

Prestatiesturing in de WSW

een onderzoek naar de relatie tussen prestatiesturing door gemeenten en het geconceptualiseerd effect van de uitvoering

Gramsbergen, 18 mei 2009

Prestatiessturing in de WSW

een onderzoek naar de relatie tussen prestatie­sturing door gemeenten en het geconceptualiseerd effect van de uitvoering

Faculteit Management en Bestuur (MB)

Afstudeerbegeleiders:

dr. D.B.D. Bannink

dr. J.S. Svensson

Student:

L.M. Willering

studentnummer:

9114688

Gramsbergen, 18 mei 2009

Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	6
1 HISTORISCHE CONTEXT EN PROBLEEMORIËNTATIE	11
1.1 INLEIDING.....	11
1.2 ONTWIKKELING VAN DE SOCIALE WERKVOORZIENING	11
1.3 RELATIE RIJK – GEMEENTEN	16
1.4 RELATIE GEMEENTEN – UITVOERINGSORGANISATIES	17
1.5 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	18
1.6 ONDERWERPKEUZE	21
1.7 BRONNEN VOOR ONDERZOEK	22
1.8 BEPERKING VAN HET ONDERZOEK	22
2 THEORETISCH KADER	24
2.1 INLEIDING.....	24
2.2 WAT WORDT VERSTAAN ONDER MANAGEN VAN PRESTATIES?	24
2.3 METEN, INBEDDEN EN GEBRUIK VAN PRESTATIES.....	26
2.4 TYPEN VAN ACTOREN	27
2.5 PERFORMANCE ADMINISTRATION (ADMINISTRATIE VAN PRESTATIES).....	32
2.6 MANAGEMENT OF PERFORMANCES (MANAGEMENT VAN PRESTATIES)	35
2.7 PRESTATIEMANAGEMENT	39
2.8 PRESTATIE GOVERNANCE	42
2.9 CONCLUSIE OP BASIS VAN THEORIE EN LITERATUURVERKENNING.....	46
3 ONDERZOEKSOPZET EN CASUSANALYSE	49
3.1 INLEIDING.....	49
3.2 HYPOTHESE	49
3.3 PROBLEEMSTELLING.....	50
3.4 ONDERZOEKSVRAGEN	50
3.5 VASTLEGGEN VAN DE WAARNEMING.....	51
3.6 ANALYSE VAN HET PRESTATIEMECHANISME EN HET GECONCEPTUALISEERD EFFECT	53
3.7 ALMELO, TWENTERAND, HELLENDOORN, RIJSSEN-HOLTEN, WIERDEN, TUBBERGEN – GR SOWECO.....	55
3.8 DALFSEN, RAALTE, ZWOLLE, ZWARTEWATERLAND, HATTEM - GR WEZO	60
3.9 HENGELO, BORNE EN HOF VAN TWENTE – GR SWB-MT	65
3.10 KAMPEN, DRONTEN - IMPACT.....	68
3.11 AALTEN, BERKELLAND, HAAKSBERGEN, OOST-GELRE EN WINTERSWIJK – GR HAMELAND	72
3.12 HARDENBERG, OMMEN - LARCOM.....	75
3.13 DEVENTER, OLST-WIJHE – GR SALLCON	80

3.14	OLDENZAAL, DINKELLAND EN LOSSER – TOP CRAFT	84
3.15	DE WOLDEN, MEPEL, STAPHORST, WESTERVELD – GR REESTMOND.....	88
3.16	STEENWIJKERLAND – NOORDWEST GROEP	90
4	BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	94
4.1	INLEIDING.....	94
4.2	BEANTWOORDING VAN DE EERSTE ONDERZOEKSVRAAG.....	94
4.3	BEANTWOORDING VAN DE TWEEDE ONDERZOEKSVRAAG	95
4.4	BEANTWOORDING VAN DE DERDE ONDERZOEKSVRAAG.....	96
5	ANTWOORD OP DE PROBLEEMSTELLING EN CONCLUSIES.....	99
5.1	INLEIDING.....	99
5.2	MOGELIJKE VERKLARINGEN VOOR HET VERBAND	100
5.3	VERANDERING IN IMPLEMENTATIE VAN BELEID	101
5.4	VERTALING NAAR DE UITVOERING VAN DE WSW	102
	LITERATUURLIJST	104
	LIJST VAN AFKORTINGEN.....	106

Voorwoord

Toen ik mij oriënteerde op een geschikte afstudeeropdracht werd in Hardenberg het reorganisatieproces rondom Larcom afgrond. In gesprekken met verschillende personen binnen de gemeente kwam voor mij duidelijk naar voren dat de sociale werkvoorziening een multidisciplinair beleidsveld is waarin verscheidene actoren participeren. De verschillende invalshoeken vanuit bestuur, politiek en management vormden voor mij inspirerende elementen om hier een onderzoek naar te doen. Daarnaast was ik geïnteresseerd in de sociale component die onlosmakelijk met de sociale werkvoorziening samenhangt. Het geheel van gemeentelijke taken, de zorgplicht die van gemeenten wordt gevraagd en de mogelijke spanningsvelden die dat met zich mee kan brengen, maakte het voor mij een aantrekkelijk onderwerp om me verder in te verdiepen.

Door de opleiding en de afstudeeropdracht heb ik inzicht gekregen in de wetenschappelijke beginselen en methoden van wetenschappelijk onderzoek. Het zijn vaardigheden die me in het dagelijks werk iedere dag opnieuw helpen om dingen te duiden, te analyseren en te beschouwen. In die zin heeft de opleiding een bijdrage gehad in mijn persoonlijke ontwikkeling.

Vanaf deze plaats wil ik de gemeente Hardenberg bedanken voor de mogelijkheid om de opleiding af te ronden. Hoewel de periode van de deeltijdopleiding reeds was verstreken is in goed overleg toch tijd gevonden om het af te ronden.

Naast de docenten van de deeltijdopleiding wil ik vooral de afstudeerbegeleiders Duco Bannink en Jörgen Svensson bedanken voor hun positief kritische houding, ondersteuning en begrip.

Bovenal wil ik Jante bedanken voor de steun gedurende de opleiding en voor haar vasthoudendheid om de opleiding te voltooien. Zonder haar was het niet gelukt.

Maarten Willering

Gramsbergen, 18 mei 2009

Samenvatting

Wat ooit begon als particulier initiatief vanuit het oogpunt van liefdadigheid en sociale betrokkenheid, is vandaag de dag uitgegroeid tot een breed arbeidsreïntegratie-instrument voor mensen met een fysieke of psychische handicap. In de loop van de tijd zijn naast de technische en administratieve aspecten rondom de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de sociale doelstellingen en prestaties binnen de wet een grotere rol gaan spelen. Gemeenten worden voor een kostendekkende uitvoering van de WSW gedwongen de vinger aan de pols te houden en afspraken te maken met uitvoeringsinstanties en andere partners in de keten van werk en inkomen.

Per 1 januari 2008 is de nieuwe WSW van kracht geworden. Aanpassing van de wet was in de eerste plaats noodzakelijk door de veranderende wet- en regelgeving op het beleidsterrein van arbeidsmarkt en reïntegratiebeleid, en in het verlengde daarvan, de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten. In het beleidsveld is sprake van een verdergaande decentralisering van verantwoordelijkheden op het terrein van werk en inkomen. Ten tweede blijkt dat een veel groter deel van de WSW geïndiceerden dan vermoed werd, een positief advies begeleid werken heeft gekregen, maar dat dit nog onvoldoende wordt gerealiseerd. Als derde onderdeel binnen de nieuwe wet legt de wetgever de nadruk op het betrekken van reguliere werkgevers in de uitvoering van de WSW.

Het doel van het onderzoek is te komen tot een beter begrip van het verband tussen prestatiesturing en prestaties in de WSW. De vernieuwing van de WSW heeft gevolgen voor gemeenten. Zij worden geconfronteerd met een directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW waarbij de regie in hun handen komt te liggen. In dit onderzoek wordt gekeken naar de relaties tussen gemeenten en sociale werkvoorzieningsbedrijven (SW-bedrijven).

Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur en beleidsstukken. Voor de probleemoriëntatie is gebruik gemaakt van literatuur van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de brancheorganisatie voor de WSW Cedris. Daarnaast zijn kamerstukken uit diverse perioden geraadpleegd om de ontwikkeling van de WSW te onderzoeken. De wettekst van de WSW en memories van toelichting zijn een belangrijke bron geweest voor het onderzoek.

Voor het theoretisch kader is gebruik gemaakt van het boek *Managing performance – international comparisons* van Bouckaert en Halligan (2008). Zij schetsen hierin diverse ontwikkelingsstadia van prestatiemechanismen in de publieke sector. Daarnaast is gebruik gemaakt van *Implementing public policy* van Hill en Hupe (2006) waarin diverse varianten van implementatie van overheidsbeleid aan de orde komen die tevens op de uitvoering van de WSW van toepassing zijn.

In de ontwikkeling van de publieke sector van de laatste 15 jaar spelen marktwerking en prestatie management een steeds belangrijkere rol. De marktwerking is in de jaren tachtig onder invloed van nieuw public management het meest uitgekristalliseerd.

Prestatie management is niet alleen gebaseerd op resultaten zoals de marktsector die definieert in termen van winst. Bij de publieke overheid spelen naast dit enge begrip van prestaties ook andere, minder eenvoudig te duiden begrippen die bijdragen aan prestaties: zorgen voor een veilige leefomgeving, democratische beginselen in acht nemen, oog hebben voor sociaal zwakkeren en herverdelen van welvaart. Het zijn begrippen die in de marktsector minder duidelijk op het netvlies staan. Ze vormen samen met de efficiency een maatstaf voor het overheidspresteren als geheel. Beoordelingsmechanismen die zijn gebaseerd op de marktwerking zijn daarom maar ten dele geschikt om overheidspresteren te beoordelen.

Bouckaert en Halligan maken in de ontwikkeling van de publieke sector een volgende stap waar het gaat om prestatie management. Zij achten het niet mogelijk om management in de publieke sector te beschouwen zonder rekening te houden met het streven naar resultaten en het meten van prestaties. Om een analyse uit te kunnen voeren naar de diverse combinaties van prestaties en management is een kader ontwikkeld op basis van vier ideaaltypen waarin steeds in verdergaande vorm, prestaties vast worden gelegd. Dit kader maakt het mogelijk om de ontwikkeling op het gebied van prestatie management inzichtelijk te maken en vergelijkingen te maken met andere sectoren of beleidsvelden. Deze vier ideaaltypen zijn:

- administratie van prestaties
- management van prestaties
- prestatie management
- prestatie governance

Ieder hiervoor genoemd ideaaltype kan worden beschreven aan de hand van drie gerelateerde activiteiten die ieder op zich weer hun specifieke kenmerken hebben :

- het meten van prestaties
- inbedden van prestatiegerelateerde gegevens en informatie in procedures en beleidscyclus
- gebruik van prestatiegebaseerde gegevens en beleidsinformatie in de beleidspraktijk voor het toedelen van middelen, verantwoordelijkheden en organisatie van de verantwoording

Bouckaert en Halligan onderscheiden bij het vaststellen van prestaties twee dimensies. Ten eerste hanteren zij het begrip *span of performance*¹. In dit onderzoek wordt het aangeduid met omvang van de prestatie. Het biedt een analytisch kader wat de keten van input, activiteit, output, outcome en vertrouwen in kwantitatieve of kwalitatieve termen beschrijft. Naast de dimensie over de omvang van prestaties definiëren Bouckaert en Halligan de *depth of performance* als dimensie om de prestaties te

¹ Bouckaert en Halligan 2008: p. 15

duiden². In dit onderzoek wordt dit verder aangeduid als niveau van de prestatie. Het hanteert een variëteit op een micro, meso en macro niveau. De dimensie beschrijft de verschillende niveaus van verbondenheid en interactie met andere organisaties of beleidsvelden. Meer samenwerking en interactie met andere organisaties betekent een betere prestatie in deze dimensie.

Het model van Bouckaert en Halligan beschrijft enerzijds het prestatiemechanisme en anderzijds de conceptuele prestaties. In dit onderzoek wordt de relatie onderzocht tussen het gehanteerde prestatiemechanisme en het geconceptualiseerd effect. De veronderstelling is dat een sturingsmechanisme in de relatie gemeente – uitvoeringsbedrijf, wat kenmerken bevat van het systeem van performance governance, leidt tot een omvangrijker maar tegelijkertijd meer algemeen geconceptualiseerd effect. Naarmate het gehanteerde sturingsmechanisme meer kenmerken van performance administration bevat, is de veronderstelling dat het geconceptualiseerd effect weliswaar specifiek is, maar tevens minder omvattend zal zijn. Centraal in het onderzoek staat de relatie tussen kenmerken van het gehanteerde sturingsmodel en het geconceptualiseerd effect. Het onderzoek moet een antwoord geven op de volgende probleemstelling:

Is er een verband tussen enerzijds de kenmerken van het gehanteerde prestatiemechanisme in de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsinstanties en het geconceptualiseerd effect in de uitvoering van de WSW anderzijds?

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welk prestatiemechanismen in de relatie gemeente – uitvoeringsinstanties kunnen worden onderscheiden?
- Welk geconceptualiseerd effect blijkt uit de gemeentelijke beleidsdocumenten, verordeningen en prestatieovereenkomsten in de uitvoering van de WSW?
- Bestaat er een relatie tussen het geconceptualiseerd effect en kenmerken van gehanteerde prestatiemechanisme?

Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van verordeningen van gemeenten, beleids- en visiedocumenten over de WSW en bestaande prestatieovereenkomsten voor zover die tussen gemeenten en uitvoeringsbedrijven overeen zijn gekomen.

Zoals al eerder aangegeven wordt het geconceptualiseerd effect vastgesteld door de omvang en het niveau van de prestatie te bezien. Hier zal het vooral gaan om de inhoud van de prestatiecontracten en visiedocumenten (wat wil men bereiken, wat moet het resultaat zijn).

Uit de analyse van de gemeenten in Overijssel is gebleken dat 2008 voor een aantal een eerste stap is geweest naar intensievere relaties met de uitvoeringsbedrijven. Enerzijds wordt die intensievere relatie afgedwongen door de modernisering van de WSW waardoor meer sturing van de gemeenten

² Bouckaert en Halligan 2008: p. 18

wordt gevraagd (Steenwijkerland). Anderzijds zijn uitvoeringsproblemen met als gevolg tekorten in de bedrijfsvoering aanleiding geweest om de relaties te intensiveren (bijvoorbeeld Hardenberg / Ommen).

Er bestaan aanzienlijke verschillen onder de gemeenten ten aanzien van het type prestatiemechanisme. De gemeenten die samen werken in de gemeenschappelijke gegeling (GR) Hameland, hanteren bijvoorbeeld de Single Information, Single Audit (Sisa) kengetallen van het ministerie als meetlat voor de prestatie. Andere gemeenten zoals de samenwerkende gemeenten uit de GR Wezo, hebben naast de standaard Sisa indicatoren een eigen monitor opgesteld waarin een scala aan managementinformatie op verschillende gebieden wordt bijgehouden.

Ten aanzien van de inbedding bestaat de indruk dat die nog maar in het beginstadium is van ontwikkeling. Alleen de gemeenten van de GR Reestmond expliciteren de inbedding van prestaties in een Plan-Do-Check-Act cyclus (PDCA). De overige gemeenten beschrijven een cyclus impliciet of gaan er niet op in.

Inzake het gebruik van prestaties, wat direct verband houdt met de toedeling van middelen op basis van prestatie, kan gezegd worden dat dit nauwelijks aanwezig is. Een aantal gemeenten geeft aan de subsidie voor de uitvoering van de WSW bij voorbaat in zijn geheel over te maken aan de GR of het uitvoeringsbedrijf, zonder daarbij criteria aan te leggen. Met name Hardenberg en Ommen vormen hierop een uitzondering. Zij formuleren in de prestatieovereenkomst ook een aantal sancties die gelden als het uitvoeringsbedrijf onvoldoende presteert. Daarnaast hebben deze twee gemeenten in een pilot WSW, een twintigtal standaard eenheden arbeidsplaatsen (SE's) in de markt aanbesteed. Hierdoor laten zij zien dat zij niet zondermeer één vaste relatie met één uitvoeringsbedrijf noodzakelijk achten.

Ook op het gebied van relaties tussen actoren zijn grote verschillen te constateren tussen de gemeenten. In een aantal gevallen lijken gemeenten en uitvoeringsorganisatie nog nauwelijks met elkaar in contact te staan of bestaat er zelfs een zekere mate van wantrouwen tussen gemeente en uitvoeringsbedrijf (bijvoorbeeld de gemeente Steenwijkerland). In andere gevallen wordt het moderniseringsproces juist gezamenlijk opgepakt waarbij gemeenteraden, colleges, uitvoeringsbedrijven en het reguliere bedrijfsleven worden betrokken in de ontwikkeling van de WSW op lokaal niveau. Er bestaat de indruk dat de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsbedrijven een meer zakelijk karakter krijgt en er een verhouding ontstaat van opdrachtnemer en opdrachtgever.

De meeste gemeenten verwoorden het geconceptualiseerd effect in een beleidsvisie en de prestatieovereenkomst. De omvang van het geconceptualiseerd effect wordt veelal gedefinieerd in termen van output. Het gaat dan met name over prestaties omtrent de verdeling naar werksoort binnen de uitvoering – het percentage of aantal WSW-ers die beschut werken, begeleid werken en die gedetacheerd zijn – en cijfers met betrekking tot uitstroom uit de WSW. Een aantal gemeenten zoals van de GR WOT, Wezo en Vechtdal benoemt naast output ook outcome of beoogde effecten die de

uitvoering van de WSW teweeg moeten brengen. Participatie van SW-geïndiceerden en de beschouwing door het reguliere bedrijfsleven van de WSW als bron van arbeidskrachten zijn daarvoorbeelden van.

Uit de analyse blijkt een verband te bestaan tussen kenmerken van de gehanteerde prestatiesturing en het geconceptualiseerd effect. De bevindingen komen voor het grootste deel overeen met de hypothese zoals die aan het begin van het onderzoek is gehanteerd.

De veronderstelling was dat een prestatiemechanisme in de relatie gemeente – uitvoeringsbedrijf, wat kenmerken bevat van het systeem van performance governance, leidt tot een breder en tegelijkertijd meer algemeen geconceptualiseerd effect. Naarmate het gehanteerde sturingsmechanisme minder kenmerken van de performance governance, en meer van performance administration bevat, was de veronderstelling dat het geconceptualiseerd effect weliswaar specifieker is maar tevens minder omvattend zou zijn.

Deze veronderstelling houdt na analyse van de gemeenten in Overijssel stand. Op de gemeenten van de GR Hameland na, correspondeert het gevonden verband met de hypothese.

1 Historische context en probleemoriëntatie

1.1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk wordt de geschiedenis van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) geschetst. Wat ooit begon als particulier initiatief vanuit het oogpunt van liefdadigheid en sociale betrokkenheid, is vandaag de dag uitgegroeid tot een breed arbeidsreïntegratie-instrument voor mensen met een fysieke of psychische handicap. In de loop van de tijd zijn naast de technische en administratieve aspecten rondom de uitvoering van de WSW, de sociale doelstellingen en prestaties binnen de wet een grotere rol gaan spelen. De keuze voor budgetfinanciering en toegenomen aandacht voor cliëntenparticipatie zijn hier voorbeelden van. De financiële ruimte voor de uitvoering van de WSW is voor gemeenten beperkter geworden. Daarbij is een ontwikkeling doorgemaakt van een openeinderegeling met vrijwel onbeperkt budget, naar een vorm van budgetfinanciering met aanvullende doelen op het gebied van ontwikkeling van WSW medewerkers. Deze combinatie van verbreding van doelen en beperking van het uitvoeringsbudget hebben ertoe geleid dat de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsinstanties is veranderd. Gemeenten worden voor een kostendekkende uitvoering van de WSW gedwongen de vinger aan de pols te houden en afspraken te maken met uitvoeringsinstanties. Hoe zich dat heeft ontwikkeld en wat dat heeft betekend op het gebied van prestatiesturing in de WSW wordt in dit eerste hoofdstuk uiteengezet.

1.2 Ontwikkeling van de sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening kent in Nederland een lange geschiedenis. Voor de Tweede Wereldoorlog zijn er reeds particuliere initiatieven op het gebied van armenzorg en liefdadigheid waarin werklozen en gehandicapten tegen een bescheiden loon een dagbesteding hebben. Ook enkele gemeenten houden zich in deze periode hiermee bezig in de vorm van de gemeentelijke werkverschaffing³. Na de Tweede Wereldoorlog resulteert het in 1950 in de opstelling van een GSW-regeling, de gemeentelijke sociale werkvoorziening voor handarbeiders. Op grond hiervan is het mogelijk om gehandicapten, waaronder gewonde oorlogsslachtoffers, onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke diensten van sociale zaken, op zogenaamde buitenprojecten te plaatsen. Vanaf 1962 wordt de GSW-regeling ook opengesteld voor mensen met een zware lichamelijke handicap en geestelijk gehandicapten. Nog later werd de GSW-regeling toegankelijk voor psychische patiënten.

De WSW is in 1969 tot stand gekomen als een vervanging van twee ministeriële regelingen, de Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Handarbeiders (GSW-regeling) en de Sociale Werkvoorziening voor Hoofdarbeiders (SWH-regeling). De WSW behelst een systeem van een aantal vaste rijksvergoedingen in uitgavenposten⁴. Hierbij geldt als hoofdbeginsel dat aan de gemeente vergoedingen worden verstrekt als compensatie voor de verminderde arbeidsprestatie van

³ De WSW in beweging, VNG, juni 2006

⁴ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20512, nr. 3, p.5

werknemers, alsmede voor de kosten van bijzondere voorzieningen. Werknemers die gebruik maken van de sociale werkvoorziening zijn in die periode in dienst van de gemeente. De totale rijksvergoeding in de kosten, werd samengesteld uit subsidies vanuit de ministeries van Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken. Het complexe systeem van vergoedingen bood echter te weinig beïnvloedingsmogelijkheden om tot een meer doelmatige uitvoering van de wet te kunnen komen ⁵.

In de periode 1969 – 1982 is er vooral aandacht voor de kostenaspecten van de uitvoering van de sociale werkvoorziening. De regeling heeft een sterk beheersmatig karakter en kent nauwelijks elementen van ontwikkeling en prestatiesturing.

De economische omstandigheden in de jaren tachtig leidden tot een aanpassing van de WSW. In 1982 diende de regering een wetsontwerp in, dat de verhouding tussen de WSW, de werkgelegenheidsontwikkeling elders en de positie van het bedrijfsleven meer in evenwicht diende te brengen. In het licht van beperkte beschikbaarheid van arbeid paste het in de ogen van de regering niet bij de doelstellingen van het beleid dat de sociale werkvoorziening ongelimiteerd en voortdurend zou blijven groeien ⁶. Gezien de destijds onevenredige stijging van de collectieve uitgaven ontkwam ook de sociale werkvoorziening niet aan de noodzaak een bijdrage te leveren aan het beheersen van de kostenontwikkeling.

Voor het beheersen van de uitvoeringskosten van de WSW werd het initiatief tot het aangaan van een dienstbetrekking in het kader van de WSW vanaf die tijd neergelegd bij de aspirant werknemer. Daarnaast werd een volumerestrictie per gemeente ingesteld voor het aantal werknemers dat van de regeling gebruik kon maken.

In de periode 1982 – 1989 worden de loonkosten en VUT uitkeringen die in het kader van de WSW werden gemaakt, vergoed door het Rijk. De exploitatielasten van de sociale werkvoorziening komen voor 80% ten laste van het rijk, voor zover relevant verklaard door de rijksconsulent. De overige 20% van het exploitatiesaldo kwam voor rekening van de gemeente. Gemeenten die voor de uitvoering van de WSW een gemeenschappelijke regeling in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen hadden gevormd, betaalden daarnaast de algemene beheers- en bestuurskosten voor de gemeenschappelijke regeling.

Het volumebeleid stuitte in de Tweede Kamer op weerstand en had tot gevolg dat de motie van de leden Nijhuis en Oomen-Ruijten werd aangenomen waarin de regering werd gevraagd de bestuurlijke verhoudingen en financieringsstructuur nader te onderzoeken. Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.) deed in 1984 onderzoek naar budgetfinanciering en decentralisatie van de WSW. De regering concludeerde op basis van dit onderzoek dat het op dat moment niet mogelijk was om op basis van externe objectieve factoren te komen tot een adequaat verklarings- en verdeelmodel.

⁵ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20512, nr. 3, p.5

⁶ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20512, nr. 3, p 7

Met behulp hiervan zou een beschikbaar rijksbudget kunnen worden verdeeld over gemeenten voor de uitvoering van de WSW. Budgetfinanciering bleek in deze periode niet haalbaar.

Na aanvullend onderzoek door het I.O.O. wordt echter per 1 januari 1989 budgetfinanciering als experiment ingevoerd. De belangrijkste norm op basis waarvan het budget aan gemeenten wordt verstrekt is het werkelijk aantal bezette arbeidsplaatsen van 36 uur, waartoe een jaarlijkse taakstelling per gemeente werd opgesteld. In de memorie van toelichting⁷ vindt tevens een explicitering van de doelen van de WSW plaats in relatie tot de invoering van budgetfinanciering en decentralisatie van de WSW. Hierin wordt expliciet als doel gesteld dat waar mogelijk, de aangeboden arbeid ertoe moet leiden dat degenen die een beroep doen op de voorziening, na verloop van tijd een functie kunnen aanvaarden buiten de sociale werkvoorziening. Het welzijnselement krijgt in deze fase van de uitvoering van de WSW meer aandacht. Het uitgangspunt is dat arbeid kan bijdragen aan ontplooiing en de maatschappelijke status van de werknemer. Aan doorstromingskansen naar een plek buiten de WSW wordt specifiek aandacht besteed.

Naast beheersmatige aspecten van de WSW ontstaat in de helft van de jaren tachtig, ook meer aandacht voor het welzijn van de WSW medewerker en de groei naar een werkplek buiten de WSW voor degenen die daartoe mogelijkheden hebben. Op pagina 49 van de Memorie van Toelichting uit 1987 komt het spanningsveld naar voren dat vanaf dat moment de uitvoering van de WSW beheerst. Naar oordeel van de VNG mag de sociale doelstelling niet ondergeschikt worden gemaakt aan de kostenbeheersing. De minister spreekt liever van nevenschikking in dit verband. Volgens de regering is binnen het beschikbaar gestelde budget genoeg ruimte om de doelstellingen te realiseren. De doelstelling van de WSW staat in de ogen van de regering niet ter discussie.

In de loop der jaren is de wet in verband met de stijgende lasten van de WSW op een aantal onderdelen gewijzigd. Dat leidde tot de vaststelling van de nWSW in 1998. Hierin werd voortgeborduurd op de ingezette lijn van budgetfinanciering. Feitelijk werd daarmee de overgang gemaakt van een bijdrage in de kosten naar een subsidie, gekoppeld aan een resultaatverplichting. Hierdoor ontstond ruimte om gedetailleerde organisatievoorschriften ten aanzien van gemeenten in te trekken. Een belangrijke reden om te komen tot een herziening van de WSW was de ontwikkeling en gewenste samenhang met andere werkgelegenheidsinstrumenten voor personen met een handicap en arbeidsmarktinstrumenten, zoals de banenpools en JWG.

Belangrijke wijzigingen die in de nieuwe WSW werden doorgevoerd waren onder andere een nieuwe, beperkende omschrijving van de doelgroep en een nieuwe wijze van indicering van kandidaat-werknemers, een verdere normalisering van de arbeidsverhouding en de medezeggenschap van werknemers die een dienstbetrekking in het kader van deze wet hadden, een nieuwe invulling van de

⁷ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20512, nr. 3

bekostiging van gemeenten en een herschikking van de bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten ⁸.

In de nieuwe wet werd een overgang gemaakt naar het burgerlijk recht op het gebied van de arbeidsbetrekking. Dit was voorheen ook al mogelijk maar in veel gevallen hadden de werknemers een ambtenarenstatus. Daarnaast werd de financiering verder gepreciseerd waarbij een subsidie werd bepaald op basis van de ernst van de handicap van de werknemer. De rijkssubsidie werd berekend op basis van gegevens van twee jaar eerder. Dit werkte het ongewenste effect in de hand dat sommige SW-bedrijven door deze manier van toekenning werden gestimuleerd om te groeien waardoor in latere jaren een groter deel van het rijksbudget kon worden ontvangen. Op hoofdlijnen kan worden aangenomen dat het verdeelmodel een toename van de doelmatigheid teweeg bracht: het aantal SW-werknemers groeide terwijl het bedrag van de rijksvergoeding door een aantal bezuinigingen achterbleef bij de loonontwikkeling. In afwijking van het tot dan toe gevoerde beleid, dat vooral een actief uitstroombesluit door SW-bedrijven poogde te realiseren, richtte het beleid zich nu met name op de werknemer.

In de voorbereiding naar de wetwijziging van 1 januari 2008 speelden in de WSW een aantal ontwikkelingen. De doelgroep en doelstelling van de wet werden met de wijziging van de laatste WSW niet gewijzigd. Het betrof vooral een verdere uitwerking van eerder ingenomen uitgangspunten en bevat pogingen om onwenselijkheden uit vorige periodes als gevolg van de wet, te repareren. De wetgever wilde de WSW openstellen voor een specifieke groep mensen die geen andere mogelijkheden heeft tot de arbeidsmarkt toe te treden. De indicatiestelling werd per 1 januari 2005 door het CWI gedaan. Doel onder meer daarvan was om een meer onafhankelijke en uniforme uitvoering van de indicatiestelling te komen. De wet beoogde waar mogelijk de capaciteiten en mogelijkheden van de geïndiceerde te bevorderen. Er werd meer aandacht geschonken aan de individuele werknemer dan aan de SW-bedrijven. Er bestonden volgens de wetgever een aantal redenen om de WSW aan te passen ⁹:

- ten eerste is sprake van veranderende wet- en regelgeving op het beleidsterrein van arbeidsmarkt en reïntegratiebeleid, en in het verlengde daarvan, de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten. In het beleidsveld is sprake van een verdergaande decentralisering van verantwoordelijkheden op het terrein van werk en inkomen. De wetgever stelt vast dat de WSW, door gewijzigde financieringssystematieken in andere regelingen, voor gemeenten in sommige opzichten aantrekkelijk is geworden om moeilijk te reïntegreren bijstandsgerechtigde cliënten te plaatsen. Hierdoor ontstaat in een aantal gevallen een oneigenlijke druk op de instroom in de WSW,

⁸ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24787, nr. 3

⁹ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30673, nr. 3

- ten tweede blijkt dat een veel groter deel van de WSW geïndiceerden dan vermoed werd, een positief advies begeleid werken heeft gekregen. Dat houdt in dat deze werknemers onder bepaalde omstandigheden en met de juiste begeleiding en loonkostensubsidie, bij een reguliere werkgever geplaatst zouden kunnen worden. Het aantal werknemers dat daadwerkelijk wordt geplaatst blijft sterk achter bij de verwachting,

Als oorzaken voor het verminderd halen van de doelstellingen worden door partijen in het beleidsveld aangegeven:

- de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW en de beperkte instrumenten die gemeenten kunnen hanteren om de beleidsuitvoering te sturen,
- (het ontbreken van) mogelijkheden die WSW geïndiceerden zelf hebben om sturing te geven aan het realiseren van een passende WSW-arbeidsplaats,
- (het in onvoldoende mate tonen van) bereidheid van werkgevers om arbeidsplaatsen voor WSW geïndiceerden beschikbaar te stellen.

De wetgever neemt in de herziene wet op het gebied van sturingsmogelijkheden door gemeenten een aantal maatregelen:

- de gemeentelijke verantwoordelijkheid wordt versterkt door de subsidie rechtstreeks aan gemeenten toe te kennen in plaats van aan de gemeenschappelijke regeling of werkvoorzieningschap. Verder wordt vastgelegd dat een aantal taken die met de uitvoering van de WSW samenhangen zoals het wachtlijstbeheer, verzorgen van een aanvraag bij CWI en het bekostigen van begeleidt werkplaatsen, behoren tot het publieke domein van gemeente of het WGR verband. Het principe van Single Information, Single Audit (SiSa) wordt ingevoerd als verantwoordingsinstrument ten aanzien van de WSW. De manier waarop gemeenten de uitvoering regelen wordt min of meer over gelaten aan de gemeenten zelf. Er ontstaan door de wetswijziging diverse varianten waarop de uitvoering kan plaatsvinden. Dit schept de mogelijkheid voor gemeenten om de soms ingesleten beleidspraktijk te herzien. De wetgever geeft duidelijk aan dat het doel van de WSW ligt bij de werknemers en niet bij het instandhouden van een bestaande georganiseerde infrastructuur,
- de wetgever legt nadruk op het creëren van rechten voor de WSW-geïndiceerden. Zij krijgen recht op tijdige plaatsing. Daarnaast bestaat er een recht op keuze ten aanzien van de begeleidingsorganisatie,

- de SW-geïndiceerde krijgt het recht op een persoonsgebonden budget voor begeleid werken. De gemeenteraad dient in dit kader een verordening vast te stellen waarin dit verder wordt uitgewerkt. Hierdoor beoogt de wetgever een impuls te geven aan het zoeken naar begeleid werken plaatsen.
- ten derde legt de wetgever binnen de nieuwe wet de nadruk op het betrekken van reguliere werkgevers in de uitvoering van de WSW. Werkgevers lopen door voorzieningen in de wet minder financiële risico's als zij een SW-geïndiceerde in dienst nemen. Daarnaast wordt de nadruk gelegd op het verbreden en intensiveren van netwerken tussen gemeenten en bedrijven. De gedachte is dat door goede contacten er betere kansen ontstaan om werknemers in een reguliere werkplek te plaatsen.

1.3 Relatie rijk – gemeenten

De vernieuwde WSW laat zien dat de wetgever waarde hecht aan een goede weergave en verantwoording van prestaties. Voor de wetgever is daarbij de relatie rijk – gemeente van belang. Nog meer dan in het verleden worden aan de hand van het Single information Single audit (SiSa) model, periodiek een bepaald aantal gegevens gevraagd van gemeenten op basis waarvan de subsidie wordt toegekend voor de uitvoering van de WSW. De doelstelling van SiSa is de verantwoordings- en controlelasten voor medeoverheden, waaronder gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, te verminderen.

In het Sisa verantwoordingsmodel van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn vier indicatoren opgenomen om de taakstelling en de daarbij behorende uitkering voor 2009 per gemeente vast te stellen ¹⁰:

- het totaal aantal geïndiceerde inwoners per gemeente dat een dienstbetrekking dan wel een arbeidsovereenkomst heeft of op de wachtlijst staat en beschikbaar is om een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of artikel 7 van de wet te aanvaarden op 31 december 2007,
- het totaal aantal personen dat is uitgestroomd uit het werknemersbestand in 2007 uitgedrukt in standaardeenheden,
- de totale realisatie in 2007 uitgedrukt in standaardeenheden,
- het aantal gerealiseerde arbeidsjaren in begeleid werken van geïndiceerde inwoners per gemeente in 2007.

¹⁰ Aanleveren verantwoordingsinformatie Wsw over 2007 in 2008, bron: SZW 20-02-2008

1.4 Relatie gemeenten – uitvoeringsorganisaties

De WSW wordt in medebewind uitgevoerd waarbij gemeenten een bepaalde bestuurlijke en organisatorische vrijheid bezitten ten aanzien van de uitvoering van de WSW. In die zin vertoont het een sterke gelijkenis met de uitvoering van de WWB. In de uitvoering van de WSW kan onderscheid worden gemaakt in vier verschillende bestuurlijk-juridische uitvoeringsconstructies :

- een gemeentelijke tak van dienst, vergelijkbaar met een sociale dienst of een dienst bouwen en wonen,
- een gemeenschappelijke regeling, waarbij de activiteiten op het terrein van de sociale werkvoorziening onderdeel zijn van de regeling en dus juridisch ook binnen de publieke organisatie worden uitgevoerd, in een bedrijfssetting,
- een gemeenschappelijke regeling, met daaronder een aparte rechtspersoon, het SW-bedrijf, waarbinnen de activiteiten worden uitgevoerd,
- het inkoopmodel, waarbij op basis van overeenkomst bij een andere gemeente of schap, dan wel een particulier reïntegratiebedrijf, activiteiten worden ingekocht.

De sociale werkvoorziening kent qua regievoering een dubbele handicap. Ten eerste wordt de uitvoering veelal in GR-verband uitgevoerd waardoor de gemeentebesturen op afstand staan van de dagelijkse uitvoering. Ten tweede zijn er vaak grote uitvoeringsorganisaties met een eigen strategie en bedrijfsvoering. Dit gevoegd bij de toch al geringe kennis en belangstelling bij gemeenten, maakt dat gemeenten nauwelijks beleid voeren op de uitvoering van de WSW. Gemeenten kampen daarnaast met een dubbele pettenproblematiek. Zij zijn zowel inkoper als uitvoerder van reïntegratieactiviteiten via het SW-bedrijf.

De wettelijke ontwikkelingen rondom de uitvoering van de WSW vertonen een ontwikkeling waarbij steeds meer een marktgerichte benadering wordt gekozen. De gedachte is dat het instrument van marktwerking een efficiëntere en effectievere uitvoering van de WSW zou kunnen bevorderen. De doelstelling van de wet is in essentie niet veranderd maar in de loop der jaren wel bijgeschaafd. Het was aanvankelijk een breed vangnet voor een grote groep mensen die door een bepaalde handicap een bepaalde afstand hadden tot de arbeidsmarkt. Door het open einde karakter van de regeling en het gebruik ervan, waren stringentere selectiecriteria om van de regeling gebruik te mogen maken noodzakelijk. De wetgever heeft in de loop van de tijd naast de aspecten van financiële beheersbaarheid en uitvoering steeds meer aandacht gegeven aan de sociale aspecten van SW-geïndiceerden. Dit uit zich in de toename aan instrumenten voor de SW-geïndiceerde zelf om de eigen richting binnen het (begeleide) arbeidsproces te bepalen. In die zin is er ook zeker sprake van een ontwikkeling in de tijdsgeschiedenis en veranderende kijk op mensen met een handicap.

De manier van verantwoording en meten van prestaties in de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties is niet zo gereguleerd zoals dat in de relatie tussen rijk en gemeenten het geval is. Het gemeentelijk beleidsveld laat een scala aan ontwikkelingsstadia zien waarin zij een vorm ontwikkelen waarbij men enerzijds de verantwoordingsplicht jegens de rijksoverheid kan nakomen en anderzijds richting de gemeenteraad voldoende, naast financiële ook kwalitatieve en meer sociale prestaties inzichtelijk kan maken. Dit laatste is het gevolg van de trend waarin gemeenten steeds meer zelf verantwoordelijk zijn voor goede prestaties in de uitvoering en daarvan ook de financiële gevolgen ondervinden.

1.5 Doelstelling van het onderzoek

Het beleidsveld van de WSW is een complexe bestuurlijke omgeving. Er zijn meerdere overheden betrokken bij de formulering van beleid en door de dubbele pettenproblematiek worstelen gemeenten met de uitvoering. Het doel van het onderzoek is te komen tot een beter begrip van het verband tussen prestatiebesturing en effecten. De vernieuwing van de WSW heeft gevolgen voor gemeenten. Zij worden geconfronteerd met een directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW waarbij de regie in hun handen komt te liggen. In dit onderzoek wordt gekeken naar de relaties tussen gemeenten en SW-bedrijven.

Het is in dit onderzoek niet de bedoeling om vast te stellen wat de prestaties van gemeenten zijn op basis van het Sisa model en vervolgens te kijken naar de gehanteerde aanpak. Een dergelijk causaal model zou meer onderzoek vragen dan de tijd die ervoor beschikbaar is. Daarnaast doet dit onderzoek geen uitspraak over de prestaties van gemeenten. Gemeenten hebben in veel gevallen onvergelykbare vertrekposities wat een dergelijk onderzoek zou bemoeilijken.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

De geschiedenis van de WSW hangt nauw samen met de maatschappelijke en politieke visie op de positie van mensen met een lichamelijke of verstandelijke handicap in onze maatschappij. Op rijksniveau komt de WSW tot stand waarin deze positie voor een deel gestalte krijgt. Veranderingen in de wetgeving brachten telkens beweging in de sociale, economische en bestuurlijke context van de sociale werkvoorziening.

In de huidige SW-sector gaat jaarlijks een bedrag om van € 2,4 miljard ¹¹. Dat is het jaarlijkse subsidiebedrag dat het Rijk beschikbaar stelt aan de sector om zijn taak uit te voeren. De subsidie per SW-plaats bedraagt op dit moment ruim € 24.000. Het aantal werknemers in de sector is plusminus 98.000. Daarvan werken er ruim 80.000 in de beschutte werkomgeving, zijn er 15.000 gedetacheerd, waarvan 4.000 op individuele basis, en hebben plusminus 2.000 sw-geïndiceerden een baan gevonden bij een reguliere werkgever via begeleid werken ¹².

¹¹ begroting 2009 ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

¹² De WSW in beweging, VNG, juni 2006

Naast de jaarlijkse rijkssubsidie verdient de sector ongeveer 30% van de inkomsten zelf uit economische activiteiten. Van de SW-werknemers komt ongeveer 25% uit het gemeentelijke domein (WWB, ex-ID en WIW). De overige personen stromen na indicatie in vanuit UWV, Wajong, WW of stromen in zonder specifieke uitkeringsachtergrond¹³. Gezien de dynamiek in de WSW in de laatste jaren en de grote implicaties die de veranderingen hebben op het gemeentelijk beleid, is het een maatschappelijk relevant en interessant onderzoeksonderwerp.

1.5.2 Bestuurlijke relevantie

Vanaf 1989, waarin de budgetfinanciering werd ingevoerd, legden Rijk en gemeenten meer nadruk op ontwikkelingskansen van WSW-medewerkers en doorgroei naar het reguliere bedrijfsleven. Gemeenten werden geconfronteerd met een groter eigen risico ten aanzien van het exploitatiesaldo, en moesten zich herpositioneren. 80% van de SW-bedrijven had in 1995 een negatief exploitatiesaldo en het Rijk kon vanuit de neergaande economische lijn niet meer alleen de verantwoordelijkheid nemen voor de rekening van een onrendabele WSW uitvoering. Zij sprak gemeenten aan op een efficiëntere uitvoering. Die moesten op hun beurt een nieuwe balans vinden tussen sociale en financiële aspecten rondom de uitvoering van de WSW.

Uit evaluatieonderzoek in 2001¹⁴ bleek dat na de wetwijziging van 1998 het nog onvoldoende gelukt was om gemeenten meer te laten sturen in de sociale werkvoorziening. Eén van de verklaringen daarvoor is dat onder veel gemeenten het idee leeft 'dat het wel goed loopt'. En zolang er geen grote financiële tekorten bestaan is de uitvoering dan al snel een zorg minder.

De WSW heeft zowel een nationaal als lokaal karakter. De kaders voor de uitvoering van de WSW worden op rijksniveau vastgelegd in de WSW en een aantal regelingen. Binnen het beleidskader kan iedere gemeente de vrijheid nemen om die kaders in te vullen. De gedachte bij de uitvoering van de WSW is dat gemeenten het beste op de hoogte zijn van de lokale situatie en zodoende ook de geschikte bestuurlaag vormen om de uitvoering handen en voeten te geven.

De WSW wordt in medebewind uitgevoerd waarbij gemeenten een bepaalde bestuurlijke en organisatorische vrijheid bezitten ten aanzien van de uitvoering van de WSW. De financieringsmethodiek van de WSW is door de jaren heen veranderd en heeft gemeenten meer met gevolgen van de uitvoering geconfronteerd. De WSW is een landelijke regeling die alle gemeenten in Nederland treft. Het onderwerp is financieel, sociaal en politiek-bestuurlijk relevant. In 2001 concludeerde het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid in een evaluatieonderzoek naar de regierol van gemeenten in de WSW dat er niet of nauwelijks sprake is van regie.

¹³ De WSW in beweging, VNG, juni 2006

¹⁴ Evaluatie van Begeleid Werken in het kader van de WSW, SEOR, Rotterdam, mei 2001

Volgens de onderzoekers is de vorm van regie één van afstandelijke sturing, waarin de nadruk ligt op de bewaking van de financiële randvoorwaarden en waarbij het initiatief voor de inhoudelijke beleidsbepaling feitelijk bij het uitvoerende SW-bedrijf ligt ¹⁵.

Uit de memorie van toelichting ¹⁶ blijkt dat de wetgever het noodzakelijk acht dat de WSW wordt aangepast om twee redenen. Ten eerste is er behoefte om de uitvoering van de WSW te wijzigen teneinde de doelstellingen van de wet beter te realiseren. Daarnaast noopt de veranderende arbeidsmarkt onder invloed van aanpalende wet- en regelgeving tot een herziening van de WSW. Taken en rollen van diverse overheden worden herschikt in dit proces van vernieuwing.

De wetgever poogt met de vernieuwing van de WSW de gemeentelijke regierol te versterken. In het verleden werd door gemeenten in veel gevallen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW in handen gegeven van een GR-verband of een privaatrechtelijk SW-bedrijf. Door deze constructie hebben gemeenten een grotere afstand tot de uitvoering en daarmee ook tot de eigen WSW-geïndiceerde ingezetenen, én het aanbod dat aan hen in het kader van de WSW wordt gedaan. De subsidiestroom die in het verleden rechtstreeks naar de gemeenschappelijke regeling vloeide, wordt met de wetwijziging van 2008 aan de gemeente toegekend voor haar geïndiceerde ingezetenen. De gemeente kan hierdoor beter de regierol vervullen door andere werkvormen en aanbieders voor de uitvoering van de WSW te selecteren. De verwachting is in ieder geval dat veel gemeenten door de vernieuwde financieringsystematiek en financiële positie van SW bedrijven, hun relaties met die SW bedrijven zullen herzien. Volgens de VNG ligt de bal nu bij de gemeenten. Die zijn aan zet. Zij zijn volgens de VNG aanspreekbaar voor de resultaten die worden bereikt ¹⁷.

Gemeenten krijgen met de vernieuwde WSW zowel financieel, inhoudelijk als organisatorisch nieuwe uitdagingen. Door de lumpsum financiering die rechtstreeks aan de gemeente wordt verstrekt, heeft de gemeente nu de mogelijkheid de markt te verkennen en nieuwe vormen van arbeidsreïntegratie en arbeidsbegeleiding te zoeken. Bij lumpsum financiering is sprake van overeengekomen vergoeding tussen Rijk en gemeente voor een bepaald aantal standaard eenheden (SE) arbeid in de sociale werkvoorziening. Hierbij wordt niet gekeken naar de individuele prestatie van de WSW-medewerker maar is sprake van een vaste vergoeding per standaard eenheid. De sociale doelstelling om meer WSW-geïndiceerden ontwikkelruimte te geven om te groeien naar een reguliere werkplek is een nieuwe invalshoek op de ontwikkeling van de WSW. Door de veranderende taakverdeling binnen de uitvoering van de WSW zal ook het nodige moeten veranderen aan de bestaande organisatiestructuren en culturen.

¹⁵ Evaluatieonderzoek WSW/WIW de regiefunctie van gemeenten, min. van SZW, 9 mei 2001, ref. Fei aprn 2001.233

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 673, nr. 3

¹⁷ Visievorming op de WSW, VNG, juni 2007

1.6 Onderwerpkeuze

Het terrein van de WSW is in beweging, en niet voor de eerste keer. De arbeidsvoorziening die aanvankelijk in het leven werd geroepen om mensen met een beperking een zinvolle tijdsbesteding te geven in een beschermde werkomgeving, is – zoals we hiervoor hebben gezien - door een aantal wetswijzigingen en politieke koersveranderingen opnieuw aan het veranderen.

De keuze voor het onderzoeken van de relatie tussen gemeente en SW bedrijven is het directe gevolg van de dilemma's die naar voren kwamen tijdens het reorganisatieproces bij Larcom. De gemeente vervult een zorgplicht ten aanzien van zwakke groepen in de samenleving. De manier waarop invulling wordt gegeven aan die zorgplicht en de financiële en organisatorische consequenties daarvan maken het een interessant onderwerp.

Het SW bedrijf dat zich met name ontwikkelde in de richting van een productiebedrijf, kon in de loop der jaren niet concurreren met de markt. Daarnaast kon door de gemeenten onvoldoende werk worden uitbesteed aan het SW bedrijf om voldoende inkomsten te genereren.

In 2005 bleek een sanering van de financiële en organisatorische aspecten van het SW bedrijf Larcom noodzakelijk waarbij de werknemers een bijzondere positie innamen. Deels werd deze sanering noodzakelijk doordat het SW bedrijf op relatief grote afstand van de politiek lag en zijn eigen financiële koers vaarde zonder dat bij de politiek de juiste signalen hierover binnenkwamen. Begin 2006 wordt door Hardenberg en Ommen een akkoord gesloten om met een financiële injectie Larcom weer gezond te maken en te veranderen naar een bedrijf waar het principe "van binnen naar buiten" wordt geïmplementeerd. Dat wil zeggen dat de inspanningen erop gericht zijn, om in totaal circa 60 % van de SW-medewerkers uit Hardenberg en Ommen te plaatsen bij het reguliere bedrijfsleven, instellingen en de gemeenten zelf. Voor het overige deel (circa 40%), moet een voorziening in stand worden gehouden, waar deze groep beschut kan werken.

De organisatorische, politieke en financiële aspecten die met de sanering van Larcom de revue passeerden zijn voor mij aanleiding geweest om me in de WSW, en de relatie tussen gemeente en uitvoeringsbedrijf te verdiepen en het accent daarbij te leggen op sturen op prestaties.

Naast deze invalshoek is mij ook gebleken dat persoonlijke betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren met de uitvoering van de WSW zijn gemoeid. Voor hen en voor mij is duidelijk geworden dat er met de uitvoering van de WSW een zorgplicht wordt vervuld ten aanzien van mensen met een handicap. En die zorgplicht kan alleen op lange termijn worden vervuld als er een toekomstperspectief bestaat waarbij de uitvoering betaalbaar én menselijk is.

1.7 Bronnen voor onderzoek

Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur en beleidsstukken. Voor de probleemoriëntatie is gebruik gemaakt van literatuur van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de VNG en de brancheorganisatie voor de WSW Cedris. Daarnaast zijn kamerstukken uit diverse perioden geraadpleegd om de ontwikkeling van de WSW te onderzoeken. De wettekst van de WSW en memories van toelichting zijn een belangrijke bron geweest voor het onderzoek.

Voor het theoretisch kader is gebruik gemaakt van het boek *Managing performance – international comparisons* van Bouckaert en Halligan (2008). Zij schetsen hierin diverse ontwikkelingsstadia van prestatiemechanismen in de publieke sector. Daarnaast is gebruik gemaakt van *Implementing public policy* van Hill en Hupe (2006) waarin diverse varianten van implementatie van overheidsbeleid aan de orde komen die op de uitvoering van de WSW van toepassing zouden kunnen zijn.

Ten aanzien van de cases van gemeenten uit Overijssel is geput uit diverse soorten documenten. Het is mede vanuit een praktisch oogpunt dat de Overijsselse gemeenten als onderzoeksgroep zijn gekozen. Bij het verzamelen van gegevens kan op relatief eenvoudige wijze een persoonlijk bezoek worden afgelegd en mensen worden geïnterviewd. De geografische ligging van gemeenten in Overijssel maakt het daarnaast mogelijk om eventueel op basis van de uitkomsten van het onderzoek, contacten te leggen met buurgemeenten. De bestuurlijke en praktische samenwerking kan daardoor worden gestimuleerd. Tijdens de verkenning op het onderwerp bleek dat er in Overijssel een gemêleerde samenstelling bestaat van uitvoeringsvormen van de WSW. Ook bleek dat gemeenten in diverse fasen bleken te zitten qua beleidsvorming en prestatiesturing.

Ten aanzien van de bronnen voor onderzoek is in de eerste plaats gezocht naar notities op het gebied van WSW beleid in de gemeente of gemeenschappelijke regeling. Ten tweede zijn verordeningen onderzocht die in het kader van WSW per 1 juli 2008 moesten zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Ten derde is gevraagd naar prestatieovereenkomsten tussen gemeenten uitvoeringsinstanties. Tot slot is met enkele gemeenten telefonisch of persoonlijk overleg geweest over het beleidsproces en de ervaringen die door de verandering in de WSW hebben plaatsgevonden.

1.8 Beperking van het onderzoek

Door de recente invoering van de laatste wetswijziging is het niet mogelijk ex post empirisch onderzoek te doen naar de beleidseffecten van de gewijzigde WSW. In plaats daarvan is onderzocht in hoeverre gemeenten uitspraken doen over de omvang en niveau van beoogde effecten. Deze beoogde effecten worden geconceptualiseerd naar de omvang en niveau van de prestatie.

Zoals al eerder is gezegd is 2008 een overgangsjaar binnen de WSW. Gemeenten worden door de wetgever gedwongen meer actieve bemoeienis te tonen met de uitvoering van de WSW. Enerzijds zijn ze door de wetgever in de positie geplaatst waarin zij de regie dienen te nemen ten aanzien van de uitvoering. Anderzijds krijgen gemeenten van de wetgever veel vrijheid om de invulling op andere manieren te doen dan tot nu toe is gedaan. Dat kan op termijn gevolgen hebben voor de relaties met uitvoeringsbedrijven. Door de beweging in het beleidsveld moet dit onderzoek dan ook worden gezien als een momentopname in het licht van prestatiesturing. De komende jaren zal de beleidspraktijk verder uit kristalliseren.

Het overgrote deel van de gemeenten werkt samen in een verband van een gemeenschappelijke regeling. Alleen de gemeenten Steenwijkerland en Enschede voeren de WSW zelfstandig uit. Waar gemeenten samen werken en in gezamenlijkheid beleid formuleren op het gebied van de ontwikkeling van de WSW of een breder kader, is een gemeentelijke analyse niet mogelijk. In die gevallen worden de kenmerken van prestaties en prestatiemechanismen gelijk verondersteld voor de gemeenten die deelnemen in het verband van de gemeenschappelijke regeling.

In een aantal gevallen hebben gemeenten geen documentatie kunnen overleggen. Enerzijds had dit te maken met het overgangsjaar 2008 voor de WSW. Sommige gemeenten zijn net begonnen met het formuleren van een visie op de WSW of een prestatieovereenkomst, en achten de tijd nog niet rijp om daarmee naar buiten te treden.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Om de veranderende relaties tussen gemeenten en SW-bedrijven te duiden in het licht van prestaties en prestatiesturing is een theoretisch kader noodzakelijk. Het theoretisch kader moet handvatten bieden om de relatie tussen enerzijds de sturing op prestaties en anderzijds de – bij dit onderzoek geconceptualiseerde - prestaties zelf te beschrijven.

2.2 Wat wordt verstaan onder managen van prestaties?

Er kunnen verschillende betekenissen worden gegeven aan prestaties. Ze zijn afhankelijk van de context waarin ze worden gebruikt: individueel, maatschappelijk of bijvoorbeeld organisatorisch. Prestaties kunnen daarmee niet worden beschouwd als universeel begrip maar moeten altijd worden gezien als bepaalde informatie over resultaten van behoorlijke betekenis voor verschillende belanghebbenden (Bovaird 1996: 147).

2.2.1 Ontwikkeling van prestatie management in de publieke sector

In de ontwikkeling van de publieke sector van de laatste 15 jaar speelt kostenbeheersing een steeds belangrijkere rol. Daartoe zijn in de publieke sector onder invloed van New Public Management (NPM) mechanismen van marktwerking en prestatie management geïntroduceerd. De marktwerking is in de jaren tachtig onder invloed van nieuw public management het meest uitgekristalliseerd. Toepassingen uit de markt zijn daarbij doorgedrongen in het beleid van de overheid. Vragen van de publieke sector worden in die situatie bekeken vanuit de optiek van de private sector. Prestatie management komt in studies naar de toepassing van marktwerking binnen de publieke sector minder uit de verf doordat samenhangende gegevens ontbreken in modellen van prestatie management.

Prestatie management binnen de publieke sector is echter niet alleen gebaseerd op resultaten zoals de marktsector die definieert in termen van winst. Bij de publieke overheid spelen naast dit enge begrip van prestaties ook andere, minder eenvoudig te duiden begrippen die bijdragen aan prestaties: zorgen voor een veilige leefomgeving, democratische beginselen in acht nemen, oog hebben voor sociaal zwakkeren en herverdelen van welvaart. Het zijn begrippen die in de marktsector minder duidelijk op het netvlies staan. Ze vormen met de doeltreffendheid en doelmatigheid een maatstaf voor het overheidspresteren als geheel. Beoordelingsmechanismen die zijn gebaseerd op de marktwerking zijn daarom maar ten dele geschikt om overheidspresteren te beoordelen.

De toepassing van marktmechanismen en prestatie management in de publieke sector wordt verschillend beoordeeld. Er kan niet worden ontkend dat de meeste overheden een vorm van prestatie management hebben geadopteerd om de resultaten inzichtelijk te maken en verantwoording af te leggen ¹⁸. De ontwikkelingen in prestatie management en public management gaan daarbij hand in hand.

Bouckaert en Halligan maken in de ontwikkeling van de publieke sector een volgende stap waar het gaat om prestatie management. Zij achten het niet mogelijk om management in de publieke sector te beschouwen zonder rekening te houden met het streven naar resultaten en het meten van prestaties. Het doel van de auteurs is om te komen tot een samenhangend systeem van prestatie management als een concept dat zich in de geïndustrialiseerde wereld de laatste jaren heeft ontwikkeld, te onderzoeken hoe het wordt toegepast in de praktijk en de relatie te leggen met public management. De meeste onderzoeken op het gebied van public management vallen in één van de volgende categorieën: algemeen public management met enige verwijzing naar prestaties (Christensen en Laegreid 2001; Wollmann 2003); prestatie management op zich (Hatry 1999); en overweging van specifieke public managementfuncties met enige referentie naar prestaties (budgetten, HRM, evaluatie, etc.) (Miller at al. 2001). In tegenstelling tot eerdere onderzoeken wordt door Bouckaert en Halligan geprobeerd op basis van modellen en hun componenten te komen tot een integrale benadering van management en prestaties.

Om een analyse uit te kunnen voeren naar de diverse combinaties van prestaties en management is een kader ontwikkeld op basis van vier ideaaltypen waarbij in steeds verdergaande vormen prestaties worden vastgelegd. Dit kader maakt het mogelijk om de ontwikkeling op het gebied van prestatie management inzichtelijk te maken en vergelijkingen te maken met andere sectoren of beleidsvelden. Deze vier ideaaltypen zijn:

- administratie van prestaties
- management van prestaties
- prestatie management
- prestatie governance

Bouckaert en Halligan beschrijven de ideaaltypen aan de hand van een aantal kenmerken. Die kenmerken komen in ieder ideaaltype terug. Hierdoor kan de ontwikkeling van de verschillende typen binnen het model inzichtelijk worden gemaakt.

Voordat de ideaaltypen uiteengezet worden, wordt eerst ingegaan op de kenmerken per ideaaltype.

¹⁸ www.watdoetjegemeente.nl, www.advies.overheid.nl, burgerjaarverslag

2.3 Meten, inbedden en gebruik van prestaties

Ieder hiervoor genoemd ideaaltype kan worden beschreven aan de hand van drie gerelateerde activiteiten die ieder op zich weer hun specifieke kenmerken hebben (Bouckaert en Halligan 2008: 26-28, 141-146):

1. het meten van prestaties,
2. inbedden van prestatiegerelateerde gegevens en informatie in procedures en beleidscyclus,
3. gebruik van prestatiegebaseerde gegevens en beleidsinformatie in de beleidspraktijk voor het toedelen van middelen, verantwoordelijkheden en organisatie van de verantwoording.

2.3.1 Het meten van prestaties

Bij het meten van prestaties gaat het om de volgende specifieke kenmerken:

- welke aannames voor het kader en functioneren worden gebruikt (mechanisch of dynamisch),
- wat zijn de criteria voor het bereik – in omvang en niveau - van het prestatie management systeem,
- hoe zijn de activiteiten rondom het uitvoeren van metingen georganiseerd? Dit bevat ondermeer het proces van meten, criteria voor het selecteren van indicatoren, rekening houden met afwijkingen en meetfouten en het opnemen van checks en audits.

Als op deze manier wordt gemeten, resulteert dat in een overzicht vanuit verschillende perspectieven.

2.3.2 Inbedden van prestaties

Onder inbedden van prestaties wordt het interne (potentieel) gebruik van gemeten prestaties verstaan in de uitvoering van de beleidspraktijk. Aan de hand van verzamelde gegevens kan de uitvoeringspraktijk worden beoordeeld en eventueel worden bijgesteld. Inbedding speelt zich af binnen organisatie waar de uitvoering plaatsvindt.

Een manier om het inbedden van prestaties te operationaliseren is kijken naar het gebruik van gesystematiseerde systemen van meten, beoordelen, veranderen en opnieuw meten. Deming onder andere heeft hiervoor een bruikbaar model gedefinieerd. Het model beschrijft vier opeenvolgende activiteiten die in de optimalisatie van prestaties kunnen worden gebruikt om de kwaliteit van processen en prestaties te verbeteren ¹⁹. Na de vierde activiteit kan weer worden begonnen met de eerste activiteit en kan de cyclus worden herhaald. De vier activiteiten zijn:

¹⁹ http://nl.wikipedia.org/wiki/Kwaliteitscirkel_van_Deming

- PLAN :** het opstellen van een plan voor de uitvoering van processen en vaststellen van normen en concrete doelstellingen,
- DO :** het uitvoeren van de geplande processen,
- CHECK :** meten van de resultaten die door de uitvoering ontstaan en deze resultaten beoordelen in het licht van de normen die bij de eerste activiteit zijn bepaald,
- ACT :** evaluatie van de gevonden afwijkingen en ondernemen van actie. Een herontwerp van de uitvoering is een logische vervolgvorm op deze stap. Een cyclus is daarmee gestart.

Om te beoordelen in hoeverre gebruik gemaakt wordt van inbedding kan worden gekeken naar mechanismen die de interne cyclus beschrijven om prestaties te verbeteren.

2.3.3 Gebruik van prestaties

Het gebruik van prestaties betreft de wijze van toedelen van middelen, verantwoordelijkheden en organisatie van de verantwoording. Het gebruik van prestaties is vooral een extern georiënteerd kenmerk in tegenstelling tot de (interne) inbedding van prestaties. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overleggen en geïnstitutionaliseerde vormen van besluitvorming van belanghebbenden. In het kader van de uitvoering van de WSW kan dan vooral worden gedacht aan de verantwoording richting college van B en W of dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

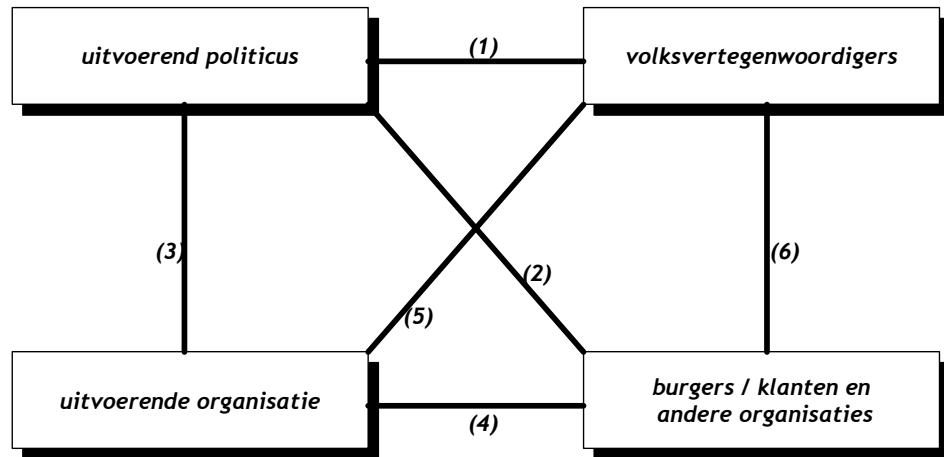
Om te beoordelen in hoeverre sprake is van gebruik van prestaties kan worden gekeken naar vormen van externe verantwoording en het gebruik van prestatie-informatie door gemeenten bij de toewijzing van middelen.

2.4 Typen van actoren

Bouckaert en Halligan leggen veel nadruk op onderlinge relaties (Bouckaert en Halligan 2008: 199). Volgens hen vormen die het hart van het managen van prestaties. Complexe organisatieverbanden in de twintigste eeuw vragen volgens hen om een benadering van het governance type: gebruik van netwerken en samenwerking tussen belanghebbenden waarbij relaties gebaseerd op onderling vertrouwen de meest verregaande vorm van samenwerking is. Er is in het governance type geen eenduidige karakterisering meer te geven van bestuurder, uitvoerder en burger. In veel gevallen vervult dezelfde actor meerdere rollen en genereert het beleidsproces interacties die door een simpel sturingsmechanisme niet kan worden omvat.

Bouckaert en Halligan schetsen een model van vier typen actoren die onderling zijn verbonden door zes relaties²⁰.

²⁰ Bouckaert en Halligan, p. 201



figuur 2.2 Prestatie relaties, Bouckaert en Halligan 2008: 201

1. begroting en rekening als prestatie-indicator tussen volksvertegenwoordigers en uitvoerende politici,
2. algemene overeenkomsten tussen uitvoerende politici en maatschappij,
3. prestatiecontracten tussen uitvoerende politici en apparaat,
4. specifieke overeenkomsten tussen apparaat en maatschappij: serviceovereenkomsten en kwaliteitsonderzoeken,
5. overeenkomsten over verantwoording tussen apparaat en volksvertegenwoordigers,
6. interactie tussen volksvertegenwoordigers en maatschappij.

In iedere variant van prestatie management zijn één of meerdere relaties van toepassing.

Tegenwoordig spelen relaties in het maken en uitvoeren van overheidsbeleid een belangrijke rol.

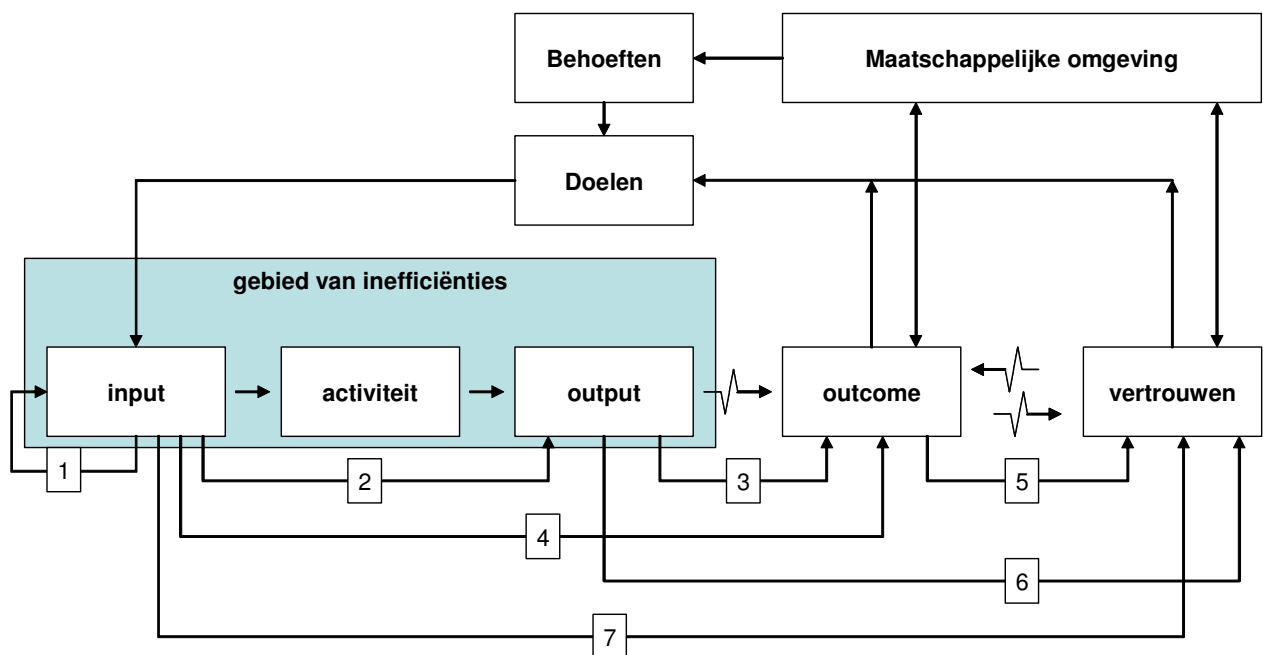
Anders dan in het verleden zijn taken en rollen van diverse actoren complexer en diffuser geworden.

Hoe intensiever de relaties tussen de verschillende actoren des te meer is sprake van het governance model. Is er echter meer sprake van zelfstandig opererende eenheden binnen dit spectrum van relaties, dan is een model van administratie van prestaties of management van prestaties waarschijnlijk van toepassing.

2.4.1 Omvang van de prestaties

Bouckaert en Halligan onderscheiden bij het vaststellen van prestaties twee dimensies. Ten eerste hanteren zij het begrip *span of performance*²¹. In dit onderzoek wordt het aangeduid met *omvang van de prestatie*. Het biedt een analytisch kader door een keten van input, activiteit, output, outcome en vertrouwen in kwantitatieve of kwalitatieve termen te duiden. In gevallen waar sprake is van fysieke of financiële variabelen kan het beste gebruik worden gemaakt van kwantitatieve beschrijvingen. Bij kwalitatieve variabelen wordt geprobeerd de inzichten die we bij exploratie van het vergaarde materiaal krijgen, in weerlegbare verbale formuleringen weer te geven²².

De verbindingen die in de keten input, activiteit, output, outcome en vertrouwen worden geschetst, veronderstellen een mechanische werking tussen de onderdelen. In werkelijkheid echter is sprake van verschillende versturende factoren. In de keten tussen input, activiteiten en output is sprake van ongedefinieerde en versturende factoren die zijn aan te merken als inefficiënties. Het gebied van inefficiënties bestrijkt de elementen input tot en met output. Alleen in die fasen kan sprake zijn van prestatiebesturing – beïnvloeden van beleid en de uitvoering – en dus kan er sprake zijn van inefficiënties.



figuur 2.1 *Span of performance (omvang van prestatie)*, Bouckaert en Halligan 2008: 16

²¹ Bouckaert en Halligan, p. 15

²² Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, 1987, P.G. Swanborn, p. 51

Beschrijving van de relaties in het model:

1. input / input: economie,
2. input / output: efficiency / productiviteit,
3. output / outcome: effectiviteit,
4. input / outcome: kosteneffectiviteit,
5. outcome / vertrouwen,
7. input / vertrouwen.

Ligt de focus van prestatie management op economie, efficiency en productiviteit, dan resulteert dat in een kleinere omvang van het prestatie management. Worden daarnaast ook de outcome en effecten beschouwd, dan wordt de omvang vergroot tot de focus op effectiviteit waarbij de organisatiegrenzen worden overschreden. De maximale omvang van prestatie management wordt bereikt als ook vertrouwen wordt opgenomen als variabele.

Het produceren van output behoort in de publieke sector nooit het doel te zijn. In die gevallen zou de marktsector de activiteiten met betrekking tot de productie van die output kunnen doen. Volgens het marktmechanisme komt de output tegen de meest efficiënte methode tot stand. Hoe meer het echter gaat om het realiseren van een bepaalde outcome of effect, des te meer het als publieke taak kan worden beschouwd²³ Outcome in de publieke sector komt veelal tot stand door een scala van organisaties in een bepaald beleidsveld. Om die reden zou prestatie management in de publieke sector niet alleen moeten gaan om de prestaties van één organisatie maar een totaal telling van de bijdrage door iedere actor die is betrokken in de keten van input naar outcome.

Het causale verband tussen output en outcome vormt een vaak lastig te verklaren verband. Bouckaert en Halligan spreken hierbij van een grote kloof (Grand Canyon) in prestatie management binnen de publieke sector. Door de afwezigheid van markten, gedrag van de politiek en de publieke opinie wordt de outcome door verschillende belanghebbenden in veel gevallen verschillend gewaardeerd.

Een beleid dat beoogt de prestaties te meten in een beleidsveld behoort een definitie te geven van de omvang van de prestaties. Hoe groter de omvang van de prestaties die in het beleid zijn vervat, des te waardevoller het systeem is voor het maatschappelijk effect. In essentie zijn zelfs outcome en effecten niet de doeleinden van de publieke sector. De ambitie van de beleidsmakende en beleidsuitvoerende organisaties is het verkrijgen van vertrouwen van burgers.

²³ Bouckaert en Halligan, p. 16

2.4.2 Niveau van prestaties

Naast de dimensie over de omvang van prestaties definiëren Bouckaert en Halligan de *depth of performance* als dimensie om de prestaties te duiden (Bouckaert en Halligan 2008: 18). In dit onderzoek duid ik dit verder aan als *niveau van de prestatie*. Het hanteert een variëteit in een micro, meso en macro niveau. De dimensie beschrijft de verschillende niveaus van verbondenheid en interactie met andere organisaties of beleidsvelden. Meer samenwerking en interactie met andere organisaties betekent een betere prestatie in deze dimensie.

Het microniveau betreft de relatie tussen een enkele organisatie en hun klanten / burgers. Het vertrouwen dat de afnemers hebben in de organisatie is niet alleen een effect maar is tegelijkertijd een van de inputs. De mate van vertrouwen geeft een indicatie van het bestaansrecht van de organisatie en zou invloed moeten hebben op het beleid van de organisatie. Het is niet voldoende om alleen de kwantitatieve en kwalitatieve niveaus van output vast te leggen. In deze dimensie wordt de mate van tevredenheid en vertrouwen bepaald door de verschillende verwachtingsniveaus.

Verwachtingsniveaus en mate van vertrouwen beïnvloeden elkaar onderling.

De verschillende outputs en geaggregeerde effecten van organisaties in een specifiek beleidsveld vormen het mesoniveau. Hieronder vallen organisaties die in een specifiek beleidsveld actief zijn. Volgens Bouckaert en Halligan zijn er coördinatiemechanismen tussen de verschillende organisaties in een beleidsveld, en tussen organisaties in een bepaalde keten noodzakelijk voor een goed functioneren²⁴. In dit specifieke beleidsveld van samenhangende entiteiten is een integratie van management en beleid benodigd om verschillende niveaus van prestaties te verbinden. Omdat effecten tot stand komen door netwerken van organisaties hoort de beoordeling van publieke prestaties niet georganiseerd te zijn op het niveau van een individuele organisatie. De gezamenlijke effecten / outcome van de individuele organisaties resulteren in bepaalde verwachtingen ten aanzien van het beleidsveld. Net als op het microniveau bestaat er een wisselwerking tussen de verwachtingen en mate van vertrouwen in het beleidsveld.

Op een nog grotere schaal spreken we van het macroniveau wat het landelijk spectrum beschrijft dat verband houdt met het onderwerp, zoals bijvoorbeeld sociale zaken en werkgelegenheid. Op dit niveau worden prestatie-indicatoren van het mesoniveau onderdeel van algemenere indicatoren op landelijk niveau. De uiteindelijke ambitie is hier een bepaald vertrouwen te genereren bij burgers in de politiek door effecten als gevolg van prestaties te koppelen aan vertrouwen. Dit wordt bijvoorbeeld weergegeven in de publieke opinie en internationaal gehanteerde standaarden.

²⁴ Bouckaert en Halligan, p. 24

2.5 Performance administration (administratie van prestaties)

In de loop van de tijd is prestatie management geëvolueerd van het min of meer ad hoc bijhouden van resultaten tot volledig geïntegreerde modellen van prestatie management. Elke volgende fase vormt daarin een aanvulling of uitbreiding op de vorige fase. Bouckaert en Haligan onderscheiden vier ideaaltypen die de verschillende stadia in de ontwikkeling van prestatie management typeren. De eerste verschijnselen van prestatie management worden aangeduid met administratie van prestaties

25

2.5.1 Meten van prestaties

Prestatie management kenmerkte zich vanaf het begin van de 20e eeuw vooral door het vastleggen van de productiviteit. De gebruikelijke reden voor het meten van de arbeidsproductiviteit was dat het werd gerelateerd aan de productiefactor arbeid. Om de continuïteit van de onderneming te garanderen was het primair van belang inzicht te hebben in de productiekosten en opbrengsten.

Voor productiebedrijven, waarbij kwantificeerbare objecten of goederen worden geproduceerd, voldeed deze manier van meten. Dit gaat in de publieke sector echter nauwelijks op. Daar werden de formele en procedurele mechanismen voor het beleidsproces of het gegevensbeheer, de kern van het systeem. Niet de inhoud van het proces maar de methode van uitvoering ervan gold als maatstaf voor de prestatie. Als gevolg hiervan werd vooral gefocust op een systematische en regelgeleide administratie met de nadruk op input en uitvoering van het proces in plaats van te kijken naar output en effect.

Bouckaert en Halligan definiëren het type van administratie van prestaties als organisaties met een wetenschappelijke managementstijl die een causale, mechanische en gesloten hiërarchie hebben en lineaire systemen voor het meten van input en output hanteren.

2.5.2 Inbedding en gebruik van prestatieadministratie

Administratie van prestaties functioneert op het niveau van één organisatie. Het dient ertoe om de efficiency en productiviteit te verbeteren. De financiële en productiefunctie zijn bij uitstek geschikt om prestatie-informatie te meten en in te bedden in het beleid. De functie kenmerkt zich door een statisch gebruik en is gebaseerd op een enkele maal doorlopen van de procescyclus. Met andere woorden: van slechts één productiecyclus worden de prestaties bijgehouden en beoordeeld. Er wordt geen gebruik gemaakt van de prestatie-informatie voor een volgende cyclus. Dit sluit aan bij de causale en mechanische managementstijl. Het doel van dergelijke organisaties is dan ook het opstellen en nastreven van standaarden voor optimale beheersing van het proces.

²⁵ Bouckaert en Halligan, p. 69

Door in de publieke sector de nadruk te leggen op het administreren van prestaties in het kader van het beleidsproces of het gegevensbeheer, wordt op deze manier van sturen een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de administratie en het bestuur. Met het formuleren van standaarden en optimaliseren van productie en beleidsproces wordt niet alleen gewerkt aan een efficiënte organisatie maar tevens aan strategie voor de verbetering van de democratie²⁶. Daarmee kan worden vastgesteld dat administratie van prestaties aan het begin van de 20e eeuw in de publieke sector breder moet worden opgevat dan alleen het optimaliseren van productiviteit en efficiency.

Een administratie van prestaties is statisch en gebaseerd op een enkele organisatie. Het bevat causale elementen, is gebaseerd op wetenschappelijke gronden, mechanisch en kent een lineair meetsysteem voor input en output. Meten van effecten kan niet eenduidig plaatsvinden omdat het meetsysteem er simpelweg niet in voorziet. Inschatting van effect vindt op basis van intuïtie plaats. Verantwoording wordt niet afgelegd op basis van effecten maar naar aanleiding van de prestatie van het processysteem en de uitkomsten van de input-outputanalyse. De nadruk ligt op productiviteit en technische efficiency van het systeem.

Deze vorm van prestatie-informatie kan nauwelijks worden gebruikt om de aansturing van het systeem te verbeteren. Hierdoor is in de loop van de tijd in toenemende mate bezorgdheid ontstaan over de resultaten. Men is er echter ook van overtuigd dat prestatiegegevens van het systeem nodig zijn voor een goed functionerende publieke sector. Regels scheppen daarbij het kader waarin geopereerd wordt binnen de publieke sector.

²⁶ Bouckaert en Halligan 2008, p. 74

2.5.3 Schematisch overzicht van ideaaltype administratie van prestaties

(Bouckaert en Halligan, p. 76)

Meten

Soort van meting	Mechanisch en gesloten, gebaseerd op input en processen
Ontwerp van het meetsysteem	Ad hoc overzichten door interne medewerkers
Niveau van de meting	Beperkt en selectief: efficiency en productiviteit
Diepgang van de meting	Micro: één organisatie
Criteria van indicatoren	Technisch (validiteit en betrouwbaarheid)
Specifieke dimensies van meten	Kwantitatief: kwaliteit wordt constant verondersteld
Gebrekigheid van de meting	Geen bewustzijn ten aanzien van de werking

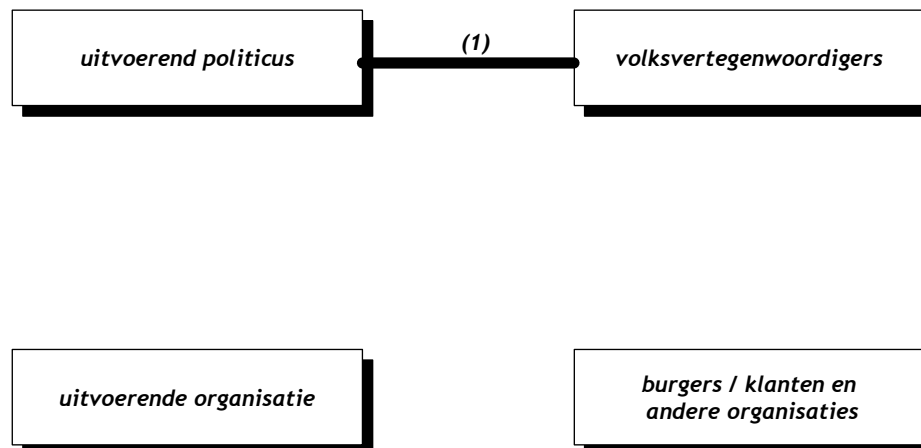
Inbedding

Niveau van inbedding	Statisch
Mate van inbedding	Zelfstandig, geïsoleerd en ad hoc

Gebruik

Algemeen gebruik	Beperkt en technisch
Zwaartepunt rapportage	Interne hiërarchie
Leren door gebruik (standaarden)	Leren van een eenmalige cyclus
Toerekenbaarheid voor prestatie	Administratief
Potentiële waarde toegevoegd voor prestatie	Beperkt
Potentiële gebrekigheid voor prestatie	Onbewustzijn van gebrekigheid

2.5.4 Typen actoren en onderlinge relaties



figuur 2.3 Prestatie relaties bij administratie van prestaties

Bij administratie van prestaties staan de actoren in het beleidsveld min of meer los van elkaar. Zowel de uitvoerende politicus als de uitvoerende organisatie hanteren eigen methoden van meten en is er geen sprake van inbedding.

Er is met andere woorden geen cyclus in het prestatie­model waardoor bijstelling op grond van resultaten achterwege blijft. Het gebruik, het toedelen en autoriseren van middelen, is gebaseerd op sturen op input.

Relaties tussen enerzijds uitvoerende organisatie en anderzijds volksvertegenwoordiging en burgers of klanten zijn niet of nauwelijks aan de orde.

2.6 Management of performances (management van prestaties)

Het tweede ideaalt­ype geeft een diepere invulling aan de drie dimensies van meten, inbedding en gebruik in het kader van prestaties: management van prestaties (Bouckaert en Halligan 2008: 77). Deze vorm van sturing kenmerkt zich door een veelheid van management­eenheden (productie, personeel, financiën, planning, etc.) die niet perse met elkaar zijn verbonden in een organisatorische eenheid. Doordat de verscheidene management­eenheden op verschillende aspecten van de organisatie de nadruk leggen, ontstaan suboptimaal geïnformeerde management­eenheden. Zij passen ieder op een eigen manier de inbedding en het gebruik van informatie toe wat tot gevolg heeft dat zij niet optimaal zijn geïnformeerd over de prestaties van hun interessegebied. Zij missen immers samenhang met andere management­gebieden. Hierdoor ontstaat op het organisatieniveau eveneens een suboptimum in de inzicht in prestaties.

In tegenstelling tot de sturing in administratie van prestaties waarbij de nadruk ligt op regels, processen en standaarden binnen het wettelijk kader, is het bij management van prestaties met name gebaseerd op structuren en functies. Het resultaat daarvan is een betere organisatie van de verschillende management­functies. Deze functies zijn ontstaan vanuit de behoefte de organisatie niet te beoordelen aan de hand van productie (administratie van prestaties) binnen een set van regels, protocollen en standaarden, maar vanuit meerdere perspectieven die elk een management­facet bedienen: productie, HRM, financiën, etc. De ontstane veelheid aan management­facetten beïnvloedt de manier waarop wordt gekeken naar management van prestaties.

2.6.1 Meten van prestaties in management van prestaties

In deze fase van management gaat het niet alleen meer om het vastleggen van productieprestaties. De verschillende management­facetten worden gemeten door separate interne systemen. Dit uitdrukkelijk meten van prestaties beïnvloedt de organisatie. Het gevolg daarvan is dat het uiteindelijke een weerslag heeft op de management­functie. In die zin is er sprake van interactiviteit tussen het meten en de prestaties, de management­functie en de organisatie. Doordat metingen zich richten op functies en structuren is het van belang bij deze manier van meten helderheid te verschaffen over de betrouwbaarheid en validiteit van de meting. Het begrip kwaliteit dient daarbij ondubbelzinnig te worden gedefinieerd.

2.6.2 Metingen en toevalligheden

Er is een groeiend bewustzijn dat het er geen eenduidige meetmethode bestaat om prestaties vast te stellen. Zaken als vrijheid van taakinvoering en technologie moeten in het model worden meegewogen in de beoordeling. De auteurs hanteren twee elementen die bij het meten van prestaties een belangrijke rol spelen: de mate waarin sprake is van taakroutine versus taakvrijheid en informatietechnische variabelen die de uitvoering van de meting zelf beïnvloeden.

Er bestaat een relatie tussen de mate waarin sprake is van taakroutine en de betrouwbaarheid van productiviteitsmeting (Balk 1973: 123). Variaties in taakomschrijving, taakautonomie, mate van interactie, benodigde kennis en vaardigheden en mate van verantwoordelijkheid hebben invloed op de mate van routine bij het uitvoeren van de taak. Routinematige taken kunnen goed aan de hand van tijdeenheden worden gemeten. Aan de andere kant van het spectrum kan sprake zijn van de prestatiemeting van het schrijven van een beleidsnota. Doordat deze taak anders scoort op de criteria van routine, autonomie, interactie en verantwoordelijkheid, moet ook een andere maatstaf gelden. Mate van voortgang in de besluitvormingscyclus kan dan een criterium zijn voor de prestatie. Tussen deze en eerstgenoemde routinematige taken zit natuurlijk een scala van (groeps)taken waarvan de prestaties gemeten kunnen worden aan de hand van de output van de groepstaken.

Informatietechnologie heeft er toe bijgedragen dat niet alleen in de vraag naar informatie wordt voorzien maar dat gegevens over de managementfuncties groeien tot een beslismodel op managementniveau. Het is aannemelijk dat de toepassing van informatietechnologie invloed heeft op de mate van routine en taakvrijheid en dus gevolgen heeft voor het te hanteren meetsysteem.

2.6.3 Interactie en meting

Bij administratie van prestaties wordt uitgegaan van meten zonder dat de "gemeten" worden beïnvloed (thermometerprincipe). Bij management van prestaties kan sprake zijn van beïnvloeding van de onderzoeksgroep als gevolg van het doen van metingen. Dit houdt in dat de meetobjecten deels of geheel geconditioneerd worden door het meetsysteem dat wordt toegepast. Ten opzichte van het vorige model is sprake van wisselwerking tussen het meetsysteem en de organisatie. Het meten wordt een doelbewust proces en instrument voor verandering.

Een andere verandering ten opzichte van administratie van prestaties, waarbij het louter gaat om de technische werking en vastlegging van prestaties, is bij het model van management van prestaties sprake van twee additionele elementen: functionaliteit en kwaliteit. Deze criteria vullen een lacune die ontstaat als het meetsysteem vanuit de marktsector, gericht op productiviteit en efficiency, zonder aanpassing wordt vertaald naar de publieke sector. De overheid voorziet immers niet alleen in productie van collectieve goederen maar wordt ook beoordeeld aan de hand van niet-tastbare producten en diensten: onderwijs, gezondheid, veiligheid, dienstverlening, etc. Deze "productie" is moeilijk of niet te vangen in kwantificeerbare eenheden van input en output.

In de loop der jaren is de beoordeling van overheidsprestaties verschoven van inputgeoriënteerd naar outputgeoriënteerd en outcome- of effectgeoriënteerd. Aangezien in de zachte sectoren, de input niet als indicator kan gelden voor een beoordeling van de output, zijn andere criteria nodig om de prestatie van de overheid vast te stellen: criteria voor functionaliteit en kwaliteit kunnen daarin voorzien. Daarbij is het van belang om te kijken naar de manier waarop indicatoren en meetwaarden worden gehanteerd. Indicatoren geven een indicatie van iets wat niet rechtstreeks gemeten kan worden (geluk, welzijn, veiligheid). Uitspraken worden meer valide naarmate meer gebruik wordt gemaakt van meetwaarden en minder van indicatoren. Het feit dat een meetgegeven beschikbaar is, hoeft echter nog niet te betekenen dat de meetwaarde ook gebruikt moet worden. Afhankelijk van de functionele toepassing kan een set van indicatoren worden samengesteld.

2.6.4 Functionele meetwaarden

Het toegenomen gebruik van meetwaarden heeft ertoe geleid dat er een bepaalde functionaliteit van uit gaat. Dit is een verandering ten opzichte van het vorige model. Er is niet alleen maar sprake meer van een thermometer maar van meetwaarden die een effect hebben op de organisatie. De meetwaarde heeft mede tot gevolg, of is soms bedoeld om reactie op te wekken op het management, wat uiteindelijk moet bijdragen aan een verbetering van processen en systemen. Deze functie van meten van prestaties is een duidelijke verandering ten opzichte van het streven naar betrouwbare en valide waarneming bij administratie van prestaties.

2.6.5 Kwaliteit

Te veel nadruk op financiële en kwantitatieve meetsystemen kan de kwaliteit in de publieke sector schaden. Een verandering ten opzichte van het vorige model is dan ook van een louter kwantitatieve meetmethode naar een kwantitatieve én kwalitatieve meetmethode. Volgens Hyde (1995: 172) kan, en zal kwaliteitsmanagement een geldige benadering worden om productiviteit en prestatie in de publieke sector te verbeteren. Vanuit de historie is er de neiging geweest om kwantitatieve methoden te hanteren voor het beoordelen van prestaties. Deze gegevens waren ook meer beschikbaar dus eenvoudiger te gebruiken. De keuze om een kwalitatieve benadering uit te sluiten van het meetsysteem, of hiervoor een constante waarde aan te houden, wordt meer en meer terzijde geschoven. Meetsystemen of indicatoren die kwaliteit als aspect niet incorporeren, verliezen een deel van hun validiteit. Andersom geldt hetzelfde: hoe meer een meetsysteem de kwalitatieve factoren meeweegt voor de vaststelling van een prestatie, hoe hoger de waarde van die vaststelling is.

Dit gaat zeker ook op de voor de productiviteit van de publieke sector. Baumol (1969: 188-9) veronderstelt dat de publieke sector niet in staat is de toegenomen arbeidskosten te compenseren door een toename in innovatie, als alleen wordt gekeken naar prestaties in enge zin: kwantiteit en kosten. Het element kwaliteit is de aanvullende dimensie dat de prestaties van de publieke sector in brede zin kan vaststellen. Enerzijds om dat de publieke sector niet altijd kwantificeerbare eenheden produceert maar "zachte" producten voortbrengt. Anderzijds omdat kwaliteit in de loop der jaren wezenlijk verbonden is met management van prestaties.

Om de kwaliteit van het publieke presteren vast te stellen moet een aantal stappen worden doorlopen (Pollit) waarbij meten in het teken staat van verbetering. De eerste stap betreft het beslissen over en expliciteren van doeleinden van het meten. Vervolgens dienen maatstaven te worden gedefinieerd en moet een analyse en evaluatie plaatsvinden van de gegevens voor de indicatoren. Op basis van de evaluatie dienen de consequenties te worden vastgesteld en activiteiten te worden gekozen die de prestaties in de volgende cyclus vermoedelijk verbeteren. Tot slot dient het voorgaande proces publiek te worden gemaakt waarna de herstart van de cyclus plaatsvindt.

2.6.6 Schematisch overzicht van ideaaltype management van prestaties

(Bouckaert en Halligan 2008: 98)

Metten

Soort van meting	Intern, interactief en gesloten
Ontwerp van het meetsysteem	Georganiseerd per managementfunctie: standaard overzichten ontwikkeld door staf en externen
Niveau van de meting	Door de organisatie bepaald: economisch, efficiency en effectiviteit: input-activiteit-output-effect/outcome
Diepgang van de meting	Micro en mesoniveau
Criteria van indicatoren	Technisch en functioneel
Specifieke dimensies van meten	Kwaliteit vraagt om specifieke aandacht
Gebrekkigheid van de meting	Beginnende zorg over oorzaken

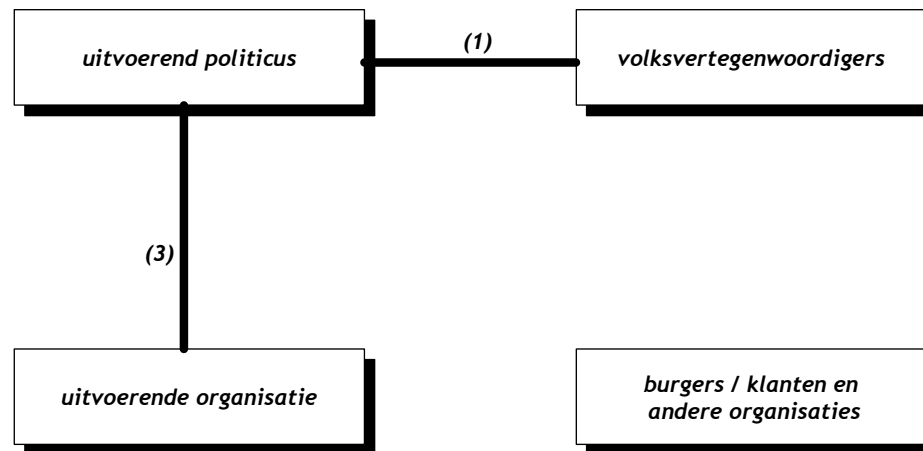
Inbedding

Niveau van inbedding	Vergelijkend statisch
Mate van inbedding	Geïntegreerd per managementfunctie, niet geconsolideerd

Gebruik

Algemeen gebruik	Scheiding tussen beleidscyclus en managementcyclus
Zwaartepunt rapportage	Interne managementfuncties
Leren door gebruik (standaarden)	Eenmalige cycli en soms dubbele cycli
Toerekenbaarheid voor prestatie	Management
Potentiële waarde toegevoegd voor prestatie	Verbetering van de zelfstandige managementfunctie
Potentiële gebrekkigheid voor prestatie	Suboptimaal en onsamenhangend gebruik van informatie

2.6.7 Typen actoren en onderlinge relaties



figuur 2.4 Prestatie relaties bij management van prestaties

Bij management van prestaties is de relatie tussen uitvoerend politicus en uitvoerende organisatie beter ontwikkeld dan in administratie van prestaties. Er is een systeem van prestatiemeting die in overleg tussen uitvoerend politicus en uitvoerende organisatie gezamenlijk wordt ondersteund. Verschillende aspecten van de prestaties in de uitvoering vertonen echter nog geen onderlinge relaties. Wel worden naast kwantitatieve meetsystemen ook kwalitatieve indicatoren gehanteerd in het beoordelen van prestaties en wordt beperkt gebruik gemaakt van inbedding van prestatiegegevens. Het gebruik van prestaties en daarmee samenhangend de toedeling van middelen is echter nog niet ontwikkeld in deze fase van het model.

Relaties tussen enerzijds uitvoerende organisatie en anderzijds volksvertegenwoordiging en burgers of klanten is niet of nauwelijks aan de orde.

2.7 Prestatiemanagement

Het derde type van prestatiemeting is het model van prestatimanagement. Dit ideaaltipe is een volgend stadium in de ontwikkeling van management van prestaties. In het model van prestatimanagement²⁷ gaat uit van samenhang, omvattendheid en consistentie maar bevat ook waarborgen voor toevalligheden, bepaalde condities en inconsistenties. Meting van prestaties vindt niet alleen technisch en functioneel op een juiste manier plaats, er is tevens sprake van een gelegitimeerde basis waarop het model steelt. Het proces van inbedding en gebruik van prestatiegegevens is gebaseerd op kwaliteitsmodellen en houdt rekening met een evenwicht tussen vraag en aanbod.

²⁷ Bouckaert en Halligan 2008, p.100

Het gebruik van prestatie-informatie kenmerkt zich door een systematische vergelijking van resultaten, een samenhangende visie, leerelementen met als doel om te verbeteren en een strategie gericht op verandering met een externe oriëntatie.

Voor degenen die verantwoordelijk zijn voor prestaties, is het van belang te kunnen sturen in de beeldvorming over die prestaties. De mate waarin sturingsmogelijkheden op dit gebied aanwezig zijn in het model, is een aanvulling op de bestaande technische en functionele dimensies uit de vorige modellen. De beïnvloeding van de beeldvorming kan volgens de auteurs alleen plaatsvinden als er een gelegitimeerde basis aanwezig is om te sturen. Rechtmatigheid en legitimiteit maken deel uit van het model van dit prestatiesysteem.

De gedachte die hierachter schuil gaat is dat management en politiek elkaar beïnvloeden. De mate waarin betekenis wordt gegeven of waarde wordt gehecht aan het management bepaalt welke informatie het managementsysteem dient te leveren. Dit bepaalt op zijn beurt de inrichting van het meetsysteem en dus ook de waarden die daaruit voortkomen. Door invulling te geven aan de betekenis van management (politiek primaat) ontstaat er voor het management een gelegitimeerde basis.

Normaliter zou het expliciteren van prestatie-management in termen van doelen, standaarden en manier van meten, moeten bijdragen aan de verbetering ervan. Echter in een politieke context zullen dergelijke elementen altijd onderhevig zijn aan het spanningsveld tussen eisen vanuit de politiek en eisen vanuit het management zelf. De politiek legt het belang bij management van de beeldvorming, het management zal eerder geneigd zijn de beeldvorming van het management te accentueren.

Deze verwevenheid van prestaties en verantwoordelijkheid, evaluatie en afhankelijkheid veronderstelt een zekere mate van benodigde acceptatie door belanghebbenden: management, politiek en maatschappij. De acceptatie is afhankelijk van de mate waarin de resultaten die worden gemeten kunnen worden beïnvloed, en de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend - of in ieder geval in te stemmen – op de geldende maatstaven. Het is van groot belang dat belanghebbende de maatstaven aan de hand waarvan een prestatie wordt beoordeeld, erkennen. Hiervoor is erkenning van de rechtmatigheid onmisbaar.

De mate waarin de publieke overheid wordt gezien als economisch, efficiënt en effectief bepaalt zijn rechtmatigheid. Prestatiesystemen zouden op basis hiervan niet alleen volledig geaccepteerd moeten zijn, maar tevens bijdragen aan een toename van de rechtmatigheid van de publieke overheid zelf. Betrouwbare gegevens, transparantie en onafhankelijkheid van prestatiesystemen zijn cruciaal.

Als een prestatiesysteem niet alleen technisch en functioneel moet voldoen, maar ook moet kunnen bouwen op ondersteuning in rechtmatigheid, veronderstelt dat een betrokkenheid van belanghebbenden in het ontwerp en gebruik van het systeem. Naast politiek en management moet

daarnaast dus ook de betreffende organisatie betrokken zijn bij de manier van vastleggen van prestaties.

Wat zijn nu de ideale organisatiekarakteristieken van organisaties die nadruk willen leggen op prestatie management? Moynihan en Pacdey (2006) beschrijven deze typen organisaties als instituten die zijn veranderd van een bureaucratische organisatie met een focus op input en weinig sprake van drang om prestaties te verbeteren, naar een ideaaltype waarin managers duidelijke doelen hebben en een legitieme basis hebben verkregen om die doelen te bereiken door te focussen op effectiviteit, technische efficiency en op resultaten gebaseerde verantwoordelijkheid. Het lijkt erop dat organisaties die gericht zijn op verbetering van de resultaten en sterkere managementautoriteit bezitten.

2.7.1 Schematisch overzicht van ideaaltype prestatie management

(Bouckaert en Halligan 2008: 125)

Meten

Soort van meting	Intern, interactief en open
Ontwerp van het meetsysteem	Bestaande standaard modellen (benchmarking)
Niveau van de meting	Op de organisatie en het beleid gebaseerd: economie, Efficiency en effectiviteit: input-activiteit-output-effect/outcome
Diepgang van de meting	Micro en mesoniveau
Criteria van indicatoren	Technisch, functioneel en intern gelegitimeerd
Specifieke dimensies van meten	Kwaliteit maakt integraal deel uit van het meetsysteem
Gebrekkigheid van de meting	Reactieve focus op kenmerken van het systeem

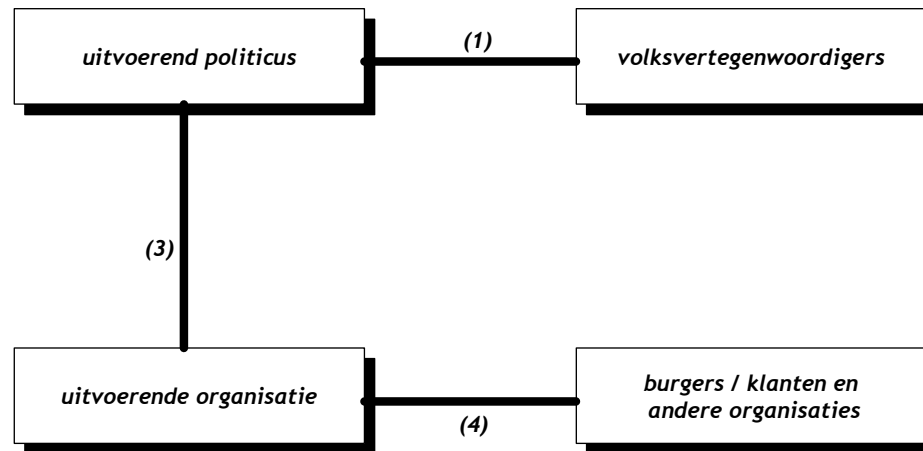
Inbedding

Niveau van inbedding	Dynamisch
Mate van inbedding	Intern geconsolideerd

Gebruik

Algemeen gebruik	Geïntegreerde management- en beleidscycli
Zwaartepunt rapportage	Intern management en extern politiek
Leren door gebruik (standaarden)	Eenmalige en geïntegreerde meerder cycli
Toerekenbaarheid voor prestatie	Management en politiek
Potentiële waarde toegevoegd voor prestatie	geïntegreerde verbetering
Potentiële gebrekkigheid voor prestatie	Negatieve analyse van kosten en opbrengsten

2.7.2 Typen actoren en onderlinge relaties



figuur 2.5 Prestatie relaties bij prestatie management

Bij prestatie management wordt de bestaande relatie tussen uitvoerend politicus en uitvoerende organisatie uitgebreid met de actor van burger of klant. In aanvulling op management van prestaties wordt in deze fase van ontwikkeling het aspect van vraag en aanbod opgenomen in het model. De relatie tussen uitvoerend politicus en uitvoerende organisatie is in deze fase goed geïntegreerd en gericht op samenhangende prestatie-informatie ten aanzien van output en outcome. Inbedding van prestatiegegevens is in kwalitatieve en kwantitatieve zin geïntegreerd. Door de relatie met de klant of burger op te nemen in het model wordt het een beleidsveld van betekenis voor iedere politicus in het beleidsveld. De beeldvorming van beleidsuitvoering heeft invloed op de beeldvorming van de politiek.

2.8 Prestatie governance

In de laatste 30 jaar zijn in de publieke sector twee trends vast te stellen in relatie tot sturing. Ten eerste is er de ontwikkeling van sturing op basis van regels naar management op basis van doelen en ten tweede is er steeds vaker sprake van het gebruik van een of andere manier van prestatie meting aan de hand waarvan overheden worden beoordeeld. In het vierde ideaaltype van prestatie governance²⁸ vindt de verschuiving plaats van management naar governance. Het begrip governance kent verschillende definities in de literatuur. Hier wordt het begrip governance in twee dimensies gevangen:

- bestuurlijke processen in relatie tot formele bestuurlijke structuur (traditionele bestuurskundige visie),
- netwerken van publieke en private relaties (maatschappelijke visie).

²⁸ Bouckaert en Halligan 2008, p. 182

Bij de ontwikkeling van management naar governance is sprake van toenemende complexiteit ten aanzien van deze twee dimensies en sprake van minder controle op processen vanuit het publieke domein. De ontwikkeling van prestatie governance kan worden weergegeven aan de hand van vier componenten die ieder op zich een prestatie en een governance element bezitten:

1. relaties tussen publieke en private organisaties kennen een variëteit aan soorten samenwerkingsverbanden op basis van prestatiemechanismen,
2. participatie en betrokkenheid van burgers inclusief terugkoppeling van maatschappelijke prestaties,
3. integratie van prestaties over meerdere niveaus,
4. maatschappelijke veranderingen door gebruik van prestatie management, gecontroleerde implementatie en dienstverlening.

De vraag is nu waar de samenvoeging van prestaties en governance toe leidt. In sommige gevallen leidt het tot een soort van “gezamenlijk bestuur” van publieke en private partijen in samenwerkende netwerken. In andere gevallen uit prestatie governance zich vooral in het betrekken van doelgroepen, meer externe oriëntatie en evaluatie met betrokkenen van prestatiemechanismen in de democratie. In de literatuur wordt New Public Governance door sommigen al gezien als opvolger van New public Management (Osborne, 2006). Waar NPM blijft steken in eenzijdige modellen van sturing en control, ontwikkelt NPG zich tot concept waarin meerdere, van elkaar afhankelijke actoren bijdragen aan publieke diensten en services in een pluriforme samenleving. Tal van processen vormen daarbij de basis voor het bestuurlijk systeem. Door de variëteit richt zich dat op de organisatorische relaties en het governance proces (extern georiënteerd en interactief), en legt het de nadruk op effectiviteit en resultaten.

In het ideaaltypen wordt de overgang gemaakt van sturen van prestaties naar sturen naar prestaties. Prestatie governance geeft minder ruimte voor management in de traditionele zin van het woord doordat er in het ideaaltypen sprake is van interbestuurlijke relaties, betrokkenheid van meerdere groepen van bijvoorbeeld burgers, maar ook bestuurders of ondernemers.

2.8.1 Meten en gebruik van prestatie governance

Het meten van de prestaties in het governance type is problematisch. Hoe kan bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van samenwerkende netwerken worden vastgesteld? Prestaties in modellen van meerdere actoren, meerdere beleidsvelden is zeer moeilijk te operationaliseren.

In het ideaaltypen wordt ervan uitgegaan dat partnerschappen een uiting zijn van innovatie en verbetering. Innovatie is het resultaat van prestaties die gebaseerd zijn op het governance systeem. De uitingen van de kenmerken van het ideaaltypen zijn daarmee gelijk een indicator voor de prestaties van het ideaaltypen (Boyne et al, 2002; Osborne 1998).

Bij gebrek aan tastbare resultaten worden aan de hand van vier perspectieven de prestaties van een governance systeem gemeten:

- de mate van betrokkenheid van professionals
- de organisaties die participeren in het netwerk
- het proces binnen het netwerk zelf
- de resultaten van het netwerk

Er zijn vaak tastbare objecten die iets zeggen over de vier hiervoor genoemde variabelen.

Bijvoorbeeld gesloten service overeenkomsten, gezamenlijke investeringen, onderlinge hulp en onderlinge leningen. Maar ook gezamenlijke beleidsstrategieën, gezamenlijke administraties, uitwisseling van capaciteit, geadopteerde technologieën en manieren van kennisdelen. Deze tastbare uitingen kunnen echter niet worden getypeerd als resultaten van prestatie governance maar eerder als outputs of “halffabrikaten” waarmee resultaten beter kunnen worden bereikt.

In dit ideaaltype is sprake van interactiviteit in het meten zowel binnen als buiten de organisatie. Standaardmodellen voldoen daarbij niet omdat ze onvoldoende rekening houden met het oordeel van verschillende betrokkenen, inclusief burgers. Zowel de omvang als het niveau van de prestaties worden vastgelegd.

Het volledige spectrum van prestaties in het ideaaltype van prestatie governance strekt zich uit van input naar activiteiten, naar output, naar resultaat en onderling vertrouwen. Een van de manieren om de toegevoegde waarde van governance te operationaliseren is het gebruik van “*productie van welzijn*” kader, dat niet alleen bestaat uit economie, efficiency en effectiviteit maar ook gelijkheid, participatie vertegenwoordiging en innovatie (Kendall en Knapp, 2000). De gedachte hierbij is dat burgers zelfredzaam worden en dat sociaal kapitaal moet worden opgebouwd omdat dat de totale kwaliteit van maatschappelijke activiteiten verbetert.

De verschuiving naar het kwaliteitsdenken vraagt overigens dat betrokken belanghebbenden van publieke diensten (burgers, doelgroepen) kunnen participeren in de hele beleidscyclus. Dat houdt in dat ze worden betrokken bij het ontwerp, besluit, uitvoeren en evalueren van publieke diensten in de maatschappij.

2.8.2 Schematisch overzicht van ideaaltype prestatiegovernance

(Bouckaert en Halligan 2008: 189)

Meten

Soort van meting	Intern en extern, interactief
Ontwerp van het meetsysteem	Door belanghebbenden ontworpen standaard modellen
Niveau van de meting	Volledig spectrum van economie, efficiency, effectiviteit en onderling vertrouwen.
Diepgang van de meting	Volledige diepgang : micro, meso en macroniveau
Criteria van indicatoren	Technisch, functioneel en gelegitimeerd
Specifieke dimensies van meten	Kwaliteitsdenken is overal aanwezig
Gebrekkigheid van de meting	pro-actieve focus op kenmerken van het systeem

Inbedding

Niveau van inbedding	Zeer dynamisch
Mate van inbedding	Extern geconsolideerd

Gebruik

Algemeen gebruik	Maatschappelijk
Zwaartepunt rapportage	Management, politiek en maatschappij
Leren door gebruik (standaarden)	Enmalige en meerdere cycli en meta
Toerekenbaarheid voor prestatie	Management, politiek en maatschappij
Potentiële waarde toegevoegd voor prestatie	Systeemversterkend
Potentiële gebrekkigheid voor prestatie	Oncontroleerbaar en onbeheersbaar

Het toepassen van prestatie governance vereist het verbinden van een reeks van processen, structuren en indicatoren op verschillende niveaus. Soms vereist dat opheffing van bestaande verantwoordelijkheidsgrenzen wat op zijn beurt kan leiden tot vertroebeling van de toerekenbaarheid. Daarom is het gebruik van coördinatiemechanismen onontkoombaar wil het prestatie governance type functioneren. Een manier om vast te stellen in hoeverre men daar in slaagt, is te kijken naar de aansluiting van prestatie-indicatoren op verschillende niveaus (landelijk, regionaal en lokaal).

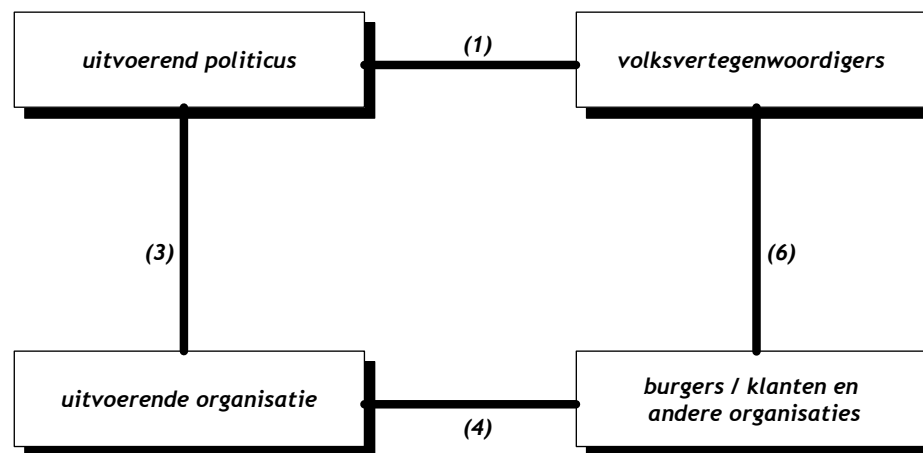
De verdieping van prestatie governance treedt op wanneer niet alleen meer wordt gekeken naar de verbondenheid van de hiërarchische niveaus van de publieke sector maar juist wanneer ook in het horizontaal de verbondenheid ontstaat met belanghebbenden, burgers en private organisaties. Dit leidt tot de maximale omvang van het prestatie governance type als democratisch systeem.

Door de complexiteit van het systeem wordt dialoog een van de belangrijke instrumenten om tot succes te komen. Omdat het gaat om een multi-level en multi-actor omgeving vraagt het consensus om bepaalde methodieken van prestatiemeting te hanteren. Deze vorm van governance vraagt dat traditionele manieren van bestuur worden losgelaten en andere actoren meer invloed krijgen vanaf de beleidsvoorbereiding. Hier schuilt het gevaar van de governance paradox: om resultaten te boeken moet gekeken worden naar het proces van sturing.

En in dat proces van sturing treden allerlei vertroebelingen op door de multi-level en multi-actor omgeving. Geconcludeerd kan worden dat er geen blauwdruk bestaat om prestaties van het openbaar bestuur te verbeteren. We moeten ons ervan bewust zijn dat prestatie governance vele aspecten bevat die onderling van elkaar afhankelijk zijn.

2.8.3 Typen actoren en onderlinge relaties

Bij prestatiegovernance wordt de vierde actor – de volksvertegenwoordigers - opgenomen in het prestatiemodel. Er ontstaat een wisselwerking tussen de deelnemers in het beleidsveld dat meer is gebaseerd op vertrouwen dan op contracten. De doelen die worden onderschreven zijn meer algemeen van aard om door iedereen te kunnen worden geaccepteerd.



figuur 2.6 Prestatie relaties bij prestatiegovernance

2.9 Conclusie op basis van theorie en literatuurverkenning

Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de theorie van prestatie management volgens Bouckaert en Halligan. Op basis hiervan is het volgende model ontwikkeld:

De vier fasen die Bouckaert en Halligan beschrijven bestrijken meer aspecten van prestatie sturing naarmate ze verder ontwikkelen. Is er in het begin nog vooral sprake van los staande, vooral kwantitatieve beoordelingstechnieken, in opvolgende fasen worden steeds meer kwalitatieve beoordelingstermen geïntroduceerd die worden weergegeven door methode van meten, manier van inbedding en het gebruik van de prestaties.

De wetgever beoogt met de vernieuwde WSW bepaalde effecten te bereiken. De uitvoering van de WSW blijft echter een verantwoordelijkheid van gemeenten. Uit vooronderzoek blijkt dat gemeenten met de introductie van de nieuwe WSW meer eigen verantwoordelijkheid dragen en dat er vanuit het rijk meer gestuurd wordt op de prestaties.

Gemeenten geven de uitvoering van beleid zelfstandig of gezamenlijk met andere gemeenten vorm door samen te werken met uitvoeringsbedrijven of afdelingen binnen de gemeente. Het jaar 2008 geldt daarbij als overgangsjaar: gemeenten lopen niet parallel in het vernieuwingsproces van de WSW. Enkele elementen, zoals het opstellen van een aantal verordeningen, zijn door de wetgever per 2008 al verplicht gesteld. Een aantal gemeenten heeft daarnaast reeds vormgegeven aan de invulling van prestatiesturing door een prestatieovereenkomst te sluiten met het uitvoeringsbedrijf. De gemeenten die dat in 2008 nog niet hebben gedaan geven aan dat ze daarmee per 2009 willen beginnen.

2.9.1 Duiding van variabelen

Het model van Bouckaert en Halligan beschrijft enerzijds het prestatiemechanisme en anderzijds de conceptuele prestaties. In dit onderzoek wordt de relatie onderzocht tussen het gehanteerde prestatiemechanisme en het geconceptualiseerd effect. Wil er sprake zijn van een causaal verband dan moet aan drie voorwaarden worden voldaan²⁹. Ten eerste moet er sprake zijn van een statistisch verband tussen de beide variabelen. Ten tweede moet de onafhankelijke variabele die als veroorzaker van het effect wordt beschouwd, vooraf gaan aan de afhankelijke variabele. Ten derde dient te worden aangetoond dat het verband tussen de beide variabelen niet wordt verklaard door een andere oorzaak.

Over de duiding van de afhankelijke en onafhankelijke variabele kan het volgende worden gezegd. Op basis van de verkenning van de literatuur kan worden geconcludeerd dat gemeenten en SW bedrijven in de meeste gevallen in gezamenlijkheid werken naar een vernieuwde prestatierelatie. Hoewel zij op individuele basis hun prestatiewensen formuleren, wordt door middel van onderhandeling en overleg veelal naar een voor beide partijen aanvaardbaar geachte prestatieafpraak gewerkt. Vooralsnog wordt er daarom van uitgegaan dat de onafhankelijke variabele betrekking heeft op de kenmerken van het prestatiemechanisme of manier van prestatiesturing. De afhankelijke variabele heeft betrekking op de omvang en het niveau van het geconceptualiseerd effect.

2.9.2 Onafhankelijke variabele

Om te beoordelen wat de kenmerken zijn geweest van het gehanteerde prestatiemechanisme, wordt de theorie van Bouckaert en Halligan als basis genomen. Ten eerste wordt vastgesteld in hoeverre er in de meetsystemen sprake is van meten, inbedding en gebruik van prestaties. De analyse van beleidsdocumenten, visiedocumenten en prestatieovereenkomsten spelen hierbij de belangrijkste rol. In de beleidsdocumenten en prestatieovereenkomsten wordt daarnaast gekeken naar de taken en rollen van de actoren die deelnemen aan de totstandkoming van het geconceptualiseerd effect.

²⁹ Baarda en De Goede, Basisboek methoden en technieken, 1994, Stenfert Kroese, p. 102

Bij de analyse van de onafhankelijke variabele wordt gepoogd de waarnemingen te plaatsen op een schaal van de verscheidene prestatiemechanismen en hun specifieke kenmerken. Bij prestatiemechanismen van administratie van prestaties is sprake van een lagere complexiteit dan in andere vormen van prestatiesturing. Er is beperkt bewustzijn over prestaties en meten, inbedden en gebruik van prestaties zijn nauwelijks ontwikkeld. Aan het andere eind van het spectrum bevindt zich de prestatiegovernance als prestatiemechanisme dat door de brede visie op prestaties en talrijke netwerkrelaties complexer van aard is. Hier wordt actief en dynamisch omgegaan met prestaties, meten, inbedden en gebruik. Daarnaast zijn bij de prestatiegovernance brede netwerken van relaties aanwezig.

2.9.3 Afhankelijke variabele

Om het geconceptualiseerd effect te onderzoeken, wordt gekeken naar de weergave van de omvang en het niveau van prestaties die kan worden gevonden in beleidsstukken van gemeenten en prestatieovereenkomsten met uitvoeringsbedrijven. De omvang van de prestatie betreft de mate waarin op het gebied van de keten van input, activiteit, output, outcome en vertrouwen in kwantitatieve of kwalitatieve zin uitspraken worden gedaan in het kader van de uitvoering van de WSW. Het niveau van de prestatie betreft de mate waarin op de dimensies van micro, meso of macroniveau uitspraken worden gedaan die het domein van het uitvoeringsbedrijf of gemeente overschrijden. Tezamen vormen deze samenhangende variabelen het geconceptualiseerd effect.

In de analyse zal gepoogd worden de waarnemingen te plaatsen op een schaal van specificiteit van de omvang en het niveau van prestaties. Bij een geringe omvang en niveau van de prestatie is sprake van een beperkte ontwikkeling van het geconceptualiseerd effect. Hier wordt op input en veelal microniveau gekeken naar prestaties. Door de beperkte omvang en niveau van prestaties zijn ze veelal specifiek benoemd maar kennen een beperkte reikwijdte. Aan de andere kant van het spectrum is sprake van een omvangrijke prestatie tegen een hoger niveau. Hier wordt op effect, vertrouwen en op macroniveau gekeken naar prestaties. Door de grote omvang en niveau van prestaties zijn ze veelal algemeen benoemd en kennen een grote reikwijdte.

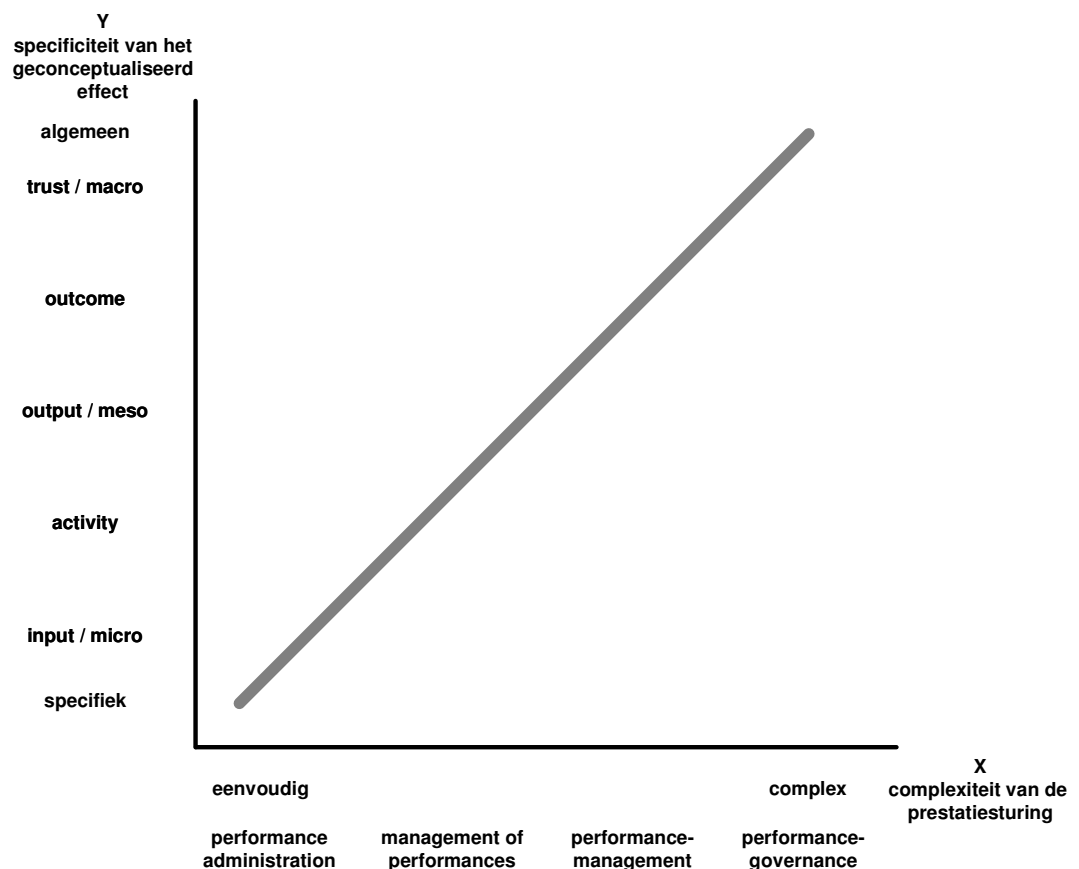
3 Onderzoeksopzet en casusanalyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de hypothese, probleemstelling en onderzoeksvragen aan de orde. Vervolgens wordt een uiteenzetting gegeven van de onderzoeksopzet en worden in het kort de geraadpleegde brondocumenten geduid. Daarna worden de casussen geanalyseerd en ingepast in het theoretisch model.

3.2 Hypothese

Op basis van de verkenning van de literatuur en de theorie verwacht ik een samenhang te zullen aantreffen tussen enerzijds het gehanteerde sturingsmechanisme en anderzijds het geconceptualiseerd effect. De veronderstelling is dat een sturingsmechanisme in de relatie gemeente – uitvoeringsbedrijf, wat kenmerken bevat van het systeem van performance governance, leidt tot een omvangrijker maar tegelijkertijd meer algemeen geconceptualiseerd effect. Naarmate het gehanteerde sturingsmechanisme meer kenmerken van performance administration bevat, is de veronderstelling dat het geconceptualiseerd effect weliswaar specifiek is, maar tevens minder omvattend.



figuur 2.7 Hypothetisch model op basis van Bouckaert en Halligan

Onafhankelijke variabele X beschrijft de complexiteit:

- kenmerken van meten inbedden en gebruik,
- relaties tussen actoren.

De afhankelijke variabele Y beschrijft de specificiteit:

- omvang van de prestaties,
- het niveau van de prestaties.

3.3 Probleemstelling

Centraal in het onderzoek staat de relatie tussen kenmerken van het gehanteerde sturingsmodel en het geconceptualiseerd effect. Het onderzoek geeft een antwoord op de volgende probleemstelling:

Is er een verband tussen enerzijds de kenmerken van het gehanteerde prestatiemechanisme in de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsinstanties en het geconceptualiseerd effect in de uitvoering van de WSW anderzijds?

Het gaat erom bij de beantwoording van de probleemstelling een uitspraak te kunnen doen of er een verband bestaat tussen de kenmerken van het prestatiemechanisme en de weergave van het geconceptualiseerd effect.

3.4 Onderzoeksvragen

De voorgaande probleemstelling kan worden beantwoord aan de hand van een aantal onderzoeksvragen en deelvragen. De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in de categorieën zoals die bij de vertaling naar het onderzoek uiteengezet zijn.

Onderzoeksvraag 1:

- Welk prestatiemechanismen in de relatie gemeente – uitvoeringsinstanties kunnen worden onderscheiden?

Met deze onderzoeksvraag wordt onderzoek gedaan naar de kenmerken van het proces dat samenhangt met de vaststelling van de beleidsdocumenten, verordeningen en prestatieovereenkomsten.

De deelvragen die hierbij moeten worden beantwoord zijn:

- Hoe valt het prestatiemechanisme te typeren in de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties in termen van meten, inbedden en gebruik van prestaties?
- Welke verschillende actoren spelen een rol in de weg naar het bereiken van het geconceptualiseerd effect?

Onderzoeksvraag 2:

- Welk geconceptualiseerd effect blijkt uit de gemeentelijke beleidsdocumenten, verordeningen en prestatieovereenkomsten in de uitvoering van de WSW?

De onderzoeksvraag heeft tot doel aan de hand van de WSW, gemeentelijke beleidsnotities, verordeningen en uitvoeringsovereenkomsten een overzicht te maken van scores op basis van variabelen uit de theorie van Bouckaert en Halligan. Deze scores richten zich op de weergave van het geconceptualiseerd effect van de vastgestelde notities.

De deelvragen die moeten worden beantwoord zijn:

- Welke verschillen in de mate van *omvang van geconceptualiseerde prestaties* zijn waarneembaar in de beleidsdocumenten, verordeningen en prestatieovereenkomsten en hoe staan ze van de verschillende gemeenten ten opzichte van elkaar in verhouding?
- Welke verschillen in de mate van *niveau van geconceptualiseerde prestaties* zijn waarneembaar in de beleidsdocumenten, verordeningen en prestatieovereenkomsten en hoe staan ze van de verschillende gemeenten ten opzichte van elkaar in verhouding?

Onderzoeksvraag 3:

- Bestaat er een relatie tussen het geconceptualiseerd effect en kenmerken van gehanteerde prestatiemechanisme?

Met de derde onderzoeksvraag wordt een analyse gemaakt van de relatie tussen enerzijds het geconceptualiseerd effect en anderzijds de kenmerken van het proces dat is geanalyseerd.

3.5 Vastleggen van de waarneming

Er is eerder in dit onderzoek geconstateerd dat gemeenten in verschillende fasen zitten in beleidsontwikkeling en beleidspraktijk. Daarnaast is er een aantal varianten bij de Overijsselse gemeenten in gebruik waarop de WSW wordt uitgevoerd. Om een registratie van de variabelen mogelijk te maken is gekozen voor inventarisatie aan de hand van een aantal parameters per variabele. Tezamen leidt de registratie van parameters tot een beredeneerde indeling in het model zoals dat hiervoor is geschetst. Aangezien het gaat om de som van registratie van een aantal parameters, kent de score op de variabele een zekere spreiding. Die wordt middels een grafiek aangeduid. Het gaat er in dit onderzoek niet om, een absolute waarde voor een variabele vast te stellen maar om de variatie van verschillende gemeenten ten opzichte van elkaar te schetsen en daar een uitspraak over te doen.

3.5.1 Analyse van meten, inbedden en gebruik

De onderstaande vragen worden gebruikt om de registratie op het meten, inbedden en gebruik van prestaties mogelijk te maken. Hoe hoger de score op onderstaande vragen, des te meer is sprake van performance governance.

Meten:

- Op welk niveau wordt gemeten (input, activiteit, output, outcome/effect, vertrouwen)?
- Worden van meerdere organisaties cijfers verzameld?
- Wordt er iets gezegd over de kwaliteit van de meting?
- Worden er kanttekeningen geplaatst ten aanzien van het meten en de conclusies die daaraan mogen worden verbonden?

Inbedden:

- Is er sprake van periodieke meting?
- Wordt er gesproken over een cyclus van plannen, uitvoeren, meten en veranderen?

Gebruik:

- Wat wordt gezegd over de toerekenbaarheid van prestaties?
- Wordt er een uitspraak gedaan over de toewijzing van middelen als gevolg van de (veranderende) prestaties?

3.5.2 Analyse van relaties tussen actoren

Het meten van deze variabele geschiedt aan de hand van inventarisatie van beleidsdocumenten en visiedocumenten. Hierin wordt vastgesteld in hoeverre de verschillende actoren betrokken zijn bij de formulering van het geconceptualiseerd effect en welke rol zij daarin spelen. Het gaat er vooral om hoe gemeenten hierin onderling van elkaar variëren en niet om de absolute score.

- Welke actoren zijn betrokken bij het proces van formulering van het geconceptualiseerd effect?
- Welke positie hebben de actoren in termen van informeren, adviseren en beslissen.

3.5.3 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Zoals al eerder aangegeven wordt het geconceptualiseerd effect vastgesteld door de omvang en het niveau van de prestatie te bezien. Hier zal het vooral gaan om de inhoud van de prestatiecontracten en visiedocumenten (wat wil men bereiken, wat moet het resultaat zijn).

- Op welk niveau wordt een geconceptualiseerd effect geformuleerd (input, activiteit, output, outcome/effect, vertrouwen)?
- Wordt verwezen naar andere beleidsterreinen en/of macro-economische aspecten van de uitvoering van de WSW?

Onderstaande tabellen zijn een hulpmiddel om de indeling per gemeente of Gemeenschappelijk Regeling te maken. Aan de hand van de verordeningen, visiedocumenten en prestatieovereenkomsten wordt een berede score gemaakt in termen van de variabelen.

Kenmerken van het sturingsmechanisme	specifiek			algemeen	
meten, inbedden en gebruik	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance	
score:					
relaties tussen actoren	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance	
score:					

Geconceptualiseerd effect	specifiek			algemeen	
omvang van de prestatie	input	activiteit	output	outcome/effect	Vertrouwen
score:					
niveau van de prestatie	micro		meso		Macro
score:					

3.6 Analyse van het prestatiemechanisme en het geconceptualiseerd effect

De meeste gemeenten hebben meegewerkt en gegevens beschikbaar gesteld voor dit onderzoek. Naast openbare documenten – raadsvoorstellen, verordeningen en beleidsvisies – bleek het achterhalen van (individuele) prestatieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten of convenanten soms een stuk lastiger. Deels komt dat omdat ze simpelweg niet beschikbaar waren omdat gemeenten er (nog) geen gebruik van maakten. Deels omdat overeenkomsten in voorbereiding waren.

3.6.1 Verordeningen

De wetgever heeft met een aantal instrumenten de positie van de gemeentelijke regie op de uitvoering van de WSW willen versterken. In hoofdzaak zijn er op drie gebieden wensen of verplichtingen in de wet opgenomen die dat moeten concretiseren. In twee van die categorieën is de gemeenteraad verplicht een verordening vast te stellen waarin de regie op de uitvoering wordt vastgelegd: het vormgeven van het persoonsgeboden budget in het kader van begeleid werken en de vormgeving van cliëntenparticipatie. Op het gebied van wachtlijstenbeheer is de gemeente wel verplicht een actief beleid te voeren maar hoeft daartoe geen verordening vast te stellen. Er zijn door de wetgever geen wettelijke voorschriften opgenomen over de wijze waarop de gemeente dit exact moet doen, om gemeenten de ruimte te geven hieraan op een op de lokale situatie toegespitste wijze vorm te geven³⁰. Wanneer gemeenten ervoor kiezen om een verordening wachtlijstbeheer vast te stellen wordt dat gezien als een poging om sturing te geven op de instroom van SW-geïndiceerden.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 673, nr. 3

Deze maatwerk optie kan dan ook beschouwd worden als een kwaliteitsimpuls om zoveel mogelijk geïndiceerden aan een baan te helpen, ondanks dat ze volgens de wachtlijst misschien niet het eerst aan de beurt zijn.

3.6.2 Beleids- en visiedocumenten

De sociale doelstelling van gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de sociale werkvoorziening bestaat eruit dat zij de arbeidspositie en vaardigheden van een sw-geïndiceerde zoveel mogelijk moet bevorderen en verbeteren. Dat kan door het bieden van een baan via de constructie van begeleid werken, detachering of het werk in een beschutte omgeving. De beweging “van binnen naar buiten”, een centrale doelstelling van de modernisering, draagt bij aan het verminderen van de categorie SW-werknemers op de beschutte werkplek. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de infrastructuur en de benutting van de bestaande productieomgeving. Waarneembaar is dat bij veel SW -bedrijven een heroriëntatie plaats vindt die ertoe kan leiden dat aanwezige kennis gebruikt wordt om ook aan anderen dan SW -geïndiceerden diensten aan te bieden ³¹.

Gemeenten zullen op bovenstaande ontwikkeling moeten anticiperen en in samenhang met andere beleidsvelden beleid moeten gaan vaststellen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om met het lumpsumbudget andere uitvoeringsinstanties of werkgevers in te schakelen om arbeidsplaatsen voor SW -geïndiceerden te creëren. Bestaande relaties met SW bedrijven kunnen daardoor onder druk komen te staan.

3.6.3 Prestatieovereenkomsten

Een aantal gemeenten of samenwerkende gemeenten in GR verband sluit prestatieovereenkomsten af met uitvoeringsinstanties. Traditioneel betreft dat een overeenkomst met één uitvoeringsbedrijf dat vanuit het verleden de uitvoering van de WSW voor zijn rekening heeft genomen. De wet sluit echter niet uit dat met meerdere instanties – publiek of privaat – overeenkomsten worden gesloten om de taakstelling van de WSW voor een gemeente te realiseren.

Niet iedere gemeente is al zover dat gebruik wordt gemaakt van prestatieovereenkomsten met uitvoeringsinstanties. Het is geen wettelijke verplichting om een dergelijke overeenkomst af te sluiten met een of meerdere uitvoeringsinstanties. In dit onderzoek wordt het hebben van een prestatieovereenkomst beschouwd als indicatie voor een grotere sturingsdrang vanuit de gemeente. De formulering van de bepalingen in een dergelijke overeenkomst bepaalt de omvang en het niveau van het geconceptualiseerd effect.

³¹ WSW in beweging, VNG juni 2006

3.7 Almelo, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Wierden, Tubbergen – GR Soweco

Aan de GR Soweco wordt deelgenomen door de gemeenten Almelo, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Wierden en Tubbergen. In de GR zijn de taken en bevoegdheden vanuit de WSW ondergebracht. Via de GR kan men bepaalde belangen, in dit geval uitvoering van de WSW, gezamenlijk behartigen en daartoe een lichaam instellen³².

Het dagelijks bestuur van de GR wordt gevormd door portefeuillehouders vanuit de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten. Het algemeen bestuur bestaat grotendeels uit raadsleden van de gemeenten.

De uitvoeringstaken zijn ondergebracht binnen SOWECO NV, waarvan de aandelen in handen zijn van de GR. SOWECO NV is een zelfstandig rechtspersoon en de directie heeft eigen handelingsbevoegdheid. Tussen de GR Soweco – en niet de afzonderlijke gemeenten – en SOWECO NV bestaat een contractrelatie. Jaarlijks worden afspraken over de uitvoering vastgelegd in een Sociaal Economisch Contract³³. Er is in het geval van de GR dus sprake van een prestatieovereenkomst die jaarlijks wordt vastgesteld.

3.7.1 Meten, inbedden en gebruik van prestaties

Er wordt jaarlijks een prestatiecontract (Sociaal Economisch Contract) afgesloten tussen de GR en SOWECO NV met daarin afspraken over de prestaties van het betreffende jaar. In het prestatiecontract worden tevens afspraken gemaakt over rapportage en verantwoording door Soweco N.V. De maatregelen zijn van tijdelijke aard gezien het overgangsjaar 2008³⁴. Er wordt afgesproken dat er maandrapportages, kwartaalrapportages en jaarrapportages worden opgesteld.

Voor 2008 wordt ernaar gestreefd om 10% van de SW-geïndiceerden te laten gaan werken in een vorm van begeleid werken of detachering. De gemeente geeft in haar visie aan meer reguliere arbeidsplaatsen te willen creëren buiten Soweco en hiervoor (lokale) werkgevers wil benaderen en netwerken (verder) wil ontwikkelen. Door het Rijk beschikbaar gestelde budget wordt aangewend om de uitvoeringskosten te dekken zonder een beroep te doen op eigen middelen van de gemeente.

De gemeenten Rijssen-Holten en Hellendoorn geven in een gezamenlijke notitie³⁵ aan dat de output van de beoogde inspanningen ten dele kwantitatief meetbaar is. De kwalitatieve meerwaarde zal zich volgens hen op de langere termijn moeten manifesteren in de verbeterde relatie tussen het lokale/regionale bedrijfsleven en partijen.

³² Beginselen van het Nederlands staatsrecht, *Prof. mr. A.D. Belinfante et al*, 11^e druk, p. 207.

³³ Tussenrapportage, Stand van zaken beleidsvorming Besluitvorming beleidskeuzes Voldoen aan minimumeisen, GR Soweco, 5 maart 2008, K.C. Schipper, p3

³⁴ Raadsvoorstel Modernisering Wsw, 14 april 2008, stuknummer 2008/7632

³⁵ Samen aan de slag met werk en inkomen, gemeenten Rijssen-Holten en Hellendoorn, 18 oktober 2006

3.7.2 Relaties tussen actoren

Alle partijen die bij de uitvoering van de WSW zijn betrokken, zijn uitgebreid geïnformeerd over de beleidsvoornemens³⁶. Zij worden in de gelegenheid gesteld om daarover visie te ontwikkelen, alsmede suggesties en verbetervoorstellen te doen. Zorgvuldigheid bij het transitieproces is voor de gemeente Almelo van het grootste belang.

Er hebben ambtelijke werkconferenties plaatsgevonden om een beleidsplan voor de lange termijn ontwikkeling te maken ten aanzien van Soweco.

In 2008 is een brede werkconferentie georganiseerd met het algemeen bestuur van de GR Soweco, het management en beleidsadviseurs van de deelnemende gemeenten en de Raad van Commissarissen, het management en Ondernemingsraad van SOWECO NV. De deelnemende gemeenten, SOWECO GR en SOWECO NV werken intensief samen om de overeengekomen beleidskeuzes inzake de toekomstige uitvoering van de WSW te implementeren en elkaar tijdig te informeren over ontwikkelingen en strategische keuzes.

Met de zes GR gemeenten is men tot een gezamenlijk raadsvoorstel gekomen. Voor gemeenteraadsleden is de gezamenlijke informatie-uitwisseling vormgegeven door middel van het organiseren van een interactieve workshop en een gezamenlijke informatieavond in het kader van (regionaal) arbeidsmarktbeleid.

De zes gemeenten hebben verordeningen vastgesteld voor het PGB en ten aanzien van cliëntenparticipatie. Ten aanzien van cliëntenparticipatie wordt een overkoepelende WSW-raad ingesteld met daarin een vertegenwoordiging van SW-medewerkers uit de zes gemeenten. In het kader van de cliëntenparticipatie WSW heeft de WSW-raad tot taak om desgevraagd of uit eigen beweging het college te adviseren over alle aangelegenheden van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering die betrekking hebben op het terrein van de wet en van invloed zijn op de positie van de cliënten waaronder het wachtlijstbeheer en de invulling van het persoonsgebonden budget.

De gemeenten Rijssen-Holten en Hellendoorn hanteren in een gezamenlijke notitie het uitgangspunt dat bij een meer intensievere samenwerking de beide gemeenten daar aantoonbaar voordeel van moeten hebben. Beide gemeenten willen hun ontwikkelde lokale infrastructuur zoveel mogelijk in stand houden. Het bedrijfsleven in de regio is in hun ogen in onvoldoende mate op de hoogte van het beschikbare aanbod aan werkzoekenden dat in voorkomende gevallen een arbeidsplaats "aan de onderkant van de arbeidsmarkt" wenst en hiervoor geschikt en beschikbaar is³⁷. Een betere afstemming tussen de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt is in hun ogen wenselijk.

³⁶ Het betere werk, *Doelen, instrumenten en organisatorisch uitgangspunten uitvoering WSW GR Soweco 2008-2011*, K.C. Schipper, 4 juni 2008, p3

³⁷ Samen aan de slag met werk en inkomen, Gemeenten Rijssen-Holten en Hellendoorn, versie 18 oktober 2006, p. 9

Zij kiezen er daarnaast voor om de uitvoering van de WSW voor nieuwe instroom niet uit te besteden aan een marktpartij. Tevens wil men voor de groep die valt in de categorie beschut werken een vaste partner hebben voor de uitvoering, bij voorkeur SOWECO.

Er is geen aparte verordening voor wachtlijstbeheer vastgesteld, waardoor het principe van FIFO wordt gehanteerd ten aanzien van SW-geïndiceerden op de wachtlijst.

3.7.3 Analyse van de prestatie sturing

Vastgesteld kan worden dat er op het niveau van output wordt gemeten om de prestatie te bepalen. SOWECO NV is vooralsnog de enige partner die de WSW voor de gemeenten uitvoert. Over methode van meten worden geen uitspraken gedaan. De definitie van te meten variabelen wordt in eerste instantie bepaald door het SiSa systeem van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Naast de standaard cijfers over instroom, uitsroom, doorstroom en vormen van werk – beschut, gedetacheerd of begeleid werken – worden geen andere aspecten van de uitvoering vastgelegd.

Door middel van rapportages kan inzicht worden verkregen in ontwikkeling van de uitvoering. Echter wordt aangegeven dat deze tijdelijke periode niet wordt geëvalueerd³⁸. Er kan derhalve ook niet worden gesproken van een cyclische aanpak van meten en handelen.

Rijssen-Holten en Hellendoorn hebben specifiek aangegeven voor bepaalde groepen geïndiceerden SOWECO NV te willen houden als vaste uitvoeringspartner. De gezamenlijke gemeenten spreken op dit moment geen duidelijke strategie uit om andere partners te zoeken of een meer marktgerichte benadering te willen voor de uitvoering van de WSW.

Actoren zijn in brede zin betrokken bij het proces tot modernisering van de uitvoering van de WSW. Werkconferenties, workshops en dergelijke worden door volksvertegenwoordigers, bestuur en uitvoeringsorganisatie bijgewoond. De enige actor die nauwelijks bij dit proces wordt betrokken is de klant.

Kenmerken van het sturingsmechanisme	specifiek		algemeen	
Metten, inbedden en gebruik	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■■			
relaties tussen actoren	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■■			

³⁸ Raadsvoorstel Modernisering Wsw, 14 april 2008, stuknummer 2008/7632

3.7.4 Geconceptualiseerd effect

In het de nota aan B en W ³⁹ over de modernisering van de WSW wordt aangegeven dat met de nieuwe WSW de regie van de gemeente moet worden versterkt. De ambities zijn rechtstreeks afgeleid uit het visiedocument van Soweco, waarin de volgende te bereiken resultaten staan opgesomd:

- het realiseren van de beweging van binnen naar buiten, oftewel het optimaal benutten van de talenten van mensen met een WSW-indicatie en het vergroten van de deelname van mensen met een WSW-indicatie op de reguliere arbeidsmarkt, met gebruikmaking van de mogelijkheden van de regeling,
- het versterken van de regie van de gemeenten op de daadwerkelijke realisatie van de eerste uitdaging en de optimale besteding van het lumpsum budget dat daartoe beschikbaar wordt gesteld door het Rijk, passend binnen de bredere uitvoering van het participatiebeleid van de gemeenten,
- het borgen van de rechten van de cliënt, tot uitdrukking komend in transparantie over de behandeling van de wachtlijst, inbedding van cliëntenparticipatie en mogelijkheden voor een persoonsgebonden budget.

In het raadsvoorstel bij de B en W nota zijn de volgende ambities leidend:

- meer reguleren arbeidsplaatsen creëren buiten Soweco en hiervoor lokale werkgevers benaderen en netwerken verder ontwikkelen,
- lokaal beschutte arbeidsplaatsen kunnen aanbieden aan de zwakkere groep,
- verbindingen maken tussen uitvoering WSW en WWB,
- op termijn de WSW budgetneutraal uitvoeren, waarbij inkomsten uit de markt ten goede moeten komen aan de groep met minder verdien capaciteiten.

Hoofddoelstelling is het realiseren van een zo regulier mogelijke werkplek, passend bij de talenten en mogelijkheden van de SW-geïndiceerde en afgestemd op zijn of haar verstandelijke, psychische of fysieke handicap. Deze doelstellingen worden langs drie sporen gerealiseerd:

- bevorderen regie en sturing door gemeenten,
- verbeteren van de positie van cliënt/sw-geïndiceerde,
- reguliere werkgevers meer betrekken in de uitvoering.

De opdracht aan de uitvoeringsorganisatie (Soweco NV) luidt dat aan WSW-werknemers een passende arbeidsplek wordt geboden met een ontwikkelperspectief, zo mogelijk buiten de beschutte werkomgeving van de SW-organisatie. De zes deelnemende gemeenten aan de GR Soweco zijn gezamenlijk tot de voorstellen gekomen.

³⁹ Nota aan B en W, stuknummer 2008/7446 gemeente Almelo

De prestatieovereenkomst ⁴⁰ beschrijft een contract tussen de GR Soweco en SOWECO NV. De overeenkomst wordt jaarlijks vastgesteld en is het resultaat van onderhandeling tussen de GR Soweco en SOWECO NV.

In de prestatieovereenkomst met Soweco wordt gesteld dat men streeft om meer SW-medewerkers te laten werken in de vorm van begeleid werken of detacheren. Er wordt gestreefd naar een omvang van 10% ⁴¹. Waar mogelijk en gewenst wordt verder gegaan met het realiseren van decentrale locaties voor de uitvoering van beschut werken. In 2011 moet tweederde van het huidig aantal geïndiceerden werken buiten de beschutte werkomgeving, in een vorm van begeleid werken of gedetacheerd zijn in een regulier bedrijf.

Op het gebied van uitvoering in samenhang met andere beleidsterreinen wordt gestroomlijnd met het werkgebied van de WWB. Op termijn organiseert iedere gemeente binnen de GR in eerste instantie zelf de plaatsing van geïndiceerden.

3.7.5 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Ten aanzien van het geconceptualiseerd effect kan worden geconcludeerd dat een specifiek percentage is bepaald voor 2008 dat gedetacheerd of begeleid moet gaan werken. Daarnaast worden er algemene effecten benoemd zoals meer geïndiceerden buiten de beschutte werkomgeving te laten werken, meer de rol van werkgevers betrekken in de uitvoering en de uitvoering budgettair neutraal uitvoeren. Deze laatste opsommingen zijn echter geen geconceptualiseerde effecten maar vallen mijns inziens onder de noemer wensen en doeleinden.

Wel wordt door de gemeenten een relatie gelegd met een ander beleidsterrein namelijk de WWB.

Geconceptualiseerd effect	Specifiek			algemeen	
	Input	activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie					
score:	■■■■■■				
niveau van de prestatie	Micro		meso		macro
score:	■■■■■■				

⁴⁰ Sociaal Economisch Contract 2008, 20 januari 2008, versie SEC2008-04D

⁴¹ Tussenrapportage stand van zaken beleidsvorming Gemeenschappelijke regeling Soweco, K.C. Schipper, 5 maart 2008

3.8 Dalfsen, Raalte, Zwolle, Zwartewaterland, Hattem - GR WEZO

De GR Wezo bestaat uit een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Zwolle, Zwartewaterland, Dalfsen, Raalte en Hattem. De GR heeft alle aandelen van Wezo bv in handen die de WSW voor de gemeenten uitvoert ⁴². Het dagelijks bestuur van de GR wordt gevormd door portefeuillehouders vanuit de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten. Het algemeen bestuur bestaat grotendeels uit raadsleden van de gemeenten. Wezo bv is een zelfstandig rechtspersoon en de directie heeft eigen handelingsbevoegdheid. Tussen de GR – en niet de afzonderlijke gemeenten – en Wezo bv bestaat een contractrelatie. Jaarlijks worden afspraken over de uitvoering vastgelegd in een prestatiecontract. Er is in het geval van de GR dus sprake van een prestatieovereenkomst die jaarlijks wordt vastgesteld.

Er is een beleidsproject opgestart ⁴³ waarin alle WEZO-gemeenten deelnemen. Het project wordt ondersteund door een ambtelijke regiegroep en externe procesbegeleiding. De directie van de Wezo Groep is geen deelnemer aan de regiegroep, maar wordt middels afstemmingsoverleg wel bij het proces betrokken.

3.8.1 Meten, inbedden en gebruik

De beweging van binnen naar buiten wordt volop ondersteund, onder benoeming van de volgende aandachtspunten en voorwaarden ⁴⁴:

Ook binnen de WSW als participatiewet is het vereist en van essentieel belang om voortvarend en pro-actief te blijven werken aan de arbeidsontwikkeling van mensen. Dat vraagt volgens de GR-gemeenten om moderne bedrijfsvoering en inzicht op meerdere managementgebieden: HRM-beleid, informatievoorziening, periodieke beoordeling en externe gerichtheid. Hier geven de gemeenten aan breder te kijken dan alleen naar cijfers over instroom, doorstroom, uitstroom en financiële kengetallen. De gemeenten pogen een breder informatiemodel te bouwen dat ook kwaliteit als aspect van de uitvoering van de WSW integreert. Een samenhangend model van informatie op basis waarvan de uitvoering van de WSW kan worden beoordeeld wordt hier mee beoogd. Daarnaast geven de gemeenten aan dat werken buiten de deuren van het WSW-uitvoeringsbedrijf eisen stelt aan de manier waarop de werkomgeving wordt benaderd en de wijze waarop in het reguliere bedrijfsleven acceptatie en ondersteuning wordt gerealiseerd. Hiermee wordt door de gemeenten tevens aandacht gevestigd op de beeldvorming van de uitvoering van de sociale werkvoorziening.

De GR ziet het WSW-budget in beginsel als taakstellend. Als meer budget ingezet moet worden dan wil men het nut vooraf en het resultaat achteraf zien aangetoond. “Contract compliance” en “Social Return on Investment” zijn instrumenten waarmee de gemeente in haar opdrachtverlening van diensten en werken aan de markt kan organiseren dat WSW-werknemers worden ingeschakeld.

⁴² Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 2

⁴³ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 5

⁴⁴ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 11

Volgens de gemeenten leren ervaringen dat het simpelweg verplichten van het inzetten van WSW-werknemers bij aanbestedingsprocedures geen effectieve oplossing is. Daarmee geven gemeenten ook aan dat de bestaande uitvoeringsorganisatie in mijn ogen in ieder geval op de korte termijn gezien wordt als “preferred supplier” en dat de uitvoering van de WSW in hun ogen niet kan worden gezien als een bestuurlijke verantwoordelijkheid die volgens de principes van de marktwerking kan worden uitgevoerd.

De transparantie in de uitvoering van de WSW wordt voor de verschillende besturen van de afzonderlijke gemeenten gewaarborgd door gebruik te maken van een Wezo-monitor⁴⁵. De Wezo-monitor bevat een overzicht van een aantal kengetallen die periodiek worden vastgelegd.

Er vindt registratie plaats van gegevens over de uitvoering per gemeente van:

- ziekteverzuim,
- kwaliteit: afgemeten aan de hand van klachtenbehandeling en klanttevredenheid,
- commercie: met als onderdelen inkoopcijfers, offertescore, klantenmutaties en voorlichting en promotie,
- financiële kengetallen: solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit, winstmarge, resultaat per werknemer, omzet, totale kosten,
- kenmerken van SW-medewerkers: doelgroepen en divisies, naar leeftijdscategorie, naar arbeidshandicap, naar soort werkplek, dynamiek en oorzaken van van instroom, uitsroom en doorstroom,
- wachtlijstinformatie en ontwikkelperspectief.

3.8.2 Relaties tussen actoren

Bij de aan de GR WEZO participerende gemeenten is sprake van samenloop in ontwikkelingen. De samenwerkingsbehoefte en –bereidheid werd ondermeer geuit tijdens de in november 2007 gehouden Participatietop⁴⁶. Zoals al eerder vermeld maakt de directie van Wezo geen deel uit van de regiegroep maar wordt middels afstemmingsoverleg geïnformeerd over het proces. De betrokkenheid in deze ontwikkelprocessen van de verantwoordelijke bestuurders, de ambtelijk verantwoordelijken en van de gemeenteraden is als volgt uitgewerkt:

- er zijn een tweetal ambtelijke werkgroepen ingesteld; één werkgroep specifiek met betrekking tot de Verbeter Agenda+ en één regiegroep specifiek met betrekking tot de visie 2012 naar aanleiding van de modernisering WSW),
- voor zowel de inhoudelijke expertise als procesbegeleiding is op de visieregiegroep een externe adviseur aangetrokken.

⁴⁵ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 17

⁴⁶ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 12

Aan de hand van een visie-opbouwende agenda is in een 5-tal sessies (overigens zonder aanwezigheid van Wezo Groep) verkend en gekaderd waar de behoeften, wensen en mogelijkheden van de gemeente(n) liggen. Mijns inziens neemt de GR hiermee een duidelijke positie in ten aanzien van het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Door in het ontwikkelingstraject niet in alle gevallen de uitvoeringsorganisatie te betrekken, ontstaat een transparanter geheel van verhoudingen in het licht van de modernisering van de WSW.

De bedoeling is om tussen de GR gemeenten en de uitvoeringsorganisatie een meer zakelijke verhouding te scheppen. Er wordt door de gemeente Dalfsen bijvoorbeeld over gedacht om de uitvoering van de sociale werkvoorziening op onderdelen meer in eigen hand te nemen⁴⁷. Dit betekent voor de gemeente intern een verandering: de uitvoering van de sociale werkvoorziening kan meer integraal wordt uitgevoerd waarbij verschillende afdelingen betrokken worden. Als de gemeente uitvoeringstaken zelf gaat organiseren betekent dit dat de relatie met de GR verandert.

De gemeenteraden zijn en worden in toenemende mate betrokken in het ontwerp- en ontwikkelproces, ondermeer middels informatiebijeenkomsten en reguliere vergader- en besluitvormingsmomenten. In dat kader past het ook om in de ontwikkeling de gemeenteraad over de voortgang in het beleidsproject te informeren en haar in haar kaderstellende verantwoordelijkheid vroegtijdig te faciliteren.

De GR heeft in verband met overrealisatie op dit moment vanaf gezien om een separate verordening voor wachtlijstbeheer vast te stellen⁴⁸. Dat wordt in hun ogen pas opportuun vanaf het moment dat vanwege een verhoogde taakstelling of toegenomen uitstroom uit de WSW wederom plaatsing vanaf de wachtlijst mogelijk wordt.

Ten aanzien van cliëntenparticipatie is een cliëntenraad WSW ingesteld. De Cliëntenraad WSW is samengesteld uit WSW-gerechtigden. De samenstelling van de Cliëntenraad WSW vormt zoveel mogelijk een afspiegeling van de deelnemende GR-gemeenten⁴⁹.

3.8.3 Analyse van de prestatiesturing

Vastgesteld kan worden dat er georganiseerd per managementfunctie op het niveau van output wordt gemeten om de prestatie te bepalen. In de beleidsdocumentatie wordt duidelijk aangegeven dat een samenhangend beeld van informatie moet ontstaan. De Wezo monitor is daarnaast een instrument dat output op meerdere gebieden vastgelegd. In die zin is periodiek vastleggen van gegevens op meerdere managementvlakken aanwezig.

⁴⁷ notitie over sociale werkvoorziening t.b.v. gezamenlijke brainstorm, 28 juni 2007

⁴⁸ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 16

⁴⁹ Verordening Cliëntenparticipatie wet sociale werkvoorziening gemeente Zwolle 2008, art. 4

In de beleidsdocumentatie komt ook naar voren dat de beeldvorming over de SW een belangrijke factor is voor een succesvolle uitvoering⁵⁰. Hiermee geven de gemeenten een signaal dat er niet alleen naar output wordt gekeken maar ook naar het effect dat de output genereert op de omgeving en de wisselwerking naar de SW toe.

De Wezo gemeenten zetten geen kanttekeningen bij het meetsysteem en doen geen uitspraken over de conclusies die daaraan kunnen worden ontleend. Evenmin wordt er iets gezegd over de toerekenbaarheid van prestaties en de toewijzing of inhouding van middelen als gevolg van veranderende prestaties.

De onderlinge relaties zijn tussen de actoren volksvertegenwoordigers en uitvoerende politici goed ontwikkeld. De gemeenteraden worden in toenemende mate betrokken bij het ontwerp- en ontwikkelproces. De relatie naar de uitvoeringsorganisatie is meer afstandelijk en kent een zakelijk karakter van een contractrelatie. Dat blijkt uit het feit dat de directie van de uitvoeringsorganisatie wel wordt geïnformeerd over de beleidsontwikkeling maar daar niet als actieve participant in betrokken wordt. Er wordt weliswaar een gezamenlijk doel nagestreefd maar iedere actor heeft daarbij zijn eigen belangen en probeert die te behartigen. Dit wordt ondermeer afgeleid uit het gebruik van de Wezo monitor dat controle op de uitvoering moet garanderen.

Kenmerken van het sturingsmechanisme	specifiek			algemeen
	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
meten, inbedden en gebruik				
score:	■■■■■■			
relaties tussen actoren				
score:	■■■■■■			

3.8.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

Voor de gemeenten is de WSW nadrukkelijk een participatie instrument⁵¹. De WSW is niet gericht op re-integratie maar bedoeld om mensen met een handicap zinnig werk te kunnen laten doen in een beschutte omgeving van Wezo of een reguliere werkgever. Daarvoor moet volgens de gemeenten constant gewerkt worden aan de arbeidsontwikkeling van SW-medewerkers. Succesvolle participatie vraagt om zo spoedig mogelijk activeren van WSW-geïndiceerden op de wachtlijst.

Met deze visie op de WSW nemen de Wezo gemeenten een duidelijk standpunt in waarvoor de SW is bedoeld. In eerste instantie spreken zij uit dat participatie de belangrijkste doelstelling van de wet is.

⁵⁰ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 11

⁵¹ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 3

Bij de WSW gaat het volgens de visie van de Wezo gemeenten per definitie om zinvol werk met een beschut karakter, zowel binnen als buiten. Bij voorkeur wordt beschutting in het werk bij reguliere werkgevers georganiseerd. En waar nodig in de vorm van dienstverlening aan derden en beschut in eigen beheer.

De gemeenten kiezen nadrukkelijk voor de beweging van binnen naar buiten. Onder deze beweging wordt door hen verstaan het 3 x 1/3 beleid. De Wezo Groep past dit beleid toe en het beoogde resultaat van dit beleid is als volgt ⁵²:

- 1/3 van alle SW-medewerkers is middels detachering of begeleid werken aan de slag bij een reguliere werkgever,
- 1/3 van alle WSW-werknemers werkt beschut buiten: onder leiding van eigen medewerkers van het WSW-uitvoeringsbedrijf werken zij in de groenvoorziening, schoonmaak, postbezorging etcetera,
- 1/3 van alle SW-medewerkers werkt beschut binnen: binnen het eigen bedrijf en de infrastructuur van het WSW-bedrijf.

Naast deze verdeling van de doelgroep over de verschillende werkvormen doen de Wezo gemeenten een expliciete uitspraak over het ziekteverzuim als prestatie-indicator. Er wordt ingestoken op verlaging van het verzuimpercentage van 1% ten opzichte van het vorige jaar en het beleid is gericht op doorstroming van SW-geïndiceerden ⁵³. Het aantal detachingsplekken wordt vergroot (150 in 2008) en er vindt uitbreiding van het aantal begeleid werken plekken plaats (15 in 2008).

3.8.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

De GR ziet de doelgroep voor beschut werk breder dan de WSW. De uitvoering van de WSW moet gaan aansluiten op de diverse ketens die gemeenten, CWI, UWV, ROC's en bedrijven in de GR-regio en het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid van de regio IJssel-Vecht hebben ontwikkeld. Anders dan bij andere gemeenten zien we hier naast stroomlijning met WWB, CWI en UWV ook de betrokkenheid van ROC's en het RPA. De Wezo gemeenten hebben mijns inziens een bredere scope op het gebied van samenwerking met andere beleidsterreinen dan veel andere gemeenten. Men kiest voor een aanpak gericht op de plaatsing van WWB-ers en WSW-ers bij bedrijven en instellingen. Daarvoor wordt in het werkloket samengewerkt met CWI en UWV onder de noemer Werkplein Lure ⁵⁴.

In de visie op de toekomst van de WSW wordt het belang aangegeven van een goede kennis van de lokale en regionale arbeidsmarkt. Daarnaast noemt men het hebben van een goed netwerk op persoonlijk niveau als onontbeerlijk voor een goede uitvoering van de WSW.

⁵² Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 14

⁵³ Sociaal economisch jaarcontract 2008 tussen GR Wezo en de Wezo Groep bv, art. 2f

⁵⁴ Sociaal economisch jaarcontract 2008 tussen GR Wezo en de Wezo Groep bv, art. 2n

3.8.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

In tegenstelling tot veel andere gemeenten, waar in eerste instantie de nadruk wordt gelegd op het voldoen aan de taakstelling binnen het beschikbare budget, nemen de Wezo gemeenten het standpunt in dat het bij de uitvoering van de WSW primair gaat om de participatie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In mijn ogen is dat een kwalitatief effect dat wordt beoogd met de uitvoering van de WSW. Daarnaast geven de gemeenten een doelstelling aan ten aanzien van de daling van het ziekteverzuim. Ook dat is mijns inziens een signaal dat wordt gestreefd naar kwaliteit van de uitvoering. De gemeenten geven ook kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van de verdeling van SW-medewerkers over de verschillende werksoorten.

De Wezo gemeenten gaan bij de verbinding met andere beleidsterreinen verder dan het beleidsveld van werk en inkomen. Zo wordt expliciet verwezen naar opleiding en scholing en verbeterde netwerken met het bedrijfsleven⁵⁵. Geconcludeerd kan worden dat de Wezo gemeenten een duidelijk begin hebben gemaakt met het betrekken van verschillende instituten en actoren om hen heen.

Geconceptualiseerd effect	Specifiek			algemeen	
	Input	activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie					
score:	■■■■■■				
niveau van de prestatie	Micro		meso		macro
score:	■■■■■■				

3.9 Hengelo, Borne en Hof van Twente – GR SWB-MT

Met de start van de SWB per 1 januari 2008 zijn de sturings- en regiemogelijkheden van de gemeenten in een gewijzigde gemeenschappelijke regeling (GR) vastgelegd. In deze GR Midden Twente, bestaande uit de gemeenten Borne, Hengelo en Hof van Twente, wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap (SWB). De GR is aangegaan voor onbepaalde tijd, waarmee de uitvoering van het WSW-beleid bij de SWB ligt.

De gemeenten lopen qua planvorming en uitvoering niet parallel. Alleen de gemeente Hengelo heeft voor 2008 een prestatieovereenkomst afgesloten⁵⁶, de beide andere gemeenten geven aan dit vanaf 2009 te gaan doen. Met betrekking tot de analyse kan dan ook slechts beperkt een uitspraak worden gedaan over het gehanteerde prestatiemechanisme en het geconceptualiseerd effect. De gemeenten hebben de bevoegdheid om WSW-geïndiceerden te plaatsen in werkverbanden die niet onder de GR vallen en zij kunnen werkverbanden instellen indien WSW-geïndiceerden niet kunnen deelnemen in een werkverband vallend onder een GR.

⁵⁵ Op weg met de Wet sociale werkvoorziening, gezamenlijke GR gemeenten, mei 2008, Versie 1.0, p. 14

⁵⁶ Contract gemeente-SWB 20081.doc, gemeente Hengelo, 9 april 2008

3.9.1 Meten, inbedden en gebruik

Per kwartaalbericht wordt gerapporteerd over de voortgang in de realisering van de prestatieafspraken. Over 2008 wordt actief wachtlijstbeheer gevoerd en de gemeente wordt over de ontwikkelingen hieromtrent met een kwartaalbericht geïnformeerd.

3.9.2 Relaties tussen actoren

De gemeenten vervullen zelfstandig hun rol van opdrachtgever die afwijkt van de meeste andere GR's die voor de uitvoering van de WSW zijn ingesteld. Gemeenten sluiten zelfstandig prestatieovereenkomsten met SWB. De beslissingsbevoegdheid inzake het te voeren WSW-beleid ligt bij de individuele gemeentebesturen en biedt dus de mogelijkheid de WSW te positioneren binnen het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid.

Er is echter wel een gemeenschappelijke regie- en beleidsgroep die in overleg met de directie van SWB voor afstemming moet zorgen⁵⁷. De afstand tot SWB lijkt behoorlijk groot. Er wordt in de stukken niet gerefereerd aan actieve deelname door SWB aan het proces van totstandkoming van de verordeningen, raadsvoorstel of gezamenlijke visie. Er wordt wel van SWB meer verwacht van de inzet van het instrument begeleid werken en groepsbegeleid werken⁵⁸. Ter stimulering daarvoor is een bonus begeleid werken ingevoerd. In de afspraken met SWB wordt aangedrongen op creativiteit en innovativiteit in het realiseren van arbeidsplekken buiten de muren van het SW bedrijf. Door hier geen meetbare doelstellingen aan te koppelen, schaar ik de voorgenoemde doelstellingen onder de noemer wensen en uitgangspunten.

De gemeente Hengelo is binnen het Pact Maatschappelijk Verantwoord Ondernemend Hengelo participant om de uitstroom uit WWB en WSW te verhogen⁵⁹. Gemeente, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties gaan in het pact voor een gezamenlijke aanpak. De gemeente wil graag de gezamenlijke werkgeversbenadering met het CWI en het UWV intensiveren. Hengelo behoort tot de zogenoemde voortrekkersgemeenten op dit gebied.

Acht medewerkers en twee personen van de wachtlijst hebben zes bijeenkomsten bijgewoond waarin is gesproken over cliëntenparticipatie, gemeentelijk beleid, rechten en plichten en binnen en buiten werken. Dit initiatief is samen met de Chronisch zieken en Gehandicaptenraad Nederland en de ouderenverenigingen van mensen met een verstandelijke beperking uitgevoerd. De WSW raad heeft actief geparticipeerd in de totstandkoming van de verordeningen en bepaalde adviezen zijn daadwerkelijk overgenomen⁶⁰.

⁵⁷ Advies aan B en W, Modernisering Wet sociale werkvoorziening (Wsw), gemeente Hengelo, stuknr. 199061

⁵⁸ Beleidsnotitie Wet sociale werkvoorziening, gemeente Borne, mei 2008, p.3

⁵⁹ Advies aan B en W, Modernisering Wet sociale werkvoorziening (Wsw), gemeente Hengelo, stuknr. 199061

⁶⁰ Raadsvoorstel Verordeningen a.g.v.modernisering WSW, gemeente hengelo, reg. nr. 228458

3.9.3 Analyse van de prestatiesturing

Behalve de kwartaalrapportages die ook in het kader van de verantwoording richting het ministerie moeten worden gemaakt, is niet gebleken dat er daarnaast nog sprake is van metingen of rapportages. Er worden op het niveau van output dus gegevens verzameld. Er wordt in de beleidsstukken geen uitspraak gedaan over het meetsysteem de kwaliteit van de meting, gebruik van een cyclus of toerekenbaarheid van prestaties.

De gemeenten lijken de bal voor wat betreft de uitvoering en prestaties vooral bij het uitvoeringsbedrijf te leggen. Hoewel wordt afgestemd (informatie geven) met SWB, blijkt dat vooral de gemeenten verwachtingen hebben van initiatieven vanuit SWB. De relaties met ondernemers en maatschappelijke organisaties krijgen van de gemeente Hengelo extra aandacht. Dit uit zich in de vorm van het Pact Maatschappelijk verantwoord Ondernemend Hengelo.

Kenmerken van het sturingsmechanisme	specifiek			algemeen
	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
meten, inbedden en gebruik				
score:	■■■■■			
relaties tussen actoren				
score:	■■■■■			

3.9.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

Door Hengelo worden jaarlijks afspraken gemaakt met SWB over het aantal personen dat de beweging van binnen naar buiten dient te maken. Omdat alleen de gemeente Hengelo een prestatiecontract heeft gesloten met SWB, blijft de waarde van de beoordeling van de omvang van het geconceptualiseerd effect hier beperkt. Hengelo heeft als doelstelling om de wachtlijst met 10 personen te verminderen, bovenop de in- en uitstroom gebaseerd op de indicatiestelling en het natuurlijk verloop. Daarnaast wordt met SWB afgesproken dat er 10 werkplekken worden gerealiseerd in de vorm van begeleid werken in 2008. Daarnaast dient de SWB groep voor 100 stadsbanen te zorgen en voor de invulling van deze banen. In de toekomst moet SWB het minimum aantal arbeidsplaatsen conform de taakstelling realiseren ⁶¹.

Net als bij andere gemeenten, hanteren de SWB-MT gemeenten een aantal doelstellingen die mijns inziens niet als geconceptualiseerd effect kunnen worden gezien maar meer als wensen en beleidsuitgangspunten ⁶²:

⁶¹ Contract gemeente-SWB 20081.doc, gemeente Hengelo, 9 april 2008

⁶² Beleidsnotitie Wet sociale werkvoorziening, gemeente Borne, mei 2008

- er wordt extra ingezet op het realiseren van begeleid werken plekken met extra aandacht voor groepsbegeleid werken,
- geïndiceerden worden gestimuleerd op zoek te gaan naar begeleid werken plekken,
- er worden concrete initiatieven ontwikkeld in de vorm van externe deelnemingen nieuw op te zetten bedrijfsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld projecten in het buitengebied. Hiervan wordt een extra impuls verwacht in de beweging van binnen naar buiten,
- meer WSW-geïndiceerden aan het werk in een zo regulier mogelijke werkomgeving,
- behoud van de WSW voor de doelgroep,
- voor de gemeenten is het van belang dat SWB wordt omgevormd van traditioneel productiebedrijf naar een brede organisatie voor mensontwikkeling.

3.9.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

Werkgevers worden actief benaderd door SWB vanuit één loket. Het pact Maatschappelijk Ondernemend Hengelo biedt de gemeente de mogelijkheid de deelnemers aan dit pact te stimuleren WSW-geïndiceerden een werkplek binnen hun organisatie te bieden.

3.9.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Naast de formulering van een aantal wensen en uitgangspunten wordt hoofdzakelijk op het gebied van output gestuurd in het geconceptualiseerd effect. Het is voor de gemeente Hengelo van belang dat er een bepaald aantal werkplekken voor SW-geïndiceerden worden gecreëerd.

Uit de beleidsstukken blijkt wel dat er wordt gerelateerd aan andere beleidsterreinen dan alleen de WSW. Naast de WWB⁶³ wordt ook duidelijk een relatie gelegd met netwerken van lokale ondernemers en bedrijfsleven.

Geconceptualiseerd effect	specifiek			algemeen	
	input	activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie					
score:	■■■■■■				
niveau van de prestatie	micro		meso		macro
score:	■■■■■■				

3.10 Kampen, Dronten - IMPact

Samen met de gemeente Dronten vormt Kampen een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de WSW. De gemeenten dragen alle taken en bevoegdheden voor de uitvoering van de WSW over aan de gemeenschappelijke regeling. Het bedrijf IMPact voert de WSW voor de GR uit. De bestuursvorm blijft in de toekomst vooralsnog een gemeenschappelijke regeling.

⁶³ Sterk Werk, notitie over de intensivering van re-integratieaanpak en besteding van het werkdeel WWB, gemeente Hengelo,

De gemeenten Kampen en Dronten hanteren als uitgangspunt dat zij binnen de bestaande gemeenschappelijke regeling samen blijven werken aan de instandhouding en optimalisatie van een infrastructuur voor beschut werken, maar dat de voorwaarden waaronder die infrastructuur bestaat en zich ontwikkelt kunnen gaan veranderen ⁶⁴.

3.10.1 Meten, inbedden en gebruik

De gemeenten maken over de uitvoering van de WSW, gezamenlijk, jaarlijks prestatieafspraken die periodiek zullen worden gevolgd. De uitvoerder legt aan de afzonderlijke gemeenten verantwoording af over de resultaten van hun inspanningen.

Het college van B en W geeft haar sturing vorm door middel van prestatiecontracten met de GR en door het voorbereiden van besluitvorming. Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de behaalde resultaten. De regie vindt haar uitwerking in de programmabegroting, de jaarrekening en het jaarverslag.

Het schapsbestuur geeft haar regie vorm door het toezien op de naleving van de prestatiecontracten en het opstellen van een begroting, jaarrekening, budgetbeheer en rapportages. De regie door het schapsbestuur vindt haar uitwerking in bedrijfsplannen, de beleidsbegroting, jaarrekening en jaarverslag ⁶⁵.

3.10.2 Relaties tussen actoren

Kampen en Dronten staan de strategie voor om gezamenlijk in te zetten op uitvoering van de WSW door zich te richten op zowel beschutte activiteiten, als ook detachering en begeleid werken, aangevuld met andere reïntegratiemiddelen. Als opdrachtnemer wordt naast het SW bedrijf Impact ook gezocht naar andere marktpartijen die in de opvulling van SW plaatsen kunnen voorzien.

Er is een beleidsproject opgestart waarin zowel beide gemeenten als de uitvoeringsorganisatie van de sociale werkvoorziening IMPact deelnemen. Het project wordt ondersteund door een ambtelijke werkgroep (aangevuld met beide verantwoordelijke wethouders) en externe procesbegeleiding.

Aan de hand van een aantal thema-sessies zijn de verschillende vraagstukken verkend en gekaderd waar de behoeften, wensen en mogelijkheden van de gemeente(n) liggen. De verantwoordelijke bestuurders zijn door hun ambtelijke vertegenwoordigers uit de werkgroep geïnformeerd en geconsulteerd. Een vertegenwoordiging vanuit IMPact is gewaarborgd en de gemeenteraden zijn betrokken in het proces, onder meer door middel van een informatiebijeenkomst en reguliere vergader- en besluitvormingsmomenten.

⁶⁴ Modernisering Wet sociale werkvoorziening, gemeenten Kampen en Dronten, juni 2008, p 11

⁶⁵ Modernisering Wet sociale werkvoorziening, gemeenten Kampen en Dronten, juni 2008, p 14

Voor de toekomstige uitvoering van de WSW wordt gekozen om gezamenlijk opdrachtgever te blijven. De opdracht die wordt verstrekt betreft een samenstelsel van WSW-activiteiten aangevuld met reïntegratieactiviteiten voor andere doelgroepen. Als opdrachtnemer wordt Impact als eerste ingeschakeld. Waar nodig wordt ingekocht op de markt. Daarmee sluit de toekomstige situatie aan op de huidige situatie. Als gemeenten eigen keuzes wensen te maken, dan moet daar respect en ruimte voor bestaan bij de andere gemeente.

“Contract compliance” en “Social Return on Investment” zijn instrumenten waarmee de gemeente in haar opdrachtverlening van diensten en werken aan de markt kan organiseren dat WSW-werknemers worden ingeschakeld. Ervaringen leren dat het simpelweg verplichten van het inzetten van WSW-werknemers bij aanbestedingsprocedures geen effectieve oplossing is ⁶⁶.

3.10.3 Analyse van de prestatiesturing

Het is in het geval van Kampen en Dronten opvallend dat hoewel er vanuit gezamenlijkheid wordt gewerkt in een GR, het uitvoeringsbedrijf apart aan beide gemeenten verantwoording aflegt over de prestaties. Daarnaast geeft de gemeente Kampen aan dat er naast het bestaande uitvoeringbedrijf ook andere marktpartijen kunnen worden gezocht om de WSW uit te voeren.

Het meten, inbedden is hoofdzakelijke gerelateerd aan de bestaande beleidscyclus van de gemeente. Er wordt op output gemeten van één uitvoeringsorganisatie. Over de manier van meten doet de gemeente Kampen geen specifieke uitspraken, evenals over de toerekenbaarheid van prestaties. Het gebruik van prestatiegegevens lijkt beperkt doordat de gemeenten aangeven dat Impact voor hen als bestaande uitvoeringsorganisatie dé partner voorlopig blijft ten aanzien van de uitvoering. In het moderniseringsproces neemt de uitvoeringsorganisatie deel aan het beleidsproject, evenals de gemeenteraad, door middel van informatiebijeenkomsten en reguliere vergader- en beslismomenten.

Kenmerken van het sturingsmechanisme	specifiek			Algemeen
	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
meten, inbedden en gebruik				
score:	■■■■■■			
relaties tussen actoren				
score:	■■■■■■			

3.10.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

Participatie door het verrichten van zinvol werk is onmisbaar groot goed, ook (en misschien wel juist) voor mensen met een arbeidsbeperking die zijn aangewezen op gesubsidieerde arbeid. WSW-geïndiceerden worden zoveel mogelijk op een zo regulier mogelijke werkplek geplaatst.

⁶⁶ Modernisering Wet sociale werkvoorziening, gemeenten Kampen en Dronten, juni 2008, p 14

De huidige ambitie die is neergelegd door de GR Werkvoorzieningschap is een verdeling van 50 % binnen en 50 % buiten te realiseren in 2009⁶⁷. Maatschappelijke participatie van burgers die op de WSW zijn aangewezen moet versterkt en aangemoedigd worden.

De gemeenten hebben er voor gekozen om één instrument van cliëntenparticipatie in te stellen voor de doelgroepen van de WWB en de WSW omdat ze elkaar voor een zeer groot deel overlappen⁶⁸. Een cliëntenraad uitsluitend voor WSW-gerechtigden achten zij, gelet op de grootte van de doelgroep, geen haalbare kaart. Het onderbrengen van cliëntenparticipatie, zoals die aangegeven wordt in de WSW, bij de reeds bestaande Cliëntenraad werk en inkomen lijkt bovendien een praktische oplossing te bieden. Driekwart van de leden van de Cliëntenraad bestaat uit cliënten van WWB of WSW. Daarnaast hebben vertegenwoordigers van belangenorganisaties zitting in de Cliëntenraad.

3.10.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

De gemeenten ondersteunen en faciliteren de beweging van binnen naar buiten en zoeken bij de uitvoering van de WSW aansluiting bij de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, CWI's, UWV's en bedrijven die in het werkgebied van Kampen en Dronten en de twee Regionale Platformen Arbeidsparticipatie zijn ontstaan.

3.10.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Hoewel er hoofdzakelijk iets wordt gezegd op het gebied van specificering van de output, speelt ook de meer algemene wens van meer participatie van de doelgroep mee in het geconceptualiseerd effect. Voor cliëntenparticipatie wordt daarentegen de meest praktische oplossing gekozen en gecombineerd met het bestaande platform van cliëntenparticipatie vanuit de WWB.

Er wordt door de gemeenten over de grenzen van het beleidsterrein van de WSW heen gekeken, zij het in beperkte mate. Er wordt hoofdzakelijke aandacht besteed aan andere beleidsterreinen en instanties op het gebied van werk en inkomen. De gemeenten doen geen uitspraken over relaties met het onderwijsveld of verbinding met het lokale bedrijfsleven en ondernemers.

Geconceptualiseerd effect	Specifiek			algemeen	
	input	activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie					
score:	■■■■■				
niveau van de prestatie	micro		meso		macro
score:	■■■■■				

⁶⁷ Modernisering Wet sociale werkvoorziening, gemeenten Kampen en Dronten, juni 2008, p 16

⁶⁸ Verordening cliëntenparticipatie Wwb en Wsw - 8 mei 2008

3.11 Aalten, Berkelland, Haaksbergen, Oost-Gelre en Winterswijk – GR Hameland

GR Hameland voert de WSW nu uit in een klassieke gemeenschappelijke regeling. De gemeenten besturen, maar volgen vaak door gebrek aan deskundigheid het management van Hameland. Het onderdeel beschut werken blijft binnen de GR⁶⁹. Het is wel de bedoeling Hameland als productiebedrijf geleidelijk om te vormen tot mensontwikkelbedrijf.

3.11.1 Meten, inbedden en gebruik

In de beleidsstukken staat dat de opdrachtnemer regelmatig de opdrachtgever tijdig moet informeren, overeenkomstig de planning en control cyclus van de gemeente en de WGR. De planning en control cyclus van Hameland dient daarvoor aan te sluiten op die van de gemeenten. Pas vanaf 2008 kan worden begonnen om dit te effectueren aangezien de rijksmiddelen vanaf dat jaar beschikbaar worden gesteld aan de gemeente in plaats van het schap. Gemeenten kunnen dan meer gaan aansturen op dit onderdeel.

Voor de jaren 2008 en 2009 is een prestatieovereenkomst⁷⁰ gemaakt waaruit de belangrijkste elementen zijn:

- jaarlijks voldoen aan de minimale taakstelling van het Rijk,
- schoolverlater ZMLK/VSO met een SW-indicatie worden na afloop van het UWV voortraject bij voorrang toegelaten tot een SW-dienstbetrekking,
- inzetten op het realiseren van beschutte werkplekken buiten, dat per 1-1-2010 de verdeling tussen de werkvormen beschut werken binnen, beschut werken buiten en onbeschut buiten 40/30/30 procent is,
- de WSW uitvoeren met het aan de gemeenten toegekende subsidie, onverlet de verplichtingen die zijn aangegaan op basis van de GR,
- nadere afspraken maken over de maximale duur op de wachtlijst,
- Hameland dient aan te geven op welke wijze vorm wordt gegeven aan het brede arbeidsontwikkelbedrijf voor alle gemeentelijke doelgroepen.

3.11.2 Relaties tussen actoren

De stuurgroep Werk & Inkomen van de samenwerkende Hameland gemeenten heeft een werkgroep van beleidsmedewerkers geformeerd die de opdracht kreeg een gezamenlijke visie op de uitvoering van de WSW op te stellen.

⁶⁹ Van WSW naar Wsw, Visiedocument op de uitvoering van de Wsw, 1 november 2007, werkgroep modernisering Wsw, p9

⁷⁰ Prestatieafspraken Hameland, B en W nota 26 februari 2008, gemeente Haaksbergen

De leden van de werkgroep modernisering WSW hebben in het najaar van 2006 raadsleden van de Hameland gemeenten geïnformeerd over de komende wetswijziging, die aanvankelijk op 1 januari 2007 zou ingaan ⁷¹. In het voorjaar van 2007 hebben leden van de werkgroep raadsleden opnieuw bezocht en daar stellingen geponeerd.

De Hameland gemeenten kiezen om redenen van voorkomen van kapitaalvernietiging voor om het vaste uitvoeringsbedrijf voor de WSW te kiezen als vaste uitvoeringspartner. Voorlopig, voor de duur van de transitieperiode waarin het SW wordt omgevormd tot mensontwikkelbedrijf, wordt voor de uitvoering van de WSW geen samenwerking met private partners gezocht ⁷².

3.11.3 Analyse van de prestatiesturing

Hoewel er sprake is van beginnende prestatiesturing, vindt die nu eenzijdig en in algemene zin plaats. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over “regelmatig informeren van de gemeenten” en “inzetten op het realiseren van” soorten werkplekken in 2010. Over het meetsysteem worden nagenoeg geen opmerkingen gemaakt en kan dus ook geen uitspraak worden gedaan over inbedden en gebruik. Aangezien de gemeenten het voornemen om voorlopig door te gaan met Hameland als strategische partner voor de uitvoering van de WSW, kan worden aangenomen dat toerekenbaarheid van prestaties en gebruik van toedeling van middelen nog geen onderdeel uit maken van de prestatiesturing bij de Hameland gemeenten.

Ook de relaties tussen de actoren lijken in deze fase vooral op ambtelijk en bestuurlijk niveau te concentreren en minder in de richting van het uitvoeringsbedrijf of andere beleidsvelden, ondernemers of onderwijsinstellingen.

Kenmerken van het sturingsmechanisme	Specifiek			algemeen	
	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance	
meten, inbedden en gebruik					
score:	■■■■■				
relaties tussen actoren					
score:	■■■■■				

3.11.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

Resultaat van het beleid moet zijn, dat een WSW - geïndiceerde als een normale werkzoekende wordt benaderd door werkgevers. Volgens de gemeente moet het arbeidsmarkt beleid gericht zijn op de arbeidsintegratie van iedere werkzoekende. Een zo groot mogelijk deel van de WSW - werknemers moet bij reguliere werkgevers aan de slag gaan.

⁷¹ Van WSW naar Wsw, Visiedocument op de uitvoering van de Wsw, 1 november 2007, werkgroep modernisering Wsw, p4

⁷² Van WSW naar Wsw, Visiedocument op de uitvoering van de Wsw, 1 november 2007, werkgroep modernisering Wsw, p12

Iedere gemeente krijgt een taakstelling voor het afnemen van diensten of begeleid werken buiten. Jaarlijks maken de gemeenten een prestatieafpraak met de SW – organisatie ten aanzien van:

- maximale termijnen waarop iemand op de wachtlijst staat,
- maandelijkse uitstroom vanaf de wachtlijst,
- opname van geïndiceerden in het arbeidsontwikkelbedrijf, totdat uitstroom plaatsvindt,
- een nader vast te stellen percentage van mensen met een indicatie Begeleid Werken wordt daadwerkelijk bij een reguliere werkgever geplaatst,
- de verdeling van werknemers over de onderdelen: beschut werken binnen, begeleid werken buiten en detacheringen (40 – 30 – 30%) Deze percentages kunnen wijzigen bij gewijzigde instroom,
- dusdanig inzetten op het realiseren van beschutte werkplekken buiten dat per 1-1-2010 de verdeling tussen de werkvormen beschut werken binnen, beschut werken buiten en onbeschut buiten 40/30/30 procent is,
- schoolverlaters met een WSW – indicatie komen niet op de wachtlijst. Voor hen geldt: “meteen aan de slag”.

De Hameland gemeenten hanteren de volgende uitgangspunten voor de toekomstige uitvoering van de WSW ⁷³:

- het SW-bedrijf moet als opdrachtnemer voor het uitvoeren van de WSW fungeren (op contract basis),
- tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer worden prestatieafspraken gemaakt op het gebied van instroom, uitstroom, plaatsingsaantallen, wachtlijst beheer, arbeidsintegratie overige doelgroepen en financiën,
- het SW-bedrijf moet flexibel inspelen op de markt,
- de opdrachtgever moet kunnen bijsturen (dit vereist dat op bestuurlijk en ambtelijk niveau invloed moet kunnen worden uitgeoefend),
- de samenstelling van het bestuur is in meerderheid gebaseerd op deskundigheid,
- hoofddoel voor het SW-bedrijf is de mensen plaatsen op zo regulier mogelijke plekken (productie is bijzaak).

3.11.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

Om de WSW goed in het arbeidsmarktbeleid te positioneren, dienen gemeenten een integraal arbeidsmarktbeleid te formuleren, waarbij de krachten van de afdelingen sociale zaken, economische zaken, onderwijs en werk integraal worden gebundeld. Resultaat van dit beleid moet zijn, dat een SW-geïndiceerde als een normale werkzoekende wordt benaderd door werkgevers. Het arbeidsmarkt beleid van de gemeente moet dan ook gericht zijn op de arbeidsintegratie van iedere werkzoekende.

⁷³ Van WSW naar Wsw, Visiedocument op de uitvoering van de Wsw, 1 november 2007, werkgroep modernisering Wsw, p10

3.11.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Hoewel de gemeenten in de huidige fase nog nauwelijks een vorm van prestatiesturing hebben ontwikkeld in termen van meten, inbedden en gebruik met daarnaast intensieve relaties binnen het (uitvoerings)netwerk, wordt het geconceptualiseerd effect wel breed uitgemeten. Naast de effecten ten aanzien van de output worden ook effecten m.b.t. het karakter van de uitvoering omschreven. Het uitvoeringsbedrijf moet zich ontwikkelen van productiebedrijf naar mensontwikkelbedrijf. Er is ook het bewustzijn aanwezig dat de WSW binnen een breder kader van werk, inkomen, onderwijs en economische zaken moet worden gezien.

Geconceptualiseerd effect	specifiek			algemeen	
	input	activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie				■■■■■	
score:					
niveau van de prestatie	micro		meso		macro
score:	■■■■■				

3.12 Hardenberg, Ommen - Larcom

De olopende verliezen van uitvoerder Larcom noopten Hardenberg en Ommen, de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling Vechtdal, tot herbezinning van hun visie op de uitvoering van de WSW. In 2005 stelden zij, anticiperend op de modernisering van de WSW, de toekomstvisie WSW⁷⁴ vast. Centraal in hun visie stond het zelf uitvoeren van de WSW. De GR kwam daarmee te vervallen.

De GR verloor haar functie en Larcom BV, het WSW-bedrijf, werd op afstand gezet. Larcom kon uitvoerder blijven, maar uitsluitend tegen redelijke kosten en er zou marktwerking op moeten treden. Een en ander leidde tot een reorganisatie bij Larcom, met het perspectief op een gezonde financiële situatie in 2007⁷⁵. Zij werd in ruil daarvoor tot eind 2008 de preferred supplier.

Uit een gesprek met de heer Rauws van de gemeente Hardenberg bleek dat Hardenberg en Ommen startten met een pilot inkoop WSW. Voor een groep van twintig geïndiceerden van de wachtlijst werd op de markt de diensten begeleid werken, detachering en beschut binnen aanbesteed. Een groot aantal bedrijven vroeg het bestek op, en onder de aanbiedingen die binnen kwamen bleek voldoende kwaliteit aanwezig. Uiteindelijk werden alle drie de diensten ingekocht bij Transfera, een dochteronderneming van WSW-bedrijf Soweco uit Almelo. Ondanks dat het om een beperkte groep WSW-ers gaat en sommige aanbieders niet op alle diensten inschreven, bleven de meeste aanbiedingen binnen de kengetallen waarmee de toekomstvisie WSW onderbouwd was.

⁷⁴ http://www.aanhetwerketdewsw.nl/publicaties/Toekomstvisie_Hardenberg_en_Ommen.pdf

⁷⁵ Raadsvoorstel 2006/FKUI/109974, gemeente Hardenberg

De prijs/kwaliteit-verhouding van de externe aanbiedingen en de ingezette reorganisatie van Larcom belooft voor de komende jaren een kwalitatief goede uitvoering van de WSW waarbij de rijkssubsidie (vrijwel) toereikend zal zijn. In het proces van vaststellen toekomstvisie tot implementatie pilot werden de gemeenten bijgestaan door externe adviseurs ⁷⁶.

3.12.1 Meten, inbedden en gebruik

Op het gebied van informatie en rapportage houdt Larcom BV de gegevens bij zoals die in art. 13 lid 4 en art. 14 lid 1 van de WSW worden bedoeld. Het gaat hier om enerzijds een bijlage bij de jaarrekening, conform de Financiële Verhoudingenwet met betrekking tot verantwoordingsinformatie over de uitvoering van deze wet. En anderzijds gaat wordt hier gevraagd om alle inlichtingen, die het ministerie nodig heeft voor de informatievoorziening en de beleidsvorming met betrekking tot de WSW.

Larcom BV rapporteert eveneens aan de gemeenten elk kwartaal voor de laatste dag van de maand volgend op dit kwartaal de informatie die voor de beoordeling van de prestatieovereenkomst noodzakelijk is. Dit gebeurt volgens het format van het Verslag Over De Uitvoering (VODU) ⁷⁷ en omvat onder meer:

- het aantal arbeidsjaren dat is gerealiseerd door Larcom BV,
- het bereiken van de doelstellingen, genoemd in artikel 7 van de prestatieovereenkomst.

Wanneer de doelstellingen uit dit uitvoeringscontract niet worden gerealiseerd, licht de directeur van Larcom BV de oorzaken hiervan specifiek toe.

Sancties ⁷⁸ van het Rijk op grond van onvoldoende doeltreffendheid en onrechtmatigheid bij de uitvoering van de WSW, komen voor rekening en verantwoordelijkheid van Larcom BV of de gemeenten.

Sancties komen slechts voor rekening van de gemeente als die het gevolg zijn van ondoelmatigheid of onrechtmatigheid met betrekking tot:

- het beleid ten aanzien van de afwerking van de wachtlijst,
- onderrealisatie begeleid werken plaatsingen vanaf de wachtlijst,
- onjuiste, onvolledige of ontijdige vastlegging en/ of verstrekking van documenten en gegevens (in het kader van de uitvoering van de pilot),
- onrechtmatig realiseren van WSW-dienstbetrekkingen of begeleid werken plaatsingen c.q. het onrechtmatig laten voortduren van WSW-dienstbetrekkingen of begeleid werken plaatsingen (in het kader van de uitvoering van de pilot).

⁷⁶ <http://www.langedijkswow.nl/nieuws13.htm>

⁷⁷ Uitvoeringscontract 2008Gemeente Hardenberg / Larcom, art. 9, p. 7

⁷⁸ Uitvoeringscontract 2008Gemeente Hardenberg / Larcom, art. 6,5, p. 4

3.12.2 Relaties tussen actoren

Het spreekt voor zich dat de modernisering van de uitvoering van de WSW in Hardenberg en Ommen voor alle actoren een intensief traject is. Zowel de gemeenteraden, de colleges, de uitvoeringsorganisatie, adviesorganisaties en ambtenaren zijn intensief betrokken geweest bij de veranderingen. Tijdens de modernisering wordt actief op de markt gezocht naar andere mogelijke uitvoeringsorganisaties die (een deel van) de WSW voor de gemeenten kunnen uitvoeren. Dit vindt niet louter plaats via de manier van aanbesteden. Hier wordt tevens intensief gebruik gemaakt van netwerken met lokale ondernemers en organisaties.

Voor de cliëntenparticipatie zijn namen ingeleverd van inwoners die mee zouden kunnen denken, maar ook van iemand uit de OR van Larcom. Aan de hand van voorzetten plaatsen zij kanttekeningen op basis van hun praktijkervaring. Die kanttekeningen worden besproken en leiden tot een uiteindelijk voorstel over de verschillende onderwerpen. Hiermee geven de gemeenten aan dat zij de WSW willen situeren als onderdeel van de lokale samenleving.

3.12.3 Analyse van de prestatiesturing

Waar de meeste gemeenten nog kampen met de gegeven situatie van een GR, hebben Hardenberg en Ommen deze vorm van publiekrechtelijke samenwerking beëindigd. Individueel wordt de WSW nu uitgevoerd waarbij op een beleidsmatige manier rekening met elkaar wordt gehouden. Opheffing van de GR en verzelfstandiging van het uitvoeringsbedrijf heeft echter wel gezorgd voor een financiële aderlating bij beide gemeenten.

De gemeenten Hardenberg en Ommen sluiten op zelfstandige basis met Larcom BV een prestatieovereenkomst. Hierin wordt hoofdzakelijk gemeten op output. Er worden verder geen kanttekeningen geplaatst bij de manier van meten of de kwaliteit van de meting.

Er blijkt geen sprake van een cyclus of periodieke evaluatie van prestaties. De gemeenten lijken vooral op resultaat te sturen, ongeacht de manier waarop dat resultaat wordt bereikt. Dat blijkt ook uit de toepassing van het experiment met de aanbesteding van SW-geïndiceerden. Van een vaste relatie met het uitvoeringsbedrijf is steeds minder sprake.

Kenmerken van het sturingsmechanisme	specifiek			algemeen	
	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance	
meten, inbedden en gebruik					
score:	■■■■■■				
relaties tussen actoren					
score:	■■■■■■				

3.12.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

Om te voorkomen dat alleen SW-geïndiceerden op basis van doelgroepenbeleid geplaatst worden is bepaald dat er sprake moet zijn van een afwisseling tussen plaatsingen op basis van de doelgroep en op basis van de plaats op de wachtlijst (fifo). Hardenberg en Ommen hanteren hier dus een op maat gerichte aanpak die getuigt van kwaliteit en resultaat. Als een SW-geïndiceerde die lager op de wachtlijst staat maar een hogere kans heeft succesvol in een bepaalde functie te functioneren, moet daar in de ogen van de gemeenten sprake van kunnen zijn.

De gemeenten hanteren ook outputgerichte prestaties in de prestatieovereenkomst. Larcom BV dient in 2008 voor de gemeenten in ieder geval de taakstelling te realiseren conform de opgave van het Rijk.

Daarnaast dient het uitvoeringsbedrijf volgens de prestatieovereenkomst voor 2008 inspanningen te verrichten om te bereiken dat voor de gemeente Hardenberg op jaarbasis gemiddeld 18 arbeidsjaren worden gerealiseerd door middel van begeleid werken plaatsingen (taakstelling begeleid werken). Tevens dient Larcom BV inspanningen te verrichten voor het plaatsen van de SW-geïndiceerden in het begeleid werken, waarmee een gesprek heeft plaats gevonden waarover de gemeente Hardenberg een positief besluit heeft genomen.

Op het gebied van detachering dient het uitvoeringsbedrijf inspanningen te verrichten voor de gemeente Hardenberg om te bereiken dat het aantal SW-werknemers uit de gemeente Hardenberg ultimo 2008 93 personen bedraagt. Daarvoor neemt Larcom BV 10 personen uit de gemeente Hardenberg in procedure voor het realiseren van een detacheringsplaatsing.

Voor de gemeente Ommen dient het uitvoeringsbedrijf volgens de prestatieovereenkomst 2008 inspanningen te verrichten om te bereiken dat op jaarbasis gemiddeld 6 arbeidsjaren wordt gerealiseerd door middel van begeleid werken plaatsingen (taakstelling begeleid werken). Tevens dient Larcom BV inspanningen te verrichten voor het plaatsen van de SW-geïndiceerden in het begeleid werken, waarmee een gesprek heeft plaats gevonden waarover de gemeente Ommen een positief besluit heeft genomen.

Op het gebied van detachering dient het uitvoeringsbedrijf inspanningen te verrichten voor de gemeente Ommen om te bereiken dat het aantal SW-werknemers uit de gemeente Hardenberg ultimo 2008 37 personen bedraagt. Daarvoor neemt Larcom BV 5 personen uit de gemeente Ommen in procedure voor het realiseren van een detacheringsplaatsing.

Op basis van de afspraken dient Larcom zich in te spannen om ultimo 2008 de volgende resultaten te behalen ten aanzien van de doelstellingen, zoals die zijn opgenomen in Artikel 5 van het Convenant uitvoering WSW:

- 25 % van alle SW-medewerkers is individueel gedetacheerd of werkt i.h.k.v. begeleid werken,
- 33 % van de SW-medewerkers is geplaatst in groepsdetachering of extramurale werkobjecten,
- 42 % van de SW-medewerkers is geplaatst in een intern beschutte werkomgeving.

3.12.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

De gemeenten hanteren een verordening wachtlijstbeheer die instrumenten biedt om plaatsing vanaf de wachtlijst te reguleren. Op basis van de samenstelling van de wachtlijst kan ook een andere doelgroep dan SW-geïndiceerden worden benoemd.

Omdat het overgrote deel van de SW-geïndiceerden die op de wachtlijst staan een uitkering hebben van de UWV, zal dat in samenspraak met deze organisatie opgepakt worden. De eerste stappen daartoe zijn gezet.

3.12.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Er worden tamelijk gedetailleerde effecten voorzien met betrekking tot de output van de uitvoering van de WSW. De gemeenten verwachten met de inzet van de pilot WSW waarbij een aantal standaard eenheden in de markt worden gezet, een nieuw effect op het plaatsen van SW-geïndiceerden. Naast deze formele manier van het benaderen van de markt, gebruiken bestuurders ook hun persoonlijke netwerken om SW-geïndiceerden te plaatsen bij reguliere werkgevers in de regio. Met het UWV wordt nauw samengewerkt op het gebied van werk en inkomen.

Geconceptualiseerd effect	specifiek			algemeen	
	input	Activiteit	Output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie					
score:	■■■■■■				
niveau van de prestatie	micro		Meso		macro
score:	■■■■■■				

3.13 Deventer, Olst-Wijhe – GR Sallcon

De gemeenten Deventer en Olst-Wijhe vormen samen een Gemeenschappelijk regeling voor de uitvoering van de WSW. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde doet de GR Sallcon het financieel en qua verdeling naar werksoorten goed. Van de 951 werknemers is 30% gedetacheerd en 6% van de werknemers is geplaatst op een begeleid werken plek ⁷⁹. In Deventer draait de SW-tak van Sallcon in 2007 zonder verlies, wat uitzonderlijk is. Sallcon in zijn totaliteit, dus inclusief de overige reïntegratieactiviteiten die zij uitvoeren, draait met winst.

3.13.1 Meten, inbedden en gebruik

De gemeenten dragen hun hele uitvoeringsbudget over aan GR Sallcon en men is er zich van bewust dat er goede waarborgen ingebouwd moeten worden waarmee er voor zorg wordt gedragen dat de gemeenten, de GR voldoende kunnen aansturen. De gemeenten leggen jaarlijks prestatieafspraken vast in de beleids- en begrotingscyclus. Ook dient Sallcon periodiek te rapporteren op 4 indicatoren ⁸⁰:

- aantal geïndiceerden
- gerealiseerde taakstelling
- gerealiseerde plekken Begeleid Werken
- gemiddelde uitstroom WSW

Deze verdeling komt overeen met het Sisa model dat vanuit het Rijk wordt gehanteerd in de richting van gemeenten voor het bepalen van de subsidie. Buiten deze cijfers is niet gebleken dat in 2008 aanvullende gegevens worden gevraagd.

3.13.2 Relaties tussen actoren

Er heeft voorafgaand aan de moderniseringsslag van de WSW uitvoerig bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de verantwoordelijk wethouders en de andere leden binnen de GR Sallcon. Door alle leden is de wens uitgesproken om de huidige uitvoeringspraktijk te handhaven. De argumenten die hiervoor worden aangedragen zijn ⁸¹:

- de GR Sallcon heeft jarenlange kennis en ervaring opgedaan,
- de GR Sallcon levert goede resultaten en is naast de WSW-uitvoering ook zeer betrokken bij ander gemeentelijk arbeidsmarktbeleid,
- het op korte termijn wijzigen van deze manier van aansturen, zou niet ten goede komen aan de continuïteit van de uitvoering van de WSW en daarmee dus niet ten goede komen aan de WSW-geïndiceerde.

⁷⁹ Modernisering van de Wet sociale werkvoorziening 2008, gemeente Deventer, november 2007, p. 2

⁸⁰ Raadsvoorstel bevoorschotting Sallcon, 16 januari 2008, p. 3

⁸¹ Adviesnota financiële verschuivingen, gemeente Deventer, nr. 2007.36259

Er is voldoende vertrouwen in de samenwerking met Sallcon om de huidige uitvoeringsconstructie te handhaven. Hieruit vloeit voort dat het een logische stap is om de rijksbijdrage volledig door te betalen aan de GR, zodat zij de aan haar gegeven verantwoordelijkheden efficiënt kan uitvoeren.

Nu de GR Sallcon wordt aangewezen als de uitvoeringsorganisatie van de WSW, wordt het gehele WSW-budget aan hen overgedragen.

Daarnaast is het de mening van de gemeente Deventer erin te faciliteren dat de uitvoeringsinstellingen en werkgevers elkaar veel beter leren kennen, bijvoorbeeld in de vorm van een ondernemersplatform waarin wederzijdse ervaringen/knelpunten kunnen worden uitgewisseld. Er moeten in de ogen van Deventer prikkels worden gegeven die de samenwerking bevorderen. Het creëren en onderhouden van een netwerk wordt hierin gezien als noodzakelijke voorwaarde. Het SW-bedrijf moet hierin geen geïsoleerde positie innemen, maar nog meer dan nu het geval is, onderdeel uitmaken van een keten⁸².

3.13.3 Analyse van de prestatie sturing

De gegevens die door de gemeenten van de GR worden gevraagd komen overeen met het Sisa model dat vanuit het Rijk wordt gehanteerd in de richting van gemeenten voor het bepalen van de subsidie. Buiten deze cijfers is niet gebleken dat in 2008 aanvullende gegevens worden gevraagd. Het betreft sturing op output en er blijkt geen nadere verdieping te zijn ten aanzien van de manier van inbedden of gebruik en toerekenbaarheid. Sterker nog, de prestaties van Sallcon uit het verleden zijn aanleiding om het standpunt in te nemen dat op voorhand de subsidie volledig wordt overgedragen aan de GR. Dit getuigt weliswaar van een groot vertrouwen maar wat niet kan worden ontkend is dat er in dit geval ook sprake is van een mate van willekeur. Er vindt geen duidelijke belangenafweging of beoordeling plaats. Zolang Sallcon voldoende presteert (op het niveau van output) zien de gemeenten geen aanleiding om andere partners te zoeken voor de uitvoering van de WSW.

De relatie tussen de gemeenten en de GR kenschetsen zich door een grote mate van vertrouwen. Vanuit dit standpunt lijkt 2008 voor de gemeenten geen intensief bestuurlijk organisatorisch traject te zijn geweest. De uitvoering van de WSW vindt primair binnen de gestelde bestuurlijke randvoorwaarden plaats (kostendekkend, output gestuurd).

Kenmerken van het Sturingsmechanisme	Specifiek			algemeen
	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
meten, inbedden en gebruik	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■■			
relaties tussen actoren	administratie van prestaties	Management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■■			

⁸² Memo fundamentele herbezinning WSW.doc-definitief, gemeente Deventer, december 2007

3.13.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

Hoewel de GR goed functioneert is er de wens dat de GR zich meer richt op de beweging van “binnen naar buiten”. Meer SW-geïndiceerden moeten in de vorm van een gedetacheerde werkplek of begeleid werken bij een reguliere werkgever aan de slag.

De gemeenten concentreren zich op 4 indicatoren die moeten worden verantwoord:

- aantal geïndiceerden
- gerealiseerde taaksstelling
- gerealiseerde plekken Begeleid Werken
- gemiddelde uitstroom WSW

3.13.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

De gemeenten Deventer en Olst-Wijhe realiseren zich dat het stelsel aan de onderkant van de arbeidsmarkt is verkokerd en wordt gekenmerkt door het bestaan van een groot aantal afzonderlijke regelingen zoals de WSW, Wajong, WWB en WIA. Al deze regelingen kennen volgens de gemeenten hun eigen dynamiek en financieringssystematiek en zijn onderling niet op elkaar afgestemd⁸³.

Dit heeft tot gevolg dat de participatie van mensen met een beperking ernstig wordt bemoeilijkt. Segmentering naar uitkeringssoort is volgens de gemeenten dan ook achterhaald en voor toekomstig beleid zeer ongewenst. Een beter criterium is de afstand tot de arbeidsmarkt van de betrokkene, ongeacht de uitkering die de betreffende persoon ontvangt. Men is er zich dus van bewust dat er op lange termijn iets met de groep mensen die moeilijk aan een (gesubsidieerde) baan komen iets gedaan moet worden. Deventer is een van de weinigen die dat in de beleidsnotitie duidelijk naar voren brengt.

Bij de ontwikkeling van de WSW gaan de gemeenten uit van een aantal uitgangspunten. Men wil op een proactieve manier sturen op resultaat van (sociale) doelen en hiertoe de verbinding van, én coördinatie tussen alle betrokken partijen borgen. De sturing moet het mogelijk maken dat de gemeente, het SW-bedrijf en marktpartijen, daar waar het gaat om het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte, een juiste keuze kunnen maken en met de keuze tevreden zijn. De gemeente moeten er daarnaast in faciliteren dat de uitvoeringsinstellingen en werkgevers elkaar veel beter leren kennen, bijvoorbeeld in de vorm van een ondernemersplatform waarin wederzijdse ervaringen / knelpunten kunnen worden uitgewisseld. En er moeten prikkels worden gegeven die de samenwerking bevorderen.

De GR Sallcon heeft in het maken van de beweging van binnen naar buiten een behoorlijke voorsprong ten opzichte van andere schappen. Zij bieden zelf trajecten begeleid werken aan. Daarnaast beschikken zij ook over een eigen werkgeversdesk.

⁸³ Memo fundamentele herbezinning WSW.doc-definitief, gemeente Deventer, december 2007

Dit is een instrument waarmee zij werkgevers actief benaderen om hen te helpen de beweging van binnen naar buiten te realiseren.

In het Informatiestuk Modernisering Wet sociale werkvoorziening 2008 wordt gesteld dat vanuit de Wwb het SW-bedrijf (expertise, netwerk van leer/werkplekken) een aanvulling kan zijn op het reguliere gemeentelijke reïntegratie-instrumentarium. Vanuit de Wmo liggen er kansen om aan de “onderkant” van de WSW aansluiting te zoeken bij de dagbesteding. Ook de verbinding tussen de driehoek zorg, onderwijs en werkgelegenheid biedt kansen. Het SW-bedrijf kan bijvoorbeeld werk bieden aan jongeren (duale leerwerk trajecten). Dat betekent dus dat de infrastructuur van SW-organisaties breed kan worden ingezet en dat die zich niet hoeft te beperken tot personen met een SW-indicatie. Uiteraard mogen SW-middelen alleen worden ingezet voor mensen met een SW-indicatie. Gemeenten moeten er op toezien dat als er sprake is van andere activiteiten, die activiteiten niet ten koste gaan van de eigen SW-doelgroep; verdringing moet worden voorkomen.

3.13.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Gezien het rendabel functioneren van het uitvoeringsbedrijf lijkt er minder acute behoefte bij de GR gemeenten om te sturen op verbetering van prestaties. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat er meer specifieke informatie wordt verlangd dat via het Sisa model al bij de gemeenten terecht komt. Het betreft dan ook louter sturen op output waar het gaat om prestatiesturing.

De gemeente Deventer plaatst de ontwikkeling in 2008 tegen de achtergrond van een meer omvattende modernisering van het gehele veld van werk en inkomen. In hun ogen moet de afstand tot de arbeidsmarkt vooral het criterium worden en niet zozeer tot welke doelgroep iemand behoort. Vooruitlopend daarop werkt Deventer met een eigen werkgeversdesk waarin reguliere werkgevers actief benaderd worden om geïndiceerden de beweging van binnen naar buiten te laten maken. Dit, samen met het noemen van de Wwb en Wmo, om mensen aansluiting te laten zoeken in de WSW getuigt mijns inziens van een brede scope van het geconceptualiseerd effect.

Geconceptualiseerd effect	specifiek			algemeen	
	input	Activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie					
score:	■■■■■				
niveau van de prestatie	micro		meso		macro
score:	■■■■■				

3.14 Oldenzaal, Dinkelland en Losser – Top Craft

Tot 1 januari 2008 vormden de gemeenten Losser, Oldenzaal en Dinkelland een GR voor de uitvoering van de WSW. Op die manier oefenden de gemeentebesturen indirect invloed uit via de gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Oost-Twente (GR WOT). In de nieuwe situatie is sprake van een samenwerkingsmodel en kunnen gemeenten op individuele bases intensief samenwerken met de sociale werkvoorziening Top Craft⁸⁴. Het bedrijf krijgt een nadrukkelijk rol in het reïntegratiebeleid van de gemeenten.

De GR WOT blijft bestaan maar wordt alleen nog gebruikt voor een aantal praktische zaken. De drie gemeenten nemen zitting in het dagelijks - en algemeen bestuur van de GR WOT en de Raad van Commissarissen van Top Craft.

3.14.1 Meten, inbedden en gebruik

In het kader van het samenwerkingsmodel uitvoering WSW in de regio Oost Twente worden voor 2008-2010 kaderafspraken gemaakt in de vorm van een sociaal-economisch convenant omtrent de beleidsregie, de aansturing en de uitvoering van de WSW⁸⁵. Het sociaal-economisch convenant⁸⁶ regelt de verdeling van de bevoegdheden en taken en de financiële afhandeling van de WSW tussen de gemeenten en de GR WOT. Het jaarcontract betreft een nadere uitwerking tussen de GR WOT en Top Craft BV.

Alle betrokken partijen spannen zich in om een succes te maken van de uitvoering van de WSW in de komende jaren. Top Craft krijgt, gegeven de doelstellingen voor doorstroom van beschutte werkplekken naar individuele detachering en begeleid werken, de opdracht om in 2008 en 2009 een zeker aantal SW-ers die gereed zijn om via detachering of begeleid werken te worden uitgeplaatst over te dragen aan de gemeenten voor een traject gericht op uitplaatsing.

Ook zal Top Craft de opdracht krijgen om de netto toegevoegde waarde per arbeidsjaar met een zeker percentage te verhogen. Top Craft krijgt de opdracht om de extra gemeentelijke bijdrage per WSW arbeidsjaar in 2008 en 2009 tot een bepaald bedrag te beperken. En in het jaarcontract worden mogelijk eveneens afspraken gemaakt over het ziekteverzuim van de SW-medewerkers.

Over de afspraken die met Top Craft worden gemaakt dient voortdurend overleg te zijn. Top Craft rapporteert maandelijks over de mate van realisatie van de doelstellingen en afspraken die in het jaarcontract zijn vastgelegd.

⁸⁴ Raadsvoorstel reg.nr. INT-08-00489, gemeente Oldenzaal

⁸⁵ Kaderafspraken samenwerkingsmodel uitvoering Wsw in de regio Oost Twente 2008-2010

⁸⁶ Sociaal Economisch Convenant voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening voor het jaar 2008

Ieder kwartaal wordt er een evaluatieoverleg gevoerd tussen Top Craft en ambtelijke vertegenwoordigers van de drie gemeenten. In dit kwartaaloverleg komen onder andere de volgende punten aan de orde:

- de financiële resultaten van Top Craft,
- de mate van realisatie van de doelstelling van de WSW,
- de mate van realisatie van opdracht aan Top Craft om een bepaald aantal SW-ers die toe zijn aan externe plaatsing aan de gemeente over te dragen,
- de mate van realisatie van de opdracht aan Top Craft wat betreft mensontwikkeling van SW-ers op beschutte werkplekken en groepsdetachering.

Over 2 jaar vindt een evaluatie plaats in hoeverre het samenwerkingsmodel - en in het verlengde hiervan het besturingsmodel - succesvol zijn en welke eventuele aanpassingen er zo nodig moeten worden getroffen. De evaluatie wordt uitgevoerd aan de hand van de WSW-inhoudelijke en financiële doelstellingen voor de jaren 2008-2010 en aan de hand van opdrachten die in deze jaren door de gemeenten via de jaarcontracten aan Top Craft zijn gegeven.

3.14.2 Relaties tussen actoren

Na een moeizaam proces om tot een vernieuwd samenwerkingsmodel te komen tussen de gemeenten is na diverse rondetafelconferenties, werkgroepen en bijeenkomsten, in 2008 besloten om op een individuele basis en onder de juridische paraplu van de GR een samenwerkingsmodel te kiezen. De directie van Top Craft is tijdens dit proces regelmatig betrokken geweest om mee te denken over de nieuwe uitvoeringsstructuur. Naast de gemeenten die op individuele basis de uitvoering van de WSW organiseren, blijft er een beleidsarme GR over voor een aantal praktische zaken.

Top Craft wordt intensief betrokken bij de werkgeversbenadering vanuit de werkmarkt Noord-Oost Twente. Top Craft blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de WSW en krijgt nadrukkelijk een rol in de uitvoering van reïntegratietrajecten van gemeenten. De gemeenten zetten zich maximaal in om werkzaamheden, zoals het onderhoud van groenvoorzieningen, aan Top Craft uit te besteden.

Doordat de drie gemeenten zitting nemen in de Raad van Commissarissen worden zij nadrukkelijk bij het bedrijf betrokken. De ondernemeingsraad van de GR WOT/Top Craft heeft ingestemd met het nieuwe bestuursmodel.

De gemeenten Losser en Oldenzaal houden in de toekomst de mogelijkheid open om zelf de regie op de trajecten op te pakken en de uitplaatsing op externe werkplekken door medewerkers van de gemeente te laten verzorgen. Top Craft wordt daarmee niet meer vanzelfsprekend de leverancier van de uitvoering van de WSW.

De werkgeversbenadering in het kader van de WSW wordt opgenomen in de gecoördineerde werkgeversbenadering door de drie gemeenten vanuit de Werkmarkt.

3.14.3 Analyse van de prestatiesturing

In de formulering van de prestatiesturing worden tamelijk ruime begrippen gehanteerd op het gebied van meten, inbedden en gebruik van prestaties. Termen als *spannen zich in om een succes te maken* en *met een zeker percentage te verhogen en worden mogelijk eveneens afspraken gemaakt* dragen niet bij aan een helder begrip van prestaties. Alleen ten aanzien van de verdeling naar werksoorten wordt een overzicht gegeven van standaard eenheden (SE) die voor 2008 dienen te worden gerealiseerd.

Waar relatief veel aandacht naar uitgaat is rapportage en evaluatie. Maandelijks wordt gerapporteerd en per kwartaal vindt evaluatieoverleg plaats over een vast aantal punten. Een cyclische aanpak blijkt eveneens uit de bepaling dat over twee jaar een evaluatie plaatsvindt over de werking van het samenwerkingsmodel. Er wordt niet vermeld op welke manier de evaluatie of andere prestaties worden gemeten of worden toegerekend.

De actoren volksvertegenwoordigers, uitvoerende politici en uitvoeringsorganisatie zijn nauw betrokken bij het moderniseringsproces. Daarnaast worden ook werkgevers op een actieve manier benaderd vanuit de Werkmarkt.

Kenmerken van het Sturingsmechanisme	Specifiek			algemeen
	Metten, inbedden en gebruik	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management
score:	■■■■■■			
relaties tussen actoren	administratie van prestaties	Management van prestaties	prestatie management	prestatiegovernance
score:	■■■■■■			

3.14.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

De gemeenten hebben uitdrukkelijk de doelstelling om te streven naar een zo regulier mogelijke plaatsing van geïndiceerde inwoners. Het aantal gerealiseerde arbeidsjaren WSW in individuele detachering en begeleid werken dient te worden verhoogd.

Er worden opdrachten / prestatieafspraken vastgesteld voor de mensontwikkeling binnen Top Craft. Om bijvoorbeeld de doorstroom van SW-geïndiceerden naar zo regulier mogelijke arbeidsplaatsen ook op termijn zo veel mogelijk te bevorderen, is het van belang dat Top Craft de zogenoemde mensontwikkeling van geïndiceerden op een kwalitatief verantwoorde en goede wijze uitvoert.

De gemeenten maken afspraken over de mogelijkheden om geïndiceerden met een WWB uitkering vanaf de wachtlijst in een voortraject in te laten stromen, vooruitlopend op een dienstbetrekking. De gemeenten en Top Craft maken concrete en meetbare prestatieafspraken over de mensontwikkeling door Top Craft in het jaarcontract 2009.

Voor 2008 zijn de volgende doelstellingen geformuleerd in SE's ⁸⁷:

	Dinkelland	Losser	Oldenzaal
Beschut werken	- 10,5	- 15,1	- 9,5
Gedetacheerd	+ 1,6	+ 14,7	+ 0
Begeleid werken	+ 4,8	+ 5,4	+ 3,6

Het streven is om de extra gemeentelijke bijdrage per WSW arbeidsjaar in het exploitatietekort op termijn te reduceren tot nul. Top Craft mag voor andere opdrachtgevers slechts (re-integratie)trajecten uitvoeren met een laag risicoprofiel, zodat onnodige en financiële risico's voor de deelnemende gemeenten worden voorkomen.

3.14.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

Ten aanzien van de cliëntenparticipatie is door alle gemeenten gekozen om aansluiting te zoeken bij de reeds bestaande cliëntenparticipatie WWB. Hierin is geen sprake van een samenwerkingsverband maar alle gemeenten organiseren dit op individuele basis. De belangrijkste overwegingen hiervoor zijn:

- de WWB en WSW kennen een grote inhoudelijke samenhang,
- zeer wel denkbaar is dat op termijn het onderscheid tussen WWB en WSW gaat vervagen en mogelijk zelfs verdwijnen,
- het is bovendien efficiënt om beide cliëntenorganen te integreren.

3.14.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Naast de concrete realisatiedoelstellingen waarbij wordt gemeten op output, hanteren de gemeenten een aantal algemene doelstellingen maar meetbaar zijn die eigenlijk niet. Voor wat betreft het niveau van de prestatie wordt vooral gekeken naar integratie met de WWB. Het gezamenlijk organiseren van een cliëntenplatform is daar een indicatie voor.

Geconceptualiseerd effect	specifiek			algemeen	
	input	Activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
omvang van de prestatie					
score:	■■■■■				
niveau van de prestatie	micro		meso		macro
score:	■■■■■				

⁸⁷ Jaarcontract tussen het WOT en Top Craft BV, 8 mei 2008, p. 2

3.15 De Wolden, Meppel, Staphorst, Westerveld – GR Reestmond

De WSW wordt uitgevoerd onder de paraplu van de gemeenschappelijke regeling Reestmond met de participerende gemeenten De Wolden, Meppel, Staphorst en Westerveld. Reestmond is voor de vier gemeenten De Wolden, Meppel, Staphorst en Westerveld de primaire uitvoerder van de WSW. Maar als het individuele belang van een WSW-geïndiceerde beter gediend is met een plaatsing bij een andere uitvoerder, behoort dit volgens de gemeenten ook tot de mogelijkheden ⁸⁸.

3.15.1 Meten, inbedden en gebruik

In het project 'Grip op reïntegratie' dat door de gemeenten wordt doorlopen wordt het beleidsproces WSW gezien als een cyclisch proces van planvorming, uitvoering, evaluatie en aanpassen (Plan – Do - Check - Act PDCA). Een cyclus tussen de gemeenten als opdrachtgever en beleidsbepaler en de uitvoeringsorganisaties dat moet passen in de gemeentelijke beleidscyclus. Om grip te krijgen op de realisatie van afgesproken doelen, moet de Plan Do Check Act cyclus volgens de gemeenten sluitend worden gemaakt ⁸⁹. Dit is in de ogen van de gemeenten een interactief proces tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties, waarbij een duidelijke rolverdeling speelt. De gemeenten zijn daarbij opdrachtgever, Reestmond is opdrachtnemer.

Naast inhoudelijke indicatoren worden er afspraken gemaakt over de prijs en kwaliteit. Het bestuur van de GR Reestmond (waarin de colleges zijn vertegenwoordigd) ziet toe op naleving van het contract middels door de uitvoerder verstrekte periodieke rapportages en informeert de gemeenteraden over de naleving. In 2010 wordt voor het eerst gebruik gemaakt van een prestatieovereenkomst.

De planning- en controlcyclus van Reestmond moet aansluiten bij begrotingcyclus van de gemeenten. Hiermee streven de gemeenten naar een geïntegreerde management en beleidscyclus.

3.15.2 Relaties tussen actoren

Er is een ambtelijke werkgroep in het leven geroepen, die bestaat uit vertegenwoordigers van de vier gemeenten. Medio 2007 is zowel ambtelijk als bestuurlijk gewerkt aan een gemeenschappelijke visie. Deze visie is parallel met de directie van Reestmond besproken en is in het bestuur van de GR en van de deelnemende gemeenten geagendeerd geweest. Dit traject is uitgemond in het visiedocument in september 2007.

Voor een goede aansturing worden de contacten tussen de gemeenten en het management van Reestmond geïntensiveerd. De gemeenten willen dat er zo eenduidig mogelijke afspraken worden gemaakt met de uitvoering. Er moet tegelijkertijd wel ruimte zijn voor afwijkende wensen van individuele gemeenten. Voor de hele GR wordt één cliëntenplatform in het leven geroepen voor de cliëntenparticipatie.

⁸⁸ Modernisering van de Wsw, beleidsnotitie Reestmond gemeenten, 20 mei 2008, p. 12

⁸⁹ Modernisering van de Wsw, beleidsnotitie Reestmond gemeenten, 20 mei 2008, p. 10

3.15.3 Analyse van de prestatiesturing

Misschien wel dankzij de goede prestaties van Reestmond, achten de gemeenten het nog niet noodzakelijk om voor 2008 en 2009 prestatieafspraken te maken met de uitvoeringsorganisatie. De enige meting die derhalve plaatsvindt zijn de gegevens die in het kader van de verantwoording van de rijkssubsidie worden gemeten. Er wordt niet zozeer aandacht besteed aan de output maar meer aan het proces erom heen waardoor sturing beter kan plaatsvinden. Men gaat in op de cyclische ontwikkeling van de uitvoering en besteed daarbij aandacht aan periodieke rapportages. De gemeentebesturen hebben er echter – misschien wel omdat er geen harde prestatieafspraken worden gemaakt – belang bij om algemeen geformuleerde doelstellingen te formuleren waar meetbare prestaties eigenlijk nodig zijn.

Uit niets blijkt dat de toerekenbaarheid van de prestaties op korte termijn de toewijzing van middelen voor de uitvoering zullen beïnvloeden.

De relaties tussen actoren waren al van een positieve aard en worden voor de komende jaren geïntensiveerd.

Kenmerken van het Sturingsmechanisme	Specifiek			algemeen
Meten, inbedden en gebruik	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■			
relaties tussen actoren	administratie van prestaties	Management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■			

3.15.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

In tegenstelling tot veel andere SW-bedrijven heeft Reestmond al jaren een gezonde exploitatie laten zien. De gemeenten willen een zakelijke relatie met Reestmond, waarbij vanuit een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie wordt gestuurd op prestatieafspraken. Er bestaat financieel dus niet meteen de noodzaak om voor 2008 een prestatiecontract af te sluiten.

Algemeen wordt onderschreven dat een zo regulier mogelijke werkplek door WSW-geïndiceerde burgers past in het algemene streven naar maximale activering en het specifieke streven naar maximale benutting van menselijk potentieel. Het streven is daarom dat iedereen die in aanmerking komt voor “begeleid werken” zoveel mogelijk wordt geplaatst op een begeleid werkenplek of een detacheringbaan. Om dit te bereiken zullen in overleg met Reestmond meerjarige prestatie-indicatoren worden vastgesteld. Jaarlijks zal er een prestatiecontract worden gesloten tussen de gemeenten en Reestmond.

De gemeenten willen – voor zover dat mogelijk is binnen de context van de GR - de opdrachtgever - opdrachtnemer relatie tussen de gemeenten en Reestmond duidelijker aanzetten en verzakelijken ⁹⁰.

3.15.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

Volgens de gemeenten moeten de WSW, WWB, Wajong en WIW in onderlinge samenhang worden gezien om problemen, die zich voordoen binnen de afzonderlijke regelingen aan te kunnen pakken. Hiervoor is integraal arbeidsmarktbeleid noodzakelijk.

Conform de adviezen van o.a. de VNG en het landelijke Programma Versterking Cliënten Positie zal er per gemeente op basis van First in First out (FIFO) geplaatst worden.

3.15.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Hoewel de gemeenten betogen dat er een relatie bestaat in de zin van opdrachtgever en opdrachtnemer met bijbehorende prestatiecontracten, wordt op dit moment er op basis van goed vertrouwen doorgewerkt met de bestaande uitvoeringsstructuur. Er is eenvoudigweg nog niet bepaald op welk niveau de prestatieovereenkomsten worden afgesloten. Wel wordt onderschreven dat mensen die dat kunnen zoveel mogelijk geplaatst worden in een begeleid werken plek.

Geconceptualiseerd effect	Specifiek			algemeen	
omvang van de prestatie	Input	Activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
score:	■■■■■■				
niveau van de prestatie	Micro		meso		macro
score:	■■■■■■				

3.16 Steenwijkerland – NoordWest Groep

Steenwijkerland voert de WSW zelfstandig uit. De gemeente heeft de uitvoering uitbesteedt aan de NoordWest Groep NV, een zelfstandige rechtspersoon met handelingsbevoegdheid waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van de gemeente Steenwijkerland. Voor de uitvoering van de WSW is tussen de gemeente en de NoordWest Groep een samenwerkingsovereenkomst gesloten die de formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden regelt. De gemeente hanteert nog geen jaarovereenkomst met prestatieafspraken.

3.16.1 Meten, inbedden en gebruik

Tussen de gemeente en de NoordWest Groep zijn afspraken gemaakt om per kwartaal te rapporteren over de resultaten en werkzaamheden die voortvloeien uit de samenwerkingsovereenkomst en de te sluiten jaarovereenkomst.

⁹⁰ Modernisering van de Wsw, beleidsnotitie Reestmond gemeenten, 20 mei 2008, p. 4

In de te sluiten jaarovereenkomst dienen minimaal de volgende onderwerpen vastgelegd te worden ⁹¹:

- de (Rijks)taakstelling(en) (bijvoorbeeld het aantal SE plaatsen ten behoeve van de uitvoering van de wet),
- overige taken van de NV,
- eventuele boetes van rijkswege betreffende de uitvoering van de wet.

3.16.2 Relaties tussen actoren

Uit de beleidsdocumenten kan worden opgemaakt dat er een afstandelijke relatie is geweest tussen de gemeente en het uitvoeringsbedrijf ⁹². Hoewel beide een verbetering wensen en in willen spelen op de nieuwe ontwikkelingen binnen de WSW, is sprake van een afstandelijke en formele houding ten opzichte van elkaar. Daardoor zijn beiden veroordeeld tot een machtsstrijd op het eigen territorium, binnen de letter van het model. Desondanks is de NoordWest Groep voor onbepaalde aangewezen als rechtspersoon ten behoeve van de uitvoering van de WSW.

Er is geen (gezamenlijke) visie op de nieuwe WSW en aanverwante wetgeving. Toch zijn alle partijen het erover eens om binnen de WSW en WWB een maatschappelijk effect te bereiken ⁹³: uitstroom en nuttige dagbesteding voor groepen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door middel van een aantal workshops is op ambtelijk, bestuurlijk (college van B en W) en met de uitvoeringsorganisatie gewerkt aan een betere onderlinge relatie.

3.16.3 Analyse van de prestatiesturing

Door de voorgeschiedenis en de positieve exploitatieresultaten van de NoordWest Groep is Steenwijkerland in het beginstadium van prestatiesturing in de uitvoering van de WSW. Behalve de gegevens die ten behoeve van de toedeling van de rijkssubsidie worden gemaakt, worden er geen andere metingen of inventarisaties gedaan. Dat er wordt betoogd dat ieder kwartaal gerapporteerd wordt, geeft weinig inzicht welke prestaties de rapportages zullen bevatten.

Net als op het gebied van prestatiesturing, worden ook op het gebied van relaties de eerste stappen gemaakt om een intensievere band op te bouwen tussen de actoren.

⁹¹ Samenwerkingsovereenkomst WSW, gemeente Steenwijkerland, p. 3

⁹² BMC rapport herpositionering NoordWestGroep, p.3

⁹³ Position paperaer SW/organisatie Steenwijkerland, p. 38

Kenmerken van het Sturingsmechanisme	Specifiek			algemeen
Metten, inbedden en gebruik	administratie van prestaties	management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■■			
relaties tussen actoren	administratie van prestaties	Management van prestaties	prestatie management	prestatie governance
score:	■■■■■■			

3.16.4 Omvang van het geconceptualiseerd effect

Er worden nog geen jaarlijkse prestatieafspraken gemaakt tussen de gemeente en de NoordWest Groep. In de bestaande samenwerkingsovereenkomst worden alleen zaken geregeld die volgens de WSW aan de gemeente worden opgedragen: een jaarlijkse taakstelling en vergoeding voor de uitvoering.

3.16.5 Niveau van het geconceptualiseerd effect

In de beleidsnotitie voor het college⁹⁴ staat vermeld dat de NoordWest Groep wordt belast met het opstellen van een strategische visie op de uitvoering van de WSW. Daarbij wordt door het college aangegeven dat uit moet worden gegaan van het 3 keer 1/3 principe:

- 1/3 van alle SW-medewerkers is middels detachering of begeleid werken aan de slag bij een reguliere werkgever,
- 1/3 van alle WSW-werknemers werkt beschut buiten: onder leiding van eigen medewerkers van het WSW-uitvoeringsbedrijf werken zij in de groenvoorziening, schoonmaak, postbezorging etcetera,
- 1/3 van alle SW-medewerkers werkt beschut binnen: binnen het eigen bedrijf en de infrastructuur van het WSW-bedrijf.

3.16.6 Analyse van het geconceptualiseerd effect

Door het ontbreken van een (gezamenlijke) visie op de toekomstige uitvoering van de WSW en het ontbreken van prestatieovereenkomsten, kan een geconceptualiseerd effect nauwelijks worden vastgesteld. De enige doelstelling die vanuit de gemeente wordt geuit is in navolging van de VNG de 3 keer 1/3 verdeling van de WSW-medewerkers naar werksoort. Een relatie met andere beleidsvelden is uit de documentatie niet of nauwelijks gebleken.

⁹⁴ Collegeadvies van 11 maart 2008, BMC rapport herpositionering NoordWestGroep, p. 3

Dat de gemeente de regie op het gebied van het opstellen van een visie uit handen geeft aan het uitvoeringsbedrijf is een werkwijze die door weinig andere gemeenten wordt gevolgd. Hiermee geeft de gemeente het initiatief uit handen en mist zodoende het begin van de noodzakelijke gemeentelijke regie die de modernisering van de WSW beoogt.

Geconceptualiseerd effect	Specifiek			algemeen	
omvang van de prestatie	Input	Activiteit	output	outcome/effect	vertrouwen
score:	■■■■■■				
niveau van de prestatie	Micro		meso		macro
score:	■■■■■■				

4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

4.1 Inleiding

Uit de analyse van de gemeenten in Overijssel is gebleken dat 2008 voor een aantal een eerste stap is geweest naar intensievere relaties met de uitvoeringsbedrijven. Enerzijds wordt die intensievere relatie afgedwongen door de modernisering van de WSW waardoor meer sturing van de gemeenten wordt gevraagd. Anderzijds zijn uitvoeringsproblemen met als gevolg tekorten in de bedrijfsvoering aanleiding geweest om de relaties te intensiveren.

Dat het voor veel gemeenten een nieuw terrein is waar men zich actief mee bemoeit blijkt ook uit het feit dat in veel gevallen eigen beleid ontbreekt inzake de sturing in de uitvoering van de WSW. In de meeste gevallen maken gemeenten gebruik van de paraplu van de GR om zodoende de eerste stappen als gevolg van de veranderde wetgeving, te zetten. Verordeningen die verplicht vastgesteld dienden te worden, zijn vaak in samenspraak met gemeenten binnen GR verband tot stand gekomen. En op het gebied van visie op de ontwikkeling van de WSW is gebleken dat gemeenten informatie van elkaar gebruiken en visiedocumenten overnemen.

Door hergebruik van materiaal door gemeenten onderling en door onder de noemer van de GR formuleren van beleid en verordeningen is de analyse minder gespreid geworden dan van tevoren is gedacht. Gemeenten zijn blijkbaar nog niet zover dat men een eigen weg kiest, zelf beleid maakt en een eigen relatie heeft met uitvoeringsbedrijven. Enerzijds is de min of meer groepsgewijze analyse hierdoor waardevoller omdat van het overgrote deel van gemeenten een analyse heeft kunnen plaatsvinden. Anderzijds biedt de groepsgewijze analyse minder waarde doordat minder detail per gemeente kon worden vastgesteld.

4.2 beantwoording van de eerste onderzoeksvraag

In hoofdstuk drie is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die uiteindelijk antwoord moeten geven op de probleemstelling. De eerste onderzoeksvraag luidde:

- Welk prestatiemechanismen in de relatie gemeente – uitvoeringsinstanties kunnen worden onderscheiden?

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de aspecten van enerzijds meten, inbedden en gebruik van prestaties en anderzijds de betrokkenheid van actoren bij de totstandkoming van het geconceptualiseerd effect.

Er bestaan aanzienlijke verschillen onder de gemeenten ten aanzien van het type prestatiemechanisme. De gemeenten van de GR Hamelandf hanteren bijvoorbeeld de Sisa kengetallen voor het ministerie als meetlat voor de prestatie. Andere gemeenten zoals uit de GR Wezo, hebben naast de standaard Sisa indicatoren een eigen monitor opgesteld waarin een scala aan managementinformatie op verschillende gebieden wordt bijgehouden.

Ten aanzien van de inbedding bestaat de indruk dat die nog maar in het beginstadium is van ontwikkeling. Alleen de gemeenten van de GR Reestmond expliciteren de inbedding van prestaties in een PDCA cyclus. De overige gemeenten beschrijven een cyclus impliciet of gaan er niet op in.

Inzake het gebruik van prestaties, wat direct verband houdt met de toedeling van middelen op basis van prestatie, kan gezegd worden dat dit nauwelijks aanwezig is. Een aantal gemeenten geeft aan de subsidie voor de uitvoering van de WSW bij voorbaat in zijn geheel over te maken aan de GR of het uitvoeringsbedrijf, zonder daarbij criteria aan te leggen. Met name Hardenberg en Ommen vormen hierop een uitzondering. Zij formuleren in de prestatieovereenkomst ook een aantal sancties die gelden als het uitvoeringsbedrijf onvoldoende presteert. Daarnaast hebben deze twee gemeenten in een pilot WSW, een twintigtal SE's in de markt aanbesteed. Hierdoor laten zij zien dat zij niet zondermeer één vaste relatie met één uitvoeringsbedrijf noodzakelijk achten.

Ook op het gebied van relaties tussen actoren zijn grote verschillen te constateren tussen de gemeenten. In een aantal gevallen lijken gemeenten en uitvoeringsorganisatie nog nauwelijks met elkaar in contact te staan of bestaat er zelfs een zekere mate van wantrouwen tussen gemeente en uitvoeringsbedrijf. In andere gevallen wordt het moderniseringsproces juist gezamenlijk opgepakt waarbij gemeenteraden, colleges, uitvoeringsbedrijven en het reguliere bedrijfsleven worden betrokken in de ontwikkeling van de WSW op lokaal niveau. Er bestaat de indruk dat de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsbedrijven een meer zakelijk karakter krijgt en er een verhouding ontstaat van opdrachtnemer en opdrachtgever.

4.3 beantwoording van de tweede onderzoeksvraag

De tweede onderzoeksvraag luidde:

- Welk geconceptualiseerd effect blijkt uit de gemeentelijke beleidsdocumenten, verordeningen en prestatieovereenkomsten in de uitvoering van de WSW?

De meeste gemeenten verwoorden het geconceptualiseerd effect in een beleidsvisie en de prestatieovereenkomst. De omvang van het geconceptualiseerd effect wordt veelal gedefinieerd in termen van output. Het gaat dan met name over prestaties omtrent de verdeling naar werksoort binnen de uitvoering – beschut werken, begeleid werken en detachering – en cijfers met betrekking tot uitstroom uit de WSW.

Sommige gemeenten zoals die van de GR WOT, GR Wezo en GR Vechtdal benoemen naast output ook outcome of beoogde effecten die de uitvoering van de WSW teweeg moeten brengen. Participatie van SW-geïndiceerden en de beschouwing door het reguliere bedrijfsleven van de WSW als bron van arbeidskrachten zijn daar voorbeelden van.

Ten aanzien van het niveau van het geconceptualiseerd effect gaan de meeste gemeenten wel in op de verbinding met de WWB als beleidsveld. De WWB en WSW worden door de gemeenten als participatie-instrument gezien, of als opstap naar een gesubsidieerde baan en een kans om te groeien naar regulier werk. Een aantal gemeenten gaat verder door ook een duidelijke relatie te leggen met het onderwijsveld en het reguliere bedrijfsleven. Gemeenten die een grotere variëteit aan beleidsterreinen benoemen die met de WSW verknoopt kunnen worden, scoren hoger ten aanzien van het niveau van het geconceptualiseerd effect.

In de modernisering van de WSW is het verplicht een aantal verordeningen op te stellen. De verordening cliëntenparticipatie en de verordening persoonsgebonden budget moesten voor 1 juli 2008 zijn vastgesteld door de gemeenteraad. De verschillen in deze verordeningen van de diverse gemeenten zijn te verwaarlozen. De verordeningen op deze terreinen worden meestal in gezamenlijkheid van een GR vastgesteld.

Indien de gemeente dat wenst kan ook een verordening wachtlijstbeheer worden vastgesteld waarin de instroom vanaf de wachtlijst wordt gereguleerd. Als ervoor wordt gekozen een dergelijke verordening niet vast te stellen, geldt het FIFO systeem vanuit de WSW. Gemeenten die ervoor kiezen een verordening wachtlijstbeheer vast te stellen, wensen een grotere mate van invloed op de plaatsing van SW-geïndiceerden vanaf de wachtlijst. Daarmee wordt vaak de lijn gevolgd dat een beschikbare plaats automatisch voor de langst ingeschrevene op de wachtlijst is bestemd, maar een beschikbare plek kan ook aan iemand anders worden toegewezen indien de nummer één niet bij de functie past. Door hier voor een maatwerkoplossing te kiezen kunnen waarschijnlijk meer SW-geïndiceerden worden geplaatst. Er wordt met betrekking tot de plaatsing dus een groter effect verwacht.

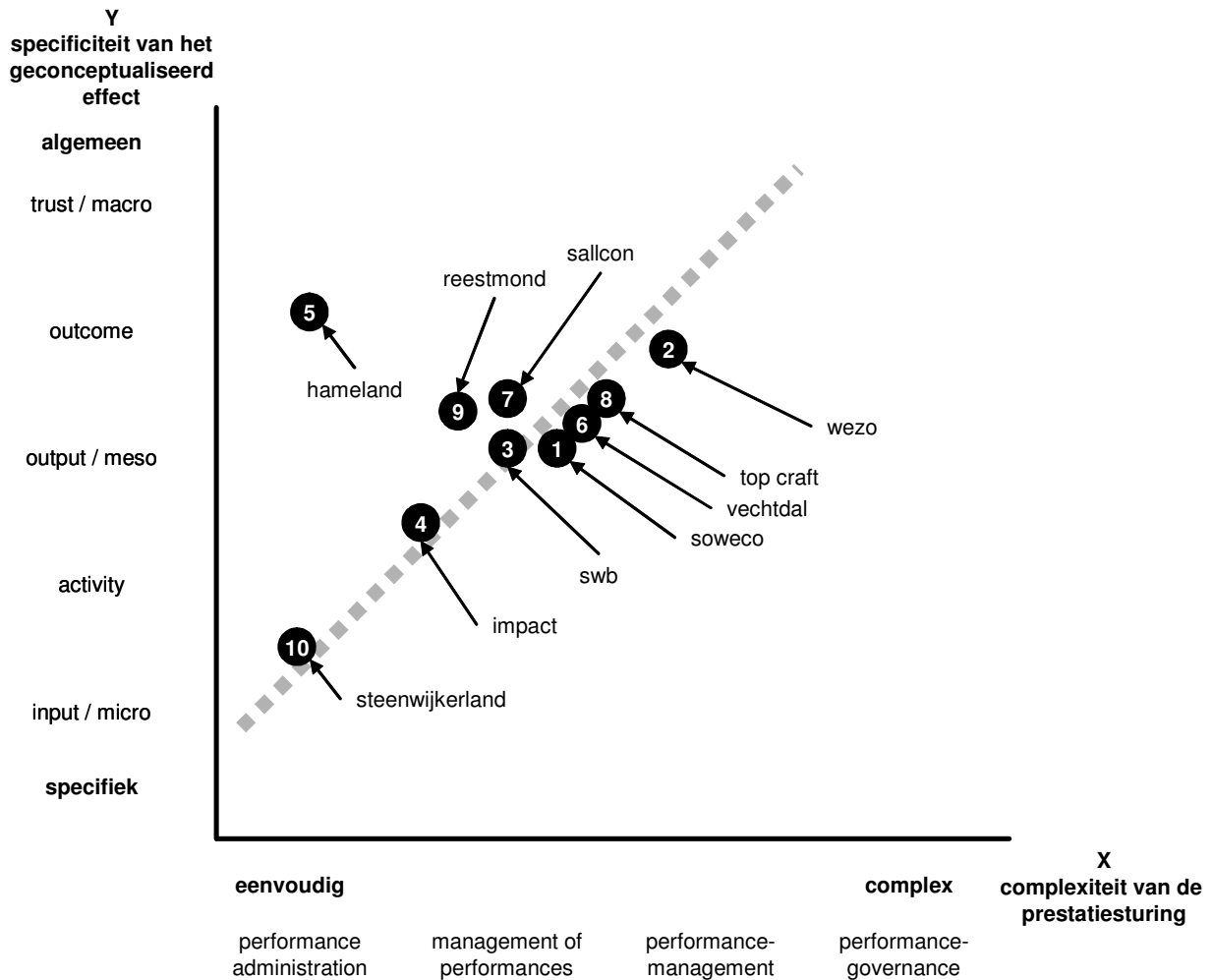
4.4 beantwoording van de derde onderzoeksvraag

De derde onderzoeksvraag luidde:

- Bestaat er een relatie tussen het geconceptualiseerd effect en kenmerken van gehanteerde prestatiemechanisme?

Om de derde onderzoeksvraag te beantwoorden is het noodzakelijk de scores op de onafhankelijke en afhankelijke variabelen inzichtelijk te maken. Hiervoor wordt het model gebruikt dat ook in het hoofdstuk over het theoretisch kader is gebruikt.

Op de horizontale as (X) wordt het type prestatie­sturing weergegeven. De score op deze onafhankelijke variabele is afgeleid uit de inventarisatie van meten, inbedden en gebruik en de relaties tussen actoren. Op de verticale as (Y) wordt de score op het geconceptualiseerd effect weergegeven. Dit is afgeleid uit de inventarisatie van de omvang en niveau van het geconceptualiseerd effect.



1	GR Soweco	Almelo, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Wierden, Tubbergen
2	GR Wezo	Dalfsen, Raalte, Zwolle, Zwartewaterland, Hattem
3	GR SWB-MT	Hengelo, Borne, Hof van Twente
4	IMPact	Kampen, Dronten
5	GR Hameland	Aalten, Berkelland, Haaksbergen, Oost-Gelre, Winterswijk
6	GR Vechtdal	Hardenberg, Ommen
7	GR Sallcon	Deventer, Olst-Wijhe
8	Top Craft	Oldenzaal, Dinkelland, Losser
9	GR Reestmond	De Wolden, Meppel, Staphorst, Wetserveld
10	NoordWest groep	Steenwijkerland

Uit de grafiek blijkt een verband te bestaan tussen kenmerken van de gehanteerde prestatiesturing en het geconceptualiseerd effect. De bevindingen komen voor het grootste deel overeen met de hypothese zoals die aan het begin van het onderzoek is gehanteerd:

De veronderstelling was dat een prestatiemechanisme in de relatie gemeente – uitvoeringsbedrijf, wat kenmerken bevat van het systeem van performance governance, leidt tot een breder en tegelijkertijd meer algemeen geconceptualiseerd effect. Naarmate het gehanteerde sturingsmechanisme minder kenmerken van de performance governance, en meer van performance administration bevat, was de veronderstelling dat het geconceptualiseerd effect weliswaar specifiek is maar tevens minder omvattend zou zijn.

Deze veronderstelling houdt na analyse van de gemeenten in Overijssel stand. Op de gemeente van de GR Hameland gemeenten na, correspondeert het gevonden verband met de hypothese. De Hameland gemeenten hebben ten aanzien van het geconceptualiseerd effect hoge verwachtingen maar oefenen daarentegen weinig prestatiesturing uit.

5 Antwoord op de probleemstelling en conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de probleemstelling beantwoord. Daarnaast worden aan de hand van de casusanalyse mogelijke verklaringen gegeven voor het gevonden verband.

De probleemstelling luidde:

Is er een verband tussen enerzijds de kenmerken van het gehanteerde prestatiemechanisme in de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsinstanties en het geconceptualiseerd effect in de uitvoering van de WSW anderzijds?

Op basis van de analyse kan worden geconcludeerd dat er een verband bestaat tussen kenmerken van het gehanteerde prestatiemechanisme en het geconceptualiseerd effect. Dit kan worden verklaard door een aantal factoren.

Gemeenten die gebruik maken van een prestatieovereenkomst kenmerken zich door een andere manier van prestatiesturing dan gemeenten die daarvan (nog) geen gebruik maken. In meer of mindere mate komen de aspecten van meten, inbedden en gebruik in de prestatieovereenkomsten aanbod. Daarnaast komt het aspect van periodieke rapportage en verantwoording in de meeste prestatieovereenkomsten uitdrukkelijk naar voren. Word er gebruik gemaakt van een prestatieovereenkomst, dan is veelal sprake van *management van prestaties* en *prestatie management*.

In de ontwikkeling van de WSW naar aanleiding van de moderniseringsvoorstellen, worden gemeenten door de wetgever gedwongen een meer actieve rol te bekleden waar het gaat om de uitvoeringsaspecten van de WSW. Gemeenten pakken die regierol heel verschillend op. Het varieert van nauwelijks betrokkenheid, waarbij zelfs een beleidsvisie voor de ontwikkeling van de WSW van het uitvoeringsbedrijf wordt gevraagd, tot grote betrokkenheid van zowel gemeenteraadsleden, colleges, uitvoeringsorganisatie, klanten en burgers. Een geval waar alle typen actoren worden betrokken is bijvoorbeeld de GR Wezo. Klanttevredenheidsonderzoeken en manier van klachtenafhandeling maken daar, naast een intensief organisatorisch proces, deel uit van de onderlinge relaties. Hoe intensiever de betrokkenheid en hoe meer speelruimte wordt toegekend aan de actoren, des te meer is sprake van een governance type van prestatiesturing.

Gemeenten die al of niet in gezamenlijkheid met anderen een beleidsvisie hanteren voor de ontwikkeling van de WSW, kenmerken zich door een hoger niveau van het geconceptualiseerd effect. In beleidsvisies worden veelal algemene doelstellingen en relaties met andere beleidsvelden weergegeven.

Gemeenten bevinden zich in verschillende stadia van ontwikkeling ten aanzien van de verbinding met andere sectoren zoals onderwijs en het reguliere bedrijfsleven. In veel beleidsvisies is echter ook sprake van algemene doelstellingen (er moeten meer SW-geïndiceerden in een reguliere werkomgeving worden geplaatst) en in een aantal gevallen gaat het om beschrijvingen ten aanzien van de input (er moeten betere relaties worden verkregen met het lokale bedrijfsleven), of te leveren inspanningen zonder daarbij een beleidsdoelstelling te formuleren. Voor inputgeoriënteerde doelstellingen is in een politieke omgeving veelal eenvoudiger draagvlak te creëren.

5.2 Mogelijke verklaringen voor het verband

De WSW heeft een lange historie en is lange tijd op eenzelfde manier uitgevoerd door gemeenten. Pas na 1989, met de invoering van de budgetfinanciering, is een kentering gekomen in de positie van gemeenten ten opzichte van het Rijk en de uitvoeringsbedrijven. Desondanks zijn veel zaken sinds die tijd weinig veranderd, met name waar het gaat om uitvoeringsbedrijven die kostendekkend hebben gefunctioneerd.

De historische context en de verhoudingen binnen iedere gemeente afzonderlijk verklaren mijns inziens een deel van de verschillen in prestatiesturing en de geconceptualiseerde effecten. Uitvoeringsbedrijven die in het verleden kostendekkend hebben gefunctioneerd, hebben minder actieve bemoeienis vanuit het gemeentebestuur nodig gehad. Er werd immers binnen het budget gewerkt en over de taakstelling werd verantwoording afgelegd naar het Rijk. Met name bij de gemeente Steenwijkerland kan worden vastgesteld dat er sprake is geweest van een rendabele uitvoering en geringe overheidsbemoeienis.

Uitvoeringsbedrijven die in het verleden echter financieel minder goed hebben gefunctioneerd, vroegen ten tijde van de wetwijziging WSW van 2008 nadrukkelijk om meer bemoeienis vanuit het gemeentebestuur. Gemeenten werden meer dan voorheen geconfronteerd met tekorten die binnen de eigen begroting opgelost diende te worden. Voor een aantal uitvoeringsbedrijven kon de bedrijfsvoering niet op dezelfde voet worden gecontinueerd om in de toekomst kostendekkend te kunnen functioneren (Hardenberg, Ommen). Hierdoor zijn bij een aantal gemeenten intensieve trajecten gestart met het uitvoeringsbedrijf, externe partners en de gemeentelijke organisatie om de uitvoering van de WSW te hervormen. De intensievere relaties zijn een mogelijke verklaring voor de hogere mate van prestatiesturing en de grotere omvang en niveau van het geconceptualiseerd effect. Dit onderzoek gaat hier niet verder op in omdat in de eerste plaats het verband tussen prestatiesturing en geconceptualiseerd effect is onderzocht.

Of de effecten van prestatiesturing ook daadwerkelijk worden gerealiseerd kan pas na een evaluatie worden vastgesteld. Niettemin kan naar aanleiding van dit onderzoek worden verondersteld dat doorontwikkelde vormen van prestatiesturing, omvangrijkere effecten teweeg kunnen brengen. Het governancetype, wat door de gemeenten nog weinig wordt toegepast, vereist een andere manier van denken over de uitvoering van de WSW.

Vastgesteld kan worden dat een aantal gemeenten de stelling onderschrijft dat de WSW niet meer als apart beleidsveld kan worden gezien maar dat werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt als entiteit moeten worden beschouwd. Het is dan niet meer van belang of iemand vanuit de WWB, WSW, Wajong of andere regeling in wil stromen naar een baan.

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat er een relatie bestaat tussen de manier waarop prestatie sturing plaatsvindt en het geconceptualiseerd effect wat hiermee samenhangt. Zoals al eerder is aangegeven is het niet mogelijk geweest om sinds de recente invoering van een vernieuwde WSW, ex post effecten empirisch vast te stellen. Wat met de modernisering van de WSW niet verandert, is het feit dat de implementatie van beleid op gemeentelijk niveau blijft liggen. Een theorie die de implementatie van beleid in verschillende typeringen beschrijft is afkomstig van Hill en Hupe⁹⁵. In het licht hiervan wil ik dit laatste hoofdstuk ook gebruiken om een bespiegeling te geven van de mogelijk toekomstige ontwikkeling van de WSW.

5.3 Verandering in implementatie van beleid

Bij de uitvoering van de WSW gaat het om sturing van de uitvoering binnen bepaalde randvoorwaarden en met bepaalde doelstellingen. Bij de implementatie van ieder beleid speelt een variëteit aan factoren die worden gestuurd. Hill en Hupe (p. 186) onderscheiden bij het governance type drie dimensies die de relatie bestuur – uitvoeringsorganisatie weergeven. In essentie beschrijft het model op de drie dimensies de aard van het beleidsproces, aard van de relaties tussen organisaties en aard van de eigen organisatie. Een "optelsom" van dimensies leidt tot een samenvattende aanduiding of variabele: autoriteit, transactie en overtuigen.

Samenvattende aard van variabelen:

(Hill en Hupe 2006, p. 186)

Aard van het beleidsproces (beleidsomgeving)	Vaststellen beleid ↓	Kaders en randvoorwaarden ↓	Continue beleidsaanpassing ↓
Aard van de relaties tussen organisaties (institutionele omgeving)	Commandostructuur ↓	Marktwerking ↓	Netwerkrelaties ↓
Aard van de organisatie (microniveau)	Toepassen van regels ↓	Dienstverlening ↓	Raadplegen en consensus ↓
Governance type	Autoriteit	Transactie	Overtuigen

Afhankelijk van de aard van het beleidsproces, wordt een ideaaltype voor de aard van de relaties en aard van de organisatie geformuleerd. De verticale stroom uit bovenstaande tabel representeert het ideaaltype.

⁹⁵ Implementing public policy, Hill en Hupe, Sage Publications 2006, p.186

In de praktijk echter zal geen ideaaltype worden gevonden, dat zuiver aan de samenhangende verticale variabelen voldoet. Elk proces of organisatie zal kenmerken bevatten van naastgelegen governance typen.

Hill en Hupe stellen het governance type vast door op bovenstaande variabelen te meten. Daarbij wordt gekeken naar de dimensies mate van sturingsambities en de mate van onafhankelijkheid van de betrokken publieke actor. Een hoge mate van sturingsambities zal aan de orde zijn wanneer er bijvoorbeeld grote belangen zijn gemoeid met de beleidspraktijk zoals defensie. Onafhankelijkheid van andere actoren is in dit geval beperkt omdat het defensieapparaat behoort tot de invloedssfeer van de overheid. Het governance type zal voornamelijk kenmerken hebben van het type Autoriteit.

Wanneer sprake is van een hoge mate van sturingsambitie en tevens een hoge mate van afhankelijkheid van andere actoren, zal de publieke actor proberen de organisaties die zich in de beleidspraktijk bevinden, door middel van het governance type Overtuigen proberen bij te laten dragen aan de beleidsdoelstellingen.

Tussen de twee uitersten in bevindt zich de publieke actor die binnen bepaalde randvoorwaarden kan sturen op ambities. In de beleidspraktijk bestaat er afhankelijkheid van enkele actoren met wie een marktgeoriënteerde relatie bestaat. Door middel van het governance type Transactie probeert de publieke actor de anderen bij te laten dragen tot de beleidsdoelstelling.

Governance type	Autoriteit	Transactie	Overtuigen
Aard van de relaties	Hiërarchie	Markt	Netwerk
Kenmerken van het geconceptualiseerd effect	Sturen op proces in de beleidsuitvoering en resultaat van de beleidsuitvoering	Sturen op resultaten in de beleidsuitvoering	Proces in de beleidsuitvoering en resultaat van de beleidsuitvoering beschouwen als gezamenlijke prestatie

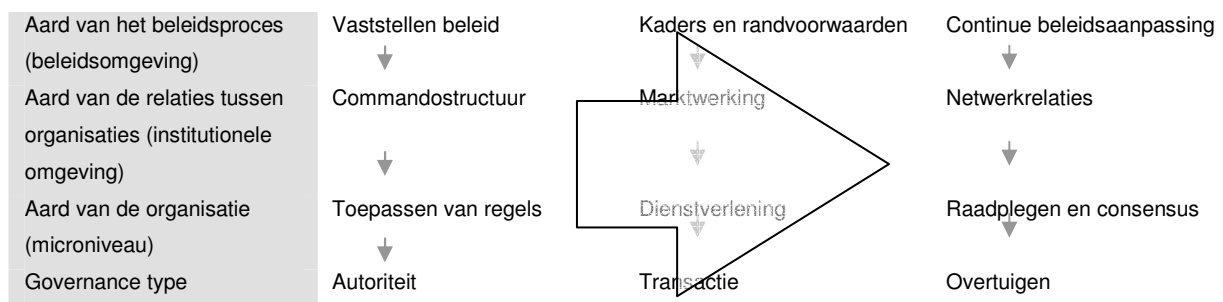
5.4 Vertaling naar de uitvoering van de WSW

Gemeenten hebben vanaf het moment dat er een regeling kwam voor gesubsidieerde arbeid, tot aan het moment dat de budgetfinanciering werd ingevoerd, het governance type Autoriteit kunnen hanteren in de uitvoering van beleid. Vanuit het Rijk bestonden vergoedingen voor de uitvoering van de WSW die gemeenten nauwelijks in problemen brachten en voor hen een relatief goedkope oplossing was om mensen met een handicap een zinvolle dagbesteding te bieden.

De rijksoverheid heeft na 1998 waarin de budgetfinanciering werd ingevoerd, een transitie gemaakt naar een meer op transactie gebaseerd systeem. Aan gemeenten werd overgelaten hoe de uitvoering werd ingericht. Door de veelal grote afstand tussen gemeenten en uitvoeringsbedrijven kwamen deze laatste na verloop van jaren in ernstige financiële problemen. De gemeenten moesten op een of andere manier de overgang maken naar meer sturing op resultaten in de beleidsuitvoering.

In de analyse van de gemeenten is een verandering te zien in de manier hoe gemeenten in de toekomst aankijken tegen de implementatie van beleid. Een aantal formuleert eenduidig naar een meer zakelijke verhouding te willen met het uitvoeringsbedrijf. Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn termen die door meer dan één gemeente worden benoemd.

Het meest sprekende voorbeeld van deze beweging zijn de gemeenten Hardenberg en Ommen die als proef een deel van de WSW hebben aanbesteed in de markt. Deze proef heeft er toe geleid dat een ander uitvoeringsbedrijf een plek kon bieden aan SW-geïndiceerden uit een andere gemeente. In dit geval is het een dochteronderneming van een bestaand Sw uitvoeringsbedrijf geweest, maar in de toekomst zou het best eens een regulier bedrijf kunnen zijn dat de voordelen van het inhuren van Sw personeel inziet en een aanbesteding wint.



Willen gemeenten de (geconceptualiseerde) effecten bereiken, dan zal er een geavanceerde manier van prestatiebesturing noodzakelijk zijn. Gemeenten doen er goed aan de bestuursrechtelijke samenwerkingsvormen niet omwille van de uitvoering van de WSW in stand te houden. In plaats daarvan zou meer energie gestoken moeten worden in onderzoek naar gezamenlijke aanbesteding van de uitvoering van de WSW onder helder geformuleerde randvoorwaarden en een goede planning en controlcyclus.

Literatuurlijst

Boeken

Baarda, Dr. D.B. en de Goede, Dr. M.P.M., *Basisboek methoden en technieken*, Stenfert Kroese, 1994

Bouckaert, Geert en Halligan, John, *Managing Performance International comparisons*, Londen en New York, Routledge, 2008

Bressers, J.Th.A. en Hoogerwerf, A., *Beleidsevaluatie, 2^e druk*, Alphen aan den Rijn, SamsomH.D. Tjeenk Willink, 1991

Geurts, Peter, *Van probleem naar onderzoek, een praktische handleiding met COO-cursus*, Bussum, uitgeverij Coutinho, 1999

Hill, Michael en Hupe, Peter, *Implementing Public Policy*, Londen en New Delhi, SAGE publications, 2006

Schenkels, Mr. H.P.M., *Wet sociale werkvoorziening*, Kluwer, 2003

Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, nieuwe editie*, Meppel Asmterdam, Boom, 1987

Artikelen

Bannink, D., Berber, L., Heyse, L., *NPM, bureaucrativering en de invloed op de professie*, b en m, 2006 33 3

Powell, Walter W., *Neither Market nor Hierarchy, network forms of organization*, Research in organizational behaviour, Vol. 12, p. 295-336

Svensson, J., Trommel, W., Lantink, T., *Reemployment Services in the Netherlands: a comparative study of Bureaucratic, Market, and Network Forms of Organization*, Public Administration review, May | June 2008

Terpstra, Jan en Havinga, Tetty, *Implementation between Tradition and Management: Structuration and Styles of Implementation*, Law & Policy, Vol. 23, No. 1, January 2001

Andere uitgaven

- Cedris, brancheorganisatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie, Branchejaarverslag 2005
- Dijkstra, drs. G. A. Q. J. et al, *Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw, de regiefunctie van de gemeenten*, 9 mei 2001
- Gruijter, drs. J. de en IJpen, drs. D.W.E. van, *Politiek-bestuurlijke sturing op de sociale werkvoorziening*, Alblasterdam/Dordrecht, oktober 2002, tweede druk
- Jansen, Mr. J.H.B., *Wet Inschakeling Werkzoekenden*, B & G december 1997
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hoofdlijnennotitie vervolg modernisering Wsw*, 29 september 2004
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Wsw-statistiek, jaarrapport 2001*, Leiden, 26 juli 2002
- NIZW / Werk en handicap, nummer 3, december 2004
- Raad voor Werk en Inkomen, *De gewoonste zaak van de wereld – voorstellen voor modernisering van de Wsw*, juni 2003
- SEOR, *Evaluatie van begeleid Werken in het kader van de Wsw*, Rotterdam mei 2001
- SEOR, *Kosten per SW-plaats*, februari 2005
- VNG, *De WSW in beweging*, Den Haag, juni 2006
- VNG, *Visievorming op de Wsw, een handreiking voor gemeenten*, juni 2007

Wetsartikelen

- Staatsblad 1988, 440
- Staatsblad 2007, 564
- Staatsblad 2007, 565
- Staatscourant 24 december 2007, nr. 249 / p. 19
- Staten-generaal, vergaderjaar 1999-2000, 27 296, nrs. 350 en 1
- Tweede kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 512, nr. 3
- Tweede kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 800 XV nr. 71
- Tweede kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 400 XV, nr. 30
- Tweede kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 787, nr. 3
- Tweede kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 787, nr. 10
- Tweede kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 081, nr. 3
- Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 673, nr. 3
- Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 673, nr. 12

Lijst van afkortingen

BV	Besloten Vennootschap
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
FIFO	First In, First Out
GR	Gemeenschappelijke regeling
ID	In- en doorstroombanen
JWG	Jeugd Werk Garantieplan
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
NV	Naamloze Vennootschap
PDCA	Plan - Do - Check - Act
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
RPA	Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid
SE	Standaard Eenheid
SiSa	Single information, Single audit
SW	Sociale Werkvoorziening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VODU	Verslag over de uitvoering
VSO	Voortgezet Speciaal Onderwijs
VUT	Vervroegde Uittreding
WAJONG	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIW	Wet Inschakeling of Inpassing Werkzoekenden
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZMLK	Zeer moeilijk lerende kinderen

