

## ■ **Samen voor een stevige sociale basis**

---

*Eindverslag van het onderzoek naar de rol van coöperatie De Kleine Schans in het sociale domein in Woudenberg*

**Lectoraat Participatie, Zorg en Ondersteuning  
Kennisplatform Utrecht Sociaal**

### **Auteurs**

Loes van Biljouw  
Joep Binkhorst  
Harmen Binnema  
Inge Scheijmans (Red.)

**Datum** 23 maart 2021

## COLOFON

Het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht is een bundeling van een aantal lectoraten op gebied van zorg en welzijn, sociaal beleid, jeugd, opvoeding en onderwijs, sport en cultuur, maatschappelijke participatie, ondersteuning en dienstverlening, arbeid, recht en veiligheid.

Het KSI heeft zich als doel gesteld een bijdrage te leveren aan een inclusieve, rechtvaardige en veilige samenleving waarbij de waarden van de democratische rechtsstaat centraal staan. Dit doen wij door praktijkgericht onderzoek, ontwikkeling en agendering van actuele maatschappelijke en sociale vraagstukken, vanuit verschillende perspectieven en disciplines. We werken hierbij samen met onderwijs, werkveld en kennisinstituten.

Het kennisplatform Utrecht Sociaal (kUS) is een provinciaal samenwerkingsverband van gemeenten, organisaties voor zorg, welzijn en vrijwillige inzet, onderzoek en onderwijs, en cliëntenorganisaties.

Het platform is een leernetwerk bedoeld om kennis op het sociaal domein te ontwikkelen en te delen. Kennis waarmee burgers, professionals en overheid kunnen werken aan een inclusieve samenleving, een samenleving waar iedereen ertoe doet. Waar mensen samen zorgen voor een fijne leefomgeving, waar kinderen veilig opgroeien en ouderen tot op hoge leeftijd sociaal betrokken zijn. Waar mensen hun talenten ontplooiën en niemand langs de kant staat vanwege armoede, een chronische ziekte of beperking. Hiervoor is ieders inzet nodig.

Meer informatie over de thema's en programma's van het kUS vindt u op [www.kus.hu.nl](http://www.kus.hu.nl)

### Contact en adres

Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht

Lectoraat Participatie, Zorg en Ondersteuning

Postbus 85397, 3508 AJ Utrecht

Padualaan 101 – 3584 CS Utrecht

Telefoon secretariaat: 088 4811284

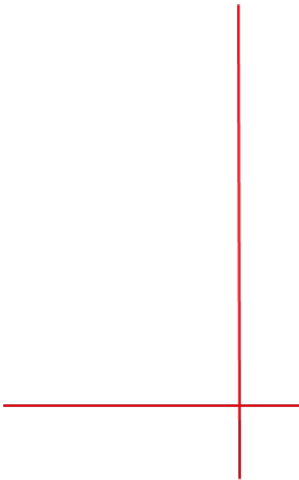
Email: [socialeinnovatie@hu.nl](mailto:socialeinnovatie@hu.nl)

[www.socialeinnovatie.hu.nl](http://www.socialeinnovatie.hu.nl) - [www.hu.nl](http://www.hu.nl) – [www.kus.hu.nl](http://www.kus.hu.nl)



## Inhoudsopgave

<b>INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
<b>1. ONTWIKKELINGEN IN HET SOCIAAL DOMEIN</b> .....	<b>4</b>
1.1 BELEIDSMATIGE ONTWIKKELINGEN IN HET SOCIAAL DOMEIN IN NEDERLAND EN WOUDENBERG .....	4
1.2 ORGANISATIESTRUCTUUR VAN DE KLEINE SCHANS .....	7
<b>2. INTEGRAAL WERKEN</b> .....	<b>9</b>
<b>3. VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK</b> .....	<b>12</b>
<b>4. OPZET VAN HET ONDERZOEK</b> .....	<b>14</b>
4.1 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK .....	15
<b>5. RESULTATEN</b> .....	<b>16</b>
5.1 BESTUURLIJKE CONTEXT .....	16
5.2 DE WERKORGANISATIE .....	18
5.3 IMPACT VOOR INWONERS .....	21
5.4 UITKOMSTEN KLANTTEVREDENHEIDSONDERZOEK .....	24
<b>6. CONCLUSIE</b> .....	<b>25</b>
<b>7. GEBRUIKTE LITERATUUR</b> .....	<b>29</b>



## Inleiding

In het voorjaar van 2018 heeft de directeur van coöperatie De Kleine Schans in Woudenberg het Kennisplatform Utrecht Sociaal benaderd met de vraag of het mogelijk was onderzoek te doen naar de impact van coöperatie De Kleine Schans op de samenwerking in het sociaal domein in Woudenberg. Het onderzoek zou moeten bijdragen aan het transformatieproces van het sociale domein in Woudenberg. De gemeente Woudenberg en de vertegenwoordigers van De Kleine Schans zien de transformatie als een gezamenlijk zoek- en leerproces. Het onderzoek kan daaraan bijdragen door de factoren in beeld te brengen die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen van het innovatieproces. Door tussentijdse rapportages kunnen de betrokkenen leren van de opgedane ervaringen en waar nodig hun werkwijze kunnen bijstellen.

Het onderzoek heeft plaats gevonden in de periode maart 2019 tot december 2020 en is uitgevoerd door onderzoekers van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht en de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van Universiteit Utrecht.

Het onderzoek bestond uit een viertal een viertal deelonderzoeken. Elk deelonderzoek belicht een specifieke invalshoek: 1) het functioneren van de Algemene Leden Vergadering (ALV) vanuit het perspectief van de leden; 2) het tot stand komen van een integrale werkwijze vanuit het perspectief van de medewerkers van De Kleine Schans; 3) het effect van de veranderende werkwijze voor inwoners en het effect op kosten en 4) de tevredenheid van de inwoners van Woudenberg met de geboden ondersteuning. De resultaten van de deelonderzoeken zijn verwerkt in deelrapportages.

In deze eindrapportage combineren we de bevindingen van de verschillende deelonderzoeken. Dit om een antwoord te geven op de vraag naar de bijdrage van coöperatie De Kleine Schans aan de transformatie in het sociaal domein in Woudenberg.

In hoofdstuk geven we een schets van de ontwikkelingen in het sociale domein en de rol die coöperatie De Kleine Schans is toebedeeld in het sociale domein in Woudenberg. Ook treft u hier een beschrijving aan van de organisatie. In hoofdstuk is het begrip integraal werken uitgewerkt. Het model van de vier vensters heeft als analysemodel gediend in dit onderzoek. Hoofdstuk drie beschrijft de vraagstelling van het onderzoek en hoofdstuk vier de aanpak en de uitvoering. In hoofdstuk vijf zijn de resultaten beschreven van de vier verschillende deelonderzoeken en in hoofdstuk zes zijn de conclusies te lezen die we op basis van deze vier deelonderzoeken hebben getrokken.

## 1. Ontwikkelingen in het sociaal domein

Het streven naar vernieuwing van de sociale basisinfrastructuur in Woudenberg is geen op zichzelf staande gebeurtenis, maar is een antwoord op de bestuurlijke veranderingen die plaatsvinden in het sociaal domein in Nederland. In dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van deze veranderingen en hoe de gemeente Woudenberg dat vertaalt naar de lokale situatie. Daarna werken we het begrip *integraal werken* uit. We gebruiken dit begrip als theoretisch kader in dit onderzoek om de dienstverlening van de werkorganisatie van De Kleine Schans (DKS) te onderzoeken en te analyseren.

### 1.1 Beleidsmatige ontwikkelingen in het sociaal domein in Nederland en Woudenberg

In 2015 is een drietal wetten in werking getreden in het sociaal domein waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van publieke diensten van de landelijke en provinciale overheid naar de lokale overheid zijn overgeheveld. De gedachte achter de decentralisaties is dat publieke diensten het beste door lokale overheden kunnen worden georganiseerd, omdat ook de maatschappelijke baten lokaal neerslaan. Er kan zodoende meer rekening worden gehouden met lokale voorkeuren en omstandigheden (CPB, 2013). De literatuur laat zien dat het lager neerleggen van de verantwoordelijkheden omtrent publieke taken geen eenvoudige opgave is. Decentraliseren van publieke taken is veel meer dan alleen de overheveling van taken middels een wetswijziging. Het betekent een vergaand herinrichten van een complex dynamisch domein met botsende beleidsregimes en vervlochten taken, processen, opvattingen over een verscheidenheid van vraagstukken (Cedris & Divosa, 2015; CPB, 2013; WRR, 2014). Juist omdat de decentralisaties gepaard gingen met forse bezuinigingen, vroeg de nieuwe herinrichting om het maken van fundamentele keuzes om met de beschikbare middelen de maatschappelijke opdracht te vervullen (Cedris & Divosa, 2015). Het vraagt dan ook om een grondige doordenking van de wijze waarop deze innovatie kan worden vormgegeven en ingericht.

Voor deze 'doordenking' worden de woorden 'transitie' en 'transformatie' gebruikt. De transitie hangt samen met 'organisatorische' aspecten, namelijk de wijze waarop de ondersteuning van inwoners met een ondersteuningsvraag wordt georganiseerd. Veel gemeenten hebben als onderdeel van deze transities bijvoorbeeld gekozen voor het optuigen van 'sociale wijkteams', of andere multidisciplinaire teams om wijk- (of dorps) gericht integrale zorg en ondersteuning aan inwoners te geven. Vanuit deze teams bieden professionals ondersteuning op de verschillende leefgebieden van hun cliënten. De transformatie gaat verder, waarbij het vooral gaat om een andere 'methodische aanpak', een andere manier van denken en werken van, tussen en over professionals onderling. De transformatie is als het ware een 'verandering van de cultuur van werken en de veranderde inzet van kennis daarbij' (Stam et al., 2015 p. 3). Jansen en De Waal (2017) stellen over transformatie, in relatie tot het begrip 'transitie': 'Waar een transitie weliswaar complex kan zijn, maar van de ene op de andere dag in werking kan treden, is een cultuurverandering en de daarmee gepaard gaande andere manieren van denken en handelen lastig te realiseren' (Jansen en De Waal, 2017 p.38).

Samenvattend is er in het sociaal domein sprake van wat Boonstra (2006) 'transformatieve innovatie' noemt, een drastische verandering waarin routines niet meer voldoen, en organisatievormen, organisatiecultuur en werkprocessen opnieuw ontworpen moeten worden. Daartoe is een herziening nodig van de betekenis die de betrokkenen geven aan de nieuwe manier van werken. Dat vraagt ruimte vraagt van professionals om te kunnen leren en nieuwe waardeoriëntaties te kunnen creëren (Jansen en De Waal, 2017).

### **Woudenbergse keuzes**

Coöperatie De Kleine Schans is het Woudenbergse antwoord op de decentralisatie in het sociaal domein. Door de uitvoering van de Wmo, de Participatiewet, de Jeugdwet en Leerplichtwet in één organisatie onder te brengen, hoopt de gemeente Woudenberg de verbinding tussen de verschillende domeinen tot stand te brengen en zo de versnippering in de hulpverlening tegen te gaan. Door het creëren van een sterke basisinfrastructuur verwacht de gemeente dat de inzet van specialistische hulp zal verminderen. Voor het realiseren van de beoogde innovatie is *samenwerking* tussen alle partners in het sociale domein en inwoners van Woudenberg noodzakelijk. Daarom is het belangrijk de kennis en kunde van alle deelnemers te benutten en te zorgen dat alle betrokkenen invloed hebben op het proces en resultaat. De coöperatie wordt als een organisatievorm gezien die de beste garantie biedt voor eigenaarschap en draagvlak om te komen tot een participatieve samenleving in Woudenberg.

Momenteel zijn 22 verschillende organisaties die zich om het welzijn van de inwoners van Woudenberg bekommeren (nulde lijn, eerste lijn, tweede lijn en bewonersinitiatieven) lid van de coöperatie (zie bijlage 1). De coöperatie kent een algemene ledenvergadering (ALV), een bestuur bestaande uit één of meer bestuurders, een adviesraad en een inwonersraad. Het bestuur/de bestuurder is verantwoording schuldig aan de ALV. De gemeente Woudenberg neemt een bijzondere plaats in omdat zij een drieledige relatie heeft met de coöperatie: ze is lid, opdrachtgever en leverancier van diensten. Om deze rollen goed van elkaar te scheiden neemt een van de wethouders deel aan de ALV en heeft een andere wethouder de rol van opdrachtgever.

In de oprichtingsstatuten (VBC-notarissen, 2017) worden de activiteiten van de coöperatie als volgt beschreven:

- Het uitvoeren van taken uit de Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning, Leerplichtwet en Participatiewet.
- Het zorgdragen dat inwoners van de gemeente Woudenberg weten waar ze terecht kunnen bij vragen over wonen, zorg, welzijn, werk, inkomen en het op passende manier ontvangen van informatie en advies over mogelijke ondersteuning en zorg.
- Het bijdragen aan een effectieve, vraaggerichte en integrale benadering van ondersteuningsvragen van de gemeente Woudenberg waarbij zoveel als mogelijk eigen kracht, de kracht van de sociale omgeving, het aanbod van de basisvoorzieningen en de ambulante ondersteuning worden ingezet. Als deze inzet ontoereikend is, wordt passende specialistische ondersteuning ingezet.

- Het bevorderen van een doelmatige en efficiënte inzet van middelen door het versterken van de samenwerking met, en de afstemming van aanbieders van basisvoorzieningen en individuele voorzieningen in het nemen van initiatieven om te komen tot verbindingen en werkafspraken.
- Het vervullen van een aanjaagfunctie voor en doorontwikkeling van de transformatie in het sociaal domein.

### ***Beoogde doelen en impact van nieuwe wijze van werken***

De innovatie in het sociaal domein die met de oprichting van De Kleine Schans in januari 2018 is ingezet, heeft twee doelen. Het eerste doel is het bevorderen van de mogelijkheden om te participeren voor alle inwoners van de gemeente Woudenberg. Het tweede doel is om te komen tot een meer integrale aanpak van professionals (zorgaanbieders), welzijnswerk, vrijwilligers, inwoners en mantelzorgers.

De verwachting is dat door de innovatie zorg en welzijn nog beter op maat kunnen worden georganiseerd en inwoners met een ondersteuningsvraag beter worden bediend. De korte lijnen tussen de medewerkers die uitvoering geven aan de verschillende wetten in het sociale domein moeten zorgen voor maximale integrale inzet, ontschotting, en vermindering van zorgkosten en bureaucratie.

De beoogde impact van de *innovatie* van de dienstverlening is:

- Samen met inwoners komen tot meer lokale, passende en integrale antwoorden op hun ondersteuningsvragen.
- Integrale aanpak van de ondersteuning.
- Minder inzet van specialistische zorg door het stimuleren van preventieve activiteiten en tijds inzetten van zorgverlening (lichtere vormen van zorg).
- Inwoners kunnen meedoen in de samenleving en het netwerk is betrokken.
- Verbetering van de samenwerkingsrelaties tussen partners in het sociale domein.
- Het ontwikkelen van een vraaggerichte attitude bij de medewerkers.

Door een integrale benadering van de vragen van inwoners wil De Kleine Schans maatwerk in de directe omgeving van mensen leveren. Zie onderstaande afbeelding:

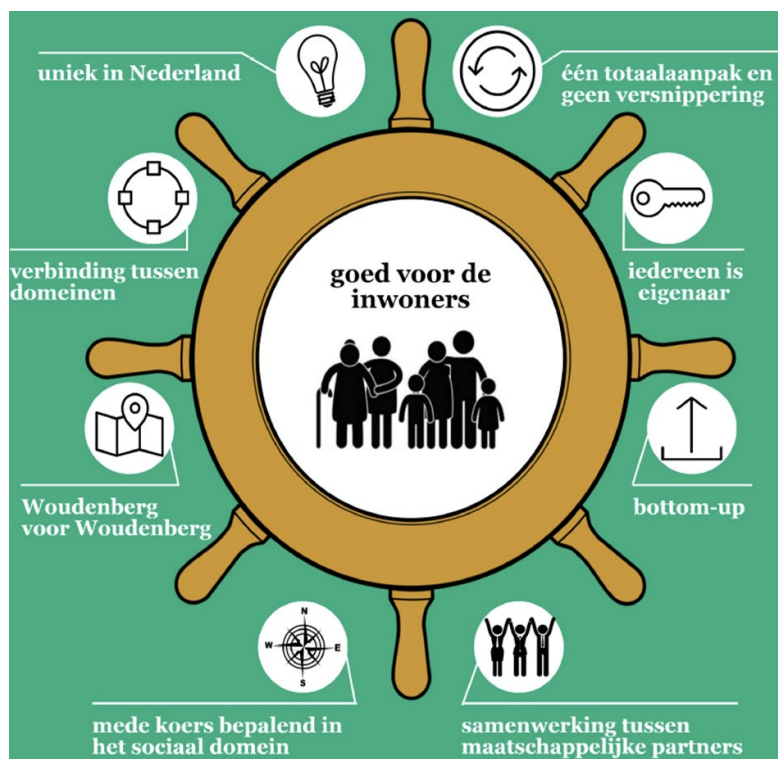


Fig. 1. Pictogram coöperatie De Kleine Schans

## 1.2 Organisatiestructuur van De Kleine Schans

Naast de Algemene Ledenvergadering kent de coöperatie ook een werkorganisatie. Binnen de werkorganisatie van De Kleine Schans werken 25 medewerkers. Veel medewerkers werken parttime; met elkaar vullen zij 19,55 Fte. De meeste medewerkers (13,94 Fte) werken direct met de inwoners met een ondersteuningsvraag. Zij worden ondersteund door secretariael medewerkers (2 Fte). Om de samenwerking met scholen en voorschoolse voorzieningen op te bouwen, is het team tijdelijk uitgebreid met 0,22 Fte. Daarnaast zijn binnen De Kleine Schans een medewerkster informatie & advies werkzaam, een teamleider, een juridisch kwaliteitsmedewerker en een directeur. Door binnen de werkorganisatie de uitvoering van vier wetten te beleggen wordt gestreefd naar een domein overstijgend aanpak in het beantwoorden van ondersteuningsvragen van de inwoners van Woudenberg. Korte lijnen tussen zorgverleners en consulenten moeten ervoor zorgen dat er direct gebruik gemaakt kan worden van elkaars kennis en expertise zodat er maatwerk geboden kan worden.

De directeur van de werkorganisatie wordt geadviseerd door een Raad van Advies en een Inwonersraad. Onderstaand organogram geeft een schematische weergave van de organisatie.



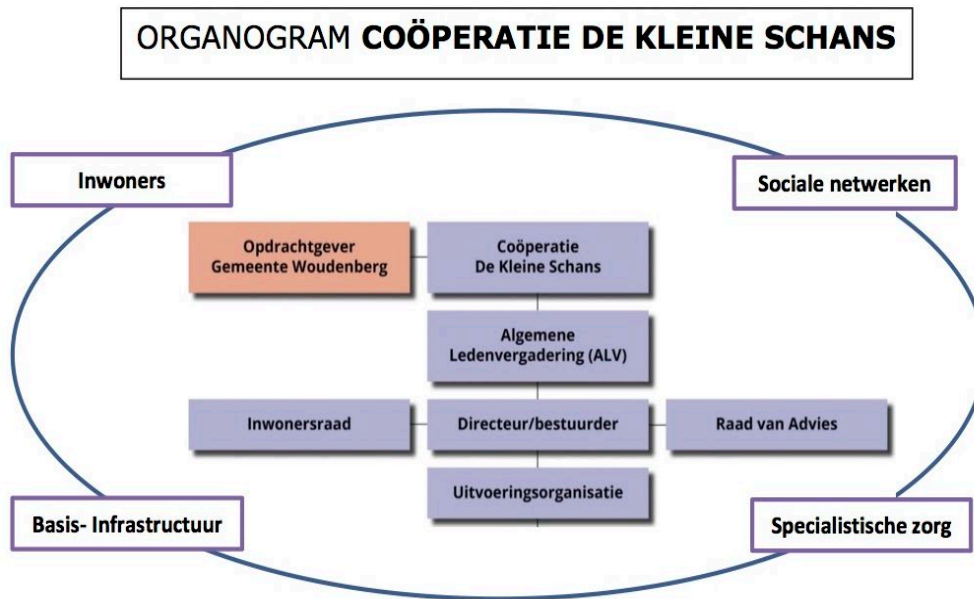


Fig. 2. Organogram coöperatie De Kleine Schans

In het voorafgaande komt naar voren dat de gemeente een integrale benadering van de ondersteuningsvragen van de inwoners van Woudenberg voor ogen heeft. Maar wat te verstaan onder een *integrale benadering*? Valt er een eenduidige definitie van het begrip te geven? In het volgende hoofdstuk geven we een uitwerking van het begrip integraal werken die ontleend is aan de literatuurstudie *Integraal werken ontrafeld, een theoretisch perspectief in vier vensters* (Binkhorst, Overkamp en Sprinkhuizen, 2019). Het model dat op basis van deze literatuurstudie werd ontwikkeld is gebruikt als theoretisch kader voor de analyses in dit onderzoek.

## 2. Integraal werken

Als het gaat om de transformatie in het sociale domein dan wordt veelvuldig de term 'integraal werken' gebruikt zonder dat altijd helder is wat er precies mee bedoeld wordt. Dat was de reden voor het lectoraat Participatie, Zorg en Ondersteuning van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de HU om een literatuurstudie te doen naar het begrip. In de notitie *Integraal werken ontrafeld, een theoretisch perspectief in vier vensters* (Binkhorst, Overkamp en Sprinkhuizen, 2019) is het gebruik van dit begrip en de verschillende invalshoeken waarmee je naar het begrip kunt kijken uitgewerkt. Omdat we deze uitwerking bruikbaar achten voor het onderzoek in Woudenberg geven we in dit hoofdstuk een samenvatting van deze notitie.

In de literatuurstudie wordt het begrip integraal werken uiteengehaald in vier kijkvensters die elk een aspect van integraal werken uitlichten. Deze vensters staan niet los van elkaar maar vormen tezamen het analysekader waarmee gepoogd wordt grip te krijgen op dit belangrijke onderdeel van de huidige innovaties in het sociale domein. De vier kijkvensters zijn:

1. *Het venster van de 'leefwereld', ook wel het burgerperspectief genoemd.*
2. *Het 'professioneel-methodische' venster;*
3. *Het 'organisatie- en institutionele venster';*
4. *Het venster van 'beleid en bestuur'.*

### 1) *Het leefwereld perspectief*

Uitgangspunt is de leefwereld van de inwoner. Wat is er betekenisvol in zijn/haar leven en waar is ondersteuning nodig? De vragen die een inwoner heeft over de verschillende leefgebieden zoals wonen, financiën, lichamelijke gezondheid, sociale relaties, mentaal welbevinden, kwaliteit van leven en zingeving worden in samenhang besproken en opgepakt. Deze vragen van de inwoner zijn de basis voor het gesprek met de professional om te komen een gedeelde visie op basis waarvan de inwoner en de professional samen aan een gezamenlijke doelstelling werken. De regie ligt daarbij bij de burger zodat er gewerkt wordt aan wat betekenisvol is in het leven van de inwoner en zijn probleemoplossend vermogen wordt versterkt.

### 2) *Het professioneel methodisch venster*

In dit venster onderscheiden we integraal werken als samenwerkingsattitude en als kader voor het professioneel handelen en integraal werken. Samenwerkingsattitude houdt in dat je als professionals bouwt en blijft bouwen aan korte lijnen: inhoudelijk, methodisch en ook contactueel. Er zijn in het sociale domein tal van actoren actief, elk met een andere (professionele) achtergrond en expertise. Vaak weet men onderling niet van elkaars kennis en expertise en welk type ondersteuning er door een andere instantie wordt geboden. Ook is er in de praktijk soms sprake van enig wantrouwen onderling over de inzet van andere professionals vanuit een ander domein of discipline. Het is dan ook zinvol om elkaar meer te vertrouwen en de diensten die men levert, goed op elkaar af te stemmen. Naast deze algemene factoren die van invloed zijn op het samenwerken met anderen kan het integraal handelen van de sociaal professionals ook belicht worden vanuit de verscheidenheid aan

interventies die een sociaal professional toepast om mensen te ondersteunen in het verbeteren aanbrengen in hun sociaal functioneren. Het gaat hierbij dan om het kunnen balanceren als sociaal professional op drie assen (Scholte en Sprinkhuizen, 2018):

1. De as individueel-collectief
2. De as hulpverlening/ondersteuning- activering/participatie
3. De as invoegen-structuraliseren

De eerste as heeft betrekking op individueel versus collectief: richt de professional zich louter op het individu of kan met een interventie op collectief niveau meer mensen met een vergelijkbare vraag nog beter worden geholpen? De tweede as richt zich op het vraagstuk of ondersteuning van een burger op zijn plaats is of dat juist activering van de burger tot een duurzamer resultaat leidt. De derde as betreft het vraagstuk van invoegen dan wel structuraliseren. Het gaat dan om de interventies die een sociale professional onderneemt om maatschappelijke ontwikkelingen die mensen in kwetsbare posities brengen te beïnvloeden. Bij *invoegen* maakt de sociale professional de keuze in de leefwereld van de inwoners te werken aan de *gevolgen* van de structurele problematiek. Bij *structuraliseren* kiest de sociale professional voor het signaleren van tekortkomingen en onrechtvaardige gevolgen en dit op beleidsniveau te agenderen. Inzet is dan zowel het veranderen van bestaand beleid als het invoeren van nieuw beleid.

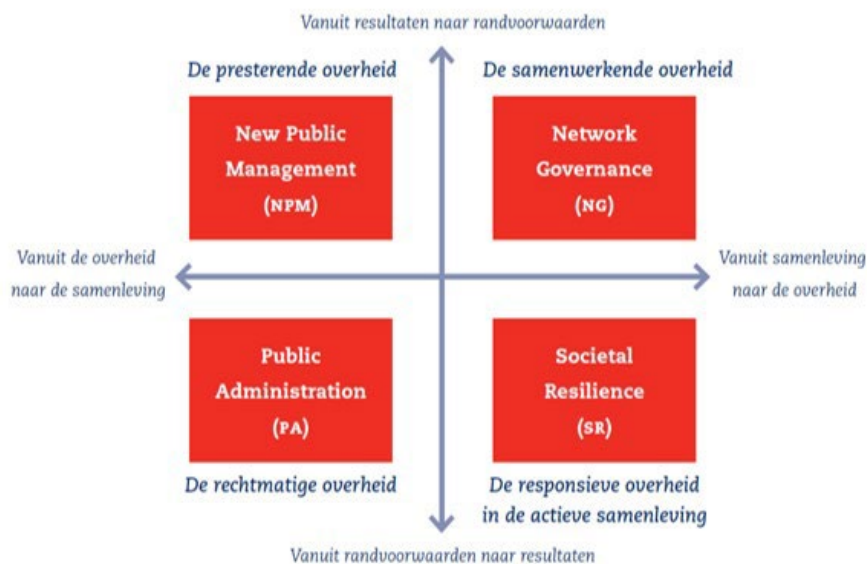
### 3) *Organisatievenster*

Om de hierboven genoemde methodische component van integraal werken te realiseren, is het van belang dat professionals daarin gefaciliteerd worden. Het gaat om het 'het bijeen brengen van allerlei verschillende onderwerpen, perspectieven en belangen om daar vervolgens in samenhang een afweging in te maken' (VNG, 2017). Zodoende kan integraal werken worden gezien als een manier van samenwerking waarbij professionals processen, werkwijze en expertise op elkaar afstemmen en opbouwen. Op deze manier kan men gezamenlijk tot een oplossing komen voor de bewoners, buurten, wijken of dorpen, zowel op individueel niveau als op het niveau van samenlevingskwesaties (De Waal, Binkhorst, Scheijmans, 2014). Deze organisatorische component kunnen we opdelen in drie aspecten:

1. de samenwerking tussen professionals onderling, Begrippen als werken aan een gemeenschappelijk doel, op een gelijkwaardige wijze samenwerken en beslissingen nemen in face-tot face contact zijn kenmerkend voor integraal werken.
2. de procesinrichting bijvoorbeeld ten aanzien de *intake*, het *monitoren* van een casus, *overlegmomenten* om over de casus te spreken en *het inplannen van een herbeoordeling* van een casus.
3. keuzes ten aanzien van de organisatievorm, bijvoorbeeld werken met een front- en backoffice, de samenstelling waarin en de frequentie waarmee professionals elkaar treffen, het organisatieverband en dergelijke.

#### 4) Bestuurlijke invalshoek

De mogelijkheden die er zijn om integraal te werken, zijn ook afhankelijk van de keuzes op het bestuurlijke niveau. De mate waarin er sprake is van een heldere visie en duidelijk beleid en regelgeving, is van invloed op het realiseren van een integrale aanpak. Het opknippen van budgetten voor verschillende subdomeinen – wat in de praktijk vaak gebeurt - maakt dit lastig. Beleidsmakers binnen gemeenten en beleidsmakers op strategisch niveau van uitvoerende instanties dienen daarom over elkaars ambtelijke of organisatie ‘muren’ heen te stappen om integraal werken in de uitvoerende praktijk mogelijk te maken. Ook de visie van de overheid op hoe zij de samenwerking met het maatschappelijke speelveld wil vorm geven is van belang. Als het gaat om integrale samenwerking met maatschappelijke organisaties in het sociale domein, hebben de samenwerkende en responsieve overheid de voorkeur.



Figuur 3: Vier vormen van overheidssturing (Van der steen et al., 2015)

#### Tot slot

De indeling in vier vensters biedt houvast om het begrip integraal werken beter te kunnen duiden. Tegelijkertijd is het goed om in oogschouw te nemen dat het begrip altijd een ‘verzamelnaam’ zal blijven van een ‘streven’ om samenhang te realiseren. De vier vensters, die nu als aparte elementen zijn weergegeven, zijn in de realiteit met elkaar verweven. Zo hangt de mate waarin het lukt de leefwereld van inwoners meer tegemoet te komen af van keuzes die professionals maken, keuzes op organisatieniveau en keuzes op het bestuurlijk niveau. Desalniettemin hebben we deze kijkvensters als handvat gebruikt in dit onderzoek om het begrip *integraal werken* beter te kunnen analyseren.

Na deze uitwerking van het begrip integraal werken en de vier verschillende invalshoeken die ieder een ander aspect van het integraal werken belichten gaan we in het volgende hoofdstuk in op de vraagstelling van dit onderzoek. We beschrijven daar achtereenvolgens de totstandkoming van de vraagstelling van dit onderzoek en de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd.

### 3. Vraagstelling van het onderzoek

In de periode juni- november 2019 zijn verkennende gesprekken gevoerd tussen de directeur van De Kleine Schans, een lid van de ALV en een beleidsmedewerker van de gemeente Woudenberg en een onderzoeker van het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht en twee onderzoekers van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht over de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek. Daarin is de wens geuit dat het onderzoek zal bijdragen aan het transformatieproces van het sociale domein in Woudenberg. De gemeente Woudenberg en de vertegenwoordigers van De Kleine Schans zien de transformatie als een gezamenlijk zoek- en leerproces. Het onderzoek is daarom een middel om dat leerproces te ondersteunen vanuit de vragen:

- Welke inspanningen verrichten de verschillende betrokkenen?
- Hoe dragen deze inspanningen bij aan het behalen van de doelen van het innovatieproces?
- Wat loopt goed en waar is nog bijsturing nodig?

Op basis van dit uitgangspunt zijn we tot de volgende doelstelling en centrale vraagstelling van het onderzoek gekomen:

#### *Doelstelling van het onderzoek*

Het ondersteunen van het leerproces binnen De Kleine Schans door het in beeld brengen van factoren die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen van het innovatieproces zodat de betrokkenen kunnen leren van de opgedane ervaringen en waar nodig hun werkwijze kunnen bijstellen.

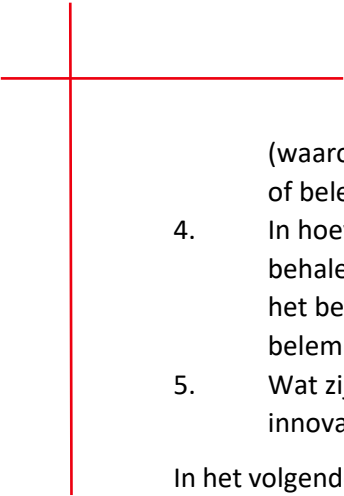
#### *Centrale onderzoeksvraag*

Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren in de werkwijze van de verschillende betrokken partijen binnen de coöperatie De Kleine Schans (ALV, medewerkers van de werkorganisatie en gemeente) die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen van het innovatieproces (transformatie) in het sociale domein in Woudenberg?

We onderzoeken hierbij de rol van de ALV, van de medewerkers van De Kleine Schans, de samenwerking met stakeholders (andere organisaties in het sociale domein in Woudenberg) en de ervaring van inwoners met de geboden ondersteuning.

Het gaat hier om de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet de bestuurlijke en beleidsmatige context van het innovatieproject eruit?
2. Welke belemmerende en bevorderende factoren doen zich voor in het samenwerken binnen de coöperatie met het oog op het realiseren van een passende sociale basisinfrastructuur? In hoeverre dragen de ateliers opgezet vanuit de ALV bij aan het behalen van doelstellingen van de pilot?
3. Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren voor medewerkers van de Kleine Schans om met elkaar samen te werken bij complexe ondersteuningsvragen



(waarop meerdere wetten van toepassing zijn). Met andere woorden: wat bevordert of belemmert het ontschotten?

4. In hoeverre draagt de werkwijze van de medewerkers van de Kleine Schans bij aan het behalen van de beoogde impact voor de inwoners met een ondersteuningsvraag en het behalen van de integrale benadering zoals die in de pilot beoogd wordt? Wat zijn belemmerende en bevorderende factoren?
5. Wat zijn de ervaringen van inwoners met de ondersteuning sinds de start van het innovatieproces?

In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe het onderzoek is aangepakt, welke instrumenten zijn ingezet en welke respondenten in het onderzoek betrokken zijn.

## 4. Opzet van het onderzoek

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag hebben er vier deelonderzoeken plaats gevonden. Een deelonderzoek had de bestuurlijke en beleidscontext en de samenwerking binnen de ALV als onderwerp. Een tweede deelonderzoek richtte zich op de samenwerking binnen en wijze van werken van de werkorganisatie bij het beantwoorden van de ondersteuningsvraag. Door het inzetten van (uiteindelijk een lichtversie van) de effectencalculator <sup>1</sup>wilden we de impact van de werkwijze in beeld brengen en tot slot wilden we kijken naar de klanttevredenheid van de mensen die ondersteuning hebben gekregen in het kader van de vier eerdergenoemde wetten. Daarvoor is een vergelijking gemaakt tussen de resultaten van de klanttevredenheidsmonitor die de gemeente jaarlijks laat uitvoeren onder de mensen die gebruik hebben gemaakt van de ondersteuning. Elk deelonderzoek heeft geleid tot een deelrapport.

Omdat het onderzoek het leerproces van een innovatieproces ondersteunt hebben we gekozen voor dataverzamelmethode die de respondenten stimuleren om te reflecteren op hun beweegredenen en handelen. Onderstaand schema laat per deelvraag zien de ingezette onderzoeksinstrumenten, de respondentgroep die heeft deelgenomen aan het onderzoek en de titel van het deelrapport waarin de resultaten van het onderzoek beschreven staan. De verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethode en instrumenten is terug te vinden in de verschillende deelrapportages.

### Overzicht gegevensverzameling

	<b>Deelvraag</b>	<b>Onderzoeksinstrumenten</b>	<b>Respondentgroep</b>	<b>Deelrapport</b>
1	Bestuurlijke beleidsmatige context	Documentstudie Interviews	Beleidsmedewerker gemeente, mensen uit voorbereidingsgroep coöperatie	
2	Samenwerking binnen de ALV	Documentstudie (werkplannen van de ateliers) Participerende observaties en interviews	ALV, directeur Kleine Schans, eventueel enkele medewerkers Kleine Schans Deelnemers aan de ateliers	
3	Samenwerking rond complexe situaties (ontschotting)	Groepsgesprekken  Informatie uit casuonderzoek (Zie	Medewerkers Kleine Schans, directeur Kleine Schans	<i>Op weg naar een integrale werkwijze</i>  <i>Analyse van drie casussen van de Kleine</i>

<sup>1</sup> De Effectencalculator maakt inzichtelijk wat precies de kosten zijn van een bepaalde manier van werken in het sociale domein. Daartoe brengt de methodiek de kosten, financiële meerwaarde van een aanpak in kaart en de effecten voor de betreffende cliënt (bijvoorbeeld op diens kwaliteit van leven).

		onderdeel impact van de ondersteuning)	Zie onderdeel impact van de ondersteuning	<i>Schans met behulp van de Effectencalculator</i>
4	Werkwijze medewerkers Kleine Schans	Effectencalculator  Groepsgesprekken	Zie onderdeel impact van de ondersteuning  Medewerkers en directeur Kleine Schans	<i>Op weg naar een integrale werkwijze</i>  <i>Analyse van drie casussen van de Kleine Schans met behulp van de Effectencalculator</i>
5	Impact ondersteuning	Effectencalculator (3 casussen)  Cliënttevredenheids-onderzoek gemeente	Medewerkers Kleine Schans, inwoners met ondersteuningsvraag, eventueel andere bij de casus betrokken sociale - of gezondheids-professionals  Inwoners van Woudenberg met ondersteuningsvraag	<i>Analyse van drie casussen van de Kleine Schans met behulp van de Effectencalculator</i>  <i>Analyse klanttevredenheids-monitor</i>

#### 4.1 Uitvoering van het onderzoek

Hoewel er verschillende deelonderzoeken hebben plaats gevonden hebben we toch minder onderzoeksactiviteiten verricht dan gepland. Omdat het onderzoek over twee jaar zou lopen stond ons in het begin voor ogen dat we de gegevensverzameling van jaar 1 in jaar 2 zouden herhalen, om zo de ontwikkelingen goed in beeld te kunnen brengen. Dat dit niet gebeurd is, heeft verschillende oorzaken. Enerzijds vroegen de onderzoeksactiviteiten en met name het schrijven van de rapportages meer tijd dan voorzien. Het bijeenbrengen van alle betrokkenen bij een casus bleek agenda-technisch zo'n moeilijke opgave dat uiteindelijk in overleg met de directeur en teamleider van De Kleine Schans besloten is om een 'light' variant in te zetten waarbij met een beperkt aantal betrokkenen gesproken is. Ten slotte eisten personeelwisselingen en de coronacrisis hun tol. De werkdruk was zo groot dat onderzoek doen niet de hoogste prioriteit had. Hierdoor is er in het tweede jaar nog maar op beperkte schaal gegevens verzameld. Feitelijk heeft er in een tweetal gesprekken de update van de rapportages uit het voorgaande jaar plaats gevonden. Hierdoor is wel geborgd dat de data waarop we ons in deze rapportage baseren voldoende actueel zijn om zeggingswaarde te hebben.



## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk brengen we de inzichten uit de verschillende deelonderzoeken bij elkaar. De eerste paragraaf laat de inzichten zien over de bestuurlijke context en het functioneren van de ALV. In de tweede paragraaf wordt belicht welke factoren in de werkorganisatie bevorderend dan wel belemmerend werken om een integrale werkwijze te realiseren. Paragraaf drie laat zien wat de impact van de werkwijze is voor de inwoners en de laatste paragraaf toont de tevredenheid van de inwoners die gebruik hebben gemaakt ondersteuning in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet met de diensten van De Kleine Schans.

### 5.1 Bestuurlijke context<sup>2</sup>

*Uitgangspunt voor het onderzoek naar de bestuurlijke context en het functioneren van de ALV zijn de volgende twee onderzoeksvragen:*

- Hoe ziet de bestuurlijke en beleidsmatige context van het innovatieproject eruit?
- Welke belemmerende en bevorderende factoren doen zich voor in het samenwerken binnen de coöperatie met het oog op het realiseren van een passende sociale basisinfrastructuur? In hoeverre dragen de ateliers opgezet vanuit de ALV bij aan het behalen van doelstellingen van de pilot?

Het onderzoek leverde de onderstaande bevindingen op:

Na het verkennen van verschillende manieren om het sociaal domein opnieuw in te richten en aan innovatie en transformatie bij te dragen, heeft de gemeente Woudenberg bewust voor de coöperatieve vorm gekozen. Van de coöperatie wordt verwacht dat die netwerken verbindt, participatie en interactie tot stand brengt, co-creatie tussen de leden stimuleert en dat er gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering ontstaat. De coöperatie is begonnen met drie leden: twee welzijnsorganisaties en de gemeente. Dat laatste is redelijk ongebruikelijk, bij (zorg)coöperaties elders zien we dat de gemeente zich vaak beperkt tot de opdrachtgeversrol. Die rol heeft de gemeente ook, maar dan belegd bij een andere wethouder dan degene die aan de coöperatie deelneemt. Inwoners – als individuen – kunnen geen lid worden van de coöperatie, alleen rechtspersonen hebben die mogelijkheid. Sinds de start drie jaar geleden is de coöperatie geleidelijk aan gegroeid en hebben zowel kleine als grote organisaties die zich met de doelen van de coöperatie verwant voelen aangesloten.

Waar in de beleidsteksten van de gemeente met name een andere werkwijze (innovatie, vroegtijdig, lokaal, op maat) in het sociaal domein centraal staat, zijn de doelen van de coöperatie in de statuten wat zakelijker geformuleerd. De coöperatie moet bijdragen aan doelmatigheid en kostenbesparing – door lid te worden van de coöperatie onderschrijven de leden dat doel. Tegelijkertijd heeft de coöperatie geen winstdoelstelling en kunnen de leden ook niet, zoals bij coöperaties die in de marktsector opereren, delen in de eventuele winst van de coöperatie. Voor de leden die zijn toegetreden lijkt ook meer sprake van affiniteit met het sociaal domein dan een

---

<sup>2</sup> Als u op [deze link](#) klikt, kunt u de gehele rapportage lezen

bewuste onderschrijving van de doelstelling van de coöperatie en de uitvoeringstaken die hierbij horen. Die uitvoeringstaken worden vooral neergelegd bij de werkorganisatie van De Kleine Schans. In de volgende paragraaf zal duidelijk worden dat deze rolopvatting consequenties heeft voor de manier waarop de Algemene Ledenvergadering functioneert.

De Algemene Ledenvergadering heeft een centrale plek in het organogram van De Kleine Schans. Aan de ene kant is de ALV verbonden met de coöperatie, als het besluitvormend orgaan. Volgens de uitgangspunten van een coöperatie tellen alle stemmen in de ALV even zwaar. Aan de andere kant is de ALV verbonden met de directeur-bestuurder van De Kleine Schans, en indirect daarmee ook met de werkorganisatie. In theorie betekent dit dat de regie en sturing van de coöperatie in handen liggen van de ALV. Dat klopt wanneer wordt gekeken naar de formele bevoegdheden van de ALV, die onder meer begroting, jaarstukken en jaarplan moet goedkeuren en verantwoordelijk is voor de ontwikkelagenda en transformatie.

Tegelijkertijd hebben de leden diverse achtergronden en deskundigheden en nemen zij op vrijwillige basis deel aan de ALV en heeft de ALV een vergaderfrequentie van vijf keer per jaar. Veel van de keuzes en besluiten die in De Kleine Schans moeten worden gemaakt, kunnen niet wachten tot de ALV weer bij elkaar komt. We zien ook aan de variatie in deelnemers, de wisselende opkomst bij vergaderingen en de nadruk die velen leggen op het netwerken en de inhoudelijke betrokkenheid bij het sociaal domein, dat de ALV niet zo'n centrale rol kan spelen binnen de coöperatie. De beoogde rol van sparringpartner voor de directeur-bestuurder lijkt dan ook wat te hoog gegrepen. Kijkend naar de discussies in de ALV en ook naar de interviews met diverse leden van de ALV, moeten we bovendien constateren dat die rol door de meeste leden van de ALV ook niet wordt gewenst. Dit is wel kwetsbaar, want het maakt de ALV en de coöperatie behoorlijk afhankelijk van de kwaliteit van de directeur en de werkorganisatie. Het maakt ook duidelijk dat de ALV over haar eigen profiel en over de competenties die worden gevraagd van leden van de ALV verder moet nadenken.

Het behalen van de doelen van de coöperatie wordt maar in beperkte mate beïnvloed (positief noch negatief) door de factoren deskundigheid en betrokkenheid enerzijds en sturing en regie anderzijds. Belangrijker is de rol van de werkateliers, die de meest zichtbare invulling zijn van de rol van de ALV in de transformatie van het sociaal domein. Leden van de ALV geven onderwerpen aan en ook vanuit de werkorganisatie worden die benoemd, die voor verbetering vatbaar zijn. Als een onderwerp van belang wordt geacht door de ALV dan wordt een van de deelnemende organisaties gevraagd kartrekker te zijn. Deze organisatie nodigt andere organisaties in Woudenberg die betrokken zijn bij het thema uit om gezamenlijk voorstellen voor verbetering uit te werken. Naast het leveren van een bijdrage aan de transformatie verbinden de werkateliers de leden van de ALV onderling en met de werkorganisatie. De werkateliers hebben in korte tijd een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt, ook in de manier waarop wordt teruggekoppeld over de voortgang en hoe dit in de ALV wordt besproken. Hoe het nu gaat met het instellen en afsluiten van ateliers en hoe het toezicht op de voortgang is georganiseerd is reden voor optimisme over de mogelijkheden van de ALV om (mee) te sturen aan de doelen van de coöperatie.

Nu de conclusie is dat het aanjagen van de transformatie niet zozeer in de ALV's gebeurt, maar vooral in de werkateliers, lijkt de belangrijkste uitdaging om een sterkere koppeling te maken tussen de doelen van de werkateliers en de doelen van de coöperatie. De ateliers komen nu vooral voort uit de problematiek in het sociale domein in Woudenberg die door de leden van de ALV, door de werkorganisatie of door de gemeente wordt gesignaleerd. De volgende stap is om vanuit die concrete problematiek en het formuleren van doelen voor dat thema vervolgens te kijken wat de link is met de overkoepelende doelen van de coöperatie. Als je dat consequent voor alle werkateliers doet, wordt ook sneller duidelijk waar nog lacunes zitten, bijvoorbeeld omdat het onderwerpen zijn die niet uit de leden van de ALV voortkomen. De ALV is immers in de loop van de tijd behoorlijk uitgebreid, maar in verschillende vergaderingen en interviews is ook opgemerkt dat bepaalde relevante organisaties in het sociaal domein geen lid zijn van de coöperatie en ook niet als vanzelf bij de werkateliers aanhaken.

## 5.2 De werkorganisatie<sup>3</sup>

In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn in de werkwijze van de werkorganisatie die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen van het innovatieproces (transformatie). De bevindingen zijn gebaseerd op vier groepsgesprekken met de medewerkers van werkorganisatie van coöperatie De Kleine Schans.

Deze gesprekken laten de volgende **bevorderende** factoren zien:

### *Professionele factoren*

- Binnen het Sociaal Team heeft men een gedeelde visie waar De Kleine Schans voor staat: *“We helpen inwoners en dat doen we door hen te stimuleren gebruik te maken van het eigen netwerk, lokaal aanbod te creëren en laagdrempelige hulp te bieden”*.
- In de gesprekken benoemen de leden van het sociaal team duidelijke methodische uitgangspunten: 1) het netwerkgericht werken zowel met inwoners als met andere organisaties in Woudenberg, 2) het in stand houden van de eigen regie van degene die ondersteuning krijgt en 3) streven naar normalisatie. Dat houdt in dat er zo weinig mogelijk specialistische zorg wordt ingezet en mensen gestimuleerd worden om gebruik te maken van hulpbronnen in de eigen omgeving.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat het Sociaal Team een breed scala aan interventies inzet: men biedt ondersteuning op casusniveau, stimuleert collectief aanbod, activeert, ontwikkelt preventieve activiteiten en in de persoon van de directeur worden ook maatschappelijke vraagstukken waar het Sociaal Team mee van doen heeft besproken in de gemeenteraad.

### *Organisatorische factoren*

- De medewerkers geven aan dat het in een ruimte werken zorgt voor bekendheid met elkaar en met elkaars deskundigheden. Hierdoor is het gemakkelijk om elkaar te consulteren en elkaar bij een casus te betrekken. Het resultaat is dat inwoners directer worden geholpen en er bij complexe casussen meer sprake is van een gezamenlijke

---

<sup>3</sup> Als u op [deze link](#) klikt, kunt u de gehele rapportage *Op weg naar een Integrale Werkwijze* lezen.

aanpak van de consulent en het sociale team. De ondersteuning is hierdoor beter toegesneden op situatie van de inwoner.

- De coöperatie als organisatievorm: De medewerkers benoemen dat de Algemene Leden Vergadering hen een samenwerkingsnetwerk biedt dat hen in staat stelt om beter gebruik te maken van de sociale basisinfrastructuur in Woudenberg. Hierdoor zijn ze in staat om sneller te signaleren, samen met andere betrokken organisaties laagdrempelige steunstructuren te creëren en collectieve en preventieve interventies uit te voeren.
- De medewerkers geven aan dat de directeur een belangrijke rol vervult in het uitdragen van de nieuwe werkwijze. Vanuit haar visie stimuleert zij de medewerkers van DKS om netwerkgericht te werken. Tevens opereert zij als ambassadeur van de organisatie naar de gemeente en alle samenwerkingspartners in Woudenberg en vervult zij een belangrijke rol in het tot stand brengen van de samenwerking.

#### *Procesinrichting*

- In de eerste anderhalf jaar heeft de extra aandacht voor de samenwerking -die gestalte kreeg in de functie van netwerkregisseur- bijgedragen aan het tot stand brengen van de samenwerking zowel met de leden van de Algemene Leden Vergadering als met andere partners in Woudenberg. Ook heeft de netwerkregisseur een rol gespeeld in het opzetten van een aantal lotgenotengroepen in Woudenberg. De taken van de netwerkregisseur zijn nu belegd bij alle leden van het Sociaal Team en het team Welzijn in het bijzonder.
- Instellen van de informatie en adviesfunctie aan de balie. Hierdoor is de informatievoorziening naar inwoners verbeterd en worden ze op een juiste wijze doorverwezen.

#### *Bestuurlijke/ beleidsmatige context*

- De opdracht van de gemeente die ruimte biedt om een breed scala aan professionele interventies in te zetten.
- Beleidsmedewerkers van de gemeente zijn goed bekend met de uitgangspunten van waaruit De Kleine Schans werkt. Er vindt regelmatig overleg plaats.

De samenwerking met andere organisaties in de sociale basisinfrastructuur in Woudenberg wordt bevorderd door

- De visie op netwerkgericht werken van De Kleine Schans. Vanuit deze visie wordt actief samenwerking gezocht met alle partners in het sociale domein.
- Er begint bekendheid te ontstaan met elkaars werkwijze. Hierdoor kan men elkaar sneller vinden.
- Met scholen en een aantal huisartsen begint er een gedeelde kijk te ontstaan op de aanpak van problematiek met name in de jeugdzorg waardoor eerst wordt verwezen naar De Kleine Schans voordat specialistische hulp wordt ingezet.
- Het inrichten van werkateliers vanuit de ALV. Deze werkateliers resulteren regelmatig in collectieve voorzieningen.

In de gesprekken zijn de volgende factoren die van **negatieve** invloed zijn (geweest) op het innovatieproces, naar voren gekomen:

#### *Professionele factoren*

- Ervaren discrepantie ten aanzien van de taakstelling: consultants ervaren dat zij strenger gehouden zijn aan het beleidsuitgangspunt om de goedkoopst compenserende ondersteuning in te zetten en de leden van het Sociaal Team (nog) kunnen werken vanuit het principe van maatwerk.

#### *Randvoorwaarden*

- Personeelwisselingen waardoor er weinig ruimte was voor onderlinge afstemming en ontwikkeltaken.

#### *Procesinrichting*

- De missie van de organisatie is helder maar heeft nog onvoldoende weerslag gekregen in eenduidige werkprocessen. Hierdoor is voor zowel de medewerkers als voor de buitenwacht niet altijd helder waar DKS voor staat. Sinds de komst van een nieuwe teamleider zijn hier de nodige stappen in gezet.

#### *Beleidsmatige/ bestuurlijk niveau*

- Medewerkers zien de overschrijdingen van het budget in de jeugdzorg als een mogelijke bedreiging voor de ingezette preventieve werkwijze: blijft er hierdoor genoeg politiek draagvlak voor wat we nu doen? De bezuinigingsdialogen zullen zeker van invloed zijn op wat wel en niet mogelijk is.
- Inconsistentie soms in visie en beleid en uitvoering bij de gemeente. Ook de gemeente is een lerende organisatie. Hierdoor druisen soms handelingen of uitspraken in tegen de voorgestane werkwijze.
- Geen onderdeel meer uitmaken van de gemeentelijke organisatie heeft als consequentie dat er minder vanzelfsprekendheid is bij beleidsmedewerkers van de gemeente om wijzigingen in het beleid te bespreken met de consultants. Hierdoor wordt er te weinig rekening gehouden met het effect van het nieuwe beleid in de praktijk.

#### *Inwoners*

- Om de nieuwe werkwijze te laten slagen is er ook een omslag nodig in het denken van de inwoners over wanneer iets normaal is en wanneer iets werkelijk problematisch is. Vaak zijn mensen geneigd om lastige situaties snel te problematiseren en vindt men dat er specialistische hulp nodig is in plaats van steun te zoeken in de eigen omgeving.

Aparte aandacht verdient de samenwerking met de specialistische zorg aanbieders. Met enkele zorgaanbieders loopt de samenwerking goed. Vaak is dat op cliëntniveau. Factoren die de samenwerking op structureel niveau negatief beïnvloeden zijn:

- Een aantal zorgorganisaties wil pas overleggen of meedenken als er een beschikking is afgegeven. Het huidige financieringsstelsel vergoedt activiteiten die voor die tijd plaatsvinden niet.
- Door de grootte van een aantal organisaties zijn er steeds andere afdelingen en dus medewerkers waarmee afspraken over de samenwerking moet worden gemaakt. Ook

werken zij regionaal waardoor er minder afstemming plaats vindt met de lokaal opererende organisaties.

- Niet alle specialistische zorgaanbieders staan open voor samenwerking. Zij zien niet de noodzaak van samenwerken en maken eigen behandelplannen.

Op basis van bovenstaande kunnen we concluderen dat er veel factoren zijn die bijdragen aan het realiseren van de innovatie en de beoogde impact. Het beleid van De Kleine Schans met het samenwerken met het netwerk, het normaliseren en generalistisch werken als uitgangspunten begint te leiden tot een meer integrale werkwijze en tot een versteviging van de sociale basisinfrastructuur in Woudenberg. Hierdoor kan er vaker vroegtijdig en lokaal lichte vormen van ondersteuning worden ingezet. Ook de coöperatie als organisatievorm en met name de werkwijze van de ALV met de werkateliers draagt eraan bij dat er meer lokale, passende en integrale antwoorden op de ondersteuningsvragen van inwoners van Woudenberg worden gevonden.

Tegelijkertijd blijven er aandachtspunten zoals een balans vinden tussen het leveren van maatwerk en het inzetten van het goedkoopste compenserende alternatief. Ook de samenwerking met externe partners blijft inzet vragen. Er is een basis gelegd, maar deze vraagt onderhoud en er zijn partners in Woudenberg zoals de kerken waarmee de samenwerking nog maar net vorm begint te krijgen. In de samenwerking met de specialistische zorg bestaan nog belemmerende factoren waar het team geen invloed op heeft zoals het financieringsstelsel en de bereidheid van anderen om samen te werken. Inmiddels is er wel gewerkt aan een duidelijke visie op de eigen rol in de samenwerking en aan een eenduidige werkwijze.

### 5.3 Impact voor inwoners <sup>4</sup>

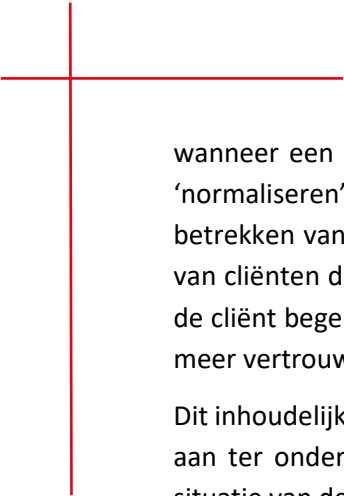
De drie casussen die met een variant op de Effectencalculator methodiek zijn geanalyseerd brengen een aantal inzichten naar boven. In deze paragraaf vatten we deze inzichten samen en geven we antwoord op de vraag in hoeverre de werkwijze van De Kleine Schans bijdraagt aan het behalen van de beoogde impact voor de inwoners met een ondersteuningsvraag en het behalen van de integrale benadering zoals die in de pilot beoogd wordt. Op basis daarvan trekken we een aantal conclusies. De volledige rapportage kunt u vinden door deze link te openen.

Om te beginnen illustreren de casussen hoe de nauwere samenwerking vanuit de coöperatie met onder meer de huisarts en Werk en Inkomen DKS leiden tot andere beschikkingen. Deze worden in de huidige situatie sneller richting DKS afgegeven, in plaats van naar specialistische hulpverlening/ zorgaanbieders. Dit betekent dat een traject nu korter kan duren. Dit komt omdat een traject ingezet door een zorgaanbieder vaak voor een half jaar, dan wel een jaar wordt ingezet. DKS daarentegen werkt meer kort cyclisch: voor bijvoorbeeld acht tot tien sessies, waarna opnieuw wordt bekeken of er nog ondersteuning nodig is.

Toch laten de casussen niet direct zien dat een traject, afgezet tegen de referentie situatie korter duurt. De betrokkenen illustreren dat de huidige aanpak vooral op inhoudelijk vlak anders is, dan

---

<sup>4</sup> Als u op [deze link](#) klikt, kunt u de gehele rapportage van de *Effectencalculator* lezen.



wanneer een traject zou zijn beschikt naar een andere zorgaanbieder. DKS is meer gericht op 'normaliseren', vertrouwen winnen en inzetten van de eigen kracht. Ook zet DKS meer in op het betrekken van het netwerk. De verwachting is volgens de betrokkenen daarmee dat de situatie van cliënten daardoor stabiel kon blijven (casus 1), of kon verbeteren gedurende de periode dat de cliënt begeleid is (casus 2 en 3). Daarmee lijkt deze aanpak wel effectiever (op indicatoren als meer vertrouwen bij de cliënt, versterken van eigen kracht en netwerk).

Dit inhoudelijke verschil in aanpak, tussen DKS en andere zorgaanbieders, dragen de betrokkenen aan ter onderbouwing voor scenario's in de referentie situatie waarbij zij verwachten dat de situatie van de cliënt mogelijk hard achteruit was gegaan, met negatieve gevolgen voor de cliënt. Zo wordt onder meer kans op terugkerende psychoses genoemd, agressief gedrag of een onhoudbare ongezonde leefstijl. Dit zou gepaard gaan met hogere kosten. Door in te zetten op het 'normaliseren' van de situatie waarin de cliënt verkeert kon dit voorkomen worden, zo wordt betoogd door de aanwezige respondenten.

Als we kijken naar de *beoogde impact* van de innovatie van de dienstverlening is dan zien we de meeste aandachtspunten (zie inleiding) in deze casussen terug. De belangrijkste verschillen in de huidige aanpak en de aanpak in de referentie situatie lijkt dus een verschil op inhoudelijk vlak te zijn, waarbij de huidige aanpak meer vraaggericht en in samenspraak met inwoners tot stand lijkt te komen. Ook ligt de nadruk in de huidige aanpak meer op benutten van het netwerk, inzetten op eigen kracht, kunnen 'meedoen in de samenleving' en een focus op 'normaliseren'. Op organisatorisch vlak zit het verschil in de gelegenheid die er in de huidige situatie is om vanuit de locatie van de Kleine Schans snel te schakelen met andere partijen, zoals werk en inkomen, hetgeen de beoogde integrale aanpak ten goede lijkt te komen. Ook het voortijdig 'afvangen' van beschikkingen waarbij de huisarts sneller naar DKS verwijst in plaats van een specialistische vorm van ondersteuning is een verschil tussen de huidige en oude aanpak.

Op basis van de gesprekken met de betrokkenen kan worden geconcludeerd dat een traject nu enerzijds meer effect heeft (op indicatoren als meer vertrouwen bij de cliënt, versterken van eigen kracht en netwerk) en mogelijk ook goedkoper is doordat enerzijds erger voorkomen wordt of dat door het inzetten op zelfstandigheid de cliënt meer zelfredzaam zou worden en minder afhankelijk van zorg of begeleiding. Daarmee kunnen we drie casussen als volgt visueel weergeven:

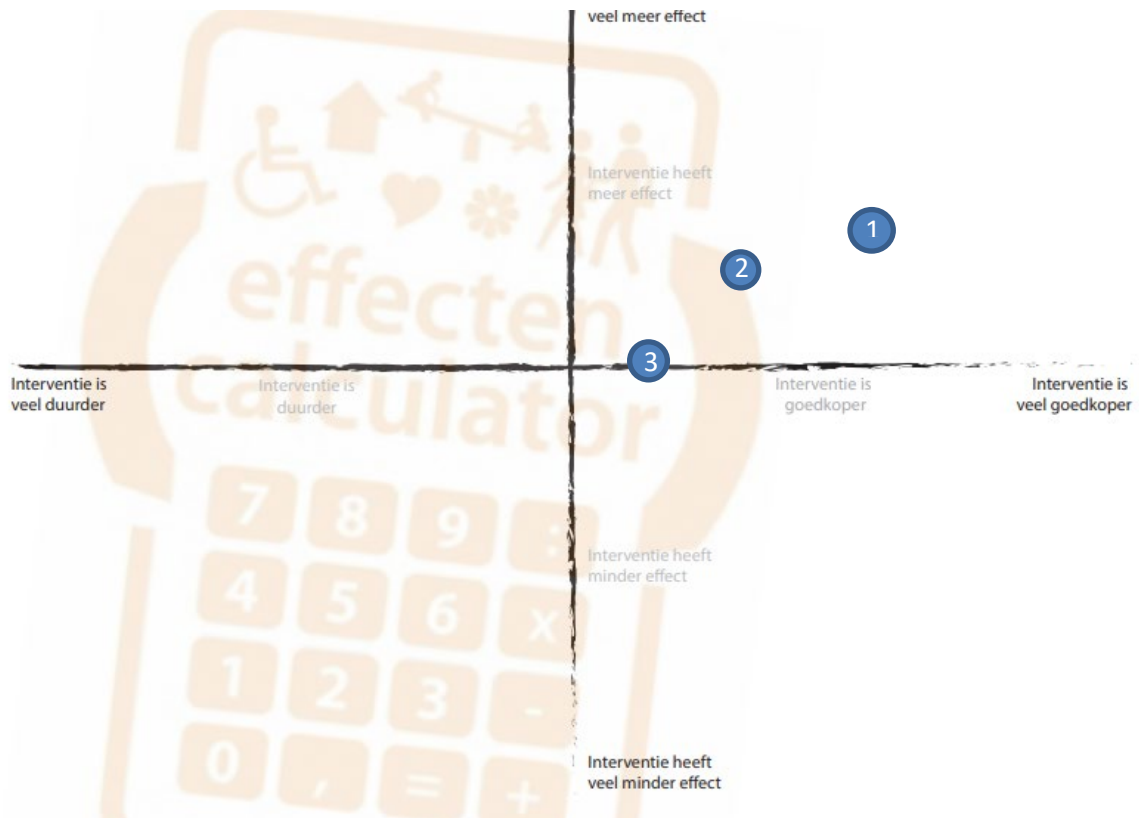


Fig. 4 Grafische weergave effectencalculator

### Tot besluit

Het doel van de Kleine Schans, om de eigen mogelijkheden van mensen en hun netwerk te benutten en pas daarna gebruik te maken van de basisinfrastructuur lijkt in deze casussen dan ook gerealiseerd. Ook zien we kenmerken van de integrale benadering hierin terug en - afgaande op de analyse van de betrokkenen en de interviews met de betreffende cliënten - draagt de aanpak ook bij aan het beantwoorden van de ondersteuningsvraag van de cliënten.

Omdat we in dit onderzoek slechts drie casussen hebben kunnen analyseren zijn deze uitkomsten uiteraard als 'indicatief' te interpreteren. Meer casussen zouden geanalyseerd moeten worden om bovenstaande met meer zekerheid te kunnen vaststellen. Ook dient te worden opgemerkt dat de selectie van casussen mogelijk van invloed is geweest op de uitkomsten. Ten slotte is het in dit onderzoek niet mogelijk geweest om naast betrokkenen vanuit de Kleine Schans ook andere instellingen en mensen uit het netwerk te betrekken. Dit kan eveneens van invloed zijn op de wijze waarop de dialoogsessie verlopen is en daarmee de conclusies die men eraan verbindt.



## 5.4 Uitkomsten klanttevredenheidsonderzoek<sup>5</sup>

Uit de vergelijking van de vijf klanttevredenheidsonderzoeken die de gemeente Woudenberg tussen 2015 en 2019 heeft laat uitvoeren, komen de volgende gegevens naar voren. Deze zijn geordend op basis van de voorziening die ten grondslag ligt aan de dienstverlening, namelijk de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo.

### Jeugdwet

- De toegankelijkheid van de dienstverlening is toegenomen over de jaren. In 2020 neemt de toegankelijkheid weer af. De Covid-19 maatregelen zouden hier een rol in kunnen spelen maar ook de lagere respons dat jaar.
- Wat betreft de uitvoering zijn respondenten meer tevreden over de samenwerking tussen verschillende organisaties (62% in 2015 vs. 76% in 2019).
- Het effect van de hulp is niet toegenomen enigszins afgenomen bij items als ondersteuning bij het opgroeien, zelfstandigheid en meedoen in de eigen omgeving.

### Werk en Inkomen

- De tevredenheid over de dienstverlening is van een 7,5 in 2016, na een dip in 2017 (6,9), gestegen naar een 7,7 in 2019. Eenzelfde trend zien we bij de bejegening.
- De wachttijden zijn toegankelijkheid en de bereikbaarheid zijn verbeterd
- De tevredenheid over de consultants is licht toegenomen na een dip in 2017
- De waardering voor het reïntegratietraject is gedaald

### Wmo

- De toegankelijkheid is verbeterd. Inwoners weten beter waar ze moeten zijn (84% vs. 81%) en ze worden sneller geholpen (90% vs. 71%).
- De tevredenheid met de medewerkers en het gesprek is gelijk gebleven
- De tevredenheid over de ondersteuning is nagenoeg gelijk gebleven
- De ondersteuning past wel minder bij de behoefte (69% vs. 89%) van de inwoner en draagt minder bij aan een betere kwaliteit van leven (67% vs. 75%). De oorzaak van de afname in tevredenheid zou kunnen liggen in het feit dat mensen door de transformatie niet altijd meer krijgen waar ze om vragen. Zonder verder onderzoek is deze teruggang in tevredenheid echter niet te duiden.

---

<sup>5</sup> De gehele rapportage over de *analyse van het klanttevredenheidsonderzoek* is binnenkort beschikbaar.

## 6. Conclusie

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke inzichten de combinatie van deze verschillende deelonderzoeken oplevert over de rol van coöperatie De Kleine Schans bij het behalen van de doelstelling van de innovatie in het sociale domein in Woudenberg. In het onderstaande kader zijn de doelstelling en de beoogde impact nogmaals te lezen.

### *Beoogde doelen en impact van nieuwe wijze van werken*

De innovatie in het sociaal domein die met de oprichting van De Kleine Schans in januari 2018 is ingezet, heeft twee doelen. Het eerste doel is het bevorderen van de mogelijkheden om te participeren voor alle inwoners van de gemeente Woudenberg. Het tweede doel is om te komen tot een meer integrale aanpak van professionals (zorgaanbieders), welzijnswerk, vrijwilligers, inwoners en mantelzorgers.

De verwachting is dat door de innovatie zorg en welzijn nog beter op maat kunnen worden georganiseerd en inwoners met een ondersteuningsvraag beter worden bediend. De korte lijnen tussen de medewerkers die uitvoering geven aan de verschillende wetten in het sociale domein moeten zorgen voor maximale integrale inzet, ontschotting, en vermindering van zorgkosten en bureaucratie.

De beoogde impact van de *innovatie* van de dienstverlening is:

- Samen met inwoners komen tot meer lokale, passende en integrale antwoorden op hun ondersteuningsvragen.
- Integrale aanpak van de ondersteuning.
- Minder inzet van specialistische zorg door het stimuleren van preventieve activiteiten en bijtijds inzetten van zorgverlening (lichtere vormen van zorg).
- Inwoners kunnen meedoen in de samenleving en het netwerk is betrokken.
- Verbetering van de samenwerkingsrelaties tussen partners in het sociale domein.
- Het ontwikkelen van een vraaggerichte attitude bij de medewerkers.

Het onderzoek naar de bestuurlijke en beleidsmatige context laat zien dat in de beleidsstukken vooral gesproken wordt over de in het kader staande doelstellingen, maar dat de statuten laten zien dat er ook een zakelijk oogmerk was, namelijk het besparen van de kosten in het sociaal domein. Dat is ook niet verwonderlijk omdat de transitie in het sociale domein (het overhevelen van een aantal taken in het sociaal domein van de landelijke overheid naar de lokale overheid) gepaard is gegaan met kortingen op de budgetten vanuit de vooronderstelling dat het maatwerk dat op lokaal niveau geleverd zou kunnen worden kostenbesparend zou werken. Het is ook zichtbaar in de bezuinigingsdialoog die momenteel wordt gevoerd

Verder laat het onderzoek zien dat de uitvoering van de coöperatie vooral belegd is bij de werkorganisatie. Ook valt op dat de ALV een weinig sturende rol richting werkorganisatie heeft. De bij de start van de coöperatie beoogde rol van sparringpartner van de directeur komt daarmee onvoldoende uit de verf. De ALV lijkt vooral een netwerkfunctie te hebben. Door de ontmoetingen tijdens de vergadering ontstaat er bekendheid met elkaar waardoor men elkaar gemakkelijker kan vinden als er samenwerking nodig is. Daarnaast dragen de werkateliers bij tot het tot stand komen van preventieve activiteiten en het verstevigen van de sociale basis infrastructuur in

Woudenberg. Daarmee lijken vooral de werkateliers bij te dragen aan het behalen van de doelstelling van de innovatie.

Het onderzoek naar bevorderende en belemmerende factoren in de werkorganisatie laat zien dat de werkorganisatie de nodige stappen heeft gezet om de doelstellingen van de innovatie te behalen en de impact te genereren. Het in een gezamenlijk ruimte werken heeft ervoor gezorgd dat consulenten en de medewerkers van het Sociaal Team veel meer van elkaars kennis gebruik maken en elkaar bij casussen betrekken. Door domein overstijgend te werken wordt er sneller gewerkt en beter maatwerk geleverd aan de inwoners met een ondersteuningsvraag. Daarnaast heeft de het Sociaal Team in de afgelopen twee jaar gezamenlijke methodische uitgangspunten ontwikkeld:

- 1) netwerkgericht werken zowel met inwoners als met andere organisaties in Woudenberg
- 2) het in stand houden van de eigen regie van degene die ondersteuning krijgt
- 3) streven naar normalisatie.

Dit leidt ertoe dat het Sociaal Team lichtere vormen van ondersteuning inzet, meer integraal werkt en de blik op buiten gericht heeft: wie is de meest aangewezen om hier steun te bieden. Verder draagt de ALV eraan bij dat signalen vanuit de werkorganisatie geagendeerd kunnen worden in een breed net werk en via de werkateliers omgezet in een collectieve of preventieve aanpak. Ook de formatie van het team Welzijn binnen de werkorganisatie zorgt ervoor dat er voortdurend aandacht is voor collectieve interventies en er steeds naar oplossingen met andere partners in Woudenberg wordt gezocht.

Het onderzoek van drie casussen met behulp van een variant van de effectencalculator bevestigt het beeld dat het sociaal team lichtere vormen van ondersteuning en minder snel specialistische zorg inzet en meer gebruik maakt van ondersteuning uit de eigen omgeving. Hierdoor lijken de kosten lager uit te vallen. Drie casussen achten we echter onvoldoende representatief om hier harde conclusies uit te trekken. Hier dient uitgebreider onderzoek naar gedaan te worden.

Verder is de samenwerking met partners in Woudenberg de afgelopen twee sterk verbeterd. De leden van het Sociaal Team vragen zich bij elke situatie af wie in Woudenberg kan bijdragen aan het verbeteren van de situatie. Met huisartsen en basisscholen begint een gedeelde opvatting te ontstaan over een normaliserende aanpak en op basisscholen vinden ook preventieve activiteiten plaats. Daarnaast is er op casusniveau ook met andere organisaties steeds meer samenwerking.

Als we kijken naar de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek dan zien we dat de tevredenheid over de dienstverlening (toegankelijkheid, snelheid, bejegening, samenwerking tussen organisaties) gelijk is gebleven (Wmo) of behoorlijk is toegenomen (jeugdzorg). Wel zijn de inwoners wat minder tevreden met het effect van de ontvangen ondersteuning. Dit is echter zonder nader onderzoek niet goed te duiden.

Op basis van bovenstaande bevindingen trekken we de conclusie dat de huidige werkwijze van de werkorganisatie leidt tot een meer integrale benadering en dat het doel eigen mogelijkheden van mensen en hun netwerk te benutten in steeds grotere mate gerealiseerd lijkt te worden.

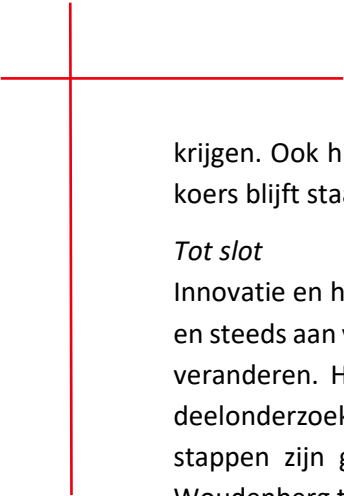
Naast alle positieve ontwikkelingen zijn er ook zorg- en aandachtspunten. Allereerst de financiële kant. De statuten van de coöperatie laten zien dat er met de innovatie niet alleen een verandering van werkwijze is beoogd maar ook een kostenbesparing. Het is de vraag of de hypothese dat een veranderde werkwijze tot voldoende kostenbesparingen leidt bewaarheid wordt en op welke termijn dat dan zichtbaar wordt. De huidige financiële situatie van de gemeente Woudenberg (geen dekkende gemeentebegroting) laat zien dat er geen ruimte is om de uitkomsten af te wachten en dat er nu al ingrepen in het sociale domein noodzakelijk zijn. De werkorganisatie zal naar verwachting nog creatiever moeten worden in het meedenken met mensen om oplossingen te vinden in hun eigen omgeving of steun te zoeken bij lotgenoten of vrijwilligers.

Een ander punt is het politieke en bestuurlijke draagvlak. Hoewel de gemeente met het vormen van de coöperatie de weg van *netwerk governance* ingeslagen lijkt, laten de resultaten van het onderzoek onder de medewerkers van De Kleine Schans zien dat er op het punt van gezamenlijk beleid maken en standvastigheid in de gemaakte keuzes nog het nodige te leren valt. Dit heeft ook te maken de verschillende rollen van de gemeente, enerzijds als lid van de coöperatie en anderzijds als opdrachtgever (en systeemverantwoordelijke voor het sociaal domein). De gemeente is onderdeel van het netwerk, maar moet ook de financiële en juridische kader bewaken. Het is zoeken voor alle geledingen naar een balans tussen eindverantwoordelijk en medeverantwoordelijk zijn, tussen toezicht houden en (mede)uitvoeren.

Het onderzoek naar het functioneren van de ALV laat zien dat met name de werkateliers bijdragen aan het behalen van de doelstelling van de innovatie. Op dit moment zijn er geen vaste criteria om te bepalen of het wenselijk is een werkatelier met een bepaald thema te starten. Door een strakkere koppeling van de inhoud van de werkateliers aan de doelstelling van de coöperatie kan de bijdrage van de werkateliers aan het behalen van de innovatiedoelstellingen vergroot worden. Controle op het doorzetten van de ontwikkelde activiteiten na het afsluiten van de ateliers kan de effectiviteit vergroten.

Ook zijn er issues die vanuit de werkorganisatie lastig te beïnvloeden zijn zoals personeelswisselingen waardoor nieuwe samenwerkingsrelaties moeten worden opgebouwd of de omvang van de regionale zorgaanbieders, het financiële systeem en het gebrek aan motivatie bij sommige specialistische zorgaanbieders om samen te werken die een meer integrale aanpak met de specialistische zorg in de weg zitten. Mogelijk dat voorbeelden uit de andere Nederlandse gemeenten nog tot inspiratie voor verbeteringen op dit punt kunnen leiden.

En last but not least: het slagen van de innovatie is ook afhankelijk van het draagvlak onder de inwoners van Woudenberg. Uiteindelijk gaat de innovatie over het besef bij de inwoners dat er niet voor hen gezorgd wordt maar met en door hen, dat zij aan zet blijven ook als zij ondersteuning



krijgen. Ook hier is een overheid nodig die vanuit alle geledingen achter de door haar ingezette koers blijft staan.

*Tot slot*

Innovatie en het tot stand brengen van samenwerking zijn processen die een lange adem vragen en steeds aan verandering onderhevig zijn door personeelwisselingen of omdat omstandigheden veranderen. Het is een ongoing-proces dat nooit af is. Toch menen we op basis van de vier deelonderzoeken te mogen concluderen dat er door coöperatie De Kleine Schans al succesvolle stappen zijn gezet om tot een meer integrale benadering van de ondersteuningsvragen in Woudenberg te komen en dat de coöperatie als cement werkt voor de sociale basisinfrastructuur in Woudenberg.

## 7. Gebruikte literatuur

- Binkhorst, J., Overkamp, E., Sprinkhuizen, A., & Wilken, J. (2019). *Integraal werken ontrafeld, een theoretisch perspectief in vier vensters*. Utrecht: Hogeschool Utrecht. Interne Uitgave
  - Bokhorst, M, Edelenbos, J., Koppenjan, J.F.M. & Oude Vrielink, M. (2015). 'Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', *Bestuurskunde* 24 (2): 3-16.
  - Gemeente Woudenberg (2017). *Oprichting van en deelname aan Coöperatie De Kleine Schans*. Raadsvoorstel 188598, 12 juni.
  - Gemeente Woudenberg (2017) 'Waarom een coöperatie?'
  - Kwakernaak, M., Deuten, J., Biene, M., Vos, W., Hamdi, A. (2016) *De effectencalculator. Evalueren nieuwe stijl*. Utrecht: Wmowerkplaatsen
  - Leest, J. Bolt, E. Linde, van der, M. (2018) *Verstandig duikelen. De complexe praktijk van sociale professionals*. Wijk bij Duurstede Stichting Presentie
  - Migchelbrink, F. (2013). *Handboek praktijkgericht Onderzoek*. Amsterdam: SWP.
  - Moor, T. de (2013). *Homo Cooperans. Instituties voor collectieve actie en solidaire samenleving*. Oratie, Utrecht: Universiteit Utrecht.
  - Statuten oprichting Coöperatie De Kleine Schans U.A., 27 oktober 2017.
  - Scholte, M., Sprinkhuizen, A. (2018) *Blijf Dweilen! Over sociaal werk en een vasthoudende aanpak van structurele problemen in het sociale domein*. Vakblad Social Work. Houten: BSL
  - [www.effectencalculator.nl](http://www.effectencalculator.nl)
  - <https://www.trouw.nl/nieuws/flinke-tekorten-voor-jeugdzorg-bij-gemeenten~b19c6fd3/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> geraadpleegd op 16-06-2020
  - <https://www.woudenberg.nl/nieuwsoverzicht/krachtig-signaal-door-niet-sluitende-begroting-leidt-tot-verscherpt-financieel-toezicht-voor-gemeente-woudenberg> geraadpleegd op 28-01-2021
- Overig*
- Jaarverslagen, agenda's en notulen ALV De Kleine Schans 2017 t/m 2020.



 **KSI\_HU**

 **SOCIALEINNOVATIE@HU.NL**

 **BIT.LY/AANMELDENKSI**