

UNIVERSITY OF TWENTE.



'In control,
maar dan anders'

Masterthesis Risicomanagement

17 oktober 2022

Masterthesis

'In control, maar dan anders'

Masterthesis Risicomanagement

17 oktober 2022

Universiteit Twente
Master Risicomanagement – leergang 8

Begeleiders

Ir. E.J. Sempel

Dr. M.W.M. Kuttischreuter

Voorwoord

Het in control zijn is belangrijk voor de gemeente. Enerzijds omdat de effectiviteit en efficiëntie gewaarborgd kan worden en anderzijds om de raad het vertrouwen te geven dat de gemeente haar zaken op orde heeft en haar maatschappelijke doelen behaalt.

De verleiding is groot om bij dergelijke ontwikkelingen meer harde control, beheersing, monitoring, registraties, rapportage, protocollen en regels te introduceren. Dit vraagt veel tijd en aandacht van de organisatie terwijl die tijd en aandacht juist beschikbaar dient te zijn voor waar de gemeente er voor is of zou moeten zijn, namelijk maatschappelijke waarde creatie.

Het dilemma of probleem waar de gemeente zich voor gesteld ziet, is het bereiken van een evenwicht in het in control zijn. Een evenwicht waardoor de gemeente zichtbaar én in control is én dit bereikt met een minimale bureaucratie. Gemeenten maken ook gebruik van aan haar verbonden partijen om deze maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Hierin speelt dit dilemma in een nog grotere mate. Meer control en bureaucratie of meer commitment en vertrouwen is het thema van dit onderzoek.

Het onderzoek is het sluitstuk van mijn Master Risicomanagement en is uitgevoerd binnen de gemeente en één van haar verbonden partijen. Er is gebruik gemaakt van een nieuwe werkwijze voor arbeidsparticipatie om het thema doorvoelbaar, onderzoekbaar en generaliseerbaar te maken. Hiermee hoop ik een bijdrage aan de slagkracht en effectiviteit van de overheid bij te kunnen dragen.

Mijn dank gaat uit naar mijn werkgever, de gemeente Deventer, en naar KonnecteD, die mij in staat gesteld hebben dit onderzoek daar uit te voeren en hier ruimhartig aan mee te werken.

Het uitvoeren van dit onderzoek en het voltooien van deze Masterthesis was mij niet gelukt zonder de begeleiding, advies en steun van ir. Jeroen Sempel en dr. Margôt Kuttschreuter. Mijn bijzondere dank gaat uit naar Jeroen Sempel voor alle hulp en geduld op de momenten dat ik het spoor bijster raakte en hij mij weer in de juiste richting duwde.

Tenslotte naar mijn gezin voor al het geduld dat zij de afgelopen jaren hebben opgebracht en ik teruggetrokken op zolder vertoefde.

Met het afronden van deze Masterthesis is er nu helaas en gelukkig ook een einde gekomen aan een studieperiode van vier jaar. Een intensieve en zeer leerzame periode, die mij verdieping, verbreding en andere inzichten hebben gebracht en die mij (het klinkt wat clichématig) professioneel hebben doen groeien.

Deventer, 17 oktober 2022

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
1 Inleiding	8
2 Probleemcontext – Uitvoering Participatiewet.....	9
2.1 Organisatiecontext	9
2.2 Het oude kader	9
2.3 Nieuw beleidskader	10
2.4 Start 1 januari 2021	10
3 Onderzoeksvraag	11
3.1 Probleemstelling.....	11
3.2 Doelstelling.....	11
3.3 Onderzoeksvragen.....	11
4 Methodologie van het praktijkonderzoek	13
4.1 Korte beschrijving van het onderzoek.....	13
4.2 De onderzoeksopzet.....	13
4.3 Dataverzameling.....	14
5 Theoretisch kader	16
5.1 Wat verstaan we onder een controlsysteem?	16
5.2 Uit welke onderdelen bestaat een controlsysteem?	16
5.3 Hoe verhouden deze onderdelen zich tot elkaar?	18
5.4 Welke invloed kan menselijk gedrag hebben op het in control zijn?	19
5.5 Samenhang modellen en planning-en-controlcyclus	22
5.6 Welke eisen worden gesteld aan een sociale onderneming?	23
5.7 Leidende principes in het ontwerp van het managementcontrolsysteem voor een sociale onderneming.....	25
6 Diagnose van het ingevoerde ontwerp	27
6.1 De werkwijze in het kort.....	27
6.2 Het beoogde resultaat.....	29
6.2.1 Wat wil de gemeente bereiken?	29
6.2.2 Wat is het beoogde resultaat?	29
6.2.3 Wanneer vindt de gemeente dat het beoogde resultaat behaald is?	29
6.3 De stakeholders.....	30
6.3.1 Stakeholderslijnen.....	30
6.3.2 Vastlegging en toezicht	31
6.3.3 Belangen en drijfveren	31
6.3.4 De eigen blik van de dochter	37

6.4	Werkwijze en samenwerking	37
6.4.1	Wat gaat er goed in de samenwerking	38
6.4.2	Wat gaat er niet goed in de samenwerking	40
6.4.3	Sterke en zwakke punten	41
6.4.4	Risico's	42
6.5	Informatievoorziening	43
6.5.1	Soorten informatievoorziening	43
6.5.2	Kwaliteit van de informatievoorziening	44
6.6	Beeld van de diagnose	45
6.6.1	Wat gaat er goed?	45
6.6.2	Wat kan er beter?	45
6.6.3	Wat moet er in de basis goed geregeld zijn?	46
7	Ontwerp – van diagnose naar versterking van samenwerking	47
7.1	Principe 1 - Motivatie	47
7.2	Principe 2 – Leren en innoveren	48
7.3	Principe 3 – Gezonde verhoudingen	49
7.4	Principe 4 – Vrijheid op afstand	49
8	Conclusies en aanbevelingen	50
8.1	Waar staan we?	50
8.2	Conclusies	51
8.3	Aanbevelingen	52
8.4	Welk vervolgonderzoek	53
9	Literatuur	54
10	Tabellen, figuren en afkortingen	56
	Bijlage 1 – Interviewvragen	57

Samenvatting

Het doel en de probleemstelling

Het dilemma of probleem waar de gemeente zich voor gesteld ziet, is het bereiken van een evenwicht in het in control zijn. Een evenwicht waardoor de gemeente zichtbaar én in control is én dit bereikt met een minimale bureaucratie. De gemeente maakt voor onderdelen van haar publieke taken tevens gebruik van verbonden partijen, waardoor dit dilemma ook speelt in relatie met de verbonden partijen. Het doel in het onderzoek is het inzichtelijk maken van de control-elementen die bijdragen aan een controlsysteem met een minimale bureaucratie en managers en bestuurders ondersteunen bij het bereiken van de gestelde doelstellingen.

Dit wordt onderzocht aan de hand van het nieuwe beleidskader 'Inzet op Maat' (gemeente Deventer, 2020), waarmee de gemeente invulling geeft aan de Participatiewet. De Participatiewet heeft als doel zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk te leiden en ook mensen, waar nodig, te voorzien van inkomensondersteuning. De toeleiding naar regulier werk, heeft gemeente neergelegd bij een verbonden partij, waarvan de gemeente ook eigenaar is. Deze verbonden partij maakt met het nieuwe beleidskader de transformatie van een WSW-bedrijf (sociale werkplaats) naar een volwaardig leer-werkbedrijf en krijgt door deze transformatie ook het karakter van een sociale onderneming. Door het op afstand plaatsen heeft de gemeente beperkte invloed.

Methodologie van het onderzoek

Het betreft een kwalitatief onderzoek en is inductief van aard. De lijn in het onderzoek is dat vanuit de probleemstelling een theoretisch kader is opgesteld en op basis hiervan een casestudy is uitgevoerd om de control-elementen onderzoekbaar en doorvoelbaar te maken. Vanuit de casestudy of diagnose worden de belangrijkste leidmotieven voor een controlsysteem gegeneraliseerd en worden daarmee relevant voor het omgaan met het geschetste dilemma.

Het theoretisch kader voorziet in een centraal model om de control-elementen te positioneren en om leidende principes voor een controlsysteem vanaf te leiden en te beoordelen. Control-elementen die in samenhang worden beschouwd, richten zich op het meten van prestaties, het hanteren van normen en waarden, omgang met regels en procedures en de interactiviteit en dialoog. Tevens zijn de kenmerken van een sociale onderneming als element toegevoegd. Een confrontatie van deze elementen en menselijk gedrag, geven een aantal leidende principes waarlangs de diagnose heeft plaatsgevonden.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen

Op de vraag wat er door de gemeente wordt verstaan onder een controlsysteem is geen gemakkelijk, eenduidig antwoord te geven. Dit is erg afhankelijk van de rol en positie die men inneemt in de samenwerking.

Een samenwerkingsrelatie is meer dan een optelsom van alle losse delen. Vanuit empowerment en commitment zijn er drie leidmotieven in het controlsysteem: vertrouwen brengend, communicatief en passend.

- Vertrouwen wordt gezien en beleefd als de belangrijkste factor in de samenwerking. Het systeem wordt vertrouwen brengend wanneer er wordt gehandeld vanuit gedragen principes en waarden en er een gemeenschappelijk focus is op het doel van de samenwerking en het maatschappelijke effect dat men wil bereiken. Versterkende factoren hierbij zijn een goed besef van de (eigen) individuele bijdrage, duidelijkheid over wat ongewenst is en ruimte geven om eigen afwegingen te maken.

- Hoe het gesprek gevoerd wordt is minstens zo belangrijk als de inhoud van het gesprek. Het systeem wordt communicatief wanneer focus wordt aangebracht op de dingen die er toe doen en echt een bijdrage leveren aan gedragen oplossingen. Hierbij hoort een omgeving die open is en constructieve kritiek en discussie accepteert. Reflectie en gesprek moet uitdagen tot slimmer, beter en creatiever handelen voor nu en in de toekomst.
- Elke samenwerking is anders. Het controlsysteem dient hiervoor passend te zijn en wordt dit wanneer onderdelen die deel uitmaken van de control zich tot elkaar verhouden en in verhouding zijn met hetgeen men in control wil houden. Het is geen one-size-fits-all systeem voor alles, maar maatwerk; verschillende rollen en posities binnen de samenwerking vragen verschillende aspecten en intensiteit van control. Op sleutelposities geldt letterlijk 'de juiste persoon op de juiste plaats'.

Wat hebben andere gemeenten of overheidsorganisaties aan dit onderzoek en de conclusies? Het is voor andere gemeenten of overheidsorganisaties mogelijk om dit onderzoek en de hierin opgenomen modellen, leidende principes en conclusies, als raamwerk te hanteren om het eigen controlmodel in een samenwerkingsrelatie met een verbonden partij of sociale onderneming te evalueren. Hanteer de leidmotieven voor de evaluatie, daar hierin de verschuiving ligt van wat er in control moet zijn.

1 Inleiding

De druk op de gemeenten neemt de afgelopen jaren toe door aangescherpte wet- en regelgeving en de bijbehorende verantwoording. Daarnaast kijkt de gemeenteraad steeds nadrukkelijker naar de mate waarin de gemeente in control is.

In 2023 wordt de rechtmatigheidsverklaring voor gemeenten ingevoerd. Voor de gemeente was dit aanleiding om de control binnen de gemeente verder door te ontwikkelen. Daarbij is de ambitie uitgesproken door te groeien naar een in control verklaring.

Het in control zijn is belangrijk voor de gemeente. Enerzijds omdat de effectiviteit en efficiëntie gewaarborgd kan worden en anderzijds om de raad het vertrouwen te geven dat de gemeente haar zaken op orde heeft en haar maatschappelijke doelen behaalt.

De verleiding is groot om bij dergelijke ontwikkelingen meer harde control, beheersing, monitoring, registraties, rapportage, protocollen en regels te introduceren. Dit vraagt veel tijd en aandacht van de organisatie terwijl die tijd en aandacht juist beschikbaar dient te zijn voor waar de gemeente er voor is of zou moeten zijn, namelijk maatschappelijke waarde creatie. In de besturingsfilosofie van de gemeente is tevens een belangrijk uitgangspunt dat de verantwoordelijkheden laag in de organisatie liggen en medewerkers worden aangemoedigd 'buiten de lijntjes te kleuren' wanneer dit het komen tot oplossingen zal bespoedigen.

Het dilemma of probleem waar de gemeente zich voor gesteld ziet, is het bereiken van een evenwicht in het in control zijn. Een evenwicht waardoor de gemeente zichtbaar én in control is én dit bereikt met een minimale bureaucratie.

De concerncontroller vervult in de beoordeling en ontwikkeling van de gemeentelijke control een belangrijke rol. Enerzijds het zorg dragen voor de werking en (door)ontwikkeling van het controlframework en het toezicht houden op de control taken en anderzijds het helpen van de organisatie om in control te komen.

Het in control zijn roept veel reacties op. De afgelopen jaren komen discussies naar voren over het in control zijn op activiteiten waarbij de volgende statements worden geponeerd:

- Geen verrassingen en vooruit kijken om verrassingen te voorkomen.
- Een bestuur dat in positie wordt gebracht en gehouden, dus 100% geïnformeerd is over onzekerheden, risico's, afwijkingen en bijsturing.
- Een organisatie waar de maatschappelijke doelen en waardecreatie voorop staat en waar men informatie deelt en elkaar in positie brengt en houdt.
- Normen en waarden van lijn en medewerkers die zich gaan richten op het realiseren van de doelstellingen.
- Het zo organiseren van de organisatie dat de risico's die de wijze van organiseren en besturen met zich meebrengt teruggebracht worden.
- Een organisatie waar de strategie, de doelen en prestaties helder zijn en men gecommitteerd is aan de afspraken.
- Het nemen van verantwoordelijkheid, maar ook duidelijk hebben waarvoor men verantwoordelijk is.
- Een gemeente die een schone goedkeurende verklaring van de accountant krijgt.

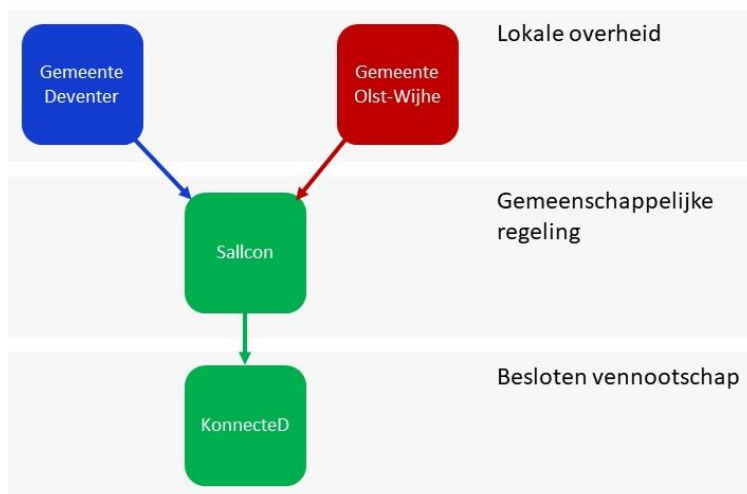
Dit maakt dat wanneer het dilemma op de gehele gemeente (alle producten, diensten en processen) wordt toegepast, dit niet behapbaar is. Het onderzoek wordt daarom gericht op een onderwerp en context waar dit doorvoelbaar is, onderzoekbaar is en generaliseerbaar is.

2 Probleemcontext – Uitvoering Participatiewet

Er is een nieuw beleidskader opgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet; 'Inzet op Maat' (gemeente Deventer, 2020). Het doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen zo regulier mogelijk een plek te geven op de arbeidsmarkt. Het principe is: werk gaat voor inkomen. De gemeente biedt mensen ondersteuning om aan het werk te gaan. Lukt dit niet? Dan komt iemand in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Met dit deel van het sociaal domein is voor de gemeente Deventer ongeveer 75 miljoen euro gemoeid.

2.1 Organisatiecontext

In de uitvoering hiervan is de verbonden partij KonnecteD BV verantwoordelijk voor de begeleiding naar werk (re-integratie) van uitkeringsgerechtigden met perspectief op uitstroom richting werk



binnen 3 jaar. Het team Inkomensondersteuning van de gemeente is verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en de rechtmatigheid.

Gemeente Deventer en de gemeente Olst-Wijhe zijn ieder voor 50% deelnemer in de gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringorganisatie Sallcon (Sallcon GR). Sallcon GR is 100% aandeelhouder van KonnecteD BV, waarbinnen de bedrijfsactiviteiten van Sallcon zijn ondergebracht. De gemeente Olst-Wijhe maakt voor de

Figuur 1: Organisatiecontext

re-integratie van uitkeringsgerechtigden geen gebruik van de diensten van KonnecteD en wordt derhalve in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

Inhoudelijke aansturing van KonnecteD en het team Inkomensondersteuning gebeurt vanuit de programmamanager Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt en de opdrachtgevend wethouder. Het toezicht houden op de verbonden partij KonnecteD en de beoordeling van diens bedrijfsvoering gebeurt vanuit de ambtelijke adviseur verbonden partijen en de wethouder met de aandeelhoudersrol. De gemeente heeft de inhoudelijke en aandeelhoudersrol los van elkaar georganiseerd.

2.2 Het oude kader

In de uitvoering lag de focus primair op het bewegen van klanten richting werk en met name op kansrijke groepen met de 'kortste weg naar de arbeidsmarkt' (ingegeven grote vraag aan menskracht in specifieke sectoren). De arbeidsmarkt en het (daarop voorbereidende) onderwijs zullen een nadrukkelijker plek moeten krijgen. Om iedereen naar vermogen te kunnen laten werken en participeren, zijn meer 'smaken' aan ondersteuning nodig en dient er breder gekeken te worden dan alleen de Participatiewet. Ook de mogelijkheden van de Jeugdwet en de Wmo moeten hierbij worden betrokken. Met name de mensen met een grotere afstand tot werk hebben niet de aansluiting gevonden met de arbeidsmarkt. Daarbij heeft de gemeenteraad bij de behandeling van het in 2018 uitgevoerde rekenkameronderzoek aangegeven meer in control te willen zijn over wat er binnen de Participatiewet gebeurt, voor wie en wat het oplevert.

2.3 Nieuw beleidskader

In het nieuwe beleidskader worden andere accenten gelegd. Er wordt gewerkt volgens het principe van stress sensitieve dienstverlening, waarbij het niet alleen om 'werk' gaat, maar aandacht, rust creëren, inkomenszekerheid en een holistische benadering (participatie, jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning) net zo belangrijk zijn. Van klant wordt verwacht dat zij participeren naar vermogen en passen de dienstverlening daarop aan (maatwerk). Belangrijk onderdeel is het intensiever begeleiden en opleiden richting (specifieke sectoren van de) arbeidsmarkt (werkleerroutes). Dit betekent het volgende voor de organisatie van de uitvoering; er worden vier klantgroepen ingericht om de differentiatie in de dienstverlening efficiënt te kunnen organiseren en hierop worden de klantrajecten en de handavingsbenadering aangepast. Hierdoor worden de taken van KonnecteD en Inkomensondersteuning op sommige punten aangepast. Daarnaast wordt datagestuurd werken geïntroduceerd om goed en flexibel op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt of in onze klantgroepen in te spelen. Dit dient ook te passen binnen het huidige financieel kader.

De achterliggende transitieopgave is voor KonnecteD het grootst; de transitie naar een volwaardig leer-werkbedrijf. De bijbehorende governance moet nog komen.

Er wordt op deze transitie van KonnecteD ingezet omdat KonnecteD van oorsprong een sociale werkplaats is. Echter sinds 1 januari 2015 is de instroom in alle sociale werkplaatsen stopgezet en daarmee een 'sterfhuiskonstructie' geworden. Echter om re-integratie, uitstroom naar werk, onder de participatiewet mogelijk te maken, is de infrastructuur van KonnecteD essentieel. Daar lag immers al een focus op mens en werk en deze wordt met Inzet op Maat breder. Voor KonnecteD is het daarmee een transformatie van puur sociale werkplaats naar uitvoerder van de participatiewet in de vorm van leer-werkbedrijf.

2.4 Start 1 januari 2021

In 2020 zijn onder leiding van de programmamanager Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt voor de benoemde klantgroepen de productboeken opgesteld (welke dienstverlening wordt ingezet voor welke klantgroepen), zijn de werkprocessen herschreven en de formatie voor KonnecteD en Inkomensondersteuning bepaald. In de begroting wordt gespecificeerd hoe dit past binnen het financieel kader. Hiermee zijn op papier noodzakelijk alle voorbereidingen getroffen en wordt het operationele proces overgenomen door KonnecteD en team Inkomensondersteuning.

3 Onderzoeksvraag

3.1 Probleemstelling

Zoals in de inleiding al vermeld, is het dilemma of probleem waar de gemeente zich voor gesteld ziet, het bereiken van een evenwicht in het in control zijn. Een evenwicht waardoor de gemeente zichtbaar én in control is én dit bereikt met een minimale bureaucratie.

Dit dilemma vindt zijn vertaling ook binnen de geschetst context van 'Inzet op Maat'. De gemeente wil vanwege het financiële en het maatschappelijke belang in control zijn op de arbeidsparticipatie. In het nieuwe beleidskader Inzet op Maat heeft de gemeente aangegeven waar de accenten gelegd moeten worden en dat KonnecteD hiermee de transformatie moet maken naar een volwaardig leer-werkbedrijf. Hiervoor zijn de benodigde producten en processen beschreven.

Tegelijkertijd heeft de gemeente, door de uitvoering van de arbeidsparticipatie bij KonnecteD onder te brengen, dit op afstand geplaatst. Ondanks dat KonnecteD een verbonden partij is die namens de gemeente een maatschappelijk en publiek belang behartigt, heeft de gemeente beperkt invloed op KonnecteD. Door de transformatie naar leer-werkbedrijf kan zij ook gezien worden als sociale onderneming en is daarmee in een bepaalde mate ook autonoom.

Er is voor 'Inzet op Maat' nog geen governance opgesteld. Vanuit het belang van de gemeente en als reactie op de afstand met KonnecteD bestaat het risico dat er een governance wordt opgesteld en control wordt afgeleid die beide partijen beperkt in de eigen kracht en bureaucratie in de hand werkt. Hoe zorgt de gemeente ervoor dat zij in control is op de arbeidsparticipatie, die ook vastgesteld kan worden, maar KonnecteD voldoende armslag en autonomie geeft om zich naar volwaardig leer-werkbedrijf te ontwikkelen en ook als sociale onderneming voor de gemeente te opereren en beide partijen voldoende houvast geeft?

3.2 Doelstelling

Er wordt onderscheid gemaakt in het doel van het onderzoek en het doel in het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2016).

Het doel van het onderzoek is als volgt: Bijdragen aan het verbeteren van de transparantie en informatiestromen binnen de uitvoering van het nieuwe beleidskader.

Het doel in het onderzoek is als volgt: Het inzichtelijk maken van de control-elementen die bijdragen aan een controlsysteem met een minimale bureaucratie en managers en bestuurders ondersteunen bij het bereiken van de gestelde doelstellingen.

3.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is: Hoe kan de gemeente een controlsysteem ontwikkelen dat aan de eisen van de gemeente voldoet en past bij de doelstelling van een maatschappelijke onderneming?

Deze centrale vraag is op te delen in de volgende deelvragen, geordend in de driedeling theorie, diagnose en ontwerp.

Theorie

1. Welke aspecten in de literatuur zijn van belang om het in control zijn in kaart te brengen en te verbeteren?
 - Wat verstaan we onder een controlsysteem?
 - Uit welke onderdelen bestaat een controlsysteem?
 - Hoe verhouden deze onderdelen zich tot elkaar?
 - Welke invloed kan menselijk gedrag hebben op het in control zijn?

Diagnose – analyse van de huidige situatie

2. Welke stakeholders zijn er?
 1. Welke belangen en drijfveren hebben zij?
 2. Op welke wijze zijn deze belangen in balans?
 3. Op welke wijze kan dit evenwicht worden bereikt?
3. Hoe verloopt de nieuwe werkwijze en de beoogde samenwerking?
 - Wat gaat er goed in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
 - Wat gaat er niet goed in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
 - Welke sterke punten zijn te onderkennen in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
 - Welke zwakke punten zijn te onderkennen in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
 - Welke risico's kunnen optreden?
4. Wat is het beoogde resultaat?
 - Wat wil de gemeente bereiken?
 - Wat is het beoogde resultaat?
 - Wanneer vindt de gemeente dat het beoogde resultaat behaald is?

Visie en eisenpakket

5. Wat verstaat de gemeente onder een controlsysteem met een minimale bureaucratie?
 - Wat wordt verstaan onder een controlssysteem?
 - Wat wordt verstaan onder minimale bureaucratie?
6. Welke eisen stelt de gemeente aan het controlsysteem?
 - Welke leidmotieven bevat dit systeem?
 - Op welke wijze kan minimale bureaucratie worden bereikt?
 - Op welke wijze wordt de informatievoorziening het best vormgegeven?
7. Welke eisen stelt de gemeente aan een sociale onderneming?
 - Welke eisen worden er gesteld aan een sociale onderneming gericht op arbeidsparticipatie?
 - Hoe brengen we deze eisen in overeenstemming met de eisen die de gemeente stelt?

Ontwerp

8. Op welke wijze kan het controlsysteem vorm worden gegeven op basis van diagnose, visie en eisenpakket?
 - Welke control elementen dienen minimaal in het controlsysteem een plaats te krijgen?
 - Welke frequentie hoort hierbij?
 - Welke vorm van interactie hoort hierbij?
9. Hoe is dit controlsysteem te generaliseren en toepasbaar te maken voor andere verbonden partijen?

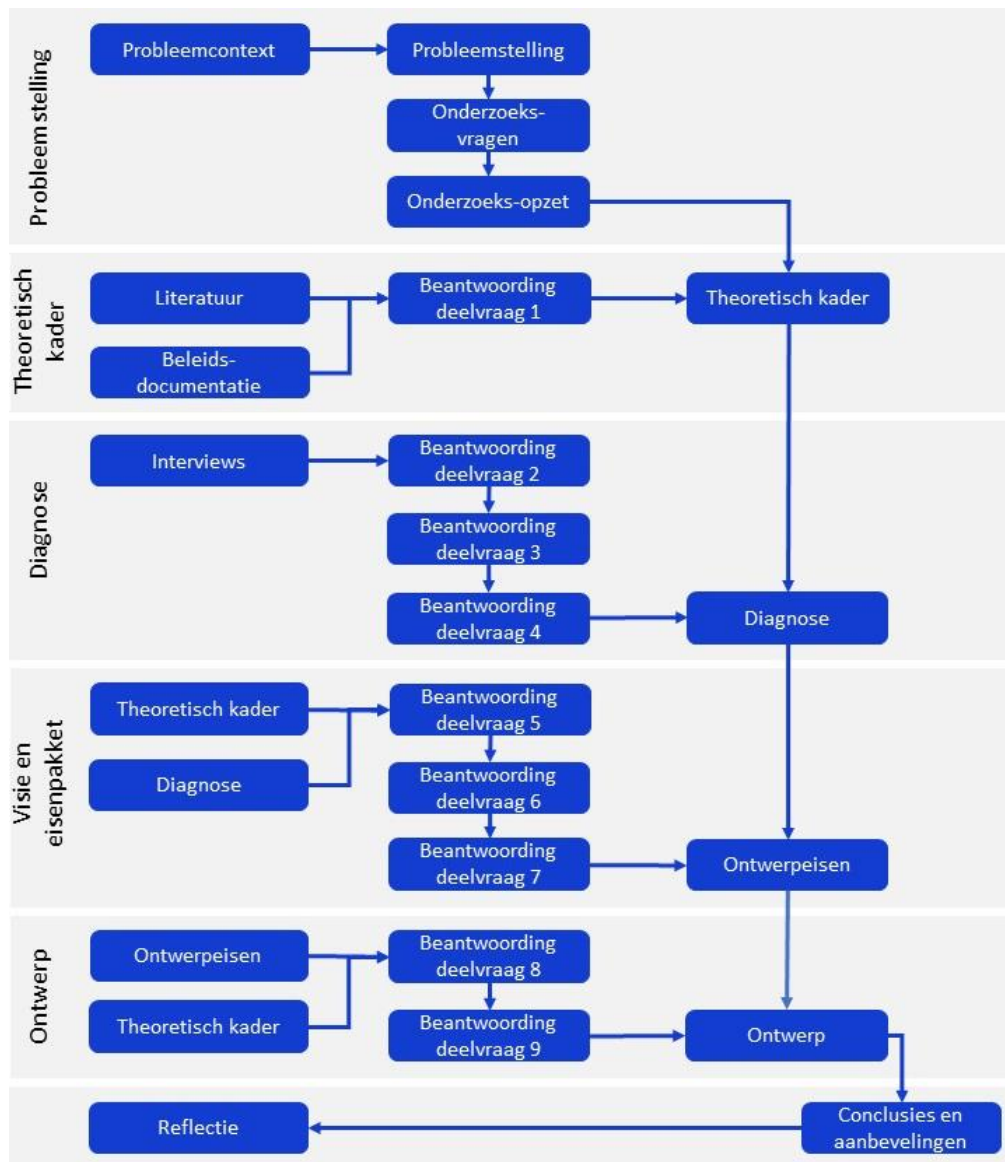
4 Methodologie van het praktijkonderzoek

4.1 Korte beschrijving van het onderzoek

In dit onderzoek wordt een ontwerp gemaakt voor een controlsysteem voor een gemeente in een werkrelatie met een sociale onderneming die gemeentelijke doelstellingen realiseert. Het betreft een beschrijvend onderzoek waarbij aan de hand van een opgesteld theoretisch kader een casestudy / stakeholderanalyse wordt uitgevoerd. Deze casestudy is gericht op het nieuw in uitvoering genomen beleidskader Inzet op Maat, hetgeen voorziet in bemiddeling van cliënten onder de participatiewet (ook wel bijstand genoemd). Deze analyse wordt opgesteld aan de hand van uitgevoerde interviews met stakeholders uit de gemeentelijke organisatie en de aan de gemeente verbonden partij (sociale onderneming). De resultaten van deze analyse worden gehanteerd als uitgangspunt voor gestelde eisen aan het controlsysteem en het ontwerp.

4.2 De onderzoeksopzet

Er is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd en is inductief van aard. De fasering en uitwerking heeft als volgt plaatsgevonden.



Figuur 2: Schematische weergave onderzoek

Theoretische kader - Literatuuronderzoek

Uitvoeren van een systematische literatuuronderzoek. Op basis van dit onderzoek is het theoretische kader opgesteld en leidende principes voor een controlmodel afgeleid. Deze leidende principes worden gebruikt om te diagnosticeren en te ontwerpen. Daarnaast is een documentanalyse uitgevoerd gericht op de beleidsdocumenten, productboeken, werkprocesbeschrijvingen en organisatieplannen.

Diagnose – Casestudy en Stakeholderanalyse

De casestudy betreft een enkelvoudige casestudy, er wordt immer maar één case onderzocht. In de casestudy is gebruik gemaakt van een combinatie van individuele interviews en raadpleging van documenten. De case richt zich op de nieuwe werkwijze en actoren / stakeholders daarin van de gemeente en KonnecteD. De externe omgeving is buiten beschouwing gelaten.

In de stakeholder analyse zijn de stakeholders in kaart gebracht en geïnterviewd om de verschillende waarden en belangen inzichtelijk te maken.

De casestudy en de stakeholderanalyse geven zicht op wat er in de huidige werkwijze en samenwerking goed/niet goed gaat, welke sterkten en zwakten in kaart zijn gebracht en welke risico's kunnen optreden.

Visie en eisenpakket

In dit onderdeel van het onderzoek is bepaald wat de visie van de gemeente is op control, in control zijn en minimale bureaucratie. Basis hiervoor is de diagnose, van waaruit is gedestilleerd welke visie de gemeente hierop heeft en de wijze waarop de gemeente hierop in control wil zijn. Dit leidt uiteindelijk tot een eisenpakket dat de basis vormt voor het ontwerp, waarin zowel de gemeentelijke eisen als de kenmerken van een sociale onderneming een rol spelen.

In de uitvoering van dit onderzoek zijn de fases diagnose en visie en eisenpakket in samengevoegd en als één geheel uitgevoerd.

Ontwerp

In de ontwerpfase is op basis van de visie en het eisenpakket een ontwerp gemaakt dat aan de eisen van de gemeente voldoet en generaliseerbaar gemaakt.

4.3 Dataverzameling

Deskresearch

Er is voor de deskresearch gebruik gemaakt van de beleidsnotitie, het plan van aanpak, productboeken en samenwerkingsdocumenten. Hiermee is een beeld verkregen over het beoogde resultaat, proces en samenwerkingsafspraken.

Exclusie

De dataverzameling is beperkt tot de gemeente Deventer en KonnecteD. Cliënten van de gemeente die een beroep doen op inkomensondersteuning, leerwerkroutes volgen en beoogde werkgevers zijn buiten beschouwing gelaten.

Interviews

Er zijn 11 semigestructureerde interviews afgenomen. De geïnterviewden hebben allen een directe betrokkenheid, rol en verantwoordelijkheid in de samenwerking gemeente – KonnecteD. Het betreft zowel geïnterviewden van de gemeente Deventer als geïnterviewden van KonnecteD. Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews om de deelvragen op gestructureerde wijze te kunnen

beantwoorden, maar ook om ruimte te geven om dieper op antwoorden in te gaan en op deze wijze meer informatie te verzamelen.

Op basis van het theoretisch kader en de onderzoeksvragen is een lijst met interviewvragen opgesteld. Deze vragen dienen als leidraad voor het interview. Afhankelijk van de rol en verantwoordelijkheden van de geïnterviewde worden hieruit vragen gekozen om het gewenste inzicht te verkrijgen. Daarmee varieert de inhoud van de afzonderlijke interviews. De interviewvragen zijn niet vooraf aan de geïnterviewden verstrekt. De interviewvragen zijn in bijlage 1 opgenomen.

Deelname aan de interviews is op basis van vrijwilligheid en vertrouwelijkheid en zijn na schriftelijke toestemming afgenomen. De geïnterviewden hebben toestemming gegeven voor het vastleggen van de interviews voor verdere verwerking.

Rol – functie	Organisatie	Datum interview
Wethouder aandeelhoudersrol	Gemeente Deventer	13 oktober 2021
Wethouder inhoudelijk verantwoordelijk	Gemeente Deventer	25 oktober 2021
Algemeen directeur / gemeentesecretaris	Gemeente Deventer	6 oktober 2021
Programmamanager Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt	Gemeente Deventer	11 oktober 2021
Beleidsmedewerker	Gemeente Deventer	27 oktober 2021
Adviseur Finance & Control	Gemeente Deventer	11 oktober 2021
Senior Adviseur Finance & Control	Gemeente Deventer	8 oktober 2021
Teammanager Inkomensvoorziening	Gemeente Deventer	11 oktober 2021
Directeur-bestuurder	KonnecteD	5 oktober 2021
Controller	KonnecteD	5 oktober 2021
Groepsmanagers	KonnecteD	19 oktober 2021

Tabel 1: Geïnterviewden

Data-analyse

De interviews zijn getranscribeerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van automatische transcriptie software. De audiokwaliteit was van dien aard dat de transcripten lastig zelfstandig leesbaar zijn. Het onderzoek is inductief van aard.

De transcripten zijn open gecodeerd op basis van de indeling van de deelvragen, de belangrijkste kenmerken uit het theoretische model en de rol en verantwoordelijkheid van de geïnterviewde. Door deze groepering te hanteren en hieruit de belangrijkste citaten en bevindingen op te nemen kan de beste beantwoording van de deelvragen worden verkregen.

5 Theoretisch kader

In de onderzoeksvoorstel zijn de volgende onderzoeksvragen voor het theoretisch kader opgenomen.

- Wat verstaan we onder een controlsysteem?
- Uit welke onderdelen bestaat een controlsysteem?
- Hoe verhouden deze onderdelen zich tot elkaar?
- Welke invloed kan menselijk gedrag hebben op het in control zijn?
- Welke eisen worden gesteld aan een sociale onderneming?

5.1 Wat verstaan we onder een controlsysteem?

Een controlsysteem of een managementcontrolsysteem heeft als doel het gedrag van managers en medewerkers in lijn te brengen met de missie, doelen en strategie van de organisatie (Hartmann et al., 2021, p. 4).

De definitie luidt als volgt: “A combination of control practices designed and implemented by top managers to increase the probability that lower-level managers and employees will behave in ways consistent with the organization’s mission, goals and strategies” (Hartmann et al., 2021, p. 4).

5.2 Uit welke onderdelen bestaat een controlsysteem?

Er zijn drie typen control te onderscheiden. De Input Controls, de Throughput Controls en de Output Controls (Hartmann et al., 2021, p. 8), waarmee de organisatie zijn missie, doelen en strategieën realiseert. Bij het ontwerp van een managementcontrolsysteem wordt daarvoor de nadruk gelegd op cognitieve mogelijkheden, vaardigheden en persoonlijke waarden (input), de werkzaamheden en organisatie (throughput) en prestatie en resultaten (output).

Simons (1995) maakt onderscheid in vier hevels van control, de Diagnostic Controls Systems of het traditionele meetsysteem, de Believe Systems die onder andere de missie en de normen en waarden bevat, de Boundary Systems met regels en procedures en Interactive Control Systems waarin de dialoog plaatsvindt.

De benaderingen hebben overeenkomsten en verschillen. In de onderstaande uitwerking worden beide zo veel mogelijk aan elkaar verbonden.

De Input Controls hebben te maken met de mensen in de organisatie, de kennis, kunde en vaardigheden en intenties die zij meebrengen naar hun functies (Hartmann et al., 2021, p. 9). Aan de Input Controls worden het selectieproces van personeel (past het personeel bij de missie, doelen en strategieën), het normen en waarden statement (formele organisatie brede communicatie om het hanteren waarden en overtuigingen te versterken) en socialisatieprocessen (processen om personeel te informeren over de missie, doelen en strategieën zoals introductie, training, et cetera) gezien als de meest belangrijke.

Simons (1995) hanteert hiervoor de Believe Systems die de normen en waarden, missie en andere uitingen van de (besturings)filosofie bevat. Doorgaans zijn deze systemen bondig, waarde gedreven en inspirerend en zijn bedoeld om de aandacht van de medewerkers te vestigen op de belangrijkste principes van de organisatie (hoe creëer je waarde, prestatieniveau, individuele houding van medewerkers, et cetera).

Vaak zijn deze breed geformuleerd en worden daarom soms minder serieus genomen, maar het belang van deze systemen is het inspireren en het committeren aan (in ieder geval promoten van) de kernwaarden van de organisatie.

Zonder de Believe Systems hebben medewerkers (zeker in grotere organisaties) geen duidelijk en consistent begrip van de kernwaarden en hun plaats in de dagelijkse praktijk. Wanneer deze duidelijkheid ontbreekt, zijn medewerkers gedwongen veronderstellingen te maken over wat acceptabel gedrag is en verschillende en onvoorspelbare omstandigheden die zij tegenkomen of zich

in bevinden. De Believe Systems kunnen medewerkers inspireren om nieuwe manieren te vinden om waarde te creëren. Dit raakt een menselijke drijfveer om bij te willen dragen aan iets waarvan wij het de inspanningen ook waard vinden. De kanttekening hierbij is dat het in organisaties lastig is om het dagelijks handelen in een breder perspectief te plaatsen en te koppelen aan wat dit bijdraagt aan de overall doelen. Dit bemoeilijkt het zien waar men het verschil kan maken en daarmee kan het volledige potentieel niet worden benut. Goed toegepast geven deze Believe Systems juist meer control.

De Throughput Controls hebben tot doel de managers en medewerkers te laten handelen volgens de missie, doelen en strategieën (Hartmann et al., 2021, p. 9).

Aan de Throughput Controls worden, als meest belangrijke gezien, en bevat de set van regels van de organisatie (beleid, richtlijnen, instructies, et cetera) en de architectuur van de organisatie (onderdelen, functies, verantwoordelijkheden, et cetera). Hartmann et al. (2021) benadrukt dat de architectuur van de organisatie een zeer belangrijk onderdeel van het controlsysteem is, omdat hiermee het gedrag van managers en medewerkers gestuurd kan worden. Veel meer dan met de regels zelf.

In de benadering van Simons (1995) zijn dit de Boundary Systems waarin de regels en procedures worden gesteld. In deze benadering hebben de regels en procedures het karakter van 'wat mag niet' en zijn daarmee de minimale vereisten. Deze insteek voorkomt dat de energie en ondernemingszin wordt ontmoedigd. Door aan te geven wat niet mag, wordt innovatie toegestaan, maar binnen duidelijk gestelde grenzen. De grenzen liggen vast in ethische standaarden en beschreven in termen van 'off limits'. Simons (1995) noemt het 'de remmen van de organisatie.' Die zijn ook nodig, want er kan immers geen blanco cheque worden gegeven aan managers en medewerkers. Het behalen van ambitieuze doelen kan op gespannen voet staan of botsen met strikte(re) gedragsregels. Daar waar imago belangrijk is en vertrouwen een grote rol speelt zijn deze Boundary Systems cruciaal.

De combinatie van Believe Systems en Boundary Systems creëert een dynamisme spanning; tussen commitment (beliefs) en straf (boundary). Gecombineerd brengen deze systemen richting, motivatie en inspiratie, echter beschermen tegen potentieel schadelijk opportunistisch gedrag.

De Output Controls richten zich op het gedrag van managers en medewerkers door hen aanspreekbaar te maken op bepaalde resultaten of output (Hartmann et al., 2021, p. 12). Output Controls richten zich op planning, meten en realiseren van prestatietargets.

Aan de Output Controls worden budgetten, financiële en niet-financiële prestatie indicatoren en risicomanagement gezien als meest belangrijke.

In het model van Simons (1995) is het startpunt de Diagnostic Control Systems en deze bevatten de traditionele monitors van prestatie-indicatoren. Deze systemen worden gebruikt om de voortgang van doelen en prestaties te meten en op basis daarvan de benodigde input en processen in te regelen om zo goed mogelijk op de doelen uit te komen. Een belangrijk doel van deze systemen is de manager te ontlasten in het continue monitoren. De doelen worden gesteld, mensen krijgen hun targets en veelal is de veronderstelling dat medewerkers daar toegewijd naar toe werken. Simons betoogt dat hierdoor potentieel control falen kan ontstaan wanneer de lat hoger wordt gelegd door het management en het halen van de doelstelling voor medewerkers moeilijker wordt. Deze worden in evenwicht gehouden door de andere drie controlhevels uit zijn model.

In het model van Simons bestaan tevens de Interactieve Control Systems. Deze komt in de beschrijving van Hartmann et al. (2021) niet nadrukkelijk voor. Wanneer organisaties groter worden of zijn, volstaan de diagnostische systemen niet meer en is er behoefte aan bredere scanning en interactieve systemen.

Deze systemen verschillen op vier punten van de diagnostische systemen:

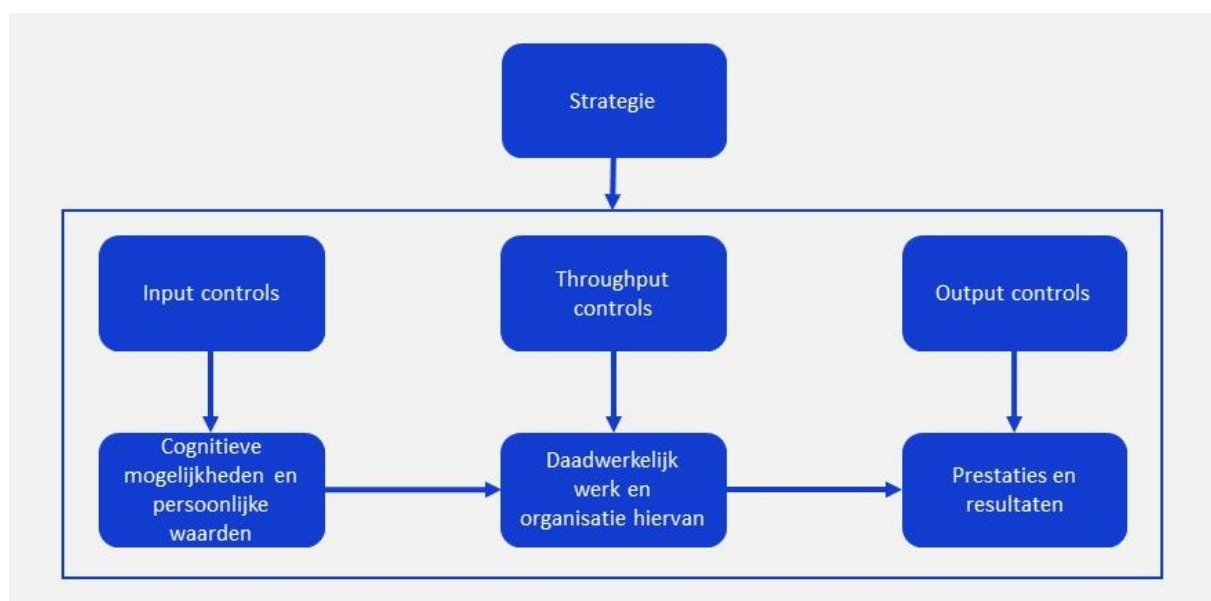
- Zij focussen op constant veranderende informatie die de top heeft benoemd als potentieel strategisch.
- De data is significant genoeg om regelmatige aandacht te hebben van managers op alle niveaus van de organisatie.
- De data gegenereerd door de interactieve systemen kan het best geïnterpreteerd en bediscussieerd worden in live bijeenkomsten (managers, ondergeschikten en toetsers/beoordelaars).
- Het interactieve controlsysteem is een katalysator voor het lopende debat over onderliggende data, aannames en actieplannen.

Het besluit van een senior manager om een specifiek controlsysteem interactief te gebruiken (dus door tijd uit te trekken voor live gesprekken om nieuwe informatie te bespreken) is een sterk signaal naar de organisatie over wat er belangrijk is. De gesprekken en debat dat hierdoor in de organisatie plaatsvindt kan leiden tot nieuwe strategieën. Wat is er gebeurd sinds onze laatste forecast? Waarom? Wat gaan we eraan doen? Dit resulteert in nieuwe ideeën en actieplannen.

5.3 Hoe verhouden deze onderdelen zich tot elkaar?

Deze drie controltypes dienen in samenhang een plaats te krijgen in een controlsysteem. Het ontwerp van een controlsysteem vraagt daarom om het nauwkeurig doordenken en bepalen waar de relatieve nadruk op dient te liggen (Hartmann et al., 2021, p. 8). Ligt deze op cognitieve vermogens en persoonlijke waarden, op het daadwerkelijke werk en de organisatie hiervan of op resultaten?

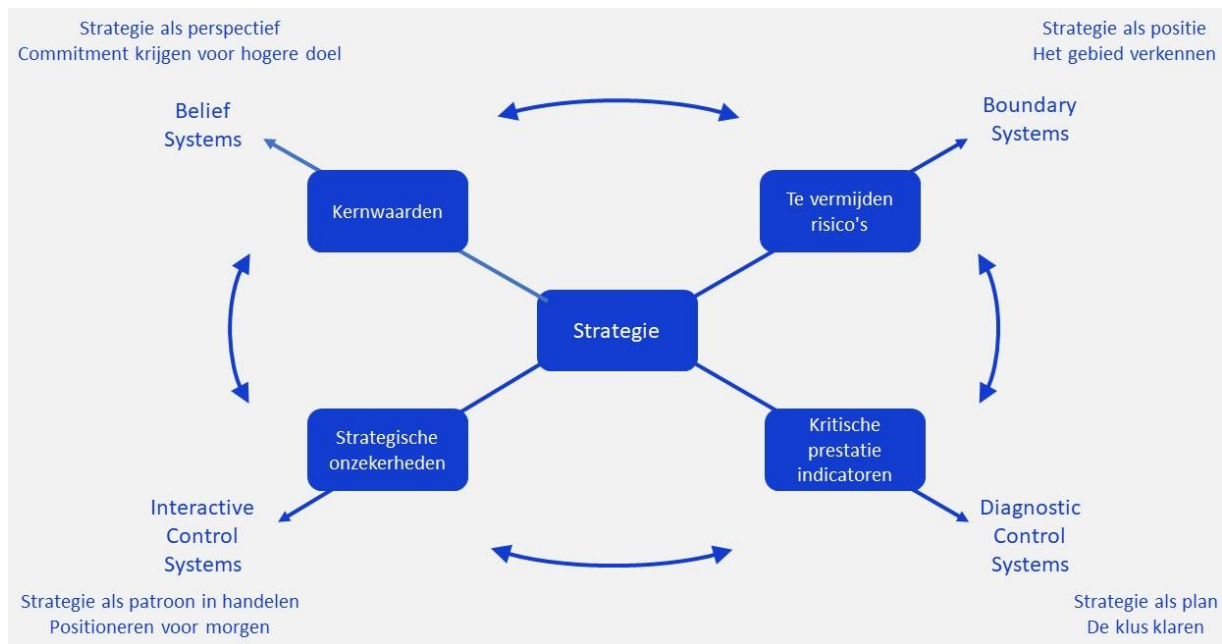
Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.



Figuur 3: Drie types van control: input, throughput, output (Hartmann et al., 2021, p. 8).

In het model van Simon, staat de missie en strategie centraal en zijn er vanuit die strategieën vier hevels die elkaar versterken en niet zonder elkaar kunnen. Wel dienen deze hevels elk in een bepaalde mate aanwezig te zijn om de balans te vinden. Uiteindelijk gaat het om de balans tussen empowerment en control.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.



Figuur 4: Levers of control, een dynamische relatie (Simons, 1995, p.159)

5.4 Welke invloed kan menselijk gedrag hebben op het in control zijn?

Er zijn verschillende modellen die zich richten op menselijk gedrag. In relatie tot menselijk gedrag en het in control zijn noemen Hartmann, et al. (2021, p. 72-93) er drie, het economisch model van menselijk gedrag, het sociologisch model van menselijk gedrag en het psychologisch model van menselijk gedrag.

Het economisch model

In het economisch model staat het streven naar een zo groot mogelijk nut centraal en het maken van keuzes en het nemen van beslissingen door mensen in dat streven. Het gaat ervan uit dat een geldelijke vergoeding één van de belangrijkste motivatoren is om inspanningen voor een organisatie te leveren.

De Agency theory (Eisenhardt, 1989) wordt gezien als de belangrijkste binnen dit model. In deze theorie wordt een organisatie gezien als een verzameling van principalen en agenten, waarbij de agent zich verbindt door voor de principaal te werken. In een situatie waarin een persoon of organisatie (de agent) de bevoegdheid heeft beslissingen te nemen namens een andere persoon of organisatie (de principaal), kan dit volgens de theorie zorgen voor inefficiëntie, omdat de agent geneigd is niet alleen de belangen van de opdrachtgever te behartigen, maar bij de uitvoering ook het eigenbelang. Daar waar een persoon of organisatie de bevoegdheid heeft om voor een ander persoon of organisatie te handelen, ontstaat er informatie-asymmetrie in het voordeel van de agent. Aangezien de opdrachtgever de taak niet zelf uitvoert en daarmee bepaalde informatie niet heeft, is deze niet goed of volledig in staat om te controleren wat de opdrachtnemer doet. Hierdoor kan de agent, door de informatie- en kennisvoorsprong, ruimte krijgen om buiten, of zelfs tegen het belang van de opdrachtgever, het eigenbelang te dienen.

Aangezien er bij het economisch model sterk de nadruk ligt op het belonen van uitkomsten, is er weinig aandacht voor input en throughput, hetgeen het economisch model als basis voor een managementcontrolesysteem beperkt.

Het sociologisch model

Mensen worden in de sociologie beschouwd als leden van groepen waarin bepaalde regels en gedragspatronen bestaan. Groepen hebben immers bepaalde rituelen, conventies en normen die wij vatten in de term 'cultuur'.

Van belang voor het ontwerpen van een managementcontrolsysteem vanuit de sociologie, is de rol van macht in en tussen groepen (Hartmann et al., 2021, p. 80-81). Vanuit sociologische perspectief gaat het niet alleen om de formele macht, maar ook om de informele machtsbronnen. Deze komen voort uit formele organisatiestructuren, maar zijn ook ingebed in kennis en handelswijze van mensen (medewerkers en managers). Deze kennis en handelswijze kan in organisaties domineren. Hartmann et al. (2021) geven hierbij het voorbeeld van een ziekenhuis waarbij niet het bestuur de strategische agenda bepaald, maar de specialisten die vanuit hun kennis sleutelprocessen aansturen. Dit is een belangrijk punt stellen zij, want wanneer wij managementcontrolsysteem zien als systemen die altijd de formele hiërarchie van de organisatie volgen, we uit het oog verliezen waarom dergelijke systemen ineffectief kunnen zijn. De focus ligt op een goede verdeling van macht, waardoor managers en medewerkers in staat gesteld worden hun taken en verantwoordelijkheden te nemen, en op waarden en normen. Het sluit daarmee sterk aan op de Belief Systems van Simons (1995) die dit als één van de pijlers ziet.

Bij de indiensttreding van managers en medewerkers krijgt met niet alleen te horen hoe de organisatie werkt in termen van processen en technieken, maar ook hoe men zich moet gedragen. Dat laatste is veelal ook onderdeel van selectietrajecten; past men hier? Daarmee kan een duidelijke relatie worden gelegd met de drie types van control (Hartmann et al, 2021), waarin de inputcontrols hiervoor een basis leggen.

Het psychologische model

In dit model van menselijk gedrag ligt de nadruk op twee generieke drijfveren van gedrag; overtuigingen en verlangens (Hartmann et al., 2021, p. 82-85).

Bij het ontwerpen van een managementcontrolsysteem is het daarmee van belang zich te richten op hetgeen mensen motiveert bepaald gedrag te vertonen.

Motivatie wordt gedefinieerd als de richting van inspanning, de hoeveelheid inspanning en de volharding van de inspanning die mensen leveren om bepaalde doelstellingen te bereiken (Hartmann et al., 2021, p. 82). Zij stellen dat motivatie niet alleen te maken heeft met een drang of een hoeveelheid werk, maar om richting, het niveau en de volharding en dat deze drie elementen aandacht moeten krijgen in het ontwerp en gebruik van managementcontrolsysteem.

Een theorie die daarop aansluit is de Goal-Setting theorie (Locke & Latham, 2006), die stelt dat mensen gemotiveerd worden door het stellen van duidelijke en uitdagende doelen en daarbij voldoende persoonlijke en organisatorische middelen beschikbaar hebben om deze te bereiken. Zelfeffectiviteit is van belang. Men moet ook de overtuiging hebben de doelen te kunnen halen. Wanneer er meerdere doelen zijn, de doelen niet zeker zijn of telkens veranderen, dan gaat er weinig motiverende kracht vanuit. Deze overtuiging of de vraag 'kan ik het' is ook één van de pijlers in de Theory of Planned Behavior (Ajzen, 1991) om te komen tot een intentie.

Hartmann et al. (2021, p. 82-85) halen de zelfbeschikkingstheorie aan. Hierin staan motiverende drijfveren centraal die zowel extrinsiek als intrinsiek zijn. Het zijn vooral de laatste die mensen aanzetten tot leren en ontwikkelen. Intrinsieke motivatie verhoogd het gevoel van voldoening wanneer doelen (alleen of gezamenlijk) worden gerealiseerd. Het is daarmee van belang dat het managementcontrolsysteem zich niet alleen maar richt op extrinsiek verkregen naleving en gehoorzaamheid. Een managementcontrolsysteem en -proces is krachtig wanneer het intrinsieke drijfveren kan stimuleren.

Daarnaast speelt ook cognitie een belangrijke rol, Deze wordt vaak over het hoofd gezien bij het ontwerp van managementcontrolsysteem (Hartmann et al., 2021, p. 82-85). Wanneer men geen volledig inzicht heeft in de context waarin men werkt, kan men geconfronteerd worden met

managementinformatie die men niet begrijpt, omdat het systeem bijvoorbeeld zeer specialistisch is ingericht of kennis van de volledige context veronderstelt. Het is dus van belang dat een managementcontrolesysteem hier rekening mee houdt. Verschillende mensen lezen en interpreteren dezelfde informatie verschillend.

Hartmann, et al. (2021, p.82-85) noemen ‘interpersoonlijk vertrouwen’ als een factor om gedrag te sturen. Wanneer mensen elkaar vertrouwen, is men uiteindelijk meer gemotiveerd om samen te werken dan wanneer dat vertrouwen er niet is. Voor een managementcontrolesysteem is deze factor van belang aangezien de invoering van bepaalde controles opgevat kan worden als een signaal dat er spanning op het vertrouwen zit; zeker wanneer deze dwingend zijn en niet ondersteunend of faciliterend. Zijn deze wel faciliterend dan kan dit het vertrouwen juist vergoten.

Verdelende en procedurele rechtvaardigheid zijn daarnaast belangrijke aandachtspunten in de ontwikkeling van een managementcontrolesysteem. Het systeem bevoordeeld niemand ten opzichte van de ander en is eerlijk voor iedereen. Wanneer een managementcontrolesysteem wordt gezien als eerlijk en objectief, dan leidt dit tot aanvaardbaarheid ook al zijn de uitkomsten misschien ongunstig.

Naast elkaar gezet levert dit de volgende vergelijking.

	Economisch model	Psychologisch model	Sociologisch model
Control is about:	Agency problems	Behaviour	Behaviour of groups
Control serves:	Contracting	Motivation	The structure that creates power, identity and culture
Key control issue:	Indicators to measure value creation	System to motivate managers	Optimal distribution of power such that individuals are enabled
Model of man:	Self-interested utility maximizer	Social creature with various ‘needs’	Culturally raised and educated group member
Focus lies with:	The superior’s problem of control	Managers’ behavioural patterns	Managers’ identity, values and norms
Good control practice:	Measure and reward value creation	Everything to motivate managers	Support managers’ identity, values and norms
Motivation:	Implied in utility function	A complex issue	Drives are determined by background and group needs

Tabel 2: Models of human behaviour in summary (Hartmann et al., 2021, p. 85).

Ajzen (1991) stelt in zijn Theory of Planned Behavior dat intentie de belangrijkste factor is voor gepland gedrag en dat de intentie volgt uit het belang dat daaraan gesteld wordt, hoe de omgeving daarover denkt en de ingeschatte vaardigheid. Goed uitgevoerd in het ontwerp van het managementcontrolesysteem zetten principes aan tot het geplande gedrag. In de theorie van Ajzen (1991) spelen kennis en vaardigheden (ben ik empowered / kan ik het?) en past dit bij mijn normen en waarden een belangrijke rol. Deze zitten in de principes van Hartmann, et al. (2021) opgesloten.

Daarnaast sluit dit ook aan op de vier hevels van control van Simons (1995). In de vier hevels zit een ondertoon van empowerment van medewerkers en draagt bij aan het in control zijn van de organisatie.

Abbott, et al. (2020) hebben de Competence-control-theory opgesteld. Het grootste deel van het besturen is indirect. Dit wordt uitgevoerd door tussenpersonen. Hierin speelt informatie een belangrijke rol. De tussenpersoon heeft immers een informatievoordeel ten opzichte van het bestuur. Daarmee kan de tussenpersoon zich onttrekken aan de controle van de opdrachtgever en creëert daarmee een fundamenteel machtsprobleem. Tussenpersonen met de nodige deskundigheid, geloofwaardigheid, legitimiteit en/of operationele capaciteit zijn moeilijk te controleren, omdat de beleidsvoordelen die zij kunnen creëren (of de problemen die zij kunnen veroorzaken) hen een hefboomwerking geven. Omgekeerd beperkt de strikte controle van de opdrachtgever de tussenpersonen. De opdrachtgever staat dus voor een dilemma: het benadrukken van controle beperkt de competentie van de tussenpersonen en riskeert het falen van het beleid; het benadrukken van de competentie van tussenpersonen riskeert het falen van de controle.

5.5 Samenhang modellen en planning-en-controlcyclus

In de praktijk zijn het controlsysteem en de planning-en-controlcyclus onlosmakelijk aan elkaar verbonden. We kunnen dit zien als alle activiteiten die uitgevoerd moeten worden om de toekomst te beïnvloeden als uitkomst van een bestuurlijk proces (planning) en de rapportage daarover, de benodigde bijsturing en verantwoording over de behaalde resultaten aan het bestuur (control). Daarmee zijn twee belangrijke processen onlosmakelijke aan elkaar verbonden: het plannen en het beheersen.

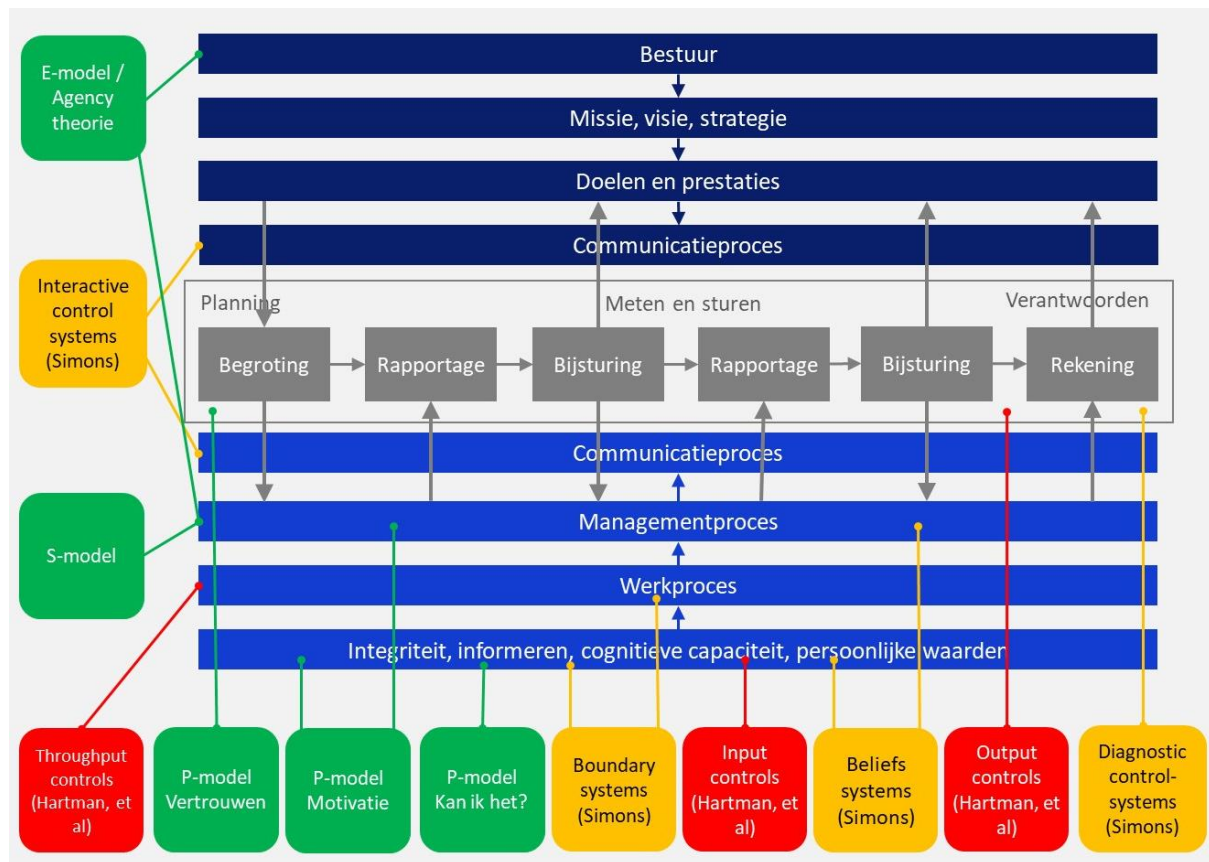
In de gemeentelijke cyclus bestaat deze uit de hoofonderdelen begroting (vrijgeven van benodigde middelen om vastgestelde doelstellingen te realiseren), bestuursrapportages (informerende en bijsturing) en jaarrekening (verantwoording doelstellingen en middelen).

De relatie met de definitie van Hartmann, et al. (2021) is dat de gehele planning-en-control niet alleen bestaat uit de onderdelen uit de cyclus (begroting, rapportage en verantwoording), maar ook uit de onderliggende controls (hard- en softcontrols), waarmee het geheel gericht is op de realisatie van de missie, doelstellingen en strategieën.

Vanuit de geschetste blik van de planning-en-controlcyclus vertalen we deze naar de gemeentelijke versie. In principe kent de gemeente twee cycli. De bestuurlijke, formele planning-en-controlcyclus gericht op planning-en-control tussen college en raad en het interne managementproces. Het eerste bevat duidelijk formele producten en procedures. Op gezette momenten rapporteert het college aan de raad op basis van vooraf gestelde doelen, prestaties en budgetten. Rapportage richt zich op voortgang en afwijkingen.

In het reguliere managementproces is de cyclus veel diffuser. Er zijn geen standaard gezette verantwoordingsmomenten in de lijn of binnen de programma's. Alleen wanneer het college zich aan de raad dient te verantwoorden levert de lijn de gevraagde informatie.

Een en ander is in onderstaande figuur vervat en daarin verweven de drie modellen van menselijk gedrag en de modellen van Simons (1995) en Hartmann, et al. (2021).



Figuur 5: Integratie van modellen

Het bovenste deel van het figuur toont de positie van het bestuur, met de missie en de daarvan afgeleide strategie, doelen en prestaties. In de gemeentelijke context is dit een relatief statisch geheel. Doelen liggen veelal voor meerdere jaren vast en zo ook de daarbij behorende prestaties. In de daadwerkelijke planning-en-controlcyclus, zoals deze jaarlijks wordt doorlopen, krijgen de doelen hun vertaling in een begroting en wordt er periodiek gerapporteerd van organisatie aan bestuur. Deze rapportage kan leiden tot bijsturen op de doelstellingen, prestaties en beschikbare middelen.

Aan de andere zijde van deze planning-en-control-lijnen is het daadwerkelijke managementproces en de werkprocessen weergegeven. De wijze van ambtelijk sturen is meer vortex-georiënteerd. Dat wil niet zeggen dat er geen sprake is van planmatigheid, maar het sturen op gebeurtenissen en actualiteiten binnen werkprocessen omvat het leeuwendeel van het proces. Het merendeel van de modellen van menselijk gedrag spelen zich op dit niveau af.

5.6 Welke eisen worden gesteld aan een sociale onderneming?

De eisen die aan een sociale onderneming worden gesteld, komen voort uit het EMES International Research Network. In deze definitie (Defourny & Nyssens, 2012, p. 11-14) wordt een sociale onderneming gekenschetst aan de hand van economische, sociale en participatieve kenmerken. Deze set kenmerken fungeert als richtlijn. Daarmee hoeft een sociale onderneming niet aan alle kenmerken te voldoen om toch als zodanig te worden aangemerkt.

Economische kenmerken

- Een continue productie van goederen en/of verkoop van diensten
Een sociale onderneming kent een voortdurende economische activiteit, die bestaat uit de productie van goederen en/of het verlenen van diensten. Deze bedrijfsactiviteit is één van de belangrijkste bestaansredenen.
- Een aanzienlijk economisch risico
De sociale onderneming loopt een aanzienlijk economisch risico, omdat de financiële levensvatbaarheid zeer sterk afhankelijk is van de juiste besteding van de beschikbare middelen.
- Een minimum aan betaald werk
De sociale onderneming kan, net als andere non-profit organisaties, vrijwilligers en betaalde werknemers combineren, maar de activiteiten van de sociale onderneming vereist een (niet genormeerd) minimum aan betaalde werknemers.

Sociale kenmerken

- Een expliciete maatschappelijke doelstelling
Een sociale onderneming heeft als hoofddoelstelling maatschappelijke impact te hebben en een maatschappelijk doel na te streven of te dienen. Voorop staat het nemen of bevorderen van sociale verantwoordelijkheid.
- Een initiatief van (een groep) burgers of maatschappelijke organisaties
Een sociale onderneming komt voort uit een goed gedefinieerde behoefte of gedeelde doelstelling van een groep mensen of maatschappelijke organisaties. Leiderschap of bestuur kan bijdragen aan de continuïteit van de onderneming, maar het collectieve belang moet in stand blijven.
- Een beperkte winstverdeling
De sociale doelstellingen staan voorop en daarmee kent een sociale onderneming een beperking (geen strikt verbod) op het uitkeren van dividend of een winstuitkering. Hiermee wordt op winstmaximalisatie gericht gedrag vermeden.

Participatieve kenmerken

- Een hoge mate van autonomie
Een sociale onderneming wordt gestart door een groep mensen op basis van een autonoom project. De onderneming kan afhankelijk zijn van (overheids)subsidies, maar wordt niet direct of indirect beheerd door de overheid of andere organisaties. De onderneming heeft het recht om een eigen standpunt in te nemen of de activiteiten te beëindigen.
- Een besluitvorming niet gebaseerd op kapitaalbezit
De sociale onderneming kent een besluitvormingsproces waarbij de stemrechten niet zijn verdeeld op basis van het aandeel in het kapitaal van de onderneming. Over het algemeen wordt een 'één lid, één stem' principe gehanteerd.
- Een participatief karakter
Een sociale onderneming betreft belanghebbenden zoals gebruikers en klanten actief in de besluitvorming zodat zij daar ook invloed op hebben. Bijvoorbeeld met een vertegenwoordiging van belanghebbenden. De onderneming heeft veelal ook een doelstelling om, door middel van economische activiteiten, democratie op lokaal niveau te bevorderen.

Uit de kenmerken van een sociale onderneming kan men een grote mate van autonomie en zelfstandigheid lezen.

In de casus staat echter een sociale onderneming centraal die een publieke taak van een gemeentelijke overheid uitvoert en ook bijna 100% eigendom is van die overheid. Daarin kan de

invloed van deze gemeente groot en misschien te groot zijn wanneer zij zich niet binnen de kenmerken van een sociale onderneming zich terughoudend opstelt.

Vanuit de beschreven modellen spelen hier vanuit de 'zakelijke' relatie met deze overheid de Agency theorie (Eisenhardt, 1989) een belangrijk verklarende rol. De gemeente is niet volledig in staat om te controleren wat de sociale onderneming doet. Aangezien zij niet zelf de taak uitvoert, heeft de gemeente daarmee bepaalde informatie niet. Door de informatie- en kennisvoorsprong van de sociale onderneming krijgt deze ruimte om buiten, of zelfs tegen het belang van de gemeente, het eigenbelang te dienen. Het controlsysteem dient ervoor te zorgen dat deze informatie wel in redelijkheid op tafel komt, zonder de indruk te wekken dat er sprake is van verminderd vertrouwen zoals in het psychologisch model is beschreven.

5.7 Leidende principes in het ontwerp van het managementcontrolsysteem voor een sociale onderneming

Ondanks dat er geen overall theorie met betrekking tot managementcontrolsysteem is, zijn er toch een aantal principes af te leiden voor het ontwerp en gebruik van dergelijke systemen (Hartmann et al., 2021, p. 85-98). In deze principes zijn de hiervoor geschetst modellen herkenbaar. De stakeholderanalyse wordt gebruikt het krachtenveld te analyseren.

1. Het eerste principe stelt dat managementcontrolsysteem managers en medewerkers moet motiveren. De motivatie komt van de doelen die men gevraagd wordt te realiseren, maar ook van de beloning die men daarvoor krijgt.
 - Zijn de gestelde doelen voor het management uitdagend genoeg?
 - Zijn de gestelde doelen voor de medewerkers uitdagend genoeg?
 - Levert het realiseren van deze doelen voldoende beloning of bevrediging? (hierin speelt de mate van extrinsieke en intrinsieke motivatie)
 - Zijn de doelen realiseerbaar en heeft men deze overtuiging?
2. Het tweede principe stelt dat managementcontrolsysteem rekening moeten houden met de vermogens en onvermogens van managers en medewerkers. Hierbij dienen managers en medewerkers te worden aangemoedigd om te leren en innoveren, dient de stille of impliciete kennis van managers en medewerkers te worden gekoesterd en dienen managers en medewerkers te worden geholpen hun natuurlijke cognitieve beperkingen te overstijgen.
 - Kan en wil ik de gestelde doelen realiseren?
 - Is er voldoende ruimte voor het erkennen en accepteren van tekortkomingen om vandaaruit bij te leren?
 - Wordt er voldoende uitgedaagd om te leren en innoveren? Vanuit de gemeente, vanuit de sociale onderneming?
 - Wordt hierop voldoende 'vrijheid' geboden om het passend te maken?
 - Wordt er voldoende op bestaande / impliciete kennis gebouwd en vertrouwd?
3. Het derde principe stelt dat managementcontrolsysteem een gezonde, sociale en ethische omgeving dient te ondersteunen. Cultuur, sociale waarden en ethiek zijn van belang bij het ontwerp en gebruik van een managementcontrolsysteem.
 - Is de hoeveelheid (opgelegde) control redelijk en billijk in relatie tot de risico's die men loopt en de wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn belegd?
 - Heeft men vertrouwen in de rechtvaardigheid en eerlijkheid?
4. Het vierde principe dat wordt toegevoegd stelt dat de organisatie op afstand economische activiteiten ontplooit, sociaal maatschappelijke doelen nastreeft en participatieve kenmerken bevat. Hiermee wordt de onderneming gericht, heeft het specifiek economisch bestaansrecht, is het binnen gestelde grenzen autonoom en hebben belanghebbenden invloed.
 - Worden expliciete maatschappelijke doelstellingen nagestreefd?
 - Is er voldoende mate van autonomie om ook als onderneming te opereren?

- Is de invloed van participanten voldoende in evenwicht met de autonomie van de onderneming?

6 Diagnose van het ingevoerde ontwerp

6.1 De werkwijze in het kort

Alvorens verder te gaan met de diagnose en de beantwoording van de deelvragen, is het van belang te schetsen hoe de nieuwe werkwijze in elkaar steekt.

Het nieuwe beleidskader onderscheidt vier groepen, die elk een eigen vorm van begeleiding kennen: Matchen, Groeien, Faciliteren en Zorgen (gemeente Deventer, 2020). In de eerste twee groepen blijft werk voorop staan. De begeleiding is er op gericht om de personen zo snel mogelijk naar een bestaande baan te begeleiden. De personen in de groep Faciliteren kunnen van grote waarde zijn voor de maatschappij, bijvoorbeeld door passend vrijwilligerswerk te gaan doen. Bij de groep Zorgen staat inkomenszekerheid voorop.

Personen die zich melden bij de gemeente met een vraag om een uitkering krijgt een screeningsgesprek gevoerd door de 'poortwachter'. De poortwachter is een expert van het gemeentelijk team Inkomensondersteuning. Hier wordt ook de rechtmatigheid van de voorziening getoetst (heeft men recht op een uitkering). Indien nodig worden cliënten direct van de benodigde inkomensondersteuning voorzien.

Vervolgens worden ambitiegesprekken met de client gevoerd. In deze gesprekken wordt aan de hand van een diagnose instrument de mogelijkheden van werk, participatie, aanvullende zorg (jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning), schuldsanering en de gemoedsrust besproken en wordt in kaart gebracht wat een ontwikkelpad voor de client kan zijn. Op basis van dit ambitiegesprek zijn vier hoofdroutes mogelijk.

- Twee routes zijn gericht op cliënten die binnen een periode tot 3 jaar, met intensieve begeleiding of met werkleerroutes gericht naar de arbeidsmarkt te bemiddelen. Dit zijn de routes Matchen (uitstroom binnen 6 maanden) en Groeien (uitstroom binnen 3 jaar).
- Twee routes zijn gericht op cliënten die niet bemiddelbaar zijn naar de arbeidsmarkt en hen te ondersteunen met de benodigde zorg en inkomensvoorziening en te bepalen of men toch nog kan participeren in de samenleving met bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Dit zijn de routes Faciliteren en Zorgen.

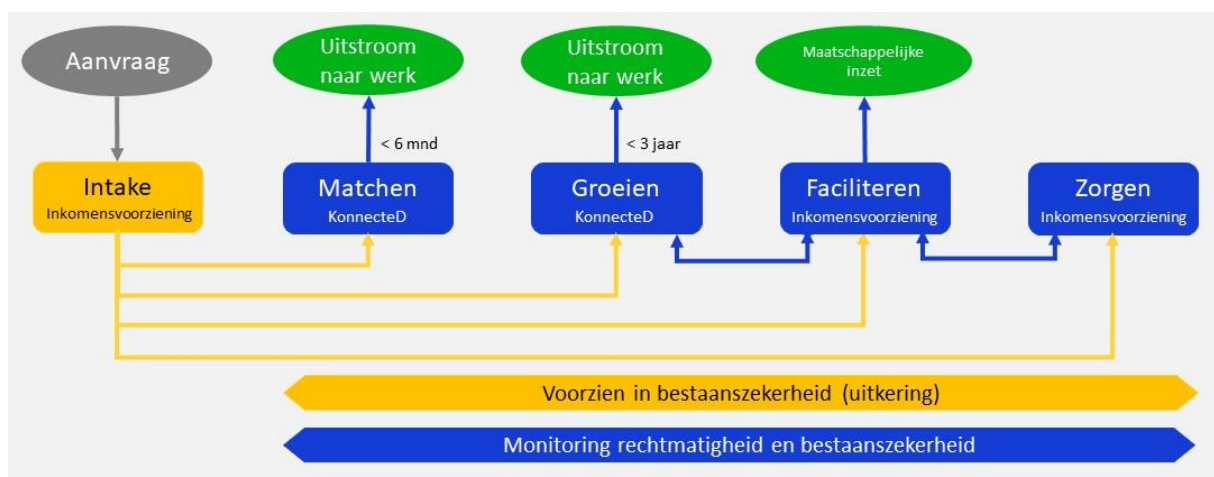
In deze routes spelen twee partijen een rol. Het eigen team Inkomensondersteuning voor intake en inkomensvoorziening en KonnecteD waar het gaat om de matching arbeidsmarkt en groei van cliënten. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van deze routes opgenomen.

Route	Kenmerken	Dienstverlening	Organisatieonderdeel
Matchen	Tot 6 maanden uitkering inkomensvoorziening Cliënten zijn direct plaatsbaar bij werkgevers	Intensieve begeleiding richting kansrijke sectoren, matching, stages, et cetera.	KonnecteD
Groeien	Tot 3 jaar voorzien van uitkering inkomensvoorziening Ontwikkelmogelijkheden om binnen 3 jaar aan het werk te gaan	Intensieve begeleiding gericht op wegnemen belemmeringen en ontwikkelen (coachen, werkfit maken, werkleerroutes, et cetera) om de stap naar de arbeidsmarkt te maken (bij voorkeur kansrijke sectoren).	KonnecteD
Faciliteren	Voorzien van uitkering inkomensvoorziening Potentie om binnen 3 jaar van waarde te zijn voor de samenleving, maar niet voor de arbeidsmarkt	Ondersteuning vanuit participatiewet bij het vinden van participatieplekken, vrijwilligers werk, additionele arbeid, et cetera.	Inkomensvoorziening

Route	Kenmerken	Dienstverlening	Organisatieonderdeel
	(bijvoorbeeld vrijwilligerswerk)	2 x per jaar voortgangsgesprek om te bepalen of andere dienstverlening (Matchen of Groeien) tot de mogelijkheden behoort 1 x per 2 jaar wordt de rechtmatigheid van de uitkering onderzocht	
Zorgen	Voorzien van uitkering inkomensvoorziening Grote belemmeringen om te participeren in de samenleving en gering ontwikkelpotentieel, geen arbeidspotentieel	2 x per jaar voortgangsgesprek om de rechtmatigheid, bestaanszekerheid, schuldenproblematiek en eventueel andere dienstverlening (Faciliteren) te bepalen.	Inkomensvoorziening

Tabel 3: Kenmerken routes (gemeente Deventer, 2020)

In de onderstaande figuur wordt het proces van deze routes schematisch weergegeven.



Figuur 6: Processchema Inzet op Maat

Het is niet direct gezegd dat cliënten direct een leer-werktraject in gaan. Het kan ook inhouden dat cliënten eerst mogen 'ontstressen' of op adem mogen komen. Daarna wordt bepaald of cliënten voorlopig worden geholpen met alleen een uitkering en/of nog aanvullende maatschappelijke ondersteuning zoals Wmo of Jeugdzorg nodig hebben.

Een bijzondere categorie is de groep cliënten die geen recht hebben op inkomensondersteuning en de schoolverlaters. Deze groepen kunnen onder voorwaarden wel gebruik maken van de dienstverlening van Matchen en Groeien.

Voor alle onderdelen (Intake, Matchen, Groeien, Faciliteren en Zorg) zijn productboeken opgesteld. Deze boeken bevatten alles wat nodig is om deze onderdelen te laten werken in termen van procesdefinitie, afwegingen, keuzen, mogelijkheden. De productboeken zijn een belangrijk onderdeel van het ontwerp.

6.2 Het beoogde resultaat

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag met sub-vragen centraal.

Wat is het beoogde resultaat?

- Wat wil de gemeente bereiken?
- Wat is het beoogde resultaat?
- Wanneer vindt de gemeente dat het beoogde resultaat behaald is?

6.2.1 Wat wil de gemeente bereiken?

De gemeente streeft ernaar dat mensen werken en daarmee zelfstandig hun inkomen verdienen. (gemeente Deventer, 2020). Mensen die werken zijn gemiddeld gezonder, maatschappelijk actiever en gelukkiger. Wanneer inwoners niet zelfstandig in inkomen kunnen voorzien, verzorgt de gemeente een (tijdelijk) inkomen en ondersteunt bij de arbeidsparticipatie. De gemeente wil dat elke inwoner met arbeidsvermogen mee moet kunnen doen op de arbeidsmarkt en in de samenleving (de inclusieve samenleving).

Werk staat voorop en na afloop van de coronacrisis is er een zeer grote vraag naar nieuwe arbeidskrachten en dit biedt de mogelijkheid om zoveel mogelijk mensen de aansluiting met de arbeidsmarkt laten maken.

Om de mismatch op de arbeidsmarkt te verkleinen werkt de gemeente aan het aanbrengen van een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, onder andere via de inzet van de werkleerroutes.

De ambitie is dat Inwoners van de gemeente Deventer in staat zijn om zelfstandig (of met hulp van hun omgeving) een financieel gezonde huishouding te voeren. Wanneer dit (tijdelijk) niet lukt, kunnen inwoners een beroep doen op hulpverlening en/of regelingen van de gemeente of andere instellingen.

6.2.2 Wat is het beoogde resultaat?

Het beoogde resultaat vanuit het programma Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt bestaat uit de volgende punten (gemeente Deventer, 2020):

- We bevorderen dat mensen uitstromen uit de uitkering;
- We voorkomen dat mensen instromen in een uitkering;
- We ontwikkelen mensen waardoor zij betere kansen hebben op de arbeidsmarkt;
- Zoveel mogelijke inwoners zijn economisch zelfstandig;
- Iedereen weet om te gaan met geld;
- Iedere inwoner met een laag inkomen (tot 120% WML) of schulden weet welke ondersteuning de gemeente kan bieden en ontvangt deze.

Tegelijkertijd is de inzet van de gemeente er ook opgericht dat de uitkering alleen wordt verstrekt aan inwoners die hier daadwerkelijk recht op hebben.

6.2.3 Wanneer vindt de gemeente dat het beoogde resultaat behaald is?

De gemeente vindt dat het beoogde resultaat is behaald als:

- de bestandsontwikkeling in Deventer aansluit de landelijke ontwikkeling. Hiermee wordt voorkomen dat de door het rijk beschikbare budgetten geen tegengestelde trend kennen ten opzichte van de ontwikkeling in Deventer. Hiermee worden tegenvallers voorkomen;
- KonnecteD de beoogde zelfstandigheid binnen de gebondenheid van de kaders, met volwaardige leer-werkroutes, heeft ontwikkeld en succesvol haar diensten verleent;
- de gemeente de control op key-controls kan baseren;
- de cliënten op basis van klanttevredenheidsmetingen aantoonbaar tevreden zijn over het afgelegde traject.

6.3 De stakeholders

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag met sub-vragen centraal.

Welke stakeholders zijn er?

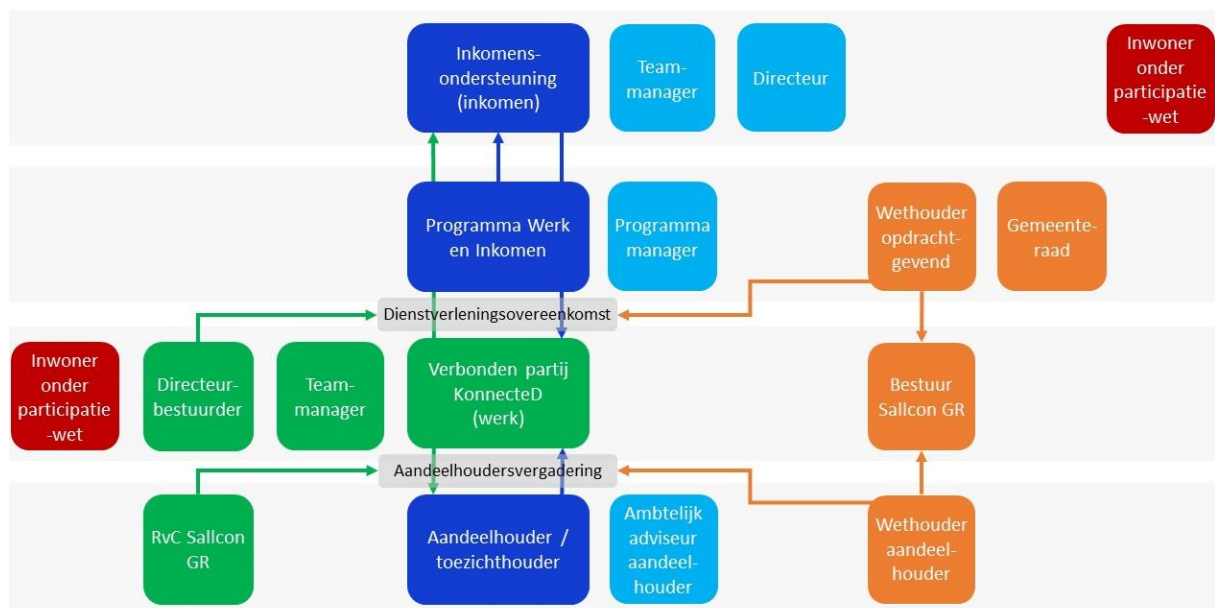
- Welke belangen en drijfveren hebben zij?
- Op welke wijze zijn deze belangen in balans?
- Op welke wijze kan dit evenwicht worden bereikt?

De transformatie van KonnecteD behelst de omvorming naar dienstverlener (re-integratie), uitvoerder (duurzame werkplekken in publieke diensten) en werkgever (voor beschut, de sociale werkvoorziening en garantiebanen).

6.3.1 Stakeholderslijnen

In paragraaf 2.1. is de organisatiecontext geschetst. Er is een grote hoeveelheid stakeholders. De belangrijkste stakeholders zijn degene voor wie dit uiteindelijk allemaal doen. De inwoners van de gemeente Deventer die onder de participatiewet vallen. Voor de inkomensondersteuning (bijstand) en/of de toeleiding naar werk. Momenteel zijn dit er ongeveer 2.700. De andere stakeholders zijn over vier lijnen te herkennen.

In de onderstaande figuur is dit weergegeven in de verticale lijnen.



Figuur 7: Stakeholderslijnen

De lijn vanuit de inkomensondersteuning. De belangrijkste stakeholders hier zijn de teammanager van de inkomensondersteuningsverstrekking en de hiërarchisch directeur.

De lijn vanuit het programma. Dit is een belangrijke stakeholderslijn. Het programma omvat het vaststellen van de doelstellingen en het beschikbaar stellen van de bijbehorende middelen voor enerzijds de inkomensvoorziening en anderzijds de verbonden partij KonnecteD. De stakeholders in deze lijn zijn de programmamanager die als eerste ambtelijk hiervoor verantwoordelijk is, de regiemanager als er een specifieke opgave ligt en de opdracht gevende wethouder. Deze wethouder heeft werk in zijn portefeuille.

In de lijn van KonnecteD betreft het de teammanagers verantwoordelijk voor het naar werk doorgeleiden van inwoners die onder de participatiewet vallen en de directeur-bestuurder van KonnecteD verantwoordelijk voor de gehele dienstverlening.

In de lijn van de aandeelhouder zijn de belangrijkste stakeholders de wethouders die de aandeelhoudersrol vervullen.

Daarbuiten zijn de bedrijven die de inwoners onder de participatiewet uiteindelijk een betaalde baan aanbieden, waardoor deze inwoners weer geheel of gedeeltelijk inkomensafhankelijk van de gemeente zijn geworden.

6.3.2 Vastlegging en toezicht

Bijzondere aandacht gaat uit naar de bestuurszijde en de wijze waarop afspraken worden vastgelegd en toezicht wordt uitgeoefend.

Vastlegging tussen KonnecteD en de gemeente vindt plaats door middel van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In deze DVO worden de collegebevoegdheden niet in de regeling overgedragen, maar in de mandaat opgedragen en zodoende altijd namens de gemeente uitgeoefend.

Om de lokale autonomie te waarborgen zijn de verordenende bevoegdheden die de Participatiewet en de aanpalende wetgeving uitdrukkelijk noemen, voorbehouden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden stellen de algemene kaders en kunnen controlerend optreden via de in de Wet op de gemeenschappelijke regeling genoemde informatie- en verantwoordingsbevoegdheden.

Het college heeft ervoor gekozen de gemeentelijke rol als opdrachtgever / subsidieverstrekker en als aandeelhouder (met aandacht voor de financiële continuïteit en de governance) bij twee verschillende collegeleden te leggen. Het college vindt dat dit de checks and balances vanuit gemeentelijke verantwoordelijkheden ten goede komt. Ook ambtelijke zijn die twee rollen gescheiden belegd maar komen met integrale advisering samen / gelijktijdig op de collegetafel voor standpuntbepaling en zo nodig besluitvorming.

Het bestuur van Sallcon bestaat uit 4 leden. De wethouders Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt en Financiën van de beide gemeenten. De secretaris van het bestuur is de directeur-bestuurder van KonnecteD. Dat is in de gemeenschappelijke regeling van de GR en de statuten van de BV zo bepaald. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) bestaat uit een vertegenwoordiging vanuit het bestuur van Sallcon, namelijk beide wethouders Financiën van beide gemeenten, en de voorzitter van de Raad van Commissarissen (RvC) die ook voorzitter van de AVA is. De AVA stelt de begroting en jaarrekening vast. De vergaderingen worden ambtelijk via het ambtenarenoverleg voorbereid (2 keer per jaar voor de begroting en de jaarrekening).

Sallcon is aandeelhouder van KonnecteD en daarmee indirect de gemeenten Olst-Wijhe en Deventer. Het publiek belang van de gemeenten is gelegen in de uitvoering van de participatiewet. De zeggenschap die KonnecteD in de AvA uitoefent is daarmee ingewikkeld en innemen van onafhankelijke standpunten nauwelijks / niet mogelijk.

6.3.3 Belangen en drijfveren

Algemeen beeld

De geïnterviewden geven aan dat de verschillende belangen van de stakeholders duidelijk zijn en dat er ook sprake is van één gezamenlijk belang dat ook door de deelnemers gedeeld wordt. Hierdoor ontstaat er, zo blijkt uit de interviews, een evenwicht dat wordt getypeerd als voldoende en werkbaar. Wel wordt opgemerkt dat het daarbij primair de belangen van de gemeente en KonnecteD betreft. Tevens wordt aangegeven dat vanuit de bestuurlijke verhoudingen en rollen een aantal dilemma's kunnen ontstaan.

Het belang van de gemeenteraad

Het primaire belang voor de gemeenteraad ligt in het realiseren van duurzame uitstroom van mensen in de bijstand naar betaald werk. In het verlengde daarvan wil de raad een uitvoering gericht op efficiëntie, waardoor er meer middelen bij het programma resteren om andere initiatieven te dekken.

Evenwicht in belangen

Belangen van de stakeholders worden door de geïnterviewden gezien als in evenwicht. Het financiële belang ligt voor 100% bij de gemeente. Het imago belang is lastiger omdat diensten en producten op afstand staan. KonnecteD wil goed voor de dag komen bij de politieke opdrachtgevers en zal daar ook moeite voor doen. Het is belangrijk dat wanneer zaken bij KonnecteD onverhoopt toch niet goed gaan, de bestuurder van de gemeente de bestuurder van KonnecteD hierop aanspreekt. Dat klinkt logisch maar is wel sterk afhankelijk van de opvatting van beide bestuurders over hun rol. Positief is dat er in de verhouding gemeente – KonnecteD een sterkere opdrachtnemer – opdrachtgever verhouding is ontstaan.

Er is vooral evenwicht in belangen tussen de gemeente en KonnecteD, dan evenwicht in de belangen tussen de gemeente en bedrijven die uiteindelijk de uitstroom echt waarmaken door mensen aan te nemen.

Wel realiseert men zich dat de belangrijkste stakeholders zijn de werkgevers, aangezien dit uiteindelijk de plaatsen zijn waar mensen in dienst worden genomen en van deze werkgevers een kans krijgen. Negatieve beeldvorming die bewust of onbewust kan worden opgeworpen kan dit schaden.

Het is daarbij zaak om naar deze stakeholders zowel vanuit de gemeente als vanuit KonnecteD gezamenlijk in op te trekken. Dat men weet welke belangen men bij de werkgevers dient om te voorkomen dat men 'in een lege vijver zit te vissen'. Dit houdt voor mensen die een leer-werktraject volgen het risico in dat dit tot weinig of niets leidt als het gaat om zicht op uitstroom naar betaald werk.

Scheiding in rollen

Een belangrijke waarborg om de belangen in evenwicht te houden is de scheiding tussen de inhoudelijke en de aandeelhoudersrol van de gemeente. Dit wordt wel als een lastige constructie ervaren, maar moet voorkomen dat de verbonden partij als een "theezakje uitgeknepen wordt". Ofwel wanneer beide rollen niet onderscheiden zijn, dan kunnen de doelstellingen, de prestatieafspraken en de kosten die daarvoor gerekend mogen worden zo scherp gezet dat de continuïteit van de verbonden partij in het gedrang komt. En daarmee uiteindelijk ook het nakomen van de afspraken met de gemeente. De aandeelhouder biedt daarmee tegenwicht en evenwicht in de gemeentelijke rol. Er wordt rolzuiverheid betracht tussen de gemeentelijk bestuurders.

De aandeelhouder/eigenaar

De aandeelhoudersrol gaat over continuïteit van de organisatie en het vaststellen van de begroting, het zicht op het meerjarig perspectief en de financiële positie. Vanuit dat perspectief kan de aandeelhouder aansturen op aanpassingen om tegenvallers en overschotten zoveel mogelijk te voorkomen. Bijvoorbeeld door een bijgestelde begroting te verlangen, het bedrijfsplan vast te stellen of financiële bijsturingsacties te verlangen van KonnecteD. Verder zijn de sturingsmogelijkheden van de aandeelhouder beperkt.

De aandeelhouder of eigenaar is erbij gebaat dat KonnecteD in staat is om op lange termijn continuïteit te bieden. Continuïteit om de gestelde doelen te realiseren en het door de gemeente beoogde maatschappelijke effect te bereiken.

Overigens is dat voor de gemeente, zo geeft men aan, niet tegen elke prijs. Zolang je als verbonden partij relevant bent voor het bereiken van dat maatschappelijke effect, heeft de gemeente er baat bij dat je dit op een gezonde wijze doet en met voldoende continuïteitsperspectief. Is dit niet het geval dan kan dit uiteindelijke gevolgen hebben voor de voorzetting van een verbonden partij.

Wanneer KonnecteD vanuit de rol van de aandeelhouder hoort dat er bijvoorbeeld te veel risico genomen wordt of het bedrijfsrendement in gevaar komt, kan KonnecteD met de gemeente (als subsidieverstrekker) gaan onderhandelen over de afgesloten overeenkomst. Die overeenkomst is afgesloten met de gemeente vanuit de inhoudelijke (programma)rol. Op het moment dat deze situatie zich voordoet, dient het college te spreken over de te ondernemen acties onder die omstandigheden. In principe staat het programmadoel voorop, maar dit leidt uiteindelijk wel tot een dilemma voor het college en de raad. Prevaleert het programmadoel en moet de subsidie worden verhoogd of moeten de prestaties worden bijgesteld (verlaagd).

Wanneer de RvC daar een punt van zou maken of de directeur-bestuurder terug fluit, omdat dit ten koste van KonnecteD gaat (directeur-bestuurder had de overeenkomst niet zo kunnen afsluiten), ontstaat eenzelfde dilemma. Prevaleert het programmadoel en moet de subsidie worden verhoogd of moeten de prestaties worden bijgesteld (verlaagd). Beide liggen in het domein van de raad. Veelal worden de prestaties bijgesteld en dat leidt tot een humeur in de raad; 'wij spreken wat af, maar het lukt er toch niet voor'.

Terughoudendheid van de gemeente

Wanneer de raad van commissarissen de directeur-bestuurder onder druk zou zetten om het eigen rendement te laten prevaleren dan, vindt men, is ingrijpen door de gemeente niet aan de orde. De partij staat immers op afstand. In de praktijk zal de directeur-bestuurder zijn zorgen moeten delen met regiemanager(s) en directie van de gemeente om te komen tot een oplossing. Het dilemma ligt in de te volgen weg om tot een gewenste oplossing te komen. Kiest men de informele weg en gebuikt men de bestaande contacten of wordt de formele weg (via bestuurders naar raad van commissarissen) gevolgd. De formele weg wordt als te complex geacht.

Directeur-bestuurder KonnecteD als spil

De directeur-bestuurder van KonnecteD voert een belangrijke spilfunctie uit. Dat blijkt uit alle interviews. De directeur-bestuurder wordt door de gemeente benoemd, maar functioneert na benoeming onder de raad van commissarissen van KonnecteD. Daarmee wordt extra evenwicht aangebracht en voorkomen dat de gemeente diepgaand gaat sturen. Wel is van belang, zo geven de geïnterviewden aan, dat de directeur-bestuurder zich goed weet te verhouden met de gemeente en ook oog heeft voor de belangen van de gemeente en vanuit dat perspectief open dialoog heeft.

Eindverantwoordelijkheid

De eindverantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. De gemeente is eigenaar, opdrachtgever en heeft haar maatschappelijke verplichting. Dat houdt in dat de gemeente serieus kijkt naar de realisatie van de doelstellingen, het rendement, de continuïteit en het maatschappelijk effect. Want ondanks dat de gemeente afstand houdt (KonnecteD is een bedrijf), beschouwd de gemeente het wel als een overheidsbedrijf en ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij het college en de raad. Zij zullen zich moeten verantwoorden wanneer er zaken niet gaan zoals bedoeld; niet KonnecteD.

Vrijheid in gebondenheid

De gemeente houdt als toets voor de vrijheid van de verbonden partijen haar eigen bestuurlijke kaders aan. Wanneer buiten deze kaders getreden wordt dan volgt daar het gesprek over met de RvC of de voorzitter. Dit gesprek zal gaan over de ontstane situatie in relatie tot de rollen en

verantwoordelijkheden en de statuten en zodoende te bepreken welke acties en door wie genomen moeten worden. Primair zal het nemen van actie bij KonnecteD liggen. De gemeente is hier in eerste instantie terughoudend om te voorkomen dat zij op de stoel van de RvC gaat zitten.

Spanning op de inhoudelijke rol komt op de collegetafel, waar gewogen wordt wat het buiten de kaders treden voor de continuïteit van de verbonden partij zal inhouden op de langere termijn, het effect op de doelstellingen en prestaties en de relatie met de gemeente. Het resultaat van die weging zal teruggedleid worden naar de aandeelhoudersvergadering.

Daarbij is de gemeente hier ook de enige klant. Leidt de ontstane situatie tot schade voor inwoners, financiële voor de gemeente, en politiek dan komt uiteindelijk de vraag of je je inhoudelijke afspraken bij de juiste partij hebt gelegd en wanneer de gemeente enig klant is, heeft terugtrekking van de gemeente direct invloed op de continuïteit van de verbonden partij.

Het is daarmee van belang dat de RvC goed begrijpt dat als ze hun grootste klant wegjaagt dit consequenties heeft.

Vertrouwen van de aandeelhouder

Vertrouwen van de aandeelhouder is toegenomen. Dat ligt voornamelijk op de relatie van de directeur-bestuurder. Deze begrijpt goed hoe de overheidsGovernance werkt en heeft affiniteit met de doelgroep. Vanuit het ontstaan van KonnecteD (WSW-organisatie) en de wijze waarop de nieuwe activiteiten hierin belegd worden, is het wel van belang om goed om je heen te blijven kijken en samenwerking te zoeken met partijen om de doelstellingen te realiseren en zo te voorkomen dat deze alleen als concurrent worden gezien. Dit zou kunnen bijdragen in het vergroten van de resultaten. KonnecteD is nu een ketenorganisatie waarbij alle ketens in eigen huis zijn. Het risico bestaat dat men de ogen sluit voor onderdelen die deze keten juist zouden versterken of delen hiervan kunnen overnemen.

De gemeente vindt het van belang dat er niet alleen op de eindproducten wordt gestuurd, maar ook op de tussenproducten. Het doel is immers duurzame uitstroom en als er andere partijen die delen van die keten dat kunnen versterken of beter doen, dan zou de gemeente daar voorstander van zijn. Vertrouwen in transformatieprocessen groeit als er voldoende tijd wordt uitgetrokken om te bepalen hoe nodige ingrepen, zorgvuldig en meer gedragen worden uitgevoerd.

De inhoudelijk bestuurder

De inhoudelijke bestuurder richt zich op het in control zijn van de uitvoering. Belangrijk aandachtspunt is hoe het aantal bijstandsgerechtigden zich, in relatie tot de inschatting van het rijk (verdeelmiddel, BUIG-budget¹) verhoudt tot de Deventer situatie. Inzet van inhoudelijk bestuurder is hoe je die twee lijnen weer naar elkaar toe krijgt. De bestuurder wil daarmee laten zien dat de Deventer aanpak succesvol is, hetgeen overigens weinig zegt over de andere doelen die in dat kader zijn gesteld.

Vanuit deze insteek zijn indicatoren op details of onderliggende informatie alleen van belang wanneer uitgezocht dient te worden waarom de landelijke en Deventer trend uit elkaar lopen. Die sturing op detail wordt meer gezien als een aangelegenheid voor de ambtelijke organisatie (programmamanager).

Een belangrijk onderdeel voor de inhoudelijk bestuurder is ook het regelmatige persoonlijke contact met de directeur / bestuurder. De interesse gaat daarbij vooral uit naar de minder harde kant van stuurinformatie, die inzicht geeft in de 'drive en humeur' van KonnecteD.

¹ gebundelde uitkering (BUIG) van het Rijk aan gemeenten voor de bekostiging van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidie.

Doel hiervan is te sturen op de verwachtingen van de gemeente en niet zo zeer cijfermatig. Is de verwachte kwaliteit op orde en men begrijpt wat de gemeente inhoudelijk verlangt. Vertrouwen speelt daarbij een grote rol en acteert naar KonnecteD op basis van signalen uit het ambtelijke organisatie dat er een en ander uit de pas loopt. De relatie is bepalend voor de mate van control.

Sturing inhoudelijk bestuurder versus ambtelijke sturing

De inhoudelijke sturing van de bestuurder is daarmee sterk afwijkend van de ambtelijke sturing op KonnecteD. Ambtelijk wordt gestuurd op de DVO en de prestatieafspraken en de verdeling in de dienstverleningsvolumes. Dit heeft te maken met een verschil in opvatting over de inhoudelijke sturing. Waar de inhoudelijke bestuurder van mening is dat de dienstverlening van een strakke sturing op prestaties in categorieën en volumes de dienstverlening niet ten goede komt (mensen krijgen niet wat ze echt nodig hebben), wordt dit ambtelijk anders gezien omdat hier ook de budgetverantwoordelijkheid ligt en de bekostiging juist gehangen is aan de volumes in de verschillende categorieën.

Complicerende factor daarbij is dat wanneer mensen langer onder de hoede zijn van KonnecteD en niet duurzaam uitstromen, uiteindelijk 'landen' in de portefeuille van een andere inhoudelijke wethouder, met de verantwoordelijkheid voor de Inkomensvoorziening. Deze wethouder maakt echter geen onderdeel uit van het bestuur van de GR.

Inhoudelijk wordt ervoor gekozen om de lat niet heel hoog te leggen om het maximale uit KonnecteD te halen. De gemeente wil ruimte laten voor KonnecteD om binnen de gestelde doelen initiatieven te ontplooien om de ontwikkeling naar een leer-werkbedrijf te maken. KonnecteD geeft daar zelf invulling aan, binnen de gestelde kaders van de gemeente.

Vertrouwen van de inhoudelijk bestuurder

De inhoudelijk bestuurder handelt vanuit vertrouwen en dit is bepalend voor de mate van vrijheid en omgang vanuit zijn verantwoordelijkheden. Bepalend hiervoor is de communicatieve kant van het 'besturen' van de relatie die er is met KonnecteD. Dit levert de inhoudelijk bestuurder meer informatie dan bij het sturen op strakke targets. De strakkere sturing vindt op meer natuurlijke wijze plaats bij de programmamanager.

Belangrijk aandachtspunt voor de inhoudelijk bestuurder is de mate waarin (of onzekerheid over) voor iedereen de juiste dienstverlening kan worden geboden. Klopt het model, wijst men de mensen dan in de passende trajecten en zijn en hebben we daarvoor genoeg capaciteit.

Het risico bestaat dat er een grote groep mensen is die al lang in de uitkeringen zit en we eigenlijk niet meer kennen (behalve een check-up gesprek één keer per jaar). Daardoor weet men niet goed wat hun behoefte is en welk potentieel er is. Of men om deze groep in beweging te krijgen voldoende kan aanbieden zal moeten blijken.

Bij de intake bij team Inkomensondersteuning is meer gericht op het verhaal achter de aanmelding, zodat een betere inschatting gemaakt kan worden wat de gemeente kan doen om te helpen in plaats van alleen de administratieve kant vast te leggen. Hierdoor kan beter ingeschat worden of er bijvoorbeeld extra inzet schuldhelpverlening of Wmo nodig is.

De Raad van Commissarissen (RvC)

De RvC komt 4 keer per jaar bij elkaar. De RvC-leden worden dan door de directeur-bestuurder geïnformeerd over de voortgang van de dienstverlening en het realiseren van de doelstellingen. De RvC-leden houden toezicht op de directeur-bestuurder maar staan ook op afstand. Die afstand, in combinatie met het nodig hebben van specifieke kennis van een reïntegratiebedrijf om ook goed toezicht te kunnen houden, leidt tot een informatieachterstand van de RvC-leden. Daardoor is het moeilijk om ook echt toezicht te houden. Men is hier ook niet voldoende voor in positie gebracht.

De informatievoorziening vanuit de RvC over de wijze waarop zij toezicht houden en hun beeld van het bedrijf waar ze toezicht op houden is zeer beperkt en voornamelijk gericht op de begroting en jaarrekening van KonnecteD.

Op de vraag of het zou meewerken dat de RvC leden ook stevige inhoudelijke wortels hebben in de WSW-wereld, wordt niet positief gereageerd. De spanning tussen directeur-bestuurder en RvC is ook nodig om evenwicht binnen KonnecteD te bevorderen en niet om “er nog meer dezelfde blik in te brengen” en er meer een “actiecomité of belangenbehartiger” van te maken. Het gaat om de dienstverlening en de kwaliteit van KonnecteD in brede zin en moet niet activistisch worden benaderd.

De gemeente heeft de wijze waarop de RvC is ingericht en leden worden benoemd vastgelegd in de statuten. De leden die worden voorgedragen hebben instemming van de gemeente nodig om ook in de RvC plaats te nemen.

Governance

Naast de dienstverlening en de werking van de processen is ook het construct van de gemeenschappelijke regeling en BV onderwerp. Enerzijds ziet KonnecteD zich, vooral vanuit de blik van de directeur-bestuurder, als een “uitvoeringsorganisatie”. De afweging daarvoor ligt in de mate waarin alle activiteiten van KonnecteD alleen op de gemeente zijn gericht of dat er nog zo veel eigenheid van KonnecteD is naar ondernemers en samenwerkingsverbanden. Dat is bepalend voor het juridische construct, maar ook de noodzaak voor een RvC en de wijze waarop deze RvC functioneert. Idealiter heeft de aandeelhouder periodiek het gesprek over het ondernemingsbelang met de directeur-bestuurder én de RvC. Dit kan helpen om de rol en invulling en verwachtingen duidelijk en toekomstvast te maken.

De reden om van KonnecteD (eigenlijk de voorloper hiervan) een BV te maken ligt in het feit dat de gemeente een uitvoerende organisatie wilde hebben waar de directeur, gezien de opdracht, meer vrijheid heeft om los van de politiek bestuurlijke omgeving de doelstellingen te realiseren. Een GR structuur is immers verlengd lokaal bestuur en daarmee direct een politiek bestuurlijke omgeving. In de uitvoerende organisatie wil je stabiliteit hebben en dat kan beter in een vennootschapsvorm dan in een GR.

Men vindt dat er een keuze gemaakt moet worden om het in een GR te plaatsten of in een BV, maar niet in de hybride constructie die er nu is (een BV onder een GR).

Werking bestuur

In de bestuursvergadering van de GR komen de wethouders (inhoudelijke en aandeelhouder) van de gemeente samen met de directeur-bestuurder van KonnecteD in de rol van de secretaris van de GR. Dit is de formele bestuursvergadering die vier maal per jaar wordt gehouden en waarin de voortgang en samenwerking op de GR-bestuurstafel wordt besproken.

Kort daarna wordt de AVA gehouden. In het bestuur van de GR wordt besloten welke en de wijze waarop standpunten worden ingenomen door de gemeenten. Voorafgaand daaraan zijn op de voorgenomen standpunten reeds collegebesluiten genomen en is er tevens al ambtelijke afstemming geweest. Het bestuur van de GR neemt in de bestuursvergadering vervolgens een gezamenlijk besluit tot inbrenging van de standpunten in de AVA. Daarna vindt er vervolgens in de AVA ook nog besluitvorming plaats. Re-integratie / participatiewet is geen gespreksonderwerp in de AVA.

Invloed ambtelijke afstemming

Vooraf wordt de wijze van besturing en de invulling van de zeggenschap ambtelijk afgestemd.

Ambtelijk vindt er intern en met KonnecteD overleg plaats over de conceptstukken van KonnecteD

die aan de besturen worden voorgelegd. Daar zit de ambtelijke invloed en deze draagt bij aan een “soepele” besluitvorming. Hiermee wordt voorkomen dat er op het laatste moment een negatief ambtelijk advies komt of dat er besluiten dreigen te komen die niet passen binnen de doelstellingen, de DVO, et cetera. Op deze wijze wil men het voortraject “flexibel” houden en voorkomen dat men op het laatste moment overvallen wordt door blokkades in de besluitvorming.

6.3.4 De eigen blik van de dochter

De wijze waarop de dochter zichzelf ziet is een belangrijke factor in de samenwerking, de informatievoorziening en de wijze waarop men acteert in het volbrengen van de taken. Men kan zichzelf zien als een eigen, volledig zelfstandige organisatie die zelf doelen stelt en realiseert en vooral gericht is op het eigen rendement.

Aan de andere kant kan men zich ook meer zien als een uitvoeringsorganisatie die de doelen van de moederorganisatie zo goed mogelijk uitvoert en de gedelegeerde doelstellingen nastreeft.

Dit effect wordt beïnvloed door de wijze waarop de RvC zich positioneert. Wanneer de RvC het bedrijf als een bedrijf ziet, is zij geneigd sterker te kijken naar de bedrijfsrendementen en te denken vanuit het belang van het bedrijf. Wanneer de RvC het bedrijf ziet als een uitvoeringsorganisatie, is men sneller geneigd voorbij het bedrijfsrendement te kijken en de belangen van de moeder voorop te stellen of in ieder geval zwaarder te wegen.

Een versterkend effect ontstaat wanneer de directeur-bestuurder dezelfde kijk heeft als de RvC en de onderneming vooral als een zelfstandig bedrijf ziet. Hierdoor staat het bedrijfsrendement voorop en richt men zich bijvoorbeeld ook op bedrijfsuitbreidingen die het rendement vergroten, maar waar de ‘moeder’ geen belang bij heeft of als ongewenst ziet.

Wanneer de directeur-bestuurder een andere kijk heeft dan de RvC, zijn er twee varianten te onderscheiden:

- Wanneer de directeur-bestuurder een sterkere focus heeft op het eigen rendement dan de RvC, dan bestaat de kans dat de besturing binnen het bedrijf zich richt op andere bedrijfsactiviteiten en is de informatievoorziening naar de RvC minimaal, waardoor de RvC het moeilijker heeft om haar toezichthoudende rol te vervullen.
- Wanneer de directeur-bestuurder een sterkere focus heeft op het zijn van een uitvoeringsorganisatie en dus de blik vooral heeft op de doelstellingen die voor de moeder gerealiseerd worden, en de RvC een sterkere focus heeft op het bedrijfsrendement, dan loopt men de kans dat er vooral veel energie verloren gaat in het verantwoorden van de directeur-bestuurder naar de RvC waarom een andere focus wordt gehanteerd.

De eerste variant en de tweede in mindere mate, maken het moeilijk voor de moeder om in volledig vertrouwen te handelen en los te laten.

6.4 Werkwijze en samenwerking

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag met sub-vragen centraal.

Hoe verloopt de nieuwe werkwijze en de beoogde samenwerking?

- Wat gaat er goed in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Wat gaat er niet goed in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Welke sterke punten zijn te onderkennen in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Welke zwakke punten zijn te onderkennen in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Welke risico's kunnen optreden?

6.4.1 Wat gaat er goed in de samenwerking

Algemeen beeld

De geïnterviewden zijn over het algemeen positief over de samenwerking. Dit heeft meerdere redenen. De ontwikkeling van de nieuwe samenwerking is door beide partijen vormgegeven. Het beleidskader is weliswaar ontwikkeld door Deventer, maar de uitwerking hiervan in de productboeken en onderliggende processen is in samenwerking gegaan. Hierdoor is vanuit beide partijen voldoende geweest om er een gedragen uitwerking van te maken.

Een andere belangrijke factor in de verbetering van de samenwerking ligt in het nieuwe management van KonnecteD, waardoor oude tegenstellingen zijn weggenomen.

De samenwerking in de nieuwe werkwijze is momenteel een jaar operationeel en voortschrijdend inzicht leidt gaande weg tot aanpassingen en verbeteringen.

Het beleid op één plaats gemaakt

Het formuleren van het beleid ligt bij de gemeente. KonnecteD heeft geen eigen beleidsafdeling.

Hiermee is KonnecteD grotendeels volgend en kan er geen spanning meer ontstaan door conflicterende of afwijkende beleidsdoelen. Daarbij is een belangrijke factor de wijze waarop KonnecteD zichzelf ziet. Zij ziet zichzelf als een uitvoerende partij; meer een uitvoeringsorganisatie dan een onderneming.

Uit de interviews blijkt dat dit door alle partijen als overzichtelijk wordt ervaren en meer focus geeft aan het bespreken van verbetering in de lopende processen.

De uitvoering geeft aan dat de productboeken ook voor rust in de processen zorgt omdat men niet alles zelf hoeft te bedenken. Er zijn kaders die gehanteerd kunnen worden. Dat de uitvoering ook zelf heeft bijgedragen aan die kaders, vergroot de acceptatie daarvan.

Rollen en verantwoordelijkheden

Uit de interviews blijkt dat iedereen die een rol in de samenwerking speelt, weet welke rol, taak en verantwoordelijkheid men heeft op basis van de productboeken en het ontwerp dat gemaakt is. Bij de implementatie van het proces en de te maken omslag heeft men hier veel tijd en aandacht aan geschonken.

Afstemming en overleg

Uit de gesprekken blijkt dat iedereen afstemming en overleg belangrijk vindt. Hiervoor zijn dan ook een aantal overlegstructuren ingericht. Onderwerpen van de afstemming en overleg zijn naast de voortgang, de samenwerking

- Op beleidsniveau wordt maandelijks overlegd met de teammanagers van de uitvoering (Inkomensondersteuning en KonnecteD). Geconstateerde (grote) afwijkingen worden opgenomen met de programmamanager.
- Elk kwartaal vindt er een gesprek tussen de programmamanager en uitvoering (Inkomensondersteuning en KonnecteD) plaats waarin de voortgang en afwijkingen worden besproken en bepaald wat het effect is op de door het programma te realiseren doelstellingen en middelen en welke bijsturing is vereist. Aanvullend hierop wordt ook elk kwartaal ook een gesprek plaats over de brede dienstverlening op het domein inkomensvoorziening en arbeidsmarkt.

Hierdoor blijft de programmamanager uit de operatie en kan zich richten op die informatie (en afwijkingen) die van belang is om de gemeentelijke doelstellingen binnen de beschikbare middelen te behalen. De gesprekken worden door de geïnterviewde deelnemers noodzakelijk geacht en gewaardeerd.

Naast het genoemde overleg op programmaniveau is er tevens periodiek overleg tussen de directeur-bestuurder en de inhoudelijk wethouder.

Gedifferentieerde informatiebehoefte en -stromen

Geïnterviewden geven aan dat informatievoorziening sterk is verbeterd onder de nieuwe directeur-bestuurder. Het verstrekken van informatie aan de gemeente door KonnecteD verloopt soepel en kent geen blokkades. Ditzelfde geldt ook voor de informatievoorziening vanuit Inkomensondersteuning. Nut en noodzaak van de gewenste informatievoorziening is gedeeld en door de gemeente toegelicht.

De gewenste informatievoorziening is op maat gemaakt voor de verschillende afnemers / rollen, waardoor een gedifferentieerde informatiestroom is ontstaan. Ook is inmiddels een kwaliteitsmedewerker aangetrokken om de informatiestromen verder te ontwikkelen en te beheren.

Er is basale informatie in de vorm van een monitor, die periodiek inzicht geeft over aantallen instroom, uitstroom, verblijfsduur, inzet van middelen per label of categorie (klantgroepen), data-analyse en de inzet van instrumenten binnen die labels of categorieën.

Specifieke informatiebehoefte is er om de wereld achter de monitor te doorgronden. Dit is informatie die op beleids, kwaliteits- en controlniveau wordt gebruikt om de werking van de beleidsuitgangspunten en producten te beoordelen en te doorgronden. Hiervoor worden in samenwerking steekproefsgewijs dossiers om de toepassing van de productboeken, het proces, de afwegingen en dilemma's te doorgronden en vast te kunnen stellen wat wel en wat niet werkt en waar kwaliteitsverbetering nodig is.

Een bijzondere informatiestroom is de informatievoorziening ten behoeve van de aandeelhoudersfunctie. Dit is hoofdzakelijk bedrijfsinformatie over KonnecteD zoals begroting, jaarrekening en aandeelhoudersinformatie om de gezondheid van het bedrijf te beoordelen.

Wel heeft de gemeente in de controlfunctie de neiging om alles op te vragen en daaruit het eigen beeld te destilleren. Ook speelt hier dat wanneer de teammanagers niet willen delen, zij niet delen en dit kan tot argwaan wekken, maar kan er ook toe leiden dat toegezegde informatie niet aan de raad wordt verstrekt. Daarmee wordt dit dan tevens het probleem van de verantwoordelijke wethouder.

Caseload uitvoering KonnecteD

Als belangrijke verbetering wordt aangemerkt dat de cliënten waar men bij KonnecteD voor verantwoordelijk is, ook allemaal de aandacht krijgen die ze nodig hebben. Ten opzichte van de oude constructie is de caseload beter verdeeld. Men heeft nu alleen zorg voor cliënten in Matchen en Groeien bij KonnecteD. Dat scheelt in de caseload omdat een deel van de oude caseload nu door Inkomensondersteuning wordt behandeld (de cliënten in Faciliteren en Zorgen). KonnecteD heeft hierdoor nu de helft van het aantal cliënten ten opzichte van voorheen, met een beperkte teruggang in de beschikbare capaciteit.

Wat als tevens positief wordt ervaren is het werken in 'klasjes' door cliënten, waardoor binnen de klasjes ook een dynamiek en druk om stappen te zetten ontstaat en cliënten zich aan elkaar te kunnen optrekken. Dit heeft een positieve uitwerking op de caseload.

6.4.2 Wat gaat er niet goed in de samenwerking

Algemeen beeld

Uit de interviews blijken geen zaken die echt niet goed gaan in de samenwerking. Echter zijn er in het opstartjaar wel zaken voor verbetering vatbaar en blijkt dat geïnterviewden op een aantal zaken een ander kijk heeft.

Vanuit de uitvoering wordt aangegeven dat een cyclus 3 jaar duurt en daarna een evaluatie reëel is om te bepalen of de resultaten bereikt zijn en een goed beeld kan vormen over wat wel of niet werkt. Men is van mening dat er nu te veel informatie wordt gevraagd en nadruk op afwijkingen wordt gelegd terwijl men toch nog maar 'kort onderweg' is. Men staat vanuit de uitvoering wel open voor deze gesprekken, maar ervaart dit ook wel als ver binnenkomen van de gemeente en een beperking van de eigen bewegingsruimte in de producten en onderliggende processen en aanpak. Men ziet overigens wel het belang van evaluatie tussentijds, maar stelt vragen bij het detailniveau.

De grenzen

Er wordt verschillend gekeken naar de genoemde grenzen van Matchen en Groeien zo blijkt uit de interviews. Dat spitst zich voornamelijk toe op de verblijfsduur van cliënten hierin en het aantal cliënten dat zich in de desbetreffende categorie bevindt. In de uitgangspunten zijn hiervoor specifieke grenzen neergelegd (Matchen 6 maanden, Groeien 3 jaar) en aantallen per categorie (afgeleid van de beschikbare middelen). Deze grenzen en aantallen worden door KonnecteD aanvaard en onderschreven. Men ziet het voordeel van alleen focussen op cliënten die ook echt de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken, maar merkt dit tegelijkertijd deels ook aan als een politieke opdracht met ambitieuze doelstelling.

Er is verschil van inzicht tussen KonnecteD en de gemeente als het gaat om het 'strak hanteren' van de grenzen tussen Matchen en Groeien. KonnecteD betreft hierin veel meer de eigen blik op de mogelijkheden van cliënten en vinden dat zij vanuit hun eigen expertise daar ook de beste kijk op hebben en wil eigenlijk meer flexibiliteit kunnen inbouwen.

Men komt dan toch in de verleiding om te kijken om cliënten, buiten de afspraken met de gemeente, toch langer een zinvolle dagbesteding te geven. Hierdoor wordt de 3 jaarstermijn overschreden. De gemeente geeft wel aan dat KonnecteD vrijheid van uitvoering moet hebben, maar wel binnen de vastgestelde kaders.

Van belang hierbij is dat dit op een communicerende wijze gebeurt. De gemeente vertrouwt er immers op dat men zich aan de afspraken houdt. Uit de gesprekken blijkt immers dat alle partijen open staan voor verbetering. Dat is ook grote stap vooruit ten opzichte van de oude werkwijze.

De gemeente kijkt strenger naar deze grenzen omdat meer inspanningen en een langere verblijfsduur ten koste gaan van de beschikbare budgetten. Hier wordt, conform het gestelde beleid, een meer zakelijke blik gehanteerd.

Aantal uitkeringen versus aantal personen

In de oorspronkelijke uitgangspunten werd de normering gebaseerd op het aantal uitkeringen. In werkelijkheid gaat het om het begeleiden van mensen en daar zit een aanzienlijk kwantitatief verschil tussen en daarbij worden ook niet uitkeringsgerechtigden via KonnecteD een traject aangeboden. Dit verschil leidt tot een andere tijdsbesteding voor de consultants.

Wanneer wordt gekeken naar de tijd die per handeling beschikbaar is, wordt dit door KonnecteD wel als krap ervaren.

Ruimte geeft ruimte

De grens van drie jaar is bepaald op een aantal uitgangspunten, maar wordt in de uitvoering gezien als een 'theoretische' verdeling. De discussie of het erg is als iemand langer dan 3 jaar in Groeien zit, ligt hem in de benadering van de consultants van KonnecteD of zij de verwachting hebben dat iemand met wat extra begeleiding en inzet toch die stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken. Het hanteren van die strakke grens kan er in hun ogen ook toe leiden dat je daarmee voor iemand de focus op directe uitstroom op werk kwijt raakt. Het is dan zaak om over een periode x te bekijken wat het effect hiervan is op de getrokken grenzen.

De lastigheid is ook, of het door consultants goed te bepalen is of iemand binnen 3 jaar naar werk kan gaan; bijvoorbeeld wanneer er sprake is van meervoudige problematiek. Dan kan een groeitraject langer duren.

Dit wordt, zo blijkt uit de interviews, door beide partijen onderkend als verdiepingspunt. De eerste gesprekken tussen de gemeentelijke beleidsmakers en KonnecteD vinden ook hierover plaats. Wat moet er verder ontwikkeld worden, wat moet er verder komen in de ontwikkeling binnen 3 jaar; nieuwe instrumenten, is het product goed geïmplementeerd, moeten er aanpassing aan producten komen, et cetera.

Behoud van consultant

Het beleidskader schrijft voor dat wanneer iemand van Matchen naar Groeien gaat, omdat de client daar beter op zijn plaats is, deze dezelfde consultant houdt. Hierdoor ontstaat wat vermenging in het klantenbestand Matchen en Groeien, omdat men het beleidskader bij KonnecteD goed volgt.

Wanneer in het traject Matchen de verwachting is dat men hoogst waarschijnlijk niet uitstroomt binnen 6 maanden, kan men ervoor kiezen al eerder onderdelen van Groeien in te zetten (bijvoorbeeld leer-werkroute) om een doorlopende lijn voor de client te krijgen.

Eenduidig hanteren uitgangspunten binnen de uitvoering

In de uitvoering wordt de effectiviteit als toegenomen ervaren. Efficiëntie wordt nog gezien als een aandachtspunt. De verhouding in caseload tussen de consultants varieert en zo ook de eigen invulling. De ene consultant neemt meer tijd en ruimte dan de andere. Hierin, geeft men aan, is nog verdere inspanning nodig om dit meer uit te laten middelen en de beleidsuitgangspunten meer eenduidig te hanteren.

De opstart

Vanuit het oogpunt van de gemeente is de nieuwe werkwijze al een jaar operationeel. KonnecteD geeft aan dat er in verband met de coronaperiode heel veel digitaal werd gedaan en relatief weinig live. Dit wordt gezien als een beperking voor de klantgroepen, waar in de aanpak livecontacten als belangrijk wordt gezien. Daarmee ontstaat in ieder geval vanuit KonnecteD het gevoel eigenlijk nu pas echt te starten. Gemeente toont hier wel begrip voor, maar houdt ook vast aan de uitgangspunten en afgesproken aantallen.

6.4.3 Sterke en zwakke punten

Conjuncturele invloed

Het aantal jaren in de uitkering werd als graadmeter voor de verdeling van mensen over de verschillende categorieën en daarmee als graadmeter tot de afstand tot de arbeidsmarkt genomen. Impact heeft de ontwikkeling van de conjunctuur. Wanneer er volop werk is voor mensen dan is de instroom lager en de uitstroom hoger. Echter bij een economische tegenvaller kan de instroom snel toenemen, maar ook leiden tot andere doelgroepen, waarvoor niet direct werk-leerroutes

beschikbaar zijn. In de coronacrisis werd de horeca langdurig geconfronteerd met gedwongen sluiting wat een grote instroom van horecapersoneel leidde, hetgeen ook weer een andere doelgroep is.

Kansberoepen

De leerroutes zijn ingericht met focus op kansberoepen. Dat zijn die die beroepen waar cliënten, op dit moment of in de nabije toekomst, het meest kansrijk naar bemiddeld kunnen worden.

Aangegeven wordt dat dit tevens conjunctuur afhankelijk is. Dit roept de vraag op hoe je dan over de horizon heen kijkt om te bepalen welke routes er in de toekomst nodig zijn?

Men vindt dat de werk-leerroutes maximaal benutten eerder zal spelen in laagconjunctuur. Wanneer er veel werk is, de inzet vooral gericht is op directe uitstroom (Matchen) en minder op de lang(er) lopende leer-werkroutes (Groeien).

Men kijkt naar ontwikkelingen in de markt (lokaal en regionaal), maar de vraag rijst hoe snel kun je nieuwe leer-werkroutes ontwikkelen als nieuwe kansberoepen zich aandienen en zijn de huidige voelsprietten hiervoor afdoende? Nog los van de vraag of de huidige blik voldoende is om kansberoepen te herkennen? De samenwerking voorziet hier niet in.

Sanctioneren

KonnecteD kan cliënten maatregelen opleggen wanneer de participatie van cliënten dat vraagt. Dit wordt door KonnecteD wel als een lastig punt gezien en worden er maar weinig maatregelen opgelegd, terwijl dat wel zou moeten. Dit roept de vraag op of men nu de opdracht van de gemeente uitvoert (eigenlijk het uitvoeren van de participatiewet) of het eigen 'gevoel' of 'mening' volgt en niet oplegt.

Er is geen adequaat middel om dit vanuit de gemeente te sanctioneren. De programmamanager heeft geen mandaat om dit af te dwingen of om KonnecteD maatregelen op te leggen. De gemeente heeft ook niet die informatie om dan zelf te sanctioneren. De client heeft immers een afspraak met de consultant van KonnecteD. De gemeente kan daarom pas een maatregel opleggen na een signaal van KonnecteD.

Variatie in methodieken

De stresssensitiviteit is zowel een sterk als een zwak punt in de aanpak. De uitvoering onderschrijft het belang van de stresssensitiviteit, maar ervaart het gelijktijdig als de 'voorgeschreven' methode, waardoor er weinig ruimte is voor andere methodieken zoals bijvoorbeeld oplossingsgericht coachen. De ervaring van de consultants is dat één methode voor iedereen niet werkt en dat wanneer er meer methodieken toegepast zouden worden om dat (methodische) maatwerk te leveren waardoor de effectiviteit toeneemt en dus passend is voor die specifieke klantgroep of client. In de praktijk worden andere methoden gehanteerd als de uitvoering dit als noodzakelijk ziet om een klantgroep of klant een stap te laten zetten. Hier gaat ervaring dan boven voorschrift.

Hier is onduidelijkheid over toepassing van methodieken en de ruimte die men hiervoor krijgt. Dat is een zwak punt omdat dit verkeerde beeldvorming geeft. Uit de interviews met de beleidszijde blijkt overigens niet dat zij niet openstaan hiervoor, men ziet ook het belang van variatie, maar men spreekt dit niet expliciet tegen elkaar uit.

6.4.4 Risico's

Er is verschil van inzicht over beschut werk. KonnecteD vindt dat dit volledig 'gevuuld' moet worden. Dat zou betekenen dat er vanuit participatie zoveel geld naar beschut werk zou gaan dat er geen participatie geld meer is. Hier ligt een risico van onbalans.

Er is een onbalans in wijze van benaderen van (de externe partij) KonnecteD ten opzichte van (de interne partij) Inkomensondersteuning. De programmamanager verstrekt geen opdracht aan

Inkomensondersteuning, maar schets de kaders voor de uitvoering. Er is een DVO met doelstellingen met Inkomensondersteuning, maar wordt niet gehanteerd als formeel DVO. De programmamanager treedt wel op als opdrachtgever naar KonnecteD. Hierdoor loopt men het risico dat de interne partij een grotere handelingsvrijheid krijgt dan de externe partij, hetgeen in het werken in één systeem of keten ongewenste effecten kan hebben.

Er is altijd spanning tussen beleid en uitvoering. Van belang is dat hierover wordt gecommuniceerd, men dit herkent en erkent en hierop acteert. Dat geldt voor alle lagen binnen de organisatie(s).

Risico van het uitschakelen van de menselijke maat zoals in de recente affaire kinderopvang met de Belastingdienst speelt hier niet. In het beleid is dit ondervangen door het groeien van de mens centraal te stellen. Het risico dat wel gelopen wordt is dat de mens te centraal wordt gezet en daardoor consultants weggijken of dat men het werk te moeilijk vindt. Dit kan deels ondervangen worden door de consultants te richten en met hen te spiegelen.

Risico op ongewenste beeldvorming van samenwerkende partijen over en weer. Wel komt dit op de onderzoeker over als onduidelijkheid over de toepassing en de ruimte. De beleidsmakers geven wel aan dat het belangrijk is, maar niet zaligmakend en dat soms stresssensitiviteit niet van toepassing is. Daarin vinden beleid en uitvoering elkaar wel, blijkt uit de gesprekken, maar spreken dit niet expliciet met elkaar uit.

Wanneer grenzen niet binnen werkbare proporties gehandhaafd worden, bestaat de kans dat meer cliënten in Groeien zitten en wellicht ook lang in Groeien blijven zitten. Dit kan gevolgen hebben voor de bekostiging en kan een negatief gevolg hebben voor het BUIG-budget. Daarmee krijgt het ook een verhoogde bestuurlijke aandacht met de kans op regelreflex acties.

6.5 Informatievoorziening

Vanuit de interviews wordt duidelijk dat de informatiebehoefte van de bestuurders anders is dan die van de ambtelijke organisatie. Daarbij bestaat er onzekerheid of alle stakeholders actieve informatievoorziening ontvangen of überhaupt van bestuurlijke informatie worden voorzien.

6.5.1 Soorten informatievoorziening

In de informatievoorziening zijn grofweg twee stromen te onderkennen. Eén stroom is gericht op de ondernemingsinformatie en de andere stroom op de geleverde prestaties en de realisatie van de gestelde doelen.

Ondernemingsinformatie

Eén stroom gericht op de informatievoorziening met betrekking tot de continuïteit van de sociale onderneming, hoe je de diensten verleent en samenwerkt met werkgevers en de wijze waarop je deze inzet / in kunt zetten om de doelen te bereiken met een langdurig rendement. De belangrijkste informatiebronnen hiervoor zijn de begroting en de jaarrekening van KonnecteD.

Inhoudelijke informatie

De inhoudelijke informatiestroom heeft raakvlakken met de ondernemingsinformatie als het gaat om de wijze waarop de diensten worden verleend, maar richt zich voornamelijk op prestatiegegevens (doelstellingen en DVO) en de budgettaire uitputting.

De informatiebron die hiervoor gebruikt wordt is de Monitor Inzet op Maat en financiële informatie uit de gemeentelijke administratie.

6.5.2 Kwaliteit van de informatievoorziening

De huidige informatiebehoefte voldoet volgens geïnterviewden nog niet aan het informatieniveau dat de gemeente verlangt en nodig heeft om haar eigen beeld te valideren. Dit resulteert er in de praktijk in dat ‘alles’ opgevraagd wordt en de gemeente zelf haar rapportage samenstelt. Wel geven geïnterviewden aan dat met de komst van de nieuwe directeur-bestuurder er meer openheid is gekomen en zo ook de bereidheid tot delen van informatie op de onderliggende functieniveaus binnen KonnecteD. Op bestuursniveau wordt de informatievoorziening overigens milder gewaardeerd dan op ambtelijk niveau en gezien als afdoende, maar is de informatiebehoefte ook beperkter.

Informatievoorziening wordt vanuit de ambtelijke organisatie als belangrijk ervaren. Enerzijds vanwege de voorbereiding van de bestuurlijke overleggen voor de aandeelhoudersrol en anderzijds vanuit de eigen inhoudelijke rol en de (eind)verantwoordelijkheid voor het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen.

De informatievoorziening vanuit de aandeelhoudersrol is voornamelijk gericht op de begroting en de jaarrekening ter behandeling en vaststelling in de AvA. De gemeente verlangt een begroting van KonnecteD die “herkenbaar is en aanhaakt op de gemeentelijke doelstellingen”.

De gemeente bepaalt “het wat” en KonnecteD “het hoe”. Doordat de beleidsmatige kant plaatsvindt bij de gemeente, maakt dat KonnecteD beleidsarm en geplaatst op afstand. Voor de informatievoorziening houdt dit in dat er informatie nodig is waarmee de financiële huishouding gevolgd kan worden.

Hieronder valt onder andere het meerjarig (financieel)perspectief, balanspositie en risico’s. Tevens wil men vanuit de bedrijfscontinuïteit weten of de inzet wordt geleverd en hoe daarbij gekeken wordt naar de kansrijkheid van mensen om bij werkgevers aan de slag te kunnen en te blijven, inzicht in de kosten (opleidingen, detacheringsvergoedingen), inzet van eigen personeel, de kostprijs, et cetera.

De aandeelhouder wil dit weten, omdat er uiteindelijk wordt vergoed op de kostprijs van de dienstverlening en men op programmaniveau wil vaststellen of de gemeente “waar voor zijn geld krijgt” en of er wordt gewerkt en geleverd conform de DVO.

De tevredenheid van de gemeente over de aangeleverde begroting is matig. Men ziet het als een verbetering ten opzichte van vorige jaren, maar de vertaling in de begroting naar de herkenbare dienstverlening beoordeelt men als onvoldoende. De gemeente heeft wel geschetst hoe men de begroting graag wil zien, maar vanuit de terughoudendheid, hierop niet hard doorgezet om te voorkomen dat de gemeente het gaat overnemen.

De informatievoorziening voor de inhoudelijke sturing is opgebouwd uit gegevens uit de eigen administratieve systemen van de gemeente (Suites voor het Sociaal Domein, waarin naast de gemeente ook KonnecteD haar activiteiten deels in registreren), aanvullende informatie van KonnecteD en informatie van het UWV en CBS. Het team Kennis en Verkenning van de gemeente stelt deze monitor samen. Deze informatie wordt gepresenteerd in de monitor Inzet op Maat.

De informatie die deze monitor bevat prestatie informatie over aantallen instroom en uitstroom, verdelingen op leeftijdscategorieën, op uitkeringsduur, verdeling over klantgroepen, et cetera. Kenmerkend voor deze informatie is dat dit alleen aantallen betreft en geen uitkomsten.

Bijvoorbeeld x aantal cliënten getoetst op rechtmatigheid, maar geen onderliggende informatie over het percentage toegewezen en afgewezen. Dit geldt voor alle gepresenteerde informatie. Wel wordt aangegeven dat dit zeer gewenst is, omdat hiermee ook een beeld gevormd kan worden over de doeltreffendheid. Alleen op vraag wordt deze informatie geleverd.

Risico's

Aangezien de informatievoorziening niet optimaal geregeld is bestaat het risico dat er steeds meer aanvullende informatie gevraagd wordt. De raad heeft adequate informatievoorziening nodig om te kunnen beoordelen of de afgesproken prestaties geleverd zijn en of bijstelling noodzakelijk is. Daarbij speelt het risico dat wanneer dit ontbreekt of onvolledig is, men in de ambtelijke organisatie, een grotere behoefte heeft aan detailinformatie om dit in te kunnen vullen.

De begroting van KonnecteD dient alle kosten te bevatten van de DVO. De begroting dient dit inzichtelijk te maken en moet reëel zijn. Dit laatste is een belangrijk punt. Zou men werken met te lage DVO-tarieven om de gemeente tevreden te stellen dan leidt dit tot het opstellen van een negatieve begroting en dat is ongewenst.

Grootste gesprekspunt nu zijn de financiële ratio's en met name de solvabiliteit. Vanuit de aandeelhoudersrol is destijds een niet onderbouwd en forse eigen vermogen belegd. Nu wordt er ingezet op het kwantificeren van de risico's om het benodigde weerstandsvermogen vast te stellen en vandaaruit te vertalen naar vast te stellen financiële ratio's door de AVA. KonnecteD is hierin behoudender dan de gemeente zelf. Het is een groot eigen vermogen en men is bang dat de gemeente dit wil afbouwen en is op zoek naar defensieve ratio's om het vermogen hoog te houden. De gemeente wil echter geen "onnodig dood geld op de plank laten liggen". Het vermogen was eerder nog veel hoger en heeft de gemeente besloten dit al af te romen. KonnecteD ziet het als hun geld en de gemeente zegt "het komt van ons". De gemeente ziet dit anders, omdat de gemeente zich uiteindelijk financieel verantwoordelijk voelt en dus zal bijspringen als dat nodig is. De gemeente heeft dit ook ter geruststelling bevestigd.

6.6 Beeld van de diagnose

6.6.1 Wat gaat er goed?

Het vertrouwen tussen gemeente en KonnecteD is sterk toegenomen. De productboeken en werkprocessen zijn dermate doordacht dat deze worden gevolgd door de uitvoering.

Alle partijen die een rol of verantwoordelijkheid in Inzet op Maat hebben, onderschrijven de doelstellingen en hebben zich verbonden aan het resultaat. Dat er nog uitvoeringsverschillen zijn en zullen blijven optreden neemt dit niet weg.

KonnecteD ziet zichzelf voor de uitvoering van Inzet op Maat als een uitvoeringsorganisatie. Zij maakt geen beleid. Het beleid voor participatie wordt bij de gemeente opgesteld. Door deze manier van werken worden discussie en conflicten over het 'wat' vermeden. Dit leidt tot meer uitvoeringsfocus binnen de gestelde beleidslijnen en daarmee neemt de voorspelbaarheid van de uitkomst toe.

De aandeelhoudersrol is gescheiden van de inhoudelijke bestuursrol. Hierdoor wordt de gemeente, als opdrachtgever en eigenaar, 'gedwongen' een goede balans in haar eigen belangen te vinden. Hiermee komt vanuit beide perspectieven een goede fit, gericht op het duurzaam realiseren van de maatschappelijke doelstellingen en geeft KonnecteD meer handelingsruimte binnen die belangen en doelstelling.

6.6.2 Wat kan er beter?

In de governance vooral focus op het geheel van KonnecteD en in mindere mate aandacht voor inzet op maat. In de beoordeling van de werking van inzet op maat kan de positie van de

programmamanager verstevigd worden en van meer mandaat worden voorzien om inzet op maat voldoende gewicht te geven

De informatievoorziening kan verbeterd worden. Basis informatievoorziening is aanwezig, maar is te veel gericht op aantallen. De gewenste informatie dient meer kwalitatieve inzichten te geven in redenen achter afwijkingen en volumes, waardoor beter inzicht ontstaat.

Er is sprake van eigen invulling/interpretatie van de werkvloer als het gaat om afspraken uit productboek. Enige vrijheid van handelen is noodzakelijk en in basis geen probleem mits hierover goed en duidelijk wordt gecommuniceerd en duidelijk is wat dit zal inhouden voor de realisatie van de doelstellingen. Dit dient te passen binnen de uitgangspunten van het vastgestelde beleid. Er dient uniformiteit tussen de handelswijze en afwegingen van consultants wanneer afgeweken wordt van de gemaakte afspraken of handelswijze.

6.6.3 Wat moet er in de basis goed geregeld zijn?

Er moet duidelijkheid zijn over de rollen en verantwoordelijkheden van de actoren in dit geheel en de actoren moeten ook weten wat hun rol is en hiernaar handelen. Dit bestaat uit:

- Een governance die meewerkt en het geheel niet complex maakt.
- Het gewicht dat wordt gegeven aan de afspraken met interne actoren (in gemeente) moet gelijk zijn aan het gewicht dat gegeven wordt aan afspraken met externe actoren (tussen gemeenten en KonnecteD).
- Een portefeuillevordering moet transparant en eenvoudig zijn.
- De informatievoorziening moet passend zijn voor alle actoren.

7 Ontwerp – van diagnose naar versterking van samenwerking

Nu de diagnose is uitgevoerd, wordt langs de lijn van de leidende principes (zie paragraaf 5.7) de diagnoseresultaten aangegeven welke leidende principes op niveau ingevuld zijn en welke principes verdere invulling of verbetering nodig hebben. Hierin wordt de bril van de onderzoeker gehanteerd.

7.1 Principe 1 - Motivatie

Zijn de gestelde doelen voor het medewerkers en management uitdagend genoeg?

Ondanks dat het stellen van doelen een belangrijk instrument in een managementcontrolsysteem is, dient dit wel met aandacht te gebeuren (Hartmann et al., 2021). Het gaat om een duurzame realisatie van de doelstellingen (lange termijn) en niet om het realiseren op korte termijn. In de opstart én het transformatieproces zijn de gestelde doelen uitdagend genoeg voor medewerkers en het management. Dit kan tot gevolg hebben dat, wanneer men die doelen te ambitieus vindt, men aansluit op het meer algemeen geformuleerde hoofddoel om uitstroom te realiseren die aansluit bij de landelijke ontwikkeling. Daarmee komt er spanning op de onderliggende ambitie om meer uitstroom te realiseren. Een andere uitdaging is niet alleen klanten in het hier en nu te helpen, maar ook vast te stellen of de aangeboden leer-werklijnen voldoende uitzicht bieden. De gestelde doelen zijn voor de medewerkers van KonnecteD zeer zakelijk geformuleerd. Men dient zich te houden aan de te plegen inzet zoals beschreven in de productboeken. De uitdaging voor de consultants van KonnecteD ligt grotendeels in de, door de gemeente, gewenste zakelijkheid in hun dienstverlening te brengen en uniformiteit in de aanpak van de consultants te vergroten. Gelijktijdig ligt er een uitdaging om de uitvoering ook te vertrouwen op het eigen inzicht en daar voldoende handelingsvrijheid voor te bieden. Voor medewerkers en management moet het helder zijn dat de doelen uit de DVO leidend zijn en hier ook duidelijk commitment op wordt gegeven.

Levert het realiseren van deze doelen voldoende beloning of bevrediging?

Medewerkers van KonnecteD hebben een gedrevenheid om mensen in Matchen en Groeien naar werk te leiden. Die intrinsieke motivatie levert beloning of bevrediging. Of dit voldoende is, kan niet met dit onderzoek worden beantwoord. Wel wordt duidelijk dat de ruimte die consultants hebben om klanten ook of meer naar eigen inzicht te helpen (soms buiten de afspraken), een belangrijke factor is om de bevrediging te verhogen; verlaging zal optreden bij het beperken van die ruimte. De DVO geeft hier met de opgenomen toleranties ook de ruimte voor.

Het werken met financiële incentives ligt bij de overheid gevoelig. Het ligt dan ook niet voor de hand om hiervoor extra financiële incentives in te voeren.

Anders ligt dit voor het betrekken van medewerkers in beslissingen of het planproces. Communicatie speelt een belangrijke rol. Aandacht van het management en geïnformeerd worden heeft een positieve uitwerking op de intrinsieke motivatie (Hartmann, et al., 2021). Communicatie is ook één van de vier pijlers van Simons (1995). Communiceren over de doelstellingen en prestaties door de lijn, en het betrekken van medewerkers zorgt ervoor dat medewerkers zich ook gaan richten. Wat veel besproken wordt, wordt als belangrijk ervaren en krijgt zo ook commitment. De mate van autonomie in het werk is tevens een bepalende factor voor intrinsieke motivatie (Hartmann, et al., 2021).

Zijn de doelen realiseerbaar en heeft men deze overtuiging?

De doelen zijn realiseerbaar. Echter het is van belang de koppeling te maken tussen de in- en uitstroom in relatie tot de conjuncturele ontwikkeling. Daarmee neemt de voorspelbaarheid van

inzet in hoog- en laagconjunctuur toe en versterkt de indicatie op de inzet en de slagingskans. Door het opbouwen van dergelijke historische data kan er ook aan normvinding worden gedaan. Dit is nu niet ontwikkeld.

7.2 Principe 2 – Leren en innoveren

Kan en wil ik de gestelde doelen realiseren?

Dit bevat twee aspecten: kan en wil. Het aspect 'wil', de wil om doelen te realiseren is sterk gekoppeld aan de intrinsieke motivatie van medewerkers en managers in het proces. Het intrinsieke is in de vorige paragraaf reeds besproken. De beperking hierin zit het hanteren van eigen normen en waarden als het gaat om het aspect 'wil'. Wat het doel is, is daarbij bepalend. Menselijk en zakelijk zetten hier spanning op.

Het 'kan' aspect heeft te maken met eigen competenties en in dit geval ook regelgeving en afspraken. Competenties om enerzijds empathisch met mensen om te gaan en begrip te tonen en gerust te stellen, maar ook de competenties om die zakelijkheid in het proces te brengen die mensen een stap verder helpt. Passende strengheid is nodig om door het proces te leiden. Die is sterk persoons afhankelijk.

Het is van belang om de aspecten willen en kunnen een nadrukkelijk onderwerp te maken. Uit het evenwicht willen en kunnen volgt commitment.

Is er voldoende ruimte voor het erkennen en accepteren van tekortkomingen om vandaaruit bij te leren?

Ruimte voor erkennen en accepteren van tekortkomingen is van belang om het gesprek over uitgangspunten en dienstverlening open en constructief te houden. Door de introductie van intervisiegroepen wordt hier invulling aan gegeven. Tevens wordt getracht in de gespreksvoering de juiste toon te raken en een helpende houding aan te nemen. Richten en helpen kan leiden tot overnemen. Het is zaak dat er op basis van geconstateerde tekortkomingen een ontwikkelplan op te stellen waarin richting wordt gegeven aan het leren en empowerment. Hiermee wordt het duidelijk wat de verbeteringen zijn, hoe daar in lerende zin richting aan wordt gegeven en wat de verwachtingen zijn.

Wordt er voldoende uitgedaagd om te leren en innoveren? Vanuit de gemeente, vanuit de sociale onderneming?

Er wordt voldoende uitgedaagd om te leren en innoveren. De gehele doelstelling van Inzet op Maat is erop gericht om KonnecteD om te bouwen tot een volwaardig leer-werkbedrijf. Er is innovatie gebracht in de producten en processen. Aan beide zijden. Leren wordt gestimuleerd; ook door het inrichten van intervisiegroepen. Ook zijn er nieuwe functies geïntroduceerd om beter op omstandigheden in te spelen. Bijvoorbeeld een participatiemakelaar.

De uitdaging in leren en innoveren ligt erin dit meer te vervatten in bijvoorbeeld een methode als waarderend ontwikkelen, waardoor de blik meer vooruit gericht wordt; een bredere betrokkenheid bij het formuleren van ambities en doelstellingen, een ontwikkelperspectief en aanzetten tot verdere proces- of productinnovatie. Door de antennes van de organisatie zo in te richten dat er bijvoorbeeld sneller een leer-werkroute ingericht kan worden wanneer veranderingen in de arbeidsmarkt zich voordoen of nieuwe werkvelden zich ontwaren. Dan kan men eerder die geschoolde krachten leveren op het moment dat de ontwikkelingen manifest worden. Door hier meer het gesprek vanuit de gemeente op te richten en minder het hier en nu kan dit worden bevorderd. Er is een kortetermijneffect, zorgen dat dan men bijvoorbeeld alert is op fouten, maar ook een langetermijneffect. Leren leidt tot een beter 'kunnen' en daarmee ook tot empowerment.

Wordt hierop voldoende 'vrijheid' geboden om het passend te maken?

Deze vraag is wat moeilijker te beantwoorden. Er zijn vrijheden, maar wel in gebondenheid van beleidskaders en productboeken. Vrijheid wordt geboden, maar hier dient wel expliciete overeenstemming over te zijn. Anderzijds is ook te zien dat wanneer cliënten bijvoorbeeld langer in een traject zitten om de kansrijkheid op uitstroom te vergroten de gemeente hier eigenlijk niet moeilijk over doet. De gemeente is vooral op zoek naar inzichten om ook beleid te evalueren en aan te passen en dat zou meer vrijheid kunnen opleveren in de uitvoering.

Wordt er voldoende op bestaande / impliciete kennis gebouwd en vertrouwd?

Er wordt hier voldoende op vertrouwd. Dit blijkt uit het zich niet in detail bemoeien met de uitvoering of te diep inhoudelijk richten. Maatgevend hiervoor is ook de mate waarin hulp van de gemeente leidt tot verbeteringen.

7.3 Principe 3 – Gezonde verhoudingen

Is de hoeveelheid (opgelegde) control redelijk en billijk in relatie tot de risico's die men loopt en de wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn belegd?

In relatie tot Inzet op Maat is de hoeveelheid opgelegde control als mild te classificeren. De gemeente voorziet zelf in de rapportages en de sterke dwang achter de verklaring van afwijkingen en achterliggende oorzaken, en is vooral in lerende zin geformuleerd. Het financieel risico dat de gemeente loopt bij het niet realiseren van de doelstellingen is aanzienlijk.

De hoeveelheid control vanuit de aandeelhoudersrol is passend gezien het risico dat de gemeente als nagenoeg enige eigenaar loopt.

Heeft men vertrouwen in de rechtvaardigheid en eerlijkheid?

Er is voor zo ver is af te leiden uit de interviews geen sprake van niet-vertrouwen. Dit komt wat 'dun' over gezien het belang van vertrouwen. In het controlsysteem dient vertrouwen voorop te staan. Daarnaast is empathie een belangrijke factor. Wanneer de gemeente en KonnecteD elkaar vertrouwen en zich ook in elkaars belangen en positie kunnen verplaatsten, dan versterkt dit de samenwerking. Een versterking van de wijze waarop men met elkaar in gesprek is over de doelen en prestaties is daarmee van belang.

7.4 Principe 4 – Vrijheid op afstand

Worden expliciete maatschappelijke doelstellingen nagestreefd?

Hierop kan duidelijk gesteld worden dat dit zo is. De maatschappelijke doelstellingen die door de gemeente zijn gedefinieerd worden binnen KonnecteD nagestreefd.

Is er voldoende mate van autonomie om ook als onderneming te opereren?

Er is voldoende mate van autonomie om ook als onderneming te opereren. KonnecteD doet dit op een aantal onderdelen zeer nadrukkelijk. Wel ziet KonnecteD zich voor Inzet op Maat als een echte uitvoeringsorganisatie.

Is de invloed van participanten voldoende in evenwicht met de autonomie van de onderneming?

Deze vraag is moeilijker te beantwoorden door de ingewikkelde governance en een wat afwijkende rolinvulling die sommige stakeholders kiezen. Als het gaat om de invloed van de wethouder die puur verantwoordelijk is voor de inkomensvoorziening (dit is een andere dan de inhoudelijk verantwoordelijk wethouder voor Inzet op Maat) dan is dit evenwicht er minder.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Waar staan we?

Op de vraag wat er door de gemeente wordt verstaan onder een controlsysteem is geen gemakkelijk eenduidig antwoord te geven. Dit is erg afhankelijk van de rol en positie die men inneemt in de samenwerking. De één richt zich op de bestuurlijke inrichting als controlsysteem of controlmechanisme en de ander richt zich op de informatievoorziening en bijbehorende sturingsvariabelen. Betrouwbaarheid, commitment, vertrouwen en communicatie zijn genoemd als belangrijke kenmerken van het systeem.

Er kan in ieder geval een tweedeling worden gemaakt in de wijze waarop de governance is ingericht en de wijze waarop de doelen en prestaties worden beoordeeld. Beide zijn gericht op het in control zijn. De één op de bestuursvorm en de andere op de prestaties. Daarnaast vanuit commitment en vertrouwen de lijn van empowerment.

Vertalen we dit naar het model van Simons (1995) dan legt de governance de nadruk op de Belief Systems en de Boundary Systems en de prestaties de nadruk op de Diagnostic Systems en Interactive Control Systems.

Simons (1995) plaatst de Belief Systems en de Boundary Systems als een Ying-yang-verhouding. Aan de ene kant de inspirerende Beliefs (wat streven wij na) en als tegenhanger de kille begrenzingen in de Boundaries (wat willen wij vermijden).

Zo ook met de Diagnostic Systems en het Interactive Control System. Het diagnostische systeem is gericht op het verleden en het heden. Doelen worden beschouwd op voortgang en vergeleken met eerder behaalde resultaten. Dit is een traditionele insteek. Een goede toevoeging hierop, om het geheel ook meer Ying-yang te maken is het interactieve controlsysteem. Communicatie door alle lagen, vooruit kijken, nieuwe strategieën bepalen. Dit in een eenvoudige opzet zodat het door alle lagen van de organisatie kan plaatsvinden. Hiermee is het een tegenhanger van het complexe diagnostische systeem.

Overigens werkt het controlsysteem alleen als alle vier de systemen zich tot elkaar verhouden en optimaal op elkaar zijn ingesteld (Simons, 1995). Een disbalans leidt tot suboptimale oplossingen en resultaten. Van hieruit kijken we naar de vertaling die de gemeente heeft over de lijnen governance, prestaties en empowerment.

Vanuit de governance

In een controlsysteem gericht op de governance verstaat de gemeente:

- een systeem waarin haar inhoudelijke en bestuurlijke rol van elkaar zijn gescheiden. Deze wordt vormgegeven in de vorm van een inhoudelijke bestuurder (wethouder X gemeente) en de aandeelhouder (wethouder Y gemeente);
- een RvC die begrijpt waar zij voor is en hierin ook haar rol en verantwoordelijkheid neemt, actief deelneemt in de gespreksvoering met de aandeelhouder en hierover rapporteert.
- een juridische vorm die bijdraagt aan de slagkracht van de organisatie en die past bij het na te streven doel en de vrijheid die men nodig heeft om deze doelen zo goed mogelijk te bereiken;
- een systeem dat bijdraagt aan de bedrijfscontinuïteit van de eigen organisatie en die van de verbonden partij, door vrijheden te geven die hiervoor noodzakelijk zijn en een aantal grenzen te stellen om dit in evenwicht te houden.

Vanuit de prestaties

In een controlsysteem gericht op de prestaties wordt hieronder verstaan dat er wordt gewerkt onder één standaard, waarmee op eenvoudige manier inzichtelijk kan worden gemaakt wat er gebeurt en hoe men ervoor staat. Men ziet dit als een aantal controls (vragen, onderwerpen, issues) zonder dat

dit een uitgebreide bureaucratie met zich meebrengt. Deze controls kunnen worden gezien als key-controls en daarmee inzicht geven in het resultaat en de impact van het gevoerde beleid van de gemeente en de uitvoering (en effect) hiervan door de verbonden partij. Deze key-controls worden met regelmaat beschouwd.

Empowerment

In de samenwerking van de gemeente en de verbonden partij is empowerment van managers en medewerkers een belangrijk onderdeel, waardoor de beslissingsbevoegdheid van bestuur en hoger management lager in de gemeentelijke organisatie, maar ook naar de verbonden partij wordt gebracht. Het controlsysteem moet de balans tussen control en empowerment zo weten te leggen dat empowerment niet leidt tot niet in control zijn en omgekeerd dat control niet leidt tot verminderde empowerment. Wat er in control moet zijn wijzigt daarmee.

In deze lijn staat Empowerment niet alleen voor het optimaal laten functioneren van medewerkers door deze een grote mate van zelfstandigheid te geven, maar om ze door het motiveren, stimuleren en krachtiger te maken (Chamberlin, 1997). Hierdoor kunnen medewerkers zich ontwikkelen, een hogere kwalitatieve output halen, maar vergoot het ook het wederzijds vertrouwen, de betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers. Een vertaling in commitment.

8.2 Conclusies

Met het vier hevels model van Simons (1995) is geprobeerd grip te krijgen op de controlrelatie van een gemeente met haar verbonden partij of sociale onderneming. Dit is een geschikt hulpmiddel om deze relatie te evalueren en leidende principes voor de samenwerking en het controlsysteem uit af te leiden. Daarnaast is het goed te hanteren wanneer men alleen de eigen organisatie beschouwd; immers ook intern is sprake van samenwerkingsrelaties.

Een samenwerkingsrelatie is meer dan een optelsom van alle losse delen. Vanuit empowerment en commitment zijn er drie leidmotieven in het controlsysteem: vertrouwen brengend, communicatief en passend. Het daarbij terugzien van deze leidmotieven in het (dagelijks) handelen zou een sterke indicatie moeten zijn dat 'de zaak in control is'.

Vertrouwen wordt gezien en beleefd als de belangrijkste factor in de samenwerking. Het systeem wordt vertrouwen brengend wanneer:

- er wordt gehandeld vanuit gedragen principes en waarden en er een gemeenschappelijk focus is op het doel van de samenwerking en het maatschappelijke effect dat men wil bereiken;
- dit wordt versterkt doordat managers en medewerkers weten welke bijdrage zij, in hun deel van de keten, leveren en wat hun directe bijdrage aan het doel of effect is;
- het duidelijk is wat ongewenst is in de samenwerking, in de individuele bijdrage en bij het nemen van besluiten of maken van afwegingen;
- medewerkers vanuit hun professie ruimte krijgen om vakinhoudelijke afwegingen te maken en creativiteit betrachten in het belang van de samenwerking én de te bereiken doelen of maatschappelijke effecten en men zich daarbij eerlijk behandeld voelt.

Hoe het gesprek gevoerd wordt is minstens zo belangrijk als de inhoud van het gesprek. Het systeem wordt communicatief wanneer:

- er in openheid niet alleen over de realisatie van de doelstellingen en prestaties, maar ook over onzekerheden, knelpunten en problemen gesproken kan worden;
- focus wordt aangebracht op 'de dingen die er toe doen' en echt een bijdrage leveren aan gedragen oplossingen;
- er een omgeving wordt gecreëerd die open is en constructieve kritiek en discussie accepteert;

- wordt gereflecteerd op het eigen handelen en het geleverde aandeel in de realisatie van de doelen en effecten;
- reflectie en gesprek uitdaagt tot slimmer, beter en creatiever handelen voor nu en in de toekomst.

Elke samenwerking is anders. Het controlsysteem dient hiervoor passend te zijn en wordt dit wanneer:

- onderdelen die deel uitmaken van de control zich tot elkaar verhouden en in verhouding zijn met hetgeen men in control wil houden;
- men bereid is geen one-size-fits-all systeem te maken voor alles, maar maatwerk te leveren; verschillende rollen en posities binnen de samenwerking vragen om verschillende aspecten en intensiteit van control;
- men bereid is om hiervoor inregelingsinspanningen te leveren (de kost gaat voor de baat uit);
- de aansluiting van de topstructuur van de gemeente en die van de verbonden partij adequaat is en bijdraagt aan het realiseren van een goede samenwerking en evenwicht in de belangen van de samenwerkende partijen;
- men zich realiseert dat hierbij letterlijk geldt 'de juiste persoon op de juiste plaats';
- de informatiebehoefte in verhouding staat tot het te voeren gesprek en er gelijke beschikbaarheid van de informatie is.

8.3 Aanbevelingen

Wat hebben andere gemeenten of overheidsorganisaties aan dit onderzoek en de conclusies? Gemeenten maken veelvuldig gebruik van verbonden partijen, zijn deelnemer of eigenaar. Deze partijen voeren namens de gemeente publieke taken uit. De bestuurlijke verantwoording hiervan zit meestal opgesloten in de gemeentelijke jaarstukken en richt op gerealiseerde doelen en prestaties, maar niet zozeer op de samenwerkingsrelatie. Zo wordt in de verplichte paragraaf verbonden partijen veelal alleen het financiële aspect belicht.

Het is voor andere gemeenten of overheidsorganisaties mogelijk om dit onderzoek en de hierin opgenomen modellen, leidende principes en conclusies, als raamwerk te hanteren om het eigen controlmodel in een samenwerkingsrelatie met een verbonden partij of sociale onderneming te evalueren. Hanteer de leidmotieven voor de evaluatie, daar hierin de verschuiving ligt van wat er in control moet zijn.

Hoe verleidelijk het ook is om het voorschrijven van processen of procedures te zien als een versterking van het in control zijn, het levert ook een beperking voor medewerkers en managers wanneer men creatief wil inspelen op mogelijkheden en behoeften. In een VUCA-wereld² neemt het belang hiervan alleen maar toe. Neem daarom tegenwerkende standaardisatie weg te nemen en beperk zich tot het hoogst noodzakelijke. Heb daarbij wel extra aandacht voor noodzakelijke controles en procedures die bijvoorbeeld de integriteit en de informatievoorziening waarborgen.

Maak van het vooruit kijken een actief proces en doe dit in gezamenlijkheid. Wat ligt er achter de horizon, hoe kunnen we dit ontdekken en wat gaan we ermee doen? Het proces is belangrijker dan de uitkomsten. De aandacht die wordt gegeven aan het proces en daarmee aan alle deelnemers in het proces, draagt bij aan het versterken van de leidmotieven voor het controlsysteem.

Diagnostische systemen zijn complex en in de praktijk vaak ook uitgebreid. Door gebruik te maken van key-controls is eenvoudiger focus aan te brengen op de zaken die er echt toe doen en waar het

² VUCA - Volatile, Uncertain, Complex and Ambiguous (vluchtig, onzeker, complex en dubbelzinnig)

gesprek ook daadwerkelijk over dient plaats te vinden om er een interactief en communicerend controlsysteem van te maken. Veel overheidsorganisaties maken gebruik van het Three Lines Model (The Institute of Internal Auditors, 2022). Gebruik de tweedelijns control(rol) als poortwachter en om de achterliggende detailinformatie uit de diagnostische systemen te doorgronden en laat hen, met inzicht, het gesprek faciliteren.

8.4 Welk vervolgonderzoek

In dit onderzoek is een aanzet gegeven voor een andere wijze van in control komen. Eén vanuit commitment, waarbij het terugzien van deze leidmotieven in het (dagelijks) handelen een sterke indicatie moet zijn dat 'de zaak in control is'. Echter, daarmee ligt er nog genoeg open voor vervolgonderzoek.

Verfijningsonderzoek

Om nog meer handen en voeten te geven aan de inrichtingsprincipes geeft een vergelijkend onderzoek tussen gemeenten of overeenkomende overheidsorganisaties met eenzelfde soort of gelijkvormige verbonden partij, breder inzicht in wat generieke en lokale invloedfactoren zijn. Dit is van belang wanneer men een verdere uitwerking van een onderzoeks- of evaluatiemodel wil maken. Een dergelijke model kan uiteindelijk leiden tot een checklist, toolbox of meer uitvoerige of gedetailleerde randvoorwaarden voor het inrichten, door-ontwikkelen of evalueren van samenwerkingsrelaties. Daarnaast kan dit ook gebruikt worden wanneer men alleen de interne (eigen) samenwerkingsrelatie en controlsysteem met een grotere diepgang wil beschouwen. Dit verfijningsonderzoek is relevant, omdat hiermee een bredere validatie op het voorliggende onderzoek wordt uitgevoerd en tevens, in praktische vertaling, bijdraagt aan de verbetering van de uitvoering van publieke taken. De resultaten van het voorliggende onderzoek geven wel richting, maar maakt die diepgang nog niet mogelijk.

Verbonden partijen met meerdere eigenaren

In dit onderzoek staat een enkelvoudige relatie met een verbonden partij centraal. Gemeenten zijn ook deelnemer in verbonden partijen waar sprake is van een gedeeld eigenaarschap met meerdere gemeenten en/of provincie(s) en wellicht ook private partijen. Hiermee wordt een andere dynamiek geïntroduceerd. Daar waar in het voorliggende onderzoek sprake was van een 1 op 1 relatie, kan in dergelijke gevallen sprake zijn van een 1-op-n of n-op-n relatie. Daarmee wordt het controlsysteem complexer en kunnen er conflicterende doelstellingen en belangen spelen die toch bijeengebracht moeten worden.

Dit vervolgonderzoek neemt het voorliggende onderzoek als uitgangspunt, maar dan met een verbonden partij met meerdere eigenaren. Dit kan in de vorm van een casestudy, waarbij wordt onderzocht welke onderdelen van en mechanismen in een controlsysteem dan cruciaal zijn en hoe deze ingevuld kunnen worden. Wat houdt dit in voor de leidmotieven en welke aanvullende randvoorwaarden zijn te benoemen? Daarmee kan een gemeente beter voorspellen (of beeld krijgen) of de doelstelling die een gemeente heeft, bij de deelname aan die samenwerking, wordt gerealiseerd (en in welke mate).

De relevantie van dit vervolgonderzoek is hoog. Daar waar meerdere eigenaren zijn verbonden aan het realiseren van één maatschappelijke doelstelling, waarbij lokale verschillen en inzichten van de eigenaren overbrugd moeten worden, kan de verbonden partij meer autonoom opereren en wellicht meer dan gewenst. Hierdoor komt spanning op het realiseren van de doelstellingen binnen de vastgestelde kaders en middelen.

9 Literatuur

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2020). Competence versus control: the governor's dilemma. *Regulation & Governance*, 14(4), 619–636. <https://doi.org/10.1111/rego.12234>
- Anand, N., Daft, R. (2007). What is the right organization design? *Organizational Dynamics*, 36(4), 329–344. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2007.06.001>
- Buenger, V., Daft, R., Conlon, E., & Austin, J. (1996). Competing Values in Organizations: Contextual Influences and Structural Consequences. *Organization Science*, 7(5), 557-576. <http://www.jstor.org/stable/2635291>
- Chamberlin, J. (1997). A working definition of empowerment. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 20(4), 43–46.
- Daft, R. L. (2011). First, lead yourself. *Leader to Leader*, 2011(60), 28–33. <https://doi.org/10.1002/ltl.465>
- Daft, R.L. (2016). *Organisatietheorie en –ontwerp (14^e oplage)*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Daft, R. L., Wiginton, J. C. (1979). Language and organization. *The Academy of Management Review*, 4(2), 179–191.
- Daft, R., Weick, K. (1984). Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *The Academy of Management Review*, 9(2), 284-295. <http://www.jstor.org/stable/258441>
- Daft, R. L., Wiginton, J. C. (1979). Language and organization. *The Academy of Management Review*, 4(2), 179–179. <https://doi.org/10.2307/257772>
- Defourny, J., Nyssens, M. (2006). Defining Social Enterprise, in: M. Nyssens (red.), *Social Enterprise. At the crossroads of markets, public policies and civil society*, Londen: Routledge 2006, 1-26.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2012). The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective, *WP* (12) 2012/3, 3-44.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *Voluntas* 28, 2469–2497.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74
- Hai S., Daft, R.L. (2016). When missions collide: Lessons from hybrid organizations for sustaining a strong social mission, *Organizational Dynamics* (45)4, 283-290. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2016.10.003>
- Hartmann, F., Kraus, K., Nilsson, G., Anthony, R., Govindarajan, V. (2021). *Management Control Systems, Second European Edition*. London: McGraw-Hill Education.
- Homan, T (2017). *In Control? Perspectieven op de beheerskramp in en om organisaties*. Amsterdam: Thijs Homan & Boom uitgevers.
- Hopkin, P. (2010). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, evaluating and implementing effective risk management* (4th edition 2017). London, New York, New Dehli: Kogan Page.

- The Institute of Internal Auditors (2022). *Applying the Three Lines Model. In the Public Sector*. Lake Mary: The Institute of Internal Auditors.
- Koekoek, W, Corbey, M (2017). Leve Simons' levers? Een literatuurstudie naar kritiek op de Levers of Control, *MAB* (91) 03/04, 96-102.
- Liu, J., Moskvina, A. (2016). Hierarchies, ties and power in organizational networks: model and analysis. *Social Network Analysis and Mining*, 6(1), 1–26. <https://doi.org/10.1007/s13278-016-0413-2>
- Locke, E.A., Latham, G.P. (2006). New Directions in Goal-Setting Theory. *Current Directions in Psychological Science*, 15(5), 265–268. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8721.2006.00449.x>
- Sociaal-Economische Raad (2015). *Sociale ondernemingen: een verkennend advies*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Simons, R. (1995). Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*, 73(2), 80–80.
- Simons, R. (1995). *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Simons, R. (2005). The high-performance organization. Designing high-performance. *Harvard Business Review*, 83(7), 54–62.
- Vaasen, E., Loon van, R. (2015). *Management Control. Dynamisch balanceren tussen basis op orde en innovatie*. Zeist: Vakmedianet
- Verschuren, P.J.M, Doorewaard, J.A.C.M. (2016). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5^e druk). Amsterdam: Boom uitgevers.

[Geraadpleegde interne documenten gemeente Deventer](#)

- Inzet op maat. Beleidskader Participatiewet gemeente Deventer. 2020.
- Implementatie Beleidsvisie 'Inzet op maat'. Plan van aanpak. 2019.
- Productenboek Inzet op Maat. 2020, 2021.
- Beleidsregels Re-integratie. Inzet op maat. 2021.
- Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Deventer 2021. 2021.
- WAS-WORDT-overzicht Re-integratie Verordening Participatiewet. 2021.
- Begroting 2021, MJB 2022 – 2024. 2020
- Op gepaste afstand. Uitvoeringsnota verbonden partijen. 2020.
- Evaluatie verbonden partijen. 2020.

10 Tabellen, figuren en afkortingen

Tabellen

Tabel 1: Geïnterviewden

Tabel 2: Models of human behaviour in summary (Hartmann et al., 2021, p. 85).

Tabel 3: Kenmerken routes (gemeente Deventer, 2020)

Figuren

Figuur 1: Organisatiecontext

Figuur 2: Schematische weergave onderzoek

Figuur 3: Drie types van control: input, throughput, output (Hartmann et al., 2021, p. 8).

Figuur 4: Levers of control, een dynamische relatie (Simons, 1995)

Figuur 5: Integratie van modellen

Figuur 6: Processchema Inzet op Maat

Figuur 7: Stakeholderslijnen

Afkortingen

AVA – Algemene vergadering van aandeelhouders

DVO – Dienstverleningsovereenkomst

RvC – Raad van Commissarissen

Wmo – Wet maatschappelijke ondersteuning

WSW – Wet sociale werkvoorziening

Bijlage 1 – Interviewvragen

Hoe zou je KonnecteD definiëren?

- Als een sociale onderneming?
- Welke elementen herken je hierin?
- Welke elementen komen nu niet goed uit de verf en waardoor komt dat?
- Welke elementen zijn zeer succesvol en waarom?
- Verschilt jouw definitie van die van de gemeente?
- Zo ja in hoeverre en waar leidt dit toe/ consequenties?

Wijze van sturen?

- Hoe kijk je aan tegen de eigen wijze van besturen?
- Hoe kijk je aan tegen de verantwoordingsrelatie met de gemeente?
- Hoe kijk je aan tegen de verantwoordingsrelaties intern?
- Heb je voldoende vrijheid of knelt het en waar dan?
- Vind je het gemeentelijk beleid stabiel genoeg om te ondernemen?
- Voel je tegenstelling in belangen en hoe maak je dat bespreekbaar / hanteerbaar?
- Hoe kijk je aan tegen de informatievoorziening over en weer?
- Hoe weet de gemeente wat jij belangrijk vindt?
- Hoe weten jouw medewerkers wat jij belangrijk vindt?

Toekomst en risico's

- Waar zie je de grootste risico's voor de toekomst?
- Deelt de gemeente deze?
- Hoe identificeer en ga je om met je risico's
- Wat gebeurt er als de wsw is uitgefaseerd?
- Hoe zit het dan met de levensvatbaarheid?
- Vind je de gestelde doelen van de gemeente realistisch en haalbaar?

Welke stakeholders zijn er?

- Welke belangen en drijfveren hebben zij?
- Op welke wijze zijn deze belangen in balans?
- Op welke wijze kan dit evenwicht worden bereikt?
- Waar zitten de grootste verschillen met de gemeente in termen van opvattingen, regels, doelen prestaties, etc. ?

Wat is het beoogde resultaat?

- Wat wil KonnecteD bereiken?
- Wat wil de gemeente bereiken?
- Zit daar verschil tussen en zo ja welke en consequenties?
- Wat is het beoogde resultaat?
- Wanneer vindt de gemeente dat het beoogde resultaat behaald is?

Hoe zijn de doelstellingen geformuleerd?

- Zijn de gestelde doelen voor het management uitdagend genoeg?
- Zijn de gestelde doelen voor de medewerkers uitdagend genoeg?
- Levert het realiseren van deze doelen voldoende beloning of bevrediging?
- Zijn de doelen realiseerbaar en heeft men deze overtuiging?
- Kan en wil ik de gestelde doelen realiseren?

- Is er voldoende ruimte voor het erkennen en accepteren van tekortkomingen om vandaaruit bij te leren?
- Wordt er voldoende uitgedaagd om te leren en innoveren? Vanuit de gemeente, vanuit de sociale onderneming?
- Wordt hierop voldoende 'vrijheid' geboden om het passend te maken?
- Wordt er voldoende op bestaande / impliciete kennis gebouwd en vertrouwd?

Hoe verloopt de nieuwe werkwijze en de beoogde samenwerking?

- Wat gaat er goed in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Wat gaat er niet goed in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Welke sterke punten zijn te onderkennen in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Welke zwakke punten zijn te onderkennen in de nieuwe werkwijze en samenwerking?
- Welke risico's kunnen optreden?
- Zie je een cultuurverschil tussen KonnecteD en de gemeente? Hoe zou je dat overbruggen?

Welke controls zijn er?

- Waar stuur je op?
- Welke output controls hanteer je (budgetten, prestatie-indicatoren, risicomanagement)?
- Hoe werken deze in op de gestelde doelen?
- Voeren jullie control gesprekken en hoe zien die eruit?
- Hoe monitor je / houd je vinger aan de pols?
- Welke normen en waarden hanteer je?
- Hoe breng je die in gesprek en monitor je ze?
- Is de hoeveelheid (opgelegde) control redelijk en billijk in relatie tot de risico's die men loopt en de wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn belegd?
- Heeft men vertrouwen in de rechtvaardigheid en eerlijkheid?

Welke eigenschappen van de sociale onderneming vind je van toepassing?

- Worden expliciete maatschappelijke doelstellingen nagestreefd?
- Is er voldoende mate van autonomie om ook als onderneming te opereren?
- Is de invloed van participanten voldoende in evenwicht met de autonomie van de onderneming?