Herbert ter Beek, Mariëtte Brukman, Marije van Gent

Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de re-integratiemarkt behoort eveneens tot de kerntaken van de RWI.

Januari 2008

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting **5**

1 **Inleiding en vraagstelling** **11**
- 1.1 Achtergrond
- 1.2 Vraagstelling
- 1.3 Onderzoeksmethode
- 1.4 Leeswijzer

2 **Sturingsinformatie: te hanteren concepten** **15**
- 2.1 Decentralisatie en deregulering
- 2.2 Wie stuurt en waarop
- 2.3 Relatie met planning en control-cyclus
- 2.4 Sturing en verantwoording in de praktijk

3 **Politieke sturing: rol van Raad en College** **24**
- 3.1 Rolverdeling tussen Raad en College
- 3.2 Sturing ISD
- 3.3 Sturingsinstrumenten
- 3.4 Rol cliëntenraad
- 3.5 Conclusies

4 **Aansturing van ambtelijke organisatie** **33**
- 4.1 Rolverdeling B&W en ambtelijk apparaat
- 4.2 Sturingsinstrumenten
- 4.3 Aansturing van uitvoering: casemanagers
- 4.4 Conclusies

5 **Aansturing van re-integratiebedrijven** **40**
- 5.1 Relatie gemeente en RIB
- 5.2 Sturingsinstrumenten
- 5.3 Zelf doen maar extern gepositioneerd
- 5.4 Conclusie

6 **Informatieproducten en gebruikte indicatoren** **44**
- 6.1 Informatieproducten
- 6.2 Doelstellingen en indicatoren
- 6.3 Analyse van risico's verbonden aan re-integratiebeleid
- 6.4 Conclusie

7 **Oordeel van betrokken actoren** **53**
- 7.1 Oordelen per actor
- 7.2 Conclusie

8 **Samenvatting en conclusies** **57**
8.1 Beantwoording hoofdonderzoeksvragen
8.2 Succesfactoren en best practices

Bijlage 1 Overzicht gesprekspartners **64**

Negen lokale cases **66**

MANAGEMENT SAMENVATTING

Vraag

In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft Regioplan Beleidsonderzoek in negen gemeenten[1] onderzocht aan welke sturingsinformatie raadsleden, wethouders, ambtelijk management en uitvoerende ambtenaren behoefte hebben en in welke mate op dit moment in deze behoefte is voorzien. Ook is geïnventariseerd hoe gemeenten zich verantwoorden aan cliëntenraden en op basis van welke sturings- en verantwoordingsinformatie de relatie tussen gemeenten en eventueel ingehuurde private re-integratiebureaus wordt vormgegeven.

De centrale probleemstelling is door de RWI als volgt geformuleerd:

- Zijn er succesvolle voorbeelden te vinden van een tijdige, toegankelijke en toereikende informatievoorziening die volgens betrokkenen een bijdrage levert aan het opdrachtgeverschap en de sturing van het gemeentelijke re-integratiebeleid?

Deze centrale vraagstelling is door middel van diverse onderzoeksvragen nader uitgewerkt. Deze onderzoeksvragen zijn

- Hoe wordt er nu gestuurd en verantwoord en met name op basis van welke informatie geschiedt dit?
- Voldoet de beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie naar de mening van degenen die er gebruik van moeten maken?
- Welke succesfactoren en best practices kunnen worden benoemd, op basis waarvan gemeenten hun sturings- en verantwoordingsinformatie verder kunnen verbeteren?

Belang

Een adequate informatievoorziening draagt bij aan de gewenste goede invulling van sturing op en verantwoording over het gemeentelijke re-integratiebeleid. Dit is ook van groot belang, enerzijds omdat het re-integratiebeleid een belangrijk maatschappelijk doel dient en anderzijds omdat er met de invoering van de Wet Werk en Bijstand voor gemeenten ook grote financiële belangen aan zijn verbonden. De behoefte aan sturings- en verantwoordingsinformatie neemt toe naarmate gemeenten steeds meer financieel en beleidsmatig verantwoordelijk worden voor de uitvoering van sociale voorzieningen als de WWB en ook de WSW en WMO.

Conclusie

Een belangrijke constatering op basis van de verrichte casestudies is, dat de lokale gesprekspartners vaak positief zijn over de beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie. Tegelijkertijd noemen zij óók diverse aspecten die verbetering behoeven en kan er ook op basis van expertmatige kennis worden

[1] Het gaat om de gemeenten Ede, Hoorn, Houten, Nijmegen, Roosendaal en Utrecht en drie intergemeentelijke sociale diensten, te weten ISD Bollenstreek, ISD De Rijnstreek en ISD Zuidwest-Friesland.

geconcludeerd dat de huidige sturings- en verantwoordingspraktijk zeker niet perfect is. Veel gesprekspartners geven ook aan dat in hun gemeente actief wordt gewerkt aan het verder verbeteren van de kwaliteit van deze informatie in de breedste zin van het woord.

Gemeenteraad[2]

Gemeenteraadsleden geven aan dat aan cijfermatige informatie over het algemeen geen gebrek is, maar zij missen wel vaak “het verhaal achter de cijfers”. Bovendien wordt aangegeven dat de informatie vaak moeilijk te interpreteren is. Als er sprake is van een daling van het cliëntenbestand, is dit dan voldoende groot om van een succes te kunnen spreken? Is de daling toe te rekenen aan het gevoerde beleid en de gekozen instrumentatie? In veel gemeenten kan op deze vragen (nog) niet echt een onderbouwd antwoord worden gegeven. Een aantal gemeenten presenteert resultaten wel in het perspectief van, bijvoorbeeld, een aantal buurgemeenten of anderszins min of meer vergelijkbare gemeenten om een eerste indruk te krijgen of het gevoerde beleid “succesvol” is of niet. Met betrekking tot bijvoorbeeld de uitstroom-resultaten blijkt verder maar een klein deel van de raadsleden ‘door te vragen’, in de zin dat ze niet alleen willen afgaan op de gerapporteerde bruto effectiviteit van het re-integratiebeleid, maar dat zij óók zicht willen op effecten van de verschillende re-integratie-instrumenten.

Een aantal raadsleden geeft aan dat zij niet alleen informatie wensen over ‘harde’ doelen over bijvoorbeeld uitstroom, maar dat zij ook geïnformeerd willen worden over hoe het cliëntenbestand verandert wat betreft samen-stelling. Ten aanzien van de vraag of alleen gestuurd zou moeten worden op ‘harde’ doelen is in de praktijk sprake van een dilemma:

- Als gefocust wordt op de harde prestaties van het re-integratiebeleid (daling van het cliëntenbestand bijvoorbeeld), dan blijft een deel van de nagestreefde doelstellingen en de daarvoor gepleegde inspanningen buiten beeld.
- Als juist de minder concrete doelstellingen worden belicht, is er kritiek mogelijk dat de daarover te rapporteren resultaten onvoldoende ‘hard’ zijn.

Vanuit het perspectief van de Raad kan geconcludeerd worden dat verbeteringen in de sturings- en verantwoordingsinformatie met name gezocht moeten worden in het zodanig aanreiken van informatie over het gemeentelijk presteren, dat deze ook goed geïnterpreteerd kan worden. Daarnaast zal naar verwachting steeds meer behoefte ontstaan aan daadwerkelijk zicht op de resultaten van het gevoerde beleid in relatie tot de ingezette instrumenten. De kaderstellende rol van de Raad is nu vooral zichtbaar bij het vaststellen van de begroting, op andere momenten minder. In het dualistische model zou er daarbij, bij het bepalen van de gemeentelijke beleidsdoelen, ruimte moeten zijn voor een wisselwerking tussen gemeenteraad en College van B&W. Het huidige beeld is dat het College van B&W en de ambtelijke organisatie de

[2] **Nota bene**: als in dit rapport wordt gesproken over ‘de Raad’, verstaan wij daar onder de gemeenteraad en niet ‘de Raad voor Werk en Inkomen’.

facto voor een belangrijk deel de gemeentelijke beleidsdoelen bepalen en door een dergelijke wisselwerking kan de invloed van de Raad verder toenemen, waarbij de Raad dan ook kan toezien op en bijdragen aan het concreet en toetsbaar verwoorden van beleidsindicatoren.

Wethouders

De in het onderzoek gesproken wethouders zijn eveneens in grote lijnen positief over de beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie. Zij hebben vaak min of meer dezelfde informatie tot hun beschikking als het ambtelijk apparaat en in de regel wordt er bovendien frequent overleg gevoerd tussen portefeuillehouder en ambtelijk management over opzet en resultaten van het re-integratiebeleid. Een aantal wethouders geeft daarbij wel aan dat zij zich niet eenzijdig wensen te baseren op kwantitatieve sturingsinformatie die vanuit het ambtelijk apparaat wordt aangereikt, maar dat zij óók maatschappelijke signalen willen opvangen en meewegen bij het formuleren van beleid en het bepalen van de precieze instrumentatie.

Een punt van kritiek dat sommige wethouders laten horen, betreft het zicht op het cliëntenbestand. In een aantal gemeenten is er nog te weinig zicht op de precieze samenstelling van dat bestand. Andere gemeenten hebben recent veel aandacht gegeven aan een opschoning van dit bestand en het beter categoriseren van de daarin opgenomen personen. Zij oordelen verder dat zicht op (netto-) effectiviteit in de regel nog niet beschikbaar is. Daarnaast geven zij aan dat sturen op maatschappelijke effecten “volgens het boekje” eigenlijk zou moeten, maar dat het in de praktijk nog lastig is om de invloed van het gemeentelijke beleid op deze effecten te isoleren van de invloed daarop van exogene factoren.

Mogelijke verbeteringen in de informatievoorziening van de wethouders kunnen vooral gezocht worden in het meer uitwerken van de effecten van beleid en instrumentatie, hoe lastig dit ook is. Verder is het van belang dat wijzigingen in het cliëntenbestand continu bijgehouden worden omdat de beschikbare informatie snel veroudert.

Ambtelijk

Ook de ambtenaren die wij hebben gesproken oordelen over het algemeen positief over de beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie, zij het dat zij per saldo vaker aangeven dat verdere verbetering noodzakelijk is. Zij lijken ook het beste zicht te hebben op de beperkingen van de momenteel beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie. In lijn met het oordeel van de meeste wethouders, zijn zij ook van mening dat zicht op de (netto) effectiviteit van het beleid nog onvoldoende aanwezig is.
Ambtenaren signaleren bovendien dat de planning en control-cyclus van gemeenten onvoldoende aansluit op de hectiek van de re-integratie-problematiek, waar bijsturing soms meerdere keren per jaar dient plaats te vinden. In veel gemeenten moet vóór de zomer feitelijk al bepaald worden welke activiteiten voor het volgend jaar gepland moeten worden omdat dan reeds begonnen is met de eerste opzet van de programmabegroting voor het komende jaar. Later in het jaar kan het dan zijn dat veranderde omstandig-

heden intensiveringen en/of andere keuzes van beleid en instrumenten wenselijk maken en het is dan zeer lastig dit alsnog tijdig georganiseerd te krijgen.
Een aantal ambtelijke gesprekspartners geeft voorts aan dat de informatievoorziening voor het ambtelijk management verder uitgewerkt is dan de informatievoorziening lager in de organisatie. Het is wenselijk als dit in de toekomst ook meer uitgewerkt wordt. De teamleider kan zijn team beter aansturen indien hij een periodiek overzicht krijgt van de prestaties van de teamleden. Tegelijk weet de consulent waar hij aan toe is.

RIB's

Met betrekking tot de relatie tussen gemeenten en re-integratiebedrijven (RIB's) en de dan relevante informatievoorziening, levert het onderzoek gemengde beelden op. Aan de ene kant oordelen zowel ambtenaren als vertegenwoordigers van RIB's op zich behoorlijk positief over de beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie, zij het dat de RIB's met name kanttekeningen plaatsen bij de soms wisselende definities die gemeenten hanteren waardoor nadere afstemming nodig is en RIB's extra werk hebben. Een aantal gemeenten is echter niet tevreden over de resultaten van de inzet van RIB's en op basis daarvan heeft een aantal besloten om de daar uitgezette werkzaamheden weer (deels) zelf te gaan uitvoeren. Deze beslissing lijkt echter in die gevallen genomen te zijn zonder een daadwerkelijk sluitende onderbouwing waaruit blijkt dat de gemeentelijke organisatie de beoogde prestaties wel kan leveren. Verder is er ook niet altijd geprobeerd om met de RIB's tot een vernieuwde en aangescherpte manier van werken te komen waardoor wellicht de beoogde resultaten alsnog gerealiseerd zouden kunnen worden. Een aantal gemeenten geeft verder aan zij naar hun gevoel te veel afhankelijk zijn van de ingezette RIB's voor wat betreft de aanlevering van sturingsinformatie.

Cliëntenraad

Cliëntenraden worden door de sociale dienst vaak goed gefaciliteerd met informatie en andere ondersteuning, zo geven de in het onderzoek gesproken vertegenwoordigers van deze raden aan. Zo maken veel cliëntenraden gebruikt van secretariële assistentie vanuit de gemeente, komt men bij elkaar in een vergaderzaal van de sociale dienst, is vaak een ambtenaar aanwezig om vragen te beantwoorden, etcetera. De cliëntenraden die wij gesproken hebben zijn tevreden over de informatie die zij van de sociale dienst krijgen. Soms is de informatie wat hen betreft wel iets aan de late kant. Doordat men één keer in de maand of twee maanden bij elkaar komt, heeft men weinig tijd om zaken te overwegen.

Eindbeeld

Zoals hiervoor is aangegeven, neemt de behoefte aan sturings- en verantwoordingsinformatie toe naarmate gemeenten meer financieel en beleidsmatig verantwoordelijk worden voor de uitvoering van sociale voorzieningen. Het onderzoek illustreert dat er op dit vlak nog veel verbeteringen mogelijk zijn, ondanks dat gesprekspartners hierover veelal redelijk positief zijn. Deze verbeteringen kunnen met name gezocht worden in het SMART-er formuleren van beleidsdoelen en daarop te baseren indicatoren, zodat zowel de sturing

als de verantwoording van de re-integratie-inspanningen verder kunnen verbeteren. Ook is verdient het aanbeveling dat verder wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van adequate managementinformatiesystemen, zowel wat betreft de beleidsinhoudelijke uitwerking als wat betreft de techniek en het optimaal gebruikmaken van ICT-mogelijkheden. Voor effectief beleid is goed zicht op het cliëntenbestand essentieel en daarom is het ook belangrijk dat er continu aandacht is voor het actueel houden van dit bestand. Gelet op het grote maatschappelijke en financiële belang voor gemeenten, is het ook wenselijk dat gemeenten nog beter zicht krijgen op een optimale inzet van middelen uit het W-deel via bijvoorbeeld planexploitaties. Tot slot is het van belang dat er beter zicht wordt ontwikkeld op de effectiviteit van beleid op het niveau van mogelijk in te zetten beleidsinstrumenten, ook in relatie tot specifieke cliëntengroepen zodat keuzes op dat vlak beter onderbouwd kunnen plaatsvinden.

***

1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

1.1 Achtergrond

De behoefte aan sturings- en verantwoordingsinformatie neemt toe naarmate gemeenten steeds meer financieel en beleidsmatig verantwoordelijk worden voor de uitvoering van sociale voorzieningen. We kunnen hierbij denken aan de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Goede sturing draagt bij aan een doeltreffend en doelmatig beleid. Deze sturing moet worden gebaseerd op informatie die wordt geleverd door uitvoerende organisaties, voor de gemeenten de eigen ambtelijke organisatie en eventueel extern ingehuurde partners en/of organisaties waarmee wordt samengewerkt. Om voldoende greep te houden op de inspanningen op het gebied van re-integratie, dient de informatievoorziening daarover op orde te zijn. En niet alleen dient de informatievoorziening adequaat te zijn, de informatie dient ook op de juiste wijze en tijdig te worden aangereikt aan alle relevante actoren, waaronder de Raad, het College van B&W, het ambtelijk management en de ambtelijke uitvoerders. Verder is het van belang dat ook naar externe stakeholders verantwoording wordt afgelegd.

Rendement

Ten aanzien van de re-integratie inspanningen is het de vraag hoe effectief het beleid is en of de beschikbare middelen (budget, capaciteit: menskracht) wel op zodanige wijze worden ingezet dat het rendement ook optimaal is. Het startpunt van analyses van het gemeentelijke re-integratiebeleid wordt bepaald door de nagestreefde doelstellingen, waarbij deze bijvoorbeeld als volgt zouden kunnen luiden:

- Uitstroom uit de uitkering naar werk.
- Bekorting van de periode zonder baan of met uitkering.
- Verbetering van de arbeidsmarktpositie, c.q. kans op werk.
- Verbetering van de kwaliteit van verkregen werk.
- Anderszins verbetering (bijvoorbeeld gezondheid, sociale integratie, etc.).

In de praktijk is er een grote variatie aan doelstellingen en wisselt het accent dat gemeenten toekennen aan deze punten, hoewel veelal de eerste twee dikwijls het meest uitgewerkt zijn in beleid en indicatoren.

Referentie

Deze doelen maken gelijk duidelijk dat het lastig is om de gerealiseerde resultaten ‘goed’ te meten. Het is evident dat in een periode van opgaande conjunctuur de kansen op succesvolle re-integratie veel groter zijn. Hier staat tegenover dat in een periode van economische tegenwind niet alleen mensen met een geringe bagage qua scholing en opleiding dikwijls weer als eerste werkloos zijn, maar ook in principe beter bemiddelbare arbeidskrachten worden getroffen door werkloosheid. Bij het in kaart brengen van de effecten van de re-integratie-inspanningen en de gerealiseerde resultaten is het

daarom belangrijk ook rekening te houden met de omstandigheden en de samenstelling van de te bemiddelen doelgroepen. Immers, het effect van een in te zetten instrument kan sterk verschillen naar gelang de doelgroep waarvoor het wordt ingezet. Als gerichte opleidingen succesvol zijn bij bijstandsgerechtigden met enige afstand tot de arbeidsmarkt van middelbare leeftijd, hoeft dit niet per definitie ook te werken bij jonge bijstandsgerechtigden die een relatief beperkte afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De vraag is daarom ook: wat werkt voor wie in welke situatie? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang dat een sociale dienst informatiesystemen zodanig inricht, dat gemeten kan worden welke instrumenten voor welke personen worden ingezet en wat daarvan de effecten en resultaten zijn. Bij inzicht in deze processen en instrumenten zou tussentijdse sturing plaats kunnen vinden op basis van monitorinformatie en een beter opdrachtgeverschap worden gerealiseerd.

1.2 Vraagstelling

Kernvraag

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft een onderzoek laten uitvoeren door Regioplan Beleidsonderzoek naar de wijze waarop in gemeenten de organisatie van de informatievoorziening rondom het re-integratiebeleid is vormgegeven. Het onderzoek is met name ook gericht op het in kaart brengen van **best practices**. De centrale probleemstelling is door de RWI als volgt geformuleerd:

- Zijn er succesvolle voorbeelden te vinden van een tijdige, toegankelijke en toereikende informatievoorziening die volgens betrokkenen een bijdrage levert aan het opdrachtgeverschap en de sturing van het gemeentelijke re-integratiebeleid?

Uitwerking

Door de RWI is ook een eerste operationalisering naar onderliggende onderzoeksvragen gemaakt:

- Welke informatiebehoeften op het gebied van planning, monitoring en evaluatie/verantwoording stellen gemeenten bij de uitvoering van het re-integratiebeleid?
- Op welke wijze voorzien gemeenten in de informatiebehoeften? Welke informatieproducten worden daarvoor opgesteld en welke informatiebronnen worden hierbij gebruikt?
- Wat zijn de kenmerken (structuur, inhoud, tijdigheid en omvang) van deze informatieproducten?
- Hoe beoordelen de gebruikers de toegankelijkheid en toereikendheid van de informatie? Aan welke informatie (bronnen, indicatoren) hebben de gebruikers vanuit hun specifieke rol behoefte?
- Hoe is de informatie door betrokkenen gebruikt?
- In hoeverre heeft de informatie geleid tot bijsturing van het beleid (impact van de informatie)?
- Wat kan er worden geleerd door andere gemeenten van de aanpak en

producten van de onderzochte gemeenten?

Doel

Zoals in de centrale probleemstelling ook benoemd, is het doel van het onderzoek vooral een beschrijving van “succesvolle” gemeentelijke voorbeelden van toegankelijke en toereikende informatievoorziening welke een bijdrage levert aan het opdrachtgeverschap en sturing van het gemeentelijke re-integratiebeleid.

1.3 Onderzoeksmethode

Voorafgaand aan het eigenlijke veldwerk hebben wij ter oriëntatie een aantal betrokken externe stakeholders geïnterviewd, namelijk een beleidsmedewerker van de vakvereniging FNV, een beleidsmedewerker van de VNG en een expert van Ernst & Young. In deze gesprekken is met name ook ingegaan op de eisen die externe stakeholders stellen aan de verantwoording door gemeenten over het re-integratiebeleid.

Na de oriëntatiefase is bij negen gemeenten in kaart gebracht op welke wijze de informatievoorziening momenteel georganiseerd is en welke informatieproducten daarbij worden gebruikt. In elke gemeente hebben wij met verschillende actoren gesproken in de informatieketen. Het gaat dan om raadsleden, de wethouder, de sociale dienst (management en controller), re-integratiebedrijven en cliëntraden. In elke gemeente hebben wij tussen de drie en de vijf actoren gesproken.

Van elke gemeente is een casusbeschrijving uitgewerkt[3]. Deze casus-beschrijvingen zijn als volgt uitgewerkt:

- Beschrijving: per informatieproduct wordt in kaart gebracht hoe dit product is vormgegeven.
- Oordeel betrokkenen: inventarisatie van de bij de relevante actoren aanwezige informatiebehoefte en de eisen die zij stellen aan de informatievoorziening (zowel wat betreft structuur als inhoud, vorm, wijze waarop beleid wordt vertaald naar indicatoren, et cetera).
- Inventarisatie van ervaren faal- en succesfactoren en best practices.

Verder is een ambtelijke werkconferentie belegd. Deze werkconferentie is enerzijds bedoeld om de conceptinzichten nogmaals te toetsen en anderzijds ook om op basis van de casestudies en analyses gezamenlijk te bezien welke aanbevelingen kunnen worden gebaseerd op het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

[3] Zie het bijlagenrapport dat separaat van het voorliggende hoofdrapport is opgesteld.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het analysekader geschetst dat wij gebruiken om de informatie uit het veldwerk te ordenen. In de daaropvolgende hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt per schakel in de informatiecyclus beschreven hoe de sturing- en verantwoordingsinformatie er uitziet. In hoofdstuk 3 zal de focus bij de politieke aansturing liggen (Raad en wethouder), in hoofdstuk 4 staat het ambtelijke apparaat centraal en in hoofdstuk 5 zal aandacht worden besteed aan de aansturing en verantwoording van RIB's. In hoofdstuk 6 zullen we specifieker ingaan de informatieproducten, met een bijzondere aandacht voor prestatie-indicatoren en risicobeheersing. Het oordeel van de betrokken actoren zelf zal in hoofdstuk 7 gepresenteerd worden. We beëindigen dit rapport met de samenvatting en conclusies (hoofdstuk 8).

2 STURINGSINFORMATIE: TE HANTEREN CONCEPTEN

Vóórdat we in de voorliggende rapportage in beeld brengen hoe op lokaal niveau daadwerkelijk wordt gestuurd en verantwoord, wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op:

- Het belang van sturing
- De sturingsinstrumenten
- De relatie met de gemeentelijke planning & control-cyclus.

2.1 Decentralisatie en deregulering

In de afgelopen jaren zijn verschillende wetten ingevoerd waarbij gemeenten in toenemende mate financiële verantwoordelijkheden zijn toegewezen. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB, 2004), Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO, 2006) en de Wet Modernisering Sociale Werkvoorziening (WSW 2008) is sprake van een decentralisatie van verantwoordelijkheden en gewijzigde financiële prikkels voor gemeenten[4]. Met deze vernieuwde financieringssystematieken lopen gemeenten een groter financieel risico.

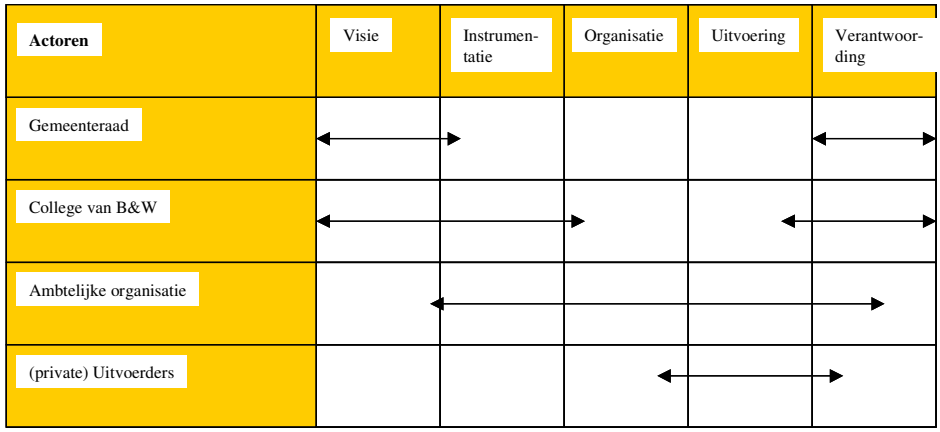
Specifiek voor de WWB is naast decentralisatie van de budgettaire verantwoordelijkheid ook sprake van meer vrijheid bij het inrichten van de administratieve organisatie. Deze toegenomen vrijheid is het gevolg van het afschaffen van landelijke administratieve uitvoeringsvoorschriften. Nu gemeenten dit naar eigen inzicht in kunnen richten, is het interessant te zien in hoeverre gemeenten nu gebruikmaken van deze vrijheid en tot welke producten dit heeft geleid. Dit gemeentelijke beleid omtrent de informatievoorziening wordt enerzijds vastgelegd in verordeningen welke vastgesteld moeten worden door de gemeenteraad, anderzijds via interne richtlijnen, voorschriften en contractvoorwaarden zoals die door de gemeenten worden gehanteerd namens de Raad.
Door grotere budgettaire en beleidsvrijheid krijgt de gemeenteraad een belangrijkere rol in het toezicht op de uitvoering van de WWB (naast de andere genoemde wetten). Dit toezicht is bovendien lonend. Indien een sociale dienst van een gemeente beter presteert dan gemiddeld wat betreft het bestandsvolume in vergelijking met de overige gemeenten in Nederland, dan levert dit meer beleidsmogelijkheden op. Presteert men lager dan gemiddeld, dan levert men beleidsmiddelen in en moet men in sommige gevallen zelfs uit

[4] Met de WWB ontvangen gemeenten een I-deel dat niet zoals voorheen gebaseerd is op het aantal bijstandsgerechtigden. Dit budget wordt middels een objectief verdeelmodel toegewezen. Dit geldt overigens niet voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners. Zij krijgen hun budget naar rato van hun aandeel in de bijstandsuitgaven enkele jaren eerder (historisch kostenaandeel). Bij de WMO wordt gebruikgemaakt van lokale openeinde regelingen. Bij de vernieuwde WSW zal het WSW-budget aan individuele gemeenten worden verstrekt op basis van het aantal WSW-geïndiceerden dat woonachtig is in de gemeente in plaats van een vaste subsidie per WSW-plaats.

algemene middelen uit de gemeentebegroting bijpassen. Een goed financieel beheer met adequate sturingsinformatie kan deze risico's beheersbaar maken. Om de Raad, het College van B&W en de uitvoerende ambteljike organisatie hierin te faciliteren is goede sturings- en verantwoordingsinformatie nodig. Immers actief sturen is alleen mogelijk als bestuurders en leidinggevenden tijdig over adequate informatie beschikken om te kunnen sturen op het bijstandsvolume, re-integratie en uitgaven. De bestuurders en leidinggevenden moeten zich bewust zijn van de benodigde informatie en erop sturen dat zij tijdig de juiste informatie ontvangen. Een goede informatievoorziening is essentieel om de (financiële) risico's te kunnen inschatten, om tussentijds de vinger aan de pols te houden en bij te sturen op het moment dat de realisatie van het beleid afwijkt van de prognoses.

2.2 Wie stuurt en waarop

In het kader van het re-integratiebeleid wordt op diverse niveaus gestuurd en zijn er ook verschillende actoren die sturing geven. Zeker na de invoering van het dualisme bij gemeenten is de focus en rolinvulling van enerzijds Raad en anderzijds het College van B&W scherper afgebakend, al kan in de praktijk de verhouding tussen beide organen in de ene gemeente sterk afwijken van die in een andere gemeente. Volgens het dualisme bepaalt de Raad de beleidskaders en uitgangspunten voor beleid en formuleert zij de doelen voor het College van B&W. Het College van B&W leidt de uitvoering van de re-integratie-inspanningen, uiteraard met inschakeling van de ambtelijke organisatie en eventueel private re-integratiebedrijven. De verschillen in focus van Raad en College van B&W worden navolgend schematisch weergegeven:



Omdat de Raad, zeker na invoering van het dualisme, een andere betrokkenheid heeft bij het re-integratiebeleid, zal de informatiebehoefte naar verwachting afwijken van die van het College van B&W (of de informatiebehoefte van

de uitvoerende ambtenaren dan wel een RIB). In het onderzoek hebben wij in kaart gebracht welke informatiebehoefte er specifiek bij de hiervoor benoemde actoren leeft en ook in welke mate zij vinden dat in deze behoefte is voorzien. De informatiebehoefte is daarbij vanzelfsprekend direct verbonden aan de opdracht en bevoegdheden die de verschillende actoren binnen de gemeente hebben. Welke doelstellingen de verschillende actoren stellen vanuit hun opdracht en bevoegdheden kunnen niet alleen verschillen tussen bijvoorbeeld Raad en College of tussen College en ambtelijke organisatie, maar ook zijn er verschillen waarneembaar tussen raden van verschillende gemeenten en ook tussen raadsleden van één en dezelfde gemeente. Op deze grote variëteit aan doelstellingen wordt navolgend verder ingegaan.

Instrumentatie

Uitgaande van de door de Raad bepaalde prioriteiten en kaders moet een beleidsinstrumentarium worden gekozen met een optimaal verwacht rendement. Een onderbouwde keuze op dit strategisch-tactische niveau vraagt om inzicht in de (netto) effectiviteit van de in te zetten instrumenten. Het verkrijgen van dit inzicht is niet eenvoudig, onder meer omdat zoals al aangegeven, exogene omstandigheden (met name conjunctuur, samenstelling doelgroep, aanwezigheid van werk in de betreffende gemeente) in belangrijke mate medebepalend zijn voor het eventuele succes. Bovendien is er in beginsel een groot repertoire aan beleidsinstrumenten voorhanden en zijn ze vaak gericht op verschillende problemen:

- Arbeidsmarktgerichte trajecten, gericht op (snelle) uitstroom via bijvoorbeeld bemiddeling en algemene aanbodversterking zoals sollicitatietraining, motivatietraining.
- ‘Plus-pakketten’, waarbij een arbeidsmarktgericht traject bijvoorbeeld wordt gegoten in de vorm van een leerwerktraject of het aanbieden van een werkervaringsplaats, het werken met behoud van een uitkering of de inzet van een loonkostensubsidie en dergelijke.
- Sociale activeringstrajecten gericht op het aanleren van vaardigheden en het voorkomen van sociaal isolement, al dan niet uiteindelijk ook gericht op het vinden van een baan.

Daarnaast kunnen diverse zorginstrumenten worden ingezet. Denk hierbij aan het aanbieden en/of organiseren van trajecten ter bestrijding van verslaving en/of schulden, of het regelen van kinderopvang.

Dilemma

Het dilemma bij de gewenste sturing op het re-integratiebeleid is dat enerzijds duidelijk is dat elke cliënt vraagt om een ‘aanpak op maat’, maar dat vanuit efficiency-overwegingen desalniettemin sprake is van een afnemende meeropbrengst bij inzet van trajecten bij specifieke groepen cliënten. Het is één ding om te weten dat “mevrouw Jansen veel baat heeft gehad bij een sollicitatietraining”, maar het is minstens zo nuttig om patronen te ontdekken op basis van deze casuïstiek.
Op het eerste niveau kan de casemanager op basis van zijn of haar persoonlijke contacten zaken misschien goed inschatten, maar op beleidsniveau is er

behoefte aan inzicht op 'hoger niveau'. Ter illustratie[5]:

- In 2005 lag het percentage WWB-aanvragen die worden teruggetrokken op 10 procent. Na inzet van een nieuw instrument "Workfirst" in 2006 is het percentage WWB-aanvragen die worden teruggetrokken gestegen naar 25 procent.
- Het beoogde doel van het instrument 'bemiddeling & matching" is niet bereikt. In plaats van de verwachte 50 procent uitstroom naar regulier werk is slechts 25 procent uitgestroomd naar regulier werk.
- Door de inzet van een basis re-integratietraject wordt de kans op een baan vergroot van 10 naar 20 procent.
- De inzet van re-integratietrajecten voor kansrijke cliënten verhoogt weliswaar het uitstroompercentage, maar komt vrijwel niet ten goede aan het verkorten van de gemiddelde verblijfsduur in de bijstand.

Dit laatste, hoewel een voorbeeld ter illustratie, geeft ook nog eens helder aan wat het belang is van het zorgvuldig kiezen van de na te streven doelen op het gebied van re-integratiebeleid. Als wordt gestreefd naar hoge uitstroomcijfers, dan hoort daar een ander pakket aan maatregelen bij dan indien wordt gestreefd naar verkorting van de gemiddelde verblijfsduur. Verder is een belangrijke keuze de mate waarin regulier en betaald werk centraal wordt gesteld dan wel of óók toeleiding naar leerwerktrajecten of vrijwilligerswerk wordt gezien als een succes.

Effectiviteit

Om goed te kunnen sturen is het van belang dat vooraf bepaalde doelen zijn geformuleerd die men door inzet van bepaalde beleid wil behalen, bijvoorbeeld een bestandsdaling van 5 procent. Daarnaast moeten indicatoren zo worden gekozen dat via het monitoren van beleid periodiek kan worden nagegaan of deze doelen bereikt worden. Mocht dit onvoldoende het geval zijn, dan kan 'tijdens de rit' nog ingegrepen in het beleid om de gestelde doelen alsnog te realiseren. Veel gemeenten gebruiken maandelijkse of tweemaandelijkse managementrapportages om op deze wijze vinger aan de pols te houden. Naast het monitoren van de doeltreffendheid is het beleidsmatig echter ook interessant of het of het ingezette beleid ook daadwerkelijk bijdraagt aan de gestelde doelen. We hebben het dan over de effectiviteit van beleid, een vraag die pas achteraf beantwoord kan worden. Dragen de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bij aan de realisatie van het beoogde doelen? Hierbij onderscheid gemaakt tussen bruto en netto effectiviteit, waarbij de eerste vaak eenvoudiger te beantwoorden is dan de tweede. Bij bruto effectiviteit gaat het primair om de vraag hoeveel en welke deelnemers aan een re-integratieactiviteit het vooraf beoogde doel bereiken[6].
Nog belangrijker is echter de vraag wat de meerwaarde is van de inzet

[5] Zie bijvoorbeeld Wim Zwinkels, Jette Roelvink en Alex Hekelaar, *Effectieve re-integratie in Rotterdam*, 2005.

[6] Het beoogde doel is meestal duurzame uitstroom van uitkeringsgerechtigden naar betaalde arbeid, maar het kan ook gaan om andere resultaten zoals uitstroom naar deeltijdarbeid of gesubsidieerde arbeid en de verbetering van arbeidsmarktkwalificaties of zelfs de verbetering van het persoonlijk welbevinden en het in staat zijn zelfstandig te participeren. Dergelijke laatste doelen zijn vaak lastig te meten.

instrumenten. De beantwoording van een dergelijke vraag stelt hoge eisen aan de informatievoorziening. Niet alleen moet dan gekeken worden naar de werkhervattingskansen van de groep die een bepaald re-integratie-instrument heeft ontvangen. Er moet vervolgens een vergelijking gemaakt worden van de werkhervattingskans van een groep die geen re-integratie-instrument heeft ontvangen, waarbij in de analyse gecorrigeerd wordt voor persoonlijkheids-kenmerken. Een aantal gemeenten in Nederland heeft zelfstandig een netto-effectiviteitsonderzoek laten uitvoeren.

Organisatie

Voor een goede aansturing van de re-integratieactiviteiten dienen alle betrokken organisatieonderdelen te worden voorzien van de juiste prikkels. Als de politiek met name de kansarmere cliënten wil stimuleren, moet dit helder via beleidsregels worden neergelegd bij de casemanagers op de werkvloer en bovendien moeten ook de toe te passen beleidsindicatoren dan hierop gericht worden. Het betekent ook dat de informatievoorziening op deze indicatoren ingericht moet zijn en daar wringt vaak de schoen. Van oudsher is de informatievoorziening van sociale diensten met name ingericht op het rechtmatig toekennen van uitkeringen en minder op het registreren van uitstroom en andere resultaten van re-integratiebeleid naar doelgroep, type instrument of anderszins. Relevante informatie is ook buiten de gemeente beschikbaar en zou daar dan ook bij betrokken moeten worden, zoals onder meer informatie uit de basisregistratie van het UWV, databestanden van het CWI en dergelijke.

Ten behoeve van een optimale sturing verdient het aanbeveling om het re-integratieproces vanuit zoveel mogelijk perspectieven te volgen. Naast het perspectief van de beleidsmaker zijn dan ook inzichten en ervaringsgegevens nuttig van de klantmanagers, re-integratieconsulenten, uitvoerende re-integratiebedrijven en belangengroepen.

Uitbesteding

Ten behoeve van re-integratietrajecten besteden gemeenten werkzaamheden uit. Een flink deel daarvan wordt ook aanbesteed op basis van door de gemeente opgestelde bestekken[7]. Deze aanbestedingsprocedures blijken zowel door veel gemeenten als re-integratiebedrijven als 'vervelend' te worden ervaren, leidend ook tot veel administratieve rompslomp. Het is anderzijds echter wel een zeer belangrijk moment om op strategisch niveau bepaalde beleidsdoelen zo goed mogelijk door te vertalen naar de wijze waarop op de werkvloer de activiteiten vormgegeven en aangestuurd moeten worden.

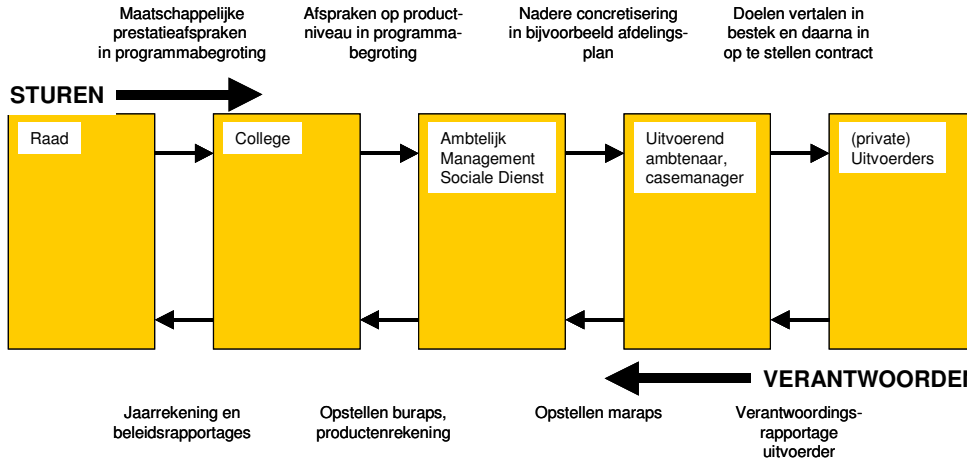
Verder is een chronisch knelpunt bij aanbesteding van re-integratietrajecten, dat gemeenten geen optimaal zicht hebben op de kwaliteit van re-integratie-bedrijven. Daarbij maakt onvoldoende zicht op het eigen cliëntenbestand het ook lastig om als gemeente de meest passende beleidsmix te bepalen en in

[7] Dit aandeel loopt echter enigszins terug. Zie ook Regioplan i.o.v. SZW, *De re-integratiemarkt geijkt: evaluatie introductie marktwerking bij re-integratie van niet-werkenden*, oktober 2006.

het bestek vast te leggen.

2.3 Relatie met planning en control-cyclus

Het is niet alleen van belang de kwaliteit van de informatieproducten op zich in kaart te brengen, maar met name ook de samenhang tussen deze producten en daarmee de inbedding in de gehele planning en controlcyclus. Schematisch kan deze cyclus met betrekking tot de re-integratieactiviteiten als volgt worden weergegeven:



Het is evident dat de kwaliteit van de informatievoorziening op gemeentelijk niveau niet 'hangt' op die van één of enkele afzonderlijke producten. De hele keten van sturen en verantwoorden dient goed ingevuld te zijn.

In de casestudies zijn alle relevante informatiedocumenten geanalyseerd en ook de samenhang tussen de documenten. Dit betekent dat gekeken is naar:

- De programmabegroting en de bijbehorende productenbegroting.
- Afdelingsplan sociale dienst of vergelijkbaar document.
- Aansturing van individuele casemanagers (met welke doelen worden zij aan het werk gezet, op welke indicatoren richten zij zich?).
- Aanbestede bestekken en gemaakte contracten en in het verlengde daarvan verantwoordingsrapportages van (private) uitvoerders.
- Managementrapportages (maraps) en bestuurlijke rapportages (buraps).
- Gemeentelijke jaarrekening en gerichte beleidsrapportages over het re-integratiebeleid ten behoeve van Raad en overige stakeholders.

Verder zijn ook informatiedocumenten bekeken die in aanvulling op de planning en controlcyclus worden gebruikt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er speciale rapportages worden opgesteld ten behoeve van cliëntenraden of andere belangengroepen.

Daarnaast is nagegaan van welke externe informatiedocumenten de gemeente gebruikmaakt. Het kan daarbij onder meer gaan om informatie(documenten) van het CWI, UWV, RWI, het ministerie van SZW, Stichting Blik op Werk, Stimulansz, VNG of CBS.

Dimensies

Bij de uitwerking van de cases is aan de volgende dimensies aandacht besteed:

- Structuur van de informatiedocumenten.
- Samenhang tussen de informatiedocumenten.
- De inhoud van de documenten.
- De vorm en de leesbaarheid.
- Frequentie en tijdigheid.
- Toepasbaarheid, gebruiksnut en beleidsrelevantie.
- Wijze waarop doelen zijn uitgewerkt in indicatoren.

Indicatoren

Wij hebben in het bijzonder aandacht besteedt aan het laatste aspect, namelijk de vertaling van doelen naar concrete indicatoren. De kwaliteit van de sturing, de monitoring en de verantwoording is in hoge mate afhankelijk van de mate waarin deze indicatoren goed gekozen zijn, aansluiten bij de beoogde doelen en SMART[8] zijn vormgegeven. Door de RWI zijn in de startnotitie al enkele veel gebruikte indicatoren op een rij gezet:

- Het aantal trajecten (al dan niet afgezet tegen de totale doelgroep).
- Het aantal trajecten per doelgroep.
- Het aantal trajecten per type traject.
- Het aantal bijstandsgerechtigden dat werk heeft gevonden (plaatsing).
- Het succespercentage van re-integratie-instrumenten (ook per cohort).
- Het netto effect (de toegevoegde waarde van re-integratie-instrumenten).
- De kosten van re-integratie-instrumenten.
- De maatschappelijke effecten van re-integratie-instrumenten.

2.4 Sturing en verantwoording in de praktijk

Hoewel in ons theoretisch kader sturing en verantwoording van elkaar gescheiden zijn, en wij tijdens het onderzoek ook op deze twee aparte thema's de respondenten hebben bevraagd, blijkt dat in de praktijk een scheiding tussen sturing en verantwoording moeilijk te bepalen is. Voor veel informatiedocumenten geldt dat zij in enige mate zowel een sturings- als verantwoordingsfunctie vervullen. Het jaarverslag, bijvoorbeeld, is primair een verantwoordingsdocument, maar wordt door raden wel gebruikt als een document om tot bijsturing te komen indien nodig. Verder geldt voor veel sturingsdocumenten dat er eerst wordt teruggegrepen op de tot dusver behaalde resultaten (wat dus per saldo verantwoording is), alvorens mogelijke

[8] SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht en Tijdgebonden.

nieuwe of aangepaste doelen te formuleren. Vrijwel alle actoren geven ook aan de beschikbare verantwoordingsinformatie tot zich nemen om te zowel te kunnen controleren als te sturen. In dit rapport presenteren we de bevindingen op deze twee thema's dan ook niet afzonderlijk. We zullen het vooral hebben over sturen, maar dit omvat direct ook bijsturing en verantwoording.

3 POLITIEKE STURING: ROL VAN RAAD EN COLLEGE

In dit hoofdstuk wordt ingegaan hoe de rolverdeling tussen Raad en College van B&W is in de onderzochte casusgemeenten. In het algemeen kunnen de volgende conclusies worden getrokken. In alle gemeenten zijn Raad en College bezig om een goede rolverdeling te vinden die aansluit bij de dualistische uitgangspunten, maar zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de Raadkan nog duidelijk verbeterd worden.
De programmabegroting is voor de Raad een belangrijk sturingsinstrument, maar de vormgeving daarvan is vaak zodanig dat er nog te weinig sturende werking van uitgaat, met name omdat doelstellingen nog onvoldoende SMART geformuleerd zijn. Daarnaast zijn onder meer voorjaars- of kadernota's en Beleidsnota's "Re-integratiebeleid" die om de zoveel jaren worden opgesteld voor de Raad en het College van belang bij de politieke aansturing.

3.1 Rolverdeling tussen Raad en College

Dualisme

In alle onderzochte gemeenten wordt enkele jaren na de introductie van het dualisme nog steeds gezocht naar de beste en meest bij de uitgangspunten van het dualisme aansluitende rolverdeling tussen Raad en College. Conform de uitgangspunten van het dualisme dient de Raad kaders te stellen en de belangrijkste beleidsdoelen te formuleren, waarna het College de aansturing van de uitvoering ter hand neemt en de Raad vervolgens toetst of dit ook naar behoren geschiedt. In de praktijk blijkt, dat er sprake is van een grote *kennisvoorsprong* van College en ambtelijk apparaat ten opzichte van de Raad. De Raad kan in alle onderzoeksgemeenten alle benodigde informatie verkrijgen indien gewenst. Colleges en ambtelijk apparaten zien het als een belangrijke taak om de raden informatie te verschaffen op de maat van de behoefte, alleen is dit in de praktijk nog vaak een zoektocht naar de meest optimale inrichting van de informatievoorziening. Omdat dit nog niet in alle gevallen is gestandaardiseerd (en geautomatiseerd) is het proces om deze informatie te leveren door de uitvoering soms tijdrovend en kost het onevenredig veel energie.

Bij het optimaal informeren van de Raad en haar in staat te stellen haar controlerende en toezicht taken zo goed mogelijk uit te voeren, gaat het met name om:

- Informatie 'op maat', dus niet te gedetailleerd en niet onnodig uitgebreid, maar wel tijdig genoeg om te komen tot bijsturing waar dat nodig is.
- Informatie aanbieden die aansluit bij SMART-geformuleerde doelstellingen.
- Het in perspectief plaatsen van behaalde resultaten: doen we het beter dan vroeger en zo ja, waarom? Of: doen we het beter dan vergelijkbare gemeenten en zo ja, waarom?

- Informatie zodanig aanbieden dat deze beleidsrelevant is, bijvoorbeeld niet één beleidsplan voorleggen, maar enkele onderbouwde varianten die de Raad dan tegen elkaar kan afwegen.

Discussie

Verder blijkt, dat ook de wijze waarop de Raad geïnformeerd en betrokken wordt van belang is. De informatievoorziening aan de Raad vindt over het algemeen niet alleen plaats op basis van in te brengen documenten. In diverse gemeenten worden ook informatie- en discussiebijeenkomsten belegd met de Raad of de Raadscommissie. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Roosendaal.

Gemeente Roosendaal
Aansturing door Raad is voor een belangrijk deel een wisselwerking. De Raad bepaalt formeel kaders, maar de ambtelijke organisatie bereidt dit vaak samen voor met de wethouder. In een tweetal bijeenkomsten wordt aan de hand van geformuleerde dilemma's gesproken. Uitgangspunten uit deze discussie worden door de ambtenaren verwerkt in het beleid. De verantwoordingsinformatie is uitgebreid. Geïnterviewde raadsleden zijn hier tevreden over. Doelstellingen zijn SMART opgesteld, dit zou nog verbeterd kunnen worden. Hoe smarter de doelstellingen hoe makkelijker het voor de Raad is te toetsen en te controleren. Er wordt nu een slag gemaakt met de programmabegroting om deze smarter te maken.

Betrokkenheid

Verder blijken er wel verschillen te zijn tussen de mate waarin de raden actief betrokken zijn bij de beleidsbepaling. Als de financiële consequenties positief zijn en de uitstroom naar tevredenheid is heeft een Raad de neiging om te vertrouwen op het functioneren van het ambtelijk apparaat. Men volgt het thema wat passief. Langdurige tegenvallende resultaten of het hebben van tekorten op het I-deel zorgen er voor dat raden alerter bij dit thema betrokken zijn. Op het moment dat een gemeente risico loopt, zullen raden hun taak als risicobeheerser serieus nemen, en het thema met meer aandacht volgen.

Gemeente Utrecht
Utrecht blijft al een aantal jaar achter bij de landelijke tendens voor wat betreft de afname van het aantal bijstandsgerechtigden. Nadat enige jaren geleden geconstateerd was dat het noodzakelijk was om het beleid wegens tegenvallende resultaten opnieuw vorm te geven, is de Raadactief betrokken bij het opstellen van een zogenoemde Contourennota re-integratiebeleid. Nieuwe beleidsopties werden afgezet tegen de toenmalige manier van werken en in diverse bijeenkomsten bediscussieerd met de Raad.

Daarnaast blijkt dat professionalisering van de Raad in het algemeen ook een aanleiding kan zijn om zich actiever te bemoeien met het thema re-integratie. In alle gemeenten is er sprake van een zekere professionaliseringsslag aan de zijde van de raadsleden. Doordat gemeenten in toenemende mate een belangrijke sturingsrol toebedeeld krijgen, valt ook waar te nemen dat veel raden bewust een professionaleringsslag ingezet hebben. In plaats van op afstand het beleid dat uitgezet wordt door B&W te volgen, zoekt men naar een andere manier van sturing om de nieuwe verantwoordelijkheden waar te

maken. Een voorbeeld van zo'n gemeente is Houten.

Gemeente Houten
Zowel bij de Raad als bij het College van B&W is de noodzaak van een verdere professionalisering in de wijze van overleg en besluitvorming onderkend. In het kort geformuleerd is de wens dat de Raadminder stuurt op details, maar meer kaders stelt en globale beleidskeuzes maakt. De gemeente groeit de laatste jaren sterk en bij de nieuwe schaal past een andere bestuursstijl. Na de zomer gaat de Raad starten met een andere bestuursstijl, in plaats van de commissie structuur wordt een aansturing in drie fasen gehanteerd, te weten:

- de informatiefase (rond de tafel systematiek);
- de meningvormende fase;
- de besluitvormingsfase.

De bedoeling is dat op een meer heldere, meer toegankelijke manier het proces van informeren- beeldvorming – besluitvorming wordt gefaciliteerd. Met een dergelijke vorm van overleg en besluitvorming zijn reeds enkele goede ervaringen opgedaan. Zo zijn bij de invoering van de WWB enkele informatiebijeenkomsten georganiseerd. In samenwerking met de sociale dienst zijn toen keuzes gemaakt ten aanzien van het WWB-beleid. De sociale dienst heeft dit vormgegeven in een beleidsnota en verordeningen. Ook bij het opstellen van de programmabegroting voor 2007 is de invloed van de Raadzichtbaar toegenomen. Het College heeft samen met de Raad effect- en prestatie-indicatoren ontwikkeld. Met behulp van deze indicatoren is de Raad beter in staat om op hoofdlijnen op maatschappelijke effecten en financiële ontwikkelingen (bij) te kunnen sturen. Met de goedkeuring van de begroting benoemt de Raad de politiek relevante thema's, geeft kaders voor uitvoering, wijst gelden voor programma's toe. In de programmabegroting wordt aangegeven wat men wil bereiken, hoe men dit gaat bereiken, wanneer en hoeveel dit mag kosten. Het College krijgt veel ruimte in de uitvoering.

3.2 Sturing ISD

Intergemeentelijke samenwerking wordt vaak ingebed in de wettelijke structuur van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Deze wet maakt voor op te richten samenwerkingsorganen diverse samenwerkingsvormen mogelijk. De taken en bevoegdheden van de dienst zijn vastgelegd in een oprichtings-document. Deze taken en bevoegdheden kunnen variëren van beperkt naar ruim.

In de praktijk richten ISD's en de daarin samenwerkende gemeenten de besluitvorming over beleid en financiën verschillend in. In ieder geval is er steeds sprake van een wisselwerking tussen de ISD enerzijds en de gemeenten anderzijds. Een model is, dat de ISD in casu het DB de programmabegroting en ook het beleidsplan in concept opstelt en vervolgens toezendt aan de gemeenten. De Raden kunnen daar dan op reageren en vervolgens stelt het AB van de ISD beide documenten vast. Ten aanzien van de verordenende bevoegdheid en/of de bevoegdheid om te beslissen over toelating van andere gemeenten tot de gemeenschappelijke regeling, kan gekozen worden deze niet bij het Dagelijks Bestuur te beleggen maar te laten

aan de afzonderlijke Raden.[9]
De rol van de Raad met betrekking tot de aansturing van ISD's verloopt anders dan bij afzonderlijke gemeenten. In de praktijk blijkt dat Raden vaak op grote afstand staan van de ISD. Dit komt onder andere doordat zij ook niet een formele kaderstellende en controlerende functie hebben, deze ligt bij het Algemeen Bestuur (tenzij gemeenten gekozen hebben de bevoegdheden van het AB te verminderen en deze bij de Raden neer te leggen). ISD's zijn vooralsnog van het dualistische stelsel uitgesloten. Daarnaast wordt door respondenten geconcludeerd dat raadsleden erkennen dat er een ongelijk kennisniveau en daardoor onvoldoende inhoudelijke kennis is om een samenhangende visie op het WWB-terrein te kunnen ontwikkelen.

ISD's hebben er ook niet altijd belang bij om de invloed van individuele gemeenten en raden te vergroten. Dit kan namelijk tot gevolg hebben dat een Raad verzoekt om een afwijkend beleid uit te voeren voor een van de deelnemende gemeenten, of incidentele taken te verrichten. Dit is echter minder efficiënt en heeft hogere uitvoeringskosten tot gevolg, wat niet wenselijk is in het kader van de verminderen van financiële risico's. Een ISD zal dus zoveel mogelijk naar uniformiteit van beleid streven en er baat bij hebben dat alle betrokken raden (met mogelijk verschillende politieke profielen) instemmen met het voorgestelde beleid. Dit geldt overigens alleen op deze manier als de Raad de bevoegdheid heeft gehouden tot vaststellen van beleid en verordeningen.[10]

Daarnaast is transparantie naar de verschillende raden toe ook erg van belang. Er zijn als het ware meerdere opdrachtgevers die op de hoogte gehouden willen worden van de effecten en uitkomsten van het gevoerde beleid. De ISD's in dit onderzoek besteden dan ook veel aandacht aan informatie-uitwisseling met de raden in het kader van transparantie en het creëren draagvlak voor het gevoerde beleid. Het wordt van belang geacht de raden 'bij te praten'. Het gaat dan om het organiseren van informatie en discussiebijeenkomsten, of het aanwezig zijn bij Raads- en commissievergadering voor eventueel gewenste toelichting op beleid en resultaten. Het blijkt dat een dergelijke directe en mondelinge toelichting in de praktijk zeer op prijs gesteld wordt door de raadsleden.

3.3 Sturingsinstrumenten

De gemeenteraad wordt door het College en het ambtelijk apparaat ondersteunt bij haar kaderstellende taken. Dit gebeurt middels de onderstaande

[9] Het vaststellen van verordeningen en beleidsstukken gebeurt dan door de Raad. De begroting en de jaarekening wordt door het algemeen bestuur van de ISD vastgesteld.
[10] Bij twee van de drie ISD's in dit onderzoek is dit het geval. Bij één ISD gekozen voor de meeste 'zware' vorm: de deelnemende gemeenten hebben hun taken en bevoegdheden geheel overdragen aan het intergemeentelijk bestuursorgaan.

documenten. College en ambtelijk apparaat stellen de sturingsdocumenten op (in samenspraak met de Raad) en leggen het vervolgens ter vaststelling aan de Raad voor.

- programmabegroting (jaarlijks);
- beleidsnota's "Re-integratiebeleid" of "WWB" (frequentie wisselend);
- kwartaalrapportages (in principe vier keer per jaar);
- kadernota en/of voorjaarsnota (jaarlijks);
- jaarrekening (jaarlijks).

Voor de sturing haalt de Raad ook veel informatie uit verantwoordingsdocumenten, zoals de jaarstukken en eventuele kwartaal- of maandrapportages. De verantwoordingsinformatie sluit in de meeste gevallen goed aan op de sturingsdocumenten. Zo wordt in het jaarverslag de uitkomsten op de in de programmabegroting genoemde prestatie-indicatoren gepresenteerd.

In de meeste onderzochte gemeenten wordt op dit moment gewerkt aan het verder aanscherpen van de informatiewaarde voor de Raad van de genoemde nota's en dan vooral de programmabegroting. Overigens wordt in alle gemeenten bij de opstelling van de programmabegroting uitgegaan van de zogenoemde drie "W-vragen":

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag/zal het kosten?

Het is daarbij opvallend dat in de programmabegrotingen een grote variëteit aan doelen is terug te vinden. Soms zijn de doelstellingen niet alléén op een hoog strategisch niveau geformuleerd, en daardoor in enige mate abstract en weinig SMART, maar soms zijn óók gedetailleerde, SMART-geformuleerde en dus in principe goed toetsbare doelen opgenomen.

Gemeente Nijmegen
In de 'Stadsbegroting 2007-2010' is een goed voorbeeld van een goed uitgewerkte SMART doelstelling.

- Nagestreefd maatschappelijk effect: "In Nijmegen leiden inwoners zoveel mogelijk een fatsoenlijk bestaan, bij voorkeur door middel van een baan en door de inzet van inkomensaanvullende maatregelen."
- Hoofddoelstelling I: "Wij spannen ons zoveel mogelijk in om mensen aan het werk te krijgen, door samen te werken met ketenpartners en werkgevers. Dit is gekoppeld aan de landelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume."
- Belangrijkste beleidsindicator: de gemeente Nijmegen wil het structureel 1 procent beter doen dan het landelijke gemiddelde wat betreft de bestandsdaling.[11]

Focus

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat gemeenten nog zoekende zijn om doelstellingen voldoende SMART te formuleren, waardoor van de

[11] Voor 2007 wordt nog gericht op een daling van 5,5 procent ten opzichte van het landelijk gemiddelde, maar inmiddels is geconcludeerd dat het structureel beter presteren dan het

doelstellingen nog te weinig sturende werking uitgaat. Veel gemeenten zijn bezig om te komen tot verbeterde effectindicatoren.

Een voorbeeld van een gemeente waar Raad en College samen afspraken hebben gemaakt over het verder verbeteren van de informatievoorziening aan de Raad in onder meer de programmabegroting, is Hoorn.

Gemeente Hoorn
In de gemeente Hoorn is recent geconcludeerd dat de programmabegroting nog te weinig effectieve prestatie-indicatoren bevat. In de begroting over 2007 is weliswaar bij het programma sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening een samenvattend overzicht opgenomen van prioriteiten, prestatieafspraken en indicatoren, maar een recent onderzoek van de Rekenkamercommissie acht een en ander nog onvoldoende uitgewerkt en 'scherp' om daadwerkelijk goed op te kunnen sturen. Inmiddels werken College en Raad aan verbetering van de doelformulering en de wijze waarop deze is uitgewerkt in toetsbare indicatoren. Het plan is dat in de programmabegroting 2008 de resultaten daarvan zichtbaar zijn.

De Raad ontvangt naast de programmabegroting echter ook andere informatie-documenten om zich op te baseren bij haar kaderstellende en controlerende rol. Het betreft dan voornamelijk kwartaalrapportages. Deze zijn direct gekoppeld aan de maraps van de afdeling Sociale Zaken, weliswaar in samengevatte vorm. Zij bevatten informatie over de uitgezette trajecten, de bedrijfsvoering, resultaten van verrichte inspanningen en de financiële consequenties. Verder ontvangt de Raad jaarlijks ook een 'metarapportage' van het cliëntenbestand, waarmee de cliëntenpopulatie in de gemeente in kaart wordt gebracht.

Spanning

Op het vlak van prestatie-indicatoren blijkt echter ook een spanningsveld op te treden, het politieke spel interfereert soms met de uitvoering. Het College van B&W zal niet altijd de voorkeur hebben voor SMART geformuleerde doel-stellingen. Vanuit hun positie bezien kan dit uiteindelijk tot problemen leiden met de Raad als een doelstelling niet behaald wordt. Het kan daarom zijn dat het College een voorkeur heeft voor ofwel SMART geformuleerde doel-stellingen waarvan men weet dat deze eenvoudig te realiseren zijn, ofwel een minder scherpe doelstelling die meer een intentie of streven weergeeft. Het ambtelijke apparaat zal, vanwege de financieringssytematiek, veel sneller geneigd zijn harde doelstellingen te formuleren (en als deze niet extern gecommuniceerd worden, dan meestal wel intern) om de sturing zo strak mogelijk vorm te geven en alle medewerkers te focussen op het gewenste eindresultaat. Het is mogelijk dat de opgestelde effectindicatoren in de programmabegroting te leiden hebben onder dit spanningsveld.

Als men effectindicatoren wel SMART formuleert, betreft dit vooral de hardere doelen betreffende de prestaties van de sociale dienst. Het gaat dan om de reductie van het aantal bijstandcliënten of de financiële consequenties daarvan voor de gemeente.
Uit de gesprekken met raadsleden blijkt echter dat sommigen daarnaast óók

landelijke gemiddelde niet haalbaar is.

juist ook interesse hebben in minder tastbare doelen. Vaak is het lastig dergelijke informatie met een SMART-indicator vast te leggen. Zo wordt in sommige gemeenten niet alleen uitstroom naar regulier werk, maar ook het 'opklimmen op de re-integratieladder', het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt of zelfs het verminderen van het sociale isolement als succes gezien. Dergelijke beoogde resultaten zijn lang niet altijd goed te meten. Ook blijkt men geïnteresseerd in specifieke uitvoeringsinformatie die zij van belang achten om beleidsbeslissingen te kunnen maken. Als bijvoorbeeld grote investeringen gepleegd moeten worden voor een bepaald instrument (bijvoorbeeld de opzet van een eigen matchingsunit) willen raadsleden toch wel op de hoogte zijn of een dergelijk instrument effectief en efficiënt is, hoewel dit eigenlijk een uitvoeringsvraag is. Raadsleden zijn daarom toch vaak geïnteresseerd in vragen zoals welke instrumenten het meest effectief zijn en efficiënt kunnen worden ingezet binnen het huidige cliëntenbestand.

Gemeente Utrecht
In de gemeente Utrecht is uiteindelijk gekozen om niet alleen daadwerkelijke uitstroom uit de bijstand als succes te beoordelen, maar ook een stijging op de treden van de re-integratieladder. Voorafgaand aan dit besluit is in de Raad een discussie gevoerd over wat als te bereiken resultaten kan gelden. Uiteindelijk heeft de Raad besloten dat het opklimmen op de ladder ook te zien is als een succes, hoewel dit geen unaniem besluit was. Momenteel is DMO nog niet in staat om cijfers te genereren die ook inzicht geven in successtapjes op de ladder. Hoe is immers onderzoeksmatig lastig te bepalen of iemand echt een stapje is opgeklommen.

Dilemma

Ten aanzien van de vraag of alleen gestuurd zou moeten worden op 'harde' doelen is in de praktijk sprake van een dilemma:

- Als gefocust wordt op de harde prestaties van het re-integratiebeleid (volumereductie), dan blijft een deel van de nagestreefde doelstellingen en de daarvoor gepleegde inspanningen buiten beeld.
- Als juist de minder concrete doelstellingen worden belicht, is er kritiek mogelijk dat de daarover te rapporteren resultaten onvoldoende 'hard' zijn.

Met betrekking tot de uitstroomresultaten, blijkt verder maar een klein deel van de raadsleden 'door te vragen', in de zin dat ze niet alleen willen afgaan op de gerapporteerde bruto effectiviteit van het re-integratiebeleid, maar dat zij óók zicht willen op de vraag in welke mate het gevoerde beleid bijdraagt aan de gepresenteerde resultaten en wat dan de netto effectiviteit is van het gevoerde beleid.

3.4 Rol cliëntenraad

In het politiek proces is nog een actor die invloed kan en mag uitoefenen op het gemeentelijke WWB-beleid, namelijk de lokale cliëntenraad. Vrijwel alle gemeenten hebben, sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 een vorm van cliëntparticipatie tot stand gebracht, meestal in de vorm

van een cliëntenraad. Daarmee voldoen zij in grote lijnen aan de verplichtingen die de WWB stelt wat betreft cliëntparticipatie. Cliëntenraden mogen gevraagd en ongevraagd advies geven over alle onderwerpen die te maken hebben met de WWB. Ook mag men advies geven over (praktische) zaken, die met de uitvoering van de wet te maken hebben.

Het advies van de cliëntenraad wordt vrijwel altijd meegestuurd wordt naar de Raad en de wethouder. De cliëntenraden zijn van mening dat zeker naar hun advies geluisterd wordt en dat zij daadwerkelijk invloed uitoefenen op het beleidsproces. Soms betekent het dat formuleringen in formele stukken gewijzigd worden, dat de communicatie naar WWB-gerechtigden verbeterd wordt etc. Soms gaat het om informele beïnvloeding doordat overlegd wordt met beleidsmedewerkers, doordat raadsleden commissievergaderingen bijwonen of door regelmatige gesprekken met de wethouder.
Cliëntenraden worden over het algemeen goed gefaciliteerd door de gemeente. Men mag gebruikmaken van een ruimte bij de sociale dienst, krijgt secretariële ondersteuning of een technisch voorzitter geleverd. De informatievoorziening is in de meeste gevallen voldoende. Niet alle raden zijn even tevreden over de tijdige aanlevering van stukken. Soms krijgt men weinig tijd om te reageren of moet men zelf actief achter documenten aan om er voor te zorgen dat men tijdig in het proces ingeschakeld wordt.
De betrokken partijen stellen de input van de cliëntenraad op prijs. Met name raadsleden en wethouders vinden het belangrijk om vinger aan de pols te houden met de doelgroep waar men het over heeft. Zij staan, anders dan medewerkers van de Sociale Dienst, vaak verder van het uitvoeringsproces af en waarderen directe ervaringen van de doelgroep. Wel blijkt dat niet alle cliëntenraden even goed de achterban kunnen vertegenwoordigen, aldus sommige respondenten. Ook zijn niet alle raden opgewassen tegen de taak om, vrij van eigen belang, op een wat abstracter niveau na te denken over de soms vrij gecompliceerde beleidsthema's.

3.5 Conclusies

In de meeste gemeenten zijn raden en Colleges van B&W momenteel verwikkeld in een gezamenlijk proces om de informatiewaarde van met name de programmabegroting verder te verbeteren. Belangrijk aandachtspunt hierbij is het feit dat, doordat het College en ambtelijk apparaat een zodanig prominente rol hebben bij de voorbereiding van de programmabegroting, niet altijd de politieke visie van de Raad als uitgangspunt wordt genomen.

Op dit moment bevatten de programmabegrotingen zowel meer strategische en daardoor vaak relatief abstracte doelstellingen als SMART geformuleerde prestatie-indicatoren (betreffende de financiering van de WWB en de reductie van het aantal bijstandscliënten).
Effectindicatoren in de programmabegroting zouden echter in vrijwel alle

gemeenten nog SMART-er uitgewerkt kunnen worden. Het is daarbij ook van belang dat raadsleden in staat worden gesteld om gerapporteerde resultaten in het juiste perspectief te plaatsen (bijvoorbeeld door een ontwikkeling in de tijd te schetsen, de gemeente te vergelijken met andere gemeenten en ook door naast de schriftelijke informatievoorziening zorg te dragen voor een goede mondelinge toelichting op en discussie over de resultaten van het re-integratiebeleid).

4 AANSTURING VAN AMBTELIJKE ORGANISATIE

Binnen de door de Raad bepaalde kaders stuurt het College van B&W de ambtelijke organisatie aan. In de praktijk worden de in de programmabegroting geformuleerde doelen dan vaak uitgewerkt in een jaarplan voor de sociale dienst. Ambtelijk management van de sociale dienst en de portefeuillehouder hebben over het algemeen frequent overleg om de voortgang van het beleid gezamenlijk te monitoren.

4.1 Rolverdeling B&W en ambtelijk apparaat

Een wethouder is gehouden te werken binnen de door gemeenteraad bepaalde kaders. De afspraken staan vast zodra de Raad de programmabegroting vaststelt. Deze afspraken zijn leidend bij de aansturing van het ambtelijke apparaat.

De wethouders uit de onderzoeksgemeenten houden allen goed de vinger aan de pols wat betreft de vastgestelde effectindicatoren. Vrijwel alle wethouders ontvangen de maandelijkse managementinformatie en hebben soms ook toegang tot nog frequentere informatie via het internet. Wethouders volgen deze informatie maar geven aan dat hun belangrijkste informatiebron het wekelijkse of tweewekelijkse overleg is met het management van de sociale dienst. In dit overleg wordt kort de managementinformatie doorgesproken (lopen we op koers) en wordt aandacht besteedt aan het verhaal achter de cijfers, namelijk 'hoe komt het?' en 'wat kunnen we doen?' In sommige gemeenten laat de wethouder de sociale dienst relatief vrij in uitvoeringskeuzen, in andere gemeenten drukt de wethouder zijn stempel op het inhoudelijke beleid van de sociale dienst.

4.2 Sturingsinstrumenten

Proces

De aansturing van het ambtelijke apparaat is vastgelegd aan de hand van een aantal documenten:

- In een aantal onderzoeksgemeenten wordt parallel aan de programmabegroting het College-uitvoeringsprogramma opgesteld door B&W (inclusief lange termijnplanning). Dit uitvoeringsprogramma wordt afgerond ná vaststelling van de programmabegroting om recht te doen aan de kaderstellende rol van de Raad. Het College-uitvoeringsprogramma verbindt de politiek-bestuurlijke sturingsdocumenten (zoals de Stadsvisie, het College-akkoord en de in de programmabegroting opgenomen beleidsagenda van de Raad) met de documenten waarmee de ambtelijke organisatie wordt aangestuurd.

- In de andere gemeenten wordt geen apart uitvoeringsprogramma opgesteld. Met de vaststelling van de programmabegroting staan de gewenste doelen en financiële middelen vast. Dit dient als kader voor de aansturing van de ambtelijke organisatie
- Met betrekking tot de re-integratietaken zijn het beleidsplan voor de sector Sociale Zaken van belang en de daarop te baseren afdelingsplannen[12] (bijvoorbeeld voor de afdeling Werk en Bijstand).

Het initiatief voor de opstelling van een beleidsplan en afdelingsplannen wordt meestal genomen door de ambtelijke organisatie, in een intensieve wisselwerking met de verantwoordelijke wethouder. De beleidsplannen of nota's re-integratie worden vaak formeel vastgesteld door de Raad, tezamen met eventuele verordeningen die daaronder vallen. In sommige gemeenten krijgt de Raad het beleidsplan alleen ter informatie toegezonden, maar krijgt de desbetreffende commissie wel de mogelijkheid om vragen te stellen over de nota.
Deze rolverdeling lijkt overigens ook normaal bij de intergemeentelijke sociale diensten. Bij de ISD Zuidwest-Friesland, bijvoorbeeld, vindt de directe bestuurlijke aansturing plaats vanuit het DB (samengesteld uit de portefeuillehouders van de aangesloten gemeenten). De jaarbegroting van de ISD wordt echter door de ISD-organisatie zelf opgesteld en is daarmee dus geen "optelsom van de wensen van de afzonderlijke gemeenten".

SMART

In vergelijking met de programmabegroting, zijn de beleids- en afdelingsplannen (soms zijn deze geïntegreerd in één document) meer uitgewerkt en meer 'SMART' van karakter. In een aantal gemeenten worden bovendien de intern-ambtelijke doelstellingen net iets ambitieuzer geformuleerd dan de door Raad en College onderling afgestemde doelen. De achtergrond hiervan is dat op deze wijze de ambtelijke organisatie een zekere "veiligheidsmarge" inbouwt, zodat zekerder is dat de gestelde politieke doelen uiteindelijk ook gerealiseerd worden.
Een illustratie van deze verdieping en nadere uitwerking, die plaatsvindt in het beleidsplan ten opzichte van de programmabegroting, uit de praktijk van de gemeente Roosendaal.

Gemeente Roosendaal
In de programmabegroting zijn algemene doelen geformuleerd. In het Re-integratie-beleidsplan 2006[13] zijn aan deze doelen directe targets gekoppeld, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze deze doelen worden gerealiseerd. Er zijn tien verschillende Smartdoelen opgesteld. Deze zijn geformuleerd in samenspraak tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie. De volgende inspanningsverplichtingen voor 2006 zijn geformuleerd:

[12] Ook wel 'werkplannen' genoemd.

[13] Nieuwe beleidsplan 2007 is nog niet formeel door de Raad goedgekeurd.

- Van de geraamde 130 klanten binnen spoor 1 stromen binnen 3 maanden 91 personen uit de uitkering en stromen er 39 door naar spoor 2.
- Van de geraamde 600 klanten die instromen in spoor 2 stromen er 180 binnen 12 maanden uit de uitkering op basis van de volgende geprognosticeerde ontwikkeling:
  binnen 6 maanden 90
  binnen 9 maanden 54
  binnen 12 maanden 36
- Van de geraamde 100 klanten die instromen in spoor 2b stromen er 20 uit de uitkering. Voor de overige klanten geldt doorstroom van 40 naar spoor 2a en van 20 naar spoor 3.
- Van de geraamde 1024 klanten in spoor 3 stromen jaarlijks 102 uit de uitkering, en stromen 51 door naar een van de vorige sporen.
- In 2006 wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten met minimaal 3 hulpverlenende organisaties.
- In 2006 wordt het zorgconcept verder vorm en inhoud gegeven
- In 2006 worden minimaal 50 arrangementen gesloten met werkgevers.
- In het eerste kwartaal 2006 wordt de marketingstrategie bepaald welke vanaf het tweede kwartaal 2006 ten uitvoer zal worden gebracht.
- Jaarlijks stromen door de inzet van tussenpersonen 30 klanten uit naar werk.
- In 2006 worden waar mogelijk bij inkoopcontracten afspraken gemaakt in het kader van Social Return en Contract Compliance.

Er zijn verder prognoses opgenomen voor het I-deel en ramingen voor het W-deel.

In de beleidsplannen en afdelingsplannen zijn doelstellingen zeer SMART van karakter en op een lager aggregatieniveau gesteld dan in de programma-begroting mogelijk is. Wel kan worden vastgesteld dat de meeste indicatoren in het bijzonder betrekking hebben op output en in mindere mate op outcome (maatschappelijke effecten).

Schadelast

Verder wordt in het beleidsplan ook vooruitgekeken en worden er prognoses opgenomen ten aanzien van I-deel en W-deel. Omdat van de inzet van middelen uit het W-deel positieve effecten worden verwacht op het I-deel, zijn gemeenten ook steeds meer gericht op het zo goed mogelijk voorspellen van de daarmee gepaard gaande uitgaven ten opzichte van de gemeentelijke besparingen. In Nijmegen worden bijvoorbeeld zogenoemde planexploitaties opgesteld, waarin de inzet van middelen wordt gekoppeld aan het nagestreefde maatschappelijke en financiële “rendement” van de inspanningen.

Management Informatie

Naast beleidsplannen is de tweemaandelijkse of maandelijkse management-informatie een belangrijke bron van sturingsinformatie. De management-informatie die wordt gegenereerd wordt vooral gebruikt door de sectorhoofden en directie. De informatie verschaft die inzichten om strategische en tactische keuzes mogelijk te maken, en is op dit moment nog niet zozeer gericht op het uitvoeringsniveau. Alle onderzoeksgemeenten genereren (twee)wekelijks of (twee)maandelijks informatie op een aantal kerncijfers. Het gaat dan om een analyse van de omvang, trend en karakteristieken van het cliëntenbestand, de inzet van re-integratie instrumenten, outputinformatie (in hoeverre worden de

productietaakstellingen gerealiseerd) en tegen welke kosten.

Gemeente Ede
Het afgelopen jaar is een enorme inhaalslag gemaakt als het gaat om herstructering van managementinformatie. Er ligt nu een product waar men mee tevreden is, en waarmee goed gestuurd kan worden op directieniveau. Men is echter nog steeds in het proces om sturingsinformatie op alle niveaus binnen de organisatie optimaal vorm te geven. Een directie heeft andere informatie nodig dan een teamleider of een casemanager. Als een teamleider een overzicht tot zijn beschikking heeft wat welke klantmanager realiseert aan uitstroom, kan hij daar vervolgens ook ingrijpen waar nodig. Als een klantmanager met een druk op de knop een overzicht krijgt van al zijn cliënten en waar zij zich bevinden op de re-integratieladder, zal hij ook beter in staat zijn keuzes te maken wat welke klant wanneer nodig heeft. Kortom een goede informatievoorziening is essentieel voor een goede aansturing op alle lagen.
Op directieniveau is de stuurinformatie naar tevredenheid. Men is nog bezig om op de andere niveaus ook tot een betere structurering van informatie te komen.

4.3 Aansturing van uitvoering: casemanagers

In de aansturing van de eigen uitvoerende ambtenaren op het gebied van de re-integratietaken worden verschillende werkwijzen beproefd. De aansturing is in vergelijking met de aansturing van RIB's minder strak en op het niet halen van targets staan meestal verder geen (financiële) consequenties, maar dit laat onverlet dat de aansturing in diverse gemeenten wel wordt aangescherpt.

Een voorbeeld van een gemeente waarin relatief 'strak' wordt aangestuurd, is de gemeente Roosendaal. Centraal in de aansturing, ook van de casemanagers van de Teams Werk, staat de zogenoemde "schadelastbeperking". In het beleidsplan is geëxpliciteerd welke schadelastbeperking gerealiseerd wordt als de voorgenomen inspanningsverplichtingen worden gerealiseerd.

Gemeente Roosendaal: aansturing Team Werk o.b.v. schadelastbeperking[14]
De aansturing van de teams Werk zijn geoperationaliseerd in termen van de mogelijke schadelastbeperking, niet in aantallen klanten. Elke klantmanager is verantwoordelijk voor 40 klanten, er wordt zeer intensieve begeleiding gegeven. Casemanagers worden ook gestuurd op schadelastbeperking en niet op aantallen. Hierdoor ontstaat een prikkel om niet alleen de 'makkelijke' klant te laten uitstromen maar ook de klant met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, daar is de schadelastbeperking immers groter van.
Per klant wordt nagegaan wat deze klant kan bereiken, de klantmanager faciliteert wat nodig is om dit te realiseren. Hierdoor ontstaat een maximaal investeringsprofiel (kosten re-integratie) per spoor dat gebaseerd is op een schadeprofiel (uitkeringsduur).Het hoofd en de staf checken continu of de gerealiseerde voortgang in lijn is met de (politiek-bestuurlijk) geformuleerde doelen. Elke maand wordt bezien hoe het bestand in Roosendaal eruit ziet. Het niet behalen van de targets kan consequenties hebben voor de betrokken medewerkers.

[14] Roosendaal is de gemeente met de hoogste daling van het bijstandsvolume in Nederland in 2006, samen met de gemeente Schiedam (-19%). Dit wordt mede gerealiseerd door een sterke bedrijfsmatige insteek van de interne aansturing.

De meeste gemeenten sturen hun medewerkers echter minder 'hard' aan. Er worden geen harde targets gesteld op het niveau van individuele medewerkers, of zij nu vast in dienst zijn of op contract basis (als ZZP-er) worden ingehuurd. Alle uitvoerende medewerkers richten zich op organisatiebrede doelen, vanuit de inschatting dat het sterk bepalend is voor de resultaten op individueel niveau welk deel van het cliëntenbestand toegekend wordt.

ISD Bollenstreek is een illustratie van de waargenomen trend dat de meeste gemeenten hoe dan ook wel bezig zijn om de bedrijfsmatigheid van hun re-integratietaken verder te vergroten en ook de wijze van aansturing van de uitvoerende medewerkers aan te scherpen.

ISD Bollenstreek: naar een verscherpte aansturing van de uitvoering
Er is een nieuw afdelingshoofd aangenomen, die zich bezig gaat houden met het verscherpen van de huidige sturings- en verantwoordingsmethodiek binnen de afdeling Werk en Bijstand. Het idee bestaat om in de toekomst de organisatiebrede doelstellingen te vertalen naar beleidsprogramma's voor de afzonderlijke subafdelingen en misschien zelfs naar doelen per medewerker. Gedacht wordt aan individuele targets die eventueel ook gekoppeld worden aan een bonussysteem op basis van het aantal klanten dat door betrokkene naar de arbeidsmarkt is geleid. Op dit moment verantwoorden de klantmanagers zich één maal per kwartaal aan het MT.

4.4 Conclusies

In de programmabegroting of het College uitvoeringsprogramma staan de kaders weergegeven met de doelstellingen en de financiële middelen. Het ambtelijk apparaat geeft in zijn beleidsplan aan hoe deze doelen gerealiseerd gaan worden.
In alle onderzoeksgemeenten wordt regelmatig managementinformatie gegenereerd op de productietaakstellingen. Deze informatie is vooral beschikbaar voor sturing op directieniveau en niet zozeer op uitvoeringsniveau. Veel gemeenten zijn bezig om deze managementinformatie te optimaliseren en te verdiepen zodat informatie specifiek voor lijnmanagers en casemanagers beschikbaar komt. Naarmate gedetailleerde informatie over de uitvoering van beleid ook op uitvoeringsniveau aanwezig is, kunnen casemanagers ook meer gestuurd worden op hun individuele taakstelling en taakrealisatie. In niet alle onderzochte gemeenten is deze informatie al beschikbaar.

5 AANSTURING VAN RE-INTEGRATIEBEDRIJVEN

Re-integratievoorzieningen voor de doelgroepen van de Wet werk en bijstand worden bekostigd uit het Werkdeel van de WWB. Per 1 januari 2006 is de gemeente daarbij ook volledig vrij in haar keuze om re-integratievoorzieningen zelf uit te voeren of uit te besteden aan private marktpartijen[15]. Als gemeenten er voor kiezen re-integratievoorzieningen in te kopen bij re-integratiebedrijven, geldt ook hier dat een goede aansturing en verantwoording essentieel is voor risicobeheersing en een goed beheer van gemeentemiddelen. Als re-integratiebedrijven immers niet voldoende uitstroom kunnen realiseren conform de landelijke trend zal de gemeente geconfronteerd worden met krimpende financiële middelen als gevolg van de prikkels van het financiële verdeelmodel van WWB-middelen door het ministerie van SZW.
Navolgend wordt nader ingegaan op de wijze waarop de RIB's worden aangestuurd, waarbij wij ingaan op zowel de situatie waar gebruikgemaakt wordt van private RIB's als van een 'eigen' (inter-)gemeentelijke uitvoeringsorganisatie.

5.1 Relatie gemeente en RIB

Sinds de wetswijziging in 2006 waarbij gemeenten de vrijheid krijgen om re-integratievoorzieningen zelf uit te voeren of deze uit te besteden, blijkt een heel scala van mogelijkheden in de mate waarin en de manier waarop gebruikgemaakt wordt van re-integratiebedrijven. Dit wordt ook zichtbaar als we kijken naar de onderzoeksgemeenten in dit onderhavige onderzoek:

- Een deel van de gemeenten besteedt de uitvoerende activiteiten deels uit. De gemeente Utrecht maakt gebruik van meerdere RIB's, de gemeente Hoorn en ISD de Rijnstreek maken gebruik van één RIB. De gemeente Roosendaal schakelt alleen voor Work First een RIB in.
- Enkele andere gemeenten hebben besloten om de uitvoerende taken (weer) zelf uit te voeren. De gemeente Nijmegen heeft recent besloten om in principe de aan RIB's uitbestede taken weer zelf ter hand te nemen, evenals de ISD Bollenstreek en de gemeente Houten. De gemeente Houten heeft bijvoorbeeld taken die voorheen door RIB's werden uitgevoerd ondergebracht in de organisatie Vakwerk Houten (deze is overigens wel extern gepositioneerd van de organisatie).
- De ISD Zuidwest-Friesland huurt geen RIB's meer in, maar wel ZZP-ers die op contractbasis werken.
- De gemeente Ede heeft de inkoop van integrale re-integratietrajecten losgelaten. De rol van RIB's zal veel meer verschuiven naar aanbodversterking, die op een modulaire manier ingezet kan worden. Hierbij zal dus niet met no cure less pay gewerkt worden. Een gedeelte van de re-integratie

[15] Tot 1 januari 2006 gold voor het grootste deel van het Werkdeel van het WWB-budget een uitbestedingsplicht.

wordt zelf uitgevoerd door de gemeente (o.a. het matchingteam). Daarnaast heeft men een zelfstandige organisatie opgezet, en deze bewust extern gepositioneerd, waarin bijstandsgerechtigden werkervaring op doen via (veelal additionele) werkplekken in de non-profit sector.

5.2 Sturingsinstrumenten

Een belangrijke manier van aansturing van re-integratiebedrijven is het no cure less pay principe. De vergoeding hangt af van de behaalde resultaten voor een specifiek traject en niet van de intensiteit van de begeleiding door het RIB. Er wordt zo een financiële prikkel bij de RIB's gelegd.
De gemeenten die aangeven regelmatig gebruik te maken van de diensten van private RIB's hanteren bestekken waarin zowel de beoogde resultaten als de kostprijs helder zijn geformuleerd. Vaak wordt daarbij gewerkt met een no cure less pay principe. De aansturing van de RIB's is daarmee voor een belangrijk gedeelte al vormgegeven. In het verloop van de contractduur wordt vinger aan de pols gehouden om te zien of de RIB's hun beloften wel waarmaken. Indien dat niet het geval is krijgt men naar rato van de geleverde prestaties uitbetaald.

Gemeente Utrecht: aansturing via contracten
Het contract met het RIB heeft de vorm van een mantelcontract voor vier jaar, gebaseerd op 'no cure, less pay' op basis van onder meer het aantal plaatsingen. Deze contractafspraken zijn zeer helder geformuleerd. Duidelijkheid wordt verschaft over het aantal beoogde plaatsingen in een specifieke periode, wat wordt verstaan onder uitval en succesvolle plaatsingen etc. In het contract wordt ook aangegeven hoe en wanneer de RIB zich moet verantwoorden. Naast de Inkoopmonitor levert het RIB met regelmaat verantwoordingsrapportages aan: per kwartaal, per maand per cliënt bij aanvang van een project (het voorzieningsplan). Naar de mening van het RIB geven deze rapportages duidelijk zicht op het cliëntenbestand en effectiviteit en efficiency op cliëntniveau.

Alleen sturen op basis van bestek en contracten wordt gezien als te beperkt en te weinig flexibel. Frequent overleg met de RIB's wordt door gemeenten zeer op prijs gesteld en onmisbaar geacht om daadwerkelijk voldoende greep te hebben op de uitvoering van de re-integratietaken. In de onderzoeks-gemeenten is dan ook sprake van regelmatig overleg tussen de ambtelijke opdrachtgever en de ingehuurde bureaus.

Overleg

Gemeenten die gebruikmaken van de diensten van private RIB's hebben in de meeste gevallen intensief overleg tussen de ambtelijke opdrachtgever en de uitvoerende RIB's.

- Tweewekelijks contractoverleg: beslissers van de gemeente (i.c. het team contractmanagement) en de beslissers bij het RIB bespreken inhoudelijke en beleidsmatige zaken.
- Aanvullend is er intensief contact tussen de klantmanagers van de

gemeente en de consulenten van de RIB op cliëntniveau.

- In sommige gemeenten organiseren RIB's bijeenkomsten voor klant-managers over speciale thema's als alleenstaande moeders of cliënten met psychische problemen.

Met betrekking tot de verantwoordingsinformatie door de RIB's aan de ambtelijke opdrachtgever, wordt gezocht naar het juiste detailniveau en ook de juiste dosering. RIB's leveren zelf Excelsheets aan met informatie, maar dienen vaak ook door gemeenten opgestelde monitors in te vullen. Doordat deze monitors gebaseerd zijn op verschillende definities en kengetallen, wordt de informatievoorziening van RIB's aan gemeenten bemoeilijkt. De RIB's geven aan dat het zij efficiënter zouden kunnen verantwoorden als gemeenten in het hele land gebruik zouden maken van dezelfde definities en kengetallen.

RIB's leveren aan de gemeente dus informatie aangaande de voortgang van cliënten en de uitstroom. Met name de uitstroomgegevens worden door gemeenten in het eigen informatiesysteem vastgelegd. Dit is natuurlijk ook van belang voor de administratie van de uitkeringen. Als iemand uitstroomt naar werk wordt de uitkering beëindigd. Dikwijls stellen gemeenten ook nog aanvullende eisen om dit te voorzien met de benodigde bewijsstukken zoals een arbeidscontract. Gemeenten zijn voor gegevens wat betreft resultaten echter op een bepaalde manier wel afhankelijk van de informatievoorziening van RIB's als het gaat om uitstroom om overige redenen. In de contracten zijn om deze redenen ook wel harde afspraken gemaakt over de aanlevering van informatie, namelijk dat ze betrouwbaar en tijdig zijn. Gemeenten controleren af en toe dan ook wel steekproefsgewijs of gegevens over trajectvoortgang kloppend zijn.

5.3 Zelf doen maar extern gepositioneerd

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, zijn enkele casus-gemeenten recent overgestapt van uitvoering van de re-integratietaak door private RIB's naar het weer zelf ter hand nemen van de meeste uitvoerende taken op het gebied van re-integratie. Deze gemeenten zijn van mening dat het inzicht in de voortgang en de resultaten te wensen overlaat, hoewel enkele gemeenten daarbij ook aantekenen dat zij evenzeer steken hebben laten vallen in de aansturing van de private RIB's.

Een aantal gemeenten kiest ervoor een zelfstandige organisatie op te zetten die extern van de sociale dienst gesitueerd is, zoals bijvoorbeeld Stichting Vakwerk in Houten of het Wijkwerkbedrijf in Ede. Ook bij dergelijke extern gesitueerde organisaties waar eigen medewerkers in werkzaam zijn, dient sprake te zijn van een adequate aansturing.
De onderzoeksgemeenten die hiermee te maken hebben, zijn allemaal nog in

de aanloopfase van een adequate opzet van sturing en verantwoording. Men is vooralsnog erg bezig met de opzet van de organisaties. De inkleuring van informatiestromen zal in een later stadium ter hand genomen worden.

Gemeente Houten
In Houten is recentelijk een participatieplaza opgezet waar drie partijen, de gemeente, werkgevers en een opleidingsinstelling elkaar ontmoeten. De wethouder speelde een belangrijke rol in de ontwikkeling van dit concept. Vakwerk Houten bindt alle partijen die zich bezig houden met de arbeidsmarkt. Het is een centrum waarbinnen partijen verbinding zoeken en geldstromen worden ontschot. In de samenwerking tussen ROC Midden-Nederland en de gemeente komt dat laatste, via inzet van mensen en middelen, al tot uiting.

Door de unieke positie van Vakwerk is aansturing vanuit de gemeente anders dan voorheen bij re-integratiebedrijven. Het ROC is immers samen met de gemeente partner, kosten worden gezamenlijk gefinancierd. Binnen het centrum Vakwerk wordt momenteel een klantvolgsysteem opgezet. De bedoeling is dat via het systeem monitorrapportages worden gegenereerd om zicht te houden op de klanten. Omdat het centrum nog in de kinderschoenen staat is dit concept nog niet uitgekristalliseerd. Onduidelijk is nog uit welke informatie de rapportage zal bestaan en hoe regelmatig een dergelijke rapportage gepresenteerd gaat worden.

5.4 Conclusie

In de onderzoeksgemeenten is een grote variëteit waarneembaar in de manier waarop de re-integratietaak wordt georganiseerd en vormgegeven. Slechts een enkele gemeente maakt alleen gebruik van RIB's. De meesten voeren een gedeelte van de re-integratie zelf uit in, door eigen casemanagers of door een extern gepositioneerde organisatie, in combinatie van inkoop van voorzieningen bij RIB's.

RIB's worden in eerste instantie vooral aangestuurd door heldere afspraken die zijn vastgelegd in het contract. Hierbij worden financiële prikkels gelegd bij het re-integratiebedrijf via een no cure less pay systematiek. Eigen, maar extern gepositioneerde organisaties, lijken vooralsnog minder scherp aangestuurd te worden met SMART-contracten. De gemeenten die voor een dergelijke constructie hebben gekozen, zijn nog bezig om een goede manier van aansturing en verantwoording te vinden.

6 INFORMATIEPRODUCTEN EN GEBRUIKTE INDICATOREN

6.1 Informatieproducten

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende niveaus van informatievoorziening binnen de planning en control-cyclus toegelicht. Terwijl de inhoud van de informatievoorziening per niveau verschilt, zouden de verschillende niveaus gezien wel op elkaar moeten aansluiten. Om het voorbeeld uit de inleiding aan te halen: “Als de politiek met name de kansarmere cliënten wil stimuleren, moet dit helder via beleidsregels worden neergelegd bij de casemanagers op de werkvloer en bovendien moeten ook de toe te passen indicatoren dan hierop gericht worden”. Dit klinkt heel logisch. Probleem is echter dat van oudsher de informatievoorziening van sociale diensten vooral ingericht is op het rechtmatig toekennen van uitkeringen en minder op het registreren van uitstroom en andere resultaten van re-integratiebeleid naar doelgroep, type instrument of anderszins. Zoals al in de inleiding van dit rapport aangegeven heeft de invoering van de WWB geleid tot andere behoeften met betrekking tot de informatievoorziening.

Op basis van de negen onderzoeksgemeenten constateren wij dat de gewenste ontwikkeling naar een tijdige, toegankelijke en toereikende informatievoorziening ‘werkendeweg’ door betrokkenen wordt ingevuld. Daarbij is ook al meer aandacht om er zorg voor te dragen dat de verschillende informatieproducten op elkaar aansluiten.

Per onderzoeksgemeente hebben wij onderzocht op welke doelen er wordt gestuurd, hoe deze zijn doorvertaald naar indicatoren en hoe hierover wordt verantwoord. Hierbij is aan de volgende dimensies aandacht besteed:

- Structuur van de informatiedocumenten.
- Samenhang tussen de informatiedocumenten.
- De inhoud van de documenten.
- De vorm en de leesbaarheid.
- Frequentie en tijdigheid.
- Toepasbaarheid, gebruiksnut en beleidsrelevantie.
- Wijze waarop doelen zijn uitgewerkt in indicatoren.

In de onderstaande tabel zullen we de resultaten van onze analyse per dimensie presenteren.

Dimensies	Bevindingen
Structuur	• Structuur van programmabegroting vrijwel altijd opgebouwd rondom de 3 W-vragen.
Samenhang	• Verantwoordingsinformatie is in de meeste gevallen afgestemd op de structuur van de programmabegroting als belangrijk sturingsinstrument. Dit komt de samenhang ten

Dimensies	Bevindingen
	goede. • In sommige gemeenten kan de samenhang tussen informatieproducten echter nog verder verbeterd worden. Terminologie komt soms niet met elkaar overeen (voorbeeld: in een jaarverslag heeft men het over uitstroom en activering en in de daaropvolgende begroting over werkgelegenheid) of is de structuur van jaarverslag/ rekening en begroting net iets anders, wat voor de lezer verwarrend kan werken.
De inhoud	• Programmabegroting en jaarverslag zijn over het algemeen uitgebreide documenten, maar de paragrafen over sociaal beleid en in het bijzonder de re-integratietaken zijn vaak zeer beknopt en technisch van aard. • In een aantal gemeenten is dit alles wat raadsleden ontvangen. Raadsleden vinden deze informatie soms iets te beknopt om goed vinger aan de pols te kunnen houden. • In andere gemeenten krijgen raadsleden naast begroting en verslag zeer veel aanvullende documenten (tot en met managementinformatie toe). Dit kan ook weer leiden tot een overkill aan informatie. • Wethouders hebben vaak alle informatie tot hun beschikking die het management ook heeft. Ook hier geldt dat wethouders een overkill aan informatie ontvangen, zij gebruiken lang niet alle informatie. Wethouders ervaren dit overigens zelf niet als storend.
De vorm en de leesbaarheid	• Raadsleden hebben soms moeite met de interpretatie van de cijfers, men heeft behoefte aan een vergelijkingskader, bijvoorbeeld door resultaten in de tijd te plaatsen en/of te vergelijken met buurgemeenten of anderszins vergelijkbare gemeenten. • Beleidsterrein vergt enige kennis. Nieuwe raadsleden/ wethouders zullen terminologie eigen moeten maken. • Informatie is soms lastig te interpreteren, met name voor raadsleden en ook cliëntraden. Dit wordt vaak opgelost door een ambtenaar deel te laten nemen aan een vergadering om een en ander toe te lichten.
Frequentie en tijdigheid	• Alle gemeenten houden een vaste cyclus aan. Informatie-documenten zijn zo tijdig en frequent • Doordat cliëntraden niet veel vergaderen, soms 1 x in 2 mnd, hebben zij soms te weinig tijd om adequaat te reageren.
Toepasbaarheid, gebruiksnut en beleidsrelevantie	• De informatie stelt actoren in staat te kunnen sturen, informatie is over het algemeen zeer nuttig en toepasbaar. • Nog te weinig informatie beschikbaar over wat 'nu echt' werkt. • In sommige gemeenten krijgen raadsleden net iets te weinig informatie om goed te kunnen sturen, in andere gemeenten krijgt men juist teveel informatie zodat men het zicht kwijt raakt. Nadenken over de juiste informatiebalans is in sommige gemeenten nog wenselijk. • Soms nog te weinig informatie over risicobeheersing in geval van grote investeringen/beleidsveranderingen.
Wijze waarop doelen zijn uitgewerkt in indicatoren	• Prestatie-indicatoren bieden raadsleden goede handvaten om de uitvoering te kunnen beoordelen. • Gemeenten zijn bezig deze indicatoren op te zetten en bij

Dimensies	Bevindingen
	te schaven, er is nog verbetering mogelijk op dit vlak.

6.2 Doelstellingen en indicatoren

De casestudies laten zien dat gemeenten een grote variëteit aan doelstellingen nastreven. Er zijn verschillen waarneembaar tussen gemeenten en ook binnen onderdelen van de gemeenteorganisatie kunnen er verschillen zijn in de gehanteerde doelen en de wijze waarop deze uitgewerkt zijn.

Opvallend is, dat in veel gemeenten in de programmabegroting niet alleen maar op hoog abstractieniveau geformuleerde doelen zijn opgenomen, maar dat ook veelal reeds concrete en SMART-geformuleerde doelstellingen zijn opgenomen. Hiervoor is (in paragraaf 3.3) reeds de gemeente Nijmegen als voorbeeld weergegeven om te laten zien dat beide soorten doelen in de programmabegroting gehanteerd worden. Ten aanzien van het nagestreefde maatschappelijk effect van de re-integratie-inspanningen is een doelstelling op hoog abstractieniveau geformuleerd: “In Nijmegen leiden inwoners zoveel mogelijk een fatsoenlijk bestaan, bij voorkeur door middel van een baan en door de inzet van inkomensaanvullende maatregelen.” Direct daarna volgen echter meer concrete en in beginsel ook goed toetsbare doelstellingen ten aanzien van onder meer bestandsdaling (ook in relatie tot de landelijke ontwikkeling), de door de gemeente gehanteerde preventiequote of ook het aantal op te zetten werkgelegenheidsprojecten. Uiteindelijk volgen, bij de uitwerking van de “tweede W-vraag” (“wat gaan wij er voor doen?”) nog meer concrete doelen die bovendien ook reeds voorzien zijn van bijbehorende indicatoren. Als illustratie enkele in de stadsbegroting 2007-2010 van de gemeente Nijmegen opgenomen concrete doelstellingen:

- “Iedere bijstandsgerechtigde met arbeidsplicht krijgt één of meerdere passende re-integratie-instrumenten aangeboden teneinde de uitstroomkansen te vergroten of instroom in de bijstand te vermijden.
- Inzet van bemiddelingstrajecten (…) waarvan 50% uitstroomt naar regulier werk binnen één jaar na aanvang van het traject.
- Plaatsing van 410 personen op een werkervarings- of participatie-instrument en verstrekking van 850 loonkostensubsidies.
- 20% uitstroom van het bestand gesubsidieerde arbeid naar werk.
- 25% van de nieuwe instroom Wsw naar Begeleid Werken (BW).
- 30% van de Wsw-geïndiceerden in BW of individuele detachering, 45% in groepsdetachering en 25% beschut.”

In de programmabegrotingen worden zowel outcome- als outputdoelstellingen geformuleerd, waarbij verder ook de financiële consequenties uitgewerkt zijn (met name bij de derde “W-vraag”: “wat zal het kosten?”). Het algemene beeld is dat gemeenten in de praktijk vooral sturen op outputdoelstellingen. Wel besteden veel gemeenten aandacht aan de ontwikkeling van hun gemeente in het perspectief van de omliggende gemeenten, het landelijke niveau en/of gemeenten met een vergelijkbaar profiel. Een enkele gemeente neemt wel

outcome-indicatoren op in een programmabegroting, maar de daadwerkelijke bijdrage aan de feitelijke aansturing van de gemeentelijke inspanningen op het terrein van re-integratie lijkt ook dan vrij beperkt. In de gemeente Houten is bijvoorbeeld wel in de programmabegroting opgenomen hoe het aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking zich ontwikkelt, maar er worden nog geen consequenties aan verbonden. Bovendien geeft deze gemeente aan dat ze bezig is met het verder uitwerken van deze indicator. “Het streven is er op gericht in de toekomst indicatoren aan te leveren waarbij inzicht wordt verkregen in de afstemming tussen vraag naar arbeid door de beroepsbevolking en het aanbod van arbeid uit het bedrijfsleven”.

De ontwikkeling van het cliëntenbestand en de uitstroomcijfers vormen voor de meeste gemeenten het belangrijkste aangrijpingspunt van beleid, waarbij aangetekend dient te worden dat ook de financiële consequenties in veel gemeenten veel aandacht krijgen (en dan méér naar de mate waarin de gemeente financiële problemen verwacht en/of een financieel minder sterke positie heeft). Met de WWB dienen gemeenten de financiën ook meer aandacht te geven vanwege de financiële prikkels die zij ondervinden. De gemeente Hoorn formuleert het in de programmabegroting als volgt: “… Landelijk daalt het aantal bijstandsgerechtigden, waardoor er minder geld beschikbaar is voor het inkomensdeel. Het is van belang om het aantal cliënten in de bijstand zo beperkt mogelijk te houden. Het College heeft zich tot taak gesteld om per 1 januari 2008 maximaal 1.200 WWB-cliënten te hebben…“

De financiële consequenties van het al dan niet halen van deze doelstellingen worden meestal niet in de programmabegroting zelf uitgewerkt. In een enkele gemeente zijn wel voorbeelden gevonden van analyses hieromtrent, die ook worden ingebracht in de Raad. In het Bestedingsplan 2007-2009 van deze gemeente, dat door de Raad in december 2006 is vastgesteld, zijn onder meer prognoses opgenomen ten aanzien van het I-deel en ramingen voor het W-deel. In het bestedingsplan 2007-2008 is aangegeven dat deze gemeente een tekort heeft van 10,4 miljoen euro op het W-deel (voorziene bestedingen zijn 46,3 miljoen euro, het door het ministerie toegekende budget is 35,9 miljoen euro). Op het I-deel worden 74,3 miljoen euro lasten geboekt terwijl het ministerie verwacht 75 miljoen euro uit te keren. Indien het komt tot onvoorziene overschrijdingen, dan wordt dit ook besproken in de Raad.

Op het niveau van individuele instrumenten worden in programmabegrotingen vaak geen concrete uitspraken gedaan en doelen gesteld. De effectiviteit van de ingezette instrumenten is in de programmabegrotingen ook geen belangrijke sturingsvariabele. Enkele keren worden op het niveau van individuele instrumenten kwalitatieve oordelen gegeven (in Houten bijvoorbeeld: “… gezien de positieve resultaten van de pilot Jobhunting, waarbij de bemiddeling van mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt in huis wordt uitgevoerd, wordt deze pilot in 2007 voortgezet”). Indien gemeenten effectiviteitanalyses uitvoeren, worden de resultaten daarvan

doorgaans opgenomen in sectorale beleidsdocumenten (zoals een beleidsplan re-integratie). Het algemene beeld is daarbij dat gemeenten weinig echte en methodisch goed uitgewerkte effectiviteitanalyses verrichten. Veelal wordt volstaan met het in de tijd volgen van de resultaten van een instrument of wordt getracht om de effectiviteit van de eigen “beleidsmix” af te lezen aan de mate waarin de gemeente zich wat het presteren (bijvoorbeeld in termen van cliëntenbestand en uitstroomcijfers) onderscheidt van omliggende of vergelijkbare gemeenten.

Resultaten

Om de onderzoeksgemeenten ondanks verschillen in de dimensies met elkaar te kunnen vergelijken, hebben wij de hoofdprocessen (hoofdproducten) opgedeeld naar kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. De indicatoren hebben we gegroepeerd op basis van de categorieën ‘input, processing, output’ en ‘budget/ kwaliteit’. Deze laatste categorie hebben wij toegevoegd om de wijze waarop betrokken gemeenten en ISD’s omgaan met de financiële verantwoordelijkheid ten gevolge van de WWB[16] en de vrijheid zelf doelstellingen te stellen, inzichtelijk te maken. Gemeenten en ISD’s zijn op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht een risicoparagraaf op te stellen (op basis waarvan zij vervolgens hun weerstandsvermogen berekenen) en verplicht aan te geven welk beleid zij voeren ten aanzien van risico’s en het managen daarvan. Om indicatoren op het vlak van ‘budget/ kwaliteit’ te kunnen vergelijken, hebben wij ons specifiek gericht op de risicoparagraaf in de programmabegroting. Voor de indicatoren met betrekking tot ‘input, processing en output’ hebben wij alle aangeleverde documenten gebruikt.

Onderstaande matrix geeft de resultaten weer van onze overkoepelende analyse.

Voorbeelden van niet financiële indicatoren in met name programmabegrotingen		
Input	**Process**	**Output en Outcome**

[16] Overschotten op het werkbudget dienen te worden terugbetaald aan het ministerie. Overschotten op het inkomensbudget mogen echter vrij worden besteed. Voor mogelijke tekorten dienen gemeenten en ISD’s dekking te zoeken binnen de eigen begroting, waarbij in het geval de kosten van algemene bijstand de toegekende uitkering inkomensdeel met minimaal 10 procent overschrijden, de gemeenten een verzoek kunnen doen bij het rijk tot een aanvullende uitkering voor het inkomensdeel WWB.

• Formatieve inspanning (voorbeeld extra menskracht t.b.v. re-integratiebeleid) • Geraamde tijdsbesteding ten behoeve van I-deel • Lasten en baten vanwege W-deel en I-deel	• Optimale dienstverlening aan cliënten (ook via cliënttevredenheid) • Meer vraaggericht werken • Aantal huisbezoeken bij (nieuwe aanvragers) bijstand • Afspraken over met andere gemeenten op te zetten projecten • Keuze t.a.v. type trajecten (voorbeeld: "kort en op werk gericht")	• Kwantitatieve ontwikkeling cliëntenbestand en soms segmenten daarbinnen • Uitstroomgegevens (naar werk, maar ook anderszins) • Duurzaamheid van uitstroom • Aantal en type trajecten dat wordt aangeboden • Instroomgegevens • Kwalitatieve ontwikkeling cliëntenbestand (vaak summier) • Ontwikkeling percentage werklozen t.o.v. beroepsbevolking

Met betrekking tot financiële indicatoren, is de focus vooral gericht op:

- Lasten en baten vanwege W-deel en I-deel.
- Tekorten dan wel overschotten en de mate waarin budgetten worden uitgeput.

We zien in programmabegrotingen nog geen analyses waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe en in welke mate beleidsinspanningen resulteren in financiële consequenties en hoe eventuele extra inspanningen ten laste van het W-deel resulteren in besparingen op het I-deel. Er wordt ook niet expliciet ingegaan op de kosten van re-integratie (in onderliggende documenten wordt soms wel nader ingegaan op deze kosten, ook in verhouding tot de resultaten, al zijn er maar weinig echte voorbeelden van uitgewerkte kosten-batenanalyses op instrumentniveau en uitgewerkte effectiviteitanalyses).

Daarnaast hebben wij ook geconstateerd dat in programmabegrotingen soms wel expliciet vergelijkingen worden gemaakt met andere gemeenten, als een eerste aanzet om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de eigen beleidsinzet. In een aantal gemeenten wordt gebruikgemaakt van benchmarking. Betrokkenen geven aan de resultaten te vergelijken met andere gemeenten die gelijksoortige instrumenten hebben ingevoerd. Zo plaatst de ISD Zuidwest-Friesland haar presteren op een aantal indicatoren (met name gerelateerd aan de bestandsontwikkeling) in het perspectief van de overige Friese gemeenten en een gemeente als Nijmegen heeft zich enige tijd met name gespiegeld aan min of meer vergelijkbare grotere stedelijke gemeenten.

Uit de interviews is gebleken dat het meten van maatschappelijke effecten ("outcome") voor gemeenten nog een stap te ver is, althans dat het lastig is om deze effecten te gebruiken als primaire sturingsinformatie. Terwijl de gewenste "outcome" effecten veelal wel in de programmabegroting worden verwoord (kwalitatief), ligt het accent bij de benoeming van indicatoren op de te realiseren prestaties, de financiering van de WWB en de reductie van het aantal bijstandscliënten. Het is echter goed mogelijk dat in de toekomst meer aandacht besteed zal worden aan het ontwikkelen van outcome indicatoren.

Gemeenten bezinnen zich namelijk al wel op dit thema.

Maar zelfs voor de gemeenten en ISD's die met hun berekening van het weerstandsvermogen en het daarachter liggende risicomanagement wel op de goede weg zijn, is er nog werk aan de winkel. Vrijwel geen enkele gemeente kan uitspraken doen over de netto effectiviteit van de afzonderlijke re-integratie instrumenten. Dit heeft gedeeltelijk te maken met het feit dat veel instrumenten pas kortgeleden zijn ingevoerd. De implementatieperiode en korte looptijd bemoeilijken een betrouwbare en valide resultaatmeting. Omdat men hier geen zicht op heeft, kiezen sommige gemeenten ervoor op zo veel mogelijk fronten alle andere informatie die beschikbaar is te presenteren. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten en ISD's veel tijd en middelen kwijt aan de verantwoording.

Doordat er nog weinig zicht is op de netto-effectiviteit van instrumenten, lijken beleidswijzigingen voornamelijk ingevoerd te worden doordat onvoldoende uitstroom gerealiseerd werd met het oude beleid. Strategische keuzen worden op deze wijze niet zozeer gebaseerd op 'harde' informatie en de onderbouwing is vaak niet 'sluitend'. Zo leidt de ontevredenheid over de resultaten van het uitbesteden van de re-integratie aan RIB's tot een roep van gemeenten om 'het zelf te doen'. Dit gaat niet zonder de benodigde investeringsgelden. Het is echter niet altijd duidelijk of gemeenten vooraf voldoende inzicht hebben in eventuele risico's van een dergelijke investering en of een dergelijke stap wel tot betere resultaten leidt. Ook is onvoldoende onderzocht of een verbetering van de sturing van de RIB's en een sterkere bewaking en monitoring van de resultaten van RIB's ook niet tot een verbetering van resultaten zou kunnen leiden.

Gemeenten oriënteren zich verder ook op beleidsinstrumenten van andere gemeenten, wellicht uit angst een succesvolle strategie te missen.

6.3 Analyse van risico's verbonden aan re-integratiebeleid

Bij het bekijken van de informatieproducten hebben wij ook gekeken op welke manier gemeenten de risicoparagraaf in de programmabegroting invullen. Terwijl het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voorschrijft dat gemeenten en ISD's verplicht zijn een risicoparagraaf op te stellen, laat de praktijk zien dat de invulling van deze risicoparagraaf vaak summier is. Op basis van de cases kunnen wij stellen dat er qua niveau en inhoud duidelijk verschillen zijn waar te nemen. Sommige gemeenten en ISD's hebben de risico's goed in kaart gebracht en zijn met risicomanagement aan de slag gegaan. Andere gemeenten volstaan vooralsnog met beknopte en grotendeels kwalitatieve toelichtingen op mogelijke risico's. Ons inziens valt er nog veel winst te behalen bij het verbeteren van de risicoanalyses.

Juist met het oog op de toekomstige ontwikkelingen, zoals de modernisering van de WSW en de invoering van de WMO, moeten gemeenten en ISD's beseffen dat een eenmalige risicoanalyse in het kader van de WWB niet voldoende is. Pas wanneer de risicoanalyse regelmatig herhaald en geactualiseerd wordt en de eruit voortvloeiende maatregelen een integraal onderdeel van de sturings- en verantwoordingsactiviteiten worden, is er sprake van risicomanagement. Op basis hiervan kan men vervolgens op doelbewuste wijze beleid koppelen aan financiën; Wat zijn de opties? Wat wordt er gekozen en waarom? Wat wordt er verwacht?

Om dit proces te stroomlijnen zouden de volgende stappen ondernomen kunnen worden:

- Opnemen van een paragraaf risico's in b&w- en Raadsvoorstellen, waarin drie stappen worden doorlopen; a. identificatie van risico's b. analyse en beoordeling van risico's c. beheersing van risico's.
- In evaluaties en in de jaarrekening zou een controlemoment ingelast moeten worden waarin de risico-ontwikkeling wordt geanalyseerd. Hoe heeft een risico zich nu daadwerkelijk ontwikkeld ten opzichte van wat geschat was?
- Regelmatige actualisatie van de nota weerstandvermogen en risicomanagement.

6.4 Conclusie

Als we de informatieproducten van de gemeente beoordelen op een aantal dimensies, kunnen we concluderen dat de gemeenten over het algemeen goed scoren. De informatie wordt in de meeste gevallen tijdig en frequent aangeleverd, is goed leesbaar en gestructureerd. In veel gevallen is ook voldoende samenhang met andere informatieproducten dat de lezer zal helpen om de informatie tot zich te nemen. Op een aantal vlakken zijn verbeteringen mogelijk. Het gaat dan met name om een juiste informatie-balans, precies die informatie verschaffen die voldoende is om te sturen. In sommige gemeenten worden raadsleden overvoerd met informatie naast de reguliere cyclus (zoals bijvoorbeeld managementrapportages en allerhande nota's) in andere gemeenten doet men het slechts met de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening en dat is net weer iets te summier.

Daarnaast is nog onvoldoende zicht op welke instrumenten nu echt tot uitstroom uit de WWB leiden, er is nog onvoldoende zicht op 'wat werkt'. Ook blijkt dat, hoewel de meeste gemeenten wel met prestatie-indicatoren werken, deze zeker nog verbeterd kunnen worden. De indicatoren zijn soms nog onvoldoende scherp geformuleerd, of zijn onvolledig.
Tot slot mag geconcludeerd worden dat in de meeste gemeenten nog onvoldoende risicobeheersing wordt toegepast. Om de risico's te kunnen beheren, dient risicomanagement geïmplementeerd te worden in de sturings-

en verantwoordingscyclus. Met andere woorden, men dient indicatoren te benoemen waarmee niet alleen de huidige risico's, maar tevens de risico's op termijn kunnen worden beheerd. In de meeste gemeenten wordt hier nog onvoldoende aandacht aan besteed.

7 OORDEEL VAN BETROKKEN ACTOREN

In dit hoofdstuk wordt beknopt verslag gedaan hoe de betrokken actoren zelf oordelen over de informatievoorziening ten behoeve van de sturing en verantwoording in de gemeente. In alle interviews is nadrukkelijk gevraagd hoe tevreden of ontevreden men hierover was. De volgende actoren zullen hierbij aan de orde komen:

- Raadsleden
- Wethouders
- Ambtelijk apparaat (managers en/of controllers)
- RIB's
- Cliëntenraden

7.1 Oordelen per actor

Raadsleden

In het algemeen lijken de raadsleden relatief positief over de informatievoorziening voor sturing en verantwoording. In vrijwel alle gemeenten wordt aangegeven dat de informatievoorziening aanzienlijk is verbeterd in de afgelopen jaren. Sinds de invoering van de WWB en de andere positionering van de Raad in het politieke proces, is de informatievoorziening langzamerhand meer op maat gesneden om de Raad te faciliteren bij zijn kaderstellende en controlerende taak. De technische informatie is vrijwel altijd tijdig beschikbaar, helder geformuleerd en correct. Raadsleden hebben zelf soms behoefte aan een verhaal achter de cijfers. Men weet niet altijd de cijfers goed te beoordelen, daarvoor heeft men te weinig expertise van het beleidsterrein. Raadsleden hebben vaak behoefte aan een mondelinge toelichting op de cijfers. Dit gebeurt meestentijds ook wel.
Raadsleden geven aan dat het gebruik van scherpe SMART-indicatoren hun taken zeker vereenvoudigt. Zij geven echter aan dat een verbeterslag op dit vlak nog zeker mogelijk is en in een aantal gemeenten is men hier ook actief mee bezig. Een aantal raadsleden meldt verder ook dat soms onervarenheid van raadsleden en in het algemeen ook minder grote kennis van het specifieke beleidsveld dan bijvoorbeeld aanwezig bij de wethouder en de ambtenaren het scherp formuleren van doelen niet eenvoudiger maken. Verder gaat men ervan uit dat de doelen die het ambtelijk apparaat in samenwerking met de wethouder formuleren, ook haalbare doelen zijn. Inschatten of dit daadwerkelijk zo is of dat de doelen juist te weinig ambitieus zijn, is ook niet eenvoudig.

Wethouders

Ook de meeste wethouders geven aan dat zij redelijk tevreden tot tevreden zijn over de informatievoorziening. Wethouders ontvangen veel informatie van het ambtelijk apparaat, vaak alle informatie die het management zelf ook gebruikt. Wethouders vinden deze over het algemeen zeer uitgebreid en gebruiken deze informatie meer als een check om te zien of 'het schip nog op koers is'.

Daarnaast geven wethouders aan niet alleen te leunen op de formele rapportage-instrumenten. In vrijwel alle gemeenten hebben de wethouders een wekelijks of tweewekelijks overleg met het ambtelijk apparaat. De informatie die hier wordt uitgewisseld wordt door sommige wethouders zelfs meer van belang geacht. Op dat moment worden alle knelpunten en lopende zaken doorgesproken, waaronder ook de formele sturingsrapportages. Opvallend is ook dat een aantal wethouders maatschappelijke signalen vanuit cliëntenraden en klanttevredenheidsonderzoeken als belangrijke bronnen van informatie te gebruiken.

Wel wordt enkele keren aangegeven dat het zicht op het cliëntenbestand nog verder verbeterd dient te worden. Verder oordelen twee wethouders dat zicht op netto-effectiviteit nog lang niet in beeld is in de gemeenten. Daarnaast zou het sturen op maatschappelijke effecten “volgens het boekje” eigenlijk moeten, maar in de praktijk is dit nog niet mogelijk is en wordt betwijfeld of dit ooit haalbaar zal worden.

Ambtelijk apparaat

De meeste ambtelijke gesprekspartners geven aan dat zij niet ontevreden tot tevreden zijn, zij het dat uit de nadere toelichting hierop wel het beeld naar voren komt dat de tevredenheid in bepaalde gevallen vooral ook te maken heeft met een ingezette ontwikkeling. Uit de casebeschrijvingen blijkt dat de beschikbaarheid, de kwaliteit van de informatievoorziening en mede daardoor de sturing en verantwoording wel sterk kunnen verschillen tussen gemeenten.

Het ambtelijk apparaat noemt, in vergelijking met de andere actoren, nog de meeste verbeterpunten als het gaat om sturingsinformatie. Waar de meeste andere actoren in grote lijnen wel tevreden zijn met de verschafte informatie, hebben medewerkers van de sociale dienst vaak wel inzichtelijk wat men nog niet weet en wel graag zou willen weten. Ook hieruit wordt duidelijk dat de professionals zelf het meeste zicht hebben op de (on)mogelijkheden van de sturingsinformatie en het scherpst inzien op welke punten zij nog tekort schieten. Aandachtspunten die door ambtelijk management en medewerkers met name worden genoemd als belangrijke verbeterpunten, zijn de aansturing van de organisatie door de Raad, het nog verder SMART uitwerken van de doelstellingen en het verder verbeteren van het zicht op het cliëntenbestand. Ook wordt nog genoemd dat de informatie op managementniveau nu voldoende inzicht biedt maar dat ook nog mogelijk is om op andere niveaus (lijnmanager of casemanager) andere informatie te genereren passend bij de behoefte van dat niveau. Tot slot is er nog weinig zicht op de netto-effectiviteit van ingezette instrumenten. Gemeenten genereren overall wel informatie wat met het totale beleid wordt bereikt, maar er is nog weinig bekend over welk instrument welk effect bij welke doelgroep heeft.

RIB’s

De sturing en verantwoording tussen de sociale dienst en re-integratie-bedrijven is in de onderzoeksgemeenten die gebruikmaken van RIB's goed georganiseerd. In het contract worden hier harde afspraken over gemaakt waar RIB’s zich ook aan houden. Zowel de sociale dienst als de RIB’s die wij

hebben gesproken zijn eigenlijk allen tevreden over de manier van sturing en verantwoording. Het enige kritiekpunt betreft soms wisselende definities tussen gemeente en RIB, waardoor nadere afstemming nodig is.
Over het algemeen zijn de partijen tevreden over de afstemming. Sociale diensten zijn echter wel vaak ontevreden over de daadwerkelijke opbrengsten van de RIB's. Zij vinden dat nog onvoldoende uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk.

Cliëntenraad

Cliëntenraden worden door de sociale dienst vaak goed gefaciliteerd met informatie en andere ondersteuning. Zo maken veel cliëntenraden gebruikt van secretariële assistentie vanuit de gemeente, komt men bij elkaar in een vergaderzaal van de sociale dienst, is vaak een ambtenaar aanwezig om vragen te beantwoorden etc. De raden die wij gesproken hebben zijn tevreden over de informatie die zij van de sociale dienst krijgen. Soms is de informatie wat hen betreft wel iets aan de late kant. Doordat men één keer in de maand of twee maanden bij elkaar komt, heeft men weinig tijd om zaken te overwegen.

7.2 Conclusie

Vrijwel alle actoren zijn positief over de informatie die wordt uitgewisseld en sluit de geboden informatie aan op de behoeften. De sociale diensten noemen zelf de meeste verbeterpunten voor de sturingsinformatie. Zij zijn van mening dat al veel ten goede is veranderd en dat in die ingeslagen weg nog een aantal verbeteringen te maken zijn.

Geconcludeerd mag worden dat, naast de verbeterpunten over het algemeen de respondenten bij de negen onderzochte gemeenten de sturingsinformatie als vrij positief beoordelen. Zij ervaren geen grote knelpunten in de informatiestromen op het gebied van re-integratie. Wel wordt aangegeven dat verbeteringen mogelijk zijn, met name als het gaat om informatie betreffende de effectiviteit van het beleid.

8 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Sturings- en verantwoordingsinformatie is belangrijker geworden met de invoering van de WWB. Het kunnen beschikken over adequate sturings- en verantwoordingsinformatie en deze ook op de juiste wijze gebruiken voor besluitvorming is van groot belang om greep te hebben op de inspanningen op het gebied van re-integratie. De Raad voor Werk en Inkomen heeft Regioplan Beleidsonderzoek daarom gevraagd een onderzoek uit te voeren naar sturings- en verantwoordingsinformatie op het vlak van re-integratie. De centrale probleemstelling is door de RWI als volgt geformuleerd:
Welke succesvolle voorbeelden zijn te vinden van een tijdige, toegankelijke en toereikende informatievoorziening die volgens betrokkenen een bijdrage levert aan het opdrachtgeverschap en de sturing van het gemeentelijke re-integratiebeleid?

Voor dit onderzoek zijn wij bij negen gemeenten op bezoek geweest om met verschillende actoren te praten over de manier waarop sturing- en verantwoording is vormgegeven. Gesproken is met raadsleden, wethouders, management en controllers van sociale diensten, re-integratiebedrijven en cliëntraden. In totaal zijn veertig gesprekken gevoerd waarmee we ons een goed beeld konden vormen van de manier waarin de informatievoorziening is vormgegeven (zie bijlage I voor een uitgebreide verantwoording). In dit hoofdstuk zullen we aan de hand van een zevental deelonderzoeksvragen de bevindingen presenteren. Daarna volgen enkele concluderende opmerkingen.

8.1 Beantwoording hoofdonderzoeksvragen

Navolgend gaan we op basis van de verrichte casestudies en de hiervoor gepresenteerde hoofdstukken in op de in paragraaf 1.2 geformuleerde hoofdonderzoeksvragen.

- Welke informatiebehoeften op het gebied van planning, monitoring en evaluatie/verantwoording stellen gemeenten bij de uitvoering van het re-integratiebeleid?

Uit de bevindingen blijkt dat de behoeften erg verschillen per actor. Raden willen op hoofdlijnen informatie ontvangen. Wat er precies onder hoofdlijnen verstaan wordt blijkt overigens wel wat te verschillen. Wethouders ontvangen meer informatie dan raden en hebben hier ook meer behoefte aan. Hoewel zij zich niet met de uitvoering an sich bemoeien, willen ze wel een goed overzicht houden op wat er bereikt wordt met welke middelen, en wat de achtergronden hiervan zijn. Over het algemeen ontvangen wethouders meer informatie van de sociale diensten dan dat ze daadwerkelijk ook echt actief gebruiken. Mondelinge toelichting op de cijfers wordt door wethouders ook erg van belang

gehad. Op deze manier houden ze goed de vinger aan de pols.
De informatiebehoeften van het ambtelijk apparaat zijn het meest uitgebreid van alle actoren. Het gaat om zowel financiële informatie, als kerncijfers (instroom, uitstroom, doorstroom etc.) als specifieke uitvoeringstechnische informatie.
De sturings- en verantwoordingsinformatie van en naar RIB's zijn vaak goed contractueel vastgelegd. Kort gezegd komt het erop neer dat gemeenten op contractniveau zicht willen krijgen op de resultaten, en op individueel niveau wat er met een klant gebeurt. Deze zaken blijken in de praktijk allemaal goed te functioneren. Er zijn weinig klachten over de aansturing.

- Op welke wijze voorzien gemeenten in de informatiebehoeften? Welke informatieproducten worden daarvoor opgesteld en welke informatiebronnen worden hierbij gebruikt?

In de aanwezige informatiebehoefte wordt voorzien door middel van een groot aantal documenten. Verder wordt er voor bijvoorbeeld gemeenteraden vaak ook een mondelinge toelichting gegeven op de prestaties en de daarover gerapporteerde bevindingen. In het algemeen halen de gemeenteraden een groot deel van hun informatiebehoefte uit de programmabegroting, jaarverslagen en in aanvulling daarop ontvangen zij met enige regelmaat vaak specifieke informatie over hoe de gemeente presteert wat betreft uitstroom, financiële consequenties en dergelijke. Indien er belangrijke beleidskeuzes worden gemaakt, wordt dit over het algemeen ook bediscussieerd in de Raad, bijvoorbeeld doordat ieder jaar of om het jaar een 'nota re-integratiebeleid' wordt opgesteld die ook in de Raad wordt besproken. Belangrijke tussentijdse beleids- of organisatiewijzigingen worden over het algemeen ook door het College van B&W ingebracht in de Raad. Voor het dagelijkse management, zowel bestuurlijk als ambtelijk, is een aantal andere informatieproducten van belang, zoals vooral de maraps en buraps. Daarnaast is er in de meeste gemeenten sprake van frequent en regelmatig overleg tussen portefeuillehouder en ambtelijk management. In sommige gemeenten beschikt de wethouder over vrijwel 'on line' zicht op de voortgang van de re-integratie-inspanningen, via zogenoemde sturingsdashboards, waarop de meest relevante sturingsgegevens continu beschikbaar zijn. Deze zijn natuurlijk in eerste instantie voor de directie van het ambtelijk apparaat opgezet, maar aan wethouders wordt ook inzage verleend.

In de relatie met de eventueel in te zetten RIB's, vormen de bestekken en daarop te baseren contracten de primaire informatieproducten in de aansturing. RIB's verantwoorden zich op de wijze zoals gevraagd in de bestekken, waarbij zij aangeven dat enige harmonisatie tussen gemeenten prettig zou werken. Verder is er in de gemeenten die gebruikmaken van RIB's vaak frequent overleg om gezamenlijk de voortgang te kunnen monitoren, in aanvulling op de overeengekomen schriftelijke rapportages.

- Wat zijn de kenmerken (structuur, inhoud, tijdigheid en omvang) van deze

informatieproducten?

In het belangrijkste sturingsdocument, te weten de programmabegroting, vormen de drie W-vragen de belangrijkste structuur. Wat willen we bereiken? Wat gaan we daar voor doen? Wat mag het gaan kosten? Deze structuur wordt soms ook in de onderliggende sturingsdocumenten aangehouden, maar lang niet altijd. We zien in de praktijk een grote variëteit aan vormgevingen en ook omvang van sturingsdocumenten. Soms zijn de sturingsdocumenten vooral financieel ingericht en in andere gemeenten of op andere momenten staan inhoudelijke aspecten centraal.

De wijze waarop programmabegrotingen verder zijn ingericht, uitgaande van de drie W-vragen, is dermate uiteenlopend, dat daar geen patroon in aangegeven kan worden. Inhoudelijk valt op dat de programmabegrotingen (en ook andere informatieproducten) maar zeer beperkt de link leggen met outcome-doelstellingen. De meeste doelstellingen betreffen output. De belangrijkste sturingsvariabelen zijn meestal in-, uit- en doorstroom van cliënten. Daarnaast is er aandacht voor de financiële consequenties ("komen we tekort of houden we over?"), zeker in gemeenten die tekorten hebben of in het algemeen grote aandacht aan de gemeentelijke financiën moeten besteden, al vinden we weinig voorbeelden waarin financiële consequenties direct zijn gekoppeld aan strategische keuzes voor de Raad. Voor raden zou het wenselijk zijn als in een programmabegroting wordt uitgewerkt welke consequenties (in beleidsinhoudelijke termen, bijvoorbeeld in uitstroomgegevens, maar ook financieel) een eventuele intensivering van de re-integratie-inspanningen oplevert. Dit ontbreekt echter veelal, hoewel dergelijke analyses de Raad soms wel op andere wijze bereiken, bijvoorbeeld via een beleidsplan re-integratie.

In de gevoerde gesprekken, met name met raadsleden, wordt over de tijdigheid van de informatievoorziening weinig geklaagd. Wel wordt een enkele keer gesteld dat er weliswaar veel informatie beschikbaar is, maar dat het zoeken blijft naar harde indicatoren op basis waarvan je echt de effectiviteit van de gemeentelijke inspanningen kunt toetsen.

- Hoe beoordelen de gebruikers de toegankelijkheid en toereikendheid van de informatie? Aan welke informatie (bronnen, indicatoren) hebben de gebruikers vanuit hun specifieke rol behoefte?

Wat betreft de tijdigheid van de informatievoorziening, worden zoals gesteld weinig kritische opmerkingen vernomen van bijvoorbeeld raadsleden of wethouders. Indien er kritische opmerkingen worden geplaatst, bijvoorbeeld door raadsleden, dan betreft het met name de ongerichtheid van de informatievoorziening, het ontbreken van voldoende perspectief (bijvoorbeeld: hoe doet mijn gemeente het in relatie tot buurgemeenten?) en het moeilijk kunnen leggen van de relatie tussen geleverde inspanningen en daarvan verwachte resultaten.

Indien wordt gefocust op de raadsleden als belangrijke gebruikers van sturingsinformatie, dan kan belangrijke verbetering optreden door nog meer dan soms al gebeurt de prestaties van de gemeenten in het perspectief van de tijd en de relevante omgeving te plaatsen en ook aandacht te schenken aan de geleverde inspanningen en gekozen instrumentatie in relatie tot de daarvan te verwachten en behaalde resultaten.

Raadsleden hebben in het bijzonder interesse in uitstroomgegevens en financiële consequenties voor de gemeente, maar voor een naar verwachting groot aantal raadsleden geldt desalniettemin óók dat zij geïnteresseerd zijn in veranderingen van het cliëntenbestand en andere minder 'harde' sturingsvariabelen. En zoals aangegeven zijn raadsleden graag ook betrokken bij de instrumentatie van het re-integratiebeleid en belangrijke organisatorische wijzigingen (bijvoorbeeld de vraag of een bepaalde taak wordt uitbesteed dan wel in eigen beheer wordt opgepakt).

Een belangrijke onderzoeksvraag luidt als volgt:

- Hoe is de informatie door betrokkenen gebruikt en in hoeverre heeft de informatie geleid tot bijsturing van het beleid?

Er zijn diverse voorbeelden van bijsturing van het re-integratiebeleid of bijsturing van de uitvoering op basis van ingebrachte verantwoordingsinformatie. Dit wordt niet alleen door raadsleden, maar ook door bestuurders en ambtenaren geïnitieerd.
In Utrecht bijvoorbeeld hebben tegenvallende resultaten, en dan eigenlijk de rapportages hierover, geleid tot een proces van herbezinning op het gemeentelijke beleid. Nieuwe beleidsopties zijn beschouwd en afgezet tegen de toenmalige manier van werken. In de gemeente Ede werd in de najaarsrapportage geconstateerd dat de uitgaven van het W-deel sterk achterbleven bij de prognoses. Door ingrijpen van de wethouder is er voor gezorgd dat alsnog geïnvesteerd werd in re-integratieactiviteiten. In de gemeente Houten werd, na uitgebreide onderzoeken over de mogelijkheden van een ISD, geconcludeerd dat schaalvergroting en de gepaarde kosten niet direct de verwachte baten zouden opleveren. Op basis van deze onderzoeken is vervolgens opnieuw gekozen voor een eigen sociale dienst. In de gemeente Roosendaal wordt binnen de sociale dienst de uitvoering aangesproken als bepaalde beoogde resultaten niet worden gerealiseerd. En zo zijn er in elke gemeente wel voorbeelden te noemen waarbij duidelijk wordt dat sturingsinformatie een cruciale rol speelt in het beleidsproces.

8.2 Succesfactoren en best practices

Een belangrijke onderzoeksvraag luidt als volgt:

- Wat kan er worden geleerd door andere gemeenten van de aanpak en producten van de onderzochte gemeenten?

De casusbeschrijvingen hebben een groot aantal succesfactoren opgeleverd en ook enkele “best practices”. In ieder geval met betrekking tot de laatste categorie past enige terughoudendheid, omdat in de casusbeschrijvingen het oordeel of een bepaalde werkwijze als zodanig te kwalificeren valt, is gelaten aan de gesprekspartners.

Actoren

Navolgend worden de geïnventariseerde succesfactoren weergegeven, gerangschikt naar de bij het lokale re-integratiebeleid meest betrokken actoren:

- Raad.
- Portefeuillehouder.
- Ambtelijk management en medewerkers.
- RIB’s.

Succesfactoren naar betrokken actoren	
Actoren	*Genoemde succesfactoren*
Raad	• Vermogen en bereidheid tot “doorvragen” naar aanleiding van aan Raad toegezonden verantwoordingsdocumenten. • Ontwikkelen van een visie op zowel inhoudelijke doelen van het re-integratiebeleid als ook op de wijze hoe daarover idealiter gerapporteerd dient te worden. • Accepteren dat ook in het dualistische systeem de Raad alleen goed kan aansturen indien zij daartoe wordt “geholpen” door het College van B&W en de ambtelijke organisatie (i.c. de “professionals”). • In aanvulling op schriftelijke rapportages, blijken (al dan niet informele) voorlichtings- en discussiebijeenkomsten door raadsleden zeer gewaardeerd te worden.
College van B&W	• Binnen de dualistische verhoudingen ook aandacht voor kennisuitwisseling met de Raad en mogelijk maken van (al dan niet informele) informatie- en discussiemomenten.
Ambtelijk	• Korte lijnen tussen ambtelijk management en de klantmanagers, zodat informatie “van de werkvloer” goed doorkomt. • Stimuleren van discipline van klantmanagers bij het actueel houden van cliëntenbestand en cliëntvolgsysteem.
RIB’s	• Bereidheid om mee te denken met de opdrachtgevende gemeente over de meest relevante sturings- en verantwoordingsinformatie (waarbij dit uiteraard een wisselwerking dient te zijn en bij aanbestedingen gemeenten zelf in sterke mate bepalend zijn).

Thema’s

Verder kunnen ook op een aantal belangrijke aandachtspunten succesfactoren worden benoemd:

- Formuleren van stuurindicatoren
- Cliëntenbestand.

- Maatschappelijke signalen.
- Schadelast.
- Managementinformatiesysteem.

Succesfactoren naar belangrijke aandachtspunten	
Actoren	*Genoemde succesfactoren*
Indicatoren	• SMART formuleren (hoewel daarin ook waken voor overdrijven, bijvoorbeeld alles té gedetailleerd willen uitwerken). • Voorkomen dat "waan van de dag" te veel richtinggevend wordt, consistentie in beleid en daaruit afgeleide indicatoren zijn belangrijk. • Zorgen voor een referentiekader van gerapporteerde resultaten, bijvoorbeeld door deze in de tijd te plaatsen of een overzicht te geven hoe de gemeente 'scoort' in regionaal opzicht of ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.
Cliëntvolgsysteem	• Niet alleen vaak wenselijk om een 'opschoningsactie' te plegen, maar daarna ook continu aandacht voor actueel houden van bestand. • Ook opnemen in het cliëntvolgsysteem van specifieke omstandigheden van de cliënten, indien deze van invloed zijn op re-integratiemogelijkheden.
Maatschappelijke signalen	• Voorkomen van tunneldenken en te veel vertrouwen op ICT-gebaseerde sturingsinformatie door óók regelmatig contacten te organiseren met cliëntenraden, cliënttevre-denheidsonderzoeken uit te voeren en dergelijke. • Investeren in een netwerk bij werkgevers en bij re-integratie vooral ook uitgaan van de behoefte van bedrijven (en niet vooral van de kenmerken van de cliënt).
Schadelast	• Opstellen van planexploitaties om W-deel optimaal te kunnen inzetten en deze daarom te beschouwen als investeringen. • Klantmanagers aansturen op basis van schadelastbeperking en niet (alleen) op basis van aantallen uitgestroomde cliënten.
Managementinfor-matiesysteem	• De G4-gemeenten zien de ontwikkeling van een eigen managementinformatiesysteem als een in potentie belangrijke succesfactor. • Verbetering van de koppeling van informatie die nu versnipperd beschikbaar is bij UWV, CWI en gemeente (uitgaan van ketensamenwerking ook in de informatie-voorziening). • Uniformeren van door gemeenten gehanteerde begrippen, met name als het gaat om contracten met RIB's.
Overig	• Schaalvergroting, bijvoorbeeld door middel van de vorming van een ISD, kan ten goede komen aan de mogelijkheden om de organisatie te professionaliseren, ook waar het gaat om sturings- en verantwoordingsinformatie.

***

BIJLAGE I: OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

Gemeente Ede:
- Cees van Oostrum (hoofd Werk, Inkomen en Zorg).
- René Lugtenberg (adviseur financiën en bedrijfsvoering).
- Roel Kremers (portefeuillehouder).
- Elly Derks (RIB Serin).
- Gerrie Ligtelijn (voorzitter Cliëntenraad).
- Maarten Jan Kettman (Raadslid PvdA).

Gemeente Hoorn:
- Wim van Hilten (Raadslid VVD).
- Sumer Chaban (beleidsmedewerker afdeling Werk en Bijstand).
- Marjolein Knip (unitmanager RIB SagEnn).
- Mirjam Haemels (bureauhoofd afdeling Werk en Bijstand).

Gemeente Houten:
- Mireille van Donselaar (beleidsmedewerker Sociale Zaken).
- Erna Houthuijzen (beleidsmedewerker Sociale Zaken).
- Wouter de Jong (portefeuillehouder).
- Jocko Rensen (Raadslid PvdA).

Gemeente Nijmegen:
- Lucile Braam (beleidsadviseur Werk en Inkomen, directie Inwoners).
- Antoon de Bekker (stafmedewerker afdeling Werk en Inkomen, directie Inwoners).
- Paul Depla (portefeuillehouder).
- Misjel Spruit (Raadslid GroenLinks).

Gemeente Roosendaal:
- Harry Smits (hoofd Werk en Inkomen).
- Jan Pelle (portefeuillehouder).
- Gerrit van Romunde (senior beleidsadviseur Werk en Inkomen).
- Gehele Cliëntenraad.
- Miranda van Lanen (Raadslid Roosendaalse Lijst).
- Jan Peeters (Raadslid GroenLinks).

Gemeente Utrecht:
- Frans van Huystee (afdelingshoofd Planning & Control).
- Ton Hegeman (medewerker afdeling Planning & Control).
- Eveline Schell (Raadslid VVD).
- Caroline Koning (projectleider RIB Calder).
- Angelina de Beer (senior beleidsmedewerker afdeling Sociale Zaken).
- Marka Spit (portefeuillehouder).

ISD De Rijnstreek

- Jos Schild (directeur ISD).
- Ine Barentsen (operationeel manager).
- Kees Schutter (controller).

ISD Bollenstreek:

- Gerrit Kleijheeg (voorzitter Algemeen Bestuur).
- Frans Siemer (directeur ISD).
- Freek Seiffers (controller).
- Rita van der Wal (projectleider Bureau WERK!).

ISD Zuidwest-Friesland:

- Jelle Wesselius (portefeuillehouder gemeente Lemsterland).
- Klaas Ybema (stafmedewerker ISD).
- Sjoerd Osinga (directeur ISD).
- Peter van Aalsum (extern ingehuurde uitvoerder Team Werk).

STURINGSINFORMATIE LOKAAL RE-INTEGRATIEBELEID

Negen lokale cases

9 CASEBESCHRIJVING GEMEENTE EDE

Casebeschrijving gebaseerd op gevoerde gesprekken met:
- Cees van Oostrum, hoofd Werk Inkomen en Zorg (WIZ) en Rene Lugtenberg, adviseur financiën en bedrijfsvoering.
- Roel Kremers, wethouder Sociale Zaken (CDA) portefeuillehouder van onder andere WMO, WWB en EZ.
- Elly Derks, RIB Serin.
- Gerrie Ligtelijn, technisch voorzitter cliëntenraad.
- Maarten Jan Kettman, raadslid PvdA.

9.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

9.1.1 Politiek-bestuurlijke sturing

Sinds de dualisering (en effectief zichtbaar met de komst van de WWB) heeft de raad een andere positie op het beleidsterrein re-integratie. De raad bestuurt meer op hoofdlijnen en heeft een meer kaderstellende en toetsende functie. In de Edese praktijk wordt de kaderstellende taak van de raad vormgegeven door contactmomenten met de raad of met de commissie WEZ, waar van gedachten wordt gewisseld over de beleidsrichting. De input die de raad op deze momenten geeft, wordt meegenomen in de beleidsontwikkeling. De Edese situatie kenmerkt zich door – naast de reguliere cyclus – informatie-uitwisseling informeel te organiseren. Zo is de wethouder aanwezig bij commissievergaderingen, waar hij informatie kan verschaffen waar nodig en wordt bij de presentatie van de programmabegroting een informatiepraatje gehouden door een ambtenaar waar raadsleden vragen kunnen stellen. De samenstelling van de raad in Ede is vrij constant, en heeft een overwegend sociaal karakter, wat ook tot uitdrukking komt in het re-integratiebeleid van Ede.

Het college van Ede heeft zijn ambities, afgezet tegen ontwikkelingen op diverse beleidsterreinen verwoord in het beleidsdocument Meerjaren-beleidsvisie 2006-2010. In de programmabegroting 2007-2010 zijn deze ambities nader uitgewerkt. Ook in Ede is gekozen om de programmabegroting te structureren aan de hand van de zogenoemde W-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten? Voor het terrein van re-integratie heeft men vier doelstellingen geformuleerd:
- het percentage bijstandscliënten (WWB in Ede stijgt maximaal of daalt minimaal met het gemiddelde voor Nederland);
- de instroom van uitkeringsgerechtigden daalt;
- de uitstroom totaal en de uitstroom naar werk stijgt;
- toename kansarme cliënten in een zorgtraject, tegenprestatie of sociale activering.

Deze vier doelstellingen zijn uitgewerkt met een aantal kwantitatieve indicatoren waarmee zicht kan worden gecreëerd of de doelstellingen worden behaald. In de programmabegroting van Ede zijn op die indicatoren de trends van de afgelopen jaren geregistreerd. Er worden echter geen streefwaarden ingevuld. In die zin zijn op het niveau van de programmabegroting de indicatoren nog niet SMART geformuleerd. Hiervoor liggen politieke beweegredenen ten grondslag; men wil niet direct afgerekend worden als het niet lukt om de doelstellingen te realiseren.
Vervolgens zijn in de programmabegroting aangegeven hoe het beleid vormgegeven gaat worden om de doelstellingen te realiseren, en welke budgetten hiervoor gereserveerd zijn.

Grote overschotten op het W-deel en tekorten op het I-deel (Ede is nadeelgemeente) vormen onder andere aanleiding om het huidige re-integratiebeleid te herijken. Besloten werd dat een nieuw re-integratiebeleid noodzakelijk was om de doelen die in de programmabegroting zijn gesteld te kunnen realiseren. Naast de financiële beweegredenen was er ook nog een sociale. Ede wil een nieuwe richting op slaan en niet alleen de focus leggen op het naar werk leiden van kansrijken, maar alle bijstandgerechtigden laten participeren in Ede. Om deze reden is een contourennota re-integratiebeleid WWB opgesteld. Deze is in de raad besproken. De input van de raad zal verder worden verwerkt in de nieuwe re-integratienota die na de zomer 2007 zal worden gepresenteerd.
In de contourennota wordt gesignaleerd dat er onvoldoende samenhang is tussen alle re-integratieinstrumenten en feitelijke (financiële) effectiviteit daarvan. Daarnaast vindt men dat concrete doelen en taakstellingen ontbreken. Dit maakt sturing op de organisatie lastig. De doelen zijn bekend, echter niet hoeveel en per wanneer. Hier wil men verbetering in aanbrengen. Zo wordt in de contourennota al gesproken om een daling van het klantenbestand te realiseren van 19 procent in 2011. In de nieuwe re-integratienota zal aan dergelijke indicatoren ook meer aandacht worden besteed.

De cliëntenraad wordt betrokken bij de besluitvorming en mag gevraagd en ongevraagd advies geven. Bij raadsbeslissingen over beleid wordt het advies van de cliëntenraad in overweging genomen. Volgens de wethouder functioneert de cliëntenraad op een zinnige manier. Leden in de WWB-raad kunnen los van hun eigen re-integratiedossier op een wat hoger niveau meedenken over het beleid. De cliëntenraad heeft een onafhankelijke technisch voorzitter die de raad hierin juist ook faciliteert. Daarnaast heeft de WWB-raad beschikking over een secretaris vanuit de gemeente die verslag doet van de vergadering.
De cliëntenraad is goed ingekaderd in het beleidsproces. Sinds dit voorjaar is een aparte WWB-raad opgericht. Voorheen werd in Het Overleg zowel over de WWB als de WMO geadviseerd. In de WWB-raad (Wet werk en bijstand) zitten vier klanten van Werk, Inkomen en Zorg en vijf vertegenwoordigers van organisaties: FNV, St. Gehandicaptenraad Ede, COSBO, Diaconaal Platform en Vluchtelingenwerk. De cliëntenraad wordt goed gefaciliteerd door de

gemeente. De informatievoorziening naar de raad toe is goed. Soms is de tijd om adviezen uit te brengen krap. Dit komt echter door omstandigheden. Er wordt ook goed naar de raad geluisterd. Het hoofd WIZ zit vaak bij de raden en ook schuiven zeer regelmatig raadsleden aan, vaak vier of vijf per sessie (op de open tribune). De adviezen die de raad uitbrengt, zijn vaak goed gefundeerd met uitwerking van argumenten en suggesties voor verbeteringen. Een dergelijke goede voorbereiding is essentieel om te zorgen dat de adviezen van de raad ook inderdaad worden overgenomen.

9.1.2 Aansturing ambtelijke organisatie

Via een projectmatige aanpak is van circa vierhonderd klanten nader in beeld gebracht wat hun mogelijkheden zijn in relatie tot de arbeidsmarkt (project Boris). Ede heeft nu een goed inzicht in wat hun klanten kunnen.
In Ede worden klanten in drie verschillende groepen onderscheiden, namelijk kansrijken, kansarmen en zorgklanten. Voor elke klantengroep wordt een specifieke aanpak ingezet. Als een klant als kansrijk wordt gezien, worden er twee sporen ingezet, namelijk Work First en het Matchingteam (directe bemiddeling naar werk). Als na drie maanden een reguliere plaatsing niet is bereikt, wordt gekeken of instroom wel te bereiken is via een detachering bij het Wijkwerkbedrijf. Bij het Wijkwerkbedrijf treden werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in dienst om zo werkervaring op te doen via (veelal additionele) werkplekken in (met name) de non-profit. Hiermee doen ze werkervaring en werkritme op, waardoor het gat met de arbeidsmarkt kleiner wordt en reguliere uitstroom op den duur toch nog kan worden bereikt. Bijstandsgerechtigden die meer dan zes maanden intensieve ondersteuning nodig hebben om werk te vinden, gaan aan de slag bij het Wijkwerkbedrijf. Is na één jaar reguliere uitstroom via het Matchingteam niet mogelijk dan kan een vangnetbaan worden ingezet. Bij zorgklanten wordt gekeken of sociale activering mogelijk is.

De organisatie heeft in de contourennota aangegeven het beleid op de volgende speerpunten te willen verbeteren:

a. verbeterde diagnostisering van klanten op het gebied van doelperspectief en benodigde maatregelen;
b. de meer gerichte (modulaire) inkoop van re-integratie-instrumenten bij scholingsinstellingen en RIB's;
c. intensievere toeleiding en begeleiding van klanten (maatwerk);
d. verbreding van de te activeren doelgroepen naar ook meer kansarme groepen;
e. herijking en uitbreiding van mogelijkheden van gesubsidieerde arbeid, bijvoorbeeld in de vorm van een 'Wijkwerkbedrijf' en de toeleiding van klanten daarheen;
f. beleidsmatige inkadering en contractuele vertaling van al deze wijzigingen.

Het afgelopen jaar is een inhaalslag gemaakt als het gaat om herstructering van managementinformatie. Er ligt nu een product waarover men tevreden is en waarmee goed gestuurd kan worden op directieniveau. Men is echter nog steeds in het proces om sturingsinformatie op alle gremia binnen de organisatie optimaal vorm te geven. Een directie heeft andere informatie nodig dan een teamleider of een casemanager. Op directieniveau is de stuurinformatie naar tevredenheid. Men is nog bezig om op de andere niveaus ook tot een betere structurering van informatie te komen.
De aansturing in Ede is bedrijfsmatig. Ede is een nadeelgemeente en in die zin moet heel scherp worden gevolgd of de ten doel gestelde bestandsdaling ook inderdaad wordt gerealiseerd, anders gaat men 'rood'. De aansturing is echter niet zo bedrijfsmatig dat bijvoorbeeld wordt gewerkt met concepten als schadelastbeperking. Dat is een bewuste keuze van het management. Men wil zich in de aankoop van re-integratie-instrumenten niet alleen laten leiden met wat het oplevert. Men heeft juist nu uitgesproken dat het belangrijk is dat iedereen participeert. Dat betekent ook in de mensen investeren die bedrijfsmatig niets opleveren.

Er wordt momenteel kritisch gekeken naar de invulling en inrichting van het klantvolgsysteem. Er zullen aanpassingen worden doorgevoerd waarmee beter zicht komt op de feitelijke resultaten en voortgang. Op dit onderdeel bestaat in het huidige uitkeringsbestand nog te weinig inzicht. Het is noodzakelijk te zorgen voor gestructureerde en actuele informatie om (bijvoorbeeld projectmatig) snel en goed re-integratie- en/of uitstroom-bevorderende maatregelen te kunnen inzetten.

Als de informatievoorziening op alle niveaus van de organisatie goed is vormgegeven, heeft dit ook consequenties in de aansturing. Als een teamleider makkelijk een overzicht van de uitstroom per klantmanager tot zijn beschikking heeft, kan hij vervolgens ook ingrijpen waar nodig. Als een klantmanager met een druk op de knop een overzicht krijgt van al zijn cliënten en waar zij zich bevinden op de re-integratieladder, zal hij ook beter in staat zijn keuzes te maken wat welke klant wanneer nodig heeft. Kortom, een goede informatievoorziening is essentieel voor een goede aansturing op alle lagen. De gemeente Ede is in het proces om dit te optimaliseren.
Op dit moment worden casemanagers overigens wel meer gestuurd op doelmatigheid. Consulenten bleken moeite te hebben om zich in de rol van regisseur te voegen; men was nog altijd meer bezig met de rechtmatigheids-doelstelling. Er vinden nu regelmatig caseloadgesprekken met de consulenten plaats, waarbij de focus voornamelijk ligt op de re-integratieactiviteiten die zijn ingezet en de voortgang hiervan.

9.1.3 Aansturing re-integratiebureaus

De informatievoorziening met RIB's is strak geregeld. Afspraken zijn helder en informatie wordt ook geleverd. Er worden tijdig rapportages geleverd op contractniveau (eenmaal in de drie maanden) en klantmanagers hebben individueel contact op klantniveau. Op het vlak van informatievoorziening zijn

er dus geen knelpunten; men is met name ontevreden over de resultaten van de dienstverlening.
Aan het einde van 2006 is de aanbesteding geëvalueerd. De gemeente Ede had vooral integrale trajecten ingekocht, waarbij één bedrijf of organisatie geheel verantwoordelijk is voor de re-integratie van een werkzoekende, van diagnosestelling tot reguliere uitstroom. Uit de evaluatie bleek dat deze manier van re-integratie de laatste jaren te weinig resultaat heeft opgeleverd. Dat had verschillende redenen:

- Een lage toeleiding van klanten naar gecontracteerde re-integratiebedrijven (onder andere door de reorganisatie bij WIZ in 2005);
- De strakke (financiële) afspraken met re-integratiebedrijven, waardoor zij een veel strenger toelatingsbeleid gaan toepassen uit angst voor achterblijvende resultaten;
- Achterblijvende uitstroomresultaten van de re-integratiebedrijven.

Daarom wordt de inkoop van integrale re-integratietrajecten voor een deel losgelaten. Ede gaat met een nieuw concept werken, het Wijkwerkbedrijf. De gemeente Ede heeft er bewust voor gekozen zo weinig mogelijk uitvoerende taken in eigen beheer uit te voeren. Ook het Wijkwerkbedrijf zal dus extern worden gepositioneerd. Gezien de rol van het Wijkwerkbedrijf in het gemeentelijke re-integratiebeleid, zal er veel aandacht uitgaan naar de sturingsrol van de gemeente op de aan te trekken partner. Hierover moeten nauwe afspraken worden gemaakt.
De rol van RIB's zal veel meer verschuiven naar aanbodversterking, die op een modulaire manier kan worden ingezet. Hierbij zal dus niet met no cure - less pay worden gewerkt. De re-integratiecontracten zijn voor de periode van maximaal één jaar verlengd en lopen dus af eind 2007.

In het kader van aansturing en samenwerking met derden is de samenwerking met ketenpartners nog noemenswaardig. Ede is een van de voorlopers in Nederland met zeer nauwe ketensamenwerking in het bedrijfsverzamelgebouw. Dit komt tot uiting in onder andere het werkgevers(service)loket. Doel van dit loket is het tot stand brengen van een eenduidige publieke werkgeversbenadering op gebied van personeelsvoorziening. De gemeenten Ede en Wageningen, het CWI en het UWV streven ernaar volledige afstemming te bereiken in hun werkgeversbenadering, waardoor werkgevers zo efficiënt mogelijk worden geholpen bij allerhande personeelsvraagstukken zoals mobiliteit, preventie en re-integratie. Belangrijk bijkomend effect van deze eenduidige benadering is dat er bij de publieke partners meer invloed ontstaat op het beperken van de instroom en het verwerven van vacatures voor de doelgroep. De gemeente Ede is ook actief bezig om afspraken te maken met werkgevers die zich vestigen in Ede om klanten 'weg te zetten'. De wethouder van Sociale Zaken is ook de wethouder van Economie. Deze bevordert het integraal werken tussen beide beleidsterreinen door gezamenlijke heidagen van beide sectoren. Een actieve werkgeversbenadering is voor WIZ een belangrijke speerpunt in het beleid.

9.1.4 Verantwoording over re-integratie-inspanningen

De verantwoording in gemeente Ede is vastgelegd in de BBI-cyclus (Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI). Er wordt in het jaarverslag geïnformeerd over de behaalde resultaten en bijbehorende budgettaire informatie. Zeker in het jaarverslag is de informatie summier. Voor de komst van de WWB verantwoordde de Sociale Dienst zich aan het ministerie op een zeer uitgebreide manier. Deze informatie kreeg de raad voorheen ook en in die zin is de informatie nu veel minder. In de productbladen werd wel meer informatie gegeven over de uitvoering van het beleid, maar men is met deze product-bladen gestopt. De informatie op de programmabegroting zou in principe voldoende informatie op hoofdlijnen moeten leveren voor de raad om op te sturen.
Daarnaast wordt nog met een voorjaars- en najaarsrapportage gewerkt, waarop per programma wordt aangegeven of er afwijkingen zijn op de gestelde beleidsdoelen.

9.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt navolgend beoordeeld op basis van de door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die zijn geïnterviewd, zijn redelijk tevreden over de sturings- en verantwoordingsinformatie. Verbetermogelijkheden die worden benoemd, zijn onder het SMART-er maken van beleidsinformatie, het op alle niveaus in de organisatie beschikbaar hebben van relevante sturingsinformatie:

Actor	Oordeel
Raad	Tevreden over informatievoorziening. Is technisch altijd goed op orde, soms iets te laat of niet helemaal volledig. Is altijd wel geïnteresseerd in verhaal achter de cijfers (hoe moeten we dit nu beoordelen). Raad heeft niet altijd genoeg expertise om juiste interpretatie te maken. Ze zijn daarbij afhankelijk van het ambtelijk apparaat.
College, wethouder	De wethouder is tevreden over de verschafte informatie. Hij heeft minder behoefte aan kwantitatieve informatie (en ontvangt dus ook niet de managementinformatie). Hij hecht meer belang aan het wekelijkse sectoroverleg met WIZ, waarin voortgang en ontwikkeling aan de orde komen. Daarnaast is hij alert op andere signalen, zoals vragen uit de raad en reacties van de cliëntenraad, reacties uit het maatschappelijke middenveld. Op basis van deze meer kwalitatieve informatie zal hij aansturen waar nodig. Andere verantwoordingsinformatie zoals de herfstrapportage kan belangrijk zijn om te zien of alles op koers loopt.
Ambtelijke organisatie	Tevreden over managementinformatie op directieniveau. Op andere lagen in de organisatie is men nog bezig om de informatievoorziening te optimalisering (per actor

Actor	Oordeel
	specifieke informatiebehoefte bevredigen). In de nieuwe re-integratienota zullen doelstellingen SMARTer worden geformuleerd. Intern doet men dit al meer en meer. Dergelijke SMART-indicatoren worden niet gegeven in de programmabegroting. De afdeling WIZ zou dit best anders willen zien, maar dit is een politieke beslissing.
RIB	Tevreden. Aansturing is helder en duidelijk. Vergeleken met andere gemeenten is Ede vrij flexibel, indien nodig kan bij een individuele klant van contract worden afgeweken en extra zaken worden ingekocht et cetera. Geen knelpunten.
Cliëntenraad	Is tevreden over informatievoorziening. Technisch voorzitter heeft veel korte lijnen, hoofd WIZ zit vaak bij vergadering en ook wel vier à vijf raadsleden. De adviezen van cliëntenraad zijn proactief; er worden meerdere keuzes geformuleerd met argumentatie. De gemeente hoeft alleen knoop door te hakken. In de raad zitten niet alleen gebruikers maar ook organisaties.

9.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Over de sturingsinformatie op directieniveau is men erg tevreden.
- Men is bezig om op lagere niveaus in de organisatie ook die informatie te presenteren die nodig is om aan te kunnen sturen/te verantwoorden.
- Korte en informele lijnen tussen betrokken partijen waardoor aanvullende informatie altijd snel beschikbaar is, of men mondeling toelichting kan geven op vragen.
- Cliëntenraad goed gefaciliteerd door de inzet van technisch voorzitter en secretariële ondersteuning. Achterban wordt ook goed vertegenwoordigd doordat niet alleen bijstandsgerechtigden maar ook bepaalde belangen-organisaties zijn vertegenwoordigd. Deze kunnen vanuit een professionele inslag ook de kwaliteit van de cliëntenraad verbeteren.

***

10 CASEBESCHRIJVING GEMEENTE HOORN

Casebeschrijving gebaseerd op gevoerde gesprekken met:
- Wim van Hilten, raadslid gemeente Hoorn (VVD)
- Sumer Chaban, beleidsmedewerker afdeling Werk en Bijstand
- Marjolein Knip, unitmanager SagEnn (re-integratiebedrijf)
- Mirjam Haemels, bureauhoofd afdeling Werk en Bijstand

10.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

10.1.1 Politiek-bestuurlijke sturing

Op basis van de stadsvisie 2005-2025 en tegen de achtergrond van de door de raad vast te stellen beleidsagenda 2006-2010 en het collegeakkoord 2006-2010, dient de raad te bepalen welke politieke keuzevraagstukken aan de orde moeten komen. Om de raad hierbij te helpen, stelt het college van burgemeester en wethouders een ontwerpbegroting en een meerjarenraming op. Deze documenten bevatten de politiek relevante zaken waarover de raad kaderstellende en richtinggevende uitspraken dient te doen.
Een belangrijk onderwerp in de programmabegroting 2007 is het arbeidsmarkt- en armoedebeleid. Het college vraagt de raad om hierover geen 'harde uitspraken' te doen. Het feit dat het onderwerp staat genoemd, met een indicatief bedrag erbij, betekent nog niet dat het besluitvormingstraject daarmee is belopen. Dat komt pas later wanneer het college met een compleet uitgewerkt voorstel komt dat de geëigende procedure doorloopt tot een raadsbesluit waarbij het budget wordt geautoriseerd. In die besluitvormingsprocedure liggen voor de raad nog alle opties open. Het college heeft in de programmabegroting het programma 'Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening'[17] voorzien van een samenvattend overzicht 'prioriteiten, prestatieafspraken en indicatoren kort bestek'. Dit overzicht moet worden gezien als hulpmiddel. Het voldoet namelijk nog niet geheel aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie over prestatie-indicatoren.[18] In de programmabegroting van 2008 zullen de aanbevelingen wel worden geïmplementeerd, waardoor de kaderstellende werking van de raad bij de programmabegroting zal verbeteren.

Om uiteindelijk de politieke keuzes te kunnen maken en vast te stellen, maakt de raad niet alleen gebruik van de ontwerpbegroting, maar ook van de Kadernota (die de raad vaststelt), de kwartaalrapportages, de jaarstukken en de collegeverantwoording (meta-analyse over een aantal jaren). De kadernota bevat het meest actuele financiële meerjarenperspectief, inzicht in de stand

[17] Afdeling Werk & Bijstand is een onderdeel van dit programma.

[18] Onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie over de kaderstellende rol van de programmabegroting 'SMART sturen of blackbox', 2006.

van zaken van de bestuursprioriteiten en de investeringen. De kwartaalrapportages bevatten de verantwoording over het gevoerde beleid. Aangezien de raad in het verleden ontevreden was over de aangeleverde 'berg' van informatie in de kwartaalrapportages, heeft de raad duidelijke eisen gesteld. De raad heeft dit gedaan door aan te geven hoe en op welke punten het college verantwoording moet afleggen. De raad ontvangt nu samenvattingen van de maraps van de afdeling Sociale Zaken, die informatie bevatten over de trajecten, de bedrijfsvoering, actualisatie van de trajecten en de financiën. Daarnaast ontvangt de raad eenmaal per jaar de jaarstukken en krijgt de raad een metarapportage van het cliëntenbestand, waarmee de cliëntenpopulatie in zicht wordt gebracht. Ook kunnen raadsleden op eigen initiatief vragen stellen aan de afdeling Sociale Zaken.

Op basis van al deze informatie formuleert de raad haar uiteindelijke keuzes in de **programmabegroting**. Dit doet de raad door vast te stellen wat moet worden bereikt, wat ervoor moet worden gedaan en wat dat mag kosten. Dit zijn de drie W's. Centrale beleidsthema's voor het programma 'Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening' zijn: 'De mens centraal' en 'Meedoen en erbij horen'. Het draait om volwaardig deelnemen in de maatschappij. Hoofddoelstelling in het kader van het lokaal re-integratiebeleid is:

Doelstelling

'*zo veel mogelijk mensen aan een baan of aan vrijwilligerswerk te helpen, waardoor de financiële middelen kunnen worden ingezet voor de mensen die dit echt nodig hebben*'.[19]

Om dit te kunnen bereiken is het van belang om het aantal cliënten in de bijstand zo beperkt mogelijk te houden. De raad heeft het college hiertoe tot taak gesteld een zodanige uitstroom te realiseren dat het aantal cliënten per 1 januari 2008 maximaal 1200 is.[20] Op de volgende aspecten wordt in het bijzonder gestuurd: Vraaggericht werken, Werk-Direct, Re-integratie, Directe bemiddeling, Jongerenloket, Werkstage en detacheringen, Allochtonen, Hoogwaardig handhaven, De langdurigheidstoeslag, Intensiveren van de ketensamenwerking in Gebouw Werk & Inkomen, Minder administratieve last.
In voorgaande jaren werden re-integratieopdrachten altijd uitbesteed. Dit was immers voorgeschreven in de SUWI-wetgeving. Door de aanbestedingen kwamen er steeds nieuwe re-integratiebedrijven die weer nieuwe relaties met werkgevers moesten opbouwen. Dit bleek vaak onvoldoende resultaat op te leveren.[21] Daarnaast stemden, volgens de geïnterviewden, de RIB's hun producten te weinig af op het individu, waardoor zij geen maatwerk konden bieden. Aangezien de gemeente zelf goed bekend is met de lokale arbeidsmarkt, contacten heeft met werkgevers en voldoende capaciteit heeft om 'met zowel positieve als negatieve prikkels ervoor te zorgen dat de klant zich actief inzet om zo snel mogelijk aan het werk te gaan' (Beleidsplan, 2007-2010: 6),

[19] Programmabegroting (2007: 70).

[20] Programmabegroting (2007: 71).

[21] Beleidsplan (2007-2010: 4).

heeft zij besloten zelf het merendeel van de re-integratietaken op zich te nemen. Door samen te werken met het CWI en Op/maat[22] kan een goed netwerk van werkgevers worden opgebouwd, waarmee zo veel mogelijk mensen aan werk kunne worden geholpen zonder dat partijen elkaar voor de voeten lopen bij werkgevers. Voor het inburgeringstraject en het activeringstraject maakt de gemeente wel gebruik van een RIB, namelijk SagEnn. In paragraaf 3 van dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de relatie tussen gemeente Hoorn en SagEnn.

Verantwoording aan belangenorganisaties en instellingen op sociaal gebied over het gevoerde beleid vindt plaats via de Cliëntenplusraad (CPR). Ook adviseert de CPR het college van burgemeester en wethouders op het gebied van beleidsontwikkeling en op het gebied van de uitvoering en houdt zij zich bezig met diverse praktische zaken, zoals het geven van hulp en voorlichting aan cliënten. In het verleden is gebleken dat de CPR vaak pas om advies wordt gevraagd als een notitie al onderweg is naar het college. Hierdoor moet de CPR op zeer korte termijn advies uitbrengen, iets wat organisatorisch vaak niet mogelijk is. Door de CPR eerder in het proces te betrekken, wordt aan hen de kans gegeven om weloverwogen en tijdige adviezen uit te brengen. Een ander voorbeeld van aandacht voor de publieke tribune zijn de themaavonden die op initiatief van de VVD worden georganiseerd. Bij deze avonden is het de bedoeling problemen te benoemen, transparanter te maken en de discussie over sturing en verantwoording van deze problemen aan te zwengelen. Een voorbeeld van zo'n thema is 'gesubsidieerde arbeid als re-integratie-instrument'. Dit thema is gekozen omdat gesubsidieerde arbeid in de praktijk bijna nooit leidt naar regulier werk.

10.1.2 Aansturing ambtelijke organisatie

Parallel aan de opstelling van de begroting stelt het college het **college-uitvoeringsprogramma** (inclusief termijnplanning) op. Het collegeuitvoeringsprogramma kan pas worden afgerond na de begrotingsvaststelling en de vaststelling van de beleidsagenda. Het college baseert namelijk de prioriteitstelling in het collegeuitvoeringsprogramma op de richtinggevende en kaderstellende uitspraken van de raad bij de begrotingsbehandeling. Het collegeuitvoeringsprogramma slaat een brug tussen aan de ene kant:

- de stadsvisie;
- het collegeakkoord;
- de beleidsagenda van de raad;
- de programmabegrotingen.

En aan de andere kant:

- de afdelingsplannen waarmee de organisatie aan het werk gaat.

In het collegeuitvoeringsprogramma wordt aangegeven welke verbanden er liggen tussen de doelen en opdrachten die door de raad zijn gesteld, welke

[22] Sociale werkvoorziening (externe plaatsingen, groenvoorziening, verpakken, metaal, elektromontage, kopiëren en mailing).

doelen het college stelt voor de betreffende bestuursperiode en hoe het college deze doelen wil bereiken. Er wordt niet ingegaan op de bedrijfsvoering in de organisatie zelf. In het collegeuitvoeringsprogramma wordt de hoofddoelstelling uit de programmabegroting vertaald naar **subdoelen met targets**, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe en binnen welke tijdsperiode onderdelen van de hoofddoelstelling dienen te worden behaald. Ook is aangegeven hoe hoog het I-deel en W-deel zijn voor 2007.

De onderstaande inspanningsverplichtingen zijn geformuleerd voor de komende jaren.[23] Opvallend hierbij is dat de hoofddoelstelling van de programmabegroting in dit collegeuitvoeringsprogramma strakker wordt gesteld.[24]

- Inzetten op re-integratie door trajecten naar werk voor alle cliënten met een werk- en activeringsprofiel, zodat het aantal cliënten op 1-1-2008 op duizend staat en in de jaren daarna nog verder zal dalen.
- Inzetten op arbeidsmarktgerichte inburgering, waardoor inburgeringsplichtigen een kansrijke startpositie verwerven. Implementatie van een resultaatgerichte inburgering waardoor tachtig procent van de inburgeringsplichtigen die gebruikmaken van een gemeentelijk aanbod, de inburgeringsplicht inlost.
- Door een actieve werkgeversbenadering per jaar vijftig cliënten aan een baan helpen en veertig werkervaringsplaatsen realiseren zodat jongeren en cliënten werkervaring op kunnen doen.
- Meer re-integratieactiviteiten in eigen beheer uitvoeren zodat de directe sturing optimaal is. Deze activiteiten zijn gericht op werk en stage. Opleidingen worden bij voorkeur ingezet in combinatie met werk (leerwerktrajecten).
- Het uitwerken van de regierol om te komen tot een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt waardoor bijvoorbeeld meer stagemogelijkheden komen voor jongeren, werkzoekenden en inburgeraars.
- Door huisbezoeken, voorlichting en een lik-op-stukbeleid bij het niet-meewerken aan uitstroom naar werk moet negentig procent van de onterechte aanvragen en negentig procent van de onterecht verstrekte uitkeringen binnen een jaar worden ontdekt. Consequent en hoogwaardig handhaven wordt verder geïntensiveerd door goede voorlichting, huisbezoeken bij alle aanvragen en twee of drie grote themacontroles per jaar.
- Door afstemming van de activiteiten en instrumenten van de partners in het jongerenloket moet iedere jongere een passend aanbod krijgen. De samenwerking in het jongerenloket uitbouwen door het onderwijs actief te betrekken en af te stemmen met de werkgeversbenadering.

[23] De gehele lijst van inspanningsverplichtingen is terug te vinden in Collegeuitvoeringsprogramma 2006-2010 op pagina 106, 107.

[24] Programmabegroting: per 01-01-08 mag gemeente Hoorn slechts 1200 WWB-cliënten hebben. Collegeuitvoeringsprogramma: per 01-01-08 mag gemeente Hoorn slechts 1000 WWB-cliënten hebben.

- Door een intensieve begeleiding van negentig allochtone huishoudens door gespecialiseerde re-integratiecoaches de situatie van allochtonen in de uitkering beter in beeld krijgen.
- Een oplossing zoeken voor mensen die langdurig aangewezen zijn op gesubsidieerde arbeid en (waarschijnlijk) nooit zullen uitstromen naar regulier werk. Het gaat enerzijds om ex-ID'ers, maar ook om mensen die nu in de bijstand zitten en net niet in aanmerking komen voor de WSW.
- De voorgestelde modernisering van de WSW is aanleiding voor nieuwe (financiële) afspraken met Op/maat (samen met regiogemeenten).
- Door binnen de keten (met CWI en UWV) meer gegevens uit te wisselen (1-klantdossier) en te voorkomen dat er een dubbele uitvraag van gegevens is, bijdragen aan verlichting van de administratieve lasten van burgers.

Het collegeuitvoeringsprogramma is gebaseerd op de verschillende **beleidsplannen**. Deze beleidsplannen worden voorbereid door de beleidsmedewerkers van de verschillende afdelingen en worden gebruikt ter aansturing van de afdelingen. Het beleidsplan 2007-2010 voor de afdeling Sociale Zaken sluit aan bij het collegeuitvoeringsprogramma voor de periode 2007-2010. Het beleidsplan is dus niet een heel nieuw of vernieuwend plan.[25] Het is grotendeels een weergave van de hoofdlijnen van het in de afgelopen periode ingezette beleid, met hier en daar een accentverschuiving of een intensivering. Het geeft de samenhang weer tussen de verschillende beleidsonderdelen op het gebied van re-integratie, inburgering, handhaving, het debiteurenbeleid, en het armoedebeleid. Dit beleidsplan is doorvertaald in verschillende **afdelingsplannen**. Voor de aansturing van de afdeling Werk en Bijstand wordt het werkplan 'Afdelingsplan Werk en Bijstand 2007' gebruikt. Om de praktische en doelmatige uitvoerbaarheid te kunnen bewaken, is dit plan opgesteld door afdelingshoofd en het bureauhoofd, in samenwerking met beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers. Met het werkplan wordt volgens een vaste structuur ingespeeld op verschillende aandachtsgebieden van bedrijfsvoering. De aandachtsgebieden, gebaseerd op een managementinstrument van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK), hebben betrekking op leidinggeven, personeelszaken, beleid, middelen, processen (onder andere automatisering), personeelswaardering, klantenwaardering, waardering maatschappij en eindresultaten. Behalve aansturing van de afdeling, wordt het werkplan ook gebruikt om het management en het college te informeren welke voornemens in daden zijn omgezet (uitgangspunt voor het opstellen van de maraps).

Het werkplan is als volgt opgebouwd:

Richting

De 'richting' wordt bepaald door de thema's 'De Mens Centraal' en 'Meedoen en erbij horen' met de bijbehorende hoofddoelstelling om zo veel mogelijk mensen aan een baan of aan vrijwilligerswerk te helpen, Hierdoor kunnen de

[25] Het beleidsplan 2007-2010 bevat dezelfde inspanningsverplichtingen als het Collegeuitvoeringsprogramma (voor: 2007-2010).

financiële middelen worden ingezet voor de mensen die dit echt nodig hebben.

Missie

De afdeling Werk en Bijstand stelt werk boven inkomen. Voor iedereen die niet direct aan het werk kan, wordt een traject uitgezet. Uitgangspunt is daarnaast dat iedereen zich een minimaal aantal uren inspant voor zijn uitkering. Indien werk niet tot de mogelijkheden behoort dan heeft de afdeling Werk en Bijstand een zorgtaak om maatwerk per cliënt te kunnen leveren.

Visie

De visie van de afdeling Werk en Bijstand is als volgt geformuleerd: 'We willen beter presteren dan de afdelingen van vergelijkbare gemeenten'. Deze visie vertaalt zich in eerste instantie in de samenwerking met het CWI en het UWV en wordt geconcretiseerd door het bedrijfsverzamelgebouw, genoemd 'Gebouw Werk en Inkomen'. Door het Gebouw Werk en Inkomen is een nauwere samenwerking ontstaan tussen de afdeling Werk en Bijstand, het CWI en het UWV. Deze drie partijen treden met het Gebouw Werk en Inkomen als één organisatie naar buiten. Daarnaast biedt de afdeling Werk en Bijstand aan andere gemeenten verschillende diensten aan. Op het moment worden al veel werkzaamheden voor 'kleine' gemeenten uitgevoerd. Het is de bedoeling dat deze werkzaamheden in de toekomst toenemen. Kleine gemeenten zullen bepaalde werkzaamheden uitbesteden aan grotere gemeenten, zoals de gemeente Hoorn. Op deze manier houden kleinere gemeenten de uitvoering betaalbaar.

Strategie

Om de bovengenoemde visie te kunnen realiseren, heeft de afdeling Werk en Bijstand een strategie opgesteld. De strategie houdt in dat wie kan werken direct aan het werk wordt gezet. Als men niet direct voor betaalde arbeid in aanmerking komt, wordt er bemiddeld naar een traject, werk met behoud van uitkering, loonkostensubsidie, enzovoort. Daarnaast is scholing mogelijk. Wanneer voor een traject wordt gekozen, dient dat zo kort mogelijk te zijn en dient deze zo snel mogelijk te worden aangevuld met een stage en dergelijke. Dit moet allemaal worden gerealiseerd door een nauwere relatie met de werkgevers op te bouwen. Daarnaast zijn er cliënten bij wie het geen zin heeft dat zij nog een traject doorlopen. Die mensen moeten worden behoed voor sociale uitsluiting. Tevens moeten de minima actief worden voorgelicht over de voor hen beschikbare voorzieningen. Vervolgens is de schuldhulpverlening een belangrijk instrument om mensen te behoeden voor een uitkering c.q. te laten uitstromen uit de uitkering. Dit alles dient te worden bereikt door een minimale inzet van middelen, zodat er meer mensen met hetzelfde budget kunnen worden geholpen. Tot slot hanteert de afdeling Werk en Bijstand een preventief fraudebeleid.

Doelstellingen voor 2007:

Onderwerp	Kwalitatieve doelstelling	Kwantitatieve doelstelling	Activiteiten 2007
Re-integratie	Iedere cliënt met werk- of activeringsprofiel volgt een traject naar werk of is hoogstens tijdelijk vrijgesteld	Zodanige uitstroom realiseren dat het aantal cliënten per 1/1/2008 1000 is	Zoveel mogelijk werkzaamheden in eigen beheer uitvoeren, zodat directe sturing optimaal is
Werkgevers-benadering	Actief cliënten (al of niet met loon-kostensubsidie) bij werkgevers plaatsen	Zodanige uitstroom realiseren dat het aantal cliënten per 1/1/2008 1000 is, o.a. door 50 banen bij werkgevers	Actief benaderen van werkgevers
Arbeidsmarktbeleid	Intensievere samenwerking tussen de afdelingen EZ en W&B	Minimaal 5 grote bedrijven in Hoorn gezamenlijk benaderen	Gezamenlijke brochure maken Gezamenlijk optrekken
Arbeidsmarktbeleid	Cliënten de mogelijkheid geven stage te lopen bij bedrijven	20 werkervarings-plaatsen bij de gemeente, 20 bij gesubsidieerde instellingen	Contacten met instellingen en bedrijven
Handhaving instroom	Beperking aantal cliënten door verificatie v/d opgegeven situatie bij aanvraag uitkering	90% van onterechte aanvragen wordt bij poort tegengehouden	Intensivering: Huisbezoeken Voorlichting Direct werkaanbod
Handhaving bestaande cliënten	Themacontroles zodat misbruik en oneigenlijk gebruik in een vroegtijdig stadium wordt opgespoord	90% van onterechte uitkeringen wordt binnen een jaar ontdekt	Intensivering Huisbezoeken Intensivering informatie Lik-op-stukbeleid
Jongerenloket	Sluitende aanpak jongeren	Iedere jongere een passend aanbod	Afstemmen aanbod ketenpartners zodat geen jongere tussen wal en schip valt Begeleiding naar scholing of (traject) naar werk
Extra aandacht allochtonen	Intensieve begeleiding allochtonen	Er wordt maatwerk geleverd aan min 90 allochtone huishoudens	Situatie van alle allochtonen met een uitkering in beeld brengen

Onderwerp	Kwalitatieve doelstelling	Kwantitatieve doelstelling	Activiteiten 2007
Nieuwe Wet inburgering	Bestrijden van achterstanden Bevorderen maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van allochtonen	80% van gestarte trajecten behaalt minimaal niveau 2	Implementatie nieuwe wet
Intensivering ketensamen-werking	Grotere uitwisseling van gegevens	Geen dubbele uitvraag meer aan cliënt	Opstarten van diverse projecten met CWI en UWV
Armoedebeleid	Mogelijkheden bijzondere bijstand, e.a. en schuldhulp-verlening moeten bij een grotere doelgroep bekend worden	Het aantal aanvragen blijft minimaal gelijk (het aantal cliënten WWB zal dalen)	Extra informatie aan tussen personen en een posteractie
Schuldhulp-verlening	Beperken van het aantal mensen met schulden	Beperken van het aantal mensen met schulden	Opzetten van budgetterings-cursussen en budgetbeheer Intensivering preventief optreden (meer voorlichting)
Modernisering WSW	Realisatie binnen het bestaande budget	Op/maat voor bredere doelgroep inzetten	Modernisering WSW invoeren Beleid ontwikkelen voor WSW en WSW+ doelgroep

10.1.3 Aansturing re-integratiebureau

Zoals reeds beschreven maakt de gemeente Hoorn alleen gebruik van de diensten van SagEnn. SagEnn voert het inburgerings- en het activeringstraject uit voor gemeente Hoorn. SagEnn is tevreden over de samenwerking met de gemeente Hoorn en noemt de gemeente een professionele opdrachtgever. Deze professionaliteit uit zich in de manier van aanbesteden, de inhoud van de aanbesteding, contractbeheer en afstemming, het monitoren van de voortgang en de resultaten en partnerschap.

- De gemeente Hoorn houdt zich aan de regelgeving en hanteert duidelijke gunningscriteria. De inhoud van de aanbesteding geeft duidelijk de wensen en eisen van gemeente Hoorn weer.
- Contractbeheer en afstemming tussen Hoorn en SagEnn zijn goed geregeld; er vindt regelmatig overleg plaats op overkoepelend niveau over trends en karakteristieken van het cliëntenbestand (1x per kwartaal) en op cliëntniveau over de individuele voortgang van de cliënten (per facturatie-

moment en tussendoor). De samenwerking wordt geoptimaliseerd doordat SagEnn en de casemanagers in hetzelfde gebouw werken. De lijnen zijn zeer kort en men loopt makkelijk even bij elkaar binnen. Er is dan ook sprake van een goede en gelijkwaardige relatie (partnerschap).

- Contractafspraken zijn zeer SMART geformuleerd, met name de doorlooptijden. Wanneer een doorlooptijd niet kan worden gehaald, wordt in overleg met de verantwoordelijke casemanager de doorlooptijd verlengd. Wanneer SagEnn een goede reden kan opgeven voor het niet-halen van de doorlooptijden, toont gemeente Hoorn zich flexibel.
- Naast de rapportages op overkoepelend niveau en cliëntniveau dient SagEnn een monitor in te vullen. Op basis van deze monitor krijgt de gemeente Hoorn gestandaardiseerde informatie waaruit vervolgens overzichten over de voortgang van de trajecten en over de resultaten kunnen worden gegenereerd. Doordat SagEnn werkt met een speciaal voor hen gebouwd cliëntenvolgsysteem, kan zij het systeem aanpassen aan alle eisen die gemeente Hoorn stelt aan de verantwoording.[26] Ook heeft SagEnn het systeem zo ingericht dat zij voldoet aan de eisen die worden gesteld vanuit het Borea en Blik op Werk-keurmerk.
- Een belangrijke voorwaarde voor professionaliteit is de goede en gelijkwaardige relatie tussen SagEnn.

10.1.4 Verantwoording over re-integratie-inspanningen

Verantwoording van SagEnn over de gevoerde activiteiten is in het bovenstaande reeds behandeld. Verantwoording binnen de gemeente Hoorn vindt plaats op basis van maandoverzichten en kwartaaloverzichten. De doelstellingen zoals geformuleerd in het werkplan worden hierbij als uitgangspunt gebruikt. Maandelijks wordt door de afdeling Werk en Bijstand een overzicht gemaakt waarin wordt gerapporteerd over de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd op basis van productiecijfers, werkvoorraad en eventuele termijnoverschrijdingen. Deze gegevens worden gegenereerd uit het FIS-systeem, het GWS4All-systeem, het daaronder hangende geautomatiseerde systeem voor cliëntendossiers en het management-informatiesysteem (wat weer boven GWS hangt). Ook wordt informatie gehaald uit de besprekingen die plaatsvinden (zie schema op volgende pagina). Een concreet voorbeeld hiervan is dat het bureauhoofd maandelijks met alle casemanagers afzonderlijk de gehele caseload doorspreekt en top-tien[27] gesprekken voert. Het bureauhoofd heeft hierdoor een goed inzicht in de prestaties en informatie om werkwijzen te evalueren en eventueel aan te passen. De maandoverzichten zijn een vast onderdeel van de werkoverleggen en het W&B-overleg. Behalve de maandoverzichten, stelt afdeling Werk en Bijstand de kwartaaloverzichten op (dit gaat ook op basis van overleg en de automatiseringssystemen). Deze rapportages bieden een overzicht van de

[26] Met name op het vlak van dossieropbouw heeft gemeente Hoorn veel eisen gesteld.

[27] Iedere casemanager heeft een top 10 van klanten die hij of zij zo snel mogelijk moet laten uitstromen. Tussendoor en onderling wordt bijgehouden hoeveel er al zijn uitgestroomd.

afwijkingen in de productie ten aanzien van het beleid en worden gebruikt ter verantwoording aan het college. Zoals reeds beschreven in paragraaf 1 verantwoordt het college aan de raad door samenvattingen van deze kwartaal-rapportages. Daarnaast wordt eenmaal per jaar, via de programmarekening, verantwoording afgelegd aan de raad over de uitvoering van de voorgenomen beleidsdoelstellingen van dat jaar (de programmabegroting). De opzet van de programmarekening is gebaseerd op de opzet van de programmabegroting, met name de structuur van de programma's en de paragrafen.

Schematische weergave van de interne overlegvorm[28]

Overlegvorm	Frequentie	Deelnemers	Deelnemers	Deelnemers
Wethouder	1x1 week	afdelingshoofd	Bureauhoofd Beleid	Beleidsmwkrs
MT	1x 4 weken	afdelingshoofd		
W&B-overleg	1x 2 weken	leidinggevenden	Beleidsmed./Staf	Applicatiebeheer
Beleidsoverleg	1 x 2 weken	Beleidsmedewerkers	Bureauhoofd Beleid	
Jongerenloket	1 x 3 weken	Beleidsmedewerkers	CWI	RMC
KBO-overleg	1x 4 weken	KBO'ers	Medew. Bezwaar + beleidsm. W&B	Bureauhoofd team 1
UA-overleg	1x4 weken	UA'ers	Applicatiebeheerder	Bureauhoofd team 2
Applicatiebeheer	1x2 weken	Bureauhoofd team 4	applicatiebeheerders	
Fase 84	1x4 weken	Afd.hoofd + bureauhoofden	Beleidsmed arb	
Directeur bedrijfsv	1x2 weken	afdelingshoofd		
Teamoverleg	1x2/1x4 weken	bureauhoofd	Medewerkers	
Voortgangsoverl.	1x2 weken	afdelingshoofd	4 bureauhoofden	
Voortgangsoverl.	1x1 week	afdelingshoofd	Teamchef Beleid	
Voortgangsoverl.	1x2 weken	afdelingshoofd	Staf	
Voortgangsoverl.	1x2 weken	afdelingshoofd	Voorlichter	
Voortgangsoverl.	1x2 weken	afdelingshoofd	Personeelsconsulent	
Trajectenoverleg	1x4 weken	casemanagers	teamchefs	beleidsmedew
P&C overleg	1 x 1 week	afdelingshoofd	bureauhfd Beleid	Controller W&B
Automatisering	1x6 weken	afdelingshoofd	applicatiebeheer	
Cliëntenplusraad	1x3 maanden	afdelingshoofd		
Stuurgroep WMO	1 x 1 maand	afdelingshoofd		
Projectgroep WMO	1 x 2 weken	bureauhfd beleid		
GWI-overleg	1 x 2 weken	afdelingshoofd	bureauhoofden	CWI/UWV
Re-integratiecomm	1 x 2 weken	bemiddelaars		CWI/UWV

Om de prestaties in de toekomst beter te kunnen volgen en niet afhankelijk te zijn van informatie die nu in 'hoofden' zit opgeslagen,[29] wordt er gewerkt aan een managementsysteem (Balanced Score Card-matrix) dat voor iedereen altijd direct toegankelijk is van raadslid tot casemanager.

In dit systeem zullen medewerkers dagelijks kunnen zien in hoeverre doel-stellingen worden gerealiseerd. De doelstellingen worden afgezet tegen het

[28] 'Afdelingsplan Werk en Bijstand 2007' (2007: 17,18).

[29] en er alleen uitkomt wanneer er overleg plaatsvindt.

landelijk gemiddelde zodat kan worden bijgehouden hoe effectief en efficiënt de ingezette beleidsinstrumenten zijn. Het systeem zal ook tools bevatten om prognoses op te stellen. Op basis daarvan kunnen vervolgens weer prestatie-afspraken worden gemaakt. Aangezien het systeem informatie verstrekt inzake productie, prestaties, financiën en beleidsplanning, zal het een prominente plaats innemen als instrument van sturing, controle, verantwoording en effectevaluatie.

10.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt navolgend beoordeeld op basis van door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die zijn geïnterviewd, zijn redelijk tevreden over de sturings- en verantwoordingsinformatie, al worden ook enkele suggesties voor verbetering benoemd:

Actor	Oordeel
Raadslid	Het raadslid geeft aan dat de kaderstellende rol van de raad goed wordt uitgevoerd. Over de controlerende functie van de raad geeft het raadslid aan tevreden te zijn over de verantwoording die hij ontvangt. Hij is echter ontevreden over hoe de raad zelf vervolgens met de verantwoordings-informatie omgaat. Volgens hem zou de raad zich kritischer moeten opstellen bij tegenvallende resultaten door het college daarop af te rekenen.
Bureauhoofd Werk & Bijstand	Het bureauhoofd Werk & Bijstand is tevreden over de huidige gang van zaken; de doelstellingen in het algemeen, de praktische en doelmatige uitvoerbaarheid, de verantwoording over de behaalde resultaten, enzovoort. Verbeteringen zouden kunnen worden geboekt op het vlak van automatise-ring. Er wordt nu (te) veel tijd besteedt aan het invullen en bijhouden van verschillende informatiesystemen.
Beleidsmedewerker Werk & Bijstand	De beleidsmedewerker geeft aan dat het samenbrengen van verschillende organisaties op één locatie met name voordelen biedt op uitvoerend niveau. Er wordt nog te weinig samengewerkt op beleidsniveau. Een stap in de goede richting is samenwerking op het gebied van de 'Werkgevers Benadering'. Op dit moment wordt het ambtelijk apparaat afgerekend op feiten die in het verleden hebben plaatsgevonden. Oftewel cijfers inzake instroom en uitstroom van de afgelopen drie maanden (statische informatie). Het ambtelijk apparaat geeft aan wat er speelt en waar zij tegenaan loopt. Graag zou de beleidsmedewerker zien dat de politiek, naast controle over de standcijfers, óók met het oog op de toekomst zou onderzoeken hoe zij zou kunnen bijdragen aan het re-integratiebeleid. Om dit te kunnen bewerkstelligen, is het volgens de beleidsmedewerker nodig dat het ambtelijk

Actor	Oordeel
	apparaat zich op een 'voor de politiek meer inspirerende wijze' verantwoordt. Informatie zou niet alleen moeten zijn gericht op standcijfers, maar ook op het in beeld brengen van de beweging in het bestand. Juist door te rapporteren over trends en karakteristieken in het cliëntenbestand (dynamische informatie), kan het ambtelijk apparaat de politiek stimuleren om het beleid te evalueren en het huidige en toekomstige beleid waar nodig bij te stellen.
RIB	SagEnn beoordeelt de gemeente Hoorn als professionele opdrachtgever. De gemeente formuleert duidelijk wat ze wil, er is goed contact met de klantmanagers, er is goed overleg met de beleidsafdeling, de resultaatfinanciering werkt goed. Het GWI heeft hiertoe zeker bijgedragen.

10.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Ketensamenwerking. De samenwerking in de keten is verbeterd door het samenbrengen van organisaties op één locatie. Andere voordelen zijn dat werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op één plek alle voor hen relevante diensten vinden. De dienstverlening van de verschillende organisaties kan beter op elkaar worden afgestemd, waardoor cliënten snel terechtkomen bij de juiste instantie. Bovendien hoeven cliënten slechts eenmaal hun gegevens te overleggen.
- Intensieve samenwerking binnen de gemeente Hoorn. Het bureauhoofd is zeer betrokken bij de uitvoering. Zij weet precies wat er gebeurt en aan welke ‘knoppen’ zij moet draaien om de doelstellingen te kunnen realiseren. Door naast het afdelingshoofd tevens de beleids- en uitvoerende medewerkers te betrekken bij het opstellen van het werkplan, kan het bureauhoofd de kansen en bedreigingen veel beter ondervangen. Doordat de lijnen binnen de organisatie zo kort zijn en er veel overleg plaatsvindt, durven medewerkers (van alle niveaus) veel eerder hun creatieve ideeën of juist hun twijfels te uiten.
- De gemeente Hoorn voert de meeste re-integratietaken tegenwoordig zelf uit. De gemeente is goed bekend met de lokale arbeidsmarkt, heeft contacten met werkgevers en voldoende capaciteit om ‘met zowel positieve als negatieve prikkels ervoor te zorgen dat de klant zich actief inzet om zo snel mogelijk aan het werk te gaan’. Door samen te werken met het CWI en Op/maat kan een goed netwerk van werkgevers worden opgebouwd om zo veel mogelijk mensen aan werk te helpen, zonder dat partijen elkaar voor de voeten lopen bij werkgevers.

***

11 CASEBESCHRIJVING GEMEENTE HOUTEN

Casebeschrijving vooralsnog gebaseerd op gevoerde gesprekken met:
- Mireille van Donselaar, beleidsmedewerker Sociale Zaken en Erna Houthuijzen.
- Wouter de Jong, wethouder Sociale zaken (CU).
- Raadslid Jocko Rensen.

11.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

11.1.1 Politiek-bestuurlijke sturing

De geschiedenis van Houten speelt enigszins een rol als het gaat om de politieke aansturing. Houten was een kleine dorpsgemeente die in het afgelopen decennium een grote groei heeft doorgemaakt. Ook de raad heeft een professionaliseringsslag moeten maken; de aansturing van een klein rustiek dorp is toch wat anders dan de hectiek van een middelgrote gemeente. Deze ontwikkeling is nog steeds gaande. De positie van de raad is (in lijn met de dualisering) aan het veranderen. Deze is al meer op afstand (minder op detailniveau) en meer kaderstellend dan voorheen.
Na de zomer gaat de raad starten met een andere bestuursstijl. In plaats van de commissiestructuur wordt de aansturing in drie fasen onderscheiden, te weten de informatiefase (rond-de-tafelsystematiek), de meningvormende fase en de besluitvormingsfase. Uitgangspunt hierbij is één vergaderavond per week. De bedoeling is dat op een wat heldere, meer toegankelijke manier het proces van informeren-beeldvorming-besluitvorming wordt gefaciliteerd.
Bij de invoering van de WWB zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd. In samenwerking met de sociale dienst zijn toen keuzes gemaakt in het WWB-beleid. De sociale dienst heeft dit vormgegeven in een beleidsnota en verordeningen.

Sinds de coalitievorming van 2006 is Houten een socialere koers ingeslagen. In het coalitieakkoord met als motto: 'bouwen, binden, bruisen: investeren in samenhang en kwaliteit' zijn ambities geformuleerd. Dit coalitieakkoord is nader uitgewerkt in een actieprogramma 2006-2010 en een financieel meerjarenperspectief 2007-2015. Elk jaar wordt met een perspectiefnota voor dat jaar het actieprogramma nader uitgewerkt. De raad dient de perspectief-nota als beleids- en financieel kader vast te stellen, waarbinnen het college de begroting uitwerkt.
De begroting 2007 is op basis van een nieuwe programmastructuur opgesteld. Het college heeft samen met de raad effect- en prestatie-indicatoren ontwikkeld. Met behulp van deze indicatoren is de raad beter in staat om op hoofdlijnen maatschappelijke effecten en financiële ontwikkelingen (bij) te kunnen sturen. Met de goedkeuring van de begroting benoemt de raad de politiek relevante thema's, geeft kaders voor uitvoering, wijst gelden voor

programma's toe. In de programmabegroting wordt aangegeven wat men wil bereiken, hoe men dit gaat bereiken, wanneer en hoeveel dit mag kosten. Het college krijgt veel ruimte in de uitvoering.

In de programmabegroting 2007 zijn op het gebied van re-integratie de volgende doelen weergegeven:

- Behoud en groei werkgelegenheid. De gemeente Houten wil een goed vestigingsmilieu creëren.
- Re-integratie- en zorgtrajecten. Het begeleiden van klanten van Sociale Zaken naar werk gebeurt grotendeels door inkoop van re-integratie-trajecten. Gezien de positieve resultaten van de pilot Jobhunting, waarbij de bemiddeling van mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt in huis werd uitgevoerd, wordt deze pilot in 2007 voortgezet. Primair wordt gestreefd naar de uitstroom naar regulier werk. Voor diegenen die lang werkloos zijn en kampen met een complexe problematiek, zijn er zorgtrajecten. In 2007 komt de nadruk nog meer te liggen op het creëren van een passend aanbod op de vraag van de arbeidsmarkt. Daartoe wordt meer ingezet op leerwerktrajecten. Nauwe samenwerking met de (lokale en regionale) werkgevers is daarbij van groot belang.
- Sociale zaken nieuwe stijl. Op 4 juli heeft het college besloten niet verder te gaan met de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst (ISD), maar in de vorm van een groeimodel uitwerking te geven aan de versterking van de afdeling Sociale Zaken en aan de samenwerking met ROC Midden-Nederland.

Prestatie/indicatoren in de begroting opgenomen

	Bron	Realisatie 2005	Raming 2006	Raming 2007
Aantal arbeidsplaatsen in Houten per 31-12	PAR/CWI	17.600	18.075	18.550
Uitgifte bedrijfsgrond per jaar	Gemeente	81.226 m2	35.000 m2	30.000 m2
Totaal aantal klanten WWB dat uitstroomt naar werk	GWS4ALL	43	47	55
Totaal aantal klanten WWB in traject	GWS4ALL	70	90	110

De cliëntenraad wordt betrokken bij de besluitvorming en mag gevraagd en ongevraagd advies geven. Men komt nu nog vijf keer maar na de zomer wordt dit waarschijnlijk tien maal per jaar bij elkaar. Bij raadsbeslissingen over beleid wordt het advies van de cliëntenraad in overweging genomen. Voor de raad is de positie van de cliëntenraad van belang. Het wordt als een signaal gezien of beleid gedragen wordt of niet. Het gevaar kan bestaan dat de raad te zeer leunt op het advies/het oordeel van de cliëntenraad.

11.1.2 Aansturing ambtelijke organisatie

Na het besluit om niet verder te gaan met de vorming van een intergemeen-

telijke sociale dienst, is een alternatief uitgewerkt in de vorm van Sociale Zaken nieuwe stijl. Dat behelst de ontwikkeling van de afdeling aan de ene kant en de ontwikkeling van Vakwerk Houten aan de andere kant. De resultaten uit het klanttevredenheidsonderzoek zijn daarbij mede leidraad. Belangrijkste constatering is dat het accent op horizontale samenwerking komt te liggen, in plaats van verticale samenwerking in de keten (ISD). Daarbij worden drie zaken onderscheiden:

- het versterken van de integraliteit binnen de gemeentelijke organisatie;
- het nader vormgeven van het Arbeidsmarktbeleid;
- het versterken van de integrale dienstverlening.

Voor het jaar 2007 ligt er daardoor een duidelijke opdracht aan de afdeling: verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. In het jaar 2007 zal de organisatieontwikkeling daarmee een belangrijk onderwerp worden. Intern wordt dit 'een stapje meer' genoemd.
De sociale dienst is dit jaar dus vooral bezig een omslag te maken naar een nieuw concept van dienstverlening. Twee jaar lang is men bezig geweest de mogelijkheden te onderzoeken voor een intergemeentelijke sociale dienst, waardoor de interne ontwikkeling van de organisatie op een laag pitje kwam te staan. Nu een hernieuwde keuze is gemaakt door college en raad om de eigen sociale dienst te behouden, is nu ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven en organisatieontwikkelingen. Momenteel gaat hier de aandacht naar uit, en minder nog naar een actieve vorm van sturen. In de toekomst wil men de uitkomsten van het nieuwe beleid nauwkeuriger gaan monitoren, en meer zicht gaan krijgen op effectiviteit en efficiency. Daar komt men nu nog weinig aan toe. In het kader hiervan is al wel een controller aangetrokken om de afdeling Sociale Zaken hierin te gaan bijstaan, zowel op het gebied van effectindicatoren als op het gebied van kwaliteit van de uitvoering. Daarnaast zal ook een cultuuromslag bij de medewerkers van de sociale dienst plaatsvinden. Deze zijn zich nog onvoldoende bewust van het financiële belang van de uitstroom van klanten.

Het beleidsdoel van de afdeling, zoals geformuleerd in het Beleidsplan Wet, werk en bijstand 2007 is als volgt geformuleerd:

> 'Het beperken van de instroom, het bevorderen van de uitstroom en het beperken van de uitkeringsduur door middel van het bieden van ondersteuning. Hierbij wordt gestreefd naar een afname van het uitkeringsbestand met vijf procent (van 355 naar 337 klanten). Deze afname is ook noodzakelijk daar het budget voor het Inkomensdeel voorlopig vijf procent lager is vastgesteld'.

Het leidende motto voor de organisatie is: Begeleiden naar werk als het kan, zorg bieden als het moet! Het beleidsdoel wordt door de volgende doelstellingen gerealiseerd:

- bevordering van (duurzame) uitstroom: ontwikkeling van Vakwerk Houten;
- intensivering inzet Jobhunter;
- continuering van samenwerking in de keten (samen met CWI en UWV).

11.1.3 Aansturing re-integratiebureaus

Re-integratiebedrijven bleken in 2004 en 2005 teleurstellende resultaten te boeken als het ging om uitstroom naar werk. De gemeente Houten had tezamen met de omliggende gemeenten raamcontracten afgesloten met een aantal re-integratiebedrijven. Doordat deze weinig uitstroom naar werk bleken te realiseren, werden al minder bijstandsgerechtigden naar dergelijke trajecten gestuurd. Casemanagers hadden niet het idee dat hun klanten daardoor zouden worden geholpen. Dit resulteerde in zeer lage trajectaantallen. De gemeente Houten is vervolgens een pilot met een interne jobhunter gestart. Dit bleek een succes: in minder dan een jaar stroomden 25 van de 50 klanten uit naar werk. Vanwege deze leerervaring is een geheel nieuw concept ontwikkeld, een participatieplaza waar drie partijen, de gemeente, de werkgevers en een opleidingsinstelling, elkaar ontmoeten. De wethouder speelde een belangrijke rol in de ontwikkeling van dit concept. Het project is sinds een maand gestart: Vakwerk Houten.

Vakwerk Houten is een uitwerking van de re-integratie- en zorgtrajecten zoals in de begroting 2007 onder het deelprogramma ‘werkgelegenheid’ is opgenomen. Het initiatief rond Vakwerk betreft de samenwerking tussen de gemeente Houten, ROC Midden-Nederland en grotere werkgevers, die moet leiden tot vergroting van de uitstroomkansen en verminderde kwetsbaarheid van de betreffende burger. Zo levert Vakwerk Houten een bijdrage aan de doelstelling die de afdeling Sociale Zaken heeft, in nauwe samenwerking met andere afdelingen binnen de gemeente. Die doelstelling is: ‘het voeren van een effectief en efficiënt arbeidsmarktbeleid dat zich kenmerkt door een aanpak waarin de termen ‘ontschotten en verbinden’ centraal staan’. Vakwerk is in de loop van het eerste kwartaal 2007 officieus opgestart en eind mei is het officiële startschot gegeven.
De doelstelling van Vakwerk Houten is: ‘potentiële werknemers worden gewilde werknemers met een duurzame plaats op de arbeidsmarkt’. Vakwerk Houten bindt alle partijen die zich bezighouden met de arbeidsmarkt. Vakwerk is geen keten, maar het centrum waarbinnen partijen verbinding zoeken en geldstromen worden ontschot. In de samenwerking tussen ROC Midden-Nederland en de gemeente komt dat laatste, via inzet van mensen en middelen, al tot uiting.

Door de unieke positie van Vakwerk is aansturing vanuit de gemeente anders dan voorheen bij re-integratiebedrijven. Het roc is immers samen met de gemeente partner en kosten worden gezamenlijk gefinancierd.

Binnen het centrum Vakwerk wordt momenteel een klantvolgsysteem opgezet. De bedoeling is dat via het systeem monitorrapportages worden gegenereerd om zicht te houden op de klanten. Omdat het centrum nog in de kinder-schoenen staat, is dit concept nog niet uitgekristalliseerd. Onduidelijk is nog uit welke informatie de rapportage zal bestaan en hoe regelmatig een dergelijke rapportage wordt gepresenteerd.

11.1.4 Verantwoording over re-integratie-inspanningen

Het college rapporteert twee keer per jaar met een bestuursrapportage. Aan het einde van het jaar wordt er verantwoord middels het jaarverslag en de financiële verantwoording in de jaarrekening. Hierin komen zowel de inhoudelijke aspecten van de re-integratie-inspanningen als de financiële consequenties aan de orde. Volgens het raadslid dat wij hebben gesproken, stellen de meeste raadsleden summiere rapportages op prijs. Hij is echter zelf van mening dat extra informatie wel ertoe leidt dat men meer inzicht krijgt in de problematiek. Daarom vraagt hij zelf af en toe aanvullende informatie aan. De nieuwe bestuursstijl van de raad draagt wellicht bij tot een betere informering. Daarnaast is de ontwikkeling van het werken met een programmabegroting erg positief. Er ontstaat een beter overzicht over doelstellingen, financiering en resultaten. De effectindicatoren zijn echter nog lang niet SMART opgesteld, of scherp genoeg geformuleerd/geoperationaliseerd. Men is bezig dit te verbeteren.

11.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt navolgend beoordeeld op basis van door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die zijn geïnterviewd, zijn redelijk tevreden over de sturings- en verantwoordingsinformatie:

Actor	Oordeel
Raad	Aansturing wordt beter. Voorheen functioneerde de raad nog op een oude manier en was volgend. Er is een professionaliserings-slag bij de raad gaande. De raad is nu wel meer kaderstellend en minder op detailniveau bezig dan voorheen.
College, wethouder	Heeft duidelijke rol in aansturing en drukt zeker een stempel op de uitvoering van beleid. Zo is bijvoorbeeld het concept van Vakwerk Houten van de wethouder afkomstig. In wekelijks overleg tussen de wethouder en het ambtelijk apparaat worden belangrijke beslissingen doorgesproken. De wethouder ontvangt kwantitatieve stuurinformatie maar zegt deze meer als check te gebruiken of zaken zich de goede kant op ontwikkelen. Hij is meer geïnteresseerd in de kwalitatieve uitvoering. Zaken als klanttevredenheidsonderzoeken, signalen uit de cliëntenraad, klanten die hij zelf spreekt zijn voor hem ook belangrijke bronnen van inkomsten.
Ambtelijke organisatie	De organisatie is nog erg bezig om de organisatie verder te ontwikkelen en nieuw beleid op te zetten. Sturingsinformatie wordt erg van belang geacht en staat op de agenda, maar is momenteel nog niet een prioriteit. Er is wel een controller aan-getrokken om in de toekomst meer en betere sturingsinformatie

Actor	Oordeel
	te genereren.

11.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Met de nieuwe sturingsstijl van de raad wordt de raad beter gefaciliteerd om een kaderstellende positie in te nemen. Of dit ook daadwerkelijk zo gaat uitpakken, kan nu nog niet worden gezegd.
- Vanuit een duidelijke visie van de wethouder en het management van de sociale dienst is een nieuw concept in relatief korte tijd doorontwikkeld en opgezet: Vakwerk Houten.
- Binnen de sociale dienst is een ontwikkeling gaande; ‘een stapje meer’ om tot betere resultaten te komen.
- Binnen de sociale dienst is het belang van stuurinformatie onderkend. Er is een controller aangetrokken die de dienst hierbij gaat faciliteren.

***

12 CASEBESCHRIJVING GEMEENTE NIJMEGEN

Casebeschrijving vooralsnog gebaseerd op gevoerde gesprekken met:
- Lucile Braam, beleidsadviseur Werk en Inkomen, Directie Inwoners.
- Antoon de Bekker, stafmedewerker Afdeling Werk en Inkomen, Directie Inwoners.
- Paul Depla, wethouder Werk en Inkomen (PvdA).
- Misjel Spruit, raadslid GroenLinks.

12.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

12.1.1 Politiek-bestuurlijke sturing

Doelen

Op politiek niveau zijn de doelstellingen op het vlak van re-integratiebeleid geformuleerd in de jaarlijkse **stadsbegroting** en in het **coalitieakkoord**. De twee kerndoelen zijn op dit moment: uitstroom naar werk en verlaging van het klantenbestand. In het coalitieakkoord 2006-2010 worden de kerndoelstellingen als volgt geformuleerd:
- 'Nijmegen wil mensen perspectief bieden. We willen bereiken dat zo veel mogelijk mensen fatsoenlijk betaalde arbeid verrichten en dat het aantal mensen dat afhankelijk is van een inkomen uit uitkering drastisch afneemt.'

In de stadsbegroting 2007-2010, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 3 oktober 2006, zijn deze doelen als volgt nader uitgewerkt:

Indicatoren	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bestandsdaling t.o.v. landelijk gemiddelde	0,8% slechter	6,4% beter	5,5%	1%	1%	1%
Preventiequote	onbekend	65%	>65%	>65%	>65%	?65%
Samenwerkingsverbanden werkgevers	n.v.t.	n.v.t.	zorg en detailh.	industrie	bouw	n.v.t.
Initiëren werkgelegenheidsprojecten	n.v.t.	n.v.t.	2	2	2	2

Deze doelen worden in de stadsbegroting nader geoperationaliseerd naar targets en te verrichten activiteiten (toegespitst op het doel om een 5,5 procent grotere bestandsdaling te realiseren dan het landelijke gemiddelde). De bestandsdaling moet tot stand komen door re-integratie- en handhavingsinspanningen en natuurlijke uitstroom (een niet te beïnvloeden factor). Het college rapporteert hierover *per kwartaal* aan de raad.

Indicatoren

Het college van burgemeester en wethouders formuleert de volgende inspanningsverplichtingen:

- 'Iedere bijstandsgerechtigde met arbeidsplicht krijgt één of meerdere passende re-integratieinstrumenten aangeboden, teneinde de uitstroomkansen te vergroten of instroom in de bijstand te vermijden.
- Inzet bemiddelingstrajecten, zo veel als nodig, waarbij vijftig procent van de bijstandsgerechtigden uitstroomt naar regulier werk binnen één jaar na aanvang traject.
- Plaatsing van 410 personen op een werkervarings- of participatie-instrument en verstrekking van 850 loonkostensubsidies.
- Inzet re-integratieproducten/trajecten, zo veel als nodig.
- Twintig procent uitstroom van het bestand gesubsidieerde arbeid naar regulier werk (inclusief ID en WIW).
- 25 procent van de nieuwe instroom WSW naar Begeleid Werken (BW).
- Dertig procent van de WSW-geïndiceerden in BW of individuele detachering, 45 procent in groepsdetachering en 25 procent beschut.'

Uitvoering

In aanvulling op genoemde documenten is verder het **uitvoeringsplan** re-integratie 2007-2008 belangrijk.[30] Het uitvoeringsplan is door het college aangeboden aan de raad, die het vervolgens vaststelt.
Verder is eind 2006 een **evaluatie** verricht van de invoering van de WWB, inclusief de re-integratie-inspanningen.[31] In deze evaluatie is geconcludeerd dat de resultaten van de private re-integratiebureaus (RIB's) 'niet gunstig' waren. Geconstateerd werd dat niet meer dan tien procent van de trajecten bij bestaande klanten tot regulier werk leidt (d.w.z. een arbeidsovereenkomst van zes maanden, inclusief uitstroom naar gesubsidieerde arbeid). Ook de activiteiten van Werkplaza voldeden niet aan de vooraf gestelde doelen (46% vindt een reguliere dan wel gesubsidieerde baan, doel was 65% uitstroom naar reguliere arbeid).

Een ander belangrijk document dat jaarlijks wordt opgesteld, is het zogenoemde **bestedingsplan**. In het Bestedingsplan 2007-2009, dat door de raad in december 2006 is vastgesteld, zijn onder meer prognoses opgenomen voor het I-deel en ramingen voor het W-deel. In het bestedingsplan 2007-2008 is aangegeven dat Nijmegen een tekort heeft van 10,4 miljoen euro op het W-deel (voorziene bestedingen zijn 46,3 miljoen euro, het door het ministerie toegekende budget is 35,9 miljoen euro). Op het I-deel worden 74,3 miljoen euro lasten geboekt terwijl het ministerie verwacht 75 miljoen euro uit te keren. Indien het komt tot onvoorziene overschrijdingen, dan wordt dit ook besproken in de raad. In het uitvoeringsplan re-integratie staan scherpe doelstellingen voor uitstroom en activering vermeld:

- Geen enkele A-routeklant heeft na acht maanden nog een uitkering. Zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen zes maanden heeft minimaal 65 procent van de A-routeklanten regulier werk. De overigen hebben binnen twee maanden gesubsidieerd werk.

[30] Gemeente Nijmegen, Dienst Inwoners, *Uitvoeringsplan re-integratie WWB 2007-2008, Nijmegen gaat voor Werk*, oktober 2006.

[31] College van B&W van Nijmegen, *Evaluatie WWB 2004-2006*, 8 november 2006.

- Geen enkele jongere jonger dan 23 jaar met arbeidsplicht komt in de uitkering. Deze gaat terug naar school, gaat aan het werk of zit in een leer-werktraject.
- De 1900 WWB-klanten met arbeidsplicht worden in 2007 en 2008 gescreend. Minimaal veertig procent van deze WWB-klanten stroomt uit naar regulier of gesubsidieerd werk.

De kosten voor de uitvoering van de re-integratie in eigen beheer[32] bedragen jaarlijks drie miljoen euro en de op individuele basis aanvullende arbeidsmarktrelevante scholing en training bedraagt jaarlijks twee miljoen euro. Uitgaande van het uitvoeringsplan wordt in het bestedingsplan ook een voorstel gedaan voor de verdeling van het W-deel.[33]

12.1.2 Aansturing ambtelijke organisatie

De activiteiten op het gebied van re-integratie worden uitgevoerd op basis van het jaarlijkse **afdelingsplan**. Het afdelingshoofd en de staf checken continu of de gerealiseerde voortgang in lijn is met de (politiek-bestuurlijk) geformuleerde doelen. Elke maand wordt bezien hoe Nijmegen scoort wat betreft uitstroom en bestandsdaling ten opzichte van een achttal referentiegemeenten.[34] Het is daarbij echter wel gebleken dat deze vergelijking nog niet alles zegt over hoe Nijmegen het doet ten opzichte van het landelijke gemiddelde van de bestandsdaling. Overigens zijn de doelstellingen die in het afdelingsplan staan, gebaseerd op de hiervoor geschetste politiek-bestuurlijke ambities, zij het dat men voorzichtigheidshalve richt op net iets hoger geformuleerde doelen.

De gemeente geeft aan te beschikken over informatie over de bruto-effectiviteit van het beleid, maar daadwerkelijk zicht op de netto-effectiviteit, in de zin dat per instrument duidelijk is wat daarvan de bijdrage is aan de gestelde doelen en wat aan de inzet van de instrumenten kan worden toegerekend, is er niet. Wel monitort de ambtelijke organisatie de inzet van de afzonderlijke re-integratieinstrumenten. Per project wordt in kaart gebracht hoeveel mensen ermee uitstromen dan wel worden geactiveerd, voor welke doelgroepen dit instrument het beste lijkt te werken, et cetera. De ambtelijke organisatie rapporteert niet over het opklimmen op de re-integratielader (fase 1 tot en met 4). Wel onderscheidt men een A- en een B-categorie (A staat

---

[32] De gemeente Nijmegen heeft ervoor gekozen de re-integratiewerkzaamheden weer in eigen beheer te gaan uitvoeren. Hierover heeft intensief overleg plaatsgevonden tussen college en raad.

[33] In het Bestedingsplan 2007-2008 is de verdeling als volgt: zestien procent voor de eigen uitvoeringskosten voor re-integratie (inclusief uitvoering gesubsidieerde arbeid), 37 procent voor inkoop van aanvullende producten als trainingen, vakgerichte scholing e.d., 42 procent voor klanten met grote afstand tot de arbeidsmarkt of zij die ontheven zijn van arbeidsplicht (participatiebanen, inclusief ID en WIW), twee procent voor nadere bestandsanalyse op basis van de ABC-meting en gerichte werkgeversbenadering, 2,5 procent voor implementatie van een jongerenloket, 2,5 procent voor re-integratie in kader van inburgering en tot slot één pocent vrije investeringsruimte.

[34] Dit zijn qua grootte en sociale problematiek min of meer vergelijkbare gemeenten als Den Bosch, Enschede en Arnhem.

dichter bij de arbeidsmarkt, voorheen fase 1 en 2). Voor het gehele bestand, maar ook voor deze subgroepen wordt via maandrapportages bijgehouden wat de bruto- en netto-instroom (netto-instroom is de bruto-instroom minus de cliënten die in de intakefase zitten of die anderszins na de intake afvallen) is en welke resultaten vervolgens worden behaald. Belangrijke stuurvariabelen zijn met name het aantal plaatsingen als percentage van de reële netto-instroom, het percentage 'einde uitkering' ten opzichte van de reële netto-instroom en de succesvolle uitstroom (idem). Bij de plaatsingen wordt ook bijgehouden waar het precies om gaat (vast, uitzendwerk, tijdelijk één jaar of langer, tijdelijk tussen 6 en 12 maanden, tijdelijk korter dan 6 maanden, WIW) en hetzelfde geldt voor geslaagde activering (doorstroom naar vervolgtraject, vrijwilligerswerk of maatschappelijke participatie). De resultaten zijn ook uitgesplitst naar leeftijdscategorie en geslacht.

Nijmegen heeft verder de bestedingen aan re-integratieactiviteiten ook uitgewerkt in zogenoemde **planexploitaties**. Uitgaven uit het W-deel leiden als het goed is op termijn tot lagere uitgaven uit het I-deel. Nijmegen probeert dit effect zo goed mogelijk te ramen en ook prognoses op te stellen van de maatschappelijke en financiële rendementen van re-integratieinspanningen.

12.1.3 Aansturing re-integratiebureaus

Het college van burgemeester en wethouders stelt het zogenoemde **inkoop-kader** vast, wat voor de ambtelijke organisatie de uitgangspunten bepaalt van zorgvuldige, effectieve en efficiënte uitbesteding. In 2006 heeft Nijmegen besloten de meeste uitvoerende re-integratietaken weer zelf uit te voeren. Het besluit om de re-integratiewerkzaamheden in eigen beheer uit te voeren, is genomen in november 2006 op basis van het uitvoeringsplan re-integratie. In de tweede helft van 2005 heeft de ambtelijke organisatie de effectiviteit geëvalueerd van de re-integratiebureaus waarmee contracten zijn aangegaan. Het bleek dat deze bureaus de gestelde doelen en ook contractueel overeen-gekomen targets niet haalden en daar ook ver onder bleven. Met betrekking tot de sluitende aanpak en de uitstroom naar gesubsidieerde arbeid was het doel zestig procent en de realisatie door de twee bureaus lag op 25 procent[35] en zeventien procent. Voor de doelgroepen allochtonen met taalachterstand, arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen lagen deze percentages op respectievelijk dertig procent (overeengekomen target) en 21 procent en twaalf procent (realisatie door de twee RIB's). Overigens concludeert de ambtelijke organisatie niet alleen dat de RIB's niet hebben gedaan wat was overeen-gekomen, maar ook dat de doelstellingen waarschijnlijk te ambitieus waren.

Voor activering golden minder scherpe en kwantitatief geformuleerde targets. Ter illustratie volgen hier enkele bepalingen uit een **bestek** uit 2005. Het betreft het meest kansrijke deel van de B-stroom, ter grootte van 250 trajecten. In het bestek en het daarop gebaseerde contract zijn de doelstellingen

[35] Bron: nota 'Herijking Werkdeel 2006-2009'. In het 'Onderzoek naar re-integratietrajecten' wordt voor het eerste RIB een ander percentage genoemd, namelijk 34 procent.

SMART geformuleerd en bovendien ook verbonden aan financiële prikkels in de vorm van een bonus dan wel een boete bij beter respectievelijk minder presteren dan overeengekomen:[36]

Doel van traject:
- Uitstroom naar werk (voor minimaal één jaar) binnen één jaar na aanmelding van de klant.

Resultaatverplichtingen:
- 75 procent van de klanten stroomt door naar de fase van plaatsing en bemiddeling.
- 65 procent van de klanten is aan het werk voor minimaal één jaar (binnen de maximale duur van het traject).

Rapportageverplichting:
- Door middel van trajectplan, productrapportages, plaatsingsrapportages en eindrapportage.[37]

Afrekening:
- Voor elke intake en diagnose die wordt verricht en door de gemeente wordt geaccepteerd, wordt de geoffreerde prijs betaald.
- Indien een klant duurzaam naar werk uitstroomt, wordt zeventig procent van de overeengekomen prijs betaald. Als de klant minimaal één jaar aan het werk is, wordt de resterende dertig procent betaald.
- Indien er sprake is van uitval en de klant wordt niet geplaatst, ontvangt de aanbieder veertig procent van de geoffreerde prijs.

Afrekening (contractniveau):
- Bij hogere dan wel lagere plaatsingspercentages dan overeengekomen wordt een bonus verstrekt respectievelijk een boete opgelegd (afhankelijk van de afwijking gaat het om 1 of 1,5 procent van de omzet).
- Bij een behaald uitstroomresultaat dat twintig procent lager ligt dan de overeengekomen verplichting, zal het contract niet worden verlengd.

De in het bestedingsplan geformuleerde kwantitatieve doelstellingen op het gebied van re-integratie werden min of meer één op één overgenomen in de contracten met de private re-integratiebureaus. Nijmegen heeft aanvankelijk ook meegedaan aan de contractenbenchmark, maar is afgehaakt omdat het te bewerkelijk werd bevonden en de moeite niet opwoog tegen de inzichten die het opleverde. Het niet meer meedoen aan de contractenbenchmark houdt dus geen oordeel in over de toegevoegde waarde van dit instrument, maar is

[36] Weergegeven zijn de doelen, indicatoren en afrekenprincipes voor één deel van het bestek (perceel 1, instromers of doorstromers). De formuleringen zijn min of meer vergelijkbaar met die van de andere percelen ('vrije jongens', 'groentjes op arbeidsmarkt', 'oudkomers', 'alleenstaande moeders', 'klanten met fysieke of psychische beperkingen', 'herkansers', 'individuele hulpverlening en coaching', 'persoonsgebonden re-integratiebudget' en 'schuldhulpverlening').

[37] De productrapportage, plaatsingsrapportage en eindrapportage is op het niveau van individuele cliënten. In het bestek zijn de aandachtspunten voor deze rapportages helder benoemd (bijlage 7 van het bestek bevat een gedetailleerd uitgewerkt format voor de door het RIB aan te leveren managementinformatie).

primair ingegeven vanuit praktische overwegingen.

De gemeente heeft in het kader van de evaluatie van de resultaten van de inzet van de RIB's ook de tevredenheid gemeten van de deelnemers aan de re-integratietrajecten. Het blijkt dat circa 46 procent van de deelnemers (heel) tevreden was over de begeleiding door het RIB en circa 35 procent (heel) ontevreden was.

12.1.4 Verantwoording over re-integratie-inspanningen

De hiervoor benoemde sturingsinstrumenten hebben ook een functie in het kader van de verantwoording over de re-integratie-inspanningen. De door het college voorgenomen doelen worden besproken met de raad, waarna tevens discussie ontstaat over de tot dan toe gerealiseerde resultaten van het beleid en het hoe en waarom van deze resultaten.

Documenten die vooral bedoeld zijn voor verantwoording door het college aan de raad, zijn het **jaarverslag** en de **jaarrekening**. In deze documenten wordt niet alleen verantwoording afgelegd over de financiële consequenties. Er wordt ook uitgebreid ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de re-integratieinspanningen.

Het college verantwoordt zich echter frequenter aan de raad. Per kwartaal bericht het college over de voortgang van de re-integratieinspanningen en daaruit voortvloeiende resultaten. Deze rapportages worden ambtelijk en per kwartaal[38] voorbereid op basis van het monitoren van de in het afdelingsplan verwoorde doelen en activiteiten. Momenteel zijn ambtenaren en dewethouder bezig met het doorontwikkelen van deze verantwoordingsrapportages (er is nog geen zicht op wat hier precies uitkomt).

12.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt als volgt beoordeeld op basis van door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die zijn geïnterviewd, zien wel mogelijkheden om de kwaliteit van de sturings- en verantwoordingsinformatie te verbeteren, maar in grote lijnen zijn zij redelijk tevreden over de sturings- en verantwoordingsinformatie:

Actor	Oordeel
Raad	Het raadslid geeft aan dat 'er voldoende informatie is om te sturen, maar te weinig om effectief politiek te kunnen bedrijven'.

[38] In de vorige collegeperiode werd door de ambtelijke organisatie, vanwege financiële redenen, zelfs per week gerapporteerd aan de wethouder. Dit wordt nu echter als niet (meer) nodig en te frequent ervaren.

steld dat er geen werkperspectief meer aanwezig is, krijgt een zorgtraject. Dit zorgtraject wordt opgesteld binnen vier weken nadat bekend is geworden dat er geen werkperspectief meer aanwezig is. Burgers met een zorgtraject worden tweemaal per jaar thuis bezocht met als doel vast te stellen of de afspraken uit het zorgtraject conform afspraak verlopen en daar waar nodig kunnen worden aangepast.
- Armoedebestrijding door uitvoering van maatregelen opgenomen in de recente nota 'Sociaal Roosendaal: Armoedebeleid 2006-2010'.

Daarnaast presenteert het college in Roosendaal een nota 'Meerjarige verkenningen'. In de voorgaande drie jaren was dat een verkenning van trends en ontwikkelingen voor het komende jaar. In 2007 is men van start gegaan met meerjarige verkenningen, namelijk van 2008 tot 2012. Daarmee komen ook de mogelijke opgaven/uitdagingen voor de Roosendaalse samenleving in beeld. De nota biedt input voor de beleidsontwikkeling en politiek-bestuurlijke discussies daarover. In de nota is ook aandacht voor de ontwikkelingen op het terrein van werk en inkomen.
De cliëntenraad wordt betrokken bij de besluitvorming en mag gevraagd en ongevraagd advies geven. De cliëntenraad ontvangt tweemaandelijks de managementvragen en alle beleidsrelevante stukken. Men komt tien maal per jaar bij elkaar. Op dergelijke momenten wordt soms gevraagd om toelichting van de sociale dienst. Bij raadsbeslissingen over beleid wordt het advies van de cliëntenraad in overweging genomen.

13.1.2 Aansturing ambtelijke organisatie

Beleidsplan

In de programmabegroting zijn algemene doelen geformuleerd. In het Re-integratiebeleidsplan 2006[40] zijn aan deze doelen directe targets gekoppeld waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe deze doelen worden gerealiseerd. Er zijn tien verschillende SMART-doelen opgesteld. Deze zijn geformuleerd in samenspraak met de wethouder en de ambtelijke organisatie. De volgende inspanningsverplichtingen voor 2006 zijn geformuleerd:
- Van de geraamde 130 klanten binnen spoor 1 stromen binnen drie maanden 91 personen uit de uitkering en stromen er 39 door naar spoor 2.
- Van de geraamde 600 klanten die instromen in spoor 2 stromen er 180 binnen twaalf maanden uit de uitkering op basis van de volgende geprognosticeerde ontwikkeling:
  - binnen 6 maanden 90;
  - binnen 9 maanden 54;
  - binnen 12 maanden 36.
- Van de geraamde 100 klanten die instromen in spoor 2b stromen er 20 uit de uitkering. Voor de overige klanten geldt doorstroom van 40 naar spoor 2a en van 20 naar spoor 3.
- Van de geraamde 1024 klanten in spoor 3 stromen jaarlijks 102 uit de uitkering, en stromen 51 door naar een van de vorige sporen.
- In 2006 wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten met minimaal

[40] Nieuwe beleidsplan 2007 is nog niet formeel door de raad goedgekeurd.

Actor	Oordeel
	De gemeentelijke organisatie is relatief sterk in het aanleveren van informatie indien daarnaar wordt gevraagd. De informatie is dan vaak wel lastig te interpreteren. Verder is niet echt inzichtelijk welke instrumenten nu wel werken en welke niet. Veel aandacht in de raad gaat uit naar uitstroomgegevens en financiële consequenties, maar bij verschillende partijen is er ook behoefte aan meer kwalitatieve informatie, bijvoorbeeld over de wijzigingen die optreden in de samenstelling van het cliëntenbestand. Over de keuze van de gemeente om de uitvoerende re-integratietaken weer zelf te gaan oppakken, wordt aangegeven dat de optie van een verbeterde aansturing door de gemeente van de RIB's niet echt is besproken in de raad. De raad heeft een belangrijke kaderstellende rol en als zij die al niet expliciet waarmaakt, dan is er altijd nog een impliciete waarborg. Het college zal namelijk geen voorstellen indienen waarvan men kan verwachten dat de raad er niet mee akkoord kan gaan. Verder geeft het raadslid aan dat hij graag zou willen weten of casemanagers inderdaad worden geïnstrueerd conform de politieke doelen. Hij gaat ervan uit, maar heeft daar verder geen zicht op. Het is ook de vraag of een raad zo diep zou moeten doordringen in de ambtelijke organisatie omdat dan het risico wel erg groot is dat de raad te veel op de stoel van het college gaat zitten. Tot slot geeft hij aan het als een belangrijke omissie te ervaren dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de etnische herkomst van cliënten omdat op dat kenmerk niet wordt geregistreerd en mag worden.
College, wethouder	Aansturing door een raad is voor een belangrijk deel een wisselwerking. Een raad bepaalt formeel kaders, maar de realiteit maakt dat dit vooral gaat in onderlinge interactie met het college, ondersteund door ambtelijke organisatie. Vanuit de raad is er wel actieve interesse, wat ook blijkt uit diverse scherpe vragen. Voor de aansturing van de de ambtelijke organisatie is voldoende sturingsinformatie beschikbaar, zij het dat het zicht op het cliëntenbestand continu up-to-date moet worden gehouden. Verder is daadwerkelijk sturen op netto-effectiviteit nu niet mogelijk en wellicht nooit haalbaar.
Ambtelijke organisatie	In principe is er veel nuttige sturingsinformatie en wordt er ook intensief verantwoord. Alles begint bij goed zicht op de 'kaartenbak' en de informatie daarvan moet beter (hier wordt aan gewerkt). Daardoor is het soms niet mogelijk gebleken voldoende kandidaten te vinden voor bepaalde trajecten. Verder is het van belang dat niet alleen allerlei 'objectieve' kenmerken van cliënten worden vastgelegd, maar ook meer kwalitatieve aspecten (bijvoorbeeld een 'psychische dip' en dergelijke). Omdat elke klantmanager 150 cliënten bedient, is dit echter bewerkelijk. Veel informatie is beschikbaar op individueel niveau van de cliënt en het blijkt lastig om op basis daarvan bruikbare en actuele aggregaties te maken. Dit haakt deels aan bij de discipline van klantmanagers en deels maakt het automatiseringssysteem het ook lastig.

12.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Continue aandacht voor samenstelling van cliëntenbestand is essentieel.[39]
- Om daadwerkelijk zicht te krijgen op de complexe problematiek van sommige cliënten, moeten 'objectieve cijfers' worden aangevuld met meer kwalitatieve kennis van de cliënt.
- Verder is het tijdig signaleren van maatschappelijke signalen ook belangrijk voor een goede aansturing van de re-integratieactiviteiten.
- Accepteren dat in het dualistische systeem aansturing van het college door de raad in de praktijk toch, zeker op het complexe re-integratiedossier, een wisselwerking is.
- Streven om doelen meer op langere termijn te formuleren. Vroeger was de 'waan van de dag' soms te leidend voor het bepalen van targets.
- Voor goede interpretatie van resultaten is benchmarking belangrijk. Dit heeft als nadeel dat iedere gemeente weer anders is, maar benchmarking leidt wel tot nuttige inzichten.
- Voorkómen van tunneldenken, bijvoorbeeld niet alleen richten op uitstroom en mensen uit de uitkering krijgen. Als je minder kansrijke mensen 'laat liggen', krijgen die op termijn een dermate grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat je je eigen toekomstige probleem creëert.
- Uitgaven uit W-deel moeten worden gezien als investeringen. Daarom maakt Nijmegen ook planexploitaties vergelijkbaar met die in bijvoorbeeld de ruimtelijke sector.
- Nijmegen programmeert méér re-integratieactiviteiten dan het W-deel toelaat (op 120% van het budget), ook omdat de praktijk leert dat er vaak sprake is van onderuitputting omdat er onvoldoende geschikte kandidaten kunnen worden gevonden voor de opgezette programma's.

***

[39] Nijmegen is nu op dit punt bezig met een inhaalslag. Er worden 1200 cliënten gescreend die nog geen traject hebben, maar wel arbeidsplichtig zijn.

13 CASEBESCHRIJVING GEMEENTE ROOSENDAAL

Casebeschrijving gebaseerd op gevoerde gesprekken met:
- Harry Smits, hoofd Werk en Inkomen.
- Jan Pelle, wethouder Werk en Inkomen, Economie, Onderwijs en Financiën (PvdA).
- Gerrit van Romunde, senior beleidsadviseur Werk en Inkomen.
- Gehele Cliëntenraad.
- Raadsleden Miranda Lanen van de Roosendaalse Lijst en Jan Peeters van Groen Links.

13.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

13.1.1 Politiek-bestuurlijke sturing

In informele gespreksronden, de algemene beschouwingen, geeft de raad aan wat de gewenste prioriteiten zijn voor de komende periode. Daartoe maakt de raad gebruik van alle vooraf ontvangen informatie zoals de begroting die in oktober ervoor is behandeld inclusief de daarbij behorende voortgangs-rapportage, eventuele monitorresultaten, de laatste septembercirculaire et cetera. Deze algemene beschouwingen zijn voor het college input voor de Kadernota.
Het college heeft in juni 2005 aan de raad de Kadernota 2006 gepresenteerd. In de kadernota worden de bouwstenen voor het beleid gegeven met het bijbehorende financiële plaatje. Met deze kadernota kan de raad gefundeerde beleidskeuzes maken voor de komende periode, specifiek voor het jaar 2006 en verdere jaren. De kadernota is geen dichtgetimmerd voorstel doch kent meerdere alternatieven. De raad kan amenderen op de voorstellen en bepaalt de uiteindelijke keuzes.

De uiteindelijke keuzes worden vastgelegd in een programmabegroting. Hierin benoemt de raad de politiek relevante thema's, geeft kaders voor uitvoering en wijst gelden voor programma's toe. In de programmabegroting wordt aangegeven wat men wil bereiken (waaronder effecten), wat ervoor gedaan wordt en wat dat mag kosten. Dit zijn de drie W's. In de begroting worden dan ook de beschikbare budgetten gepresenteerd.
Roosendaal wil kansen scheppen voor burgers. Dit geldt ook voor burgers die gebruikmaken van sociale voorzieningen. Dit wordt gedaan middels drie pijlers.
- De Werk Vooropbenadering voor hen die kunnen werken. Als doel wordt gesteld aan negentig procent van deze inwoners direct, doch uiterlijk binnen vier weken, werk wordt geboden.
- De individuele zorgtrajecten voor hen die (nog) niet kunnen werken. Iedere burger die een WWB-uitkering aanvraagt en van wie objectief is vastge-

drie hulpverlenende organisaties.
- In 2006 wordt aan het zorgconcept verder vorm en inhoud gegeven.
- In 2006 worden minimaal 50 arrangementen gesloten met werkgevers.
- In het eerste kwartaal 2006 wordt de marketingstrategie bepaald die vanaf het tweede kwartaal 2006 ten uitvoer zal worden gebracht.
- Jaarlijks stromen door de inzet van tussenpersonen 30 klanten uit naar werk.
- In 2006 worden waar mogelijk bij inkoopcontracten afspraken gemaakt in het kader van Social Return en Contract Compliance.

Het management van de Sociale Dienst Roosendaal stuurt op een bedrijfsmatige manier aan. In het beleidsplan is daarom ook geëxpliciteerd welke schadelastbeperking wordt gerealiseerd als de bovenstaande inspanningsverplichtingen worden gerealiseerd. Er zijn prognoses opgenomen voor het I-deel en ramingen voor het W-deel. Voor de betaling van de re-integratieactiviteiten heeft men in 2006 de beschikking over het werkdeel WWB ad € 4.700.000. Na aftrek van de lopende verplichtingen resteert dan een budget van plusminus € 2,7 miljoen. De veronderstelling is dat 75 procent van de kosten op het budget voor 2006 drukken. Dan bedraagt het beschikbaar te stellen bedrag € 2,7 miljoen. Dat heeft tot gevolg dat de kosten volledig uit het werkdeel kunnen worden betaald.

De activiteiten op het gebied van re-integratie worden uitgevoerd op basis van de jaarlijkse doelstellingen. Er zijn vijf teams, twee teams Werk, een team Zorg en WMO, een team BackOffice en een team bedrijfsbureau. De doelstellingen voor de sociale dienst worden doorvertaald naar de vijf verschillende teams. Elk team heeft concrete targets. Bij de teams Werk is dit geoperationaliseerd in schadelastbeperking, niet in aantallen klanten. Elke klantmanager is verantwoordelijk voor veertig klanten; er wordt zeer intensieve begeleiding gegeven. Casemanagers worden gestuurd op schadelastbeperking en niet op aantallen. Hierdoor ontstaat een prikkel om niet alleen de 'makkelijke' klant te laten uitstromen maar ook de klant met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, daar is de schadelastbeperking immers groter van.
Er wordt niet gewerkt met doelgroepen, maar zoals gezegd met het 4-sporenbeleid. Per klant wordt nagegaan wat deze klant kan bereiken, de klantmanager faciliteert wat nodig is om dit te realiseren. De verschillende sporen kennen ook een maximale doorlooptijd en instrumenten die specifiek in een bepaald spoor worden ingezet. Hierdoor ontstaat een maximaal investeringsprofiel (kosten re-integratie) per spoor dat gebaseerd is op een schadeprofiel (uitkeringsduur).
Het hoofd en de staf checken continu of de gerealiseerde voortgang in lijn is met de (politiek-bestuurlijk) geformuleerde doelen. Elke maand wordt bezien hoe het bestand in Roosendaal eruitziet. Het niet behalen van de targets kan consequenties hebben voor de betrokken medewerkers.

De gemeente Roosendaal heeft de volgende sporen onderscheiden.
Spoor 1: de willers en kunners

Personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt krijgen de eerste vier maanden van hun bijstandsuitkering twintig uur begeleiding van het CWI om werkt te vinden. Als dat niet lukt, gaan ze naar het volgende spoor en krijgen ze een baan aangeboden.

Spoor 2: de willers/niet-kunners
Een volgende groep mensen die wil werken, maar niet zelf werk kan vinden. In dat geval biedt de gemeente deze mensen zo snel mogelijk een jaarcontract bij een werkfabriek aan. Men ontvangt geen bijstandsuitkering, maar loon. De vier werkfabrieken waar de sociale dienst een contract mee heeft afgesloten, worden ondersteund door loonkostensubsidies, begeleidingssubsidies en opleidingssubsidies. Door een dergelijk instrument is de uitstroom uit de bijstand voldoende om het bijstandsbestand meer te laten dalen dan het landelijke gemiddelde. Met de besparing op het I-deel, kunnen de subsidies voor de vier werkfabrieken worden gefinancierd. Naast de vier werkfabrieken worden ook andere werkgevers actief benaderd voor werk. Personen uit dit spoor stromen dus allen uit de bijstand.

Spoor 3: de niet-willers/kunners
Er zijn wel personen die het werk weigeren. Zij krijgen korting op hun uitkering of ontvangen in het geheel geen uitkering. Een nieuwe aanvraag of de opheffing van de maatregel wordt niet geaccepteerd tenzij men instroomt in een Work Firstproject, uitgevoerd door Calder, waar men met behoud van de gekorte uitkering werk verricht. Dit is het enige re-integratiebedrijf waarmee de gemeente Roosendaal een contract heeft.

Spoor 4: de niet willers/niet-kunners
Bij de aanvraag van een uitkering wordt, zodra een klant aangeeft vanwege beperkingen niet te kunnen werken, door een arts volgens UWV-normen nagegaan of deze persoon arbeidsongeschikt is. Aan deze klanten, die niet kunnen werken, biedt men zorgtrajecten. Van deze trajecten is bekend dat ze niet kostenefficiënt zijn, met dien verstande dat deze trajecten niet gericht zijn op uitstroom naar werk. Het gaat immers om mensen die vooralsnog niet uit kunnen stromen uit de uitkering maar die men wel graag ondersteunt en activeert. De kosten die hiervoor worden gemaakt, worden niet uit het W-deel maar vanuit de WMO gefinancierd. In dit spoor wordt sinds dit jaar ook met armoedeteams gewerkt die bij mensen thuis op bezoek gaan en het netwerk aan organisaties rondom deze personen proberen te optimaliseren.

Voor het gehele bestand, maar ook voor deze subgroepen, wordt via maand-rapportages bijgehouden wat de instroom is en welke resultaten vervolgens worden behaald. Belangrijke stuurvariabelen zijn met name het aantal plaatsingen als percentage van de reële netto-instroom, het percentage ‘einde uitkering’ ten opzichte van de reële netto-instroom en de succesvolle uitstroom (idem). Roosendaal heeft verder zeer goed zicht op de kostenbesparingen op het I-deel, waarmee men vervolgens activiteiten op het W-deel financiert. Bij het opstellen van het beleidsplan en de doelstellingen worden dergelijke effecten zo goed mogelijk geraamd, en maandelijks wordt gekeken of men in

lijn is met de prognoses. De gemeente beschikt hiermee over informatie over de bruto-effectiviteit van het beleid. Men weet wat het totale re-integratiebeleid oplevert aan bespaarde kosten op het I-deel.
Roosendaal staat op nummer 1 van alle gemeenten in Nederland met de hoogste bestandsdaling. Dit wordt mede gerealiseerd door een sterke bedrijfsmatige insteek van de interne aansturing.

13.1.3 Aansturing re-integratiebureaus

Niet direct van toepassing. Roosendaal maakt niet tot nauwelijks gebruik van re-integratiebureaus behalve van Calder, die Work First uitvoert voor de niet-willers. Met Calder zijn zeer korte lijnen, mede vanwege het karakter van het project. Als een cliënt niet komt opdagen, wordt er dezelfde dag nog contact opgenomen met de sociale dienst en legt een arts, verbonden aan de sociale dienst een huisbezoek af. Als er geen sprake is van ziekte wordt een maatregel ingezet. Als de cliënt weigert mee te werken, kan dit leiden tot de beëindiging van de uitkering. De Work Firstaanpak heeft niet direct tot doel uitstroom naar werk te bevorderen, maar meer om de niet-willers onder druk te zetten. Als cliënten drie maanden dit traject hebben doorlopen, krijgen ze een baan aangeboden bij één van de vier werkfabrieken en wordt hun uitkering beëindigd.

Op een bepaalde manier worden de samenwerkingspartners natuurlijk wel aangestuurd. Het gaat dan om de vier werkfabrieken en het CWI.
Bij de vier werkfabrieken wordt een zelfde prikkel die de gemeente van het rijk ontvangt, doorvertaald naar de werkfabriek. Deze ontvangen voor maximaal twee jaar scholings-, loonkosten en ondersteuningssubsidies. Als ze die goed inzetten, dus goede cursussen en scholing meegeven aan hun werknemers, en deze stromen uit naar een reguliere baan, dan mogen ze de rest van dat bedrag houden en kunnen ze een nieuwe klant op die plek zetten. Hoe efficiënter ze werken, hoe meer geld er wordt verdiend. De sociale dienst kijkt natuurlijk wel over de schouder mee welke kwaliteit er wordt geboden. Ook wordt in de gaten gehouden of de uitstroom uit de werkfabriek duurzaam is. Als deze mensen weer heel snel bij de sociale dienst aankloppen (na een WW-uitkering) dan is dat natuurlijk geen goed teken en zal de sociale dienst minder geneigd zijn het contract met de werkfabriek te verlengen. Met het CWI is een dergelijke financiële prikkel niet aanwezig.
Het CWI begeleidt bijstandsgerechtigden uit spoor 1 naar werk gedurende twintig weken. Als ze dan niet uitgestroomd zijn naar werk wordt alsnog spoor 2 ingezet: de werkfabriek. Hoe meer mensen het CWI weet te bemiddelen naar werk hoe meer schadelastbeperking. In die zin is de rol van het CWI een hele belangrijke. Met het CWI worden, als resultaten tegenvallen, kritische gesprekken gevoerd om de dienstverlening te verbeteren.

13.1.4 Verantwoording over re-integratie-inspanningen

Het college rapporteert over de voortgang tweemaandelijks aan de raad, met elke vier maanden een bestuursrapportage. De dienst Sociale Zaken is daarmee de dienst die het meest uitgebreid rapporteert. De vorm en frequentie van de rapportages zijn af en toe gewijzigd om aan de wens van de raad te voldoen. Sinds januari 2007 heeft deze een nieuwe vorm waarin het dashboard van de sociale dienst overzichtelijk wordt gepresenteerd.
Daarnaast wordt door de afdeling Control drie keer per jaar een bestuursrapportage opgesteld. Aan het einde van het jaar wordt er verantwoord via het jaarverslag en de financiële verantwoording in de jaarrekening. In het jaarverslag komt per thema aan de orde wat men van plan was, wat men ervoor heeft gedaan en wat het heeft gekost. Zowel de inhoudelijke aspecten van de re-integratie-inspanningen, als de financiële consequenties komen aan de orde in deze procesverantwoording.

De commissie Sociale Zaken bespreekt deze rapportages en volgt de resultaten nauwgezet. De programmabegroting en het programmaverslag geven op vrij grote lijnen uitkomsten weer. De raadsleden vinden de tussentijdse rapportages belangrijk om vinger aan de pols te kunnen houden. Als resultaten tegenvallen, kan nu direct worden geïnformeerd waar dit door wordt veroorzaakt en kan actie worden ondernomen. De nieuwe tweemaandelijkse rapportages zijn zeer inzichtelijk, maar bepaalde kengetallen die voorheen wel waren opgenomen, zijn hier niet opgenomen. Als deze informatie zich wel in de (viermaandelijkse) bestuursrapportages bevindt, is dit akkoord volgens het raadslid dat we hebben gesproken. Als dat niet het geval is, zal er alsnog een verzoek uitgaan om deze informatie weer op te nemen. Over het algemeen is men echter zeer tevreden over de verantwoording vanuit de sociale dienst. Deze afdeling heeft vooralsnog een voorbeeldfunctie binnen de gemeente: van alle afdelingen verantwoordt deze het meest uitgebreid en SMART.
De raad is nog wel geïnteresseerd in de vraag hoeveel klanten terugkeren naar de sociale dienst vanuit de werkfabrieken. Werkfabrieken moeten wel langdurige uitstroom uit de uitkering genereren. In de toekomst zal moeten worden nagegaan hoe dit uitpakt.

In de gemeente Roosendaal is men bezig de programmabegroting te verbeteren. Alle effectindicatoren moeten zo SMART mogelijk geformuleerd zijn. Het hoofd Werk en Inkomen is bij deze verbeteringsslag betrokken aangezien zijn afdeling op dit vlak een goed voorbeeld is. Toch zal hier ook een verbetering mogelijk zijn. Hoe scherper prestatie-indicatoren zijn geformuleerd, hoe makkelijker het voor een raad wordt om te toetsen en te controleren.
Naast de formele rapportages wordt ook af en toe met de cliëntenraad gesproken of met bijstandsgerechtigden, of werd een werkbezoek naar een werkfabriek afgelegd. Op deze manier verkrijgen de raadsleden wat meer kwalitatieve informatie over de uitvoering.

13.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt navolgend beoordeeld op basis van de door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die zijn geïnterviewd, zijn redelijk tevreden over de sturings- en verantwoordingsinformatie. Men geeft aan dat er uitgebreide informatie beschikbaar is. Een punt van kritiek is wel dat de informatie nog SMART-er kan, maar daar wordt momenteel ook aan gewerkt:

Actor	Oordeel
Raad	Aansturing door de raad is voor een belangrijk deel wisselwerking. De raad bepaalt formeel kaders, maar de ambtelijke organisatie bereidt dit vaak samen met de wethouder voor. In twee bijeenkomsten wordt aan de hand van geformuleerde dilemma's gesproken. Uitgangspunten uit deze discussie worden door de ambtenaren verwerkt in het beleid. De verantwoordingsinformatie is uitgebreid. Beide raadsleden zijn hier tevreden over. Doelstellingen zijn SMART opgesteld, dit zou nog kunnen worden verbeterd. Hoe SMARTer doelstellingen, hoe makkelijker het voor de raad is te toetsen en te controleren. Er wordt nu een slag gemaakt met de programmabegroting om deze SMARTer te maken.
College, wethouder	Heeft duidelijke rol in aansturing maar doet dit ook zeer zeker in samenwerking met het ambtelijk apparaat. Het tweewekelijks overleg tussen de wethouder, directeur en hoofd van de sociale dienst is hierbij erg belangrijk. De verantwoordingsinformatie is erg uitgebreid, met twee maandelijkse rapportages, en één keer in de vier maanden een bestuursrapportage. De wethouder kan wekelijks met tools op zijn pc informatie genereren maar gebruikt dit vrij weinig. De sociale dienst heeft bewezen dat het goed werk verricht, de wethouder heeft een groot vertrouwen in het ambtelijk apparaat. De stuurinformatie is voor hem vooral een check om te zien of alles in orde is.
Ambtelijke organisatie	De organisatie heeft op alle niveaus de belangrijkste stuurinformatie paraat. Het enige waar het nog aan schort, is dat de organisatie geen zicht heeft op klanten die hun aanvraag intrekken. De ambtelijke organisatie heeft nog steeds een grote rol in de ondersteuning van de raad om hen in staat te stellen beslissingen te nemen. Er bestaat in de praktijk nog steeds een spanning tussen professionele expertise van het ambtelijke apparaat en een generalistische raad die op alle terreinen thuis moet zijn. De rol van de cliëntenraad is meer een formaliteit. Men heeft onvoldoende in huis om de extra checks & balances te leveren. De sociale dienst zou de rol van de cliëntenraad niet zozeer beleidsvolgend willen invullen, maar meer gericht op de kwaliteit van dienstverlening.
Cliëntenraad	Het platform minima Roosendaal bestaat uit zo'n tien commissieleden die tien keer per jaar bij elkaar komen om het beleid van de sociale dienst te volgen. De cliëntenraad is tevreden over de informatie en maakt gebruik van de

Actor	Oordeel
	mogelijkheid vragen te stellen hierover aan een beleidsmedewerker van de sociale dienst. In enkele gevallen vindt de raad dat het laat bij nieuw beleid wordt betrokken, namelijk net voordat het naar de raad gaat. De cliëntenraad voegt aan het beleidsstuk dan haar advies toe. Deze is overwegend positief. Op een aantal punten wordt actie ondernomen, bijvoorbeeld betreffende contacten van een werkfabriek. Dit heeft met behulp van de vakbond geleid tot andere contracten.

13.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Actuele stuurinformatie genereren die de informatie levert op de prestatie-indicatoren die van tevoren zijn vastgesteld.
- Ervoor zorgdragen dat medewerkers doordrongen zijn van het belang van een goede vulling van het klantvolgsysteem.
- Caseload beperken per casemanager zodat men intensief kan begeleiden. Casemanagers aansturen op schadelastbeperking en niet op aantallen. Hierdoor ontstaat een prikkel om niet alleen de 'makkelijke' klant te laten uitstromen maar ook de klant met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Uitgaan van de mogelijkheden van de klant en niet van zijn beperkingen. Zo is deze maand de leeftijdsgrens van arbeidsplicht van 55 jaar verhoogd naar 60 jaar. Voorheen konden personen die wilden boven de 55 een aanbod krijgen, maar was dit niet verplicht. De raad heeft nu ingestemd om ook met de groep tussen de 55 en de 60 jaar aan de slag te gaan.
- Profiteer van de gunstige economische situatie.
- Accepteren dat in het dualistische systeem aansturing van het college door de raad in de praktijk toch, zeker op het complexe re-integratiedossier, op zijn minst een wisselwerking is.
- Bedrijfsmatig te werk gaan en het re-integratiebeleid vormgeven vanuit het concept schadelastbeperking. Uitgaven uit W-deel moeten worden gezien als investeringen. Roosendaal overschrijdt op het W-deel, dit wordt gefinancierd door besparingen op het I-deel.
- Betrek het sociale middenveld. Een goed netwerk met de werkgevers en hun de juiste informatie en voorzieningen aanbieden, is zeer belangrijk om uitstroom te kunnen realiseren.

***

14 CASEBESCHRIJVING GEMEENTE UTRECHT

Casebeschrijving vooralsnog gebaseerd op gevoerde gesprekken met:
- Frans van Huystee, afdelingshoofd Planning & Control
- Ton Hegeman, medewerker afdeling Planning & Control
- Eveline Schell, gemeenteraadslid (VVD)
- Caroline Koning, projectleider Calder
- Angelina de Beer, senior beleidsmedewerker afdeling Sociale Zaken
- Marka Spit, wethouder Sociale Zaken (PvdA)

14.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

14.1.1 Politiek-bestuurlijke sturing

De kaders voor het re-integratiebeleid worden door de raad bepaald en vervolgens door het College van B&W in samenspraak met de ambtelijke organisatie nader uitgewerkt naar normen voor de aansturing van de uitvoering.
De doelen op het gebied van re-integratie worden geformuleerd in de **programmabegroting.** Er zijn drie effectdoelstellingen geformuleerd op de thema's werk, zorg en inkomen, deze zijn vrij algemeen geformuleerd (niet SMART). Op het thema werk is doelstelling bijvoorbeeld: mensen zijn zo toegerust dat ze kunnen instromen op de reguliere arbeidsmarkt eventueel met loonkostensubsidie. Indien regulier werk niet direct haalbaar is, worden de mogelijkheden van de WSW bezien, of wordt een traject aangeboden ter verhoging van de maatschappelijke participatie.
Deze effectdoelstelling is in twee wat concretere prestatiedoelstellingen uitgesplitst. De eerste prestatiedoelstelling is het begeleiden van cliënten waarbij wordt gestreefd naar de volgende resultaten: regulier betaald werk, gesubsidieerd werk, vrijwilligerswerk, of bevordering maatschappelijke participatie. De tweede prestatiedoelstelling is het bieden van betaald werk voor de doelgroep die behoort tot de WSW. Onder deze prestatiedoelstellingen wordt vervolgens concreet uitgewerkt wat men precies gaat doen. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de financiele kosten per thema werk, zorg en inkomen.
Op initiatief van de raad heeft de Algemene rekenkamer in 2006 een onderzoek verricht naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid.[41] Daarin werd onder meer geconcludeerd dat beleidsdoelen onvoldoende SMART werden geformuleerd. Op dat vlak is inmiddels voortgang geboekt. Het rapport was een belangrijk signaal om de programmabegroting te verbeteren.
Begin januari 2007 heeft de raad een voorstel aangeboden gekregen ter aanpassing van de effectindicatoren in de programmabegroting. Nadat deze zijn goedgekeurd wordt in het najaar van 2007 de programmabegroting voor

[41] Rekenkamer Utrecht, *Maak werk van bijstand*, oktober 2006.

het onderdeel Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangepast.

De raad wordt actief betrokken om kaders te stellen op het beleidsterrein. Door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) is een Contourennotitie re-integratiebeleid en uitvoering klant- en contractmanagement 'Hoe maken we werk van bijstand' opgesteld. In dit document wordt de richting van een nieuw re-integratiebeleid geschetst. Een nieuw beleid was nodig vanwege tegenvallende resultaten op het vlak van re-integratie de voorgaande jaren. Daarnaast zijn in de programmabegroting voornemens uitgesproken om meer Utrechters aan werk, opleiding of stage te willen helpen. De contourennota schetst mogelijkheden om deze ambities waar te maken. De raad is uitgenodigd om aan de hand van deze nota mee te denken in de vormgeving van het nieuwe beleid. De contourennota is door de commissie Maatschappelijke ontwikkeling besproken en men heeft ingestemd met de geschetste contouren.

Vervolgens is door de DMO recentelijk een meerjarenbeleidsnota opgesteld. In deze beleidsnota Re-integratiebeleid 2007-2010[42] wordt een concrete beschrijving gegeven van uitgangspunten, doelstellingen en in te zetten beleidsinstrumenten. In de nota zijn vier doelstellingen uitgewerkt:

- het realiseren van een grotere uitstroom uit de bijstand en het voorkomen van instroom;
- het ontwikkelen en inzetten van instrumenten voor klanten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- het bieden van een re-integratietraject aan alle klanten die (op termijn) tot re-integratie in staat zijn;
- het optimaliseren van de benutting van de verschillende budgetten van de WWB.

Het basisdoel van het gemeentelijk re-integratiebeleid is een zo groot mogelijke groep mensen aan het werk krijgen en het cliëntenbestand sterk verminderen. In de re-integratienota zijn de doelen van het re-integratiebeleid nader uitgewerkt en vertaald naar te realiseren prestaties.
De gemeenteraad heeft de nota vastgesteld, maar geconstateerd dat er weliswaar een goed en samenhangend geheel van instrumenten wordt gepresenteerd, maar dat onvoldoende inzicht wordt gegeven in de te verwachten effectiviteit van een aantal instrumenten. Er is een raadsbreed amendement aangenomen: 'Effectmeting re-integratiebeleid'. Hierbij is afgesproken dat het college de raad voor mei 2007 ter vaststelling een bijlage voorlegt waarin de prestatie-indicatoren en taakstellingen per prestatiedoel zijn weergegeven. Het college informeert de raad jaarlijks aan de hand van deze bijlage over de behaalde resultaten.

De nota bevat nu ook prestatie-indicatoren. Zo wordt per instrument aangegeven hoeveel mensen gebruik gaan maken van een bepaald instrument, en

[42] Gemeente Utrecht, *Visiedocument 'Aan de poort, op de ladder, aan het werk'*.

hoeveel uitstroom uit de uitkering een dergelijk instrument genereert.

14.1.2 Aansturing ambtelijke organisatie

Aansturing

De aansturing van de wethouder naar de ambtelijke organisatie vindt met name plaats op basis van de programmabegroting. Verder worden zo nu en dan evaluatieopdrachten uitgezet, zoals bijvoorbeeld klanttevredenheids-onderzoeken, een onderzoek naar de specifieke ondersteuningsbehoefte van hogeropgeleide allochtonen, en onderzoek naar de effectiviteit van het loonkostenstelsel (LKS). Verder voert Utrecht diverse pilots en experimenten uit (bijvoorbeeld: de CV-bank, de scorekaart, de rendementsmeter, coaching in de spreekkamer). In de loop van 2007 worden deze geëvalueerd en afhankelijk daarvan geïmplementeerd. Ook is eind 2006 een onderzoek gestart naar de omvang en oorzaak van de uitval uit trajecten. Naast de contractenbenchmark doet Utrecht sinds kort ook mee aan de benchmark van Work First-projecten. Al deze onderzoeken zijn bedoeld om het eigen inzicht te vergroten in 'wat werkt en wat niet'. De huidige wethouder loopt verder af en toe mee met de sociale dienst en stimuleert ook het vergelijken van prestaties met de overige G4-gemeenten. Dit zal in de toekomst beter mogelijk zijn als de G4 een gezamenlijk automatiseringssysteem aanschaft om klanten te volgen.

DMO ontwikkelt op basis van de re-integratienota een eigen unitplan waarin per afdeling de doelstellingen nader worden uitgewerkt. Hoewel de afdeling de eigen amibtie en resultaten voor 2006 heeft waar kunnen maken, blijft Utrecht achter bij de landelijke tendens voor wat betreft de daling van het klantenbestand. Daardoor voelt de afdeling een urgentie om betere resultaten te boeken. De informatie over wat wel en wat niet werkt is daarbij onontbeerlijk. Het ambtelijk management van de sociale dienst ontvangt van de afdeling Planning & Control maandelijks rapportages over aantallen cliënten, voortgang van trajecten en resultaten afgezet tegen de interne doelstellingen. Deze interne doelstellingen (intern vanuit het perspectief van de sociale dienst) liggen enigszins hoger dan de politiek-bestuurlijk bepaalde targets, om zekerder te zijn dat de doelen daadwerkelijk worden gehaald.
Voor de ambtelijke organisatie is het lastig dat het zicht op de effectiviteit van de inspanningen nog niet optimaal is. De ambtelijke organisatie maakt hiervoor vooral gebruik van de **inkoopmonitor**. Deze monitor wordt door de RIB's ingevuld. Het probleem is dat er verschillende definities zijn die niet goed op elkaar aansluiten.
Verder is de invoerdiscipline niet altijd optimaal en ontbreken gegevens over nagestreefde doelen bij het opklimmen op de ladder en rendement.[43]

14.1.3 Aansturing re-integratiebureaus

De RIB's worden primair aangestuurd op basis van het bestek en het daarop

[43] De beleidsmedewerker geeft aan dat de inkoopmonitor kan worden vervangen door een excel-spreadsheet. Dit excelsheet moet dan zo worden ontworpen dat het beter aansluit op de informatiebehoefte en beter kan worden gekoppeld aan de eigen informatiesystemen (met sofinummers, doorlooptijden en dergelijke, zodat controle door de sociale dienst van de door de RIB's aangeleverde gegevens kan plaatsvinden).

gebaseerde contract tussen RIB en gemeente. Er wordt verder intensief gecommuniceerd over de voortgang.[44]

- Tweewekelijks contractoverleg: beslissers van de gemeente (i.c. het team contractmanagement) en de beslissers bij het RIB bespreken inhoudelijke en beleidsmatige zaken.
- Tweewekelijks operationeel overleg: op basis van informatie van alle vier de vestigingen vindt overleg plaats op het niveau van de individuele vestiging en consulent inzake de uitvoering van de activiteiten.
- Aanvullend is er intensief contact tussen de klantmanagers van de gemeente en de consulenten van de RIB op cliëntniveau.
- Tot slot organiseert het RIB bijeenkomsten voor klantmanagers over speciale thema's als alleenstaande moeders of cliënten met psychische problemen.

Het contract met het RIB heeft de vorm van een mantelcontract voor vier jaar, gebaseerd op 'no cure, less pay' op basis van onder meer het aantal plaatsingen. Het contract is SMART geformuleerd. De contactafspraken zijn specifiek (uitval en plaatsingen gespecificeerd om trends te kunnen ontdekken), meetbaar (aantal plaatsingen bijvoorbeeld), acceptabel, realistisch en aan tijd gebonden. In het contract wordt aangegeven hoe en wanneer de RIB zich moet verantwoorden. Naast de Inkoopmonitor levert het RIB met regelmaat verantwoordingsrapportages aan: per kwartaal, per maand per cliënt bij aanvang van een project (het voorzieningsplan). Naar de mening van het RIB geven deze rapportages duidelijk zicht op het cliëntenbestand en effectiviteit en efficiency op cliëntniveau. Het RIB ziet het verder overigens als haar taak en verantwoordelijkheid om actief mee te denken met de gemeente, ook buiten de afgesproken verantwoordingsrapportages om. Zij ziet het bijvoorbeeld als een uitdaging om de bestanden van UWV, CWI en de gemeente beter te koppelen dan nu het geval is.

14.1.4 Verantwoording over re-integratie-inspanningen

Instrumenten

De jaarrekening is vanzelfsprekend een belangrijk verantwoordingsinstrument, maar deze bevat minder uitgebreide informatie over prestaties en bepalende factoren van (al dan niet) succes. Het jaarverslag biedt alleen cijfers over de zogenaamde 'harde cijfers' rondom in- en uitstroom. Er is geen inzicht in mobiliteit op de ladder en geen zicht op effectiviteit per instrument.

Naast het jaarverslag ontvangt de raad ook de doelenboom. In deze exelsheet worden de resultaten op zogenaamde effect en prestatie-indicatoren gepresenteerd. Effect-indicatoren meten, in de terminologie van de gemeenten Utrecht, dat wat er bereikt gaat worden. Effectinindicatoren zijn dan bijvoorbeeld het aantal bijstandsgerechtigden, de instroom- en uitstroomcijfers, de wijzingen ten opzichte van vorig jaar en ten opzichte van Nederland en de klanttevredenheid.

---

[44] Navolgend de afgesproken communicatiewijze met één van de ingehuurde RIB's.

Prestatie-indicatoren meten hoe dat bereikt gaat worden waarbij ook benoemd wordt tegen welke kosten deze worden bereikt. Het gaat dan om bijvoorbeeld het aantal bijstandsgerechtigden op traject, de uitstroom naar werk, gesubsidieerde arbeid en WSW-dienstbetrekkingen, de uitstroom door handhaving en zaken zoals kerncijfers op voorzieningenniveau en armoedebeleid. Aan cijfers op het gebied van re-integratie is geen gebrek. Er is echter nog maar weinig inzicht in de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium en geen zicht op de netto-effectiviteit.

De raad ontvangt verder van het College van B&W jaarlijks een **re-integratiemonitor**. Hierin worden achtergronden en analyses uitgebreider dan het jaarverslag verwoord. De re-integratiemonitor biedt jaarlijks een beeld van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in het klantenbestand. De re-integratiemonitor wordt door het college aan de raad toegezonden voorafgaand aan het opstellen van de programmabegroting, zodat de raad optimaal geïnformeerd is om eventuele bijstellingen te bediscussiëren.

Tussentijds ontvangt de raad ook resultaten van onderzoek, zoals bijvoorbeeld effectiviteitmetingen en resultaten met aanbevelingen. Concreet voorbeeld hiervan is de tussentijdse rapportage Work Firstaanpak volwassenen.

Er is momenteel nog maar beperkt zicht op 'wat werkt en wat niet', wat mede komt doordat veel instrumenten pas recent zijn ingevoerd. De verwachting is dat echt onderbouwde inzichten pas over twee à drie jaar ontstaan. Verder wordt aangegeven dat de ene doelstelling zich eenvoudiger laat uitwerken naar effectiviteits- en doelmatigheidscriteria dan de andere. Voor uitstroom kunnen toetsbare criteria worden geformuleerd die daar zicht op geven, maar anders ligt dit bij mobiliteit op de 'ladder'. In de gemeente Utrecht is een uitgebreide discussie in de raad gevoerd over wat onder een 'succesvol' traject wordt verstaan. Uiteindelijk gekozen om niet alleen daadwerkelijke uitstroom uit de bijstand als succes te beoordelen, maar ook stijging op de treden van de re-integratieladder.[45] Momenteel is DMO nog niet in staat om cijfers te genereren die ook inzicht geven in successtapjes op de ladder. Het is immers onderzoeksmatig lastig te bepalen of iemand echt een stapje is opgeklommen, bijvoorbeeld als 'de motivatie om aan het werk te gaan is verbeterd'.

Control

Binnen de gemeentelijke organisatie neemt de controlfunctie een belangrijke plaats in. De afdeling Planning & Control houdt ook op het terrein van re-integratie de vinger aan de pols. Zij vervult daarbij drie rollen:

- informatievoorziening;
- monitoren van de financiën;
- kwaliteitsbewaking van zowel I- als W-deel.

De afdeling kan daarnaast gevraagd en ongevraagd advies geven over de bedrijfsvoering en over hoe wordt gestuurd en verantwoord. De afdeling heeft ook als taak effectiviteitsonderzoek te doen naar instrumenten en contracten (met RIB's) en te rapporteren over de maatschappelijke effecten van beleid.

[45] Het geïnterviewde raadslid van een oppositiefractie heeft hierover een andere mening.

De hiervoor benodigde informatie is echter (nog) niet aanwezig. Met name het opklimmen op de 'ladder' kan onvoldoende worden getoetst. De afdeling Control heeft verder een belangrijke rol bij het opstellen van de:

- programmabegroting en voorjaarsnota;
- beraps (bestuursrapportages);
- maraps (managementrapportages);
- jaarrekening;
- bestekken voor aanbesteding van werkzaamheden aan RIB's.

Er wordt momenteel met de overige G4-gemeenten gewerkt aan het verbeteren van de management- en verantwoordingsinformatie. Dit houdt onder meer in dat er een nieuw klantvolgsysteem wordt ontwikkeld dat de gewenste informatie kan verschaffen. In het nieuwe systeem zou ook meer ruimte zijn om de re-integratiemodule beter in te richten zodat betere managementcijfers kunnen worden gegenereerd. Met het huidige systeem (GWS4All) is dit nog lastig. Dat is ook de reden dat men de informatie van RIB's gebruikt in plaats van de informatie uit het eigen systeem. De gemeente Utrecht is voor het in beeld houden van de ontwikkeling van het cliëntenbestand afhankelijk van de RIB's. De gemeente kan uit het klantvolgsysteem wel afleiden dat een klant naar een RIB is geleid, maar welke instrumenten het RIB inzet, is niet opgenomen in het systeem. Daarnaast wordt geregistreerd of een uitkering is beëindigd en de reden van beëindiging (bijvoorbeeld uitstroom naar werk), maar er kan niet worden achterhaald of dit veroorzaakt is door ingezette trajecten of instrumenten. Dit maakt het voor de gemeente en de afdeling P&C lastig om goede evaluaties van beleid en (uitbestede) activiteiten te verrichten.

14.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt navolgend beoordeeld op basis van door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die zijn geïnterviewd, oordelen dat de sturings- en verantwoordingsinformatie weliswaar verbetert, maar dat aan belangrijke wensen momenteel nog niet is voldaan:

Actor	Oordeel
Raad	De verantwoordingsinformatie die de raad ontvangt, is volgens het geïnterviewde raadslid de laatste jaren verbeterd, ook onder invloed van een rekenkameronderzoek naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Er is verschil van inzicht met het college over de vraag of opklimmen op de re-integratieladder ook een resultaat is of dat met name op uitstroom naar betaald werk moet worden gericht (haar voorkeur). Zij onderbouwt haar voorkeur met de mening dat dit resultaat ook objectiever vast te stellen is en waarschijnlijk minder geld kost. Er gaat nu bijvoorbeeld veel geld van het W-deel naar 'doelgroep 5', terwijl het succes van deze inspanningen nauwelijks kan worden gemeten. Algemeen oordeel is dat Utrecht als lerende organisatie

Actor	Oordeel
	goed op weg is, maar dat er ook nog veel te verbeteren is in de sturing en verantwoording.
College, wethouder	Er is nog te weinig inzicht in 'wat werkt en wat niet, en als het werkt, voor welke doelgroep'. Er wordt wel gewerkt aan het verkrijgen van dit inzicht, ook in G4-verband. Verder moet nog beter per beleidsinstrument een doel worden aangegeven ('target') waardoor er resultaatmeting kan plaatsvinden. Het rekenkameronderzoek is hiervan een goed voorbeeld en verder is ook de contractenbenchmark waardevol. De raad wil 'meer maatwerk', maar dat maakt het lastiger en diffuser om heldere doelen te stellen en deze SMART te formuleren. De 'SMART-heid' zit momenteel vooral in de bestekken voor en contracten met de RIB's en in de sturing en verantwoording van de klantmanagers. Verder is goed zicht op het cliëntenbestand essentieel en dit zicht is momenteel nog niet optimaal. Tot slot wordt aangegeven dat het managementinformatiesysteem verder moet worden verbeterd.
Ambtelijke organisatie	De informatievoorziening is door een recent raadsamendement verbeterd. De gehanteerde targets sluiten nu beter aan op de doelstellingen van de raad en zijn ook SMART-er geformuleerd. Het is nu zaak verbeteringen te realiseren voor minder goed grijpbare doelen als het opklimmen op de ladder en het meten van de effectiviteit per instrument. Sturing van sociale dienst naar klantmanagers kan beter. Contracten zijn heel uitgebreid en alleen in hard copy.
Controller	Er wordt aangegeven dat er te weinig informatie is om te kunnen oordelen over de maatschappelijke effecten van beleid. Het knelpunt is dan met name dat het opklimmen op de 'ladder' moeilijk meetbaar is. Het managementsysteem is ook vooral op gericht op uitstroom. Gegevens over mobiliteit op de ladder, effectiviteit van instrumenten en de resultaten van contracten met RIB's moeten nu vooral komen van de RIB's zelf. Het managementinformatiesysteem, GWS4All, verschaft vooral zicht op financiën en harde kernvariabelen als uitstroom, omvang cliëntenbestand en dergelijke. Er wordt ook opgemerkt dat er verschillende definities naast elkaar worden gebruikt die het vergelijken van gegevens niet eenvoudig maakt (bijvoorbeeld definities van 'traject', 'voorziening', 'uitstroom', verschillen tussen gemeente, CBS, RIB, UWV).
Re-integratie-bureau	Het contact met de gemeente is SMART geformuleerd. Opgemerkt wordt dat de doorlooptijd soms te strak is geregeld en dat de inkoopmonitor die het RIB moet invullen, problemen oplevert. Hier worden andere definities in gehanteerd dan die het RIB gebruikt. Dit kan worden verbeterd als er in het gehele land wordt uitgegaan van dezelfde definities, wat ook het vergelijken van verschillende gemeenten en RIB's zou vergemakkelijken.

14.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Verbetering van het managementinformatiesysteem en het softwaresysteem dat hiervoor wordt gebruikt (nu GWS4All, straks een eigen systeem ontwikkeld door de G4-gemeenten).

- Beter koppelen van informatie die beschikbaar is bij UWV, CWI en gemeente, ook door eenduidige definities (waar de RIB's dan ook bij aan kunnen sluiten).
- De doelstellingen niet alleen SMART formuleren, maar ook zodanig formuleren dat er bruikbare informatie over beschikbaar is waarmee de effectiviteit kan worden getoetst.
- De landelijke contractenbenchmark wordt gezien als een instrument dat in potentie veel bruikbare informatie kan opleveren.

***

15 CASEBESCHRIJVING ISD BOLLENSTREEK

Casebeschrijving gebaseerd op gevoerde gesprekken met:

- Gerrit Kleijheeg, geïnterviewd in de rol van voorzitter van het Algemeen Bestuur (AB) en het Dagelijks Bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling. Hij is tevens wethouder van gemeente Hillegom
- Frans Siemer, directeur ISD Bollenstreek, tevens secretaris AB en DB
- Freek Seiffers, controller
- Rita van der Wal, projectleider Bureau WERK!

15.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

15.1.1 Procedurele gang van zaken: belang, taken en bevoegdheden

Op het terrein van sociale zaken bestaan verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Aangezien de organisatievorm en daarmee samenhangend de sturings- en verantwoordingsthematiek per samenwerkingsverband kan verschillen, wordt in deze casusbeschrijving eerst dieper ingegaan op de organisatievorm van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek (ISDB).

De gemeenteraden van Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond hebben in 2002 besloten tot de oprichting van een WGR-orgaan van de 'zwaarst mogelijke vorm'; een zelfstandige publiekrechtelijke rechtspersoon met een eigen bestuur, een eigen begroting en een eigen ambtelijke dienst. In het oprichtingsdocument de 'Gemeenschappelijke Regeling ISD Bollenstreek' staat geformuleerd welke taken en bevoegdheden door de deelnemende gemeenten zijn opgedragen aan de ISDB. Kenmerkend is dat ISDB niet alle bevoegdheden van de oprichtende gemeenteraden heeft gekregen. Verordeningen en beleidsstukken (met uitzondering van de begroting en de jaarrekening) worden vastgesteld in de gemeenteraden. De belangrijkste redenen voor de deelnemende gemeenten om samen te werken zijn kostenbeheersing[46], het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, verbetering van de efficiency van de bedrijfsvoering, betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening en verbetering van de informatievoorziening. De deelnemende gemeenten financieren de ISDB.

Organisatie

De bestuurlijke relatie tussen de ISDB en de deelnemende gemeenten kent een wettelijke basisregeling. Er zijn wettelijke bepalingen over:

- een algemeen bestuur (AB);
- een dagelijks bestuur (DB);
- een voorzitter.

[46] Reductie structurele uitvoeringskosten, kostenbesparing door verbetering op bedrijfsvoering, overhead, inkoop van diensten en automatisering.

Het AB van de dienst bestaat uit leden die door de raden van de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. De raden van de gemeenten wijzen ieder ten minste twee leden en ten minste twee plaatsvervangende leden aan. Van zowel de leden als de plaatsvervangende leden is ten minste één lid wethouder van de betreffende gemeente. Het AB vergadert in de regel één keer in de drie maanden. Het AB heeft als taak beleidsvoorstellen voor de gemeenten voor te bereiden en te zorgen voor het conceptbeleidsplan en het conceptjaarverslag. Het DB wordt samengesteld uit en benoemd door het AB. Het DB telt twee leden, waarvan één tot voorzitter is benoemd. De voorzitter is belast met de leiding van de vergaderingen van het AB en het DB en tekent de stukken die van het AB en DB uitgaan. Het DB overlegt in de regel één keer in de vier weken. De belangrijkste taken van het DB zijn: het voorbereiden van al hetgeen aan het AB en de individuele gemeenteraden ter overweging en/of ter beslissing moet worden voorgelegd, het uitvoeren van de besluiten van het AB en de individuele gemeenteraden, het houden van toezicht op het functioneren van de dienst. Het DB is verantwoording verschuldigd aan het AB. De directeur van de ISDB is belast met de dagelijkse leiding van de dienst. Het DB heeft de directeur de bevoegdheid gegeven namens het DB en onder hun verantwoordelijkheid beslissingen te nemen en stukken te ondertekenen, voor zover de toepassing van regelgeving en staand beleid niet ter discussie staan. De directeur is dan ook verantwoording schuldig aan het DB. Daarnaast vervult de directeur in het AB en het DB de secretariaatsfunctie en dient hij de bestuursorganen, met name het DB, bij te staan door het geven van advies.

Sturing

Gemeentelijk beleid op het vlak van re-integratie stellen de deelnemende gemeenteraden vast. Dit maakt het voor iedere gemeenteraad mogelijk voor de burgers van de eigen gemeente ten positieve af te wijken van het door de ISDB voorgestelde beleid. De procedurele gang van zaken is als volgt: Het DB zendt de ontwerpbegroting en het beleidsplan toe aan de deelnemende gemeenteraden. De raden kunnen binnen twee maanden hun zienswijze aan het DB aangeven. Het DB verzamelt alle commentaren van de raden en voegt deze bij de begroting en het beleidsplan toe. Het AB stelt vervolgens de programmabegroting en het beleidsplan vast. Aanvullend op de procedurele gang van zaken, wordt in de praktijk de ontwerpbegroting, alvorens door het MT van de ISDB te wordt voorgelegd aan het DB, getoond in het beleids-overleg van de deelnemende gemeenten. Hierdoor kunnen gemeenten zich alvast een beeld vormen en vindt er een eerste afstemming plaats.
Een andere wijze waarop wordt getracht de betrokkenheid van de deelnemende gemeenteraden te vergroten is door tussentijds en waar nodig informatieve bijeenkomsten te organiseren. Een concreet voorbeeld is de miniconferentie over het armoedebeleid. Alhoewel op dit moment de deelnemende gemeenten gebruikmaken van hetzelfde, door de ISDB opgestelde pakket van na te streven doelen en daaraan verbonden activiteiten, heeft gemeente Lisse aangegeven het gevoel te hebben dat het kwalitatieve armoedebeleid nu ondergeschikt is aan de efficiencyslag die de ISDB heeft gemaakt. Gemeente Lisse heeft haar gevoelens hierover nog niet geconcretiseerd in een commentaar. Om de gemeente Lisse en de andere raden tegemoet te komen en zo veel mogelijk op één lijn te geraken, heeft de ISDB besloten een

miniconferentie te beleggen inzake het armoedebeleid. De uitkomsten hiervan zal de ISDB meenemen in de nieuwe ontwerpbegroting.
Een derde wijze van beïnvloeding die de raden kunnen uitoefenen op de ISDB is het feit dat de raden de (gezamenlijke) rekenkamer kunnen verzoeken een onderzoek in te stellen. De rekenkamercommissie is hiermee een belangrijk instrument in de controlerende taak.
Als laatste en misschien wel belangrijkste optie van beïnvloeding door de raden noemen wij de mogelijkheid die de raden hebben om hun ideeën aan de ISDB voor te leggen door het naar de agenda te tillen. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk echter zelden gebruikt.

Een andere bijzonderheid van de ISDB is dat besloten is de re-integratie-activiteiten voor het grootste gedeelte zelf uit te voeren. Deze mogelijkheid deed zich voor toen de staatssecretaris van SZW aankondigde de naleving door gemeenten van de private aanbesteding van re-integratietrajecten (zie SUWI-wetgeving) niet al te nauwlettend te zullen controleren. In 2005 is in dit kader Bureau WERK! van start gegaan. Enerzijds is het bureau een denktank, anderzijds de initiatiefnemer tot en uitvoerder van projecten. Bovendien is het bureau ook het onderdeel dat verantwoording aflegt over de uitvoering van het re-integratieplan van de ISDB. Een niet onbelangrijk onderdeel is tevens dat het Bureau WERK! als re-integratievoorziening fungeert. Er worden nog wel diensten ingekocht bij andere bedrijven,[47] maar over het algemeen blijft de regie bij Bureau WERK! Over de oude situatie wordt gesteld dat de resultaten van de externe re-integratiebureaus niet in verhouding stonden tot de kosten en dat het effect van gesubsidieerde arbeid nagenoeg nihil was. De oorzaak van dit falende re-integratiebeleid werd in eerste instantie gelegd bij de RIB's en de organisatoren van gesubsidieerde arbeid. Echter, als financier en regisseur van de re-integratie kwam de ISDB tot de slotsom dat zij zelf steken heeft laten vallen bij de bewaking en monitoring van de re-integratie en heeft zij besloten zelf de re-integratie op te pakken.

Controle

Naast dat ze de kaders voor de uitvoering van het re-integratiebeleid vaststellen, dient het AB toe te zien op de mate waarin de doelen zijn bereikt. Om deze rol te kunnen uitoefenen, biedt het DB de jaarrekening en het beleidsverslag (onderdeel van de jaarrekening) ter vaststelling aan het AB aan. Deze stukken worden gelijktijdig ter kennisname toegezonden aan de deelnemende gemeenteraden.

15.1.2 De praktijk; belang, taken en bevoegdheden

De ontwerpbegroting en het beleidsplan moeten worden bezien in de context van de **re-integratienotitie 'Niemand aan de kant' 2006/2007**. Deze notitie is opgesteld door het ambtelijk apparaat van de ISDB met als doel het bestaande re-integratiebeleid nader handen en voeten te geven. In de notitie

[47] Af en toe worden individuele re-integratietrajecten bij re-integratiebedrijven/het regionaal werkvoorzieningsschap ingekocht. Tevens wordt het hele Work-Firstprogramma uitgevoerd door MareGroep, het WSW-bedrijf (bron: Frans Siemer).

staat beschreven wat de ISDB wil gaan doen,[48] wat zij wil bereiken (de doelstellingen), welke instrumenten zij daarvoor wil gebruiken en wat het mag gaan kosten. De notitie leidt niet tot een begrotingswijziging, maar kan wel leiden tot enige aanpassingen van de huidige re-integratieverordening. De notitie is ter goedkeuring voorgelegd aan het DB, ter vaststelling aan de ISDB gemeenteraden en ter kennisname aan het AB. Er is geen advies van de cliëntenraad bijgesloten.

Door het systeem van budgetfinanciering van de WWB is de aandacht binnen de notitie verschoven naar de output van re-integratie. De nadruk in de notitie ligt op volumebeheersing en vraaggerichte re-integratie.

Visie

De ISDB heeft als visie: '(Regulier) werk maakt burgers zelfstandig en zorgt dat zij meedoen in de maatschappij'.

Missie

De ISDB heeft als missie: 'De burger die niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien door verlies van inkomen uit dienstbetrekking, eigen werkzaamheden of anderszins wordt zo snel mogelijk geholpen om door middel van reguliere arbeid in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Voor de groep cliënten die blijvende ondersteuning nodig heeft, wordt een integrale aanpak met zorg en welzijn geboden. Daarbij staat de hulpvraag centraal. De burger wordt op een klantvriendelijke wijze behandeld. Het voorzieningenniveau van de ISDB wordt rechtmatig (binnen de wettelijke grenzen) effectief en efficiënt uitgevoerd'.

Na inzien van de re-integratienotitie (ter goedkeuring) heeft het DB twee aanvullende voorwaarden gesteld:

- De activiteiten van Bureau WERK! moeten worden bekostigd uit het W-deel en de financieringsmethode moet vooraf worden goedgekeurd door de accountant.
- Er geldt een proefperiode van drie jaar voor Bureau WERK! (in 2005 opgericht), waarbij de inrichting van BW! zo danig moet zijn dat er geen verplichtingen zijn als BW! na drie jaar wordt opgeheven.

In verband met het opstellen van de begroting van 2008 heeft op 6 februari 2007 een eerste evaluatie plaatsgevonden van BW!. In deze evaluatie zijn de resultaten vergeleken met de doelstellingen, is de toekomstverwachting inzichtelijk gemaakt en is de methode van financiering uiteengezet. De evaluatie is voorgelegd aan het DB. Doordat inmiddels de begroting 2008 (inclusief meerjarenramingen 2009 tot en met 2011) in het algemeen bestuur van de dienst is vastgesteld, is de facto de projectperiode van Bureau WERK! afgesloten en is Bureau WERK! verheven tot reguliere uitvoering.

Behalve de re-integratienotitie, stelt het ambtelijk apparaat tevens de

[48] Verder ontwikkelen van het re-integratiebeleid door een meer bedrijfseconomische benadering en door het beleid verder te structureren.

beleidsplannen[49] en de programmabegroting op. De programmabegroting is gebaseerd op de beleidsplannen. In de **programmabegroting** wordt, op basis van de visie en de missie, per programma aangegeven wat men wil bereiken (waaronder effecten), wat ervoor wordt gedaan en wat dat mag kosten. Dit zijn de drie W's. Ook worden de beschikbare budgetten gepresenteerd. In lijn met de re-integratienotitie, zijn de doelstellingen in de programmabegroting gericht op het meten van aantallen cliënten die instromen en uitstromen (output van re-integratie).

Doelen 2007

Voor het programma Werk zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

Doelstelling 1

- Beperking van de instroom: instroom lager dan de autonome uitstroom (dat wil zeggen uitstroom zonder tussenkomst van de ISDB, zoals verhuizing, overlijden, samenwonen en dergelijke).

Doelstelling 2

- vijftig succesvol beëindigde trajecten realiseren.

Doordat de programmabegroting en de re-integratienotitie worden opgesteld door het ambtelijk apparaat, heeft het ambtelijk apparaat veel invloed op wat er gebeurt, hoeveel het kost, met wie en waarom. Niet de visie van het bestuur van de dienst, maar de heersende filosofie[50] onder het ambtelijk apparaat vormt op dit moment de voedingsbodem voor de kadernota, de beleidsplannen en de programmabegroting.

De manier van verantwoorden is gelijk aan de begroting. Aangezien het ambtelijk apparaat de begroting opstelt, bepaalt het ambtelijk apparaat waarop zij moet verantwoorden. De praktijk laat zien dat het AB en DB hierbij een reactieve houding aannemen; zij laten zich informeren door het ambtelijk apparaat zonder eisen te stellen aan de informatievoorziening. De informatie die het DB en AB krijgen, is hierdoor momenteel sterk financieel van karakter en gericht op outputcijfers. Het ambtelijk apparaat verantwoordt aan het DB door middel van managementrapportages (maraps) en jaarstukken. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag met de programmaverantwoording en de verplichte paragrafen, de jaarrekening, de accountantsverklaring, en de ISDB in cijfers[51] (projecten afgezet tegen uren en het totaal van het W-deel). Deze cijfers worden vervolgens ter verantwoording voorgelegd aan het AB en ter informatie aan de raden. Ondanks dat de uitvoering ten opzichte van andere gemeenten vanuit bedrijfseconomisch perspectief als succes kan

[49] Voorbeeld van zo'n beleidsplan is het re-integratieplan 2004 'Klant aan de slag'.

[50] De heersende filosofie 'niemand aan de kant' houdt in dat de ISDB geen onderscheid wil maken tussen cliënten. Iedereen heeft evenveel recht op toeleiding naar arbeid. Er wordt niet gestuurd op specifieke groepen binnen het cliëntenbestand, maar op het totaal aantal cliënten dat uitstroomt.

[51] De cijfers zijn in de evaluatie BW! nader beschreven.

worden beschouwd,[52] zijn vanuit de gemeenteraden en vanuit BW! steeds meer stemmen te horen die pleiten voor doelstellingen waarmee ook kan worden gestuurd en verantwoord op outcome (beoogde maatschappelijke effecten) van re-integratie. Hierbij valt te denken aan informatie over specifieke groepen en hun 'bewegingen' binnen het cliëntenbestand. Deze informatie is nodig om bepaalde patronen en structuren te kunnen ontdekken binnen het bestand. In principe geeft de ISDB aan loyaal te willen meewerken aan verbetering van de informatievoorziening aan de gemeenteraden. Het punt is echter dat de ISDB van mening is dat gemeenteraden eerst een eigen visie op het beleidsterrein moeten ontwikkelen, uit die visie doelstellingen moeten herleiden (zo SMART mogelijk) en dat daarna pas de dienst aan de beurt is om de informatiesystemen zodanig in te richten dat over de te bereiken doelen (sturings)informatie kan worden verstrekt. Raden erkennen[53] dat het kennisniveau van de raad momenteel onvoldoende is om een samenhangende visie op het WWB-terrein te kunnen ontwikkelen en dat de ISDB op zich niets kan worden verweten. De ISDB heeft aangeboden de kennisontwikkeling van raden te ondersteunen. Of gemeenteraden daarvan gebruik gaan maken is, nog niet bekend.

15.1.3 Aansturing uitvoering

De programmabegroting zien de geïnterviewden als het belangrijkste sturingsdocument. Er wordt geen gebruikgemaakt van een aparte productenbegroting. Doordat in de programmabegroting de aandacht ligt op de output van re-integratie, wordt het ambtelijk apparaat nu op output gestuurd en afgerekend. Een werkwijze waarbij werd volstaan met het verwijzen naar re-integratiebedrijven en het traject volgen tijdens de uitvoering is passé. Veel meer dienen de uitvoerders een bewuste keuze te maken over welk traject bij welke cliënt hoort. Dit betekent een zwaardere belasting.
In de praktijk vinden sturing en verantwoording op de volgende wijze plaats: Het MT van de ISDB stuurt drie afdelingen aan: een afdeling die zich bezighoudt met activiteiten voor de WWB, een afdeling die zich bezighoudt met activiteiten voor de WMO en de afdeling Bedrijfsondersteuning. Van deze laatste afdeling is de controller het afdelingshoofd. De controller is verantwoordelijk voor de boekhouding, planning & controll en het applicatiebeheer. Daarnaast bewaakt hij alle processen, waardoor hij op de hoogte is van het reilen en zeilen van de verschillende afdelingen. Op basis van zijn kennis en in lijn met de twee voorwaarden die door het DB zijn gesteld, formuleert hij de ontwerpbegroting. Vanuit het oogpunt van praktische en doelmatige uitvoerbaarheid, stelt hij de doelen cijfermatig gezien vrij conservatief en behoudend,[54]

[52] De ISDB presteert beter dan het landelijk gemiddelde van de grote gemeenten. De ISDB blijft binnen de budgetten en bekostigt alle re-integratieactiviteiten voor klanten (BW!) uit het W-deel. Er mogen hierbij alleen uren worden doorberekend die rechtstreeks aan klanten zijn toe te rekenen.

[53] Zie de rapportage van de gezamenlijke rekenkamercommissie van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout.
[54] Voordelen worden pas ingeboekt als de resultaten al zijn bereikt.

zodat hij er zeker van kan zijn dat de ISDB binnen de begroting kan blijven. Vanuit ditzelfde oogpunt, maar dan gecombineerd met de filosofie 'niemand aan de kant', heeft de controller ervoor gekozen de doelstellingen te richten op output (het aantal cliënten dat uitstroomt) en niet op outcome, oftewel het behalen van bepaalde maatschappelijke effecten. Volgens hem kan de ISDB op deze wijze makkelijker sturen op en verantwoorden over de bestandspopulatie, met name ook ten aanzien van andere gemeenten.[55] Aangezien volgens de controller doelstellingen zodanig dienen te worden geformuleerd dat het al dan niet behalen ervan niet afhankelijk is van externe factoren,[56] is het volgens hem niet mogelijk om de twee doelstellingen binnen de organisatie door te vertalen naar meer concrete uitvoeringsprogramma's met uitvoeringsnormen. De programmabegroting bevat daarom nu geen afspraken over prestaties, scenario's met effecten en investeringen die daarvoor nodig zijn op het niveau van de uitvoerders (BW!).

Om de organisatiebrede doelstellingen te kunnen realiseren, zonder de praktische en doelmatige uitvoerbaarheid uit het oog te verliezen, is de afdeling Werk en Bijstand nu zelf een uitvoeringsstrategie aan het ontwikkelen. Er is een nieuw afdelingshoofd aangenomen, die zich gaat bezighouden met het verscherpen van de huidige sturings- en verantwoordingsmethodiek binnen de afdeling Werk en Bijstand. Het idee bestaat om in de toekomst de organisatiebrede doelstellingen te vertalen naar beleidsprogramma's voor de afzonderlijke subafdelingen en misschien zelfs naar doelen[57] per medewerker. De huidige scheiding van enerzijds klantmanagers, die verantwoordelijk zijn voor handhaving, rechtmatigheid, ontwikkelen van trajectplannen en de financiën en anderzijds BW!, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de diverse projecten en de trajectplannen, zal gehandhaafd blijven. Op dit moment verantwoorden de klantmanagers zich éénmaal per kwartaal aan het MT. De rapportages worden aan het einde van het jaar door de accountant gecheckt. BW! rapporteert aan het einde van ieder project en middels twee jaarrapportages aan de controller. In deze rapportages wordt ingegaan op de wijze waarop de resultaten zijn bereikt en welke projecten en middelen daarbij zijn ingezet.[58] Op basis van deze rapportages vergelijkt de controller de doelstellingen met de behaalde resultaten. Aangezien BW! in 2005 van start is gegaan, heeft aan het einde van dat jaar een eerste evaluatie plaatsgevonden. Hierin is op een zelfde wijze gerapporteerd als de reguliere rapportages.

Effectiviteit

Op basis van deze gegevens heeft de controller voldoende zicht op de mate van doelrealisatie van het re-integratiebeleid. Ondanks de hoeveelheid en gedetailleerdheid van de gegevens, bestaan er op dit moment geen systemen

[55] De controller geeft aan dat met name de raden geïnteresseerd zijn in hoe ISD Bollenstreek het doet ten opzichte van andere SD's.

[56] Zoals inflatie, veranderingen op de arbeidsmarkt, et cetera.

[57] Genoemd zijn targets en een bonussysteem op basis van het aantal klanten dat door betrokkene naar de arbeidsmarkt is geleid.

[58] Cijfers over beperking van de instroom, cijfers over de uitstroom, cijfers over aantallen klanten die zijn gezet op werkervaringsprojecten en, per project, de resultaten hiervan, cijfers over de financiën, oftewel het aandeel uit het W-deel per klant en per project.

om deze gegevens te vertalen naar de benodigde managementinformatie, oftewel inzicht op een 'hoger niveau'. Klantmanagers geven aan dat ze de informatie over omvang, trends en karakteristieken van het klantenbestand wel in het hoofd te hebben, maar niet geconcretiseerd in een informatiesysteem of een rapportage. Er wordt wel gebruikgemaakt van GWS, maar dit systeem levert, volgens betrokkenen van BW!, niet de gewenste 'hogere' informatie. Daarnaast heeft de ISDB in het verleden aan een softwareproject meegewerkt, maar ook deze applicatie leidde niet tot de gewenste managementinformatie.

Op eigen initiatief van BW! worden er, naast de vereiste rapportages en het invoeren van GWS, tevens Excelsheets aangeleverd met informatie over behaalde maatschappelijke effecten.[59] Aangezien er, zoals reeds beschreven, geen uitvoeringsnormen bestaan, zijn er nu op het niveau van de uitvoerders geen afspraken over prestaties, scenario's met effecten en investeringen die daarvoor nodig zijn. BW! bepaalt daarom zelf de inrichting van zijn organisatie, de werkafspraken en de randvoorwaarden, zoals kwaliteitsafspraken en richtlijnen. Dit wordt gedaan op basis van goed overleg. Vanuit de behoefte tot verbreding van de door de ISDB gehanteerde organisatiebrede doelstellingen hanteert BW! zijn eigen definitie van 'succes'[60] en rapporteert hierover (middels de Excelsheets) aan de controller en het MT. Deze informatie gebruikt het MT wanneer individuele gemeenteraden (zoals bijvoorbeeld de raad van Lisse) vragen om informatie over maatschappelijke effecten.

15.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt navolgend beoordeeld op basis van door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die wij in het kader van de voorliggende case hebben gesproken, hebben enkele concrete punten waar verbetering mogelijk is in de kwaliteit van de sturings- en verantwoordingsinformatie benoemd.

Actor	Oordeel
Voorzitter AB/ DB	Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is de voorzitter tevreden over de prestaties van de ISDB. Het zou, juist vanuit dit perspectief, praktischer zijn als het financiële beheer geheel bij de ISDB zou komen te liggen in plaats van bij de raden. Op dit moment krijgen de raden het WWB-budget toebedeeld. Het idee hierachter is dat het rijk zo probeert te bewerkstelligen dat de raden meer betrokken raken bij het lokale re-integratiebeleid. In de praktijk leidt deze maatregel echter tot hogere administratieve lastendruk bij de deelnemende gemeenten en bij de ISDB en meningsverschillen over de rekening die de door de ISDB

[59] Specifieke groepen/structuren binnen het cliëntenbestand en hun objectieve afstand tot de arbeidsmarkt.

[60] Objectieve afstand tot de arbeidsmarkt.

Actor	Oordeel
	wordt gepresenteerd. Hoewel de voorzitter pleit voor meer betrokkenheid van de raden, ziet hij liever dat de ISDB een 'meer op samenwerking gerichte' houding zou gaan aannemen. Hij geeft aan dat de vertegenwoordigers van de raden weinig initiatief tonen zich te verdiepen in de re-integratie problematiek, maar dit zou volgens hem kunnen worden opgelost wanneer de ISDB meer op samenwerking gerichte activiteiten zou initiëren. De miniconferentie over het armoedebeleid noemt hij een goede eerste stap in deze richting. Verder is de voorzitter van mening dat de doelstellingen meer SMART zouden moeten worden geformuleerd door het MT van de ISD. Vanuit het perspectief 'Meten is weten' is hij niet tevreden over de informatie die hij nu door het MT krijgt aangeboden.
Directeur	De directeur is tevreden over de prestaties van de ISDB. Hij is echter niet tevreden met de huidige sturings- en verantwoordingsmethodiek. Hij heeft twee knelpunten benoemd: 1. De raden functioneren zijns inziens op een te grote afstand van de ISDB en hebben geen inzicht in de re-integratieproblematiek. 2. De leden van het AB en DB kunnen zich volgens hem niet voor 100 procent inzetten voor hun functie, vanwege de 'dubbele pettenproblematiek' en, daarmee samenhangend, het gebrek aan tijd.[61] De discussie die nu speelt, is of het de verantwoordelijkheid is van de ISDB -als onderdeel van de taak 'het bieden van ambtelijke ondersteuning'- om de raden, het AB en het DB in staat te stellen op een juiste manier te sturen en te controleren, of dat zij zich in eerste instantie zelf moeten 'inwerken' op dit kennisgebied en op basis van inhoudelijke discussies zelf kaders moeten stellen (weliswaar met handreikingen van de ISDB). De directeur geeft aan dat door deze twee knelpunten het ambtelijk apparaat haar eigen sturing en verantwoording initieert. Anders geformuleerd, door het gebrek aan sturing en controle vanuit de raden, het AB en DB, bepaalt de ISDB nu haar eigen koers.
Controller	De controller heeft dezelfde knelpunten aangedragen als de directeur. Als aanvulling hierop heeft hij aangegeven dat hij het idee heeft dat het formuleren van de doelstellingen en dus het bepalen van de koers van de ISDB nu op zijn schouders rust. Hij dient immers de ontwerpbegroting op te stellen, terwijl hij hierbij geen sturingsinformatie krijgt en zich tevens niet hoeft te verantwoorden. Hij bepaalt in eerste instantie 'wat te bereiken, wat daarvoor te doen en wat het mag kosten' en vervolgens 'hoe hierover te verantwoorden'. Tijdens het interview heeft hij aangegeven dat hij het belangrijk vindt om als controller te worden betrokken bij beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling, maar dat hij van mening is dat hij in de huidige gang van zaken op dit vlak te veel verantwoordelijkheid heeft gekregen. Over het klantenbestand is hij van mening dat het niet alleen de taak is van de ISDB om inzicht te creëren, maar tevens van het CWI.

[61] Hiermee wordt bedoeld dat de leden enerzijds de functie van wethouder voor hun eigen gemeente bekleden en tegelijkertijd deel uitmaken van de ISDB, waarbij meer gemeenten zijn aangesloten. Naast het feit dat deze twee functies naast elkaar (te) veel tijd kosten, is het ook de vraag wiens belangen de wethouders wanneer behartigen. Met andere woorden, in hoeverre betrokken wethouders de belangen van hun eigen gemeenten laten gelden, in plaats van de belangen van de ISDB als geheel, wanneer zij hun functie bekleden in het AB en/of DB.

Actor	Oordeel
Projectleider BW!	De projectleider van Bureau WERK! heeft aangegeven dat zij de huidige sturing die zij vanuit de ISDB krijgt niet voldoende vindt. Er zijn geen uitvoeringsnormen vastgesteld waardoor voor haar niet duidelijk is hoe zij BW! moet aansturen, waar BW! op wordt getoetst en afgerekend en waarover BW! dient te verantwoorden. Deze interne sturings- en verantwoordingsproblemen kunnen volgens haar worden opgelost door BW! een vaste plaats te geven in de organisatie en de organisatie-inrichting van BW! zelf op orde te brengen. Met andere woorden: er dienen uitvoeringsprogramma's te worden geformuleerd met daarin afspraken over prestaties, scenario's met (maatschappelijke) effecten en investeringen die daarvoor nodig zijn. Vervolgens dient de organisatie zo ingericht te worden dat de uitvoeringsprogramma's kunnen worden geëffectueerd.

15.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Door de extra inspanning bij de individuele cliënten (die voortkomt uit de filosofie dat iedereen meetelt en niemand aan de kant mag worden gezet) presteert de ISDB beter op uitstroom door een traject dan op het landelijk gemiddelde van de grote gemeenten in Nederland.
- De ISDB voert de re-integratietaken zelf uit. De ISDB is goed bekend met de lokale arbeidsmarkt, heeft contacten met werkgevers en voldoende capaciteit om ervoor te zorgen dat de klant zich actief inzet om zo snel mogelijk aan het werk te gaan.
- De uren die direct worden besteedt aan re-integratieactiviteiten, worden vanuit het W-deel bekostigd. Zo wordt het W-deel ingezet om het I-deel naar beneden te krijgen.
- De projectleider zit 'bovenop' de uitvoering. Zij weet precies wat er gebeurt en wat er moet worden gedaan om gestelde doelen te kunnen realiseren.
- De lijnen binnen de organisatie zijn kort. Hierdoor durven medewerkers (van alle niveaus) eerder hun creatieve ideeën of juist hun twijfels te uiten.

***

16 CASEBESCHRIJVING ISD DE RIJNSTREEK

Casebeschrijving vooralsnog gebaseerd op gevoerde gesprekken met:
- Jos Schild, directeur ISD de Rijnstreek, tevens secretaris AB en DB.
- Ine Barentsen, operationeel manager.
- Kees Schutter, controller.

16.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

16.1.1 Procedurele gang van zaken; belang, taken en bevoegdheden

Op het terrein van Sociale Zaken bestaan verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Aangezien de organisatievorm en daarmee samenhangend de sturings- en verantwoordingsthematiek per samenwerkingsverband kan verschillen, wordt in deze casusbeschrijving eerst dieper ingegaan op de organisatievorm van de ISDR.

Met ingang van 1 januari 2001 zijn de afdelingen Sociale Zaken van de gemeenten Jacobswoude, Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar samengevoegd in de Intergemeentelijke Sociale Dienst De Rijnstreek (navolgend: ISDR). Gemeente Rijnwoude is op 1 januari 2005 tot de ISDR toegetreden. Aangezien per 1 januari 2007 de gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar zijn gefuseerd tot de gemeente Nieuwkoop, bestaan de bij de regeling aangesloten gemeenten sinds 1 januari 2007 uit drie gemeenten, te weten: Jacobswoude, Nieuwkoop en Rijnwoude. Ten tijde van de oprichting van de ISDR is gekozen voor de ‘zwaarste’ vorm van een gemeenschappelijke regeling; een zelfstandig publiekrechtelijk rechtspersoon met een eigen bestuur, een eigen begroting en een eigen ambtelijke dienst. Voor de deelnemende gemeenten betekent dit dat zij vrijwel al hun taken en bevoegdheden kunnen overdragen. In het oprichtingsdocument ‘Gemeenschappelijke Regeling van de ISDR’ staat precies genoteerd welke taken en bevoegdheden, inclusief het vaststellen van verordeningen, door de gemeenten zijn opgedragen aan de ISDR

Door de overdracht van de taken is er sprake van verlengd lokaal bestuur en staan de raden van de deelnemende gemeenten op enige afstand. Het algemeen bestuur bestaat voor de helft uit raadsleden en de andere helft uit leden van het dagelijks bestuur (wethouders). De uitvoering wordt aangestuurd door het dagelijks bestuur, maar controle daarop en het maken van beleid geschiedt door het algemeen bestuur, waarvan het dagelijks bestuur onderdeel is. Het dualisme zoals dat voor de gemeente geldt, is hierdoor niet van toepassing op de bestuursorganen van de Gemeenschappelijke regeling. Om, in het kader van verlengd lokaal bestuur, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten tóch van toepassing te laten zijn op de ISDR, heeft het bestuur van de ISDR de intentie van het dualisme

doorgevoerd in de rolverdeling binnen de ISDR. Het bestuur heeft hiertoe:

1. *Getracht de betrokkenheid van de deelnemende gemeenteraden te vergroten.*
   Per jaar worden twee informatieve bijeenkomsten van raads-, commissie- en collegeleden georganiseerd. Een andere mogelijkheid is om de (stem)verhoudingen binnen het algemeen bestuur aan te passen. Het algemeen bestuur heeft op 26 oktober 2006 de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten voorgesteld om na de fusie van Nieuwkoop, Ter Aar en Liemeer per deelnemende gemeente twee leden uit hun midden aan te wijzen voor het algemeen bestuur. Door deze wijziging zullen de raadsleden in het algemeen bestuur meer als vertegenwoordiger van hun achterban (gemeenteraad) kunnen optreden en ook de doorslag kunnen geven bij het wel of niet aannemen van voorstellen van het dagelijks bestuur. Door de verhoudingen te veranderen komt er een element van dualisme in de bestuurlijke verhouding, omdat de leden van het dagelijks bestuur zich dienen te verantwoorden tegenover een groter aantal leden van het algemeen bestuur.

2. *Getracht de rolverdeling tussen gemeenteraad en college door te voeren in de rolverdeling van de ISDR.*
   Het Algemeen Bestuur (AB) is gelijkgesteld aan de gemeenteraad en heeft hiermee een centrale rol in het systeem van de WWB. Door beleidskaders op te stellen, geeft het AB aan welke doelen moeten worden bereikt en hoe het beschikbare budget moet worden uitgegeven. Gekoppeld aan deze taak dient het AB te controleren of de doelen zijn bereikt en of het beschikbare budget doeltreffend en doelmatig is ingezet. Het Dagelijks Bestuur (DB) neemt de rol van het college over. Conform het duale stelstel, heeft het DB tot taak om de doelstellingen van het AB om te zetten in concreet beleid. Door de kaders naar uitvoeringsnormen te vertalen, organiseert en bewaakt het DB een rechtmatige uitvoering en houdt het toezicht op het functioneren van de dienst. De leden van het DB zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het AB verantwoording verschuldigd voor het door hen gevoerde bestuur. Daarnaast is het DB verantwoordelijk voor het voorbereiden van al hetgeen aan het AB ter overweging en ter beslissing moet worden voorgelegd. Het DB bestaat, naast de voorzitter uit twee leden (wethouders Sociale Zaken). Het AB en DB worden bijgestaan door de directeur, aan wie in het DB een adviserende stem toekomt. De directeur vervult in het AB en DB de secretariaatsfunctie. De directeur is tevens belast met de dagelijkse leiding van de dienst en is verantwoording verschuldigd aan het DB.

De formele leiding van de dienst bestaat uit de directeur en twee operationeel managers. Eén daarvan stuurt de afdelingen Zorg en Administratie aan en de ander de afdeling Werk en Inkomen. De dagelijkse gang van zaken binnen de verschillende afdelingen wordt geregeld door drie coördinatoren.

Sturing AB

Hoewel niet wettelijk verplicht, is de intentie van het dualisme doorgevoerd in de wijze van begroten voor de bestuursorganen van de ISDR. De begroting,

zoals die voorheen werd gepresenteerd door de ISDR, is nu opgesplitst in een programmabegroting en een productbegroting. In de **programmabegroting** stelt het AB de beleids- en financiële kaders voor het komende jaar op hoofdlijnen vast. De programmabegroting wordt door het DB aan de gemeenteraden voorgelegd en zij worden in staat gesteld om aan het DB hun gevoelens hierover kenbaar te maken. Het DB voegt de commentaren vervolgens toe aan de programmabegroting, zoals deze aan het AB wordt aangeboden. Als de raad van een van de deelnemende gemeenten voor een bepaald onderwerp een eigen beleid wenst uit te voeren dat afwijkt van het gemeenschappelijke beleid, wordt ook het afwijkende beleidsstandpunt van deze gemeente in de programmabegroting opgenomen en door de dienst uitgevoerd. De kosten komen rechtstreeks voor de rekening van die gemeente. Op dit moment wordt echter gebruikgemaakt van een zelfde, door de ISDR opgesteld pakket van na te streven doelen en daaraan verbonden activiteiten. Door de doelstellingen te vertalen in te leveren producten, prioriteiten, activiteiten, kosten en beoogde effecten, wordt concreet zichtbaar of en hoe deze kunnen worden gerealiseerd. Voor de verdere ontwikkeling van de begroting in volgende versies staan het toerekenen van de organisatie-kosten aan de producten en het doorontwikkelen van effectindicatoren in de planning waarbij de cliënt meer centraal komt te staan.

De programmabegroting is opgebouwd op basis van de **kadernota**. De kadernota bevat de hoofdlijnen van het beleid voor de komende jaren en is een verplicht instrument in de planning- en controlcyclus. Het DB en het ambtelijk apparaat zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van de kadernota.[62] Het DB biedt de kadernota vervolgens voor het volgende begrotingsjaar en de drie opeenvolgende jaren aan het AB ter vaststelling aan. De coalitie- of raadsprogramma's van de deelnemende gemeenten, in combinatie met de halfjaarlijkse informatiebijeenkomsten met de gemeenten, zouden als voedingsbodem moeten dienen. De raadsleden van de afzonderlijke gemeenten krijgen, uiteraard vóór vaststelling, de gelegenheid hun gevoelens over de kadernota te uiten. Op deze wijze kunnen de politieke wensen van de deelnemende gemeenten voor de komende vier jaar worden doorvertaald in het strategische beleid van de ISDR en in relatie worden gebracht tot de beschikbare middelen. De behandeling van de kadernota stelt het AB in de gelegenheid vroegtijdig van te verwachten begrotingsresultaten kennis te nemen en daarop in te spelen bij de vaststelling van beleid en bestedingen. De kadernota vormt het kader voor de (meerjaren)begroting. De begroting vormt weer de basis voor het opstellen van het bedrijfsplan dat is opgebouwd uit de afdelingsplannen. Door het vaststellen van de kadernota legt het AB de prioriteiten voor de komende jaren vast. Prioriteiten hebben daarbij niet alleen betrekking op het verdelen van financiële ruimte, maar ook op het herschikken van bestaande middelen. De kadernota is dusdanig opgesteld dat er, op basis van het verleden, het heden en de visie op de

[62] Onder andere door een jaarlijkse brainstormsessie. De directeur stelt het programma 'Algemeen Beheer' op, en in samenwerking met de controller het 'Financiële Beleid'. De operationeel managers stellen de programma's 'Werk', 'Inkomen' en 'Zorg' op.

toekomst, een inhoudelijke politieke discussie op hoofdlijnen kan plaatsvinden. De financiële basis voor de kadernota is de programmabegroting en de meerjarenraming.

Controle AB

Om te kunnen controleren of de programma's en de bijbehorende financiën (I-deel en W-deel) van de dienst op koers liggen en/of moeten worden bijgesteld, verantwoordt het DB jaarlijks middels de bestuursrapportage (berap) en de jaarrekening aan het AB. Diegenen[63] die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de programma's en de financiële begroting, zorgen ook voor input met betrekking tot de kwartaaloverzichten of maraps. De marap van het tweede kwartaal fungeert als berap. Deze kan worden gebruikt om de begroting zonodig tussentijds bij te stellen. Behalve de berap stuurt het DB, als extra informatie, ook de maraps en de interne controlerapporten door aan het AB. In de toekomst zullen de maraps en de berap worden vervangen door management- en bestuursinformatie die wordt gegenereerd vanuit het 'dashboard'-informatiesysteem. Verderop in deze beschrijving zal uitgebreider worden ingegaan op dit instrument.

Nu duidelijk is hoe de bestuurlijke organisatie van de ISDR is vormgegeven, kan dieper worden ingegaan op de dagelijkse praktijk van sturing en verantwoording. Zoals uit deze casusbeschrijving zal blijken, is er een discrepantie waar te nemen tussen de theorie (procedurele gang van zaken) en de praktijk van sturing en verantwoording. Daarnaast hebben maatregelen vanuit het rijk knelpunten opgeleverd in de sturings- en verantwoordings-systematiek. Terwijl de raden kaderstellende (verordenende en budgettaire) en controlerende bevoegdheden hebben overgedragen aan de ISDR, wordt de ISDR niet meer rechtstreeks door het rijk gefinancierd. Sinds 1 januari 2007 krijgen de raden het WWB-budget toebedeeld. Het rijk gaat ervan uit dat deze maatregel bewerkstelligt dat raden meer betrokken zullen raken bij het lokale re-integratiebeleid en hun kaderstellende en controlerende rol beter kunnen uitvoeren. Om de raden inderdaad meer te betrekken en als organisatie meer democratische legitimiteit te krijgen, zorgt de ISDR voor extra interactie, voorlichting en transparante verantwoording richting de raden. Naast de halfjaarlijkse informatiebijeenkomsten (die plaatsvinden ten behoeve van het opstellen van de kadernota en de programmabegroting), is de ISDR aanwezig op relevante raads- en commissievergaderingen, organiseert de ISDR specifieke informatieavonden voor onder andere raadsleden en wethouders, en heeft de ISDR veelvuldig contact met door de gemeenten aangewezen 'contactambtenaren'. Ondanks deze uitwisseling van wederzijdse informatie laat de praktijk zien dat gemeenten, terwijl zij hun bevoegdheden aan de ISDR hebben gedelegeerd, doordat zij het WWB-budget krijgen (extra) gaan controleren. Dit leidt tot een hogere administratieve lastendruk bij de deelnemende gemeenten en bij de ISDR. De extra controle door de gemeenten kan ook leiden tot meningsverschillen over de rekening die de de ISDR presenteert.

[63] Zie paragraaf 1.1.2. DB en ambtelijk apparaat zijn beiden verantwoordelijk, maar in de praktijk wordt deze taak uitgevoerd door de stafcoördinator, de operationeel manager, de controller en de kwaliteitsmedewerker.

16.1.2 De praktijk; belang, taken en bevoegdheden

Terwijl het DB en het ambtelijk apparaat samen verantwoordelijk zijn voor het formuleren van de kadernota, laat de praktijk zien dat deze taak bij het ambtelijk apparaat ligt. Het ambtelijk apparaat heeft de inhoudelijke kennis en 'voedt' daarmee het DB. De politieke visie van het DB, die idealiter de coalitie en raadsprogramma's van de deelnemende gemeenten weergeeft, wordt in de praktijk tot op heden dan ook nog niet als uitgangspunt genomen bij het opstellen van de kadernota. Op dit moment formuleren de stafcoördinator en de operationeel manager[64] de kadernota, in samenwerking met de controller en de kwaliteitsmedewerker. Zij organiseren ook de voorlichtingsavond voor de raden van de deelnemende gemeenten. Tijdens en na deze avond krijgen de raden de mogelijkheid hun gevoelens kenbaar te maken. Vervolgens wordt de kadernota ter vaststelling voorgelegd aan het AB. Deze werkwijze geeft het ambtelijk apparaat veel invloed op wat er gebeurt, hoeveel het kost, met wie en waarom. Niet de coalitie- of raadsprogramma's, maar heersende filosofie onder het ambtelijk apparaat vormt op dit moment de voedingsbodem voor de kadernota en de daarvan afgeleide programmabegroting en productbegroting.

Op basis van de filosofie dat moet worden gedacht en gehandeld vanuit de mens, met als afgeleide daarvan dat iedereen meetelt, heeft het ambtelijk apparaat aangegeven de re-integratietaken voor een groot deel zelf uit te willen voeren. Volgens de geïnterviewden stemden de RIB's hun producten te weinig af op het individu, waardoor zij geen maatwerk konden bieden en de resultaten tegenvielen. Ook richtten de RIB's zich alleen op die personen die het dichtst bij de arbeidsmarkt stonden, terwijl de ISDR iedereen een kans wil geven te re-integreren op de arbeidsmarkt. Daarnaast voldeed de verantwoording van de uitgevoerde activiteiten niet aan de verwachtingen van de ISDR. De ISDR werkt daarom nog maar met één RIB. Om zelf de re-integratietaken ter hand te kunnen nemen, heeft de ISDR het project 'Instroom-Uitstroom' opgezet. De uitvoering wordt vanuit het W-deel bekostigd.[65] Daarnaast participeert de ISDR in het bedrijfsverzamelgebouw te Alphen aan de Rijn samen met UWV, CWI en de gemeente Alphen. Ook nam de ISDR deel aan de landelijke open dag van het CWI.
Deze activiteiten stimuleren en intensiveren de samenwerking in de keten, waardoor instroom kan worden beperkt.[66] De klantmanagers bewerkstelligen de re-integratie naar de arbeidsmarkt. Aanvankelijk werden de klantmanagers aangestuurd met organisatiebrede doelstellingen zoals geformuleerd in de productenbegroting. Nu worden zij aangestuurd met meer specifieke

[64] De operationeel manager raadpleegt niet alleen haar ambtenaren, maar ook gespecialiseerde organisaties buiten de ISDR om zo voldoende kennis te genereren.

[65] De klantmanagers en de uren de zij schrijven, komen ten laste van het W-deel. Zij bewerkstelligen de re-integratie naar de arbeidsmarkt. Zo wordt het W-deel ingezet om het I-deel naar beneden te krijgen.

[66] De overgang van WW naar WWB kan beter worden begeleid, re-integratie kan in een vroeg stadium worden ingezet (programmabegroting 2007: 18).

doelstellingen. De operationeel manager is verantwoordelijk voor de vertaling van de organisatiebrede doelstellingen naar through- en outputindicatoren. Op dit moment wordt gebruikgemaakt van onder andere externe contracten als basis voor sturing intern.[67] In lijn met deze ontwikkelingen zullen in de loop van dit jaar de klantmanagers hun eigen budget krijgen en, als budgethouder, de opdracht krijgen om een x aantal klanten aan het werk te krijgen, in traject te nemen, scholing of andere hulp te geven en/of door een RIB in traject te laten nemen. Wanneer het dashboard wordt ingevoerd, zal de sturing nog SMARTer kunnen worden gemaakt. Op basis van het dashboard zal namelijk inzicht kunnen worden verkregen in het dagelijks functioneren van de uitvoerders, op basis waarvan er nog specifiekere prestatienormen kunnen worden vastgesteld.

Doelen

De filosofie, met de daaruit voortvloeiende beslissing de re-integratietaken zo veel mogelijk zelf uit te voeren, heeft geleid tot de volgende toekomstvisie: 'In de visie op de toekomst willen wij tot uitdrukking brengen dat wij ons in toenemende mate zullen inspannen om de vraag van onze klanten centraal te stellen bij onze dienstverlening'. De speerpunten hierbij zijn:

- integrale dienstverlening;
- terugdringen van bureaucratie en analyse van reeds bekende gegevens;
- naar aanleiding van inventarisatie bij andere gemeenten en nadere analyse van drempels aanvullend beleid ontwerpen;
- bevordering cliëntenparticipatie;
- deelname en zelfredzaamheid vergroten;
- terugdringen niet-gebruik van voorzieningen.

Het doel is een kwalitatief goede uitvoeringsorganisatie voor de WIZ-taken (Werk Inkomen en Zorg) in de regio' (kadernota 2008-2011: 1).

In de programmabegroting is deze strategische doelstelling per programma doorvertaald naar het te bereiken maatschappelijk effect ('de outcome-indicatoren'), de activiteiten die daarvoor nodig zijn ('wat gaan we daarvoor doen?)' en de kosten die moeten worden gemaakt. Ook is aangegeven welke producten (van de bijbehorende productenbegroting) moeten worden ingezet om de programmadoelen te behalen. In de **productenbegroting** wordt vervolgens dieper ingegaan op de verschillende producten die voor de programma's worden ingezet. Per programma wordt aangegeven wat de doelstelling is, voor welke doelgroep deze geldt, welke kwaliteitseisen, -indicatoren, -normen en bijbehorende concrete meetpunten en prestatie-gegevens worden gesteld, het urenoverzicht en de verwachte kosten per kostensoort en per product per gemeente. De ramingen zijn gebaseerd op de gewijzigde begroting 2006 en op de voorlopige jaarrekening 2005. Getracht is om in de productenbegroting 2007 een zo goed mogelijk beeld te geven van

[67] Binnen drie maanden moet een cliënt 1) aan het werk zijn, 2) door de ISDR in traject genomen zijn, 3) scholing of psychische hulpverlening krijgen, 4) door een RIB in traject zijn genomen, 5) uitvoering intern (de klantmanagers) moet worden bekostigd vanuit het W-deel, of 6) binnen I-deel blijven.

de werkelijke lasten en baten voor 2007 van de ISDR. Dit werd echter bemoeilijkt doordat de hoogte van het WWB-budget pas in de loop van het begrotingsjaar definitief door het ministerie is vastgesteld.
Terwijl het DB verantwoordelijk is voor het opstellen en vaststellen van de productenbegroting,[68] laat de praktijk zien dat het opstellen geheel wordt overgelaten aan de operationeel manager en de stafcoördinator, in samenwerking met de controller en de kwaliteitsmedewerker. Het DB biedt het AB de productbegroting ter kennisname aan.
Onderstaand schema maakt inzichtelijk op welke doelen er wordt gestuurd en hoe deze zijn vertaald in indicatoren.

Programma-begroting	Maatschappelijk effect: Het bevorderen van de zelfredzaamheid van inwoners door hen te begeleiden naar (vrij-willigers)werk en het borgen van een minimuminkomen.	In te zetten producten: 1) Wet sociale werkvoorziening. 2) Re-integratie (WWB werkdeel) Uren begroot: 3000.
Producten-begroting	Doelstelling: Het duurzaam re-integreren van cliënten naar werk. Doelgroep: Cliënten die (tijdelijk) geen inkomen uit arbeid ontvangen.	Kwaliteitseis: 1) Doelmatige en doeltreffende re-integratietrajecten. 2) Duurzame uitstroom naar werk. 3) %[69] nieuwe cliënten voor een uitkeringsaanvraag binnen 4 maanden na aanvraag en 3 maanden na besluit een traject aanbieden. Kwaliteitsindicator: 1) Beëindigde bijstandsuitkeringen door werk. 2) Beëindigde bijstandsuitkeringen door werk na 9 maanden. 3) afgesloten trajectplannen. Kwaliteitsnorm: (prestatie) 1) Aantal beëindigde bijstandsuitkeringen door werk (40). 2) Aantal beëindigde bijstandsuitkeringen door werk na 9 maanden (30). 3) % van het aantal toegekende L.O.-aanvragen WWB < 65jr (100%).

16.1.3 Aansturing uitvoering

De operationeel manager Werk en Inkomen, tevens lid van het MT, is verantwoordelijk voor de uitvoering. Zij vertaalt de doelen van de

[68] De intentie van het dualisme wordt toegepast in de wijze van begroten voor de bestuurs-organen van de ISDR, waardoor er zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de rollen van gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders (programmabegroting, 2007: 4).

[69] In de productenbegroting staat bewust geen getal vermeld bij het percentage. Uit de bijbehorende kwaliteitsnorm valt op te maken dat het percentage van het aantal toegekende L.O.-aanvragen WWB < 65jr 100% moet zijn.

productbegroting door naar de te hanteren doelen voor de uitvoering, zowel binnen de ISDR als ook het ingehuurde re-integratiebedrijf (zie voetnoot 5, pag. 5). Daarnaast spreekt zij dagelijks met de coördinator van de klantmanagers en wekelijks met de verschillende klantmanagers. Zij voert intervisie uit op het niveau van de klantmanagers en betrekt hen bij alle projecten die zij opstart. Ook heeft zij veel contact met het re-integratiebureau en de andere ketenpartners. Zij geeft aan dat deze samenwerking binnen de ISDR en tussen de ISDR en andere organisaties volgens haar nog belangrijker is dan de opgestelde interne en externe contracten/sturingsdocumenten, omdat juist de samenwerking tot gevolg heeft dat iedereen op dezelfde lijn zit en inzicht heeft in de prestaties die worden geleverd. Terwijl contracten onmisbaar zijn wanneer samenwerking stukloopt, geeft de operationeel manager aan op dit moment niet op basis van de contracten, maar op basis van samenwerking zicht te hebben op welke prestaties, op welke plek in de organisatie moeten worden geleverd om de doelstellingen te realiseren.

Behalve sturing vindt ook een belangrijk deel van de verantwoording op deze wijze, dus buiten de verantwoordingsdocumenten om, plaats. Men spreekt elkaar in de wandelgangen makkelijk even aan. Officieel vindt overleg inzake de prestaties en de realisatie van de doelstellingen ieder kwartaal plaats tussen de operationeel manager en de coördinator. Daarnaast maakt de interne controleur per kwartaal interne verslagen over de realisatie van de producten en de programma's. Ook schrijft de interne controleur beleidsevaluaties wanneer er nieuw of veranderd beleid is doorgevoerd. De operationeel manager stelt, in samenwerking met het ambtelijk apparaat, de maraps en de berap op. De verantwoordingsrapportages worden opgesteld op basis van GWS4All en het managementinformatiesysteem. Aangezien de huidige informatiesystemen niet voor iedere actor de benodigde informatie kunnen genereren,[70] geven de geïnterviewden aan dat zij nu zelf op basis van gegevens uit de systemen en gegevens van externe databanken berekeningen en vergelijkingen maken. Om de prestaties van de sociale dienst en de RIB's in de toekomst beter te kunnen volgen, zal de ISDR een eigen dashboard gaan inrichten. Dit is een website waarop medewerkers dagelijks kunnen zien in hoeverre doelstellingen worden gerealiseerd. De doelstellingen worden afgezet tegen het landelijk gemiddelde, zodat kan worden bijgehouden hoe effectief en efficiënt de ingezette beleidsinstrumenten zijn. In het systeem wordt onderscheid gemaakt tussen basisgegevens van het cliëntenbestand, through- en outputindicatoren[71] en outcome-indicatoren,[72] waardoor informatie kan worden opgevraagd die relevant is voor de actor. Naast het in kaart brengen van de prestaties en het cliëntenbestand zal het dashboard ook tools bevatten om prognoses op te stellen. Op basis daarvan kunnen vervolgens weer prestatieafspraken worden gemaakt. Aangezien het dashboard informatie verstrekt over productie, prestaties, financiën en

[70] Er zit geen benchmarktool in de huidige softwaresystemen.

[71] Niveau productenbegroting.

[72] Niveau programmabegroting.

beleidsplanning, zal het een prominente plaats innemen als instrument van sturing, controle, verantwoording en effectevaluatie.

16.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt navolgend beoordeeld vanuit het perspectief van de gesprekspartners.

Eigen oordeel

De actoren waarmee wij in het kader van het onderzoek een interview hebben gehad, zijn over het algemeen redelijk tevreden over de kwaliteit van de sturings- en verantwoordingsinformatie. Concrete mogelijkheden voor verbetering zien zij onder meer in enige mate van afhankelijkheid van externe bureaus voor bepaalde verantwoordingsinformatie en daarnaast moet er verder worden gewerkt aan het verfijnen van de sturingsinformatie:

Actor	Oordeel
Directeur	De directeur is tevreden over de informatie die hij ontvangt van de ISDR over de re-integratie-inspanningen. Volgens hem is het echter geen goede zaak dat de ISD nu een extern bureau moet inhuren om bepaalde verantwoordingsinformatie te kunnen generen.[73] Wanneer het dashboard wordt ingevoerd zal de ISDR de gehele informatievoorziening in eigen hand kunnen houden. Over samenwerking in de keten heeft de directeur aangegeven in de toekomst bedrijfsmatiger te willen opereren door bijvoorbeeld re-integratietaken te gaan uitvoeren in opdracht van het UWV.
Operationeel manager	De vorming van een regionaal werkteam heeft geleid tot optimalisatie van de ketensamenwerking waardoor sturing en verantwoording binnen de ISDR en tussen de ISDR en andere organisaties beter op elkaar aansluiten. Dit heeft geleid tot minder instroom. Door kritisch te blijven op de doorvertaling[74] en daarmee samenhangend de verantwoording van de doelstellingen binnen de ISDR, zullen sturing en verantwoording nog meer kunnen worden verfijnd. Door het dashboard te gebruiken zal de verfijning op professionele wijze kunnen worden doorgevoerd in de gehele organisatie.

[73] Uitdraaien van de querys.

[74] Onder andere op basis van informatie van gespecialiseerde organisaties (zoals bijvoorbeeld SW-bedrijven, fitnessscholen, organisaties gespecialiseerd in allochtonen, taalachterstand en slachtofferrollen), waarmee tevens wordt samengewerkt.

Controller	De controller heeft dezelfde mening als de operationeel manager over de vertaling van de doelstellingen en de professionalisering daarvan door gebruik te maken van het dashboard. Bij de ketensamenwerking signaleert hij een belangrijk knelpunt met het CWI op het vlak van sturing en verantwoording. Doordat het CWI landelijk wordt aangestuurd en lokale belangen ondergeschikt maakt aan het landelijk belang, kan de samenwerking tussen het CWI en de ISDR worden bemoeilijkt.

Naast het bovenstaande is het van belang te melden dat er twee knelpunten spelen die zeker invloed hebben op de sturings- en verantwoordingsthematiek binnen de ISDR, maar die niet door de ISDR zelf kunnen worden opgelost. Beide hebben te maken met de financieringssystematiek van de WWB. Ten eerste heeft het feit dat de ISDR niet meer rechtstreeks wordt gefinancierd, tot gevolg dat er nu een hogere administratieve lastendruk bestaat bij de ISDR en dat, wanneer een gemeente bijvoorbeeld bepaalt niet te willen betalen, de ISDR haar taken niet meer voldoende kan uitvoeren. Ten tweede levert het feit dat het WWB-budget pas in de loop van het begrotingsjaar wordt vastgesteld, problemen op met sturing en verantwoording. De programmabegroting en productenbegroting (en de daaronder hangende sturingsdocumenten) zijn immers reeds opgesteld voor het betreffende jaar.

16.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Intensieve ketensamenwerking. De samenwerking in de keten, met UWV en CWI, is in 2007 verder geoptimaliseerd. Deze optimalisatie is bewerkstelligd door klantmanagers van de gemeenten, werkadviseurs van CWI en re-integratieadviseurs van UWV binnen één regionaal team te laten werken aan de beheersing van werkloosheid. Instroom wordt nu beperkt door een volledige samenwerking in de keten. De overgang van WW naar WWB wordt nu beter begeleid en re-integratie wordt nu in een vroeg stadium ingezet. Ondanks dat de ketenpartners kunnen verschillen in de belangen die zij nastreven (landelijk belang vs. lokaal belang, zie blz 52), kunnen zij hun acties beter op elkaar afstemmen.
- Intensieve samenwerking binnen de ISDR. De operationeel manager is zeer betrokken bij de uitvoering. Zij weet precies wat er gebeurt en aan welke ‘knoppen’ zij moet draaien om de doelstellingen te kunnen realiseren. Door de controller, de kwaliteitsmedewerker, de stafcoördinator en alle klantmanagers te betrekken bij de initiatieven om het W-deel optimaal te benutten, kan de operationeel manager de kansen en bedreigingen veel beter ondervangen. Doordat de lijnen binnen de organisatie zo kort zijn, durven mensen veel eerder hun creatieve ideeën of juist hun twijfels te uiten.

- Meer democratische legitimatie en betrokkenheid van het plaatselijk

bestuur. Democratische legitimatie van het beleid van de ISDR wordt bereikt door meer interactie, voorlichting en transparante verantwoording richting gemeenteraden.

- De ISDR maakt sinds 2007, naast gebruik van de inzet van re-integratie-bedrijven, ook gebruik van de inzet van eigen klantmanagers. De kosten voor de inzet van de eigen klantmanagers worden gedekt door het werk-budget. Zo wordt het W-deel ingezet om het I-deel naar beneden te krijgen.
- De operationeel manager maakt voor het doorvertalen van de producten-begroting naar meer specifieke doelstellingen op uitvoerend niveau, gebruik van de expertise van gespecialiseerde organisaties. Een concreet voorbeeld is het fitnessprogramma. Om cliënten fysiek en psychisch weerbaarder te maken, heeft de ISDR een fitnessprogramma opgesteld. Om prestatienormen te kunnen formuleren - voor klantmanagers die cliënten door dit programma uiteindelijk aan het werk willen stellen - voert de operationeel manager veelvuldig overleg met fitnessscholen.

***

17 CASEBESCHRIJVING ISD ZUIDWEST-FRIESLAND

Casebeschrijving vooralsnog gebaseerd op gevoerde gesprekken met:

- Wethouder Wesselius, gemeente Lemsterland en DB-lid ISD (CDA).
- Klaas Ybema, stafmedewerker ISD Zuidwest-Friesland.
- Sjoerd Osinga, directeur ISD Zuidwest-Friesland.
- Peter van Aalsum, extern ingehuurde uitvoerder Team Werk.

17.1 Beschrijving van de praktijk: sturing en verantwoording

17.1.1 Politiek-bestuurlijke sturing

De casus Zuidwest-Friesland is bijzonder in die zin dat het gaat om een intergemeentelijke sociale dienst (ISD), ontstaan in 2005, waarin zes gemeenten[75] samenwerken op basis van een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Vanuit elke gemeente participeert één wethouder in het Dagelijks Bestuur (DB) van de GR. Verder is bepaald dat besluiten in beginsel alleen kunnen worden genomen door het DB binnen het mandaat van de door de afzonderlijke raden geaccordeerde GR. Indien een gemeenteraad daarbuiten wijzigingen wil aanbrengen in de aanpak of organisatie van de activiteiten, dan moeten alle andere gemeenteraden daar in meegaan. Het Algemeen Bestuur (AB) van de ISD telt twaalf leden, waaronder de zes leden van het DB, aangevuld met één lid per gemeente. Over het algemeen is dit een collega-wethouder of een raadslid.

Een andere bijzonderheid van de ISD Zuidwest-Friesland is dat er besloten is om de re-integratieactiviteiten zelf uit te voeren, waarbij wel ondersteuning wordt ingehuurd in de vorm van zzp'ers. Deze werken dan in principe op dezelfde wijze als de overige medewerkers van het Team Werk van de ISD (dit Team Werk is te zien als het eigen RIB van de ISD). Over de oude situatie waarin de gemeenten voor de uitvoerende taken re-integratiebureaus (RIB's) inhuurden, wordt gesteld dat de gemeenten vonden dat zij daardoor de regie te veel kwijt waren geraakt. Hoewel wordt aangegeven dat in principe wellicht de regie ook met behulp van goede contracten kan worden teruggekregen, is er toch voor gekozen de werkzaamheden weer zelf uit te gaan voeren. Daarbij speelde ook de wens mee om zelf veel actiever werkgevers te benaderen in de regio.

Politiek

Het college van burgemeester en wethouders (in dit geval van Lemsterland) krijgt van de gemeenteraad de opdracht mee om 'waar mogelijk de randen van wat toegestaan is op te zoeken'. Het gaat dan met name om het minimabeleid. Verder wordt zeer gehecht aan het actief bekendmaken van regelingen aan mensen die daar eventueel gebruik van zouden kunnen maken. De raad dringt

[75] Lemsterland, Littenseradiel, Wûnseradiel, Bolsward, Gaasterlan-Sleat, Wymbritseradiel.

verder aan op een optimale dienstverlening aan cliënten, wat niet alleen inhoudt dat er in elke gemeente een lokaal loket moet zijn, maar ook dat cliënten daar op een meedenkende houding kunnen rekenen. Verder is een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden een belangrijk doel, ook vanwege financiële overwegingen.

De doelen die de zes gemeenten formuleren voor het re-integratiebeleid, kunnen op onderdelen verschillen. Vanwege praktische overwegingen is er wel voor gekozen om zo veel mogelijk uit te gaan van één pakket van na te streven doelen en daaraan verbonden activiteiten. Als een gemeente, bijvoorbeeld Lemsterland, een ruimhartiger minimabeleid wil voeren, dan kan dit, maar komt dit ook tot uitdrukking in de doorberekende kosten door de ISD aan deze gemeente. Het valt overigens op dat in elke gemeente weer andere zaken politiek de aandacht krijgen. In Lemsterland is dit meestal het armoedebeleid en in bijvoorbeeld Bolsward meestal de vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden en de uitstroom naar werk.

In het **collegeprogramma** zijn de doelstellingen voor het re-integratiebeleid met name kwalitatief uitgewerkt. Dit ligt anders met de **begroting** en de **jaarrekening** van de ISD. In deze documenten worden de doelen en resultaten van het beleid voor elke gemeente afzonderlijk gepresenteerd. Beide documenten worden ook in de raden besproken. De aandacht gaat dan uit naar de financiën (er worden niet alleen vragen gesteld bij tekorten, maar ook als er geld 'overblijft') en naar het tempo waarin de 'kaartenbak' leegloopt.

De gemeenteraad krijgt overigens frequenter informatie over de resultaten van het beleid. Sinds enige tijd worden er elk kwartaal beknopte **beraps** (bestuursrapportages) met cijfermatige overzichten en een korte toelichting door de ISD toegezonden aan de gemeenten. Deze zijn primair bedoeld voor het DB, maar in de meeste gemeenten is besloten om deze kwartaalrapportages ook toe te zenden aan de raad. Hetzelfde geldt ook voor de maandelijkse **rapportages** die de ISD ontvangt van het **CWI**. Het CWI rapporteert uitgebreid over het aantal werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Deze overzichten geeft de ISD elke maand gegeven aan de colleges van burgemeester en wethouders, met een afschrift aan de gemeentesecretarissen. De overzichten voorziet de ISD een korte toelichting per gemeente. Deze informatie wordt zeer gewaardeerd, vooral ook omdat het de gemeenten in een breder perspectief plaatst (niet alleen worden de zes ISD-gemeenten met elkaar vergeleken, maar er wordt in de overzichten informatie verstrekt over alle Friese gemeenten).

Het komt regelmatig voor dat de raad vragen stelt over de inspanningen en de resultaten en de raad heeft ook gelegenheid om de re-integratieambtenaar of de directeur van de ISD voor een toelichting uit te nodigen in de raad. Momenteel is de ISD bezig om de beraps door te ontwikkelen, waarbij de wens is in de toekomst te kunnen werken met beleidsmatige scenario's. Nu rapporteert de ISD over wat er wordt gedaan en wat daarvan de resultaten zijn. In de toekomst wil men voor uiteenlopende beleidsmatige scenario's gaan

schetsen welke resultaten daarvan mogen worden verwacht. Deze prognoses zijn uiteraard wel omgeven met onzekerheid, zodat zij zullen worden gepresenteerd met bandbreedtes.
Verder organiseert de ISD één keer per jaar een informatiebijeenkomst voor alle raadsleden. Dan worden de doelstellingen, gekozen aanpak en prioriteiten en uiteraard de behaalde resultaten uitgebreid toegelicht. Deze bijeenkomst blijkt in een duidelijke behoefte te voorzien.

Doelen

Het doel dat de ISD momenteel nastreeft, luidt als volgt:

- Vermindering van het aantal cliënten tot minder dan één procent van de totale bevolking van de zes gemeenten. Dit komt neer op een uitkeringsbestand van minder dan 670 personen. Toen de doelstelling werd geformuleerd, zaten er 778 personen in het bestand.

Vorig jaar luidde de doelstelling dat het cliëntenbestand met vijftien procent moest verminderen. Deze doelstelling is op een fractie na gerealiseerd. Overigens komt de huidige doelstelling van één procent ook neer op een bestandsdaling van vijftien procent.

Effectiviteit

De ISD Zuidwest-Friesland probeert zo goed mogelijk zicht te krijgen op de effectiviteit van de inspanningen. Dit laatste is echter lastig, hoewel de gemeente probeert om zo goed mogelijk zicht te krijgen op “wat werkt en wat niet”. De gemeente probeert bijvoorbeeld als volgt greep te krijgen op de mate waarin het beleid en de ingezette instrumenten tot resultaten leiden:

- De uitstroom bedroeg vorig jaar 350 personen, waar een instroom van 213 tegenover stond. Dit leidde tot een netto bestandsdaling van 137 personen.
- Van de uitstroom kunnen 122 plaatsingen worden herleid naar het Team Werk.
- Er valt echter niet veel te zeggen over de invloed van externe factoren als de conjunctuur. Om de re-integratieinspanningen toch te kunnen beoordelen, worden de resultaten niet alleen in de tijd vergeleken, maar worden ook vergelijkingen gemaakt met andere gemeenten en regio’s in Friesland.

Een dergelijke vergelijking leidt tot indicatieve inzichten, maar nog niet tot daadwerkelijk inzicht in (bruto of netto) effectiviteit. Voor de ISD zijn vergelijkingen met andere gemeenten echter wel indicaties voor de werking van het beleid. Zo geeft de ISD aan dat de bestandsdaling in Sneek vorig jaar tien procent bedroeg, waarbij ook net als in het gebied van de ISD Zuidwest-Friesland fors was ingezet op een bestandsdaling. In Noordwest-Friesland is vooral ingezet op activering. De bestandsdaling bedroeg daar vijf procent. Hieruit zou je kunnen concluderen dat circa een derde van de door de ISD Zuidwest-Friesland gerealiseerde bestandsdaling te danken is aan de conjunctuur en twee derde vooral te maken heeft met de inspanningen van het Team Werk.

17.1.2 Aansturing ambtelijke organisatie

De ISD Zuidwest-Friesland wordt aangestuurd door het DB, waarin vanuit elke

gemeente een wethouder is vertegenwoordigd en ook de directeur participeert. De ISD fungeert daarbij niet als 'opdrachtnemer', maar als 'eigen sociale dienst'. Dit houdt in dat er geen contractuele relatie is tussen de gemeenten enerzijds en de ISD anderzijds. Het DB komt maandelijks bijeen en is gemandateerd door de raden om gezamenlijk besluiten te nemen. De begroting van de ISD stelt de ISD zelf op en is daarmee géén optelsom van de wensen van de zes gemeenten afzonderlijk.

De ISD is een bundeling van de afdelingen Werk en Inkomen en Zorg van de zes participerende gemeenten. Door de fusie hebben consulenten een ander bestand aan cliënten toegewezen gekregen. Dit heeft in het begin tot overgangsproblemen geleid omdat zij bij de gemeente vooral generalisten waren en nu (ook) specialismen moeten ontwikkelen. Bovendien zijn zij hun 'eigen' bestand aan cliënten kwijt, wat het zicht op de doelgroep verminderde.

17.1.3 Aansturing re-integratiebureaus in casu Team Werk

Zoals hiervoor aangegeven, maakt de ISD Zuidwest-Friesland momenteel geen gebruik van RIB's. In de oude situatie, waarin dit wel het geval was, vonden de afzonderlijke gemeenten het lastig om de RIB's goed aan te sturen. In contracten worden uiteraard doelstellingen geformuleerd en de afrekening geschiedt op basis van geleverde prestaties en behaalde resultaten, maar naar het gevoel van de gemeenten bood dit te weinig flexibiliteit en 'directe regiemogelijkheden'. Aangegeven wordt dat men het gevoel had dat 'cliënten een jaar niet in beeld waren'.

Op dit moment fungeert het Team Werk als het eigen RIB. In het Team Werk wordt samengewerkt met eigen mensen en op contractbasis aangestelde zzp'ers. Deze zzp'ers krijgen geen individuele targets, maar zij richten zich op de organisatiebrede targets. Deze keuze is ook bepaald doordat de resultaten per persoon sterk afhankelijk zijn van het bestand dat wordt toegekend en van de activiteiten waar op wordt gericht (uitstroom, activering, scholing anderszins). De groepstarget is zoals gesteld een bestandsdaling tot minder dan één procent van het inwonertal van de zes gemeenten. Hoewel de externe krachten geen eigen target hebben, houden zij voor zichzelf en als verantwoording aan de ISD wel de resultaten van hun inspanningen bij.

De ISD geeft aan dat de externe contacten van de zzp'ers en hun profiel bijdragen aan het succes van het re-integratiebeleid. De zzp'ers werken niet alleen voor andere gemeenten en kunnen daar 'in de keuken kijken', maar zij werken soms ook voor bijvoorbeeld UWV. De ISD vindt deze relatie waardevol en bevordert dit ook.

17.1.4 Verantwoording over re-integratieinspanningen

De belangrijkste verantwoordingsdocumenten voor de raden zijn de jaarrekening en de overzichten die per kwartaal worden toegezonden. Verder wordt in de jaarlijkse begroting ook teruggeblikt op de behaalde resultaten. In

aanvulling op deze reguliere verantwoording, geeft de ISD ook antwoord op door raadsleden gestelde vragen.

17.2 Beoordeling van beleidsinformatie

De praktijk van sturing en verantwoording wordt als volgt beoordeeld op basis van door de gesprekspartners aangedragen criteria.

Eigen oordeel

De actoren die zijn geïnterviewd, geven aan dat de informatievoorziening de laatste jaren sterk is verbeterd.

Actor	Oordeel
College, wethouder	De wethouder is tevreden over de informatie die hij ontvangt van de ISD over de re-integratie-inspanningen. Aangegeven wordt dat de informatievoorziening momenteel ook beter is dan in de oude situatie waarin de gemeente zelfstandig vormgaf aan het re-integratiebeleid. Verder dragen ook het dualisme en een kritische raad bij aan de verbeterde informatievoorziening. Hij geeft bovendien aan dat het DB, waarin wethouders uit zes gemeenten participeren, bijdraagt aan leereffecten en het vergroten van het inzicht in de materie.
Ambtelijke organisatie	Zowel de interne rapportages als de beraps voor het DB zijn inmiddels uitgegroeid tot volwaardige sturings- en verantwoordingsrapportages. De ISD is nog wel bezig deze nader te verfijnen en bijvoorbeeld nog beter grip te krijgen op de effectiviteit van de inspanningen.
Ingezette zzp'er	Bij de start van de ISD was de informatievoorziening relatief gebrekkig, met name wat betreft het zicht op het cliëntenbestand en inzichten welke instrumenten voor welke doelgroepen het meeste effect hebben. De bestandsinformatie is nu behoorlijk actueel, al moet daar continu aan worden getrokken.

17.3 Succesfactoren en best practices

De gesprekspartners noemen de volgende succesfactoren en best practices:

- Door de grotere schaal van werken zijn er meer mogelijkheden om de organisatie te professionaliseren, wat ook blijkt in meer mogelijkheden voor specialisatie en aandacht voor sturings- en verantwoordingsrapportages.

- Het frequent toesturen van relevante gegevens over het cliëntenbestand en de resultaten van het re-integratiebeleid aan de gemeenten, die in de meeste gevallen ook door het college aan de raad worden aangeboden, voorzien in een (grote) behoefte.
- Ook de jaarlijkse informatiebijeenkomst voor de raden werkt goed en hetzelfde geldt voor de mogelijkheid die de raden hebben om iemand van

de ISD direct toelichting te laten geven in de raad.

- Het vergelijken van de resultaten tussen gemeenten (of het nu het onderlinge verband is van de zes ISD-gemeenten of het perspectief van alle Friese gemeenten) blijkt ook als nuttig te worden ervaren.

***

BIJLAGE I

Overzicht gesprekspartners

Gemeente Ede
- Cees van Oostrum (hoofd Werk, Inkomen en Zorg).
- René Lugtenberg (adviseur financiën en bedrijfsvoering).
- Roel Kremers (portefeuillehouder).
- Elly Derks (RIB Serin).
- Gerrie Ligtelijn (voorzitter cliëntenraad).
- Maarten Jan Kettman (raadslid PvdA).

Gemeente Hoorn
- Wim van Hilten (raadslid VVD).
- Sumer Chaban (beleidsmedewerker afdeling Werk en Bijstand).
- Marjolein Knip (unitmanager RIB SagEnn).
- Mirjam Haemels (bureauhoofd afdeling Werk en Bijstand).

Gemeente Houten
- Mireille van Donselaar (beleidsmedewerker Sociale Zaken).
- Erna Houthuijzen (beleidsmedewerker Sociale Zaken).
- Wouter de Jong (portefeuillehouder).
- Jocko Rensen (raadslid PvdA).

Gemeente Nijmegen
- Lucile Braam (beleidsadviseur Werk en Inkomen, directie Inwoners).
- Antoon de Bekker (stafmedewerker afdeling Werk en Inkomen, directie Inwoners).
- Paul Depla (portefeuillehouder).
- Misjel Spruit (raadslid GroenLinks).

Gemeente Roosendaal
- Harry Smits (hoofd Werk en Inkomen).
- Jan Pelle (portefeuillehouder).
- Gerrit van Romunde (senior beleidsadviseur Werk en Inkomen).
- Gehele cliëntenraad.
- Miranda van Lanen (raadslid Roosendaalse Lijst).
- Jan Peeters (raadslid GroenLinks).

Gemeente Utrecht
- Frans van Huystee (afdelingshoofd Planning & Control).
- Ton Hegeman (medewerker afdeling Planning & Control).
- Eveline Schell (raadslid VVD).
- Caroline Koning (projectleider RIB Calder).

- Angelina de Beer (senior beleidsmedewerker afdeling Sociale Zaken).
- Marka Spit (portefeuillehouder).

ISD De Rijnstreek
- Jos Schild (directeur ISD).
- Ine Barentsen (operationeel manager).
- Kees Schutter (controller).

ISD Bollenstreek:
- Gerrit Kleijheeg (voorzitter Algemeen Bestuur).
- Frans Siemer (directeur ISD).
- Freek Seiffers (controller).
- Rita van der Wal (projectleider Bureau WERK!).

ISD Zuidwest-Friesland:
- Jelle Wesselius (portefeuillehouder gemeente Lemsterland).
- Klaas Ybema (stafmedewerker ISD).
- Sjoerd Osinga (directeur ISD).
- Peter van Aalsum (extern ingehuurde uitvoerder Team Werk).

Colofon

Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
info@rwi.nl
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving omslag: Smidswater
strategie > concept > design, Den Haag

ISBN 978-90-8766-019-2

Januari 2008