



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Divosa / Martin Heekelaar

Onderzoek

Einddatum – 1 december 2007

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

# Op het doel af. Essays over sturing van een sociale dienst

## Conclusie

De publicatie "Op het doel af" bevat essays over de strategische managementcyclus. Over beleid en organisatie, en over meten en sturen. Hoe kan de lokale sociale dienst haar opdracht duidelijker krijgen? Wat is de lokale missie, vanuit welke visie kan deze verder ontwikkeld worden? Waar stuurt de manager van de sociale dienst eigenlijk op? En hoe doet hij dat vervolgens? Hoe kan hij zicht blijven houden op mensen ondanks de toegenomen druk om financieel te presteren?

"Op het doel af" bevat duidelijke opvattingen van zeer diverse auteurs. De publicatie geeft geen kant-en-klare antwoorden. Wel bevat het een rijkdom aan ideeën en dus inspiratie voor doelgericht sturen van een sociale dienst.

Bron: Divosa

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/rtzwzoej>



De Wet werk en bijstand wordt algemeen gezien als een groot succes. Sturing op de eigen visie, de doelen aan de horizon op de langere termijn en het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid blijven echter vaak nog wat op de achtergrond.

Deze Divosa-publicatie *Op het doel af* bevat essays over de strategische managementcyclus. Over beleid en organisatie. En over meten en sturen. Hoe kan de lokale sociale dienst haar opdracht duidelijker krijgen? Wat is de lokale missie, vanuit welke visie kan deze verder ontwikkeld worden? Waar stuurt de manager van de sociale dienst eigenlijk op? En hoe doet hij dat vervolgens? Hoe kan hij zicht blijven houden op mensen ondanks de toegenomen druk om financieel te presteren?

*Op het doel af* bevat duidelijke opvattingen van de zeer diverse auteurs. De publicatie geeft geen kant-en-klare antwoorden. Wél bevat het een rijkdom aan ideeën en dus inspiratie voor doelgericht sturen van een sociale dienst.

Op het doel af

# Op het doel af

*Essays over sturing van een sociale dienst*

Divosa

Essays

# Op het doel af

*Essays over sturing van een  
sociale dienst*



Divosa is de vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken (voor wie kan en moet) en anders door deelname aan het maatschappelijk leven (voor wie nog kan). Divosa ondersteunt haar leden in hun werk om (kwetsbare) burgers te laten meedoen aan de samenleving. Divosa doet dit door lobbyen, netwerken en brengen van kennis en inspiratie.

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door het ministerie van SZW.

## **DIVOSA**

### *Bezoekadres*

Verenigingsbureau Divosa  
Oudenoord 174  
3513 EV Utrecht

### *Postadres*

Postbus 407  
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030 233 37 26

E [cb@divosa.nl](mailto:cb@divosa.nl)

I [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

## **COLOFON**

### *Uitgave*

© december 2007, Divosa, Utrecht  
ISBN 9789075892369

### *Eindredactie en samenstelling*

Martin Heekelaar, Divosa

### *Eindredactie en productie*

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

### *Ontwerp*

Rolf Resink, Martijn Slot,  
RLF Communicatieve vormgeving

## **Op het doel af** **Essays over sturing van een sociale dienst**

## Voorwoord

Met de invoering van de WWB in 2004 ging voor veel gemeenten een langgekoesterde wens vervulling: niet langer staan wetten en regels of het systeem centraal, maar de vraag wat mensen nodig hebben. Bovendien, zo was de belofte en ons verlangen: we mogen zelf aan 'de knoppen' zitten.

Met de de WWB zijn gemeenten volledig financieel en beleidsmatig verantwoordelijk. Lokaal maken zij het beleid. Doel: minder mensen in de bijstand en meer mensen vanuit de bijstand naar meedoen in de samenleving. En als het kan aan het werk. Mensen naar hun talent en tot hun macht en wasdom laten komen. Dat is het nieuwe adagium. De stad of regio kiest wat de stad of regio nodig heeft, en dat komt de burger ten goede. Meer maatwerk en grote betrokkenheid van de lokale politiek en het lokale bestuur bij de uitvoering. En dat met minder rapportage.

We zijn nu vier jaar verder. Het kabinet bereidt de evaluatie van de WWB voor. En ook ik vraag me af: heeft de nieuwe wet gebracht wat we ervan hebben verwacht?

Het succes van de WWB wordt doorgaans afgemeten aan het verminderd aantal mensen in de bijstand. Op 'het hoogtepunt' waren bijna 570.000 mensen afhankelijk van een bijstandsuitkering. Op dit moment is het aantal mensen in de bijstand landelijk gezien bijna gehalveerd. In augustus 2007 waren er 285.000 bijstandsgerechtigden jonger dan 65 jaar. In dat opzicht is de WWB dus een succes. Ook medewerkers van sociale diensten zijn vrijwel unaniem enthousiast over de wet. En ook de meeste klanten van de sociale dienst zijn tevreden.

En toch is er dat andere geluid. Ontevredenheid over de beperkte sturingsmogelijkheid door budgetonzekerheid als gevolg van het nieuwe financieringssysteem. Ergernis en zware verzuchtingen over het laat in het uitvoeringsjaar definitief vaststellen van het budget. Er is ook gemor te horen geweest over de weliswaar afgenomen rapportageplicht aan het Rijk, maar een toenemende druk op rapportage en verantwoording aan de lokale accountant en/of de eigen afdeling middelen. Tijdens de implementatie van de WWB en de eerste jaren is in (financieel) verantwoord sturen veel energie gaan zitten. Misschien is door het reëel bestaande financiële risico toch ook wat blijven liggen: sturing op de eigen visie, de doelen aan de horizon.

Deze Divosa-publicatie *Op het doel af* bevat negen bijdragen. Essays over de strategische managementcyclus. Over beleid en organisatie. En over meten en sturen. Daarnaast is een tweetal sprekende bussiness cases opgenomen: Almere en Haarlem.

*Op het doel af* is een bladerboek, geen handreiking. De essays bevatten duidelijke opvattingen van de zeer diverse auteurs. Afhankelijk van de door managers ervaren helderheid in het politieke en bestuurlijke opdrachtgeverschap kunnen zij hun keuzes en doelen scherpen. Hoe kan ik mijn opdracht duidelijker krijgen? Wat is mijn lokale missie, vanuit welke visie wil ik mijn dienst verder ontwikkelen? Waar stuur ik eigenlijk op? En hoe doe ik dat vervolgens? Hoe kan ik zicht blijven houden op mensen ondanks de toegenomen druk op managementverantwoordelijkheid?

Opvallend in *Op het doel af* zijn de paradoxen: zie ik kijkend naar mijn dashboard nog wel in welke omgeving ik me beweeg, en waar ik uiteindelijk heen wil? Moet ik starten met volumebeheersing, of moet ik vanuit een volumetaakstelling naar mensen kijken? En al die boekenwijsheid, met al dat goedbedoelde managementadvies: hoe komt het nou dat we dat in de weerbarstige praktijk eigenlijk wel weten, maar toch veel minder consequent lijken te doen?

Geen kant en klare antwoorden. Geen oplossing voor al uw problemen. Wel een brede rijkdom aan ideeën en opvattingen. Met het actieprogramma 'Iedereen doet mee' van dit kabinet en de daarbij afgesloten bestuursakkoorden is de lat weer wat hoger gelegd. Wat sturing op resultaat voor u in uw praktijk betekent, is belangrijker dan ooit.

Mijn warme dank gaat uit naar de auteurs van deze bundel. In het bijzonder wil ik Martin Heekelaar bedanken, omdat hij behalve auteur ook de 'gangmaker' is geweest van dit project. Yolanda van Empel wil ik bedanken voor haar uitstekende werk in de eindredactie en productiebegeleiding van deze publicatie.

Ik wens u toe dat deze bundel een inspirerende bijdrage levert aan uw werk.

*Tof Thissen*  
voorzitter Divosa

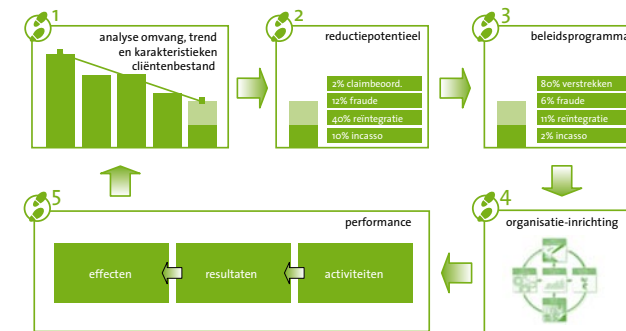
## Inhoud

Inleiding	9
De WWB in historisch perspectief <i>Martin Heekelaar</i>	13
<b>DEEL 1: MISSIE, VISIE EN STRATEGIE</b>	
1. Het succes van de sociale dienst <i>Martin Heekelaar</i>	19
2. Koers zetten en houden <i>Leo Aarts</i>	33
<b>DEEL 2: BELEID EN ORGANISATIE</b>	
3. Het werkbudget investeren in toekomstig rendement <i>Bram Berkhout en Luuk Mallee</i>	59
4. Sturen op betrokkenheid; sociaal beleid als conditie voor duurzame financiële houdbaarheid <i>Leni Beukema en Piet Leenders</i>	73
5. De Werkacademie: sturen vanaf de poort <i>Dick Vink</i>	89
6. De ondernemende organisatie, let's play DARTS! <i>Eric Dorscheidt en Theo Kivits</i>	105
<b>DEEL 3: METEN EN STUREN</b>	
7. Beter zicht op blinde vlekken <i>Theo Dijkstra</i>	117
8. Sociale dienst op ontdekkingsreis: een balans tussen innovatie en control <i>Alexandra Bartelds en Diana Starmans</i>	131
<b>DEEL 4: INTEGRAAL BEELD (CASUSSEN)</b>	
9. AlmereSWITCH: de knop om <i>Robert Capel</i>	145
10. Strategisch bedrijfsplan 2007-2010 SoZaWe Haarlem	165
Literatuurlijst	191
Over de auteurs	195

# Inleiding

## DE COCKPIT VAN DE SOCIALE DIENST

In 2005 publiceerde Divosa een studie onder de titel *De cockpit van de sociale dienst*, een WWB-besturingsfilosofie voor de financiën. Het boekje was uitgebracht om managers van sociale diensten een handreiking te bieden voor de implementatie van de WWB. De inhoud was sterk financieel gedreven en daarom gericht op het zo veel mogelijk verminderen van de uitgaven en het bijstandsvolume. De besturingsfilosofie hield in dat de manager in vijf stappen de beleidsdoelen realiseerde met de beschikbare middelen.



Figuur: Aspecten van de WWB-besturingsfilosofie

## VAN REGELGERICHT NAAR RESULTAATGERICHT

Het boekje bewees zijn nut omdat de sociale diensten met de invoering van de WWB moesten omschakelen van een regelgerichte uitvoeringsorganisatie naar een resultaatgerichte organisatie waarbij op gemeente-niveau de plannen en doelen moesten worden geformuleerd. De besturingsfilosofie maakte het mogelijk om snel en eenvoudig over te schakelen naar een organisatie die handelde volgens de eisen van de WWB.

## AANLEIDING VOOR DEZE BUNDEL

We zijn nu twee jaar verder. De omstandigheden en de inzichten zijn veranderd. Hoewel er een forse daling plaatsvindt, blijft de aandacht voor het bijstandsvolume onverminderd belangrijk. Sociale diensten hebben een grote omslag gemaakt en hebben veel bereikt. Maar in een veranderende omgeving zijn er altijd verdere verbeteringen mogelijk. Zo vraagt de samenstelling van het WWB-



bestand om een andere aanpak. Bovendien komt er veel op de sociale diensten af. Gemeenten worden de aanjager van het regionaal arbeidsmarktbeleid, de samenwerking met UWV en CWI wordt verder geïntensiveerd, evenals de maatschappelijke deelname van mensen.

### GEEN STANDAARDRECEPT

Een standaardrecept of een blauwdruk voor de sturing van een sociale dienst bestaat niet. Telkens is maatwerk nodig. De manager van een sociale dienst zal daarvoor moeten zorgen. Een succesvolle organisatie ontstaat door het hebben van een heldere visie en het slim en creatief handelen. Deze bundel bevat bijdragen van verschillende auteurs. Het doel is dat managers van sociale diensten ideeën opdoen die ze kunnen gebruiken voor de eigen organisatie.

### DE STRATEGISCHE MANAGEMENTCYCLUS

De bundel bestaat uit vier delen. De eerste drie delen volgen de stappen van de strategische managementcyclus: (1) de missie, visie en strategie geven antwoord op de te bereiken doelen, (2) het te voeren beleid en de organisatie geven aan op welke wijze de doelen moeten worden gerealiseerd, (3) door het meten van de resultaten en eventuele bijsturing worden de doelen bereikt. Het vierde deel gaat in op alle facetten van de managementcyclus.

### MISSIE EN VISIE

In hoofdstuk 1 verkent Martin Heekelaar de resultaten van de WWB en onderzoekt waar de gemeenten nu staan. Vervolgens worden de verschillende ontwikkelingen geanalyseerd waarmee sociale diensten bij hun uitvoering rekening moeten houden. Een omgevingsanalyse is essentieel om tot een juiste strategie te komen. Tot slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor het strategisch management om de kans op succes zoveel mogelijk te vergroten.

Daarna beschrijft Leo Aarts in zijn hoofdstuk 'Koers zetten en houden' hoe op een geavanceerde manier analyses kunnen worden uitgevoerd van het bijstandsbestand. Dergelijke analyses maken onderdeel uit van de omgevingsanalyse. Op basis daarvan worden doelstellingen geformuleerd. Het WWB-kompas presenteert een concept waarmee de prestaties kunnen worden gemeten en op basis waarvan eventuele bijsturing moet plaatsvinden. Feitelijk valt dat onderdeel onder het kopje 'meten en sturen', dat hierna wordt behandeld.

### BELEID EN ORGANISATIE

Het beleid van de sociale dienst kan voor een belangrijk deel worden gefinancierd vanuit het werkdeel. Ondanks het belang van gemeenten om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen, blijft er jaarlijks veel geld over. Bram Berkhout en Luuk Mallee lichten in hun essay de oorzaken van de (structurele) onderbenutting van het werkbudget toe. Tevens geven zij handvatten voor managers van sociale diensten om de benutting van het werkbudget te vergroten en tegelijkertijd reïntegratie effectiever te maken.

Het beroep op de WWB is de laatste jaren sterk afgenomen. Gemeenten hebben dat bereikt door de korte slag, met name een strengere controle aan de poort en meer fraudebestrijding. De WWB heeft het denken in 'schadelastbeperking' gestimuleerd. Dat heeft veel resultaat opgeleverd. Zeker met het veranderen van de samenstelling is het de vraag of niet steeds meer moet worden overgestapt op het concept van 'investeren in mensen'. Leni Beukema en Piet Leenders laten in hun bijdrage zien dat alleen sociaal beleid dat daadwerkelijk investeert in (mogelijkheden van) klanten, medewerkers en organisatie, leidt tot duurzaam en houdbaar maatschappelijk én financieel rendement.

Eén van de successen van de WWB wordt verklaard door de toepassing van work first. Work first is een breed containerbegrip, maar in de meeste gemeenten betekent het dat mensen die komen voor een uitkering direct werk krijgen aangeboden. Een belangrijke pleitbezorger van dat concept in Nederland is Dick Vink, die work first in veel gemeenten heeft ingevoerd. Een verdere doorontwikkeling van het concept is de werkacademie. Dick Vink beschrijft in zijn bijdrage de werking van de werkacademie.

Vlaardingen was één van de eerste gemeenten in Nederland die het aantal bijstandsgerechtigden fors wist te verlagen. De aanpak van destijds is nog steeds actueel. Let's play DARTS! Darts staat voor Doelgericht, Ambitie, Resultaatgericht, Trots en Samen. In het essay beschrijven Theo Kivits en Eric Dorscheidt deze aanpak. De aanpak is praktijkgericht, maar wordt in het hoofdstuk getoets aan de theorie. 'Het gaat om een organisatie-ontwikkeling waarbij 'hard' gestuurd is op ogenschijnlijk 'zachte' waarden.'

## METEN EN STUREN

De prestaties worden gemeten en zonodig stuurt het management bij. Daartoe richten veel sociale diensten een zogenaamde cockpit of een dashboard in. Maar de vraag is of een manager van een sociale dienst blind kan varen op meetbare managementinformatie en of er niet meer nodig is om de organisatie goed te kunnen besturen. Theo Dijkstra laat in het hoofdstuk 'Beter zicht op blinde vlekken' zien dat alleen de meetbare managementinformatie niet volstaat. Hij beschrijft de blinde vlekken en de manier waarop managers er zicht op krijgen.

Het management en het bestuur stellen de doelen van de organisatie vast. De neiging van de manager is om met behulp van allerlei indicatoren strak te monitoren en te sturen. De uitkomst is vaak suboptimaal. Medewerkers zijn een groot deel van hun tijd bezig met het vastleggen en verantwoorden en bekommeren zich om het op orde hebben van de papieren werkelijkheid en niet waar het daadwerkelijk om gaat: het bieden van individueel maatwerk gericht op het zo snel mogelijk weer aan de slag gaan. Er bestaat een spanning tussen wat sociale diensten verstaan onder control en beheer en een ondernemende en innovatieve sociale dienst. Adequaat kunnen 'dealen' met deze paradox is dé uitdaging voor sociale diensten. Een lerende organisatie en leiderschap met lef zijn daarvoor de sleutelwoorden, betogen Diana Starmans en Alexandra Bartelds in het hoofdstuk 'Sociale dienst op ontdekkingsreis: een balans tussen innovatie en control'.

## INTEGRAAL BEELD

Het laatste essay beschrijft een praktijksituatie. Alle stappen van strategieontwikkeling tot aan de uitvoering worden beschreven. De sociale dienst van Almere startte in 2006 met een omvangrijk veranderingsprogramma: AlmereSwitch. Het doel was om te veranderen in een resultaatgerichte organisatie die klanten snel weer aan het werk helpt. Deze verandering behelst vele facetten zoals cultuur, structuur, processen, ict en personeelsbeleid. Robert Capel gaat in zijn essay in op de noodzaak en opzet van het programma evenals de verschillende stappen in het proces.

Tot slot is er in de bundel een voorbeeld van een strategisch bedrijfsplan opgenomen. In het plan beschrijft en onderbouwt de sociale dienst van de gemeente Haarlem de missie, visie, doelstellingen en de manier waarop deze moeten worden gerealiseerd.

# De WWB in historisch perspectief

*door Martin Heekelaar*

## PROBLEMEN ONDER HET OUDE REGIME

In 2004 werd de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Deze wet verving de Algemene bijstandswet (Abw) en de regelingen voor gesubsidieerde arbeid (Wet inschakeling werkzoekenden en de Instroom/Doorstroom-regeling). De WWB kwam neer op een systeemverandering waardoor de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten volledig veranderde. Doel: de uitvoering (lees: de gemeentelijke sociale diensten) moest zich primair zou gaan richten op het verkrijgen en behouden van reguliere arbeid van klanten. Tot dan toe waren sociale diensten teveel gericht op het rechtmatig verstrekken van bijstandsuitkeringen, zo was de gedachte. En gesubsidieerde arbeid fungeerde vaak als eindstation in plaats dat het mensen een stap verder bracht op weg naar een reguliere baan. Het gebrek aan doorstroming veroorzaakte dat mensen met een te hoge kwalificatie de gesubsidieerde arbeidsplekken bezet hielden ten koste van minder kansrijke groepen.

## OORZAKEN

Een belangrijke oorzaak van de problemen was de besturingsfilosofie van het Rijk. Het Rijk bepaalde de doelstellingen en de middelen en de gemeenten voerden uit. De aansturing gebeurde via wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken. De betaalde uitkeringen konden vrijwel volledig bij het Rijk worden gedeclareerd. Voor elke gecreëerde gesubsidieerde arbeidsplek ontving de gemeente een forse financiële vergoeding. Er waren geen financiële stimulansen gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid van mensen.

## KWALITEITSBORGING

Om de kwaliteit van de systematiek te waarborgen ontstond een omvangrijk controleapparaat. Dat leidde tot veel bureaucratie en afrekening op rechtmatigheidscijfers. Dat ging ten koste van de dienstverlening en het leidde af van waar het werkelijk om ging. Ondertussen waren de sociale diensten – die sinds de periode van massawerkloosheid in de jaren tachtig steeds meer uitkeringen te verwerken hadden gekregen – verworden tot uitkeringsfabrieken. Formeel vielen de diensten onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Feitelijk

gedroegen ze zich als uitvoeringskantoren van het Rijk. Door de beperkte ruimte en het beperkte belang was het verantwoordelijkheidsbesef en de aansturing door het lokale bestuur en de gemeenteraad marginaal.

#### **GESUBSIDIEERDE ARBEID: SLACHTOFFER VAN EIGEN SUCCES**

De gesubsidieerde arbeid ontstond medio jaren negentig. De bedoeling was goed. Door middel van arbeid moesten mensen weer in hun kracht worden gezet en konden ze weer deelnemen aan de samenleving. De toenmalige minister van Sociale Zaken, Ad Melkert, startte een omvangrijk programma en zette gemeenten ertoe aan om zoveel mogelijk mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats te krijgen. De regeling werd uiteindelijk slachtoffer van het eigen succes. Op het hoogtepunt waren er 90.000 zogenoemde Melkertbanen. Vaak waren de mensen (te) hoog gekwalificeerd, waardoor de betrokken organisaties, zoals parkeer- en stadswachten, scholen en zorginstellingen, geen belang hadden bij doorstroming. De betrokkenen werden zo onnodig vastgehouden en hun ontwikkelingsmogelijkheden werden beperkt. De mensen die het echt nodig hadden kwamen niet aan bod.

#### **BALKENENDE I BREEKT RADICAAL UITVOERINGSPRAKTIJK**

Het kabinet Balkenende I brak radicaal met de gegroeide uitvoeringspraktijk. Achter de schermen was al jarenlang voorwerk verricht. Het ministerie van Sociale Zaken stuurde steeds meer aan op aandacht voor werk. Dat bleek onder andere uit de nieuwe Algemene bijstandswet van 1996 (nAbw) en de Agenda voor de Toekomst waarin SZW en de VNG afspraken maakten over reïntegratie. De drijvende kracht achter de WWB was vooral het ministerie van Financiën onder leiding van minister Gerrit Zalm. In 1996 werd door een werkgroep onder leiding van Walter Etty uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de bijstand te budgetteren. In 2001 nam het ministerie het initiatief om onderzoek te doen naar de toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Dat leidde tot het rapport 'Aan de Slag'. Dat betoogde dat het systeem volledig was vastgelopen en dat onnodig veel mensen afhankelijk waren geworden van ondersteuning door de overheid. Het systeem zou vlotgetrokken moeten worden door decentralisatie van beleid en de bijstand zou moeten worden gebudgetteerd, waardoor gemeenten financieel voordeel zouden hebben van een goede uitvoering van de wet en van zo min mogelijk mensen afhankelijk van de bijstand.

#### **PAARS**

Tijdens de Paarse kabinetten kreeg Gerrit Zalm (VVD) niet de mogelijkheid om zijn ideeën door te voeren. Dat stuitte vooral op weerstand van zijn politieke rivaal Ad Melkert (PvdA). Vermoedelijk had dat te maken met een fundamenteel verschil van inzicht in de mogelijkheden van de landelijke overheid om vorm en inhoud te geven aan (lokaal) sociaal beleid. Bij de totstandkoming van het eerste kabinet Balkenende kreeg Gerrit Zalm, die ondertussen partijleider van de VVD was geworden, deze kans wel. Toen werd besloten om de bijstand en het arbeidsmarktbeleid te decentraliseren en de gemeenten volledig financieel verantwoordelijk te maken.

#### **MARK RUTTE**

De eer om de WWB in te voeren viel te beurt aan VVD-staatssecretaris Mark Rutte. Hij creëerde in korte tijd draagvlak voor de invoering van de wet die een absolute breuk betekende met het verleden en waarmee enorme belangen waren gemoeid. Aanvankelijk voelden veel gemeenten en de VNG helemaal niets voor de WWB. Velen vroegen zich af waarom zo'n radicale systeemwijziging nodig was. Het beeld bestond dat de uitvoering prima op orde was en men voelde zich beledigd dat er kennelijk financiële prikkels nodig waren om beter te gaan werken. Mark Rutte creëerde draagvlak zowel links als rechts, door overtuiging. Hij ging op onorthodoxe wijze op zoek naar medestanders. Naast het traditionele bestuurlijk overleg met de VNG, deed hij dat op vele andere manieren van overleg met gemeenten en andere belanghebbenden. Rutte hield daarbij consequent vast aan de uitgangspunten van de wet zoals werk boven inkomen.

#### **TOF THISSEN**

Met name Mark Rutte en Tof Thissen, de voorzitter van Divosa, vonden elkaar in de boodschap dat iedereen in staat moet worden geacht om door middel van werk in zijn eigen bestaan te voorzien en pas als dat niet kan recht bestaat op een uitkering. Het standpunt van de vereniging van socialedienstdirecteuren vormde een belangrijke steun in de rug van de staatssecretaris. Die steun kwam hem goed van pas bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer. Hij kreeg steun van een ruime meerderheid in de Tweede Kamer. Hij hoopte echter ook op steun van de PvdA. De partij stemde onder aanvoering van woordvoerder Saskia Noorman-Den Uyl unaniem tegen. Het is nooit helemaal duidelijk geworden waarom de fractie zoveel moeite had met de wet. Vermoedelijk was het een mengeling van politiek opportunisme (de PvdA zat in de oppositie) en de oprechte

angst dat de financiële prikkels een negatief effect zouden hebben op de kwaliteit van de dienstverlening, ten nadele van de zwakkeren in de samenleving.

### **EERSTE KAMER**

De behandeling in de Eerste Kamer liep anders. Gezien de samenstelling van de Kamer (de coalitiepartijen hadden een meerderheid) was het vanaf het begin af aan de verwachting dat het voorstel het zou halen. Tot op het laatste moment bleef het echter spannend wat de PvdA zou doen. Achter de schermen werd stevig gelobbyd door leden van de Tweede Kamer-fractie. Het kon toch niet zo zijn dat de Eerste Kamer anders zou stemmen dan de Tweede Kamer? Dat gebeurde dus wel. Uiteindelijk stemden, onder leiding van woordvoerder Simon van Driel, oud-directeur van de sociale dienst Den Haag, vijftien van de negentien fractieleden voor de invoering van de Wet werk en bijstand. In de Eerste Kamer werd de wet met een overgrote meerderheid van stemmen aangenomen.

### **Wat is inkomens- en werkdeel?**

#### **INKOMENSDEEL**

De WWB gaat uit van decentralisatie van beleid. De verantwoordingslast aan het Rijk is fors verminderd. Gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor het betalen van de uitkeringen en zijn vrij in het te kiezen reïntegratiebeleid. Voor het betalen van de uitkeringen ontvangen ze een vast budget, het inkomensdeel. Besparingen zijn volledig vrij besteedbaar. Tekorten moeten vanuit de eigen middelen worden aangevuld (tekorten boven de 10% kunnen onder voorwaarden worden gecompenseerd). Daardoor worden ze financieel gestimuleerd om het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering zo laag mogelijk te houden. Landelijk wordt de omvang van het inkomensdeel bepaald aan de hand van de ramingen van het Centraal Planbureau. De verdeling vindt zoveel mogelijk plaats op basis van objectieve factoren. Dat betekent dat het gemeentelijk budget niet afhankelijk is van het aantal bijstandsuitkeringen, maar van niet door de gemeenten te beïnvloeden factoren, zoals de regionale werkgelegenheid, de sociaal-economische structuur, het aantal allochtonen en dergelijke.

#### **WERKDEEL**

Reïntegratie van bijstandsgerechtigden kan betaald worden vanuit het werkdeel. In het werkdeel zijn de oorspronkelijke middelen voor de WIW- en ID-banen en

het zogenoemde scholings- en activeringsbudget samengevoegd. Jaarlijks is er in totaal circa € 1,6 miljard beschikbaar. Het budget gaat de komende jaren omlaag. Gemeenten houden jaarlijks fors over op het werkdeel. Daarom besloot het huidige kabinet een bedrag te bezuinigen dat oploopt tot € 375 miljoen per jaar. De verdeling van het werkdeel is nu nog voor een belangrijk deel gebaseerd op de budgetten in het verleden. Geleidelijk wordt toegegroeid naar een situatie waarin de omvang vooral afhankelijk is van het aantal bijstandsgerechtigden. De gedachte is dat een gemeente op die manier altijd voldoende middelen heeft om de bijstandsgerechtigden te reïntegreren, ongeacht de prestaties op het inkomensdeel (verdeling naar behoefte).

Het werkdeel mag alleen aan de reïntegratie van een specifiek geformuleerde doelgroep worden uitgegeven. Het gaat om mensen met een bijstandsuitkering of een gesubsidieerde baan, de mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de werkloze werkzoekenden zonder uitkering (nuggers). Deze restrictie wordt waarschijnlijk op termijn opgeheven.



## 1. Het succes van de sociale dienst

*Gemeenten werken nu bijna vier jaar met de WWB. De wet is een succes. Het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering gaat fors omlaag. De positieve resultaten zijn echter veelal 'door de korte klap' bereikt. Nu is het zaak om door te pakken, in een steeds complexere en veeleisender omgeving. Er is echter geen standaardrecept voor succes, betoogt Martin Heekelaar. Wel is er een aantal succesfactoren te benoemen.*

'Bijstand op laagste punt in 25 jaar', kopten de kranten in februari 2007. Sindsdien is het aantal bijstandsgerechtigden ('het bijstandsvolume') nog verder omlaag gegaan. Algemeen wordt de Wet werk en bijstand (WWB) gezien als een groot succes. Terecht. In korte tijd hebben de sociale diensten een enorme omslag gemaakt. Maar dat is geen reden om tevreden achterover te leunen. We staan nog maar aan het begin van een grote verandering. De komende jaren komt er veel op de sociale diensten af. Het volume kan en moet de komende jaren nog verder omlaag. De diensten komen voor telkens andere en steeds complexere vraagstukken te staan. Het wordt lastiger om de resterende groepen in de bijstand ook aan het werk te krijgen. Maar tegelijkertijd wordt de doelgroep steeds breder. Het gaat niet meer alleen om mensen met een bijstandsuitkering, maar om de zelfredzaamheid van alle burgers. Uitkeringsafhankelijkheid, nu of in de toekomst en ongeacht welke uitkering, moet worden voorkomen. Dat gaat de komende jaren veel vragen van het organisatievermogen van sociale diensten.

Hierna wordt eerst ingegaan op het succes van de WWB. Waar bestaat het succes uit? En wat zijn de kanttekeningen? Daarna volgt de veranderende omgeving. Met welke ontwikkelingen moeten gemeenten de komende jaren rekening houden? Wat betekent dat voor de sociale dienst? En tot slot volgt een bespreking van de succesfactoren. Waaraan moet de sociale dienst voldoen om succesvol te zijn? Hoe stippel je de koers uit en hoe houd je de organisatie op koers?



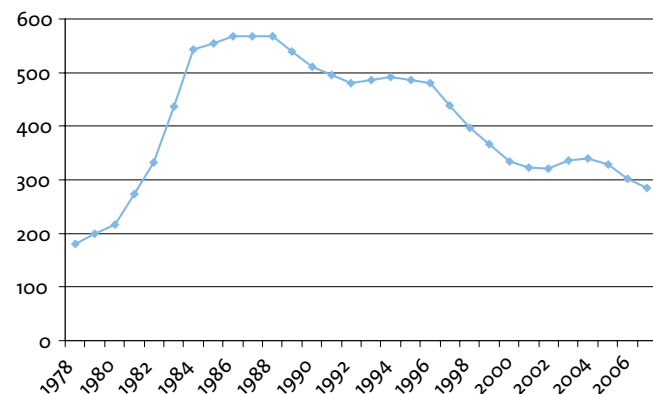
## Het resultaat van de WWB

### DE WWB

Met de de WWB is het bijstandsbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten. Gemeenten zijn volledige financieel en beleidsmatig verantwoordelijk. Daarvoor bepaalde het Rijk wat de gemeenten moesten doen en de uitgaven konden vrijwel volledig worden gedeclareerd. Er was geen enkele financiële stimulans voor gemeenten om goed te presteren. Dat is nu anders. Alle besparingen zijn vrij aanwendbaar. Tekorten moeten uit de eigen middelen worden gefinancierd. Goed beleid kan in financieel en sociaal opzicht dus veel voor de inwoners van gemeenten betekenen.

### VOLUME-ONTWIKKELING

Het succes van de WWB wordt vooral afgemeten aan de volumereductie. Op 'het hoogtepunt' waren bijna 570.000 mensen afhankelijk van een bijstandsuitkering. Op dit moment is het aantal mensen in de bijstand landelijk gezien bijna gehalveerd. In augustus 2007 waren er 285.000 bijstandsgerechtigden jonger dan 65 jaar. De daling zette in aan het begin van de jaren negentig. In die periode werd het grootste deel verklaard door de invoering van de gesubsidieerde banen (ID en WIW). In 2002 waren dat er in totaal 90.000. Per saldo daalde het aantal mensen dat afhankelijk was van de overheid dus veel minder dan het beeld van de bijstandsontwikkeling suggereert. Het beeld is nu anders. De daling van het bijstandsvolume gaat gepaard met een forse daling van het aantal gesubsidieerde banen. In 2005 waren er nog maar weinig WIW-banen over. Het aantal ID-banen is teruggelopen van 50.000 in 2002 tot 30.000 in 2005.



Figuur 1: bijstandsvolume (< 65 jaar) x 1000

### MAATREGELEN AAN DE POORT

Het resultaat is veelal door 'de korte klap' bereikt. Sociale diensten namen relatief gemakkelijk te implementeren maatregelen die leidden tot snel resultaat. De controle aan de poort werd strenger en richtte zich meer op werk. Er wordt gekeken of je daadwerkelijk actief op zoek bent naar een baan, terwijl vroeger de formele inschrijving bij het arbeidsbureau volstond. Diverse gemeenten combineren een uitkeringsaanvraag met een huisbezoek. Verschillende gemeenten bieden direct een baan aan, bijvoorbeeld bij de sociale werkvoorziening. Mensen voor wie de uitkering niet noodzakelijk is haken dan vaak af, terwijl degenen die van ondersteuning afhankelijk zijn worden toegelaten. Het vermoeden was dat verschillende afhakers behoren tot probleemgroepen, waardoor er allerlei sociale problemen zouden ontstaan. Een aantal gemeenten onderzocht deze stelling en troffen geen problemen van dien aard aan.

### LOPENDE UITKERINGEN

Ook richtten de sociale diensten zich op de lopende uitkeringen. Er kwam meer aandacht voor handhaving. Fraude sporen de diensten intensiever en sneller op. Ook leggen zij vaker huisbezoeken af en gaan zij effectiever om met sancties. De controle op de rechtmatigheid vindt plaats op basis van risicoprofielen en leidt daarmee vaker tot resultaat dan de vroegere, wettelijk voorgeschreven herbeoordelingen. Deze waren vaak niet meer dan reusachtige papieren exercities die louter werden gedaan om te voldoen aan de eisen van het Rijk. Verder worden de omstandigheden van mensen nog eens goed tegen het licht gehouden en wordt gekeken naar voorliggende voorzieningen. Verschillende mensen blijken in plaats van bijstand bijvoorbeeld recht te hebben op een Wajong-uitkering. Een Wajong-uitkering biedt meer beschutting. Dat verklaart voor een deel de huidige stijging van de Wajong. Het gaat om een tijdelijk effect.

### REÏNTEGRATIE

Ook het reïntegratie-instrumentarium ontwikkelen gemeenten steeds verder. De WWB zorgde ervoor dat het niet meer gaat om het aantal trajecten, maar om de kwaliteit en de effectiviteit. Ook de afschaffing van de Suwi-aanbestedingsplicht draagt daaraan bij. Tegenover het hebben van een uitkering verlangen gemeenten steeds vaker een tegenprestatie. De oude vormen van gesubsidieerde arbeid verdwijnen. Daarvoor in de plaats worden mensen steeds vaker met een loonkostensubsidie bij een werkgever geplaatst en ze hebben zicht op een reguliere baan. Scholing neemt ook in populariteit toe en is meer dan vroeger gericht op de vraag op de arbeidsmarkt en wordt vaker gecombineerd met werk (duale trajecten).

## SUCCESS BREDER DAN VOLUME-ONTWIKKELING

Het succes is kortom breder dan alleen de volume-ontwikkeling. Ondanks aanvankelijke twijfel zijn de medewerkers van sociale diensten vrijwel unaniem enthousiast over de WWB. Het werk is volledig veranderd. Het gaat niet meer primair om de rechtmatigheid, maar om het resultaat: zoveel mogelijk mensen weer aan het werk helpen. Het elan is toegenomen. De sociale dienst doet er weer toe. Gemeentebreed is er interesse ontstaan in het werk en de positie van sociale zaken. Dat biedt allerlei mogelijkheden om dwarsverbanden te leggen met andere organisaties en beleidsterreinen en daarmee de dienstverlening, aan zowel klanten van de sociale dienst als aan andere inwoners, verder te verbeteren.

## KLANTTEVREDENHEID

Ook de meeste klanten van de sociale dienst zijn tevreden. Aanvankelijk bestond er vrees dat de kwaliteit van de dienstverlening zou verschromelen. Echter, uit verschillende klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat de dienstverlening met een ruime voldoende wordt gewaardeerd. Ook verschillende cliëntenraden waarderen het dat de aandacht voor de klant en de kwaliteit van met name de reïntegratie is toegenomen. Het gaat de gemeente er niet meer om zonder aanzien des persoons zoveel mogelijk mensen op een traject te plaatsen, maar om maatwerk te bieden waardoor mensen daadwerkelijk zo snel mogelijk een plek op de arbeidsmarkt krijgen. Dat laat onverlet dat er ook cliëntenraden zijn die minder enthousiast zijn en wel degelijk een verschromeling ervaren. Ook vinden sommige klanten het vervelend dat er ineens allerlei tegenprestaties voor de uitkering worden verwacht en dat er vaker wordt gesanctioneerd.

## GEEN EENDUIDIG BEELD

Hoewel het enthousiasme overheerst, is er toch geen eenduidig beeld van hoe gemeenten op de komst van de WWB hebben gereageerd. Sommige gemeenten zijn direct aan de slag gegaan en hebben inmiddels een forse reorganisatie achter de rug. Andere gemeenten zitten nog midden in een reorganisatie of zijn op dezelfde voet doorgegaan als onder de Abw (Algemene bijstandswet). Sommige gemeenten hebben een sterke focus op volumereductie en zetten de organisatie onder druk om zo snel mogelijk het volume fors omlaag te brengen. Andere gemeenten hebben de focus meer op de kwaliteit van de dienstverlening en zien het volume als een resultante.

## VOLUMEREDUCTIE EN EEN BETERE KWALITEIT VAN DE DIENSTVERLENING KUNNEN SAMENGAAN

De kwaliteit van de dienstverlening en volumereductie hoeven echter niet strijdig te zijn. Uit verschillende bijdragen in deze bundel (onder andere van Piet Leenders en Dick Vink) blijkt juist dat gemeenten door een forse investering in de kwaliteit van de dienstverlening en aandacht voor individueel maatwerk veel mensen aan het werk geholpen kunnen worden. Sterker nog, op termijn is duurzame uitstroom alleen mogelijk door diepte-investeringen in mensen. Door de systematiek van het inkomensdeel zullen de gemeenten op de langere termijn gedwongen zijn de meest efficiënte aanpak over te nemen.

Samenvattend is het beeld per saldo positief. Het verschil tussen gemeenten is echter groot. Ook bestaat nog weinig inzicht in de meest optimale beleidsmaatregelen. Vaak wordt er gekozen voor maatregelen die snel veel winst opleveren, maar onduidelijk is of alternatieven uiteindelijk niet leiden tot beter resultaat.

## Ontwikkelingen om rekening mee te houden

### ALGEMEEN

Een aantal ontwikkelingen zal grote gevolgen hebben voor het beleid en de uitvoering van de sociale dienst. Door de permanente daling van het bijstandsvolume wijzigt de samenstelling van het bestand. De groep wordt steeds moeilijker te bemiddelen. De druk om het volume omlaag te brengen blijft onverminderd groot. Daarover zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de VNG en het ministerie van SZW: De doelgroep van de sociale diensten wordt verbreed door de komst van het participatiefonds, een steeds grotere nadruk op arbeidsmarktbeleid, maatschappelijke participatie en ontwikkelingen zoals de dienst van sociale diensten. Daarnaast ligt er een grote verantwoordelijkheid bij gemeenten voor het intensiveren van de ketensamenwerking met UWV en CWI.

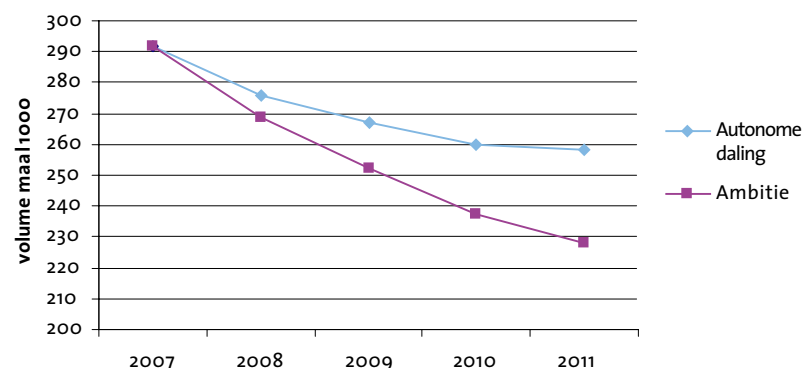
### ONTWIKKELING 1: HARDE KERN VAN WERKLOZEN

Door de snelle daling van het bijstandsvolume, stijgt het aandeel van mensen met grote problemen. Dat vraagt om steeds complexere en langduriger ondersteuning. Driekwart van de sociale diensten zegt, na het doorvoeren van relatief eenvoudige maatregelen, nu toe te komen aan de reïntegratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het daadwerkelijk verknopen van beleid – waardoor een effectievere aanpak mogelijk is, zoals de combinatie van

reïntegratie, inburgering en/of zorg – komt echter nog maar langzaam op gang. Desondanks zal – door de verandering in de samenstelling van het bestand en door ontwikkelingen zoals de decentralisatie van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) – het beroep op gemeenten steeds groter worden om juist voor deze groepen een oplossing te vinden.

#### ONTWIKKELING 2: VERDERE DALING AANTAL MENSEN IN DE BIJSTAND

Het kabinet wil dat deze kabinetsperiode (van 2007 tot 2011) 200.000 mensen extra met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag gaan. Met de VNG is afgesproken dat de gemeenten 100.000 mensen voor hun rekening nemen: Het aantal mensen met een bijstandsuitkering moet met 75.000 omlaag. Daarnaast moeten 25.000 mensen zonder uitkering (nuggers) aan werk geholpen worden of maatschappelijk gaan participeren. Om dat te realiseren hebben de VNG en SZW een aantal nadere afspraken gemaakt.



Figuur 2: Ontwikkeling bijstandsvolume

#### ONTWIKKELING 3: DALING MACROBUDET INKOMENSDEEL

Dan de financiën. Het macrobudget voor het inkomensdeel wordt meerjarig vastgelegd. De verwachting voor de komende jaren is dat het bijstandsvolume tot 2011 zonder aanvullende maatregelen daalt met 45.000 personen. Het macrobudget voor de komende jaren is op die ontwikkeling gebaseerd (zie grafiek). De VNG heeft met SZW afgesproken dat het volume in 2011 is verlaagd met 75.000 personen. Als gemeenten de ontwikkeling realiseren zoals in de grafiek onder 'Ambitie', besparen ze tijdens deze kabinetsperiode in totaal circa € 900 miljoen. In de volgende tabel staan de jaarlijkse volumedalingen die nodig zijn om de in de grafiek gepresenteerde ontwikkelingen te realiseren.

	2008	2009	2010	2011
1. Budgettair neutraal	5%	3%	3%	1%
2. Besparing 900 mln	8%	6%	6%	4%

Tabel 1: Jaarlijkse volumedalingen nodig om volumeontwikkeling te realiseren.

#### ONTWIKKELING 4: OMVANG BUDGETTEN WIJZIGT NIET MEER TIJDENS UITVOERINGSJAAR

De macrobudgetten staan voor de komende jaren vast. De verdeling wordt elk jaar nog wel aangepast. Dat betekent dat de procentuele jaarlijkse verandering van de budgetten van gemeente tot gemeente zal verschillen. De omvang van de gemeentelijke budgetten zal echter niet meer wijzigen tijdens het uitvoeringsjaar. Het budget wordt in september voortaan voorafgaand aan het uitvoeringsjaar bekend gemaakt en zal alleen nog wijzigen als gevolg van (1) loon- en prijsbijstellingen, (2) eventuele beleidsmaatregelen van het Rijk en (3) eventuele aanpassingen als gevolg van extreme conjunctuurschommelingen. Hierdoor zal meer rust ontstaan in de uitvoering, waardoor gemeenten zich voortaan beter kunnen richten op hun kerntaken.

#### ONTWIKKELING 5: OPRICHTING PARTICIPATIEFONDSEN

Er komt een zogeheten participatiefonds voor gemeenten. In dit fonds worden de geldstromen voor volwasseneneducatie, inburgering en reïntegratie (werkdeel) samengevoegd. Het fonds zal niet eerder dan in 2009 worden ingevoerd. Voor die tijd wil SZW al wel de doelgroepeneis verruimen. Dat betekent dat het werkdeel bijvoorbeeld ook voor schoolverlaters en werkenden kan worden ingezet. Verdere verruiming van de bestedingsmogelijkheden en een eenvoudiger verantwoording zijn voorlopig niet te verwachten.

#### ONTWIKKELING 6: GROEIEND BELANG REGIONAAL ARBEIDSMARKTBELEID

Het belang van een goed lokaal en regionaal arbeidsmarktbeleid neemt steeds verder toe. Een directe aanleiding voor gemeenten was de WWB. Door een goed arbeidsmarktbeleid worden de kansen om werk te vinden vergroot en gaat het beroep op uitkeringen omlaag. Het Rijk stimuleert een intensivering van het arbeidsmarktbeleid. Het ministerie van SZW wil dat gemeenten op regionaal niveau gaan samenwerken en dat afspraken worden gemaakt met roc's, werkgevers, UWV, CWI en andere belanghebbenden. De regie ligt daarbij bij de gemeenten.



## ONTWIKKELING 7: MAATSCHAPPELIJKE DEELNAME

Het huidige kabinet wil de deelname aan de maatschappij van burgers vergroten. Het aantal vrijwilligers en mantelzorgers moet omhoog. SZW wil dat ook uitkeringsgerechtigden die geen perspectief meer hebben op werk hiervoor in aanmerking komen. De plannen moeten nog worden uitgewerkt. Het is nog niet duidelijk wat dat gaat betekenen voor de sociale diensten en de WWB. Op dit moment is maatschappelijke participatie als einddoel niet mogelijk binnen de WWB. Maatschappelijke deelname als tussenstap naar reguliere arbeid is wel toegestaan.

## ONTWIKKELING 8: DIENST VAN SOCIALE DIENSTEN

Tof Thissen, de voorzitter van Divosa, wil dat sociale diensten toegroeien naar een 'dienst van sociale diensten'. 60% van de Divosa-leden is het daarmee eens. Volgens Thissen moeten de diensten zich meer richten op de aanpak van allerlei maatschappelijke omstandigheden die vaak aan de basis liggen van uitkeringsafhankelijkheid en werkloosheid. Er moeten zonnodig verbindingen worden gelegd met onderwijs, jeugdzorg, werkgevers, woningcorporaties, economische zaken en dergelijke. Zolang er geen oplossing is moeten sociale diensten zelf verantwoordelijkheid nemen. Niet het stelsel, maar de mensen die een beroep doen op de sociale dienst moeten in zijn visie als uitgangspunt worden genomen voor het handelen.

## ONTWIKKELING 9: KETENSAMENWERKING

Ook op het terrein van de Suwi-ketensamenwerking gaat van alles veranderen. UWV en CWI gaan fuseren. Gemeenten moeten intensiever gaan samenwerken met het UWV en het CWI en vormen voortaan één aanspreekpunt voor werk en alles wat daarmee samenhangt. De wet Suwi zal daarvoor worden aangepast. Gemeenten hebben min of meer parallel daaraan in het landelijke Algemeen Ketenoverleg (AKO) met UWV en CWI afgesproken om voortaan de zogenoemde 'toonkamerprincipes' toe te passen. Het gaat om het realiseren van één aanspreekpunt en ontschotter en integrale dienstverlening. Sommige gemeenten zijn al ver in deze ontwikkeling. Andere gemeenten moeten nog beginnen.

## Succesfactoren

### ALGEMEEN

De WWB is succesvol. Desondanks zitten veel gemeenten feitelijk nog in de implementatiefase van de nieuwe wet. De komende jaren komt er veel op de gemeenten af. Hoe leid je dat allemaal in goede banen? Belangrijk is om een duidelijke koers uit te zetten, daaraan vast te houden en zo nodig bij te sturen. Er is geen standaardrecept. Wel is er een aantal succesfactoren geformuleerd. Divosa haalt veel kennis en ervaring op tijdens de vele bijeenkomsten. Ook de visitaties (een vorm van collegiale toetsing) die door Divosa worden georganiseerd zijn een belangrijke bron. De hierna geformuleerde succesfactoren zijn mede daarop gebaseerd. De boodschap richt zich vooral op de manager van de sociale dienst.

### SUCCESSFACTOR 1: HELDERE MISSIE EN VISIE

De manager moet zorgen voor een heldere missie en visie en die actief uitdragen. Waar gaat de organisatie naartoe? Waar doen we het voor? En voor wie doen we het? De wensen en behoeften binnen de gemeente zijn daarvoor het uitgangspunt en niet per se de wetten die moeten worden uitgevoerd. De missie en de visie zijn iets eigens en worden niet van buitenaf opgelegd. Ontwikkelingen zoals de intensivering van het arbeidsmarktbeleid, het toepassen van de toonkamerprincipes en de dienst van sociale diensten kunnen aanleiding zijn om de missie en de visie te veranderen. De missie en een visie blijken soms zelfs te ontbreken. Vaak zijn ze wel geformuleerd en opgeschreven, maar men laat zich in de praktijk er weinig aan gelegen of ze worden onvoldoende gecommuniceerd. Op zichzelf is het niet vreemd dat veel sociale diensten zich nog niet laten leiden door een zelf vastgestelde visie. Tot voor kort was de opdracht helder: een rechtmatige uitvoering. Dat is met de WWB anders geworden. Gemeenten stellen het beleid lokaal vast en dragen de volledige financiële verantwoordelijkheid. Bovendien raakt de sociale dienst door de sterkere lokale inbedding steeds meer betrokken bij de brede dienstverlening aan de klant, ook op andere terreinen dan werk en inkomen. Dat maakt een duidelijke richting en fundering van beleid en organisatie des te belangrijker.

### SUCCEFACTOR 2: ACTIEVE HOUDING NAAR RAAD EN COLLEGE

De manager heeft een actieve en ondernemende houding. Het lokale bestuur is weliswaar de opdrachtgever van de sociale dienst, maar de socialedienstmanager moet die opdracht niet lijdzaam afwachten. Het is zijn verantwoordelijkheid om daarin een actieve rol te kiezen. Hij moet de verschillende mogelijkheden en de consequenties schetsen. Hij moet daarbij ook de kaders (wettelijk en financieel) aangeven. Wat wil je betekenen voor de lokale bevolking? Gaat het alleen om de uitvoering van de WWB? Of zie je een bredere verantwoordelijkheid? Zo heeft de sociale dienst van Amersfoort de doelgroep uitgebreid van de WWB-ers naar alle inwoners met een besteedbaar inkomen onder de 120% WML.

De socialedienstmanager is binnen de gemeenten de expert op het terrein van werk en inkomen en moet daarom richting en sturing geven aan het besluitvormingsproces. Hij zorgt voor voldoende mandaat en voor draagvlak voor zijn beleid bij de lokale politiek. Hij zoekt actief steun bij andere belanghebbenden, zoals cliëntenraden, onderwijsinstellingen, sw-bedrijven en dergelijke. Er wordt telkens teruggegrepen op de met de raad afgesproken kaders en hij voorkomt dat de sociale dienst een speelbal wordt van de lokale omstandigheden en de politiek. Maar de manager kan de raad en het college niet de wet voorschrijven. Zij beslissen uiteindelijk hoe het beleid eruit ziet. Er zijn gemeenten waar de lokale politiek – al dan niet terecht – bezwaren heeft tegen de maatregelen die nodig zijn om het tekort op het inkomensdeel weg te werken. Managers sociale zaken zullen dat moeten respecteren en er in hun beleid rekening mee moeten houden. Het is echter ook de verantwoordelijkheid van de manager om de discussie in de juiste banen te leiden en van de juiste argumenten te voorzien. Tevens moeten raad en college geïnformeerd worden over de consequenties van hun handelen.

### SUCCEFACTOR 3: FOCUS!

Focus aanbrengen binnen de organisatie is essentieel. Vaak speelt er heel veel binnen een organisatie. Ketensamenwerking, vorming van bedrijfsverzamelgebouwen, armoedebestrijding, arbeidsmarktbeleid, verbreding dienstverlening et cetera. Dat mag allemaal niet afleiden van de hoofddoelstelling: werk boven inkomen. Managers moeten zorgen voor voldoende contact met de medewerkers. Vaak is niet duidelijk welke beelden medewerkers hebben van de hoofdoelen van de organisatie en wat nu primair van belang is. Er komt heel wat op de dienst af. Allerlei aanvullende wensen van de lokale politiek. Allerlei op landelijk niveau bedachte projecten. Kritisch zijn op wat sociale diensten wel en niet oppakken is belangrijk. Geen projecten stapelen. Niet meebewegen met de

waan van de dag. Geen primaire focus op processen en organisatie. Prioriteiten stellen. Keuzes maken. Nieuwe opdrachten en projecten zijn prima, maar moeten wel passen binnen de missie van de sociale dienst. Als een manager zich primair moet richten op het verminderen van het bijstandsvolume, is intensivering van het arbeidsmarktbeleid interessant voorzover dat direct daaraan bijdraagt. Dat biedt richting aan de opzet van het arbeidsmarktbeleid binnen de gemeente. Samenwerking, niet om de samenwerking, maar om de uitkeringsafhankelijkheid verder omlaag te brengen.

### SUCCEFACTOR 4: UITGEKIENDE STRATEGIE (SWOT-ANAYSE)

De organisatie beschikt bij voorkeur over een heldere strategie of een meerjarig beleidsplan. Slechts één jaar vooruit kijken is onvoldoende. In deze bundel is als voorbeeld het strategisch bedrijfsplan van de dienst Sociale Zaken Haarlem opgenomen. Het strategisch bedrijfsplan moet geen omvangrijke papieren exercitie worden. Medewerkers uit de verschillende geledingen moeten worden betrokken. Voor het formuleren van de strategie moet een swot-analyse worden uitgevoerd (Engelse afkorting voor sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen). De sterkten en zwakten gaan over de eigen organisatie (interne omgeving). De kansen en bedreigingen gaan over de externe omgeving. In de swot-analyse wordt ook een analyse gemaakt van de klanten (in de ruimste zin van het woord; dus ook bijvoorbeeld het college in de rol van opdrachtgever) en andere belanghebbenden. Als bijvoorbeeld uit de analyse blijkt dat er in uw gemeente een prima afdeling welzijn zit, is het wellicht overbodig om uw takenpakket uit te breiden naar een dienst voor sociale diensten. Concreet maakt ook een bestandsanalyse WWB, zoals in deze bundel beschreven door Leo Aarts, onderdeel uit van de swot-analyse.

### SUCCEFACTOR 5: CONCRETE DOELEN (SMART)

Uitgaande van de missie, de visie en de swot-analyse zijn meerjarige doelen geformuleerd en de manier waarop die moeten worden gerealiseerd. De doelen zijn zoveel mogelijk SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel en ambitieus, relevant en realistisch, tijdgebonden. De cultuur van sociale diensten was er vaak één van mooie idealen en goede bedoelingen. De bedrijfsvoering was vooral gericht op de rechtmatigheid. Vage doelstellingen en een verkeerde aansturingssystematiek van het Rijk leidden tot allerlei onbedoelde en ongewenste effecten. Doelstellingen zoals: 'zoveel mogelijk mensen aan het werk helpen' of 'iedereen die kan werken aan een baan helpen' zijn niet SMART. Ze klinken sympathiek,

maar in de praktijk heb je er weinig aan. Wel SMART zijn doelen als: 'het uitkeringsvolume gaat dit jaar met 10% omlaag' of 'de instroom van jongeren tot 27 wordt deze collegeperiode gereduceerd tot nul'.

#### **SUCCESSFACTOR 6: UITGEBALANCEERDE DOELEN**

Focus is belangrijk. Maar pas op voor een te eenzijdige focus. Mogelijk bestaat de neiging om alleen nog te letten op het volume WWB. Dat is gezien de opdracht en positie van de sociale dienst meestal te beperkt en het maakt de organisatie onnodig kwetsbaar. Er moet rekening gehouden worden met de grilligheid van de omgeving en de behoefte aan continuïteit. Wat vandaag actueel is, is morgen misschien weer achterhaald. Formuleer naast harde volume- en financiële doelstellingen ook doelstellingen gericht op de kwaliteit van de dienstverlening. Maar ook de tevredenheid en de kwaliteit van de eigen medewerkers, andere belanghebbenden en de samenwerkingspartners is van belang. Let op: het gaat niet om het mechanisch formuleren van allerlei voor de hand liggende doelstellingen, maar om een uitgebalanceerde set van doelen die er toe doen en bijdragen aan de robuustheid van de organisatie en structureel tegemoet komen aan de grillige behoeften en wensen van politiek en samenleving.

#### **SUCCESSFACTOR 7: FORMULEREN BELEIDSMIX EN ORGANISATIEVERANDERINGEN**

Naast de te realiseren doelen, formuleert de gemeente in het strategisch plan eveneens de beleidsmix en organisatieveranderingen die de doelstellingen moeten realiseren. Voorbeelden zijn de toepassing van work first, waarbij alle mensen die een uitkering aanvragen direct een baan krijgen aangeboden bij het sw-bedrijf en het toekennen van meer bevoegdheden aan casemanagers om meer maatwerk in de reïntegratie mogelijk te maken. De strategie moet worden vertaald naar operationele doelstellingen, naar doelstellingen per afdeling, in jaarplannen en naar maandelijks te behalen resultaten. Tenminste elke maand moet inzicht worden geboden in de vorderingen. Zowel voor het management als naar de gehele organisatie toe. Successen worden gevierd. Wijken de resultaten af van het plan, dan wordt eerst gezocht naar de oorzaak. Indien daartoe aanleiding is vindt bijsturing plaats, bijvoorbeeld door het vergroten van de inzet van medewerkers, door meer en/of anders werken of door beleidsaanpassingen. In het uiterste geval wordt de doelstelling, na instemming van de bestuurlijk verantwoordelijke, bijgesteld. Feitelijk gaat het hier om het toepassen van de PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Adapt). Het lijkt triviaal, maar in de praktijk komt het vaak voor dat de PDCA-cyclus niet volledig wordt toegepast. Er wordt veel tijd

en energie gestoken in het maken van goede plannen, maar ze worden richting de medewerkers onvoldoende gecommuniceerd en daarom niet uitgevoerd. De plannen worden wel uitgevoerd, maar het managementinformatiesysteem is onvoldoende om de uitvoering te bewaken en zo nodig bij te sturen. Zo zijn er nog vele voorbeelden te noemen.

#### **SUCCESSFACTOR 8: SYSTEMATIEK**

De organisatie moet systematisch en logisch in elkaar zitten. Een te grote scheiding van verantwoordelijkheden op managementniveau van werk, inkomen, handhaving en dergelijke maakt het voor managers vaak moeilijk om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Ook stafafdelingen zoals strategie, beleid en bedrijfsvoering horen onder aansturing te staan van degene die verantwoordelijk is voor het realiseren van de doelen op het terrein van werk en inkomen. Verder draagt ook de inrichting van de processen bij aan het resultaat. Medewerkers moeten weten waar ze aan toe zijn en het gevoel hebben toegevoegde waarde te leveren. Rust in het proces is belangrijk. Uitgangspunt zijn steeds de centraal geformuleerde doelen.

#### **SUCCESSFACTOR 9: (RESULTAATGERICHTE) CULTUUR**

En dan tot slot: de cultuur. Uiteraard is ook de cultuur van de medewerkers en het management belangrijk voor het resultaat. Maar deze wordt ook nogal eens overschat of als excuus gebruikt voor tegenvallende resultaten. Vaak blijkt er binnen de bestaande organisatie meer mogelijk dan verwacht. Medewerkers zijn ook uit op succes. Wat is de oorzaak van een ingedutte of gedemotiveerde afdeling? De manager motiveert en creëert de voorwaarden waarbinnen succes kan worden gerealiseerd. De WWB biedt daartoe de stimulans. Menig medewerker is door de komst en de uitdagingen van de WWB volledig opgeleefd. Dat verklaart het enorme enthousiasme bij medewerkers en voor een belangrijk deel het succes van deze wet.



## 2. Koers zetten en houden

*Koers zetten en koers houden, daar draait het om bij sturing. Daarom is een analyse op basis waarvan gemeenten hun koers kunnen uitzetten zoals de BijstandScan essentieel, evenals instrumenten als het WWB-kompas om koers te houden, betoogt Leo Aarts.*

Welke doelen wil de sociale dienst bereiken en wat moet er gebeuren om zover te komen? De doelstelling van een sociale dienst is niet primair financieel. Het belangrijkste doel is de ondersteuning van burgers die niet in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. De sociale dienst moet hen een uitkering geven en hen helpen om werk te vinden en om eventuele belemmeringen voor economische deelname weg te nemen. Daarbij heeft de dienst natuurlijk wel te maken met de financiële randvoorwaarden van de WWB budgetten en van de apparaatskosten. Vooral de lumpsumbekostiging van de uitkeringen aan huishoudens onder de 65 jaar dwingt de gemeenten om hun doelen zorgvuldig te kiezen. Als de doelen niet ambitieus genoeg zijn, kunnen zij te maken krijgen met grote financiële tekorten.

Maar wat is het juiste doel? Waarop moet de dienst aankoersen? Wanneer doe je het goed? Daarvoor zijn geen absolute criteria, maar informatie over wat goed is en wat niet, kan de gemeente afleiden uit de prestaties van andere gemeenten.

### VERGELIJKEN

De vergelijking met andere gemeenten levert de noodzakelijke informatie voor de bepaling van de doelen, zowel de financiële als de volumedoelstelling. Van groot belang is de juiste keuze van de gemeenten met wie je vergelijkt. De vergelijking met de gemiddelde prestaties van heel Nederland is vooral informatief in verband met de toekomstige ontwikkeling van het macrobudget. De vergelijking met de gemeenten in de regio bevat vooral informatie over de samenhang tussen regionale arbeidsmarktontwikkelingen en de veranderingen in het beroep op bijstand. De vergelijking met zogenoemde referentiegemeenten is essentieel om te bepalen hoe de prestaties van de gemeente zich verhouden tot die van andere gemeenten met een vergelijkbare demografie en sociaal economische structuur. De vergelijking geeft aan welke doelen haalbaar zijn. Hieruit kan de gemeente een concrete doelstelling afleiden, of in de terminologie van het bedrijfsvoeringmodel van Divosa: het reductiepotentieel bepalen.

Voor het bepalen van het reductiepotentieel heeft onderzoeksinstituut APE de zogenaamde BijstandScan ontwikkeld. Die scan onderscheidt een aantal stappen. Eerst kijkt de scan naar de algemene ontwikkeling in Nederland. Vervolgens richt deze de blik op volumeontwikkeling in vergelijking met de referentiegemeenten. Dan bekijkt de BijstandScan de samenstelling van het eigen bestand. Het laatste deel van de analyse betreft de prognoses van de uitgaven en de budgetten. Ten slotte volgen aanbevelingen.

## HOLLANDSTAD

De toepassing van de BijstandScan illustreert dit essay aan de hand van de situatie in Hollandstad. Hollandstad is geënt op een reëel bestaande gemeente. De cijfers zijn aangepast zodat de gemeente niet herkenbaar in beeld komt.

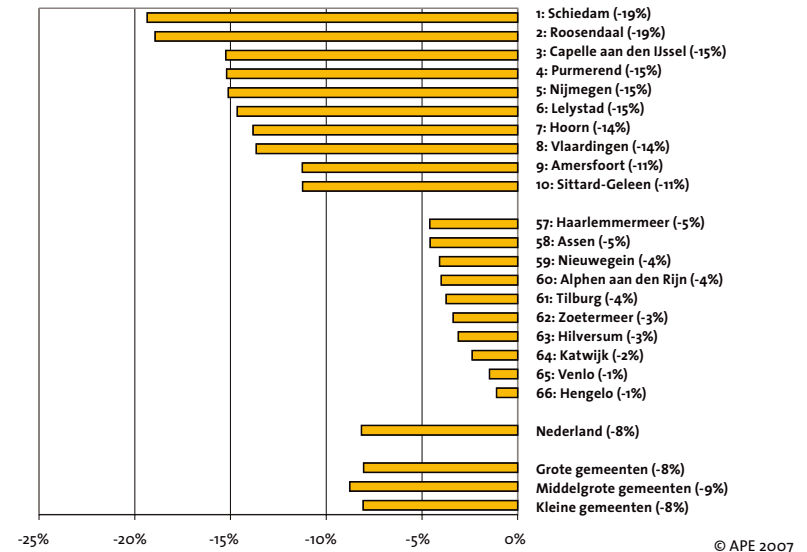
## Algemene ontwikkeling Nederland

### VOLUME-ONTWIKKELING 2006

In grafiek 1 staat de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen in 2006. In heel Nederland is het aantal bijstandsuitkeringen in die periode met -8% gedaald. In de grote gemeenten (meer dan 60.000 inwoners) is de daling gemiddeld -8%, in de kleine gemeenten (minder dan 30.000) is de daling ook -8%.

De ontwikkeling van het volume varieert nogal. Het grootste verschil is tussen Schiedam en Hengelo. In de eerste gemeente is het aantal klanten met -19% gedaald, en in de tweede is het volume met -1% gedaald. Hollandstad heeft het in deze periode relatief goed gedaan: het aantal bijstandsuitkeringen is iets sterker gedaald dan het gemiddelde van de grote gemeenten. Om deze prestatie op haar merites te beoordelen is het nodig de uitgangssituatie te kennen.

Grafiek 1 Tien sterkste en tien minst sterke dalers in bijstandsvolume in de 2006; gemeenten met meer dan 60.000 inwoners



Bron: CBS (APE bewerking).

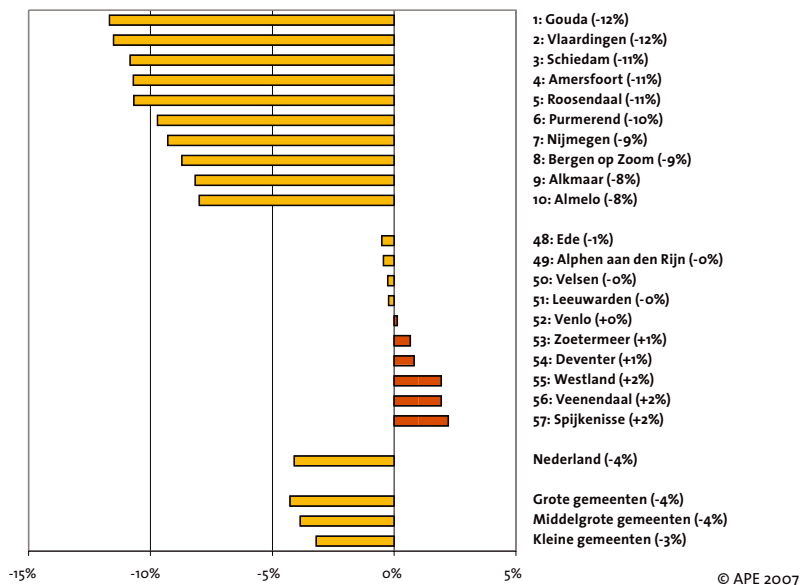
### UITGAVENONTWIKKELING 2006

Grafiek 2 laat de tien sterkste en tien minst sterke dalers van de bijstandsuitgaven zien in 2006. Ook hier zijn er grote verschillen tussen gemeenten. In het hele land zijn de uitgaven in 2006 gedaald met -4%. In dezelfde periode is het volume gedaald met -8% (niet in de grafiek). Dit betekent dat het uitkeringsbedrag per bijstandshuishouden in 2006 is gestegen, kennelijk omdat het aantal 'goedkope' klanten relatief sterk is gedaald.

In sommige gemeenten (Gouda, Vlaardingen, Schiedam, Amersfoort en Roosendaal) daalden de uitgaven (bijna) -12%: drie maal sterker dan het gemiddelde van de grote gemeenten. In zes grote gemeenten zijn de uitgaven gestegen.

In Hollandstad zijn de uitgaven in 2006 minder dan gemiddeld gedaald terwijl de daling van het volume in 2006 bovengemiddeld was. Het algemene verschijnsel van de relatief sterk dalende goedkope uitkeringen blijkt in Hollandstad in verhevigde mate aanwezig.

**Grafiek 2** Tien sterkste en tien minst sterke dalers van de reële bijstandsuitgaven 65 min 2006a; gemeenten met meer dan 60.000 inwoners



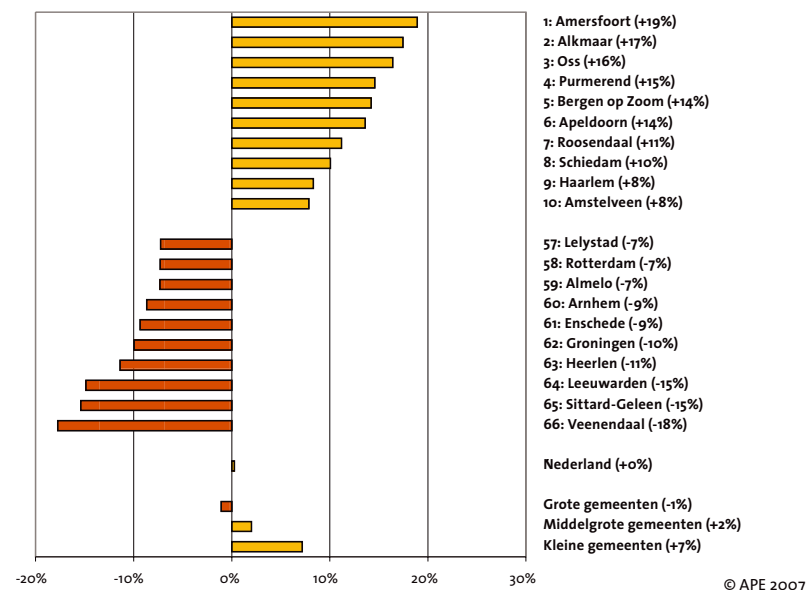
Bron: CBS (APE bewerking).

Geraamde uitgaven.

### WINST EN VERLIES

Gemiddeld over heel Nederland spelen de gemeenten in 2006 net quitte (grafiek 3). Dit betekent dat het macrobudget precies genoeg is geweest om de macro uitgaven te betalen. De grote gemeenten hebben een verlies van gemiddeld -1%. De middelgrote en kleine gemeenten maken gemiddeld een winst van respectievelijk +2% en +7%. Hollandstad leidt in 2006 een verlies op het inkomensdeel. Het verlies is ruim boven de -5%.

**Grafiek 3** Tien gemeenten met het meest positieve en meest negatieve financieel resultaat budgettering bijstand 2006a; gemeenten met meer dan 60.000 inwoners



Bron: CBS (APE bewerking).

a Budget minus geraamde uitgaven in procenten van de uitgaven.

### VOORLOPIGE CONCLUSIE

In 2006 is in Hollandstad de daling van het aantal bijstandsuitkeringen gelijk aan het gemiddelde van de grote gemeenten, maar de daling van de uitgaven blijft achter. Het verlies op het I-deel is in 2006 groter dan gemiddeld. Een en ander geeft nog geen directe aanwijzingen voor het reductiepotentieel.



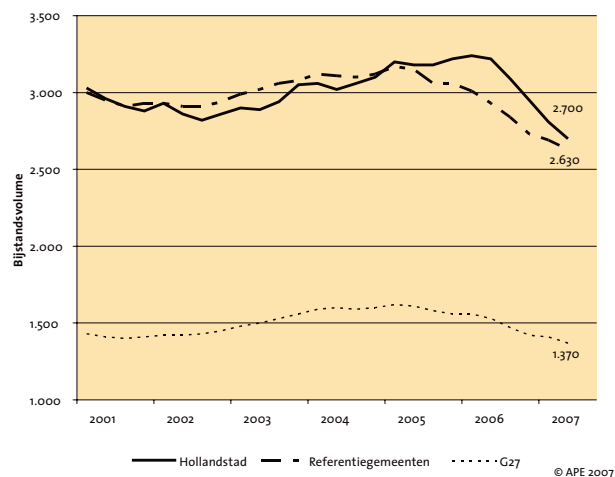
## VOLUMEVERGELIJKING MET REFERENTIEGEMEENTEN

Omdat een directe vergelijking van aantallen bijstandshuishoudens niet informatief is, is het zaak om de zogenoemde bijstandsafhankelijkheid te vergelijken. Zo wordt de vergelijking voor verschillen in gemeentegrootte gecorrigeerd. De bijstandsafhankelijkheid kan op verschillende manieren worden uitgedrukt. De BijstandScan onderscheidt drie aspecten.

1. het bijstandsvolume (het aantal huishoudens dat *in de bijstand zit*),
2. de instroom in de bijstand (het aantal huishoudens dat in een bepaald jaar *in de bijstand terecht komt*),
3. de uitstroom uit de bijstand (het aantal huishoudens dat in bepaald jaar *de bijstand verlaat*).

Deze paragraaf bekijkt het verloop van de bijstandsafhankelijkheid over een periode van 26 kwartalen (2001-2007-II). De gegevens komen van het CBS. Voor het verloop van de instroom en de uitstroomkansen heeft het CBS nog geen gegevens over 2006 en 2007 bekendgemaakt (In de analyses voor individuele gemeenten trekken we deze lijnen door op basis van de eigen in- en uitstroomcijfers). Eerst wordt de trendmatige ontwikkeling van het bijstandsvolume in Hollandstad geschetst in vergelijking met de referentiegemeenten en de G27.

**Grafiek 4** Trends bijstandsvolume in Hollandstad, de referentiegemeenten en de G27, huishoudens 15-64 jaar, kwartaalcijfers, 2001-2007-II



Bron: CBS (APE bewerking).

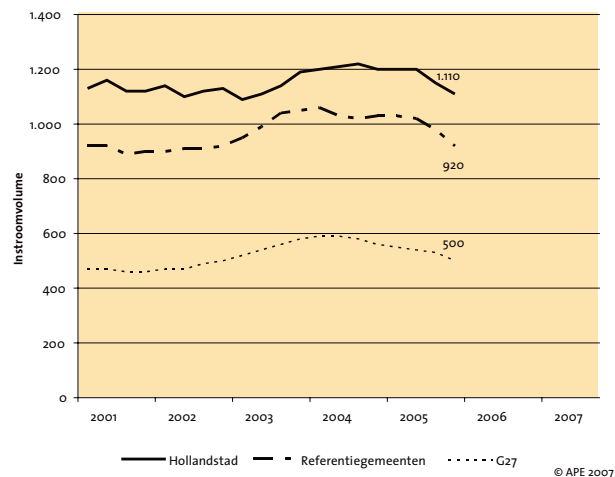
Het eerste wat opvalt in grafiek 4 is dat de bijstandsafhankelijkheid in Hollandstad veel hoger is dan het gemiddelde van de G27. Medio 2007 zijn er in Hollandstad 2700 uitkeringen. Als in Hollandstad het aantal uitkeringen per 100 huishoudens in de bevolking gelijk zou zijn aan het gemiddelde van de G27, dan zou Hollandstad niet meer dan 1370 uitkeringen tellen. Dat het aantal in werkelijkheid meer dan tweemaal zo groot is, zegt op zich zelf weinig over de omvang van het reductiepotentieel. Het zegt meer over de verschillen in demografie en sociaal-economische structuur, namelijk dat deze in de G27 gemiddeld genomen veel gunstiger zijn dan in Hollandstad.

In 2001 ontvangen 3030 huishoudens van 15-64 jaar in Hollandstad een bijstandsuitkering. Verhoudingsgewijs zijn dit er evenveel als in de referentiegemeenten. In de jaren 2001-2003 is de trend in Hollandstad iets gunstiger dan in de referentiegemeenten. Dit leidt ertoe dat medio 2003 het aantal bijstandshuishoudens in Hollandstad lager is dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Vanaf de tweede helft van 2003 is het verloop van het aantal bijstandsuitkeringen in Hollandstad echter ongunstiger dan in de referentiegemeenten. Eind 2005 is het verschil in bijstandsafhankelijkheid 230 bijstandshuishoudens (+7,7%). Dit komt omdat begin 2005 in de referentiegemeenten een daling inzet, terwijl in Hollandstad het aantal bijstandsklanten blijft stijgen. In Hollandstad begint de daling na het eerste kwartaal in 2006. Deze vertraagde daling is overigens wel sterker dan de gemiddelde daling in de referentiegemeenten. Eind tweede kwartaal 2007 zijn er in Hollandstad 2700 bijstandsuitkeringen. Het verschil met de referentiegemeenten is daarmee gereduceerd tot 70 uitkeringen (+3%).

## INSTROOM

Vervolgens is de vraag of het geobserveerde verschil tussen de gemeente en de referentiegemeenten het gevolg is van hogere instroom of een lagere uitstroom. Dit analyseert de volgende twee grafieken.

**Grafiek 5** Trends instroom in de bijstand in Hollandstad, de referentiegemeenten en de G27, huishoudens 15-64 jaar, kwartaalcijfers, 2001-2005



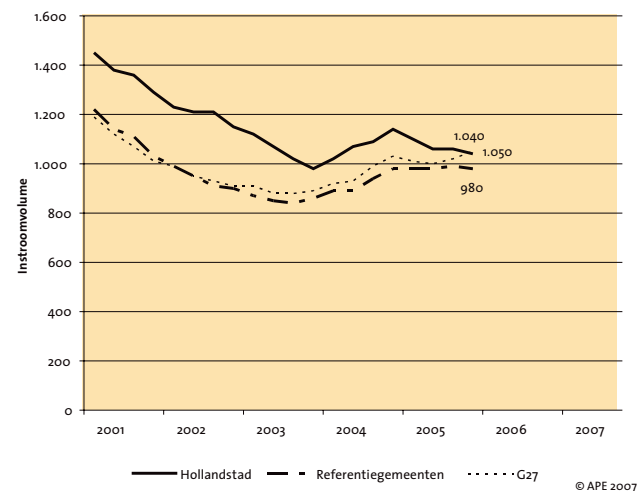
Bron: CBS (APE bewerking).

In 2001 kent Hollandstad 1160 nieuwe bijstandsuitkeringen toe, zoals te zien is in grafiek 5. Deze instroom ligt 240 boven het gemiddelde van de referentiegemeenten. Na een stijging in 2003 en 2004 is de instroom eind 2005 in Hollandstad iets onder het startniveau. De gemiddelde instroom in de referentiegemeenten is dan 920 nieuwe uitkeringen. Het verschil met de referentiegemeenten is daarmee licht gedaald tot 190 nieuwe uitkeringen per jaar.

### UITSTROOM

Net als de instroom ligt ook de uitstroom in Hollandstad op een hoger niveau dan in de referentiegemeenten (grafiek 6). Het verschil is in de loop van de beschouwde periode echter kleiner geworden. Begin 2001 was de uitstroom in Hollandstad 1450 op jaarbasis. Dit is 230 (+19%) meer dan de gemiddelde uitstroom in de referentiegemeenten.

**Grafiek 6** Trends uitstroom uit de bijstand in Hollandstad, de referentiegemeenten en de G27, huishoudens 15-64 jaar, kwartaalcijfers, 2001-2005



Bron: CBS (APE bewerking).

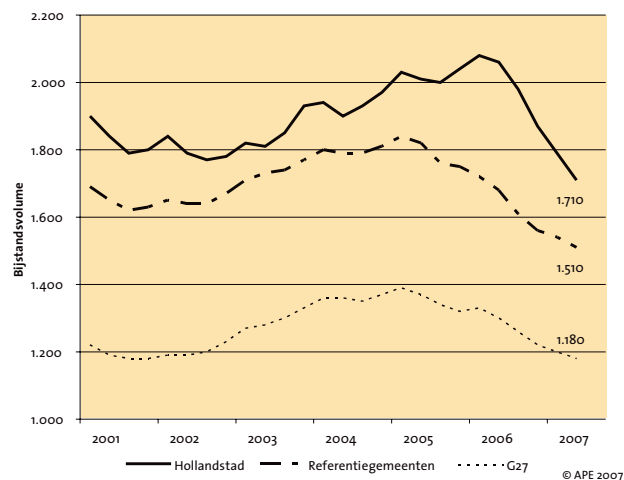
Eind 2005 is de uitstroom in Hollandstad gedaald tot 1050 op jaarbasis. In de referentiegemeenten is de uitstroom ook gedaald, zij het minder sterk. Hier is de gemiddelde uitstroom eind 2005 gelijk aan 980 op jaarbasis. Dit betekent dat eind 2005 de uitstroom in Hollandstad 60 (+7%) hoger ligt dan in de referentiegemeenten. Deze relatief gunstige uitstroom is bij lange na niet voldoende om de te hoge instroom te compenseren (+190).

### BEVOLKINGSGROEPEN

De bijstandsafhankelijkheid is nooit gelijk verdeeld over de verschillende bevolkingsgroepen. Zo hebben eenoudergezinnen een (veel) hogere kans om in de bijstand te zitten dan eenpersoonshuishoudens. Maar ook binnen een bevolkingsgroep kan de bijstandsafhankelijkheid tussen gemeenten erg verschillen. Daarom is een groot aantal van deze bevolkingsgroepen geanalyseerd. De presentatie laat dan alle groepen zien met een afwijkend beeld. Als voorbeeld toont grafiek 7 de bijstandsafhankelijkheid van eenpersoonshuishoudens.



**Grafiek 7** Trends bijstandsvolume in Hollandstad, de referentiegemeenten en de G27, eenpersoonshuishoudens 15-64 jaar, kwartaalcijfers, 2001-2007-II



Bron: CBS (APE bewerking).

Begin 2001 zijn er in Hollandstad 1900 alleenstaande bijstandshuishoudens. Dit is 200 meer dan het gemiddelde in de referentiegemeenten (1700). Halverwege 2007 is het verschil opnieuw 200. Hollandstad telt dan 1710 alleenstaanden met een bijstandsuitkering.

### VOORLOPIGE CONCLUSIE

De ongunstige ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid vanaf 2003 is een van de oorzaken voor de financiële problemen in de gemeente Hollandstad. Ook is te zien dat de grote daling in het eerste halfjaar van 2007 uit grafiek 1, niet voldoende is om het verschil met de referentiegemeenten helemaal te overbruggen. Voorlopig is het aantal mensen met een bijstandsuitkering nog hoger. Onder de alleenstaanden is het verschil veel groter. Achtergrond van de verschillen is de instroom. Deze ligt in Hollandstad structureel hoger dan in de referentiegemeenten. De uitstroom is weliswaar ook hoger, maar dit is niet voldoende om de hogere instroom te compenseren.

Verder is duidelijk geworden dat de daling van het bestand al in 2006 is ingezet, maar dat het verschil met de referentiegemeenten erg groot was, waardoor de

achterstand lastig in te halen is. Ondertussen zitten de referentiegemeenten natuurlijk ook niet stil. Om financieel uit te komen moet in Hollandstad het aantal bijstandsgerechtigden sneller dalen dan in de referentiegemeenten, terwijl ze het gemiddelde uitkeringsbedrag in de gaten moet houden.

### ANALYSE EIGEN BESTAND

Als volgende stap wordt het bestand van de gemeente Hollandstad bekeken. De benodigde gegevens zijn aangeleverd door de gemeente en vervolgens verwerkt. Waar mogelijk is een vergelijking met andere gemeenten gemaakt. Normaal beslaat de analyse een groot aantal onderwerpen, maar hier wordt een beperkt aantal tabellen getoond.

**Tabel 1** Verdeling van bijstandshuishoudens (hoofdontvangers) naar leefvorm, op 1 januari 2002, 2004 en 2006

Leefvorm	1-1-2002 (%)	1-1-2004 (%)	1-1-2006 (%)	Andere gemeenten
Paren	15	15	15	18
Eenpersoonshuishoudens	60	61	61	54
w.v. man	55	56	57	52
w.v. vrouw	45	44	43	48
	100	100	100	100
Eenoudergezinnen	25	24	24	28
Totaal	100	100	100	100

Bron: Hollandstad (APE bewerking).

Afgerond 61% van de bijstandshuishoudens in Hollandstad betreft alleenstaanden, 24% zijn eenoudergezin en een minderheid van 13% zijn paar. Het aantal alleenstaande bijstandsklanten is in Hollandstad duidelijk hoger dan in andere gemeenten. Dit hoge aantal alleenstaanden in de bijstand hangt samen met het feit dat de bijstandsafhankelijkheid onder alleenstaanden relatief hoog is (grafiek 7).

Van de alleenstaande bijstandsgerechtigden is 57% man. Dit is opmerkelijk, want in de regel is de man vrouw-verhouding ongeveer half om half, met iets

meer mannen. Uit de tabel valt te berekenen dat 35% (57% van 61%) van de bijstandsgerechtigden in Hollandstad bestaat uit alleenstaande mannen. In andere gemeenten ligt dat percentage tussen de 25% en de 30%. Het aantal alleenstaande mannen in de bijstand is in vier jaar toegenomen. Begin 2002 was het aandeel alleenstaande mannen in de bijstand nog 33% (55% van 60%, eerste kolom).

**Tabel 2** Kans op uitstroom binnen een half jaar, respectievelijk één jaar, na datum instroom

	Jaar van instroom		
	2004	2005	2006
Kans op uitstroom:			
Binnen een half jaar	36%	36%	37%
Tussen een half en één jaar	22%	23%	
Binnen één jaar	58%	59%	

Bron: Hollandstad (APE bewerking).

Tabel 2 geeft de kans op uitstroom binnen een half jaar na instroom en op uitstroom binnen twaalf maanden na instroom. Van degenen die in 2004 en 2005 zijn ingestroomd, is 36% binnen een half jaar weer uit de bijstand vertrokken. Bijna 60% van de instroom is binnen een jaar uitgestroomd. In vergelijking met andere gemeenten (niet in de tabel) zijn dit hoge percentages. In 2006 lijkt hierin geen verandering te zijn gekomen.

**Tabel 3** Kans op uitstroom binnen een jaar naar leeftijd

Leeftijd	
15 – 24 jaar	61%
25 – 34 jaar	55%
35 – 44 jaar	57%
45 – 54 jaar	54%
55 – 64 jaar	50%

Bron: Hollandstad (APE bewerking).

Instromers jonger dan 25 jaar hebben 61% kans om binnen het jaar uit te stromen (tabel 3). Opmerkelijk is de hoge kans op snelle uitstroom bij oudere instromers. De helft van de instroom van 55 plussers is binnen het jaar weer uit de bijstand. Instromers van 45-54 jaar hebben een kans op snelle uitstroom van 54%.

**Tabel 4** Kans op uitstroom binnen een jaar naar fasering

Fasering	
1: Direct bemiddelbaar	90%
2: Na kort traject bemiddelbaar	52%
3: Na lang traject bemiddelbaar	43%
4: (Nog) niet bemiddelbaar	53%
Nog niet ingedeeld	51%
Onbekend	75%

Bron: Hollandstad (APE bewerking).

In tabel 4 is te zien dat voor instromers met het label 'direct bemiddelbaar' de kans op uitstroom binnen een jaar 90% is. Van de ingestroomde klanten die moeilijk naar werk te bemiddelen zijn, heeft 53% binnen het jaar de bijstand weer verlaten, iets meer nog dan het percentage snelle uitstromers onder de instroom van mensen die relatief wat gemakkelijker werk vinden. Opmerkelijk genoeg is de kans op snelle uitstroom van degenen die pas 'na een lang traject bemiddelbaar' worden geacht, 10 procentpunten lager dan de kans op snelle uitstroom van de niet bemiddelbaren. Waarschijnlijk leiden de 'lange trajecten' van mensen die pas na een lang traject bemiddelbaar worden geacht tot uitstel van uitstroom.

## PROGNOSES UITGAVEN EN BUDGETTEN

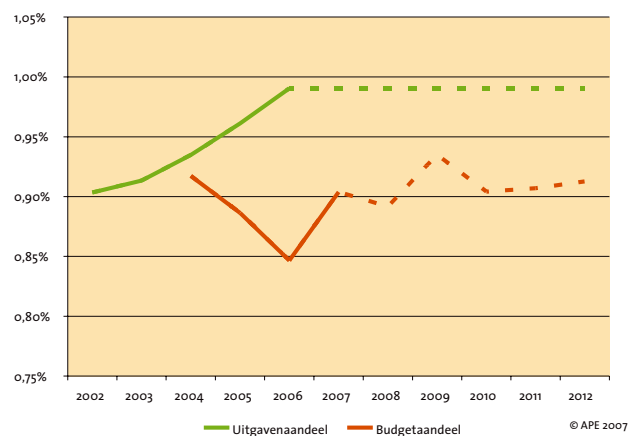
Door gebruik te maken van de laatst beschikbare informatie, kan ook een voorspelling gemaakt worden van de uitgaven en de budgetten waarmee de gemeente Hollandstad te maken krijgt. In deze prognoses wordt onder meer de verwachte ontwikkeling in de gemiddelde prijs per uitkering, de verdeelkenmerken en het macrobudget verwerkt.

In Hollandstad is de gemiddelde uitkeringshoogte +2% hoger dan in de referentiegemeenten en het verschil is in de loop van de jaren groter geworden. Eigenlijk is deze vergelijking nog geflatteerd, omdat Hollandstad veel meer alleenstaande, en dus relatief goedkope, bijstandsgerechtigden kent dan andere gemeenten.

Ook de hoge gemiddelde prijs draagt bij aan het financiële tekort.

Grafiek 8 laat de uitgaven van Hollandstad zien, als percentage van de macro-uitgaven, in de jaren 2002-2006 sterk zijn gestegen. In de eerste jaren van de WWB is het budgetaandeel sterk gedaald, vooral door de afname van de historische component in de budgettering. In 2004 kregen gemeenten groter dan 60.000 inwoners namelijk nog 60% van het budget op basis van de historische aandelen. In 2006 is het percentage historisch tot nul gedaald. Voor de gemeente Hollandstad is deze ontwikkeling ongunstig geweest. In 2007 is het budgetaandeel weer gestegen, vooral door de ex ante aftopping van de herverdeeffecten.

**Grafiek 8** Uitgaven- en budgetaandelen van 2002 t/m 2012



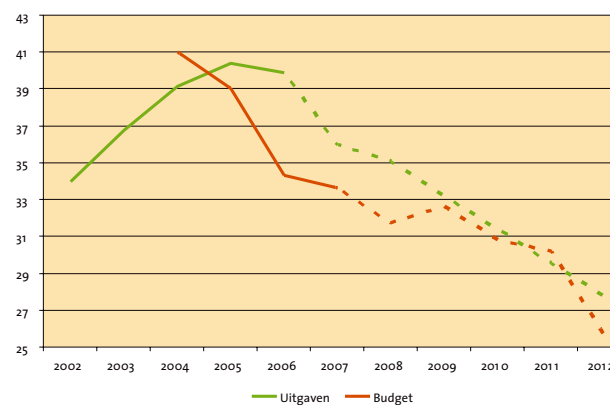
Bron: CBS en SZW (APE bewerking).

De uitgaven kunnen worden voorspeld aan de hand van enkele scenario's. De grafiek laat het scenario zien waarin het uitgavenaandeel in de komende jaren gelijk blijft. Dit wil zeggen dat de uitgavenontwikkeling van Hollandstad vanaf 2006 gelijke tred houdt met de verwachte daling van uitgaven in de rest van Nederland. Dit impliceert een duidelijke trendbreuk met de voorgaande jaren. Niet alleen moet de volumedaling gelijke tred houden met de landelijke trend, ook de gemiddelde uitkering per klant mag niet sterker stijgen dan het landelijk gemiddelde.

Het budgetscenario is gebaseerd op de ontwikkeling conform het bestuursakkoord tussen het ministerie van SZW en de VNG van voorjaar 2007.

In deze scenario's blijft er de komende jaren een verschil van tussen uitgaven- en budgetaandeel van ongeveer 0,08 procentpunt. Dit komt overeen met ongeveer € 3,0 miljoen per jaar, tenminste als het macrobudget gelijk is aan de macro-uitgaven. In 2004 bijvoorbeeld was het macrobudget veel hoger dan de macro-uitgaven. Het gevolg was dat de gemeente Hollandstad, ondanks een negatief verschil tussen budget- en uitgavenaandeel, toch geld heeft overgehouden (grafiek 9). De betere aansluiting van het macrobudget, alsmede het dalende budgetaandeel heeft ervoor gezorgd dat het overschot in 2005 is veranderd in een tekort van € 1,4 miljoen (3,5%). Dit verlies loopt in 2006 snel op tot € 6,0 miljoen (17,5%), onder meer door een sterke daling van het macrobudget.

**Grafiek 9** Uitgaven en budgetten van 2002 t/m 2012, in miljoenen euro's



Bron: CBS en SZW (APE bewerking).

Rekening houdend met de ontwikkeling van het macrobudget uit het Bestuursakkoord en met de overeengekomen prestatieafspraken, leidt de verwachte ontwikkeling van de budget en uitgavenaandelen tot de volgende financiële prognoses:

- de uitgaven dalen van ruim € 40 miljoen in 2007 tot € 28 miljoen in 2012.
- het budget daalt van € 33 miljoen tot ruim € 30 miljoen in 2011 en tot € 25 miljoen in 2012. In 2012 is het Bestuursakkoord afgelopen. Dan is een sterke

daling van het macrobudget te verwachten. Immers, als alle partijen zich houden aan de afspraken, dan zullen de macro-uitgaven veel sterker zijn gedaald dan het macrobudget.

Dit betekent dat Hollandstad in 2007 en 2008 een verlies zal realiseren, in de volgende jaren ongeveer quitte zal spelen en in 2012 weer op een verlies van € 3 miljoen komt.

## CONCLUSIES

In het voorgaande is aangetoond dat Hollandstad mogelijkheden heeft om de bijstandsuitgaven substantieel te verlagen: de instroom kan omlaag, het zittend bestand kan kleiner, het aantal alleenstaande bijstandsklanten kan minder en de gemiddelde uitkeringshoogte kan omlaag. Een extra verlaging van de uitgaven is ook hard nodig, gezien de verwachte ontwikkeling van het budget.

Er is dus reductiepotentieel. Het hangt van de ambitie af welke doelen Hollandstad zich stelt, en daarmee welke koers de gemeente zet. Als deze doelen eenmaal gezet zijn, dan is het zaak om door gerichte managementinformatie de koers ook daadwerkelijk te houden. Daarover gaat het volgende deel van dit essay.

## II Koers houden: WWB-kompas

### INLEIDING

De WWB heeft gemeenten ruimte gegeven om het eigen bijstandsbeleid en de uitvoeringspraktijk af stemmen op lokale omstandigheden, inzichten en voorkeuren. De bijbehorende bekostigingssystematiek stimuleert gemeenten om de beschikbare middelen en mensen zo effectief en doelmatig mogelijk in te zetten. Wie daarin niet slaagt, loopt grote financiële risico's, zoals we in het eerste deel van dit artikel voor de gemeente Hollandstad hebben gezien.

Zonder goede informatie is een effectieve en doelmatige inzet van middelen ondenkbaar. In veel gemeenten zijn de informatiesystemen echter niet ingericht op verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid. Dit hoofdstuk bespreekt het eerste prototype van een informatiesysteem dat wel voldoet aan deze algemeen geformuleerde eis.

Het informatiesysteem, dat de naam WWB-kompas heeft meegekregen, is een

product van de samenwerking van APE en een groep van gemeenten, aangevoerd door de gemeente Den Haag, Rotterdam en Winterswijk. Het ministerie van SZW heeft het project gesubsidieerd in het kader van het Innovatie Programma WWB (IPW).

Dit hoofdstuk beschrijft de functionele vereisten waaraan een ideaal systeem volgens de gemeente Den Haag c.s. moet voldoen. Daarna worden de componenten van het prototype gepresenteerd en een indruk van de gebruiksmogelijkheden gegeven. Het hoofdstuk sluit af met een korte beschouwing over de stand van zaken en de plannen voor de toekomst.

### FUNCTIONELE VEREISTEN

De betrokken sociale diensten menen dat een adequaat sturingssysteem aan de onderstaande eisen moet voldoen:

- het systeem moet een integraal en wetenschappelijk verantwoord hulpmiddel voor het effectief sturen op resultaten zijn.
- met het systeem moet de gebruiker het reductiepotentieel in het klantbestand kunnen bepalen.
- met het systeem moet de gebruiker de optimale mix van in te zetten beleidsinstrumenten kunnen bepalen, die nodig is om het reductiepotentieel te realiseren.
- het moet voor een goede kwantitatieve informatie geven over de effecten van beleid.
- het eindresultaat moet in principe zonder grote problemen bij alle Nederlandse gemeenten kunnen draaien.
- het eindresultaat moet uit een applicatie bestaan die op een pc kan draaien zonder dat speciale software nodig is.

De wensen van de gemeenten zijn mede afgeleid van het bedrijfsvoeringmodel van Divosa. Het doel is duidelijk en ambitieus: een integraal sturingssysteem. 'Integraal' betekent dat het systeem alle typen uitvoeringsactiviteiten omvat (zoals poortwachter, handhaving, reïntegratie) die een direct of indirect effect hebben op de uitgaven. 'Integraal' betekent ook dat het sturingssysteem niet alleen de 'diagnose' stelt en aangeeft wat er moet gebeuren, maar ook registreert wat er feitelijk is gebeurd, wat daarvan de effecten zijn, en welke bijstellingen in de inzet van uitvoeringsinstrumenten geboden is. Het sturingssysteem moet de verschillende sturingsniveaus binnen de sociale dienst, directie en operationeel

management, periodiek voorzien van informatie over de inzet van instrumenten en de ontwikkeling van de uitgaven, opdat tijdig kan worden bijgestuurd. Het systeem kan ook de klantmanager van informatie voorzien om de verrichtingen in eigen caseload aan te sturen.

Op alle sturingsniveaus gaat het om de cyclus van plannen – sturen – rapporteren – evalueren met daarna de start van een nieuwe cyclus. Elk van de sturingsniveaus heeft zijn eigen focus en informatiebehoefte, die terug moeten komen in het sturingsstelsel. De deelnemende gemeenten willen dat het te ontwikkelen sturingsstelsel in beginsel bruikbaar is voor iedere sociale dienst, zonder additionele ict investeringen.

### WWB KOMPAS, HET EERSTE PROTOTYPE

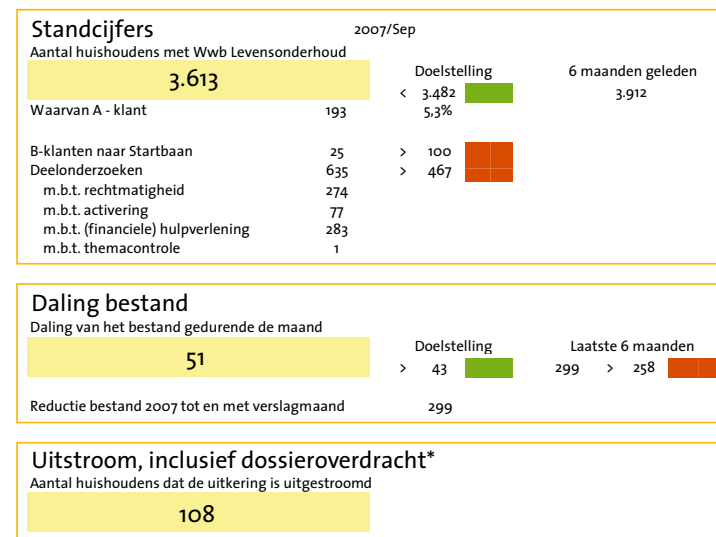
Vanwege de beoogde reikwijdte van het systeem is gekozen voor een modulaire opbouw. Het nu beschikbare prototype bestaat uit de volgende zeven componenten:

1. de bestandsmonitor beschrijft en voorspelt volumeontwikkeling, in vergelijking met referentiegemeenten.
2. de uitgavenmonitor beschrijft en voorspelt de uitgavenontwikkeling, in vergelijking met referentiegemeenten.
3. de budgetmonitor beschrijft en voorspelt de ontwikkeling van het budget.
4. de uitvoeringsmonitor geeft een kort en bondig overzicht van kengetallen van dienstverlening, gerelateerd aan de taakstellingen.
5. de rendementmeter reïntegratie berekent de verwachte opbrengst van de belangrijkste reïntegratie instrumenten voor elk type klant, op elk tijdstip.
6. de rendementmeter WerkDirect berekent de verwachte opbrengst van de inzet van WerkDirect voor elk type klant, en
7. de rendementmeter handhaving berekent de verwachte opbrengst van een huisbezoek voor elk type klant, op elk tijdstip.

Het prototype sluit aan bij het gebruikelijke onderscheid in drie lagen: plannen – ambtelijke dienstverlening – sturen. De bestandsmonitor, de uitgavenmonitor en de budgetmonitor zijn instrumenten die in het ‘plannen’ hun plaats hebben. In die eerste laag worden de beleidsdoelstellingen en taakstellingen geformuleerd. Die beleidsdoelstellingen en taakstellingen worden vervolgens in de rendementmeters uitgewerkt waarmee een concreet en adequaat instrument voor de ‘ambtelijke dienstverlening’ wordt opgeleverd. De schakeling tussen eerste en tweede laag is een feit.

In de derde laag (‘sturen’) is een dashboard geplaatst met daarin de maandelijkse rapportage van de boven aangeduide monitors plus de uitvoeringsmonitor. De uitvoeringsmonitor bevat kengetallen over de vier belangrijkste werkstromen in een sociale dienst: instroom (intake), uitstroom (reïntegratie), dienstverlening aan het zittend bestand en handhaving. De verrichtingen worden financieel en beleidsmatig geconfronteerd met de taakstellingen uit de tweede laag. Grafiek 10 geeft een voorbeeld van (een deel van) de uitvoeringsmonitor voor een werkbureau in de gemeente Den Haag.

Grafiek 10 Screenshot van een deel van de uitvoeringsmonitor voor een werkbureau in Den Haag



© APE 2007

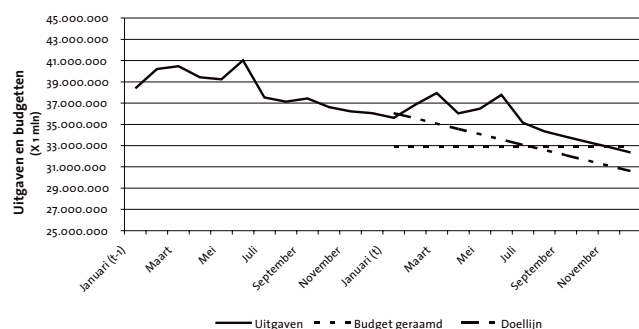
Bron: SZW, APE.

De uitgaven- en budgetmonitor staan in grafiek 11. De uitgavenmonitor volgt het totaal aan uitgaven voor bijstandsuitkeringen en is daarmee ook een financiële uitwerking van de ambtelijke dienstverlening. De cirkel is rond wanneer het verloop van de uitgaven tegen de actuele stand van het budget wordt geplaatst en tegen de financiële doelstellingen die de gemeente zichzelf heeft gesteld. Dit doet de budgetmonitor. Vervolgens start een nieuwe ronde met het actualiseren van de planning.

**Grafiek 11** Screenshot van de uitgaven- en budgetmonitor voor de gemeente Den Haag (geen echte data).

Budget I-Deel		Uitgaven	
Huishoudens jonger dan 65 jaar			
Laatste raming SZW budget I-deel 2007			
Per maand	€ 395.272.181	Uitgaven in 2007 tot nu toe	€ 404.160.042
	€ 32.939.348		
Datum	12 juli 2007	Aantal maanden	6
Rekening houdend met macro-ontwikkelingen			
Huishoudens tot 65 jaar	€ 395.272.181	Op Jaarbasis	€ 422.579.900
Per maand	€ 32.939.348	Huishoudens tot 65 jaar	€ 35.214.992
		Per maand (excl vakantiegeld)	
<b>Ver wacht saldo op jaarbasis:</b>		<b>€ 27.307.719-</b>	<b>(-6,9%)</b>

### Uitgaven en budgetten per maand



### Financiële Doelstellingen

Vul één van de doelstellingen in om de doelstelling van de grafiek hierboven te bepalen.

Mijn doel is:	totale uitgaven in dit jaar kleiner dan	€ 400.000.000
	gemiddelde uitgaven per maand kleiner dan	
	uitgaven lager dan x% van het beschikbare budget.	

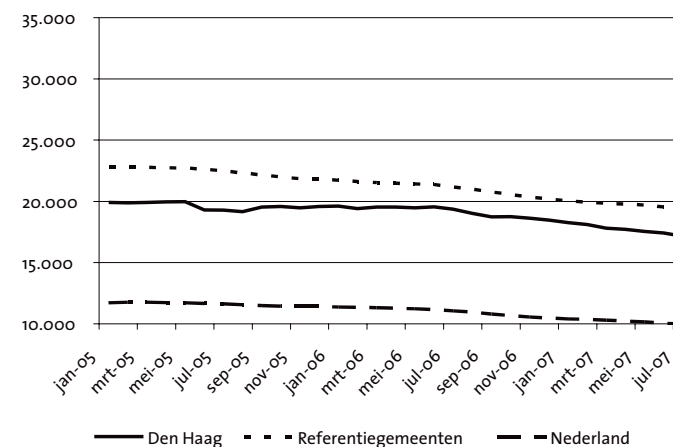
Bron: SZW, APE.

© APE 2007

De bestandsmonitor (zie grafiek 12 voor een voorbeeld) biedt inzicht in het reductiepotentieel van het eigen klantbestand door een vergelijking met de bestandsontwikkeling in de geselecteerde referentiegemeenten. De plaatjes zijn gebaseerd op de plaatjes zoals die in de BijstandScan zijn ontwikkeld (zie vorige hoofdstuk). Naast een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aantal huishoudens kan er ook worden gekeken naar deelgroepen als leefvormen en leeftijdsklassen. Het grote verschil met de BijstandScan is dat in de bestandsmonitor de gemeente zelf de informatievoorziening verzorgd, waardoor het overzicht maandelijks bijgewerkt kan worden.

**Grafiek 12** Screenshot van de bestandsmonitor voor Den Haag

### Totaal huishoudens



	Laatste stand <sup>a</sup>	Ontwikkeling over de laatste drie maanden	Echte stand
Den Haag	17.150	Dalend (-3,3%)	17.150
Referentiegemeenten	9.960	Dalend (-2,2%)	70.720
Nederland	19.360	Dalend (-2,7%)	286.970

© APE 2007

Bron: CBS (APE bewerking).

### RENDEMENTMETERS

Voor drie uitvoeringsinstrumenten zijn rendementmeters ontwikkeld: reïntegratie, handhaving (huisbezoek) en WerkDirect. Deze instrumenten zijn gekozen in overleg met de opdrachtgevende gemeenten. Zij hebben een bewezen effectiviteit op de uitkeringsduur. Daarnaast zijn het relatief eenduidige gedefinieerde en kwantificeerbare instrumenten. Daarmee is de inzet stuurbaar, men kan immers de inzet ervan meten en vooraf een schatting maken van de effectiviteit. Het is de bedoeling het aantal rendementmeters uit te breiden voor andere uitvoeringsinstrumenten. De inrichting van de rendementmeters is gebaseerd op econometrische analyses van de gemeentelijke databestanden aangevuld met ervaringskennis van uitvoeringsspecialisten. Na verloop van tijd, bijvoorbeeld eens per jaar, dient de inrichting van de rendementmeters te worden herijkt met actuele uitvoerings-

gegevens. Dit is aan te bevelen omdat de effectiviteit verandert als omstandigheden als beleidsinzet, conjunctuur, grootte van het bestand, veranderen. De uitkomst van de analyse is de basis van het prognosemodel dat in de rendementmeters wordt geplaatst. Ingewikkelde en gedetailleerde databestanden zijn niet meer nodig. De analyses betreffen de personalia van de klant, de inzet van het betreffende instrument en het resultaat van deze inzet. Gegeven deze opzet is er naar ons oordeel sprake van een goede informatievoorziening met gekwantificeerd zichtbare beleidseffecten.

De rendementmeters kunnen op twee manieren worden gebruikt. Op beleidsniveau kan van het hele bijstandsbestand van de gemeente in enkele minuten lijstwerk worden gemaakt van klanten, opgedeeld in verschillende doelgroepen, zoals focusklant of zorgklant voor reïntegratie en een indicatie wel/geen huisbezoek (grafiek 13). De klantmanager kan zo de eigen caseload indelen. Op individueel niveau kan een klantmanager tijdens een gesprek met een klant, na het invullen van een aantal persoonskenmerken, berekenen wat de effectiviteit van de verschillende instrumenten zal zijn (grafiek 14).

**Grafiek 13** Screenshot van de rendementmeter beleidsniveau voor de gemeente Den Haag

CLIENTNR	Afdeling	Team	Behandelaar	Re-integratie	Huisbezoek	WerkDirect
805810	18	3	B	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
30405701	18	1	A	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
83905643	18	1	N	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
7707306	18	1	X	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
341 1942	18	3	P	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
52002975	65	4	L	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
49509753	18	1	F	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
31602820	18	1	A	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
743891	18	9	D	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
22704164	18	1	W	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
11408895	18	1	C	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
73602891	18	1	N	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
78507506	18	1	F	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
67927977	75	1	N	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati
57612399	18	1	W	A: Werkbeurs	Geen indicati	Geen indicati

© APE 2007

Bron: CBS (APE bewerking).

**Grafiek 14** Screenshot van de rendementmeter individueel niveau voor Den Haag

Werkbeurs **A**  
 Aanbevolen voor WerkDirect **Nee**  
 Indicatie huisbezoek **Nee**

INVULSCHEMA VAN CLIËNTGEGEVENS		© Ape
Berekening dd.	8-nov-2007	
Wat is het geslacht van de cliënt?	<input type="radio"/>	Man
	<input checked="" type="radio"/>	Vrouw
Wat is de geboortedatum van de cliënt?	8-nov-1983	
Wat is de begindatum van de bijstandsuitkering?	8-mei-2007	
Wat is het opleidingsniveau van de cliënt?	<input type="radio"/>	Geen basisopleiding
	<input type="radio"/>	Basisniveau
	<input type="radio"/>	VBO / VMBO
	<input checked="" type="radio"/>	Diploma hoger dan VBO / VMBO

© APE 2007

Bron: CBS (APE bewerking).

De eerste inrichting van de rendementmeters is geen blijvende. Een kansmodel moet periodiek worden geactualiseerd. Externe omstandigheden en interne mogelijkheden ontwikkelen zich immers voortdurend. Daarmee is de wijziging van geschatte rendementen een continu proces. Te verwachten is dat een jaarlijkse actualisatie in de praktijk van uitvoering zal voldoen.

#### GEBRUIKSVARIANTEN: MANAGER EN KLANTMANAGER

Het WWB-kompas kent twee gebruiksmoedelijkheden: een voor het management van de dienst en een gericht op de klantmanager. Het WWB-kompas stelt het management in staat op eenvoudige wijze de taakstelling te bepalen en uit te werken. De beleidscyclus wordt door de toepassing van de econometrische analyse sterk vereenvoudigd. Er is geen tijdrovende analyse van databestanden of dossiers nodig. Er wordt met een beperkt aantal harde variabelen een econometrisch kansmodel geschat en de uitkomsten worden verwerkt in de rendementmeters. De uitvoeringsmonitor meet de voortgang in kengetallen en heeft een centrale plaats in het systeem.

In de klantmanagementvariant is het WWB kompas gericht op de ondersteuning bij de concrete uitvoering. Met de rendementmeters kan de klantmanager lijst-

werk samenstellen van klanten die al of niet in aanmerking komen voor de inzet van een instrument, of voor de in de indeling in een bepaalde klantcategorie (bijvoorbeeld zorgklant). Verder kan een individuele klantmanager het WWB-kompas raadplegen om in het concrete geval van klant x, met uitkeringsduur t en persoonskenmerken z de verwachte opbrengst te berekenen van de inzet van een van de instrumenten, zodat hij vervolgens een beredeneerd besluit kan nemen over de inzet in dit concrete geval.

De klantmanagementvariant van het WWB-kompas bundelt de ervaringskennis van de hele dienst en maakt de kennis toegankelijk voor alle individuele klantmanagers. Met één spreekwoordelijke druk op de knop kan elke klantmanager zien wat hij of zij in voorkomende gevallen mag verwachten van de inzet van een bepaald instrument. Daarvoor is geen invoer van extra gegevens nodig omdat het WWB-kompas is gekoppeld aan het administratieve systeem en niet meer informatie gebruikt dan in dat systeem ligt opgeslagen.

#### RAPPORTAGESTROMEN

De rapportagestromen zijn op drie niveau's van de organisatie gericht: management, operationeel management en klantmanagement.

De *manager* ontvangt periodieke rapportages op basis van het dashboard: de *bestandsmonitor*, de *budgetmonitor*, de *uitgavenmonitor* en de *uitvoeringsmonitor*.

De informatie betreft de gang van zaken in de gemeente. In grote gemeenten wordt de rapportage opgesplitst naar uitvoeringseenheden, zoals in Rotterdam de districten en in Den Haag de werkbeurzen en bedrijven.

De *teamleider* ontvangt periodiek rapportages op basis van de *uitvoeringsmonitor*. De informatie betreft de gang van zaken op uitvoeringsniveau (teamleider, eventueel klantmanager). Overigens is het mogelijk de uitvoeringsmonitor ook op het niveau van de *klantmanager* te rapporteren.

De *klantmanager* krijgt *individuele klantrapporten* uit de *rendementmeter*. Daarnaast ontvangt hij *lijstwerk over groepen van klanten* dat aan de rendementmeters is ontleend.

#### STAND VAN ZAKEN

In het prototype van WWB-kompas dat is opgeleverd in juni 2007 zijn alle componenten uitgewerkt. De gewenste functie voor de bepaling van de optimale instrumentenmix is nu (november 2007) nog niet beschikbaar. Deze kon binnen

de gestelde termijn niet worden ontwikkeld. De verwachting is dat dit onderdeel zonder grote problemen op een later tijdstip kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld bij de eerste actualisatie (herijking) van de rendementmeters.

De gemeenten Den Haag, Rotterdam en Winterswijk hebben het prototype in gebruik genomen. Overal blijken de medewerkers er probleemloos mee te kunnen werken.

De programmatuur is gebaseerd op standaard Windows-pakketten. De benodigde geheugencapaciteit is van dien aard dat WWB-kompas op elke pc kan draaien.

## Toekomstplannen

#### DOORONTWIKKELING

APE werkt samen met de gemeenten Den Haag en Rotterdam aan de doorontwikkeling van het WWB kompas. De doorontwikkeling is onder meer gericht op:

- verdieping en verbreding van de econometrische basis van de rendementmeters,
- toevoeging van nieuwe uitvoeringsinstrumenten aan de rendementmeters,
- uitwerking van de functie van de optimale instrumentenmix,
- integratie in de reguliere administratiesystemen, en
- koppeling aan het voorraadbeheer van ingekochte trajecten.

#### VERSPREIDING VAN DE TOEPASSING

De naast betrokken gemeenten en APE hebben het voornemen om door middel van een projectgroep de implementatie van het WWB-kompas in andere gemeenten te bevorderen. Overeenkomstig de subsidievoorwaarden van het ministerie van SZW is het systeem voor alle gemeenten gratis beschikbaar. Via het gemeenteloket van het ministerie kan een geïnteresseerde gemeente de componenten van het systeem ophalen en de gebruikershandleiding raadplegen.



### 3. Het werkbudget investeren in toekomstig rendement

*Voor de derde keer op een rij had een groot deel van de gemeenten in 2006 een fors overschot op het reïntegratiebudget (het w-deel). Bram Berkhout en Luuk Mallee lichten in dit essay de oorzaken van de (structurele) onderbenutting van het werkbudget toe. Wat zijn handvatten voor managers van sociale diensten om de benutting van het werkbudget te vergroten en tegelijkertijd reïntegratie effectiever te maken?*

#### ONDERBESTEDING WERKBUDGET HOUDT STAND

Over 2004 en 2005 hielden de meeste gemeenten fors over op het werkdeel. Vorig jaar gaven gemeenten nog massaal aan dat zij verwachten dat dit beeld binnen afzienbare tijd zou gaan omslaan, namelijk dat budgetten beter of geheel benut zouden worden. Gekeken naar de besteding van de budgetten voor het jaar 2006, dan blijkt dat het benuttingpercentage nauwelijks is gestegen. Landelijk is 15% van het toegekende macrobudget voor het werkdeel onbesteed gebleven (zie tabel 1).

Tabel 1 Besteding macrobudget werkdeel in 2006 (exclusief meeneemregeling)

Nederland	2004	2005	2006
Macrobudget Werkdeel	1,582 miljard	1,611 miljard	1.629 miljard
Overschot werkdeel	128	255	242
% Overschot	8%	16%	15%

Meer specifiek naar individuele gemeenten gekeken, dan blijkt in 2006 meer dan 80% van de gemeenten minder uitgegeven te hebben aan reïntegratie dan zij hiervoor aan werkgelden beschikbaar hadden. Bij deze overschotgemeenten bedroeg het overschot gemiddeld 23,5%. De tien grootste Nederlandse gemeenten hielden in 2006 ook allemaal over om hun werkbudget. Eindhoven het meest (63,3%) en Amsterdam het minst (5,7%). Kleinere gemeenten hadden overigens gemiddeld een groter overschot op het werkbudget dan grotere gemeenten.

Bij de invoering van de WWB overheerste de angst dat er tekorten zouden ontstaan op het werkbudget omdat veel geld vastzat in gesubsidieerde banen.

Onder meer daarom zijn gemeenten begonnen met de zogenaamde quick wins: het sluiten van de poort en het reïntegreren van de klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor hoefden zij maar in beperkte mate een beroep te doen op het werkbudget. Dit kwam goed uit omdat eerst de uitgaven voor gesubsidieerde banen teruggebracht moesten worden voordat er meer bestedingsmogelijkheden zouden komen. Toen in de loop van 2005 duidelijk werd dat er veel geld overbleef, zijn gemeenten plannen gaan maken om ook voor klanten met een langere afstand tot de arbeidsmarkt reïntegratie in te zetten. De verwachting was dat daarmee de uitgaven voor reïntegratie meer in de pas zouden gaan lopen met het beschikbare budget.

Inmiddels zijn we al weer anderhalf jaar verder en zouden die plannen grotendeels geïmplementeerd moeten zijn en de uitgaven aan reïntegratie moeten zijn toegenomen. Daarvan is echter in de besteding van het werkbudget van 2006 nog niets te zien. De vraag is of dit een structurele situatie is of dat de benutting van het werkbudget vanaf 2007 wel gaat toenemen. Daarom is het van belang om eerst de belangrijkste ontwikkelingen in het reïntegratiebeleid van gemeenten in openschouw te nemen. Wat dit betekent voor de benutting van het werkbudget in de komende jaren?

## Ontwikkelingen reïntegratiebeleid en benutting werkbudget

Gesprekken met de gemeenten Alkmaar, Eindhoven en Weert bevestigen het beeld dat gemeenten hun reïntegratiebeleid nog niet uitontwikkeld hebben. Zij zijn nog altijd bezig met reorganisaties en de implementatie van nieuwe plannen. Wat zijn de belangrijkste trends in het gemeentelijke reïntegratiebeleid met de gevolgen voor de benutting van het werkbudget?

### REÏNTEGRATIE VAN HET ZITTEND BESTAND

De in potentie belangrijkste ontwikkeling voor de benutting van het werkbudget is dat gemeenten vanaf 2006 massaal plannen zijn gaan maken om ook voor klanten met een langere afstand tot de arbeidsmarkt reïntegratie in te zetten. Gemeenten worden zich er steeds sterker bewust van dat met meer klanten uit het eigen bestand een weg naar werk gevonden moet worden. Daar waar gemeenten zich tot voor kort bijna overwegend richtten op de meest kansrijke groepen, willen veel gemeenten nu ook met het zittend bestand aan de slag. De

gemeente Alkmaar is bijvoorbeeld dit jaar begonnen met een groot offensief om het zittend bestand in beweging te krijgen (focusmove): een intensief door de gemeente zelf georganiseerd traject van twaalf maanden waarbij mensen werk wordt geboden, daarvoor loon krijgen uitbetaald en direct alle belemmeringen om naar de reguliere arbeidsmarkt te kunnen uitstromen op de werkplek worden aangepakt. Wanneer gemeenten erin slagen een groter deel van het zittend bestand naar reïntegratietrajecten toe te leiden, zal dit de benutting van het werkbudget sterk doen toenemen.

### REÏNTEGRATIE IN EIGEN BEHEER

Met name de middelgrote en grote gemeenten gaan steeds meer zelf reïntegratieactiviteiten uitvoeren. Zo is Eindhoven bezig om de uitvoering van reïntegratie meer bij hun eigen sw-bedrijf (sociale werkvoorziening) neer te leggen, gaat de gemeente Alkmaar zelf de reïntegratie van het zittend bestand uitvoeren en voert de gemeente Weert in principe alle reïntegratie zelf uit. Voorzover de reïntegratie in eigen beheer in de plaats komt van uitbestede reïntegratie hoeft dit niet te leiden tot een grotere benutting van het werkbudget. Er zijn echter wel signalen dat de reïntegratie in eigen beheer intensiever is dan uitbestede reïntegratie. In die gevallen zal de benutting van het werkbudget wel toenemen.

### VERDERE VERBREIDING DOELGROEP REÏNTEGRATIE

Een deel van de gemeenten verlegt hun reïntegratie-aandacht niet alleen naar hun eigen zittend bestand, maar verbreedt de doelgroep verder naar werknemers die met werkloosheid worden bedreigd. Hierdoor moet voorkomen worden dat eigen burgers werkloos worden en (op termijn) in de bijstand terecht komen. Deze activiteiten kunnen in principe niet uit het werkbudget gefinancierd worden. Weert heeft op basis van deze visie op reïntegratie bewust veel tijd gestoken in het begeleiden van werknemers van bedrijven die gesloten zouden worden. Er is bijvoorbeeld gemeentelijk geld gestoken in het omscholen van de betrokken medewerkers, waardoor het in veel gevallen mogelijk was om inwoners van werk naar werk te begeleiden. Een werkloosheidsuitkering en misschien op termijn een bijstandsuitkering is daardoor voorkomen. Ook Eindhoven en Alkmaar zoeken naar wegen om het reïntegratiebeleid te verbreden naar een integraal arbeidsmarktbeleid. Omdat gemeenten deze preventieve activiteiten niet uit het werkbudget kunnen financieren, heeft dit geen invloed op de benutting van het werkbudget.

## INVESTEREN IN KENNIS OVER KLANTENBESTAND

Het bewustzijn bij de gemeenten groeit dat om effectief te kunnen zijn in de reïntegratie kennis van klantkenmerken en mogelijkheden een cruciale factor is. Dit geldt nu des te meer omdat kansrijke groepen nauwelijks meer binnenkomen, en dus successen behaald moeten gaan worden met het reïntegreren van het zittende bestand. Om het inzicht in klanten te vergroten wordt meer over hen vastgelegd in systemen en mogen casemanagers meer tijd steken in het relatiebeheer met hun klanten. Parallel hieraan zie je ook dat dit relatiebeheer steeds minder wordt ingekocht bij reïntegratiebedrijven. Dit sluit goed aan bij de eerste twee stappen van de door Divosa aanbevolen besturingsfilosofie waarmee gemeenten hun bijstandsuitgaven kunnen reduceren, namelijk de analyse van het klantenbestand en op basis daarvan vaststellen van het reductiepotentieel van het bestand. De meeste gemeenten lijken er nog niet in geslaagd om het zicht op hun klanten dusdanig te verbeteren dat er een effectieve doorverwijzing kan plaatsvinden van klanten naar geschikte trajecten.

Investerings in ict en het uitbreiden van het takenpakket van casemanagers worden doorgaans bekostigd uit eigen middelen en leiden dus niet direct tot een grotere benutting van het werkbudget.

## MEER RUIMTE BIJ UITVOERDERS

Een andere ontwikkeling die bij veel gemeenten zichtbaar is, is dat er meer wordt geïnvesteerd in het gemeentelijk casemanagement. Zo heeft de gemeente Eindhoven, gefinancierd uit het overschot op het I-deel, de caseloads van de casemanagers verkleind.

Sommige gemeenten stimuleren daarnaast hun casemanagers creatief te zijn bij het inzetten van reïntegratiegelden. Men gaat ervan uit dat dit noodzakelijk is om het zittende bestand in beweging te krijgen. Standaardtrajecten schieten voor deze groep vaak tekort. Onorthodoxe middelen werken soms wel. Zo heeft men bijvoorbeeld in de gemeente Weert een langdurige bijstandgerechtigde aan het werk gekregen door een brommer te kopen voor zijn woon-werkverkeer, een andere klant door de sanering van het gebit te financieren uit het werkdeel. In veel gemeenten is men hier echter nog niet aan toe.

Investerings in uitbreiding van het casemanagement worden gefinancierd uit eigen middelen en leiden niet direct tot een grotere benutting van het werkbudget.

## CONCLUSIE: MET NAME REÏNTEGRATIE ZITTEND BESTAND VAN BELANG

Van de ontwikkelingen in het reïntegratiebeleid van gemeenten kan met name de uitbreiding van reïntegratie-activiteiten naar het zittende bestand grote invloed hebben op de benutting van het werkbudget. Voorwaarde hiervoor is wel dat gemeenten meer inzicht verwerven in de mogelijkheden van klanten en dit betekent meestal ook dat de caseload van casemanagers omlaag moet. Omdat dit niet gefinancierd kan worden uit het werkbudget, moeten gemeenten hiervoor eigen middelen vrijmaken.

Daarnaast zijn veel gemeenten bezig met het opstarten van reïntegratie in eigen beheer. Ook dit kan leiden tot een grotere benutting van het werkbudget wanneer het in eigen huis uitvoeren van reïntegratie tegelijkertijd betekent dat de reïntegratie ook intensiever is.

In de drie gemeenten die wij hebben gesproken echter, hebben de beleidsontwikkelingen (nog) niet geleid tot een volledige benutting van het werkbudget. In tegendeel, Alkmaar en Weert hadden over 2006 een overschot van 41 % en Eindhoven van 63 %. In de nabije toekomst verwachten Eindhoven en Weert weer fors geld over te houden op hun werkbudget. Alleen de gemeente Alkmaar verwacht over 2008 geen werkbudget over te houden. Moeten wij hieruit concluderen dat het werkbudget voor een deel van de gemeenten gewoon te groot is? Hieronder gaan we in op de oorzaken van de onderbenutting van het werkbudget, te beginnen met wettelijke belemmeringen.

## Wettelijke restricties bij de besteding van het werkbudget

Veel gemeenten bestrijden zelf dat het werkbudget te groot is. Zij zouden meer geld willen uitgeven aan reïntegratie maar worden daarbij in hun ogen belemmerd door een aantal wettelijke restricties. Deze belemmeringen passeren hierna de revue.

## DOEL MOET ARBEIDSINSCHAKELING ZIJN

Gemeenten worden belemmerd door de eis dat de uit het werkbudget gefinancierde activiteiten een voorziening moeten zijn 'gericht op arbeidsinschakeling'. Gemeenten menen dat sociale activering daar niet onder valt. In de drie gemeenten die wij hebben gesproken, heeft men dit probleem, net als in heel veel andere gemeenten overigens, omzeild door in het reïntegratiebeleid sociale

activering formeel te beschrijven als een eerste stap op de reïntegratieladder naar betaald werk. Deze restrictie is daarmee ons inziens weggenomen en kan dus geen verklaring meer zijn voor onderbenutting van het werkdeel. Overigens is in het gesprek op het ministerie van SZW aangegeven dat voorgaande op een misverstand berust. Lid 1 van artikel 7 van de WWB benoemt sociale activering namelijk expliciet als mogelijke voorziening die uit het werkbudget gefinancierd kan worden. Er is hoe dan ook geen probleem dus.

### VERANTWOORDING OP KLANTNIVEAU

Gemeenten ervaren verder veel last van de eis de besteding van de werkgelden te moeten verantwoorden op klantniveau. Dit is volgens de gemeenten voor activiteiten op groepsniveau niet altijd mogelijk of administratief bewerkelijk. Ons inziens is het probleem hierbij echter niet de wettelijke regel, maar de vertaling die de gemeenten er in de praktijk aan hebben gegeven. De regel is namelijk dat de werkgelden aan de gemeentelijke doelgroep besteed worden. Gemeenten hebben dit in de praktijk, en naar onze verwachting onder druk van de accountant, vertaald naar individuele verantwoording bij de besteding van de werkgelden. Met een wat meer creatieve benadering van deze regel, zou ook deze restrictie dus weggenomen moeten kunnen worden. Het gesprek op het ministerie van SZW heeft ons hierin bevestigd. Ook daar gaf men namelijk aan dat deze regel meer pragmatisch ingezet zou moeten worden door gemeenten. Zo is het ministerie van mening dat het bijvoorbeeld in bepaalde gevallen toch ook voor een accountant voldoende zou moeten zijn als kosten voor reïntegratie herleidbaar zijn tot een te onderscheiden groep klanten, bijvoorbeeld als voldoende is aangetoond dat de toegangspoort tot de reïntegratievoorzieningen is beperkt tot de wettelijke doelgroep.

### UITVOERINGSKOSTEN NIET FINANCIEREN UIT WERKBUDGET

De onmogelijkheid om gemeentelijke uitvoeringskosten te financieren uit het werkbudget beperkt de mogelijkheid om reïntegratie in eigen beheer uit te voeren, zo zeggen de gemeenten. In de praktijk zien we echter dat steeds meer gemeenten reïntegratie binnen de gemeentelijke organisatie uitvoeren en dat zij dit financieren uit het werkbudget. Dit maakt duidelijk dat gemeenten hierin inmiddels wel een weg weten te vinden. Zij doen dit bijvoorbeeld door heel specialistische reïntegratiefuncties in het leven te roepen of door de gemaakte kosten te vertalen naar een integrale kostprijs per individuele klant voor de uitgevoerde reïntegratie. Gemeenten geven aan dat in deze gevallen de accountant er in mee

gaat dat de kosten uit het werkdeel gefinancierd worden. De laatste mogelijkheid vraagt volgens de gemeenten wel om (gedisciplineerd) tijdschrijven en wordt daarmee als administratief belastend ervaren.

### WACHTLIJST WSW

De inzet van werkgelden voor burgers op de wachtlijst Wsw is niet mogelijk, aldus veel gemeenten. Gemeenten willen bijvoorbeeld alvast instroom in het sw-bedrijf realiseren en de loonkosten uit het werkbudget bekostigen. Het gevolg is nu dat er voor gemeenten een situatie bestaat dat aan de ene kant reïntegratiegelden onbesteed blijven, en dat aan de andere kant de gemeenten onnodig veel bijstandsgelden kwijt zijn aan deze groep. Het probleem is dat Wsw-arbeid niet wordt aangemerkt als reguliere arbeid en ook niet als doel heeft hiernaar toe te leiden. Veel accountants geven om die reden geen toestemming om vroegtijdige instroom naar sw-bedrijven te financieren uit het werkdeel. De gesprekken met de gemeenten maken op dit punt echter ook duidelijk dat er veel onduidelijkheid is op dit punt. Zo geven gemeenten aan dat in hun beleving accountants deze regel verschillend toe passen. In sommige gemeenten staat de accountant het volgens gemeenten wel toe. Het gevolg is dat twee van de drie gemeenten die wij hebben gesproken ervoor hebben gekozen om niets met deze groep te doen. Alleen de gemeente Eindhoven heeft middelen uit het werkbudget hierop ingezet. In het kader van de voorgenomen wijzigingen in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), heeft het ministerie van SZW in een brief aan de Kamer aangekondigd 'gemeenten snel meer mogelijkheden te bieden om het wachtlijstprobleem van de Wsw te verzachten. In de eerste plaats door toe te staan dat reïntegratiemiddelen worden ingezet om Wsw-geïndiceerden te activeren in afwachting van een Wsw-plaats.' Daarmee zal deze belemmering dus in de nabije toekomst worden opgelost.

### REÏNTEGRATIE WW-ERS

Gemeenten ervaren tot slot de belemmering dat zij hun werkbudget niet mogen inzetten voor de reïntegratie van andere doelgroepen dan de bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Het gaat dan bijvoorbeeld om WW-ers of met werkloosheid bedreigde werknemers. Dit beperkt in de visie van de gemeenten het ontwikkelen van een integraal beleid. Weert heeft dit probleem kunnen omzeilen omdat het gemeentebestuur eigen middelen beschikbaar heeft gesteld. Alkmaar onderzoekt op dit moment hoe de samenwerking met UWV kan worden verbeterd, zodat trajecten beter op elkaar aansluiten, en dat wordt voorkomen

dat klanten, bijvoorbeeld na een work first-traject, toch weer terugvalt in een uitkeringssituatie.

Uit het gesprek op het ministerie van Sociale Zaken is ons echter duidelijk geworden dat de gemeenten op dit punt niet bekend zijn met alle bestedingsmogelijkheden van het werkbudget. Op basis van artikel 7, lid 3 van de Wet werk en bijstand is het namelijk wel degelijk mogelijk om werkgelden in te zetten voor klanten van UWV. Het artikel bepaalt namelijk dat het college van b&w dit met UWV overeen kunnen komen. Voorzover de auteurs of het departement bekend, wordt deze regel echter niet of nauwelijks toegepast, wat dus verklaard kan worden uit ontwetenschap. Het gevolg is ook dat gemeenten onnodig hun reïntegratiebeleid beperken tot de traditionele doelgroepen.

### CONCLUSIE: WETTELIJKE RESTRICTIES WEINIG RELEVANT

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat gemeenten nog steeds last hebben van de in hun opinie 'knellende' bestedingsregels bij het inzetten van hun werkbudget. Deze verklaring voor de onderbenutting van het werkbudget overtuigt echter niet.

In de kern zijn er slechts twee formele bestedingsregels voor het werkdeel, namelijk dat het moet gaan om een reïntegratievoorziening (inclusief sociale activering) en dat deze in principe is voorbehouden aan personen uit de gemeentelijke doelgroep, al staat de WWB dus toe dat ook UWV-klanten bediend worden. De regels die door gemeenten als knellend worden ervaren, zijn deels eigen interpretaties van deze regels. Daarnaast blijken gemeenten bij de meeste knellende regels nu wel een manier gevonden te hebben om het geld toch in de gewenste richting te besteden. Hierbij is de rol van de eigen accountant wel cruciaal: die moet namelijk meegaan in het ruimer interpreteren en toepassen van de bestedingsregels. In onze beleving lijken accountants in praktijk juist terughoudend te zijn op dit punt. Dit is natuurlijk ook hun rol, maar voorkomen moet worden dat accountants de regels enger interpreteren dan nodig is en hierdoor voor gemeenten reïntegratiemogelijkheden blijven liggen. Gemeenten moeten dan ook actief in discussie durven gaan over hoe accountants aankijken tegen wat wel en niet rechtmatig besteed kan worden uit het werkdeel. Een visie die ook bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op steun kan rekenen. Overigens zou het op dit punt ook helpen als het ministerie informatie geeft over hoe regels geïnterpreteerd mogen worden of anders welke regels in de visie van het ministerie te eng worden opgevat.

Al met al kan het kennen van alle bestedingsregels en het creatiever toepassen ervan, wel leiden tot een betere benutting van het werkbudget. Het zal echter zeker niet leiden tot een situatie waarin de gehele onderbenutting wordt weggenomen. Daarmee komen de andere oorzaken van de onderbenutting in beeld.

### OOZAAK ONDERBENUTTING

De belangrijkste oorzaak van de onderbenutting van het werkbudget is dat gemeenten er niet in slagen de reïntegratie van het zittend bestand op grotere schaal ter hand te nemen. De geïnterviewde gemeenten zijn wel bezig met de eerste stappen daarin, namelijk het verkrijgen van inzicht in de reïntegreerbaarheid van hun klanten en op basis daarvan inzetten van reïntegratie van klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Een gemeente als Alkmaar is momenteel al echt bezig om het invoeren van een programma om het zittend bestand in beweging te krijgen en verwacht dan ook dat de uitgaven voor reïntegratie op termijn zullen stijgen. Ook Weert is bezig om binnen een termijn van vier jaar een volledig sluitende aanpak te realiseren waarbij alle klanten ofwel een traject naar werk of een activeringstraject volgen.

Gemeenten lijken over het algemeen nog niet zo ver te zijn en blijven steken in de eerste stappen in de beleidscyclus: het inzicht verkrijgen in het bestand en het ontwikkelen van reïntegratie-instrumenten voor het zittend bestand. Voor veel gemeenten geldt dat er nog een grote groep klanten die gere-integreerd kan worden, in de bestanden verborgen zit. Het blijft voor gemeenten moeilijk om vast te stellen wie van hun klanten nog kunnen uitstromen en hoe klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gere-integreerd kunnen worden.

Het is overigens niet zeker dat het werkbudget volledig benut zal worden, wanneer gemeenten erin slagen het zittend bestand volledig te bedienen. Immers, zelfs gemeenten die al met de reïntegratie van hun zittend bestand aan de slag zijn gegaan, hebben een groot overschot en verwachten dat dit ook in de komende jaren nog zo zal blijven. Daar komt bij dat al wel de reïntegratie van personen die niet tot de gemeentelijke doelgroep behoren ter hand is genomen. De conclusie dat het werkbudget voor een deel van de gemeenten te ruim zal blijven, ligt daarmee voor de hand.

Daarnaast speelt er nog een knelpunt. De reïntegratie-instrumenten zelf kunnen weliswaar bekostigd worden uit het werkbudget, min of meer gratis geld voor

gemeenten, maar het uitbreiden van de reïntegratie-activiteiten brengt daarnaast allerlei kosten met zich mee die niet of minder makkelijk uit het werkbudget gefinancierd kunnen worden, en waarvoor gemeenten op voorhand zijn aangewezen op eigen middelen. Hierbij moet gedacht worden aan het inzicht verkrijgen in het bestand, het ontwikkelen van nieuw beleid, het ontwikkelen van een klantvolgsysteem, het intensiever maken van het casemanagement, het aanbesteden van trajecten, et cetera.

### HANDVATTEN VOOR MANAGERS

Om op termijn de benutting van het werkbudget te vergroten en de effectiviteit van de ingezette middelen te vergroten moeten managers de politiek ervan overtuigen dat investeringen in de reïntegratie van het zittend bestand op termijn rendement opleveren en tegelijkertijd moeten zij investeren in de kwaliteit van reïntegratie.

### INZICHT GEVEN IN KOSTEN EN BATEN VAN INVESTEREN

Bij de uitbreiding van de reïntegratie van het zittend bestand zijn er, met name in de opstartfase, allerlei bijkomende kosten noodzakelijk waarvoor gemeenten zijn aangewezen op eigen middelen. Omdat de eigen gemeentelijke middelen schaars zijn, staan managers van sociale diensten voor de moeilijke opgave de politiek ervan te overtuigen dat deze schaarse middelen uitgegeven moeten worden aan reïntegratie van een groep bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Waarschijnlijk spelen daarbij de tegenvallende resultaten van reïntegratie en het slechte imago van reïntegratiebedrijven nog een complicerende factor. Om de politiek te kunnen overtuigen moet op heldere manier kosten en baten van nieuw beleid in beeld gebracht worden. Van belang daarbij is het geven van inzicht in de opbrengsten in termen van besparingen op de uitkeringen. Investeringen met eigen middelen leiden zo tot rendement in termen van eigen middelen (namelijk een overschot op het I-deel). Veel gemeenten kijken (nog) niet op deze manier naar hun financiële huishouding. Het idee achter de nieuwe financieringssystematiek van de WWB is echter wel dat gemeenten moeten investeren en op termijn daarvan het rendement kunnen incasseren. Wat dit betreft hebben de meeste gemeenten nog een lange weg te gaan.

### INVESTEREN IN KWALITEIT REÏNTEGRATIE

Daarnaast moeten managers van sociale diensten meer rendement halen uit het werkbudget, door per traject meer geld in te zetten om zo de effectiviteit van de reïntegratietrajecten te verhogen. De resultaten van reïntegratie zijn over het algemeen nog altijd heel laag, maar uit onderzoek blijkt wel dat duurdere trajecten effectiever zijn. Gemeenten geven vooral de reïntegratiebedrijven de schuld van de tegenvallende resultaten. Reïntegratiebedrijven hebben echter vaak te weinig ruimte en middelen om reïntegratie-effectief in te zetten. Met een groter budget per traject kunnen bedrijven hun klanten intensiever begeleiden, meer energie steken in het overtuigen van werkgevers van de potentie van hun klanten en veel meer aandacht besteden aan nazorg. Dit leidt naar alle waarschijnlijkheid tot een hogere effectiviteit en dus tot meer besparingen op de uitkeringen.

De vraag is daarbij wel waarom gemeenten niet vaker duurdere trajecten inzetten. Waarschijnlijk onder meer omdat ze geen vertrouwen (meer) hebben in de reïntegratiebedrijven. Misschien nog belangrijker is dat gemeenten er nog altijd niet in slagen om in de aanbestedingen opdrachten te gunnen aan bedrijven die weliswaar duurder zijn maar een hogere kwaliteit bieden. De beoordelingssystematiek die gemeenten gebruiken leidt er uiteindelijk meestal toe dat de (laagste) prijs toch doorslaggevend is.

### CONCLUSIE

In dit essay zijn mogelijke oorzaken aan de orde geweest van de onderbenutting van het werkdeel zoals die nog steeds bij veel gemeenten voorkomt. Veel van de genoemde oorzaken overtuigen niet of kunnen nooit de gehele onderbenutting verklaren. Eén oorzaak overtuigt wel, namelijk dat gemeenten er niet in slagen de reïntegratie van het zittend bestand op grotere schaal ter hand te nemen. Hier liggen kansen voor sociale diensten.

Voor managers van sociale diensten is het daarbij van belang om te investeren in de kwaliteit van reïntegratie. Onderzoek toont aan dat hogere investeringen per traject leiden tot een hoger rendement in termen van uitstroom naar werk.

Daarnaast is het voor dit soort investeringen in moeilijker groepen belangrijk het te verwachte rendement inzichtelijk te maken voor de politiek. Het gaat namelijk bij voorbaat om reïntegratie van een moeilijke groep en er moet vaak ook nog

(veel) eigen geld van de gemeente in gestoken worden. De uitdaging van managers van sociale diensten is dan ook om op heldere manier kosten en baten van het beoogde nieuwe beleid in beeld te brengen. Lukt dit, dan zal in veel gevallen aangetoond kunnen worden dat er ook bij reïntegratie van moeilijker groepen rendement te behalen is. Het is dan niet alleen de langdurige bijstandsgerechtigde die profiteert, maar ook de gemeente.





## 4. Sturen op betrokkenheid

*Sociaal beleid als conditie voor duurzame financiële houdbaarheid*

*In hoeverre kan inzetten op ontwikkeling van mensen tegelijkertijd bijdragen aan de financiële doelstelling van de WWB? Die vraag stellen sociale diensten zichzelf regelmatig. Leni Beukema en Piet Leenders draaien het liever om: alleen sociaal beleid dat daadwerkelijk investeert in (mogelijkheden van) klanten, medewerkers en organisatie, vinden zij duurzaam houdbaar in termen van maatschappelijk én financieel rendement.*

Tijdens het Divosa-voorjaarscongres 2007 mochten socialedienstmanagers op pad met klanten van de gastgemeente Den Bosch. Een werkzoekende vrouw: 'Ik had een lieve vrouw als coach. Ze nam mij serieus, ze had een echt gesprek met mij over mijn persoonlijke interesses. Ze keek ook echt wat reëel was en wat niet. Ik heb in twee uur veel meer bereikt dan in die twee maanden bij het reïntegratiebureau. Daar zit ik elke dinsdag en donderdag op een kantoorje en dan moeten we op zoek naar werk via internet. Ik kon een opleiding doen, maar dat kostte geld en dat was er niet. Ook al was er na de opleiding negentig procent kans op een baan. Als je iets ziet waar je enthousiast over bent, dan is het een domper als het niet mag.'

Even daarvoor had Alex Brenninkmeijer, de nationale ombudsman, zich afgevraagd wat het werken in organisaties zinvol maakt: 'Hoe gaan we om met mensen en klanten? Hoeveel plezier hebben we daarin? En hoe gaan we om met mensen in onze organisatie zodat ze dat ook zo beleven? Mensen moeten authentiek kunnen zijn. Het systeem kan het hen daarin heel moeilijk maken. We knippen alles op in onderdeeljes omdat het anders niet beheersbaar is. Dat leidt tot ongelukken. Want je bent als mens compleet en integraal.'

Huub Hannen, lid van de hoofddirectie van Interpolis, vertaalde dat naar de rol van managers: 'Het gaat om vertrouwen in plaats van planning en controle. Met controle krijgt u een bedrijf dat bang is voor zijn eigen werknemers. U krijgt frustraties en centralisme. Vertrouwen betekent vrijheid geven, durf hebben, risico nemen en creativiteit en motivatie bij uw mensen stimuleren. Het belangrijkste is dat mensen plezier hebben in hun werk.'



Creativiteit, motivatie en plezier in het werk in plaats van planning en controle? Ook tijdens de workshop met de veelzeggende titel *Sturen en toch je doel bereiken* lag het accent op sturen op betrokkenheid. Vanwaar die behoefte aan een omslag? Sinds de invoering van de WWB in 2004 is het aantal bijstandsgerechtigden nog nooit zo laag geweest. De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitkeringen blijkt letterlijk een gouden greep. Maar daar ligt tegelijk het zwakke punt, analyseerde voormalig CDA-senator Hannie van Leeuwen. Ze stelde ongemakkelijke vragen: 'Hebben we niet ingezet op het snelle resultaat met het oog op de financiën? En hebben we daarmee niet verzuimd om in te zetten op de kansarmen?'

### STUREN OP BETROKKENHEID

Sturen op betrokkenheid. Het stond onlangs ook met zoveel woorden als kernaanbeveling in het visitatierapport van de sociale dienst van een middelgrote stad. Een zeer succesvolle dienst overigens: in 2006 werd het WWB-bestand met 9% gereduceerd en hield de gemeente € 4,2 miljoen over op het inkomensbudget. Toch wil de nieuwe directie het over een andere boeg gooien. Want, zo schrijft het rapport: 'De medewerkers hebben niet het gevoel dat het goed gaat. Zij voelen zich vooral betrokken bij elkaar en minder bij de visie en het doel van de gemeente.' Oorzaak: 'De organisatie wordt centraal geleid, de sturing is sterk gericht op resultaat. Voorheen had het management minder oog voor medewerkers en communicatie vond vooral topdown plaats. Uitvoerende medewerkers komen nauwelijks aan bod.' Dat moet anders, vindt de nieuwe directie en de opstellers van het visitatierapport steunen die opvatting: 'Het is tijd om te breken met de 'hiërarchische cultuur en de resultaatsturing', waarbij 'het afspreken van individuele targets en het daarop afrekenen van mensen' centraal stond. In plaats daarvan moet van medewerkers gevraagd worden 'creatief te zijn en oog te hebben voor hun klanten'. 'Het accent van sturing moet daarom komen te liggen op betrokkenheid.'

Wel had iemand nog even in de kantlijn een opmerking geplaatst: 'Sturen op betrokkenheid, hoe doe je dat?' En misschien dacht hij er ook nog bij: 'Hou je daarmee de begroting sluitend?'

### DE WWB: SCHADELAST BEPERKEN OF INVESTEREN?

Het denken over sociale zekerheid in termen van kosten raakte in de jaren negentig in zwang. Schadelastbeperking was het toverwoord. De kosten van uitkeringen werden gezien als een maatschappelijke 'schadelast' die zo beperkt mogelijk moet

worden gehouden. Het motto: een uitkering is een voorziening die alleen tijdelijk en in uiterste noodzaak wordt verstrekt. Wie onverhoopt toch een uitkering nodig heeft, dient via de kortst mogelijke weg terug te keren naar de arbeidsmarkt. Eerste doel is dus het beperken van het aantal uitkeringsgerechtigden en daarmee de kosten van de sociale zekerheid. Door de toelatingseisen op te schroeven en uitkeringsniveaus te versoberen werd de sociale zekerheid 'minder aantrekkelijk' gemaakt. Daarbij passen uitvoeringsorganisaties die kostenbewust en -gedreven zijn. Overigens zien de voorstanders in schadelastbeperking ook de beste bijdrage aan de emancipatie in die zin dat elke baan beter is dan een uitkering.

Tegenover dit denken in termen van schadelastbeperking staat denken in termen van investeringen. In dat denken staat het individu en zijn of haar mogelijkheden centraal. Die mogelijkheden moeten worden aangesproken en ontwikkeld om maatschappelijke deelname mogelijk te maken, als het even kan in de vorm van betaald werk. Omdat mensen nu eenmaal verschillen staat bij die ondersteuning de persoon van de klant centraal. Maatwerk is daarom het motto. De uitvoeringsorganisatie die hierbij past is klantgedreven en gericht op herstel van duurzame participatie. Kerngedachte van de WWB is de zelfredzaamheid van ieder mens. Dat betekent een omslag van het deficitdenken – de klant als een verzameling beperkingen/problemen, uitgedrukt in 'de afstand tot de arbeidsmarkt' – naar denken in mogelijkheden. De klant is geen zielepoot die afhankelijk is van overheidszorg, maar iemand die een duwtje in de rug nodig heeft om zijn eigen mogelijkheden te ontwikkelen en te benutten. Omdat mensen nu eenmaal verschillen moet in de ondersteuning de persoon van de klant centraal staan, zodat maatwerk wordt geboden. De kwaliteit van de uitvoering is afhankelijk van dit maatwerk dat 'geproduceerd' wordt in de interactie tussen klant en uitvoerder.

Tegen de achtergrond van de gedachte dat maatwerk nodig is voor succesvolle ondersteuning van participatie is het ook logisch dat de verantwoordelijkheid voor de aansturing van dit proces niet langer een Haagse maar een lokale verantwoordelijkheid is. Daarmee werden sociale diensten voor het eerst werkelijk gemeentelijke diensten en niet langer uitvoeringsloketten van voornamelijk Haags beleid. Bij die grotere beleidsvrijheid hoort ook de verantwoordelijkheid voor de kosten. Ging de rekening van het lokaal sociaal beleid tot dan toe (grotendeels) naar Den Haag, nu ligt hij op de eigen deurmat. Daarmee is de spanning tussen schadelastdenken (hoe houd ik de begroting sluitend) en de investeringsdenken (inzet op participatie die breder is dan investeren in uitstroom op korte termijn) op lokaal niveau komen te liggen.

## VERTROUWEN

Die spanning weerspiegelde zich in de reacties in de politiek en in kringen van sociale diensten. Een deel benadrukte het emancipatiekarakter van de wet en roemde de grotere beleidsvrijheid van gemeenten. Waar de wereld van de sociale zekerheid er altijd één was van georganiseerd wantrouwen – tussen Rijk en gemeenten, en tussen uitvoerders en klanten – sprak deze wet eindelijk vertrouwen uit in de uitvoerders en vertrouwen in de mogelijkheden van klanten. Zij het dan ook vertrouwen met een flinke financiële stok achter de deur.

Critici voorzagen juist een afname van de sociale bescherming die vooral nadelig zou uitpakken voor de zwakste groepen. De kortste weg naar werk betekende in hun ogen geen keuze voor maatwerk, maar een keuze voor de meest kansrijke klanten en het verder marginaliseren van de zwakste groepen. Gemeenten zouden onder de druk van dreigende begrotingstekorten juist een minder sociaal gezicht gaan tonen. Niet de klant, maar het budget zou centraal komen te staan. Het dilemma voor gemeenten en hun sociale diensten is duidelijk: hoe de klant centraal te stellen en toch de begroting sluitend houden? Of, andersom gereedeneerd, hoe de begroting sluitend te houden en toch te investeren in individueel maatwerk? Klantgedreven en kostengedreven, kan dat samengaan? Kunnen sociaal rendement en financieel rendement gecombineerd worden? En zo ja, hoe dan?

## STURING VANUIT HET RESULTAAT: KEEPING UP WITH THE JONESES

In de Divosa-studie *De cockpit van de sociale dienst; een handleiding voor de besturing van sociale diensten onder de WWB*, staat de kostenbenadering centraal. In de inleiding wordt de spanning verwoord die die eenzijdige oriëntatie oproept: *'In deze publicatie staat het reduceren van de bijstandsuitgaven centraal. Er wordt vanuit gegaan dat managers van sociale diensten slechts één doelstelling hebben: zo min mogelijk mensen in de bijstand. We beperken ons tot deze doelstelling omdat hier door de financiële verantwoordelijkheden sterk de nadruk op is komen te liggen.'* Daar wordt echter direct bij aangetekend dat de doelstellingen van de sociale dienst breder zijn: *'Wel moeten we oppassen dat we niet 'doorschieten'. Er zijn nog steeds veel mensen langdurig afhankelijk van een uitkering. Vaak is het voor hun moeilijk om zonder intensieve begeleiding aan het werk te komen (...) Dat vraagt om langetermijninvesteringen die misschien niet altijd leiden tot financieel rendement, maar wel tot sociaal rendement en een betere samenleving.'*

De studie verbindt deze hoofddoelstelling met een visie op sturing. Zoals de term 'cockpit' in de titel al suggereert, staat daarbij de meetbaarheid van prestaties voorop. Het model dat wordt ontwikkeld behelst een vijftal stappen: analyse van

het bestand, vaststellen van het reductiepotentieel, vaststellen van het beleidsprogramma, bestaande uit een reeks instrumenten en de verwachte bijdrage aan de doelstelling, en het inrichten en besturen van de organisatie.

Op basis van de kenmerken van het bestand – zoals leeftijd, uitkeringsduur, opleidingsniveau – en een vergelijking met de stand van zaken in vergelijkbare gemeenten wordt een indicatie verkregen van het reductiepotentieel. De kern van de studie is de bespreking van een reeks beleidsinstrumenten waarmee de manager van de sociale dienst de uitkomsten – lees: het volume – kan beïnvloeden. Deze 'knoppen waaraan de manager kan draaien' worden besproken en gewaardeerd. Daartoe wordt de bijdrage aan de reductie van het aantal uitkeringen afgezet tegen de haalbaarheid en de kosten van invoering. Claimbeoordeling (inclusief huisbezoek), work first, handhaving en debiteurenbeheer krijgen in dat licht een positieve waardering als relatief gemakkelijk in te voeren en goedkope manieren om instroom te beperken en ten onrechte verleende uitkeringen stop te zetten. Klantmanagement en reïntegratie krijgen een duidelijk minder positieve waardering. De haalbaarheid van goed klantmanagement hangt vooral af van de (kwaliteiten van de) medewerkers. Daar moet in geïnvesteerd worden. Die investering moet worden afgewogen tegen het resultaat en daarvan hebben de auteurs geen hoge pet op. Klantmanagers hebben immers alleen indirect invloed op het resultaat omdat trajecten door externe partners worden uitgevoerd. Voor reïntegratie geldt hetzelfde: een slecht functionerende keten, de lastig te beoordelen effectiviteit van reïntegratiebedrijven en de relatief hoge kosten maken het tot een niet erg effectief en daarmee relatief onaantrekkelijk instrument. Ten slotte levert de 'knop' inkomensbeheer geheel geen bijdrage aan de uitstroom. Dit is een pure kostenpost die zo efficiënt en simpel mogelijk dient te worden ingericht.

Het 'tunen' van de organisatie vindt plaats door het personeel in te zetten op de prioriteiten. De keuze daarvan is in eerste instantie een politiek-bestuurlijke. Aan de manager van de sociale dienst is het aan te geven welke personele inzet vanuit financieel oogpunt rendabel is en welke niet. Vervolgens is het bij de besturing zaak de gekozen inzet zo scherp mogelijk te meten. Een dashboard dat aangeeft wat per ingezet instrument de resultaten zijn ten opzichte van de doelstellingen biedt daarvoor een goed aanknopingspunt. Op die manier hebben de dienst en de politiek een actueel beeld of de doelen gehaald worden. Dat laatste geldt dan met name het verminderen van het bestand. Dat betekent niet dat in de andere doelen – het verminderen van sociaal isolement of het ondersteunen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – niet geïnvesteerd moet

worden. Wel dat die doelen 'moeilijk in meetbare getallen zijn uit te drukken' en dus moeilijker te verkopen zijn.

Zo zijn sturingsfilosofie – het meetbaar maken van resultaten – en in cijfers meetbaar te maken doelstellingen – het reduceren van het aantal uitkeringen – elkaars bondgenoot. Het dilemma van de sociale investeringen wordt verplaatst naar de lokale politiek die zichzelf de vraag moet stellen hoeveel ze 'over heeft' voor sociaal beleid, waarvan de uitkomsten nauwelijks meetbaar zijn. De vraag is of inzetten op ontwikkeling van mensen niet ook bij kan dragen aan de financiële doelstelling van de WWB.

### DE PRAKTIJK 1: INZETTEN OP SCHADELASTBEPERKING

De nieuwe financiële verantwoordelijkheid voor de uitkeringen bleek de afgelopen jaren inderdaad een sterk sturingsmechanisme. Omdat het hemd nu eenmaal nader is dan de rok kwam het terugdringen van het aantal uitkeringen bovenaan de gemeentelijke agenda's te staan. De nadruk kwam te liggen op instrumenten waarmee een snelle reductie bereikt kon worden: een scherper toelatingsbeleid – strengere claimbeoordeling in combinatie met huisbezoek – en intensievere handhaving. Ook bij reïntegratie lieten gemeenten zich leiden door financiële motieven. Reïntegratiebedrijven werden vooral geselecteerd op prijs, er werden vooral standaardtrajecten ingekocht, klantmanagers kregen kwantitatieve taakstellingen en de meest kansrijke klanten werden het eerst op traject gezet. Een aparte vermelding verdient work first dat in veel gemeenten vorm kreeg. Dat instrument houdt het midden tussen reïntegratie en handhaving wordt vooral geprezen vanwege zijn positieve effecten op het laatste: de voor-wat-hoort-wat benadering leidt er nogal eens toe dat mensen die zich aan het loket vervoegen voor een uitkering hun aanvraag in tweede instantie niet doorzetten.

Een en ander resulteerde inderdaad in een daling van het aantal bijstandsgerechtigden. Was de WWB daarmee een succes? In een studie uit 2006 constateert het CPB wel dat budgettering heeft geleid tot lagere instroom en hogere uitstroom. Maar tegelijk stellen de onderzoekers dat niet duidelijk is in hoeverre dat een gevolg is van de WWB of van de conjunctuur. Niet duidelijk is daarom welk deel van het effect structureel is (WWB) en welk deel tijdelijk (conjunctuur). Verder verwachten de onderzoekers dat uitstroom tijdelijk is omdat alleen de meest kansrijken geactiveerd worden. Voor de beperking van de instroom geldt hetzelfde: de mensen met een relatief sterke arbeidsmarktpositie worden het meest afgeschrikt door het work first-beleid.

De Tilburgse hoogleraar arbeidsmarktstukken Van Ours vat deze uitkomsten als volgt samen: 'Het lijkt erop dat de WWB succesvol is in het beperken van de instroom in de bijstand. Ook is de uitstroom toegenomen, maar niet over de hele linie. Vooral groepen die gemakkelijk in beweging zijn te brengen, zijn in beweging gekomen. Jonge mensen en mensen die nog niet zo lang in de bijstand zitten, stromen gemakkelijker uit dan ouderen en langdurige bijstandsontvangers.' Het draaien aan de knoppen heeft dus geholpen. Maar, zo relateert Van Ours: 'Resultaten zijn op de korte termijn gemakkelijker dan op de langere termijn, wanneer gepoogd wordt de harde kern van bijstandsontvangers naar een baan toe te leiden. Dat zal een lange adem vergen omdat reïntegratietrajecten voor langdurig werklozen ook lang zullen moeten duren.'

Met andere woorden, een verbeterde poortwachtersrol en inzet op handhaving zijn nuttig gebleken correcties op een te lankmoedig toelatingsbeleid, maar ze bieden weinig soelaas voor de problemen van het gros van de bijstandsgerechtigden. Daarvoor is het denken in termen van de beperking van schadelast en het voorkomen van begrotingstekorten te mager. Als reactie daarop klinken nu uit verschillende gemeenten geluiden dat de grens van het reductiepotentieel in zicht komt (Volkskrant, juni 2007). Maar is dat wel waar?

### DE PRAKTIJK 2: ÉÉN GEMEENTE, TWEE PROJECTEN

Na de invoering van de WWB hebben nagenoeg alle gemeenten een zwaar accent gelegd op preventie en handhaving. Het gevolg was een dalende instroom in de bijstand die zich vertaalde in landelijke resultaten. Tegelijk hebben veel gemeenten geprobeerd stappen te zetten in de richting van maatwerk, vaak in projecten die gericht zijn op mensen die langdurig in de bijstand zitten. Er is dus vaak sprake van 'gemengd bedrijf', waarin naast de strenge en afstandelijke aanpak aan de poort activiteiten staan met een sterker nadruk op maatwerk. De aanpak van de gemeente Helmond laat zien wat de resultaten zijn.

Het afgelopen jaar vergeleek de Rekenkamer van de gemeente Helmond twee reïntegratieprojecten. Beide projecten waren in hun soort zeer vernieuwend. Het eerste, Direct Werk, is het project waarmee Helmond in 2002 alle kranten haalde: mensen die zich meldden voor een uitkering krijgen binnen 24 uur werk aangeboden bij de Atlant Groep, de lokale sociale werkvoorziening. Daar vouwen zij twintig uur per week kleevers of doen vergelijkbaar simpel productiewerk en werken aan hun cv. Doel is '*mensen direct aan het werk te zetten en, als nevendoeel, het opwerpen van een extra drempel om een uitkering aan te vragen*'.

Het project is gericht op de instroom in de bijstand en op kansrijk geachte klanten in het 'zittend bestand'. Het is het eerste work first-project in Nederland en vond alom in den lande navolging. Het tweede project, Helmond Actief, beoogt alle werkloze mensen in de wijk Binnenstad Oost via intensieve persoonlijke begeleiding te bemiddelen naar werk, sociale activering en/of zorg. Doel is dat *'burgers zich weer duurzaam en zo zelfstandig mogelijk leren verhouden en verbinden met de samenleving'*. Tegelijk wil het project een bijdrage leveren aan de sociale cohesie in de binnenstad. Het project startte in 2004. De resultaten van beide projecten vertonen een opmerkelijk verschil. Via Direct Werk stroomde 19% van de deelnemers uit naar regulier werk en 1% naar sociale activering. Helmond Actief slaagde erin 44% van de deelnemers aan het werk te helpen en nog eens 35% stroomde uit naar sociale activering. De Rekenkamer concludeert over dit laatste resultaat: 'Opmerkelijk, zeker gezien de doelgroep van klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.'

De resultaten weerspiegelen zich in de waardering van de klanten. De helft van de klanten van Direct Werk geeft aan geen baat te hebben gehad bij het traject. Gebrek aan maatwerk en eigen inbreng en geen aansluiting op relevante vraag op de arbeidsmarkt waren de belangrijkste redenen. De toon van de reacties geeft dit weer:

- *'Zes weken productiewerk sluit naar mijn mening niet aan op toekomstig werk.'*
- *'Het maken van sleutelhangers heeft niets te maken met het vinden van een gewone baan in het bedrijfsleven, als ze dat weglaten heb je meer tijd om werk te zoeken.'*
- *'Ik ben nog maar net bezig maar denk wel dat er goed gekeken moet worden naar wat mensen willen en niet zomaar aan het werk zetten.'*
- *'Er wordt te weinig gekeken naar de persoon, capabele mensen moet je op de juiste manier begeleiden en niet frustreren.'*

De kans op uitval is bovendien groot: één op de drie deelnemers die werk vonden, is inmiddels weer werkloos. Uiteindelijk zegt slechts 15% van de deelnemers dat het project hen geholpen heeft werk te vinden.

Bij Helmond Actief ligt dat percentage op 49%. De deelnemers tonen veel waardering voor de begeleiding door de gemeente en het reïntegratiebedrijf. De toon van de reacties is dan ook een heel andere:

- *'Ik geef een tien omdat ik het traject leuk vond en het heeft een grote rol gespeeld in mijn leven.'*
- *'Ik kan altijd met mijn ervaringen of verhaal, mijn ideeën en nieuws bij hun terecht en ze helpen me met dingen van werk voor mijn eigen toekomst.'*

- *'De tussenpersoon is prettig in de omgang en doet zo veel mogelijk voor je, stelt belangstelling in je en luistert ook naar jouw wensen.'*

Dan de kosten. Een geslaagd traject bij Helmond Actief kostte ruim vijfduizend euro. De kosten van een Direct Werk-traject waren vanwege de wijze van administreren niet precies te achterhalen. In de aanbevelingen geeft de Rekenkamer aan dat de gemeente er goed aan zou doen de aanpak van Helmond Actief uit te breiden en die van Direct Werk nog eens kritisch onder de loep te nemen. In zijn reactie daarop schrijft het college van b&w dat het project Helmond Actief inmiddels is uitgebreid naar twee andere wijken. Na evaluatie volgt eventueel verdere uitbreiding. Het project Direct Werk zal worden geëvalueerd, waarbij het college wel aantekent dat het bij Werk Direct om meer gaat dan reïntegratie: 'De work-first-aanpak die hiermee in Helmond gestalte heeft gekregen zorgt er in elk geval ook voor dat mensen snel in hun normale werkritme komen.'

Het Helmondse onderzoek suggereert dat de lik-op-stuk-benadering minder effectief is dan nogal eens wordt aangenomen, maar vooral dat investeren in sociaal rendement wel degelijk financieel rendabel is. De kern van de verschillen tussen de twee projecten ligt in het doel en in de methode. Waar Direct Werk een resultaatgerichte doel – iedereen zo snel mogelijk aan het werk – combineert met een resultaatgerichte methode, combineert Helmond Actief een brede maatschappelijke doelstelling met een op de persoon gerichte methode. Daarin ligt de sturing op betrokkenheid waar dit verhaal mee begon.

#### **STURING VANUIT DE VRAAG: DE 'ANDERE HELFT' VAN HET KWALITEITSVERHAAL**

Sturing op betrokkenheid als tegenwicht tegen sturing op meetbaar resultaat is een discussie die breed gevoerd wordt. Pauline Meurs, auteur van het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*, zei over de voorliefde om onzekerheden uit te bannen door het resultaat zoveel mogelijk vantevoren vast te leggen: 'Eén van de grote risico's is dat u gaat sturen op het gemiddelde, op een aanvaarde norm waaraan iedereen moet voldoen, dat u gaat oordelen aan de hand van checklisten en gestandaardiseerde informatie. Deze manier van denken en doen heeft de charme van de overzichtelijkheid en houdt de illusie in stand dat we de zaken in de greep hebben. Alleen....het leidt niet of nauwelijks tot betere kwaliteit, tot minder fouten, laat staan tot meer creativiteit en innovatievermogen.' WRR-voorzitter Wim van den Donk noemde het sturen op puur kwantitatief meetbaar resultaat zelfs 'de boze fee in het openbaar bestuur': 'De oprukkende functionele rationaliteit of die zich nu manifesteert in marktwerking, hyperbu-

reaucratie of, erger nog, combinaties daarvan, leidt tot vervreemding en verdrukking van burgers en professionals. En tot een fixatie op meetbaarheid die overigens maar zelden de essenties weet te raken. Het leidt tot een onttoverd bestuur dat zich steeds verder van de samenleving vervreemdt en steeds meer eenzijdig is georiënteerd op een economistische en ook anderszins eenzijdige benadering.' Wat is dan de 'andere helft' van het kwaliteitsverhaal? Meurs zoekt dat in de relatie van de professional en de klant: 'Eén van de grote gevaren is dat er veel tijd gaat zitten in het maken en opschrijven van kwaliteitsbeleid en dat daarbij wordt vergeten dat kwaliteit vooral in de interactie tussen client en professional tot stand komt.' Van den Donk steunt dat pleidooi: 'Ik geloof dat een duurzaam rendement van sociale investeringen veel meer op de werkvloer van de samenleving kan worden behaald. Geen top-management, maar bottom-management is wat wij nodig hebben.'

#### VRAAGSTURING

Tegen deze achtergrond is de inhoudelijke invulling van vraagsturing al een aantal jaren in discussie in de zorg en langzaam maar zeker ook in de sociale zekerheid. Vraagsturing is een concept dat een antwoord wil zijn op een diverser wordende samenleving met individualistischer ingestelde burgers. Een dergelijke samenleving laat zich niet meer sturen door centraal geformuleerde regels die iedereen hetzelfde bieden in gelijke omstandigheden. In plaats daarvan zouden arrangementen moeten komen die burgers in staat stellen zichzelf staande te houden, ook als zich problemen voordoen. De omslag in de sociale zekerheid van rechtmatigheid naar doelmatigheid maakt ook een omslag naar een vraaggestuurde benadering noodzakelijk. Eenvoudig gezegd: de uitkeringsfabriek heeft genoeg aan 'objectieve' maatstaven als arbeidsverleden, leeftijd, inkomen en dergelijke om het recht op en de hoogte van de uitkering vast te stellen. Maar de activerende sociale dienst heeft te maken met individuen met hun eigen ambities, mogelijkheden en onmogelijkheden. Dan komt het niet aan op de administratieve kennis van de klant, maar op de kennis van de persoon. Die kennis komt tot stand in het gesprek.

In de uitvoeringsorganisatie betekent het principe van uitgaan van de mogelijkheden van mensen dat kwaliteit gemaakt wordt in het primaire proces. Dat proces wordt van twee kanten gestuurd, van die van de professional en van die van de klant. De professional is afhankelijk van de klant omdat die de kennis heeft over de eigen situatie en de eigen ambities en mogelijkheden. Omgekeerd is de klant afhankelijk van de kennis van de professional. Beiden, klant én professional,

opereren binnen de kaders van het sociaal beleid, maar de professional heeft het inzicht in de formele regels van het spel.

Maar vraagsturing is geen eenduidig begrip. De onderzoeksrapportage *Het beleid van het ministerie van SZW in een vraaggericht perspectief* beschrijft drie hoofdbetekeningen van vraagsturing: doen wat de klant wil; vraagsturing vanuit een institutioneel perspectief en vraagsturing vanuit een wederkerig perspectief. In de eerste variant, 'doen wat de klant wil', is de vraag van de klant in de meest directe zin van het woord sturend voor het aanbod. In de tweede variant heeft vraagsturing betrekking op het streven door de overheid vastgestelde doelstellingen, oplossingsstrategieën en beschikbare instrumenten te vertalen naar de specifieke situatie van individuele klanten. De derde variant heeft betrekking op vraagsturing vanuit een wederkerig perspectief. Deze variant streeft ernaar klanten te ondersteunen om zelf op een adequate manier regie te voeren over hun leven. Regievoering is 'adequaat' als zij bijdraagt aan de maatschappelijke integratie, de zelfstandigheid en emancipatie van de klant.

Onder maatwerk wordt doorgaans de tweede opvatting van vraagsturing verstaan: het doel is betaald werk, de overheid stelt een aantal middelen beschikbaar en van de klant wordt verwacht dat hij of zij met behulp van die middelen het gestelde doel weet te bereiken. De klant wordt als het ware gesneden op de maat van de overheid. De derde opvatting van vraagsturing gaat een beslissende stap verder en vertrekt vanuit de opvatting dat de klant in staat gesteld wordt de regie te voeren over het eigen leven en daarmee ook de verantwoordelijkheid leert nemen en uiteindelijk neemt voor het eigen traject. Deze doelstelling weerspiegelt zich in de doelstelling van het project Helmond Actief: *'burgers zich weer duurzaam en zo zelfstandig mogelijk leren verhouden en verbinden met de samenleving'*.

Kern daarvan is, dat de klant in staat gesteld wordt om zelf de regie over het eigen leven te voeren en daar dus ook de verantwoordelijkheid voor te dragen. Ondersteuning daarvan krijgt concreet gestalte in de interactie tussen professional en klant. De vraag van de klant is sturend voor de acties van de professional, maar die professional speelt zelf ook een actieve rol en is als persoon aanwezig. Van beide kanten zijn betekenissen, normen en hulpbronnen in het spel en beiden geven vorm aan de concrete beantwoording van de vraag van de klant. Zo hebben beide partijen een duidelijke verantwoordelijkheid en zijn ze allebei verantwoordelijk voor het resultaat.

### DE PRAKTIJK 3: VAN MAATWERKPROJECT TOT VRAAGSTURING ALS VISIE EN BASIS VOOR RESULTAAT

De sociale dienst van de gemeente Weert is sinds 2002 stap voor stap bezig langs deze lijnen een vraaggestuurde benadering te ontwikkelen. Wat betekent dat voor de organisatie en het resultaat?

Voor de professionals in het primair proces betekent dat:

- Rechtmatigheid maakt deel uit van het repertoire maar is niet langer het startpunt van de interactie met de client. Startpunt is het persoonlijk gesprek, dat gericht is op het in kaart brengen van de mogelijkheden van de klant. Die staan niet in formulieren.
- De regie ligt bij de klant, de professional ondersteunt. Die ondersteuning strekt zich uit tot en met nazorg na het vinden van een baan.
- Inkomen & zorg en werk & activering zijn geen gescheiden werelden. Voor de klant is dat gewoon zijn of haar situatie, de scheiding is institutioneel. Het uitgangspunt is integraal werken. Dat betekent dat de organisatie koers zet naar samenwerking van professionals in een integraal team rond een groep klanten.
- Perspectief ontwikkelen is vaak een kwestie van vallen en opstaan. Professionals moeten daarom kunnen handelen in dynamiek: soms heeft klant werk, maar houdt zij/hij dat zonder ondersteuning niet vol. Daar is ruimte voor nodig, bijvoorbeeld van betaald werk naar sociale activering is soms vooruitgang vanuit het perspectief van de klant

Uit het voorgaande volgt dat het proces naar participatie niet lineair verloopt zoals de participatieladder veronderstelt. Klantmanagers geven aan dat de veronderstelde eenduidigheid van de ladder én de starheid ervan problematisch zijn in het trajectmatig met klanten aan het werk zijn. Wellicht is een andere invulling van accountability gewenst, bijvoorbeeld: geen participatieladder, maar een participatietaart. Door met elke klant te onderzoeken wat diens situatie is en samen doelen voor het traject vast te stellen, kan ook aangegeven worden welke rol de verschillende onderdelen van participatie (zorg, sociale activering, inkomen en betaald werk) innemen in het traject van de klant. Een klant wordt dus niet op één 'sport van de ladder' ingedeeld, maar er wordt gewerkt met verhoudingen. Bovendien worden de resultaten van de vastgestelde doelen regelmatig geëvalueerd, mede vanuit de verschillende resultaatgebieden waarna weer nieuwe verhoudingen tussen de partjes van de taart herkend kunnen worden. Met een dergelijke werkwijze kan de dynamiek van het traject gecombineerd worden met transparante verantwoording van bestede middelen en de resultaten daarvan.

Tegen deze achtergrond vertoont het reïntegratiebeleid van de gemeente Weert een aantal bijzondere kenmerken. De gemeente werkt met eigen arbeidsmakers die lokale werkgevers benaderen. Zij zijn niet alleen gericht op plaatsingsmogelijkheden voor bijstandsgerechtigden, maar ook op preventie van instroom. Daartoe zetten ze in op van-werk-naar-werk-benadering. Daarbij kijken ze ook naar op termijn met ontslag bedreigde werknemers. Zij proberen maatwerkoplossingen te zoeken met de werkgever, gebaseerd op het principe van werk tot werk. Een work first-aanpak met een sterk disciplinerend karakter past niet in deze benadering van klanten en werkgevers en die kent de gemeente dan ook niet.

Vraagsturing heeft ook gevolgen voor de aansturing vanuit het management en de interne processen binnen de organisatie, het secundair proces. Zoals betrokkenheid en vertrouwen centraal staan in de relatie tussen professional en klant, zo geldt dat ook voor de verhouding tussen professionals onderling en de verhouding tussen professionals en hun leidinggevendenden. Managers zijn verantwoordelijk voor open communicatie en een sfeer waarin mensen de ruimte krijgen en ervaren om hun eigen werk vorm te geven. De kunst is hoe om te gaan met de onzekerheid die inherent is aan vraagsturing en tegelijk de resultaatgerichtheid niet uit het oog te verliezen.

Naar het college van b&w en de raad beperkt het management zich niet tot de gebruikelijke cijfermatige verantwoording. Daarnaast is het management bezig om de achtergronden en resultaten van de vernieuwing te verhelderen en zo draagvlak te creëren. Hierbij speelt de vierjarige cyclus van de gemeentepolitiek een belangrijke rol. In 2006 kwam er een nieuwe wethouder en een deels nieuwe raad. Om de benadering van de sector toe te lichten heeft de sector een speciaal georganiseerde opiniërende raadsvergadering belegd over het reïntegratiebeleid. Daarin vertelden naast medewerkers van CWI en de sector zelf ook lokale werkgevers hun ervaringen.

Ten slotte terug naar de vraag naar het resultaat. Het project Helmond Actief liet al zien dat met een vraaggestuurde methode een bovengemiddelde uitstroom valt te realiseren. De gemeente Weert geeft hetzelfde beeld te zien. Voor 2005 was een uitstroom voorzien van 60 klanten, het werden er 106. Die uitstroom had bovendien een duurzaam karakter. Als gevolg van de van-werk-naar-werk-aanpak leidde 74% van de uitkeringsaanvragen uiteindelijk niet tot een uitkering. Daarmee belandde de gemeente in de toptien (achtste plaats) van gemeenten met de snelst dalende uitkeringsbestanden.

De vraag was in hoeverre inzetten op ontwikkeling van mensen niet ook bij kan dragen aan de financiële doelstelling van de WWB. De achterliggende gedachte is dat sociaal beleid vooral een kostenpost is en dat het sociaal gevoel bepaalt wat een gemeentebestuur daarvoor over heeft. Het zoveel mogelijk bekorten van de uitkeringsduur, ongeacht de manier waarop dat gebeurt, is dan het enige criterium voor succesvolle reïntegratie. Dit leidt zoals we hebben laten zien tot suboptimale uitkomsten, zowel voor de klant, als voor de organisatie en, uiteindelijk, de gemeente als geheel. Wij willen die stelling dan ook omdraaien: alleen sociaal beleid dat inzet op het faciliteren van de mogelijkheden van mensen en daartoe investeert in klanten, medewerkers en organisatie, is duurzaam houdbaar in termen van maatschappelijk én financieel rendement.





## 5. De werkacademie: sturen vanaf de poort

*De voortvarende aanpak in de werkacademies in onder meer Hilversum, Alphen aan de Rijn en Rotterdam zorgt voor meer grip op de lokale bijstandsuitgaven. De succesvolle integrale aanpak van de werkacademie laat zich bovendien modelleren naar de lokale behoeften, omstandigheden en schaal, betoogt Dick Vink.*

### HET SPEL EN DE KNIKKERS

De WWB is mede door de financiële prikkel (zie inleiding, red.) een bijzondere competitieve wet en levert zowel winnaars als verliezers op. Met een transparante verdeling van de verantwoordelijkheid, het inregelen van de 'afrekenbaarheid' en het juist zetten van incentives lijkt de WWB een groot succes te worden. Dit succes tekent zich anno 2007 niet alleen af in de sterke daling van het volume (het laagste sinds 25 jaar) maar laat ook een duidelijke groei zien van de creativiteit en innovatiekracht op het gemeentelijke niveau. Gezien de opmerkelijke resultaten is er ook vanuit het buitenland grote belangstelling voor de WWB en de effecten die het heeft op de (lokale) uitvoering. Enige tijd geleden bracht bijvoorbeeld dr. Wade Horn, de onderminister van Sociale Zaken van de Verenigde Staten, in dat kader een bezoek aan ons land. Bij dit bezoek aan onder andere de gemeenten Rotterdam en Hilversum stak hij zijn bewondering voor de zichtbare vooruitgang niet onder stoelen of banken. En dat is leuk, zeker als je ziet hoeveel wij hebben kunnen profiteren van de ervaringen die men in de VS, met name in de staat Wisconsin (Wisconsin Works), heeft opgedaan. Ook vanuit Duitsland is er grote belangstelling voor de WWB gegeven recente bezoeken aan gemeenten als Leeuwarden, Hilversum en Rotterdam.

Hoewel het systeem van verdeling van de budgetten op onderdelen verbetering behoeft, wordt het verdeelmodel over het algemeen geaccepteerd en als een unieke vorm van sturing gezien (ook in de buitenlandse vergelijking). De indicatoren waarlangs gemeten wordt lijken over het algemeen een betrouwbaar beeld te geven van de feitelijke behoefte aan bijstand per gemeente. De winst- en verliesposten bij de gemeenten kunnen flink oplopen en vergaande consequenties hebben voor het gemeentelijk uitgavenbudget. Bij een negatieve stand kan dat grote spanningen opleveren die vaak tussen bestuur en uitvoerend

apparaat worden uitgevochten. Het is op zich geen ramp om een tijdje verlies te leiden op de WWB maar het moet daarbij wel mogelijk zijn om binnen redelijk termijn de situatie te verbeteren en het mogelijke verlies in winst om te buigen. Het systeem zal zich uiteindelijk echt effectief tonen als de uitkomsten van de winst-en verliesrekening op lokaal niveau zichtbaar en meetbaar te beïnvloeden zijn. Dat zal de gemeenten in beweging zetten (en houden) om goede resultaten te boeken met de uitvoering van de WWB.

### WORK FIRST REVISITED

Tot nu toe werd de work first-aanpak op vele plaatsen gezien als een eerste intensieve fase waarin klanten tenminste 24 uur per week moeten werken, veelal door middel van een aangeboden (gesubsidieerde) werkplek of werken met behoud van uitkering. Verschillende evaluaties leren dat zo'n aanpak in de eerste plaats een *preventief effect* heeft. Vrij veel klanten die een uitkering aanvragen bedenken zich als blijkt dat zij voor de uitkering moeten gaan werken. Dit preventieve effect (de afstroom) is als het ware de eerste slag die wordt gemaakt: klanten die anders wat gemakkelijker een tijd in de uitkering zouden zitten, worden nu gestimuleerd om direct werk te aanvaarden.

Op verschillende plaatsen is ervaring opgedaan met een iets andere aanpak in die zin dat de (nieuwe) klanten in plaats van (direct) werk (verplicht) intensieve begeleiding krijgen aangeboden bij het (her-) vinden van regulier werk. De inzet van Neuro Linguistic Programming (NLP) trainingen (drie weken lang, drie dagen per week) voor nieuwe en bestaande klanten heeft in Hilversum (Wisselwerk Academie) en Alphen aan den Rijn (A3 Academie) goede resultaten laten zien die, in kwantitatief opzicht, vergelijkbaar zijn met de DirectWerk-aanpak. De aanpak verschilt hierin dat er veel aandacht wordt besteed aan het versterken van gevoel van eigenwaarde en geloof in eigen kunnen. Deze *empowerment* laat niet alleen positieve effecten op het gedrag van de klanten zien maar heeft ook een stimulerende uitwerking op de uitvoeringsorganisatie. Het gevolg hiervan is dat klanten zich een betere uitgangspositie op de arbeidsmarkt verschaffen en waar dit niet mogelijk is op positieve wijze het vervolg kan worden opgepakt.

Deze meer op ontwikkeling gerichte aanpak is verder doorontwikkeld in de zogenaamde Toonkamer Hilversum. In een bijzondere groepsgewijze, op het individueel gerichte aanpak worden niet alleen hele mooie resultaten bereikt maar is het ook een groot plezier om als medewerker in te functioneren. In de werkacademie wordt de deelnemer als eerste 'aan het werk gezet' om zijn/haar toekomst een

wending richting regulier werk te geven: '*to find a job is your job*'. De eigen verantwoordelijkheid staat daarbij centraal, waar nodig wordt gefaciliteerd. Klanten worden bijvoorbeeld scherp geconfronteerd met allerlei werkmogelijkheden op de arbeidsmarkt en worden uitgedaagd die te benutten. De coaches in de werkacademie wijzen de klanten daarbij niet alleen op de via CWI of het gemeentelijke vacatureteam geworven (en deels exclusieve) vacatures, maar ook op het totale aanbod in de regio (alle jobsites, regionale kranten, vacatures bij uitzendbureaus). Klanten die na de acht weken werkacademie nog niet zijn uitgestroomd komen in aanmerking voor een *aansluitend* vervolgtraject, waaraan doorgaans ook een werkactiviteit wordt gekoppeld.

Om het uitkeringsvolume verder terug te dringen (en op termijn op een lager niveau te houden!), is het preventieve effect van work first (in zijn oude vorm) onvoldoende. Een verdere daling kan alleen maar worden bereikt door een *investeringseffect*: klanten die niet snel kunnen profiteren van het vacatureaanbod van de werkacademie krijgen – desnoods gedurende een langere periode – de juiste ondersteuning (maatwerk), waardoor hun kansen om alsnog werk te vinden worden *gemaximaliseerd*. Kenmerkend voor de work first-filosofie is dat klanten in de vervolgtrajecten naast de inzet van andere instrumenten en voorzieningen (zoals bemiddeling, training, scholing, zorgbegeleiding, medisch onderzoek, regelen kinderopvang) doorgaans deelnemen aan een werkactiviteit (gesubsidieerd werk, detachering, leerwerkstage, werkstage). De gedachte daarbij is, dat klanten tijdens hun traject (dat soms veel tijd in beslag kan nemen) in ieder geval niet in een situatie van langdurige inactiviteit moeten belanden.

### DE FACTOR TIJD

De kernvraag die nu moet worden gesteld luidt: Wat is een redelijke termijn om dit investeringseffect te bereiken? Het is te overwegen om de work first-investeringsfase te stellen op maximaal 24 maanden, maar tegelijkertijd daartoe ook strak te limiteren. Om kort te gaan: klanten die de werkacademie hebben doorlopen zonder te zijn geplaatst en die *redelijke* kansen hebben op werk gaan deelnemen aan een reïntegratieprogramma van maximaal 24 maanden. Binnen dit programma worden verschillende typen van kortdurende (3-12 maanden) intensieve trajecten aangeboden, die elk afzonderlijk zijn gericht op bemiddeling naar regulier werk. De klant kan dus tijdens het programma twee tot drie verschillende trajecten bij verschillende aanbieders doorlopen en heeft (zodanig) dus meerdere kansen op uitstroom. Het investeringseffect kan verder worden

vergroot door de inhoud van de trajecten te verbeteren en scherpere contracten (gericht op hogere plaatsingspercentages) met aanbieders te sluiten.

Het is om drie redenen nuttig om de duur van het reïntegratieprogramma scherp af te bakenen:

- 1) binnen het reïntegratieprogramma worden voortaan meer intensieve diensten (met lagere caseloads) aangeboden die dus kostbaarder zijn (maar de hogere kosten gaan zichzelf terugverdienen door een hogere uitstroom). Het is daarom zinvol om de totale duur van deze extra investering per klant te limiteren.
- 2) door te werken met een duidelijke tijdslijmiet krijgen klant én klantmanager een scherp signaal: binnen deze 24 maanden *moet* het lukken. Dus we moeten optimaal gebruik maken van het programma. Ook dit signaal leidt tot een groter investeringseffect en dus tot een hogere uitstroom.
- 3) doordat het reïntegratieprogramma bestaat uit een overzichtelijk aantal trajectvarianten, die elk door minstens twee verschillende aanbieders worden uitgevoerd, ontstaat er een scherper oog voor de intensiteit, kwaliteit en de resultaten van de trajecten binnen het reïntegratieprogramma, zodat de beste aanbieders komen boven drijven. Het geheel is strakker en overzichtelijker en daardoor minder vrijblijvend.

Doordat het reïntegratieprogramma wat langer duurt dan de meeste huidige work first-programma's is het mogelijk om ook klanten met vrij ernstige belemmeringen in het programma op te nemen. In ieder geval zullen de meeste klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kunnen deelnemen. Waar de grens komt te liggen is uiteraard afhankelijk van het precieze aanbod aan dienstverlening. Zo is het goed denkbaar dat er binnen het programma trajecten worden ingezet waarbij klanten met ernstige belemmeringen (verslaving, psycho-sociale problematiek) in een beschutte werkplaats een intensief proces van arbeidstraining volgen, zodat zij na afloop van dit proces klaar zijn voor regulier of gesubsidieerd werk. Klantmanagers zullen keuzen moeten maken op grond van de diensten die daadwerkelijk beschikbaar zijn. Ook dit is een zaak van investeren en ontwikkelen. Voor het reïntegratieprogramma als geheel moet een duidelijke target worden geformuleerd. Bijvoorbeeld van alle klanten die daadwerkelijk aan het programma gaan deelnemen, zal binnen 24 maanden 50% duurzaam worden geplaatst op een reguliere baan en nog eens 15% om andere redenen uitstromen.

### ALS EEN REGULIERE BAAN (VOORLOPIG) NIET LUKT

Wanneer klanten niet binnen 24 maanden vanuit het reïntegratieprogramma kunnen worden geplaatst kunnen ze gaan deelnemen aan het activeringsprogramma. Dat geldt ook voor nieuwe klanten met zeer ernstige belemmeringen, die (nog) niet in staat zijn om aan het reïntegratieprogramma deel te nemen. Deze klanten zullen meestal ook niet deelnemen aan de werkacademie, maar doorlopen een aangepast startprogramma, dat bestaat uit enkele gesprekken met de klantmanager, mogelijke testen en diagnoses (zoals medisch onderzoek) en een training gericht op motivatie en het omgaan met belemmeringen (de activeringsacademie).

Het activeringsprogramma biedt een breed aanbod aan werkactiviteiten, zorg en begeleiding. In eerste instantie wordt getracht om klanten door middel van een activeringsladder. Mogelijke stappen: a) 1-2 dagdelen dagbesteding, b) 2-4 dagdelen sociale activering, c) 5-6 dagdelen vrijwilligerswerk/werkstage) steeds intensiever te activeren, zodat ze alsnog kunnen doorgaan naar het reïntegratieprogramma. Pas wanneer ze ondanks verschillende stappen op de ladder niet ver genoeg komen om aan het reïntegratieprogramma te kunnen deelnemen, kunnen ze in aanmerking komen voor een participatiebaan van 36 maanden of eventueel voor de Wsw. Het lijkt een goed idee om klanten pas in aanmerking te laten komen voor een langdurige participatiebaan wanneer ze minimaal 12 maanden hebben doorgebracht op korter durende werkactiviteiten (de activeringsladder).

Klanten die na de maximale doorlooptijd van het reïntegratieprogramma in het activeringsprogramma belanden, verblijven doorgaans eerst minimaal 12 maanden in het activeringsprogramma alvorens ze opnieuw kunnen deelnemen aan het reïntegratieprogramma. Deze klanten beginnen doorgaans meteen aan het hoogste niveau van de ladder: 5-6 dagdelen vrijwilligerswerk/werkstage. Aan dit wachttraject kan ook één dagdeel per week begeleid solliciteren worden gekoppeld.

### ACTIVERINGSPROGRAMMA

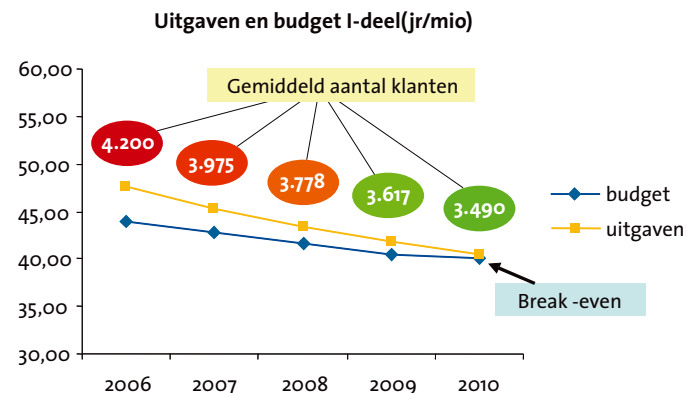
Er zijn verschillende mogelijkheden waarop het activeringsprogramma kan worden vorm gegeven. Zo kan men het activeringsprogramma zien als een restprogramma, waarin alle klanten belanden die niet meedoen aan het

startprogramma of het reïntegratieprogramma. Een andere invulling is om het activeringsprogramma specifiek te beperken tot verschillende typen trajecten met werkactiviteiten voor klanten die nog niet kunnen deelnemen aan het reïntegratieprogramma. De laatste variant heeft de voorkeur omdat het activeringsprogramma in dat geval een echt programma wordt. Er ontstaat dan ook direct inzicht in dat deel van het bestand dat participeert in een programma (en dus actief werkt aan uitstroom of activering) en dat deel van het bestand (zorgklanten zonder werkactiviteit en klanten die met rust gelaten worden of bijvoorbeeld op een wachtlijst staan voor de Wsw) dat niet deelneemt aan een programma. Vanuit de work first-filosofie geredeneerd is uiteraard een belangrijk doel om zoveel mogelijk klanten die niet beschikbaar zijn voor het reïntegratieprogramma in ieder geval naar vermogen te laten deelnemen aan een passende werkactiviteit binnen het activeringsprogramma.

### VAN NADEEL NAAR VOORDEEL IN LEEUWARDEN

Er zijn meerdere nadeelgemeenten (met een verliesgevende exploitatie op de WWB) die zich de afgelopen tijd zodanig hebben verbeterd dat er een winstgevende situatie is ontstaan dan wel onder handbereik is gekomen. De gemeente Leeuwarden is daar een goed voorbeeld van. Het eerste jaar WWB (2004) werd in Leeuwarden met een verlies van een kleine € 7 miljoen afgesloten en het tweede jaar (2005) met een miljoen minder. Dat is veel geld voor een gemeente met ongeveer 100.000 inwoners. Besloten werd dan ook de zaken grondig aan te pakken en met een ambitieus actieplan ervoor te zorgen dat op zijn minst *quitte* zou worden gespeeld in 2010. Als eerste werd een duidelijke en meetbare doelstelling bepaald en wel als volgt. In 2006 zou naar verwachting ruim € 52 miljoen worden besteed aan gemiddeld 4200 uitkeringen. Voor 2007 is het budget beschikbaar van ruim € 47 miljoen van waaruit *gemiddeld* 3975 bijstandsuitkeringen op jaarbasis kunnen worden betaald. In de meerjarenbegroting was al rekening gehouden met het oplopende tekort WWB tot 2009. Tegelijkertijd werd de bovenstaande doelstelling vertaald naar een jaarlijkse afname van het aantal uitkeringen resulterend in *break even* in 2010 met naar verwachting 3490 klanten gemiddeld. De volgende doelstelling werd daarmee leidend voor de te boeken resultaten:

### De (budgettaire) doelstelling



Grafiek 1. (De budgettaire) doelstelling

Om dat te realiseren werd gekozen voor een meer intensieve aanpak gebaseerd op de volgende principes en uitgangspunten:

#### 1. WERK BOVEN INKOMEN

Inwoners van Leeuwarden die in staat zijn om te werken en bij de gemeente een uitkering aanvragen hebben eigenlijk maar één probleem; dat is werk (beter gezegd, het ontbreken daarvan). Alle uitkeringsgerechtigden, die in aanmerking komen voor een uitkering krijgen zo snel mogelijk een aanbod voor werk of een aan werk gerelateerde activiteit gericht op de terugkeer naar de arbeidsmarkt. De uitkering is, in dat licht bezien, primair een tijdelijke financiële ondersteuning.

#### 2. DE EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID STAAT CENTRAAL

Leeuwarden spreekt mensen aan op de mogelijkheden die zij hebben op de arbeidsmarkt en bieden intensieve ondersteuning om hen te motiveren en te stimuleren zèlf de weg terug naar de arbeidsmarkt te vinden. Dit betekent niet, dat we als gemeentelijke overheid onze handen terugtrekken. De vraag naar werk van de werkzoekende nemen we juist serieus, niet door het probleem over te nemen, maar door intensieve en gerichte aandacht.

### 3. IEDEREEN KAN IETS

Als een reguliere baan (vooralsnog) niet mogelijk is vraagt de gemeente om naar vermogen een maatschappelijk nuttige bijdrage te leveren in ruil voor de uitkering. Het is daarbij belangrijk om te benadrukken, dat deze 'werk'activiteiten in de allereerste plaats ten doel hebben om isolement en langdurige inactiviteit te voorkomen en om de kansen van uitkeringsgerechtigden op een reguliere baan te vergroten.

### 4. NIEMAND AAN DE KANT – EEN SLUITENDE WERKAANPAK

Werk en perspectief op werk staat voor iedereen centraal. Niemand wordt afgeschreven. Natuurlijk wordt onderkend dat niet iedereen vanwege medische, sociale of leeftijdsgebonden kenmerken in staat is om te werken. Er zal op individuele grond worden beoordeeld of werk haalbaar is en op basis hiervan tot ontheffing van de arbeidsplicht wordt overgegaan. Gestreefd wordt naar een sluitende aanpak voor iedereen die kan werken: 'werk boven inkomen' in combinatie met individueel maatwerk.

Om deze principes te operationaliseren is gekozen voor het concept van de werkacademie als *de kern* van de Leeuwarder aanpak. In deze aanpak wordt in een Leeuwarder variant op work first op een dynamische manier vorm en inhoud gegeven aan het doel zoveel mogelijk personen aan de slag te krijgen (en te houden). Daarbij wordt als eerste intensief gezocht naar de mogelijkheden van (nieuwe) uitkeringsgerechtigden op de *reguliere* arbeidsmarkt.

Het aanbod van de werkacademie in Leeuwarden is voor dit moment uitsluitend gericht op de WWB (uitbreiding naar de WW is in voorbereiding) en bestaat uit drie programma's:

#### 1. STARTPROGRAMMA

Nieuwe uitkeringsgerechtigden beginnen binnen enkele weken na hun WWB-aanvraag met een intensief startprogramma van maximaal acht weken met een tijdsbeslag van vier dagdelen per week. In dit startprogramma ligt de nadruk op begeleid solliciteren, training en diagnose. Tijdens deze weken draait alles om het snel vinden van *regulier* werk. De deelnemers worden bij hun banenjacht intensief en groepsgewijs begeleid. Daarnaast vinden verschillende diagnostische gesprekken en testen plaats. Er wordt waar nodig gefaciliteerd in kinderopvang, schuldhulpverlening, extra training, et cetera. Na afloop van het startprogramma

zijn de (relatief) gemakkelijk plaatsbaren aan het werk. Voor personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt wordt nog drie maanden intensieve bemiddeling ingezet. Van de overgebleven uitkeringsgerechtigden is nu een duidelijk beeld ontstaan, zodat ze aan het reïntegratieprogramma kunnen gaan beginnen. In een enkel geval zal echter zijn gebleken, dat de uitkeringsgerechtigde nog langere tijd niet bemiddelbaar is. Deze uitkeringsgerechtigden worden doorverwezen naar het participatieprogramma.

#### 2. REÏNTEGRATIEPROGRAMMA

Na het startprogramma beginnen de meeste uitkeringsgerechtigden aan het reïntegratieprogramma, waarin betaalde of onbetaalde werkactiviteiten worden gecombineerd met reïntegratieactiviteiten (zoals actieve bemiddeling, begeleid solliciteren, jobhunting, training, scholing). Het reïntegratieprogramma wordt door meerdere reïntegratiebedrijven (rib's) uitgevoerd die hun kwaliteiten in het verleden hebben bewezen en die een samenhangende en intensieve dienstverlening aanbieden op basis van duidelijke specificaties en een goed doordachte financieringsystematiek. De uitkeringsgerechtigden die worden aangemeld moeten uiterlijk binnen drie weken na aanmelding aan een passende werkactiviteit beginnen. De rib's dienen dus een breed scala aan plaatsingsmogelijkheden te creëren (maatwerk), zodat ze de deelnemers ook echt iets kunnen bieden. Zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden moeten naar reguliere banen worden bemiddeld, eventueel met behulp van een loonkostensubsidie. Voor wie dat niet gelijk mogelijk is wordt een werkervaringsplaats in de vorm van een onbetaalde werkstage (met behoud van uitkering) aangeboden. Ook hier wordt de deelnemer intensief begeleid en ligt de nadruk op passende en zinvolle werkervaring, die de persoon in kwestie verder helpt. De financiering is op basis van *more cure, more pay*.

#### 3. PARTICIPATIEPROGRAMMA

Een beperkt deel van de nieuwe uitkeringsgerechtigden zal vanwege ernstige belemmeringen niet aan de werkacademie kunnen deelnemen. Voor deze groep wordt een alternatief programma ontwikkeld waarin de belemmeringen scherp in beeld worden gebracht en alle mogelijkheden worden onderzocht om de negatieve effecten van deze belemmeringen op te heffen of te beperken. De activering en participatie kan bestaan uit trainingen en verschillende vormen van diagnostiek. Ook kunnen kortdurende werkactiviteiten worden ingezet ter ondersteuning van de diagnostiek. Sommige deelnemers zullen aansluitend alsnog aan het reïntegratieprogramma kunnen beginnen, de meesten zullen doorstro-



men in het programma, waar ze verder worden begeleid en waarin ze kunnen deelnemen aan passende 'werk'activiteiten. Het participatieprogramma moet worden beschouwd als een wezenlijk onderdeel van de totale aanpak, omdat ook uitkeringsgerechtigden die voorlopig nog niet bemiddelbaar zijn zeer veel baat kunnen hebben bij passende werkactiviteiten. Binnen het participatieprogramma worden de uitkeringsgerechtigden begeleid bij het aanpakken van belemmeringen en daarnaast wordt een zo sluitend mogelijk aanbod van dagbesteding en onbetaalde en betaalde werkactiviteiten ontwikkeld die op een natuurlijke wijze aansluiting moeten vinden bij de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) en de Wsw (Wet sociale werkvoorziening).



Om tot realisatie van de werkacademie te komen is de volgende mix van maatregelen en randvoorwaarden opgesteld en tot uitvoering gebracht:

- vanaf januari 2007 is er in het bedrijfsverzamelgebouw Hirnastaete een multidisciplinair team operationeel dat op 'de kop van het proces' de uitvoering van de reïntegratie (het interne reïntegratiebedrijf) vorm geeft op een klant- en resultaat gerichte manier.
- de benodigde werkruimten en werkplekken zijn ingericht inclusief de benodigde (ict-)infrastructuur zodat het startprogramma kon beginnen.
- het reïntegratie-instrumentarium is geanalyseerd en vanaf 1 oktober 2007,

na een Europese aanbesteding, volledig vernieuwd; Er zijn meerdere rib's per programma gecontracteerd die *op basis van kwaliteit* met elkaar concurreren.

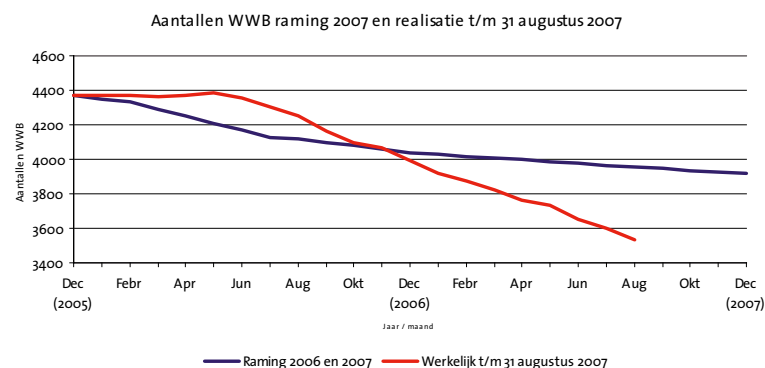
- het reïntegratieprogramma wordt (intern) al werkende weg vorm gegeven en geoptimaliseerd. De uitvoerende medewerkers spelen daarin een grote rol en krijgen daarin voldoende begeleiding en training.
- de werkacademie is gestart met de nieuwe instroom vanaf januari 2007. Er is een planning gemaakt wanneer en op welke wijze ook het 'zittende bestand' in de werkacademie wordt opgenomen.
- *Sturing*: werkprocessen (en dergelijke) zijn al werkendeweg ontwikkeld en vastgelegd. Tegelijkertijd wordt de wijze van monitoren en sturen geanalyseerd en geoptimaliseerd zodat er meer 'grip' op het reïntegratieproces (en de resultaten daarvan) ontstaat.
- *Risicomanagement*: er is een start gemaakt met een adequaat systeem van periodiek evalueren zodat de voortgang van de aanpak kan worden gevolgd en op basis van risicomanagement kan worden bijgestuurd.
- *Analyse*: Er is door een gespecialiseerd bureau onderzoek uitgevoerd naar de samenstelling en in-, door en uitstroom van het bestand op basis waarvan de concrete aanpak verder kan worden aangescherpt.
- *Facilitering van klanten*: in de randvoorwaardelijke sfeer zal de adequate inzet van kinderopvang, schuldhulpverlening en andere vormen van ondersteuning verder worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.
- *Werkgeversbenadering*: er is een gemeentelijke vacatureteam opgezet dat middels een nieuwe aanpak de vraag beantwoordt op welke wijze de werkgevers in en buiten Leeuwarden betrokken kunnen worden en in de toekomst m.b.t. hun personeelsvoorziening het beste benaderd kunnen worden. Door de gemeentelijke afdelingen op het terrein van Economisch Zaken en Ruimtelijke Ordening hierbij te betrekken ontstaan nieuwe mogelijkheden om met werkgevers gebiedsgericht, sectoraal of individueel afspraken te maken c.q. convenanten en arrangementen af te sluiten.
- *Kennis van de arbeidsmarkt*: prognosticeren van de (toekomstige) ontwikkelingen, het doorvertalen van regionale arbeidsmarktontwikkelingen naar de lokale arbeidsmarktsituatie (inclusief trendonderzoek) zodat een beter beeld ontstaat van de mogelijkheden.
- *Kennis van het bestand werkzoekenden*: door middel van intensivering van het casemanagement wordt een beter en accuraat beeld opgebouwd van

de mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigden. Op die manier kan beter worden ingespeeld op de ontwikkelingen.

- *De gemeente besteedt minder werk uit:* mogelijkheden worden actief verkend voor het feitelijk organiseren van werk voor mensen uit de bijstand. Hierbij worden ook relaties gelegd met gesubsidieerd werk. Het betreft werk in de groenvoorziening en het stadhuis. Daarmee geeft de gemeente het goede voorbeeld!
- *Een grotere inzet op scholing van bijstandsgerechtigden:* in de aanbestedingsprocedure van reïntegratieactiviteiten voor het jaar 2007 zal meer ruimte worden gegeven aan de inzet van individuele, maar ook groepsgerichte scholingsmogelijkheden in combinatie met baangaranties en leerlingwezen. Bovendien is gestart met branchegerichte benaderingen waarin de mogelijkheid van brede pakketten van personeelsvoorziening voor een grote groep werkzoekenden en over meerdere jaren (regulier werk, gesubsidieerd werk, werken en leren) worden geïnventariseerd.
- *Arbeidspool:* in 2007 wordt vorm gegeven aan zogeheten arbeidspools waarin tijdelijk werk op verschillende plekken aaneengesloten wordt inclusief scholing en begeleiding. Daarbij wordt de mogelijkheid benut om bijstandsgerechtigden in dienst te doen treden bij een externe detacheerders.
- *Flexibel inzetten loonkostensubsidies:* door het offensief inzetten van loonkostensubsidies kunnen de resultaten worden vergroot.
- *Handhaving:* er is bezien hoe het huidige handhavingsbeleid met voldoende duidelijkheid en effect kan worden toegepast. Daarbij is de toepassing van de fraudescorekaart binnen de aanpak van de Werkacademie gerealiseerd.
- *Verhaal onderhoudsplicht:* besloten is opnieuw tot invoering van Verhaal onderhoudsplicht over te gaan.
- *Voorliggende voorziening:* middels een pilot (SV Land) is vastgesteld dat er in ongeveer 10% van de dossiers sprake zou kunnen zijn van een voorliggende voorziening (zoals WW of Wajong voor de bijstandsgerechtigde. Het totale bestand wordt hierop gescreend.
- *Aanpassing verordeningen:* om de programma's effectief in te kunnen zetten is er een analyse worden gemaakt van de vigerende verordeningen en zijn waar nodig voorstellen tot wijziging ingediend.
- *Communicatieplan:* met de wetenschap dat het hier om een ingrijpend veranderingsproces gaat met name voor de uitkeringsgerechtigden en de uitvoerende organisatie en een medewerking wordt gezocht aan werkgevers e.a. is veel aandacht besteed aan planmatige interne en externe communicatie.

- *Relatie met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW):* het onderhavige plan is voorgelegd en besproken met ambtelijke vertegenwoordigers van SZW met als doel hen op een positieve manier te betrekken bij de nieuwe aanpak.
- *Relatie met de regio:* gezien het feit dat de arbeidsmarkt regionaal bepaald wordt en ook de andere gemeenten vanuit hun verantwoordelijkheid vergelijkbare programma's ontwikkelen is het van belang om waar mogelijk uitwisseling te hebben en elkaar waar mogelijk te versterken. Dat geldt ook voor het over en weer verhuizen van bijstandsgerechtigden tussen de verschillende gemeenten (in Friesland) mede in het licht van het deconcentratiebeleid.
- *Relatie met de ketenpartners:* hetzelfde geldt voor de ketenpartners CWI en UWV in die zin dat thans de eerste prioriteit ligt bij de realisatie van de Werkacademie en daarbij de samenwerking wordt gezocht met CWI (met name bij het aanvraagproces en de werkgeversbenadering) en het UWV in de gelegenheid wordt gesteld waar zij dat wensen daarbij aan te sluiten. Het roc is in dit kader een welkome aanvulling in de samenwerking.

De resultaten zijn veelbelovend. In de onderstaande grafieken wordt duidelijk dat de daling van het bestand veel sneller gaat dan volgens de planning is verwacht.

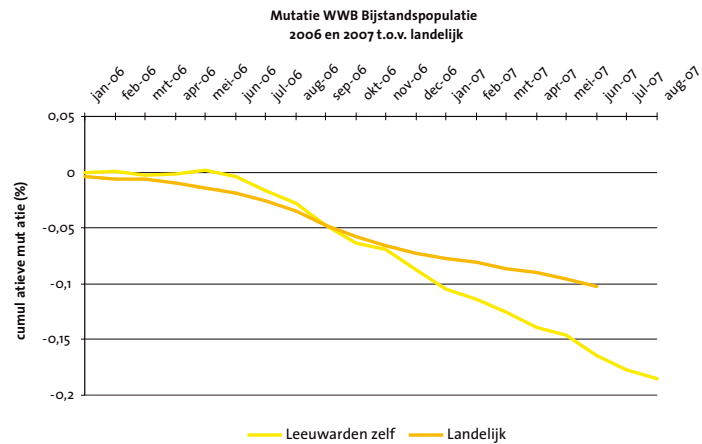


Grafiek 2. Aantallen WWB raming

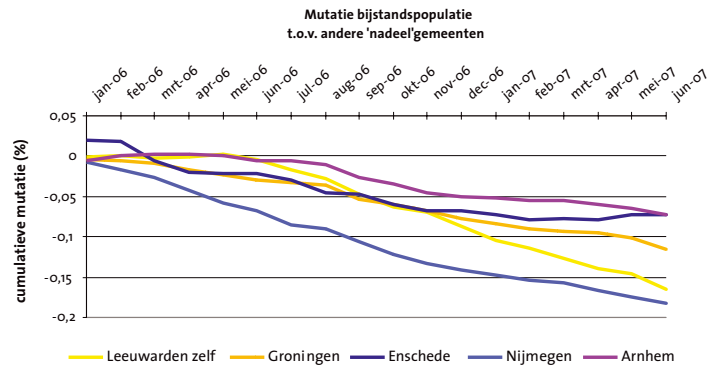
Ook ten opzichte van de meeste andere zogenaamde nadeelgemeenten en de daling van het landelijke bestand laat Leeuwarden een bijzonder positief beeld zien. Zie de volgende figuren.



naar de lokale behoeften, omstandigheden en schaal. Dit laten, naast Hilversum en Alphen aan den Rijn, ook andere meer recente voorbeelden als Rotterdam, Zoetermeer en Culemborg, op een boeiende wijze zien.



Grafiek 3.



Grafiek 4.

De werkacademie is daarmee een integrale aanpak waarin de uitkeringsgerechtigde, de dienstverlening (casemanagement en reïntegratiebedrijven), de werkgeversbenadering, het aanbod van werk(activiteiten) en facilitering worden gecombineerd tot een werkend model dat vanaf de kop van het proces sturing geeft aan de activiteiten. Het is een aanpak die zich laat modelleren



## 6. De ondernemende organisatie, let's play DARTS!

*'Werk boven uitkering' is wat de klok slaat sinds de invoering van de WWB in 2004. Aanleiding voor Vlaardingen voor een veranderaanpak: Let's play DARTS! DARTS staat voor: Doelgericht, Ambitie, Resultaatgericht, Trots en Samen. In dit essay beschrijven Theo Kivits en Eric Dorscheidt deze aanpak, waarbij een theoretisch model is gebruikt als communicatie- en veranderinstrument. 'Het gaat om een organisatie-ontwikkeling waarbij 'hard' gestuurd is op ogenschijnlijk 'zachte' waarden.'*

### DE CASUS VLAARDINGEN

Eind 2004 werd bekend dat de gemeente Vlaardingen voor 2005 een zogenaamde nadeelgemeente zou worden. Het tekort op het inkomensdeel WWB was € 5,2 miljoen. Het werkdeel kende ruime overschotten. Op advies van de interimmanager besloot het college van b&w een taskforce in te stellen om het klantenbestand substantieel te doen dalen. Om het tekort teniet te doen, betekende dit in feite een verlaging van het klantenbestand met 400 (van 2500 naar 2100). Hiervoor werd aanvankelijk een periode van twee jaar uitgetrokken. De Taskforce werd gebaseerd op de volgende pijlers:

- voorkomen van instroom aan de poort,
- bevorderen van uitstroom,
- doorlichten van klantenbestand op rechtmatigheid.

Er werd een projectstructuur opgesteld met een duidelijke doelstelling, de beoogde resultaten, en de condities waaronder de taskforce moest functioneren. Ten behoeve van de taskforce werd een projectorganisatie ingericht. In verband met de noodzakelijke slagvaardigheid sloot deze zo veel mogelijk aan bij de bestaande managementstructuur. De taskforce was wekelijks onderwerp van de vergadering van het managementteam. Belangrijke uitgangspunten in het kader van het project waren:

- doelstellingen met te behalen resultaten,
- targets per maand,
- communicatie over het project,
- gedetailleerde begroting,
- strakke tijdsplanning,
- heldere verantwoordelijkheden,

- dagelijkse monitoring van de voortgang,
- periodieke verantwoording en verslaglegging.

Door de portefeuillehouder werd – terecht – als randvoorwaarde gesteld dat de klantbejegening niet in het gedrang mocht komen. De aanpak van de taskforce kenmerkt zich door aandacht voor resultaten, aandacht voor werkprocessen, aandacht voor ondernemerschap en aandacht voor communicatie.

#### AANDACHT VOOR RESULTATEN

Er zijn instrumenten ingezet om de ‘poort’ op een effectieve manier dicht te houden. Afspraken met uitzendbureaus, diverse instrumenten zoals werkgeverssubsidie en versterkte samenwerking met CWI zorgden er voor dat aanvragen om uitkering werden omgebogen naar duurzaam werk met gebruikmaking van de mogelijkheden van het werkdeel. In combinatie met een sterke poortwachter en hoogwaardige handhaving betekende dit een flinke beperking van de instroom. Het project op het terrein van de rechtmatigheid, leidde tot beëindigingen van de uitkering of toeleiding naar werk.

#### AANDACHT VOOR WERKPROCESSEN

Tijdens de taskforce in 2005 zijn vormgegeven aan het opnieuw organiseren van de hoofdprocessen. Het onderscheid tussen een afdeling die verantwoordelijk voor het voorkomen van instroom en een afdeling die verantwoordelijk is voor de uitstroom, bleek goed te werken. Succesvolle initiatieven in het kader van de taskforce werden geïmplementeerd als de nieuwe werkwijze. Dit om terugval in het ‘oude’ denken en doen te voorkomen.

#### AANDACHT VOOR ONDERNEMERSCHAP

Het succes van deze aanpak is niet zomaar aan komen waaien. Er was ook een worsteling bij de cultuuromslag zoals de oude focus op ‘men heeft toch recht op uitkering’, doorbreken van impassen en hokjesgeest, het besef dat de overheid ook ondernemend mag zijn, van een taakgeörienteerde organisatie, via procesoriëntatie naar ondernemend. Van een wat introverte organisatie naar een extern op de keten gerichte organisatie. Samenwerken is nodig en leuk! Vanaf het begin is gekozen voor de centrale positie van de medewerker in het veranderingsproces. De medewerker(ster) als belangrijkste middel in de organisatie om de doelen te bereiken. Gemotiveerde medewerkers leiden tot tevreden klanten en zijn de beste waarborg voor kwaliteit en resultaat

#### AANDACHT VOOR COMMUNICATIE

Er is ook veel aandacht besteed aan de communicatie. Nu eens een keer niet, de werkoverleggen, de mails, de dienstmededelingen. Maar een onorthodoxe aanpak namelijk een tweewekelijkse zeepkistbijeenkomst, waar door de medewerkers veel gebruik van werd gemaakt en men successen en ook teleurstellingen met collega’s kon delen.

#### WAT MERKEN KLANTEN ERVAN?

Een onorthodoxe manier van samenwerken en communiceren, in combinatie met competentieontwikkeling en ‘staan voor je organisatie’. Vlaardingen besloot naar de klanten toe te komen, op grote schaal en onaangekondigd. Brede teams, bestaande uit medewerkers van Sociale Zaken, de Belastingdienst, de woningcorporaties en de politie trokken de wijken in en belden aan bij nagenoeg alle mensen die een bijstandsuitkering ontvingen. Natuurlijk was niet iedereen daar gelukkig mee, maar anderzijds waren veel mensen blij met de gerichte aandacht én de aangeboden reïntegratiemogelijkheden. Vlaardingen gaat daarin heel ver. Via de bijzondere bijstand krijgen klanten de gelegenheid een vervoermiddel voor hun werk aan te schaffen als dat nodig is. De lening wordt kwijtgescholden als de klant na twee jaar nog steeds aan het werk is.

Projecten voor specifieke groepen in het Vlaardingse uitkeringenbestand zijn aanvullend op de bovenbeschreven taskforce-aanpak. Het betreft onder andere het project *Watch Out!*. Jongeren die zich melden voor een uitkering of al enige tijd een bijstandsuitkering hebben, worden ingezet voor extra veiligheidstoezicht in de Vlaardingse herstructureringsgebieden. Een ander project is *De witte motor*. Kern hiervan is het bieden van opleiding aan vrouwen met een bijstandsuitkering voor een baan in de huishoudelijke verzorging.

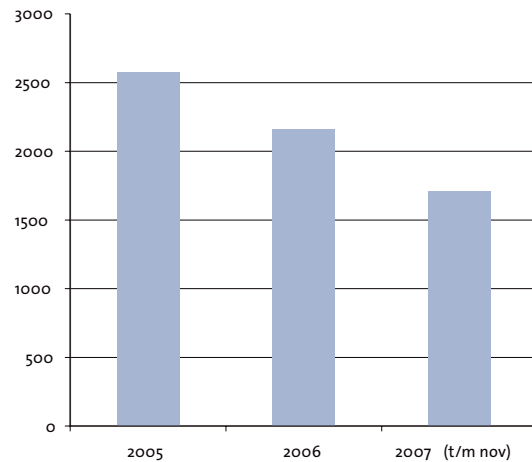
#### WAT MERKEN MEDEWERKERS ERVAN?

De gemeentelijke organisatie onderging een metamorfose. Jonge aanstormende medewerkers kregen een plaats in het leidinggevende kader, medewerkers werden afgerekend op vooraf vastgestelde targets, de ‘help-zielige-mensen’-cultuur maakte plaats voor een resultaatgerichte benadering. Dankzij de successen leidden die veranderingen tot trotse medewerkers die zich willen doorontwikkelen en die elke klant minder vieren als een persoonlijke overwinning. Langzamerhand ontstond het gevoel dat het echt leuk is om mensen aan het werk te helpen en begon men de in veertig jaar opgebouwde uitkeringshistorie, af te schudden. Ambitie en trots op de resultaten. Men nam zelf initiatieven voor projecten die

zorgden voor werkgelegenheid, maar ook een belangrijke maatschappelijke betekenis kregen.

Alhoewel aanvankelijk een periode van twee jaar was uitgetrokken voor de taskforce, bleek de aanpak zo succesvol te zijn, dat eind 2005 de doelstelling van verlaging van het bestand met 400 klanten gehaald was. En dat is nog niet alles: de daling van het bestand heeft in 2006 en 2007 doorgezet. Getuige onderstaand overzicht van de ontwikkeling van het klantenbestand in Vlaardingen.

Grafiek 1. Overzicht klantenbestand Vlaardingen.



Een daling van bijna 1000 klanten in bijna 3 jaar!

#### CENTRALE BOODSCHAP EN AANPAK

*Let's play DARTS* is de centrale boodschap die gedurende de gehele veranderingsperiode is uitgedragen. DARTS staat in deze benadering voor: Doelgericht, Ambitie, Resultaatgericht, Trots en Samen.

Als ondersteuning bij de verandering is het BOOM!-model gebruikt. Door het BOOM!-model te hanteren kregen lastig te omschrijven zaken zoals gewenst gedrag en gewenste cultuur een naam. Met andere woorden door toepassing van het BOOM!-model ontstond er een gemeenschappelijke taal die alle medewerkers in Vlaardingen spraken. Zaken zoals ondernemend gedrag en resultaatverantwoordelijkheid zijn in één klap voor iedereen helder.

De heersende cultuur is de meest harde succesfactor die er voor een organisatie bestaat. Het consequent verbeteren daarvan, op leidinggevend én op medewerkersniveau, bepaalt in hoge mate in hoeverre een sociale dienst in staat is om doelen te halen. Voorwaarde is dat leidinggevend en medewerkers zich in hun aanpak gesteund weten door het bestuur en medewerkers door hun leidinggevend. De verandermanager heeft vooral geïnvesteerd op harde en zachte cultuurcomponenten. Onder meer door 'zeepkistbijeenkomsten', waarbij iedereen op een creatieve manier mag zeggen wat hij wil; om de communicatie en de onderlinge band te versterken. En door te zorgen dat de werksfeer goed is en mensen trots zijn op wat ze doen en bereiken. Daarnaast wordt structureel gekeken naar de competenties en de ontwikkelwensen van medewerkers. Dit gekoppeld aan de centrale boodschap van *let's play DARTS* vormde de kern van de taskforce-aanpak in Vlaardingen.

#### BOOM!-MODEL

Dit BOOM!-model vindt zijn oorsprong in het INK-model. Het INK-model als structureel kwaliteitsinstrument benoemt een aantal fasen bij organisaties. Deze fasen zijn achtereenvolgens: activiteitenoriëntatie, procesoriëntatie, systeemoriëntatie, ketenoriëntatie en transformatie geïntegreerd. De fase waarin je als organisatie verkeert wordt bepaald op basis van een positiebepaling. Het consequent aanpakken van de uit de positiebepaling voortvloeiende verbeterpunten is de centrale veranderopgave. Door de verbeterpunten vervolgens te borgen komt de organisatie in een hogere fase.

Bij het oorspronkelijke INK-model is het lastig om een beeld te krijgen wat voor soort organisatie je nu eigenlijk bent in een bepaalde fase. Wat voor type medewerker heb je bijvoorbeeld in de systeem-fase, wat voor soort leiders lopen er rond. Het BOOM!-model heeft hier een praktisch antwoord op gevonden. Er worden drie typen sociale dienst onderscheiden namelijk: de uitvoerder (activiteitenoriëntatie in INK), de dienstverlener (procesoriëntatie in INK) en de ondernemer (systeemoriëntatie in INK).

Per type is uitgewerkt wat de kenmerken van de organisatie zijn op de volgende terreinen:

- kwaliteit medewerker,
- managementstijl,
- cultuur van organisatie,
- werkafspraken en processen,

- beleid,
- middelen en ict,
- relatie bestuur,
- relatie klant,
- relatie ministerie,
- prestaties.

In onderstaand figuur is het model verkort weergegeven.

Figuur 1. BOOM!-model

Type Organisatie	Uitvoerder	Dienstverlener	Ondernemer
Kwaliteit medewerker			
Managementstijl			
Cultuur van organisatie			
Werkafspraken en processen			
Beleid			
Middelen en ict			
Relatie bestuur			
Relatie klant			
Relatie ministerie			
Prestaties			

Enkele voorbeelden van invulling van bovenstaande figuur:

Bij een *ondernemende* sociale dienst geldt voor de *managementstijl* dat het management strategische vraagstukken oplost vanuit een integrale visie en aanpak (financiën, personeel, organisatie, informatie, automatisering). Managen op basis van risicobeheersing en schadelastbeperking.

Bij een *dienstverlener* geldt dat rapportages inzake klachten en bezwaren zwaar wegen in beoordeling van prestaties. Doorlooptijden zijn belangrijke indicatoren voor succesvol handelen. Dienstverlening mag wat kosten. Oordeel van klant over dienstverlening wordt zwaar gewogen.

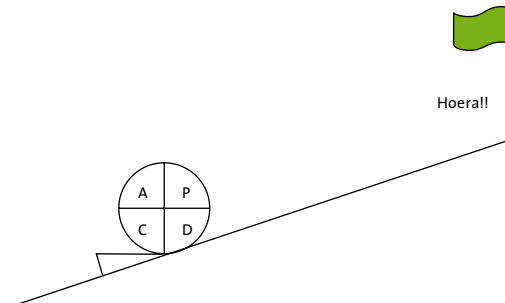
Bij een *uitvoerder* geldt dat voor de *kwaliteit van medewerkers* dat zijn taken uitvoeren conform vooraf vastgelegde afspraken (AO) uit. Er is sprake van goed vakmanschap waarbij de focus ligt op wetten en kennis van regelingen.

### EEN TAAI PROCES

Om van een uitvoerder tot ondernemer uit te groeien vergt veel energie en aandacht van de organisatie. BOOM! is geen 'speeltje' voor een jaar, je moet er keihard en structureel aan werken. Het is dus een intensief maar ook zeker een solide instrument. Sociale diensten staan na de invoering van de WWB veelal voor een belangrijke omslag in werken en doen. De hete adem van het risico een zogenaamde nadeelgemeente te worden, voelen velen. Een snelle, efficiënte maar uiteraard ook duurzame omslag in denken en doen, kan hier de oplossing zijn. Het BOOM!-model is hiervoor uitermate goed toepasbaar.

In de volgende figuur is de inspanning die geleverd moet worden om tot daadwerkelijke veranderingen te komen weergegeven. Om de doelen voor je organisatie te bereiken gaat het vooral om investeringen in de cultuur van de organisatie gecombineerd met visie, maar ook de uit de INK bekende PDCA-cyclus; een combinatie van 'hard' en 'zacht'.

Figuur 2. De PDCA-inspanning



Het model is in Vlaardingen een uitstekend hulpmiddel gebleken om op een praktische wijze te bepalen waar je als organisatie staat, welk niveau je wilt bereiken en welke stappen je daartoe moet zetten.

### ONDERNEMER IS HET EINDDOEL

Wil je een organisatie hebben die in staat is om de uitdagingen van de WWB, de financiële risico's en de samenwerking in de keten goed te managen, dan is opereren op het ondernemende niveau onontkoombaar. Het BOOM!-model is daarbij voor het management een belangrijk referentiekader om met de gehele

organisatie en alle medewerkers op het ondernemende niveau te komen. Aandacht voor leiderschap en de kwaliteit van de medewerker, doelen en ambitie in de organisatie brengen, maar ook zorg voor de keihard noodzakelijke borging, zijn belangrijke voorwaarden. Zoals gezegd het BOOM!-model zorgt voor de gemeenschappelijke taal die iedereen spreekt en begrijpt. Je bent er dus niet, als het leiderschap ondernemend gedrag vertoont. Leiderschap met lef, resultaatgerichtheid en focus op de keten zijn in dit verband veel gehoorde termen waar je weinig mee kunt als de ondernemende aanpak niet is doorvertaald naar een aantal belangrijke andere terreinen in de organisatie.

Uit ervaringen met het veranderingsproces bij sociale diensten in de afgelopen jaren blijkt het streven naar de ondernemende organisatie met het BOOM!-model als uitgangspunt, succesvol. Het succes zit niet in het hanteren van het model als een keurslijf. Niet het 'droppen' van het model als dogma, maar BOOM! toepassen als hulpmiddel bij de verandering staat voorop. Daarbij hoort een scherpe blik: Wat tref je aan? Welke verbeterlagen moeten er gemaakt worden? En hoe is de borging mogelijk?

De termen doelgericht, ambitie, resultaatgericht, trots en samen zijn derhalve niet het domein van de manager van de organisatie, maar een breed gedragen cultuur, noem het de houding van de totale organisatie.

### **HARD EN ZACHT**

Als het gaat om de cultuuromslag binnen de organisatie zou je grofweg een onderscheid kunnen maken in de zogenaamde 'harde' componenten zoals het vastleggen van afspraken in werkprocessen, visie, plannen, contracten, stuurinformatie en monitoren en de 'zachte' componenten, zoals communiceren, ambitie stimuleren, betrekken van medewerkers bij de ontwikkelingen, aanspreken op resultaten, plezier, successen vieren en vooral vertrouwen geven en trots zijn op de resultaten.

Steeds meer blijkt dat de zogenaamde 'zachte' componenten, eigenlijk 'keihard' zijn. Het investeren in motivatie en betrokkenheid van de medewerkers (en hier wordt ook mee bedoeld de leidinggevenden), is dé sleutel tot succes en de beste waarborg voor de goed functioneren ondernemende organisatie van de toekomst. Noem dit geheel de 'cultuuromslag' waarbij we ons realiseren dat 'cultuuromslag' een zwaar woord is voor een maatschappelijk proces waar dikwijls generaties over heen gaat. Maar toch.

De cultuuromslag heeft in het kader van de ondernemende organisatie betrekking op het management, de medewerkers(sters, het bestuur, de keten van samenwerking en.... de klant.

De klant komt niet voor een uitkering, maar... voor zelfstandigheid of werk, althans zo moeten wij dat uitleggen en benadrukken. Simpelweg: Wie kan werken om in zijn bestaan te voorzien, gaat werken. De uitkering is hoogstens een instrument om een bepaalde periode te overbruggen. Dit geldt uiteraard niet voor die groep klanten die op de zorg (vangnet) van de gemeente is aangevoerd. Daar moeten we als sociale diensten goed voor zorgen, uiteraard bezien of participatie door middel van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk mogelijk is, zo niet goed (financieel) ondersteunen.

### **REFLECTIE OP DE CASUS VLAARDINGEN**

Kenmerkend voor de veranderaanpak in Vlaardingen is dat er gebruikgemaakt is van de ontwikkelbenadering. Geen uitgebreide blauwdrukken over structuren, geen uitgebreide stappenplannen, maar wel een heldere doelstelling en beeld van het eindresultaat. Dat betekent ook dat de verandermanager de eerste periode vooral gekeken heeft wat er aan de hand is in Vlaardingen. Op basis van talloze gesprekken met bestuurders, managers en medewerkers ontstond een beeld van de situatie. Vervolgens is gekozen voor de aanpak waarbij een centrale boodschap ondersteund werd door een theoretisch model.

Kortom: het succes van Vlaardingen is de verdienste van de gehele organisatie, er was bovendien een mentale en financiële support van het gemeentebestuur om de doelen te bereiken.

Het proces van twee jaar heeft Vlaardingen het volgende opgeleverd:

#### *Financieel rendement*

Taakstelling is gerealiseerd en nieuw geïmplementeerde werkwijze, voorkomt nieuwe taskforce!

#### *Maatschappelijk rendement*

Iedereen doet mee. Veel projecten in de stad.

#### *Samenwerking*

Met ketenpartners zoals CWI, UWV, reïntegratiebedrijven, welzijnsinstellingen en tussen collega's en afdelingen.

#### *Organisatie*

Ambitie, trots, plezier en resultaatgericht.

De ondernemende aanpak heeft gestalte gekregen door het 'meenemen' van de organisatie – lees de medewerkers – op de eerdergenoemde onderdelen van het BOOM!-model. De ondernemende aanpak leidt tot: het op orde hebben van de organisatie, het realiseren van (politieke) doelen, een helicopterview, niet alleen op de eigen organisatie maar ook op de keten. Benchmark akkoord, maar kijk eens verder dan de wereld van planning en control bij sociale diensten. Een denkbeeldige concurrent? Prima!

En de manager dan? Natuurlijk, de ondernemende manager geeft leiding aan dit proces, heeft visie, stemt af met directie en portefeuillehouder, geeft het goede voorbeeld en draagt uit dat hij trots is op zijn organisatie. Hij viert de successen met de organisatie, maar geeft ook aan als het niet goed gaat. De leider van de sociale dienst is resultaatgericht, staat open voor kritiek maar is vooral in staat zijn of haar mensen te motiveren om de afgesproken doelen te bereiken.

### SUCCEFACTOREN

In zijn algemeenheid zijn onderstaande succesfactoren te onderkennen:

- een heldere, transparante visie op de doelen van de organisatie. Dit is met name van belang omdat het denken vanuit werk boven uitkering nog lang geen gemeengoed is. Als het mee zit, is het werk naast uitkering en als het tegenzit, nog steeds recht op uitkering boven werk. Dit is ook niet zo verwonderlijk als je ziet dat sociale diensten een uitkeringshistorie hebben van zo'n 40 jaar.
- commitment over de doelen met bestuurlijk opdrachtgever, management en medewerkers.
- communiceer op een onconventionele wijze.
- zie de medewerker als superbelangrijke factor om de organisatiedoelen te bereiken.
- geef als leiding het voorbeeld, resultaatgericht, straal ambitie uit en zorg er voor dat dit gevoel in de genen van de organisatie komt. Uitvoerders, lijn en staf. Alle geledingen in de organisatie dragen hun steen bij.
- borg de afspraken die gemaakt worden, leg afspraken vast in werkprocessen en zorg er voor dat iedereen ze kent en er naar handelt (procesoriëntatie).
- vier de successen maar bespreek ook de tegenvallers.
- spreek mensen direct aan (zoals je het thuis hopelijk ook zou doen).
- managementinformatie is er niet alleen voor de leiding maar ook voor de medewerkers.

### KANSEN EN BEDREIGINGEN

De belangrijkste kansen voor de sociale diensten van de toekomst liggen in de genen van de sociale diensten zelf. Sociale diensten en het management hebben als belangrijke kenmerk: flexibiliteit en maatschappelijke oriëntatie. Er zijn managers die een aantal maatschappelijke golfbewegingen al hebben meegeemaakt zoals: het bijstandmaatschappelijk werk (wel begeleiding maar moeten wachten op de uitkering), de administratieve benadering met meao'ers en nu met casemanagement aan de slag met je bestand. Er zijn tijden geweest dat je als manager van een sociale dienst 'scoorde' met een hoog klantenbestand: zoiets als de grootste werkgever. Nu score je met het laagste bestand.

De grootste verandering zit in de prachtige uitdaging van werk boven uitkering, mensen helpen zelfstandig te zijn. Een belangrijke stok achter de deur is de financiële prikkel in de WWB. Ook nu zie je weer dat sociale diensten in staat zijn om de omslag te maken. De bestanden zijn nog nooit zo laag geweest. Voor deze aanpak is ondernemend handelen nodig en hier liggen ook de kansen. Steeds weer mee kunnen gaan op de maatschappelijke golven.

Hier liggen ook de bedreigingen. In een aantal gevallen lukt het (nog) niet om de omslag in denken te maken. De instrumenten en de voorwaarden zijn er wel, maar de cultuur is er nog niet.

Dus op naar de ondernemende organisatie onder het motto:

*Let's play darts!:* Doelgericht, Ambitie, Resultaatgericht, Trots én Samen.





## 7. Beter zicht op blinde vlekken

*Kan een manager van een sociale dienst blind varen op meetbare managementinformatie. Of is er meer nodig om de organisatie goed te kunnen besturen? Dat laatste is de overtuiging en ervaring van Theo Dijkstra. Welke blinde vlekken ontstaan als de manager zich uitsluitend richt op zijn 'dashboard', op meetbare feiten? En hoe kunnen managers zicht krijgen op deze blinde vlekken?*

### **METEN IS WETEN?**

De snelheidsmeter van mijn auto vertoont al een tijdje kuren. Af en toe valt de meter helemaal terug naar nul, hoe snel ik op dat moment ook rijd. Mijn garagehouder heeft nog geen mankement kunnen ontdekken. Dus als ik hem moet geloven sta ik op dat soort momenten gewoon stil. Een blik uit het zijraam leert mij hoe het echt zit. Het is een klein ongemak, dat alleen lastig is bij snelheidscontroles en op plekken waar weinig ander verkeer is.

Laatst, toen mijn snelheidsmeter weer eens terugviel, moest ik denken aan het meetsysteem van de dienst Sociale Zaken en Werk (Sozawe) van de gemeente Groningen, in de volksmond de sociale dienst genoemd, de organisatie waar ik werk. Hoe betrouwbaar is dat systeem eigenlijk? Vertoont het ook wel eens de kuren van mijn snelheidsmeter? En wat meten we nu eigenlijk precies? Met andere woorden: Kan ik blind op mijn managementinformatie vertrouwen of is er meer nodig om de organisatie goed te kunnen besturen?

De studie van Divosa, *De cockpit van de sociale dienst* (zie inleiding, red.), beschrijft een gestructureerde en praktische aanpak voor managers van sociale diensten om met de inzet van schaarse middelen zoveel mogelijk rendement te behalen. Het biedt in die zin, ook voor de gemeente Groningen, waardevolle inzichten voor het inrichten van een resultaatgerichte organisatie. Zo hebben we in Groningen enkele jaren geleden vooral geïnvesteerd in het opzetten van een gedegen managementinformatiesysteem. Een systeem waarmee we maandelijks op veel verschillende manieren de voortgang van onze activiteiten kunnen meten. Eigenlijk zijn we hiermee aan de achterkant begonnen van de besturingsfilosofie van 'de cockpit'. Het bepalen van het reductiepotentieel, het selecteren en inzetten van de juiste instrumenten om de gewenste reductie te realiseren en het consequent afwegen van kosten en opbrengsten (het rendement) is meer impliciet dan expliciet leidend geweest voor de gemaakte beleidskeuzen. In mijn ervaring vraagt het besturen van een sociale dienst van een manager

echter meer dan het systematisch doorlopen van de vijf stappen uit *De cockpit van de sociale dienst*, hoe noodzakelijk die stappen ook zijn.

Dit essay richt zich op wat dat 'meer' is: Welke blinde vlekken ontstaan als de manager zich uitsluitend richt op zijn dashboard? Vervolgens beschrijft het een aanpak die een manager handvatten biedt om beter zicht te krijgen op de blinde vlekken. Het artikel besluit met de beschrijving hoe de sociale dienst van Groningen deze aanpak vormgeeft.

### VERSTIKKENDE BUREAUCRATIE

Een meetsysteem, of het nu een cockpit is of een dashboard, veronderstelt een zekere mechanische voorspelbaarheid in de organisatie. Niet voor niets zijn cockpit en dashboard termen die betrekking hebben op mechanisch voortgedreven instrumenten. Als de snelheidsmeter in mijn auto aangeeft dat ik niet snel genoeg ga om op tijd op de plaats van bestemming aan te komen, geef ik extra gas. Het logische gevolg hiervan is dat ik sneller ga, wat ik ook precies kan volgen via mijn dashboard.

Maar stel nu eens dat de mechanische voorspelbaarheid ontbreekt. Dat gas geven niet (meteen) leidt tot een hogere snelheid. Of dat de snelheidsmeter niet goed functioneert. Hoe reageer je dan? Het hoeft weinig betoog dat een organisatie als de sociale dienst in het algemeen niet mechanisch voorspelbaar is. Hoe goed het geprognosticeerde rendement van extra investeringen in bijvoorbeeld handhaving ook is, het is niet op voorhand te zeggen hoe het daadwerkelijk uitpakt. Daarvoor is meer en grondiger kennis nodig van de werkprocessen en dan vooral van het minst voorspelbare element in die processen: de medewerker.

Een valkuil van het ontwikkelen van een planning en controlcyclus uitsluitend gebaseerd op meetbare en 'smart'-geformuleerde doelen en prestaties, is de voortdurende zoektocht naar nóg betere en meer prestatie-indicatoren. De toenemende digitalisering van gegevens speelt hierin een grote rol. Pauline Meurs, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), zegt het in haar essay over de kwaliteit van de publieke dienstverlening als volgt: 'De voorliefde voor meetbare informatie heeft ook een nadelig effect. Het is een bodemloze put. Mensen willen altijd meer weten en meer precies weten en de nadruk op het precies willen weten vergroot de registratienoodzaak en de administratieve lastendruk. De papieren werkelijkheid neemt steeds grotere vormen aan. Er is een bijna onuitroeibare behoefte aan vergelijking, normering, en controleerbare verantwoordingsinformatie die via dezelfde formats wordt aangeleverd.'

Omdat we niet precies weten wat we willen weten, willen we teveel weten met als gevolg dat de verantwoordingsinformatie een doel in zichzelf wordt.'

Een afwijkende of opvallende uitkomst in de managementinformatie leidt dus al snel tot investeren in het meetsysteem, tot het vastleggen van meer gegevens en het uitdraaien van nog meer rapportages. Dit alles onder het mom van in control zijn. Het onderwerp 'control' is dan ook niet populair, zo constateert Harrie Aardema terecht. Het begrip heeft een technisch-instrumentele connotatie. Het doet denken aan (teveel en te ingewikkelde) regels, formuleren en controles.

### SPRINGPLANK

Afwijkende of opvallende uitkomsten in de managementinformatie kunnen in plaats van valkuil ook springplank zijn. Een springplank naar meer investeren in het onbekende, het menselijke, element. Dit vraagt om een bezinning op het fenomeen planning en control. Aardema beschrijft in dit verband de 'controlparadox'. We willen dynamiek en avontuur in de organisatie ('beweging') en we denken dat te bereiken door dingen vast te leggen en aan anderen op te leggen ('stolling'). Bij het verder ontwikkelen van de planning en controlcyclus is balans nodig tussen 'stolling' en 'beweging'. Dit noodzaakt tot terughoudendheid met nieuwe instrumenten en methoden. Wantrouwen is volgens Aardema gerechtvaardigd jegens oplossingen en recepten die instrumenteel en 'hard' zijn. Het geheim van de controlparadox schuilt in de verbinding met (inter)menselijke mechanismen, in cultuur en gedrag, in de 'zachte' kant.

De balans tussen harde en zachte control is inmiddels een regelmatig terugkerend thema in de vakliteratuur op controlgebied. In een recent artikel in Tijdschrift Controlling pleit Paul Slegers, concerncontroller bij Fontys Hogescholen, voor het centraal stellen van de mens en de inhoud, niet de cijfers en de processen. En ook het Divosa-voorjaarscongres in 2007 had met het thema *Met eigen ogen* een waarschuwing in petto voor de aanwezige managers van sociale diensten: Vertrouw niet alleen op regels, procedures en indicatoren, maar kijk met eigen ogen naar de weerbarstige werkelijkheid van alledag.

Sommigen zijn somberder over de situatie in Nederland, zoals professor Heertje in de Volkskrant van 24 november 2006: 'De beheerders maken in Nederland de dienst uit. Zij zijn de risicomijdende managers van woningcorporaties, energiebedrijven, zorginstellingen en het hoger beroepsonderwijs [...]. Deze klasse van de beheerders zorgt voor een verstikkende bureaucratie, waarin de menselijke maat volledig teloor is gegaan. De bureaucratie staat in dienst van een eenzijdig efficiëntie- en rendementsdenken en van de beheerders aan de top.'

## BLINDE VLEKKEN

Wat zegt het voorgaande nu over het besturen van een sociale dienst? Waar zitten de blinde vlekken? Allereerst daar waar de manager van de sociale dienst uitgaat van het adagium 'als het niet kan worden gemeten, kan het niet worden gemanaged'. Blind vertrouwen in de kwaliteit van het meetsysteem, of de voorspelbaarheid van acties en gevolgen miskent de dynamiek en complexiteit van het werken in een sociale dienst. Zodra een planning en controlcyclus de manager in de weg staat om met eigen ogen te zien hoe het in de organisatie gaat, schiet het zijn doel voorbij.

De tweede blinde vlek van de manager van de sociale dienst is het onvoldoende oog hebben voor de inzet en de toewijding van de professional van de sociale dienst; de klant- of casemanager of de consultant die het als zijn of haar kerntaak beschouwt klanten te helpen, met schulden, met het vinden van een baan, met de zorg voor zichzelf of anderen. Toegewijde professionals laten zich in het algemeen niet inspireren door kengetallen, prestatie-indicatoren of targets. Toewijding is een centraal element in uitvoeringsprocessen. Het bestaat uit het vermogen met inzet en overgave aan iets te werken, met betrokkenheid en gedrevenheid. Toewijding hangt samen met individuele capaciteiten, maar ook met de institutionele ruimte om die capaciteiten tot ontwikkeling te laten komen. Het zijn precies deze waarden die lastig meetbaar zijn.

De conclusie luidt niet dat een planning en controlcyclus of een goed ingerichte cockpit geen toegevoegde waarde heeft voor een sociale dienst. Integendeel! De WWB en de daarin opgenomen financiële prikkel voor gemeenten hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van een meer bedrijfsmatige manier van werken binnen de sociale diensten. Zoals ook duidelijk wordt in *De cockpit van de sociale dienst* gaat het om de fundamentele vraag welke inspanningen van de sociale dienst het meeste rendement genereren. Rendement niet in termen van 'winst' of 'schadelastbeperking', maar gedefinieerd vanuit het principe de schaarse middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten voor dienstverlening aan klanten.

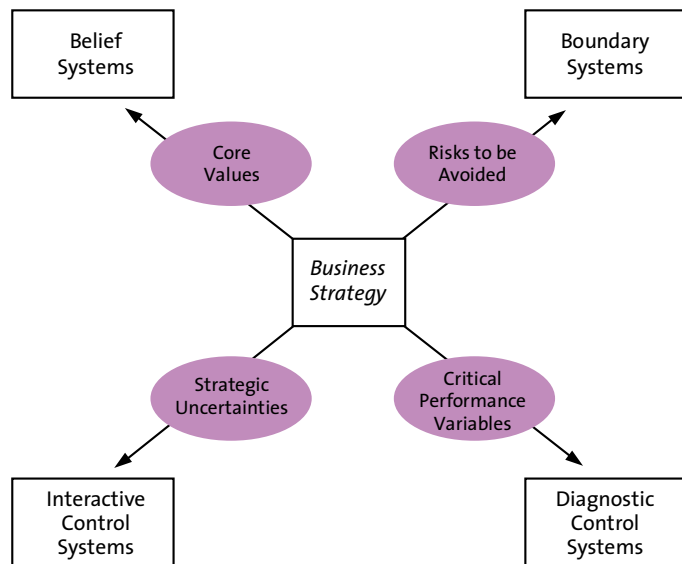
De vraag is dus veel meer *hoe* de manager zijn planning en controlcyclus inricht, hoe hij een balans weet te vinden tussen harde en zachte control. Een evenwicht tussen meten en zelf ervaren, tussen beheersen en ruimte geven.

## HEFBOMEN VAN CONTROL

In 1995 verscheen het boek *Levers of control* van de Amerikaan Robert Simons (zie ook het essay *Sociale dienst op ontdekkingsreis*, red.). In dit boek beschrijft hij een model met vier hefboomen van control voor een succesvolle strategie van een organisatie (zie figuur 1). Om een strategie succesvol te kunnen implementeren zijn volgens Simons vier sleutelfactoren van belang. Dit zijn achtereenvolgens de kernwaarden van de organisatie, de te vermijden risico's, de kritische prestatie-indicatoren en de strategische onzekerheden. Iedere sleutelfactor heeft zijn eigen hefboom (*lever*) van control. Simons onderscheidt zodoende de volgende hefboomen van control:

1. *Diagnostic Control Systems:*  
Hefboom voor de kritische prestatie-indicatoren. Het traditionele planning- en controlsysteem van een organisatie, waarin de doelen zijn vertaald naar taakstellingen, prestaties worden gemeten en verantwoording wordt afgelegd.
2. *Interactive Control Systems:*  
Hefboom voor de strategische onzekerheden. Bedoeld om het leren van de organisatie te stimuleren en het ontstaan van nieuwe ideeën en strategieën. Om zodoende de bedreigingen voor de gekozen strategie in beeld te krijgen.
3. *Belief Systems:*  
Hefboom voor de kernwaarden (*core values*) en de missie van de organisatie. Belief Systems worden gebruikt om te inspireren en om de zoektocht naar nieuwe kansen en mogelijkheden te sturen.
4. *Boundary Systems:*  
Hefboom voor de risico's die moeten worden vermeden. Dit zijn de spreekwoordelijke remmen van de organisatie, de spelregels waaraan men zich heeft te houden. Boundary Systems bepalen de grenzen voor het zoeken naar nieuwe kansen.

De vier hefboomen vormen tegengestelde krachten. De Belief Systems en de Interactive Control Systems zijn de positieve, inspirerende en creatieve krachten. De Boundary Systems en de Diagnostic Control Systems zijn de negatieve krachten, die grenzen markeren en zeker stellen dat afspraken worden nagekomen. Het effectief implementeren van een strategie vereist volgens Simons een balans tussen de vier hefboomen van control.



Figuur 1: Hefbomen van control

Simons richt zich met zijn model op een breed controlbegrip. Het gaat verder dan het vertalen van doelen naar prestaties, taakstellingen en indicatoren en het signaleren en rapporteren van afwijkingen. Simons betreft nadrukkelijk interactieve en inspirerende systemen bij zijn visie op planning en control. Het model combineert in die zin ook harde en zachte aspecten van control. Vanwege deze brede benadering is het een waardevolle aanvulling op meer traditionele controlsystemen.

### DE GRONINGSE AANPAK

De sociale dienst van de gemeente Groningen heeft in 2006 een ambitieus programma neergezet, vanuit de missie 'Alle Stadjers actief!' De sociale dienst van Groningen werkt mee. Dit programma is gericht op het ontwikkelen van de organisatie naar 2010, het jaar waarin de dienst dé publieke dienstverlener wil zijn op het terrein van werk, inburgering, zorg en inkomen. In de kern is het een ontwikkeling van de organisatie én de medewerkers van regelgestuurd naar klantgericht; de klant staat centraal en is de maat der dingen. De dienstverlening

die de dienst met haar (keten)partners kan bieden gaat verder dan reïntegratie. Juist het activeren, het laten deelnemen van mensen aan de samenleving op alle mogelijke manieren, is het bestaansrecht van de organisatie. Groningen is hierin waarschijnlijk niet uniek. Bij de introductie van de WWB is de aandacht wel erg nadrukkelijk uitgegaan naar werk boven inkomen, zo is in toenemende mate de opvatting bij de sociale diensten. Sterker nog, een groot deel van het Divosa-voorjaarscongres 2007 ging over de vraag of de focus van sociale diensten niet te lang en te exclusief gericht is geweest op de relatief kansrijke klant. Zo betoogde Hannie van Leeuwen tijdens het congres dat in haar ogen de bedoeling van de WWB hiermee volstrekt niet uit de verf is gekomen. De aandacht van de sociale dienst zou juist gericht moeten zijn op de relatief kansarmen. Een opvatting die wordt ondersteund door het pleidooi voor een 'dienst van sociale diensten' van Tof Thissen, voorzitter van Divosa.

### VERBREDING EN ANDERE HOUDING EN GEDRAG

Voor de sociale diensten betekent dit niet alleen een verbreding van de doelstellingen van de organisatie, maar, zo is de ervaring in Groningen, ook een noodzakelijke verandering in houding en gedrag van medewerkers, van leidinggevend tot consultants. Dit stelt de nodige eisen aan de planning en controlcyclus van de sociale dienst. Naast de eerder genoemde elementen zal ook de ontwikkeling van de organisatie en de medewerkers een plaats moeten krijgen in de planning en controlcyclus. Ook dit is immers een element waar de manager van de sociale dienst op wil sturen. Aan de hand van de vier hefbomen van Simons laat dit essay zien hoe de sociale dienst van Groningen hiermee omgaat.

### DIAGNOSTIC CONTROL SYSTEMS

De eerste hefboom van Simons is het Diagnostic Control System, bedoeld om het management te voorzien van informatie over de kritische prestatie-indicatoren. De sociale dienst van de gemeente Groningen heeft inmiddels een aantal jaren ervaring met het toegankelijk presenteren van relevante managementinformatie. Vanuit de verschillende databronnen (zoals het uitkeringsstelsel en het financiële stelsel) wordt maandelijks een compleet overzicht samengesteld van de prestaties van de organisatie op een beperkt aantal indicatoren. De taakstellingen zijn afkomstig uit het jaarplan van de dienst en zijn rechtstreeks gekoppeld aan de begrotingscyclus. De taakstellingen zijn uitgewerkt in taakstellingen voor de afdelingen van de sociale dienst, waardoor ook de verantwoordelijkheden voor het behalen van de resultaten bekend zijn. Het manage-

ment ontvangt iedere maand informatie over bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal klanten (ook in relatie tot andere grote gemeenten), de uitstroom naar (gesubsidieerd) werk en de prestaties van de reïntegratiebedrijven.

Met de vijf stappen uit *De cockpit van de sociale dienst* (zie inleiding, red.) wordt nagegaan waar het systeem nog is te verbeteren. Dit zal, zoals eerder aangegeven, vooral aan de orde zijn bij het bepalen van het reductiepotentieel, het selecteren en inzetten van de juiste instrumenten om de gewenste reductie te realiseren en het consequent afwegen van kosten en opbrengsten (het rendement) bij te maken beleidskeuzen.

Het Diagnostic Control System is bij veel overheidsorganisaties synoniem voor de planning en controlcyclus. Ontstaan vanuit de theorie van het New Public Management (NPM) is sinds eind jaren tachtig bij de overheid in Nederland het denken in termen van doel-middelrelaties, bedrijfsmatig werken en smart-geformuleerde doelen en prestaties gemeengoed geworden. In de praktijk van het openbaar bestuur komt dit denken ook tot uitdrukking in het streven naar kwaliteitshandvesten, benchmarking en prestatie management.

Inmiddels is er echter een tegenbeweging op gang gekomen. Zoals hiervoor is betoogd is de hedendaagse opvatting dat het denken in meetbare doelen en prestaties een te grote vlucht heeft genomen. Zeker bij uitvoeringsorganisaties kan een eenzijdige benadering van het resultaatgericht denken leiden tot demotivatie van de professional in de uitvoering en daarmee kwaliteitsverlies in de publieke dienstverlening. Pauline Meurs wijst in dit verband op de kwalijke kanten van een breed toegepast bestuurlijk model in de publieke dienstverlening: de boedelscheiding. Hiermee doelt ze op de scheiding tussen beleid en uitvoering, tussen doelen en middelen, tussen management en professionals. Met de scheiding komt ook een intensief controlemechanisme op gang. Controle die sterker is naarmate de uitvoering meer ruimte krijgt. In het model van de boedelscheiding dienen zoveel mogelijk onzekerheden op voorhand te worden uitgebannen. Deze behoefte aan controle en onzekerheidsreductie vertaalt zich volgens Meurs in outputmeting en afrekenen op geleverde prestaties. De nadruk op meetbaarheid en beheersing van risico's leidt tot een dictatuur van de middelmaat. De instrumenten om prestaties te meten gaan uit van een bepaalde norm en meten de afwijkingen van die norm. De aandacht is vervolgens gericht op de negatieve afwijkingen en op het halen van de norm (die dan niet meer is dan een rekenkundig gemiddelde), terwijl die norm niet in alle gevallen van toepassing is. Derge-

lijke instrumenten bieden dus geen prikkels om te excelleren, diensten anders en beter te leveren. En dat is nu juist waar het in de publieke dienstverlening om zou moeten gaan, zo is de overtuiging van Pauline Meurs.

Het betoog van Pauline Meurs geeft een ander perspectief op het ook bij sociale diensten populaire benchmarken. Weten we genoeg van de uitvoeringspraktijk van andere gemeenten om te kunnen beoordelen of een prestatie goed of juist middelmatig is? En wat zegt het over datgene dat niet in een indicator is te vatten, bijvoorbeeld de interactie tussen een consulent en een klant in de spreekkamer? Het is zelfs niet ondenkbaar dat prestatie management leidt tot slechtere prestaties in plaats van betere. De externe motivatie van prestatie management kan de interne motivatie van medewerkers om hun werk goed te doen ernstig frustreren. Het is bekend dat personen die intern gemotiveerd zijn voor een taak vaak niet goed reageren op prestatie management dat is gebaseerd op externe prikkels. Zij zullen zich al snel ondergewaardeerd voelen wanneer het management probeert om prestaties van buiten af te kwantificeren en te vergelijken met vooraf gestelde doelen.

Het zijn vooral dergelijke noties die het belang van een breder controlbegrip onderstrepen en die pleiten voor andere controlsystemen naast de Diagnostic Control Systems. Het heeft ook bij de sociale dienst van Groningen geleid tot het besef dat de maandelijksse managementinformatie over de prestatie-indicatoren onvoldoende is om de organisatie goed te kunnen besturen. Aan de hand van de drie andere hefbomen van control laat ik zien hoe we andere wegen zoeken, en af en toe ook vinden, om onze organisatie te sturen.

### INTERACTIVE CONTROL SYSTEMS

Iedere strategie is gebaseerd op veronderstellingen; veronderstellingen over de ontwikkelingen in de omgeving, over de mogelijkheden van de eigen organisatie, over de effectiviteit van de ingezette instrumenten. Veronderstellingen die leiden tot evenzovele onzekerheden in de strategie van de organisatie. Een belangrijk controlaspect is dus het verkrijgen van grip op deze strategische onzekerheden. Interactive Control Systems zijn de formele informatiesystemen voor het management van een organisatie om zicht te houden en grip te krijgen op de onzekerheden die de gekozen strategie kunnen bedreigen. Ten opzichte van de Diagnostic Control Systems gaat het om informatie met een voorspellende waarde, waar het management zich intensief en interactief mee zal bemoeien. Bijvoorbeeld door nieuwe informatie te bespreken met medewerkers en externe

deskundigheden om ontwikkelingen te signaleren en de betekenis voor de activiteiten van de organisatie te bepalen.

Het kenmerkende onderscheid met de Diagnostic Control Systems is dat de Interactive Control Systems een beroep doen op het leervermogen; van de organisatie, van het management en van de medewerkers. Het gaat bijvoorbeeld om het leren van experimenten. Niet door achteraf een rapportage te lezen, maar door als manager gedurende het experiment nauw betrokken te zijn. Door met eigen ogen te ervaren wat een nieuwe werkwijze betekent en hoe medewerkers ermee om gaan. En door hierover vervolgens met leidinggevend en medewerkers in gesprek te gaan. Daarvoor is maandelijkse managementinformatie niet geschikt, zo is de ervaring in Groningen. Het is nodig om vanuit de strategie van de organisatie te definiëren waar onzekerheden zitten. De volgende stap is het kiezen van de interactieve controlsystemen die hiervoor moeten worden ingezet. De signalen die hieruit naar voren komen zijn onderwerp van dialoog en debat. Om zodoende te leren van de ervaringen en om waarnodig de strategie van de organisatie aan te passen.

Het ontwikkelingsprogramma van de sociale dienst van Groningen kent enkele 'dragende projecten'. Projecten die de pijlers zijn onder de ontwikkeling die we in de organisatie willen realiseren en die tot doel hebben vanuit verschillende invalshoeken de werkwijzen voor de toekomst te ontwikkelen. We hebben ervoor gekozen om als directieleden ieder een project onder onze hoede te nemen. Zodoende zijn we intensief betrokken bij de problemen die een andere manier van werken met zich meebrengt. En we zijn daardoor ook regelmatig met medewerkers in gesprek die hun ervaringen uit de projecten met ons delen. Deze informatie vormt niet alleen een belangrijke bijdrage aan onze kennis, maar stelt ons ook in staat om op strategisch niveau beslissingen te kunnen nemen. Daarbij is het vooral ook enorm interessant te ervaren wat het betekent om de missie en visie in de praktijk te brengen.

### **BELIEF SYSTEMS**

Het doel van de derde controlhefboom, de Belief Systems, is het sturen van de acties van de medewerkers door het vaststellen en uitdragen van de kernwaarden en de missie van de organisatie. Hierbij gaat het om de kunst de toewijding en professionaliteit van de medewerkers te sturen in de goede richting zonder

allerlei regels en procedures te ontwikkelen. In het model van Simons is het niet toevallig de tegenkracht van de Diagnostic Control Systems.

Bij Belief Systems gaat het onder andere om het gebruik van motto's, van 'mission statements', van inspirerende voorbeelden en wenkende perspectieven. Zo is het motto van het Groninger reïntegratiebeleid: snel, duidelijk en gericht op werk. Deze drie begrippen geven precies aan wat we van onze consultants vragen als ze in gesprek gaan met een klant over werk. Maar het betekent ook dat we de ondersteunende processen zo moeten organiseren dat de consultant zijn woorden kan waarmaken. Staan hem voldoende en passende reïntegratie-instrumenten ter beschikking? Zijn de folders en teksten op de website duidelijk? Is iedereen van hoog tot laag in de organisatie doordrongen van de boodschap dat alles gericht moet zijn op het verkrijgen van werk en dragen we dat ook uit?

### **COMMUNICATIE**

Het ontwikkelingsprogramma van de sociale dienst van Groningen besteedt veel aandacht aan de cultuur en de communicatie in de organisatie. Niet door een cultuurproject in te zetten, maar door iedere gelegenheid aan te grijpen onze kernwaarden over het voetlicht te brengen. Rond de thema's werk, inburgering, zorg en inkomen hebben we een complete communicatiestrategie opgezet, waarin we per thema werken met kleuren die in alle uitingen en in het gehele gebouw van de sociale dienst van Groningen terugkeren. Tot de liften en het bedrijfsrestaurant aan toe. Dit klinkt wellicht overdreven, maar de kracht van de boodschap moet niet worden onderschat. Het geeft daarbij een mooie aanleiding om bijvoorbeeld met bezoekers in gesprek te gaan over waar we als dienst voor staan.

Een ander belangrijk onderdeel van de invulling van de Belief Systems is het leiderschapsprogramma dat de dienst begin 2006 is gestart. Een programma voor alle leidinggevend binnen de dienst (directie, afdelingshoofden en teamleiders) en bedoeld om met elkaar vorm en inhoud te geven aan de sturing en de beheersing van de organisatie. Leiderschap is in de ogen van de Groningse sociale dienst het vermogen krachten te bundelen in de organisatie en kwaliteiten te benutten om de organisatiedoelen te realiseren. Dit vraagt om een duidelijk beeld van de maatschappelijke opdracht, neergelegd in een missie en een visie. Het vereist reflectie, op jezelf en op anderen in de organisatie. Het veronderstelt dat leidinggevend richting geven, zichtbaar zijn en grenzen stellen. En ten slotte appelleert het aan zingeving in de organisatie. Het is een confronterend en intensief programma, maar daarmee ook inspirerend en uitdagend.



## BOUNDARY SYSTEMS

Boundary Systems zijn gebaseerd op de gedachte dat voor het bevorderen van de creativiteit en professionaliteit van medewerkers beter kan worden verteld wat ze niet moeten doen, dan wat ze wel moeten doen. Het eerste geeft ruimte voor innovatie, maar binnen duidelijk gestelde grenzen. Het laatste leidt tot standaardprocedures en handboeken. Zo gesteld zijn Boundary Systems de remmen van de organisatie. De consulent of klantmanager van de sociale dienst die als opdracht heeft bijstandsgerechtigden aan een baan te helpen heeft ruimte nodig om zelf oplossingen te bedenken voor de obstakels op weg daarnaartoe. Immers, niet iedere klant is hetzelfde en standaardoplossingen gaan voorbij aan diversiteit. Maar dit wil niet zeggen dat er geen grenzen kunnen of zelfs moeten worden gesteld aan de vrije ruimte van de klantmanager of consulent. Zo kan een sociale dienst ervoor kiezen dat niet iedere consulent zelf contact zoekt met reïntegratiebedrijven of werkgevers een traject of een stageplaats voor een klant zoeken. Daarbij kan de ruimte voor de klantmanager of consulent verschillen per groep klanten. Voor jongeren zal een andere, vaak meer dwingende, aanpak gelden, dan voor mensen die al een aantal jaren in de bijstand zitten. Ook zal het management van de sociale dienst grenzen willen stellen aan de tijd en de middelen die de medewerker aan een klant kan besteden.

Deze hefboom is misschien wel het meest lastig om in te vullen. Het leidt immers al snel tot discussies over de 'ruimte voor de professional' en het 'vertrouwen in de medewerker'. Maar wat de ruimte voor de professional dan moet zijn of hoeveel vertrouwen gerechtvaardigd is, is moeilijk vast te stellen. De spelregels verschillen ook per functiegroep. Voor de consulent zal de ruimte groter moeten zijn dan voor de administratief medewerker (al te veel creativiteit in de boekhouding is immers niet gewenst). Ook de situatie waarin een organisatie zich bevindt, heeft invloed op de Boundary Systems.

De ervaring in Groningen is dat de medewerkers over het algemeen heel goed in staat zijn om zelf aan te geven welke spelregels nodig zijn om optimaal te kunnen functioneren. Zonder daarvoor een carte blanche van het management te vragen. Spelregels geven tenslotte ook duidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een aspect dat zeker in ambtelijke organisaties nog steeds aan de orde is. Hierin schuilt dan ook een risico van de Boundary Systems. Het risico dat het teveel over de spelregels gaat en te weinig over het spel. En juist dan is het van belang dat de manager wijst op het belang van creatieve ruimte, van grenzen opzoeken, van innoveren, om echt vanuit de klant te kunnen werken in plaats van vanuit de regel.

## EEN DYNAMISCHE SPANNING

Simons is ervan overtuigd dat de Belief Systems en de Interactive Control Systems aan de ene kant en de Boundary Systems en de Diagnostic Control Systems aan de andere een dynamische spanning creëren die richting geeft aan het zoekgedrag van de organisatie naar de beste manier om resultaten te boeken. En tegelijkertijd de organisatie behoeden voor schadelijk opportunistisch gedrag. Voor de gemeentelijke sociale dienst is het een pleidooi om het beheersen van de uitvoering niet louter vanuit de bekende controlmechanismen aan te pakken. Maar de blik ook te richten op het stimuleren van creativiteit en innovatie, van het leren in de organisatie. Vanwege deze brede benadering is de aanpak van Simons in mijn ogen erg geschikt voor de manager van de sociale dienst om beter zicht te krijgen op zijn blinde vlekken.



A close-up photograph of a person's face, focusing on their eyes and nose. The image is overlaid with a large, semi-transparent orange number '8' in the bottom left corner. The background is a solid orange color.

## 8. Sociale dienst op ontdekkingsreis: een balans tussen innovatie en control

*Er bestaat een spanning tussen wat sociale diensten verstaan onder control en beheer en een ondernemende en innovatieve sociale dienst. Adequaat kunnen 'dealen' met deze paradox is dé uitdaging voor sociale diensten. Een lerende organisatie en leiderschap met lef zijn daarvoor de sleutelwoorden, betogen Diana Starmans en Alexandra Bartelds.*

Gemeenten moeten sinds de invoering van de WWB meer dan ooit hun huishoudboekje en hun organisatie op orde hebben. De declaratiemogelijkheid van uitkeringen bij het Rijk is immers onder de WWB verlaten. De sociale dienst is voor gemeenten het instrument om uitvoering te geven aan haar visie op de lokale sociale zekerheid. Zij moet de geformuleerde beleidsdoelstellingen realiseren, de kosten en effecten transparant maken en streven naar een positieve balans tussen de bijstandsuitgaven en het beschikbare budget. Dat vraagt om een samenhangend systeem van beheersingsmaatregelen. Een roep om meer controle.

Daarnaast leidt de toegenomen autonomie van gemeenten tot een grotere nadruk op het sturen op prestaties in plaats van op handelingen. Prestatiesturing heeft als gevolg dat verschillende overheden elkaar scherper zullen beconcurreren. De beste manier namelijk om met de toegenomen financiële onzekerheid en risico's om te gaan is het voortdurend beter presteren dan de andere gemeenten. En met de WWB wordt ook de competitie tussen overheid en private sector gestimuleerd. Dit laatste vraagt om innovatie en creativiteit.

### UITDAGING

De uitdaging waar sociale diensten voor staan lijkt paradoxaal. Enerzijds moeten zij *in control* zijn en blijven en anderzijds wordt met de invoering van de WWB van sociale diensten verwacht dat zij concurrerend, innovatief en ondernemend zijn. De vraag die daarachter schuil gaat, betreft de vraag of sociale diensten wel voldoende zijn ontwikkeld om om te kunnen gaan met deze al dan niet schijnbare tegenstelling. Of zij als organisaties voldoende uitgerust zijn om adequaat te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen om zo hun 'concurrenten' voor te zijn? Deze paradox vormt de aanleiding voor dit essay.

## **SOCIALE DIENSTEN ANNO 2007**

Bureau Regioplan heeft in juni 2005 in opdracht van het ministerie van SZW een evaluatie van de WWB uitgevoerd onder een steekproef van 25 gemeenten die gezamenlijk de helft van het landelijke klantenbestand van de WWB beslaan. Eén van de conclusies die zij trokken was, dat er verschillende wijzigingen zichtbaar zijn die erop duiden dat gemeenten, meer dan voorheen, gericht zijn op een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering van de WWB.

Ook het onderzoek dat Stimulansz eind 2005 liet uitvoeren trekt de conclusien dat sociale diensten zich geleidelijk tot een moderne organisatie omvormen. 'De sociale dienst ziet zich steeds minder als een ambtelijk mechanisch uitvoeringsinstituut en profileert zich meer als een flexibele organisatie die een maatschappelijk gesteld doel kan realiseren.'

Gemeenten geven in het onderzoek van Regioplan zelf aan dat ze een duidelijke verzakelijking zien binnen de eigen organisatie ten opzichte van de klant. Waar voorheen de focus lag op rechtmatigheid en tijdigheid, komt nu de focus meer te liggen op doelmatigheid. Er is meer oog voor de efficiency en effectiviteit van de uitvoering. Bij een aantal gemeenten heeft dit geleid tot aanpassingen in de organisatie en uitvoering. De verzakelijking is vaak te merken in de hele organisatie, van het management tot aan de consultant.

Ook is er een mentaliteitsverandering binnen de sociale diensten geconstateerd, ingegeven door de nieuwe financiële verantwoordelijkheid. Landelijke volumeontwikkelingen worden meer dan voorheen in de gaten gehouden. Benchmarking en openheid worden steeds belangrijker. Ook wil men leren van goede resultaten die andere gemeenten behalen.

Vooraf voor kleinere gemeenten is regionale samenwerking en uitbesteden van onderdelen van de werkzaamheden van belang geworden. Voor sommigen biedt regionale samenwerking structurele schaalvoordelen. De organisatie wordt minder kwetsbaar en er is meer ruimte voor een effectieve uitvoering van de WWB. Ook dit ligt in lijn met de geconstateerde verzakelijking. Evenals het ontstaan en doorontwikkelen van bedrijfsverzamelgebouwen waar gemeenten een regierol in spelen.

Door de grotere nadruk op effectiviteit en efficiëntie neemt sturingsinformatie een steeds grotere rol in binnen sociale diensten. Dit komt niet alleen door de WWB, maar ook door het werken met gemeentelijke programmabegrotingen. Accuraat vullen van de systemen door consultants en aanpassing van systemen op de management- of benchmarkvraag zijn voor veel gemeenten actuele vraag-

stukken. Gemeenten zijn voor het meten van de effectiviteit mede afhankelijk van gegevens van CWI en reïntegratiebedrijven.

In de meeste gemeenten wordt gesproken over een culturomslag sinds de invoering van de WWB. De cultuur is zakelijker geworden en pampieren mag niet meer. Gemeenten zijn soms bezig met het formuleren van concrete doelen voor individuele medewerkers of streefcijfers voor afdelingen. Dit is echter nog niet doorontwikkeld. Gemeenten weten niet precies waar ze op moeten sturen waardoor het lastig is om prestatie-indicatoren te ontwikkelen. Bij de uitvoering van de WWB hebben gemeenten bovendien te maken met een aantal externe partijen: CWI, reïntegratiebedrijven, UWV en sw-bedrijven (sociale werkvoorziening). In de samenwerking met deze bedrijven speelt de financiële verantwoordelijkheid ook een rol. Met name in de samenwerking met CWI en UWV zien gemeenten dat deze centraal aangestuurde organisaties niet de financiële verantwoordelijkheid dragen die gemeenten wel hebben.

## **CULTUUR ANNO 2007**

Voor de WWB waren sociale diensten gericht op een naadloze uitvoering van alle regels, voorschriften en verwachtingen van de politiek. De uitvoering moest het liefst plaatsvinden tegen zo gering mogelijk kosten en vooral klantvriendelijk zijn. Dit betekende een formele bureaucratische en gesloten cultuur met in de organisatiestructuur veel coördinatie- en controlelagen. Daarmee werd de cultuur van sociale diensten omschreven als een regelgerichte interne procescultuur, waarin sprake is van kwaliteit en eenheid. De in de SNO (Service Niveau Overeenkomst tussen sociale dienst en CWI) vastgelegde afspraken waren bepalend voor de uitvoering en de focus van het management was gericht op de resultaten van het eigen domein. Anno 2007 staan sociale diensten aan de vooravond van een omslag naar een extroverte, open en mensgerichte cultuur waar strategische vraagstukken opgelost worden in de keten vanuit een integrale visie en aanpak. Er zijn mogelijkheden voor innovatie en verandering. Het management is gericht op risicobeheersing en keten-indicatoren en de cultuur is een goede mix van regels, dienstverlening en ondernemerschap.

## **INNOVATIE EN CONTROL IN EVENWICHT**

Hoe houden managers control over hun organisatie wanneer medewerkers worden aangemoedigd om met een nieuwe, innovatieve bril op basis van nieuwe adagia als 'de klant centraal' of 'werk boven uitkering' naar hun werk te kijken?

En tegelijkertijd: hoe kunnen managers voorkomen dat medewerkers hierin doorslaan en de continuïteit in gevaar brengen? Robert Simons geeft daarop het antwoord. Voor de beheersing van risico's is het van belang dat sociale diensten een aanpak kiezen die enerzijds gericht is op het beheersen van bedrijfsprocessen en anderzijds het innoverende vermogen van een organisatie bevordert. Dit laatste is vooral van belang in verband met de concurrerende kracht die sociale diensten moeten ontwikkelen. Om de risico's te beheersen moeten sociale diensten een duidelijke strategie hebben.

De strategie van een organisatie is gebaseerd op de visie en missie. Organisaties komen in de problemen als er onduidelijkheden zijn rond wat nu precies de strategie is. Het moet duidelijk zijn waar de organisatie voor staat en wat er nu zo speciaal is aan de organisatie. Als er geen duidelijk antwoord gegeven kan worden op deze vraag, dan loopt de organisatie een verhoogd risico om te falen omdat strategie niet alleen aangeeft wat een organisatie doet, maar ook wat er beslist niet gedaan wordt.

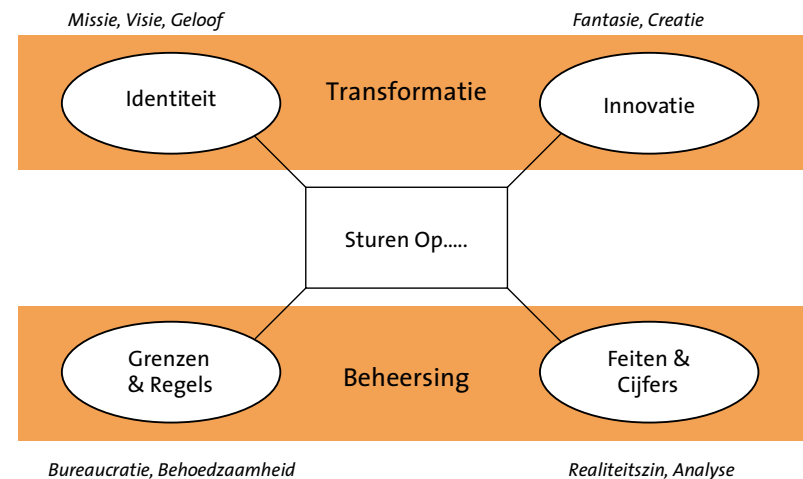
Simons heeft een model ontwikkeld dat sociale diensten kan helpen bij het sturen op een succesvolle uitvoering van een dergelijke strategie. Simons maakt daarbij onderscheid tussen vier sleutelfactoren die in zijn optiek hierbij van belang zijn. Hij onderscheidt de kernwaarden van een organisatie, de risico's die vermeden moeten worden, de kritische prestatie-indicatoren en de strategische onzekerheden. Iedere sleutelfactor heeft vervolgens een hefboom (*lever*) om in control te blijven. Deze vier hefboomen vormen tegengestelde krachten. Managers kunnen innovatie en control in balans brengen door toepassing van deze levers of control. Als deze *levers of control* met elkaar samen werken (in evenwicht zijn) zal dit de organisatie niets dan goeds doen. Het evenwicht zal ervoor zorgen dat strategische onzekerheden en risico's de drijfveer zijn van de keuze en het gebruik van controle systemen. Op hun beurt hebben de controle systemen een impact op de organisatie door het leereffect en de efficiënte inzet van management acties.

### HET EVENWICHT IN DE VIER SYSTEMEN

Wat is nu zo speciaal aan de theorie van Simons? Dat is het evenwicht in de vier systemen. Een kwartaalrapportage is geen controlesysteem meer op basis waarvan de uitvoering wordt aangespoord om harder te werken, meer trajecten op te starten of extra op handhaving in te zetten, maar een diagnostisch controlesysteem. Er wordt geleerd van de rapportage, strategie wordt bijgesteld, er wordt

ingezet op alle levers, in plaats van alleen maar extra top-downopdrachten die nooit zullen inbedden in de uitvoering. Managers zijn niet de hele dag bezig om de vier systemen in verschillende varianten toe te passen, maar ze werken hard om hun bedrijfsstrategie te definiëren en interveniëren persoonlijk om er zeker van te zijn dat alles wat er in de organisatie gebeurt in lijn ligt met de uitgezette strategie. Volgens Simons zijn bedrijven succesvol als het topmanagement bewust en opzettelijk de bedrijfsstrategie heeft ingebed in elk systeem, lever en proces.

Zonder uitgebreid op het model in te gaan, is aan de hand van Simons model te zien waar sociale diensten staan in hun ontwikkelingsproces. Schematisch kunnen de levers of control in een populaire versie als volgt worden weergegeven:



Er is een scheiding te maken tussen sturen op beheersing en sturen op transformatie, een schijnbare tegenstelling. Bij beheersing gaat het om grenzen en regels (boundary systems) en cijfers en feiten (diagnostic control systems). Als organisatie moet je eerst de infrastructuur van control systems als een soort veiligheidsnet hebben gebouwd. Daarna kun je nadenken over transformatie en groei zoals budgetbeheer laag in de organisatie leggen, specifieke meer risicovolle projecten opzetten (met bijvoorbeeld ESF-subsidie) en gemeenten die bij grotere gemeenten inkopen.

### STUREN OP: GRENZEN EN REGELS STELLEN

Een organisatie zal grenzen en regels moeten stellen, maar niet zodanig dat dit de creativiteit van de individuele medewerker beperkt. Ook moet men waken voor een te grote druk of de verleiding de regels te overtreden of ontduiken. Wat zijn de regels van het spel? Sociale diensten zullen intern moeten praten over waarden en normen. Wat is geaccepteerd en wat niet in de omgang met elkaar en met klanten. Gedragscodes horen hier ook in thuis.

Nu zijn bij veel gemeenten de enig vastgelegde en vastgestelde regels de werkprocessen. Praktisch komt het er op neer dat werkprocessen niet allesbepalend moeten zijn. Consulents, klantmanagers en casemanagers moeten, binnen de gestelde grenzen en regels (bijvoorbeeld een gedragscode), de ruimte krijgen om zelf aan te geven waar er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Sociale diensten hebben er over het algemeen grote moeite mee om verantwoordelijkheden lager in de organisatie 'weg te zetten'.

### STUREN OP: CIJFERS EN FEITEN

Metten is weten en dit kan bijvoorbeeld met monitoring. Resultaatgericht werken en werken met duidelijke organisatiebrede targets vallen hier ook onder. Gedacht kan worden aan programmabegrotingen en de doorontwikkeling daarvan in de organisatie. Hiermee wordt ook het risico van een gebrek aan focus vermeden. Binnen sociale diensten is het sturen op cijfers en feiten te merken door de verzakelijking binnen de organisatie ten opzichte van met name de klant en het oog voor efficiency van de uitvoering. De grotere belangstelling voor sturingsinformatie in relatie tot het werken met programmabegrotingen en de aandacht voor het accuraat vullen van de automatiseringssystemen zijn andere ontwikkelingen die hieronder vallen. Verder is er het probleem van de afhankelijkheid van prestaties en cijfers van onder meer CWI en reïntegratiebedrijven en de toegenomen behoefte aan vergelijking van cijfers met andere sociale diensten door middel van benchmarking.

### STUREN OP: IDENTITEIT

Sturen met kernwaarden, waar sta je als organisatie voor. Belangrijkste doel van sturen op identiteit is het verkrijgen van commitment van de hele organisatie voor het 'grote doel'. Doelstellingen van de organisatie moeten duidelijk zijn voor iedereen. Communicatie over waarden en missie is van groot belang. Iedere medewerker moet op zijn manier een bijdrage leveren aan de missie en doelstellingen van de organisatie.

Ook op deze vraag kunnen sociale diensten geen eenduidig 'ja' antwoorden. Er is sprake van een cultuuromslag. De cultuur is zoals eerder vermeld zakelijker geworden. 'Werk boven uitkering' is binnen vele sociale diensten een breed ingebed credo. Maar wordt het ook door alle medewerkers gedragen en wordt er door iedereen ook in die geest gehandeld? Is dit de enige kernwaarde van een sociale dienst? Zijn er niet nog meer kernwaarden waar op gestuurd moet worden?

### STUREN OP: INNOVATIE

Sturen op de positionering van morgen. Kreten als vernieuwen, innoveren, open communicatie, leren van veranderingen, experimenteren horen hier bij. Als topmanagement moet je ervoor zorgen dat kansen worden genomen en risico's worden vermeden. Hierop kan rechtstreeks worden ingegrepen als dat nodig is (zowel stimulerend als afremmend).

### SOCIALE DIENSTEN IN BALANS?

Samenvattend kan gesteld worden dat sociale diensten, die in de woorden van Tof Thissen, voorzitter van Divosa, vooral gedecentraliseerde rijksloketten waren, nog met name bezig zijn met de beheersing van de organisatie door het sturen op cijfers en feiten en het stellen van grenzen door werkprocessen. Rechtmatigheidsaspecten overheersten maar beginnen langzaam hun prioritaire waarde te verliezen. Om in de woorden van Thissen verder te gaan: 'Langzaam worden sociale diensten zelfstandige ondernemingen.' De focus wordt verlegd van de onderste twee *levers* naar de bovenste twee *levers* in het model van Simons.

De WWB heeft een ontwikkeling in gang gebracht bij sociale diensten die om innovatie vraagt. Om 'werk boven uitkering' te stellen moet er worden gekozen voor een flexibele en resultaatgerichte organisatievorm. Dit is nodig om de strategie aan te kunnen passen aan de zich voortdurend wijzigende sociale, economische en maatschappelijke omgeving. Simons geeft hierop het antwoord door aan te geven dat sociale diensten een balans moeten zien te vinden tussen de vier *levers of control*. Dit betekent niet zomaar een verandering van de organisatie van sociale diensten maar vraagt om een transformatie van de organisatie. 'De kunst van het innoveren van een organisatie en haar bedrijfsvoering is gelegen in het sturen van het veranderingsproces. Het veranderingsproces dient geleidelijk te worden vorm gegeven. Dit is een gave waar niet iedereen over beschikt.' De vraag die dan opspeelt is: Zijn managers van sociale diensten in staat dit transformatieproces vorm te geven en wat moeten zij daarvoor in huis hebben?

## TRANSFORMATIE: ONTDEKKINGSREIS VAN SOCIALE DIENSTEN

Gegeven de gewijzigde omstandigheden en de dynamische omgeving waarin sociale diensten verkeren, onder andere door de invoering WWB, hebben we met behulp van de *'levers of control'* van Simons aan willen geven, dat sociale diensten nu een verdere stap moeten zetten. Doorontwikkeling is noodzakelijk voor toekomstig succes. Sociale diensten zullen dan ook een omslag moeten maken naar een organisatie die in control is, én daarnaast voldoende ondernemend en innovatief is om de doelstellingen te realiseren. Dit betekent niet zomaar een verandering, maar een fundamentele verandering van de organisatie van sociale diensten. Sociale diensten staan aan de vooravond van een organisatietransformatie, dat wil zeggen een fundamentele en geplande verandering en vernieuwing van het functioneren van de totale organisatie in al haar facetten, zoals competenties, gedrag, inrichting, cultuur en communiceren.

De strategie die sociale diensten ontwikkelen gebaseerd op de vier hefbomen van Simons, vormt het uitgangspunt voor de ontdekkingsreis waar sociale diensten voor staan. Organisatievernieuwing is nodig om de strategie werkelijkheid te maken. Organisatietransformatie kan daarbij beschouwd worden als een meta-innovatie die de voorwaarde vormt om de bewuste, strategische vernieuwingen van een organisatie vorm en inhoud te kunnen geven.

## VOORWAARDEN VOOR TRANSFORMEREN

Sociale diensten zullen, zie ook de hefboom van Simons, nieuwe waarde moeten creëren. Veel auteurs, waaronder Kotter, geven aan dat de meest betrouwbare tekenen er op wijzen dat organisaties in de toekomst te maken krijgen met een turbulente omgeving waardoor de druk op organisaties om te transformeren alleen maar zal toenemen. Lutskes signaleert in een dergelijk transformatieproces een spanning tussen wat hij noemt de exploitatiebehoefte van een organisatie enerzijds en anderzijds de noodzaak tot innovatie. In zijn optiek zijn het verschillende leef- en denkwerelden die we in andere bewoordingen ook bij Simons zijn tegengekomen. Er bestaat kortom een spanning tussen wat sociale diensten verstaan onder control en beheer enerzijds versus een ondernemende en innovatieve sociale dienst anderzijds.

Daar waar exploitatie veel meer is gericht op beheer en controle vraagt innovatie om een lange termijn spanningsboog. Innovatieprocessen duren lang, hebben vaak een wispelturig verloop en worden vanbinnenuit gevoed. Communicatie en interactie zijn belangrijke voorwaarden om tot innovatie te komen.

Om tot een innovatieve en ondernemende sociale dienst te komen die voldoende in control is, moet kortom een verbinding worden gemaakt tussen de verschillende leefwerelden. Innovators en controllers/beheerders zullen met elkaar verbonden moeten worden. Dit kan door het creëren van een kansrijke culturele onderstroom, door intensief communiceren en door voldoende gezamenlijke leermogelijkheden te scheppen. Maar hoe doe je dat?

## TRANSFORMATIEPROCES

Belangrijk voor een manager is zich te realiseren dat om een groot aantal redenen ingrijpende verandering niet gemakkelijk totstandkomt. Dit betekent dat er urgentiebesef gevestigd moet worden, er een leidende coalitie is, een duidelijke visie en strategie ontwikkeld worden. Deze moet gecommuniceerd worden, door empowerment moet er een breed draagvlak voor actie komen, kortetermijnsuccessen dienen gegeneerd te worden, verbeteringen moet geconsolideerd worden en nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankerd. Deze stappen moeten volgtijdelijk doorlopen worden en managers moeten zich realiseren dat een dergelijk proces drie tot tien jaar in beslag kan nemen. Belangrijk in dit kader is de vraag: Wat is er nodig om een dergelijk proces te kunnen managen?

## LEIDERSCHAP MET LEF

Er is veel literatuur geschreven over het organiseren en realiseren van een succesvolle transformatie. Het belangrijkste echter dat een transformatie zoals hiervoor beschreven vraagt om een lerende organisatie waarin leiderschap heerst. Leiderschap met lef. Met een hoofdletter én in de hiërarchie. Maar ook in een meer bescheiden zin, met een kleine letter, in de totale organisatie. Leiderschap moet gestalte krijgen in de medewerkers. Kotter verwoordt dit door in zijn achtfasenmodel ruimte in te bouwen voor empowerment, het creëren van een breed draagvlak, het wegruimen van obstakels die transformatie in de weg staan en het stimuleren van mensen om ongebruikte kwaliteiten in te zetten. Jan Timmer wijst op de behoefte die mensen in organisaties hebben aan iemand die de weg wijst, die mensen meekrijgt, die goed is in het omgaan met mensen, inspireert en een duidelijk doel nastreeft.

Peters merkt in zijn *Handboek voor revolutionair management* op dat er een verschil is tussen management en leiderschap. Om organisaties adequaat aan te kunnen passen aan de veranderingen die de omgeving van hen vraagt, stelt



Peters dat we greep moeten krijgen op een aantal paradoxen die bijna alle gebruikelijke managementopvattingen ondersteboven gooien. De voornaamste taak van een leider hedentendage is het hanteren van een aantal gedragsregels die onze gebruikelijke managementopvattingen te boven gaan. Een leider zal de paradoxen moeten beheersen. Het vermogen om zich nieuwe ideeën eigen te maken, routinematige opvattingen ter discussie durven stellen en te leven met paradoxen zullen de voornaamste eigenschappen van een leider zijn.

De vroegere eisen die aan ambtenaren werden gesteld zijn loyaliteit, toewijding, erkenning van het primaat van politiek leiderschap en vervangbaarheid. Deze Weberiaanse eisen volstaan niet meer als we denken aan ambtenaren die de transformatie moeten bewerkstelligen waar sociale diensten vandaag de dag voor staan. Voor de omslag naar meer bedrijfsmatigheid die in de jaren negentig de boventoon voerde, geïnspireerd door het denken over excellente organisaties van Peters en Waterman werd door Herman Tjeenk Willink gewaarschuwd. De overheid was naar zijn mening anders. Korsten noemt in zijn boek een aantal connotaties die in zijn optiek horen bij excellente ambtenaren in de eenentwintigste eeuw: bovennormale prestaties, visie tonen, revitaliseren, veranderen en onconventioneel durven zijn. Hij heeft het daarbij over een opeenstapeling van eisen die we vandaag de dag aan leiders stellen.

Leiderschap is een actueel thema geworden. Boin en 't Hart maken een vierdeling in hun denken over ambtelijk leiderschap. Zij onderscheiden de technocraat, de loyale, politiek-neutrale ambtenaar die de binnenkant van de organisatie gebruikt als referentiepunt voor zijn handelen. Deze technocraat sluit aan bij Webers ideeën over ambtenaren. In de tweede plaats zien we de procesbewaker. Deze ambtenaren zorgen ervoor dat procedures fatsoenlijk verlopen en 'eisen' politiek gewogen en verwerkt worden. De derde benadering gaat uit van de ambtenaar als schatbewaarder. Het ambtelijk functioneren wordt sterk bepaald door waarden. De ambtelijk leider verdedigt de kernwaarden van de organisatie en werkt deze uit in regels en procedures. De schatbewaarder is gericht op zijn omgeving. De laatste visie op ambtelijk leiderschap komt voort uit het *new public management*-denken. De ambtenaar heeft oog voor efficiency, effectiviteit en innovatie. Resultaatgericht werken en ambtelijk publiek ondernemerschap zijn centrale begrippen in deze benadering. Korsten gaat ervan uit dat ieder tijdperk zijn eigen type leiderschap vraagt. De significatie-ambtenaar echter, huldigt adagia van alle vier de types en is de perfecte leider voor grootscheepse transformaties als diegene waar sociale diensten voor staan vandaag de dag.

Een andere benadering wordt gepredikt in het rapport van De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) waarin wordt beschreven dat moderne ambtenaren FORS moeten zijn. Dat wil zeggen: Flexibel, Open, Resultaatgericht en Samenwerkend. In de ogen van het ROB verdwijnt echter het ondernemerschap niet in de eisen aan een FORS-ambtenaar. Deze eisen aan het ambtelijk leiderschap zijn in het kabinet Balkenende II overgenomen in het programma De andere Overheid.

Wat goed was voor de twintigste eeuw – de eeuw van het beheersen van de natuur en van processen – is niet meer toereikend voor de eenentwintigste eeuw. De piramide die de geëigende structuur was voor een organisatie kantelt en wordt getransformeerd naar een horizontale netwerkstructuur. Deze omkering is essentieel en dat vraagt van managers en leidinggevendenden andere competenties. Het vermogen om verbinding te kunnen aanbrengen is belangrijk. Je moet als persoon door introspectie je eigen authenticiteit ontdekken en vanuit die waarde leiden. Een goede leider, moet volgens Wijffels de vraag kunnen beantwoorden waarvoor hij op aarde is. Goed leiderschap is dienend. Een goed leider heeft daarbij aandacht voor samenhang, heelheid en integraal denken.

De leider van de eenentwintigste eeuw heeft niet zozeer formele macht maar wel informeel gezag. Het ego gedreven leiderschap maakt plaats voor dienend leiderschap. Van managers wordt vooral integriteit, geloofwaardigheid en authenticiteit verwacht. De nieuwe leider stelt zich bescheiden op, richt zich op het begrijpen van de ander, brengt de dialoog op gang, is reflectief, legt verbindingen en maakt ruimte voor de talenten van anderen. Hij heeft een hoge mate van maturiteit en is in staat om de complexiteit in organisaties te managen. Leiden op basis van waarden en vanuit de idee van wederzijdse afhankelijkheid zijn noodzakelijke paradigma's voor leiders in de eenentwintigste eeuw. Leiderschap in de eenentwintigste eeuw wordt meer bepaald door feminiene waarden (gelijkheid, faciliteren, multitasking, wij-oriëntatie, verbindingen aangaan, ontwikkelvragen stellen) dan door de masculiene focus die kenmerkend is voor leiderschap in de vorige eeuw (hiërarchie, profileren, focussen, ik-oriëntatie, aangaan van de strijd, laten zien waar ik goed in ben).

#### **TRANSACTIONEEL, PASSIEF EN TRANSFORMATIONEEL LEIDERSCHAP**

Een ander veelgehandeerde indeling die zeer herkenbaar is in de ontwikkeling van sociale diensten is de indeling in transactioneel leiderschap, passief leiderschap en transformationeel leiderschap. Transactioneel leiderschap behoort tot een klassieke vorm van leiderschap die zich kenmerkt door sterke beheersings-

georiënteerde leiders die gericht zijn op controle en procedures, sterk zijn op inhoudelijke kennis en anderen motiveren via macht of dwang. Passieve leiders daarentegen zijn teruggetrokken en introvert, gericht op details en weinig communicatief, hebben geen visie en zijn behoudzuchtig en volgzaam naar hun superieuren. De opvatting dat medewerkers intrinsiek gemotiveerd zijn om zich (extra) in te spannen op het werk is verbonden aan het transformationeel leiderschap. De transformationele leider inspireert zijn medewerkers, heeft drive en ambitie, is eerlijk en integer, heeft zelfvertrouwen, charisma, creativiteit, originaliteit en flexibiliteit en fungeert vooral als coach. Deze laatste vorm van leiderschap past in de omgeving die sterk in verandering is, een organisatie die aan het transformeren is. Sociale diensten die te maken hebben met een aanbrengen van een balans tussen de vier *levers of control*, die te maken hebben met een dynamische externe omgeving – niet alleen in de keten, maar ook de nadrukkelijke sterk toegenomen aandacht van de politiek voor werk en inkomen – vragen om transformationeel leiderschap.

#### LEIDERSCHAP BIJ SOCIALE DIENSTEN ANNO 2007

Uit het bovenstaande blijkt dat leiderschap een actueel thema is geworden waar op verschillende manieren inhoud aan wordt gegeven. De strekking van dit essay is ontoereikend om een uitspraak te doen over welk type leiderschap het meest wenselijk is voor de transformatieslag die sociale diensten moeten maken. Wel moge duidelijk zijn geworden dat het 'enkel' managen van een sociale dienst waarbij de focus ligt op het beheersen van processen, cijfers en regels onvoldoende is. Van managers van sociale diensten wordt verwacht dat zij een balans brengen tussen de vier *levers of control* zoals Simons die formuleert. Dit vraagt om leiderschap. In welke vorm dan ook! En hoe die leiders er dan precies uitzien, laten we graag over aan de individuele behoefte, cultuur en invulling van een sociale dienst. In dit essay hebben we duidelijk willen maken waar sociale diensten staan in hun ontwikkeling, wat nodig is om een transformatie te kunnen maken en dat leiderschap daar een absolute voorwaarde voor is.

Centraal in dit essay stond de vraag hoe sociale diensten om kunnen gaan met de schijnbare tegenstelling van enerzijds innovatie en anderzijds control. Sociale diensten anno 2007 hebben te maken met een groot aantal ontwikkelingen die vragen om enerzijds een organisatie die in control is en blijft en anderzijds voldoende innoverend en ondernemend vermogen heeft om haar doelstellingen te realiseren.

#### EEN ANDERE STIJL VAN LEIDERSCHAP

Simons heeft ons laten zien dat deze schijnbare tegenstelling minder paradoxaal is dan op het eerste gezicht lijkt. Simons stelt dat een organisatie die een duidelijke strategie heeft ontwikkeld moet sturen op vier sleutelfactoren tot een succesvolle realisering van de doelstellingen te kunnen komen en een balans moet weten aan te brengen tussen de vier sleutelfactoren. Voor sociale diensten betekent dit dat zij zich meer dan voor de invoering van de WWB moeten richten op identiteitsontwikkeling en innovatie. Dit betekent een transformatie van de organisatie van sociale diensten, dat wil zeggen een fundamentele en planmatige verandering van de organisatie die tot diep in de wortels van de organisatie wordt ingebed. Een dergelijk proces roept om een andere stijl van leiderschap. Leiderschap dat minder gericht is op management maar bepaald wordt door meer feminiene waarden als gelijkheid, faciliteren, multitasking, wij-oriëntatie, verbindingen aangaan en ontwikkelvragen stellen zonder overigens de aandacht voor resultaatmanagement, cijfers, feiten en control te verliezen.

Het is raadzaam dat sociale diensten hun eigen organisatie onder de loep van Simons leggen en op basis hiervan te bepalen waar hun organisatie staat, wat de huidige cultuur is en welke transformatie de organisatie moet ondergaan. Creëer een lerende organisatie waarin leiderschap heerst. Leiderschap met lef. Met een hoofdletter én in de hiërarchie, maar ook in een meer bescheiden zin met een kleine letter in de totale organisatie. Leiderschap moet gestalte krijgen in de medewerkers. Ga bij de samenstelling van het management op zoek naar leiders die ziel en zakelijkheid in zich weten te verenigen en zo in staat zijn een balans aan te brengen tussen de vier sleutelfactoren uit de theorie van Simons. En geef medewerkers die vrijheid en verantwoordelijkheid om op hun deel terrein met ziel en zakelijkheid hun werk te verrichten. Pas dan kan de ontdekkingsreis een succesvolle reis worden.





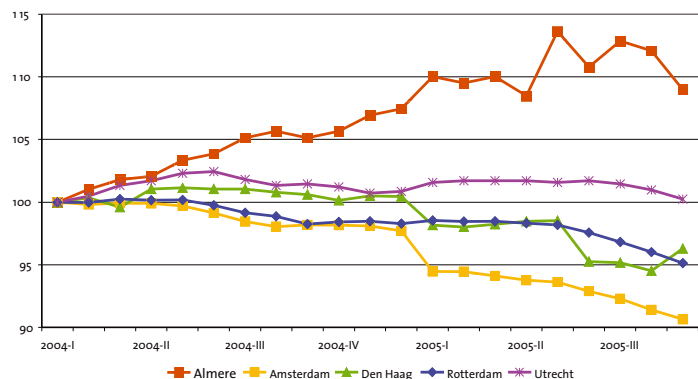
## 9. AlmereSWITCH: de knop om

*De sociale dienst van Almere startte in 2006 met een omvangrijk veranderingsprogramma: AlmereSwitch. Doel: transformeren naar een resultaatgerichte organisatie die klanten snel weer aan het werk helpt. Deze verandering behelst vele facetten zoals cultuur, structuur, processen, ict en personeelsbeleid. Robert Capel gaat in dit essay in op noodzaak en opzet van het programma evenals de verschillende stappen in het proces.*

### **NOODZAAK TOT VERANDERING: DE KNOP OM**

De prioriteit van de Almeerse sociale dienst (de Dienst Sociale Zaken Almere) lag bij de invoering van de WWB in 2004 vooral op het goed volbrengen van de wettelijke operatie. Gemeentelijke verordeningen, nieuwe beschikkingen aan klanten, voorlichting, technische wijzigingen in processen, procedures en systemen moesten in korte tijd worden aangepast. De meeste processen voor de klantbehandeling (intake, bemiddeling) bleven echter op hoofdlijnen dezelfde, evenals de aansturing, managementinformatie, cultuur en dienstverlening.

Al snel werd duidelijk dat de bestaande werkwijzen niet op vergelijkbare voet konden worden voortgezet. De eerste budgetprognose voor 2005 liet zien dat er in 2005 sprake zou zijn van een fors en oplopend tekort. De nieuwe opzet van de budgetsystematiek (van een model gebaseerd op historische kosten naar een objectief verdeelmodel waarbij extreme uitkomsten werden gecorrigeerd) leidde voor de gemeente Almere tot een ongunstige ontwikkeling van het budget. Daarnaast werd bij een groot aantal gemeenten een daling in het klantenbestand zichtbaar, in het bijzonder bij de grootste gemeenten. Ofschoon Almere als groeigemeente en met een andere bijstandspopulatie hiermee niet direct vergeleken kon worden, was helder dat bij een voortdurend dalend landelijk klantenbestand, de budgetten voor de gemeente Almere verder neerwaarts zouden worden aangepast en de financiële problematiek zou toenemen.



Figuur 1 Ontwikkeling WWB-klantenbestand grote gemeenten

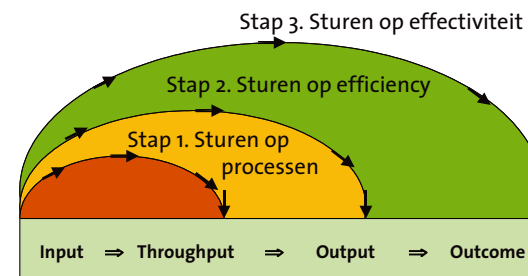
De nieuwe financiële situatie maakte snel ingrijpen noodzakelijk. Tegelijkertijd was in toenemende mate helder geworden dat er meer aan de hand was dan alleen maar een financieel probleem. De maatschappelijke context waarbinnen gefunctioneerd moest worden, vroeg om een bredere toekomstvisie en aanpak. De gemeente Almere constateerde dat de sterk veranderende omgeving een aantal consequenties zou gaan hebben:

- maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing, mondigheid burgers en multiculturalisatie leiden tot een ander klantenbestand en een gevarieerder personeelsbestand.
- bestuurlijke ontwikkelingen zoals bestuurlijke vernieuwing en de terugtrekkende overheid leiden tot een andere positie en bejegening richting de burger.
- Almere als groeigemeente leidt tot een andere samenstelling van de regionale werkgelegenheid en een ten opzichte van andere gemeenten onevenredige groeisnelheid van de bijstandsaanvragen.
- een veranderend wettelijk kader leidt tot een integrale benadering vanuit de gemeente. Niet alleen de Wet werk en bijstand, maar ook de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Wet inburgering, Wet kinderopvang en de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) leiden tot een directe beleidsverantwoordelijkheid voor de gemeente en heeft daarmee grote consequenties voor beleid en uitvoering van de sociale dienst.

Kortom, de sociale dienst werd geconfronteerd met een financiële noodzaak en een sterk veranderende omgeving. Om proactief op deze situatie in te spelen waren nieuwe antwoorden nodig. Deze werden gevonden in de veranderingslag AlmereSwitch.

## Het veranderprogramma AlmereSwitch

Bij de eerste opzet van de veranderingslag werd snel duidelijk dat een fundamentele organisatieverandering noodzakelijk zou zijn. In het verleden kon de dienst gekenschetst worden als een procesgestuurde organisatie. De uitvoeringsvoorschriften (de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften) waren door het Rijk vastgesteld. De belangrijke aspecten van de aansturing waren procesgestuurd: de gemiddelde doorlooptijden en de voorraden van de nieuwe aanvragen en de herbeoordelingen en bemiddeling van de bestaande klanten. De formatie was op deze processen afgestemd. Schematisch kan de situatie van de organisatie samengevat worden als stap 1 in de volgende figuur. Het streven van de organisatie was er op gericht de processen goed te laten verlopen passend binnen de budgettaire en formatieve kaders van de gemeente.



Figuur 2 Van sturen op processen naar sturen op effectiviteit

Met het ontwikkelen van de veranderingslag werd helder dat de nieuwe organisatie actief in zou moeten gaan spelen op de nieuwe maatschappelijke context. Dit betekende een andere wijze van bedrijfsvoering onder meer door samenwerking met nieuwe partners zoals Economische Zaken, werkgevers, ketenpartners, zorginstellingen. Naast samenwerking betekende dit ook een ander dienstverleningsconcept naar burgers en bedrijven.

Het centrale doel van het veranderprogramma is het verhogen van maatschappelijk rendement. Dit gebeurt door onder meer het creëren van betere kansen op arbeidsmarkt, maar ook maatschappelijke zorg voor de harde kern van het klantenbestand en financiële ondersteuning van de minima. Daarnaast moest een slag gemaakt gaan worden naar een efficiënte bedrijfsvoering. Dit betekende resultaatgericht werken en een nieuwe opzet van de bedrijfsvoering vraaggestuurd, klantgerichte ketensamenwerking en risicomanagement.

**Van:**  
Noodzaak tot verandering



**Naar:**  
Een switch in sturing (2006)  
Een switch in klantbehandeling (2007)  
Een switch in bedrijfsvoering (2007)  
Een switch in cultuur (2007/08)  
Een switch in dienstverlening (2008)

Met deze combinatie van doelen heeft de sociale dienst van Almere zich de ambitie gesteld om in één groot veranderingstraject de slag te maken van een procesgestuurde organisatie (stap 1) naar het sturen op efficiency en uiteindelijk naar een organisatie sturend op effectiviteit (stap 3). Dat de knop om moest, was helder. Vandaar de naam van het veranderprogramma: AlmereSwitch.

Vervolgens heeft de sociale dienst een programma opgesteld waarin de sturing, klantbehandeling, bedrijfsvoering, cultuur en dienstverlening gefaseerd zijn opgepakt. Bij het schrijven van dit artikel (najaar 2007) zijn de eerste stappen van het programma gezet: het introduceren van een nieuw concept van sturing, het inrichten van een nieuwe klantbehandeling en het verbeteren van de bedrijfsvoering. In 2008 worden de volgende stappen gezet naar een cultuur gebaseerd op kernwaarden en een innovatieve dienstverlening.

## AlmereSwitch: de knop omgedraaid (2007)

### EEN SWITCH IN STURING

**Van:**  
Periodieke sturing op wisselende budgetten



**Naar:**  
Structurele sturing op uitkeringsdichtheid

Eerste stap in het veranderprogramma was het veranderen van de financiële sturing. In de startsituatie waren de budgetten voor het inkomensdeel en werkdeel voor de dienst een gegeven. Dit was immers het budget wat van rijkswege was vastgesteld en daaruit diende de organisatie de programmakosten te bekostigen. In de aanloop naar het veranderprogramma was in de periodieke budgetbijstellingen door het ministerie van SZW sprake van grote fluctuaties. Deels als gevolg van aanpassingen in de modellen en in de gehanteerde variabelen, en deels door de neerwaartse bijstellingen van een dalend landelijk klantenbestand. Het gevolg van deze periodieke bijstellingen was een voortdurende onrust in de

gemeentelijke financiën en onduidelijke beleidsprioriteiten voor zowel bestuur, management als medewerkers.

Met de switch naar een structurele sturing op uitkeringsdichtheid heeft de dienst het heft in eigen handen genomen. Er is een onafhankelijkheid gecreëerd ten opzichte van de budgettaire schommelingen en er is een duidelijk langetermijnperspectief ontstaan. Om tot deze sturingswijze te komen heeft Almere verschillende rekentechnische instrumenten ontwikkeld:

1. budgetprognosemodel,
2. volumeprognosemodel,
3. risico-inschatting.

Naast de periodieke budgetprognoses van het ministerie van SZW heeft de sociale dienst van Almere een eigen *budgetprognosemodel* ontwikkeld. Hiermee kon de gemeente vooruitlopend op de officiële budgetprognoses proactief rekening houden met de toekomstige ontwikkelingen. Veel informatie is in de praktijk eerder bekend dan wordt gepubliceerd op de officiële budgettaire momenten. Door hier actief op in te spelen heeft Almere vantevoren opwaartse of neerwaartse mutaties kunnen voorzien. Door deze analyse werd duidelijk dat het weinig zinvol was om steeds te reageren op een (volgende) budgettaire aanpassing, maar dat beter een eigen prognose van de definitieve budgetten kon worden opgesteld (zie bijlage 1 voor nadere toelichting).

Naast het budgetprognosemodel heeft de dienst een *volumeprognosemodel* ontwikkeld om de uitgaven te kunnen voorspellen. De prognose van het aantal bijstandsgerechtigden is bepalend voor de ontwikkeling van de uitgaven. Naast landelijke economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de huishoudens zijn ook specifieke lokale factoren meegenomen. Naast deze omgevingsfactoren heeft de gemeente Almere zich de ambitie gesteld om door een klantgericht uitvoeringsbeleid tot een daling van het klantenbestand te komen.

Ten slotte bleek bij de analyse van budgetten en uitgaven dat er bij het prognostiseren forse onzekerheden zijn en blijven. Naarmate het moment van vaststelling dichterbij komt, worden deze onzekerheden weliswaar kleiner, maar onzekerheden blijven tot op een laat moment in de P&C-cyclus. Door middel van de ramingsmodellen kunnen deze onzekerheden niet worden opgelost. Belangrijk voordeel is wel dat de ontwikkelingen systematisch kunnen worden gemonitord en verklaard en dat risico's vantevoren kunnen worden ingeschat.

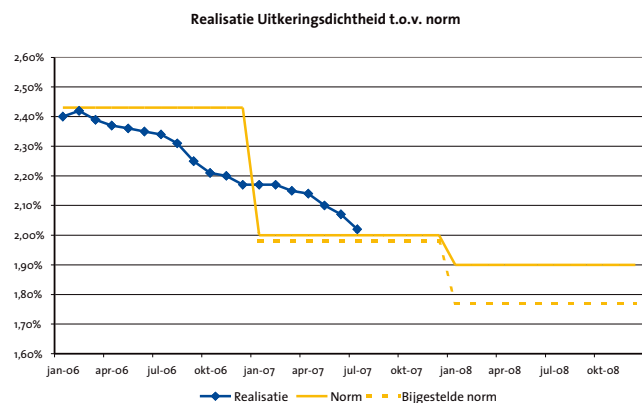
Gebruikmakend van de inzichten uit de budgetprognose, de volumeprognose en de risico-inschatting werd duidelijk dat de sociale dienst van Almere moest afstappen van de ad hoc aanpassingen en een andere wijze van sturing wenselijk was. Hoofddoelstelling voor het veranderprogramma AlmereSwitch is het sturen op uitkeringsdichtheid:

Beperken van het uitkeringsbestand (Wwb-klanten < 65 jaar): de uitkeringsdichtheid is eind 2008 gelijk of lager dan het landelijk gemiddelde.

Onder de uitkeringsdichtheid wordt verstaan het aantal bijstandsuitkeringen aan personen van 18-65 jaar ten opzichte van het totale bevolkingsaantal van Almere. Met deze doelstelling wordt actueel ingespeeld op wijzigingen in de (groeïende) bevolking. Daarnaast is bewust gekozen voor een doelstelling aan het eind van de periode. Op een gemiddelde over het jaar heen kan niet gestuurd worden; een ultimocijfer geeft een concreet richtpunt.

Ten slotte is als norm geformuleerd dat de uitkeringsdichtheid gelijk of lager dan het landelijk gemiddelde moet uitkomen. Vrijwel alle steden laten een bovengemiddelde uitkeringsdichtheid zien. Door uit te willen gaan van een landelijk gemiddelde of lager spreekt Almere een forse ambitie uit.

In figuur 3 is de ontwikkeling van de uitkeringsdichtheid weergegeven ten opzichte van de norm. Voor 2006 was nog rekening gehouden met een relatief hoge uitkeringsdichtheid, ervanuitgaande dat het rendement van de organisatieverandering pas later in de tijd zichtbaar zou worden.



Figuur 3 Realisatie uitkeringsdichtheid

Inmiddels is gelet op de gunstige ontwikkeling van de realisatiecijfers en de nieuwe macro-ontwikkelingen besloten de norm neerwaarts bij te stellen voor 2007 en 2008. De norm voor 2008 is vastgesteld op de landelijke uitkeringsdichtheid van 1,77%. Als het landelijke bijstandsvolume wijzigt wordt de norm voor AlmereSwitch hierop aangepast.

Met deze sturingsvariabele is een overzichtelijke doelstelling ontstaan voor de aansturing van de Dienst Sociale Zaken. Bij wijzigende macro-ontwikkelingen en bij feitelijke realisatiecijfers kan deze norm en het pad ernaartoe worden aangepast. Bij de vaste budgettaire momenten wordt dit overwogen.

Op basis van de geprognosticeerde ontwikkeling van het aantal klanten worden vervolgens de verwachte uitgaven berekend. Samen met de prognose van het budget leidt dit tot een verwacht tekort of overschot. Met de gemeentelijke afdeling financiën zijn afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het volume. Mee- en tegenvallers bij de budgettoekenning vallen respectievelijk toe aan de gemeente ofwel worden gecompenseerd, zonder dat hierdoor in het lopende uitvoeringsjaar het ingezette beleid en de uitgavendoelen hoeven worden aangepast. De facto vindt er een uitruil tussen sociale zaken en financiën: een ambitieuze meerjaren taakstelling versus budgettaire rust.

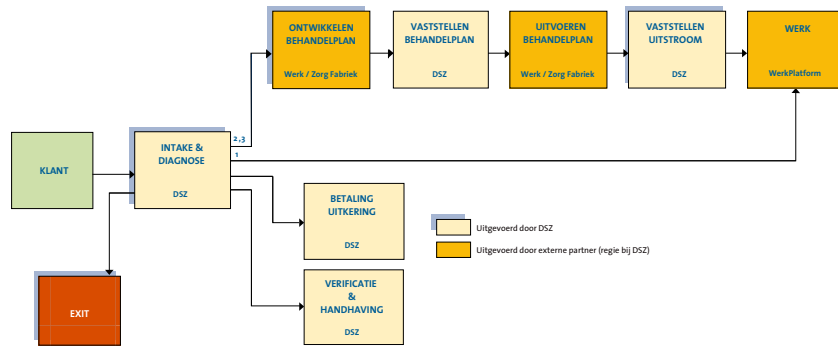
Op deze wijze zijn de financiële consequenties van de wijzigingen in budgetten en in bijstandspopulatie voor de dienst een min of meer technische exercitie geworden. De positieve en negatieve wijzigingen vinden plaats in de risicobuffer. De focus bij de sturing blijft daar waar hij moet zitten: de uitkeringsgerechtigden in relatie tot de bevolking.

### EEN SWITCH IN KLANTBEHANDELING

Tweede stap in het veranderprogramma AlmereSwitch was het opzetten van een nieuwe wijze van klantbehandeling. In tegenstelling tot het gestandaardiseerde intake- en herbeoordelingsproces gericht op het verstrekken van de uitkering, wordt nu de focus gelegd op de terugleiding naar werk.

*Van:*  
Gestandaardiseerd  
administratief proces

*Naar:*  
Niemand Ongezien!



Figuur 4. Klantbehandeling in processtappen

Gekozen is voor een proces waarbij de sociale dienst van Almere de regie voert, de klantmanager integraal verantwoordelijk is voor de klant en de uitvoering mede plaatsvindt door een aantal partners. In figuur 4 is dit in verschillende kleuren weergegeven.

Bij de intake/diagnose vindt differentiatie plaats naar verschillende soorten klanten. Klantgroep 1 (verwachte uitstroom naar arbeidsmarkt binnen zes maanden) wordt direct naar het werkplatform geleid, er wordt een match met een goede vacature gezocht en de klant stroomt zo snel mogelijk uit. Hierbij wordt sterk ingezet op samenwerking met werkgevers via een actieve werkgeversbenadering. Bij klantgroep 2 en 3 (verwachte uitstroom langer dan zes maanden) wordt via de werk/zorgpartner een behandelplan opgesteld en uitgevoerd. De klantmanager regisseert en is verantwoordelijk voor alle zaken met betrekking tot de klant. Bij de uitkeringsintake worden daarnaast handhavinginstrumenten ingezet afhankelijk van het profiel van de klant en verwachte uitkeringsduur.

Op deze wijze wordt via een beperkt aantal routes een effectief en efficiënt proces ingericht. Doel is om zo snel mogelijk naar werk of een maatschappelijke activiteit begeleid te worden. De klant moet wat doen voor een uitkering en wordt afhankelijk van de situatie de juiste hulpmiddelen geboden. De klant heeft daarbij van begin tot eind te maken met één en dezelfde klantmanager.

Om deze nieuwe werkprocessen maximaal te kunnen ondersteunen is de organisatiestructuur gewijzigd naar een afdeling werkpoort (minimaliseren instroom), een afdeling reïntegratie (maximaliseren uitstroom naar werk of maatschappelijke participatie) en een afdeling bedrijfsvoering (optimaliseren ondersteuning bestuursproces en faciliteren uitvoeringsproces). Voor het uitvoeren van de verschillende vormen van klantbehandeling zijn verschillende functies gecreëerd. Voordeel


hiervan was dat de klantmanagers nu dichter bij hun specifieke competenties konden worden geplaatst.

Voor het veranderprogramma AlmereSwitch is voor de klantbehandeling de volgende doelstelling geformuleerd:

‘Niemand ongezien in de uitkering’: minimaal 80% van klantenbestand op een of andere manier in traject.

Om het beoogde maatschappelijke effect te bereiken van maximale maatschappelijke participatie is het essentieel dat de klant niet vergeten wordt en een ‘onzichtbaar bestaan’ leidt. In het realiseren van deze doelstelling wordt daarom niet alleen gekeken of de klant zelf een actief traject doorloopt, maar wordt ook gekeken of de partner deeltijdarbeid verricht of een traject heeft.

#### EEN SWITCH IN BEDRIJFSVOERING

<p><i>Van:</i> Vaste procedures P&amp;C concern</p>		<p><i>Naar:</i> Een organisatiespecifiek sturingsmodel</p>
---	---	--

Derde stap in het veranderprogramma AlmereSwitch was het optimaliseren van het bestuursproces en het faciliteren van de uitvoering. In de oude situatie lag het zwaartepunt van de planning & controlcyclus op het aansluiten bij de gemeentebrede documenten zoals de perspectievennota, managementrapportage, bedrijfsvoeringrapportage, begroting en jaarrekening. Maandelijks werden voor het managementteam van de Dienst Sociale Zaken cijfermatige overzichten opgesteld van de belangrijkste resultaten. Met AlmereSwitch is er behoefte ontstaan aan een nieuw bestuursmodel met de volgende uitgangspunten:

1. sturen op hoofdlijnen met heldere doelstellingen,
2. sturen met focus op de klant,
3. ontmoedigen van bureaucratie.

Het *sturen op hoofdlijnen* heeft vorm en inhoud gekregen door het ontwikkelen van een Business Balanced Scorecard (in Bijlage 2 staat een voorbeeld weergegeven van deze maandelijkse BSC). In een overzichtelijk aantal indicatoren worden de belangrijkste doelstellingen op de deelterreinen van financiën, hrm en de operatio-

nele doelstellingen behandeld. De doelstellingen van het veranderprogramma AlmereSwitch zijn hiervan een vast onderdeel naast de andere reguliere doelstellingen. Van iedere indicator worden maandelijks naast de realisatiecijfers, de beoogde norm, de prognose voor het eind van het jaar weergegeven en wordt een signaal afgegeven. Als er bij een indicator sprake is van een ongunstig signaal (oranje of rood) wordt in de maandrapportage dieper ingegaan op de te nemen maatregelen. Naast deze reguliere meetbare indicatoren wordt in de maandelijkse rapportage op een systematische wijze ingegaan op de voortgang van de strategische projecten en maatregelen in het kader van risicobeheersing.

Het *sturen met focus op de klant* houdt in dat de beste beoordeling van instrumenten en methodieken kan plaatsvinden door de klantmanagers zelf. Afgelopen jaren zijn er veel reïntegratie-instrumenten en methodieken ontwikkeld. De uitstroom kwam in het verleden onvoldoende van de grond, deels omdat de instrumenten niet goed werkten. Klantmanagers kunnen het beste beoordelen welke instrumenten wanneer toegepast moeten worden en welke waarom niet. Het betekent ook dat de dienst wil stimuleren dat klantmanagers zelf ook nieuwe aanpakken gaan ontwikkelen hetzij binnen de eigen organisatie hetzij samen met een externe partner. Deze wijze van actief ondernemen is onderdeel van het toekomstige cultuurtraject. Daarnaast is het niet nodig en soms zelfs onwenselijk om alle indicatoren op medewerkerniveau uit te splitsen. Teammanagers weten immers hoe medewerkers functioneren. Teveel registreren leidt tot strategisch gedrag (het voldoen aan de criteria) in plaats van bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten.

Het *ontmoedigen van bureaucratie* betekent dat niet alle handelingen meer vastgelegd gaan worden om verantwoording af te kunnen leggen over de verrichte activiteiten. Zo voegt het weinig toe om een nieuw verzoek dat direct kan worden afgewezen eerst in behandeling te nemen, te beoordelen en daarna uitgebreid te administreren. Klanten die eerder in de uitkering hebben gezeten (de zogenoemde draaideurklanten) hoeven ook niet langer een uitgebreid aanvraagformulier in te vullen. Een korte inschrijving volstaat. Bij langere periode in de uitkering kan alsnog om aanvullende informatie worden gevraagd.

Doel van het optimaliseren van het besturingsproces en het faciliteren van de uitvoering, is het komen tot een efficiënte bedrijfsvoering. Het veranderprogramma AlmereSwitch heeft hiervoor de volgende doelstelling geformuleerd.

Beperken van de apparaatskosten: eind 2008 is het niveau van de apparaatskosten minimaal 15% lager dan het niveau van de begroting in 2006.

## AlmereSwitch: het proces gaat door (2008 en verder)

Afgelopen periode is met de switch in sturing, klantbehandeling en bedrijfsvoering een stevige basis gelegd voor het vervolg. Komende periode gaat de volgende fase in van het Veranderprogramma in: de switch in cultuur en in dienstverlening.

### EEN SWITCH IN CULTUUR

*Van:*  
Ambtelijke eilandjes



*Naar:*  
Gezamenlijke kernwaarden

In de startsituatie was er sprake van grotendeels gestandaardiseerd administratief werkproces in een bureaucratische, ambtelijke cultuur met weinig drive voor verandering. Tijdens de eerste fase van het veranderprogramma is een scan gehouden waarmee de cultuur in beeld is gebracht. Er bleek een eilandjescultuur, beperkte samenwerking tussen de afdelingen en een grote afstand tussen medewerkers en management. Helder was dat voor een succesvolle verandering niet alleen een nieuw proces en nieuwe structuur nodig waren, maar dat voor succes een cultuurverandering essentieel is. Deze verandering heeft plaatsgevonden langs de volgende lijnen:

1. formuleren kernwaarden,
2. opstellen ontwikkelprogramma.

Vertrekpunt voor de switch in cultuur was het formuleren van kernwaarden. Managementteam en medewerkers hebben de volgende waarden geformuleerd voor de Dienst Sociale Zaken: proactief sturend, samenwerking, betrouwbaarheid, resultaatgerichtheid en open communicatie. Met deze waarden geeft de organisatie aan wat zij wil zijn en hoe zij wil werken. Deze waarden zijn echter niet alleen een organisatiebrede visie en overtuiging, zij behoren juist zichtbaar te zijn in het gedrag van alle medewerkers en management.

Vervolgens is een ontwikkelprogramma opgesteld dat moet bijdragen aan het



versterken van leiderschap in de organisatie, het verbeteren van de interne communicatie en het slechten van de afstand tussen managementteam en medewerkers. Een breed scala aan activiteiten is ontwikkeld organisatiebreed, op verschillende managementniveaus en afdelingen. Bij ieder onderdeel is bekeken op welke wijze dit kan bijdragen aan het versterken van de benoemde kernwaarden.

Belangrijke aspecten voor het management zijn het persoonlijk invulling geven aan deze kernwaarden, versterken van leiderschap en coachen van medewerkers in het veranderproces. Daarnaast zal elk team een vertaalslag maken wat de bijdrage van eenieder is aan de gezamenlijke doelstellingen en de waarden.

Het veranderprogramma AlmereSwitch heeft voor de komende periode de volgende doelstelling geformuleerd:

Trotse medewerkers: eind 2008 geeft minimaal 80% van onze medewerkers aan 'trots' te zijn om bij de Dienst Sociale Zaken te werken.

### EEN SWITCH IN DIENSTVERLENING

Van:  
Bureaucratische processen



Naar:  
Innovatie voor de klant

Met de verandering in de klantprocessen is een basis gelegd voor een verdere doorontwikkeling van de dienstverlening. De sociale dienst van Almere staat daarbij voor ogen om optimaal gebruik te maken van innovatieve processen en middelen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar landelijke en technologische ontwikkelingen en de gemeentebrede aanpak voor Almere. Landelijk zijn er op ict-terrein verschillende belangrijke ontwikkelingen en nieuwe technische mogelijkheden. In de volgende box staan deze beschreven.

*DigiD en elektronische dienstverlening.* In 2003 is een groot aantal uitvoeringsorganisaties met DigiD gestart is om de identiteit van klanten te kunnen verifiëren door middel van een gebruikersnaam en wachtwoordcombinatie. De gemeente bepaalt zelf nu hoe zij het elektronische loket inrichten en op welke manier DigiD daarbij wordt gebruikt. Voordelen zijn het uitbreiden elektronische dienstverlening met diensten die om verificatie vragen en het verhogen van het gebruikersgemak richting burger.

*Digitaal Klantdossier (DKD)* is de ontwikkeling van één digitaal klantendossier voor werkzoekenden in de WW en de bijstand, waardoor burger maar eenmalig hun gegevens hoeven te verstrekken. De meerwaarde is een verkorte intake, inzicht in de status van de klantvraag en het omzetten van gegevens op papier naar digitale gegevens.

Het programma *eFormulieren* zorgt voor de ontwikkeling en het beheer van elektronische formulieren voor verschillende overheidsorganisaties. De formulieren kunnen worden aangesloten op DigiD en Basisregistraties. Een dergelijke koppeling maakt het mogelijk dat bekende gegevens vooraf ingevuld worden en dat informatie op juistheid wordt getoetst en consistent is.

Het *Bedrijvenloket* is dé landelijke ingang op internet voor alle ondernemers die informatie van de overheid nodig hebben. In de nabije toekomst worden mogelijkheden van het voeren van transacties en het uitwisselen van gegevens gerealiseerd. Indien de ondernemers van Almere de (elektronische) weg naar de gemeente gebruiken, is het bedrijven- of ondernemersloket ook inzetbaar bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid en een effectieve werkgeversbenadering.

Een *persoonlijke internetpagina* is een veilige en betrouwbare omgeving op internet waarin een gebruiker zaken kan doen met de overheid. 24 uur per dag, 7 dagen per week op overzichtelijke en gemakkelijke wijze, vanaf elke plek met internettoegang. Dit biedt een kans op effectievere communicatie met klanten en leidt tot administratieve lastenverlichting. Daarnaast biedt het mogelijkheden tot maatwerk en transparantie in de dienstverlening.

Figuur 5. Landelijke ontwikkelingen ict

Naast deze landelijke ontwikkelingen zet de gemeente Almere concrete stappen om de dienstverlening *gemeentebreed* te verbeteren. Als middel om deze doelstellingen te realiseren is Almere Direct geïnitieerd. Almere Direct wordt het contactpunt met burger en bedrijf, waarlangs de dienstverlening plaatsvindt. Het maakt de dienstverlening van de gemeente eenvoudig toegankelijk en zorgt ervoor dat burgers en bedrijven met minimale inspanning vinden wat ze van de overheid nodig hebben. Almere Direct is dus niet alleen van de gemeente, maar wordt op termijn gezien als een gedeelde toegangspoort voor allerlei organisaties met publieke taken in en rond de stad Almere.



Voor de korte termijn ligt de focus van de innovatie op het verbeteren van de intake, zowel in snelheid als in gebruikersgemak (eenmalige gegevens). Concreet is dit verwoord in de volgende doelstelling van het veranderprogramma AlmereSwitch:

Beperken van de doorlooptijd tot uitkering: verkorten van gemiddeld 7,5 weken nu naar maximaal 3 weken straks.

Om de overige langere termijn ontwikkelingen in samenhang te kunnen managen heeft Dienst Sociale Zaken Almere een zogenoemde roadmap-ict ontwikkeld voor de jaren 2007-2010. Daarin staan de prioriteiten, onderlinge relaties van systemen en ontwikkelingen en planning beschreven. Voorop staat hierbij dat de dienst wil groeien naar een dienstverlening waarbij de klant centraal staat. De dienstverlening zal daarbij algemeen erkend worden als innovatief, efficiënt en effectief. Medewerkers zullen mede hierdoor een prettige en uitdagende functie hebben en zich verder kunnen ontwikkelen. Door het gebruik van innovatieve processen en middelen ontstaat er een productieve samenwerking tussen alle partijen in het proces.

## Bijlage 1.

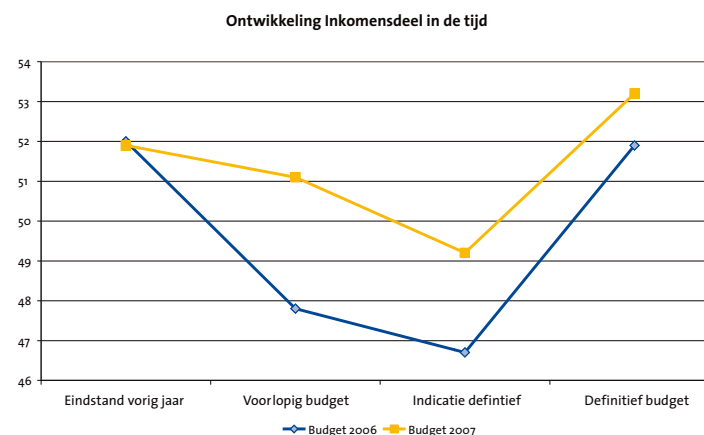
### Toelichting op de sturingsinstrumenten

Naast de periodieke budgetprognoses van het ministerie van SZW heeft Almere een eigen budgetprognosemodel ontwikkeld. Hiermee kon de gemeente vooruitlopend op de officiële budgetprognoses proactief rekening houden met de toekomstige ontwikkelingen.

Het model bestaat uit twee delen: een prognose van het landelijke bijstands-budget en een prognose van het relatieve deel dat gemeente Almere uit het landelijke budget ontvangt.

De landelijke ontwikkelingen hebben betrekking op o.a. volumeontwikkeling in het lopende jaar en volgende jaren, wettelijke maatregelen en de prijsontwikkeling. De gemeentelijke ontwikkelingen betreffen onder meer de ontwikkeling van het aantal huishoudens in de gemeente en diverse andere lokale variabelen die mede van invloed zijn op het budget.

Veel informatie is in de praktijk eerder bekend dan wordt gepubliceerd op de officiële budgettaire momenten. Zo wisselen grote gemeenten enkele dagen na afloop van iedere maand realisatiegegevens uit, zodat er voortdurend een actueel beeld is van de landelijke ontwikkelingen. Daarnaast publiceert het Centraal Planbureau vroegtijdig economische prognoses die pas later in landelijke begrotingscijfers worden doorgerekend en geformaliseerd. Door actief op deze gegevens in te spelen heeft Almere vantevoren opwaartse of neerwaartse mutaties kunnen voorzien.



Figuur 6. Overzicht opwaartse en neerwaartse mutaties in budgetten

In onderstaande figuur staan de ontwikkelingen in de budgetten voor het inkomensdeel voor 2006 en 2007 samengevat:

Op basis van het budgetprognosemodel werd duidelijk dat de neerwaartse bijstellingen uit het voorlopige budget en de indicatie later in het jaar gecompenseerd zouden worden door een aanzienlijke opwaartse bijstelling bij het definitieve budget. Door deze analyse werd duidelijk dat het weinig zinvol was om direct te reageren op een (volgende) budgettaire aanpassing, maar dat beter een eigen prognose van de definitieve budgetten kon worden opgesteld.

Naast het budgetprognosemodel heeft Almere een *volumeprognosemodel* ontwikkeld om de uitgaven te kunnen voorspellen. Als eerste vertrekpunt wordt de landelijke macro-economisch geraamde volumeontwikkeling gehanteerd en de veronderstelde bevolkingsgroei in Almere.

Vervolgens wordt aan de hand van een aantal andere variabelen geanalyseerd in hoeverre de ontwikkelingen voor de komende jaren dusdanig van belang zijn dat deze *additioneel* aan de macrogroei en de bevolkingsgroei in de raming moeten worden meegenomen.

Het ramingsmodel voor Almere is opgesteld in een excell-applicatie. Hierin staan de mutaties toegelicht in het aantal klanten en de prijsontwikkeling en wordt in achterliggende werkbladen de berekeningen toegelicht.

Verschillende soorten data zijn gehanteerd bij de prognoses:

- historische data: deze zijn afkomstig uit het CBS en de gemeente en zijn nuttig voor trendanalyses.
- macro-economische voorspellingen: deze zijn afkomstig van het Centraal Planbureau.
- regionale voorspellingen: kwalitatieve informatie van bijv de lokale bevolkingsgroei en de ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkt. Vaak zijn deze beschikbaar uit rapporten/ onderzoeken en niet uit periodieke publicaties.
- kwalitatieve inzichten uit de uitvoering: inzichten in wat haalbaar is met nieuw ingezet beleid, et cetera.

Voor de prognose van het aantal WWB-klanten is bepalend voor de ontwikkeling van de uitgaven. In onderstaande tabel is samengevat welke factoren van invloed zijn op de volumeprognose. Naast landelijke economische ontwikkeling

en de ontwikkeling van de huishoudens en specifieke omgevingsfactoren heeft de gemeente Almere zich de ambitie gesteld om door een klantgericht uitvoeringsbeleid tot een daling van het klantenbestand te komen.

	2006		2007
Basis Volume dec 2005	4.282	Basis Volume dec 2006	4.377
<b>Verwachte volumeontw. 2005-06</b>	<b>2,2%</b>	<b>Verwachte volumeontw. 2006-07</b>	<b>-6,7%</b>
1. Landelijke ontwikkeling	1,7%	1. Landelijke ontwikkeling	-4,4%
2. Ontwikkeling huishoudens Almere	2,1%	2. Ontwikkeling huishoudens Almere	2,6%
3. Ontwikkeling omgevingsindicatoren	2,1%	3. Ontwikkeling omgevingsindicatoren	1,8%
4. Ontwikkeling uitvoeringsbeleid	-3,7%	4. Ontwikkeling uitvoeringsbeleid	-6,7%
5. Ontwikkeling realisatiecijfers	0,0%	5. Ontwikkeling realisatiecijfers	0,0%

Figuur 7. Opbouw volume-ontwikkeling bestand 2006 en 2007

De ramingen voor de budgetten en de uitgaven kennen onzekerheden. Naarmate het moment van vaststelling dichterbij komt, worden deze onzekerheden kleiner, maar van belang is om te realiseren dat er forse onzekerheden blijven tot op een laat moment in de P&C-cyclus.

Door middel van de ramingsmodellen kunnen deze onzekerheden niet worden opgelost. Belangrijk voordeel is wel dat de ontwikkelingen systematisch kunnen worden gemonitord, in beeld gebracht en verklaard. Naarmate de realisatiedatum dichterbij komt (in het najaar van het begrotingsjaar), worden de onzekerheidsmarges geringer. Ook dan moet er rekening gehouden worden met onzekerheidsmarges. Op basis van de ervaringen in het verleden schat DSZ met concern financiën de onzekerheden in. Deze worden vervolgens in de begrotingscyclus verwerkt in de risicoparagraaf.

## Bijlage 2.

### BSC Dienst Sociale Zaken Almere

In onderstaande tabel staan de 19 belangrijkste indicatoren weergegeven, onderverdeeld naar de deelterreinen van 1. financiën, 2. hrm en 3. operationeel. De doelstellingen van het veranderprogramma AlmereSwitch zijn hiervan een onderdeel naast de andere reguliere doelstellingen (kolom met AS).

Van iedere indicator worden naast de doelstelling (eerste kolom), de realisatiecijfers, de prognose en de afwijking weergegeven. Bij iedere indicator wordt een signaal afgegeven. Als er bij een indicator sprake is van een ongunstig signaal (oranje of rood) wordt in de rapportage dieper ingegaan op de te nemen maatregelen.

Nr	Balanced Score Card DSZ	AS?	Doelstelling 2007	Realisatie juli	Prognose 2007	Afwijking tov doelstelling	Signaal	Datum laatste meting
<b>1 FINANCIËN</b>								
1.1	<b>Apparaatskosten</b>		10,4	6,2	10,4	0,0		jun-07 5,4
1.1.1	Opleidingskosten (x 1000 €)		182,8	158,6	182,8	0,0	😊	jun-07 129,2
1.1.2	Personeelskosten (x 1M €)		10,2	6,1	10,6	-0,4	😞	jun-07 5,3
	- waarvan tlv W-deel & WI		1,1	0,4	1,1	0,0		jun-07 0,3
	- vast		11,3	5,7	9,6	1,7		jun-07 4,8
	- inhuur		0,0	0,8	2,1	-2,1		jun-07 0,8
1.2	WWB W deel (x 1M €)							
	- Min. uit te geven in jaar (zonder risico terugbet)		12,2	4,4	13,7	-1,4	😊	jun-07 3,3
	- Benuttings% tov beschikb middelen		100%	19%	60%	40%	😞	jun-07 15%
1.3	WWB I deel: risicobuffer (x 1M €)		0,0	0,7	0,7	-0,7	😊	jun-07 0,7
<b>2 HRM</b>								
2.1	Trotse medewerker (% trots)	ja	80%	nvt	nvt	nvt	😞	mei-07 43%
2.2	Ziekteverzuim		6,0%	5,8%	nvt	nvt	😊	jun-07 6,2%
2.3	Doorstroom personeel		15%	nvt	nvt	nvt	😊	jun-07 38%
<b>3 OPERATIONEEL</b>								
3.1	<b>Service normen:</b>							
3.1.1	- Klachten (doorlooptijd in dgn)		28	25	nvt	3	😊	jun-07 21
3.1.2	- Doorlooptijd aanvr uitkering WWB LO	ja	25	23	nvt	2		jun-07 30
3.1.2	- Doorlooptijd aanvr uitkering WWB BB	ja	25	15	nvt	10		jun-07 22
3.1.3	- Doorlooptijd Bezwaren (% afgeh < norm, incl verl)		100%	90%	nvt	10%	😊	jun-07 89%
3.2	<b>Overige operationele doelstellingen</b>							
3.2.1	- Niemand ongezien in de uitkering	ja	60%	80%	nvt	nvt	😊	jun-07 79%
3.2.2	- Uitkeringsdichtheid (WWB < 65 jaar)	ja	1,98%	2,02%	1,91%	-0,04%	😊	jun-07 2,07%
3.2.3	- Debiteuren: ontvangsten (x 1M €)		1,5	nvt	2	nvt	😊	jun-07 0,9
3.2.3	- Debiteuren: % betalende debiteuren		50%	44,2%	50%	nvt	😊	jun-07 42,0%
3.3	AO- IC: meest risicovolle processen gemanaged		80%	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
3.4	Accountantsbevindingen		cf planning	zie verbeteractiv	nvt	nvt	😊	jun-07 niet cf plan

AS Almere Switch  
😊 op of boven target  
😞 onder target maar duidelijke positieve trend tov vorige periode  
😞 onder target en trend is niet duidelijk positief tov vorige periode

Toelichting: Afwijkingen op de norm worden voor alle financiële items gemeten tov de prognose 2007. Voor alle overige items tov de realisatie.

Figuur 8. Overzicht BSC van Dienst Sociale Zaken Almere



## 10. Strategisch bedrijfsplan 2007-2010

### SoZaWe Haarlem

#### WAAROM EEN STRATEGISCH BELEIDSPLAN?

De afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) van de gemeente Haarlem staat midden in de samenleving. In tijden van snel opeenvolgende veranderingen op sociaal, economisch en wettelijk/financieel terrein is aanpassing van onze organisatie noodzakelijk. Het Nederlands socialezekerheidstelsel is en blijft in verandering, ook na de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Het strategisch bedrijfsplan SoZaWe geeft aan hoe we deze uitdagingen gaan oppakken en heeft als uitgangspunt een eenduidige missie, visie en strategie waarmee we:

- Vanuit een zelfde inspiratie en motivatie en met een gemeenschappelijk denkkader kunnen werken.
- Keuzes kunnen maken, en weloverwogen besluiten kunnen nemen in de samenhang van projecten en ontwikkelingen.
- Uitgangspunten binnen en buiten de organisatie kunnen uitdragen.
- Een besturingsfilosofie kunnen ontwikkelen: afweging van kosten, effectiviteit en efficiëntie.
- Bepalen wat de gewenste bedrijfscultuur is.

Samengevat hebben we een strategisch bedrijfsplan nodig om de lijnen in de organisatie uit te zetten, prioriteiten te stellen, te sturen en te motiveren en om onze legitimiteit te behouden.

Het strategisch bedrijfsplan van SoZaWe bestrijkt de periode 2007-2010. Daarmee hebben we een strategisch kader voor de komende vier jaar. Binnen dit kader maken wij jaarlijks een uitvoeringsplan en gaan wij de resultaten vastleggen in managementcontracten.

## BIJ HET LEZEN VAN DIT STUK

Ter verduidelijking geven wij hieronder puntsgewijs aan wat wij verstaan onder:

- **Missie** bestaansgrond.
- **Visie** Beeld van de klant, maatschappij en eigen organisatie.
- **Strategie** De strategische doelen die we uitgaande van onze missie en visie willen bereiken.
- **Doelstellingen** De meerjarendoelstellingen die voortvloeien uit de strategie.

Bij SoZaWe wordt gewerkt met casemanagement. Dat betekent dat de klant een vaste medewerker – casemanager – als contactpersoon heeft. Deze casemanager handelt in principe alle werkzaamheden ten behoeve van die klant af. Die werkzaamheden betreffen de aanvragen, reïntegratie, beheer en onderzoek. Op deze wijze heeft de casemanager volledig zicht op wat er bij de klant speelt en is een integrale aanpak mogelijk. Uit oogpunt van doelmatigheid of complexiteit kunnen onder regie van de casemanager bepaalde werkzaamheden intern of extern worden uitbesteed. Omdat de casemanager alles voor één klant afhandelt en omdat een klant geen case is, is de term klantmanager eigenlijk meer op zijn plaats. Daarom zal in het stuk steeds gesproken worden over klantmanager in plaats van casemanager.

Bij het totstandkomen van dit plan hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van beleid- en visiestukken van andere gemeenten. In het bijzonder het:

- Strategisch meerjarenplan 2005 - 2008 Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam.
- Beleidskader Werk, participatie en reïntegratie 2006 Dienst Werk en Inkomen Amsterdam.
- Koersplan 2006 Sociale Zaken en Werkgelegenheid Zwolle.
- Visie 2005 – 2008 op werk inkomen en zorg van de sector Sociale Zaken en Werkgelegenheid Alkmaar.

## 2. SoZaWe: geschiedenis

De afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft roerige jaren achter de rug. In de afgelopen vijf jaar is het socialezekerheidsstelsel drastisch veranderd. De omschakelingen die dit met zich meebrengt moeten we vertalen naar onze organisatie en moet zijn beslag krijgen in dit strategisch bedrijfsplan

De afdeling SoZaWe zelf functioneerde verre van optimaal. Er waren achterstanden op tal van terreinen, er waren problemen rondom de rechtmatigheid, de werkprocessen waren inefficiënt met veel overdrachtsmomenten en er was nauwelijks sprake van bedrijfsvoering.

De gemeenteraad stelde in 2002 extra middelen beschikbaar voor het uitvoeren van een groot verbeteringstraject. Tegelijkertijd werd SoZaWe onder verscherpt toezicht geplaatst van de Inspectie Werk en Inkomen.

Gelet op deze historie is het voor de hand liggend dat de focus binnen SoZaWe de afgelopen jaren vooral lag op het verbeteren van de rechtmatigheid en het herinrichten van de organisatie en werkprocessen. Met de afronding van het verbetertraject en het vervallen van het landelijk toezicht, kan nu de aandacht van SoZaWe worden verlegd naar doelmatigheid en zal reïntegratie en activering van ons klantenbestand de kern van onze activiteiten zijn.

## 3. SoZaWe in haar omgeving

### REGIONALE EN LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN

Vele gemeenten hebben maatregelen genomen om het aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen. Maatregelen lopen uiteen van strengere controle bij de aanvraag, het afleggen van huisbezoeken om de woonsituatie vast te stellen, direct naar werk toeleiden indien mogelijk en een actief beleid op jongeren onder 27 jaar. Het blijkt dat met deze maatregelen een aanzienlijke uitstroom tot stand kan worden gebracht. Wij willen ons actief oriënteren op best practices in het land om daarvan in ons eigen beleid gebruik te maken.

### KETENSAMENWERKING

Ketensamenwerking is een belangrijk thema geworden in de sociale zekerheid. De samenwerking tussen CWI, SoZaWe en UWV moet worden versterkt. Met name de invoering van het digitaal klantdossier en de Wet eenmalige uitvraag stimuleert ons tot verdergaande samenwerking ten behoeve van een betere dienstverlening aan onze klanten.

Op verschillende plaatsen in het land wordt geëxperimenteerd met ketenintegratie. Denk aan de bedrijfsverzamelgebouwen zoals in Zwolle waarin CWI, UWV, sociale dienst en andere ondersteunende diensten zoals uitzendbureaus, reïntegratiebedrijven en scholen op één locatie bijeen zijn gebracht. Wij zijn ons

bewust van het grote belang van samenwerking in de keten en zien vergaande ketenintegratie als een belangrijke strategische optie om onze effectiviteit te vergroten.

### ARBEIDSMARKT

Het CPB voorspelt dat de verdeling van werkgelegenheid over de bedrijfstakken op middellange termijn verder zal verschuiven, met name van de sectoren landbouw en industrie naar de sectoren diensten en zorg. MKB Haarlem verwacht groei van de arbeidsmarkt in de branches: financiële dienstverlening, transport en logistiek, metaal en bouw, zorg, onderwijs, horeca, detailhandel, toerisme en recreatie. Uitzendorganisatie Randstad verwacht in Haarlem schaarste bij de vervulling van vacatures voor de doelgroepen secretariaat / administratief, ICT, techniek, financieel en commercieel.

In zuidelijk Noord-Holland (regionale arbeidsmarktmonitor) wordt het meest gevraagd om werknemers op hbo- en mbo-niveau. Van de klanten in ons bestand heeft echter een groot deel alleen basisonderwijs of vmbo. Onder de werkloze werkzoekenden in de hele regio zuidelijk Noord-Holland is deze groep bijna de helft. De cijfers van vraag en aanbod zoals hier beschreven laten zien dat er geen sprake is van evenwicht op de arbeidsmarkt.

Qua locatie liggen de kansen voor onze regio volgens uitzendorganisatie Randstad in de gebieden Waarderpolder, Noordzeekanaal, Schiphol, Aalsmeer, kustgebied, Amsterdam.

### COLLEGEPROGRAMMA

In het collegeprogramma heeft het stadsbestuur aangegeven welke doelstellingen zij in deze raadsperiode nastreeft. Zij constateren dat teveel Haarlemmers zonder werk aan de kant staan en dat het aantal bijstandsgerechtigden te hoog is. Het college wil stevig inzetten op het begeleiden van mensen naar werk, via reïntegratie en programma's als work first. Dat kan alleen slagen als tegelijkertijd meer werkgelegenheid in Haarlem wordt gecreëerd in samenwerking met het MKB, de werkgevers in de Waarderpolder en het CWI. De voortvarende aanpak van het achterstallig onderhoud geeft een impuls aan de werkgelegenheid.

Het college wil het recht op bijstandsverlening nadrukkelijker koppelen aan de plicht om waar mogelijk mee te werken aan reïntegratie naar werk. Een stevige maar humane poortwachterfunctie en fraudebestrijding horen hier onlosmakelijk bij.

Ook wil het college ervoor zorgen dat mensen met armoede of recht op zorg die recht hebben op bijzondere bijstand, de weg weten te vinden. Schuldhulpverlening en voorkoming van huisuitzettingen door financiële problemen zijn prioriteit.

### KLANTENBESTAND PER 1 OKTOBER 2006

In het bestand van SoZaWe zitten 3.587 klanten, waarvan 3.396 in de WWB. Van de klanten in het WWB-bestand is 60% tussen de 20 en 50 jaar. Mensen in de kracht van hun leven, van wie de verwachting is dat zij aan het werk geholpen moeten kunnen worden. Daarbij zit 50% van de uitkeringsgerechtigden tot 3 jaar in de uitkering. De afstand tot de arbeidsmarkt is relatief nog niet groot. 25% daarentegen zit al 10 tot 30 jaar, soms nog langer in een uitkeringsituatie. Met deze mensen is soms jarenlang maar zeer sporadisch contact geweest. Wij willen deze klanten in beeld krijgen en waar mogelijk weer perspectief bieden. De verdeling naar geslacht is nagenoeg 50/50. Hierbij valt op dat er meer vrouwen in de categorie 50-65 jaar zitten. Ook een groep die meer aandacht vraagt om te laten reïntegreren. Het opleidingsniveau is niet hoog: slechts 9% heeft een opleiding op hbo/wo-niveau, meer dan 50% van het klantenbestand heeft een vmbo-niveau of minder.

Daarnaast kennen wij nog ruim 450 klanten met ernstige psychische dan wel verslavingsproblemen. Voor deze mensen is stabilisering van de leefsituatie en het vinden van een zinvolle dagbesteding de eerste prioriteit. Uitstroom naar werk is een lange-termijn doelstelling die voor velen wellicht niet haalbaar zal blijken. Toch blijven wij voor iedere klant de mogelijkheid van een uitweg bieden. Wij hebben voor de begeleiding van deze klanten een speciaal team met een lagere case-load in het leven geroepen.

Gelet op de samenstelling van het klantenbestand, is er een substantiële groep klanten die met de juiste begeleiding en het juiste aanbod de weg terug naar werk moet kunnen vinden. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de combinatie van

werken en leren. De afstand tussen de competenties van de bijstandspopulatie en de vraag van de arbeidsmarkt wordt steeds groter.

#### MAATSCHAPPELIJKE PARTNERS

De afdeling SoZaWe staat midden in de samenleving. Voor veel van onze activiteiten werken wij samen met partners in de stad. Wij hebben hierbij verschillende rollen: opdrachtgever, regisseur, uitvoerder, inkoper, partner al naar gelang het product.

Belangrijke partners zijn de Haarlemse instellingen in de sociale infrastructuur. Wij werken samen met hulpverleningsinstanties en zorgaanbieders, want veel van onze klanten hebben meer dan alleen financiële problemen. Met betrekking tot de schuldenproblematiek is de samenwerking met de woningcorporaties en nutsbedrijven van belang.

Verskillende instellingen bieden daarnaast activiteiten aan voor onze klanten die een rol spelen in het proces van activering en reïntegratie. Voor het realiseren van trajecten en leerwerkplekken zijn wij mede afhankelijk van het Haarlemse voorzieningenniveau.

Ook belangrijk is het realiseren van werkgelegenheid voor onze klanten. De samenwerking met ondernemers hierin moet nog worden uitgebouwd maar is essentieel voor ons succes in de komende jaren.

Ook de samenwerking met belangenorganisaties is van groot belang. Het houdt ons scherp en wijst ons op manco's in de uitvoering. Deze samenwerking heeft ook een formele grondslag als vastgelegd in de verordening cliëntenparticipatie WWB. De belangenorganisaties zijn vertegenwoordigd in de beleidsadviescommissie, het formele adviesorgaan aan ons college met betrekking tot de WWB.

## 4. Missie

Onze missie is:

Het bevorderen van economische zelfredzaamheid van de inwoners van Haarlem die dit nodig hebben op het gebied van werk, inkomen en schulden.

Deze missie weerspiegelt onze overtuiging dat het voor jezelf kunnen zorgen de basis is voor een volwaardig bestaan. Wij richten ons daarbij op de economische aspecten van het leven, waar andere organisaties zich meer met de (geestelijke) gezondheid of zorgvraagstukken bezighouden. Onze missie bevat de elementen werk, inkomen en schulden. Werk is de basis. Het kunnen leveren van een zinvolle bijdrage aan de maatschappij geeft mensen zelfrespect en een doel. Daarentegen beschouwen wij langdurige afhankelijkheid van uitkeringen als een problematische situatie die op den duur het zelfrespect aantast en tot een uitzichtloos bestaan kan leiden. Schulden zijn de derde pijler van onze missie. Door eigen onvermogen, domme pech of door een langdurig slechte inkomenssituatie kunnen mensen financieel diep in de problemen raken. Dit belemmert hen in de deelname aan de maatschappij, geeft veel stress en kan ernstige gevolgen hebben voor de huisvestingssituatie en geestelijke gezondheid.

Het bevorderen van de economische zelfredzaamheid betekent voor ons dan ook dat wij onze klanten willen helpen voor zichzelf te zorgen. In de eerste plaats door werk te vinden dat maatschappelijk gewaardeerd wordt (bij voorkeur betaald werk, in verband met de inkomensafhankelijkheid, maar ook vrijwilligerswerk kan daaraan bijdragen). In de tweede plaats door een inkomen te verschaffen als er tijdelijk geen andere inkomstenbronnen voorhanden zijn en dit op een zo goed mogelijke manier te doen, zakelijk, duidelijk over rechten en plichten en met respect voor de klant. In schuldsituaties willen wij de economische zelfredzaamheid van mensen bevorderen door enerzijds een uitweg door middel van schuldsanering (minnelijk of wettelijk) aan te bieden en anderzijds vanuit een beheerste situatie (budgetbeheer) te werken aan de capaciteiten van mensen om hun eigen financiële huishouding te beheren.

Ten slotte hebben wij in onze missie opgenomen dat wij dit doen voor de inwoners van Haarlem die dat nodig hebben. Wij werken voor de mensen die door maatschappelijke achterstanden niet op eigen kracht hun economische zelfstandigheid kunnen bewerkstelligen of in stand houden. Keerzijde van de medaille is dat wij misbruik van onze voorzieningen krachtig willen bestrijden. Wij zijn er niet om uitkeringen te verstrekken aan mensen die op andere wijze al goed voor zichzelf kunnen zorgen. Misbruik kost de gemeenschap veel geld, ze ondermijnt het maatschappelijk draagvlak voor de sociale voorzieningen, terwijl de betreffende klanten door hun opstelling en gebrek aan motivatie onze inspanningen frustreren.



Doorvertaald naar verschillende werkvelden betekent onze missie:

**Werk:** Klanten zodanig toerusten dat ze instromen in of doorstromen naar de arbeidsmarkt, daardoor in eigen levensonderhoud kunnen voorzien en deelnemen aan de samenleving. Hieronder is ook begrepen de zorg voor de Haarlemmers die op de WSW zijn aangewezen.

**Inkomen:** Klanten (tussentijds) voorzien van een financieel bestaansminimum en armoede bestrijden door Haarlemmers met een langdurig laag inkomen van bijzondere bijstand te voorzien.

**Fraude:** Een goed evenwicht vinden in rechten en plichten voor de klanten om misbruik te voorkomen en te bestrijden. Erkennen dat frauderisico's bestaan en daarop aan de poort en in het bestandsbeheer met risicogestuurde handhaving ingrijpen.

**Schuldhelpverlening:** Preventie (vroeg signalering van problematische schulden, budgetbeheer) en sanering van schulden. Laagdrempelig en met geringe wachttijden. Belemmering van maatschappelijk functioneren als gevolg van schulden verminderen door perspectief te bieden en zelfstandig beheer van de eigen huishouding te bevorderen.

**Zorg en inburgering:** Zorg en inburgering horen niet tot onze primaire taken. Er is wel vaak verband tussen verminderde economische zelfredzaamheid en bijvoorbeeld psychische zorgbehoefte of taalachterstand. Waar nodig zetten wij onze klanten op het juiste spoor richting hulp op het gebied van zorg en inburgering.

## 5. Visie

Hoe wij onze missie willen vormgeven hangt samen met de visie die wij hebben op onze klanten, op de eigen organisatie en op onze omgeving. De visie beschrijft de onderliggende normen en waarden, van waaruit wij alle vraagstukken op ons werkveld bezien.

**Visie op de klant:** de klant staat centraal. Wij gaan uit van de waarde van ieder mens en willen zoeken naar de gemeenschappelijke belangen. In vier visiestates leggen wij de belangrijkste aspecten vast:

1. Alle klanten zijn op weg naar betaald werk.
2. Alle klanten hebben kwaliteiten die in de maatschappij van pas komen.

3. Onze dienstverlening moet duurzaam iets toevoegen aan het potentieel van de klant.
4. Wij gaan uit van de goede trouw van onze klanten.

**Visie op de organisatie:** wij zijn een organisatie van mensen voor mensen. Onze effectiviteit is afhankelijk van de inzet, betrokkenheid en professionaliteit van onze medewerkers. Zij moeten de ruimte en het vertrouwen krijgen om hun werk zo goed mogelijk te doen.

1. De medewerkers zijn ons belangrijkste kapitaal.
2. Alle medewerkers werken zelfstandig, verantwoordelijk, klantgericht en resultaatgericht.
3. Dienstverlening is snel, duidelijk, zakelijk en klantgericht.
4. Wij communiceren open, consistent, en transparant.

**Visie op maatschappij en omgeving:** de arbeidsmarkt en partners en structuren in onze omgeving bepalen voor een belangrijk deel hoe we onze doelstellingen moeten realiseren. Een open houding naar de omgeving en bereidheid ons aan te passen en samen te werken zijn voorwaarden om succes voor onze klanten te bereiken.

1. We gaan uit van de vraag op de arbeidsmarkt.
2. De arbeidsmarkt is beperkt beïnvloedbaar door de gemeente.
3. Ketensamenwerking: wij zijn een sterke schakel in de keten .

### K1. AL ONZE KLANTEN ZIJN OP WEG NAAR BETAALD WERK

Klanten hebben een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt. De één heeft voldoende aan een motiverend gesprek. Een andere klant heeft jarenlange begeleiding nodig. Ook al lijkt de afstand tot de arbeidsmarkt bij sommigen groot, uitstroom (geheel of gedeeltelijk) naar (on)betaald werk blijft voor alle klanten het doel. Dat is het uitgangspunt van de WWB en van Haarlem. Het mag uiteraard niet leiden tot onmogelijke opdrachten of onrealistische trajecten. Het uitgangspunt schetst de wil om mensen te begeleiden en te ondersteunen. Wij willen geen mensen afschrijven als onderdeel van een 'granieten bestand', maar houden klanten in beweging en maken realistische afspraken op maat.

## K2. ALLE KLANTEN HEBBEN KWALITEITEN DIE IN DE MAATSCHAPPIJ VAN PAS KOMEN

Vaak wordt de klantgroep van SoZaWe als een problematische groep bestempeld. Centraal staan dan de belemmeringen die er voor deze groep zijn om deel te nemen aan het arbeidsproces. Wij gaan ervan uit dat iedereen kwaliteiten heeft en dat het onze uitdaging is die samen met de klant te vinden en te benutten. Dit is zowel voor de klant als voor de gemeente een aantrekkelijk vertrekpunt. De klant wordt in zijn waarde gelaten en zijn/haar onafhankelijkheid en zelfvertrouwen wordt bevorderd.

## K3. DIENSTVERLENING MOET DUURZAAM WAARDE TOEVOEGEN AAN HET POTENTIEEL VAN DE KLANT

‘De kortste weg naar werk’ is het motto van de WWB. Voor de één is dit een snelweg, voor de ander een langere reis over een hobbelig pad. Zonder af te willen doen aan het uitgangspunt dat geen mogelijkheid onbenut mag blijven, vinden wij dat reïntegratie-instrumenten zich moeten richten op het duurzaam toevoegen van waarde aan het potentieel van klanten, bijvoorbeeld door scholing en opleiding tot op de arbeidsmarkt gewilde kwalificaties. Wij willen de reïntegratieaanpak inzetten op het duurzaam ontwikkelen en verbeteren van competenties (kennis en vaardigheden) en meer grip krijgen op het proces van reïntegratie door de klant vaker te zien en spreken.

Onder dienstverlening verstaan wij behalve reïntegratietrajecten ook schuldhulpverlening. Wij zien dat schuldsanering en budgetbeheer soms nodig zijn en willen die hulp richten op herstel van de economische zelfredzaamheid van de klanten.

## K4. WIJ GAAN UIT VAN DE GOEDE TROUW VAN ONZE KLANTEN

Mensen die recht hebben op een uitkering, moeten die vlot en zakelijk kunnen krijgen. Wij willen zorgen dat de scheiding van groepen die wel en niet recht hebben op bijstand al bij de poort plaatsvindt. Daardoor kunnen we alle ruimte en aandacht geven aan hen die onze hulp nodig hebben. Redenen hiervoor zijn praktisch en ethisch van aard. We willen meer doen met en voor de klant, waarvoor een vertrouwensrelatie onontbeerlijk is. Tegelijkertijd willen we voorkomen dat misbruik onze inzet ondermijnt en moeten we oog hebben voor de risico's van fraude en oneigenlijk gebruik van onze voorzieningen. Onze handhaving en fraudebestrijding baseren wij zoveel mogelijk op kenmerken en signalen die op een verhoogd risico wijzen.

## O1. DE MEDEWERKERS ZIJN ONS BELANGRIJKSTE KAPITAAL

Het werk dat wij doen bij SoZaWe is letterlijk mensenwerk. De effectiviteit van de organisatie wordt bepaald door de individuele inzet, deskundigheid en betrokkenheid van onze medewerkers. De medewerkers zijn dan ook ons belangrijkste kapitaal. Wij willen graag dat onze medewerkers trots zijn om voor SoZaWe te werken. Daarvoor is gezamenlijkheid van uitgangspunten en visie nodig, maar ook een transparante en open bedrijfscultuur. Het management neemt hierin het voortouw.

## O2. ALLE MEDEWERKERS WERKEN ZELFSTANDIG, VERANTWOORDELIJK, KLANTGERICHT EN RESULTAATGERICHT

De veranderingen in visie, organisatie, functies en werkprocessen stellen andere eisen aan het management en de medewerkers van de afdeling. Er wordt verwacht dat men zelfstandig en professioneel beslissingen kan nemen. Daarvoor is het belangrijk dat op elk niveau duidelijk is wat van wie verwacht wordt. Medewerkers pakken vanuit de eigen functie en op eigen initiatief opdrachten op, voeren ze uit en sturen bij waar nodig. Dat betekent niet alleen verantwoordelijkheid geven maar ook nemen. De kerncompetenties van de organisatie klantgerichtheid en resultaatgerichtheid vormen daarbij twee belangrijke pijlers:

**Klantgerichtheid** Herkennen van behoeften en belangen van zowel interne als externe klanten en hiernaar handelen. Inspelen op de verwachtingen die de burger heeft van de lokale overheid.

**Resultaatgerichtheid** Concrete doelen als uitgangspunt nemen voor het eigen gedrag. Duidelijke afspraken maken over resultaten, voortgangsbewaking, verantwoording en toetsing.

## O3. DIENSTVERLENING IS SNEL, DUIDELIJK EN ZAKELIJK

Om een goede dienstverlening te kunnen bieden, zorgen we voor een vlotte afhandeling van aanvragen. Snelheid is voor alle betrokkenen beter. We houden ons aan de termijnen en hanteren een efficiënte werkwijze gericht op korte doorlooptijden. De klant weet wat hij kan verwachten (rechten en plichten) en er is duidelijkheid over de doorlooptijd en de procedures. De administratieve lasten voor de klant en voor onszelf zijn bij voorkeur dan ook zo laag mogelijk. Naast snel en duidelijk willen wij ook zakelijk zijn. We zijn zakelijk op financieel gebied, zakelijk in het nakomen van afspraken en in het toepassen van regelin-

gen. Dat gaat twee kanten op: zowel vanuit ons naar de klant als andersom en betekent dat ook wel eens nee kan worden gezegd. Het systematisch toepassen van terugvordering en verhaal past ook bij deze zakelijkheid.

#### **O4. WIJ COMMUNICEREN OPEN, CONSISTENT, EN TRANSPARANT**

Het management onderkent het doorslaggevende belang van communicatie over (en overwegingen bij) besluitvorming, ontwikkelingen en beleid. Het management hecht waarde aan samenwerking met de medewerkers en wil graag gebruik maken van de deskundigheid die op veel plekken in onze organisatie aanwezig is. Als er geen keuze is, bijvoorbeeld als gevolg van wetgeving, politieke besluitvorming of gemeentelijk beleid, zal dit duidelijk door het management worden aangegeven.

Onze manier van communiceren is:

- *Open*: er wordt verslag gedaan van de discussie en niet alleen de besluiten
- *Transparant*: informatie is zoveel mogelijk voor iedereen toegankelijk
- *Consistent*: iedereen krijgt hetzelfde verhaal te horen.

Dit geldt niet alleen voor communicatie van het management richting medewerkers, maar ook andersom, tussen medewerkers onderling en richting klanten. Communicatie is een verantwoordelijkheid van iedereen.

#### **M1. WIJ GAAN UIT VAN DE VRAAG VAN DE ARBEIDSMARKT**

De vraag van de arbeidsmarkt ligt grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de gemeente. Daarom richten de reïntegratieactiviteiten van SoZaWe zich vooral op de vraag van de arbeidsmarkt zoals die zich aandient. Het kennen en voorzien van die vraag is een belangrijke randvoorwaarde voor succes. Bij de opzet van trajecten is de vraag van de arbeidsmarkt daarom leidend.

Beroepsgericht ontwikkelen is het uitgangspunt. Dit biedt ook kansen voor werkgevers. Onze klanten zijn, gegeven de toenemende vergrijzing en daarmee samenhangende uitstroom, een welkome aanvulling op de arbeidsmarkt, mits zij de competenties hebben die de markt verlangt. Hierin schuilt een gezamenlijk belang dat kansen biedt voor samenwerking tussen werkgevers, reïntegratiebedrijven en de gemeente Haarlem.

#### **M2. DE ARBEIDSMARKT IS BEPERKT BEÏNVOEDBAAR DOOR DE GEMEENTE**

De arbeidsmarkt is voor een gemeente niet maakbaar. Voor zover het binnen de invloedssfeer van de gemeente ligt proberen wij de arbeidsmarkt te beïnvloeden. De aanpak van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte bijvoorbeeld kan

een impuls aan de werkgelegenheid geven. In aanbestedingstrajecten van de gemeente als opdrachtgever willen wij werkgelegenheid voor mensen uit de bijstand in de bestekken opnemen. Bij de vestiging van nieuwe bedrijven in Haarlem willen wij een bijdrage leveren aan de werving van nieuw personeel dat we gericht voor de gevraagde taken kunnen opleiden.

#### **M3. KETENSAMENWERKING: WIJ ZIJN EEN STERKE SCHAKEL IN DE KETEN**

Als SoZaWe willen wij invloed hebben op die onderdelen van onze omgeving die van belang zijn om onze visie te verwezenlijken. Daartoe onderhouden we relaties met al onze ketenpartners. Onderwijsinstellingen, CWI en UWV en ons WSW-bedrijf Paswerk zijn voor ons onmisbaar om onze doelstellingen te realiseren. Op onze beurt willen wij voor deze partijen een betrouwbare en constructieve partner zijn. We erkennen dat daarin verschillende rollen gespeeld moeten worden, die ook een zakelijke opstelling vereisen. Voorop staat echter dat alle organisaties in de keten van de sociale zekerheid met hetzelfde bezig zijn en er veel kansen liggen om elkaar daarin te versterken.

## **6. Strategie**

Op basis van onze visie denken wij met de volgende strategielijnen onze missie het beste te kunnen realiseren:

- de klant in beweging zetten.
- werk zoeken waar het zich bevindt.
- ruimte maken.

#### **STRATEGIELIJN 1: DE KLANT IN BEWEGING ZETTEN**

De kansen van mensen om na een periode van bijstandsafhankelijkheid weer werk te vinden nemen af als het langer duurt. De strategie van klanten in beweging zetten en houden is gericht op het onderhouden en aanboren van de vaardigheden en competenties die in een werkomgeving nodig zijn, op het toevoegen van (werk-)ervaring, met de klant onderzoeken waar kwaliteiten liggen en hoe die te benutten. We verwachten een actieve opstelling van de klant en zullen om die te bereiken soms een handje moeten helpen. Zinnige ontwikkeling van de klant in de richting van werk vraagt een intensieve begeleiding, we moeten de klanten leren kennen om de juiste stappen op de reïntegratieladder te kunnen zetten. Deze strategielijn impliceert dat klanten

alleen bij uitzondering een periode zonder op reïntegratie gerichte activiteiten meemaken. Daarnaast willen wij de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen door ervoor te zorgen dat iedere klant regelmatig in bijvoorbeeld work-first, openbare ruimte of gesubsidieerde arbeid in het arbeidsproces wordt ingezet. Onze doelstelling hierbij is klanten niet langer dan drie jaar achtereen buiten het arbeidsproces te laten.

### **STRATEGIELIJN 2: WERK ZOEKEN WAAR HET ZICH BEVINDT**

Om klanten aan het werk te krijgen is het van belang niet alleen te werken aan de capaciteiten van de klant, maar minstens evenzeer actief de arbeidsmarkt op te gaan om de juiste baan bij de klant en de juiste klant bij de baan te vinden. Wij zullen de mogelijkheden van de arbeidsmarkt goed moeten kennen. Daarvoor treden wij actief naar buiten, versterken wij onze externe oriëntatie en bouwen wij relevante netwerken op met werkgeversorganisaties en regio's. We versterken de samenwerking met andere gemeentelijke onderdelen, zoals Economische zaken. We investeren in relaties met de uitzendwereld, Schiphol, Corus, Werkgeversorganisaties en vele individuele bedrijven.

In deze strategielijn past de inzet van instrumenten zoals contractafspraken over het inzetten van mensen uit de bijstand bij bedrijfsvestigingen en aanbestedingen, de introductie van een no-risk polis en de instelling van een matchingsunit binnen de afdeling die actief werkgevers benadert en individuele klanten bemiddelt naar vacatures.

De aansluiting tussen de vraag op de arbeidsmarkt en het aanbod zoals dat in ons bestand tot uiting komt willen wij verbeteren door in te zetten op scholing en het bieden van kwalificaties die op de arbeidsmarkt gevraagd worden. Wij zullen hiervoor een strategische samenwerking met de onderwijsinstellingen en de brancheorganisaties moeten aangaan. Hierin past ook beleid om vroegtijdige schooluitval van jongeren te voorkomen, zodat zij niet de klanten van de nabije toekomst worden.

De gemeente als werkgever en opdrachtgever kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het beschikbaar komen van werk voor onze klanten. Wij willen voor 350 klanten een werk/scholingsplaats in de openbare ruimte creëren, zodat de impuls aan het onderhoud van de stad ook ten goede komt aan de toekomstperspectieven van deze groep bijstandsgerechtigden.

### **STRATEGIELIJN 3: RUIMTE MAKEN**

Ten aanzien van de organisatie noemen we de strategie "ruimte maken". We willen in de eerste plaats ruimte maken voor de klantcontacten door meer klantmanagers in te zetten die meer tijd per klant beschikbaar hebben. Daartoe moeten we in onze organisatie taken herschikken en met een efficiënter systeem van kwaliteitszorg gaan werken. Versnelling van werkprocessen, eliminatie van processtappen en overdrachten, gebruik maken van ict-oplossingen als Workflowmanagement (WFM) en ondersteunende modules van GWS moeten ertoe leiden dat minder aandacht en energie van de organisatie gaat zitten in de afhandeling van de administratieve processen en meer aandacht voor de kerntaak reïntegratie beschikbaar komt. Daarnaast heeft ruimte maken ook betrekking op de inzet die wij als organisatie in het proces hebben. Wij willen ruimte maken voor het perspectief en de belevingswereld van de klant, door onnodige bevraging uit te bannen, door wacht- en proceduretijden te verkorten en de bureaucratische rompslomp die nu eenmaal aan ons werk verbonden is tot een minimum te beperken.

Voor onze medewerkers betekent ruimte maken vooral ruimte om verantwoordelijkheid te nemen. De medewerkers moeten hun aandeel in het totale product kunnen zien en zich de uitkomst kunnen aantrekken. Ieder draagt vanuit zijn of haar functie bij aan het resultaat en voelt zich verantwoordelijk voor die bijdrage, maar krijgt dan ook het vertrouwen dat daar bij hoort.

In het bestand betekent ruimte maken dat we door het realiseren van uitstroom een vliegwiel van positieve ontwikkelingen op gang brengen, omdat door de bestandsdaling het aantal klanten en transacties zal dalen en kritieke werkzaamheden en termijnen makkelijker gehaald zullen worden. Daarnaast maken we ruimte doordat we strenger worden aan de poort, zodat alleen die klanten, die zichzelf echt niet kunnen redden, tijdelijk, opgenomen worden in ons bestand. De kans op fraude willen we terugbrengen door intensivering van de risicogestuurde handhaving.

Bij schuldhulpverlening zullen wij het accent verleggen van curatief naar preventief handelen: om structureel een antwoord te vinden op de toenemende schuldenproblematiek is meer aandacht voor preventie essentieel. Specifieke aandacht gaat hierbij uit naar de doelgroep jongeren en financieel kwetsbare groepen.

## 7. Doelstellingen

Onze operationele doelstellingen op de termijn van deze collegeperiode hebben wij zoveel mogelijk in meetbare vorm geformuleerd. Onze belangrijkste doelstellingen zijn de volgende:

Klant in beweging:

- alle klanten voor wie dat mogelijk is in een activerings- of reïntegratietraject. De aantallen hiervoor hebben wij opgenomen in de kadernota reïntegratie voor de jaren 2007 en 2008.
- Volledige benutting van het werkdeel WWB vanaf 2007.
- Een vaste klantmanager voor iedere klant met ingang van 2007.
- uitstroom naar werk 150 extra per jaar vanaf 2007.
- 350 klanten aan het werk in de openbare ruimte in tranches te realiseren in 2007-2010.
- 400 klanten aan het werk in work-first vanaf 2007.
- verbetering van de preventiequote aan de poort: daling van de instroom met 150 per jaar vanaf 2007.
- daling van het bestand tot 2600 eind 2009.
- daling van het aantal huisuitzettingen als gevolg van schulden van circa 80 per jaar tot 50 per jaar.
- geen toename van het aantal gegronde bezwaarschriften.

Werk zoeken:

- instellen van een matchingsunit in 2007.
- 100 plaatsingen per jaar rechtstreeks bij werkgevers in de regio (vanaf 2008).
- 100 personen per jaar die een arbeidsmarktkwalificatie behalen (2008).
- ieder bureau van de afdeling Sozawe een stageplaats voor een klant (7 plekken per jaar, vanaf 2007).

Ruimte maken:

- case-load verlagen naar 80 per fte met ingang van 1 april 2007.
- beschikking op aanvraag WWB gemiddeld binnen 4 weken (eind 2007).
- vermindering van het aantal voorschotten met 50 % tot maximaal 3000 per jaar (eind 2007).
- afschaffen van de maandelijkse Inkomstenverklaring voor 80 % van de klanten (2007).

- invoeren van WFM voor alle hoofdprocessen (2009).
- Realisatie van ICT-koppelingen met de belangrijkste bestanden van ketenpartners en het GBA gerealiseerd. (2007).
- Invoering van een kwaliteitssystem voor de afdeling in 2007.

De voortgang op deze doelstellingen zullen we in de managementrapportages volgen en jaarlijks aan het bestuur rapporteren.

## 8. Communicatie

Om onze missie uit te dragen maken wij gebruik van communicatie-instrumenten.

De missie moet doorklinken in alle communicatie-uitingen en bij onze doelgroepen bekend raken.

De visie die wij hebben op de klant, onze eigen organisatie en de maatschappij (omgeving) maakt tevens duidelijk wie onze voornaamste communicatie doelgroepen zijn.

Primair gaat het om klanten en potentiële klanten, maar ook om intermediaire instanties, externe partijen, de media, de politiek, werkgevers (-organisaties), de eigen medewerkers en tot slot de overige inwoners van Haarlem.

In het Communicatieplan worden de verschillende doelgroepen toegelicht met daarbij het doel, de meest relevante boodschappen voor die doelgroep en de in te zetten communicatie-middelen.

Onze dienstverlening aan de balie is ook een belangrijk contactmoment met de klanten. Wij willen vriendelijk, duidelijk en zakelijk onze klanten van dienst zijn, waarbij we rekening houden met de speciale eigenschappen en beperkingen van sommige van onze klanten. Vereenvoudiging van onze werkprocessen moet ook voor onze klanten tot gevolg hebben dat toegang tot onze voorzieningen sneller en eenvoudiger tot stand komt.

## 9. Bedrijfsvoering

Onze bedrijfsvoering is gericht op het zo goed mogelijk laten verlopen van het contact tussen klant en SoZaWe. Wij willen onze bedrijfsvoering baseren op een

kwaliteitszorgsysteem, met eenvoud van werkprocessen, eenduidige verantwoordelijkheden, resultaatsturing en optimalisering van ict-ondersteuning als uitgangspunten.

#### **HET KWALITEITSZORGSYSTEEM**

Een kwaliteitszorgsysteem is een systeem waarmee de kwaliteit van de producten van SoZaWe bewaakt kan worden. In het kwaliteitszorgsysteem worden op systematische wijze kwaliteitsnormen vastgelegd in werkprocessen en werkinstructies, zodat medewerkers weten wat de norm is waaraan ze moeten voldoen. Er is pas sprake van een werkend kwaliteitszorgsysteem als de kwaliteitsnormen gesteld zijn, getoetst worden en de uitkomsten van deze toetsing gebruikt worden voor verbetering en vernieuwing.

#### **RESULTAATSTURING**

We voeren resultaatsturing in door middel van jaarplannen op bureauniveau. Dit betekent dat jaarlijks afspraken worden gemaakt over de te behalen resultaten. Die afspraken zullen tot stand komen in overleg en op basis van historische resultaten, beschikbare budgetten, ambitieniveau en opdrachten van directie en gemeentebestuur.

Jaarafspraken per bureau worden vertaald in resultaten per medewerker in individuele jaarplannen. Het management organiseert de noodzakelijke ondersteuning en facilitering voor de medewerkers; de medewerkers zijn verantwoordelijk voor het resultaat.

#### **EFFICIËNTIEVERBETERING**

Voor de strategielijn ruimte maken is het van belang onze werkprocessen zoveel mogelijk te vereenvoudigen en transparant te maken. Korte doorlooptijden, vermijden van werkvoorraden en minimaliseren van het aantal overdrachtsmomenten. Uitvraag van gegevens bij de klant die al elders in een werkproces voorhanden is willen we voorkomen.

Bij de inzet van controle-instrumenten hanteren we een kosten/baten afweging. Indien de kosten van de inzet van een instrument hoger zijn dan de baten kunnen we afzien van inzet van dat instrument, ook al ontstaat daardoor een risico op een te hoog vastgestelde uitkering of vergoeding.

#### **ICT ONTWIKKELINGEN**

Onze bedrijfsvoering staat of valt met een goede ict-ondersteuning. De introductie van het Burgerservicenummer, het Digitaal Klantdossier en de toenemende

mogelijkheden op bestandsniveau informatie uit te wisselen met ketenpartners en onderdelen van de gemeente maken een verdere automatiseringslag mogelijk. Inzet is daarbij de mogelijkheden van ons centrale pakket GWS zoveel mogelijk te benutten.

Voor onze werkprocessen willen wij inzetten op workflowmanagement

#### **MANAGEMENTINFORMATIE**

Het verbeteren van de maandelijks te leveren managementinformatie heeft hoge prioriteit. Het gaat dan om informatie over: productie, werkbelasting en resultaten van medewerkers, maar ook over financiën (kosten en baten), werkvoorraad, doorloop en afdoeningtijden, klachten en bezwaarschriften en personeelsinformatie op management en bureau niveau.

#### **ADMINISTRATIEVE LASTENDRUK**

Vermindering van de administratieve lastendruk is zowel de klant als voor onze eigen organisatie van belang. Aanvraagprocedures voor de Bijzondere bijstand zullen wij beoordelen op vereenvoudigingen en de maandelijks Inkomstenverklaring willen wij voor het grootste deel van onze klanten afschaffen.

## **10. Financieel beheer**

#### **FINANCIËN EN RISICO'S**

De afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid kent drie financiële hoofdstromen. De begroting van SoZaWe bedraagt zo'n € 80 miljoen en kent hoge financiële risico's. Er bestaat dan ook een meer dan gemiddelde belangstelling van het bestuur en de raad voor de financiële huishouding binnen de afdeling SoZaWe.

De drie hoofdstromen betreffen het inkomensdeel en werkdeel WWB alsmede de gemeentelijke budgetten bijzondere bijstand en Schuldhulpverlening. Daarnaast zet de gemeente middelen in voor de uitvoeringskosten in de vorm van personele en materiele budgetten.

#### **KOSTEN VAN BIJSTANDSVERLENING: INKOMENSDEEL WWB**

Het Inkomensdeel WWB omvat zo'n € 42 miljoen en is bestemd voor de kosten van bijstandsverlening (inclusief langdurigheidtoeslag). Het budget wordt door middel van een objectief verdeelmodel door het Rijk aan gemeenten beschikbaar gesteld. Eventuele overschotten op het I-deel mag de gemeente houden,

eventuele tekorten daarentegen moet door de gemeente zelf worden gefinancierd. Hiermee heeft het Rijk een financiële prikkel gecreëerd voor gemeenten om het bijstandsvolume zo laag mogelijk te houden. Het zal duidelijk zijn dat hiermee voor de gemeente Haarlem grote financiële risico's zijn gemoeid. Door de instelling van de reserve WWB hebben we een eerste buffer voor deze risico's geïntroduceerd. Ons beleid moet erop gericht zijn een structureel evenwicht tussen inkomsten en uitgaven op het I-deel te creëren. Het saldo van de geraamde uitgaven aan inkomensoverdrachten en de ontvangsten op debiteuren moet gelijk zijn aan de overdrachten van het Rijk zoals die jaarlijks in de beschikking van het ministerie zijn opgenomen. Knelpunt daarbij is dat de begrotingsvoorbereiding plaatsvindt op een moment dat er zelfs nog geen voorlopige beschikking van het ministerie beschikbaar is. Door het principe van evenwicht tussen uitgaven en inkomsten te hanteren vloeit hier op begrotingsbasis geen risico uit voort, aangezien iedere wijziging van de inkomstenraming een gelijke wijziging in de uitgavenraming tot gevolg heeft.

Het resultaat bij de rekening dat op het I-deel wordt gerealiseerd willen wij in de eerste plaats gebruiken om de reserve WWB op het vereiste niveau van 10 % van het jaarlijkse budget te brengen. Afhankelijk van de vraag of in deze reserve ook het open-einde risico van de Bijzondere Bijstand moet worden afgedekt kan daaraan nog een bedrag worden toegevoegd. Het resterende resultaat kan worden verrekend met de Algemene Middelen. Van een structurele afdracht aan de Algemene Middelen op begrotingsbasis kan als gevolg van de systematiek van het macrobudget en de verdeelsleutel geen sprake zijn, aangezien dit impliceert dat Haarlem een blijvende voorsprong ten opzichte van andere gemeenten in de uitvoering van haar taken moet hebben. Wij zien geen reden om aan te nemen dat de activiteiten en strategieën die we in Haarlem willen toepassen niet ook bij andere gemeenten kunnen worden toegepast.

#### **KOSTEN VAN ARBEIDSMARKTINSTRUMENTEN: WERKDEEL WWB**

Het Werkdeel WWB omvat jaarlijks zo'n € 14,5 miljoen en betreft geoormerkte middelen voor de inzet van arbeidsmarktinstrumenten. Hiermee worden de kosten van re-integratietrajecten, work first, sociale activering, gesubsidieerde arbeid en andere instrumenten gefinancierd. Sinds de invoering van het W-deel heeft de gemeente Haarlem jaarlijks aanzienlijke bedragen niet tot besteding kunnen brengen, onder andere als gevolg van het in hoog tempo afbouwen van de gesubsidieerde arbeid en de verhoogde aandacht voor de rechtmatigheid van de uitkeringen.

Wij willen optimaal gebruik maken van de financiële ruimte die thans binnen het Werkdeel bestaat. Intensivering van de inzet van reïntegratie-instrumenten, waaronder workfirst en het Werk-in-de-openbare-ruimte project zal leiden tot een maximaal uitgavniveau van ruim €18 mln per jaar. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de ervaring leert dat veel klanten vroegtijdig uitstromen uit trajecten, waardoor de maximale kosten waarschijnlijk aanzienlijk lager zullen uitvallen. We zullen overwegen flexibele vormen van gesubsidieerde arbeid te ontwikkelen om een dan nog resterend overschot op een zinvolle manier te benutten. Voor de komende jaren hanteren we als streefniveau voor de uitgaven een bedrag van € 2 mln. boven het jaarlijks budget, zodat de reserve in een periode van 5 jaar geleidelijk kan worden afgebouwd.

#### **BIJZONDERE BIJSTAND EN SCHULDHULPVERLENING**

Het budget bijzondere bijstand wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld en bedraagt in 2006 en 2007 zo'n € 3,4 miljoen. Dit budget is specifiek bedoeld voor het tegengaan van de armoedeproblematiek en het bevorderen van participatie van mensen met een minimuminkomen. Regelingen als de tegemoetkoming schoolkosten, de HaarlemPas, de collectieve ziektekostenverzekering worden uit dit budget betaald. De regelingen zijn open-einderegelingen, waardoor altijd het gevaar bestaat dat een groter beroep op de regeling gedaan wordt dan het budget toestaat. Wij zullen de monitoring op de uitgaven versterken om hiervan in de bestuursrapportages tijdig mededeling te kunnen doen. Het budget voor Schuldhulpverlening en Budgetbeheer is een taakstellend budget. Hier geldt dat toenemende vraag leidt tot oplopende wachttijden, aangezien de capaciteit een gegeven is. Als gevolg hiervan is de nadruk steeds meer komen te liggen op de curatieve aanpak, en is minder tijd beschikbaar voor preventie en nazorg. Op dit terrein proberen we door vroege selectie van gevallen waarin een minnelijk traject weinig kans heeft ruimte te maken om meer inzet op preventie en nazorg te bereiken. Bij het budgetbeheer willen we de dienstverlening zo inrichten dat na de stabilisatiefase en de schuldsanering een op uitstroom en herstel van zelfstandigheid gericht traject ontstaat.

#### **FINANCIËEL MANAGEMENT**

Voor het financieel management stellen we de volgende uitgangspunten vast:

- Het management kent de financiële kaders waarbinnen wordt gewerkt en stuurt op de budgetten. Dat betekent dat de begrotingssystematiek vanaf 2008 is aangepast en een transparante financiële huishouding op basis van



kostenplaatsen en producten wordt ingevoerd.

- We werken zoveel mogelijk op basis van kosten-batenanalyses. Activiteiten waarvan de kosten relatief hoog zijn in verhouding tot de baten en het maatschappelijk nut, kunnen ter discussie worden gesteld. Soms echter worden er extra kosten gemaakt om op langere termijn extra inkomsten te genereren.
- De budgetverantwoordelijkheid kan lager in de organisatie worden gelegd. Met de invoering van een transparante begroting, realiseren wij ook een situatie waarbij elk bureauhoofd verantwoordelijk kan zijn voor de benodigde budgetten binnen het werkveld van zijn bureau.
- De medewerkers maken bewuste keuzes ten aanzien van de inzet van arbeidsmarktinstrumenten en daarmee de (financiële) investering in klanten die leiden tot een daling van het bestand en een besparing op de kosten van bijstandsverlening.

## 11. Personeelsbeleid

Bij ons personeelsbeleid baseren wij ons op de gemeentelijke beleidslijnen die in het programma 'De mens centraal' zijn geformuleerd. We maken actief gebruik van het competentie management en de instrumenten van personeelsbeleid rond beoordeling, functioneren, verzuim en loopbaanbegeleiding. Een actief mobiliteitsbeleid is ook bij ons noodzakelijk omdat het werken met onze doelgroep een speciale motivatie en inzet vraagt die naar onze mening niet voor iedereen een beroepsleven lang vol te houden is. Ook voor andere functies dan die van klantmanager, consultant of baliemedewerker geldt dat periodieke wisseling van taken de voorkeur heeft boven (zeer) lang achtereen min of meer hetzelfde werk doen. Opleidingen zetten wij in voor onderdelen van de taakuitoefening en ter versterking van competenties, maar ook als onderdeel van een actief loopbaanbeleid.

Van management en medewerkers van SoZaWe verwachten wij inzet, betrokkenheid en professionaliteit. Met alleen de formulering van een visie op de organisatie hebben we nog geen cultuurontwikkeling in de gewenste richting bereikt. Daarom willen we hieraan in onze onderlinge communicatie gestructureerd aandacht geven, bijvoorbeeld in de bureau-overleggen en in de functionerings-/beoordelingsgesprekken met individuele medewerkers.

## FORMATIEBEHEER

De komende jaren ligt er naast de uitwerking van dit visiestuk in concrete resultaten nog een extra opgave voor de afdeling in de vorm van een aanzienlijke formatiereductie als gevolg van een bestuurlijke opdracht. In totaal moet de afdeling 24 fte op haar formatie inboeten. Wij willen dit getalsmatig voor een groot deel opvangen door de in dit stuk onderbouwde afname van het aantal bijstandgerechtigden, en voor een kleiner deel door stroomlijning van werkprocessen met behulp van workflowmanagement, vermindering van administratief belastende werkzaamheden en waar mogelijk meer gebruik van ICT, met name in de informatie-uitwisseling met andere ketenpartners.

Een belangrijker vraagstuk wordt echter gevormd door de vraag hoe we de tijdelijke uitbreiding van de capaciteit in het klantmanagement op een verantwoorde manier kunnen op- en afbouwen, al naar gelang de ontwikkeling van het bestand. Inzet van extra capaciteit voor de jaren 2007 en 2008, waarvan we nu al kunnen aannemen dat die na 2008 zal moeten afvloeien zal bij voorkeur op basis van flexibele contracten of extern ingehuurd moeten plaatsvinden. Voor de instroom, doorstroom en uitstroom uit de verschillende functies zullen we een gedetailleerd plan maken om zo goed mogelijk onze keuzes daarin te maken.

Flexibiliteit in de formatie is noodzakelijk voor de afdeling. De verlangde productie varieert immers met de omvang van het bestand, zodat buiten een zekere bandbreedte uitbreiding van capaciteit bij (onverhoopte) toename van het bestand onvermijdelijk is. Anderzijds is met vermindering van het bestand formatiereductie mogelijk, zoals in onze voorstellen uitgewerkt. Over dit systeem willen we vaste afspraken maken, zodat niet voor iedere wijziging een nieuwe onderhandelings situatie hoeft te worden geopend.

Het beloningsbeleid van de gemeente biedt mogelijkheden tot flexibele beloning bij goed functioneren. Wij willen onderzoeken in hoeverre dit instrument is toe te passen in een vorm van prestatiebeloning voor medewerkers die bovengemiddelde resultaten laten zien.

## 12. Van visie naar jaarplan

Dit artikel beweegt zich noodzakelijkerwijs op hoofdlijnen. Om de werkelijkheid van alledag te beïnvloeden moeten we missie en visie laten landen in doelstel-

lingen, projecten en acties. Wij willen voor ieder jaar een jaarplan met concrete doelstellingen voor dat jaar opstellen en in het MT van de afdeling vaststellen. In dit plan stellen we de prioriteiten, bepalen we de volgorde waarin veranderingen kunnen worden doorgevoerd en bepalen we welke projecten en acties in een jaar kunnen worden uitgevoerd. Per kwartaal volgen we de uitvoering van de in het jaarplan aangegeven activiteiten en sturen waar nodig bij.

## Literatuurlijst

Aardema, H., 2007, *Control voor leiders*, Elsevier Overheid, 2007,

Boin, R.A. en 't Hart, P *Leiderschap in het ambtelijk apparaat: naar een evenwichtige benadering*, in *Beleid en Maatschappij*, 1997-4.

Den Hartog, D. e.a. *Transactional versus transformational leadership* in *Journal of Occupational and organisational psychology*, 1997.

Dijkstra, Th. *Control en creativiteit in balans, Schadelastbeperking in de bijstand*, *Public controlling*, september 2004.

Divosa, *De cockpit van de sociale dienst; een WWB-besturingsfilosofie voor de financiën*, Utrecht 2005

Donk, W. van de: *De boze fee in het openbaar bestuur*, Tilburg, 2006.

Geerlings, R. in opdracht van Stimulansz *De bedrijfsvoering van sociale diensten na invoering van de WWB*, Den Haag, januari 2006.

Gent, M.J., M.S. Heekelaar, L. Mallee, *Aan de slag met het werkdeel. Achtergronden van de besteding van het werkdeel*, Utrecht/Amsterdam: Divosa/Regioplan Beleidsonderzoek, Utrecht, augustus 2006.

Groot, I. et al, *Werkt de reïntegratiemarkt, Onderzoek naar de marktwerking op de reïntegratiemarkt*. Ministerie van SZW/SEO Economisch Onderzoek: Den Haag/ Amsterdam, oktober 2006,

Korsten A.F.A. *Grote klasse! Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Heerlen, 2005.

Kotter, J.P., *Leiderschap bij verandering*, Den Haag, 1997

Helmond, gemeente *Reïntegratie in Helmond: een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gemeentelijk reïntegratiebeleid*, Helmond, 2006.

Lutskes, D. *Ontdekkingsreis naar Innovetië, Leiderschap in een transformatie naar een vernieuwende organisatie in een dynamische omgeving*, december 2005.

Meurs, P. *inleiding studiemiddag kwaliteitsbeleid CIZ*, januari 2006.

Meurs, P. L., *Hoe kunnen we de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren?*

Ours, J. van: *De werking van de Wet werk en bijstand*, in: ESB, 1 juni 2007, pp.292-295.

Peters, T. en P. Waterman, *In search of excellence*, Harper Collins 1985.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Cultuur met een FORS postuur*, Den Haag, 2004.

Regioplan in opdracht van het ministerie van SZW *Gemeenten en de WWB: Geprikkeld tot werk*, evaluatie WWB 2004-2007, Amsterdam, juni 2005.

SGBO in opdracht van Divosa, *Leiderschap bij gemeentelijke sociale diensten*, Utrecht, 2003.

Simons, R. *Control in an age of empowerment. In 'Harvard Business Review', maart-april 1995,*

Simons, R. *Levers of Control – How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Boston, Harvard Business School Press, 1995.

Stimulansz, Work First 3: van poortwachtermodel naar totaalconcept

Tops, P., *Uitvoering, uitvoering, uitvoering; drie perspectieven op toegewijde uitvoering,*

Valkenburg, B. (in druk), *Het beleid van het ministerie van SZW in een vraaggericht perspectief?*, Universiteit Utrecht.

Wijffels, H.F. *Leiderschap in de 21e eeuw*, toespraak van voorzitter van de Sociaal Economische Raad op 12 mei 2004.

## Over de auteurs

**Leo Aarts** is mede-oprichter van Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE). Aarts is expert op het terrein van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ook was hij secretaris van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner II). Aarts was tevens betrokken bij de ontwikkeling van een objectieve verdeelsleutel voor de budgettering van bijstanduitkeringen. Aarts is gepromoveerd in de economische wetenschap.

**Alexandra Bartelds** is procesmanager bij Divosa. De afgelopen jaren werkte zij in diverse tactisch/strategische beleids- en managementfuncties. In haar laatste functie als leidinggevende van de afdeling beleid, projecten en juridische zaken bij de dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid van de gemeente Leiden heeft zij haar kennis in sturingsvraagstukken verder kunnen ontwikkelen.

**Bram Berkhout** is Algemeen Econoom en werkzaam als clustermanager Sociale Zekerheid bij Regio-plan Beleidsonderzoek. Bij ditzelfde bureau is hij in 1995 zijn loopbaan begonnen als onderzoeker. Op het terrein van de sociale zekerheid ligt het zwaartepunt van zijn werkzaamheden bij het leiden van onderzoeksprojecten met betrekking tot de lokale sociale zekerheid (WWB).

**Leni Beukema** is als hoofddocent verbonden aan de Universiteit van Utrecht. Daarnaast is zij zelfstandig gevestigd als handelingsonderzoeker. Zij voert onderzoeken en projecten rond vraagsturing uit in de ouderenzorg, welzijnswerk en de sociale zekerheid.

**Robert Capel** is consultant op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering bij Haute Consulting. Daarvoor werkte hij onder andere bij het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en UWV. Als consultant adviseerde hij een aantal sociale diensten bij bedrijfsvoeringsvraagstukken en over de specifieke financiële gevolgen van het WWB-verdeelmodel. Capel is econometrist.

**Eric Dorscheidt** werkt als manager sociale zekerheid bij BMC. Daarvoor was hij onder meer politiek assistent van de wethouder Sociale Zaken in Amsterdam. Als adviseur werkte hij de afgelopen jaren op het brede terrein van sociale zekerheid en inburgering. Daarbij heeft hij zich gespecialiseerd in strategie en visie-ontwikkeling op bedrijfsvoering en (intergemeentelijke) samenwerking.

**Theo Dijkstra** is directielid en controller bij de dienst Sociale Zaken en Werk van de gemeente Groningen. Na zijn studie Overheidsmanagement aan de Thorbecke Academie is hij in 1994 in dienst getreden bij de Bestuursdienst van de gemeente Groningen, op de afdeling Concernfinanciën. Tevens treedt hij op als freelance trainer en adviseur, onder andere op het gebied van gemeentefinanciën, sturing en planning & control. In 2003 studeerde hij af als bestuurskundige.

**Martin Heekelaar** werkt als procesmanager bij Divosa. Onlangs zette hij de stichting Divosa Visitatie op. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld bij de invoering van de Wet werk en bijstand. Voor Divosa werkte hij bij het ministerie van Financiën en zette zich voor minister Gerrit Zalm in voor de budgettering van de bijstand. Heekelaar verdiept zich thans onder andere in visie-ontwikkeling en sturingsvraagstukken van sociale diensten. Hij studeerde in 1995 af als algemeen econoom.

**Theo Kivits** werkt als adviseur bij BMC. Daarvoor was hij onder andere directeur van de sociale dienst Tilburg en gaf leiding aan verschillende veranderprocessen bij diverse sociale diensten. Zijn specialisme is structurele kwaliteitsverbetering. Kivits ontwikkelde met anderen het BMC OrganisatieOntwikkelingsModel (BOOM!). Dit model licht de ontwikkeling van een taakgerichte naar een onderneemende organisatie in al haar facetten toe.

**Piet Leenders** is werkzaam als zelfstandig journalist, publicist en programmamaker. Hij is als medewerker verbonden aan NRC-Handelsblad en Binnenlands Bestuur en bij politiek-cultureel centrum De Balie in Amsterdam. Voor zijn publicaties over sociale zekerheid ontving hij in 2006 de Raden van Arbeidprijs.

**Luuk Mallee** werkt sinds begin 2001 als onderzoeksmanager bij Regioplan Beleidsonderzoek bij het cluster Sociale Zekerheid met als specialisme de reïntegratiemarkt en -beleid. Daarvoor werkte hij bij het Amsterdams Centrum Buitenlanders en het Provinciaal Steunpunt Werkgelegenheid. Bij Nyfer was Mallee onderzoeker op het terrein van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid, met als specialisme het Fonds voor Werk en Inkomen en alternatieve financieringsmodellen. Mallee is afgestudeerd als politiek econoom.

**Diana Starmans** is sinds 2005 hoofd Sociale Zaken van de gemeente Capelle aan den IJssel. Daarvoor was zij beleidsadviseur op de gebieden onderwijs, cultuur en sport. Als strategisch adviseur in Capelle aan den IJssel hield zij zich bezig met strategische beleidsvorming, proces- en projectmanagement en bedrijfsvoeringsvraagstukken. Diana Starmans is bestuurskundige.

**Dick Vink** deed twintig jaar (management)ervaring op bij verschillende sociale diensten. Sinds 2001 is hij eigenaar van een klein onafhankelijk adviesbureau op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Dick Vink Advies BV (DVA) adviseert (lokale en centrale) overheden en uitvoeringsorganisaties over beleidsontwikkeling, beleidsimplementatie en organisatieverandering.





