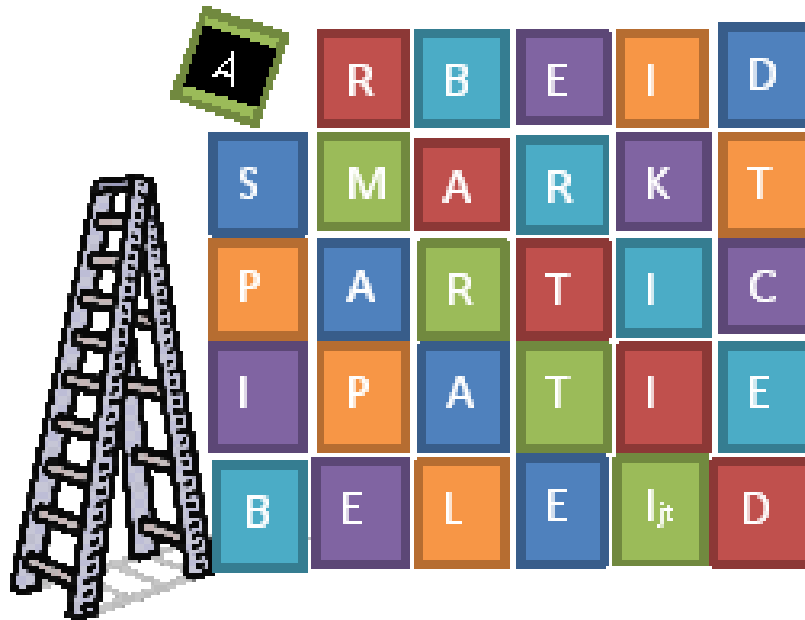




EERST ACTIVEREN EN PARTICIPEREN DAN METEN EN ANALYSEREN

KWALITATIEF ONDERZOEK NAAR INDICATOREN OM DE EFFECTEN VAN HET
ENSCHEDSE ARBEIDSMARKTPARTICIPATIEBELEID TE MONITOREN

Deventer, 30 oktober 2012

Universiteit Twente

Faculteit Management & Bestuur

Public Administration, track Policy & Governance

Supervisors universiteit : dr. Pieter-Jan Klok, p.j.klok@utwente.nl

dr. Mirjan Oude Vrielink, m.j.oudevrielink@utwente.nl

Supervisor gemeente : drs. Ger Gankema, g.gankema@enschede.nl

Afd. Werk & Inkomen

Master student : Janine F. van Harsselaar-Timmer, vanharsselaar@planet.nl, tel. 06 20 84 3118

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
VOORWOORD	4
SAMENVATTING	5
1. INTRODUCTIE	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doel en vraagstelling	9
1.3 Relevantie	9
1.4 Onderzoeksmethode	11
1.5 Leeswijzer	13
2. THEORETISCH KADER	15
2.1 Prestatiemeting	15
2.1.1 <i>Prestatiemanagement</i>	15
2.1.2 <i>Prestatiemeting</i>	15
2.2 Prestatiemeting in de publieke sector	16
2.2.1 <i>Indicatoren</i>	16
2.2.2 <i>Outcome</i>	18
2.2.3 <i>Effecten</i>	18
2.3 Modellen voor Prestatiemeting	19
2.3.1 <i>Doelmatigheidsanalyse</i>	19
2.3.2 <i>Overige modellen</i>	20
2.4 Vergelijking van modellen en selectie van eisen	21
2.5 Conclusie	22
3. ARBEIDSMARKTPARTICIPATIEBELEID	23
3.1 Introductie	23
3.1.1 <i>Arbeid, participatie en arbeidsmarktparticipatie</i>	23
3.1.2 <i>De Enschedese participatieladder</i>	24
3.2 Landelijk beleid: WWNV en WMO	26
3.2.1 <i>Wet Werken naar Vermogen</i>	27
3.2.2 <i>Wet Maatschappelijke ondersteuning</i>	28
3.3 Enschedese beleidsstukken	28
3.3.1 <i>Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak</i>	28
3.3.2 <i>De Werkgever op Kop</i>	29
3.3.3 <i>Kadernota 2012-2014</i>	30
3.3.4 <i>Programmabegroting 2011-2014</i>	30
3.4 Doelen, instrumenten en indicatoren	33
3.5 Het Enschedese Werkplein	35
3.6 Conclusie	37
4. DOELBOOM, DOELEN EN INDICATOREN	39
4.1 Doelboom en perspectieven	39
4.2 Tabel 4: geselecteerde doelen	40
4.3 Enschedese Doelboom: figuur en conclusie	41
4.4 Doelen en bestaande indicatoren	45
4.5 Deelvraag 3	45

4.5.1	<i>Toetsen bestaande indicatoren</i>	46
4.5.2	<i>Gewenste verandering bestaande indicatoren</i>	48
4.5.3	<i>Bestaande en veranderde indicatoren</i>	49
4.6	Deelvraag 4	50
4.6.1	<i>Nieuwe indicatoren</i>	50
4.6.2	<i>Suggesties</i>	51
4.6.3	<i>Voorkeur</i>	53
4.7	Deelvraag 5	53
4.8	Conclusie	54
5.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	56
5.1	Conclusies	56
5.1.1	<i>Achtergrond en doel van het onderzoek</i>	56
5.1.2	<i>Onderzoeksmethode en theoretisch kader</i>	56
5.1.3	<i>Deelvragen</i>	57
5.2	Centrale vraag	59
5.3	Aanbevelingen	61
5.4	Slotbeschouwing	63
	REFERENTIES	64
	REGISTER	67
	BIJLAGEN	68
I.	Selectie van eisen van Prestatiemeting	69
II.	Beleid, strategische opgaven en instrumenten van het Werkplein	77
III.	Organogram gemeente Enschede	80
IV.	Organisatieschema sector Werk & Inkomen	81
V.	Beschrijving Enschedese doelboom	82
VI.	Bestaande indicatoren bij geselecteerde doelen	90
VII.	Toetsen bestaande indicatoren aan geselecteerde eisen	
	Van Prestatiemeting, samenvatting en conclusie	95
VIII.	Doelen en bestaande, veranderde en nieuwe indicatoren	110

VOORWOORD

Meer dan een jaar na de start van het onderzoek ben ik trots het definitieve rapport als afronding van mijn studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente te presenteren. Het voelt als een Olympische prestatie (en dat in een Olympisch jaar!). Na het behalen van de bachelor startte ik februari 2011 met de mastervakken en in april 2011 moest ik alvast een onderzoeksvoorstel schrijven over het onderwerp van de uiteindelijke thesis. Gelukkig liep ik toen bijna letterlijk op tegen een oud-docent die mij uitnodigde voor een gesprek met Ger Gankema van de gemeente Enschede, waarvoor dank. Enkele gesprekken later was een onderzoeksvoorstel geboren, wat leidde tot literatuurstudie gedurende de zomer. Echter, als gevolg van enkele onvoorziene omstandigheden duurde het vervolgens enkele maanden voor ik feitelijk op het onderzoek kon focussen en voor ik de inhoud van het onderzoek scherp had. In die tijd waren er ook enkele belangrijke persoonlijke omstandigheden, zoals een dochter die naar het buitenland ging en er waren politieke omstandigheden in Deventer, maar ook in Den Haag en Enschede. Achteraf kan ik zeggen dat het allemaal heel erg spannend was.

“And now the end is here and so I face the final curtain ...” en na vijf jaar als fulltime student die ervan hield haar hersens te laten kraken wil ik tot slot zeggen:

bedankt Pieter-Jan Klok, belangrijke docent en plezierige supervisor

bedankt Mirjan Oude Vrielink voor het meelezen en de belangrijke instructies

bedankt Ger Gankema, dat ik de kans kreeg dit onderzoek uit te voeren alsmede voor je advies

bedankt Henk Teusink, voor het feit dat je altijd vriendelijk en behulpzaam was

en, last but not least, wil ik mijn lieve echtgenoot Henk bedanken en mijn fantastische dochter Sabine! Zonder jullie steun had ik het nooit gered. Ik zal altijd de foto's blijven koesteren van alle bloemen die jullie me gaven ter aanmoediging.

Janine van Harsselaar-Timmer

Deventer, 30 oktober 2012

SAMENVATTING

In de loop van 2011, ruim een jaar na de installatie van een nieuw College van burgemeester en wethouders, die zeer voortvarend te werk ging met een nieuwe arbeidsmarktaanpak, bleken Enschedese beleidsverantwoordelijken dringend behoefte te hebben aan geschikte indicatoren om die arbeidsmarktaanpak te meten. De Enschedese arbeidsmarktaanpak is vernieuwend en is voortdurend aan verandering onderhevig, vooral, omdat het vooruit loopt op landelijke ontwikkelingen betreffende de aanstaande *Wet Werken naar Vermogen* en de recente *Wet Maatschappelijke Ondersteuning*. Deze combinatie maakt dat de Enschedese arbeidsmarktaanpak bestaat uit arbeidsmarktbeleid samen met participatiebeleid. De aanpak geldt voor alle Enschedese burgers, maar vanwege beperkingen van deze kwalitatieve case study wordt gefocust op uitkeringsgerechtigden.

Het doel van het onderzoek is te onderzoeken of er al een geschikte set indicatoren bestaat om de effecten van het veranderde en voortdurend veranderende arbeidsmarktparticipatiebeleid in Enschede te monitoren en eventueel aan te geven in welke richting gezocht moet worden om een dergelijke set, indien nodig, te vergroten.

Om het doel te bereiken zijn de meest relevante documenten van het Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid geselecteerd en zijn gesprekken gevoerd met beleidsverantwoordelijken. Met behulp van de geselecteerde documenten zijn tientallen doelen geselecteerd en zijn zeventien indicatoren genoteerd, en vanwege het enorme aantal doelstellingen zijn vervolgens doelen gecombineerd en geherformuleerd, wat resulteerde in de volgende acht algemene beleidsdoelen:

1. Bevorderen van doorstroming op de participatieladder
2. Verbreden van de horizon van kinderen (van minima)
3. Voorkomen of verminderen van armoede
4. Vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden
5. Bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid
6. Creëren van duurzame, leefbare en veilige wijken
7. Versterken van de economische structuur
8. Beperken van de instroom in een uitkering

Om orde te scheppen in het vele bestudeerde arbeidsmarktparticipatiebeleid en de acht doelen is een Enschedese Doelboom opgetuigd. Deze doelboom laat zien welke doelen het meest bepalend zijn om uitkeringsgerechtigden te stimuleren en te motiveren om op de Enschedese participatieladder te stijgen. Deze ladder bestaat uit zes treden, van de laagste tree, een situatie van isolement, tot en met de zesde tree, het hebben van een betaalde baan.

Vervolgens zijn met behulp van wetenschappelijke literatuur over Prestatiemeting en vier modellen, in het bijzonder de Doelmatigheidsanalyse die wordt gezien als het meest eenduidige model, zes eisen van Prestatiemeting vastgesteld om de vijftien indicatoren die aan de acht doelen konden worden gekoppeld, te testen. Uit de test blijkt dat bij één van de doelen één aanvullende indicator gewenst is vanwege afspraken met derden (woningcorporaties) en dat bij zes doelen meerdere aanvullende indicatoren nodig zijn.

Gezien de eisen van Prestatiemeting is dit onderzoek niet het geëigende instrument om nieuwe indicatoren vast te stellen, echter, vooruitlopend op vervolgonderzoek, zullen enkele suggesties voor nieuwe indicatoren worden gedaan, maar deze indicatoren worden niet getoetst aan de eisen van Prestatiemeting. Voor nieuwe indicatoren is opnieuw gekeken naar de geselecteerde beleidsdocumenten evenals naar de bijbehorende doelen met hun verschillende dimensies.

De centrale vraag “*Welke indicatoren zijn geschikt om in de toekomst de effecten van het veranderende Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren?*” wordt beantwoord met de volgende tabel:

GESCHIKTE AMPB INDICATOREN	
	- Ontwikkeling op de participatieladder
	- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en peuterspeelzaal
	- Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 76 jaar
	- Percentage dat bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan honderd duizend euro moet worden besteed aan wederkerigheid door het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden
	- Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar
	- Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO
	- Klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening per telefoon, post, email of aan de balie
	- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving
	- Percentage burgers dat zich onveilig voelt in eigen buurt
	- Waardering met betrekking tot schoon, heel en veilig van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen
	- Waardering openbaar groen in buurt en wijk
	- Percentage inwoners dat actief deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen
	- Toename werkgelegenheid in de kennisintensieve sector
	- Waardering ondernemersklimaat
	- Aantal bij bedrijven en organisaties geplaatste uitkeringsgerechtigden met een contract langer dan vier maand

Tabel 13: Geschikte indicatoren Arbeidsmarktparticipatiebeleid

Ondanks dat onderzocht is dat bij de meeste doelen aanvullende indicatoren nodig zijn, ligt er met deze vijftien indicatoren eenzelfde overzicht voor alle beleidsverantwoordelijken en andere stakeholders zodat iedereen dezelfde indicatoren voor ogen heeft.

Een van de redenen dat wordt aanbevolen vervolgonderzoek te doen is dat veel stakeholders hun eigen verwachtingen en wensen ten aanzien van doelen en indicatoren zullen hebben. Dat sluit aan bij één van de eisen van Prestatiemeting dat stelt dat het essentieel is dat indicatoren “eigenaren” hebben. Dat wil zeggen dat indicatoren door zoveel mogelijk stakeholders zouden moeten worden gedragen. Daarom zou een werkgroep van stakeholders moeten worden geïnstalleerd om nieuwe indicatoren te onderzoeken en vast te stellen, waarbij wordt aanbevolen dat de werkgroep uitgaat van de acht in dit onderzoek geformuleerde algemene doelen met het bijbehorende beleid.

Nog een reden voor vervolgonderzoek is de verwachting dat het arbeidsmarktparticipatiebeleid continu aan verandering onderhevig zal blijven.

1. INLEIDING

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 bestaat het college van burgemeester en wethouders (B&W) in Enschede uit een burgemeester (Partij van de Arbeid), een gemeentesecretaris, twee wethouders van de Partij van de Arbeid, een wethouder van het Christen Democratisch Appel, een wethouder van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie en een wethouder van Burgerbelangen Enschede. Ten behoeve van deze samenwerking is het Coalitieakkoord 2010 *Vertrouwen in Enschede* (2010-b) gesloten dat de basis vormt van de Programmabegroting 2011-2014 *Enschede doet* (2010-a). In deze begroting is, mede met het oog op beleidsveranderingen op Rijksniveau, het beleidsprogramma Economie en Werk, en vooral de beleidsonderdelen betreffende *arbeidsmarktparticipatie*, drastisch veranderd.

De Enschedese beleidsverantwoordelijken willen de komende jaren de resultaten en effecten van het nieuwe en nog steeds veranderende *arbeidsmarktparticipatiebeleid* (AMPB) monitoren en beoordelen, en wensen daarom te komen tot geschikte indicatoren. Dit onderzoek bestudeert of er al geschikte indicatoren bestaan en wat nodig is om ze eventueel te realiseren.

1.1 Achtergrond

In de gemeente Enschede zijn veel mensen niet aan het (betaalde) werk. Van 157.797 inwoners (december 2010) waren 9.852 inwoners per 1 juli 2010 zonder werk (niet-werkende werkzoekenden) en kregen 5.135 inwoners een uitkering volgens de Wet Werk en Bijstand (WWB) of de Wet Investeren in Jongeren. Eind 2009 meldde het Uitkeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) dat 2.497 inwoners langer dan drie jaar werkloos waren en volgens de nota *Enschede in cijfers 2010* was er over de periode 2006-2008 een werkloosheidspercentage van 7,1% terwijl dat landelijk 4,5% was en lag het netto arbeidsparticipatiepercentage in Enschede op 60,1% en landelijk op 66,2%. In het eerste kwartaal van 2009 had 13,6% van de beroepsbevolking een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Enschede, 2011-a). In 2008 leefden 11.274 huishoudens onder een 120% bijstandsniveaugrens, waar 3.120 kinderen bij betrokken waren (StimulansZ, 2008; Mak, Steketee en Tierolf, 2010).

Enschede wil de (duurzame) participatie van *alle* burgers, maar vooral van de *uitkeringsgerechtigden*, bevorderen door gerichte activering, wat onder het motto “werk boven inkomen”, één van de hoofdpijlers van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel is geworden (Van Oorschot, 1997). Ten opzichte van de periode vóór 2010 is er in de huidige collegeperiode meer aandacht voor het realiseren van sociale zelfredzaamheid en economische zelfstandigheid van niet-actieve bewoners als tussenstap naar *betaald werk*. Participatie is sinds 2008 een speerpunt van beleid en sinds 2010 worden werkgevers daar nauw bij betrokken in de vorm van beleid genaamd *De werkgever op kop*, wat een combinatie betreft van maatschappelijk en economisch participatie- en arbeidsmarktbeleid gecombineerd in AMPB. Met maatschappelijke participatie wordt *deelname aan het maatschappelijke leven* bedoeld en met arbeidsmarktparticipatie wordt gestreefd naar *economische zelfstandigheid*.

Om het onderzoek in te kaderen wordt verwezen naar hoofdstuk 2 en voor de definities van arbeid en participatie wordt verwezen naar paragraaf 3.1. Daar wordt eveneens de Enschedese participatieladder toegelicht die wordt gehanteerd om te laten zien op welke trede de uitkeringsgerechtigden staan. De hoogst haalbare trede is trede 6 *Betaald werk*, waarvan *inkomen*

volgens de klassieke economie de belangrijkste functie is. Steeds vaker wordt echter benadrukt dat werk meer is dan het verwerven van inkomen, namelijk dat het van groot belang is voor het welbevinden, bijdraagt aan sociale integratie en maatschappelijke participatie, ontplooiingsmogelijkheden biedt en politieke en maatschappelijke invloed geeft. Werk heeft ook belangrijke latente functies zoals tijdstructurering, sociale contacten, ervaringen opdoen en sociale status (Van Echteld, 2008).

Het beleidsprogramma Economie en Werk (2010-a; par. 3.2) heeft als *hoofddoel* een sociaal en economisch sterk Enschede te realiseren. Drie *subdoelen* zijn:

- Versterken van de economische structuur en innovatiekracht in Twente;
- Werkgevers en gemeente realiseren samen duurzame uitstroom van uitkeringsgerechtigden;
- Werk en/of participatie voor iedereen.

Om de doelen te bereiken heeft B&W drie *actiepunten* geformuleerd:

- Herijking van het arbeidsmarktbeleid;
- De vrije ruimte in arbeidsmarktbudgetten benutten;
- Aanjagen en organiseren.

Naast de doelen en actiepunten zijn twee zogenaamde *hoofdsporen* van beleid getrokken, te weten:

- Aanjagen van werkgelegenheid, door mensen direct met loonkostensubsidies in te zetten voor beschikbaar werk in reguliere bedrijven en organisaties;
- De vorming van netwerken en bedrijven, in wijken en dorpen, die zich richten op het versterken van de leefomgeving en de zorg voor bewoners.

Enschede stelt dat de inzet van de overheid op een actieve samenleving een andere rol, aanpak en verantwoordelijkheid vraagt, en daarvoor is de Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA; par. 3.2) ontwikkeld met als motto *vertrouwen in de ondernemer*. De ondernemer wordt gefaciliteerd in het ontplooiën van activiteiten en het verhogen van het rendement van de arbeidsmarktaanpak door de vernieuwde aanpak; de aanpak geldt nadrukkelijk ook voor het onderwijs (Enschede, 2010-a).

De centrale plaats van participatie in het AMPB levert in de leefomgeving extra arbeidskrachten op door onder meer uitkeringsgerechtigden in te zetten voor taken die vallen binnen de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO; par. 3.1). Op die manier zouden ouderenvoer, migranten- en vrijwilligerswerk meer op wijk- en dorpsniveau kunnen worden georganiseerd en uitgevoerd. Tientallen mensen kunnen dan jaarlijks vanuit de bijstand werkervaring opdoen en kunnen banen vinden in wijk servicediensten, de persoonlijke zorg, huishoudelijk hulp en buurt- en burendiensten. Zo komen participatiebanen tot stand, doen werklozen werkervaring op, komen er banen in de thuishulp en zullen meer mensen voor zichzelf kunnen beginnen (Enschede, 2010-a).

Zoals eerder gezegd, neemt Enschede het activeren en de participatie van *alle* burgers als vertrekpunt en spant de gemeente zich in om de afhankelijkheid van individuele voorzieningen te voorkomen of uit te stellen. Dit onderzoek, echter, focust op *de uitkeringsgerechtigde burger*, wat betekent dat wel wordt gekeken naar alle treden van participatieladder, maar dat wat betreft doelen en indicatoren, vooral wordt gefocust op het arbeidsmarktbeleid, werk en inkomen.

In dit onderzoek wordt gesproken over “hij” *de uitkeringsgerechtigde* maar daarmee worden mannen en vrouwen bedoeld.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken of er al een geschikte set indicatoren bestaat, om op termijn de effecten van het veranderde en nog steeds veranderende Enschedese *AMPB* op adequate wijze inzichtelijk te maken en te monitoren, en het doel is aan te geven welke actie zou kunnen worden ondernomen om, indien nodig, tot een geschikte set indicatoren te komen.

“Effecten” wil zeggen “de gevolgen van het beleid merkbaar in de maatschappij” en “de toestandsverandering op basis van beleid” (Algemene Rekenkamer, 2000).

Om het doel te bereiken worden verschillende bronnen gebruikt zoals wetenschappelijke literatuur en beleid van de gemeente Enschede. Het onderzoek past bij de belofte uit het Coalitieakkoord (2010) dat B&W en de gemeenteraad vaker zullen communiceren over de politieke en stedelijke beleidskaders om op die manier bij te dragen aan de verwachtingen van burgers die zij willen bereiken. Om het doel van het onderzoek te bereiken luidt de centrale vraag:

Welke indicatoren zijn geschikt om in de toekomst de effecten van het veranderende Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren?

Om de centrale vraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen onderzocht:

1. Welke eisen worden in de wetenschappelijke literatuur gesteld aan indicatoren voor Prestatiemeting?
2. Welke beleidsdoelen en bijbehorende indicatoren worden momenteel in de Enschedese beleidsstukken ten aanzien van arbeidsmarktparticipatiebeleid genoemd?
3. In hoeverre voldoen de bij de beleidsdoelen benoemde indicatoren aan de eisen die daaraan in de literatuur worden gesteld en welke veranderingen zijn op grond van die literatuur wenselijk?
4. Welke nieuwe indicatoren zouden kunnen worden voorgesteld om de effecten van het Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren?
5. Welke indicatoren zijn het meest geschikt om de gevolgen van het veranderende Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren volgens de eisen van Prestatiemeting?

Om de vragen te beantwoorden wordt in hoofdstuk 2 het theoretische kader van het onderzoek beschreven waarbij wordt gefocust op het operationaliseren van de begrippen Prestatiemeting in de publieke sector, indicatoren, outcome en effecten, de participatieladder en modellen om indicatoren te definiëren en concreet, meetbaar en gevarieerd te maken.

1.3 Relevantie

In Enschede is regelmatig onderzoek gedaan naar arbeidsmarktbeleid. Toch is het om meerdere redenen relevant nader onderzoek te doen.

In het voorliggende onderzoek is de Programmabegroting een belangrijk document en daarom is onder meer gekeken naar het onderzoek van de Programmabegroting 2005-2008 van De Groot (2005). Het onderzoek plaatst de Programmabegroting in historisch perspectief en er staan een aantal conclusies in die relevant kunnen zijn voor het huidige onderzoek. Destijds voldeden namelijk enkele beleidsprogramma's niet aan de eisen van de Handreiking duale begroting van het ministerie

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003 en de Beleids- en Begrotingsverantwoording 2002 van het ministerie van Financiën, bijvoorbeeld omdat doelen niet meetbaar waren en omdat de nulmeting of streefwaarde ontbrak. Ten aanzien van alle programma's gold dat er verbetering mogelijk was door onder meer het duidelijker formuleren van *outcome* en *SMART-termen* (De Groot, 2005).

Overige conclusies waren dat er onvoldoende koppeling tussen doelen, maatregelen en middelen was betreffende de doelstelling *versterken participatie en betrokkenheid*. Met participatie werd van oorsprong bedoeld op arbeidsmarktparticipatie, maar in 2005 bleek het niet alleen om economische maar ook al om maatschappelijke participatie te gaan. Als er al *indicatoren* werden gebruikt dan waren het output-indicatoren in plaats van outcome-indicatoren. Veel raadsleden berustten in het feit dat programma's niet goed te meten waren, terwijl het verbeteren van de begroting afhangt van het ambitieniveau van de gemeenteraadsleden en de daarbij horende vraag of de raadsleden de begroting als een controlerend of een kaderstellend instrument willen gebruiken (De Groot, 2005).

Een aantal conclusies van De Groot zijn terug te vinden in onderzoeken uit 2008 en 2011 naar arbeidsmarktbeleid en in- en uitstroombesleid, uitgevoerd door het bureau Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR) in opdracht van de Enschedese Rekenkamercommissie. In het rapport uit 2011 staat in hoeverre het beleid efficiënt en effectief is in het beperken van de instroom in de WWB en er wordt veel gezegd over effecten, doelen en doelmatigheden. Waarom dan toch het voorliggende onderzoek? Om meerdere redenen:

- Conclusies uit diverse onderzoeken zijn dat veel valt te verbeteren op het gebied van evaluatie/monitoring en rapportage van de beleidsinstrumenten. Volgens raadsleden wordt wel gerapporteerd wat de stand van zaken is, maar is er geen informatie over hoe het zich verhoudt tot geformuleerde doelstellingen (Gravesteijn, De Jong en Spijkerman, 2011);
- Een breed gedragen verwachting is dat het meten van doelmatigheid (*de mate waarin middelen worden ingezet om effecten dan wel prestaties te bereiken*; Algemene Rekenkamer, 2000) van de overheid steeds meer aandacht zal krijgen, vooral sinds de economische en financiële crisis van 2008. De Rijksoverheid moet fors bezuinigen met als resultaat dat de verdergaande decentralisatie niet wordt ondersteund met geld, integendeel.
- De Rekenkamercommissie heeft geen aanwijzing dat B&W zicht heeft op welke factoren en instrumenten bijdragen aan een duurzame uitstroom. Zij meent tevens dat evaluatie van de werking van de beleidsinstrumenten de raadsleden helpt hun volksvertegenwoordigende rol te verbeteren (Gravesteijn et al., 2011), en voor een adequate evaluatie en monitoring is een set goede indicatoren nodig;
- De Rekenkamercommissie stelt vast dat nog onvoldoende inzet is gepleegd op *zachte* factoren (zoals welbevinden, leefbaarheid, gezondheidssituatie en beroep op voorzieningen). B&W verwacht dat het meten van deze factoren hoge kosten en forse inzet van medewerkers met zich meebrengt en zij stelt daarom voor tevredenheidsonderzoeken te doen om de feitelijke werking en beleving van de participatieplaatsen te monitoren. De Rekenkamercommissie vindt echter "tevredenheid" geen indicator voor de zachte factoren (Gravesteijn et al., 2011);
- Output is iets anders dan outcome (par. 2.2); kwantitatieve uitkomsten zijn iets anders dan economische en maatschappelijke effecten. De Rekenkamercommissie richt zich op input en output (Gravesteijn et al., 2011, p. 14), maar daarnaast is er vraag naar inzicht in outcome;

- B&W constateert in de rapportage *Niemand aan de kant samen de schouders eronder 2008-2010* (2011) dat er geen uitspraak kan worden gedaan over de *kwantitatieve* effecten van het gevoerde beleid op (de lange) termijn;
- Gemeenten hebben van het Rijk de opdracht gekregen in hun beleidsplannen aandacht te besteden aan het begeleiden van mensen die dat nodig hebben om in de samenleving te participeren en/of om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven, en de opdracht is te laten zien hoe het kwaliteitstoezicht plaatsvindt: *de WMO verplicht gemeenten om periodiek op methodologisch verantwoorde wijze onderzoek te laten doen* (VNG, 2011). Dit is een interessant gegeven voor de relevantie van het onderhavige onderzoek: de nieuwe set indicatoren kan hierbij voor Enschede en voor andere gemeenten een rol spelen.
- Het economische en maatschappelijke arbeidsmarkt- en participatiebeleid is en blijft volop in beweging en daarom is het anticiperen op door het Rijk aangekondigde nieuwe wetgeving over werk van belang (zie de alinea hierna).

Een aanvullende reden om dit onderzoek te doen is dat er ontwikkelingen gaande zijn om de WWB, WIJ, Wet Sociale Werkvoorzieningen en Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten per 1 januari 2013 te hervormen tot één nieuwe wet genaamd de *Wet Werken naar Vermogen* (WWNV). Ten behoeve van de realisatie is op 21 februari 2012 door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wetsvoorstel en op 21 april 2011 een notitie met hoofdlijnen naar de Tweede Kamer gestuurd. De Tweede Kamer heeft dat voorstel eind april 2012 behandeld, echter, een week later (23 april) viel het Kabinet en dat maakt het onduidelijk wanneer en in welke vorm de WWNV het levenslicht zal zien. Dat de WWNV er komt lijkt een gegeven omdat voor de uitgangspunten een breed draagvlak bestond. Het gaat erom dat mensen met een lichamelijke en geestelijke beperking *één* regeling krijgen die hen aan het werk helpt. Het moet een brede voorziening worden met zoveel mogelijk gelijke rechten, plichten en arbeidsmarktkansen en een Wet waarin uitkeringsvoorwaarden, financiering, ondersteuning en uitvoering van de te vervangen wetten zoveel mogelijk worden gelijkgetrokken (VNG, 2011, p. 21).

Behalve dat de nieuwe Wet veel stof zal doen opwaaien, zal het de komende jaren ook heel wat stof opleveren voor wetenschappelijk onderzoek, met andere woorden, naar aanleiding van genoemde ontwikkelingen is het voor de gemeente Enschede en andere gemeenten van belang om zich bezig te houden met Prestatiemeting en het vinden van de juiste indicatoren om in de toekomst de maatschappelijke effecten van AMPB te monitoren.

1.4. Onderzoeksmethode

Om het AMPB te toetsen aan het in hoofdstuk 2 te beschrijven theoretisch kader van begrippen die nodig zijn om de deelvragen te beantwoorden, is een onderzoeksopzet opgesteld. Hierin worden de volgende aspecten beschreven: strategie, kader, hoe data is verkregen en hoe het wordt geanalyseerd.

Onderzoeksopzet

Naast wetenschappelijke literatuur is tevens gekeken naar methodologische literatuur van Babbie (2007) en Swanborn (2010) en op basis daarvan is de volgende onderzoeksopzet gemaakt:

Strategie: Als strategie is uitgegaan van een kwalitatieve *case study*, dat wil zeggen een *grondige* bestudering van een maatschappelijk verschijnsel die politiek gezien van belang is en die op theorie en op veldonderzoek is gebaseerd: het veranderde en veranderende AMPB in de gemeente Enschede. Bij case study verzamelt de onderzoeker zoveel mogelijk karakteristieken en relaties van de case. De nadruk ligt op het *beschrijven* en *verklaren* van de case in zijn natuurlijke omgeving, maar ook exploreren, behoort tot de mogelijkheden. Met case wordt bedoeld het verschijnsel, de situatie, de omstandigheid of de gebeurtenis in een enkel geval.

Strategieën van *triangulation*, het tegelijkertijd gebruiken van verschillende onderzoeksmethoden om dezelfde uitkomsten te verifiëren, worden gebruikt om de mogelijkheid van verkeerde interpretatie te verminderen en om de variabelen te verduidelijken. De variabelen zijn: Prestatiemeting in de publieke sector, indicatoren, outcome, arbeidsmarktbeleid en participatiebeleid. Gebruikt worden onder meer *de theorie van Prestatiemanagement in de publieke sector* en de *Doelmatigheidsanalyse* als een meetmodel van Bouckaert en anderen (2010; 1999), *Prestaties meten in de overheid* van Auwers en Bouckaert (1999), de *SMART-methode* (Van den Brandhof, 2012), de *Theorie van Prestatiemeting in de publieke sector* van De Bruijn (2001) met onder meer het Ontwerpprincipe, en de handleiding van *het AIRE-instrument* van Klazinga en anderen (2007).

Omdat het onderhavige AMPB bestaat uit een veelheid van documenten met veel overlap en doelen, zal met behulp van een *doelboom* een selectie van doelen worden gemaakt. De selectie wordt net als gevonden indicatoren, aan de theorieën en methoden getoetst en aan Enschedese beleidsverantwoordelijken voorgelegd. Tevens wordt de *participatieladder* bestudeerd en gebruikt omdat het AMPB zich richt op alle inwoners van Enschede en iedereen op de participatieladder worden ingedeeld.

Kader: Het kader van de strategie wordt voornamelijk bepaald door de eerder genoemde variabelen: Prestatiemeting in de publieke sector, outcome, indicatoren, arbeidsmarktbeleid en participatiebeleid, en daarbij de participatieladder en de doelboom. Om de kans op verwarring te verkleinen worden diverse studies en definities bestudeerd en met elkaar vergeleken en wordt een eenduidige keuze gemaakt.

Data: Gegevens zijn verkregen uit:

- Wetenschappelijke literatuur over Prestatiemeting (in de publieke sector), arbeidsmarktbeleid en participatiebeleid (deelvraag 1, 3 en 5);
- Enschedese documenten zoals het Coalitieprogramma, de Programmabegroting, de Kadernota en relevante beleidsnota's (deelvraag 2, 3 en 5);
- Gesprekken met Enschedese beleidsverantwoordelijken (deelvraag 4 en 5).

De gegevens zijn verkregen door, naast het bestuderen van de *judgemental sampled* (op basis van het oordeel van de onderzoeker verzamelde) wetenschappelijke literatuur en gemeentelijke documenten, ook gebruik te maken van:

- Non-probability (non-random) expert sampling (door functie, positie en expertise) van beleidsverantwoordelijken; de beleidsadviseur van het College, tevens opdrachtgever van het onderzoek, en twee beleidsverantwoordelijken van het Werkplein.

- Een kwalitatief onderzoek met een deel persoonlijke (face to face) gesprekken en deels informatie via emailverkeer met beleidsverantwoordelijken. De aspecten *kwalitatief* en *face to face* worden gebruikt omdat het onderwerp dan dieper kon worden behandeld omdat de onderzoeker onderwerpen eventueel kon verduidelijken en de beleidsverantwoordelijken kon observeren.

Analyse: Gegevensanalyse gebeurt op basis van een *beschrijvende* inhoudelijke analyse van de begrippen Prestatiemeting, outcome, indicatoren, arbeidsmarktbeleid en participatiebeleid, op basis van wetenschappelijke literatuur en Enschedese documenten, maar ook op basis van gespreksverslagen. De beleidsverantwoordelijken zijn regelmatig geraadpleegd om tussentijdse en uiteindelijke gegevens en resultaten te verifiëren.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt ingedeeld: Na de hiervoor beschreven Inleiding met de onderzoeksvragen en onderzoeksopzet in *Hoofdstuk 1*, geeft *Hoofdstuk 2* antwoord op deelvraag 1. Het beschrijft *Prestatiemeting* als onderdeel van Prestatiemanagement en Prestatiemeting gericht op de publieke sector, met een focus op de begrippen indicatoren en outcome. Paragraaf 2.3 presenteert vier modellen van Prestatiemeting. Omdat deze modellen veel overlap vertonen zijn ze in bijlage I met elkaar vergeleken en worden in paragraaf 2.4 nieuwe eisen van Prestatiemeting, relevant voor dit onderzoek, geformuleerd. Het hoofdstuk eindigt met een korte conclusie.

Hoofdstuk 3 geeft antwoord op deelvraag 2. Na een korte inleiding over arbeidsmarktparticipatie volgt een korte beschrijving van relevante begrippen zoals arbeid en participatie en een korte beschrijving van de Enschedese participatieladder. In paragraaf 3.2 wordt het AMPP in landelijk perspectief geplaatst door een korte beschrijving van de WWNV en de WMO. In paragraaf 3.3 worden relevante Enschedese beleidsstukken besproken zoals de Werkgever op Kop, de Kadernota 2012-2014 en de Programmabegroting 2011-2014. In paragraaf 3.4 worden de doelen en indicatoren van het AMPB uit paragraaf 3.3 in een tabel weergegeven en in paragraaf 3.5 volgt een beschrijving van het Enschedese Werkplein met bijbehorend arbeidsinstrumentarium dat de uitkeringsgerechtigden een plaats geeft op een trede van de participatieladder.

In *Hoofdstuk 4* wordt na bestudering en eventueel samenvoegen en herformuleren van AMPB-doelen, een selectie van acht algemene doelen gemaakt, geselecteerd vanuit het perspectief van een uitkeringsgerechtigde en vanuit de lokale overheid, waarmee een Enschedese Doelboom wordt opgetuigd (de ED). Vervolgens worden in paragraaf 4.5 bestaande AMPB-indicatoren bij de geselecteerde doelen gezocht, waarna als antwoord op deelvraag 3, de geselecteerde indicatoren worden getoetst aan de zes eisen van Prestatiemeting. Indien nodig worden de bestaande indicatoren daarna aangepast.

Paragraaf 4.6 beantwoordt deelvraag 4 en gaat in op mogelijke nieuwe indicatoren en geeft suggesties voor eventuele vervolgstudie om nieuwe indicatoren vast te stellen, en paragraaf 4.7 beantwoordt deelvraag 5 en presenteert een set geschikte indicatoren om het Enschedese AMPB te monitoren.

Hoofdstuk 5 blikt kort terug op het onderzoek; wat werd beoogd en wat is onderzocht om de deelvragen te beantwoorden. Paragraaf 5.2 beantwoordt de centrale vraag en er wordt een conclusie getrokken. In paragraaf 5.3 worden enkele aanbevelingen gedaan voor onder meer vervolgstudie en het hoofdstuk sluit af met een slotbeschouwing.

Het rapport eindigt met een overzicht van referenties, een afkortingenregister en met acht bijlagen.

2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt de theorie verkend die nodig is om de voor dit onderzoek relevante begrippen te operationaliseren. Om deelvraag 1 te beantwoorden wordt in paragraaf 2.1 het begrip Prestatiemeting toegelicht. Paragraaf 2.2 behandelt het concept Prestatiemeting in de publieke sector met aandacht voor de definitie en het vaststellen van indicatoren en het belang van variëteit. Tevens komen de begrippen output en outcome aan de orde en worden enkele effecten van Prestatiemeting genoemd. Paragraaf 2.3 beschrijft modellen van Prestatiemeting en om de overeenkomsten en verschillen tussen de modellen inzichtelijk te maken en om te komen tot een selectie van eisen om indicatoren te toetsen, worden de modellen met elkaar vergeleken en worden in paragraaf 2.4 zes gemeenschappelijke eisen gepresenteerd. Paragraaf 2.5 beschrijft kort het landelijke beleid dat de basis vormt van het AMPB en het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

2.1 Prestatiemeting

2.1.1 Prestatiemanagement

Omdat Prestatiemeting een onderdeel is van Prestatiemanagement en omdat New Public Management (NPM) een techniek is die niet alleen focust op afrekenbaarheid maar ook op outcome en effectiviteit (DeGroff & Cargo, 2009), wordt in deze paragraaf eerst kort op deze twee onderwerpen ingegaan.

Eind jaren 1980 werd NPM als een nieuwe managementtechniek geïntroduceerd en vanaf begin jaren 1990 is hiervan bij de overheid een steeds grotere invloed te zien (De Bruijn, 2001). Volgens NPM moet een organisatie op *prestaties* kunnen worden afgerekend omdat het bevorderlijk is voor de *effectiviteit* en *efficiency* en om dit te bereiken worden organisaties beschreven in termen van input, throughput, output en *outcome*. Outcome (vaak gebruikt om prestatie te operationaliseren of als uitkomst van publieke waarden; Bouckaert, Van Dooren en Halligan, 2010) zal in het belang van dit onderzoek hierna worden toegelicht net als de begrippen prestatie en indicatoren die prestaties kunnen meten (Augustijn, 2007).

Volgens NPM is het verschil tussen de overheid en het bedrijfsleven dat de overheid niet alleen producten levert maar ook *plichten*: de overheid heeft de plicht om lastige onoplosbare problemen op te lossen. De bemoeienis van een overheid kent hiermee een inherente ineffectiviteit en inefficiëntie en Prestatiemanagement kan hiervoor een oplossing zijn omdat het uitnodigt tot een voortdurende verbetering van de effectiviteit en efficiency. Voor efficiency geldt dat er een sterke ontvlechting bestaat tussen de bestuurder (die een proces stuurt en verantwoordelijk is) en de professional (die het primaire proces vormgeeft) omdat de bestuurder alleen geïnteresseerd is in output en in de wijze waarop dat gerealiseerd wordt. Daarnaast dwingt Prestatiemanagement de overheid doelstellingen te formuleren en functies te vervullen zoals het geven van helderheid, leren, oordelen en afrekenen (De Bruijn, 2001, p. 17-22).

2.1.2 Prestatiemeting

Prestatiemeting heeft als algemene doel dat het management van de organisatie meer inzicht krijgt in en meer controle krijgt over de relevante aspecten van een productieproces, dienstverleningsproces, beleidsproces en/of begrotingsproces (Bouckaert et al., 2010). Prestatiemeting is: “De bundel (overwogen) activiteiten om de waarde van prestatie te bepalen, met als doel het verkrijgen van prestatie-informatie” en de definitie is: “Prestatiemeting is het

systematisch verzamelen van gegevens door middel van observeren en registreren van prestatiegerelateerde onderwerpen ten behoeve van een prestatiedoel". Nederland is waarschijnlijk het Europese land met de langste Prestatiemeting-traditie (Bouckaert et al., 2010).

Prestaties kunnen worden gemeten aan de hand van *doelen* (Augustijn, 2007). Onder prestatie wordt verstaan: *"Prestatie is individueel of georganiseerd gedrag waarbij de kwaliteit van de prestatie van belang is"* (Bouckaert et al., 2010). Onderzoek toont aan dat de focus op de kwaliteit van prestatie sterker wordt in perioden van grote bezuinigingen, zoals de actuele situatie waarin de gemeente Enschede zich bevindt. In een dergelijke periode verschuift de focus van "op output gerichte kwaliteit" naar "op management gerichte kwaliteit" (Bouckaert & Halligan, 2008, p. 15). Dit zou voor Enschede de reden kunnen zijn om zich niet uitsluitend te richten op een set indicatoren om toekomstige maatschappelijke effecten te monitoren, maar om Prestatiemanagement in zijn geheel in te voeren dan wel te verbeteren. Daarbij komt dat volgens diverse auteurs Prestatiemeting zinloos is als gemeenten niet overstappen op het gebruik van Prestatiemanagement als totaal concept, omdat het kan bijdragen aan onder meer het ophelderen van vage beleidsdoelstellingen door ze concreet te vertalen in kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren (doel van het onderhavige onderzoek) en door regelmatig feedback te geven aan managers over behaalde resultaten (Koemans, 2009).

De maatschappelijke vraag naar een "high performing" overheid is groot en naast het verbeteren van efficiëntie en effectiviteit kunnen succesvolle ervaringen met participatie en innovatie gezien worden als een dimensie van prestatie (Bouckaert et al., 2010). Hierna wordt Prestatiemeting bij de overheid besproken.

2.2 Prestatiemeting in de publieke sector

Er ontstaat vaak spraakverwarring over Prestatiemeting, waarschijnlijk omdat het een onderdeel is van Prestatiemanagement. In het onderhavige onderzoek gaat het om het vinden van een set indicatoren om beleid te monitoren en dat betekent dat de focus ligt op Prestatiemeting als instrument om indicatoren vast te stellen om beleid te evalueren of te monitoren, en niet om het beleid te sturen of te beheersen.

Als een overheid haar producten weet te definiëren en haar prestaties kan laten zien (De Bruijn, 2001) is dat bevorderlijk voor de effectiviteit en efficiency omdat Prestatiemeting niet alleen een krachtig communicatiemiddel is, maar ook bevorderlijk kan zijn voor het innoverende vermogen, de professionaliteit van de dienstverlening en de kwaliteit van beleidsvorming en besluitvorming (Bouckaert et al., 2010, p. 97). Er zijn maar liefst 44 doelen te geven waarvoor uit Prestatiemeting verkregen prestatie-informatie kan worden gebruikt, waarbij de volgende de voorkeur hebben en aansluiten bij het AMPB: *leren, sturen en beheersen, en verantwoording afleggen*.

Indicatoren, en hoe ze worden vastgesteld, wordt hierna beschreven.

2.2.1 Indicatoren

Definities

In de jaren 1980 deed het gebruik van indicatoren voor de collectieve sector, als middel om Prestatiemeting uit te voeren (De Bruijn, 2001) zijn intrede in Europa. Een organisatie moest op het resultaat van de indicator beoordeeld en afgerekend kunnen worden, met als doel de organisatie

transparanter te maken en van het proces te leren (Augustijn, 2007). Er zijn diverse definities, zoals: *“Indicatoren zijn meetbare elementen die een aanwijzing geven over de mate van kwaliteit van geleverde diensten; niet als directe maat maar een element dat wijst op een bepaald aspect van de kwaliteit van presteren”* (Van Barneveld et al., 2007).

Het Ministerie van Financiën (1993) noemt een indicator een *thermometer* voor beleid die niet alleen representatief voor doelstellingen moet zijn, maar ook kwantificeerbaar, eenduidig, helder en begrijpelijk geformuleerd en er moeten van de waarden van de indicatoren prognoses kunnen worden afgeleid. Dit raakt aan de criteria van de diverse modellen van Prestatiemeting die in dit onderzoek worden bestudeerd.

In dit onderzoek wordt de definitie van Auwers en Bouckaert (1999) gehanteerd: *“Indicatoren zijn onrechtstreekse meeteenheden die een aanduiding geven van een bepaalde grootte, want sommige verschijnselen kunnen namelijk niet op een rechtstreekse manier worden gemeten. Indicatoren zijn eveneens operationele meeteenheden waarmee een aantal of een hoeveelheid financiële middelen, activiteiten, prestaties en effecten kan worden gemeten (genaamd: middelenindicator, activiteitenindicator, kostenindicator etc.). Daarnaast zijn indicatoren praktische hulpmiddelen die gedrag en motivatie kunnen beïnvloeden en die effect kunnen hebben op innovatie, attitudes en de ruimere omgeving van een betrokken organisatie.”*

Vaststellen van indicatoren

Om indicatoren vast te stellen zal in dit onderzoek de *Doelmatigheidsanalyse* als leidraad dienen. Daarnaast wordt met nog een paar aspecten rekening gehouden zoals: het aantal indicatoren hangt uiteindelijk af van de informatiebehoefte van de toekomstige gebruiker en soms moeten indicatoren worden toegevoegd, verwijderd, geherdefinieerd of vereenvoudigd. Verder is het voor sommige prestaties heel moeilijk indicatoren te identificeren en de moeilijkheidsgraad neemt toe naargelang de te meten prestaties evolueren van *tastbaar* naar meer *ideële of zachte outputs*. Vervolgens komend de meeste richtlijnen voor het vaststellen van indicatoren in de praktijk tot stand (Auwers & Bouckaert, 1999). Indicatoren zijn alleen bruikbaar als ze kunnen worden vergeleken met soortgelijke indicatoren elders en de ontwikkeling van indicatoren kan alleen succesvol zijn als het te meten onderwerp met zijn doel duidelijk in kaart zijn gebracht (Bouckaert et al., 2010).

Variëteit

Een indicator helpt de realiteit te begrijpen en sommige concepten van die realiteit hebben meerdere interpretaties waardoor meerdere indicatoren nodig zijn, die onderling moeten samenhangen. Een publieke prestatie zou altijd door meerdere indicatoren moeten worden benoemd; er zou moeten een *variëteit* aan indicatoren zijn, waarbij variëteit wil zeggen: *“het toelaten van meerdere betekenissen ter voorkoming dat een betekenis institutionaliseert”* (Babbie, 2007). In het onderzoek is variëteit van belang voor construct validity: *“De mate van afwezig zijn van systematische vertekening in relatie tussen theoretische begrippen onderling en in bijbehorende empirische metingen”* (Geurts, 1999).

Zijn de indicatoren en de doelen waarop ze gebaseerd zijn goed gedefinieerd en weergegeven, zijn ze gebaseerd op literatuur en theorieën van meerdere onderzoekers, wie zijn de eigenaren en zijn de indicatoren te vergelijken met soortelijke indicatoren in een andere setting (bijvoorbeeld beleid andere gemeente)? Een variatie aan indicatoren is bevorderlijk voor het inhoudelijke gehalte van de Prestatiemeting en draagt bij aan het inhoudelijke gezag. Een variëteit aan indicatoren kan een

prestatie rijker maken, want als er slechts sprake is van één betekenis en één indicator dan kan dat een vertekend beeld geven, wat bijvoorbeeld zou kunnen leiden tot terughoudendheid bij het formuleren van beleid of tot pervers gedrag. Variëteit matigt pervers gedrag en variëteit biedt in het meetsysteem ruimte om eigen prioriteiten te stellen en het biedt de mogelijkheid tot het gebruik van meer dan één meetsysteem (De Bruijn, 2001).

Omdat Prestatiemeting kan bijdragen aan toekomstige maatschappelijke effecten wordt hierna ingegaan op het begrip outcome.

2.2.2 Outcome

Outcome wordt soms verward met output wat wil zeggen: *de producten en diensten die geleverd worden om de outcome te realiseren in de vorm van tastbare, behaalde cijfers*. Outcome betekent *maatschappelijke effecten die worden nagestreefd*. Het kan gezien worden als de feitelijke verandering in gedrag en motivatie die voortvloeit uit output (Dunn, 2008).

Outcome wordt gerealiseerd door een reeks organisaties en betrokkenen en om die reden zouden systemen voor Prestatiemeting moeten worden gerealiseerd op het niveau van de hele bij het betreffende beleid betrokken keten (Bouckaert & Halligan, 2008). Outcome is cruciaal en een primair criterium bij de beoordeling van de publieke sector door de burgers; het is een ultieme ambitie in een poging het vertrouwen van burgers in de overheid te garanderen. Dit onderzoek gaat ervan uit dat dit de ambitie van B&W en de gemeenteraad van Enschede is gezien de belofte uit het Coalitieakkoord (par. 1.1).

Het is vaak moeilijk outcome van overheidsinterventies te meten, vooral als het gaat om abstracte doelen zoals welzijn, leefbaarheid, veiligheid, integratie en kwaliteit (De Bruijn, 2001, p. 16). Het op een succesvolle manier verkrijgen, analyseren en interpreteren van outcome, hangt af van de geldigheid en betrouwbaarheid van het meetinstrument (Dunn, 2008). Dit onderzoek huldigt het principe dat de outcome moet zijn gericht op de behoefte van de samenleving en dat outcome wordt beïnvloed door de omgeving en de mate waarin het betrokken beleid invloed heeft op die omgeving (Bouckaert et al., 2010, p. 20-21).

2.2.3 Effecten van Prestatiemeting

De overheid wordt geconfronteerd met drie invloedrijke ontwikkelingen (Bouckaert et al., 2010):

1. Toenemende professionalisering van dienstverlening; professionals vinden Prestatiemeting armoedig gereedschap;
2. Toenemende vervlechting met andere organisaties;
3. Toenemende variëteit binnen de overheidsorganisatie.

Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot positieve effecten (van inzicht krijgen in en daarom meer controle krijgen over relevante aspecten van het organisatieproces) en tot negatieve of perverse effecten; indicatoren worden dan bijvoorbeeld gebruikt als afrekenmechanisme. De negatieve effecten hebben voornamelijk betrekking op het sturen en beheersen van de organisatie en omdat de focus in dit onderzoek ligt op het vinden van een set indicatoren om te evalueren of monitoren wordt hier verder niet op de beperkingen ingegaan; de te vinden set indicatoren dient om te monitoren en te leren. Volstaan wordt met de opmerking dat om perverse effecten te voorkomen of

te verminderen er diverse mogelijkheden zijn zoals het gebruik van hierna beschreven modellen (Bouckaert et al., 2010).

2.3 Modellen voor Prestatiemeting

Vanwege het doel van het onderzoek wordt hierna gefocust op indicatoren. Om indicatoren vast te stellen en te optimaliseren staat *de Doelmatigheidsanalyse* van Auwers en Bouckaert (1999) centraal omdat het gezien wordt als het meest eenduidige model om een expliciete band te leggen tussen prestatie-informatie en het geheel van beleidsdoelstellingen die een overheidsorganisatie moet realiseren (Auwers & Bouckaert, 1999). Er worden echter tevens drie andere modellen bestudeerd: *het Ontwerpprincipe*, omdat Prestatiemeting niet alleen gezien moet worden als een boekhoudkundig afrekenmechanisme (De Bruijn, 2011), *het SMART-principe* (aanbevolen door De Groot in 2005) en *het model AIRE* (Appraisal of Indicators through Research and Evaluation) dat toonaangevend is in de gezondheidszorg.

2.3.1 Doelmatigheidsanalyse

De burger wil waar voor zijn of haar geld en daarom moet de overheid zich vaker de vraag stellen hoe de dienstverlening en haar prestaties verbeterd kunnen worden (Bouckaert & Vankeirsbilck, 1996). Een omschrijving van een prestatie is vaak abstract en weinig praktisch, maar goede informatie over een prestatie draagt bij tot een beter inzicht in en een beter beheer van operationele processen en systemen (Auwers & Bouckaert, 1999). De *Doelmatigheidsanalyse* is een instrument om betere adequatere sturing te realiseren en een betere sturing impliceert dat beleidsverantwoordelijken de beschikking krijgen over de juiste informatie om te komen tot efficiënte en effectieve dienstverlening (Bouckaert & Vankeirsbilck, 1996). De Doelmatigheidsanalyse is bedoeld om prestaties met behulp van indicatoren meer concreet en meetbaar te maken (Auwers & Bouckaert, 1999). In het onderhavige geval is de vraag hoe efficiënt en effectief het AMPB is en hoe ontbrekende informatie is te krijgen en om die vragen te beantwoorden is ervoor gekozen de stappen uit de Doelmatigheidsanalyse te gebruiken.

Om indicatoren te definiëren moeten drie stappen worden genomen:

- Definieer in een werkgroep per beleidsonderdeel de nodige activiteitenomschrijvingen;
- Formuleer bij elk van de activiteitenomschrijvingen een set relevante indicatoren naar omvang, bereik en resultaat;
- Selecteer uit deze set de meest relevante indicatoren om de activiteiten van het beleid te meten. Het aantal indicatoren hangt hierbij af van de informatiebehoefte van de toekomstige gebruiker (Auwers & Bouckaert, 1999).

Het selecteren van indicatoren gebeurt aan de hand van 20 criteria waarvan er voor dit onderzoek een aantal is geselecteerd. In de selectie zijn die eisen opgenomen die in 2010 opnieuw zijn terug te vinden in het vijf stappenplan voor het meten van prestaties in de publieke sector van Bouckaert, dit maal samen met de auteurs Van Dooren en Halligan (2010, p. 60-61). De criteria zijn:

- de indicator is gevoelig voor verandering,
- de indicator is heel precies gedefinieerd,
- de indicator is voor alle gebruikers te begrijpen,
- de indicator is gedocumenteerd voor verificatie,

- de indicator is relevant, tijdloos en uitvoerbaar,
- de indicator is complementair aan bestaande dataprocessen en definities.

Het meetbaar maken van een prestatie vereist een indicator die laat zien wat concreet door de volgende elementen wordt gemeten: (financiële) middelen (input), activiteiten (throughput), prestatie en effecten (outcome) (MAPE). In de Doelmatigheidsanalyse worden deze elementen in een beleidscontext geplaatst door ze te verbinden met doelen. De reikwijdte van die doelen wordt beïnvloed door de financiële beleidsruimte die moet worden afgewogen tegen de maatschappelijke behoeften. In dit onderzoek worden twee elementen van MAPE, de *activiteiten* (beleidsinstrumenten) en *effecten* (de beoogde doelen en outcome) van het AMPB in een voor Enschede ontwikkelde doelboom gepresenteerd. Deze eenmalige analyse zou een vervolg moeten krijgen in het continu verzamelen van gegevens om het AMPB en daarmee samenhangende activiteiten te plannen, bij te sturen en te evalueren (Bouckaert & Vankeirsbilck, 1996, p. 29). *Met andere woorden, dit onderzoek kan een eenmalige analyse zijn, maar het zou ook ingepland kunnen worden in de jaarlijkse cyclus van “planning en control” en de Programmabegroting.*

2.3.2 Overige modellen

Hierna volgt een korte impressie per model, en de modellen worden ten aanzien van eisen aan indicatoren in bijlage I met elkaar vergeleken.

Ontwerpprincipe

Het Ontwerpprincipe gaat uit van drie principes die regels aanbieden die helpen Prestatiemeting vorm te geven. De principes zijn (De Bruijn, 2001):

1. Vertrouwen; zodra er tussen bestuur en professionals geen vertrouwen is gaat een systeem perverseren; prestaties komen in een netwerk van afhankelijkheden tot stand.
2. Geen hiërarchisch gedrag door de bestuurder richting de professional maar interactie. Producten definiëren, meten en beoordelen gebeurt interactief.
3. Interactie, *variëteit*, redundantie en dynamiek bevorderen het vertrouwen tussen bestuur en professionals en als er meer eigenaren zijn is Prestatiemeting niet alleen een boekhoudkundig afrekenmechanisme (De Bruijn, 2001).

De regels zijn (De Bruijn, 2001):

- Wie heeft de “meaning making rights”?
- Concurrerende productdefinities zichtbaar maken.
- Integraliteit zodat alle prestaties worden gemeten.

SMART-principe

Indicatoren moeten duidelijk, begrijpbaar, niet tegenstrijdig met hoger beleid zijn en moeten tevens specifiek, meetbaar, effect en resultaat gericht zijn (Auwers & Bouckaert, 1999). Dit is synoniem aan het SMART-principe van Edwards (1971) dat indicatoren aan de principes van Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden moeten voldoen. Om dit te bereiken moeten acht stappen worden genomen, van stap 1 “identify the decision maker(s)” tot en met stap 8 “perform sensitivity analysis” (Terlouw, 2007). Een en ander betekent dat indicatoren moeten prikkelen tot prestatie,

helderheid moeten bevorderen, leerzaam moeten zijn en mee af te rekenen, dat er een oordeel op te baseren is en dat ze dwingen tot verbetering en/of innovatie.

AIRE-instrument

Ten behoeve van het instrument AIRE is de *Handleiding indicatorontwikkeling voor de gezondheidszorg* (Van Barneveld, Beersen, Van Croonenborg, Van Everdingen en Kallewaard, 2007) geschreven. Deze methodiek gaat uit van dertien stappen. Afhankelijk van het project zegt de handleiding dat de stappen in een andere volgorde of meerdere malen kunnen worden genomen en dat de tijdsduur per trap per project verschillend is. Uiteindelijk moeten de indicatoren aan onder meer de volgende karakteristieken voldoen: het doel en relaties moeten duidelijk zijn, de omschrijving moet heel precies zijn, de kwaliteit moet gedetailleerd zijn beschreven en aard en omvang van processen moeten specifiek en afgebakend zijn (Klazinga, De Koning en Smulders, 2007).

2.4 Vergelijking modellen en selectie van eisen

De vier modellen hebben veel *overeenkomsten* maar er zijn ook *verschillen*, en om een en ander inzichtelijk te maken zijn ze in bijlage I met elkaar vergeleken. Het doel is tot een set eisen te komen waaraan bestaande Enschedese indicatoren, maar ook eventueel veranderde en aanvullende indicatoren kunnen worden getoetst.

Omdat het AMPB vanaf voorjaar 2010 is ontwikkeld en vastgesteld op basis van het Collegeprogramma 2010-2014, worden de eerste stappen van de modellen zoals het samenstellen van een werkgroep en het selecteren van activiteitenomschrijvingen en relevante indicatoren *niet* meegenomen in de vergelijking. Deze stappen worden gezien als stappen die door beleidsverantwoordelijken al genomen zijn voorafgaand aan het door de gemeenteraad vastgestelde beleid; de eerste stappen behoren bij de fase van voorbereiding en totstandkoming van het AMPB.

Uit paragraaf 4 van bijlage I blijkt dat er twee (gecombineerde) criteria van de Doelmatigheidsanalyse overblijven, met daarbij twee corresponderende criteria uit het Ontwerpprincipe en AIRE. Daarnaast toont AIRE één niet-gemeenschappelijk criterium, echter, besloten is die eis niet aan de gemeenschappelijke criteria toe te voegen omdat het (na herformulering) geen meerwaarde heeft als eisen in willekeurige volgorde en zo vaak als nodig gebruikt mogen worden. Bijvoorbeeld, als door eis 5 een indicator moet worden veranderd en wordt veranderd, moet opnieuw worden gekeken naar eis 2 of de indicator wel uitvoerbaar is.

Om indicatoren te toetsen zijn uiteindelijk de volgende zes eisen van Prestatiemeting geformuleerd:

1. De indicator moet nauwkeurige en begrijpelijke zijn omschrijven.
2. De indicator moet uitvoerbaar zijn.
3. De indicator moet het doel zo zorgvuldig mogelijk meten en daardoor moeten er wellicht meerdere indicatoren zijn.
4. De indicator moet relevant en betrouwbaar zijn en eventueel op termijn te veranderen.
5. De indicator moet geaccepteerd en gedocumenteerd zijn.
6. De indicator moet vergelijkbaar zijn met indicatoren elders.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de theorie verkend om de begrippen, nodig zijn om de deelvragen te beantwoorden, te operationaliseren. Het hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 1: *Welke eisen worden in de wetenschappelijke literatuur gesteld aan indicatoren voor Prestatiemeting?*

Prestatiemanagement is een type management dat prestatie-informatie verzamelt, bundelt en gebruikt ten behoeve van besluitvorming en één van de onderdelen is Prestatiemeting, dat gedefinieerd wordt als: *“het systematisch verzamelen van gegevens door middel van observeren en registreren van prestatiegerelateerde onderwerpen ten behoeve van een prestatiedoel”*. Prestatiemeting kan een krachtig communicatiemiddel zijn dat bevorderlijk is voor het innoverende vermogen, voor de professionaliteit van de dienstverlening en voor de kwaliteit van beleidsvorming en besluitvorming in de publieke sector. Het wordt uitgevoerd met behulp van indicatoren, zijnde praktische hulpmiddelen die bestaan uit: *onrechtstreekse meeteenheden* en *operationele meeteenheden*. Indicatoren kunnen gedrag beïnvloeden en kunnen effect hebben op innovatie, attitudes en de ruimere omgeving van een betrokken organisatie.

De Doelmatigheidsanalyse en drie andere modellen van Prestatiemeting zijn gepresenteerd. De eisen van deze modellen, om indicatoren vast te stellen en te verbeteren, zijn vergeleken waarna zes relevante criteria zijn geformuleerd om de bestaande Enschedese indicatoren te toetsen.

3. ARBEIDSMARKTPARTICIPATIEBELEID

Hoofdstuk 3 beantwoordt deelvraag 2. Allereerst worden de begrippen arbeid, participatie en de participatieladder beschreven en om het AMPB in een wettelijk perspectief te plaatsen wordt landelijke beleid uitgelegd. Vervolgens worden relevante Enschedese beleidsstukken bestudeerd waarin het AMPB centraal staat. Daarna worden uit het AMPB verzamelde doelen en indicatoren weergegeven in een tabel en tot slot wordt aandacht besteed aan de uitvoeringsorganisatie, het Werkplein, en wordt een conclusie getrokken.

3.1 Inleiding

Uit de Enschedese Toekomstvisie (2008-b) blijkt dat Enschede in 2020 een gemeente wil zijn waar iedereen een betaalde baan (arbeid) heeft en/of zich op een andere wijze inzet voor de gemeenschap (participatie), en een gemeente waar de sociaaleconomische verschillen kleiner zijn dan nu omdat iedereen deelt in groei en welvaart. De verwachting is echter dat Enschede wat betreft arbeidsplaatsen achterblijft bij andere Nederlandse steden. Om hierin verandering te brengen wordt gefocust op de zorg, zakelijke dienstverlening, consumentendiensten en vrije tijd; volgens arbeidsmarktoprognoses zal zich daar werkgelegenheidsgroei voordoen.

B&W ziet een belangrijke opgave gelegen in het voorkomen van de tweedeling die kenmerkend is voor de overgang van een industriële economie naar een kennis- en diensteneconomie wat een gemiddeld hoger opleidingsniveau vraagt. Daarom is de verwachting dat de werkelijke te overbruggen kloof gaapt tussen die burgers met een goede en diegenen met onvoldoende opleiding. Goed gekwalificeerde mensen zijn beter in staat te participeren en zo hun welvaart te verhogen (Toekomstvisie, 2008-b).

Omdat de nadruk ligt op *arbeid* en *participatie* worden hieronder beide begrippen toegelicht.

3.1.1 Arbeid, participatie en arbeidsmarktparticipatie

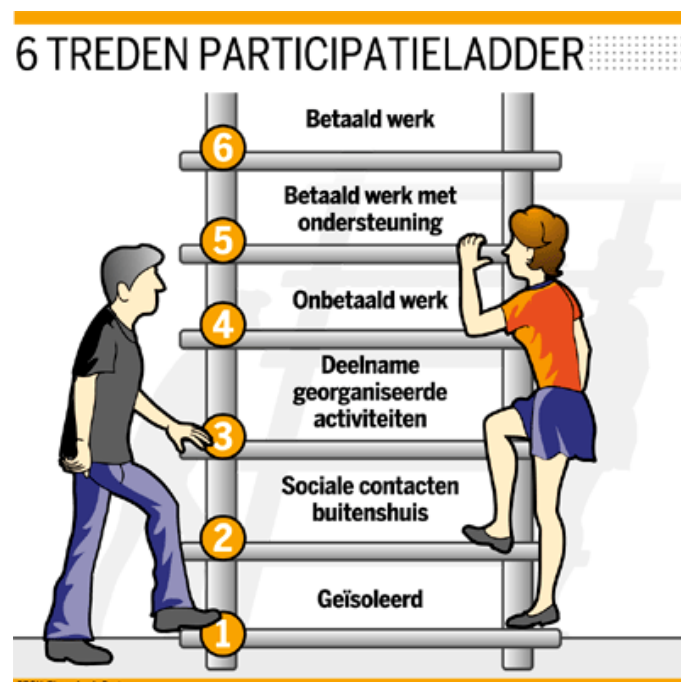
Voor het begrip arbeid is gekeken naar de definitie van Mok (1994): *“Het verrichten van bezigheden die nut hebben voor diegene die de arbeid verricht en voor zijn naaste omgeving en/of voor de maatschappij als geheel”*. Het voordeel van deze definitie is dat arbeid als zowel betaalde als onbetaalde bezigheden *nut* moeten opleveren, wat wil zeggen moet voldoen aan de behoefte van de samenleving voor degene die arbeid verricht, voor anderen en/of voor de maatschappij als geheel. Een voordeel hiervan is dat activiteiten worden erkend die buiten de formele economie en reguliere arbeidsmarkt vallen maar toch nut opleveren voor mensen en samenleving als arbeidsbezigheden (Van Hoof & Van Ruysseveldt, 1998).

Participatie betekent *deelnemen*. Er zijn vijf typen participatie te onderscheiden zoals economische en sociale participatie, en daarnaast zijn per type nog eens allerlei verschillende verschijningsvormen, zoals (voor economische participatie) werknemers- en arbeidsparticipatie. In onder andere het arbeidsmarktbeleid en het sociaaleconomische beleid is *arbeidsparticipatie* een centraal begrip wat betekent: *“De bijdrage die een individu of een specifieke bevolkingsgroep levert aan het arbeidsproces”* (De Jager-Vreugdenhil, 2011, p. 77). Interessant is dat uit onderzoek blijkt dat participatie leidt tot participatie en zelfs tot meer en andere soorten participatie (Van der Graaf et al., 2005).

Het AMPB is een combinatie van arbeidsbeleid, participatiebeleid, arbeidsmarktbeleid en beleid voor sociale activering, economische en maatschappelijke participatie. In het AMPB speelt het begrip *Social Return On Investment* (SROI) een belangrijke rol; het vraagstuk van wederkerigheid. SROI richt zich op het aan het werk helpen van mensen die nu geheel of gedeeltelijk een uitkering ontvangen en/of op het realiseren van werkervaringsplaatsen voor mensen die nog worden opgeleid. Concreet betekent het dat gesubsidieerde organisaties ruimte moeten vrijmaken binnen hun begroting voor het in dienst nemen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (doelgroep WWB). SROI is een opmaat naar regulier *betaald werk* en het behalen van SROI vraagt een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisaties (CAB, 2011).

3.1.2 De Enschedese participatieladder

De participatieladder is een poging om verschillende betekenissen van participatie samen te brengen in één conceptueel kader. Veel van de participatieladders zijn gebaseerd op de *ladder of citizen participation* uit 1969 van Arnstein, maar ten behoeve van onder andere de WWB en de Wet Participatiebudget hebben twaalf gemeenten samen met de VNG een eigen participatieladder gemaakt. Deze begint met trede 1 *Geïsoleerd* en eindigt met trede 6 *Betaald werk* als hoogst haalbare doel (De Jager-Vreugdenhill, 2011; St-AB.nl, 2011; Tensen, 2011). Op trede 2 is sprake van ongeorganiseerde sociale contacten buitenshuis zonder verantwoordelijkheden, op trede 3 wordt deelgenomen aan georganiseerde activiteiten zonder taken maar wel met verantwoordelijkheden, op trede 4 is wel sprake van sociale contacten met bepaalde verantwoordelijkheden en van onbetaald werk zonder arbeidscontract en op trede 5 is sprake van een arbeidscontract of is de burger zelfstandige zonder personeel, met daarbij ondersteuning in de vorm van een aanvullende uitkering of een opleiding (Tensen, 2011).



Figuur 1: Participatieladder (Bron: Binnenlands Bestuur)

De Enschedese participatieladder is gebaseerd op de VNG-ladder en heeft eveneens zes treden die moeten leiden van een situatie van isolement tot het door de uitkeringsgerechtigde verwerven van een vaste, betaalde baan, vastgelegd in een arbeidscontract, zonder aanvullende uitkering en zonder begeleiding anders dan van een leidinggevende of een collega.

Enschede (2010) gebruikt de volgende definitie: “*De participatieladder is een meetinstrument dat aangeeft hoe ver iemand verwijderd is van regulier werk*”. Participatie begint op trede 2.

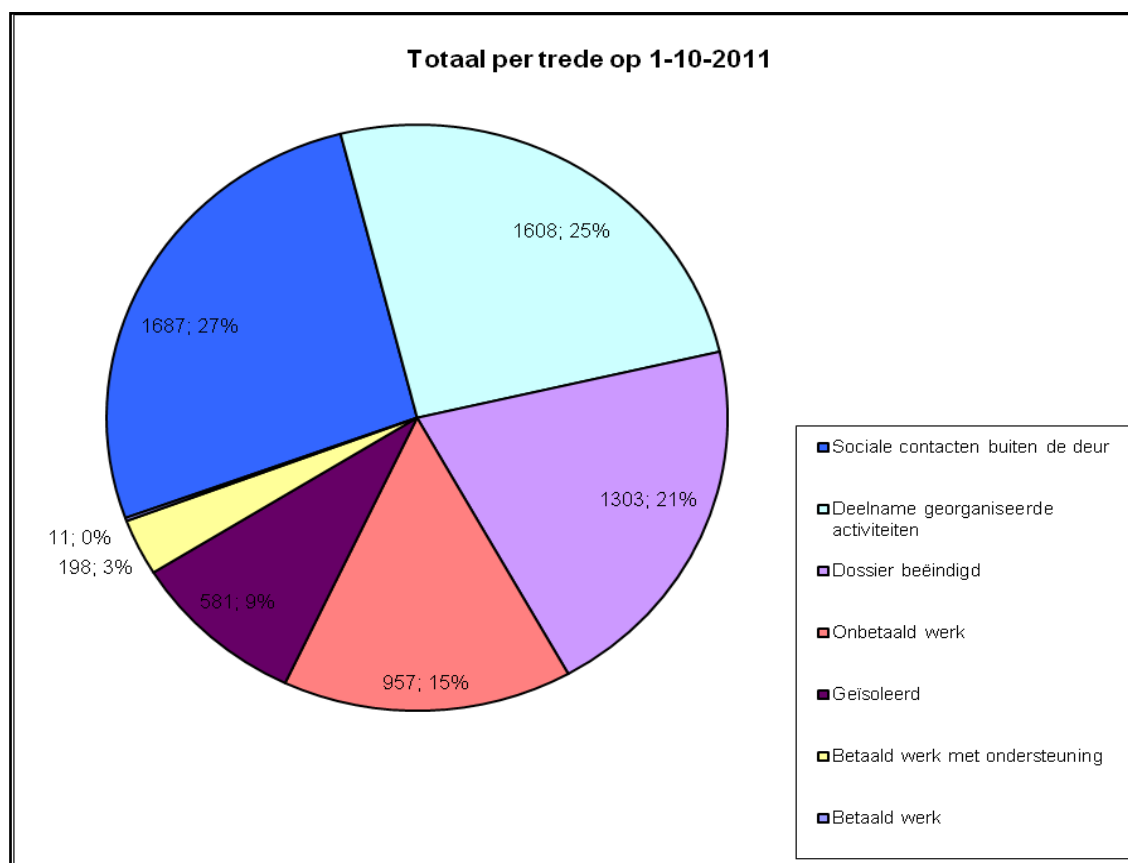
Om uitkeringsgerechtigden in *arbeidsmarktparticipatieperspectief* te plaatsen wordt de volgende indeling gemaakt:

- **Werk:** Treden 5 en 6 van de participatieladder, kleine of geringe afstand tot de arbeidsmarkt, loonwaarde is 60% of hoger;
- **Leren en Werken:** Treden 3 en 4 van de participatieladder, middelgrote afstand tot de arbeidsmarkt; beleid is gericht op voortgaande verbetering van de positie op de arbeidsmarkt, loonwaarde is 20 tot 60%;
- **Meedoen:** Treden 1 en 2 van de participatieladder, hierbij gaat het om doelgroepen die (langdurig) geen uitzicht (meer) hebben op werk; deze groepen worden onderdeel van zogenaamde maatschappelijk nuttige werkzaamheden met regelmatig meten van groei; de loonwaarde is 20% of lager (Team Kwaliteitszorg & Ontwikkeling, 2012).

Een gemeente kan op basis van beschikbare gegevens uit dossiers, of naar aanleiding van een gesprek, hun burgers op de participatieladder indelen. De allereerste indeling kan worden gezien als een nulmeting, wat laat zien of en in welke mate de burger participeert. Via volgende metingen kan inzicht worden verkregen in de verandering van de positie op de ladder. De participatieladder kan zo in beeld brengen wat het resultaat is van al het beleid om mensen aan te zetten tot participatie (Tensen, 2011).

Enschedese uitkeringsgerechtigden werden vanaf september 2010 op de participatieladder geplaatst en vervolgens werd die plaatsing regelmatig “gefixeerd” (figuur 2). Die fixatie leek een goede en noodzakelijke momentopname van de positie van mensen in het WWB-bestand omdat de dynamiek van instroom en uitstroom tot “vervuiling” van het bestand leidt. (Met vervuiling wordt hier bedoeld dat door veel werkzoekenden soms lange tijd geen gesprekken worden gevoerd met hun begeleiders van de uitkerende instantie en dat er dan in die tijd geen herbeoordelingen kon plaatsvinden en daarom was de geregistreerde trede niet altijd actueel.) Beleidsverantwoordelijken concludeerden begin 2012 dat uit de vergelijking van fixaties weinig tot geen bruikbare conclusies konden worden getrokken ten aanzien van het functioneren van het AMPB; er was niet vast te stellen waarom er een verandering was. Daarom zijn verantwoordelijken gestopt met het fixeren (Werkplein, april 2012).

Toch wordt hierna, ter illustratie van een Enschedese participatieladder, een fixatie opgenomen (figuur 2). Te zien is een taartdiagram met een indeling van WWB-uitkeringsgerechtigden per 1 oktober 2011. De paarse extra taartpunt (zevende trede) is het aantal dossiers dat in het jaar voorafgaand aan oktober 2011 is gesloten, oftewel de uitstroom.



Figuur 2: Enschede participatieladder op 1 oktober 2011

Figuur 2 toont verder onder meer:

- Trede 1: 581 (9%) uitkeringsgerechtigden verkeerden in een sociaal isolement
- Trede 6: 11 (0%) uitkeringsgerechtigden hadden betaald werk
- De uitstroom was 1.303 (21%) mensen (Enschede Excel bestand, 2011-a) en enkele redenen waren: werkaanvaarding bij een werkgever, werkaanvaarding via een uitzendbureau, verhuizing uit de gemeente Enschede, verhuizing uit Nederland, het aangaan van relatie, detentie, oorzaak ligt bij de partner, het bereiken van de 65-jarige leeftijd en andere oorzaken of geen inlichtingen.

3.2 Landelijk beleid: WWNV en WMO

Het Enschedese AMPB staat niet op zichzelf, het is gebaseerd op landelijke ontwikkelingen en wetgeving: de WWNV en de WMO. Hierna worden beide wetten toegelicht. Er is eveneens gekeken naar afspraken die het Rijk heeft gemaakt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) als vertegenwoordiger van de drie Nederlandse bestuurslagen en die zijn vastgelegd in het *Bestuursakkoord 2011-2015 VNG, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk*. De gemeente staat het dichtst bij de burger en draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. Ze is het eerste aanspreekpunt als het gaat om voorzieningen voor de burger en ze heeft taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein (VNG, 2011, p. 3). Er zijn nog twee onderwerpen van belang, ten eerste, het is tijdens het onderzoek nog onduidelijk hoe de WWNV uiteindelijk wordt ingevuld; de Wet moet bij het schrijven van dit onderzoek nog door de Tweede en Eerste kamer worden aangenomen. Ten tweede, het is mede door het eerste punt niet ondenkbaar dat het voor Enschedese beleidsverantwoordelijken heel ingewikkeld is (geweest) de WWNV en de

WMO tot één integraal beleidsprogramma om te vormen en het vervolgens op een heldere manier aan de gemeenteraad en andere stakeholders voor te leggen. Het is daarom de vraag of stakeholders goed in de materie zijn ingevoerd.

3.2.1 Wet Werken naar Vermogen

Het landelijke arbeidsmarktbeleid is zich de laatste jaren steeds meer gaan richten op het doel zoveel mogelijk mensen mee te laten doen in de maatschappij. Als reactie op ontgroening en vergrijzing streeft de overheid vooral naar het activeren van nog niet (volledig) benut arbeidspotentieel. Verhoging van zowel de netto arbeidsparticipatie als het gewerkte aantal uren vormt een speerpunt van het beleid met speciale aandacht voor participatie (Van Echtelt & Hoff, 2008).

In het regeerakkoord van Kabinet Rutte (2010) wordt *het individuele belang*, dat iedereen die dat kan naar vermogen meedoet in de Nederlandse maatschappij, als volgt beschreven: *“Ieder mens heeft recht op zelfbeschikking en verdient de kans het beste uit zichzelf te halen en zich te ontplooien. We schrijven niemand af, maar spreken iedereen aan. Een baan is immers de beste sociale zekerheid. Natuurlijk zorgen we samen voor wie echt niet kan meedoen.”* Het in eigen onderhoud kunnen voorzien en het verkrijgen én behouden van betaald werk wordt in de eerste plaats gezien als een verantwoordelijkheid van mensen zelf. De huidige regelingen slagen er onvoldoende in om mensen het beste uit zichzelf te laten halen, vooral als het gaat om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en uitkeringsgerechtigden. De re-integratiebudgetten die nu nog uit verschillende geldstromen bestaan, worden bij elkaar gevoegd om gemeenten in staat te stellen per individu maatwerk te leveren en zo effectief mogelijk hulp en ondersteuning te bieden. Middelen kunnen gericht en efficiënter worden ingezet en zo wordt het mogelijk om méér te doen met minder middelen. Het huidige sociale stelsel kan activerender, transparanter en eenvoudiger (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [MSZW], 2012).

Meedoen naar vermogen dient een *sociaal, maatschappelijk, financieel en economisch belang*. Als er niets wordt gedaan dan komen er straks arbeidskrachten tekort, terwijl er veel mensen niet aan het werk zijn die wel (gedeeltelijk) zouden kunnen werken. Het financiële belang is dat beleid fors moet worden omgebogen om de gevolgen van de financiële en economische crisis (sinds 2008) op te vangen. Om de sociale zekerheid voor toekomstige generaties betaalbaar te houden moet iedereen meedoen en moet de toegang tot het sociale vangnet beperkt worden tot mensen die het op eigen kracht niet redden. Op die manier verwacht de overheid dat het mogelijk is om draagvlak te houden voor de sociale zekerheid (MSZW, 2012). De WWNV moet een brede voorziening worden met gelijke rechten, plichten én arbeidsmarktkansen voor alle mensen met arbeidsvermogen, die nu nog gebruikmaken van de verschillende wetten (VNG, 2011, p. 21). De meeste gemeenten onderschrijven deze uitgangspunten, maar ze verwachten forse knelpunten in de uitvoering (VNG, 2012). De WWNV doet een beroep op de veranderkracht en het innovatieve vermogen van gemeenten en hun SW-bedrijven en daarvan is al veel te merken in de beleidstukken van Enschede (par. 3.2).

Tijdens het onderzoek, een week na behandeling van de WWNV in de Tweede Kamer viel op 23 april 2012 het Kabinet. De verwachting is dat na de verkiezingen op 12 september 2012 pas in het najaar een nieuwe regering zal aantreden. Voor de WWNV is nog steeds breed draagvlak, maar het is onduidelijk of de Wet nog een kans maakt op 1 januari 2013 in werking te treden. Daar komt voor Enschede bij dat 8 mei 2012 de voor het AMPB verantwoordelijke wethouder is afgetreden na kritiek

op onderdelen van het beleid. Het werd er daarna voor beleidsverantwoordelijken niet gemakkelijker op om het (politieke) draagvlak voor het AMPB te vergroten.

3.2.2 Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De WMO is erop gericht dat mensen zich in het dagelijkse leven goed kunnen redden, ook als ze een beperking hebben. Het bundelt oude en nieuwe gemeentelijke taken op het terrein van huishoudelijke hulp, voorzieningen voor mensen met een beperking, stimulering van vrijwilligerswerk, ondersteuning van mantelzorgers, opvoedingsondersteuning, maatschappelijke opvang en wijk- en buurtgericht opbouwwerk. De directe invloed van de WMO beperkt zich tot drie concrete vormen van participatie, wat tot uiting komt in de volgende drie doelen:

- mensen met een beperking kunnen deelnemen aan sociale verbanden;
- weerbare burgers willen ook bijdragen aan burgerorganisaties en meedoen aan sociale verbanden;
- alle burgers, vooral vragers van maatschappelijke ondersteuning, mogen bijdragen aan de ontwikkeling van WMO-beleid (De Jager-Vreugdenhil, 2011, p. 75-92).

Het is van belang dat meer mensen meedoen in de samenleving en om dat te realiseren zouden de WWNV-onderwerpen verbonden moeten worden met de onderwerpen van de WMO; hierbij staat de eigen verantwoordelijkheid en de eigen kracht van de burger voorop. Tegelijkertijd is het wenselijk dat de burger, indien nodig, adequaat wordt ondersteund om zolang mogelijk zelfstandig te blijven participeren. De gemeenten zouden ook daarom beleidsterreinen met elkaar moeten verbinden, waardoor de begeleiding meer doelmatig en meer effectief wordt georganiseerd.

3.3 Enschedese beleidsstukken

Na inventariseren van het AMPB blijkt dat dit beleid uit een veelheid van beleidsprogramma's, beleidsnota's, beleidsopgaven, kleine en grote projecten en initiatieven bestaat, met per document eigen doelen, instrumenten en indicatoren. Om deelvraag 2 te beantwoorden worden hierna de meest relevante beleidsstukken bestudeerd en wordt daarbij vastgesteld wat de doelen, instrumenten en indicatoren zijn.

3.3.1 Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak

De EAA beschrijft de wijze waarop Enschede beleid voert ten aanzien van instroom en uitstroom WWB van burgers zonder een vorm van betaald werk. Het accent ligt op duurzame uitstroom en de beheersing van de nieuwe instroom. De inzet is om de inspanningen van een organisatie aan de kop van het proces zo sterk mogelijk te organiseren en te bemensen met als doel dat niemand nodeloos of onterecht in de bijstand instroomt.

Instroom: Voor het voorkomen van instroom heeft de gemeente vier beleidsinstrumenten:

1. Poortwachtersfunctie van het Werkplein. Hiervoor geldt het WWB-Actieplan 2008 dat burgers moet activeren met als *doel* dat ze vooruitkomen en inhoud kunnen geven aan hun eigen leven. Het streven was 51% minder uitkeringen (Gravesteyn et al., 2011).
2. Workstep/Workfirst. Per 1 januari 2012 heeft dit instrument een nieuwe opzet gekregen waarbij werkgevers als een soort re-integratiebureau werken en dus aan de kop van het proces komen te staan om werklozen naar een passende baan te leiden. Het doel was werkgevers directer te

benaderen en cliënten sneller te plaatsen nadat afspraken zijn gemaakt over hun loonwaarde. Deze nieuwe opzet moet leiden tot meer en aantrekkelijker banen en tot uitstroom naar de arbeidsmarkt of naar activering of participatie.

3. Terugdringen voortijdig schoolverlaten, met als instrumenten het Regionaal Meldpunt Coördinatie Schooluitval, met het Actieteam Voortijdig Schoolverlaten, en het Jongerenloket. Het *doel* is het teruggeleiden van uitvallers naar school voor het behalen van een startkwalificatie of door het vinden van werk voor de jongeren of door hen voor te dragen voor een (stage-)traject.
4. PIN-project (Pilot Instroom Nieuwe Enschedeërs) waarin de gemeente samenwerkt met drie woningcorporaties ten behoeve van mensen die in Enschede willen komen werken, een huurwoning willen en op een uitkering zijn aangewezen. Dit instrument heeft als *doel* het binnen de stadsgrenzen halen van uitsluitend gemotiveerde nieuwkomers en daarom moet er sprake zijn van leveren van maatwerk ten aanzien van huisvesting, voorlichting, afspraken over school, werk, participatie, inburgering en kinderopvang (Gravesteijn et al., 2011). Als *doel* wordt ook genoemd het verhogen van de betrouwbaarheid van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA; Assink, 2011).

Uitstroom: Voor de uitvoering van de uitstroom uit de WWB zijn voldoende banen nodig en Enschede heeft geconstateerd dat er te weinig werkgelegenheid is aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Nog een conclusie is dat de totaal aanwezige werkgelegenheid in Enschede onvoldoende is om ieder lid van de beroepsbevolking aan een baan te helpen. Instrumenten om de werkgelegenheid die er voor de onderkant van de arbeidsmarkt is beter te benutten zijn ondermeer: het inzetten van scholing, nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid, verbetering selectie en matching door een nieuw softwaresysteem, en een vernieuwing van de EAA naar de *Vernieuwde EAA* (VAA) gericht op loondispensatie (na de val van het Kabinet controversieel verklaard en daarom gestopt), vraaggericht werken, het opbouwen van een curriculum vitae bij een werkgever en het reorganiseren van de afdeling Economische Zaken zodanig dat ondernemers zo weinig mogelijk administratieve- en andere lastendruk voelen.

Het *doel* van de instrumenten is een aantrekkelijker woon-werk-leefklimaat te creëren voor hogere inkomensgroepen en een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor ondernemers (Gravesteijn et al., 2011).

Er worden in dit beleid geen indicatoren genoemd.

3.3.2 De Werkgever op Kop

B&W heeft eind 2010 gekozen voor doorontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid wat resulteerde in juni 2011 in *het Businessplan uitvoeringsorganisatie EAA*, genaamd *De Werkgever op Kop* (Kokhuis & Regtuit, 2011). Het voorkomen van nieuwe instroom in de WWB staat centraal, net als het direct “oppakken” (aanspreken) van werkzoekenden. Bij VAA hoort een nieuw uitvoeringsproces wat in het Businessplan wordt beschreven, waarbij de focus is gericht op: markt, maatschappij en middelen. Als de in het beleid genoemde term *missie* wordt vertaald naar *hoofddoel*, dan is het hoofddoel dat talent en capaciteit uit Enschede gekoppeld moeten worden aan de behoefte van werkgevers. Door de werkgever op kop te zetten is het doel eveneens dat de gemeente meer rendement haalt uit haar investeringen, om uitkeringsgerechtigden te laten *meedoen, leren en werken*.

Als de term *basisprincipe* wordt vertaald naar *doel*, dan kent het uitvoeringsprogramma drie *doelen*:

- Werkgevers een grotere rol laten spelen bij het inschakelen van mensen met een beperking,
- Ten behoeve van meedoen, leren en werken mensen een normale werkplek in een reguliere setting aanbieden,
- Vertrouwen op de intrinsieke motivatie van de werkzoekende en die motivatie stimuleren.

Nog een *doel* is dat de huidige bij een werkgever geplaatste uitkeringsgerechtigden in ieder geval naar begeleid-werken (trede 5) worden geleid. Er is een zogenaamd Team EAA beschikbaar om talent en capaciteit uit Enschede aan de behoefte van de werkgever te koppelen op het moment dat het via het reguliere spel van de markt niet lukt.

In het Businessplan worden geen indicatoren benoemd.

3.3.3 Kadernota 2012-2014

De Kadernota 2012-2014 (2011-b) stelt om te beginnen dat: *“De grootste financiële uitdaging vormt het opvangen van de gevolgen van de rijksbezuinigingen met name op het participatiebudget, de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) en de sociale werkvoorzieningen.”* De nota vermeldt verder dat het aanpakken van complexe maatschappelijke opgaven samen met partners, zoals B&W voor ogen had bij het aantreden in 2010, een impuls heeft gekregen door een gelijkwaardige relatie. In de Kadernota komt het hiervoor beschreven Businessplan EAA uitgebreid aan bod. Tevens worden ondermeer diverse beleidsprogramma's van de Programmabegroting besproken. De *doelen* die de Kadernota noemt worden bij het betreffende programma in de paragraaf hierna bij de *Programmabegroting 2011-2014* opgenomen.

Er worden geen indicatoren genoemd.

In de Kadernota wordt afzonderlijk aandacht besteed aan *stadsdeelgewijs werken* en aan het in april 2011 door de gemeenteraad vastgestelde voorstel *Wijkbudgetten*. Bij stadsdeelgewijs werken is het *doel* het stadsdeelmanagement te versterken en meer invloed te geven. Het management moet een sleutelrol krijgen in het signaleren van problemen, het centraal stellen van het burgerperspectief en het initiëren van acties. Het *doel* van de wijkbudgetten is de bewoners meer invloed, zeggenschap en verantwoordelijkheid geven over hun eigen leefomgeving. Hierbij is een belangrijke veronderstelling dat bewoners zelf slimmere en wellicht goedkopere oplossingen kunnen vinden dan de gemeente, waardoor de lokale investering meer maatschappelijk rendement oplevert.

3.3.4 Programmabegroting 2011-2014

Een programmabegroting is een koppeling tussen beleid en financiën en is sinds 2004 voor alle Nederlandse gemeenten verplicht. Doelstellingen en acties worden uitgedrukt in *output* en *outcome* en de beleidsprogramma's worden gestructureerd volgens drie vragen: *wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten* (De Groot, 2005). Het Enschedese economische beleid is in 2011 geëvalueerd en er is geconstateerd dat pas vanaf de Programmabegroting 2010-2013 een lijst met indicatoren is toegevoegd en dat die lijst voor de periode 2011-2014 is uitgebreid met informatie over relevantie, beïnvloedbaarheid en beschikbaarheid van benchmark. Nog een conclusie was dat er weinig indicatoren waren en dat van het begrip indicator geen exacte definitie werd gegeven (Andringa, Coenen, Hoppe en Vikolainen, 2011).

De Programmabegroting 2011-2014 (2010-a) betreft de begroting voor 2011 en een doorkijk tot en met 2014. Van de zeven beleidsprogramma's is voor het onderhavige onderzoek Economie en Werk het meest relevant, desondanks zijn ook andere beleidsprogramma's betrokken en op doelen en indicatoren bestudeerd omdat ze raakvlakken hebben met het AMPB. De beleidsprogramma's worden hierna kort op doelen en indicatoren onderzocht.

Beleidsprogramma Economie en Werk

De visie die ten grondslag ligt aan het programma Economie en Werk is dat burgers, bedrijven en instellingen een grotere rol krijgen bij de besluitvorming en planontwikkeling. De gemeente wil de burger meer verantwoordelijkheid geven op allerlei gebied en wil het zelforganiserende vermogen van de burger vergroten en zijn talenten beter benutten en stimuleren. Een van de thema's die hierbij centraal staat is participatie als onderdeel van stadsdeelgewijs werken. De gemeente staat echter ook voor grote bezuinigingsmaatregelen en ook daarvoor is het uitgangspunt een grotere mate van zelfredzaamheid en grotere eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast spreekt uit het programma dat het sociale vangnet in stand moet blijven. De *hoofddoelstelling* is te bouwen aan een economisch sterk Enschede met voldoende en adequate banen voor de hele beroepsbevolking, het bevorderen van banengroei en het vergroten van de participatie. Aanvullende *doelen* zijn:

- Een optimale samenwerking met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen;
- Het versterken van innovatie en ondernemerschap;
- Een effectievere slankere gemeentelijke overheid;
- Door het anders organiseren van voorzieningen, te kiezen voor een betere dienstverlening;
- Het geven van meer ruimte, zeggenschap, sturing en verantwoordelijkheid aan bewoners, ondernemers en verenigingen in de wijk.

Omdat het onderzoek zich toespitst op AMPB is de zinsnede over de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van bewoners, instellingen en ondernemers van groot belang.

Indicatoren die in dit programma zijn:

- Toename van werkgelegenheid in de kennisintensieve sector (indicator effectiviteit innovatiebeleid);
- Waardering van het ondernemersklimaat aan de hand van een rapportcijfer als compleet oordeel; aantal resultaatgerichte plaatsingen bij bedrijven per jaar als resultaat van het betrekken van de ondernemer bij de aanpak van werkloosheid;
- Percentage SROI als instrument om het rendement van maatschappelijke investeringen in economische en sociale zin meetbaar te maken;
- De stijging op de ladder als indicatie van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid en om aan te tonen hoe ver iemand verwijderd is van regulier werk.

Beleidsprogramma Opgroeien en Ontwikkelen

Het programma Opgroeien en Ontwikkelen heeft de nodige overlap met het programma Wonen Zorg en Welzijn, maar in de Kadernota (2011-b) worden de volgende *effectdoelstellingen* genoemd:

- Het verhogen van het onderwijs- en opleidingsniveau van de beroepsbevolking;
- Het versterken van de zelfredzaamheid van jongeren en ouders bij de opvoeding;
- Het bevorderen van een gezonde leefstijl.

Daarbij wordt expliciet aangegeven dat talentontwikkeling van Enschedese kinderen moet worden geoptimaliseerd om zo een sportief, gezond en duurzaam leven, met respect voor elkaar, te bevorderen. Preventie en samenwerking zijn kernbegrippen en de volgende *doelen* worden genoemd:

- Zelfredzaamheid versterken door opvoedondersteuning;
- Preventief jeugdbeleid;
- Opgroeien in een veilige omgeving.

Indicatoren zijn:

- Het aantal beschikbare plaatsen in de Vroeg en Voorschoolse Educatie zoals kinderopvang en peuterspeelzaalwerk;
- Het aantal meldingen van voortijdig schoolverlaters jonger dan 23;
- Het aandeel van de bevolking tussen 6 en 79 jaar dat sport;
- Het aantal zorgaanpakken bij Bureau Jeugdzorg Overijssel, wat laat zien hoeveel kinderen een indicatie voor hulp krijgen.

Beleidsprogramma Wonen Zorg en Welzijn

De doelen van het programma Wonen Zorg en Welzijn zijn erop gericht dat burgers zoveel en zo lang mogelijk zelfstandig moeten kunnen wonen in leefbare en veilige wijken en om dat te bereiken moeten ze daaraan zelf een bijdrage leveren. De volgende *doelen* zijn leidend:

- Versterken stadsdeelgewijs werken door het stadsdeelmanagement te versterken en meer invloed te geven;
- Burgerparticipatie versterken door burgers meer invloed, zeggenschap en verantwoordelijkheid te geven;
- Versterken van zelfredzaamheid en participatie.

Bij vernieuwing van het welzijnsbeleid zal worden ingezet op zorg en technologie, hulp bij het huishouden en huisvesting van kwetsbare groepen.

Indicatoren zijn:

- De mate van tevredenheid over de leefomgeving;
- Het percentage inwoners dat zich soms onveilig voelt in de eigen buurt;
- Het percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO;
- De mate waarin wordt voldaan aan de maximale verblijfsduur in de maatschappelijke opvang van bijvoorbeeld mensen zonder stabiele huisvesting of slachtoffers huiselijk geweld.

Beleidsprogramma Leefomgeving

Het *doel* van het programma Leefomgeving is het samen met burgers, bedrijven en instellingen onderhouden van de openbare ruimte.

Indicatoren zijn:

- Schouwresultaten met betrekking tot schoon, heel en veilig;
- Waardering voor het openbaar groen in buurt en wijk;
- Het percentage inwoners dat actief meedoet aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Beleidsprogramma Dienstverlening

Het programma Dienstverlening werkt in het kader van het stimuleren van zelfredzaamheid van de burger samen met het programma Economie en Werk. Het *doel* is het zo snel en doelmatig mogelijk afhandelen van publieksvragen, oftewel een effectief klantcontact onderhouden door verschillende vormen van dienstverlening (balie, telefoon, website, post) te bevorderen.

De *indicator* is klanttevredenheid.

Beleidsprogramma Bestuur en Middelen

Het *doel* van het programma Bestuur en Middelen is maatschappelijk verantwoord ondernemen met als speerpunt SROI. De gemeente heeft vanuit haar voorbeeldfunctie en het P&O-beleid bijvoorbeeld bij het aanbesteden van de gemeentelijke catering ingezet op 50% deelname van medewerkers met een sociale werkvoorzieningindicatie.

Er worden geen indicatoren genoemd.

3.4 Doelen, instrumenten en indicatoren

Tabel 2 geeft een overzicht van alle doelen, instrumenten en indicatoren die zijn gevonden in de hiervoor besproken documenten:

BELEID, DOELEN EN INDICATOREN AMPB VANAF APRIL 2010	
BESTUDEERDE BELEIDSSTUKKEN: DOELEN OF INSTRUMENTEN VANAF APRIL 2010	INDICATOREN
I. Document Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA):	
- Beheersing nieuwe instroom in WWB - Duurzame uitstroom naar betaald werk - Niemand nodeloos of onterecht instromen in bijstand - Aantrekkelijker woon/werk/leef/vestigingsklimaat creëren voor hogere inkomens en ondernemers	
II. Werkplein: 51% niet laten resulteren in WWB-uitkering (Instroom)	
IIIa. Workstep Workfirst: Duurzame uitstroom naar arbeidsmarkt of naar activering/participatie	
IIIb. Nieuwe opzet afd. W/W: Door werkgevers werkgelegenheid laten creëren en laten leiden tot meer en aantrekkelijker banen	
IV. Schooluitval voorkomen: Voorkomen instroom jongeren in WWB	
V. PIN-project: - Alleen gemotiveerde nieuwkomers binnen Enschede halen; - het leveren van maatwerk t.a.v. bijvoorbeeld huisvesting, kinderopvang, inburgering; - het verhogen van de betrouwbaarheid van de GBA	
VI. Document EAA Businessplan Uitvoeringsorganisatie (vanaf eind 2010): de Werkgever op Kop	
- Voorkomen nieuwe instroom in WWB; - Direct aanspreken werkzoekenden; - Huidige detacheringen max. omzetten in begeleid werken	
VII. EAA: uitvoeringsprogramma: Talent en capaciteit uit Enschede koppelen aan behoefte werkgever door	

werkgevers grotere rol bij inschakelen mensen met beperking, werkgever biedt normale werkplek, stimuleren intrinsieke motivatie werkzoekende	
VIII. Team EAA: Talent en capaciteit uit Enschede (of Twente) koppelen aan behoefte werkgever	
IX. Enschedese Ontwikkelpad EAA: (doorstroom) Intensief en weer snel aan de slag gaan van WWB-ers door gebruikmaking van persoonlijke mogelijkheden door diagnosefase, sollicitatiefase, stagefase	
X. Groei-/Ontwikkelformule EAA tot 1e kwart. 2012: Nieuwe instroom aanspreken volgens nieuwe aanpak	
Document Programmabegroting 2011-2014 en Kadernota 2012-2014:	
XI. Beleidsprogramma Economie en Werk: <i>hoofddoel:</i> economisch sterke stad met voldoende adequate banen voor de beroepsbevolking; bevorderen banengroei; vergroten participatie	
<i>doelen:</i> versterken economische structuur en innovatiekracht Twente; met werkgevers samen duurzame uitstroom uitkeringsgerechtigden realiseren; werk en/of participatie voor iedereen	- Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector; - Waardering ondernemersklimaat; - Aantal resultaatgerichte plaatsingen bij bedrijven; - Percentage SROI bij inkoop- en aanbestedingstrajecten > ton €; - Stijging op de PL
XII. Bezuinigingsmaatregelen E&W: Sociale vangnet in stand houden; bevorderen zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid	
XIII. Stadsdeelgewijs werken: Participatie bevorderen; Stadsdeelmanagement versterken d.m.v. sleutelrol bij signaleren en initiëren acties en meer invloed geven op inzet vanuit programma's; burgerperspectief centraal	
XIV. Beleidsprogramma Opgroeien en Ontwikkelen: Zelfredzaamheid versterken; verhogen onderwijs- en opleidingen niveau beroepsbevolking; versterken zelfredzaamheid jongeren en ouders bij de opvoeding; bevorderen gezonde leefstijl; optimaliseren talentontwikkeling kinderen (van minima) voor sportief, gezond, duurzaam, respectvol leven	- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en de peuterspeelzaal - Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters Voortijdig Schoolverlaters < 23 jaar - Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 79 jaar - Aantal Enschedese zorgafspraken met Bureau Jeugdzorg
XV. Beleidsprogramma Wonen Zorg en Welzijn: Kleiner beroep op zwaardere en duurdere professionele zorg door vroegtijdige signalering problemen en vervolgens passend ingrijpen; Leefbare en veilige wijken; Burgers zo lang mogelijk zelfredzaam	- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving - % burgers dat zich onveilig voelt in eigen buurt - % huishoudens met ondersteuning AWBZ + WMO - Mate waarin wordt voldaan aan max. verblijfsduur in maatschappelijke opvang (9 maanden)
XVI. Beleidsprogramma Leefomgeving: Structurele bijdrage leveren aan duurzaam leef/woon/werk en vestigingsklimaat	- Schouwresultaten m.b.t. schoon, heel en veilig - Waardering openbaar groen in buurt en wijk - % inwoners dat actief deelneemt aan beheer en onderhoud openbare ruimte
XVII. Beleidsprogramma Bestuur en Middelen: SROI door maatschappelijk verantwoord ondernemen	
XVIII. Beleidsprogramma Dienstverlening: Snel en doelmatig afhandelen publieksvragen; effectief klantcontact; bevorderen zelfredzaamheid van uitkeringsgerechtigden	- Klanttevredenheid per gemeentelijk communicatiekanaal

Tabel 2: Beleid, doelen en indicatoren Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid vanaf april 2010

Zoals uit de tabel valt op te maken zijn er bij alle beleidsthema's doelen gesteld of instrumenten genoemd (bij elk thema minimaal één), maar er zijn nauwelijks indicatoren gegeven. In slechts twee documenten, de Programmabegroting 2011-2014 en de Kadernota, worden indicatoren gevonden. Bij de drie doelen van het beleidsprogramma Economie en Werk worden vijf indicatoren genoemd;

bij Opgroeien en Ontwikkelen vier indicatoren; bij de drie doelen van Wonen Zorg en Welzijn ook vier indicatoren; bij het doel van Leefomgeving drie indicatoren en bij Dienstverlening één indicator.

Doelen of instrumenten

Er is gezocht naar doelen of instrumenten. Een *doel* is altijd een situatie die, tegelijkertijd, wenselijk wordt gevonden en wil en kan worden bereikt. Het *instrument* is het *middel* of de verrichting, dus geen situatie, om het doel te bereiken (Van de Graaf & Hoppe, 1996). Sommige doelen kunnen mogelijk geïnterpreteerd worden als middel of instrument om het doel te bereiken en een voorbeeld is “beheersing nieuwe instroom in de WWB”. Dit kan een doel op zich zijn, maar het kan ook een instrument zijn om andere beleidsdoelen te realiseren zoals meer burgers te laten stijgen op de participatieladder en aan (begeleid) betaald werk te krijgen. Nog een voorbeeld is “scholing aan uitkeringsgerechtigden”. Dit wordt genoemd als een doel maar het kan ook een instrument zijn om een doel te bereiken, namelijk het vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden. In dit onderzoek wordt met zowel doel als instrument bedoeld: *“Het doel waar door middel van beleid naar wordt gestreefd en waarvoor dit onderzoek een set indicatoren beoogt te vinden om de effecten van AMPB inzichtelijk te maken en in de toekomst te monitoren”*.

In het vervolg wordt nog slechts gesproken over *doel*.

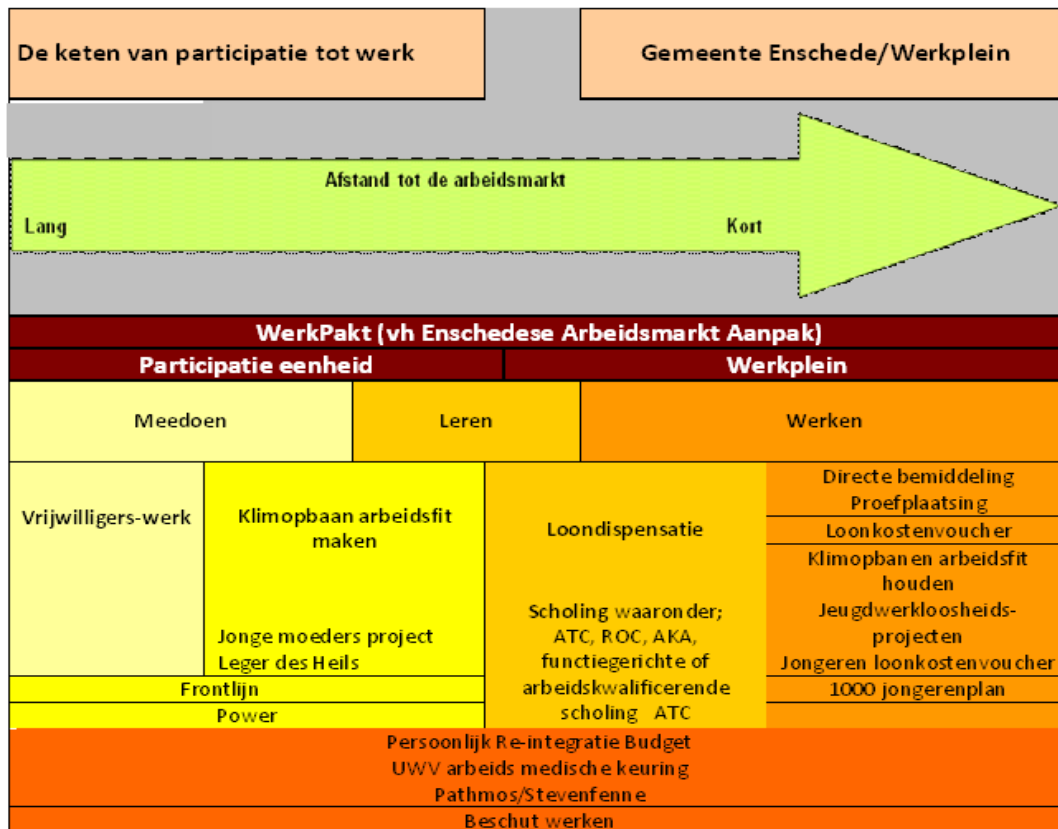
3.5 Het Enschedese Werkplein

Om meer inzicht te krijgen in welk beleid, welke initiatieven en doelen feitelijk de plaats op de Enschedese participatieladder bepalen, maar ook om inzicht te krijgen in de organisatie die de uitkeringsgerechtigden op de ladder indeelt, worden hierna twee stroomschema's gepresenteerd en wordt verwezen naar bijlage II met twee tabellen met strategische opgaven en beleidsinitiatieven waarmee het Werkplein werkt. *Het Werkplein*, onderdeel van de Dienst Complementaire Werken (DCW), is de uitvoeringsorganisatie waar diensten op het gebied van werk en inkomen bij elkaar komen. Werkplein Enschede bestaat uit een samenwerkingsverband tussen het Enschedese UWV en de UWV-organisaties van de omliggende gemeenten Haaksbergen, Dinkelland, Losser en Oldenzaal. Het Werkplein streeft ernaar zoveel mogelijk werkzoekenden te begeleiden naar werk en werkgevers te voorzien van geschikt personeel. De focus ligt op mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt en het motto is *samen werken aan werk, dat* slaat op de samenwerking tussen medewerkers, werkzoekenden, werkgevers en overige partners (Werkplein Enschede, 2012).

Als een burger (cliënt) werk zoekt en zich bij het Werkplein meldt, worden vier stappen gehanteerd. Komt een cliënt voor de eerste keer dan wordt hij (of zij) verwezen naar de “quickscan balie” om te bezien of hij recht heeft op een uitkering. Tijdens de tweede stap wordt een diagnose gesteld van de talenten en capaciteiten van de klant, die aansluiten op de behoefte van werkgevers en indien nodig op training of scholing. Tijdens de derde stap wordt de cliënt gedurende vier weken begeleid om zijn capaciteiten te ontwikkelen, waarna een rapport wordt opgesteld ten behoeve van het matchen met een werkgever. De laatste, vierde stap is erop gericht dat ongeveer vijftien adviseurs proberen daadwerkelijk een match tussen cliënt en werkgever te realiseren.

Om een indruk te krijgen van de plaats van het Werkplein in de Enschedese gemeentelijke organisatie zijn in de bijlage twee organisatieschema's opgenomen.

Het eerste stroomschema (figuur 3) laat de keten van participatie tot werk zien per november 2011. Het toont onder meer de treden van de participatieladder met vanaf links een lange afstand tot de arbeidsmarkt met een focus op meedoen, tot helemaal rechts een korte afstand tot de arbeidsmarkt met een focus op werken. Het laat eveneens zien dat de EAA en VAA sinds eind 2011 *WerkPakt* wordt genoemd en dat *Meedoen*, *Leren* en *Werken* middelpunt van het beleid zijn. Onderaan zijn diverse pilots te zien die in november 2011 liepen (Enschede Excel bestand, 2011-b).



Figuur 3: Stroomschema met de keten van participatie tot werk, per november 2011

Begin 2012 is een nieuwe, versimpelde versie van het stroomschema gemaakt (figuur 4 *Arbeidsinstrumentarium 2.0*; Enschede Economie en Werk, 2012). Hierin is nog duidelijker een link met de zes treden van de participatieladder te herkennen en is het ontwikkelpad binnen de driedeling *Meedoen*, *Leren*, *Werken* te volgen. Het overkoepelende idee is wederom de aanduiding van de afstand tot de arbeidsmarkt van links een grote afstand met beschutte banen tot rechts een korte afstand met een reguliere baan.



Figuur 4: Arbeidsinstrumentarium 2.0: de keten van participatie tot werk

Het beleid van het Werkplein, dat uitkeringsgerechtigden een plaats op de participatieladder geeft, is in een derde en vierde tabel geplaatst (bijlage II). Tabel 3 toont strategische opgaven en instrumenten. Het *doel* van de eerste opgave is het plaatsen van uitkeringsgerechtigden bij werkgevers met het oog op regulier werk en hen daar houden, het *doel* van de tweede opgave is uitkeringsgerechtigden arbeidsgerichte scholing in leer-werk trajecten bieden en het *doel* van de derde opgave is uitkeringsgerechtigden fit maken voor arbeidsplaatsen bij maatschappelijke instellingen en werkgevers. Strategische opgave 4 behelst al het beleid van de eerst drie opgaven maar richt zich specifiek op jongeren tot 27 jaar en het flankerende beleid is beleid dat eventueel ter ondersteuning van de vier opgaven kan worden ingezet.

Tabel 4 toont beleidsinitiatieven en doelen.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 2: *Welke beleidsdoelen en bijbehorende indicatoren worden momenteel in de Enschedese beleidsstukken ten aanzien van arbeidsmarktparticipatiebeleid genoemd?*

Als eerste zijn de begrippen arbeid, participatie en de Enschedese participatieladder beschreven. *Arbeid* is het verrichten van bezigheden die nut hebben voor diegene die de arbeid verricht en voor zijn naaste omgeving en/of voor de maatschappij als geheel. *Participatie* is de bijdrage die een individu of een specifieke bevolkingsgroep levert aan het arbeidsproces. Arbeidsbeleid, arbeidsmarktbeleid en participatiebeleid met betrekking tot sociale activering, economische en maatschappelijk participatie, is in Enschede samengevoegd tot AMPB met het oog op een toekomst waarin iedere burger een betaalde baan heeft of op een andere wijze in de samenleving participeert. Omdat de focus van dit onderzoek ligt op het AMPB, en vooral op duurzame participatie van uitkeringsgerechtigden en de ontwikkeling van participatie, is de participatieladder uitgewerkt. De *participatieladder* brengt verschillende betekenissen van participatie samen in één conceptueel kader. De *Enschedese participatieladder* heeft zes treden die moeten leiden van een situatie van isolement (trede 1), tot het door de uitkeringsgerechtigde verwerven van een vaste, betaalde baan,

vastgelegd in een arbeidscontract en zonder aanvullende uitkering en zonder begeleiding anders dan van een leidinggevende of een collega (trede 6).

Als tweede zijn in paragraaf 3.2 de meest relevante Enschedese beleidsdocumenten met betrekking tot AMPB beschreven met daarin opgenomen doelen en indicatoren, die vervolgens zijn samengevat in tabel 2 *Beleidsthema's, doelen en indicatoren AMPB vanaf april 2010*. Omdat dit onderzoek focust op uitkeringsgerechtigden wordt in paragraaf 3.5 *het Werkplein* besproken samen met de beleidsinstrumenten en initiatieven die de uitkeringsgerechtigden motiveren en activeren om op de ladder te stijgen.

4. DOELBOOM, DOELEN EN INDICATOREN

Om deelvraag 3 te beantwoorden wordt in dit hoofdstuk ten eerste het principe van een doelboom beschreven en wordt gekeken of doelen kunnen worden samengevoegd omdat zij in wezen hetzelfde beogen. Ten tweede wordt een tabel gemaakt van een selectie van doelen waarmee de Enschede Doelboom (de ED) wordt opgetuigd om vervolgens te laten zien welke doelen het meest bepalend zijn voor de plaats van een uitkeringsgerechtigde op de Enschedese participatieladder en welk doel het meest leidt tot doorstroming van een lagere naar een hogere trede. Ten derde worden bestaande indicatoren bij de doelen gezocht en tot slot wordt een conclusie getrokken.

In paragraaf 4.6 wordt deelvraag 4 beantwoord en worden suggesties gedaan voor nieuwe indicatoren. Paragraaf 4.7 wordt deelvraag 5 beantwoord door de presentatie van een set geschikte indicatoren om het AMPB te monitoren.

4.1 Doelboom en perspectieven

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt is het AMPB een geheel van documenten en werkwijzen met veel overlap en daarom wordt een doelboom opgetuigd. De ED zal zichtbaar maken hoe al dat beleid samen zich verhoudt tot het grotere geheel van AMPB en vooral hoe het beleid zich verhoudt tot de participatieladder en tot het doel *bevorderen doorstroom* naar een hogere trede om het ultieme doel trede 6 *betaald werk* te bereiken.

Voor de doelboom is onder meer gekeken naar de definitie van de landelijke Algemene Rekenkamer (2000-b): *“In een doelboom kunnen beleidsdoelen op een willekeurig beleidsterrein weergegeven worden, waarbij de beleidsinstrumenten onder in de boom worden geplaatst, de tussendoelen erboven en de einddoelen in de top”*. De doelboom wordt gebruikt om specifiek beleid uiteen te rafelen en expliciteert hoe beleid in elkaar zit en waarom verwacht wordt dat het ingezette beleidsinstrument tot het bedoelde maatschappelijke effect zal leiden (Hassing & Vanheste, 2003). De doelboom kan worden gebruikt als sturingsinstrument, als managementinformatie en voor het ondersteunen van het vaststellen van indicatoren en het kent veel soorten vormgeving (Zeist, 2009); de gemeente Zeist bijvoorbeeld toonde in 2009 in de Programmabegroting vijftien verschillende soorten doelbomen.

Perspectief overheid en burger

Om tot een selectie van meest relevante doelen te komen om op de participatieladder te stijgen en om de ED op te tuigen wordt gedacht vanuit twee perspectieven: vanuit de *uitkeringsgerechtigde burger* (*Wat is nodig om mij - uitkeringsgerechtigde - zodanig te motiveren dat ik naar boven wil en kan doorstromen op de participatieladder?*) en vanuit de *gemeente Enschede* (*Wat is nodig om uitkeringsgerechtigden zodanig te motiveren en te stimuleren dat doorstroming op de participatieladder wordt bevorderd?*). Beide partijen hebben verschillende perspectieven vanwege verschillende belangen. Een *gemeente* heeft bijvoorbeeld de plicht te waken over de leefbaarheid en veiligheid van de samenleving, levert publieke diensten en is het platform waarop collectieve afweging van de productie en levering van voorzieningen plaatsvindt, zoals het bouwen van wegen, ophalen van vuil en het verstrekken van uitkeringen (De Bruijn, 2001).

Een *burger* is een individu die moet zien te overleven, wat wordt bepaald door de toegang tot sociale hulpbronnen. De centrale hulpbron is geld en daarmee kan toegang worden verkregen tot hulpbronnen als voedsel en huisvesting, maar ook persoonlijke dienstverlening en informatie. Dit betekent dat burgers over geld moeten beschikken, wat mogelijk is via de arbeidsmarkt, het gezin of

de sociale zekerheid, zoals sociale verzekeringen en voorzieningen (De Jong & Schuszler, 2002). Met andere woorden, de burger heeft belang bij het verkrijgen van geld en informatie en de gemeente heeft er belang bij dat de burger over een zekere mate van geld en informatie beschikt en kan dat via arbeid en/of sociale zekerheid verstrekken.

4.2 Tabel 5: geselecteerde doelen

Bij het bestuderen van het AMPB en de tabel 2, werd duidelijk dat er tussen beleidsverantwoordelijken onderling verschil kan bestaan in het formuleren van een beleidsdoel dat hetzelfde beoogt. Drie voorbeelden zijn:

- “51% niet laten resulteren in een WWB-uitkering” beoogt “beheersen nieuwe instroom in de WWB”;
- “vergroten participatie” beoogt “inwoners activeren” en “iedereen moet een structurele bijdrage leveren”;
- “schulden voorkomen en verminderen” beoogt “het verminderen van armoede”.

Een reden voor verschillende formuleringen kan zijn dat het instrument Prestatiemeting niet alleen kan worden gebruikt voor meten en leren, maar ook voor sturen en beheersen van beleid en om af te rekenen. Daarom wordt dit meegenomen als uitgangspunt bij bestuderen, selecteren en samenvoegen van doelen.

Vervolgens is nog een aspect bestudeerd: tabel 4 bestaat uit het AMPB dat is gebaseerd op de doelstellingen van het huidige Collegeprogramma en het beleid is vastgesteld door het hoogste bestuursorgaan van de gemeente, de gemeenteraad. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat alle beleidsinitiatieven en pilots van het Werkplein zijn gebaseerd op landelijk beleid en op het door de raad vastgestelde AMPB. Daarom zal, om algemene doelen te selecteren, in dit onderzoek alleen tabel 2, waarin het AMPB is samengevat, worden bestudeerd.

Uiteindelijk zijn acht (algemene) doelen geformuleerd die zijn voorgelegd aan een beleidsadviseur van B&W en aan twee beleidsverantwoordelijken van het Werkplein met de vraag of deze doelen een juiste weergave zijn van het AMPB, met andere woorden, van datgene waar het Werkplein in de uitvoering mee bezig is. Het antwoord was positief en is weergegeven in tabel 5. Achter elk doel staat een korte verduidelijking en een referentie naar beleid en doelen zoals genoemd in tabel 2 (par. 3.4).

DOELEN OM TE STIJGEN OP DE ENSCHEDESE PARTICIPATIELADDER	
1.	Bevorderen van doorstroming op de participatieladder bijvoorbeeld door (maatschappelijk, cultureel, sportief en sociaal) activering met behulp van diverse maatregelen, detachering omzetten naar begeleid werken, maatschappelijk ondernemen, talent en capaciteiten koppelen aan de behoefte van de werkgever (VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XVII)
2.	Verbreden van de horizon van kinderen (van minima) zoals talentontwikkeling kinderen door het laten meedoen aan schoolse, maatschappelijke, sportieve of culturele activiteiten (XIV)
3.	Voorkomen of verminderen van armoede door onder meer vroegtijdige signalering, (eenmalige) materiële of financiële hulp, voorkomen van schulden, kwijtschelding, mensen schuldenvrij houden, een convenant, voorstelling of manifestatie en het bevorderen van samenwerking tussen organisaties onderling en met burgers (XII, XV)
4.	Vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden zoals voortijdig schooluitval voorkomen en bevorderen halen startkwalificatie, leren formulieren invullen of leren energie besparen, bekend maken met ondersteunende maatregelen, terugdringen niet-gebruik WWB, zorgen voor laagdrempelige digitale voorzieningen van doorverwijzing en uitleg van processen (IV, XIV)
5.	Bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid door onder meer sociale vangnet in stand te houden, verhogen onderwijsniveau en vroegtijdig signaleren van problemen (IV, XII, XIV, XV)
6.	Creëren van duurzame, leefbare en veilige wijken , door onder meer versterken stadsdeelmanagement en inzetten wijkzorgteam (XIII, XV, XVI)
7.	Versterken van de economische structuur door bijvoorbeeld een aantrekkelijker woon, werk, leef en vestigingsklimaat te creëren, startsubsidies te verstrekken, creëren van voldoende, geschikte, aantrekkelijk (participatie) banen (I, IIIb, IV, XI, XVII)
8.	Beperken van de instroom in een uitkering door bijvoorbeeld werken te laten lonen, direct aanspreken werkzoekende, een financiële bonus voor (deeltijd) werk zoeken, talent en capaciteiten koppelen aan behoefte werkgever, alleen toelaten van gemotiveerde uitkeringsgerechtigden van buiten Enschede (I, II, IV, V, VI, VII, X)

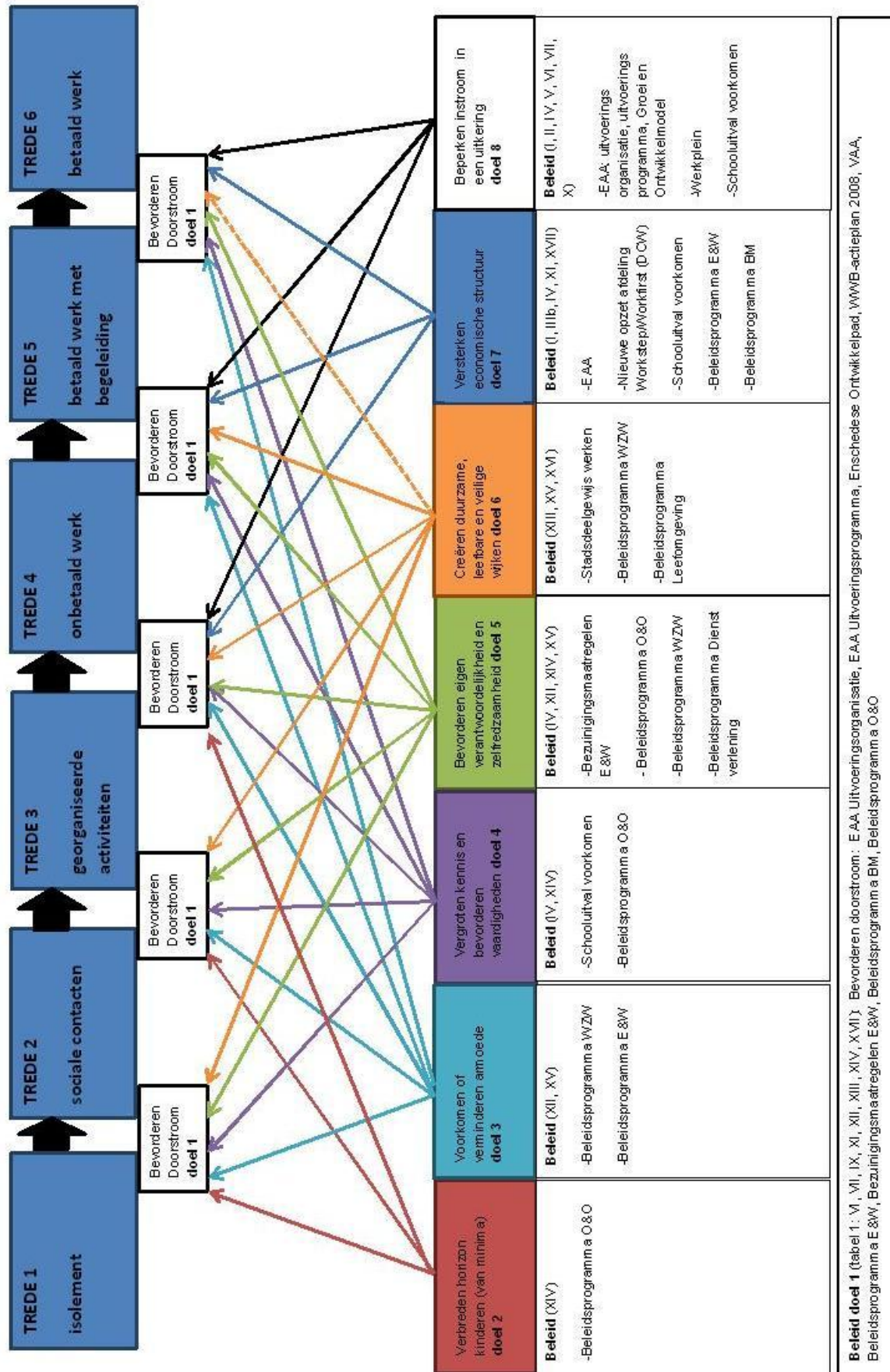
Tabel 5: Doelen om te stijgen op de Enschedese participatieladder

Met behulp van tabel 2 en 5 is vervolgens de ED opgetuigd die schematisch duidelijk maakt wat de link is tussen beleid, doelen en de verschillende treden van de participatieladder.

4.3 De Enschedese Doelboom: figuur en conclusie

De ED wordt gepresenteerd op de volgende pagina en daarna volgt een conclusie van de beschrijving die te vinden is in bijlage V.

ED: Enschedese AMPB-Doelboom



Conclusie beschrijving de ED:

1. Het bevorderen van doorstroming op de participatieladder is nodig om te stijgen op de gehele participatieladder. Het AMPB is gericht op het in beweging brengen, activeren en laten participeren van alle uitkeringsgerechtigden, want het hebben van een baan is onderdeel van een zo normaal mogelijk bestaan en die baan kan bijdragen aan een gevoel van eigenwaarde en welbevinden (Van Iren, 2000). Werk kan (financieel) onafhankelijker maken van anderen zoals de gemeente.

2. Het verbreden van de horizon van kinderen (van minima) is belangrijk voor het stijgen van trede 1 tot aan trede 3 voor de kinderen en voor hun omgeving. Het ontwikkelen van talenten van kinderen is nodig om zelfredzaamheid en een gezonde leefstijl te bevorderen waardoor het kind zelfstandiger kan zijn en beter in de eigen behoeftes kan voorzien. Het kind wordt dan minder afhankelijk van anderen zoals de gemeente en het kind kan wellicht invloed hebben op de motivatie van bijvoorbeeld een geïsoleerd gezinslid.

3. Het voorkomen of verminderen van armoede is van belang om te stijgen op de hele participatieladder. Het zorgt voor een gevoel van eigen waarde en zelfverzekerdheid en maakt onafhankelijk(er). Dit kan worden bereikt door de zelfredzaamheid van de uitkeringsgerechtigde te vergroten, talenten te stimuleren en te benutten, participatie te bevorderen, en wensen en behoeften van burgers aan te laten sluiten op maatregelen en activiteiten. Een sociaal vangnet is eveneens van belang net als het leefbaarder en veiliger maken van de woonomgeving met oog en zorg voor elkaar.

4. Het vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden geldt voor elke stijging op de hele participatieladder. Het maakt burgers zelfverzekerder, het geeft meer eigen waarde en het maakt burgers minder afhankelijk van onder meer de gemeente. Het kan bereikt worden door het opleidingsniveau te versterken, te zorgen dat jongeren met een startkwalificatie van school komen, te helpen bij opvoedingsproblemen en een gezonde leefstijl te bevorderen. Preventie en samenwerking tussen organisaties zijn hierbij kernbegrippen.

5. Het bevorderen van eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid is van belang om door te stromen op de hele participatieladder. Het geeft meer eigenwaarde, maakt burgers zelfverzekerder en het maakt onafhankelijker van onder meer de gemeente. Hierbij is het versterken van het opleidingsniveau van belang, het bevorderen van een gezonde leefstijl, het stimuleren van maatschappelijke, culturele en sportieve deelname, maar ook het betrekken van de burger bij het creëren van een aantrekkelijke leefomgeving.

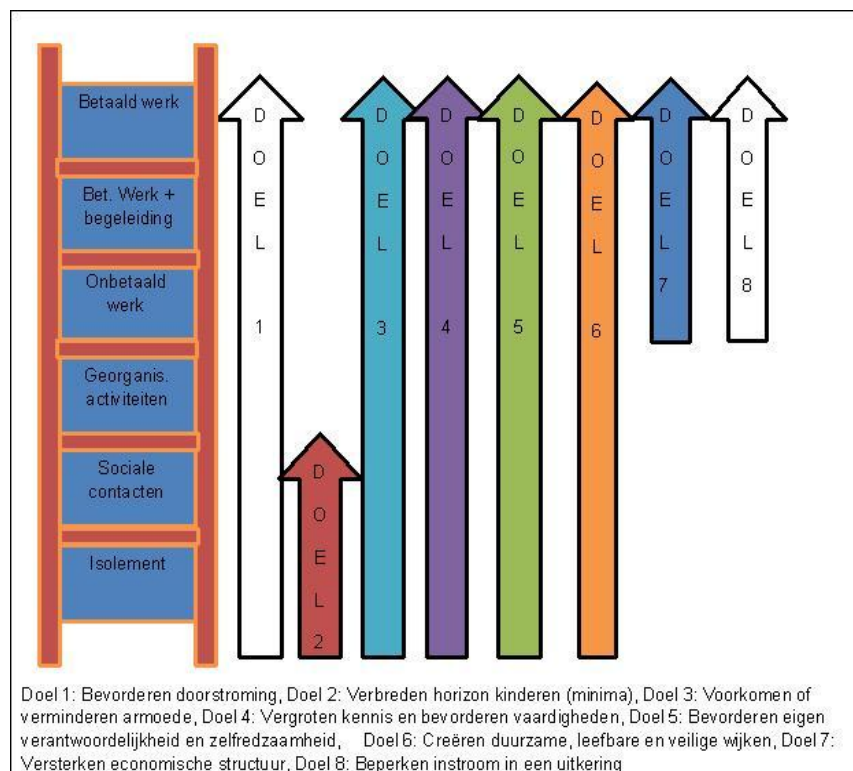
6. Creëren van duurzame, leefbare en veilige wijken is van belang voor het stijgen van trede 1 tot aan trede 5 en mogelijk zelfs tot trede 6. De uitkeringsgerechtigde kan zich betrokken voelen, meer eigenwaarde krijgen, zich onafhankelijker voelen van bijvoorbeeld de gemeente, mits er rekening wordt gehouden met zijn wensen en ideeën. Of dit doel van belang is bij het doorstromen naar trede 6 daarover verschillen de meningen van de geraadpleegde beleidsverantwoordelijken.

7. Het versterken van de economische structuur is belangrijk bij het doorstromen vanaf trede 3 tot en met trede 6. Het beleid is erop gericht dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt door te willen en kunnen stromen om zo onafhankelijk te worden van de onder andere de gemeente. Een sterke economie moet leiden tot het creëren van voldoende adequate (participatie-) banen, leer-werk plekken en stageplaatsen. Van ondernemers wordt verwacht dat ze maatschappelijk ondernemen en de gemeente zal hen hierbij zoveel mogelijk ontzorgen en faciliteren. Er is eveneens aandacht voor het woon-, werk- en leefklimaat van hoger opgeleiden.

8. Beperken van instroom in een uitkering is van belang bij het doorstromen vanaf trede 3 tot en met trede 6 en is gericht op het motiveren en stimuleren van de uitkeringsgerechtigde. Hiervoor zijn er diverse instrumenten die zorgen dat burgers zonder werk direct worden opgepakt en begeleid en zo snel mogelijk weer aan het werk gaan, dat schooluitval wordt voorkomen, en dat afspraken worden gemaakt met woningcorporaties over het binnenhalen van uitkeringsgerechtigden van buiten Enschede.

Tot slot

Elk doel is erop gericht mensen te motiveren en te stimuleren te stijgen op de participatieladder om zo de eigenverantwoordelijkheid te nemen en aan het werk te gaan of op een andere manier te participeren. Vijf doelen voldoen aan de uitgangspunten van de WWNV om naast het individuele belang ook het sociale, maatschappelijke, economische en financiële belang te behartigen om het sociale stelsel voor de toekomst te borgen. Doel 2 richt zich alleen op meedoen en de doelen 7 en 8 richten zich alleen op beleid rond werk en inkomen.



Figuur 5: Conclusie Enschedese Doelboom

4.4 Doelen en bestaande indicatoren

Bij de Programmabegroting 2011-2014 (2010-a) zijn in vijf programma's zeventien indicatoren gevonden (tabel 2, par. 3.4). Gekeken is welke indicator het beste bij één van de acht doelen past; het resultaat is tabel 6 waarbij de vraag was of de indicator de brede intentie van het doel zelf (de situatie, p. 35) meet of het uiteindelijke effect (de toestandsverandering door gevoerd beleid) van het doel. Eén meting is al voldoende om de situatie weer te geven, maar om een effect van een doel te meten zijn meerdere aantallen of percentages nodig die met elkaar vergeleken kunnen worden. Die vergelijking kan aantonen of het beoogde effect groter of kleiner, meer of minder is geworden, waarbij het van belang is zich te realiseren dat een belangrijk knelpunt is dat een effect niet altijd is toe te schrijven aan gevoerd beleid omdat allerlei externe factoren van invloed kunnen zijn geweest (Van der Graaf, Huygen, Mak en Stekettee, 2005). Een indicator die met *getal* of *percentage* begint wordt meegenomen in de zoektocht naar indicatoren omdat het de intentie kan hebben ook het effect van het doel te meten. De vraag luidt: *Meet de indicator (de situatie of het effect van) het doel?* Als een indicator meer dan één doel leek te kunnen meten is naar inzicht van de onderzoeker de indicator bij slechts één doel geplaatst, om verwarring te voorkomen.

BESTAANDE INDICATOREN BIJ GESELECTEERDE DOELEN	
DOELEN	INDICATOREN
1. Bevorderen van doorstroming op de participatieladder	- Stijging op de participatieladder
2. Verbreden horizon van kinderen (van minima)	- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en de peuterspeelzaal; - Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 79 jaar
3. Voorkomen en verminderen van armoede	
4. Vergroten kennis en bevorderen vaardigheden	- Percentage SROI bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan een ton euro; - Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar
5. Bevorderen eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid	- Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO; - Klanttevredenheid per gemeentelijk communicatiekanaal
6. Creëren duurzame, leefbare en veilige wijken	- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving - Percentage burgers dat zich onveilig voelt in de eigen buurt - Schouwresultaten m.b.t. schoon, heel en veilig - Waardering openbaar groen in buurt en wijk - Percentage inwoners dat actief deelneemt aan beheer en onderhoud openbare ruimte
7. Versterken economische structuur	- Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector - Waardering ondernemersklimaat
8. Beperken instroom in een uitkering	- Aantal resultaatgerichte plaatsingen bij bedrijven

Tabel 6: Bestaande indicatoren bij geselecteerde doelen

Tabel 6 laat zien dat bij zeven van de acht doelen indicatoren zijn gevonden en dat op twee na alle indicatoren aan een doel zijn gekoppeld. Bij doel 3 zijn geen indicatoren gevonden. In bijlage VI wordt beargumenteerd waarom een indicator het betreffende doel meet en waarom twee indicatoren niet zijn opgenomen. In de volgende paragraaf worden de gekozen indicatoren getoetst aan de zes eisen van Prestatiemeting (par. 2.4) als antwoord op deelvraag 3.

4.5 Deelvraag 3

In hoeverre voldoen de bij de beleidsdoelen benoemde indicatoren aan de eisen die daaraan in de literatuur worden gesteld en welke veranderingen zijn op grond van die literatuur wenselijk?

4.5.1 Toetsen bestaande indicatoren aan eisen van Prestatiemeting

Voor de gehele toetsing van de vijftien bestaande indicatoren aan de zes eisen van Prestatiemeting wordt verwezen naar bijlage VII. Daar worden niet alleen alle indicatoren afzonderlijk getoetst op het feit of ze het bijbehorende doel zo nauwkeurig mogelijk meten, maar worden ook vijf clusters getoetst die bestaan uit de bij vijf doelen gevonden indicatoren samen. De clusters worden ook getoetst op het feit of ze het doel zo zorgvuldig mogelijk meten.

Aangenomen wordt dat bij de meeste doelen aanvullende indicatoren nodig zijn omdat de doelen bestaan uit verschillende termen en dimensies. Alleen al om die reden is het onmogelijk het doel door slechts één indicator zorgvuldig te meten. Het zou wel mogelijk kunnen zijn dat een cluster een doel geheel zorgvuldig meet.

Hierna wordt het eerste deel van onderzoeksvraag 3 beantwoord:

Eis 1 (nauwkeurig en begrijpelijk beschreven):

Individuele indicatoren: Op één na zijn alle indicatoren nauwkeurig beschreven, alleen indicator 11 zou nauwkeuriger kunnen beschrijven waar het over gaat. Tien indicatoren zijn begrijpelijk beschreven. Bij vijf indicatoren zou een tekstuele aanpassing en/of toelichting zinvol kunnen zijn, het betreft bij indicator 4 de afkorting *SROI*, bij indicator 7 het begrip *gemeentelijke communicatiekanalen*, bij indicator 9 het begrip *openbare ruimte*, bij indicator 11 het woord *schouwresultaten* en bij indicator 15 het woord *resultaatgericht*.

Clusters: De indicatoren van de clusters 1 (indicator 2 en 3) en 5 (indicator 13 en 14) zijn nauwkeurig en begrijpelijk omschreven. De indicatoren van de clusters 2 (indicator 4 en 5), 3 (indicator 6 en 7) en 4 (indicator 8 tot en met 12) zijn wel nauwkeurig omschreven maar enkele begrippen (zie hiervoor) zouden moeten worden aangepast om de indicatoren, en dus het cluster, begrijpelijker te maken.

Eis 2 (uitvoerbaar):

Individuele indicatoren: Alle indicatoren zijn uitvoerbaar en worden al in veel gemeenten gemeten. De meeste indicatoren en resultaten zijn bijvoorbeeld op de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek te vinden.

Clusters: Alle vijf clusters voldoen aan de eis dat de betrokken indicatoren uitvoerbaar zijn. Er is niet onderzocht of de indicatoren elders op dezelfde manier geclusterd en uitgevoerd worden.

Eis 3 (zorgvuldig en wellicht zijn aanvullende indicatoren nodig):

Individuele indicatoren: Dertien indicatoren meten slechts een deel van het betreffende doel, indicator 1 meet na een tekstuele aanpassing heel doel 1 en indicator 15 meet heel doel 8 (maar vanwege het beleid zou een aanvullende indicator gemaakt kunnen worden). Voor de doelen 2, 4, 5, 6 en 7 zouden nog andere indicatoren moeten worden bedacht om het gehele doel te meten.

Clusters: Alle vijf clusters voldoen niet aan de eis, omdat ze het bijbehorende doelen niet zorgvuldig meten. Er zijn daarom bij alle clusters aanvullende indicatoren nodig. Elk cluster kent op dit moment een aantal hiaten (zie ook bijlage VIII), kijkend naar de begrippen en de dimensies van het bijbehorende doel, bijvoorbeeld:

- Bij cluster 1 ontbreken indicatoren om het doel (*verbreden van de horizon van kinderen*) ook te meten voor kinderen tot 6 jaar en voor kinderen op de leeftijd van primair en secundair onderwijs. Er zijn eveneens indicatoren nodig om behalve sport ook cultuur en andere

maatschappelijke betrokkenheid te meten. Het doel zou in ieder geval alle kinderen tot en met zestien jaar moeten betreffen en zou zoveel mogelijk onderwerpen moeten beslaan.

- Bij cluster 2 betreffende *het vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden* van alle burgers, ontbreken indicatoren voor aanbestedingstrajecten onder de ton euro en voor uitkeringsgerechtigden en anderen die ouder zijn dan 23 jaar en aan een scholing of training zijn begonnen maar hiermee zijn gestopt. SROI zou voor alle aanbestedingstrajecten moeten kunnen gelden en alle werkenden zouden een scholing of training moeten kunnen krijgen en gemotiveerd en gestimuleerd moeten worden om die scholing of training af te maken.
- Bij cluster 3 ontbreken indicatoren die ook gelden voor bijvoorbeeld anderen dan alleen uitkeringsgerechtigden en huishoudens die hulp nodig hebben uit de AWBZ/WMO. Het doel de *eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bevorderen* geldt voor alle burgers en bijvoorbeeld ook voor diegenen die geen/nauwelijks gemeentelijke communicatiekanalen en ondersteuning AWBZ/WMO gebruiken.
- De indicatoren van cluster 4 omschrijven grotendeels het doel van het *creëren van een duurzame, leefbare en veilige wijk*. Er zouden echter nog aanvullende indicatoren kunnen komen die meer recht doen aan de leeftijdsopbouw van de wijk (denk aan een behoefte-inventarisatie van speelplekken en hangjongeren) en duurzaamheid in de zin van energie- en milieuvriendelijk. Afval, zoals zwerfafval en hondenpoep, is voor burgers ook een belangrijk onderwerp en ook daarvoor zouden indicatoren gemaakt kunnen worden om de tevredenheid en ideeën te meten.
- Bij cluster 5 zouden meer indicatoren het *versterken van de economische structuur* moeten meten dan alleen een indicator die een specifieke sector en of een aantrekkelijk ondernemersklimaat meet. Hierbij valt te denken aan indicatoren die alle economische sectoren meten waar sprake is van (betaalde, onbetaalde en begeleide) werkgelegenheid. Het is ook van belang te meten hoe werkenden en consumenten het economische (ondernemers-)klimaat waarderen, of het ondernemersbestand verandert en hoe en of consumentenuitgaven veranderen.

In bijlage VIII wordt ingegaan op de bij een doel gebruikte begrippen en dimensies.

Eis 4 (relevant, betrouwbaar, te veranderen):

Individuele indicatoren: Alle bestaande indicatoren zijn relevant, met andere woorden, de resultaten zijn van betekenis om het bijbehorende doel te meten. De indicatoren zijn ook allemaal betrouwbaar; ze zijn bij herhaling in Enschede, maar ook in andere gemeenten, ten aanzien van de betreffende doelen te gebruiken. De indicatoren zijn allemaal zo geformuleerd dat ze in principe (op termijn) niet veranderd hoeven worden.

Clusters: Alle vijf clusters voldoen aan de eis dat de indicatoren relevant en betrouwbaar zijn en eventueel op termijn zijn te veranderen. Het is echter niet onderzocht of dezelfde indicatoren elders voor eenzelfde doel zijn geclusterd en als cluster relevant, betrouwbaar en te veranderen zijn.

Eis 5 (geaccepteerd en gedocumenteerd):

Individuele indicatoren: Alle indicatoren komen uit door de gemeenteraad vastgesteld en daarom schriftelijk vastgelegd beleid, waardoor aangenomen wordt dat de indicatoren zijn geaccepteerd.

Clusters: Alle vijf clusters voldoen aan de eis dat de indicatoren geaccepteerd en gedocumenteerd zijn, omdat de indicatoren uit door de gemeenteraad vastgesteld beleid komen.

Eis 6 (vergelijkbaar met bijvoorbeeld andere gemeenten):

Individuele indicatoren: Alle indicatoren zijn te vergelijken met indicatoren elders; diverse indicatoren zijn, bij andere gemeenten, onder meer terug te vinden in en met elkaar te vergelijken via de internetsite van het Centraal Bureau voor de Statistiek, of ten aanzien van doel 6 met elkaar te vergelijken via de Atlas Leefomgeving.

Clusters: Alle vijf clusters voldoen aan de eis dat de indicatoren zijn te vergelijken met indicatoren elders. Het is echter niet onderzocht of dezelfde indicatoren elders voor eenzelfde doel op eenzelfde wijze geclusterd zijn, en dus als clusters onderling kunnen worden vergeleken.

4.5.2 Gewenste veranderingen bestaande indicatoren

Het tweede deel van deelvraag 3 stelt de vraag of er op basis van de eisen van Prestatiemeting veranderingen van de bestaande indicatoren wenselijk zijn? Op basis van de conclusie van de vorige paragraaf zijn er veranderingen wenselijk betreffende de eisen 1 en 3. De volgende voorstellen voor verandering worden gedaan voor de individuele indicatoren en voor diezelfde indicatoren in de clusters:

Eis 1 (nauwkeurig en begrijpelijk):

Bij vijf indicatoren zijn de volgende tekstuele veranderingen gewenst:

- Indicator 4 vanwege SROI vervangen door: Percentage dat bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan honderd duizend euro moet worden besteed aan wederkerigheid door het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden.
- Indicator 7 vanwege *gemeentelijke communicatiekanalen* vervangen door: Klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening per telefoon, post, email of aan de balie.
- Indicator 9 vanwege *openbare ruimte* vervangen door: Percentage inwoners die actief deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen.
- Indicator 11 vanwege *schouwresultaten* vervangen door: Waardering met betrekking tot schoon, heel en veilig van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, verlichting, straatmeubilair en openbaar groen.
- Indicator 15 vanwege *resultaatgericht* en *bedrijven* vervangen door: Aantal bij bedrijven en organisaties geplaatste uitkeringsgerechtigden met een contract langer dan vier maanden.

Clusters:

Bij de clusters 2, 3 en 4 zouden indicatoren moeten worden veranderd op de manier zoals dat hiervoor per indicator is weergegeven. Dat betekent een verandering voor indicator 4 (cluster 2); indicator 7 (cluster 3); en indicatoren 9 en 11 (cluster 4).

Eis 3 (zorgvuldig en aanvullende indicatoren):

Dertien indicatoren meten slechts een deel van het bijbehorende doel en één indicator kan herschreven worden om het bijbehorende doel wel geheel zorgvuldig te meten. Bij zeven van de acht doelen geldt dat er meerdere indicatoren vereist zijn. De volgende veranderingen worden voorgesteld:

- *Indicator 1* vervangen door *Ontwikkeling op de participatieladder*, dan meet de indicator doel 1 zorgvuldig en zijn geen aanvullende indicatoren nodig.
- *Indicator 2 en 3* meten doel 2, maar ook dan slechts een deel want het verbreden van de horizon van kinderen beslaat meer onderwerpen dan alleen het beoefenen van sport en de kinderen in de kinderopvang en op de peuterspeelzaal.

- *Indicator 4 en 5* meten doel 4, echter het vergroten van kennis en het bevorderen van vaardigheden betreft meer dan het percentage wederkerigheid/SROI bij grote trajecten en het aantal voortijdig schoolverlaters.
- *Indicator 6 en 7* meten doel 5, echter het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid gaat over meer onderwerpen dan alleen de huishoudens met ondersteuning uit de AWBZ of de WMO en het gebruik van gemeentelijke communicatiekanalen dan wel dienstverlening.
- *Indicator 8, 9, 10, 11 en 12* meten alle vijf slechts een deel van doel 6 het creëren van duurzame, leefbare en veilige wijken. Vooral *duurzaam* in de zin van energie en milieu komt nauwelijks aan bod, net als een onderscheid met betrekking tot bevolkingsopbouw.
- *Indicator 13 en 14* meten doel 7 het versterken van de economische structuur, echter economische structuur behelst meer dan alleen de kennisintensieve sector en de waardering van ondernemers voor het ondernemersklimaat.
- *Indicator 15*: als deze indicator zoals hiervoor gesteld begrijpelijker wordt beschreven dan meet de indicator doel 8 zorgvuldig, maar omdat Enschede afspraken maakt met woningcorporaties over het door middel van woningverhuur beperken van de instroom van uitkeringsgerechtigden van buiten de gemeente, zou hiervoor een indicator moeten worden opgenomen die eveneens doel 8 meet.

Clusters:

Voor alle clusters zijn meer indicatoren gewenst omdat geen van de clusters het betreffende doel helemaal zorgvuldig meet. In paragraaf 4.5.1 is bij “Eis 3” aangegeven waar met het oog op het bijbehorende doel sommige hiaten zitten waarvoor mogelijk aanvullende indicatoren gevonden zouden moeten worden.

Tot slot

De conclusie is dat, volgens de eisen die de literatuur stelt, er bij zeven doelen indicatoren ontbreken en dat het wenselijk is bij die doelen aanvullende indicatoren vast te stellen, en ook dat geen van de vijf combinaties van indicatoren de betreffende doelen geheel zorgvuldig meten.

Hierna volgt een beschrijving van de bestaande en eventueel veranderde indicatoren.

4.5.3 Bestaande en veranderde indicatoren

Naar aanleiding van het toetsen van de individuele en geclusterde indicatoren en de paragraaf hiervoor, volgt hierna een tabel van doelen en bestaande (veranderde) indicatoren om het AMPB te monitoren:

DOELEN EN BESTAANDE INDICATOREN OM HET AMPB TE MONITOREN	
DOELEN	INDICATOREN
1. Bevorderen doorstroming op de participatieladder	- Ontwikkeling op de participatieladder (tabel 2, XIII)
2. Verbreden van de horizon van kinderen (van minima)	- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en peuterspeelzaal (tabel 2, XVI) - Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 76 jaar (tabel 2, XVI)
3. Voorkomen en verminderen armoede	-
4. Vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden	- Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar (tabel 2, XVI) - Percentage dat bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan honderd duizend euro moet worden besteed aan wederkerigheid door het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden (tabel 2, XIII)
5. Bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid	- Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO (tabel 2, XVII) - Klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening per telefoon, post, email of aan de balie. (tabel 2, XX)
6. Creëren van duurzame, leefbare en veilige wijken	- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving (tabel 2, XVII) - Percentage burgers dat zich onveilig voelt in eigen buurt (tabel 2, XVII) - Waardering met betrekking tot schoon, heel en veilig van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen (tabel 2, XVIII) - Waardering openbaar groen in buurt en wijk (tabel 2, XVIII) - Percentage inwoners dat actief deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen (tabel 2, XVIII)
7. Versterken van de economische structuur	- Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector (tabel 2, XIII) - Waardering ondernemersklimaat (tabel 2, XIII)
8. Beperken instroom in een uitkering	- Aantal bij bedrijven en organisaties geplaatste uitkeringsgerechtigden met een contract langer dan vier maanden (tabel 2, XIII)

Tabel 10: Doelen en bestaande indicatoren om het arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren

Uit tabel 10 blijkt (opnieuw) dat er voor doel 3 geen indicatoren zijn gevonden. Dat is bijzonder omdat het College in september 2011 nog een aparte armoedenota heeft vastgesteld. Er is echter onderzocht dat die nota voortborduurt op veel bestaand beleid dan wel bestaande beleidsnota's, en in een gesprek met beleidsverantwoordelijken werd de mening gedeeld dat bijvoorbeeld al het beleid van het Werkplein al gericht is op het voorkomen en verminderen van armoede. Daarom wordt hier de suggestie gedaan om vervolg onderzoek te doen, en om te onderzoeken of doel 3 moet worden gehandhaafd en of er bij doel 3 indicatoren moeten worden gezocht, of dat kan worden geconcludeerd dat het AMPB en de andere zeven doelen samen doel 3 al meten (volgens de eisen van Prestatiemeting).

4.6 Deelvraag 4

Welke nieuwe indicatoren zouden kunnen worden voorgesteld om de effecten van het Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren?

4.6.1 Nieuwe indicatoren

Zoals in paragraaf 4.5.2 wordt geconcludeerd zijn bij zeven doelen aanvullende indicatoren gewenst en tevens is geconcludeerd dat geen één cluster voldoet aan de eis het bijbehorende doel zorgvuldig te meten. Daarom bewijzen ook de clusters dat er aanvullende indicatoren nodig zijn, en daarvoor geeft criterium 3 in paragraaf 4.5.1 (samen met bijlage VIII) ten aanzien van vijf van de acht doelen

voorbeelden van hiaten waarvoor nieuwe indicatoren gevonden zouden moeten worden. Wat betreft de overige drie doelen is geconstateerd dat voor doel 1 (bevorderen doorstroming) de gevonden en tekstueel aangepaste bestaande indicator het doel voldoende meet, en dat bij doel 8 (beperken instroom) de bestaande indicator het doel zorgvuldig meet, maar dat op basis van het beleid en afspraken met woningcorporaties, er een indicator bij zou moeten komen om te meten wat de resultaten van die afspraken zijn waardoor doel 8 dan nog zorgvuldiger wordt gemeten.

Nieuwe indicatoren moeten vanzelfsprekend voldoen aan de eisen van Prestatiemeting wat onder andere betekent dat de indicator geaccepteerd, vastgesteld en gedocumenteerd moet zijn, bijvoorbeeld door de gemeenteraad. Kijkend naar de eisen van Prestatiemeting, en in het bijzonder naar de Doelmatigheidsanalyse (bijlage I), is het gerechtvaardigd te concluderen dat het onderhavige onderzoek *niet* het instrument is om nieuwe indicatoren vast te stellen. Er zal namelijk bijvoorbeeld allereerst een werkgroep van beleidsverantwoordelijken en eventueel andere stakeholders geformeerd moeten worden die bij de geselecteerde doelen relevante indicatoren moet gaan onderzoeken, met het oog op omvang, bereik, nauwkeurigheid, begrijpelijkheid, zorgvuldigheid en resultaat, en op basis van variëteit en meerdere theorieën en onderzoekers.

4.6.2 Suggesties

De hiervoor genoemde werkgroep kan opereren vanuit twee opties:

- A. De werkgroep kan ervoor kiezen de acht in dit onderzoek geformuleerde algemene doelen als uitgangspunt te hanteren,
- B. De werkgroep kan ervoor kiezen opnieuw het relevante, in dit onderzoek benoemde, onderliggende AMPB (opnieuw) op activiteiten te onderzoeken en bij de activiteitenomschrijvingen (nieuwe) indicatoren vast te stellen.

In grote lijnen geeft optie A een beschrijving van de (uiteindelijke) resultaten of effecten van het beleid maar het zegt niets over het resultaat of effect van een afzonderlijk beleidsonderdeel. Optie B maakt het wel mogelijk een en ander over een afzonderlijk beleidsonderdeel of een initiatief te concluderen en om van het resultaat of effect van het beleid te leren, echter, optie B kan geen overall resultaat of effect van het AMPB op de lange termijn geven. Kiezen voor optie A zal een overzichtelijker en gestructureerder beeld geven dan optie B; paragraaf 4.6.3 geeft hiervoor een aanvullend argument.

Hoewel in hoofdstuk 5 zal worden aanbevolen voor het vinden van nieuwe indicatoren vervolgonderzoek te doen, wordt desondanks in bijlage VIII, hierop vooruitlopend, alvast enkele nieuwe indicatoren voorgesteld, gebaseerd op de beide voornoemde opties A en B. Bijlage VIII bevat eveneens de argumenten voor de mogelijke nieuwe indicatoren die, wat de indicatoren aangaande het bestaande beleid betreft aansluiten bij de hiaten zoals genoemd bij eis 3 van paragraaf 4.5.1 en die wat de indicatoren bij de acht doelen betreft aansluiten bij de verschillende dimensies van het doel.

De mogelijke nieuwe indicatoren zijn suggesties dan wel denkrichtingen en zijn in dit onderzoek niet aan de eisen van Prestatiemeting getoetst. De werkgroep zal eventueel de nieuwe indicatoren aan alle eisen van Prestatiemeting moeten toetsen.

Hierna volgen enkele conclusies van bijlage VIII betreffende nieuwe indicatoren:

- **Doel 1:** hierbij zijn geen nieuwe indicatoren nodig.
- **Doel 2:** voor de mogelijke indicatoren gebaseerd op bestaand beleid wordt verwezen naar eis 3 paragraaf 4.5.1. en is gekeken naar het onderliggende beleid van de tabel 2. Indien gebaseerd op het *doel*, meet de indicator de mate van verbreding van de horizon van het kind te meten, eventueel onderverdeeld naar bijvoorbeeld de inkomenssituatie van de ouders.
- **Doel 3:** de indicatoren zouden uit activiteitenomschrijvingen van al bestaand AMPB kunnen worden gehaald omdat aangenomen wordt dat al het onderliggende beleid is gericht op het voorkomen en verminderen van armoede. Kijkend naar het *doel* zijn bijvoorbeeld indicatoren nodig om te meten hoe lang een uitkeringsgerechtigde in armoede leeft, of de armoede toeneemt of afneemt of gedurende een periode stabiel is, en welk soort (financiële) ondersteuning nodig is. In vervolgstudie zouden ook indicatoren kunnen worden benoemd voor elk van de vier dimensies van armoede (tijd, hoogte, diepte; De Boyser et al., 2006).
- **Doel 4:** voor de mogelijke indicatoren gebaseerd op bestaand beleid wordt verwezen naar eis 3 paragraaf 4.5.1. en is gekeken naar het onderliggende beleid van tabel 2. Indien gebaseerd op het *doel*, meet de indicator de mate van kennis om door te stromen op de participatieladder en de mate waarin vaardigheden zijn bevorderd om door te stromen op de participatieladder. Eventueel zou bij vervolgstudie indicatoren kunnen worden benoemd voor de afzonderlijke dimensies van kennis (houding en opvattingen, verwerven, uitbreiden en verfijnen, zinvol gebruik, studie en denkgewoonten; Maréchal, 2012; APS, 2008).
- **Doel 5:** voor de indicatoren gebaseerd op bestaand beleid wordt verwezen naar eis 3 paragraaf 4.5.1. en is gekeken naar het onderliggende beleid van tabel 2. Indien gebaseerd op het *doel*, kan de indicator “mate waarin de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid zijn bevorderd” worden gebruikt. Vervolgstudie zou voor alle drie afzonderlijke dimensies van empowerment (psychologisch, persoonlijke en individuele empowerment, op samenlevingsniveau of organisatieniveau) afzonderlijke indicatoren kunnen benoemen.
- **Doel 6:** voor mogelijke indicatoren gebaseerd op bestaand beleid wordt verwezen naar eis 3 paragraaf 4.5.1. en is gekeken naar het onderliggende beleid van tabel 2. Indien gebaseerd op het *doel* meten drie indicatoren de mate van de aspecten duurzaam, leefbaar en veilig afzonderlijk. Door vervolgstudie kunnen indicatoren worden gezocht bij de vier afzonderlijke dimensies van leefbaarheid (fysiek, sociaal, woning en veiligheid), bij een aantal dimensies van duurzaamheid die nog niet aan de orde zijn gekomen (zoals de technologische dimensie) en bij de drie dimensies van veiligheid (perceptie van overlast, vermogensdelicten en dreiging; Sommer, 2010).
- **Doel 7:** voor mogelijke indicatoren gebaseerd op bestaand beleid wordt verwezen naar eis 3 paragraaf 4.5.1. en is gekeken naar het onderliggende beleid van tabel 2. Indien gebaseerd op het *doel* kan het doel worden gemeten door de indicator “Mate waarin de economische structuur is versterkt”, maar kunnen bij vervolgstudie eventueel ook indicatoren worden benoemd die gebaseerd zijn op dimensies zoals verschillende kennissectoren en onderwijssectoren, belangen van bedrijven en consumenten en de samenwerking in Twente of de Euregio (Englander et al., 1996).
- **Doel 8:** in principe zijn hierbij geen nieuwe indicatoren nodig, maar om recht te doen aan afspraken tussen gemeente en woningcorporaties wordt een indicator geadviseerd om de motivatie van nieuwe, uitkeringsgerechtigde inwoners ten aanzien van participatie te meten.

4.6.3 Voorkeur

In dit onderzoek wordt de voorkeur gegeven aan het vinden van indicatoren bij de in dit onderzoek geselecteerde acht doelen, dat wil zeggen optie A. Een reden is dat het AMPB bestaat uit een grote hoeveelheid documenten en werkwijzen met veel overlap, waardoor ervoor gekozen is om via een selectie van acht algemene doelen en met het optuigen van een doelboom zichtbaar te maken hoe het AMPB kan leiden tot een bepaalde positie op de Enschedese participatieladder. De doelen hebben orde geschapen in de hoeveelheid AMPB en om die orde te bewaken en voor alle stakeholders inzichtelijk te maken en te houden, is het verstandig het AMPB met het zoeken naar nieuwe indicatoren **niet** (opnieuw) helemaal uiteen te rafelen. De acht doelen als uitgangspunt gebruiken zal het monitoren vereenvoudigen en beantwoordt aan het doel van dit onderzoek namelijk te komen tot een set indicatoren om op termijn de effecten van het veranderde en steeds veranderende AMPB te monitoren.

In geval een werkgroep nieuwe indicatoren vaststelt wordt hier eveneens de voorkeur uitgesproken dat de indicatoren getoetst moeten worden aan alle stappen van de Doelmatigheidsanalyse, omdat deze methode het meest eenduidige model is om een expliciet verband te leggen tussen prestatie-informatie en doelstellingen (par. 2.3.1).

4.7 Deelvraag 5

Welke indicatoren zijn het meest geschikt om de gevolgen van het veranderende Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren volgens de eisen van Prestatiemeting?

De indicatoren die in het licht van de literatuur van Prestatiemeting het meest geschikt zijn om de gevolgen van het AMPB te monitoren zijn weergegeven in tabel 12:

INDICATOREN OM HET AMPB TE MONITOREN	
	INDICATOREN
-	- Ontwikkeling op de participatieladder
-	- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en peuterspeelzaal - Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 76 jaar
-	-
-	- Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar - Percentage dat bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan honderd duizend euro moet worden besteed aan wederkerigheid door het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden
-	- Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO - Klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening per telefoon, post, email of aan de balie
-	- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving - Percentage burgers dat zich onveilig voelt in eigen buurt - Waardering met betrekking tot schoon, heel en veilig van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen - Waardering openbaar groen in buurt en wijk - Percentage inwoners dat actief deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen
-	- Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector - Waardering ondernemersklimaat
-	- Aantal bij bedrijven en organisaties geplaatste uitkeringsgerechtigden met een contract langer dan vier maanden

Tabel 12: Indicatoren om het Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren

Tabel 12 toont vijftien bestaande (aangepaste) indicatoren zoals getoetst in bijlage VII en zoals reeds gepresenteerd in tabel 10.

Beleidsverantwoordelijken

De bij dit onderzoek betrokken beleidsverantwoordelijken konden instemmen met de geselecteerde doelen zoals beschreven in paragraaf 4.3. Zij waren eveneens akkoord met de bestaande (veranderde) indicatoren gebaseerd op de eisen van Prestatiemeting. Hierna volgt een belangrijke reactie van één van de beleidsverantwoordelijken betreffende het antwoord op deelvraag 5:

Omdat in dit onderzoek de nieuwe indicatoren slechts suggesties zijn, leiden de gepresenteerde acht algemene doelen en vijftien bestaande (veranderde) indicatoren tot een overzicht dat aan alle beleidsverantwoordelijken kan worden voorgelegd zodat zij daarmee allemaal dezelfde AMPB doelen en indicatoren voor ogen hebben. Dit wil echter niet zeggen dat alle verantwoordelijken hiermee op één lijn zitten; de stakeholders die nog niet zijn geraadpleegd, zullen ongetwijfeld hun eigen verwachtingen en wensen hebben betreffende doelen en indicatoren.

Dit is een reden waarom vervolgonderzoek naar aanvullende indicatoren, maar ook naar het eventueel aanpassen van doelen, raadzaam is. Het zou interessant kunnen zijn hierbij de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie (par. 1.1.3) en de Doelmatigheidsanalyse te betrekken.

4.8 Conclusie

Enschede is vanaf voorjaar 2010, vooruitlopend op veel andere Nederlandse gemeenten en vooruitlopend op veranderend landelijk beleid, hard bezig rond arbeidsmarktparticipatie systematisch informatie te verzamelen en te verwerken, en relevant beleid daarop aan te passen. Om het AMPB inzichtelijk te maken zijn in dit hoofdstuk vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde burger en de lokale overheid acht AMPB-doelen geselecteerd en herschreven. Met die doelen en het beleid uit tabel 2 is een Enschedese Doelboom opgetuigd. De ED verduidelijkt welke invloed de beleidsdoelen hebben op de door een uitkeringsgerechtigde in te nemen trede op de participatieladder, en de invloed van een doel een uitkeringsgerechtigde te motiveren en te activeren op de ladder door te stromen.

Om deelvraag 3 te beantwoorden zijn aan zeven doelen vijftien bestaande indicatoren gekoppeld en die indicatoren zijn vervolgens getoetst aan zes eisen van Prestatiemeting. Deze eisen waren geformuleerd nadat alle eisen van de Doelmatigheidsanalyse en drie andere modellen van Prestatiemeting met elkaar waren vergeleken. De conclusie is dat bestaande indicatoren en clusters van indicatoren, grotendeels aan de zes eisen voldoen, maar dat de meeste indicatoren tekstueel aangepast moeten worden en dat voor zeven doelen aanvullende indicatoren nodig zijn.

Paragraaf 4.5.1 geeft bij eis 3 een beschrijving van mogelijke hiaten betreffende de doelen die niet door de bestaande clusters en indicatoren worden gedekt. In paragraaf 4.5.2 worden voorstellen gedaan de indicatoren nauwkeuriger en begrijpelijker te beschrijven en in paragraaf 4.5.3 worden de geselecteerde doelen en bestaande (aangepaste) Enschedese indicatoren gepresenteerd.

In paragraaf 4.6 wordt deelvraag 4 beantwoord maar wordt eerst bepaald dat nieuwe indicatoren conform *alle* relevante eisen van Prestatiemeting moeten worden vastgesteld en dat daarom het zoeken en vaststellen van nieuwe indicatoren **buiten** de reikwijdte van dit onderzoek valt. Vooruitlopend op eventueel vervolgonderzoek worden toch enkele nieuwe indicatoren gepresenteerd, vanuit twee opties: indicatoren gebaseerd op bestaand AMPB en gebaseerd op de geselecteerde acht algemene doelen. Aanvullend worden kijkend naar de doelen per doel dimensies benoemd, en zodoende is het bij vervolgonderzoek mogelijk indicatoren vast te stellen gebaseerd op

het AMPB, gebaseerd op de doelen en gebaseerd op verschillende dimensies van het doel. De uiteindelijke keus hangt af van de werkgroep, maar in dit onderzoek gaat de voorkeur uit naar het vinden van indicatoren op basis van de acht doelen en de verschillende dimensies.

Paragraaf 4.7 beantwoordt tot slot deelvraag 5.

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk beantwoordt de centrale vraag, maar eerst volgt een korte terugblik op de aanleiding en het doel van het onderzoek, het theoretische kader, de onderzoeksmethode en de vijf deelvragen. In paragraaf 5.3. worden aanbevelingen voor toekomstig onderzoek gepresenteerd. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing.

5.1 Conclusie

5.1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Met het afsluiten van het Coalitieakkoord *Vertrouwen in Enschede* (2010-b) werd het startsein gegeven voor ingrijpende veranderingen op beleidsonderdelen betreffende arbeidsmarktparticipatie. Om de resultaten van het nieuwe en steeds veranderende beleid vast te stellen en te beoordelen hebben beleidsverantwoordelijken de wens geuit over een set geschikte indicatoren te beschikken om op termijn de effecten van het AMPB te monitoren.

In Enschede zijn veel mensen werkloos en ze participeren niet (genoeg), het aantal is groter dan het landelijke gemiddelde, en dat terwijl Enschede in 2020 een stad wil zijn waar iedereen een betaalde baan heeft of op een of andere wijze in de gemeenschap participeert. Om dat te bereiken is het hoofddoel sociaal en economisch sterk te worden door het versterken van de economische structuur en innovatiekracht in Twente, door het realiseren van duurzame uitstroom van uitkeringsgerechtigden in nauwe samenwerking tussen gemeente en werkgevers en door te focussen op werk en/of participatie voor alle burgers.

Het AMPB is bedoeld om afhankelijkheid van individuele voorzieningen te voorkomen of uit te stellen en het richt zich op *alle* burgers, echter, met het oog op de complexiteit van het onderwerp en de tijd voor het onderzoek focust, deze studie op uitkeringsgerechtigden (bijvoorbeeld WWB).

In het verleden zijn bij diverse onderzoeken aanbevelingen gedaan om tot AMPB indicatoren te komen, bijvoorbeeld door de Enschedese Rekenkamercommissie, omdat juiste monitoring de controlerende rol van gemeenteraadsleden kan verbeteren en omdat de juiste indicatoren ook zogenaamde zachte factoren en outcome kunnen monitoren; B&W konden tot nu toe (2012) uitsluitend kwantitatieve en geen kwalitatieve informatie presenteren. De ontwikkelingen rond de WMO en de WWNV nopen er toe de aanbevelingen over te nemen.

Het doel van het onderzoek is om te bestuderen of er al een geschikte set indicatoren bestaat om op termijn de effecten van het veranderde en nog steeds veranderende AMPB op adequate wijze te monitoren en om te adviseren welke actie eventueel ondernomen zou kunnen worden om, indien gewenst, een dergelijke set te vergroten.

5.1.2 Onderzoeksmethode en theoretisch kader

Het onderzoeken van een complex onderwerp zoals het AMPB vereist dat verschillende factoren, oorzaken en variabelen tegelijkertijd kunnen worden bestudeerd. Het resultaat moet een verantwoord beeld geven van de complexe relatie tussen alle elementen en daarom is een kwalitatieve case study bijzonder geschikt (Bouma et al., 2007). De nadruk ligt hierbij op beschrijven, verklaren en inhoudelijk analyseren, en door het tegelijkertijd gebruiken van verschillende onderzoeksmethoden, definities en modellen wordt de kans op verkeerde interpretaties verminderd en worden variabelen verduidelijkt.

Prestatiemeting is een onderdeel van Prestatiemanagement en daarom worden beiden kort beschreven. Prestatiemeting is uitgewerkt met nadruk op indicatoren, outcome en modellen van Prestatiemeting, zoals de Doelmatigheidsanalyse die het meest eenduidig is. Op basis van een vergelijking tussen de eisen voor het vaststellen van indicatoren van vier modellen zijn zes nieuwe relevante eisen geformuleerd waaraan bestaande Enschedese indicatoren worden getoetst. Om het AMPB in (landelijk) perspectief te plaatsen en het belang ervan te onderstrepen zijn de WMO en de aanstaande WWNV beschreven.

5.1.3 Deelvragen

1: Welke eisen worden in de wetenschappelijke literatuur gesteld aan indicatoren van prestatiemeting?

Allereerst is een definitie van Prestatiemeting gegeven. Het is het systematisch verzamelen van gegevens door middel van observeren en registreren van prestatiegerelateerde onderwerpen ten behoeve van een prestatiedoel (Bouckaert et al., 2010) en het wordt uitgevoerd met indicatoren, zijnde meeteenheden die gedrag kunnen beïnvloeden en effect kunnen hebben op de organisatie. Om Prestatiemeting uit te voeren en om indicatoren die prestatie meten vast te stellen zijn modellen ontwikkeld waaronder de Doelmatigheidsanalyse. Vervolgens zijn al de eisen van de vier geselecteerde modellen met elkaar vergeleken wat leidde tot zes nieuwe eisen van Prestatiemeting om bestaande Enschedese indicatoren te toetsen.

Vervolgens is het begrip outcome gedefinieerd als zijnde de maatschappelijke effecten, en zijn de termen WMO en de WWNV toegelicht om het AMPB in perspectief te plaatsen.

2: Welke beleidsdoelen en bijbehorende indicatoren worden momenteel in de Enschedese beleidsstukken ten aanzien van arbeidsmarktparticipatiebeleid benoemd?

Nadat de begrippen arbeid, participatie en de participatieladder zijn gedefinieerd, zijn uit relevante Enschedese beleidsstukken beleidsthema's, doelen en indicatoren gedestilleerd. Al de gevonden doelen en indicatoren zijn in een tabel samengevat. Omdat het onderzoek focust op uitkeringsgerechtigden is ook het uitvoeringsbeleid van de uitvoeringsorganisatie het Werkplein besproken, want de beleidsthema's en beleidsinitiatieven van het Werkplein zijn belangrijke middelen om uitkeringsgerechtigden te motiveren en te activeren om op de participatieladder te stijgen; het beleid bepaalt de positie van de uitkeringsgerechtigde op de ladder.

3: In hoeverre voldoen de bij de beleidsdoelen benoemde indicatoren aan de eisen die daaraan in de literatuur worden gesteld en welke veranderingen zijn op grond van die literatuur wenselijk?

Om het AMPB inzichtelijk te maken zijn uit verzamelde doelen acht doelen geselecteerd en geherformuleerd waarmee een Enschedese doelboom (de ED) is opgetuigd. De ED verduidelijkt welke invloed beleidsdoelen hebben op de positie van de uitkeringsgerechtigde op de participatieladder en daarom de invloed van een doel om de uitkeringsgerechtigde te motiveren en te stimuleren op de ladder door te stromen.

Vervolgens zijn vijftien van de zeventien bestaande Enschedese indicatoren gekoppeld aan de acht doelen, en de gekoppelde indicatoren zijn getoetst aan de zes eisen van Prestatiemeting. De conclusie van de test is dat de bestaande, al dan niet geclusterde, vijftien indicatoren aan drie eisen voldoen. Wat betreft de andere drie eisen zijn bij sommige indicatoren tekstuele aanpassingen nodig

en voldoen de meeste indicatoren niet aan de eis het doel zorgvuldig te meten. Daarom is het nodig aanvullende indicatoren vast te stellen.

De eerste stappen van de eisen van alle vier modellen van Prestatiemeting niet zijn in dit onderzoek niet meegenomen omdat aangenomen is dat die stappen hoorden bij de fase waarin het AMPB werd ontwikkeld, dus de fase voordat het beleid, en daarmee de indicatoren, door de gemeenteraad werd geaccepteerd en vastgesteld. Omdat nieuwe indicatoren aan **alle** eisen van Prestatiemeting moeten voldoen, is dit onderzoek niet het instrument om nieuwe indicatoren vast te stellen, waardoor wordt aanbevolen vervolgstudie te doen.

4: Welke nieuwe indicatoren zouden kunnen worden voorgesteld om de effecten van het Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren?

Nieuwe indicatoren moeten voldoen aan *alle* eisen van Prestatiemeting, zoals om te beginnen de eis dat een werkgroep van stakeholders moet worden samengesteld die bij geselecteerde doelen en activiteiten relevante indicatoren moet zoeken. In dit onderzoek wordt de werkgroep geadviseerd uit twee opties te kiezen: de acht algemene doelen te gebruiken of opnieuw het AMPB te onderzoeken en bij de activiteitenomschrijvingen indicatoren vast te stellen. In dit onderzoek wordt de voorkeur gegeven aan het vinden van nieuwe indicatoren bij de acht doelen omdat die doelen, met behulp van de ED, orde hebben geschapen en structuur heb aangebracht, nadat ze uit een enorme hoeveelheid documenten waren geselecteerd. Om deze orde en structuur te bewaren en te handhaven voor alle Enschedese stakeholders, wat het monitoren van het AMPB minder complex zal maken, wordt geadviseerd het AMPB niet opnieuw helemaal uit te rafelen.

Vooruitlopend op vervolgonderzoek worden echter alvast suggesties gedaan voor nieuwe indicatoren gebaseerd op beide eerder genoemde opties: 1. Het onderzoeken van de acht doelen, met de hiaten die zijn vastgesteld zijn na het toetsen van de doelen met de bestaande afzonderlijke indicatoren, en met de geclusterde indicatoren, en de verschillende begrippen en dimensies van de doelen, en 2. Een heronderzoek van het AMPB, met behulp van bijvoorbeeld het beleid zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3.

5: Welke indicatoren zijn het meest geschikt om de gevolgen van het veranderende Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren volgens de eisen van Prestatiemeting?

De volgende bestaande, getoetste, en zonodig aangepaste, Enschedese indicatoren zijn geschikt om de gevolgen van het AMPB te monitoren, in het licht van de literatuur over Prestatiemeting:

1. Ontwikkeling op de participatieladder
2. Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en peuterspeelzaal
3. Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 76 jaar
4. Percentage dat bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan honderd duizend euro moet worden besteed aan wederkerigheid door het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden
5. Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar
6. Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO
7. Klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening per telefoon, post, email of aan de balie
8. Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving
9. Percentage burgers dat zich onveilig voelt in eigen buurt
10. Waardering met betrekking tot schoon, heel en veilig van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen

11. Waardering openbaar groen in buurt en wijk
12. Percentage inwoners dat actief deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen
13. Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector
14. Waardering ondernemersklimaat
15. Aantal bij bedrijven en organisaties geplaatste uitkeringsgerechtigden met een contract langer dan vier maanden.

5.2 Centrale vraag

Welke indicatoren zijn geschikt om in de toekomst de effecten van het veranderende Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid te monitoren?

De levensvatbaarheid van de Nederlandse staatsinrichting voor de lange termijn hangt af van de scherpzinnigheid waarmee drie uitdagingen van de hedendaagse tijd worden opgepakt. Eén van die uitdagingen is sociale integratie en samenhang en daarbij zijn *activering en participatie* instrumenten om die uitdaging tot een succes te maken (Hoppe et al., 2011). Om deze uitdaging aan te gaan is hiervoor in Enschede het AMPB samen met een nieuwe arbeidsmarktaanpak ontwikkeld. De gemeente is hiermee, na het aantreden van B&W in maart 2010, heel voortvarend te werk is gegaan, echter, zoals onder meer uit het evaluatierapport *Niemand aan de kant, samen de schouders eronder 2008-2010* (2011-c) blijkt, lukt het maar niet om de juiste indicatoren te vinden; B&W bevestigt dat uitsluitend *kwantitatieve* informatie geleverd kan worden en geen informatie over *kwalitatieve* effecten.

Dit komt niet uit de lucht vallen, want als sinds 2005 blijkt uit diverse aanbevelingen van onderzoeken (bijvoorbeeld van de Rekenkamercommissie) dat veel te verbeteren valt op het gebied van monitoring van het AMPB. Eén van de aanbevelingen was dat B&W aspecten zou moeten onderzoeken en presenteren die zouden moeten bijdragen aan de uitstroom uit een uitkering, en één van kritiekpunten was dat B&W onvoldoende inzet pleegde op het vinden en onderzoeken van zachte factoren zoals welbevinden, leefbaarheid en gezondheid.

Het is vervolgens een voor de hand liggende vraag van beleidsverantwoordelijken om een onderzoek te doen naar indicatoren om de toekomst de effecten van het AMPB (voor de samenleving) te monitoren. Dit soort indicatoren zijn meeteenheden waarmee middelen, activiteiten, prestaties en effecten kunnen worden gemeten.

Om de meest geschikte indicatoren om het AMPB te meten vast te stellen is allereerst de wetenschappelijke literatuur van Prestatiemeting bestudeerd. Daarna is, met een focus op uitkeringsgerechtigden, het voortdurend aan verandering onderhevige AMPB onderzocht aan de hand van de meest relevante beleidsdocumenten en door gesprekken te voeren met beleidsverantwoordelijken.

Uit het beleid zijn relevante doelen samengevoegd om tot een selectie van doelen te kunnen komen waarmee een doelboom kon worden opgetuigd, om aan te tonen welke doelen het meest bepalend zijn een uitkeringsgerechtigde te activeren en te motiveren om op de participatieladder te stijgen. Vervolgens is gekeken welke bestaande indicatoren de selectie van doelen zouden kunnen monitoren. Deze indicatoren zijn getoetst aan zes eisen van Prestatiemeting die met behulp van de Doelmatigheidsanalyse, en drie andere wetenschappelijk verantwoorde modellen van Prestatiemeting, zijn geselecteerd en geherformuleerd.

De indicatoren die in het licht van de literatuur van Prestatiemeting het meest geschikt zijn om in de toekomst de effecten van het Enschedese AMPB te meten zijn:

GESCHIKTE ARBEIDSMARKTPARTICIPATIE INDICATOREN	
	- Ontwikkeling op de participatieladder
	- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en peuterspeelzaal
	- Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 76 jaar
	- Percentage dat bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan honderd duizend euro moet worden besteed aan wederkerigheid door het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden
	- Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar
	- Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO
	- Klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening per telefoon, post, email of aan de balie
	- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving
	- Percentage burgers dat zich onveilig voelt in eigen buurt
	- Waardering met betrekking tot schoon, heel en veilig van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen
	- Waardering openbaar groen in buurt en wijk
	- Percentage inwoners dat actief deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen
	- Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector
	- Waardering ondernemersklimaat
	- Aantal bij bedrijven en organisaties geplaatste uitkeringsgerechtigden met een contract langer dan vier maanden

Tabel 13: Geschikte arbeidsmarktparticipatie indicatoren

Het uiteindelijke aantal benodigde indicatoren per doel hangt af van de informatiebehoefte van de toekomstige gebruiker (Auwers & Bouckaert, 1999) en het is belangrijk in te zien dat het moeilijk is indicatoren vast te stellen ten aanzien van zachte ideële factoren.

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat in bovenstaande tabel indicatoren missen om de doelen zorgvuldig te kunnen meten. Omdat nieuwe indicatoren zouden moeten voldoen aan **alle** eisen van Prestatiemeting is geconcludeerd dat het onderhavige onderzoek **niet** het instrument is om nieuwe indicatoren vast te stellen. Voor nieuwe indicatoren zou bijvoorbeeld om te beginnen een werkgroep met beleidsverantwoordelijken en eventueel andere stakeholders moeten worden ingesteld. De werkgroep zou vervolgens uit twee opties kunnen kiezen: indicatoren vaststellen op basis van het herbestuderen van het AMPB of werken met de acht in dit onderzoek vastgestelde doelen, wat wordt aanbevolen. Vooruitlopend op vervolgonderzoek wordt echter in dit onderzoek toch alvast enkele suggesties gedaan voor nieuwe indicatoren.

Met de vijftien geschikte indicatoren ligt er in ieder geval een overzicht dat aan alle beleidsverantwoordelijken en andere stakeholders kan worden verstrekt zodat iedereen over dezelfde AMPB doelen en indicatoren beschikt, wat natuurlijk niet wil zeggen dat alle stakeholders daarmee op één lijn zitten; zij kunnen hun eigen verwachtingen en wensen hebben. Dit laatste is eveneens een belangrijke reden om vervolgonderzoek te doen naar aanvullende indicatoren, en eventueel zelfs naar het veranderen van bestaande doelen en indicatoren, omdat het AMPB continu aan verandering onderhevig is.

Voor het AMPB zijn de WMO en de WWNV van groot belang. Wat betreft de start en de inhoud van de WWNV hangt veel af van de regering en het Parlement die zullen worden geïnstalleerd na de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012. Hoewel de WWNV van politiek links tot politiek

rechts (op onderdelen) is omarmd, zal pas na het hervatten van de discussie over inhoud pas duidelijk worden wanneer de Wet zal worden geaccepteerd en ingevoerd en daarna zal pas duidelijk worden wat de gevolgen zullen zijn voor gemeentelijke sociale taken, voor de rijksuitkering aan gemeenten aangaande uitkeringen en voor de omvang van de gemeentelijke sociale vangnetten.

5.3 Aanbevelingen

A. Vervolgonderzoek

Om alle AMPB doelen zorgvuldig dan wel integraal te meten zijn aanvullende indicatoren nodig. Hiervoor wordt vervolgonderzoek aanbevolen omdat nieuwe indicatoren aan alle eisen van Prestatiemeting moeten voldoen. Aanbevelingen zijn:

1. De dekkingsgraad van de doelen en de bestaande indicatoren blijvend te onderzoeken omdat het AMPB continu aan verandering onderhevig is.
2. indicatoren hebben “eigenaren” nodig en daarom zouden zoveel mogelijk stakeholders betrokken moeten worden en zouden hun wensen en verwachtingen moeten worden bestudeerd; hierdoor wordt een indicator geaccepteerd. Hiervoor is een suggestie om theorie over Heen- en terugdenken van Elmore (1979) te betrekken. Deze theorie stelt dat Heen-denken een rationele benadering is in denken in einddoelen, tussendoelen en hoofddoelen, en past bij de natuurlijke wijze van denken en kijken van politici, bestuurders en beleidsverantwoordelijken, terwijl Terugdenken is gebaseerd op interactie met stakeholders, actieve medewerking van doelgroepen en het steeds weer toetsen van ideeën en plannen, met als resultaat een zo groot mogelijk draagvlak te creëren en “echt werkende” oplossingen te garanderen (Klok & Oosterwijk, 2004).
3. De Doelmatigheidsanalyse met alle bijbehorende stappen voor het vaststellen van indicatoren zou bij vervolgonderzoek betrokken moeten worden, evenals de aanbevelingen van de onderzoeken uit 2008 en 2011 van de Rekenkamercommissie aangaande indicatoren en het meten van zachte (AMPB) factoren.
4. Een benchmark met andere gemeenten uitvoeren omdat volgens modellen van Prestatiemeting indicatoren alleen bruikbaar zijn als ze kunnen worden vergeleken met resultaten van andere organisaties. Tijdens een persoonlijk gesprek met de beleidsverantwoordelijke wethouder in juli 2011 werd duidelijk dat er grote behoefte bestaat aan het vergelijken van het AMPB en bijbehorende doelen en indicatoren met andere gemeenten, om zo het Enschedese beleid eventueel verder te ontwikkelen en/of bij te sturen.

B. Prestatiemanagement

Omdat Prestatiemeting een onderdeel is van Prestatiemanagement (par. 2.1) zou het invoeren van Prestatiemanagement als totaal concept in de gemeentelijke organisatie moeten worden onderzocht; waar wordt het al gedaan, waar zou het (alsnog) kunnen worden ingevoerd. Prestatiemanagement kan bijdragen aan onder meer het ophelderen van vage beleidsdoelstellingen door ze concreet te vertalen in kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren en door regelmatig feedback te geven aan managers over behaalde resultaten (Koemans, 2009). Hiermee wordt Prestatiemeting niet alleen een instrument om te monitoren maar ook een instrument om beleid en/of beleidscultuur bij te sturen en om verantwoording af te leggen.

Nulmeting

Aanbevolen wordt voor zoveel mogelijk (AMPB) onderwerpen een nulmeting te doen en streefwaarden vast te stellen en tevens om regelmatig prestaties te meten. Hierbij is, naast de redenen zoals genoemd in hoofdstuk 2, een aanvullende reden dat ondanks dat het streven naar winst geen doel van de overheid is, het verbeteren van overheidsprestaties wordt gezien als het maximaliseren van winst voor de maatschappij (Bouckaert et al., 2010).

C. Inventarisatie uitvoeringsnetwerk

In dit onderzoek is gesproken over het betrekken van beleidsverantwoordelijken en andere stakeholders en er is gerefereerd aan een prioriteit van B&W om de Werkgever op Kop te stellen en daarbij het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en het onderwijs te betrekken. Daarnaast is een aanbeveling gedaan een vervolgstudie te doen naar de co-productie van overheid en organisaties om tot gezamenlijke beleidsdoelen en indicatoren te komen. Daarom wordt aanbevolen het gehele netwerk van stakeholders dat betrokken is bij het AMPB en hun onderlinge relaties, kenmerken en eventueel al bestaande patronen van interactie, door middel van een netwerkonderzoek in kaart te brengen.

D. Effectiviteitsonderzoek

Nu er doelen en indicatoren zijn vastgesteld is het mogelijk een Effectiviteitsonderzoek te doen waarbij de situaties met en de (vroegere) situaties zonder toepassen van het AMPB (op onderdelen) met elkaar kunnen worden vergeleken.

E. Tevredenheidsonderzoek bevolking

Tweejaarlijks zou een gemeentebreed tevredenheidsonderzoek gedaan kunnen worden (conform de wens van B&W; par. 1.3) waarin vooral de eerdergenoemde zachte factoren aan de orde gesteld zouden kunnen worden, maar waarin ook in bredere zin gevraagd kan worden naar tevredenheid over eigen wensen en behoeftes en overheidsdiensten. Met de huidige digitale mogelijkheden zou ook een continue (digitale) survey met zoveel mogelijk burgers of een (wisselende) steekproef gehouden kunnen worden over ideeën, wensen en behoeftes van tal van (AMPB) zaken. Met de uitkomsten kan getoetst worden of bestaande indicatoren ook voor zachte factoren voldoen of dat daarvoor bestaande indicatoren veranderd moeten worden of aanvullende indicatoren nodig zijn.

Overige aanbevelingen

Naast de voornoemde aanbevelingen zouden meer aanbevelingen kunnen worden gedaan als gekeken wordt naar de intenties achter de WMO, de WWNV en het AMPB ten aanzien van de zachte factoren. Een rode draad bij deze drie beleidsterreinen is de *cultuuromslag in denken* van (uitkeringsgerechtigde) burgers inclusief professionals en bestuurders, om (meer) eigen verantwoordelijkheid te nemen en zelfredzaam te zijn. Daar komt bijvoorbeeld bij dat ten aanzien van vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden het niet onwaarschijnlijk is dat ook professionals en bestuurders door training en scholing een nieuwe kijk moeten krijgen op cliënten en anders met hen moeten leren omgaan en hen beter moeten leren kennen om vervolgens beter te motiveren en te stimuleren. En het is niet ondenkbaar dat ook voor deze aspecten aanvullende indicatoren nodig zouden zijn.

Verder is in het AMPB *samenwerking* met bedrijven en andere organisaties een rode draad, en ook hierbij is het denkbaar dat stakeholders veel van elkaar kunnen leren met behulp van onder ander onderzoek en advisering, en dat daarvoor indicatoren nodig zouden kunnen zijn.

5.4 Slotbeschouwing

In dit onderzoek is de Enschedese praktijk van arbeidsmarktparticipatie, en vooral de behoefte om deze praktijk te kunnen monitoren, geconfronteerd met wetenschappelijke literatuur van Prestatiemeting met behulp van indicatoren. Al recapitulerend en daarbij tevens de actualiteit en politieke realiteit in het oog houdend, lijkt het erop dat Enschede last heeft van “de Wet van de remmende voorsprong”; de gemeente is, vooruitlopend op verwachte nieuwe wetgeving, in 2010 met het toenmalige College heel voortvarend van start gegaan met ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmarktparticipatie, echter, zonder aandacht voor het monitoren van met name de kwalitatieve aspecten. Beleidsverantwoordelijken liepen vervolgens tegen allerlei (beleidsmatige, politieke en/of menselijke) grenzen aan en daarom verzochten zij te onderzoeken of de bestaande indicatoren geschikt zijn en wat nodig zou zijn om geschikte indicatoren te realiseren, indien nodig.

Dit onderzoek, met als resultaat de set geschikte indicatoren, maar ook met de ED, de zes eisen van Prestatiemeting en de suggesties voor een werkgroep, zou ervoor kunnen zorgen dat Enschede weer de juiste “versnelling” vindt om een tijdperk van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van Werk en Inkomen tegemoet te treden en zelfs haar voorsprong ten opzichte van veel andere Nederlandse gemeenten te behouden. Bij het verschijnen van dit onderzoek blijft het echter vooralsnog spannend te zien en te volgen wat de effecten zullen zijn van de Wet Werken Naar Vermogen.

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2000-a). *Handreiking verantwoorden over beleid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer (2000-b). *Handreiking meten van doelmatigheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Andringa W., Coenen, F.H.J.M., Hoppe T. en Vikolainen, V. (2011). *Evaluatie van het economische beleid van de gemeente Enschede*. Enschede: CSTM Universiteit Twente
- Assink, A.G. (2011). *Evaluatie Pilot Instroom Nieuwe Enschedeërs (PIN) 2009/2010*. Enschede: gemeente Enschede
- Augustijn, F. (2007). *Zorg met mate meten: prestatie-indicatoren in de zorg*. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Auwers, T. en Bouckaert G. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge: die keure
- Babbie, E.R. (2007). *The Practice of Social Research*. Belmont California: Thomson Wadsworth
- Barneveld, van, T.A., Beersen, N., Croonenborg, van J.J., Everdingen, van J.J.E. en Kallewaard, M. (2007). *Handleiding indicatorontwikkeling*. Kiezen in zorg. Den Haag: Kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg ZonMw
- Boer, de, H., Goedegebuure, L. en Huisman, J. (2005). *Gezonde spanning: Beleidsevaluatie van de MUB*. Enschede: CHEPS Universiteit Twente
- Bottenburg, van, M, en Schuyt, K. (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC/NSF.
- Bouckaert, G., Van Dooren, W. en Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. Oxon: Routledge
- Bouckaert, G. en Halligan, J. (2008). *Managing Performance: international comparisons*. Abbingdon: Routledge
- Bouckaert, G. en Vankeirsbilck, D. (1996). *Doelmatigheidsanalyse van de gemeentelijke dienstverlening*. Leuven: Vervolmakingscentrum voor Overheidsmanagement en Beleid K.U. Leuven
- Bouma, G, Hommes, S., Otter, S. en Vinke-de Kruijf, J. (2007). *Knowledge and Perceptions in Participatory Policy Process: Lessons from the Delta-Region in the Netherlands*. *Water Resour Manage* (2009) 23: 1641-1663
- Bruijn, de J.A. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Utrecht: Uitgeverij Lemma
- CAB, onderwijs en adviesbureau (2011). *Met nevelen omhuld: onderzoek naar re-integratiebeleid in Deventer*. In opdracht van de Rekenkamercommissie Deventer. Groningen: CAB
- DeGroff, A. & Cargo, M. (2009). Policy implementation: Implications for evaluation. In J.M. Ottoson & P. Hawe (Eds), *Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation*. *New Directions for Evaluation*, 124, 47-60
- Dunn, W.N. (2008). *Public Policy Analysis, an introduction*. Fourth edition. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Echtelt, van P. en Hoff S. (2008). *Wel of niet aan het werk: achtergronden van het onbenut arbeidspotentieel onder werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten*. Raad voor Werk en Inkomen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Enschede Economie & Werk (2012). *Arbeidsinstrumentarium 2012*. Enschede: gemeente Enschede
- Enschede (2011-b). *Kadernota 2012-2014 Vertrouwen in Enschede*. Enschede: gemeente Enschede
- Enschede (2011-c). *Eindrapportage: Niemand aan de kant, samen de schouders eronder 2008-2010*. Goed op koers, maar hoe nu verder?. Enschede: gemeente Enschede
- Enschede (2010-a). *Programmabegroting 2011-2014. Enschede doet*. Enschede: Gemeente Enschede
- Enschede (2010-b). *Coalitieakkoord. Vertrouwen in Enschede*. Enschede: Gemeente Enschede
- Enschede (2008-a). *DMO/Programmaorganisatie. Doorontwikkeling participatievormen*. Strategisch programma Enschede werkt. Enschede: gemeente Enschede
- Enschede (2008-b). *Toekomstvisie 2020: Enschede maak(t) je wereld groter*. Enschede: Gemeente Enschede
- Enschede Excel bestand (2011-a). *P ladder HK. Tredeontwikkeling van 2010-09*. Enschede: Gemeente Enschede
- Enschede Excel bestand (2011-b). *Stroomschema Femke dd 1 nov 2011 plaatje.xls*. Enschede: Gemeente Enschede

- Geurts, P. (1999). *Van probleem naar onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Graaf, van de, H. en Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek*. Bussum: Coutinho, par. 3.2, p.p. 81-84, par. 4.4.1 en 4.4.2: p.p. 106-111
- Graaf, van der P, Huygen A., Mak, J. en Steketee, M. (2005). *Jeugdparticipatiebeleid: wat levert het op?* Utrecht: Verweij-Jonker Instituut
- Gravesteijn, J., Jong, de N. en Spijkerman, M. (2011). *Eindrapport: Instroombeleid gemeente Enschede*. Rotterdam: SEOR Erasmus Universiteit Rotterdam
- Groot, de M.A. (2005). *Een analyse van de programmabegroting 2005-2008 Enschede*. Enschede: Universiteit Twente
- Hassing, W. en Vanheste, T. (2003). *Handleiding meetbare doelstellingen*. Utrecht: Afdeling Bestuursinformatie, sector Bestuurszaken, gemeente Utrecht
- Hoof, van J. en Ruyseveldt, van J. (1998). *Arbeid in verandering*. Heerlen: Kluwer Bedrijfsinformatie/Open Universiteit
- Hoppe, R., Hoppe, T., Woldendorp, J. en Bandelow, N.C. (2011). *Sustainable governance indicators 2011: Netherlands Report*. Güterslow: Bertelsmann Stiftung
- Iren, van A.M. (2000). *Zorg voor mensen met een verstandelijke handicap. Werken met een verstandelijke handicap*. Assen: Van Gorcum en Comp B.V.
- Jager-Vreugdenhil, de M. (2011). *Spraakverwarring over participatie*, Journal of Social Intervention: Theory and Practice –2011 – Volume 20, Issue 1, pp. 76–99
- Jong, de H.M. en Schuszler, P.A. (2002). *Staatkunde. Nederland in drievoud*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Klazinga, N., Koning, de J. en Smulders, A. (2007). *Appraisal of indicators through research and evaluation (AIRE)*. Amsterdam: Academisch Medisch Centrum Universiteit van Amsterdam
- Klok, P.J. en Oosterwijk H. (2004). *Beleid maken: voor studenten bestuurskunde en bedrijfskunde*. Enschede: Universiteit Twente faculteit bedrijf, bestuur & technologie
- Koemans, F. (2009). *Performance Management bij de lokale overheid. De voorwaarden voor effectiviteit van (corporate) performance management bij de lokale overheid*. Heerlen: Open Universiteit
- Kokhuis, R. en Regtuit, J. (2011). *Businessplan Uitvoeringsorganisatie Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA): de Werkgever op Kop*. Enschede: gemeente Enschede
- Lieshout, van, P.A.H., Meij, van der, M.S.S. en Pree, de, J.C.I. (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mak, J., Steketee, M., en Tierolf, B. (2010). *Kinderen in Tel: Databoek 2010*. Ongepubliceerde absolute cijfers over kinderen in bijstandsgezinnen uit 2008. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut
- Ministerie van Financiën. (1993). Afdeling Beleidsevaluatie en –instrumentatie. *Beleidsonderzoek, het ontwikkelen en beoordelen van beleidsmaatregelen en –projecten*. Den Haag: Sdu Uitgeverij
- Oorschot, van W.J.H. (1997). *Nederland ... rechten, plichten en werk*. Sociaal Bestek, 59 (1), 6-11.
- Rekenkamercommissie Enschede (2008). *Werkt 't? Effectiviteit van het Enschedese uitstroombeleid*. Enschede: Gemeente Enschede
- StimulanSZ (2008). *Minimascan 2008*. Utrecht: StimulanSZ
- Swanborn (2010). *Case Study Research: What, Why and How?* London: Sage Publications Ltd.
- Team Kwaliteitszorg en Ontwikkeling (2012). *Dienstverleningsconcept Deventer Werk talent versie 20032012*. Deventer: Gemeente Deventer
- Tensen, I. (2011). *Is meten ook weten? Over de betrouwbaarheid van de participatieladder*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam
- Terlouw, P. (2007). *SMART; Methoden & Technieken van Evaluatie en Ontwerpen 2007/2008*. Enschede: Universiteit Twente
- Thiel, van S. en Leeuw, F.L. (2002). *The performance paradox in the public sector. Public Performance & Management Review, Vol. 25 No. 3, March 2002 267-281, Sage Publications*
- Timmer, J.F. (2011). *The governance of Labour Market Participation: Participation as solving problems or as another nice try? Enschede's labour market participation policy depends on the third pillar of the game of question-and-answer i.e. the governance of problems*. Enschede: Universiteit Twente
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. Den Haag: VNG
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2012). *VNG Magazine, nummer 7, 30 maart 2012: Hoe de Wet werken naar vermogen wel een succes kan worden*. Doetinchem: Senefelder Misset

- Zeist (2009). *Doelbomen per programma*. Uitgereikt aan de raad bij de presentatie van de Begroting 2009. Zeist: gemeente Zeist

Websites

- Binnenlands Bestuur (2010). *6 Treden participatieladder*. Verkregen op 23 november 2011 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/nieuws/donner-dreigt-trage-gemeenten-met-sancties-om-re.160424.lynkx>
- Brandhof, van den A. (2010). Verkregen augustus 2011 en januari 2012 via: <http://www.intermediair.nl/artikel/werk-abc/13891/smartmethode.html>
- Budget program 2010-2013. Received on 10 August 2012 from: http://koers053.enschede.nl/bestand/Archief_eerdere_jaren/Prog_Begr_Oud/Programmabegroting_2010-2013.pdf/
- CBS StatLine (2011). *Personen met een uitkering; soort uitkering*, Enschede. Verkregen 25 juni 2011 via: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80794ned&D1=0-5,7&D2=125&D3=I&VW=T>
- Enschede (2011-a). *Enschede in cijfers*. Statistisch Jaarboek. Verkregen in juni 2011 via: <http://www.enschede.nl/gemeente/cijfers/statjaarboek/>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). *Hoofdlijnennotitie Wet Werken Naar Vermogen*. Verkregen op 1 mei 2012 via: <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/werken-naar-vermogen/hoofdlijnennotitie.html#De>
- Werkplein Enschede (2012). *Over Werkplein Enschede*. Verkregen op 25 april 2012 via: <http://www.werkpleinenschede.nl/over-werkplein-enschede>

REGISTER

AFKORTINGEN

- AIRE Appraisal of Indicators through Research and Evaluation
- AWBZ Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
- EAA Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak
- AMPB Arbeidsmarktparticipatiebeleid
- ED Enschedese doelboom
- GBA Gemeentelijke basisadministratie
- MSZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- NPM New Public Management
- SEOR Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam
- SROI Social Return On Investment
- UWV Uitvoeringsinstituut Werknemers-verzekeringen
- WWB Wet Werk en Bijstand
- WMO Wet maatschappelijke ondersteuning
- WWNV Wet Werken naar Vermogen

FIGUREN

- Figuur 1: Participatieladder (p. 24)
- Figuur 2: Enschedese participatieladder, 1 oktober 2011 (p. 26)
- Figuur 3: Stroomschema met de keten van participatie tot werk, november 2011 (p. 36)
- Figuur 4: Arbeidsinstrumentarium 2.0: de keten van participatie tot werk (p. 37)
- Figuur 5: Conclusie Enschedese doelboom (p. 44)

TABELLEN

- Tabel 1: Vergelijking modellen van Prestatiemeting voor vaststellen indicatoren (bijlage I, p. 69)
- Tabel 2: Beleid, doelen en indicatoren Enschedese AMPB vanaf april 2010 (p. 33)
- Tabel 3: Beleid, strategische opgaven en instrumenten voor plaatsing op de participatieladder (bijlage II, p. 77)
- Tabel 4: Beleidsinitiatieven en doelen Werkplein (bijlage II, p. 78)
- Tabel 5: Doelen om te stijgen op de Enschedese participatieladder (p. 41)
- Tabel 6: Bestaande indicatoren en geselecteerde doelen (bijlage VI, p. 45 en 91)
- Tabel 7: Toetsen vijftien bestaande indicatoren (bijlage VII, p. 96)
- Tabel 8: Toetsen clusters van indicatoren (bijlage VII, p. 102)
- Tabel 9: Samenvatting toetsen indicatoren (bijlage VII, p. 105)
- Tabel 10: Doelen en bestaande indicatoren om het AMPB te monitoren (p. 50)
- Tabel 11: Doelen en bestaande, veranderde en nieuwe indicatoren (bijlage VIII, p. 110)
- Tabel 12: Indicatoren om het Enschedese AMPB te monitoren (p. 53)
- Tabel 13: Geschikte AMPB indicatoren (p. 6 en 60)

Gemeente  Enschede UNIVERSITEIT TWENTE.

BIJLAGEN

BIJLAGE I

SELECTIE VAN EISEN VAN PRESTATIEMETING

SELECTIE VAN EISEN VAN PRESTATIEMETING VOOR HET VASTSTELLEN EN OPTIMALISEREN VAN INDICATOREN AAN DE HAND VAN MODELLEN VAN PRESTATIEMETING: *DOELMATIGHEIDSANALYSE, ONTWERPPRINCIPE, AIRE EN SMART*

1. Modellen voor Prestatiemeting

In het onderzoek naar indicatoren om de gevolgen van het veranderende Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid (AMPB) te monitoren heeft niet Prestatiemeting prioriteit maar het vinden van een set geschikte indicatoren om op termijn AMPB te monitoren en daarom wordt hierna gefocust op indicatoren en worden vier modellen beschreven om indicatoren vast te stellen en te optimaliseren. Begonnen wordt met de Doelmatigheidsanalyse omdat deze methode in het onderzoek leidend is.

1.1 Doelmatigheidsanalyse

De burger wil waar voor zijn of haar geld en daarom moet de overheid zich steeds vaker de vraag stellen hoe de dienstverlening en hoe haar prestaties verbeterd kunnen worden (Bouckaert & Vankeirsbilck, 1996). Een omschrijving van “een prestatie” is vaak abstract en weinig praktisch, maar goede *informatie* over een prestatie draagt bij tot een beter inzicht in en een beter beheer van operationele processen en systemen (Auwers & Bouckaert, 1999). De *Doelmatigheidsanalyse* van Auwers en Bouckaert (1999) is een instrument om betere adequatere sturing te realiseren en een betere sturing impliceert dat beleidsverantwoordelijken de beschikking krijgen en hebben over de juiste informatie om te komen tot efficiënte en effectieve dienstverlening (Bouckaert & Vankeirsbilck, 1996). De Doelmatigheidsanalyse is bedoeld om prestaties met behulp van *indicatoren* meer concreet en meetbaar te maken. Het is het meest eenduidige model onder meer omdat hiermee een expliciete band wordt gelegd tussen de prestatie-informatie en het geheel van beleidsdoelstellingen die de overheidsorganisatie moet realiseren. Het model promoot een eigen visie op de mogelijke informatiebehoeften in de overheidsorganisatie (Auwers & Bouckaert, 1999). In het onderhavige geval is de vraag hoe efficiënt en effectief het AMPB is en om de ontbrekende informatie te krijgen om die vraag te beantwoorden worden stappen uit de Doelmatigheidsanalyse-methode gebruikt.

Om indicatoren te definiëren moeten drie stappen worden genomen:

1. Definieer in een werkgroep per beleidsonderdeel de nodige activiteitenomschrijvingen;
2. Formuleer bij elk van de activiteitenomschrijvingen een set relevante indicatoren naar omvang, bereik en resultaat;
3. Selecteer uit deze set de meest relevante indicatoren voor intern en extern gebruik om de activiteiten van het beleid te meten. Het aantal indicatoren hangt hierbij af van de informatiebehoefte van de toekomstige gebruiker (Auwers & Bouckaert, 1999).

Het selecteren van indicatoren gebeurt vervolgens aan de hand van 20 criteria waarvan er voor dit onderzoek een aantal is geselecteerd. Deze selectie is gemaakt op basis van criteria die elf jaar later

(2010) opnieuw zijn terug te vinden als voorwaarden voor het selecteren van indicatoren, in het vijf stappenplan voor het meten van prestaties in de publieke sector, van Bouckaert, dit maal samen andere auteurs (Van Dooren en Halligan). De criteria zijn:

- De indicator is gevoelig voor verandering,
- De indicator is heel precies gedefinieerd,
- De indicator is voor alle gebruikers te begrijpen,
- De indicator is gedocumenteerd voor verificatie,
- De indicator is relevant, tijdloos en uitvoerbaar,
- De indicator is complementair aan bestaande dataprocessen en definities.

Hierbij komt dat het meetbaar maken van een prestatie een indicator vereist die laat zien wat concreet door de volgende elementen wordt gemeten: (financiële) middelen (input), activiteiten (throughput), prestatie en effecten (outcome) (MAPE). In de Doelmatigheidsanalyse worden deze elementen in een beleidscontext geplaatst door ze te verbinden aan strategische en operationele doelstellingen. De reikwijdte van die doelstellingen wordt beïnvloed door de financiële beleidsruimte die moet worden afgewogen tegen de maatschappelijke behoeften. In dit onderzoek worden twee elementen van MAPE, de *activiteiten* (beleidsinstrumenten) en *effecten* (de beoogde doelen en outcome) van het AMPB in een voor Enschede ontwikkelde doelboom gepresenteerd. Deze eenmalige analyse van doelen en indicatoren van het AMPB zou een vervolg moeten krijgen in het continu verzamelen van gegevens om het AMPB en de daarmee samenhangende activiteiten te plannen, bij te sturen en te evalueren (Bouckaert & Vankeirsbilck, 1996, p. 29). Met andere woorden, *het onderhavige onderzoek kan een eenmalige analyse zijn, maar het zou in Enschede ook ingepland kunnen worden in de jaarlijkse cyclus van “planning en control” en de programmabegroting.*

1.2 Ontwerpprincipe

Het Ontwerpprincipe model gaat uit van drie principes die regels aanbieden die helpen bij het vormgeven van Prestatiemeting:

- Vertrouwen; zodra er tussen bestuur en professionals geen vertrouwen is gaat een systeem perverteren, bovendien komen prestaties in een netwerk van afhankelijkheden tot stand.
- Geen hiërarchisch gedrag door de bestuurder richting de professional maar interactie. Producten definiëren, meten en beoordelen gebeurt interactief.
- Interactie, *variëteit*, redundantie en dynamiek bevorderen het vertrouwen tussen bestuur en professionals en als er meer eigenaren zijn is Prestatiemeting niet alleen een boekhoudkundig afrekenmechanisme (De Bruijn, 2001) .

Zoals bij Variëteit (rapport par. 2.2.1) beschreven zou een publieke prestatie door meerdere *indicatoren* moeten worden benoemd, goed gedefinieerd moeten zijn en gebaseerd op meerdere onderzoekers, meerdere eigenaren moeten hebben en te vergelijken moeten zijn met soortgelijke indicatoren elders. Indicatoren kunnen vanuit variëteit (principe 3) worden vastgesteld waarbij de volgende regels van belang zijn:

- Wie heeft de “meaning making rights”?
- Concurrerende productdefinities zichtbaar maken.
- Integraliteit zodat alle prestaties worden gemeten.

Het op deze manier vaststellen van indicatoren heeft onder meer de volgende voordelen: de betekenis wordt rijker, komen actoren niet tot één betekenis dan leidt dit tot terughoudendheid bij het formuleren van beleid en als bestuurder of professional één betekenis hanteert dan kan dat leiden tot pervers gedrag (De Bruijn, 2001, p. 97-102).

1.3 SMART

Indicatoren moeten duidelijk, begrijpbaar, niet tegenstrijdig met hoger beleid zijn en moeten tevens specifiek, meetbaar, effect en resultaat gericht zijn (Auwers & Bouckaert, 1999). Dit is synoniem aan het SMART-principe van Edwards (1971) dat indicatoren aan de principes van Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden moeten voldoen. Om dit te bereiken moeten acht stappen worden genomen, van stap 1 “identify the decision maker(s)” tot en met stap 8 “perform sensitivity analysis” (Terlouw, 2007). Een en ander betekent dat indicatoren moeten prikkelen tot prestatie, helderheid moeten bevorderen, dat ze leerzaam moeten zijn en mee af te rekenen en dat er een oordeel op te baseren is en dat ze dwingen tot verbetering en/of innovatie.

1.4 AIRE-instrument

Omdat het doel van het onderzoek is te komen tot *indicatoren* is eveneens gekeken naar een instrument uit de gezondheidszorg genaamd AIRE (Appraisal of Indicators through Research and Evaluation), neergeschreven in de “Handleiding indicatorontwikkeling voor de gezondheidszorg” (Van Barneveld et al., 2007). Deze methodiek gaat uit van dertien stappen zoals:

- Vaststellen algemene doel en vaststellen waarvoor de indicator wordt gebruikt en door wie;
- Werkgroep benoemen met alle stakeholders die met het onderwerp van de indicator te maken hebben;
- Opnieuw vaststellen van doelen binnen de werkgroep en kijken of de werkgroep goed is samengesteld;
- Leeswijzer samenstellen om het doel en de context van de indicator voor iedereen begrijpelijk te maken;
- Formuleren generieke specificaties
- Consultatie externe stakeholders

2. Vergelijking modellen

In de onderstaande tabel worden drie modellen voor Prestatiemeting met elkaar vergeleken waarbij de Doelmatigheidsanalyse het uitgangspunt is. Het model SMART is niet als een aparte kolom opgenomen maar komt terug in paragraaf 5.

VERGELIJKING MODELLEN VAN PRESTATIEMETING BETREFFENDE VASTSTELLEN INDICATOREN		
Doelmatigheids analyse	Ontwerpprincipe	AIRE
1. Werkgroep samenstellen	Regels opstellen vanuit een vertrouwensrelatie zonder hiërarchie tussen bestuur en professional; bestuur en professional stellen samen de betekenis van de indicator vast; concurrerende productdefinities zichtbaar maken	Stap 1: inventarisatie waarvoor indicator gebruikt en door wie Stap 2: werkgroep samenstellen met stakeholders van de indicator Stap 4: afbakenen voor wie indicator van belang is en waarop van toepassing
2. Per beleidsonderdeel activiteiten-omschrijvingen definiëren		Stap 1: inventarisatie waarvoor indicator gebruikt en door wie Stap 4: afbakenen voor wie indicator van belang is en waarop van toepassing
3. Bij de activiteiten relevante indicatoren zoeken	Regels opstellen vanuit Interactie, variëteit, redundantie en dynamiek tussen bestuurder en professional	Stap 1: inventarisatie waarvoor indicator gebruikt en door wie Stap 4: afbakenen voor wie indicator van belang is en waarop van toepassing Stap 5: welke indicatoren bij welke doelen zijn er al Stap 6: groslijst potentiële indicatoren
4. Meest relevante indicatoren selecteren voor intern en extern gebruik (het aantal hangt af van de informatiebehoefte van de toekomstige gebruiker)	Regels opstellen vanuit een vertrouwensrelatie zonder hiërarchie tussen bestuur en professional; bestuur en professional stellen samen de betekenis van de indicator vast; concurrerende productdefinities zichtbaar maken Regels opstellen vanuit Interactie, variëteit, redundantie en dynamiek tussen bestuurder en professional	Stap 5: welke indicatoren bij welke doelen zijn er al Stap 6: groslijst potentiële indicatoren Stap 7: selectie uit potentiële indicatoren
5. Indicator moet middelen, activiteiten, prestaties en/of effecten meten (MAPE)	Regels opstellen vanuit Interactie, variëteit, redundantie en dynamiek tussen bestuurder en professional Construct validity: Goede beschrijvingen, op basis van meerdere theorieën/onderzoekers, meerdere bekende eigenaren, vergelijkbaar met dezelfde indicatoren elders	Stap 8: Uitwerken selectie van indicatoren in factsheet met bijv.: doel, type, domein, verbeter mogelijkheden, betrouwbaarheid Stap 9: voor iedereen duidelijke leeswijzer Stap 10: toetsen indicator naar haalbaarheid en specificaties Stap 11: formuleren generieke specificaties
6. Indicator moet voldoen aan voorwaarden: Gevoelig voor verandering, precies gedefinieerd, voor iedereen begrijpelijk, gedocumenteerd tbv verificatie, relevant,	Regels opstellen vanuit Interactie, variëteit, redundantie en dynamiek tussen bestuurder en professional Construct validity: Goede beschrijvingen, op basis van meerdere theorieën/onderzoekers, meerdere bekende eigenaren, vergelijkbaar met	Stap 8: Uitwerken selectie indicatoren in factsheet met bijv.: doel, type, domein, verbeter mogelijkheden, betrouwbaarheid Stap 9: voor iedereen duidelijke leeswijzer Stap 11: formuleren generieke specificaties Stap 12: Consultatie externe stakeholders (voor externe indicatoren)

tijdloos, uitvoerbaar, complementair	dezelfde indicatoren elders Variëteit; meerdere indicatoren per activiteit; integraliteit wat wil zeggen alle prestaties meten	
---	---	--

Tabel 1: Vergelijking modellen van Prestatiemeting voor vaststellen indicatoren

3. Gemeenschappelijke eisen voor prestatiemeting

De Doelmatigheidsanalyse is leidend in het onderzoek naar het Enschedese arbeidsmarktparticipatiebeleid en vormt daarom het uitgangspunt van de vergelijking. Daardoor is in de eerste kolom van tabel 1 een korte genummerde omschrijving te vinden van gecombineerde criteria van de Doelmatigheidsanalyse, die is bedoeld om prestaties met behulp van indicatoren meer concreet en meetbaar te maken. In de tweede kolom zijn daar de in meer of mindere mate overeenkomstige criteria bijgezocht van het Ontwerpprincipe (par. 2.3.2) en in de derde kolom zijn de meer of minder vergelijkbare criteria opgenomen van het model AIRE (par. 2.3.4).

Op twee stappen van het AIRE-model na, zijn alle criteria van het Ontwerpprincipe en AIRE te vergelijken met de criteria van de Doelmatigheidsanalyse. De twee overgebleven stappen zijn:

- *stap 3*, het opnieuw vaststellen van doelen binnen de werkgroep nadat is gekeken of de werkgroep juist is samengesteld,
- *stap 13* het eventueel aanpassen van indicatoren naar aanleiding van stap 12, het door de werkgroep consulteren van externe stakeholders.

Aan het eind van de beschrijving van tabel 1 wordt gekeken of deze twee stappen nog kunnen of moeten worden meegenomen bij het selecteren en herschrijven van eisen. Hierna worden de vergeleken eisen beschreven:

1. *Het samenstellen van een werkgroep om per beleidsonderdeel activiteiten te inventariseren en te omschrijven* komt overeen met het gezamenlijk door bestuur en professionals, op basis van vertrouwen, vaststellen van ontwerpregels voor Prestatiemeting (Ontwerpprincipe) en met het samenstellen van een werkgroep, het inventariseren en vaststellen van doelen, indicatoren en de eigenaren en het afbakenen voor wie de indicator van belang is en waarop het van toepassing is (AIRE).
2. *Per beleidsonderdeel activiteitenomschrijvingen definiëren* komt overeen met de stappen 1 en 4 van AIRE, namelijk het inventariseren waarvoor de indicator wordt gebruikt en door wie, en het afbakenen voor wie de indicator van belang is en waarvoor.
3. *Bij activiteiten relevante indicatoren zoeken* komt overeen met het gezamenlijk door bestuur en professionals zoeken van indicatoren vanuit regels van interactie, variëteit, redundantie (informatie geven in zo weinig mogelijk woorden) en dynamiek (Ontwerpprincipe) en met het in de werkgroep inventariseren van indicatoren die er al zijn, waarvoor de indicator wordt gebruikt en door wie, vervolgens afbakening van voor wie de indicator van belang is, kijken welke doelen al indicatoren hebben en daarna een groslijst van potentiële indicatoren opstellen (AIRE).
4. *Meest relevante indicatoren selecteren voor intern en extern gebruik (het aantal hangt af van de informatiebehoefte van de toekomstige gebruiker)* komt overeen met het gezamenlijk vanuit een vertrouwensrelatie zonder hiërarchie door bestuur en professionals vaststellen van de betekenis van indicatoren, het zichtbaar maken van concurrerende productdefinities en selecteren vanuit

de regels van interactie, variëteit, redundantie en dynamiek (Ontwerpprincipe) en met het in de werkgroep zoeken van bestaande indicatoren bij bestaande doelen, dan een groslijst maken van potentiële indicatoren en hieruit een selectie maken (AIRE).

5. *Indicatoren moeten (financiële) middelen (input), activiteiten (throughput), prestaties en/of effecten (output en outcome) meten* komt overeen met het gezamenlijk door bestuur en professional vaststellen van indicatoren vanuit de regels van interactie, variëteit, redundantie en dynamiek en op basis van construct validity, met als uitgangspunt dat doelen en indicatoren goed worden beschreven, vergelijkbaar zijn met dezelfde indicatoren elders, gebaseerd op meerdere theorieën en onderzoekers (Ontwerpprincipe). En het komt overeen met het uitwerken van de geselecteerde indicatoren op basis van doel, type, domein, verbetermogelijkheden en betrouwbaarheid, met een voor iedereen duidelijke leeswijzer opstellen, en met vervolgens het toetsen van de haalbaarheid en specificatie en tot slot generieke (algemeen en niet specifiek) specificaties formuleren (AIRE).
6. *Indicatoren moeten voldoen aan de volgende voorwaarden: gevoelig zijn voor verandering, precies zijn gedefinieerd, voor iedereen begrijpelijk zijn, gedocumenteerd zijn voor verificatie, en ze zijn relevant, tijdloos, uitvoerbaar en complementair* komt overeen met het vaststellen van indicatoren op basis van de regels van interactie, variëteit, redundantie en dynamiek, construct validity in de zin van goed beschrijven van indicatoren, op basis van meerdere theorieën en onderzoekers en vergelijkbaar met dezelfde indicatoren elders, een en ander op een integrale manier en met meerdere indicatoren per activiteit (Ontwerpprincipe) en met het uitwerken van een selectie van de indicatoren op basis van doel, type, domein, verbeter mogelijkheden en betrouwbaarheid, en daarna een leeswijzer maken die voor iedereen duidelijk is en tot slot het formuleren van generieke specificaties (AIRE).

Bij het selecteren van criteria wordt het volgende principe gehuldigd:

Het onderhavige onderzoek baseert zich op de beleidsstukken van het AMPB met bijbehorende doelen en indicatoren die vanaf voorjaar 2010 zijn ontwikkeld en vastgesteld op basis van het collegeprogramma 2010-2014. Daarom worden de eerste paar omschrijvingen van de Doelmatigheidsanalyse, Ontwerpprincipe en AIRE betreffende het samenstellen van een werkgroep met stakeholders, het zoeken en selecteren van activiteitenomschrijvingen en relevante indicatoren niet geselecteerd, want deze aspecten worden gezien als de stappen die in de gemeente Enschede al genomen zijn voorafgaand aan het door de gemeenteraad vastgestelde beleid dat voor het onderhavige onderzoek bestudeerd wordt; die eerste stappen worden gezien als horende bij de fase van voorbereiding en totstandkoming van het AMPB.

In de volgende paragraaf zijn eisen geselecteerd om te komen tot een nieuwe set eisen voor dit onderzoek.

4. Geselecteerde eisen aan Prestatiemeting

Doelmatigheidsanalyse

De indicator moet middelen, activiteiten, prestaties en/of effecten meten (MAPE)

De indicator moet voldoen aan het gevoelig zijn voor verandering, precies zijn gedefinieerd, voor iedereen begrijpelijk en gedocumenteerd zijn t.b.v. verificatie, en relevant, tijdloos, uitvoerbaar en complementair zijn

Ontwerpprincipe

Regels opstellen vanuit interactie, *variëteit*, redundantie en dynamiek tussen bestuurder en professional
Construct validity: Goede beschrijvingen op basis van meerdere theorieën en onderzoekers, meerdere bekende eigenaren, vergelijkbaar met dezelfde indicatoren elders

Variëteit; meerdere indicatoren per activiteit; integraliteit dat wil zeggen alle prestaties meten

AIRE

Uitwerken selectie indicatoren in factsheet met bijv.: doel, type, domein, verbeter mogelijkheden, betrouwbaarheid
Voor iedereen duidelijke leeswijzer
Toetsen indicator naar haalbaarheid en specificaties
Formuleren generieke specificaties

Consultatie externen (voor externe indicatoren)

Overgebleven, niet gemeenschappelijke eis:

Het eventueel aanpassen van indicatoren naar aanleiding van stap 12 (het door de werkgroep consulteren van externe stakeholders)

Uit bovenstaand schema blijkt dat er voor de onderhavige centrale vraagstelling twee (gecombineerde) criteria van de Doelmatigheidsanalyse overblijven met daarbij twee min of meer corresponderende criteria uit het Ontwerpprincipe en AIRE. Er wordt geconcludeerd dat er bij AIRE één aanvullend criterium wordt gevonden, echter, besloten is die niet als gemeenschappelijk eis, dan wel als toevoeging op de criteria van de Doelmatigheidsanalyse te gebruiken, omdat het aanpassen van indicatoren na gebruik van de nieuw geformuleerde criteria wordt gezien als een logisch gevolg en omdat het in het onderhavige onderzoek bestaande interne indicatoren betreft; bijvoorbeeld, als een indicator wordt vergeleken met een indicator die elders door stakeholders is geformuleerd en wordt toegepast, en die indicator blijkt beter uitvoerbaar of betrouwbaarder te zijn, dan ligt het voor de hand dat de indicator wordt veranderd omdat een eis is dat een indicator veranderd moet kunnen worden.

Herschreven eisen

De geselecteerde criteria zijn gecombineerd en herschreven tot de volgende zes eisen:

1. De indicator moet een nauwkeurige en begrijpelijke omschrijving geven.
2. De indicator moet uitvoerbaar zijn.
3. De indicator moet een doel zo zorgvuldig mogelijk meten en daardoor moeten er wellicht meerdere indicatoren zijn.
4. De indicator moet relevant en betrouwbaar zijn en eventueel op termijn te veranderen.
5. De indicator moet geaccepteerd en gedocumenteerd zijn.
6. De indicator moet vergelijkbaar zijn met indicatoren elders.

Deze zes eisen kunnen voor toetsing in willekeurige volgorde worden gebruikt en indien nodig (afzonderlijk) meerdere keren worden gebruikt; als bijvoorbeeld door eis 5 een indicator moet worden veranderd en wordt veranderd, moet opnieuw worden bekeken of de indicator wel uitvoerbaar is (eis 2).

5. SMART

Zoals aangekondigd wordt tot slot gekeken naar het SMART-model. Geconcludeerd wordt dat de zes geselecteerde indicatoren om de volgende redenen aan het SMART-principe voldoen:

1. *Specifiek* is te vinden in de eis dat een indicator nauwkeurig omschreven en begrijpelijk moet zijn.
2. *Meetbaar* is te vinden in de eis dat de indicator uitvoerbaarheid moet zijn.
3. *Acceptabel* is te vinden in de eis dat de indicator geaccepteerd en gedocumenteerd moet zijn.
4. *Realistisch* is te vinden in de eisen die zeggen dat de indicator begrijpelijk en uitvoerbaar moet zijn en vergeleken moet kunnen worden met soortgelijke indicatoren elders.
5. *Tijdgebonden* is te vinden in de eis dat de indicator op termijn eventueel veranderd moet kunnen worden.

BIJLAGE II

Beleid, strategische opgaven en instrumenten het Werkplein per 01-01-2011

In deze bijlagen worden twee tabellen gepresenteerd. Tabel 3 met de strategische opgaven, doelen en beleid zoals dat wordt gebruikt door het Enschedese Werkplein, en tabel 4 met beleidsinitiatieven en bijbehorende doelen van het Werkplein. Beide om te bepalen op welke trede van de participatieladder een uitkeringsgerechtigde zich bevindt.

BELEID, STRATEGISCHE OPGAVEN EN INSTRUMENTEN VOOR PLAATSING OP DE PARTICIPATIELADDER	
Strategische opgaven en doelen	Beleid
Strategische opgave 1: Klimopbanen arbeidsfit houden d.m.v. directe plaatsing van uitkeringsgerechtigden bij werkgevers, gericht op regulier werk (Verantwoordelijkheid Werkplein)	• Pilot loondispensatie • Proefplaatsing • Klimopbaan Werkplein • UWV geïntegreerde dienstverlening • Loonkostenvoucher • Jeugdwerkloosheidproject • Klimopbaan jongeren Werkplein • Jongeren voucher • 1000 jongerenplan
Strategische opgave 2: Scholing aan uitkeringsgerechtigden (Verantwoordelijkheid Werkplein en Participatie-eenheid)	• Scholingstrajecten • OLCT • Scholing ROC AKA • ATC
Strategische opgave 3: Klimopbanen arbeidsfit maken d.m.v. directe plaatsing van uitkeringsgerechtigden bij maatschappelijke instellingen/ werkgevers (doelgroep en verantwoordelijkheid Participatie-eenheid)	• Klimop 2010 en daarvoor • Surplus Kettingreactie • Surplus participatiebaan • WorkStep Klimop Partic.banen • Vrijwilligerswerk • Power • Project Jonge moeders • Stadstalent • Surplus Klimop Partwerk • Leger des Heils • Klimopbaan Participatie • Pathmos/Stevenfenne
Strategische opgave 4: zelfde beleid als opgaven 1 t/m 3 maar dan gericht op jongeren	• ATC • Project Jonge moeders • Jeugdwerkloosheidproject • WIJ Surplus Kettingreactie • WIJ Klimop DCW (Workstep) • WIJ VWW • WIJ Power • WIJ Stadstalent • WIJ Partwerk • Klimopbaan Jongeren • WIJ Pathmos • Jongeren voucher • 1000 jongerenplan • WIJ Klimop arbeidsfit maken

Flankerend (eventueel ter ondersteuning van de 4 opgaven)	• UWV medisch advies • Persoonlijk Re-integratie Budget • ROZ Zelfstandigheid
---	---

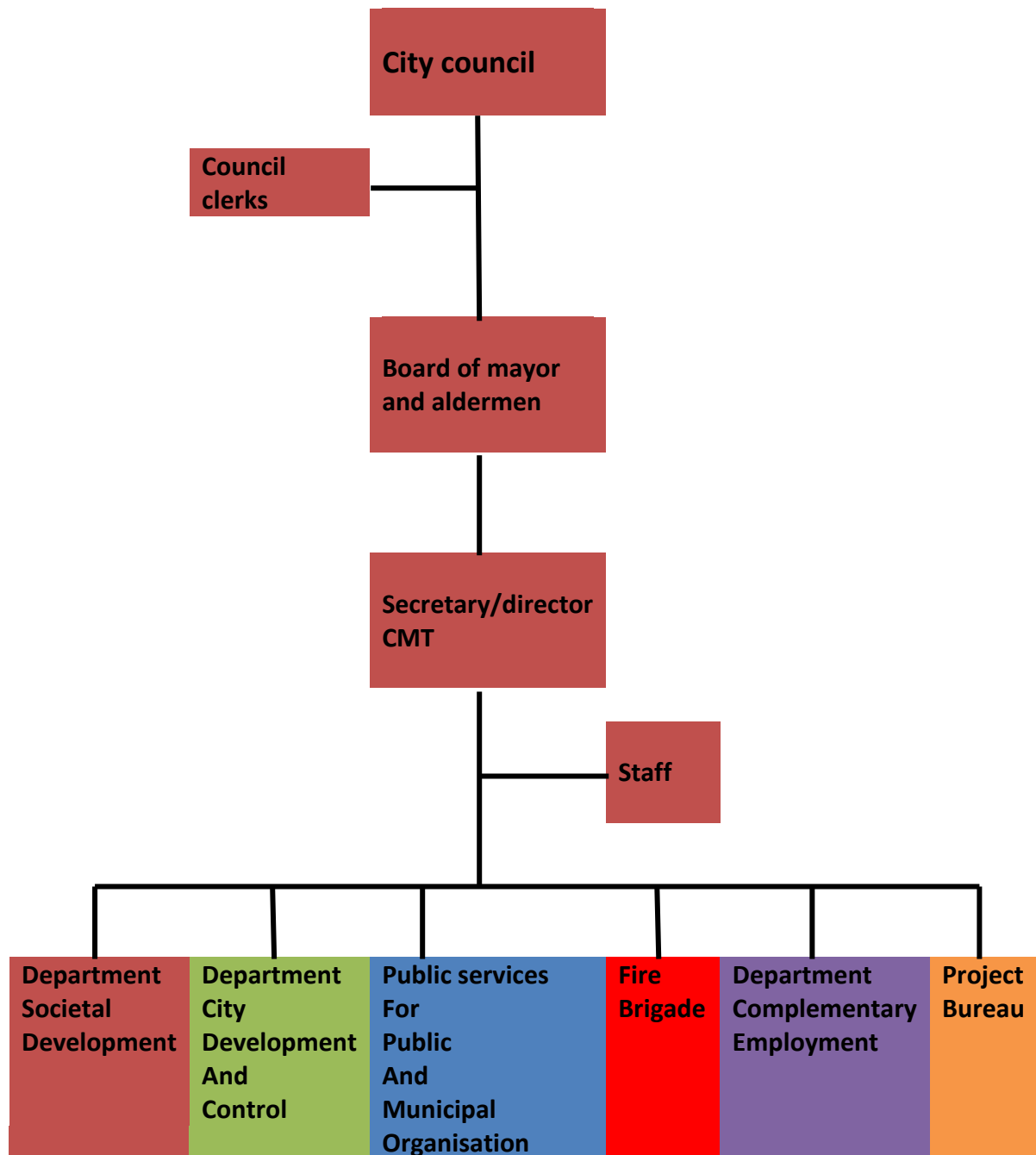
Tabel 3: Beleid, Strategische opgaven en instrumenten voor plaatsing op de participatieladder

BELEIDSINITIATIEVEN EN DOELEN WERKPLEIN	
BELEIDSINITIATIEVEN	DOELEN
a. Power (doorstroom naar trede 3)	Maatschappelijke activeringscentra in alle wijken realiseren t.b.v. sneller toe leiden naar regulier werk door in beeld brengen en uitbreiden van competenties en d.m.v. verbinden bewoners, bedrijven en organisaties
b. Persoonlijk reïntegratie budget	Uitstromen door het zelfstandig opstellen van een re-integratie plan en het inkopen van producten/diensten tegen de laagste kosten
c. UWV arbeids medische keuring	Vaststellen mogelijkheden uitkeringsgerechtigde om toch te werken/participeren en bepalen met welke beperking rekening gehouden moet worden
d. Pathmos/Stevenfenne project	De wijk “werkloosheidvrij” te krijgen door bijv. innovatieve aanpak profiel werkgever laten matchen met profiel uitkeringsgerechtigde om te participeren in reguliere baan
e. Beschut werken	Bieden van werk aan diegenen voor wie werk bij een reguliere werkgever niet haalbaar is
f. Frontlijn	Voeren van regie op intensieve ondersteuning en inzetten wijkzorgteams (doortroom naar trede 3)
g. Pilot loondispensatie	Plaatsing van 200 uitkeringsgerechtigden met een beperking bij werkgever in regulier werk, waarbij kosten-baten neutraal blijven voor werkgever
h. Proefplaatsing	Plaatsing bij werkgever in regulier werk met max. 3 maanden behoud van uitkering
i. Klimopbaan Werkplein	Rechtstreekse (via coach Werkplein) of eigen plaatsing bij werkgever in regulier werk
j. UWV geïntegreerde dienstverlening	(maart 2012 verwijderd als instrument)
k. Loonkostenvoucher	Plaatsing in regulier werk met afgifte van voucher aan de werkgever
l. Jeugdwerkloosheidsproject	Plaatsing bij werkgever in regulier werk, valt onder apart beleid Jeugdwerkloosheid
m. Klimopbaan jongeren Werkplein	Rechtstreekse (via coach Werkplein) of eigen plaatsing bij werkgever in regulier werk
n. Jongeren voucher	Plaatsing bij werkgever in regulier werk
o. 1000 jongeren plan	Plaatsing jongeren met beperking bij werkgever in reguliere baan
p. Scholingstrajecten (trede 2-4)	Scholing om uit de bijstand te raken
q. OLCT (trede 2-4)	Scholing voor uitkeringsgerechtigden
r. Scholing ROC Arbeidsmarkt gekwalificeerd Assistent op niveau 1 (trede 2-4)	Scholing waarbij nog niet een beroep wordt gekozen
s. ATC (idem jongeren) (trede 2-4)	Scholing voor uitkeringsgerechtigden
t. Klimopbanen (2010 en daarvoor)	Uitkeringsgerechtigde > 2 jaar werkloos max. 4 jaar bij maatsch. Instelling aan het werk krijgen
u. Surplus kettingreactie (trede 1-3)	Aansluiting krijgen op de samenleving voor speciale doelgroepen (ex-verslaafden etc.)
v. Surplus participatiebanen	Plaatsing 250 uitkeringsgerechtigden in participatie baan bij maatschap. instelling of werkgever

w. Workstep (DCW) Klimop participatiebanen	(maart 2012 verwijderd)
x. Vrijwilligerswerk	Laten participeren van uitkeringsgerechtigden met onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt
y. Project Jonge moeders	Jonge (a.s.) moeders tot 23 die gemotiveerd zijn te willen werken naar werk/onderwijs geleiden
z. Stadstalent	Werkervaringbaan vooral voor jongeren m.b.v. uitkering bij ondernemer
aa. Surplus Klimop partwerk	250 participatiebanen realiseren
bb. Leger des Heils	verbetering aansluiting en doorstroom van AWBZ-gefinancierde dagverzorging bij Leger des Heils
cc. Klimopbaan participatie	Uitkeringsgerechtigde > 2 jaar werkloos max. 4 jaar bij maatsch. Instelling aan het werk krijgen
dd. WIJ Klimop DCW	(maart 2012 verwijderd)
ee. WIJ VWW (trede 1-3)	Plaatsing bij maatschap. instelling of werkgever
ff. WIJ Klimop arbeidsfit maken (trede 1-3)	Uitkeringsgerechtigde > 2 jaar werkloos max. 4 jaar bij maatsch. Instelling aan het werk krijgen
gg. ROZ zelfstandigheid (flankerend)	Uitkeringsgerechtigde de mogelijkheid bieden een eigen bedrijf te starten

Tabel 4: Beleidsinitiatieven en doelen Werkplein

BIJLAGE III ORGANOGRAM GEMEENTE ENSCHEDE



Inclusief
Het Werkplein

BIJLAGE IV

ORGANISATIESCHEMA SECTOR WERK EN INKOMEN

Stand Beaufort 6-7-2012

Team inkomen			Team specifieke taken			Team handhaving			Team claimbeoordeling/inburgering		
Functie	fte		Functie	fte		Functie	fte		Functie	fte	
Inkomen 1			Uitkeringsadministratie			Adm. Medewerker B	2,9		Administratief medewerker C	0,6	
Consulent inkomen	6,6		Administratief medewerker B	8,4		Adm. Medewerker C	4,0		Consulent w&B	18,4	
Senior consulent inkomen	0,6		Administratief medewerker C	1,9		Consulent verzuim	2,0		Financieel adm. medewerker	0,7	
Inkomen 2			Senior consulent inkomen	1,0		Consulent w&B	10,9		Formulierenbrigadier	2,2	
Consulent	1,0		Teamassistent	0,4		Kwaliteitsmedewerker	1,0		Kwaliteitsmedewerker	1,8	
Consulent inkomen	3,6		Kinderopvang belastinggroep			Projectmedewerker	0,9		Medewerker	1,0	
Senior consulent inkomen	1,0		Administratief medewerker A	2,8		Teamleider	0,9		Procesondersteuner	1,8	
Inkomen 3			Administratief medewerker B	4,9					Teamassistent	1,6	
Consulent inkomen	5,7		Medewerker kinderopvangloket	0,7					Teamleider	1,0	
Senior consulent inkomen	1,0		Teamassistent	0,9							
Inkomen 4			Bijzondere Bijstand								
Consulent inkomen	4,9		Administratief medewerker B	0,8							
Senior consulent inkomen	1,0		Administratief medewerker C	1,0							
Overig			Consulent	1,0							
Administratief medewerker C	0,9		Consulent inkomen	6,6							
Kwaliteitsmedewerker	1,8		Consulent Werk & Bijstand	1,0							
Procesondersteuner	1,0		Procesondersteuner	1,4							
Teamleider	1,0		Senior consulent inkomen	1,0							
			Debiteuren								
			Administratief medewerker A	1,0							
			Administratief medewerker B	7,9							
			Senior consulent inkomen	1,0							
			Teamassistent	1,0							
			Overig								
			Kwaliteitsmedewerker	2,4							
			Teamleider	1,0							
Totaal	30,1		Totaal	48,1		Totaal	22,6		Totaal	29,1	

Werkplein			Team participatie			Werk (Femke Koster)		
Functie	fte		Functie	fte		Functie	fte	
Kwaliteitsmedewerker	1,0		Kwaliteitsmedewerker	0,8		ADW team 1		
Teamleider	1,0		Participatiecoach	21,3		Algemeen projectmedewerker	4,0	
Werkcoach	4,5		Procesondersteuner	0,8		Medewerker	1,0	
			Senior participatiecoach	1,0		Participatiecoach	1,0	
			Teamleider	0,9		Procesondersteuner	1,9	
						Teamleider	1,0	
						Werkcoach	2,0	
						ADW team 2		
						Administratief medewerker	0,7	
						Medewerker	1,0	
						Teamleider	1,0	
						Werkcoach	4,7	
totaal	6,5		totaal	24,8		Diagnose		
						Werkcoach	1,9	
						Medewerker	4,9	
						Procesondersteuner	1,0	
						Ondersteuning		
						afdelingssecretaresse	0,9	
						totaal	36,8	

Pathmos			Pathmos (Richard Kokhuis)		
Functie	fte		Functie	fte	
Casemanager	0,9				
Consulent	3,9				
Consulent Werk & Bijstand	1,7				
Participatiecoach	0,8				
Procesmanager	0,5				
Procesondersteuner					
Secretaresse	0,9				
Senior adviseur maatschappelijke ontwikkeling	1,0				
totaal	9,7				

BIJLAGE V

BESCHRIJVING ENSCHEDESE DOELBOOM

De Enschedese doelboom (de ED) kwam net als de selectie van doelen tot stand na overleg met drie beleidsverantwoordelijken. Hierna volgt een beschrijving van de ED waarbij gebruik is gemaakt van het beleid uit tabel 2 van het rapport, dat zich bevindt aan de “wortels” van de boom. Als eerste wordt aandacht besteed aan doel 1 dat betrekking heeft op het bevorderen van doorstroom op de gehele participatieladder.

Van trede 1 (isolement) naar trede 6 (betaald werk):

Om door te stromen op de participatieladder is het van belang dat beleid is gericht op het in beweging brengen, activeren en laten participeren van uitkeringsgerechtigden, en daarom dat het beleid is gericht op het streven doorstromen te bevorderen, waarbij individuele aandacht en maatwerk (uitgangspunten WWNV) essentieel zijn. Dit geldt voor het gehele *AMPB*, wat verklaart waarom van elk ander doel een pijl loopt naar doel 1. De gemeente levert het gereedschap en verwacht dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd is het ook daadwerkelijk te gebruiken, want krijgen en houden van (betaald) werk is voor mensen hun eigen verantwoordelijkheid (Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [MSZW], 2012). Daarbij komt dat het hebben van een baan onderdeel is van een zo normaal mogelijk bestaan en dat werk kan bijdragen aan een gevoel van eigenwaarde en welbevinden, waarbij dat werk dan wel moet aansluiten bij iemands capaciteiten en mogelijkheden (Van Iren, 2000).

Het meeste beleid voor doel 1 komt hierna bij elke beschrijving van elke trede terug. Wat specifiek is voor doel 1 is het Ontwikkelpad Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA), de vernieuwing van EAA naar de Vernieuwde EAA en het WWB-actieplan 2008. Het Ontwikkelpad beoogt WWB-ers intensief te begeleiden en weer snel aan de slag te laten gaan door gebruikmaking van persoonlijke mogelijkheden of competenties door gefaseerde aanpak: een diagnosefase, een sollicitatiefase en een stagefase. De Vernieuwde EAA is gericht op (de pilot) loondispensatie, vraaggericht werken, het opbouwen van een curriculum en op het verminderen van administratieve en andere lastendruk. Het WWB-Actieplan 2008 sluit aan bij waar deze alinea mee begint: het in beweging brengen en activeren van burgers.

Van trede 1 (isolement) naar trede 2 (sociale contacten buitenshuis):

Om door te stromen van een isolement naar sociale contacten buitenshuis is het van belang dat:

1. Beleid ervoor zorgt dat de **horizon van kinderen (vooral van minima) wordt verbreed** door onder meer het ontwikkelen van talenten, om zo hun zelfredzaamheid en een gezonde leefstijl te bevorderen. Een voorbeeld is het aanbieden van peuterspeelzaalplaatsen en voorschoolse educatie. Dit kan preventief werken zodat kinderen bij het ouder worden niet in een isolement terecht komen en bovendien kunnen sociale contacten helpen zich verder te ontwikkelen zonder direct gemeentelijk beleid te hoeven inzetten. Het kind “met de brede horizon” kan ook invloed hebben een geïsoleerd gezinslid te motiveren om sociale contacten te leggen. De pijl vanuit doel 2 is vooral gericht op preventie; het kind is in de toekomst zelfstandiger en kan beter in de eigen behoeftes voorzien en is dan minder afhankelijk van gemeentelijke ondersteuning. En als het kind al van jongs af aan op school zit, of aan andere (sportieve, maatschappelijke, culturele) activiteiten deelneemt, dan is er zicht op het kind zodat het niet in isolement geraakt. Het

hebben van sociale contacten biedt vervolgens perspectief om verder te stijgen op de participatieladder.

2. Beleid zorgt dat **armoede wordt voorkomen of verminderd**. Dit kan worden bereikt door de zelfredzaamheid van de uitkeringsgerechtigde te vergroten, talenten te stimuleren en te benutten, participatie te bevorderen, en meer wensen en behoeften van burgers aan te laten sluiten op maatregelen en activiteiten. Het in stand houden van het sociale vangnet is hierbij van belang, net als het leefbaarder en veiliger maken van de woonomgeving met oog en zorg voor elkaar. De gemeente kan ook een extra financiële uitkering verstrekken voor bijvoorbeeld woninginrichting of sportieve of culturele deelname. Het versterken van het stadsdeelmanagement kan leiden tot het snel signaleren van armoede of schulden en er kan sneller of preventief worden ondersteund; financieel maar ook met zorg vanuit de WMO of door maatschappelijke opvang. Als de hiervoor genoemde maatregelen effect sorteren dan kan dat de geïsoleerde uitkeringsgerechtigde meer eigenwaarde geven en motiveren en stimuleren om sociale contacten te leggen. Hij kan zich dan bovendien minder afhankelijk voelen van de gemeente en het biedt perspectief om verder te stijgen op de participatieladder.
3. Beleid erop is gericht dat **kennis wordt vergroot en vaardigheden worden bevorderd** van alle inwoners van Enschede. Dit kan worden gerealiseerd door het onderwijs- en opleidingsniveau van burgers te versterken, door in de eerste plaats onderwijs en (vak-)scholing, aansluitend bij de wensen en capaciteiten, aan te bieden, door zelfredzaamheid van jongeren en ouders bij de opvoeding te versterken, en door het bevorderen van een gezonde leefstijl. Maatschappelijk, sportieve en culturele deelname zijn van belang en preventie en samenwerking tussen organisaties zijn kernbegrippen. Het Centrum Jeugd en Gezin (met het Loes-loket voor opvoedingsondersteuning) kan hierbij een rol spelen. Voor jongeren tot 23 jaar is het terugdringen van voortijdige schoolverlaters essentieel en hiervoor zijn het Actieteam Voortijdig Schoolverlaters van het Regionaal Meldpunt Coördinatie schooluitval RMC en het Jongerenloket de instrumenten. Als jongeren een startkwalificatie hebben zal dat bijdragen en motiveren om te stijgen op de participatieladder, en als een startkwalificatie niet haalbaar is dan zijn de jongeren in ieder geval in beeld om een leer-werk traject te vinden. Als de maatregelen resultaat hebben dan kan dat tot een groter gevoel van eigenwaarde leiden waardoor de geïsoleerde uitkeringsgerechtigde wordt gemotiveerd en gestimuleerd om sociale contacten te leggen. Hij kan zich zo minder afhankelijk voelen van de gemeente en bovendien biedt het perspectief om verder op de PL te stijgen.
4. Beleid is gericht op het **bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid en dat zelfredzaamheid wordt bevorderd**. Dit doel heeft de nodige overlap met de doelen hiervoor en is tevens gebaseerd op dezelfde beleidsthema's. Het verhogen van het onderwijs- en opleidingen niveau, het bevorderen van een gezonde leefstijl, het bevorderen van maatschappelijke, culturele en sportieve deelname kunnen aan dit doel bijdragen. Duurzame, leefbare en veilige wijken zullen hieraan ook bijdragen, vooral als hierbij tegemoet wordt gekomen aan de wensen van betrokkenen en als ze zelf aan de realisatie hebben bijgedragen. Een sterk stadsdeelmanagement kan de geïsoleerde burger vroegtijdig signaleren en proberen met hem contacten te leggen. Ondersteuning via AWBZ en WMO kan helpen burgers langer zelfstandig in hun eigen huis te laten wonen en het stadsdeelmanagement kan signaleren of de burgers hun eigen verantwoordelijkheid blijven nemen en zo lang mogelijk zelfredzaam kunnen blijven. Centrum Jeugd en Gezin, Bureau Jeugdzorg, maatschappelijke opvang en het Loes-loket kunnen hierbij eventueel (preventief) van dienst zijn. Het efficiënt functioneren van gemeentelijke

communicatiekanalen kan zorgen dat de geïsoleerde uitkeringsgerechtigde zelfstandiger eigen verantwoordelijkheid kan nemen, zoals voor het aanvragen van gemeentelijke voorzieningen en informatie. Al deze aspecten kunnen ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde meer eigenwaarde krijgt en gemotiveerd wordt om sociale contacten te leggen en zich zo minder afhankelijk te voelen van de gemeente en bovendien biedt het perspectief om verder te stijgen op de participatieladder.

5. Beleid zorgt dat er **duurzame, leefbare en veilige wijken worden gecreëerd**. Dit doel heeft eveneens raakvlakken met eerdere doelen. Als de eigen wijk, buurt of leefomgeving duurzaam, leefbaar en veilig is, en de realisatie daarvan gebeurt ook nog eens door de inwoner zelf, dan nodigt dat uit tot en draagt dat bij aan zelfredzaamheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid en het kan leiden tot meer vaardigheden en kennis. Dit sluit aan bij stadsdeelgewijs werken, met als voorbeeld groenonderhoud. Hierbij wordt verondersteld dat inwoners zelf vaak slimmer en goedkoper zaken voor elkaar krijgen dan de gemeente en als inwoners zich eigenaar van het groen voelen is dat een prikkel om het te blijven onderhouden. Dit beleid kan ertoe leiden dat de geïsoleerde uitkeringsgerechtigde zich zelfverzekerder en fijner voelt in zijn eigen leefomgeving, wat kan motiveren om sociale contacten te leggen, wat de burger gevoelsmatig minder afhankelijk maakt van de gemeente en wat perspectief biedt om op de participatieladder verder te stijgen.

De gemeente heeft er belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden van een situatie van isolement doorstromen naar sociale contacten omdat het inzichtelijk maakt wie die geïsoleerde uitkeringsgerechtigde is, wat de reden van het isolement is en wat nodig is om dat te doorbreken. Doorstroom van trede 1 naar 2 is bovendien een mogelijke voorbode van verdere stijging op de participatieladder.

Van trede 2 (sociale contacten buitenshuis) naar trede 3 (deelname georganiseerde activiteiten):

Om door te stromen van een situatie met sociale contacten buitenshuis naar een situatie waarin de burger deelneemt aan georganiseerde activiteiten is het van belang dat:

1. Beleid de **horizon van kinderen (vooral van minima) verbreedt**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Het meedoen aan georganiseerde activiteiten kan zorgen dat een kind niet voortijdig de school verlaat en dat het kind gaat/blijft deelnemen aan andere georganiseerde (maatschappelijke, sportieve, culturele) activiteiten, wat preventief werkt voor de toekomst. Het kind zal minder afhankelijk worden van de gemeente en hulpverleners en het meedoen aan georganiseerde activiteiten biedt perspectief om verder te stijgen op de participatieladder.
2. Beleid ervoor zorgt dat **armoede wordt voorkomen of verminderd**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als de maatregelen tot resultaat leiden dan kan dat de uitkeringsgerechtigde meer eigenwaarde geven en ook mogelijkheden of middelen waardoor hij gemotiveerd en gestimuleerd wordt om deel te nemen aan georganiseerde activiteiten, om bijvoorbeeld ervaring op te doen om verder te stijgen op de participatieladder. Stijging maakt dat de uitkeringsgerechtigde zich minder afhankelijk voelt van de gemeente.
3. Beleid **kennis vergroot en vaardigheden bevordert**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als de maatregelen tot resultaat leiden dan geeft dat een groter gevoel van eigenwaarde en biedt het mogelijkheden dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt om deel te nemen aan georganiseerde activiteiten. De uitkeringsgerechtigde kan zich dan minder afhankelijk

voelen van de gemeente en het biedt tevens perspectief om verder op de participatieladder te stijgen.

4. Beleid gericht is op het **bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Het beleid kan ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt om mee te gaan doen aan georganiseerde activiteiten om zich zo minder afhankelijk te voelen van de gemeente, en bovendien biedt het perspectief om verder te stijgen op de participatieladder.
5. Door de gemeente **duurzame, leefbare en veilige wijken worden gecreëerd**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Het beleid kan ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde zich zelfverzekerder, veiliger en fijner voelt en daardoor zich minder afhankelijk voelt van de gemeente en het biedt ook perspectief om door te stijgen op de participatieladder.

De gemeente heeft er belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden van sociale contacten doorstromen naar georganiseerde activiteiten om dezelfde redenen als genoemd onder trede 1 naar 2. Daar kan aan worden toegevoegd dat mensen die bijvoorbeeld deelnemen aan georganiseerde WMO-activiteiten het WMO-budget ontlasten en tevens ervaring opdoen om eventueel gemakkelijker door te stijgen naar onbetaald werk, en zo minder (financieel) afhankelijk worden van de gemeente.

Van trede 3 (deelname georganiseerde activiteiten) naar trede 4 (onbetaald werk):

Om door te stromen van een situatie waar de uitkeringsgerechtigde deelneemt aan georganiseerde activiteiten naar een situatie waarin hij onbetaald werk verricht, is het van belang dat:

1. Door beleid **de horizon van de kinderen wordt verbreed**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* het meedoen aan georganiseerde activiteiten zoals school, kan zorgen dat een kind niet voortijdig de school verlaat en daardoor in de toekomst gekwalificeerd is verder te stijgen op de participatieladder. Het werkt daarom preventief; het kind zal minder afhankelijk worden van de gemeente en van hulpverleners. Als een jongere niet in staat is een startkwalificatie te halen dan is het nog steeds van belang de horizon te verbreden om bijvoorbeeld in aanmerking te komen voor onbetaald werk of voor een stageplek bij een werkgever, om toch perspectief te hebben op stijgen op de participatieladder.
2. Beleid ervoor zorgt dat **armoede wordt voorkomen of verminderd**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als de maatregelen werken dan kan dat de uitkeringsgerechtigde meer eigenwaarde geven en mogelijkheden of middelen geven waardoor hij gemotiveerd en gestimuleerd wordt om te stijgen op de participatieladder. Bovendien kan hij zich minder afhankelijk voelen van de gemeente.
3. Beleid ervoor zorgt dat **kennis wordt vergroot en vaardigheden worden bevorderd**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als de maatregelen tot resultaat leiden dan geeft dat een groter gevoel van eigenwaarde en biedt het mogelijkheden waardoor de uitkeringsgerechtigde wordt gemotiveerd en gestimuleerd om meer te gaan doen dan georganiseerde activiteiten. Als hij onbetaald werk verricht dan levert dat ervaring op wat perspectief biedt om verder op de participatieladder te stijgen, waardoor hij zich minder afhankelijk voelt en minder afhankelijk wordt van de gemeente.
4. Beleid ervoor zorgt dat **eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid worden bevorderd**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als het beleid werkt dan kan dat ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt om onbetaald werk te gaan doen om

zich zo minder afhankelijk te voelen van de gemeente en zelfs om verder te stijgen op de participatieladder.

5. Door de gemeente **duurzame, leefbare en veilige wijken worden gecreëerd**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als het beleid werkt, dan kan de uitkeringsgerechtigde zich zelfverzekerder en veiliger voelen en daardoor wellicht onbetaald werk gaan doen. Hierdoor voelt hij zich minder afhankelijk van de gemeente en kan zo ervaring op doen om verder te stijgen op de participatieladder.
6. Beleid leidt tot het **versterken van de economische structuur**, wat moet leiden tot het creëren van voldoende en adequate (participatie-)banen, leer-werk plekken en stageplaatsen. Zonder die banen kan de uitkeringsgerechtigde niet van trede 3 naar trede 4 of verder stijgen. En de essentie van het *AMPB* is dat niemand nodeloos of onterecht in een uitkering mag stromen. Als er desondanks geen passende (participatie-)baan is dan is een ander soort passende plek nodig om ervaring op te doen in het kader van de WMO om op termijn eventueel wel door te kunnen stromen. Verder moet voorkomen worden dat jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie van school komen en anders moeten de jongeren geholpen worden een onbetaalde baan of een stageplek te krijgen om ervaring op te doen om op termijn wel door te stromen. Om participatiebanen te creëren moeten werkgevers maatschappelijk gaan ondernemen (SROI) en als een soort re-integratiebureau gaan werken en daarvoor zullen ze directer door de gemeente worden benaderd. De gemeente zal vraagrichter gaan werken, helpen bij het beter laten matchen van werknemers met de werkgevers en kijken of het instrument loondispensatie een optie is. Verder zal de gemeente een aantrekkelijker woon-, werk- en leefklimaat moeten creëren voor hogere inkomensgroepen om zo een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor ondernemers te creëren. Dat laatste wordt ook bevorderd door de samenwerking tussen bedrijfsleven, overheden, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen te optimaliseren, innovatie en ondernemerschap te versterken, de gemeente effectiever en slanker te laten zijn, de gemeentelijke dienstverlening te verbeteren en ondernemers in wijken meer ruimte, zeggenschap, sturing en verantwoordelijkheid te geven. Al deze aspecten kunnen ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt om door te willen en kunnen stromen naar onbetaald werk. Het leidt er bovendien toe dat hij een vooruitzicht heeft om verder te stijgen op de participatieladder om zo (financieel) onafhankelijker te worden.
7. Beleid is gericht op het **beperken van instroom in een uitkering**. Het actieplan om de instroom te beperken is vastgesteld in 2008. Het doel is inwoners in beweging te krijgen en te activeren zodat ze vooruitkomen en inhoud kunnen geven aan hun eigen leven. De maatregelen van drie instrumenten (Poortwachtersfunctie Werkplein, voorkomen schooluitval en Workstep/DcW/Workfirst) om dit te bereiken zijn in paragraaf 3.3.1 van het rapport besproken, net als het vierde instrument dat als doel heeft het maken van afspraken met woningcorporaties over het toelaten van mensen die in Enschede willen komen wonen en werken en op een uitkering zijn aangewezen. Die afspraken betreffen het leveren van maatwerk voor bijvoorbeeld huisvesting, kinderopvang en inburgering, maar ook om het verhogen van de betrouwbaarheid van de Gemeentelijke Basis Administratie. Vanaf 2010 is het mogelijk om instroom te beperken door werkzoekenden direct “op te pakken” en door detacheringen om te zetten naar begeleid werken. Hiervoor moet onder meer talent en capaciteit van werkzoekenden gekoppeld worden aan de behoefte van de werkgever. De werkgevers wordt gevraagd om ook mensen met een beperking een reguliere werkplek te geven. Al deze aspecten kunnen ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt door te stromen naar onbetaald werk

en het vooruitzicht heeft om verder door te stromen op de participatieladder en ook om zo (financieel) onafhankelijker te worden.

De gemeente heeft er belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden van georganiseerde activiteiten doorstromen naar onbetaald werk om in onbetaalde banen werkervaring op te doen en zo wellicht nog meer te kunnen stijgen op de participatieladder. Bovendien leveren meer mensen op trede 4 meer handen op om te helpen in de eigen leefomgeving, voor bijvoorbeeld het eerdergenoemde groenonderhoud en het kan eveneens leiden tot het meer betrekken van inwoners en tot extra handen voor het welzijns- en zorgbeleid (WMO), wat vervolgens weer kan leiden tot kostenbesparingen. Dit sluit aan bij het feit dat Enschede jaarlijks tientallen uitkeringsgerechtigden ervaring wil laten opdoen door onbetaalde banen te laten vervullen in wijk servicediensten, persoonlijke zorg, huishoudelijke hulp en buurt- en burendiensten. Daarom is het belangrijk dat geschikte banen worden gecreëerd en dat ondernemers zo de mogelijkheid nemen en bieden maatschappelijk te ondernemen; de gemeente geeft het goede voorbeeld door *SROI* als speerpunt te benoemen.

Van trede 4 (onbetaald werk) naar trede 5 (begeleid werk):

Om door te stromen van een situatie waarin de uitkeringsgerechtigde onbetaald werk verricht naar een situatie van betaald werk met ondersteuning (begeleid werk), is het van belang dat:

1. Beleid is gericht op het **voorkomen en verminderen van armoede**; zie trede 1 naar 2.
Toevoeging: Als de maatregelen tot resultaat leiden dan kan dat de uitkeringsgerechtigde meer eigenwaarde alsmede meer mogelijkheden of (financiële) middelen geven waardoor hij gemotiveerd en gestimuleerd wordt op de participatieladder te stijgen, wat hem (financieel) onafhankelijker van de gemeente maakt.
2. Beleid leidt tot **vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden**; zie trede 1 naar 2.
Toevoeging: Als de maatregelen tot resultaat leiden dan geeft dat een groter gevoel van eigenwaarde en samen met de opgedane ervaring en competenties kan de uitkeringsgerechtigde daardoor gemotiveerd en gestimuleerd raken om op de participatieladder te stijgen, en zo (financieel) onafhankelijker te worden van de gemeente.
3. Beleid **eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bevordert**; zie trede 1 naar 2.
Toevoeging: Het beleid kan ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt om verder te stijgen op de participatieladder en bovendien om zo (financieel) onafhankelijker te worden van de gemeente.
4. Door de gemeente **duurzame, leefbare en veilige wijken worden gecreëerd**; zie trede 1 naar 2.
Toevoeging: Het beleid kan ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde zich zelfverzekerder, veiliger en fijner voelt en zo gemotiveerd en gestimuleerd wordt om op de participatieladder door te stromen. Hij wordt zo ook (financieel) onafhankelijker van de gemeente.
5. Beleid is gericht op **het versterken van de economische structuur**; zie trede 3 naar 4.
Toevoeging: Al deze aspecten kunnen ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde een vooruitzicht heeft en daardoor gemotiveerd en gestimuleerd wordt om door te stromen op de participatieladder, en bovendien wordt hij zo (financieel) onafhankelijker van de gemeente.
6. Beleid de **instroom in een uitkering beperkt**; zie trede 3 naar 4. *Toevoeging:* Al deze aspecten kunnen ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde met onbetaald werk een vooruitzicht heeft om door te stromen naar begeleid werk of zelfs betaald werk, en dit vooruitzicht kan motiverend en

stimulerend werken, omdat hij op die manier (financieel) onafhankelijker kan worden van de gemeente.

De gemeente heeft er belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden van onbetaald naar begeleid werk doorstromen omdat die uitkeringsgerechtigden dan geen of minder uitkering en hulpverlening nodig hebben, wat het de gemeente vervolgens mogelijk maakt te bezuinigen en/of het geld anders in te zetten. (Zie ook trede 3 naar 4.) Bezuinigingsmaatregelen zijn op die manier mogelijk naast het in stand houden van het sociale vangnet. Meer mensen in begeleid werk zal de administratieve en andere lastendruk kunnen verlagen en kan de economische structuur versterken omdat er meer arbeidskrachten zijn. Met de onbetaalde en begeleidde arbeidsplaatsen kan SROI bevorderd worden, en als het WMO-banen betreft dan is dat een mogelijkheid om de vergrijzing en de toenemende vraag naar zorg op te vangen, wat ook kan leiden tot bezuinigingen omdat minder professionele krachten nodig zijn.

Van trede 5 (begeleid werk) naar trede 6 (betaald werk):

Om door te stromen van een situatie van begeleid werk naar betaald werk is het van belang dat:

1. Beleid is gericht op het **voorkomen en verminderen van armoede**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als de maatregelen resultaat opleveren kan dat tot meer eigenwaarde leiden evenals tot mogelijkheden en middelen waardoor de uitkeringsgerechtigde wordt gemotiveerd en gestimuleerd betaald werk te verrichten en bovendien maakt hem dat financieel onafhankelijk.
2. Beleid zorgt voor **vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als het beleid resultaat oplevert kan dat tot meer eigenwaarde, meer ervaring en competenties leiden waardoor de uitkeringsgerechtigde wordt gemotiveerd en gestimuleerd om betaald werk te verrichten en zo financieel onafhankelijk te worden.
3. Beleid gericht is op het **bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid**; zie trede 1 naar 2. *Toevoeging:* Als het beleid resultaat oplevert kan dat tot meer eigenwaarde, ervaring en competenties leiden die uitkeringsgerechtigde motiveren en stimuleren om betaald werk te verrichten, en zo financieel onafhankelijk te worden.
4. Beleid **de economische structuur versterkt**; zie trede 3 naar 4. *Toevoeging:* Als het beleid werkt kan dat ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde een beter vooruitzicht heeft om betaald werk te krijgen, wat hem kan motiveren en stimuleren om betaald werk te verrichten en zo financieel onafhankelijk te worden van de gemeente.
5. Beleid is gericht op **beperking van instroom** in een uitkering; zie trede 3 naar 4. *Toevoeging:* Dit beleid kan ertoe leiden dat de uitkeringsgerechtigde gemotiveerd en gestimuleerd wordt om betaald werk te verrichten en zo financieel onafhankelijk te worden.
6. *Nota bene:* de meningen van de beleidsverantwoordelijken waren verdeeld over het doel **creëren duurzame, leefbare en veilige wijken**. Het argument om dit doel ook te laten gelden voor de doorstroming van trede 5 naar 6 is dat mensen op trede 5 nog steeds een kwetsbare groep zijn voor wie de directe leefomgeving (ten aanzien van duurzaamheid, leefbaarheid, en veiligheid) van grote invloed is op de motivatie.

De gemeente heeft er belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden van begeleid werk doorstromen naar betaald werk omdat die burgers dan (grotendeels) in hun eigen inkomen kunnen voorzien, zelfstandiger zijn en onafhankelijk(er) kunnen zijn van de gemeente. De gemeente kan dan

bezuinigen, of het geld anders inzetten, en bovendien, meer mensen betaald aan het werk bij een werkgever betekent dat de uitgangspunten van de WWNV worden gerealiseerd, namelijk: het individuele belang van mensen die kunnen werken om ook echt te werken, het maatschappelijke en economische belang van werkgevers, en het financiële belang om de overheidsfinanciën op orde te brengen en de sociale zekerheid ook voor de toekomst te borgen (MSZW, 2012).

BIJLAGE VI

BESTAANDE INDICATOREN BIJ GESELECTEERDE DOELEN (TABEL 6)

In deze bijlage worden de bestaande indicatoren en geselecteerde doelen gepresenteerd en aan elkaar gekoppeld.

Doelen en indicatoren

Bij vijf beleidsprogramma's van de Programmabegroting 2010-2014 zijn zeventien indicatoren gevonden (rapport tabel 2, par. 3.3), namelijk:

- Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector;
- Waardering ondernemersklimaat;
- Aantal resultaatgerichte plaatsingen bij bedrijven;
- Percentage SROI bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan een ton euro;
- Stijging op de participatieladder;
- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en de peuterspeelzaal;
- Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar;
- Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 79 jaar;
- Aantal Enschedese zorgafspraken met Bureau Jeugdzorg;
- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving;
- Percentage burgers dat zich onveilig voelt in de eigen buurt;
- Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO;
- Mate waarin wordt voldaan aan maximale verblijfsduur in maatschappelijke opvang (9 maanden);
- Schouwresultaten met betrekking tot schoon, heel en veilig;
- Waardering openbaar groen in buurt en wijk;
- Percentage inwoners dat actief deelneemt aan beheer en onderhoud openbare ruimte;
- Klanttevredenheid per gemeentelijk communicatiekanaal.

Gekeken is welke indicator het beste bij één van de doelen past. Bij de zoektocht is gekeken of de indicator daadwerkelijk *het doel zelf* meet (de situatie) of het effect van het doel (de *toestandsverandering* door gevoerd beleid, op termijn, al dan niet samen met andere indicatoren). Eén meting is voldoende om de situatie weer te geven, maar om een effect van een doel te meten zijn er bijvoorbeeld op termijn meerdere aantallen of percentages nodig die met elkaar vergeleken kunnen worden en die vergelijking kan dan aantonen of het beoogde effect groter of kleiner, meer of minder is geworden en daarbij komt dat het belangrijk is zich te realiseren dat een effect niet altijd verwijst naar bepaald beleid omdat ook andere externe factoren van belang kunnen zijn, wat vervolgens een belangrijk knelpunt kan blijken (De Graaf et al., 2005). Een indicator die met het begrip getal of percentage begint zal ook worden meegenomen in de zoektocht naar indicatoren omdat ze de intentie kunnen hebben het effect van het doel te meten.

Daarom luidt de vraag: *Meet de indicator (de situatie of het effect van) het doel?* En als een indicator meer dan één doel leek te kunnen meten is naar inzicht van de onderzoeker de indicator slechts bij één doel geplaatst, om verwarring te voorkomen.

BESTAANDE INDICATOREN BIJ GESELECTEERDE DOELEN	
DOELEN	INDICATOREN (en verwijzing naar beleid volgens tabel 1 rapport)
1. Bevorderen van doorstroming	Stijging op de participatieladder
2. Verbreden van de horizon van kinderen (van minima)	- Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en de peuterspeelzaal; - Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 79 jaar
3. Voorkomen en verminderen van armoede	
4. Vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden	- Percentage SROI bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan een ton euro; - Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar
5. Bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid	- Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO; - Klanttevredenheid per gemeentelijk communicatiekanaal
6. Creëren van duurzame, leefbare en veilige wijken	- Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving - Schouwresultaten m.b.t. schoon, heel en veilig - Waardering openbaar groen in buurt en wijk - Percentage burgers dat zich onveilig voelt in de eigen buurt - Percentage inwoners dat actief deelneemt aan beheer en onderhoud openbare ruimte
7. Versterken van de economische structuur	- Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector - Waardering ondernemersklimaat
8. Beperken van de instroom in een uitkering	Aantal resultaatgerichte plaatsingen bij bedrijven

Tabel 6: Bestaande indicatoren en geselecteerde doelen

Tabel 6 laat zien dat bij zeven van de acht doelen bestaande indicatoren zijn gevonden en dat op twee na alle indicatoren zijn geplaatst. Opvallend is dat bij het derde doel *Voorkomen en verminderen van armoede* geen indicatoren zijn gevonden. Hierna wordt beargumenteerd waarom de indicator het betreffende doel meet:

Doel 1: bevorderen van doorstroming

Stijging op de participatieladder:

Deze indicator meet het bereiken van het bevorderen van doorstroming op de participatieladder; als een uitkeringsgerechtigde is gestegen dan betekent het dat het AMPB de doorstroming bevordert.

Doel 2: Verbreden van de horizon van kinderen (van minima)

- *Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en de peuterspeelzaal:* via de burgerlijke stand is bekend hoeveel kinderen er per leeftijdsgroep in de gemeente wonen en organisaties kunnen hierop anticiperen door plaatsen in de kinderopvang en op de peuterspeelzaal beschikbaar te hebben. Op basis van onderzoek wordt aangenomen dat het innemen van een dergelijke plaats de sociale vaardigheden van een kind doet toenemen en daarom de horizon van een kind verbreed; het kind komt met veel andere (soorten) kinderen in contact en de peuterspeelzaal biedt educatie. (Kinderopvang is niet in het leven geroepen met pedagogische doelen, maar de peuterspeelzaal is wel een onderwijsvoorziening; Van Lieshout, Van der Meij en De Pree, 2007.) Als de meeste of alle kinderen van de leeftijd van de kinderopvang en/of de peuterspeelzaal de

beschikbare plaatsen innemen, betekent het dat het betrokken beleid de horizon van de kinderen verbreedt. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.

- *Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 79 jaar:* aangenomen wordt dat als kinderen sport beoefenen, vooral in groepsverband, dat ze niet in een isolement verkeren en sociale contacten en vaardigheden opdoen, waarmee hun horizon wordt verbreedt. Sportparticipatie biedt veel mogelijkheden om sociale contacten op te doen. Vooral in georganiseerd verband ontstaan nieuwe relaties en kunnen mensen hun communicatieve vaardigheden verder ontwikkelen. Vrienden en kennissen bevestigen en versterken, bedoeld en onbedoeld, de onderlinge band. Er zijn weinig onderwerpen die zo verbinden, zelfs in passieve zin door er over te praten, als sport (Van Bottenburg & Schuyt, 1996). Aangenomen wordt dat door de contacten en vaardigheden de horizon van kinderen wordt verbreed. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.

Doel 3. Voorkomen en verminderen van armoede:

Bij dit doel zijn geen indicatoren gevonden. Dat is bijzonder, want veel landelijke en gemeentelijke sociaal beleid is gebaseerd op het voorkomen en verminderen van armoede. Het College van Enschede heeft bijvoorbeeld in september 2011 de “Beleidsvisie Armoede 2012-2014” vastgesteld, en het Sociaal Cultureel Planbureau monitored jaarlijks armoede in Nederlandse gemeenten waaronder in Enschede.

Doel 4. Vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden

- *Percentage SROI bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan een ton euro:* als organisaties uitkeringsgerechtigden laten deelnemen aan de uitvoering van hun projecten dan biedt dat de uitkeringsgerechtigde de gelegenheid zijn kennis te vergroten en zijn vaardigheden te bevorderen; de uitkeringsgerechtigde neemt deel aan “de actualiteit” en doet actuele ervaring op, wat betere kansen biedt om te stijgen op de participatieladder. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.
- *Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar:* aangenomen wordt dat een verblijf op school de kennis van de jongere vergroot en de vaardigheden bevordert, met andere woorden, als een jongere de school voortijdig verlaat wordt aangenomen dat de noodzakelijke kennis om op de participatieladder te stijgen niet meer wordt vergroot en de vaardigheden niet meer worden bevorderd. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.

Doel 5. Bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid

- *Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO:* door ondersteuning vanuit de AWBZ en/of de WMO kunnen uitkeringsgerechtigden (met een beperking), bijvoorbeeld langer zelfstandig blijven wonen en/of onafhankelijker van anderen leven. Het percentage huishoudens met ondersteuning kan het percentage aangeven van uitkeringsgerechtigden van wie de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid door middel van die ondersteuning wordt bevorderd. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.
- *Klanttevredenheid per gemeentelijk communicatiekanaal:* de gemeente wil dat de uitkeringsgerechtigde zo zelfredzaam mogelijk is en eigen verantwoordelijk neemt. Als uitkeringsgerechtigden tevreden zijn over de gemeentelijke dienstverlening zou dat kunnen betekenen dat zij zich met de betreffende communicatiekanalen zelf kunnen redden, en als zij zich zelf kunnen redden en daadwerkelijk de kanalen gebruiken kan dat betekenen dat de

uitkeringsgerechtigde zelf de verantwoordelijkheid neemt om via de kanalen te communiceren. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.

Doel 6: creëren duurzame, leefbare en veilige wijken

- *Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving*; deze indicator meet of er een duurzame, leefbare en veilige wijk is gecreëerd; als de tevredenheid groot is betekent het dat gelukt is een dergelijke wijk te creëren. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.
- *Schouwresultaten met betrekking tot schoon, heel en veilig*; deze indicator meet of er een duurzame, leefbare en veilige wijk is gecreëerd; als de resultaten aantonen dat de leefomgeving als schoner, heler en veiliger wordt ervaren dan betekent het dat het gelukt is een dergelijk wijk te creëren. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.
- *Waardering openbaar groen in buurt en wijk*; deze indicator meet of er een duurzame, leefbare en veilige wijk is gecreëerd; als de waardering toeneemt dan betekent het dat het gelukt is een dergelijke wijk te creëren. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.
- *Percentage burgers dat zich onveilig voelt in de eigen buurt*: deze indicator meet of er een duurzame, leefbare en veilige wijk is gecreëerd; als het percentage hoger wordt dan zou dat betekenen dat de buurt minder duurzaam, leefbaar en veilig is geworden en dat het niet gelukt is een duurzamere, leefbaardere en veiliger wijk te creëren. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.
- *Percentage inwoners dat actief deelneemt aan beheer en onderhoud openbare ruimte*: deze indicator meet of er een duurzame, leefbare en veilige wijk is gecreëerd; als het percentage hoger wordt dan zou dat betekenen dat de buurt duurzamer, leefbaarder en veiliger is geworden, maar wellicht ook dat het aantal inwoners dat op deze manier participeert is toegenomen. Het aantal uitkeringsgerechtigde burgers dat deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte kan een indicatie zijn dat er een duurzamere, leefbaardere en veiligere wijk is gecreëerd en dat er meer uitkeringsgerechtigde participeren. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.

Doel 7: versterken economische structuur

- *Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector*; deze indicator meet of het beleid leidt tot een toename van werkgelegenheid in de kennisintensieve sector; als de werkgelegenheid in de kennisintensieve sector stijgt dan is dat een signaal dat het beleid leidt tot het versterken van de economische structuur. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.
- *Waardering ondernemersklimaat*; deze indicator meet wat de waardering van ondernemers voor het ondernemersklimaat is; als de waardering toeneemt dan betekent het dat het beleid leidt tot het versterken van de economische structuur. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.

Doel 8. Beperken van de instroom in een uitkering

Aantal resultaatgerichte plaatsingen bij bedrijven: als de uitkeringsgerechtigde bij een bedrijf is geplaatst en bij het bedrijf geplaatst blijft (duurzaam, meer dan vier maanden), betekent het dat hij geen uitkering meer nodig heeft en zolang hij geplaatst is, stroomt hij niet in een uitkering. De indicator meet een situatie maar kan op termijn een effect meten.

Tot slot

Hierna wordt beargumenteerd waarom twee bestaande indicatoren niet zijn ingedeeld:

- Het *aantal zorgafspraken met Bureau Jeugdzorg* zegt bijvoorbeeld niets over bevorderen van doorstroming, het verbreden van de horizon van kinderen of het vergroten van kennis. Het aantal zorgafspraken zegt niets over de sociale status of het aantal sociale contacten van de jongere, of over de reden dat een jongere is aangemeld bij Bureau Jeugdzorg, en of de jongere misschien al een brede horizon heeft, of dat hij of zij wel of niet in armoede opgroeit.
- *Maximale verblijfsduur van negen maanden in maatschappelijke opvang*: dit zegt niets over doelen zoals het bevorderen van doorstroom of het bevorderen van zelfredzaamheid. Misschien voldoet zes maanden opvang of is een langer verblijf dan negen maanden noodzakelijk. De maatschappelijke opvang kan een incident zijn door een eenmalige ingrijpende gebeurtenis of het kan structureel zijn omdat iemand het leven niet aan kan.

ANNEX VII

TESTING INDICATORS TO CRITERIA OF PERFORMANCE MEASUREMENT, SUMMARY AND CONCLUSION (TABLES 7, 8, 9)

In this attachment, firstly, the existing indicators with their corresponding goals are presented and secondly, the six criteria of Performance measurement to test the indicators are shown. In paragraph 3, table 7 is given, with the test of the individual indicators to the criteria and then table 8 shows the test of five clusters of multiple existing indicators. Not only all the individual indicators are tested if they measure the corresponding goal as complete as possible, but also five clusters which are composed of all the indicators found at one goal. It is assumed that most goals need more indicators because some goals have multiple terms en dimensions, and therefore, it will be impossible to measure most goals with only one indicator.

The two questions are: does the indicator measure the goal and do the clustered indicators together measure the goal. Next, paragraph 4 contains table 9, a summary of paragraph 3. Finally, paragraph 5 presents a conclusion for each goal divided in a conclusion for each indicator and for each cluster.

BIJLAGE 7

1. EXISTING ENSCHEDE'S INDICATORS AND SELECTED GOALS

- | | |
|---|---|
| 1. Climbing the participation ladder; <i>goal 1</i> | 8. Percentage of citizens that feel insecure in the neighbourhood; <i>goal 6</i> |
| 2. Amount of sportsmen in the age of 6 till 79; <i>goal 2</i> | 9. Percentage of citizens that participate in controlling and maintaining the public space; <i>goal 6</i> |
| 3. Amount of places in child care and playground; <i>goal 2</i> | 10. Satisfaction of citizens about their personal environment; <i>goal 6</i> |
| 4. Percentage SROI at buying and contract businesses of more than 100.000 euro; <i>goal 4</i> | 11. Results inspection concerning clean, complete and save; <i>goal 6</i> |
| 5. Amount of assignments of early school drop outs till the age of 23; <i>goal 4</i> | 12. Appreciation public green in neighbourhood and environment; <i>goal 6</i> |
| 6. Percentage of households with support from AWBZ and WMO; <i>goal 5</i> | 13. Rise of employability in the intensive knowledge sector; <i>goal 7</i> |
| 7. Client satisfaction about municipal communication channels; <i>goal 5</i> | 14. Appreciation of the business climate; <i>goal 7</i> |
| | 15. Amount of durable outplacements in companies; <i>goal 8</i> |

2. CRITERIA FOR TESTING INDICATORS

1. The indicator is described detailed and understandable.
 2. The indicator is feasible.
 3. The indicator measures the goal as complete as possible and therefore there might be multiple indicators needed.
 4. The indicator is relevant and reliable and can be changed in time.
 5. The indicator is accepted and documented.
- The indicator is comparable with indicators elsewhere.

1. TEST

The test consists of two parts, firstly, in table 7 the individual existing indicators are tested for each goal at the six criteria of Performance measurement. In table 8 follows a test for each cluster, existing of all the indicators found at one goal; it is tested whether an individual indicator measures the goal or whether they measure all together the goal. To get a clear oversight the first column shows the corresponding goal.

TESTING INDIVIDUAL INDICATORS TO SIX CRITERIA OF PERFORMANCE MEASUREMENT		
GOALEN	INDICATOR	TESTING
Goal 1: Rising to flow the participation ladder	1. Climbing the participation ladder	The indicator has to give a detailed and understandable description. This indicator is clear to everyone that handles the participation ladder.
		The indicator has to be feasible. This indicator is feasible; at every moment a fixation can be made from the step with all beneficiaries at that moment.
		The indicator has to measure the goal complete and therefore multiple indicators are needed. This indicator could measure the goal more completely: a beneficiary can rise, descend and stand still at the ladder; therefore the word rise should be replaced by development.
		The indicator has to be relevant and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant because it makes visible whether the beneficiary moved on the ladder and it can show where someone stands. The indicator reliable because it can be used at any moment to measure and it is not necessary to change the indicator as long as the ladder is used.
Goal 2: Broaden horizon of children	2. Amount of sportsmen between the age of 6 and 79	The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is established by the city council and therefore documented.
		The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities who handle the (VNG) participation ladder and who monitor the developments on the ladder; the ladder is made to measure the developments on the ladder.
		The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description.
		The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable.
	3. Amount of places in childcare and playground	The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly. The goal, for example, also counts for children younger than 6 years old and goes further than only sports. Therefore, more indicators are needed to measure the whole goal.
		The indicator has to be relevant and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and could be changed.
		The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council.
		The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities.
		The indicator has to be described detailed and understandable. The indicators give a detailed and understandable description.
		The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, is therefore realisable.
		The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly and therefore more indicators are needed, for example, to measure not only the youngest, because the goal counts for all children.
		The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future.
		The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council.
		The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities.

Goal 3: Preventing and diminishing poverty	No indicators are found in the LMPP	
	4. Percentage SROI at buying and contract routes of more than 100.000 euro	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator partly describes detailed and understandable because maybe the term SROI is unclear. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly, because the goal counts for every citizen, therefore, more indicators are necessary. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council.
	5. Amount of assignments of early school drop outs till the age of 23	The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities. The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal completely and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly because, the indicator is about youngsters at school and the goal concerns all citizens, therefore, more indicators are needed. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council. The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities.
	6. Percentage of households with support from AWBZ and WMO	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description for those who understand what AWBZ and WMO are. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly because the goal counts for all citizens and therefore more indicators are needed. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council. The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities.
Goal 5: Raising self-responsibility and self-reliance	7. Client satisfaction about municipal communication channel	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator measures the goal only partly because it is unclear whether everybody knows what the municipal communication channels are. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly because it concerns those citizens who use these channels and the goal should concern all citizens, therefore, more indicators are needed. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future.

Goal 6. Creating sustainable, liveable and secure neighbourhoods	8. Percentage of citizens that feel insecure in their neighbourhood	The indicator has to be relevant and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future.
		The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicators are decided and therefore documented by the city council.
		The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities.
		The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description.
		The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable.
		The indicator has to measure the goal completely and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly, for example, sustainability and liveability could be measured more completely, therefore, more indicators are needed.
		The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future, however, other aspects should also be measured. The indicator does not have to change in the future.
		The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council.
		The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities. Atlas Leefomgeving (https://www.atlasleefomgeving.nl) is an example.
		The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description, however, the term public space could be confused with public green, and the public space is much more complex.
	9. Percentage of citizens that participate in controlling and keeping the public space	The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable.
		The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator measures the goal only partly, because it only concerns the aspect keeping public space, which does not immediately means creating a sustainable environment, therefore, more indicators are needed to measure the whole goal.
		The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicators are relevant, reliable and if necessary can be changed in the future, however, it only measures the goals partly concerning some aspects of liveability and sustainability. The indicator gives important information about the relation of the citizens with the environment and this information can be measured regularly. It is timeless and does not need to change.
		The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council.
		The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities, for example, by using Atlas Leefomgeving (https://www.atlasleefomgeving.nl).
		The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description when <i>environment</i> is meant to be the same as <i>neighbourhood</i> .
		The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable.
		The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. It is not sure whether the indicator measures completely. If
Goal 7. Improving the quality of life of citizens	10. Satisfaction of citizens about their life environment	

	10. Satisfaction of citizens about their life environment	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description when <i>environment</i> is meant to be the same as <i>neighbourhood</i>. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. It is not sure whether the indicator measures completely. If citizens are asked whether they are satisfied with their neighbourhood the answer depends on personal experience and people may give a strategic answer. Maybe citizens do not think of sustainability in the sense of energy and environment immediately. The indicator could be more detailed and it could measure social but also physical aspects from planning. However with the other indicators the goal is already measured more completely. An example of sustainable is for example, how to deal with garbage. Enschede is the only city with a publication of an example about a sustainable environment looking at garbage published as a personal garbage calendar at the site Atlas Leefomgeving (June 2012, through http://afvalkalender.twente.nl/).
		The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. It gives important information about the relation from citizens about the environment. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council. The indicators are comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities. For example, the use of the Atlas Leefomgeving kept up by the ministry of infrastructure and environment together with VNG, provinces and many communities. The appreciation of the next environment is one of the aspects that are measured regularly (received by: https://www.atlasleefomgeving.nl/colofon.)
		The indicator has to be described detailed and understandable. It is not sure whether the word inspection is detailed and understandable. It is also the question whether it is understandable and if the combination of words, clean, complete and save means the same to everyone and if it is clear which aspects of the public space are meant. Is it for example, about public green? It is also the question if the indicator measures sustainability. The indicator has to be feasible. The indicators are measured in many municipalities and, therefore, are realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. It is the question whether the indicator measures the whole goal including sustainability. Inspection should be described more detailed, like the fact what is meant by public space. Sustainability could be measured with another indicator. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant and reliable; it gives important information about the relation of citizens with the environment. If necessary it can be changed in the future.
	11. Results inspection concerning clean, complete and secure	The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council. The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities who monitor the aspects clean and complete, by the Atlas Leefomgeving (https://www.atlasleefomgeving.nl/over-de-atlas) The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. These two indicators measure the goal only partly. It measures only public green while many other aspects are important, like sustainability and security. Therefore, more indicators are needed. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant and reliable and measures the
	12. Appreciation public green in neighbourhood or environment	

	12. Appreciation of public green in neighbourhood or environment	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. These two indicators measure the goal only partly. It measures only public green while many other aspects are important, like sustainability and security. Therefore, more indicators are needed. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant and reliable and measures the relation from citizens with their environment and if necessary the indicator can be changed in the future. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council. The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities for example by the Atlas Leefomgeving (https://www.atlasdefomgeving.nl).
Goal 7. Strengthening the economic structure	13. Raise of employability in the intensive knowledge sector	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description about the fact that it focuses on employability in the intensive knowledge sector and that rising strengthens the economic structure. The indicator has to be feasible. Employability in this sector can be adequately measured by the community (and it is already measured, looking at http://www.cbs.nl/nhl/menu/themas, and therefore it is feasible. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator describes not entirely the goal strengthening the economic structure because it only measures a specific sector. Next to an increase there can be a decrease of employability. The whole economic structure is strengthened by all sectors with employability. It should be better to measure "changes in employability". There are many other aspects that measure the economic structure like the rise of the businesses, participation of higher education or rise of consumer expenditures, and therefore additional indicators are needed to measure the goal completely. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The result is relevant for measuring the economic structure and is reliable because it can measure employability whenever necessary. The indicator could be changed to measure the goal more completely. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council.
	14. Appreciation of the business climate	The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities. Statline part of the Central Bureau of Statistics can find important figures concerning the development of employability in all communities (http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/arbeid-sociale-zakenheid/ cijfers/default.htm). The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description about how employers appreciate business climate and it gives a picture of the changes in the economic structure. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The site http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas can compare with other communities. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator gives a good picture of the economic structure but there are also other aspects that are important to strengthen the economic structure like rise of businesses, higher education and rise of consumer expenditure, but also the before mentioned employability of the intensive knowledge sector and the changes in employability in general. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant because employers, in a broad

	14. Appreciation of the business climate	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives a detailed and understandable description about how employers appreciate business climate and it gives a picture of the changes in the economic structure. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The site http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas can compare with other communities. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator gives a good picture of the economic structure but there are also other aspects that are important to strengthen the economic structure like rise of businesses, higher education and rise of consumer expenditure, but also the before mentioned employability of the intensive knowledge sector and the changes in employability in general. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant because employers, in a broad sense, are very important for the economic structure. The indicator is also reliable because figures can be measured at any moment. The indicator is timeless but if necessary can be changed in the future. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council. The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities because in most communities the business climate is already measured. The business climate can be found at http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/ondernemingsklimaat/nieuws/default.htm.
Goal 8: Limiting the inflow into social security	15. Amount of durable outplacements in companies	The indicator has to be described detailed and understandable. The indicator gives partly a detailed and understandable description. The question is whether durable is understandable, for example, does it mean a contract or some months? Also "in companies" can mean a limitation thinking of societal organisations and education. The indicator has to be feasible. The indicator is measured in many municipalities and, therefore, is realisable. The indicator has to measure the goal complete and maybe more indicators are needed. The indicator measure the goal only completely, however, for other subjects indicators should be found which also measure limiting inflow in social security, for example, looking at the PIN-project and the appointments with housing corporations about inflow of people from outside the community. The indicator has to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicator is relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The indicator has to be accepted and documented. This is the case: the indicator is decided and therefore documented by the city council. The indicator is comparable with indicators elsewhere. The indicator can be compared to indicators in other communities.

Table 7: Testing individual indicators to criteria of Performance measurement

TESTING CLUSTERS OF COMBINED INDICATORS TO CRITERIA OF PERFORMANCE MEASUREMENT	
GOALS	TESTING CLUSTERED INDICATORS TO ONE GOAL
Goal 2: Broaden horizon of children (minimum income)	CLUSTERS of INDICATORS Cluster 1: 2. Amount of sportsmen between the age of 6 and 79 3. Amount of places in childcare and playground
	The indicators have to be described detailed and understandable. The indicators individually are described detailed and understandable. The indicators have to be feasible. The indicators are measured in many municipalities and, therefore, are realisable. The indicators have to measure together the goal complete and maybe more indicators are needed. These two indicators measure the goal only partly. Broaden the horizon of children should begin as soon as possible after birth and should count at least until the legitimate age that the child must go to school (until the age of 16). And the indicator should cover as many subjects as possible, not only concerning sports but for example, also culture. Broaden the horizon of children is also important after the age of childcare and playground, but also at the age of primary and secondary education. Therefore, more indicators are needed to measure the whole goal completely. In other words, the cluster does not measure the entire goal and therefore other indicators should be established. The indicators have to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicators are relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The indicators have to be accepted and documented. This is the case: the indicators are decided and therefore documented by the city council.
	The indicators are comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities.
	The indicators have to be described detailed and understandable. Indicator 5 gives a detailed and understandable description but in indicator 4 the term SROI should be replaced or clarified.
	The indicators have to be feasible. The indicators are measured in many municipalities and, therefore, are realisable.
Goal 4: Enlarging knowledge and improving competences	The indicators have to measure together the goal complete and maybe more indicators are needed. Both indicators measure the goal only partially because the goals has different dimensions (see annex VIII). Knowledge for example, has five dimensions and eight competences can be described. Other arguments are: enlarging knowledge and improving competences should count for all citizens. The indicators now only measure beneficiaries who could be accepted for big business routes because of the SROI, and for school drop outs till 23. SROI should count for all business routes and next to school drop outs till 23 should be looked at education and training for all job seekers, together with an inventory why someone dropped out of school. Therefore, more indicators are necessary to measure the entire goal. In other words, the cluster does not measure the entire goal and therefore other indicators should be established. The indicators have to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicators are relevant, reliable and if necessary can be changed in the future.
	The indicators have to be accepted and documented. This is the case: the indicators are decided and therefore documented by the city council.
	The indicators are comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities.

Goal 5: Raising self-responsibility and self-reliance	Cluster 3: 6. Percentage of households with support from AWBZ and WMO 7. Client satisfaction per municipal communication channel	The indicators have to be described detailed and understandable. The indicators give a detailed and understandable description if only when people know what is meant by AWBZ and WMO and is meant by municipal communication channels. Indicator 7 could be described more understandable. The indicators have to be feasible. The indicators are measured in many municipalities and, therefore, are realisable. The indicators have to measure together the goal complete and maybe more indicators are needed. These two indicators measure the goal only partly, because if this goal is translated to "empowerment" already three dimensions can be described (see annex VIII). Other arguments are: the goal counts for all citizens or beneficiaries and it also is meant for households without support from AWBZ/WMO and for people who does not or do nearly not use municipal communication channels. Self-reliability and self-responsibility from all citizens should be enlarged; therefore, more indicators are needed. In other words, the cluster does not measure the entire goal and therefore other indicators should be established. The indicators have to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicators are relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The indicators have to be accepted and documented. This is the case: the indicators are decided and therefore documented by the city council. The indicators are comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities.
		The indicators have to be described detailed and understandable. The indicators give a detailed and understandable description except two terms. It is not sure whether public space and results inspection is detailed and understandable enough. Public space in indicator 9 could be described more detailed with some examples and indicator 11 should explain what is been inspected to be clean, complete and save. The indicators have to be feasible. The indicators are measured in many municipalities and, therefore, are realisable. The indicators have to measure together the goal complete and maybe more indicators are needed. These indicators measure a big part of the goal especially if some aspects are better described. For example: - Public space is more than public green, and a liveable neighbourhood has attention for playgrounds for different ages of children. - Thinking of a sustainable neighbourhood it is not only about street furniture easy to be kept, or public green (kept by neighbours), but it is also about energy and environmental friendly solutions for public space and houses, schools or governmental buildings. - All kinds of garbage in the public space are an important issue for a sustainable, liveable, secure neighbourhood with not only attention for collecting garbage and tidying up, but also for the price to be paid doing so. An indicator could measure ideas about collecting or satisfaction; therefore more indicators are needed to measure the whole goal. Regarding the individual terms of the goal multiple dimensions can be described (see annex VIII). In other words, the cluster does not measure the entire goal and therefore other indicators should be established. The indicators have to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicators are relevant, reliable and if necessary can be changed in the future. The indicators have to be accepted and documented. This is the case: the indicators are decided and therefore documented by the city council. The indicators are comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities. For example, the Atlas Leefomgeving could be used (https://www.atlasleefomgeving.nl).
		The indicators have to be described detailed and understandable. The indicators give a detailed and understandable description about their focus on the amount of employability in the intensive knowledge sector, which rises the economic structure, and the appreciation of the business climate.
Goal 6: Creating sustainable, liveable and secure neighbourhoods	Cluster 4: 8. Percentage of citizens that feel insecure in their neighbourhood 9. Percentage of citizens that participate in controlling and keeping the public space 10. Satisfaction of citizens about their life environment 11. Results inspection concerning clean, complete and save 12. Appreciation public green in neighbourhood or environment	
Goal 7: Strengthening the economic	Cluster 5: 13. Raise of employability in	

Goal 7. Strengthening the economic structure	Cluster 5: 13. Raise employability in the intensive knowledge sector 14. Appreciation of the business climate	The indicators have to be described detailed and understandable. The indicators give a detailed and understandable description about their focus on the amount of employability in the intensive knowledge sector, which rises the economic structure, and the appreciation of the business climate. The indicators have to be feasible. The indicators are measured in many municipalities and, therefore, are realisable.
		The indicators have to measure together the goal complete and maybe more indicators are needed. These two indicators together do not measure the goal completely. Strengthening the economic structure is about more than only a certain sector and the business climate by employers. Regarding indicator 13 there can also be a decrease, or looking at indicator 14 also the meaning of employees or consumers is important. The economic structure is made by all sectors with (paid, unpaid, supported) employability. For example, for indicator 13 a textual change could be the solution: changing in employability. There are other factors which determine whether the economic structure is strengthened like an increase of businesses, higher education or an increase of consumer expenditure. Next to this, the term economy has many dimensions (see annex VIII). In other words, the cluster does not measure the entire goal and therefore other indicators should be established. The indicators have to be relevant and reliable and eventually to be changed in the future. The indicators are relevant because they are important for the goals, they are reliable and if necessary they can be changed in the future. The indicators have to be accepted and documented. This is the case: the indicators are decided and therefore documented by the city council. The indicators are comparable with indicators elsewhere. The indicators can be compared to indicators in other communities. For example, with Statline, part of the Central Bureau for Statistics, which show central figures for each sector, showing the development of employability for each community (http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/cijfers/default.htm).

Table 8: Testing clusters of indicators to criteria of Performance measurement

SUMMARY

SUMMARY OF TESTING INDICATORS TO CRITERIA OF PERFORMANCE MEASUREMENT										
INDICATOR	CRITERION 1		CRITERION 2		CRITERION 3		CRITERION 4		CRITERION 5	CRITERION 6
GOAL	Precise	Understan- dable	Realisable	Complete	More needed	Relevant	Reliable	Changeable timeless	Documented/ decided	Comparable elsewhere
1 - goal 1	+	+	+	+/-	No (after changing) Yes	+	+	+	+	+
2 - goal 2	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
3 - goal 2	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
4 - goal 4	+	+/-	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
5 - goal 4	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
6 - goal 5	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
7 - goal 5	+	+/-	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
8 - goal 6	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
9 - goal 6	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
10 - goal 6	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
11 - goal 6	+/-	+/-	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
12 - goal 6	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
13 - goal 7	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
14 - goal 7	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+
15 - goal 8	+	+/-	+	+	Yes	+	+	+	+	+

TESTING CLUSTERS OF INDICATORS AT FIVE GOALS											
Goal 2 cluster 1 {2 and 3}	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+	+
Goal 4 cluster 2 {4 and 5}	+	+/-	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+	+
Goal 5 cluster 3 {6 and 7}	+	+/-	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+	+
Goal 6 cluster 4 {8, 9, 10, 11, 12}	+	+/-	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+	+
Goal 7 cluster 5 {13 and 14}	+	+	+	+/-	Yes	+	+	+	+	+	+

Table 9: Summary testing indicators to criteria of Performance measurement

- +

=

indicator satisfies/indicators do satisfy
- =

indicator does not satisfy/indicators do not satisfy
- +/-

=

indicator partly satisfies/indicators partly satisfy

CONCLUSION

Criterion 1 (precise and understandable):

Individual indicators: With one exception the indicators are described precisely, only indicator 11 could describe more precise where it is about. Ten indicators are described understandable and for five indicators it could be useful to change the text, that is for indicator 4 the abbreviation SROI, at indicator 7 the term municipal communication channel, at indicator 9 the term public space, at indicator 11 the word inspection results and at indicator 15 the word result focused.

Clusters: The indicators from the clusters 1 (indicator 2 and 3) and 5 (indicator 13 and 14) are described precise and understandable. The indicators of the clusters 2 (indicators 4 and 5), 3 (indicators 6 and 7) and 4 (indicators 8 till 12) are described precise but some terms (described above) should be changed to make the indicators, and therefore the clusters, more understandable.

Criterion 2 (realisable):

Individual indicators: All indicators can be used and they are already measured in a lot of communities. The most indicators can be found, for example, on the website of the Central Bureau for Statistics.

Clusters: All five clusters are realisable; however, it is not studied whether the indicators are also clustered the same way in other municipalities and whether they can be executed as a cluster.

Criterion 3 (complete and probably more indicators are needed):

Individual indicators: Thirteen indicators measure only a part of the goal, indicator 1 will measure the whole goal after having a textual change and indicator 15 measures also the whole goal (however, regarding the LMPP, another relevant indicator should be made). For the goals 2, 4, 5, 6 and 7 should be established additional indicators to completely measure the goals.

Clusters: All five clusters do not meet the criterion, because they do not measure the corresponding goal completely. If the dimensions and the different terms of the goals are taken into account, the conclusion is that more indicators are needed to measure the goal completely (see annex VIII). In other words, the clusters do not measure the corresponding goal completely and therefore, additional indicators should be established.

Every cluster has some gaps regarding the corresponding goal, like:

- At cluster 1, for example, indicators are missing to measure the goal for children until the age of six and for children at the age of primary and secondary school. Also indicators are needed for measuring more than sports, like culture and other societal involvement. The goal "enlarging the horizon of children" should concern in any case all children until sixteen and should cover as many subjects as possible.
- At cluster 2, concerning "enlarging knowledge and improving competences" of all citizens, for example, indicators are missing about business contracts less than hundred thousand Euros, and for beneficiaries and other citizens who are older than 23 and having started education or training, but also already stopped it before finishing it. SROI should be counting for all business contracts and all employees should have education or training and should be motivated and activated to finish it.
- At cluster 3, indicators are missing which also can count, for example, for others than beneficiaries and households who need support from AWBZ/WMO. The goal to "promote self-responsibility and self-reliance" counts for all citizens and, for example, also for those who do not or nearly not use municipal communication channels and AWBZ or WMO support.
- The indicators from cluster 4 describe the goal "creating sustainable, liveable and secure neighbourhoods", for the biggest part. However, there could be made additional indicators who justify more the age differences in the neighbourhood (think about an inventory of needs for playing grounds and problem youngsters hanging around), and sustainability in the sense of energy and environment. Garbage, like litter and dog poo, is an important subject for citizens and also for these subjects could be made indicators to measure satisfaction and ideas.
- At cluster 5, more indicators should measure the "strengthening of the economic structure". Not only the one that measures a specific sector or whether there is an attractive business climate. There can be thought of indicators measuring all economic sectors with (paid, unpaid or supported) employability. It is also important to measure of employees and consumers appreciate the economic (business) climate, whether the amount of businesses changes and if the consumer expenditures change.

Criterion 4 (relevant, reliable, and changeable):

Individual indicators: All existing indicators are relevant; in other words, the results are important to measure the corresponding goal. The indicators are all trustworthy; they are repeatedly measured in Enschede, but also in other communities. All the indicators are formulated the way that they, in principal, do not need to be changed.

Clusters: All five clusters meet the criterion to be relevant and reliable and they can be changed in time if necessary. However, it is not studied whether the same indicators are clustered in other municipalities and if the indicators are relevant, reliable and changeable as a cluster.

Criterion 5 (accepted and documented):

Individual indicators: All indicators are found in policy decided by the city council and therefore accepted and documented.

Clusters: All clusters meet the criterion to be accepted and documented because the individual indicators are decided by the city council.

Criterion 6 (comparable with for example other communities):

Individual indicators: All indicators can be compared to indicators in other municipalities; some indicators can, for example, be found, and compared at the website of the Central Bureau for Statistics; or, regarding goal 6, be compared using the site Atlas Environment.

Clusters: All five clusters meet the criterion and can be compared to indicators elsewhere. However, it is not studied whether the same indicators are clustered the same way in other municipalities, and whether they can be compared together.

BIJLAGE VIII

Doelen en bestaande, veranderde en nieuwe indicatoren

In bijlage VIII wordt een tabel gepresenteerd met in de linker kolom de acht geselecteerde doelen en in de rechter kolom de bij de doelen gevonden bestaande indicatoren zoals in tabel 2 van dit rapport gepresenteerd, de mogelijke nieuwe indicatoren kijkend naar het beleid uit tabel 2 en de mogelijke nieuwe indicatoren kijkend naar de bij het doel horende begrippen en dimensies. Na de tabel worden enkele argumenten gegeven waarmee de nieuwe indicatoren worden verklaard.

Om verwarring te voorkomen is een bestaande (veranderde) indicator slechts bij één doel geplaatst, maar de *mogelijke nieuwe* indicatoren zijn in sommige gevallen bij meerdere doelen geplaatst, omdat het slechts *suggesties* zijn en het aan vervolgonderzoek dan wel aan een werkgroep is, om hierin keuzes te maken. Het testen van de nieuwe indicatoren is eveneens een taak van de toekomstige werkgroep.

DOELEN EN BESTAANDE, VERANDERDE EN NIEUWE INDICATOREN	
DOELEN	INDICATOREN
1. Bevorderen van doorstroming	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOR: Ontwikkeling op de participatieladder (XIII) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN: Er zijn geen aanvullende indicatoren nodig.
2. Verbreden van de horizon van kinderen (van minima)	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOREN: - Aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en peuterspeelzaal (XVI) - Aantal sportbeoefenaars tussen 6 en 76 jaar (XVI) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIJKEND NAAR TABEL 2: - Tevredenheid van kinderen over sociale contacten die nodig zijn om de horizon te verbreden (XV) - Speelvoorzieningen in de leefomgeving van kinderen (XVIII) - Aantal gezinnen met opvoedingsondersteuning nodig om de horizon van kinderen te verbreden (XVI) - Deelname kinderen aan culturele en/of maatschappelijke (naschoolse) activiteiten - Aanbod activiteiten en voorzieningen (welzijn, sport, cultuur) in de wijk om de horizon van kinderen te verbreden - Inventarisatie behoefte talentontwikkeling bij kinderen om zo de horizon te verbreden (XVI) - Bevorderen kennis van gezonde leefstijl bij kinderen met het oog het opgroeien (XVI) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOR KIJKEND NAAR DIMENSIES/DOEL: - Mate waarin de horizon van het kind (na twee jaar) is verbreed, in relatie tot leeftijd, onderwijsniveau kind en/of inkomenssituatie ouders - Mate van betrokkenheid ouders/verzorgenden om de horizon van kinderen te verbreden - Mogelijkheden van de ouders/verzorgers om de horizon van kinderen te helpen verbreden - Geletterdheid of kennis van de Nederlandse taal van het kind - Mogelijkheid van de school om meer middelen in te zetten om de horizon van een kind te verbreden
3. Voorkomen en verminderen van armoede	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOREN: Geen bestaande indicatoren MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIJKEND NAAR TABEL 2: - Behoeft aan zinvolle tijdsbesteding en talentontwikkeling waarmee armoede kan worden voorkomen of verminderd (XVI) - Tevredenheid over begeleid werk met betrekking tot salaris, inhoud, kansen, contacten, begeleiding, van invloed op het voorkomen en verminderen van armoede

	- Tevredenheid en kennis over de eigen gezondheid en de mogelijkheid zelf bij te dragen aan het voorkomen en verminderen van armoede - Inventarisatie van maatschappelijke, particuliere, kerkelijke en onderwijsorganisaties en hun aandeel in het sociale vangnet om armoede te voorkomen en te verminderen MOGELIJKE NIEUWE INDICATOR KIKEND NAAR DIMENSIES/DOEL: - Verandering in de mate van armoede na twee jaar: vergroot, verminderd of gelijk gebleven - Tijdsduur dat uitkeringsgerechtigde op of onder armoedegrens leefde - Percentage burgers dat langer dan twee jaar op of onder de armoedegrens leeft - Percentage burgers met 110% WWB-uitkering - Aantal burgers, recidivisten en fraudeurs in de schuldhulpverlening (<i>gemeente is verantwoordelijk in geval van schulden middels nieuwe wet per 1/7/2012</i>) - Soort inkomens- of andere ondersteuning om armoede te ontstijgen - Gevolgen inkomensondersteunende maatregelen inzake de armoedeval - Persoonlijke beleving van de situatie van armoede - De noodzaak die gevoeld wordt de situatie van armoede te verbeteren
4. Vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOREN: - Aantal meldingen voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar (XVI) - Percentage dat bij inkoop- en aanbestedingstrajecten van meer dan honderd duizend euro moet worden besteed aan wederkerigheid door het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden (XIII) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIKEND NAAR TABEL 2: - Deelname aan culturele, sportieve, maatschappelijke activiteiten (XVI) - Inventarisatie ontplooiingsbehoefte/behoefte talentontwikkeling (XVI) - Inventarisatie en bevorderen kennis van gezonde leefstijl (XVI) - Tevredenheid over sociale contacten (XV) - Aantal bibliotheekbezoekers, samenstelling bezoekers en tevredenheid over de bibliotheek - Mate van betrokkenheid van de persoonlijke leefomgeving om te helpen de kennis te vergroten en vaardigheden te bevorderen (XIV) - Aanbod voorzieningen (welzijn, sport, cultuur) in de wijk om kennis te vergroten en vaardigheden te bevorderen - Aanbod activiteiten op het gebied van welzijn, sport, cultuur in de wijk waarmee kennis kan worden vergroot en vaardigheden bevorderd MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIKEND NAAR DIMENSIES/DOEL: - Mate waarin over kennis wordt beschikt om door te stromen op de participatieladder - Mate waarin over vaardigheden wordt beschikt om door te stromen op de participatieladder - Mate van geletterdheid en kennis van de Nederlandse taal - Inzicht in de eigen kennis en vaardigheden - Capaciteit eigen kennis en vaardigheden in te zetten om kennis te benutten en te vergroten en vaardigheden te benutten en te bevorderen - Verandering mate van kennis en hoeveelheid vaardigheden na twee jaar
5. Bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOREN: • Percentage huishoudens met ondersteuning AWBZ en WMO (XVII) • Klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening per telefoon, post, email of aan de balie. (XX) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIKEND NAAR TABEL 2: - Aantal zelfredzame uitkeringsgerechtigden en aantal niet-zelfredzamen - Tevredenheid over de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid - Deelname aan culturele, sportieve, maatschappelijke activiteiten (XVI) - Tevredenheid over het eigen welzijn en de gezondheid - Inventarisatie ontplooiingsbehoefte/behoefte talentontwikkeling om de eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid te bevorderen (XVI) - Tevredenheid cliëntgerichtheid van de gemeente en andere aanbieders van voorzieningen MOGELIJKE NIEUWE INDICATOR KIKEND NAAR DIMENSIES/DOEL:

	- Mate waarin eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid zijn bevorderd - Mate van geletterdheid om inzicht te krijgen in het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid - Aanwezigheid van mogelijkheden in de persoonlijke omgeving om de eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid te (helpen) bevorderen - Bereidheid in de persoonlijke omgeving om de eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid te (helpen) bevorderen - De motivatie van de burger om de eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid te bevorderen - Verandering in de mate van eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid na twee jaar
6. Creëren van duurzame, leefbare en veilige wijken	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOREN: • Mate van tevredenheid inwoners over leefomgeving (XVII) • Percentage burgers dat zich onveilig voelt in eigen buurt (XVII) • Waardering met betrekking tot schoon, heel en veilig van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen (XVIII) • Waardering openbaar groen in buurt en wijk (XVIII) • Percentage inwoners dat actief deelneemt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, zoals straten, pleinen, straatmeubilair en openbaar groen (XVIII) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIJKEND NAAR TABEL 2: - Aantal huur/koopwoningen in de wijk (samenstelling woningvoorraad) - Positionering van de wijk ten opzichte van andere wijken - Percentage ondernemers in de wijk onderverdeeld naar aanbod - Percentage participierenden en aard participatie in de eigen wijk - Bevolkingssamenstelling naar etniciteit, leeftijd, geslacht, opleiding - Samenstelling huishoudens (naar inkomen) - Waardering aanbod voorzieningen (winkels, speeltoestellen, openbaar vervoer) - Mate van betrokkenheid ouders/verzorgers om voor kinderen een leefbare en veilige wijk te creëren (XIV) - Aanbod voorzieningen betreffende welzijn, sport, cultuur in de wijk MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIJKEND NAAR DIMENSIES/DOEL: - Mate waarin het creëren van een duurzame wijk is gerealiseerd. - Mate waarin het creëren van een leefbare wijk is gerealiseerd. - Mate waarin het creëren van een veilige wijk is gerealiseerd. - Mate van overlast, zoals hondenpoep, naaste burengerucht en geluidsoverlast - Verandering van beleving van overlast na twee jaar - Verandering in de duurzaamheid, leefbaarheid en veiligheid in de wijk na twee jaar
7. Versterken van de economische structuur	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOREN: - Toename werkgelegenheid in kennisintensieve sector (XIII) - Waardering ondernemersklimaat (XIII) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIJKEND NAAR TABEL 2: - Waardering samenwerking in regio Twente/Euregio (XIII) - Mate van tevredenheid over begeleid werk: betreffende salaris, inhoud werk, kansen, contacten, begeleiding - Waardering van bevolking betreffende aanbod en bereikbaarheid winkels en voorzieningen - Aantal starters en groeiers - Aantal deelnemers aan (vak-)scholing - Inventarisatie ontplooiingsbehoefte/behoefte talentontwikkeling (XVI) - Percentage laag-/hoog-/middelwaardige arbeid MOGELIJKE NIEUWE INDICATOR KIJKEND NAAR DIMENSIES/DOEL: - Mate waarin de economie is versterkt. - Verandering in de sterkte van de economische structuur na twee jaar - Verandering in aanbod van werkgelegenheid, naar sector, na twee jaar - Verandering in tevredenheid over begeleid werk na twee jaar - Verandering in groei van ondernemingen na twee jaar
8. Beperken van de instroom in	BESTAANDE (VERANDERDE) INDICATOR:

een uitkering	Aantal bij bedrijven en organisaties geplaatste uitkeringsgerechtigden met een contract langer dan vier maanden (tabel XIII) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOR KIJKEND NAAR TABEL 2: Motivatie nieuwe uitkeringsgerechtigde inwoners te participeren (V) MOGELIJKE NIEUWE INDICATOREN KIJKEND NAAR DIMENSIES/DOEL: Er zijn geen aanvullende indicatoren anders dan hiervoor benoemd nodig.
-----------------------------	--

Tabel 11: Doelen en bestaande, veranderde en aanvullende indicatoren

Argumentatie betreffende bestaand beleid, betekenis en dimensies van het doel

Doel 1: bevorderen doorstroom

Bestaand beleid en/of doel:

Er zijn geen aanvullende indicatoren nodig om het doel te meten.

Doel 2: verbreden horizon kinderen

Kijkend naar bestaand beleid:

Omdat de bestaande indicatoren zich alleen richten op deelname aan sport vanaf 6 jaar en het aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang en de peuterspeelzaal, en het verbreden van de horizon voor alle kinderen geldt vanaf nul jaar, en ook op sociaal, cultureel, en maatschappelijk gebied, is voor aanvullende indicatoren opnieuw gekeken naar het beleid in tabel 2 (par. 3.4), vooral naar XV Stadsdeelgewijs werken, XVI Beleidsprogramma Opgroeien en Ontwikkelen en programma XVIII Leefomgeving dat onder meer beleid bevat ten behoeve van indicatoren ten aanzien van speelgelegenheid (voor sociale contacten), talentontwikkeling of kennis over leefstijl.

Kijkend naar dimensies van het doel:

Het doel meten, kan door te meten of de horizon van *alle* kinderen op velerlei gebieden is verbreed, waarbij eventueel onderscheid gemaakt kan worden naar leeftijd, soort onderwijs of inkomenssituatie van de ouders.

Doel 3: voorkomen en verminderen armoede

Kijkend naar bestaand beleid:

Er zijn geen bestaande indicatoren gevonden om het verminderen en voorkomen van armoede te meten. Daarom is ook hier onder meer gekeken naar het beleid uit tabel 2 omdat aangenomen wordt dat alle strategische opgaven en beleidsinitiatieven van het Werkplein zijn gericht op het voorkomen en verminderen van armoede en/of schulden. Om te kunnen meten of armoede vermindert is het van belang de reden, de duur en de ontwikkeling te weten en daarnaast de mate van inzicht van de persoon in kwestie in zijn of haar situatie (een burger kan namelijk volgens financiële richtlijnen van de gemeente in armoede verkeren, maar kan het zelf anders ervaren).

Kijkend naar dimensies van het doel:

Het begrip armoede kent vier dimensies (Vranken, 2006) en in dit onderzoek zijn er drie bekeken:

1. *Tijd*, verwijzend naar het dynamische karakter en de reproductie van armoede. In dit onderzoek wordt gedacht aan de duur dat de uitkeringsgerechtigde op of onder de armoedegrens leeft.
2. *Hoogte*, in de zin van omvang, bijvoorbeeld het bedrag dat nodig is om op de armoedegrens te komen. In dit onderzoek wordt gedacht aan de hoogte van het inkomen zijnde het WWB-niveau met daarbovenop een percentage, bijvoorbeeld, Enschede hanteerde in 2010 100% van het WWB-niveau voor inkomensondersteuning en andere gemeenten 110% of 120%.

3. *Diepte*, bijvoorbeeld de diepte van de kloof met de rest van de samenleving. In dit onderzoek wordt hierbij gedacht aan de belevingswereld van de uitkeringsgerechtigde, omdat uit diverse armoedeonderzoeken blijkt dat de beleving van armoede niet alleen wordt bepaald door de hoogte van het inkomen, maar ook door het zelfbeeld van de uitkeringsgerechtigde en bijvoorbeeld mogelijke persoonlijke neveninkomsten.

In Enschede wordt armoede gezien als een complex probleem dat samenhangt met factoren zoals: laag inkomen en onvoldoende mee kunnen doen in de maatschappij. Om armoede te bestrijden gelden sobere inkomensondersteunende regelingen die gelden voor huishoudens met een inkomen tot **100%** van het WWB-niveau (Dekker, Huygen en Van der Klein, 2010). De dimensies zouden alle vier, met het oog op de genoemde factoren, afzonderlijk kunnen worden gemeten, echter, het gaat in dit onderzoek om de positie van de uitkeringsgerechtigde op de participatieladder, vandaar dat in ieder geval gemeten moet worden of de situatie van de uitkeringsgerechtigde ten aanzien van armoede verandert (dat is het doel) om daardoor op de participatieladder te stijgen.

Doel 4: vergroten kennis en bevorderen vaardigheden

Kijkend naar bestaand beleid:

Omdat de bestaande indicatoren zich richten op voortijdig schoolverlaten tot 23 jaar en het (tijdelijk) aanstellen van uitkeringsgerechtigden bij grote projecten, en het vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden moet gelden voor alle uitkeringsgerechtigden en burgers, is ook voor dit doel voor mogelijke aanvullende indicatoren inspiratie gezocht bij beleid genoemd in tabel 2. Tevens wordt ervan uitgegaan dat veel opgaven en initiatieven van het Werkplein zijn gericht op het vergroten van kennis en bevorderen van vaardigheden. Het is belangrijk eerst te weten hoeveel mensen er wel/niet participeren dan wel (begeleid) werken.

Kijkend naar dimensies van het doel:

Er is vastgesteld dat om te stijgen op de participatieladder het voor *alle* burgers nodig is om kennis te vergroten en vaardigheden te bevorderen en daarom zou de mate waarin die kennis en vaardigheden zijn vergroot en bevorderd (regelmatig) moeten worden gemeten. Kennis heeft te maken met leren en daarbij is volgens de theorie van Marzano sprake van verschillende dimensies, namelijk (Maréchal, 2012; APS, 2008; Onderwijs Maak Je Samen, 2010):

1. Houding en opvattingen (bijvoorbeeld vertrouwen, veilig en geaccepteerd voelen)
2. Verwerven en integreren van kennis (bijvoorbeeld het kennen van regels en handelingen)
3. Uitbreiden en verfijnen van kennis en vaardigheden (zoals vergelijken, analyseren, construeren)
4. Zinvol of betekenisvol gebruik van kennis (bijvoorbeeld kennis gebruiken bij onderzoek, ontwerpen en probleem oplossen)
5. Studie- en denkgewoonten (kritisch, zelfregulerend en creatief denken).

Bij dimensie 1 wordt in dit onderzoek gedacht aan het eigen inzicht in de eigen kennis en vaardigheden, aan de bereidheid maar ook de capaciteit van burgers dan wel uitkeringsgerechtigden om hun kennis te vergroten en vaardigheden te.

Bij dimensie 2 wordt in dit onderzoek gedacht aan de kennis van het bestaan van mogelijkheden om het doel te bereiken en het feitelijke participeren om daadwerkelijk kennis te verwerven en vaardigheden te bevorderen.

Betreffende dimensie 3 spreekt de theorie van Marzano over acht vaardigheden en het feit dat wanneer mensen die vaardigheden bij dimensie 2 actief inzetten, kennis wordt verfijnd en uitgebreid (Maréchal, 2012; APS, 2008).

Bij dimensie 4 wordt in dit onderzoek gedacht aan het feit dat op het moment dat kennis is vergroot en vaardigheden zijn bevorderd die kennis zodanig zinvol is dat het daadwerkelijk leidt tot een stijging op de participatieladder.

Bij dimensie 5 gedacht aan het bereiken van het doel doordat de burger over de daarvoor benodigde studie- en denkgewoonten beschikt en ze daarvoor ook kritisch en creatief inzet.

Doel 5: bevorderen eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid

Kijkend naar bestaand beleid:

Omdat de bestaande indicatoren zich alleen richten op mensen met ondersteuning vanuit de AWBZ en WMO en mensen die gemeentelijke communicatiekanalen gebruiken, en omdat het doel moet gelden voor alle uitkeringsgerechtigden/burgers, zijn aanvullende indicatoren gezocht. Er is onder meer gekeken naar het beleid in tabel 2 want ook hier is de conclusie dat veel beleidsthema's en initiatieven van het Werkplein zijn gericht op het zelfredzaam maken van mensen. Het is belangrijk eerst te weten hoeveel mensen er wel en niet participeren dan wel (begeleid) werken.

Kijkend naar dimensies van het doel:

Er is vastgesteld dat om te stijgen op de participatieladder het voor alle burgers, maar in het bijzonder voor uitkeringsgerechtigden, nodig is om de eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid te bevorderen en daarom zou de mate waarin die aspecten zijn vergroot en bevorderd (regelmatig) moeten worden gemeten. Voor de beide begrippen en om te komen tot dimensies daarvan wordt het begrip “*empowerment*” gebruikt met als definitie (Berger, De Gruijter & Van der Lem, 2010): “*Het proces van zelfversterking (individueel en collectief) met de bedoeling ongewenste achterstelling in rechten, plichten en kansen ongedaan te maken en ruimte te scheppen voor het ontwikkelen en demonstreren van competenties en voor het beleven van een zinvol bestaan.*”

Empowerment heeft drie dimensies die dynamisch en context afhankelijk zijn: 1. Psychologische, persoonlijke en individuele empowerment, 2. Empowerment op gemeenschapsniveau en 3. Organisatie empowerment (Peters, Jacobs en Molleman, 2007). In dit onderzoek gaat bijvoorbeeld de eerste dimensie over indicatoren betreffende persoonlijke voorkeuren en interesses van de uitkeringsgerechtigde en daarbij de wil om het zelfvertrouwen en de eigen verantwoordelijkheid te verbeteren. De tweede dimensie gaat bijvoorbeeld over de mogelijkheden die de samenleving (de gemeente of het onderwijs) biedt om zelfvertrouwen en eigen verantwoordelijkheid te bevorderen. De derde dimensie kan worden gezien als het versterken van de capaciteit van de gemeente om het AMPB (voortdurend) te veranderen of te verbeteren. In vervolgonderzoek zouden voor alle dimensies afzonderlijke indicatoren kunnen worden vastgesteld.

Doel 6: creëren duurzame, leefbare, veilige wijken

Kijkend naar bestaand beleid:

Ondanks dat er diverse indicatoren gevonden zijn betreft doel 6 een veel meer omvattend onderwerp waarvoor nog veel aanvullende indicatoren zijn te bedenken. De bestaande indicatoren betreffen vooral openbare ruimte en openbaar groen en daarnaast valt te denken aan een indicator die de wijk positioneert en aan indicatoren voor het creëren van een *duurzame* omgeving, in de zin

van groene energie (belangstelling voor en deelname aan groene energie-initiatieven), en (ten aanzien van het aspect veiligheid) de mate van vandalisme.

Kijkend naar dimensies van het doel:

Het doel heeft drie belangrijke kenmerken en voor elk kenmerk kunnen dimensies worden gevonden, bijvoorbeeld betreffende het aspect duurzaamheid, in de zin van duurzame ontwikkeling kan gedacht worden aan de ecologische, technologische, sociale, culturele of economische dimensie (Cörvers, n.d.). De eerste dimensie is terug te vinden in indicatoren zoals hiervoor benoemd bij bestaand beleid, zoals indicatoren over openbaar groen, en de economische dimensie bij doel 7. Leefbaarheid heeft vier dimensies: fysiek, sociaal, woning en veiligheid. Veiligheid heeft zelf nog drie dimensies: de perceptie van overlast, vermogensdelicten of dreiging (Sommer, 2010). Voor al deze dimensies zouden in vervolgonderzoek eventueel ook afzonderlijk indicatoren kunnen worden benoemd.

Doel 7: versterken economische structuur

Kijkend naar bestaand beleid:

Omdat de bestaande indicatoren zich richten op slecht één sector van de economie en op de waardering ondernemersklimaat door ondernemers zelf is opnieuw gekeken naar het beleid in tabel 2 om te komen tot mogelijke aanvullende indicatoren. Het versterken van de economische structuur is van belang voor alle uitkeringsgerechtigden/burgers en de economische structuur omvat vele sectoren en het waardeoordeel van consumenten is bijvoorbeeld van belang voor de beoordeling van en toekomstverwachting betreffende het ondernemersklimaat.

Kijkend naar dimensies van het doel:

De mate waarin de economie is versterkt kan op diverse manier worden gemeten, zie hierboven als gekeken wordt naar het bestaande beleid. Dimensies van *economische structuur* zijn bijvoorbeeld de belangen van bedrijven en consumenten en de verschillende kennissectoren en het onderwijs, maar ook de economische structuur van de wijken of het centrum van de stad en zelfs de economische structuur van Enschede als onderdeel van Twente of de Euregio.

Vervolgonderzoek zou indicatoren kunnen vaststellen voor elke afzonderlijke dimensie.

Doel 8: beperken instroom

Kijkend naar bestaand beleid en naar het doel:

In principe voldoet de bestaande indicator nadat het tekstueel is aangepast, echter, Enschede heeft afspraken gemaakt met woningcorporaties om via woningverhuur het instromen van uitkeringsgerechtigden van buiten de gemeente te reguleren en daarom worden aan nieuwkomers eisen gesteld ten aanzien van participatie in geval van een uitkering. Het zou recht doen aan de corporaties om te meten of verandering in motivatie van de nieuwe uitkeringsgerechtigde inwoners ten aanzien van participatie (op termijn) invloed heeft op het doel.

... if LMPP succeeds it would mean that Enschede has shifted from a top down to a bottom up policy making approach; it started with a proposition from professionals and a decision from representatives, next, it continued by involving social and private partners and finally, it moved towards all citizens participating together with solving problems of WWNV and WMO. So, let's give it a fair chance (Timmer, 2011).