REGIOPLAN

HET RECHT OP KWALITEIT
Een onderzoek naar het functioneren van sociale diensten

- eindrapport -

drs. A. Berkhout
drs. B. van den Brande

Amsterdam, februari 1999
Regioplan publikatienr. 318

Regioplan Onderzoek Advies en Informatie
Max Euweplein 36
1017 MB Amsterdam
Tel.: 020 - 6277166
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Onderzoek Advies en Informatie B.V. in opdracht van de Taskforce Kwaliteit Bijstand.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting: het recht op kwaliteit I

1 Onderzoek naar het functioneren van sociale diensten 1
1.1 Inleiding 1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag 1
1.3 De aanpak 4
1.4 Handleiding voor de lezer en opbouw van het rapport 7

2 De bijstand in historisch perspectief 9
2.1 Inleiding 9
2.2 Een historische schets van de bijstand 9
2.3 Conclusie 17

3 Toets op hypothesen 19
3.1 Inleiding 19
3.2 Zakelijk en op afstand sturen 19
3.3 Verwevenheid 24
3.4 De beleidscyclus 28
3.5 Bedrijfsmatig werken 34
3.6 Conclusies 39

4 Aanvullende verklaringen functioneren sociale diensten 41
4.1 Inleiding 41
4.2 Bestuurlijk handelen 41
4.3 Handelen van het management 45
4.4 Bedrijfsinterne randvoorwaarden 46
4.5 Conclusies 50

5 Slotbeschouwing 51

Literatuurlijst 55

Bijlage 1: De aanpak van het onderzoek 59

SAMENVATTING: HET RECHT OP KWALITEIT

Rechten en plichten in de bijstand

In 1993 verschijnt het eindrapport *Het recht op bijstand* van de Onderzoekscommissie Toepassing ABW, beter bekend als 'de Commissie Van der Zwan'[1]. Het rapport veroorzaakt veel commotie aangezien de uitvoering van de bijstand wordt afgeschilderd als een 'onbeheerst proces' waarin 'de norm zoek is'. Het debat dat volgt, draagt ertoe bij dat de kwaliteit van het functioneren van gemeentelijke sociale diensten als onderdeel van de herinrichting van de ABW hoog op de politieke agenda komt te staan.

In de nieuwe bijstandswet, die in 1996 wordt ingevoerd, staan de poortwachtersfunctie, bevordering van de uitstroom en het handhavingsbeleid centraal. De nieuwe wet is onderdeel van een trend in de jaren negentig waarin de verhouding tussen rechten en plichten voor burgers in de bijstand wordt aangescherpt. Tegenover 'het recht op bijstand' worden veel nadrukkelijker dan voorheen plichten gesteld, bijvoorbeeld de plicht om alles in het werk te stellen om in het eigen levensonderhoud te voorzien.

Hieraan gepaard gaat een tweede ontwikkeling: de wederkerigheid van de relatie tussen overheid (gemeente en sociale dienst) en burger (bijstandscliënt) wordt eveneens van groot belang geacht. Burgers hebben recht op een correcte en tijdige uitkering en dienen op het terrein van zorg en uitstroom optimale dienstverlening te ontvangen. In de uitvoering van het bijstandsbeleid door sociale diensten is tegenover de aangescherpte plichten van de burger, zo lijkt het, een 'recht op kwaliteit' komen te staan. Kwaliteit in de bijstand kent vele dimensies maar minimale vereisten waarover eensgezindheid lijkt te bestaan, hebben betrekking op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

Kwaliteit in drievoud

De verantwoordelijkheid voor de waarborging van het recht op kwaliteit is met de decentralisatie van de bijstand nadrukkelijk *ook* bij gemeenten komen te liggen en komt op drie niveaus tot uitdrukking: bestuurlijk, leidinggevend ambtelijk (het management) en uitvoerend.

Op bestuurlijk niveau is het college van Burgemeester & Wethouders er verantwoordelijk - voor om, door het formuleren van het beleid en door het aansturen van de sociale dienst als uitvoerder van dat beleid, de condities voor het realiseren van kwaliteit van de uitvoering van de bijstandswet te bereiken en te waarborgen.

[1] Onderzoekscommissie Toepassing ABW, *Het recht op bijstand.* Vuga, Den Haag, 1993.

Het management van de sociale dienst hoort vervolgens, binnen de kaders die de wet en het lokale beleid stellen, een optimale uitvoering aan de bijstand geven.

Op uitvoerend niveau hebben de werknemers de verantwoordelijkheid om, in interactie met de cliënt, de bijstandswet naar letter en geest uit te voeren. Kortom: kwaliteit in drievoud.

Op zoek naar kwaliteit

In het waarborgen van de kwaliteit van de uitvoering van het bijstandsbeleid neemt de sociale dienst als uitvoerende instantie een cruciale positie in. Door gemeenten zelf, het Rijk, TKB en belangenorganisaties als VNG en DIVOSA wordt op allerlei manieren gewerkt aan kwaliteitsverbetering. In het zoeken naar verbeteringen is de behoefte aan inzicht in de factoren die het functioneren van sociale diensten in het algemeen beïnvloeden, groot. Omdat dit inzicht tot op heden ontbreekt, staan in het onderhavige onderzoek juist die kwaliteitsbepalende factoren centraal. Door de factoren die het functioneren van sociale diensten beïnvloeden, te identificeren en de werking ervan te beschrijven, kunnen handvatten worden aangereikt voor (verdere) kwaliteitsverbetering.

Kwaliteit getoetst

Wij hebben vier hypothesen opgesteld die mogelijk de verschillen in het functioneren van sociale diensten verklaren. Deze hypothesen zijn getoetst in acht gemeenten. Gezien dit beperkte aantal cases kunnen op grond van dit onderzoek geen algemeen geldende uitspraken gedaan worden over hét functioneren van sociale diensten.

Aan het toetsen van de hypothesen is een historische verkenning voorafgegaan. Deze verkenning maakt duidelijk dat, sinds de invoering van de ABW in 1965 tot het midden van de jaren negentig, het centralisme vanuit het Rijk is toegenomen en de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bijstand (de facto) is afgenomen. De beperkte betrokkenheid bij en aansturing van de bijstand tot in de jaren negentig vormt een belangrijke historische verklaring voor het huidige functioneren van sociale diensten. De laatste jaren is met de decentralisatie van de bijstand de verantwoordelijkheid van gemeenten toegenomen en de betrokkenheid en aansturing gegroeid. Of deze ontwikkeling ook tot een beter functioneren van sociale diensten heeft geleid hebben wij getoetst aan de hand van vier hypothesen.

Hypothese 1: zakelijk en op afstand sturen

De eerste hypothese luidt dat hoe zakelijker en meer op afstand sociale diensten door gemeentebesturen worden aangestuurd, des te beter de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten zal zijn. Met het op afstand aansturen bedoelen wij een bestuurlijke aansturing op hoofdlijnen, waarbij het bestuur zich niet bemoeit met de directe uitvoering door de sociale dienst. Een zakelijke aansturing van het management vindt plaats op basis van kwan-

titatieve prestatie- en dienstverleningsafspraken. Door als gemeentebestuur op afstand en op een zakelijke manier te sturen ontstaat een voor alle partijen duidelijke scheiding en verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De relatie tussen gemeentebestuur en sociale dienst. Een relatie die zich laat beschrijven als een van tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer.

Uit de toets van deze hypothese blijkt dat er voor wat betreft het functioneren van sociale diensten wel indicaties zijn voor een verband met een zakelijke bestuurlijke aansturing, maar niet met een op afstand sturend gemeentebestuur. Een geringe afstand blijkt geen beletsel te hoeven zijn voor goed functioneren, mits de relatie maar zakelijk is.

Hypothese 2: verwevenheid
Onze tweede hypothese stelt dat hoe minder verweven of afhankelijk een sociale dienst is van de rest van het gemeentelijk apparaat, des te beter zij zal functioneren. De hypothese ligt in het verlengde van hypothese 1 en is sterk verbonden met de invoering van het sectorenmodel door gemeenten aan het begin van de jaren negentig. Sectoren dienen wat betreft middelen onafhankelijk van de rest van het gemeentelijk apparaat te kunnen functioneren om hun rol als opdrachtnemer waar te kunnen maken.

Er zijn aanwijzingen gevonden dat sociale diensten die voor (beslissingen over) hun middelen afhankelijk zijn van andere onderdelen (sectoren) binnen een gemeente minder goed in staat zijn om de eigen taken en verantwoordelijkheden te realiseren. De beter functionerende diensten zijn het minst afhankelijk van andere onderdelen van het gemeentelijk apparaat. De aangetroffen intra-gemeentelijke afhankelijkheid van sociale diensten heeft te maken met het niet consequent en volledig doorvoeren van het sectorenmodel.

Hypothese 3: de beleidscyclus
De derde hypothese stoelt op beleidstheorieën die uitgaan van een cyclische systeembenadering waarin de beleidscyclus van planning, uitvoering, evaluatie en bijsturing centraal staat. Wij veronderstelden een verband tussen de mate waarin de beleidscyclus integraal en systematisch wordt toegepast in een gemeente en het functioneren van sociale diensten. Integraal wil zeggen dat de aansturing van de (uitvoering van de) bijstand aan de hand van een beleidscyclus op alle niveaus ingang heeft gevonden.
In ons onderzoek hebben wij het verband niet kunnen vaststellen omdat gemeenten niet of nauwelijks op dit punt van elkaar verschillen. Het algemene beeld is dat gemeentebesturen en sociale diensten vooral invulling geven aan de wettelijke begrotingscyclus. Aan de verplichte cyclus op basis van artikel 118 van de Abw geven gemeenten veelal uitsluitend formeel inhoud en in meer algemene zin wordt in de bedrijfsvoering nog nauwelijks aan de hand van beleidscycli gewerkt.

Hypothese 4: bedrijfsmatig werken
De laatste hypothese luidt dat naarmate sociale diensten meer bedrijfsmatig werken en hier eerder mee zijn begonnen, beter functioneren. Het concept bedrijfsmatig werken moet in verband worden gebracht met management- en organisatie-inzichten van de jaren negentig. Bedrijfsmatig werken betekent onder andere het sturen op hoofdlijnen door het management, het zo diep mogelijk in de organisatie decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het aansturen van de werkvloer op basis kwantitatieve prestatienormen.

Uit de toets van deze laatste hypothese blijkt dat vooral het moment waarop de (cultuur)omslag naar bedrijfsmatig werken is ingezet en het tempo waarin het zich voltrekt een duidelijk onderscheidend criterium te zijn voor het functioneren van sociale diensten.

De hypothesen gewogen
Op basis van de hypothese toetsing is duidelijk geworden dat er niet één allesbepalende factor is voor het functioneren van sociale diensten. Er is eerder sprake van een aantal factoren in wisselende samenstelling en met variërende gewichten. Belangrijke voorwaarden om tot een goed functionerende sociale dienst te komen zijn een zakelijke aansturing van het dienstmanagement door het gemeentebestuur op basis van een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden, een gerichte allocatie van middelen en verantwoordelijkheden, planmatig en bedrijfsmatig werken.

Aanvullende verklaringen
Tijdens de interviews in gemeenten is ook een aantal aanvullende verklaringen voor verschillen in het functioneren van sociale diensten naar voren gekomen. Deze aanvullende verklaringen hebben wij onderverdeeld in drie groepen: bestuurlijk handelen, handelen van het management en bedrijfsinterne randvoorwaarden.

Bestuurlijk handelen
Het bestuurlijk handelen van het gemeentebestuur is bepalend voor de inrichting van het bijstandsbeleid en de conditionering en aansturing van de sociale dienst als uitvoerende organisatie. Sociale diensten zijn gebaat bij wethouders met bestuurskracht. Indien wethouders niet in staat zijn om hun rol als opdrachtgever, als ontwikkelaar van een visie en als verdediger van het belang van ‘zijn’ dienst in het college van B&W te vervullen binnen het geldende bestuurlijke model, dan ondergraaft dit, zeker op langere termijn, de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten. Bestuurders moeten tijdig en adequaat reageren op signalen uit de uitvoering en de omgeving (bijvoorbeeld het Rijk, maar ook burgers), in staat te zijn te anticiperen op nieuwe wetgeving en beleid maar bovenal ook onafhankelijk (kunnen) opereren van externen en de eigen dienst. Bij de rol die bestuurders moeten vervullen hoort

ook dat zij het management en de uitvoering in staat stellen om hun verantwoordelijkheden te dragen door een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden.

Handelen van het management
De veranderingen binnen en buiten een sociale dienst vragen niet alleen van bestuurders, maar ook van managers, een actieve, responsieve, anticiperende en onafhankelijke houding. Indien bestuurlijk handelen te wensen overlaat, is dit zelfs nog belangrijker voor het functioneren van de sociale dienst. Het handelen van het management kan in dit verband het bestuurlijk handelen tijdelijk aanvullen of compenseren.

Sociale diensten hebben (een steeds sterkere) behoefte aan ondernemend management. Managers moeten bij wijze van spreken continu bezig zijn met de sociale dienst van morgen om vandaag al niet achterop te raken. Niet in alle gevallen is het management van sociale diensten even ondernemend. De bestuurlijke aansturing is daar van invloed op. In sommige gevallen krijgt het management niet het mandaat en/of de middelen en is het daardoor beperkt in zijn handelen.

Bedrijfsinterne randvoorwaarden
Respondenten binnen de gemeenten leggen een duidelijke relatie tussen een drietal bedrijfsinterne randvoorwaarden (de informatievoorziening, de automatisering en het personeelsbeleid) en het functioneren van de sociale dienst.

Een kwalitatief hoogwaardige informatievoorziening is voor zowel bestuur als het management van een sociale dienst op strategisch, tactisch en operationeel niveau van essentieel belang voor een goede aansturing. Zonder bestuurlijke informatie kan een wethouder niet op afstand sturen, zonder betrouwbare managementinformatie kan het management geen beleid ontwikkelen en implementeren en zonder operationele informatie kunnen uitvoerende ambtenaren niet op hun prestaties worden aangesproken. Een aantal factoren staat een goede informatievoorziening in de weg. Gemeenten stellen te veel vertrouwen in de informatie die uit het transactiesysteem (het geautomatiseerde uitkeringssysteem) van de diensten verkregen kan worden. Probleem daarbij is dat output-, proces- en kostengegevens niet (altijd) zonder veel extra inspanningen uit dit soort systemen (bestemd voor de uitkeringsadministratie) geput kan worden. Daarnaast zijn gemeenten niet altijd bewust welke informatie zij voor welk doel nodig hebben of zouden moeten hebben. Hierdoor ontstaat een situatie dat bepaalde gegevens niet opgeslagen worden of dat beschikbare informatie niet gebruikt wordt om in informatiebehoeften te voorzien.

Voor automatisering geldt een vergelijkbaar verhaal. De technische infrastructuur dient de dagelijkse werkprocessen te ondersteunen op alle niveaus. Een meerderheid van de onder-

zochte sociale diensten kampt met automatiseringsproblemen. Deze problemen kunnen in een aantal gemeenten verklaard worden vanuit een onvoldoende zeggenschap van het management van de diensten over de inzet van de gewenste automatisering. Beslissingen op een hoger, gemeentelijk niveau bepalen dat de desbetreffende diensten 'vastzitten' aan een systeem dat minder goed toegesneden blijkt te zijn op de eisen van deze tijd.
Daarnaast is er in een aantal gevallen ook sprake van strategisch zwakke beslissingen: men heeft de vernieuwing van de automatisering laten samen vallen met de invoering van de nAbw en gekoppeld aan ingrijpende reorganisaties. Naar de praktijk leert, is dit een recept voor stagnatie. Automatisering dient derhalve altijd in samenhang met andere bedrijfsprocessen te worden benaderd en vergt grondige besluitvormingsprocessen.

Personeelsbeleid is van belang ter waarborging van de kwaliteit en de motivatie van het personeel. In de praktijk blijkt personeelsbeleid vaak geen hoge prioriteit te hebben binnen sociale diensten. Hierdoor blijft het kennis- en opleidingsniveau nogal eens achter bij hetgeen noodzakelijk is voor een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de binnen sociale diensten uit te voeren werkzaamheden.

De hierboven genoemde bedrijfsinterne randvoorwaarden moeten de sociale dienst als uitvoerende organisatie beleidsmatig en organisatorisch conditioneren. Deze condities moeten in de eerste plaats worden bepaald door het bestuurlijk handelen en in de tweede plaats door het handelen van het management. Het bestuur heeft de zorg voor de creatie van de condities die kwaliteit mogelijk maken, het management ziet erop toe dat die condities ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en tot behoud c.q. verbetering van kwaliteit leiden.

Sectorenmodel
Veel gemeenten, waaronder alle onderzoeksgemeenten, hebben in de jaren negentig het sectorenmodel ingevoerd. Het sectorenmodel is daarmee de context waarbinnen kwaliteit en kwaliteitsverbetering gestalte (moeten) krijgen. Uit het onderzoek blijkt dat het model niet in alle gemeenten consequent en volledig is ingevoerd en van invloed is op het functioneren van sociale diensten. Het is daarom belangrijk dat bestuurders binnen het sectorenmodel alsnog de condities creëren waar het model om vraagt en dat bestuurders en management de rollen spelen die bij het model horen. Dit betekent vooral dat het management van sociale diensten zodanig gefaciliteerd wordt, dat het in staat is zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren te nemen en waar te maken.

Keuzes in kwaliteit: het primaat van de lokale politiek
Aan de kwaliteit van het handelen van het bestuur en het management van sociale diensten en de vormgeving van de bedrijfsinterne randvoorwaarden worden steeds hogere eisen gesteld. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het feit dat gemeenten, los van de uit-

voering van de bijstandswet, steeds meer verantwoordelijk worden voor andere en nieuwe vormen van lokaal sociaal beleid. De noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten vraagt in de eerste plaats om keuzes van het gemeentebestuur op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
Op het strategische vlak kunnen gemeentebesturen bijvoorbeeld voor de keus komen te staan de sociale dienst intern of extern te verzelfstandigen. Ook de CWI-ontwikkeling en nieuwe vormen van lokaal sociaal beleid vragen om strategische keuzes. Tactische keuzes moeten gemaakt worden in het afstemmen van de activiteiten van de sociale dienst met die van andere onderdelen van het gemeentelijk apparaat. Operationele keuzes zijn ten slotte nodig in verband met de aansturing en conditionering van de sociale dienst, waarbij het dan vooral gaat om creëren van de juiste bedrijfsinterne randvoorwaarden.

Voor het maken van keuzes op strategisch, tactisch en operationeel niveau is het noodzakelijk dat bestuurders onafhankelijk en zelfstandig kunnen opereren, waarbij bestuurders in het maken van politieke keuzes niet te afhankelijk van externen en van het eigen uitvoerend apparaat zijn. Vanuit dit perspectief verdient het wellicht overweging om (een deel van) de beleidsfunctie dichter bij het gemeentebestuur te positioneren en minder verweven te laten zijn met de uitvoering. In ieder geval zou de visie-ontwikkeling geïnitieerd moeten worden door het bestuur.

Kortom: om onder het huidige gesternte van bestuurlijke decentralisatie het recht op kwaliteit op een duurzame wijze te kunnen waarborgen, zullen gemeentebesturen meer dan ooit het lokale primaat van de politiek moeten laten gelden.

1 ONDERZOEK NAAR HET FUNCTIONEREN VAN SOCIALE DIENSTEN

1.1 Inleiding

Reeds een groot aantal jaren vormt het functioneren van gemeentelijke sociale diensten een discussieonderwerp. Zowel in de landelijke en lokale politiek als in de media wordt regelmatig aan de orde gesteld dat sociale diensten niet in staat zouden zijn de Algemene bijstandswet (Abw) naar behoren uit te voeren. Vaak worden daarbij vrij ongenuanceerde stellingen betrokken. Veel gehoorde geluiden zijn dat geen enkele sociale dienst goed zou functioneren en dat de oorzaak daarvoor hoofdzakelijk zou liggen in de vloedgolf van nieuwe regels die vanuit Den Haag over de sociale diensten wordt uitgestort.

Onderzoek waarin de vraag aan de orde is waarom sommige sociale diensten wel en andere niet of in veel mindere mate in staat zijn redelijk te functioneren, is echter tot op heden niet uitgevoerd. Toch is het van groot belang een goed en gefundeerd inzicht te krijgen in de antwoorden die op deze vraag gegeven kunnen worden. Dit inzicht kan een meer gestructureerde aanpak van problemen bij sociale diensten (wellicht) mogelijk maken. Vandaar dat de Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB) Regioplan Onderzoek Advies en Informatie B.V. de opdracht heeft gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek naar de factoren die de verschillen in de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten verklaren. Het onderzoek heeft gezien de korte looptijd en de beperkte reikwijdte een verkennend karakter en laat zich het beste typeren als een ‘quick scan’.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het functioneren van sociale diensten kan niet eenvoudig en ongenuanceerd met een enkele karakteristiek benoemd worden. Er zijn sociale diensten die reeds gedurende een groot aantal jaren de Abw zonder al te grote problemen uitvoeren. Er doen zich geen crisissituaties voor, er is geen sprake van door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgelegde (financiële) maatregelen of verbetertrajecten en er zijn ook geen bestuurlijke problemen in de betrokken gemeenten die direct of indirect zijn terug te voeren op de gemeentelijke betrokkenheid bij de uitvoering van de Abw.
Daar staan echter gemeenten tegenover die bij wijze van spreken van de ene crisissituatie in de andere ‘rollen’. Er is geen moment van rust en de reorganisaties volgen elkaar in een snel tempo op. Tussen deze beide uitersten bevindt zich het hele scala van grote en kleine problemen waarmee gemeenten bij de uitvoering van de Abw te maken (kunnen) krijgen.

In de vele, meestal op individuele gemeenten gerichte onderzoeken waarin de vraag gesteld is wat de oorzaak van de problemen is, komt een groot aantal factoren naar voren. Omdat er echter, voor zover ons bekend is, nooit een vergelijkend onderzoek is uitgevoerd naar de vraag wat de redenen hiervoor in het algemeen zijn, is niet duidelijk welke factoren doorslaggevend zijn, of daar een hiërarchie in kan worden aangebracht en in hoeverre factoren door de gemeenten zelf te beïnvloeden zijn. Door deze vraag hierna meer in het algemeen aan de orde te stellen, komt de beantwoording ervan enigszins los te staan van de belangen en specifieke situaties van individuele gemeenten. Op deze manier achten wij het mogelijk alle factoren tegen elkaar af te wegen en een poging te ondernemen om tot (een) meer algemene verklaring(en) te komen.

Teneinde de onderhavige problematiek te onderzoeken, hebben wij de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

> *Welke factoren verklaren (verschillen in) de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten op langere termijn?*

Deze onderzoeksvraag is nogal 'hemelbestormend' geformuleerd en behoeft enige nuancering. Het is natuurlijk niet mogelijk om op basis van een beperkt onderzoek 'de' factoren die 'de' kwaliteit van 'het' functioneren van 'de' sociale diensten beïnvloeden in kaart te brengen. Op basis van ons onderzoek menen wij dat het wel mogelijk is om hierover indicatieve uitspraken te doen. De empirische basis is echter te smal om de bevindingen representatief te achten over alle gemeenten. Dit onderzoek heeft daarom het karakter van een verkenning.

Gezien de vraagstelling van dit onderzoek was het nodig om het begrip kwaliteit te operationaliseren. Wij hebben noodgedwongen een enigszins onvolledige operationalisatie van het begrip kwaliteit moeten hanteren. In theorie heeft de kwaliteit van de uitvoering van de bijstandswet drie dimensies, namelijk rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Probleem hierbij is dat alleen rechtmatigheid vrij uitgebreid geoperationaliseerd is, namelijk enerzijds direct vanuit de wet en anderzijds door de Directie Toezicht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De operationalisatie van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid is echter nog in ontwikkeling. Daarbij dient te worden aangetekend dat doelmatigheid van de uitvoering en het toezicht daarop tot de autonomie van gemeenten behoort. Bij de operationalisatie van het begrip doelmatigheid moet gedacht worden aan de door de TKB ontwikkelde benchmark voor sociale diensten. Wat betreft de operationalisatie van doeltreffendheid komt het toezichtsinstrument doeltreffendheid, dat momenteel door de directie Toezicht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt ontwikkeld, in beeld.

De beschikbare operationalisaties van doelmatigheid en doeltreffendheid hebben echter nog maar gedeeltelijk en/of experimenteel toepassing gekregen, waardoor een empirische basis om gemeenten met elkaar te vergelijken vooralsnog ontbreekt. Dit is ook meteen de reden waarom wij de voorhanden zijnde operationalisaties van doelmatig- en doeltreffendheid niet voor dit onderzoek hebben gebruikt. Andere operationalisaties waarover eensgezindheid bestaat, zijn er echter niet. Daarom hebben wij doelmatigheid alleen indirect in ons onderzoek meegenomen en doeltreffendheid helemaal buiten beschouwing gelaten.

De kwaliteit van de rechtmatigheid hebben wij pragmatisch geoperationaliseerd aan de hand van financiële maatregelen en officiële verbetertrajecten die een groot aantal gemeenten momenteel met het Rijksconsulentschap zijn aangegaan. Het aantal maatregelen en de aan- of afwezigheid van verbetertrajecten zijn gehanteerd als indicatoren voor kwaliteit.
Om de kwaliteit van het functioneren niet *te* eenzijdig te laten afhangen van het gemeentelijk presteren op het terrein van de rechtmatigheid hebben wij, bij gebrek aan betere indicatoren, 'reorganisatie' toegevoegd als een indicator voor het doelmatig functioneren van sociale diensten. Het feit dat een sociale dienst gereorganiseerd is of wordt, geeft aan dat er een aanleiding is geweest om de kwaliteit van het functioneren te verbeteren. Wij zijn ons er van bewust dat 'reorganisatie' als indicator voor de kwaliteit van het functioneren gebreken kent. Niet reorganiseren betekent niet automatisch dat er objectief gezien geen aanleiding is om te reorganiseren. Daarnaast kan een reorganisatie van een sociale dienst ingegeven worden door ontwikkelingen buiten de dienst en dus zonder dat het eigen functioneren daar aanleiding toegeeft. Bijvoorbeeld bij een reorganisatie van het totale gemeentelijke apparaat. Deze laatste beperking hebben wij zoveel mogelijk proberen te compenseren door bij het gebruiken van de indicator ook te kijken naar de reden van de reorganisatie. Belangrijk is het tenslotte om te vermelden dat bij de selectie van de acht onderzoeksgemeenten de indicator 'reorganisatie' beperkt van invloed is geweest.

Ten slotte hebben wij, vanwege de beperkte looptijd van het onderzoek, het begrip 'functioneren' zoveel mogelijk proberen in te perken tot het functioneren van gemeenten (bestuur, management en uitvoeringsapparaat) op een drietal kritieke momenten. Wij verstaan onder een kritiek moment een gebeurtenis of een ontwikkeling (bijvoorbeeld nieuwe wetgeving) in de afgelopen zes jaar ten gevolge waarvan gemeentebesturen, management en uitvoeringsapparaat hun positie, verantwoordelijkheden en/of taken hebben zien veranderen. Het zijn momenten waarop de kwaliteit van het functioneren van de diensten in kaart gebracht kan worden, maar ook en vooral momenten waarvoor bekeken kan worden welke factoren de kwaliteit beïnvloeden. Bovendien kan voor deze momenten vastgesteld worden hoe en door wie de beïnvloeding van het functioneren heeft plaatsgevonden, op welke niveaus beslissingen zijn genomen, in hoeverre deze in een langere-termijnvisie pasten, etcetera. Het gaat om de volgende drie kritieke momenten: de invoering van de verhaalsparagraaf in 1992, de in-

voering van de Abw (inclusief toeslagenverordeningen) in 1996 en de invoering van de Wet boeten in 1997. In de volgende paragraaf komen wij op het gebruik van kritieke momenten terug.

1.3 De aanpak

Wij geven in deze paragraaf in het kort de aanpak van ons onderzoek en het gebruik van de kritieke momenten weer. In bijlage 1 gaan wij dieper in op de aanpak van het onderzoek.

Aanpak
Het onderzoek heeft plaatsgevonden in acht gemeenten, onderverdeeld in drie grootteklassen (klein, middel en groot). Deze gemeenten verschillen van elkaar voor wat betreft de mate (goed, matig en zwak) waarin hun sociale dienst de afgelopen zes jaar heeft gefunctioneerd. In deze acht gemeenten hebben wij gesprekken gevoerd met het management van de sociale dienst en met de wethouder die voor het functioneren van de dienst in de voorgaande collegeperiode (1994-1998) verantwoordelijk was.
Ter voorbereiding van de gesprekken hebben wij per gemeente een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd, om een algemeen beeld te krijgen van het functioneren van de geselecteerde sociale diensten en de factoren die daar mogelijk aan ten grondslag liggen.
Ook hebben wij algemene literatuur over het functioneren van sociale diensten doorgenomen teneinde historische oorzaken te identificeren. De zoektocht naar historische oorzaken voor het huidige functioneren van sociale diensten is weergegeven in hoofdstuk 2.

Op basis van de literatuur- en documentenanalyse hebben wij een reeks thema's geïdentificeerd die betrekking hebben op algemene kwaliteitsbeginselen van bestuur, management, organisatie en bedrijfsvoering. Aan deze thema's hebben wij vervolgens vier centrale hypothesen ontleend die de verschillen in de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten mogelijk kunnen verklaren.

Het gaat om de volgende vier gespreksthema's:
1 de mate van scheiding tussen bestuur, beleid en uitvoering in de gemeente en de 'zakelijkheid' van de relatie tussen bestuur en management;
2 organisatorische en infrastructurele verwevenheid van sociale diensten met de rest van het gemeentelijk apparaat;
3 de mate waarin de 'beleidscyclus' integraal is geïmplementeerd binnen de gemeente en de sociale dienst;
4 de omslag naar bedrijfsmatig werken binnen de sociale dienst.

Thema 1 is ontleend aan de *principal-agent theorie*. Toegepast op de (lokale) overheid gaat deze theorie uit van een bestuurlijk model waarin het gemeentebestuur de rol heeft van opdrachtgever en de gemeentelijke sociale dienst die van opdrachtnemer. Binnen dit model stuurt de opdrachtgever de sociale dienst 'op afstand' en op een 'zakelijke' wijze aan. 'Sturing op afstand' wil zeggen dat het gemeentebestuur de hoofdlijnen van het beleid bepaalt en zich in principe niet bemoeit met de directe uitvoering. 'Zakelijk' houdt in dat er een duidelijke scheiding en verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuur en uitvoering bestaat en dat beide partijen daarnaar handelen. Bestuur en management houden zich in hun handelen allebei consequent aan de rol van respectievelijk 'principal' en 'agent'.
Wij willen hier opmerken dat de opdrachtgever-opdrachtnemerbenadering regelmatig in verband wordt gebracht met het sectoren- of concernmodel, een bestuurlijk model dat in de jaren negentig in bijna alle Nederlandse gemeenten is ingevoerd. De van het thema afgeleide hypothese luidt: hoe zakelijker en hoe meer op afstand sociale diensten door gemeentebesturen worden aangestuurd, des te beter de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten zal zijn.

Thema 2 ligt in het verlengde van thema 1 en heeft betrekking op een essentiële randvoorwaarde van het sectorenmodel. Sectoren dienen wat betreft de middelenfunctie onafhankelijk van de rest van de organisatie te kunnen opereren om hun rol als opdrachtnemer waar te kunnen maken. Geprojecteerd op gemeenten gaat het hier om de verwevenheid (afhankelijkheid) van de sociale dienst met de rest van het gemeentelijk apparaat. Hoe minder verweven of afhankelijk de sociale dienst is van de rest van het gemeentelijk apparaat, hoe beter hij zal functioneren. Dit is de tweede te toetsen hypothese.

Thema 3 stoelt op beleidstheorieën die uitgaan van een cyclische systeembenadering waarin de beleidscirkel van planning, uitvoering, evaluatie en bijsturing centraal staat. Het hanteren van een systematische beleidscyclus wordt verondersteld tot een beter beheerst en daarmee effectiever en efficiënter uitvoeringsproces te leiden. Ten aanzien van de gemeenten is door ons daaraan toegevoegd dat de implementatie van de beleidscyclus op een systematische en integrale wijze (op alle niveaus) dient plaats te vinden. Hoe systematischer en integraler de beleidscyclus wordt doorgevoerd, des te beter de beleidsprestaties van de gemeenten en de sociale dienst.

Thema 4, de omslag naar bedrijfsmatig werken, weerspiegelt de management- en organisatieinzichten van de jaren negentig. Bedrijfsmatig werken gaat onder meer van de veronderstelling uit dat verantwoordelijkheden in de organisatie zo diep mogelijk gedecentraliseerd dienen te worden en dat de uitvoering op operationeel niveau dient te worden aangestuurd op kengetallen, input-, output- en outcome-indicatoren, prestatienormen, enzovoort. Naarmate

een sociale dienst beter voldoet aan de eisen die aan bedrijfsmatig werken worden gesteld, zullen de prestaties van een sociale dienst ook beter zijn.

Op basis van de documentatie-analyse van de afzonderlijke gemeenten hebben wij ook per gemeente drie tot vier specifieke factoren bepaald die volgens ons dominante verklaringen zijn voor het functioneren van de betrokken sociale dienst in de afgelopen zes jaar. Alle respondenten is van tevoren een notitie met de vier thema's en de daaraan verbonden hypothesen en de gemeentespecifieke, dominante verklaringen opgestuurd.
In alle gesprekken zijn de vier gespreksthema's besproken. Dit om na te gaan hoe het met deze thema's in de betrokken gemeenten gesteld is/was. Hierdoor konden wij de in deze thema's gelegen hypothesen toetsen op hun validiteit ten opzichte van de kwaliteit van het functioneren. Ook zijn wij nagegaan in hoeverre de respondenten het eens waren met onze gemeentespecifieke dominante verklaringen.

Gebruik kritieke momenten
Wij hebben in paragraaf 2 van dit hoofdstuk aangegeven dat wij het begrip 'functioneren van sociale diensten' zoveel mogelijk hebben proberen te beperken tot het functioneren van gemeenten (bestuur, management en uitvoeringsapparaat) op een drietal kritieke momenten: de invoering van de verhaalsparagraaf in 1992; de invoering nAbw (inclusief toeslagenverordeningen) in 1996; en de invoering van de Wet boeten in 1997.

Al bij het opvragen van de documenten bleek dit moeilijker te zijn dan wij van te voren gehoopt hadden. Zo hadden sociale diensten bijvoorbeeld geen of slechts een beperkt aantal documenten beschikbaar over de invoering van de verhaalsparagraaf. Bij kleine gemeenten bleek de invoering van de Wet boeten vaak weinig gedocumenteerd. Ook in de tweede fase van het onderzoek (de gesprekken) waren respondenten niet (altijd) in staat om mogelijke verbanden tussen verklarende factoren en het functioneren van hun dienst uiteen te zetten aan de hand van de drie kritieke momenten.

Het gevolg van het bovenstaande is dat wij in dit rapport bij de verklaringen voor verschillen in het functioneren van sociale diensten slechts beperkt gebruik hebben kunnen maken van de kritieke momenten.
Niettemin bleken de respondenten goed in staat te zijn om aan te geven waar de kwaliteit van het functioneren van de sociale diensten naar hun idee in zijn algemeenheid door wordt bepaald.

Overzicht acht onderzoeksgemeenten
Hieronder geven wij een overzicht van de acht onderzoeksgemeenten, ingedeeld naar de kwaliteit van hun functioneren (schema 1).

Schema 1: Indeling 8 onderzoeksgemeenten naar grootte en kwaliteit van functioneren.

	GROOTTEKLASSEN GEMEENTEN		
KWALITEIT VAN FUNCTIONEREN	Klein (< 50.000)	Middelgroot (50.000 – 100.000)	Groot (> 100.000)
Goed	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C
Matig	Gemeente D	Gemeente E	
Zwak	Gemeente G	Gemeente H	Gemeente I

In bijlage 1 gaan wij uitgebreid in op de manier waarop wij tot deze indeling van gemeenten zijn gekomen. Voor alle duidelijkheid willen wij hier al wel aandacht besteden aan het feit dat wij vóór de start van het veldwerk een actualiseringstoets hebben uitgevoerd op de op primaire indicatoren gebaseerde classificatie

Uit de analyse van de gemeentelijke documenten bleek namelijk dat het huidige functioneren van een aantal sociale diensten, zowel in positieve als in negatieve zin, afweek van hun 'historisch' functioneren. Dit gold met name voor de gemeenten B, C en E.

Bij de actualiseringstoets hebben wij gekeken naar de datering van financiële maatregelen en het aantal verbetertrajecten waarin gemeenten op dit moment zitten. Ook ons 'professionele oordeel' over het functioneren van sociale diensten hebben wij bij de actualiseringstoets gebruikt. De toets heeft er uiteindelijk toe geleid dat wij gemeente C hebben moeten verschuiven naar de categorie van 'goed functionerende diensten'[1]. Gemeente B en E functioneerden op het moment van onderzoek ten opzichte van hun historisch profiel respectievelijk slechter en beter, maar op een dusdanige wijze dat ze alleen binnen hun eigen cel van positie veranderden. Deze gemeenten hebben dus uiteindelijk niet van cel gewisseld maar bevinden zich op het continuüm van matig tot goed functioneren relatief dicht bij elkaar.

1.4 Handleiding voor de lezer en opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 plaatsen wij de uitvoering van de bijstandswet in een historisch perspectief om vervolgens in hoofdstuk 3 de centrale hypothesen te toetsen. Het zijn hypothesen met betrekking tot verklaringen voor de verschillen in de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten. In hoofdstuk 4 presenteren wij een aantal

[1] Deze cel was nog leeg omdat de gemeente die daarvoor was geselecteerd niet aan het onderzoek wenste deel te nemen.

aanvullende verklaringen voor het functioneren van sociale diensten. De conclusies die wij aan de resultaten van ons onderzoek verbinden, geven wij in hoofdstuk 5 weer. Op de betekenis van deze conclusies voor de toekomst (van gemeenten en sociale diensten) gaan wij ten slotte in hoofdstuk 6 in.

2 DE BIJSTAND IN HISTORISCH PERSPECTIEF

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre een historische analyse van de bijstand verklaringen oplevert voor het huidige functioneren van sociale diensten.
De verschillende fasen die de bijstand sinds de invoering van de ABW in 1965 heeft doorlopen worden in paragraaf 2.2 weergegeven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (2.3).

2.2 Een historische schets van de bijstand

Van armenzorg naar ABW
Met de invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) in 1965 wordt de naoorlogse uitvoeringspraktijk binnen gemeenten gecodificeerd en gaat de bijstand een geïntegreerd onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid uitmaken. Bijstand is nu definitief een recht en niet meer, zoals ten tijde van de armenzorg, een gunst. De overheid garandeert haar burgers voortaan een minimale bestaanzekerheid.

In bestuurlijk opzicht wordt de medebewindconstructie het uitgangspunt. Het Rijk controleert de gemeenten op een rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de bijstandswet. Op de doelmatigheid van de uitvoering wordt niet gecontroleerd; dat is gezien de autonome positie van de gemeenten in het Nederlandse constitutionele bestel een zaak van de gemeenten zelf.

De bijstand wordt in de regel uitgevoerd door een zelfstandige gemeentelijke (sociale) dienst die in veel gevallen los staat van de rest van het gemeentelijk apparaat. Het gemeentebestuur heeft doorgaans weinig interesse voor de bijstand en de sociale dienst. De bijstandspopulatie is in de jaren zestig (nog) beperkt van omvang, bevat nauwelijks werklozen en de uitvoeringskosten worden voor negentig procent door het Rijk gedekt. Zaken als stadsvernieuwing en economische ontwikkeling worden belangrijker gevonden[1].

[1] Onderzoekscommissie Toepassing ABW, Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand. Vuga, Den Haag, 1993.

In bestuurlijk opzicht ontwikkelt vanaf de jaren zestig het secretariemodel zich tot het dominante bestuursmodel binnen gemeenten[2].

Normering
Het behoud van de traditionele autonome positie van gemeenten onder het nieuwe ABW-regime heeft tot gevolg dat lokale verschillen in de uitvoering van de bijstand blijven bestaan. De rechtsongelijkheid die dat met zich meebrengt wordt in de jaren zeventig geproblematiseerd en door de wetgever tegengegaan door landelijke normen voor de bijstandsuitkeringen op te stellen. De Bijstandsbesluiten Landelijke Normering (BLN) van 1972 en 1979 perken de handelingsvrijheid van de sociale diensten in en gaan (impliciet) als een kwaliteitscriterium voor de uitvoering gelden. Met de normeringbesluiten neemt het centralisme in de bijstand toe.

Tevens voltrekt zich in deze periode een professionalisering van het bijstand-maatschappelijk werk en van de organisatie van sociale diensten. De zogenaamde 'IVA-rapportages' spelen een belangrijke rol in het ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden voor de uitvoering. De jaren zeventig vormen een periode van grote veranderingen en veel sociale diensten hebben moeite om aan de kwaliteitseisen te kunnen voldoen die impliciet uit het BLN en de professionalisering van management en organisatie voortvloeien. Dit geldt met name voor sociale diensten in de (middel)grote steden die in dit tijdvak worden geconfronteerd met aanzienlijke groei en veranderende aard van de bijstandspopulatie. Zo gaan arbeidsplichtige werklozen en (gescheiden) vrouwen met kinderen, de bijstandsmoeders, een steeds groter deel van het groeiende ABW-volume uitmaken

Met de toenemende bemoeienis van de centrale overheid wordt de uitvoering van de bijstand door gemeenten steeds meer als uitvoering van rijksbeleid ervaren. De bestuurlijke belangstelling op lokaal niveau voor de bijstand blijft daardoor relatief beperkt. Wel neemt de maatschappelijke druk (democratisering, individualisering, emancipatie) op sociale diensten toe hetgeen extra eisen aan de uitvoering stelt.

Van zorginstelling naar uitkeringsfabriek
Veel tijd om zich aan de veranderende omstandigheden aan te passen is de sociale diensten niet gegund. Aan het eind van de jaren zeventig is er sprake van een economische crisis die gepaard gaat met een massale uitstoot van arbeid. De explosieve groei van het volume in de bijstand degradeert de meeste sociale diensten in korte tijd tot 'uitkeringsfabrieken'. Onder invloed van de toename in de werkdruk, beperken de sociale diensten zich vrijwel volledig tot het tijdig verstrekken van uitkeringen. Rechtmatigheid wordt begin jaren tachtig vooral gepercipieerd als het garanderen van bestaanszekerheid van burgers door het toekennen van

[2] Derksen, W., A.F.A. Korsten, *Lokaal bestuur in Nederland.* Tweede druk, Samson, Alphen aan den Rijn, 1989.

bijstandsrechten. De plichten die aan de bijstand zijn verbonden nemen noodgedwongen een ondergeschikte positie in. In deze periode staat de kwaliteit van de uitvoering zwaar onder druk en stagneert het proces van professionalisering op alle niveaus.
Gedurende de jaren tachtig zal het volume in de bijstand blijven stijgen ook als het Nederland economisch weer iets meer voor de wind gaat. Sociale diensten blijven daardoor 'struggling organisations' met een hoge werkdruk.

Een factor die bijdraagt aan de blijvende druk op de uitvoering is de grote hoeveelheid regelgeving vanuit Den Haag. Uit oogpunt van een eerlijke verdeling van schaarse middelen in een tijd van bezuinigingen wijzigt de wetgever talloze malen de uitkeringssystematiek. De politieke discussie is primair gericht op het 'minimabeleid'. Inkomensbehoud voor de 'minima', de 'echte minima' en de 'meerjarige minima' staan centraal. De fixatie op inkomensbehoud, zowel op centraal als op decentraal niveau, gaat gepaard met een relatief geringe aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering. De bijstandswet krijgt door de toenemende juridische verfijning een steeds complexer en daardoor moeilijker uitvoerbaar karakter.
Als gevolg van de groeiende regelgeving worden de marges voor lokale bestuurders om een eigen invulling aan de bijstand te geven steeds smaller. Hierdoor neemt de bestuurlijke betrokkenheid op lokaal niveau eerder af dan toe.

Ontbrekende prikkels
Afgezien van het minimabeleid zijn er gedurende de jaren tachtig weinig facetten in de bijstand die de betrokkenheid van gemeentebesturen bij het functioneren van sociale diensten bevorderen. Gemeenten dragen, als gevolg van de declaratierelatie met het Rijk voor de uitvoeringskosten van de bijstand, weinig financiële risico's. Van het rijksbeleid gaan derhalve weinig prikkels uit om doelmatiger en doeltreffender te werken. Het Rijksconsulentschap dat de kwaliteit van de uitvoering van de bijstand door sociale diensten controleert, richt zich daarbij hoofdzakelijk op de rechtmatigheid. Op lokaal niveau heeft dit tot gevolg dat de interne controlewerkzaamheden en aansturingrelaties zich ook primair gaan richten op de rechtmatigheid en daardoor blijven doelmatigheid en doeltreffendheid onderbelicht. Gegevens over de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten op deze aspecten gedurende de jaren tachtig zijn daardoor nauwelijks aanwezig. Wel is er een aantal wetenschappelijke studies uit deze periode dat kwalitatieve indicaties geeft over het functioneren van sociale diensten[3]. In deze studies ligt de nadruk op de discretionaire bevoegdheden van sociale diensten en individuele ambtenaren en de effecten die daarvan uitgaan op de uiteindelijke realisatie van het bijstandsbeleid. Met name de studie van Van der Veen biedt inzicht in de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten en draagt bij aan de groeiende aandacht voor de bedrijfsvoering van sociale diensten.

[3] Knegt, R., *Redelijkheid en regels in de bijstandsverlening*. Dissertatie, Groningen, 1986; Veen, R. van der, *De sociale grenzen van beleid.* Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1990.

De inspanningen van de sociale diensten gedurende de jaren tachtig zijn primair gericht op het beheersbaar maken van het uitkeringsproces. Dit blijkt onder meer uit het massaal overschakelen van sociale diensten op automatisering van hun uitkeringsadministratie. De keuzes die sociale diensten op dit vlak maken, hebben verstrekkende consequenties voor (de mogelijkheden van) hun toekomstige bedrijfsvoering. De autonomie van gemeenten bij de inrichting van hun uitvoeringsorganisatie heeft tot gevolg dat sociale diensten op uiteenlopende en vaak sterk verschillende wijze invulling geven aan de automatisering in het bijzonder en de bedrijfsvoering in het algemeen.

Herinrichting van de ABW (HABW)

In de tweede helft van de jaren tachtig wordt een debat tussen gemeenten en het Rijk gevoerd over hervorming van de bijstandswet. De ABW is volgens gemeenten en sociale diensten door het voortschrijdende centralisme en de toenemende regelgeving steeds 'onuitvoerbaarder' geworden. Om de bijstand beter uitvoerbaar te maken, pleiten belangenorganisaties als VNG en DIVOSA voor vereenvoudiging van de regelgeving en decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten. In 1991 wordt daarmee een voorzichtige start gemaakt door de Bijzondere Bijstand te decentraliseren. De onderuitputting van deze regeling, waar veel gemeenten in de jaren negentig mee kampen, maakt duidelijk dat decentralisatie niet bij voorbaat het panacee is voor een kwalitatief hoogstaande uitvoering van de bijstand. Kennelijk spelen meer factoren een rol dan alleen de regeldrift en centralistische aansturing door het Rijk.

Het Tilburgse model

Aan het begin van de jaren negentig schakelen gemeenten massaal over op het zogenaamde 'Tilburgse model'[4]. Bedrijfsmatig werken op basis van een sectorenmodel volgens de concerngedachte wordt leidend in veel gemeenten, met kostenbeheersing als belangrijkste motief. Gemeenten worden immers (nog steeds) gedwongen fors te bezuinigen. Het sectorenmodel krijgt in de praktijk talloze varianten en veel gemeenten blijven ergens tussen het 'oude' secretarie/dienstenmodel en het 'nieuwe' concernmodel in hangen. De rol van de wethouder als opdrachtgever en van de sociale dienst als opdrachtnemer komen daardoor niet altijd even goed uit de verf.

In de reorganisatie van het gemeentelijke apparaat is de sociale dienst doorgaans als laatste aan de beurt. Een belangrijke reden hiervoor is dat het aspect van kostenbeheersing door de declaratierelatie met het Rijk minder prominent aanwezig is en dat de sociale dienst van oudsher een minder geïntegreerde positie in het gemeentelijk apparaat inneemt. Veel gemeentebesturen zien in de sociale dienst nog steeds een gedeconcentreerd rijkskantoor dat

[4] Tops. P.W., Vugt, G.W.M. (red.), Zoeken naar een modern bestuur: het Tilburgs model en de logica van de burger, Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.

belast is met de uitvoering van de bijstand en waar men dientengevolge een lage prioriteit aan toekent.
Los van het feit dat het concernmodel in veel gemeenten slechts gedeeltelijk en/of niet consequent wordt doorgevoerd, vindt de omslag van een bureaucratische naar een bedrijfsmatige uitvoering bij sociale diensten in de regel later plaats dan elders in het gemeentelijk apparaat.

De uitvoering ter discussie
De eerste helft van de jaren negentig is een cruciale periode in de ontwikkeling van sociale diensten. Het fraudevraagstuk staat volop in de belangstelling en krijgt zijn weerslag in een aanscherping van het handhavingsbeleid. Deze aanscherping wordt voor een groot deel afgedwongen door de invoering van een verzwaard maatregelenbeleid door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vanaf 1992. De financiële maatregelen die in de daarop volgende jaren aan een aanzienlijk aantal gemeenten wordt opgelegd, doorbreekt de lokale bestuurlijke afzijdigheid. Gemeenten worden zich door het aangescherpte maatregelenbeleid bewust dat ze een (financieel) belang hebben bij het functioneren van de sociale dienst.

Het maatregelenbeleid heeft, als het gaat om een verbeterd functioneren van sociale diensten, niet altijd de beoogde effecten tot gevolg. Veel gemeenten vertonen calculerend gedrag en wegen de kosten van financiële maatregelen af tegen de kosten van investeringen in de uitvoering die noodzakelijk zijn om maatregelen te voorkomen. Investeringen in kwaliteitsverbetering blijven daardoor vaak uit en gemeenten proberen tekortkomingen in de uitvoering te verdoezelen en/of ad hoc te corrigeren.

De volumeontwikkeling in de bijstand blijft een bron van zorg. Vanaf 1994 begint het volume in de bijstand te dalen, voornamelijk door de gunstige ontwikkeling van de economische conjunctuur. Tegelijkertijd blijft het aandeel van langdurig werklozen in de bijstand echter stijgen. Het uitstroombeleid gaat daarom een steeds prominentere rol spelen in het debat over de herinrichting van de bijstandswet.

De hierboven genoemde ontwikkelingen verhogen de maatschappelijke en politieke druk op de sociale diensten en geven nieuwe richting aan de besluitvorming met betrekking tot de nieuwe bijstandswet. In de tussentijd krijgen de sociale diensten steeds meer taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen opgelegd. De invoeringen van de Verhaalsparagraaf, de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) zijn daarvan enkele voorbeelden. Ook blijft de juridische verfijning in de uitkeringssystematiek toenemen waardoor de complexiteit van de uitvoering vooralsnog niet wordt verminderd. In 1993 worden maar liefst 23 uitkeringsnormen geteld.

In de eerste helft van de jaren negentig komen de sociale diensten onder zware politieke en maatschappelijke druk te staan. Het in 1993 uitgevoerde onderzoek *Het recht op bijstand* onder leiding van de Commissie Van der Zwan stelt de kwaliteit van de uitvoering van de bijstand door sociale diensten sterk ter discussie. Naar aanleiding hiervan wordt kwaliteitsverbetering een centraal onderdeel van het bijstandsbeleid dat wordt verwerkt in de nieuwe bijstandswet. Vanaf dat moment wordt kwaliteitsverbetering ook op lokaal niveau een politiek issue.

Van ABW naar Abw

In 1994 wordt de nieuwe bijstandswet (Abw) aangenomen. In de nieuwe bijstandswet staan handhaving (fraudebestrijding), de poortwachterfunctie en het uitstroombeleid centraal. De uitkeringssystematiek wordt sterk vereenvoudigd en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstandswet wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. De decentralisatie van verantwoordelijkheden komt onder meer tot uiting in een groeiende financieel aandeel van de gemeenten in de uitvoeringskosten vanaf 1999 (inmiddels uitgesteld tot 2000).

De decentralisatie van de bijstand moet tot een grotere betrokkenheid van gemeenten leiden bij de uitvoering van de bijstand. Onderzoek in opdracht van de Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) naar de bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten vóór de invoering van de Abw in 1996 wijst uit dat, als gevolg van het maatregelenbeleid de betrokkenheid, eenzijdig is gericht op de kwaliteit van de rechtmatigheid[5]. Bovendien heeft de politieke bemoeienis met de uitvoering in veel gevallen een incidenteel en niet een structureel karakter. Doelmatigheid (in de zin van kostenbeheersing) en doeltreffendheid (in de zin van doelbereiking) zijn ondergeschoven kindjes.

De nieuwe bijstandswet wordt op 1 januari 1996 van kracht. De omzetting van de oude naar de nieuwe bijstandssystematiek trekt een zware wissel op sociale diensten in beleidsmatig, organisatorisch en operationeel opzicht. Grote sociale diensten als die in Amsterdam en Rotterdam trekken in negatieve zin de aandacht, omdat ze grote moeite hebben met de omzetting. Deze twee diensten, en vele andere met hen, kampen onder meer met problemen op het gebied van automatisering en de herinrichting van de organisatie.

De moeizame implementatie van de nieuwe bijstandswet maakt eens te meer duidelijk dat het functioneren van sociale diensten te wensen overlaat. Om sociale diensten te ondersteunen in hun ontwikkeling naar kwaliteitsverbetering wordt de Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) opgericht, in oktober 1997 voortgezet in de Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB). In samenwerking met de sociale diensten ontwikkelen LVO en TKB talloze produkten die

[5] Derks, E.S., K. van Esch, A. van der Lee, B. van Waveren, *Zicht op toezicht.* Moret Ernst & Young MC/Regioplan, LVO, Utrecht, 1996.

gericht zijn op het bevorderen van een bedrijfsmatige en planmatige uitvoering van de bijstand door gemeenten.

Een andere belangrijke taak van de TKB is het adviseren en coachen van sociale diensten bij het opzetten van 'verbetertrajecten' die gemeenten met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangaan. De verbetertrajecten zijn eind 1996 ingevoerd en getuigen van een veranderende filosofie binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de kwaliteit van de uitvoering te bevorderen. Indien een sociale dienst met een 'verbeterplan' kan aantonen dat zij op een structurele wijze de tekortkomingen in de uitvoering aan het wegwerken is, worden de tekortkomingen in de uitvoering zolang het traject loopt gedoogd. Als bij beëindiging de tekortkomingen inderdaad op een structurele wijze zijn opgelost, blijven financiële maatregelen vanuit het Rijk achterwege. Met de verbetertrajecten wil de Directie Toezicht ook op een meer faciliterende wijze sociale diensten tegemoet treden. De trajecten zijn zodanig opgezet dat gemeentebesturen in het proces van kwaliteitsverbetering een eigen verantwoordelijkheid moeten nemen voor het functioneren van de eigen sociale dienst. In 1997 en 1998 heeft ongeveer éénderde van de gemeenten behoefte gezien om de kwaliteit van het functioneren van de eigen sociale dienst door middel van een officieel verbetertraject te verbeteren. Tweederde van de gemeenten heeft deze mogelijkheid om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor het functioneren van de eigen sociale dienst, terecht of onterecht, (nog) niet benut.

Ook belangenorganisaties als de VNG en Divosa ondersteunen de sociale diensten met produkten als modelverordeningen en handreikingen.

Bestuurlijke betrokkenheid na de Abw

Onderzoek uit 1998 in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de bestuurlijke betrokkenheid na de invoering van de nieuwe bijstandswet, maakt duidelijk dat de aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering, onder meer door de verbetertrajecten, in vergelijking met de periode daarvoor, is toegenomen. Niettemin blijft de lokale politiek gefixeerd op rechtmatigheid, dat wil zeggen het voorkomen van financiële maatregelen[6]. Binnen de meeste sociale diensten vormt de rechtmatigheid daarom onverminderd het uitgangspunt in het proces van kwaliteitsverbetering. Slechts weinig gemeentebesturen investeren meer in de sociale dienst dan dat zij noodzakelijk achten, om de overgang van het oude naar het nieuwe bijstandsregime mogelijk te maken. De toenemende belangstelling voor doelmatigheid en doeltreffendheid wordt met name bij het management van sociale diensten en bij het Rijk aangetroffen. Het hier genoemde onderzoek maakt echter eveneens duidelijk

[6] Brande, B. van den, S. Küçükakin, R.C. van Waveren, *Eerstelijnstoezicht Ab.,* Ministerie van SZW, Den Haag, 1999.

dat binnen veel sociale diensten de condities nog niet goed genoeg zijn om tot kwaliteitsverbetering te komen.

Denken in kwaliteit
Onder invloed van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de TKB, VNG, Divosa en externe organisatie- en adviesbureaus wint het kwaliteitsdenken de laatste jaren terrein.

Zo kwalificeren de eerste sociale diensten zich voor de ISO-standaard en vinden ook andere kwaliteitsstandaarden, onder andere via DIVOSA, hun weg naar de sociale diensten. Daarnaast hebben er pilots over kwaliteitsborging plaatsgevonden en worden 'het systematisch toepassen van beleidscycli' en 'bedrijfsmatig werken' steeds vaker als norm voor de uitvoering gepropageerd.

De afgelopen jaren is een aantal initiatieven genomen om het proces van kwaliteitsverbetering te verbreden van rechtmatigheid naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Initiatieven om de doelmatigheid van sociale diensten meer inzichtelijk te maken, komen onder meer vanuit de TKB met de ontwikkeling sinds 1997 van een 'benchmark' en een 'productbegroting'[7]. Op het gebied van doeltreffendheid heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1996 het initiatief genomen om doeltreffendheid als kwaliteitscriterium nader te operationaliseren met het 'instrument doeltreffendheid'. De 'uitstroommodule' van dit instrument wordt inmiddels toegepast en de 'poortwachtersmodule' is in ontwikkeling[8].

Teneinde het kwaliteitsbeleid als een permanent onderdeel van de bedrijfsvoering van gemeenten en sociale diensten te waarborgen, wordt door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in samenwerking met DIVOSA, VNG en de TKB, gedacht aan de oprichting van een landelijke serviceorganisatie.

Recente ontwikkelingen
De invoering van de nAbw in 1996 heeft sterke impulsen gegeven aan het proces van decentralisatie. Deze ontwikkeling is onder andere zichtbaar in de veranderende toezichtsverhoudingen tussen Rijk en gemeenten. De gemeenten worden steeds meer gedwongen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de controle op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van

[7] Putte, J.Z.A.M. van der, J.H.G Sadelhoff, *Kwaliteit in productie. Model productbegroting voor sociale diensten*. TKB, Den Haag, 1998.

[8] Boorsma, S., K. van Esch, R.van Geuns, *Ontwikkeling toezichtsmodellen doeltreffendheid uitvoering ABW*, Ministerie van SZW, Den Haag 1997.
Ministerie van SZW, *Doeltreffendheid uitvoering Abw 1998. Uitstroombevordering en sociale activering,* Den Haag, *1998.*

de uitvoering. De implementatie van de single audit in 1999 kan hier niet los van gezien worden.

De decentralisatie van de bijstand is min of meer gelijk opgegaan met de decentralisatie naar gemeenten van talloze andere (sociale) beleidsterreinen zoals armoedebestrijding, zorg en welzijn. Gemeenten zijn in toenemende mate verantwoordelijk voor wat genoemd kan worden 'lokaal sociaal beleid', waar het bijstandsbeleid niet meer dan een onderdeel van vormt[9]. Dit betekent echter ook dat meer dan voorheen in de uitvoering van de bijstand rekening moet worden gehouden met de samenhang met andere beleidsterreinen.

Met de groei van verantwoordelijkheden en taken voor de gemeentebesturen krijgt de bestuurlijke dimensie steeds meer nadruk en worden (impliciet) hogere eisen gesteld aan de bestuurskracht van wethouders en de kwaliteit van het beleid. In de aansturing van het bijstandsbeleid en de sociale diensten komen gemeentebesturen daarom in toenemende mate voor keuzes te staan op strategisch, tactisch en operationeel gebied[10].

Door de veranderende bestuurlijke verhoudingen van de laatste jaren zien gemeentebesturen meer dan voorheen het belang in van betrokkenheid bij de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten.

2.3 Conclusie

De geschiedenis van de bijstandswet maakt duidelijk dat de bemoeienis van het Rijk met de bijstand tot aan het begin van de jaren negentig alleen maar toenam. Als gevolg hiervan nam de belangstelling van gemeentebesturen voor de uitvoering van de bijstand eerder af dan toe. Door de declaratierelatie met het Rijk (waarbij negentig procent van de uitvoeringskosten door het Rijk worden vergoed) waren gemeenten slechts beperkt financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Dit droeg niet bij aan de bestuurlijke betrokkenheid bij de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten. Prikkels om doelmatig en doeltreffend te werken ontbraken. Het feit dat Rijksconsulenten vooral aandacht hadden voor de rechtmatigheid van de uitvoering en het toezien op een doelmatige uitvoering tot het domein van de gemeenten behoort, heeft daaraan bijgedragen.

[9] Krogt, M. van der, P. van Lieshout, 'Convergentie tussen zorg en zekerheid', In: *Sociaal bestek.* Jaargang 60, Nr. 9, september1998, p. 7-13.

[10] Brande, B. van den, 'Externe strategie: samenwerking binnen verschuivende verhoudingen', in: *Kantelende werelden*. Congrespublikatie, Divosa, Utrecht,1996.

Met de decentralisatie van de Bijzondere Bijstand in 1991 is een ontwikkeling op gang gekomen, waarin de verantwoordelijkheid van gemeenten voor beleid en uitvoering (langzaam) is toegenomen. In dit proces van decentralisatie heeft de invoering van de nAbw in 1996 als een katalysator gefunctioneerd. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn drastisch toegenomen en dit heeft, al dan niet vrijwillig, tot een grotere betrokkenheid van gemeentebesturen bij het functioneren van sociale diensten en de kwaliteit van de uitvoering geleid.

De geschiedenis van de bijstand geeft derhalve een aantal belangrijke historische verklaringen voor het functioneren van sociale diensten. Tot de dominante verklaringen kunnen de centralisatietrend vanaf de jaren zestig en de decentralisatietrend vanaf de jaren negentig worden gerekend. Deze en andere verklaringen hebben echter een algemeen karakter en verklaren niet de huidige verschillen in het functioneren van afzonderlijke sociale diensten. In hoofdstuk 3 en 4 zal daarom dieper worden ingegaan op de factoren die de verschillen in het functioneren van sociale diensten kunnen verklaren.

3 TOETS OP DE HYPOTHESEN

3.1 Inleiding

Voordat de gesprekken hebben plaatsgevonden hebben wij op basis van literatuur- en documentenanalyse een viertal gespreksthema's geformuleerd waaraan vier hypotheses over het functioneren van sociale diensten ontleend konden worden. De gespreksthema's hebben betrekking op algemene onderwerpen waarin sociale diensten van elkaar kunnen verschillen.

In dit hoofdstuk geven wij allereerst per gespreksthema het door ons veronderstelde verband met het functioneren weer (de hypothese). Tegenover onze veronderstellingen plaatsen wij de onderzoeksresultaten. Op basis van deze vergelijking geven wij aan of we met onze hypothesen in de goede richting hebben gezocht met betrekking tot verklaringen voor de geconstateerde verschillen in het functioneren van sociale diensten.

3.2 Zakelijk en op afstand sturen

3.2.1 Toelichting

De eerste hypothese valt uiteen in twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de mate waarin de scheiding en verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen gemeentebestuur en uitvoering duidelijk is. Wij spreken hier over de mate waarin het gemeentebestuur de uitvoering op afstand en op een zakelijke manier aanstuurt. Het op afstand sturen is voor ons dus niet hetzelfde als het op afstand staan vanwege een ongeïnteresseerdheid in de uitvoering.

Zoals bekend, voeren gemeenten de Abw in medebewind met het Rijk uit en zijn beide verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering. Sinds begin jaren negentig doet zich een ontwikkeling voor waarin gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering van de bijstand en de vormgeving van het bijstandsbeleid. In de toekomst zal ook de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten toenemen. Op deze historische ontwikkeling zijn wij in hoofdstuk 2 dieper ingegaan.

Logisch gevolg van de toenemende gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand en het vormgeven van het bijstandsbeleid zou zijn dat gemeenten steeds meer belang hebben bij een adequate uitvoering en een adequaat beleid. Onze hypothese is dat dit belang gediend is met een duidelijker verdeling van de verantwoordelijkheden tussen ge-

meentebestuur en uitvoering. Een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling kan, vooral op cruciale momenten in de ontwikkeling van sociale diensten, nadelig zijn voor beslissingen die genomen moeten worden, en daarmee voor het functioneren van de dienst als geheel. Tot zo'n duidelijker verdeling kan gekomen worden door als gemeentebestuur de sociale dienst op afstand en op een zakelijke manier aan te sturen. Als een optimale zakelijke aansturing zien wij in dit verband een aansturing op basis van kwantitatieve prestatie- en dienstverleningsafspraken.

Het tweede deel van het eerste thema betreft de vraag waar bij gemeenten de beleidsvorming met betrekking tot de bijstand plaatsvindt (positionering): dichtbij de uitvoering of dichtbij het gemeentebestuur. Het gaat hierbij nadrukkelijk om strategische beleidsvorming. Bij strategisch beleid gaat het om vragen over het vormgeven van een lokaal sociaal beleid, het ontwikkelen van een integraal arbeidsmarktbeleid of misschien in de toekomst zelfs de vraag of de sociale dienst intern of extern verzelfstandigd moet worden. De praktijk leert dat in veel gemeenten de uitvoeringsorganisatie ook het strategische beleid ontwikkelt en het gemeentebestuur in dit proces een enigszins passieve rol speelt. De vraag is echter of dit de strategische beleidsontwikkeling ten goede komt. De uitvoering zal bijvoorbeeld, zeker in tijden waarin haar functioneren ter discussie staat, de neiging hebben de prioriteit te leggen bij de zorg voor de effectieve en efficiënte verstrekking van uitkeringen boven de zorg voor strategisch beleid. Dit kan tot gevolg hebben dat strategische beleidsontwikkeling niet goed van de grond komt. Daarnaast zal de uitvoering bijna per definitie ook bij strategische beleidsontwikkeling aan het eigen organisatiebelang denken. Het eigen organisatiebelang hoeft echter niet altijd parallel te lopen met het belang dat het gemeentebestuur bij het strategisch beleid heeft of zou moeten hebben.

Onze veronderstelling is dat een strategische beleidsvorming dicht bij het gemeentebestuur zowel de uitvoering als de beleidsvorming ten goede is gekomen of komt. Wij doelen hier op een situatie waarin een direct door het gemeentebestuur aangestuurde afdeling beleid op hoofdlijnen ontwikkelt, dat vervolgens verder door de afzonderlijke diensten, waaronder de sociale dienst, uitgewerkt wordt. Het belang van een centrale ontwikkeling van beleid op hoofdlijnen is dat de beleidsvorming op verschillende terreinen en van verschillende gemeentelijke onderdelen beter en op een eerder tijdstip op elkaar afgestemd wordt of kan worden. Beleid wint daardoor aan kracht. Dit belang wordt alleen maar groter nu gemeenten van het Rijk steeds meer ruimte (en verantwoordelijkheid) krijgen om lokaal (sociaal) beleid te voeren.

Ten slotte staat het op afstand en op een zakelijke manier sturen van de uitvoering door het gemeentebestuur niet los van een scheiding van waar de beleidsvorming plaatsvindt. Door meer op afstand en op een zakelijke manier te sturen creëert een gemeentebestuur als het

ware meer ruimte voor het besluitvormingsproces. En door als gemeentebestuur meer verantwoordelijkheid te nemen voor de beleidsontwikkeling kan het management (de uitvoering) zich meer toeleggen op de operationele bedrijfsvoering en dan vooral het verbeteren van de prestaties van de uitvoering.

3.2.2 Onderzoeksresultaten

- **Zakelijk en op afstand sturen**

In alle acht gemeenten is een formele scheiding aangetroffen tussen gemeentebestuur en uitvoering. De intensiteit waarmee het gemeentebestuur de uitvoering aanstuurt of dit de afgelopen jaren gedaan heeft loopt echter uiteen. Gemeenten verschillen, met andere woorden, van elkaar voor wat betreft de mate waarin het gemeentebestuur de uitvoering op afstand en op een zakelijke manier aanstuurt.

Binnen twee gemeenten met een zwak functionerende sociale dienst en binnen een gemeente met een goed functionerende sociale dienst bestond een situatie waarin de wethouder met een grote regelmaat direct intervenieerde in de uitvoering. Directe interventies vonden echter veelal plaats op basis van incidenten (bijvoorbeeld naar aanleiding van klagende burgers op het wethoudersspreekuur) en niet naar aanleiding van structurele tekortkomingen. Een totaalvisie op het functioneren van sociale diensten ontbrak bij hen. Twee andere, redelijk tot goed functionerende, sociale diensten hebben al sinds langere tijd een gemeentebestuur dat, zeker in vergelijking met de andere zes onderzoeksgemeenten, de uitvoering op afstand en op een zakelijke manier aanstuurt. De overige drie gemeenten nemen op dit punt 'tussen-posities' in.

In drie onderzoeksgemeenten, waaronder twee met een zwak functionerende sociale dienst, is de bestuurlijke aansturing duidelijk aan het veranderen. De besturen in deze gemeenten proberen steeds meer op hoofdlijnen te sturen en met het management van hun sociale diensten tot objectief meetbare prestatieafspraken te komen over het uitvoeren van de bijstandswet. De mate waarin en de snelheid waarmee deze verandering zich voordoet is onder meer afhankelijk van de verantwoordingsinformatie die het management aan het gemeentebestuur kan leveren. Het gemeentebestuur moet er zeker van kunnen zijn dat het management de afspraken waar maakt. Bestaat deze zekerheid vanwege een ondoorzichtige uitvoeringssituatie niet dan is het op afstand sturen een hoog politiek risico voor de betrokken bestuurder. In één van de onderzoeksgemeenten waar dit zich voordoet, heeft de wethouder er voor gekozen voorlopig nog 'bovenop' de uitvoering te blijven zitten. De sociale dienst moet eerst meer inzicht kunnen bieden in de geleverde prestaties.

Het niet hebben of kunnen genereren van adequate management- en bestuursinformatie is ook van invloed op de mogelijkheden om als gemeentebestuur de uitvoering zakelijker en dus meer op afstand te sturen. Voor een zakelijker aansturing is het noodzakelijk dat de informatievoorziening van een sociale dienst het mogelijk maakt om tot meer objectief meetbare prestatieafspraken te komen. Bij een gebrekkige of onderontwikkelde informatievoorziening zal het niet mogelijk zijn om het gemeentebestuur inzicht te bieden in het wel of niet halen van de prestatieafspraken. In de praktijk blijkt dat in bijna alle gemeenten de informatievoorziening lange tijd weinig aandacht heeft gehad.

- **Positionering van de beleidsfunctie**

In alle acht onderzoeksgemeenten vindt zowel de operationele, tactische en strategische beleidsontwikkeling door of dicht bij de uitvoering plaats. Wethouders zijn daar wel altijd op één of andere manier bij betrokken maar zijn zelden initiërend. Dit was zeker het geval in de periode voor invoering van de nieuwe bijstandswet (1996). Nadien is de bestuurlijke belangstelling voor de bijstand wel toegenomen. Voor de beleidsvorming betekent dit dat een aantal wethouders uit ons onderzoek kernpunten hebben geformuleerd waarop zij politiek willen 'scoren'. Veelal betreft het initiatieven op het terrein van de armoedebestrijding en (sociale) activering van langdurig werklozen. Ten slotte blijkt de bestuurlijke betrokkenheid bij beleidsvorming in kleine gemeenten beperkter dan in de grotere gemeenten.

Respondenten geven aan dat de mate waarin sociale diensten eigen beleid ontwikkelen afhankelijk is van de kwaliteit van de uitvoering. In tijden waarin het functioneren van de sociale dienst ter discussie staat, ligt de prioriteit namelijk bij een effectieve en efficiënte verstrekking van uitkeringen en minder bij de ontwikkeling van het beleid. Of beleidsvorming dicht bij de uitvoering of dicht bij het gemeentebestuur plaatsvindt, maakt dan geen verschil.

De organisatie van de beleidsvorming binnen de sociale diensten is nog niet in alle onderzoeksgemeenten uitgekristalliseerd. In de kleine gemeenten vindt de beleidsvorming veel dichter bij de uitvoering plaats dan in de grotere gemeenten. Volgens respondenten van de kleine gemeenten heeft dit als voordeel dat beleid altijd uitvoerbaar is. Binnen de grotere gemeenten is vaak een aparte afdeling verantwoordelijk voor het beleid. In één gemeente denkt men er over om de beleidsvorming op een hoger niveau binnen de sector, waartoe de afdeling sociale zaken behoort, te laten plaatsvinden. Dit om verkokering van het beleid te voorkomen. Ten slotte zijn wij in geen van de gemeenten aparte beleidsafdelingen tegengekomen die bijvoorbeeld onder directe aansturing van een wethouder staan.

Op de vraag of beleidsvorming dicht bij de uitvoering nadelig is voor de (kwaliteit van de) beleidsvorming, hebben alle respondenten min of meer ontkennend geantwoord. Het grote

voordeel van de huidige situatie is dat het ontwikkelde beleid goed uitvoerbaar is. Aan een beleidsontwikkeling op een grote afstand van de uitvoering (bijvoorbeeld in de vorm van een sterke secretarie) kleeft volgens een aantal respondenten wel het risico van onuitvoerbaarheid en politieke opportuniteit. Wat wel belangrijk wordt gevonden is een wethouder met een eigen visie op ontwikkelingen in het veld. Deze visie kan door de uitvoering vervolgens vertaald worden in concreet beleid. Een politieke visie geeft de uitvoering op strategisch niveau sturing. De stap, dat voor het ontwikkelen van een visie mogelijk een aparte afdeling nodig is, maken respondenten echter niet.

3.2.3 Conclusies met betrekking tot hypothese 1

Om tot een conclusie te komen met betrekking tot de eerste hypothese hebben we onze bevindingen in de praktijk in een schema geplaatst (schema 2). De bevindingen zijn afgezet tegen de mate van functioneren van de sociale diensten in de acht onderzoeksgemeenten.

Schema 2: bevindingen met betrekking tot hypothese 1.

		Mate waarin het gemeentebestuur de sociale dienst op een zakelijke manier heeft aangestuurd[1]	Mate waarin het gemeentebestuur de sociale dienst op afstand heeft aangestuurd	Waar vindt beleidsvorming plaats
Goed functionerende sociale diensten	A	Redelijk	Gering	Bij de uitvoering
	B	Gering	Gering	Bij de uitvoering
	C	Groot	Groot	Bij de uitvoering
Matig functionerende Sociale diensten	D	Gering	Matig	Bij de uitvoering
	E	Redelijk	Groot	Bij de uitvoering
Zwak functionerende Sociale diensten	G	Gering	Gering	Bij de uitvoering
	H	Gering	Matig	Bij de uitvoering
	I	Gering	Groot	Bij de uitvoering

[1] Op basis van hun bevindingen hebben de onderzoekers hierover een oordeel geveld. Dit geldt ook voor de mate waarin het gemeentebestuur de dienst op afstand heeft aangestuurd

De inhoud van schema 2 maakt duidelijk dat er indicaties zijn voor een verband tussen een zakelijke aansturing en het functioneren van sociale diensten. Zwak functionerende sociale diensten kennen zonder uitzondering een geringe zakelijke aansturing. De op moment van onderzoek goed functionerende sociale diensten vertonen, met uitzondering van gemeente B, een redelijk tot grote mate van zakelijk sturen.

De aanwijzingen voor een verband tussen het functioneren van sociale diensten en de mate waarin het gemeentebestuur de sociale dienst de afgelopen jaren op afstand heeft aangestuurd zijn zwak. Een geringe afstand blijkt geen beletsel te hoeven zijn voor goed functioneren mits de relatie maar zakelijk is.

Er kan geen verband worden aangenomen tussen de mate waarin de strategische beleidsvorming dichter dan wel verder weg bij de uitvoering plaatsvindt en het functioneren van de sociale dienst. Dit komt doordat in alle gemeenten ook de strategische beleidsvorming dicht bij de uitvoering plaatsvindt. In dit verband geven managers van sociale diensten aan, ook niet terug te willen naar het oude secretariemodel. Dit vanwege de angst voor het (weer) ontstaan van een kloof tussen het beleid en de uitvoering met alle nadelige gevolgen van dien voor het functioneren van sociale diensten.

3.3 Verwevenheid

3.3.1 Toelichting

De tweede hypothese betreft de mate van organisatorische en infrastructurele verwevenheid (afhankelijkheid) van de sociale dienst met de rest van het gemeentelijk apparaat en de invloed die dat heeft op het functioneren.

Met organisatorische en infrastructurele verwevenheid van sociale diensten bedoelen wij een situatie waarin (het management van) sociale diensten afhankelijk is van andere onderdelen binnen het gemeentelijk apparaat voor diverse middelen. Het gaat dan om de levering van bepaalde diensten, bijvoorbeeld op het terrein van personeelszaken en informatietechnologie. Cruciaal voor het management is het kunnen beschikken over een eigen budget dat, binnen het mandaat, naar eigen inzichten kan worden ingezet om de kwaliteit van het functioneren van de eigen organisatie te waarborgen of te verbeteren.

De hypothese van de organisatorische en infrastructurele verwevenheid van sociale diensten is sterk verbonden met de invoering van het sectorenmodel door gemeenten aan het begin

van de jaren negentig. Sociale diensten werden onderdeel van een sector en de middelenfuncties werden binnen het gemeentelijk apparaat geherpositioneerd.

Wij veronderstelden bij de start van ons onderzoek een verband tussen de organisatorische verwevenheid van sociale diensten en de kwaliteit van het functioneren. Een grotere verwevenheid van sociale diensten beperkt de handelingsvrijheid van het management en ondergraaft de mogelijkheid om slagvaardig en snel te reageren op signalen uit de uitvoering. Op beslissende momenten voor het functioneren kan het management (te) afhankelijk zijn van de belangen en voorkeuren van andere afdelingen binnen het gemeentelijk apparaat. Vertaald naar het concernmodel betekent dit dat zij die integraal verantwoordelijk zijn voor het functioneren van een sector of een sectoronderdeel, door de manier waarop het concernmodel geïmplementeerd is, onvoldoende gefaciliteerd zijn om deze verantwoordelijkheid waar te maken.

3.3.2 Onderzoeksresultaten

Vanaf het begin van de jaren negentig is het ambtelijk apparaat in alle acht onderzoeksgemeenten gereorganiseerd naar het sectorenmodel. Het concernmodel is echter niet in alle gemeenten op een identieke wijze ingevoerd of vormgegeven. Ook is de reorganisatie van het ambtelijk apparaat nog niet overal afgerond.

In één van de acht gemeenten is de sociale dienst een zelfstandige sector gebleven binnen het gemeentelijke concern. In de andere gemeenten wordt de bijstandswet uitgevoerd door een afdeling die onderdeel uitmaakt van een grotere sector. Het betreft dan vaak sectoren waarin ook de andere gemeentelijke maatschappelijke taken zijn vormgegeven. Binnen deze sectoren moe(s)ten de afdelingen die de bijstandswet uitvoeren bepaalde middelen delen met andere afdelingen binnen de sector of liggen bepaalde middelenfuncties zelfs buiten de eigen sector.

Uit ons onderzoek blijkt dat juist de zwak of zwakker functionerende sociale diensten voor hun middelen afhankelijker van andere afdelingen waren of dat nog steeds zijn, dan de goed of beter functionerende diensten. Bij een sociale dienst die de afgelopen jaren over de hele linie goed functioneerde was de verweving geminimaliseerd doordat zij zelfstandig de beschikking had over veel van de middelenfuncties en een eigen, binnen de marges van het mandaat, vrij besteedbaar budget. Het sociale dienstmanagement in deze gemeente gaf aan dat het hebben van een eigen budget als voordeel heeft dat je naar eigen inzicht kunt ‘schuiven’ met het geld.

Het management van alle vijf zwak of matig functionerende sociale diensten gaven in de gesprekken vaak aan dat de grote organisatorische en infrastructurele verwevenheid van hun diensten van invloed is geweest op de daadkracht van het management. Om snel en adequaat te reageren is het hebben van een eigen budget of het zelfstandig kunnen beschikken over middelen van groot belang. Vooral de functies P&O en automatisering zijn door de respondenten van deze gemeenten genoemd als zaken waarover zij, naar hun mening onterecht, niet zelfstandig kunnen beschikken. Het management in één van de gemeenten geeft zelfs aan om die reden weer terug te willen naar de oude zelfstandige sociale dienst. De wethouders van twee van deze vijf gemeenten waren echter van mening dat dezelfde managementvrijheid ook door middel van duidelijke afspraken over het gebruik van middelen gerealiseerd kon worden.

Zoals reeds eerder aangegeven, wordt de bijstandswet in zeven van de acht onderzoeksgemeenten uitgevoerd door een afdeling die onderdeel uitmaakt van een grotere sector. Binnen dit verband onderscheidt de sociale dienst zich (vaak) van de andere afdelingen door haar sterk logistiek gerichte proces. Vaak ook is de afdeling sociale zaken in personeelsomvang de grootste afdeling binnen de sector. Deze afwijking van de andere afdelingen binnen de sector heeft natuurlijk ook gevolgen voor het middelengebruik van de afdeling. Andere afdelingen binnen de sector kunnen dit als bedreigend ervaren en in hardere concurrentie gaan om de middelen. In één grote onderzoeksgemeente doet zich zo'n situatie duidelijk voor.

In alle middelgrote en grote onderzoeksgemeenten doet zich nu een ontwikkeling voor waarin het management van afdelingen en sectoren meer faciliteiten krijgen om hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van hun taken te nemen. De middelenfuncties komen met andere woorden meer op het niveau van het integraal verantwoordelijke management te liggen. Zo had een zwak functionerende sociale dienst in een grote gemeente tot voor enkele jaren niet eens een eigen management. Sinds een aantal jaren is er echter wel een eigen management en is er bovendien een eigen bedrijfsbureau opgericht. De sociale dienst in een andere gemeente is zelfs (tijdelijk) buiten de sector geplaatst en het betrokken management heeft nu ook een eigen budget tot zijn beschikking. Wel dient hier te worden vermeld dat het gaat om een uitzonderlijke situatie. De bij de grote en middelgrote gemeenten gesignaleerde afname in de organisatorische en infrastructurele verwevenheid van de sociale dienst met andere onderdelen binnen het gemeentelijk apparaat doet zich in de drie kleine gemeenten niet voor. De vraag is of deze sociale diensten gezien hun grootte daar ooit uitzicht op hebben.

3.3.3 Conclusies met betrekking tot hypothese 2

Ook met betrekking tot deze tweede hypothese hebben wij onze bevindingen in een schema geplaatst (schema 3).

Schema 3: bevindingen met betrekking tot hypothese 2.

		Mate waarin sociale dienst organisatorisch en infrastructureel in de afgelopen jaren verweven is met andere onderdelen binnen het gemeentelijk apparaat voor de levering van bepaalde middelen[2].
Goed functionerende sociale diensten	A	Groot
	B	Klein/Matig
	C	Klein
Matig functionerende Sociale diensten	D	Groot
	E	Groot
Zwak functionerende Sociale diensten	G	Groot
	H	Groot
	I	Groot

Op basis van de inhoud van bovenstaand schema mag een verband verondersteld worden tussen het functioneren van sociale diensten en de mate waarin diensten organisatorisch en infrastructureel verweven zijn met de rest van het gemeentelijk apparaat. Twee van de drie goed functionerende sociale diensten zijn namelijk slechts in beperkte mate verweven met de rest van het gemeentelijk apparaat. De matig tot zwak functionerende sociale diensten zijn daarentegen veel sterker verweven.

Uitzondering is de sociale dienst in gemeente A. Deze sociale dienst is namelijk sterk verweven met de rest van het gemeentelijk apparaat maar behoort wel tot de goed functionerende sociale diensten.

De mate van verwevenheid van sociale diensten, en daarmee de verdeling van verantwoordelijkheden en middelen, is terug te voeren op de manier waarop gemeenten het sectorenmodel hebben ingevoerd. In een aantal gemeenten is het sectorenmodel namelijk niet consequent

[2] Op basis van hun bevindingen hebben de onderzoekers hierover een oordeel geveld.

doorgevoerd. Het management is wel integraal verantwoordelijk gemaakt maar heeft de middelen en bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid te nemen niet (direct) of onvolledig toebedeeld gekregen.

3.4 De beleidscyclus

3.4.1 Toelichting

Aan de derde hypothese ligt de gedachte ten grondslag dat bedrijven, overheden en publieke instellingen die werken met een systematische cyclus van planning, uitvoering, evaluatie en bijsturing (de beleidscyclus) beter functioneren dan zij die dat niet doen. De beleidscyclus stelt het gemeentebestuur en het management in staat om op een gestructureerde en weloverwogen wijze tot een betere beheersing van (bedrijfs-)processen te komen. Tegenover een dergelijke systematische manier van werken staat een handelswijze die ad hoc van karakter is, op incidenten reageert en structuur ontbeert.

In deze paragraaf wordt de veronderstelling getoetst dat het integraal en systematisch toepassen van de beleidscyclus binnen gemeenten en sociale diensten tot een betere kwaliteit van het functioneren van sociale diensten leidt. Integraal wil zeggen dat de aansturing van de bijstand aan de hand van een systematische beleidscyclus op alle niveaus ingang heeft gevonden. Het systematisch werken met een beleidscyclus wil zeggen dat er telkens een consequente en gestructureerde koppeling wordt gemaakt tussen de afzonderlijke schakels van de beleidscyclus: plan (beleid), uitvoering, evaluatie en bijsturing.

Gemeenten zijn in ieder geval wettelijk verplicht om met twee beleidscycli te werken. De gemeentewet schrijft hen de begrotingscyclus voor en uit artikel 118 van de Abw vloeit de bijstandscyclus voort. In de begrotingscyclus staan (uiteraard) de allocatie van middelen en verantwoording van uitgaven centraal. Art. 118 van de Abw vereist dat sociale diensten jaarlijks een beleidsplan en een beleidsverslag opstellen. In deze plannen en verslagen zijn het handhavingsbeleid (fraudebestrijding), heronderzoeksbeleid en uitstroombeleid de verplichte onderdelen.

Het is echter ook mogelijk dat gemeenten en sociale diensten ook op andere terreinen (meer in algemene zin) met een beleidscyclus werken. Zo kan bijvoorbeeld het personeels- en automatiseringsbeleid binnen de sociale dienst worden vormgegeven aan de hand van een beleidscyclus. Gemeenten en sociale diensten zijn hier echter niet toe verplicht. In het kader van kwaliteitsverbetering zien wij ook op deze terreinen het werken met een systematische beleidscyclus als een belangrijke voorwaarde.

3.4.3 Onderzoeksresultaten

In het nu volgende wordt voor alle afzonderlijke schakels van de beleidscyclus nagegaan in hoeverre het concept van de beleidscyclus integraal en op een systematische wijze ingang heeft gevonden bij gemeenten en sociale diensten. Hierbij maken wij onderscheid tussen de begrotingscyclus, de artikel 118-cyclus en niet wettelijk verplichte cycli.

- **Plan**

De eerste schakel van de beleidscyclus krijgt binnen de begrotingscyclus vorm door het opstellen van een begroting van uitgaven en inkomsten voor het volgende jaar. De begroting legt de allocatie van middelen vast binnen een gemeente en is daardoor een belangrijk instrument in het aansturen van gemeentelijke organisaties, waaronder de sociale dienst. De bestuurlijke besluitvorming ten aanzien van de bijstand in het kader van de begrotingscyclus is per definitie financieel van aard en heeft daardoor in de meeste gevallen een weinig inhoudelijk karakter.

Artikel 118 van de Abw vereist dat sociale diensten jaarlijks een beleidsplan opstellen. In dit beleidsplan moeten zij aandacht besteden aan het handhavingsbeleid (fraudebestrijding), heronderzoeksbeleid en uitstroombeleid. Van deze wettelijke bepaling gaat de suggestie uit dat gemeenten verplicht zijn om uitvoering aan de bijstand vorm te geven aan de hand van een systematische beleidscyclus. Het tegendeel blijkt echter waar te zijn. De beleidsplannen van de onderzoeksgemeenten zijn in vrijwel alle gevallen nog maar zwak ontwikkeld en krijgen vaak minder aandacht dan de gemeentelijke begroting. De beleidsplannen bevatten bijvoorbeeld in de regel weinig concrete plannen voor het komende jaar en deze plannen hebben dan, indien aanwezig, een overwegend kwalitatief karakter. De in veel gevallen gebrekkige informatievoorziening binnen sociale diensten speelt hierbij een belangrijke rol.

De aanwezigheid van beleidscapaciteit blijkt van invloed te zijn op het ‘inhoud’ kunnen geven aan het artikel 118-beleidsplan. Kleinere gemeenten gaan bijvoorbeeld vaak mank aan een gebrek aan beleidscapaciteit. Overigens zijn het niet alleen ‘de kleintjes’ die klagen over capaciteitsgebrek. Zelfs een goed functionerende sociale dienst uit ons onderzoek klaagt hierover. Het gebrek aan fte’s is volgens de respondenten van deze gemeenten van invloed op de slagkracht van het beleid.

Met de invoering van de nAbw (decentralisatie) is de beleidsvorming belangrijker geworden. Veel sociale diensten waren daar bij invoering van de nAbw echter niet voldoende voor uitgerust. Deze diensten zijn afhankelijk van de toevallige aanwezigheid van individuele medewerkers die over de kwaliteit blijken te beschikken om beleid te formuleren en op te schrij-

ven. Zo schreef de controleur van de sociale dienst in een middelgrote gemeente het officiële verbeterplan en schrijft in een kleine gemeente het hoofd van de sociale dienst samen met een administratieve medewerker alle beleidsstukken. De afhankelijkheid van dit soort toevallige omstandigheden maakt de kwaliteit van het beleid en daarmee het functioneren van de sociale dienst kwetsbaar. In een middelgrote en een grote gemeente beschikt de sociale dienst inmiddels over een eigen beleidsafdeling, terwijl andere diensten bezig zijn een beleidsafdeling op te zetten.

Voor andere aspecten van de bedrijfsvoering van sociale diensten worden veel minder vaak formele plannen opgesteld. Met betrekking tot het automatiseringsbeleid bijvoorbeeld zijn wij slechts in één onderzoeksgemeente een officieel document tegengekomen waarin werd nagegaan waaraan een nieuw aan te schaffen automatiseringspakket zou moeten voldoen.

- **Uitvoering**

Bij de tweede schakel van een beleidscyclus, de uitvoering, dienen de plannen gerealiseerd te worden. Wij maken bij de beschrijving van deze schakel geen onderscheid naar de verschillende beleidscycli.

Bij de uitvoering van plannen is een correcte vertaling van de plannen naar de uitvoering essentieel. Dit blijkt echter in de praktijk een heel ander verhaal te zijn. In vijf van de acht gemeenten geven respondenten aan hierbij problemen te ondervinden of dit in ieder geval als een probleem ondervonden te hebben. Hierbij speelt onder andere de positionering van de beleidsmakers een rol. Ook blijkt dat plannen niet altijd (correct) vertaald worden in werkinstructies.

In de voorgenoemde gemeenten is recentelijk in de vertaling van beleid in de uitvoering (onder meer onder invloed van verbetertrajecten) wel verbetering gekomen, maar blijft de verbinding in deze gemeenten een broos karakter behouden en is gevoelig voor iedere nieuwe crisissituatie. De vijf betrokken gemeenten behoren tot de matig tot zwak presterende sociale diensten. De beter presterende sociale diensten daarentegen weten de link tussen beleid en uitvoering beter te leggen.

- **Evaluatie**

Bij de derde schakel van een beleidscyclus, de evaluatie, dient achteraf vastgesteld te worden of de plannen voor een bepaald jaar gerealiseerd zijn.

Binnen de begrotingscyclus wordt de evaluatie vormgegeven door het opstellen van een financieel jaarverslag. In dit verslag moeten in ieder geval de financiële plannen uit de begroting afgezet worden tegen de realisatie van deze plannen. Eventuele verschillen moeten in het verslag aangeduid worden. Er worden wettelijke eisen gesteld aan het jaarverslag en een accountant moet er een getrouwheidsverklaring over afgeven. Veelal bevatten deze jaarverslagen uitsluitend financiële gegevens over de uitvoering van de bijstand en wordt hier niet inhoudelijk op ingegaan.

Artikel 118 van de Abw vereist dat sociale diensten jaarlijks ook een beleidsverslag opstellen. Ook voor deze verplichte beleidsplannen geldt, net als voor het verplichte beleidsplan, dat zij doorgaans nog maar zwak ontwikkeld zijn en minder aandacht krijgen dan het financiële jaarverslag. Niet in alle verslagen wordt bijvoorbeeld ingegaan op de daadwerkelijke realisatie van plannen uit het betrokken jaar opgestelde beleidsplan. Een kwantitatieve vergelijking tussen plannen en realisatie ontbreekt nog vaker. Hetgeen natuurlijk ook verband houdt met het ontbreken van kwantitatieve doelstellingen in het beleidsplan. De vaak gebrekkige informatievoorziening binnen sociale diensten speelt ook hier een belangrijke rol.

Op andere aspecten van de bedrijfsvoering van sociale diensten zijn wij nauwelijks formele evaluaties van plannen tegengekomen. Wel wordt regelmatig in de managementrapportages aandacht besteed aan doelrealisatie met betrekking tot plannen over andere aspecten van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld met betrekking tot het personeelsbeleid en veranderingen in de organisatie.

Met betrekking tot de verbeterplannen zijn gemeenten verplicht om op van te voren vastgestelde ijkmomenten de doelrealisatie van deze plannen vast te stellen. Vijf onderzoeksgemeenten zijn zo'n verbetertraject aangegaan. Deze gemeenten hebben zich mede daardoor ook genoodzaakt gevoeld om te investeren in de informatievoorziening binnen hun organisatie.

Los van het gegeven dat binnen een beleidscyclus geëvalueerd moet worden, zou de behoefte van bestuurders aan informatie over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van de bijstand bezien kunnen worden. Bestuurders worden namelijk steeds verantwoordelijker voor het functioneren van hun sociale dienst. Deze verantwoordelijkheid is met de totstandkoming van de nAbw toegenomen. Met de invoering van deze wet zijn namelijk ook de verantwoordelijkheden op het gebied van toezicht voor een groot deel overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Dit betekent dat bestuurders zich steeds nadrukkelijker achteraf zullen moeten verantwoorden over de uitvoering van de bijstand in hun gemeenten. Hiervoor hebben zij dus adequate bestuursinformatie nodig. Het onderzoek maakt duidelijk dat wethouders nog niet echt invulling geven aan deze verantwoordelijkheid en

sociale diensten nog maar weinig nagedacht hebben over welke informatie hier eventueel voor nodig is. Of dit terecht is, is echter de vraag. De decentralisatie van het toezicht in de bijstand heeft namelijk de vorming van *eerstelijnstoezicht* door gemeenten en *tweedelijnstoezicht* door het Rijk als einddoel.

- **Bijsturing**

Bijsturing is de laatste schakel van een beleidscyclus. Op basis van de uitkomsten van een evaluatie kan de uitvoering (de realisatie van plannen) worden bijgestuurd. Ook bij de beschrijving van deze schakel maken wij geen onderscheid tussen de verschillende beleidscycli.

Slechts twee gemeenten zijn in staat om op een enigszins systematische wijze de stap te zetten van evaluatie naar (bij)sturing. Wie op wat bijstuurt is een kwestie van mandaat en delegatie. In gemeenten waar bevoegdheden in hoge mate zijn gedelegeerd aan de sociale dienst neemt het management de directe bijsturing voor zijn rekening en stuurt het gemeentebestuur op hoofdlijnen. In alle gemeenten is een hoge mate van formele delegatie van bevoegdheden aan het management van de sociale dienst waar te nemen.

Op die terreinen waar het gemeentebestuur stuurt is dit meestal weinig structureel en vindt het plaats naar aanleiding van incidentele gebeurtenissen als nieuwe wet- en regelgeving of negatieve signalen uit de uitvoering. Door het ad hoc karakter is de aansturing weinig systematisch en voornamelijk defensief van karakter.

Managementrapportages (maraps) zijn een instrument om de uitvoering (tussentijds) bij te sturen. Gedurende het lopende jaar wordt nagegaan in welke mate een sociale dienst op 'schema' ligt bij het realiseren van haar plannen. Gemeenten verschillen sterk van elkaar voor wat betreft de inhoud die zij aan deze maraps geven en daarmee de mogelijkheid om op basis daarvan de uitvoering tussentijds bij te sturen. De inhoud die aan een marap gegeven kan worden is afhankelijk van de kwaliteit van de informatievoorziening binnen gemeenten.

Tenslotte
Wij zijn hierboven voor alle schakels van de beleidscyclus nagegaan hoe integraal gemeenten en sociale diensten met dit instrument werken. Met betrekking tot het werken met de niet wettelijk verplichte beleidscycli willen wij echter nog wel een belangrijke kanttekening plaatsen. Uit ons onderzoek blijkt dat niet in alle gemeenten en sociale diensten die zeggen ook op andere terreinen met een beleidscyclus te werken, dit op een geformaliseerde manier doen. Aan- en bijsturing vindt hier meer op een informele manier plaats en beleidscyclus is ook zodanig vormgegeven.

In één van de drie kleine gemeente worden bijvoorbeeld in het wekelijkse overleg tussen de wethouder en het hoofd van de sociale dienst de lopende zaken geëvalueerd en zonodig bijgestuurd. Dit overleg wordt door beide personen als uitermate effectief ervaren en de sociale dienst van deze gemeente behoort inderdaad tot de beter functionerende diensten in dit onderzoek. Een dergelijke informele praktijk is echter niet vrij van risico's. Gezien het gepersonifieerde karakter van de relatie tussen gemeentebestuur en de uitvoering moet het tussen de actoren wel 'klikken'. Dit was in het verleden niet altijd het geval en gaf aanleiding tot problemen. Een bijkomend nadeel is dat een dergelijke wijze van aansturing (democratisch) weinig controleerbaar en vanuit het perspectief van kwaliteit bovenal kwetsbaar is.

Ook komt het voor dat gemeenten wel een systematische begrotingscyclus kennen maar geen systematische bijstandscyclus. In deze gevallen verdringt de begrotingscyclus de bijstandscyclus aangezien de laatste in deze gemeenten min of meer als overbodig wordt beschouwd.

3.4.4 Conclusies met betrekking tot hypothese 3

Onze bevindingen met betrekking tot hypothese 3 hebben wij in een schema geplaatst (schema 4).

Schema 4: bevindingen met betrekking tot hypothese 3.

		Mate waarin de beleidscyclus integraal wordt toegepast	Moment van aanvang
Goed functionerende sociale diensten	A	Redelijk	Voor de nAbw
	B	Zwak	Recent
	C	Goed	Voor de nAbw
Matig functionerende Sociale diensten	D	Zwak	Recent
	E	Redelijk/Goed	Voor de nAbw
Zwak functionerende Sociale diensten	G	Zwak	Recent
	H	Zwak	Recent
	I	Zwak	Recent

De inhoud van bovenstaand schema maakt duidelijk dat een duidelijk verband ontbreekt tussen de mate waarin de beleidscyclus integraal wordt toegepast in een gemeente en het functioneren van sociale diensten. Ook ontbreekt een verband tussen het moment waarop diensten beleidscycli hebben ingevoerd en functioneren.

Het algemene beeld is dat gemeentebesturen en sociale diensten vooral consequent gebruik maken van de wettelijke begrotingscyclus. Aan de verplichte cyclus op basis van artikel 118 van de Abw geven gemeenten veelal uitsluitend formeel inhoud. In meer algemene zin wordt binnen sociale diensten nog nauwelijks aan de hand van een beleidscyclus gewerkt.

De kwaliteit van de managementinformatie blijkt een cruciale randvoorwaarde te zijn voor het succesvol implementeren van en inhoud geven aan beleidscycli. Sociale diensten waar de interne informatievoorziening zwak ontwikkeld is, kunnen moeilijk koppelingen aanbrengen tussen beleid (plan), uitvoering, evaluatie en bijsturing.

3.5 Bedrijfsmatig werken

3.5.1 Toelichting

De te toetsen hypothese in deze paragraaf luidt dat de omslag naar bedrijfsmatig werken die sociale diensten (vroeg of laat) in de jaren negentig hebben gemaakt bijdraagt aan een beter functioneren.

Het streven naar vergroting van de efficiency en de effectiviteit van de uitvoering is in de jaren negentig ook een centraal thema bij overheden en publieke organisaties. In het streven naar een doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid wordt aan ‘bedrijfsmatig werken’ een sleutelfunctie toegekend.

Onder het begrip bedrijfsmatig werken worden in de praktijk uiteenlopende organisatie- en managementconcepten geschaard. In dit onderzoek verstaan wij onder bedrijfsmatig werken in ieder geval de volgende aspecten:
1. sturing op hoofdlijnen door het management;
2. decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden zo diep mogelijk in de organisatie;
3. de aanwezigheid van een systeem van planning en control op operationeel niveau;
4. resultaatgericht werken op basis van prestatienormen.

De aspecten van monitoring, beheersing en aansturing en de hierboven genoemde voorwaarde van een systeem van planning en control (punt 3) maakt duidelijk dat bedrijfsmatig werken nauw verbonden is met het werken aan de hand van een systematische beleidscycli (hypothese drie). De punten 1 en 2 gaan uit van dezelfde mechanismen die respectievelijk aan de hypothese 1 en 2 ten grondslag liggen. Het gaat bij bedrijfsmatig werken echter om aspecten binnen de sociale dienst, terwijl het bij hypothesen 1 en 2 juist gaat om aspecten buiten de sociale dienst. Bij deze hypothesen gaat het namelijk om de manier waarop de sociale dienst

door het gemeentebestuur wordt aangestuurd en om de verwevenheid van de sociale dienst met de rest van het gemeentelijk apparaat.

3.5.2 Onderzoeksresultaten

In het nu volgende gedeelte worden de verschillende aspecten van bedrijfsmatig werken getoetst op de mate waarin ze bijdragen aan goed functioneren van sociale diensten.

- **Sturing op hoofdlijnen door het management**

Het sturen op hoofdlijnen door het management zien wij als een noodzakelijkheid om effectief leiding te geven aan organisaties. Naarmate het management zich meer met details (moet) bezighouden, komt deze effectiviteit in gevaar. Bij aansturing op details is de 'span of control' van het management namelijk veel beperkter. Wij gaan er vanuit dat het voor het management onmogelijk en onwenselijk is om zich zowel op hoofdlijnen als op details met de uitvoering te bemoeien. Net als dat het gemeentebestuur zich moet opstellen als opdrachtgever naar het management van de sociale dienst, dient het management de werkvloer zakelijk en op afstand (maar niet afstandelijk) aan te sturen.

Ook in de praktijk blijkt dat de mate waarin op hoofdlijnen wordt gestuurd in de eerste plaats bepaald wordt door de schaalgrootte. Hoe kleiner de schaal hoe meer er wordt aangestuurd op details. Vooral in de kleine sociale diensten houdt het management zich direct bezig met operationele zaken. Dit is vaak een kwestie van capaciteit. Als deze beperkt is moet ook het management directe productie draaien. Sturing op hoofdlijnen is dan een moeizame zaak maar hoeft niet te betekenen dat er minder bedrijfsmatig wordt gewerkt op andere aspecten.

In sociale diensten van de (middel)grote gemeenten is het management gedwongen zich te beperken tot de hoofdlijnen. Alleen in crisissituaties of andere bijzondere omstandigheden komt het voor dat wordt gestuurd op details. Dergelijke situaties of omstandigheden zijn de laatste jaren op bijna alle diensten herhaalde malen voorgekomen. Het management is dan gedwongen zich direct met de uitvoering te bemoeien waardoor het moeilijker wordt afstand te bewaren. Sturing dreigt daardoor een ad hoc en een te gedetailleerd karakter te krijgen omdat men continu bezig is 'brandjes te blussen'. Uiteraard spelen de instrumenten die het management al dan niet ter beschikking staan een grote rol. Net als voor het gemeentebestuur moet ook voor het management sturen op afstand gefaciliteerd zijn.

- **Decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden**

Net als in de verhouding tussen gemeentebestuur en management (zie hypothese 1) is de allocatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het operationele niveau tussen management en de werkvloer een factor van belang in het functioneren van sociale diensten. Door taken en verantwoordelijkheden te decentraliseren kan het management zich als opdrachtgever opstellen en de werkvloer zich als opdrachtnemer. Uiteraard moeten deze rollen en verhoudingen ook op dit niveau worden gefaciliteerd.

In vier zwak tot matig functionerende sociale diensten hebben wij geconstateerd dat de verantwoordelijkheden wel zijn gedelegeerd naar het operationele niveau maar dat aan de randvoorwaarden om werknemers verantwoordelijkheden daadwerkelijk te kunnen laten nemen niet in afdoende mate werd voldaan. Dit creëert situaties waarin medewerkers en teams vinden dat zij enigszins onterecht worden aangesproken op hun prestaties door het management.

Een onvoldoende facilitering van verantwoordelijkheden om de haar toegewezen verantwoordelijkheden waar te kunnen maken, heeft op de werkvloer niet zelden frustraties, onzekerheid, demotivatie en weerstand tot gevolg. In een kleine gemeente voelen medewerkers van de sociale dienst zich zodanig in de steek gelaten dat er vervreemding en ronduit weerstand is ontstaan ten opzichte van het management. Op de werkvloer trekt men zich zo min mogelijk iets aan van de bovenliggende managementlagen en probeert men zo goed en kwaad als het gaat de uitkeringsverstrekking aan de gang te houden. Een dergelijke 'ontkoppelde' situatie bemoeilijkt het doorvoeren van veranderingen ten behoeve van kwaliteitsverbetering.

Omgekeerd lijkt de tijdige (nog voor de nAbw) en consequent doorgevoerde decentralisatie van taken en bevoegdheden in vier redelijk tot goed functionerende sociale diensten in belangrijke mate te hebben bijgedragen aan het redelijk tot goed presteren in de afgelopen jaren. Het consequent doorvoeren van een decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden en een daaraan gekoppelde facilitering van deze bevoegdheden, is derhalve een sterke indicator voor het functioneren van sociale diensten.

- **Planning en control op operationeel niveau**

Analoog aan hypothese drie wordt planning en control binnen een sociale dienst als een essentiële randvoorwaarde geacht voor een goed functionerende bedrijfsvoering. Het werken met planning- en controlcycli verschaft leidinggevenden op de verschillende niveaus binnen

de organisatie namelijk een instrument om hun ondergeschikten op een meer structurele manier aan te sturen.

Het tempo in de ontwikkeling en verfijning van systemen van planning en control binnen sociale diensten verschilt. De kwaliteit van de informatievoorziening is ook hierbij van doorslaggevende betekenis. De sociale diensten die zowel een planning en controlsysteem en de informatievoorziening vroegtijdig tot ontwikkeling hebben gebracht en nu in een fase van verfijning zijn gekomen, behoren nu tot de beter presterenden in dit onderzoek.

- **Resultaatgericht werken op basis van prestatienormen**

Het hanteren van prestatienormen is een instrument om het handelen van afdelingen, teams of zelfs individuele medewerkers binnen een sociale dienst te koppelen aan de doelstellingen van de gehele organisatie. Door met prestatienormen te gaan werken wordt het management in staat gesteld de werkvloer op een meer zakelijke manier aan te sturen. Het zichtbaar en kenbaar maken van prestatienormen geeft uitvoerenden zekerheid en houvast, disciplineert het handelen en draagt daarmee bij aan de kwaliteit van het functioneren.

Wat betreft het resultaatgericht werken op basis van prestatienormen moet een onderscheid worden gemaakt naar kwantitatieve en kwalitatieve prestatienormen. Resultaatgericht werken op basis van kwantitatieve prestatienormen heeft nog maar relatief weinig ingang gevonden. Dit heeft voor een groot deel te maken met de beperkingen in de mogelijkheden tot het definiëren en operationaliseren van bruikbare kwantitatieve criteria. Ook kwaliteit van de informatievoorziening beperkt de mogelijkheden om binnen sociale diensten met kwantitatieve prestatienormen te gaan werken. Wel heeft het management van een aantal sociale diensten aangeven op termijn meer met kwantitatieve prestatienormen te gaan werken.
Resultaatgericht werken op basis van kwalitatieve prestatienormen heeft al wel brede ingang gevonden. Dit biedt minder mogelijkheden tot gedetailleerde sturing dan kwantitatieve prestatiecriteria, maar verschaft het management niettemin een instrument tot een meer zakelijke aansturing van de werkvloer.

De wijze waarop prestatie-indicatoren worden gedefinieerd en de manier waarmee er vervolgens binnen sociale diensten mee wordt omgegaan varieert enorm. Een minderheid van de onderzochte sociale diensten gebruikt expliciet prestatienormen om de uitvoering aan te sturen en ‘af te rekenen’. Het zijn wederom twee van de momenteel beter presterende sociale diensten ‘die al zover zijn’ maar ook hier doet zich weer de vraag voor wat oorzaak is en wat gevolg als er naar verbanden wordt gezocht. Ook is het koppelen van prestaties van de werkvloer aan vooraf gestelde normen bij deze sociale diensten echter een betrekkelijk nieuw fenomeen en is dit nog lang niet integraal binnen de organisatie doorgevoerd. Het werken met

prestatienormen kan daarom ook niet verantwoordelijk worden gehouden voor het adequate functioneren van deze sociale diensten, want dat deden ze al.

Een verband tussen het werken met prestatienormen en de kwaliteit van het functioneren is dan ook niet hard te maken. Wel blijft het werken met prestatienormen een essentieel onderdeel van bedrijfsmatig werken. Dit wordt ook door vrijwel alle respondenten onderkend.

3.5.3 Conclusie met betrekking tot hypothese 4

In deze paragraaf plaatsen wij eerst onze bevindingen met betrekking tot hypothese 4 in een schema (schema 5).

Schema 5: bevindingen met betrekking tot hypothese 4.

		Mate waarin binnen de sociale dienst al bedrijfsmatig gewerkt wordt[3]	Moment waarop omslag naar bedrijfsmatig werken heeft plaatsgevonden
Goed functionerende Sociale diensten	A	Matig/Redelijk	Voor de nAbw
	B	Matig/Redelijk	Voor de nAbw
	C	Goed	Voor de nAbw
Matig functionerende Sociale diensten	D	Zwak	Recent
	E	Redelijk/Goed	Voor de nAbw
Zwak functionerende Sociale diensten	G	Matig	Recent
	H	Zwak	Zeer recent
	I	Zwak	Recent

Uit de inhoud van schema 5 blijkt een zeker verband tussen het functioneren van sociale diensten en bedrijfsmatig werken. Vrijwel alle sociale diensten in de onderzochte gemeenten hebben vroeg of laat de omslag gemaakt naar bedrijfsmatig werken. Vooral het moment waarop deze (cultuur)omslag is ingezet en het tempo waarin het zich voltrekt vormen een duidelijk onderscheidend criterium voor het functioneren van sociale diensten.

De sociale diensten in de gemeenten C en E proberen zijn er in geslaagd om het concept van bedrijfsmatig werken (vrijwel) integraal door te voeren. Dat wil overigens niet zeggen dat het bedrijfsmatig werken bij deze sociale diensten op alle aspecten op een even hoog niveau staat.

[3] Op basis van hun bevindingen hebben de onderzoekers hierover een oordeel geveld.

Sociale diensten die al langer het concept of het instrument van bedrijfsmatig werken integraal proberen door te voeren (A, B, C en E) lijken beter in staat te zijn om de huidige veranderingen in de bijstand goed te doorstaan dan sociale diensten die er pas sinds kort mee werken. Ook voor deze 'koplopers' geldt dat er op het terrein van bedrijfsmatig werken nog aanzienlijke vorderingen geboekt kunnen worden.

Sociale diensten die pas recent de omslag naar bedrijfsmatig werken hebben gemaakt behoren allemaal tot de matig tot zwak presterende diensten (D, G, H en I) en hebben moeite om het uitvoeringsproces onder controle te houden.

Er zijn echter ook uitzonderingen op de regel. Binnen de goed functionerende sociale diensten in de gemeenten A en B wordt namelijk nog niet echt bedrijfsmatig gewerkt.

3.6 Conclusies

In hypothese 1 (zakelijk en op afstand sturen), hypothese 2 (verwevenheid) en hypothese 4 (bedrijfsmatig werken) zien wij indicaties voor een zeker verband met de geconstateerde verschillen in het functioneren van sociale diensten. Met geen van de drie hypothesen constateren wij echter een eenzijdig verband. Een zakelijke aansturing van de sociale dienst vanuit het gemeentebestuur, een geringe verwevenheid van een sociale dienst met de rest van het gemeentelijk apparaat en een vroegtijdige omslag naar bedrijfsmatig werken versterken elkaar. Het is met name de onderlinge samenhang van de uitgangspunten die aan de hypothesen ten grondslag liggen die bepalend is voor het functioneren van sociale diensten.

In hypothese 3 (de beleidscyclus) zien wij geen indicaties voor een zeker verband met de geconstateerde verschillen in functioneren. Eerder leek het omgekeerde het geval te zijn: sociale diensten die al goed functioneren lijken beter in staat te zijn om met beleidscycli te gaan werken in tegenstelling tot sociale diensten die (nog) niet goed functioneren. Deze bevinding neemt overigens niet weg dat de beleidscyclus onder de huidige omstandigheden een onmisbaar instrument is voor het vasthouden en verbeteren van kwaliteit. Goed functionerende sociale diensten die er al mee werken geven als het ware de kwaliteitsnorm van morgen aan.

4 AANVULLENDE VERKLARINGEN

4.1 Inleiding

Aan de hand van interviews met wethouders van gemeenten en het management van sociale diensten zijn de centrale hypothesen in dit onderzoek, waarvan de resultaten in het vorige hoofdstuk zijn weergegeven, getoetst. Tijdens deze interviews is een aantal thema's naar voren gekomen dat door de respondenten als belangrijke (aanvullende) verklaringen wordt gezien voor het functioneren van sociale diensten. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

De aanvullende verklaringen hebben wij onderverdeeld in drie groepen. De eerste groep van verklaringen heeft betrekking op het *bestuurlijk handelen* van het gemeentebestuur. Binnen deze groep worden de volgende thema's onderscheiden: bestuurskracht, responsiviteit, anticipatie en autonomie. De tweede groep bevat verklaringen die terug te voeren zijn op het *handelen van het management van sociale diensten*. Bij de laatste groep verklaringen gaat het om *bedrijfsinterne randvoorwaarden*. Wij behandelen de volgende randvoorwaarden: informatievoorziening, automatiseringsbeleid en personeelsbeleid**.**

Met de hiervoor genoemde drie groepen van aanvullende verklaringen voor het functioneren van sociale diensten worden de hypothesen van hoofdstuk 3 in perspectief gezet.

4.2 Bestuurlijk handelen

- **Bestuurskracht**

De term bestuurskracht staat voor het vermogen van een wethouder de sociale dienst op een gerichte manier aan te sturen en de belangen van de dienst binnen het gemeentebestuur veilig te stellen. Bestuurders verschillen van elkaar op dit punt.

In hoofdstuk 3 is gesteld dat de manier waarop gemeentebesturen het management van 'hun' sociale diensten aansturen, verschilt. In sommige gemeenten gebeurt dit op een zakelijke manier, in andere veel minder. Toch kan in alle gemeenten wel een verschil met het verleden worden waargenomen, ook in die gemeenten waar nu (nog) niet sprake is van een zakelijke aansturing door het gemeentebestuur. Belangrijk verschil met het verleden is dat nog niet zo heel lang geleden in vier van de onderzoeksgemeenten sprake was van uiteenlopende vormen van cliëntelisme: wethouders intervenieerden in de gang van zaken binnen de diensten ten

behoeve van individuele burgers[1]. Als gevolg van soms wisselingen van de wacht (andere wethouders) en in andere gevallen 'druk' van buiten (vanuit het Rijksconsulentschap) is er sprake van een duidelijk afnemen van deze cliëntelistische opstelling van wethouders in deze gemeenten. Deze cliëntelistische verhoudingen zijn overigens niet naar voren gekomen in de grote gemeenten. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de vermindering of het verdwijnen van cliëntelisme positief uitwerkt op het functioneren van de sociale diensten. Het heeft namelijk tot gevolg dat de verhouding tussen bestuur en management in ieder geval op dit aspect zakelijker wordt, al leert de praktijk ook dat wethouders nog steeds (te) veel leunen op het management. Omgekeerd kan geconstateerd worden dat die gemeenten waar in het verleden sprake was van cliëntelisme, zonder uitzondering behoren tot de zwakker functionerende diensten.

Dit betekent overigens niet dat de wijze van besturen in alle gemeenten uitsluitend positief uitwerkt op het functioneren van de sociale diensten. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen gemeenten met bestuurlijk 'sterke' en 'zwakkere' bestuurders. Op de langere termijn heeft het management van een sociale dienst alleen baat bij een sterke wethouder, aangezien deze de belangen van de dienst beter zal verdedigen in het College en de Raad. Dat betekent niet dat het aantreden van een zwakkere bestuurder meteen leidt tot een slecht functioneren van de dienst. Indien een dienst redelijk of goed functioneert, zal dat niet onmiddellijk veranderen. De andere randvoorwaarden en kenmerken (zie hoofdstuk 3 en de rest van dit hoofdstuk) waaraan die diensten dan voldoen zorgen daarvoor. Op langere termijn is competent (sterk) bestuur echter wel degelijk van wezenlijk belang voor het functioneren van de dienst.

- **Responsiviteit**

Onder responsiviteit verstaan wij het tijdig en slagvaardig (gestructureerd) handelen naar aanleiding van externe en interne signalen over tekortkomingen in de uitvoering. Voorbeelden van signalen zijn respectievelijk financiële maatregelen (extern) en oplopende achterstanden die worden gesignaleerd in bestuurlijke rapportages (intern). Tegenover responsief handelen kan ad hoc en ongestructureerd handelen worden geplaatst, waarvan men mag aannemen dat het niet bijdraagt aan het consolideren of verbeteren van het functioneren van sociale diensten. Responsief handelen kan gezien worden als een element c.q. een voorloper van handelen conform een systematische beleidscyclus.

In vier van de acht onderzoeksgemeenten waren er ver voor de invoering van de nieuwe bijstandswet signalen dat de uitvoering van de bijstand haperde. Deze gemeenten hebben name-

[1] Deels behoort dit tot de discretionaire bevoegdheden van die wethouders, maar deels maakt het een bedrijfsmatig opereren van het management van de diensten onmogelijk Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in die gemeente waar een wethouder zich in het verleden gevoelig toonde voor de belangen van cliënten die tot de eigen politieke achterban behoorden.

lijk allemaal over de periode 1993-1994 één of meer financiële maatregelen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgelegd gekregen. Alhoewel de financiële maatregelen pas na 1994 geëffectueerd zijn, was de gemeenten toen al wel duidelijk dat hun uitvoering verslechterde of had dit duidelijk kunnen zijn. De vier gemeenten verschillen van elkaar voor wat betreft de bestuurlijke reactie op de maatregelen. In één gemeente waren financiële maatregelen voor de wethouder de aanleiding om structurele aanpassingen in de organisatie van de uitvoering van de bijstandswet door te voeren. Op nadrukkelijk verzoek van de wethouder is hier prioriteit aan gegeven boven het ontwikkelen van nieuw sociaal beleid. De wethouders in de andere gemeenten hebben niet of slechts defensief op de maatregelen gereageerd. De sociale diensten in deze gemeenten hebben de tekortkomingen weggewerkt maar hebben niet geïnvesteerd in het wegnemen van de structurele oorzaken die daar aan ten grondslag liggen. Een symptoomgerichte aanpak dus in plaats van een structuurgerichte. In één grote gemeente had deze keuze te maken met het gegeven dat het bestuur financiële maatregelen min of meer op de koop toenam aangezien de relatief lage uitvoeringskosten maatregelen ruimschoots compenseert. Het uitblijven van een structurele aanpak destijds is mede debet aan de problemen waarmee de betrokken diensten na de invoering van de nieuwe bijstandswet te maken kregen. De eerstgenoemde sociale dienst, die tijdig een reorganisatie heeft doorgevoerd, kent deze problemen niet en behoort inmiddels tot de beter functionerende diensten. Een bijkomend voordeel is dat deze dienst door haar goede functioneren nu meer tijd kan besteden aan het ontwikkelen van nieuw lokaal sociaal beleid. Dit in tegenstelling tot de andere drie diensten.

Naast financiële maatregelen zijn er natuurlijk ook andere signalen voor een haperende uitvoering waarop een gemeentebestuur kan reageren. Het gaat daarbij voornamelijk om signalen over oplopende achterstanden in de uitvoering die het bestuur direct via het management van de sociale dienst moeten bereiken of zouden moeten bereiken. Het hangt voor een groot deel van de bereidheid van het gemeentebestuur af, of de sociale dienst de middelen krijgt toebedeeld om te interveniëren in de organisatie van het uitkeringsproces. In één onderzoeksgemeente is deze bereidheid er al bij de eerste interne signalen begin jaren negentig, terwijl deze in een andere gemeente juist ontbreekt. Zolang er geen financiële maatregelen dreigen en alle cliënten hun uitkering krijgen, ziet het gemeentebestuur van deze gemeente geen reden om te investeren in de sociale dienst. Dit verschil in bereidheid van de gemeenten tot het vroegtijdig investeren in de kwaliteit van de uitvoering van de bijstandswet lijkt zich te vertalen in een verschil in het functioneren van de betrokken diensten. In het algemeen kan gesteld worden dat sociale diensten waar vroegtijdig geïnvesteerd is in de organisatie beter functioneren dan diensten waar dit pas later is gebeurd.

Onze conclusie is dat de manier waarop en de snelheid waarmee gemeentebesturen in de periode vóór 1996 op signalen over het functioneren van de sociale dienst hebben gereageerd,

van grote invloed is op het huidige en toekomstige functioneren van deze dienst. Dat tijdig interveniëren en investeren loont, blijkt uit het feit dat gemeentebesturen die aan het begin van de jaren negentig de problemen van hun sociale dienst hebben onderkend, en tot investeringen zijn overgegaan (responsief hebben gehandeld), nu beschikken over duidelijk beter functionerende diensten dan gemeenten die dat niet hebben gedaan (defensief hebben gehandeld).

- **Anticipatie**

Anticipatie onderscheidt zich van responsiviteit in die zin dat men niet (alleen) reageert op signalen maar ook vooruitloopt op toekomstige ontwikkelingen. Het belang van bestuurlijk vermogen tot anticipatie op veranderingen in de bijstand komt het meest pregnant tot uiting bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving, maar geldt natuurlijk ook voor het ontwikkelen van eigen beleid.

Gemeenten verschillen van elkaar voor wat betreft de manier waarop nieuwe wetgeving is ingevoerd en het lokale beleid en de inrichting van de organisatie daarop is afgestemd. Met de manier van invoeren bedoelen wij de mate waarin de implementatie van nieuwe wetgeving systematisch en planmatig plaatsvindt of heeft gevonden. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten die met betrekking tot de invoering van de nAbw vroegtijdig zijn nagegaan welke consequenties deze wet heeft voor de eigen organisatie, de automatisering en de noodzakelijke kennis en vaardigheden van het personeel, terwijl andere gemeenten de ontwikkelingen meer over zich heen hebben laten komen.

De groep gemeenten die de invoering van de nAbw systematisch en planmatig heeft aangepakt, heeft invoeringsproblemen c.q. tekortkomingen op tijd gesignaleerd en deze nog op tijd weggenomen. Gemeenten die de ontwikkelingen meer over zich heen hebben laten komen, zijn in een aantal gevallen pas achteraf op tekortkomingen gestuit. Deze diensten moeten nu gelijktijdig de nieuwe wet uitvoeren en hun organisatie, de automatisering en de kwaliteit van het personeel daar op aanpassen. Voor wat betreft de kwaliteit van het functioneren zijn deze diensten duidelijk in het nadeel. Het loont dus om op het moment van invoering van nieuwe wetgeving de eigen organisatie ‘op orde’ te hebben. Bovendien heeft dit het voordeel dat in dat geval de ruimte bestaat om onvoorziene problemen het hoofd te bieden.

- **Autonomie**

In alle door ons onderzochte gemeenten wordt, in meer of minder mate, gebruik gemaakt van oordelen of adviezen van derden, zoals het Rijksconsulentschap, de TKB, DIVOSA,

VNG, adviesbureaus en interim management. Op veel aspecten hebben deze oordelen en adviezen bijgedragen aan een zelfstandiger en beter bestuurlijk functioneren.

Het gebruik van de inbreng van derden wordt echter problematisch als het afhankelijkheden creëert en niet bijdraagt aan een zelfstandig functioneren van bestuurders.

De afhankelijkheid van derden heeft in een aantal onderzoeksgemeenten de zelfstandigheid van bestuurders ondermijnd en de kwaliteit van de bestuurlijke aansturing niet ten goede gekomen. Zo wordt in één onderzoeksgemeente door het huidige management en een voormalig wethouder beweerd dat interim-managers jarenlang structurele verbeteringen hebben tegengehouden, terwijl de wethouder in een andere gemeente zegt een oordeel van een Rijksconsulent nodig te hebben (gehad) om in te grijpen in de bedrijfsvoering van de sociale dienst. De bestuurlijke kracht van deze wethouder in het College van B&W is blijkbaar onvoldoende om dit 'eigen kracht' te bewerkstelligen.

In het voorkomen van afhankelijkheden is de positie van bestuurders cruciaal. In het bewaren van de autonomie lijkt niet alleen de huidige positie een factor te zijn, maar ook bestuurlijk bewustzijn over de positie die men zou kunnen en moeten innemen.

4.3 Handelen van het management

In de vorige paragraaf is al opgemerkt dat een bestuurlijk zwakke wethouder niet *per definitie* op korte termijn hoeft te resulteren in een tekortschietende uitvoering. Naast een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de sociale dienst, heeft ook het management hier een eigen verantwoordelijkheid in. Het handelen van het management kan in dit verband het bestuurlijk handelen versterken, aanvullen of juist het gebrek ervan compenseren.

Wij hebben in de vorige paragraaf ook aangegeven dat de veranderingen binnen en buiten de sociale dienst van bestuurders een actieve, responsieve en anticiperende houding vragen om zo de kwaliteit van het functioneren van 'hun dienst' te waarborgen. Deze houding moet ook gevraagd worden van het management. Dit geldt zeker in gemeenten waar het bestuurlijk handelen te wensen overlaat. Voor het management van sociale diensten geldt ook dat zij bij het gebruik maken van kennis en kunde van derden moet voorkomen daar *te* afhankelijk van te zijn of te worden.

De acht sociale diensten verschillen van elkaar voor wat betreft de competentie van het management. Wij hebben de competentie van het management geoperationaliseerd aan de hand

van de vraag of het management ondernemend is of niet. Onder ondernemend management verstaan wij management dat op strategisch, tactisch en operationeel niveau een visie heeft op organisatie en management en, binnen de gegeven randvoorwaarden, actief deze visie probeert te realiseren. Ondernemende managers zijn bij wijze van spreken continu bezig met de sociale dienst van morgen om vandaag al niet achterop te raken.

Drie redelijk tot goed functionerende sociale diensten beschikken al sinds lange tijd over een min of meer ondernemend management. In deze gemeenten wordt door de betrokken wethouders de competentie van het management als de belangrijkste verklarende factor gezien voor het huidige functioneren van de betrokken diensten. In de drie gemeenten waarin de sociale dienst zwak functioneert of dit in het verleden heeft gedaan, zijn pas in de periode 1995-1997 meer ondernemende managers aangetrokken. Eén van de betrokken diensten had vóór het aantrekken van de huidige ondernemende manager niet eens de beschikking over een eigen management. De afdeling werd direct aangestuurd door het hoofd van de sector. De recente verbetering in het functioneren van deze en de andere twee diensten kunnen wij niet los zien van het aantrekken van een bepaald soort manager, een ondernemende manager.

Tussen de aanwezigheid van (ondernemend) management en het functioneren van een sociale dienst, vermoeden wij een verband. Wij zijn echter ook van mening dat de bestuurlijke aansturing van invloed is op de mogelijkheden van het management om te ondernemen. Sommige managers krijgen het mandaat en/of de middelen niet en zijn daardoor beperkt in hun handelen.

4.4 Bedrijfsinterne randvoorwaarden

- **Automatisering**

In de media wordt de automatisering vaak genoemd als een belangrijke oorzaak voor het zwakke functioneren van sociale diensten. Bij alle acht sociale diensten in de onderzoeksgemeenten hebben zich de afgelopen jaren belangrijke veranderingen voorgedaan op het terrein van de informatietechnologie. Het is daarom vanzelfsprekend dat wij ten behoeve van dit onderzoek gekeken hebben naar de relatie tussen automatiseringsbeleid en uitvoering en de tekortkomingen in het functioneren van sociale diensten.

Van de acht onderzochte sociale diensten zijn er zes voor de invoering van de nAbw overgestapt op een nieuw automatiseringspakket. Eén dienst al in 1991 en de laatste dienst pas in oktober 1995. De resterende twee gemeenten hebben in 1996 een overstap naar een ander pakket gemaakt. De drie gemeenten die pas laat zijn overgestapt naar een nieuw automa-

tiseringspakket, hebben hun nieuwe pakket moeten invoeren op een moment waarop ook andere grote veranderingen in hun organisaties werden of moesten worden doorgevoerd. De samenloop tussen de invoering van nieuwe automatisering en reorganisatie was in één gemeente geen bewuste keuze. In de andere twee gemeenten wel. Daar komt bij dat deze twee gemeenten op het gekozen moment ook nog de nieuwe bijstandswet moesten invoeren. De samenloop tussen invoering van nieuwe automatisering en veranderingen in de organisatie heeft in alle drie betrokken gemeenten niet goed uitgepakt. Deze gang van zaken heeft geresulteerd in een complex bestuurlijk en organisatorisch vraagstuk met slechte automatiseringsresultaten en een mede daardoor ook een afnemende kwaliteit van het functioneren.

Het implementeren van nieuwe automatiseringstechnologie en het doorvoeren van reorganisaties zijn processen die teveel van elkaars stabiliteit afhankelijk zijn om op een zelfde moment te laten plaatsvinden. Het heeft de voorkeur dat veranderingen in de automatisering op een moment worden doorgevoerd dat ze niet samenvallen met andere grote veranderingen in het beleid en de organisatie. Eerst reorganiseren en dan pas nieuwe automatiseringstechnologie implementeren lijkt de ideale volgorde te zijn. Bij het inrichten van automatiseringspakketten blijkt een stabiele organisatie namelijk van invloed te zijn op de uiteindelijke performance van het aangekochte pakket.

Voor veel sociale diensten is het echter niet mogelijk gebleken om veranderingen in de automatisering op een ander moment door te voeren dan grote veranderingen in het beleid en de organisatie. Deze diensten zijn vervolgens allemaal in de problemen geraakt. Sociale diensten die ruim voor de invoering van de nAbw veranderingen in de automatisering hebben doorgevoerd zijn veel minder met problemen geconfronteerd.

- **Informatievoorziening**

In hoofdstuk 3 hebben wij al aangegeven dat een goede informatievoorziening cruciaal is voor de aansturing van de sociale dienst op strategisch (bestuurlijk), tactisch (management) en operationeel (uitvoerend) niveau. De kwaliteit van de informatie is conditionerend voor de mate waarin zakelijk en op afstand wordt gestuurd, met beleidscycli en volgens de beginselen van bedrijfsmatig werken wordt gewerkt.

Informatievoorziening binnen sociale diensten valt uiteen in informatie ten behoeve van het management voor het sturen van organisatie en informatie die bestuurders nodig hebben om hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de sociale dienst waar te maken. Deze verantwoordelijkheid is met de totstandkoming van de nAbw toegenomen. Met de invoering van deze wet zijn namelijk ook de verantwoordelijkheden op het gebied van toezicht voor een groot deel overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Dit betekent dat bestuurders zich steeds nadrukkelijker zullen moeten verantwoorden over de uitvoering van de

bijstand in hun gemeenten en hiervoor hebben zij adequate informatie nodig. Om de manier waarop gemeenten zich verantwoorden te uniformeren is inmiddels door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verantwoordingsmodel ontwikkeld.

Het belang van een goede informatievoorziening voor het functioneren van de organisatie zien alle onderzoeksgemeenten (inmiddels) in. Al gaat het hier vooral om informatie voor het eigen management en veel minder om informatie die het bestuur nodig heeft vanuit haar (toegenomen) bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dat gemeenten het belang van een goede informatievoorziening inzien, betekent nog niet dat in alle gemeenten de informatievoorziening overal optimaal is. Het tegendeel is eerder waar. In alle onderzoeksgemeenten kan de informatievoorziening in meer of mindere mate verbeterd worden. Alle sociale diensten zijn hier, vooral voor wat betreft de informatievoorziening aan het management, ook mee bezig. De eerste stap die zij daarbij vaak zetten is het genereren van primaire informatie over de voortgang van processen. Informatie die tot voor kort vaak niet aanwezig was. Een volgende stap, het meer structureel in kaart brengen van verschillende informatiebehoeften binnen en buiten de sociale dienst, wordt nog door minder diensten genomen en kost hen ook meer moeite. Welke informatie geeft bijvoorbeeld inzicht in de doelmatig- en doeltreffendheid van de eigen uitvoering? Of welke informatie is nodig om tot prestatie- en dienstverleningsafspraken te komen met het bestuur en welke informatie willen externe partijen van de dienst ontvangen? De laatste stap is het vaststellen van de manier waarop in de verschillende informatiebehoeften voorzien kan worden.

Bij het nemen van de laatste stap in het verbeteren van de informatievoorziening is het belangrijk dat de betrouwbaarheid van gegevens, waarmee in de informatiebehoeften voorzien moet worden, vast staat. Het is ook belangrijk dat iedereen binnen en buiten de organisatie het hierover eens is. Is dit niet het geval dan zal het sturen van de organisatie en het maken van interne en externe afspraken daardoor bemoeilijkt worden. In twee sociale diensten geloofde lange tijd niemand in de centraal gegenereerde informatie. Het midden-management, maar ook afzonderlijke medewerkers, gingen eigen databases bijhouden en beschouwden alleen deze informatie als betrouwbaar. Aansturing werd in deze gemeenten vaak gefrustreerd doordat aangestuurden de kwaliteit van de informatie, waarop zij aangestuurd werden, ter discussie stelden.

Gemeenten noemen automatisering en informatievoorziening vaak in één adem. De stand van de automatisering binnen een sociale dienst zien zij als een beperkende voorwaarde aan de beschikbaarheid van informatie. Wij willen hier een aantal opmerkingen bij plaatsen. Allereerst valt ‘de automatisering’ binnen een sociale dienst veelal uiteen in automatiseringspakketten ten behoeve van de uitkeringsadministratie (transactiesystemen) en automatiseringspakketten om management- en bestuursinformatie te genereren (workflow- en manage-

mentinformatiepakketten). Vooral de aanwezigheid en de kwaliteit van deze laatste soort pakketten is van invloed op de beschikbaarheid van informatie binnen sociale diensten. Daarnaast betekent de beschikbaarheid van gegevens niet automatisch dat een sociale dienst over een goede informatievoorziening beschikt. Veel belangrijker is of en hoe deze gegevens verzameld en bewerkt worden om in informatiebehoeften te voorzien. Sociale diensten hebben vaak meer gegevens beschikbaar dan zij bewerken om in informatiebehoeften te voorzien. De slag om de beschikbare gegevens hiervoor in te zetten moet vaak nog gemaakt worden. Ten slotte is ook het gebruik van automatiseringstechnologie altijd een noodzakelijkheid voor een goede informatievoorziening binnen een dienst. Een kaartenbak of een schrift kan in sommige situaties afdoende zijn om over goede informatie te beschikken. Dit geldt zeker voor de meer kleine sociale diensten. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dan ook dat, los van de kwaliteit van het in de gemeente aanwezige transactiesysteem, sociale diensten niet altijd (de juiste) keuzen maken om hun informatievoorziening te optimaliseren.

- **Personeelsbeleid**

Aandacht voor 'mens en organisatie' is bij uitstek bij arbeidsintensieve en dienstverlenende organisaties als sociale diensten geboden. De snel opeenvolgende ontwikkelingen in de bijstand stellen hoge eisen aan de deskundigheid en vaardigheden van leidinggevenden en medewerk(st)ers van sociale diensten.

Bij alle sociale diensten in de acht onderzoeksgemeenten hebben zich de afgelopen jaren grote en/of minder grote veranderingen voorgedaan in de organisatie en de procesgang. Het betreft veranderingen die het gevolg waren van externe ontwikkelingen (nieuwe wet- en regelgeving) maar ook veranderingen die daar los van stonden. Bijvoorbeeld veranderingen in de breedte van het takenpakket van bijstandsconsulenten.

Van de acht sociale diensten voeren eigenlijk twee diensten al gedurende lange tijd een personeelsbeleid dat enigszins in de buurt komt van een strategisch personeelsbeleid. Met een strategisch personeelsbeleid duiden wij op een proces waarin de doelstelling en de inrichting van de organisatie en het aanwezige 'human talent' voortdurend in onderlinge samenhang worden afgestemd en aangepast aan veranderingen in de omgeving van de organisatie[2]. De andere zes sociale diensten zijn zich niet altijd even goed bewust geweest van de gevolgen van de veranderingen in de organisatie en de procesgang voor de eisen waaraan het personeel moet voldoen. Dit heeft tot gevolg dat in deze gemeenten jarenlang niet of onvoldoende geïnvesteerd is in het personeel. Hetgeen regelmatig tot gevolg heeft dat het medewerkers van deze diensten gedeeltelijk aan essentiële kennis ontbrak om de werkprocessen in de praktijk

[2] Schoenmaker, M., T. Geerdink, Human Talent Management; een visie op besturen, faciliteren en ontwikkelen van personeel. Kluwer, Deventer, 1991.

volledig correct uit te voeren. Het niet of onvoldoende investeren in personeel kan ook betekenen dat een dienst, gezien de veranderende werkzaamheden, eigenlijk (meer) hoger opgeleide medewerkers had moeten aannemen. Het verzuim om te investeren in personeel is veelal als een boemerang teruggeslagen op de kwaliteit van het functioneren van deze diensten.

Het onvoldoende investeren in medewerkers heeft in drie gemeenten tot een situatie geleid waarin het niet meer mogelijk is alle medewerkers na verloop van tijd weer op het gewenste niveau te krijgen. Deze medewerkers zijn dus niet meer in staat om op termijn de nieuwe taken uit te voeren en zouden in het belang van de organisatie eigenlijk elders aan de slag moeten. Om uiteenlopende redenen is het echter niet mogelijk gebleken om het dienstverband met deze werknemers te beëindigen. Het in dienst moeten houden van medewerkers die hun werkzaamheden eigenlijk niet meer goed aan kunnen, zien de betrokken managers in deze gemeenten als een beperkende conditie in het functioneren van de organisatie.

Wij concluderen dat ook voor sociale diensten geldt dat zij bij veranderingen binnen en buiten de organisatie de menselijke factor niet vergeten moet worden. In de praktijk blijkt dat personeelsbeleid niet bij alle gemeenten een even hoge prioriteit te hebben. Hierdoor blijft het kennis- en opleidingsniveau nogal eens achter bij hetgeen noodzakelijk is voor een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de uit te voeren werkzaamheden binnen sociale diensten.

4.5 Conclusies

Om een goed functionerende sociale dienst te zijn, te worden of te blijven is het essentieel dat het gemeentebestuur en het management hun handelen afstemmen op de beginselen van een zakelijke aansturing van het dienstmanagement door het gemeentebestuur op basis van een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden, een gerichte allocatie van middelen en verantwoordelijkheden en planmatig en bedrijfsmatig werken. Bovendien is het zaak dat dit handelen is gericht op het creëren van de noodzakelijke bedrijfsinterne randvoorwaarden op het terrein van automatisering, personeelsbeleid en informatievoorziening.

Een complicerende factor in deze is dat het bestuurlijk handelen, het handelen van het management en de bedrijfsinterne randvoorwaarden onderlinge afhankelijkheden kennen. Dit betekent dat het (vaak) onvoldoende is wanneer een gemeente zich op één van deze factoren verbetert. Zo is een bestuurlijke aansturing vaak pas effectief als ook aan de bedrijfsinterne randvoorwaarden is voldaan.

5 SLOTBESCHOUWING

Aan het eind van ons rapport gaan wij terug naar de centrale vraag van het onderzoek: welke factoren verklaren (verschillen in) de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten op langere termijn.

Duidelijk is geworden dat er niet één allesbepalende factor is voor het functioneren van sociale diensten. Er is eerder sprake van een aantal factoren in wisselende samenstelling en met variërende gewichten. Belangrijke voorwaarden om tot een goed functionerende sociale dienst te komen zijn een zakelijke aansturing van het dienstmanagement door het gemeentebestuur op basis van een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden, een gerichte allocatie van middelen en verantwoordelijkheden, planmatig en bedrijfsmatig werken.

Om de hiervoor genoemde situatie te realiseren, is het essentieel dat het gemeentebestuur en het management hun handelen op de daar genoemde beginselen afstemmen. Bovendien is het zaak dat dit handelen is gericht op het creëren van de noodzakelijke bedrijfsinterne randvoorwaarden op het terrein van automatisering, personeelsbeleid en informatievoorziening.

Een complicerende factor in deze is dat het bestuurlijk handelen, het handelen van het management en de bedrijfsinterne randvoorwaarden onderlinge afhankelijkheden kennen. Dit betekent dat het (vaak) onvoldoende is wanneer een gemeente zich op één van deze factoren verbetert. Zo is een bestuurlijke aansturing vaak pas effectief als ook aan de bedrijfsinterne randvoorwaarden is voldaan.

Een andere, en mogelijk nog belangrijker, conclusie is dat de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten steeds meer lijkt samen te hangen met de kwaliteit van de aansturing door het gemeentebestuur. Met de verdere decentralisatie van de bijstand hebben gemeenten steeds nadrukkelijker een eigen verantwoordelijkheid in het uitvoeren van de bijstandswet gekregen en daarmee voor het functioneren van de sociale dienst.

Wat betekenen bovenstaande bevindingen voor de toekomst van sociale diensten? De ontwikkelingen in de sociale zekerheid staan allesbehalve stil en het belang van goed functionerende sociale diensten wordt daarmee alleen maar pregnanter. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag naar de betekenis van de onderzoeksbevindingen voor de toekomst.

In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat het proces van decentralisatie in de bijstand steeds verder voortschrijdt. Dit betekent dat de taken, bevoegdheden en (financiële) verant-

woordelijkheden van gemeenten inzake de uitvoering van de bijstand nog verder toenemen. De bestuurlijke last groeit evenredig en (impliciet) worden daardoor meer eisen gesteld aan de bestuurskracht van lokale bestuurders. Hiermee hangt samen dat, onder andere door het Rijk, aan de kwaliteit van de uitvoering in termen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid steeds meer eisen worden gesteld. Dit dwingt bestuurders meer dan voorheen aandacht te besteden aan de aansturing van de sociale dienst op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Op het strategische vlak komen gemeentebesturen bijvoorbeeld steeds vaker voor de keus te staan de sociale dienst (eventueel) intern of extern te verzelfstandigen[1]. Verzelfstandiging kan voor gemeenten voordelen opleveren, maar vereist nog meer dan nu een opstelling van het gemeentebestuur als opdrachtgever. Ook een ontwikkeling als de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) vraagt om strategische keuzes. De toekomst van de CWI's is nog met veel (politieke) onzekerheid omgeven maar de intensivering van de relaties met RBA's en Uvi's vergt in ieder geval om een externe gerichtheid en alerte bestuurders. Overigens is ook hier een opstelling als opdrachtgever vereist, bijvoorbeeld bij de inkoop van diensten van het arbeidsbureau.

Tactische keuzes zijn onder andere terug te vinden in de vormgeving van de veranderende relatie met het Rijk op het terrein van toezicht[2]. De implementatie van de single audit brengt met zich mee dat gemeenten zelf verantwoordelijk worden voor de controle op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Dit vergt onder andere een gerichte aansturing van het interne controle-apparaat. Het bestuur zal op termijn mogelijk ook tactische keuzes moeten maken tussen het verbeteren c.q. waarborgen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid of de doeltreffendheid van de uitvoering. Deze keuzes kunnen echter politiek gevoelig liggen. Ten slotte vereist het afstemmen van de activiteiten van de sociale dienst met andere onderdelen van het gemeentelijk apparaat tactische keuzes van bestuurders. Uitstroomactiviteiten en uitkeringsverstrekking zijn bijvoorbeeld in veel gemeenten organisatorisch gescheiden en afstemming vraagt coördinerende aansturing vanuit het gemeentebestuur.

Operationele keuzes ten slotte houden verband met de aansturing en conditionering van de bedrijfsinterne randvoorwaarden (informatievoorziening, automatisering en personeelsbeleid). De bedrijfsinterne randvoorwaarden zijn, zo is in dit onderzoek gebleken, cruciaal voor de verwezenlijking van een goed functionerende sociale dienst. Binnen welk bestuurlijk model de gemeente ook opereert, de bedrijfsinterne randvoorwaarden moeten op orde zijn om

[1] VNG, Notitie toekomstige rol gemeenten 'werk en inkomen'. Den Haag, mei 1998.
Krogt, M. van der, T. Livius, P. Wesdorp, 'Vijf scenario's voor sociale diensten nieuwe stijl', in: Sociaal bestek. Jaargang 60, Nr. 11, november 1998, p. 21-23.

[2] Brande, B. van den, S. Küçükakin, R.C. van Waveren, Eerstelijnstoezicht Abw. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1999.

kwaliteit te kunnen waarborgen. Zonder de juiste beslissingen op operationeel niveau, zullen de keuzes op strategische en tactische niveau lang niet het beoogde rendement opleveren. Bestuurders zullen dus attent moeten zijn op de samenhang in de keuzes op de verschillende niveaus.

De decentralisatie van de bijstand kan niet los worden gezien van de decentralisatie naar gemeenten van talloze andere (sociale) beleidsterreinen zoals armoedebestrijding, zorg en welzijn. Gemeenten zijn in toenemende mate verantwoordelijk voor wat genoemd kan worden 'lokaal sociaal beleid', waar het bijstandsbeleid niet meer dan een onderdeel van vormt[3]. Dit betekent echter ook dat meer dan voorheen in de uitvoering van de bijstand rekening moet worden gehouden met de samenhang met andere beleidsterreinen.

In bestuurlijk opzicht vormt het sectorenmodel de context waarbinnen de aansturing van de sociale dienst in strategisch, tactisch en operationeel opzicht gestalte zou moeten krijgen. Het sectorenmodel is een normatief en zeker geen 'zaligmakend' model, maar moet worden beschouwd als een bestuurlijk gegeven. Gezien de toenemende bestuurlijke verantwoordelijkheden is het vooral van belang dat dit model consequent en volledig wordt doorgevoerd om een negatieve beïnvloeding van de kwaliteit van de uitvoering te voorkomen.

Geredeneerd vanuit dit sectorenmodel, heeft het de voorkeur dat bestuurders de condities creëren waar het model om vraagt en dat bestuurders, het management en de uitvoerende werknemers de rollen spelen die erbij horen. Onder andere door als bestuur de sociale dienst op afstand en op een zakelijke manier aan te sturen, door als bestuur en management de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden binnen en buiten de sociale dienst duidelijk te scheiden, maar ook voldoende te faciliteren en door binnen de sociale dienst planmatig en bedrijfsmatig te (gaan) werken.

De rol van opdrachtgever vereist van het gemeentebestuur een onafhankelijk en zelfstandig bestuurlijk handelen: bestuurders dienen bij het maken van (politieke) keuzes niet te afhankelijk te zijn van externen of de eigen sociale dienst die immers opdrachtnemer is. De relatie van het gemeentebestuur met de sociale dienst verdient bijzondere aandacht, aangezien uit het onderzoek blijkt dat gemeentebesturen voor de ondersteuning in de aansturing van de sociale dienst en de beleidsvorming vrijwel geheel afhankelijk zijn van deze dienst.

Alhoewel de huidige positionering van de (strategische) beleidsfunctie binnen de sociale dienst niet als een probleem gezien wordt, kan dit wel een probleem worden als gemeentebesturen bijvoorbeeld overwegen om de uitvoering van de bijstand uit te besteden of te

[3] Krogt, M. van der, P. van Lieshout, 'Convergentie tussen zorg en zekerheid', In: Sociaal bestek. Jaargang 60, Nr. 9, september1998, p. 7-13.

verzelfstandigen. Met het oog op dit soort (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen, verdient het wellicht overweging om (een gedeelte van) de beleidsfunctie direct onder de wethouder te plaatsen.

De facilitering van het gemeentebestuur door het management van de sociale dienst zal de komende jaren, met de groei van de gemeentelijke verantwoordelijkheden, alleen maar toenemen. De organisatorische vormgeving van de sociale dienst verdient daarom alle aandacht, niet in de laatste plaats van het gemeentebestuur zelf. Bestuurders dienen zich onder het huidige bijstandsregime bewust te zijn van hun veranderende positie en verantwoordelijkheden ten opzichte van de bijstand en de sociale dienst en welke (organisatorische) condities daarvoor gecreëerd en/of veranderd moeten worden.

Impliciet en expliciet gaat de huidige inrichting van de bijstand uit van een actief lokaal bestuur dat garant staat voor de kwaliteit van het functioneren van de sociale dienst. Om het recht op kwaliteit te kunnen waarborgen zullen gemeentebesturen in ieder geval veel meer dan voorheen, het primaat van de lokale politiek moeten laten gelden.

LITERATUURLIJST

Berkhout, A., C. de Bont, T. Livius,
Extra uitvoeringskosten, knelpunten en resultaten van de Wet boeten (nog niet gepubliceerd).

Boorsma, S., K. van Esch, R. van Geuns (1997),
Ontwikkeling toezichtsmodellen doeltreffendheid uitvoering ABW. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Boorsma, S., B. van den Brande, P. Renooy, R. van der Veen (1994),
Een activerende bijstand? Een onderzoek naar besluitvorming over activering van cliënten door sociale diensten. Vuga, Den Haag.

Brande, B. van den, S. Küçükakin, R.C. van Waveren (1999),
Eerstelijnstoezicht Abw. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Brande, B. van den (1996),
'Externe strategie: samenwerking binnen verschuivende verhoudingen', in: *Kantelende werelden*. Congrespublikatie, Divosa, Utrecht.

Derks, E.S., K. van Esch, A. van der Lee, B. van Waveren (1996),
Zicht op toezicht. Moret Ernst & Young MC/Regioplan.

Derksen, W., A.F.A. Korsten (1989),
Lokaal bestuur in Nederland. Samson, Alphen aan den Rijn.

Dijk, S., M. Hulshof (1996),
Vorderen in de bijstand. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Dijk, S., P. van Kesteren (1997),
De totstandkoming van het gemeentelijk toeslagenbeleid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Eiselin, W.F.A *(1997),*
Algemene Bijstandswet. Editie 1998. Koninklijke Vermande, Den Haag.

Knegt, R. (1986),
Redelijkheid en regels in de bijstandsverlening. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Korsten, A.F.A., P.W. Tops (1998),
Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde. Samson, Alphen aan den Rijn.

Krogt, M. van der, P. van Lieshout (1998),
Convergentie tussen zorg en zekerheid. In: Sociaal bestek, Jaargang 60, Nr. 9, september 1998, p. 7-13.

Krogt, M. van der, T. Livius, P. Wesdorp (1998),
Vijf scenario's voor sociale diensten nieuwe stijl, in: *Sociaal bestek*. Jaargang 60, Nr. 11, november 1998, p. 21-23.

Krosse, J.A.J. (1998),
De sociale dienst. Dienst of niet? Samson, Utrecht.

LVO (1995),
De stress uit het proces. Naar een verbetering van werkprocessen in de sociale dienst. Circon Consultants, Den Haag.

LVO (1996),
Succes in het proces. Stress II: naar een beter beleid en beheer bij de sociale dienst. LVO, Den Haag.

Ministerie van SZW (1998),
Doeltreffendheid uitvoering Abw 1998: Uitstroombevordering en sociale activering. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Ministerie van SZW (1996),
De nieuwe verhaalsparagraaf geëvalueerd, Samenvatting van twee onderzoeken naar terugvordering en verhaal. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Onderzoekscommissie toepassing ABW (1993),
Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand. Vuga, Den Haag.

Putte, J.Z.A.M. van der, J.H.G Sadelhoff (1998),
Kwaliteit in productie. Model productbegroting voor sociale diensten. TKB, Den Haag.

Toonen. Th.A.J. (1997),
Geboeid door de bijstand. Een onderzoek naar de positie van de wethouder van sociale zaken in de ABW-keten. LVO, Den Haag.

Toonen. Th.A.J. (1997),
Schipperen binnen bestuurlijke dilemma's: Toezichtsverhoudingen in de Abw. LVO, Den Haag.

Tops. P.W., Vugt, G.W.M. (red.) (1998),
Zoeken naar een modern bestuur: het Tilburgs model en de logica van de burger. Samson, Alphen aan den Rijn.

TKB (1997),
Kwaliteit in uitvoering. Een methode voor kwaliteitsmeting bij sociale diensten. TKB, Den Haag.

TKB (1998),
MERCATOR, Sociale diensten en automatisering, Verslag van een verkenningstocht. TKB, Den Haag.

Veen, R. van der (1990),
De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

VNG (1998),
Notitie toekomstige rol gemeenten 'werk en inkomen'. VNG, Den Haag, mei 1998.

WRR (1994),
Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen. Nr.45. Sdu, Den Haag.

BIJLAGE 1:

De aanpak van het onderzoek

In deze bijlage gaan wij dieper in op de aanpak van ons onderzoek.

Aantal gemeenten
Het onderzoek moest in een beperkte tijd tot bruikbare resultaten leiden. Daarom is besloten het onderzoek in negen gemeenten uit te voeren. Uiteindelijk heeft het onderzoek in acht gemeenten plaatsgevonden, omdat de beoogde negende gemeente niet bereid was tot deelname. Ook een reservegemeente was hiertoe niet bereid. Het aantal gemeenten dat deel heeft genomen, is van invloed op de mogelijkheid om op basis van de onderzoeksresultaten tot voor alle gemeenten generaliseerbare uitspraken te komen. Hiervoor is de empirische basis te smal. Op basis van ons onderzoek is het echter wel mogelijk om indicatieve uitspraken te doen over de factoren die het functioneren van sociale diensten verklaren.

Operationalisatie kwaliteit
Ten behoeve van het onderzoek hebben wij het begrip kwaliteit moeten operationaliseren. In hoofdstuk 1 (paragraaf 1.2) van dit rapport hebben wij daar echter al uitgebreid bij stil gestaan. Wel willen wij hier bena-drukken dat het in ons onderzoek niet om een kwaliteitsbeleving vanuit de klant gaat maar één vanuit de sociale dienst zelf en vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Selectie van de onderzoeksgemeenten
De selectie van de acht gemeenten heeft plaats gevonden door allereerst een aselect getrokken groep van zestig gemeenten (twintig kleine, twintig middelgrote en twintig grote gemeenten) te 'scoren' op onze primaire indicatoren voor de kwaliteit van het functioneren. Dit zijn de volgende indicatoren: 'financiële maatregelen in de periode 1993 tot en met 1995', 'verbetertrajecten' en 'reorganisaties in de periode 1993 tot en met 1998'. Wij zijn ons ervan bewust dat het gebruik van de indicator 'financiële maatregelen in de periode 1993 tot en met 1995' mogelijk een vertekening met zich meebrengt voor wat betreft de kleine gemeenten. Kleine gemeenten werden/worden namelijk niet standaard en ook niet elk jaar door een Rijksconsulent gecontroleerd.

Om de gemeenten te scoren hebben wij gebruik gemaakt van bestaande informatie van de TKB en de directie Toezicht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met betrekking tot de reorganisaties is in samenwerking met de directie Toezicht van het Ministerie van SZW een korte enquête uitgezet op de districten van het Rijksconsulentschap.

De zestig gemeenten hebben wij vervolgens op basis van hun scores op onze primaire indicatoren voor kwaliteit ingedeeld in negen groepen. Concreet betekent dit dat de gemeenten per grootteklasse (kleine, middelgrote en grote gemeenten) zijn ingedeeld op basis van goed, matig en zwak functioneren. Wij zijn ons ervan bewust dat het trekken van dit soort grenzen een arbitraire zaak is, maar wel een noodzakelijkheid ten behoeve van ons onderzoek. Het onderzoek moet namelijk inzicht bieden in verklaringen voor verschillen in functioneren *tussen* sociale diensten.

In schema B1 geven wij de verdeling van de zestig gemeenten over de negen categorieën weer. Aangezien een deel van de informatie die wij voor het scoren van gemeenten gebruikt hebben vertrouwelijk is, hebben wij de absolute scores van gemeenten niet in het schema verwerkt.

Schema B1: Indeling zestig steekproefgemeenten naar gemeentegrootte en score op kwaliteit functioneren.

FUNCTIONEREN[1]	GROOTTEKLASSEN GEMEENTEN		
	Klein (< 50.000)	Middelgroot (50.000 – 100.000)	Groot (> 100.000)
Goed	14 gemeenten	5 gemeenten	10 gemeenten
Matig	5 gemeenten	9 gemeenten	4 gemeenten
Zwak	1 gemeente	6 gemeenten	6 gemeenten

Ten slotte hebben wij per groep één onderzoeksgemeente en één reservegemeente geselecteerd. In eerste instantie zijn de negen geselecteerde onderzoeksgemeenten schriftelijk door de TKB benaderd met het verzoek deel te nemen aan het onderzoek. Acht van deze gemeenten waren daar direct toe bereid. De negende gemeente wilde niet deelnemen. Ook de in tweede instantie aangeschreven reservegemeente was niet bereid tot deelname aan het onderzoek.

Omdat wij voor een groot deel op basis van historische gegevens tot een indeling van gemeenten zijn gekomen, hebben wij vóór de start van het veldwerk een soort actualiseringstoets uitgevoerd op de door onze primaire indicatoren bepaalde indeling van de acht overgebleven gemeenten. Bij deze actualiseringstoets hebben wij gekeken naar de datering van

[1] Hoe lager de score op de de indicatoren 'financiële maatregelen in de periode 1993 tot en met 1995', 'verbetertrajecten', en 'reorganisaties in de periode 1993 tot en met 1998' hoe beter het functioneren.

financiële maatregelen, het aantal verbetertrajecten waarin de gemeenten op dit moment zitten. Ook ons 'professionele oordeel' over het functioneren hebben wij bij de actualiseringstoets gebruikt. De toets heeft er uiteindelijk toe geleid dat wij gemeente C in de categorie goed functionerende sociale diensten hebben ingedeeld. De definitieve indeling van gemeenten is weergegeven in schema B2.

Schema B2: Indeling 8 onderzoeksgemeenten naar grootte en kwaliteit van functioneren.

	GROOTTEKLASSEN GEMEENTEN		
KWALITEIT VAN FUNCTIONEREN	Klein (< 50.000)	Middelgroot (50.000 – 100.000)	Groot (> 100.000)
Goed	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C
Matig	Gemeente D	Gemeente E	
Zwak	Gemeente G	Gemeente H	Gemeente I

Literatuur- en documentenanalyse
Wij hebben om een algemeen beeld te krijgen van de problematiek van de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten een analyse uitgevoerd op bestaande vakliteratuur. Een lijst van de geraadpleegde literatuur is bij dit rapport gevoegd. Om echter ook inzicht te krijgen in de gemeentespecifieke situaties met betrekking tot het functioneren van de sociale dienst, hebben wij bij en in overleg met de gemeenten een groot aantal documenten opgevraagd en geanalyseerd.

Op basis van de literatuur- en documentenanalyse hebben wij in de eerste plaats een viertal gespreksthema's geformuleerd. Aan deze gespreksthema's hebben wij hypothesen ontleend die mogelijk de verschillen in de kwaliteit van het functioneren van sociale diensten verklaren. In hoofdstuk 3 zijn deze hypothesen nader toegelicht.
Het gaat om de volgende vier gespreksthema's:

1 de mate van scheiding tussen bestuur, beleid en uitvoering in de gemeente en de 'zakelijkheid' van de relatie tussen bestuur en management;
2 organisatorische en infrastructurele verwevenheid van sociale diensten met de rest van het gemeentelijk apparaat;
3 de mate waarin de 'beleidscyclus' integraal is geïmplementeerd binnen de gemeente en de sociale dienst;

4 de omslag naar bedrijfsmatig werken binnen de sociale dienst.

Ook hebben wij op basis van de bestudeerde documenten per gemeente drie tot vier factoren bepaald, die volgens ons dominante verklaringen zijn voor het functioneren van de betrokken sociale dienst in de afgelopen zes jaar. In de gesprekken zijn wij uiteindelijk nagegaan in hoeverre respondenten het met onze gemeentespecifieke dominante verklaringen eens waren. Het is mogelijk dat deze verklaringen overeen kwamen met de hiervoor gepresenteerde algemene thema's.

Gesprekken in de acht gemeenten
In alle acht gemeenten hebben wij een gesprek gevoerd met het huidige management van de sociale dienst. Het was ook de bedoeling om in alle gemeenten de wethouder te interviewen die in de voorgaande collegeperiode (1994-1998) verantwoordelijk was voor het functioneren van de sociale dienst. Uiteindelijk heeft in zeven van de acht gemeenten dit soort gesprekken plaatsgevonden, waarvan één met een wethouder die pas sinds 1998 de verantwoordelijkheid draagt voor de dienst. In de achtste gemeente kon het gesprek met de wethouder niet plaatsvinden vanwege een recente bestuurlijke crisis rondom zijn persoon.

Zoals reeds eerder vermeld, zijn wij in de gesprekken ingegaan op de vier centrale thema's van het onderzoek en op de gemeentespecifieke dominante verklaringen. Een notitie met daarin verwerkt de thema's en de gemeentespecifieke dominante verklaringen is alle respondenten van tevoren opgestuurd.

Alle gesprekken hebben plaatsgevonden in november 1998.