



ONDERZOEK

SOCIAAL DOMEIN GEMEENTE DEN HELDER

RAPPORTAGE

Geachte lezer,

Voor u ligt het verslag van de oriënteringsfase van het onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau Schouten & Nelissen Research.

Voor vragen zijn wij bereikbaar op telefoonnummer: +31 (0)418 68 8589.

Met vriendelijke groet,

Marian van der Wal &
Mark van de Grift

PROJECTINFORMATIE

Versienummer: 1.0

Projectnummer: P/41007429

Zaltbommel, 15 augustus 2016

SCHOUTEN & NELISSEN

Mevr. Marian van der Wal,

Dhr. Mark van de Grift

Postbus 266

5300 AG ZALTBOMMEL

Uw vraag

Naar aanleiding van de huidige ontstane situatie binnen het Sociaal Domein (SD) van de gemeente Den Helder, heeft de gemeente Den Helder Schouten & Nelissen Research (SNR) gevraagd om een onderzoek uit te voeren binnen het SD. De focus van dit onderzoek zou met name moeten liggen op het gebied van de Psychosociale Arbeidsbelasting (PSA).

In het verleden heeft SNR op periodieke basis reeds onderzoek uitgevoerd onder de medewerkers van de gemeente Den Helder. In het licht van die expertise heeft SNR deze opdracht aanvaard. Om tot een goede vaststelling van de onderzoeksvraag en probleemstelling te komen, heeft SNR het advies uitgebracht om dit traject op te delen in een drietal fasen.

- ✓ Oriënteringsfase;
- ✓ Concretiseringsfase;
- ✓ Uitvoeringsfase.

Het huidige rapport behelst de bevindingen vanuit fase 1: de oriënteringsfase.

Oriënteringsfase

Gedurende de oriënteringsfase hebben de onderzoekers van Schouten Research meerdere manieren van onderzoek toegepast. Allereerst is op basis van documentonderzoek getracht inzicht te krijgen in de huidige situatie binnen het Sociaal Domein. Ter verdieping is medewerkers¹ zowel online, middels een vragenlijst, als offline (vertrouwelijke gesprekken, brieven via post, telefonische afspraken) gevraagd om hun visie op de werkbeleving binnen het Sociaal Domein te delen met de onderzoekers. De medewerkers waarmee gesproken is hebben zelf aangegeven een gesprek op prijs te stellen. Uiteindelijk hebben meer dan 120 belanghebbenden rondom het Sociaal Domein de moeite genomen hun visie te delen met de onderzoekers. Daarnaast zijn ruim 30 documenten en rapportages geraadpleegd om tot een juiste weergave van de huidige werkbeleving te komen.

De grote hoeveelheid door de organisatie beschikbaar gestelde en door betrokkenen aangedragen materiaal hebben er toe geleid dat de oorspronkelijke tijdplanning verschoven is.

Vervolgproces

Na de presentatie van de uitkomsten zullen medewerkers en andere betrokkenen bij het Sociaal Domein tot 1 september in de gelegenheid gesteld worden hun reactie op deze rapportage te geven. Wij kiezen voor deze extra aanvulling op deze fase vanwege de complexiteit en de grote hoeveelheid materialen vanuit de vele informatiebronnen. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid in de juiste verwerking en het daadwerkelijk betrekken van de medewerkers van het Sociaal Domein, willen wij iedereen de mogelijkheid bieden hun beleving en gevoelens kenbaar te maken alvorens de volgende processtappen gezet worden. Het resultaat van deze periode zal weer gedeeld worden.

Vervolgens zullen tijdens fase 2, de concretiseringsfase, de bevindingen uitgewerkt worden in concrete aanbevelingen voor mogelijke interventies.

¹ Daar waar gesproken wordt over medewerkers, betreft dit medewerkers en leidinggevenden.

In de volgende paragrafen wordt aan de hand van de verschillende bronnen van informatie een overzicht gegeven van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de werkbeleving binnen het Sociaal Domein. Wij danken alle belanghebbenden voor hun oprechtheid.

Hartelijke groet,
Schouten & Nelissen Research

Marian van der Wal
Mark van de Grift

Onderzoek Psychosociale Arbeidsbelasting

Onder de medewerkers van het Sociaal Domein is een korte vragenlijst uitgezet, welke inzage heeft gegeven in de stand van zaken ten aanzien van de mate van Psychosociale Arbeidsbelasting (PSA) waar medewerkers mee geconfronteerd worden. De vragenlijst is door 65% van de medewerkers van het Sociaal Domein ingevuld, wat volgens de vuistregels van toegepast wetenschappelijk onderzoek representatief te noemen is. Wel kan de kanttekening geplaatst worden dat onder de respondenten van het onderzoek zich met name medewerkers in vaste dienst bevonden. 30% van de medewerkers op tijdelijke contractbasis hebben deelgenomen aan het onderzoek, ten opzichte van 80% van de medewerkers in vaste dienst.

Psychosociale Arbeidsbelasting

'De meeste mensen brengen een groot deel van hun tijd op hun werk door. De omgang met collega's en cliënten kan veel invloed hebben op hoe iemand zich voelt, zeker als er sprake is van pesterijen, geweld, discriminatie of seksuele intimidatie. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben in de vorm van ernstige lichamelijke en psychische klachten. Ook een hoge werkdruk kan een bron van stress vormen. De werkgever is verplicht grensoverschrijdend gedrag en werkdruk te voorkomen. Maar ook de werknemers zelf dragen hiervoor medeverantwoordelijkheid'

Werkdruk

Werkdruk wordt gekenmerkt als een situatie waarin medewerkers veel werk te doen hebben, extra hard moeten werken om iets af te krijgen en erg snel moeten werken². De resultaten van het onderzoek wijzen uit dat er binnen het Sociaal Domein sprake is van een zeer hoge mate van ervaren werkdruk. Wanneer de resultaten van het Sociaal Domein als totale groep afgezet worden tegen de Nederlandse Benchmark³, dan blijkt dat **medewerkers op alle componenten een relevant hogere werkdruk ervaren**. Een nadere uitsplitsing van de scores, zoals weergegeven in tabel 1, laat zien dat de werkdruk binnen de vijf teams van het Sociale Domein structureel hoog is. Opvallend is echter wel dat met name de scores binnen de teams Participatie en Zorg als zeer hoog gekenschetst kunnen worden.

Om werkdruk als begrip beter te kunnen duiden, is in het onderzoek ook gekeken in hoeverre er sprake is van onderbelasting (het gevoel hebben werk te doen dat weinig beroep doet op de vaardigheden en interesses van medewerkers) en of er sprake is van een mismatch (fit) tussen de capaciteiten van medewerkers en het werk dat zij uitvoeren. De resultaten van het onderzoek, zoals weergegeven in tabel 1, wijzen uit dat zowel op het gebied van onderbelasting, alsmede gelet op de fit tussen capaciteiten en werk, geen relevante verschillen bestaan tussen de totale groep medewerkers van het Sociaal Domein en de Nederlandse Benchmark.

Op basis van de resultaten kan geconcludeerd worden dat medewerkers het gevoel hebben dat **het werk in vaardigheden en qua capaciteiten aansluit bij hen als persoon**. Bekijken we echter de resultaten op teamniveau, dan zien we een brede diversiteit aan scores terug. Met name binnen het Administratiecentrum/Ondersteuning lijkt sprake te zijn van een sterke mate van onderbelasting; medewerkers hebben het gevoel meer te kunnen dan dat er op dit moment van hen gevraagd wordt. Daarentegen blijkt uit de resultaten dat binnen de teams Beleid en Zorg, medewerkers het gevoel hebben dat het werk soms meer van hun capaciteiten vraagt dan op dit moment mogelijk is.

² Karasek, R. A. (1985). Job content questionnaire and user's guide. Lowell: University of Massachusetts.

³ De Nederlandse Benchmark bestaat uit 80.000 respondenten, afkomstig uit de medewerkersonderzoeken van Schouten Research.

Tabel 1

Resultaten onderdelen werkdruk en werkbelasting

	Werkdruk	Fit	Onderbel.
Administratiecentrum / Ondersteuning	6,2	8,2	4,4
Beleid SD	5,7	6,6	3,3
Jeugd	6,0	7,9	2,5
Participatie	7,5	8,0	3,4
Zorg	6,4	6,8	3,6
Sociaal Domein	6,4	7,6	3,4
Benchmark NL	5,0	7,7	3,6

Noot. De kleuring van de scores is tot stand gekomen op basis van een relevant vergelijk met de Benchmark NL. Rode scores staan voor een negatieve afwijking, groene scores voor een positieve, blauwe scores hebben een neutraal karakter.

Ongewenst gedrag

De officiële definitie van Psychosociale Arbeidsbelasting⁴ laat zien dat ook de mate van ongewenst gedrag hierbinnen valt. Binnen de geldende definities betreft het de volgende vijf onderwerpen:

- ✓ **Pesten;**
- ✓ **Seksuele intimidatie;**
- ✓ **Discriminatie;**
- ✓ **Intimidatie;**
- ✓ **Agressie & geweld.**

In het onderzoek is medewerkers gevraagd aan te geven in hoeverre zij geconfronteerd zijn met ongewenst gedrag in de werksituatie. De resultaten geven op elk van de onderwerpen inzicht in de aantallen medewerkers die met elk van de afzonderlijke gedragingen de afgelopen 12 maanden geconfronteerd zijn. De resultaten, weergegeven in tabel 2, laten zien dat medewerkers van het Sociaal Domein binnen de werksituatie **geconfronteerd worden met ongewenst gedrag**. Het ongewenst gedrag uit zich met name op de deelgebieden pesten en intimidatie. Agressie en geweld op de werkvloer wordt door medewerkers niet ervaren. Tot slot zien we in de resultaten terug dat seksuele intimidatie en discriminatie sporadisch ervaren worden.⁵

Opvallend is, dat de bron van het ongewenste gedrag sterk verschilt per deelgebied. Pesten op de werkvloer wordt, vanuit het oogpunt van de medewerker, **zowel vanuit de collega's als vanuit de leidinggevende(n)** ervaren. Intimidatie daarentegen wordt vanuit het oogpunt van de medewerker met name ervaren vanuit de richting van de **leidinggevende**.

Op basis van de resultaten kan geconcludeerd worden dat er binnen het Sociaal Domein **sprake is van ongewenst gedrag, met name in de vorm van pestgedrag en intimidatie**. Uitgaande van een werksituatie waarin geen ongewenste omgangsvormen voorkomen, is elke melding een potentieel risico. Wanneer uit dit oogpunt gekeken wordt naar de resultaten van het onderzoek binnen het Sociaal Domein, dan is **actie zeker gewenst**.

⁴ <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/themas/psychosociale-arbeidsbelasting>

⁵ In tegenstelling tot de resultaten m.b.t. werkdruk is voor deze onderwerpen geen benchmark opgenomen. De normscore m.b.t. ongewenst gedrag is 0%. Daarnaast is vanuit onderzoeksoogpunt bewust de keuze gemaakt om het aantal agressoren te beperken tot 3, met een interne focus.

Tabel 2

Resultaten onderdelen ongewenst gedrag, inclusief agressor

	Ongewenst gedrag		Agressor		
	Nee	Ja	Collega	Leiding	Beide
Pesten	78%	22%	57%	43%	0%
Seksuele intimidatie	98%	2%	50%	50%	0%
Discriminatie	96%	4%	25%	25%	50%
Intimidatie	63%	37%	17%	74%	9%
Agressie & geweld	100%	0%	0%	0%	0%

Noot. In geval van ongewenst gedrag is naar de primaire agressor gevraagd

Aanvulling. Ter vergelijking op basis van de Arbeidsmonitor TNO: Gemiddeld heeft 8% van de werknemers in Nederland te maken met pesten op de werkvloer. Intimidatie wordt gemiddeld door 11% van de werknemers ervaren.

Aanvullende analyses

Binnen het onderzoek zijn ook twee open vragen weergegeven, welke door de onderzoekers op basis van kwalitatieve interpretatie zijn omgezet naar kwalificeerbare onderwerpen. De vragen hebben betrekking op de aspecten van het werk die in de huidige werkcontext de werkbeleving van medewerkers positief, dan wel negatief beïnvloeden.

De kwalitatieve analyse wijst uit dat als **positieve component** van het werk, de collega's en de inhoud van het werk als belangrijkste bronnen van energie gezien worden. Ook wordt de (direct) leidinggevende door een deel van de medewerkers als bron van energie gezien. Inhoudelijk opvallend is de lage meldingsfrequentie van de term burger/klant. Slechts 12 respondenten gaven aan de burger/klant als bron van energie te zien.

Met betrekking tot **negatieve componenten** voor het werk is het beeld meer diffuus. De hoogste meldingsfrequentie ligt op het gebied van leiderschap. Ruim de helft van de medewerkers geeft in haar beantwoording aan dat leiderschap een negatieve impact heeft op het werk. Opvallend is dat naast leiderschap ook de sfeer/samenwerking met andere collega's vaak genoemd wordt. Collega's zijn dus zowel in positieve zin als in negatieve zin een veel gehoord onderwerp. Naast de relationele aspecten van het werk, worden ook onderwerpen gericht op het werk en de werkplek genoemd. Onzekerheid over de toekomst en het ervaren van een angstcultuur zijn beide ook aspecten binnen het werk die een sterk negatief effect hebben op medewerkers. Ook valt op dat de mate van werkdruk, ondanks de in tabel 1 weergegeven hoge werkdruk, slechts door 15 medewerkers als negatief bestempeld wordt. Tot slot geven 14 respondenten aan dat er op dit moment geen negatieve aspecten zijn binnen het werk.

Uit de resultaten kan geconcludeerd worden dat het beeld met betrekking tot het werk **zeer diffuus** is. Daar waar **collega's voor een groot deel van de respondenten als bron van energie gezien worden, blijkt ook dat er ruimte voor verbetering ligt**. Met name in de sfeer en samenwerking. Het is daarnaast opmerkelijk dat de **rol van de leidinggevende(n) door het merendeel van de medewerkers als negatief bestempeld wordt**. Met een meldingsfrequentie van 55 keer (58% van de respondenten) geldt dat dit een van de meest opvallende uitkomsten van deze kwalitatieve analyse is. Tot slot hebben ook randvoorwaardelijke zaken als werkomgeving, inhoud van het werk en werkdruk een grote impact op de respondenten, zowel in positieve als in negatieve zin.

Tabel 3
Resultaten kwalitatief onderzoek

Positief		Negatief	
Onderwerp	Frequentie	Onderwerp	Frequentie
Collega's	62x	Leiderschap	55x
Inhoud van het werk	47x	Sfeer/samenwerking	33x
Leidinggevende	18x	Toekomst	19x
Burgers	12x	Angst/onveiligheid	19x
		Werkdruk	15x
		Werkplek	15x
		Geen	14x

Noot. De minimale meldingsfrequentie is vastgesteld op 10 meldingen

Document- onderzoek

Onderzoek vrij toegankelijke informatiebronnen

Om de huidige situatie binnen het Sociaal Domein vanuit een objectief standpunt in kaart te kunnen brengen, is door Schouten Research niet alleen eigenhandig onderzoek uitgevoerd, maar is tevens gekeken naar de reeds bestaande informatie welke vrij toegankelijk is. Het betreft hier een serie onderzoeken waar het Sociaal Domein mede onderdeel van uit heeft gemaakt, plus de door P&O aangeleverde informatie met betrekking tot verzuim en verloop. In onderstaande paragrafen wordt elk van deze documenten besproken. De te bespreken documenten:

- ✓ **MTO gemeente Den Helder 2012/2014;**
- ✓ **Overzicht verzuim 2015/2016;**
- ✓ **Overzicht verloop 2015/2016;**
- ✓ **Onderzoek RadaR – november 2015**
- ✓ **Onderzoek Omgangsvormen en Integriteit Nathalie Boudrie - oktober 2012**
- ✓ **Rapportage Deloitte – maart 2016**
- ✓ **Jaarverslag vertrouwenspersoon 2015**
- ✓ **Inrichtingsplan Sociaal Domein – juni 2015**

MTO gemeente Den Helder 2012/2014

Onderzoeksbureau Schouten Research heeft in de periode 2012/2014 twee medewerkertevredenheidsonderzoeken (MTO) uitgevoerd onder de medewerkers van de gemeente Den Helder. Gezien de wijzigingen in de organisatiestructuur, is het lastig de resultaten van het onderzoek 1 op 1 om te zetten naar de medewerkers van het Sociaal Domein. Wel is het mogelijk om de belangrijkste conclusies van beide onderzoeken te interpreteren in het licht van de huidige situatie.

Het MTO 2012 kan met een respons van 79% als representatief beschouwd worden. De resultaten van het onderzoek wijzen uit dat medewerkers van de gemeente Den Helder werkzaam zijn in een zeer belastende werkomgeving, waarin echter ook voldoende bronnen van energie aanwezig zijn. Het onderzoeksrapport wijst verder uit dat de gemeente Den Helder werk moet maken van de onderwerpen **transparantie en vertrouwen**, waarbij communicatie met en naar medewerkers verbeterd kan worden. Een ander punt dat uit de aanbevelingen sterk naar voren komt, is het thema **leiderschap**. Actief werken aan het verkleinen van het gat tussen management en werkvloer en investeren in de kwaliteit van leiderschap binnen de organisatie, zijn twee van de aanbevelingen die gedaan zijn.

Het MTO 2014 kan met een respons van 84% eveneens als representatief beschouwd worden. Het onderzoek laat ten opzichte van de resultaten van 2012 een positieve ontwikkeling zien. De onderzoekers stellen dat er op nagenoeg alle onderwerpen een

sterke vooruitgang zichtbaar is, waarbij er wel drie belangrijke aandachtspunten blijven bestaan. Binnen de aanbevelingen blijft het thema **leiderschap** centraal staan. Net als in het onderzoek van 2012 blijkt ook in 2014 dat het gewenste leiderschapsprofiel binnen de gemeente Den Helder niet duidelijk is: welke sociale en taakgerichte capaciteiten zijn noodzakelijk om als leidinggevende werkzaam te zijn binnen de gemeente Den Helder?

Wanneer, op basis van de beschikbare organogrammen, gekeken wordt naar de teams die op dit moment het Sociaal Domein vormen, blijkt dat bovenstaande beschrijvingen van de conclusies en aanbevelingen ook opgaan voor de huidige teams.

Conclusie: **De resultaten van beide MTO's laten zien dat de gemeente Den Helder met name op het gebied van een helder en duidelijk leiderschapsprofiel werk te doen heeft.** De resultaten wijzen verder uit dat de werkbeleving van medewerkers een positieve ontwikkeling doorgemaakt heeft. De resultaten voor de teams vallend onder het huidige Sociaal Domein zijn hier geen uitzondering op.

Analyse verzuim 2015/2016

Uit de aangeleverde cijfers door de afdeling P&O blijkt vanaf de maand oktober 2015 een (forse) stijging van het verzuim in het Team Participatie die nog steeds voortduurt (Juni 2015 – September 2015: gemiddeld 4.79% / Oktober 2015 – Juni 2016: gemiddeld 13.96%). Het totale verzuim in het Sociaal Domein over de periode juni 2015/juni 2016 is licht hoger dan het streefcijfer.

Er is geen nadere kwalitatieve analyse (redenen van het verzuim) met betrekking tot het verzuim ontvangen. Door de Arbodienst is aangegeven dat zij geen verzuimanalyse en/of verslag opmaken.

Er is in de verslagperiode een wisseling van Bedrijfsartsen geweest.

Analyse verloop 2015/2016

Uit de aangeleverde gegevens door de afdeling P&O, blijkt dat in de periode 1-1-2015 / 31-12-2015 sprake is van een verlooppercentage van bijna 4% binnen het Sociaal Domein. Wanneer deze cijfers afgezet worden tegen de landelijke verloopcijfers (6,1%⁶), blijkt dat **de mate van verloop binnen het Sociaal Domein relatief laag is.** Wanneer naar de meest recente periode gekeken wordt (1-1-2016 / 14-7-2016), dan valt geen trendbreuk waar te nemen.

Onderzoek RadaR – november 2015

De gemeente Den Helder heeft medio juli 2015 de firma RadaR opdracht gegeven om een volledigheidcheck te laten uitvoeren op het nieuw opgestelde inrichtingsplan en in relatie daarmee een organisatiescan. Uit de formele opdrachtbevestiging valt op te maken dat de gemeente Den Helder Radar de opdracht heeft gegeven om de volgende twee vragen te beantwoorden:

- ✓ Zijn alle 3-D-taken die Den Helder moet uitvoeren in beeld bij de gemeente, en is de gemeente op stoom met de uitvoering van deze taken? In onze kennismaking noemt u dit compliance.
- ✓ Zijn de 3-D-taken juist belegd, is er sprake van goede onderlinge samenwerking tussen de verantwoordelijken, van goed intern opdrachtgeverschap, en daarmee van een goede relatie met de buitenwereld, i.e. de maatschappelijke partners/aanbieders en regiogemeenten. U noemt dit in control. Met het oog op de op handen zijnde inkoopronde is dit een urgent vraagstuk: u zult daarvoor de feiten & cijfers op orde moeten hebben.

⁶ <http://www.haygroup.com/nl/Press/Details.aspx?ID=37385>

In haar rapportage concludeert Radar het volgende:

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag blijkt dat aan een aantal thema's die van belang zijn voor de beoogde transformatie, nog onvoldoende aandacht is besteed. Het gaat hier om thema's die bij betrokkenen in beeld zijn, maar waarvoor – kennelijk vanwege andere prioriteiten met een hogere urgentie – nog geen tijd is gevonden om hier invulling aan te geven. Naast de door RadaR genoemde thema's zijn er onderwerpen, waarnaar in andere gemeenten veel aandacht uitgaat. Dit zijn onderwerpen, waarvan RadaR uit de gevoerde gesprekken en op basis van de bestudeerde correspondentie niet heeft kunnen constateren dat hiervoor in Den Helder voldoende aandacht is.⁷ Een derde categorie van onderwerpen die RadaR onderscheidt, betreft thema's die vragen om inhoudelijke keuzes. Het gaat niet om de vraag of voldaan wordt aan wet- en regelgeving, maar wél om lokale keuzes die specifiek invulling geven aan (de richting van) de beoogde transformatie. RadaR signaleert dat gemeenten hierin uiteenlopende keuzes maken en constateert dat in Den Helder het besef leeft dat hieraan nog geen richting gegeven is.

RadaR trekt met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag de conclusie dat **de organisatie (de afdeling Sociaal Domein) nog niet 'in control' is**. Men heeft het dan over het basisniveau van de operationele processen en (dus) zicht hebben op (de kosten van) de uitvoering. **Werkprocessen zijn onvoldoende ingericht, informatiesystemen zijn niet volledig operationeel** en er is (mede hierdoor) **onvoldoende zicht op de uitputting van budgetten**. Hierdoor is in zekere zin sprake van 'sturen in de mist'. Omdat onvoldoende duidelijk is in hoeverre de afdeling financieel op koers ligt, is ook niet of nauwelijks te bepalen of bijsturing nodig is.

Verder stelt RadaR dat met het **inrichtingsplan een stevige basis gelegd is om de bedrijfsvoering goed op orde te brengen**. Het plan voorziet daarbij in een route waarlangs dit dient te gebeuren. Het is goed dat het MT het initiatief heeft genomen, maar **verbinding met de gehele afdeling vergt volgens RadaR voortdurende aandacht**. Overigens is dit tweerichtingsverkeer: tegenover de inspanning van het MT om draagvlak te genereren mag inspanning van de medewerkers worden verwacht om zich co-operatief op te stellen vanuit het besef dat de transformatie van het sociale domein alleen slaagt als de gemeentelijke organisatie zelf ook verandert. Vasthouden aan oude rollen en posities is contraproductief en frustreert de opgave die achter de decentralisaties schuilt. Tot slot stelt RadaR vast dat de huidige situatie van het Sociaal Domein in Den Helder **negatiever wordt voorgespiegeld dan gerechtvaardigd is**. Met name over de mate waarin er nu zicht is op de uitvoering in het algemeen en budgetuitputting in het bijzonder laten veel respondenten zich veel kritischer uit dan volgens RadaR nodig is ('we weten helemaal niets').

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag stelt RadaR vast dat **de transformatie van het Sociaal Domein in Den Helder nog in de kinderschoenen staat**. RadaR komt tot die conclusie op basis van de gevoerde gesprekken en bestudeerde documentatie. Daarnaast constateren zij ook dat betrokkenen in Den Helder hierover niet van mening verschillen. Door de focus op alles wat er vóór 1 januari 2015 'geregeld' moest worden en door de achterstand in het voorbereidingsproces door het mislukken van de regionale samenwerking, is de beoogde transformatie niet op gang gekomen en zijn er nauwelijks inhoudelijke keuzes gemaakt, gericht op vernieuwing. In weerwil van het voorafgaande, merkt RadaR op dat er toch ook **veel is bereikt**. Temeer, omdat er uit de door RadaR gevoerde gesprekken soms een beeld opkomt van 'elders is het beter geregeld'. Dat dit niet zo is, blijkt het sterkst uit de gesprekken die RadaR met zorgaanbieders heeft gevoerd.

⁷ Zie rapportage Radar: 151113 rapport Organisatiescan Sociaal domein (blz. 4)

Verder stelt Radar vast dat door het mislukken van de regionale samenwerking in 2014, Den Helder in een **enigszins geïsoleerde positie** terecht is gekomen. Niet alleen moesten alsnog onder hoge tijdsdruk keuzes worden gemaakt in de voorbereiding op de decentralisaties per 2015, ook werden hierdoor de mogelijkheden om van elkaar te leren, in gezamenlijkheid tot (uitwerking van) innovatieve ideeën te komen en aan elkaar te spiegelen, beperkt of teniet gedaan. In de loop van 2015 zijn de regionale banden langzaam weer aangehaald. Echter, de samenwerking die nu in praktische zin gestalte krijgt, is **beperkt verankerd/geformaliseerd**. In die zin lijkt sprake van 'behoedzaam manoeuvreren', en wordt de erfenis van het mislukken van de regionale samenwerking in 2014 nog meegedragen.

Tot slot concludeert RadaR dat zij in de gevoerde gesprekken een **hoge mate van inhoudelijke betrokkenheid** ervaren hebben op de terreinen van zorg en participatie. Wel zijn er **zorgen en een kritische houding ten aanzien van diverse organisatorische en bestuurlijke aspecten**. Maar de 'drive' om met inhoudelijke vraagstukken bezig te zijn biedt 'in de basis' veel potentie om de transformatie op gang te krijgen. Daarin herkent RadaR een aantal mogelijke knelpunten. Enerzijds lijkt er een gebrek aan synergie te zijn tussen bepaalde afdelingen en het management. Anderzijds lijken medewerkers vast te houden aan het "oude bekende repertoire, waar de spanning zit". Het **samen optrekken van management en de afdelingen** is een urgente opgave voor de komende tijd.

Onderzoek Omgangsvormen en Integriteit Nathalie Boudrie - oktober 2012

Het college van de gemeente Den Helder heeft in samenwerking met de vakorganisaties en de OR in de loop van 2012, een onafhankelijke vertrouwenspersoon aangezocht voor de duur van 1 jaar. Op basis van gespreksverslagen met 26% van de medewerkers van de gemeente Den Helder, is door drs. Nathalie Boudrie een rapportage opgesteld waarin de bevindingen en aanbevelingen staan weergegeven naar aanleiding van deze gesprekken.

In haar rapportage stelt Boudrie dat "**ongewenste omgangsvormen in de organisatie zowel een incidenteel als chronisch karakter kennen**". Binnen sommige teams is sprake van een permanente staat van wantrouwen en spanningen tussen leidinggevend en medewerkers. Houding en gedrag liggen aan beide kanten steeds onder de loep en over en weer zijn er verwijten en voelen betrokkenen zich slachtoffer. In de meest brandende kwesties ligt de kijker op de werkelijkheid van de betreffende afdelingsmanager en de betreffende teams dermate ver uit elkaar, dat alleen ingrijpen vanuit de directie nog een verantwoorde suggestie is. Overkoepelend lijkt het alsof medewerkers en leidinggevend samen in de zogeheten "dramadriehoek" terecht zijn gekomen⁸. Binnen de ontstane situatie zijn een aantal factoren te benoemen welke bijdragen aan de ontstane onrust:

- ✓ Sturen op kwaliteit krijgt het eenzijdige karakter van kritiek;
- ✓ Toenemende mate van werkdruk;
- ✓ Angst en toekomstonzekerheid;
- ✓ Gebrek aan wederzijds vertrouwen;
- ✓ Boosheid bij medewerkers over het gedrag van de leidinggevende;
- ✓ Rouw in sommige teams m.b.t. het verlies van "de oude situatie".

Boudrie komt in haar rapportage met een aantal aanbevelingen om de situatie in 2012 te verbeteren:

⁸ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Dramadriehoek>

- ✓ Ga in gesprek om waar mogelijk te de-escaleren, daar waar de problematiek zeer sterk aanwezig is;
- ✓ Bepaal als MT wat er nodig is om medewerkers, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden weer op te lijnen;
- ✓ Organiseer extern workshops om uit de dramadriehoek te komen;
- ✓ Volg duidelijk en transparant procedures en richtlijnen die medewerkers en hun functioneren betreffen.

Rapportage Deloitte - maart 2016

Uit de aangeleverde documenten blijkt de volgende lijn van gebeurtenissen:

Op 28 september 2015 wordt een klachtbrief van 7 medewerkers van het Team Participatie over vermeende misstanden in houding &gedrag en integriteitsschending van een collega ingediend bij de leidinggevende.

In November/December 2015 is een intern onderzoek uitgevoerd naar deze klacht. Het intern onderzoek richtte zich met name op de genoemde feiten in de brief en concludeert dat deze in het onderzoek niet gebleken zijn.

Vervolgens is in December 2015 aan Deloitte Accountancy & Advies B.V. (Deloitte) een opdracht tot 'feitenonderzoek rechtmatigheid uitvoering Participatiewet' verstrekt. In die onderzoeksopdracht wordt als aanleiding de uitkomsten van het interne onderzoek genoemd.

Deloitte heeft, op basis van 51 dossiers uit 2014 en 2015 van geselecteerde medewerkers, de afhandeling van aanvragen betreffende levensonderhoud in het kader van de Participatiewet onderzocht. Bij 22 van de 51 dossiers zijn bevindingen c.q. onduidelijkheden geconstateerd. Dit betrof voornamelijk ontbreken- en/of onduidelijkheid van documenten of vervolgacties.

Door verschillende gesprekspartners wordt het onderzoek van Deloitte aangehaald als de "**klokkenluidersaffaire**". Uit de documenten en gesprekken blijkt het volgende:

De oorspronkelijke klacht had betrekking op 1 medewerker in het team. Het interne onderzoek heeft zich vervolgens breder gericht op het functioneren in het betrokken team en het onderzoek van de meest genoemde klachten. Hiertoe is een bijeenkomst geweest en zijn betrokken medewerkers en de leidinggevende geïnterviewd.

Het externe onderzoek door Deloitte heeft zich vervolgens verbreed naar een dossieronderzoek op de rechtmatigheid van de uitvoering van de werkzaamheden van meerdere medewerkers in het kader van de Participatiewet,.

De aanleiding en noodzaak van de escalatie van de oorspronkelijke klacht naar het onderzoek van Deloitte is door ons niet uit de verstrekte documenten eenduidig te relateren. Er is ons ook niet gebleken wat vervolgens met de bevindingen van Deloitte is gedaan. Wel is er nog steeds sprake van disciplinaire afhandeling van de oorspronkelijke briefschrijvers.

Jaarverslag vertrouwenspersoon 2015

Uit het jaarverslag van de vertrouwenspersoon, zoals aangeleverd door de afdeling P&O, blijkt dat het aantal meldingen bij de vertrouwenspersoon in 2015 zeer sterk toegenomen is. In de periode maart-december 2014 zijn 4 meldingen bij de vertrouwenspersoon gedaan. **In 2015 is het aantal meldingen gestegen naar 21.** In het jaarverslag van de vertrouwenspersoon wordt verder duidelijk dat het aantal meldingen van intimidatie sterk is toegenomen. De relatie tussen melder en aangeklaagde betreft in vrijwel alle gevallen de medewerker-leidinggevende relatie. Belangrijke noot in casu is dat bovenstaande resultaten betrekking hebben op de gehele organisatie. Gesprekken met belanghebbenden rondom het Sociaal Domein geven bovenstaande resultaten echter wel kleur. Derhalve kan, zonder dat concreet aangetoond kan worden dat dit waarheid is, met

aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid gesteld worden dat de meldingen voor een groot deel afkomstig zijn uit het Sociaal Domein.

Inrichtingsplan Sociaal Domein – juni 2015

Dit plan omvat de uitgangspunten en aanpak om de bedrijfsvoering van het Sociaal Domein van de gemeente Den Helder richting en structuur te geven. Ten aanzien van de aspecten waar dit onderzoek zich op richt zijn de volgende onderdelen van belang.

In het document wordt onder *Risico 4: Personeel* de volgende conclusie genoemd:
“Beide bovenstaande punten leiden ertoe dat a) **de werkdruk structureel te hoog is** en b) de bedrijfsvoeringstaken niet zijn belegd en daardoor een grote onzekerheid opleveren bij sleutelfiguren. **Het risico op personele uitval is hierdoor groot.**”

Het onderdeel ‘Personeelsplan voor het Sociaal Domein’ en ‘Maatregel 5: Personeel’ gaat echter uitsluitend in op de formatie en het personeelsbudget en geeft geen nadere uitwerking van maatregelen op beheersing van het genoemde risico.

Kwalitatieve interpretatie

Gesprekken belanghebbenden Sociaal Domein

In de periode mei-juli 2016 hebben onder leiding van beide onderzoekers, gesprekken plaatsgevonden met belanghebbenden rondom het Sociaal Domein. Deze gesprekken zijn tot stand gekomen op basis van vrijwillige aanmelding vanuit de belanghebbenden. Wel zijn er separate afspraken gemaakt met belanghebbenden die toegang hadden tot documenten zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk.

De gesprekken laten een diffuus en complex beeld zien van het Sociaal Domein. Daarin vormt de inhoud van de gevoerde gesprekken een bevestiging van zowel de resultaten van het onderzoek naar de werkbeleving van medewerkers, alsmede de bevindingen uit het documentonderzoek. Een kwalitatieve interpretatie van deze gesprekken wijst uit dat er sprake is van een werkomgeving waarin daadwerkelijk **meerdere versies van de werkelijkheid** bestaan, allen gerechtvaardigd vanuit het eigen perspectief. Vanuit het negatieve perspectief bezien, zijn er twee concrete voorbeelden te noemen die een sterke impact hebben gehad op enerzijds de werkbeleving van medewerkers en anderzijds het functioneren van het Sociaal Domein; de situatie rondom de “klokkenluidersaffaire” en het vertrek van de leidinggevende van het team Zorg. Beide precaire situaties worden aangehaald als exemplarisch voor de gang van zaken binnen het Sociaal Domein. In positieve zin vallen de geluiden op dat het niet alleen negatief is wat speelt binnen het Sociaal Domein, hetgeen ook bevestigd wordt door de eerder aangehaalde onderzoeken.

Conclusies

Kwalitatieve en kwantitatieve analyse

- ✓ Uit het onderzoek naar de **Psychosociale Arbeidsbelasting (PSA)** is af te leiden dat de medewerkers bij het Sociaal Domein een meer belastende werkomgeving ervaren dan de Nederlandse benchmark.
- ✓ Voor alle medewerkers is sprake van een werksituatie met een ervaren hoge werkdruk.
- ✓ Er is bovenmatig (3 maal zoveel als landelijk) sprake van ervaren ongewenst gedrag in de vorm van pesten en intimidatie.
- ✓ Ruim 1/3^{de} van de medewerkers ervaren onveiligheid en een ‘angstcultuur’.
- ✓ Een belangrijk aspect van samenwerking is vertrouwen, zowel tussen management en medewerkers als tussen medewerkers onderling. Dit wordt door een meerderheid van de deelnemers als onvoldoende ervaren.

- ✓ Eerdere onderzoeken en rapportages in de jaren 2012 – 2015 bevestigen de huidige bevindingen en bevatten eensluidende aanbevelingen. **Het lerend vermogen van de organisatie** lijkt echter beperkt. Met de aanbevelingen lijkt niets gedaan.
- ✓ **De organisatiedynamiek** binnen het Sociaal Domein is onrustig te noemen. Enerzijds als gevolg van de veranderde maatschappelijke context en doelstellingen als gevolg van de decentralisaties en transitie in het sociale domein. Anderzijds is in de organisatie sprake van veel wisselingen in het managementteam en inhuur/tijdelijke contracten.
 - ✓ De mate van invloed van de veranderingen in het werk wordt verschillend benoemd. Vanuit het management wordt aangehaald dat dit voor de medewerkers tot veel onzekerheid en hoge werkdruk leidt. Door medewerkers wordt aangegeven dat de werkdruk hoog is maar dat zij geen onzekerheid ervaren als gevolg van de veranderingen in werkinhoud en werkwijze.
 - ✓ Er is duidelijk sprake van een tweedeling in beleving van de organisatiedynamiek binnen het Sociaal Domein. Een deel van de medewerkers (ongeveer 30%) wijst nadrukkelijk naar de managementwisselingen en stijl van leidinggeven als oorzaak voor de ontstane situatie. Anderen geven aan met name last te ervaren van de voortdurende onrust en negatieve sfeer zonder nadere toelichting van de oorzaak.
 - ✓ Er is bij het Sociaal Domein sprake van bovengemiddeld ervaren van onzekerheid en onveiligheid. Deze situatie is binnen de gemeente Den Helder (MTO 2012/2014 en Boudrie) al enige jaren aanwezig. Uitgaande van de geanalyseerde documenten lijkt de huidige situatie binnen het Sociaal Domein een uitbarsting van een al langer aanwezige problematiek binnen de gemeente Den Helder.
 - ✓ Zowel door medewerkers en betrokken externen worden aspecten genoemd waaruit blijkt dat de mate van vertrouwen in het oplossend vermogen van de organisatie zeer laag is. De escalatieroute binnen de organisatie bij problemen of ervaren onrecht, wordt niet vertrouwd waardoor incidenten tot grote proporties uit kunnen groeien. Dit leidt tot steun zoeken in de omgeving, vakorganisaties en media.
- ✓ **Leiderschap**
 - ✓ Er is sprake van een veranderende werkcontext als gevolg van de veranderde rol van gemeenten in de samenleving. De gemeente Den Helder en/of het managementteam van het Sociaal Domein lijkt onvoldoende in staat geweest om een groot deel van de medewerkers mee te nemen in die verandering. De technisch/zakelijke kant van de verandering lijkt goed geborgd, echter de menselijke kant en met name het verandervermogen van de medewerkers is sterk onderbelicht gebleven.
 - ✓ Het gewenste en noodzakelijk leiderschapsprofiel bij het Sociaal Domein is niet duidelijk benoemd en in beeld.
- ✓ **Teams**
 - ✓ Binnen de teams en tussen de teams lijkt sprake van verschillende bewustwording en ervaringen met betrekking tot de huidige problematiek maar ook ten aanzien van de noodzakelijke veranderingen in doelstelling en werkwijze.
 - ✓ Voor alle teams is er sprake van een te hoge werkdrukbeleving door de medewerkers en wordt de sfeer/samenwerking als negatief ervaren.
- ✓ **Medewerkers**

- ✓ Door medewerkers wordt de huidige problematiek niet eenduidig ervaren. Ook persoonlijke en collegiale gebeurtenissen uit de afgelopen jaren lijken nog steeds onderwerp van gesprek te zijn en negatieve invloed te hebben.

De onderzoeksvraag

Wat zijn de juiste en meest effectieve interventies die leiden tot een verbetering van de arbeidssituatie in het Sociaal Domein?

Alvorens aan de slag te gaan met interventies binnen het Sociaal Domein als geheel, zullen eerst “brandjes” geblust moeten worden. Hoewel, zoals beschreven, de problematiek breder lijkt, is er een aantal gebeurtenissen voorgekomen die de grondslag vormen voor de huidige situatie en escalatie. De standpunten daarin zijn bovenmatig ‘fel’ en ongenueanceerd te noemen. Dit lijkt het gevolg te zijn van het al langere tijd ervaren van wantrouwen en onveiligheid en verharding van standpunten en opvattingen. Deze mate van verharding zorgt er bovendien voor dat mogelijke brede interventies, op dit moment, niet zonder meer geaccepteerd zullen worden en het proces zelfs kunnen verstoren. In het algemeen gelden de volgende voorwaarden:

- ✓ De eventuele interventies zullen onherroepelijke en onvoorwaardelijke steun van zowel het management als het bestuur vragen.
- ✓ De interventies zullen zo breed en intensief mogelijk besproken en toegelicht moeten worden met veel aandacht voor de mogelijke neveneffecten.

In de concretiseringsfase zal antwoord gegeven worden op bovenstaande vraag en zullen we adviseren hoe effectieve interventies op maat ingezet kunnen worden. Dit zal kunnen leiden tot een gereedschapskist voor het Sociaal Domein. We schatten in dat het zal gaan om verschillende interventies op alle drie niveaus: leiderschap, teams en medewerkers.

'HET SCHIP
IS ZO STERK
ALS ZIJN
BEMANNING.'

- JAN SCHOUTEN