

Wet Werk en Bijstand

Ambitie, lef en geduld bepalend voor succes regionale samenwerking

Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân voorbeeld bruggenbouwer

Reian Gerrits-van der Maten en Vivian Jacobs

De naam luidt: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân. Het werkgebied omvat vijf gemeenten: Het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Menaldumadeel en Vlieland. De dienst biedt Abw-, Wvg- en andere zorgproducten. Kerngegevens: 1200 bijstandsccliënten, 65 medewerkers en 10 bestuursleden. Herman Jillings, hoofd afdeling Dienstverlening, en Ron Dijkstra, hoofd Middelen, vertellen over het ontstaan, de structuur en de WWB-plannen van 'hun' regionale dienst.

Met een stimuleringsregeling hoopt het ministerie meer gemeenten te prikkelen tot samenwerking. En ook de invoering van de WWB kan voor veel gemeenten wel eens aanleiding zijn voor een bezoek aan de burens. Wat bewoog de Friezen halverwege de jaren negentig tot samenwerking met gemeenten in de regio? 'Een samenloop van omstandigheden', vertelt Herman Jillings. 'De nieuwe Abw kwam eraan, en die had een redelijk grote impact. We stonden toen al stil bij een aanpak voor onze regio, in plaats van een aanpak per afzonderlijke gemeente. We kenden nog een Divosa Kring, en alle leden vonden het eigenlijk te gek voor woorden dat ieder voor zich het wiel zou gaan uitvinden. We zijn gesprekken gestart met dertien gemeenten, en al gauw bleven er negen over die wilden samenwerken. Behalve de nieuwe bijstandswet veranderde ook de positie van gemeenten. We voorzagen de grote wijzigingen in financieringssysteem nog niet helemaal, maar wel werd er – toen al – gesproken over een andere financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten en een andere positie van de gemeenten in de keten van dienstverlening. We moeten de veranderingen goed aanpakken, daar waren we het binnen de regio snel over eens.'

Ambtelijke wil en ambitie staat niet altijd garant voor succesvolle veranderingen. De besturen van betrokken gemeenten moeten natuurlijk ook mee. Jillings over dat proces: 'We hebben wethouders en raadsleden de vraag voorgelegd: "houden we het bij de samenwerking met de Divosa Kring, of gaan we verder?" Men was het gauw eens: waar samenwerking efficiënter en effectiever is, moeten we dat zeker doen. In deze oriëntatiefase viel een kleine gemeente af, de meerwaarde was te gering, vond men.'

Heuse fusie

De acht overgebleven gemeenten betrokken hun personeel erbij, en bekeken de vorm van samenwerking. 'Willen we één dienst, één entiteit? Een fusie dus van bestaande afdelingen sociale zaken? In het besluitvormingsproces werd duidelijk dat men, bestuurders en ambtenaren, alles of niets wilde. Dus ging het gesprek verder met inmiddels nog vijf gemeenten, over een heuse fusie.'

De bestuurders zaten dus al snel op een lijn. Maar waren andere belanghebbenden net zo enthousiast? Herman Jillings, regionaliseringvoorstander van het eerste uur: 'We moesten onze plannen natuurlijk ook nog met andere gezelschappen bespreken. De toenmalige RWW-commissie met bestuurders, ambtenaren, werkgevers en werknemersorganisaties kun je zien als voorloper van het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid. Ook daar waren de geesten vrij snel rijp voor verdere uitwerking van de plannen. De cliëntenorganisaties hadden in eerste instantie wel moeite met de ontwikkelingen, maar zijn inmiddels heel enthousiast. Afgelopen jaar won de Cliëntenraad zelfs een landelijke prijs, vooral vanwege haar onafhankelijke rol en positie ten opzichte van de dienst. En voor een aantal gemeenten is doorgroei naar samenwerking op breder sociaal economisch vlak, denk aan economische zaken, onderwijs en welzijn, vooralsnog een brug te ver. We blijven er echter op vertrouwen dat verschillen, in het belang van goede perspectieven voor ons gebied, overbrugd kunnen worden.'

Fusies gaan vaak gepaard met cultuurtrajecten. Niet overbodig wanneer organisaties van verschillend pluimage één willen worden. Smolten de Friese subculturen moeiteloos samen, of was ook hier een traject nodig? 'Het liefst hadden we elke medewerker opnieuw geplaatst. Om cultuurverandering gemakkelijker af te dwingen. Maar we kregen de vakbonden op onze nek, en waren dus gedwongen aan te sluiten bij de bestaande situatie. De *back office* hebben we wel direct gecentraliseerd, in het gemeentehuis van Franeker. Van verschillende culturen merk je daar helemaal niks meer. Ook de *front office* is inmiddels gecentraliseerd, in het bedrijfsverzamelgebouw in hartje stad Franeker.

En de *mid office* met casemanagers is aardig veranderd, maar zij werken veelal nog op oude locaties. Hoe je het wendt of keert, medewerkers zijn erg gevoelig voor omgeving. Het wij-en-zijgevoel steekt bij de casemanagers af en toe de kop op, maar zolang het geen grote vormen aanneemt, maakt het management zich er niet druk om. Het kost jaren om bloedgroepen te mengen, we zijn dus niet ontevreden. Bovendien hebben we er behoorlijk veel in geïnvesteerd. Met behulp van communicatiebureau KISS hebben we proces en knelpunten in beeld gebracht, en geleerd ons meer op de omgeving te oriënteren. En natuurlijk hebben ook wij de nodige managementtrainingen en teambuildingsactiviteiten ondernomen. Jongleren, zelfs, om aan den lijve te ondervinden hoe het is om los te laten....'

Stap voor stap

'Verander de wereld stap voor stap', valt te lezen op het *white board* van Jillings. Regelmatig staat er een nieuwe spreuk waarmee hij collega's hoopt te inspireren. 'In 2000 werd de eerste personeelsmedewerker bij de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân aangesteld. Het aannemen van deze functionaris was heel bepalend voor het vervolg. De tijd bleek rijp voor standaardisering van functies. Nu werken we met een functiehuis en gebruiken we ook overal dezelfde personeelsinstrumenten. Volgende stap zijn de persoonlijke ontwikkelplannen, die willen we graag snel, maar je kunt nu eenmaal niet alles tegelijk. Dat geduld is ook kenmerkend voor onze dienst, ambitie is mooi, maar moet wel reëel zijn.'

Kostenbesparing alleen geen doel

Hebben Jillings en Dijkstra een advies voor gemeenten die regionale samenwerking overwegen? 'Die vraag krijgen we vaak', vertelt Dijkstra. 'Andere gemeenten bellen ons vaak voor tips. Ons advies luidt "gewoon doen", ga aan de slag. Je kunt nu eenmaal niet alles van te voren regelen. Voorkom vooral dat je in een oeverloos traject verzandt waarin gemeenten een voor een afhaken. Naast deze ambtelijke daadkracht en lef, is bestuurlijke ambitie minstens zo belangrijk. De bestuurders moeten al sneller verder willen dan een intentieverklaring. Ook moet de motivatie verder reiken dan kostenbesparing alleen. Je moet echt aan kwaliteit willen werken, je dienstverlening willen verbeteren.'

Dat klinkt prima, maar kostenbesparing moet een hoofd Middelen toch als muziek in de oren klinken? Ron Dijkstra: 'Zeker, maar het kan nooit alleen daarom draaien. Al is kostenbesparing wel gemakkelijk inzichtelijk te maken. Kwaliteit van je dienstverlening is veel moeilijker aan te tonen. Benchmarks en tevredenheidsonderzoeken bieden wel indicatoren, maar bestuurders zijn geneigd de focus op het geld te richten. Dat komt ook door de valse start die we maakten met een extern adviesrapport dat zich bijna volledig op financieel voordeel richtte. Maar je bent wel een bedrijf aan het opzetten, dan is er meer van belang dan geld. Ons advies is dan ook om je niet in een te vroegtijdig stadium te laten begeleiden door een extern adviesbureau, maar pas in de fase daarna de deelnemende gemeenten zich individueel door andere bureaus te laten adviseren. Iedereen heeft immers andere belangen.'

Bestuurlijke samenwerking

Hoe regionaal is het gezichtsveld van de betrokken portefeuillehouders sociale zaken en raadsleden? 'De dienst heeft een algemeen bestuur met portefeuillehouders sociale zaken en raadsleden uit de verschillende gemeenten en een dagelijks bestuur met alleen de portefeuillehouders sociale zaken. De formele lijnen zijn kort. Maar de gemeenteraadsleden staan op hun beurt op behoorlijke afstand. Een keer per jaar is er daarom een gezamenlijke sessie, die gebruiken we voor voorlichting aan de volksvertegenwoordigers. Bijvoorbeeld over de WWB, maar eerder ook over de structuur van de dienst. Beleid en uitvoering zijn ondergebracht bij de dienst, en de dienst adviseert vervolgens de

afzonderlijke gemeenten. De beleidsmedewerkers hebben overigens prima contact met de raadsleden en wethouders, en ook is er regelmatig overleg met de financiële en welzijnsmedewerkers van de gemeenten.'

Komt dualisme zo wel uit de verf, met het bestuur zo dicht op de directie en de uitvoering? Dijkstra: 'Het algemeen bestuur weet dat zij over het beleid en de financiën gaat en dat bedrijfsvoering de verantwoordelijkheid van de directie, het dagelijks bestuur, is. Je ziet de bestuursleden zich naar de achterban vooral verantwoorden over financiële resultaten. In de gemeenten zit men altijd weer te rekenen. Dit is absoluut de achilleshiel van onze samenwerkingsconstructie. Ook het Fonds Werk en Inkomen ligt hierdoor een stuk gevoeliger dan in onze ogen nodig. Met politieke verschillen valt het overigens erg mee. In het bestuur zittend drie PvdA-wethouders, een CDA'er en een VVD'er. Maar er is nauwelijks politieke discussie.'

Jillings: 'Zo'n samenwerking vraagt om een andere managementstijl. Dat is soms best lastig. De voorzitter van ons algemeen bestuur is de wethouder van een van de gemeenten, en beleid en uitvoering liggen dus bij een en dezelfde dienst. Persoonlijk vind ik dat prettig werken, maar je ziet steeds vaker vergelijkbare organisaties voor een structuur kiezen waarin de uitvoering elders ondergebracht is, en de beleidsontwikkeling bijvoorbeeld in een gezamenlijk expertisecentrum. Daarmee zet je bestuur en dienst verder uit elkaar. Voor de dienst Sociale Zaken Noordwest Fryslân is dat voorlopig een stap te ver.' Dijkstra vult aan: 'Grootste dilemma nu vormen de gemeentelijke belangen, met de eigen problematiek. De wethouders hebben in kleine gemeenten als in onze regio vaak verschillende petten op, en hun binding met de plaatselijke bevolking is enorm. Ze laten zich ook nog al eens aanspreken door individuele burgers.' Jillings ziet ook hier een voordeel: 'Dat illustreert dan wel weer dat het mensenwerk is, een gemeente besturen.'

WWB

Hoe bereidt een regionale dienst zich voor de op de nieuwe Wet werk en bijstand? Jillings neemt het woord: 'We hebben eerst een marsroute uitgestippeld: wie doet wat wanneer. De contouren van de veranderingen hebben we beschreven, en twee beleidsmedewerkers werken die nu uit in concrete beleidsvoorstellen, een voor reïntegratie en een voor inkomstenwaarborg. Vervolgens gaan we de verordening(en) schrijven: we maken één verordening in drie hoofdstukken. De opleidingen zijn al gepland, en starten met algemene uitleg over de WWB en de financiële consequenties.' Dijkstra: 'De grote mate van financiële verantwoordelijkheid en de korting op onze budgetten vragen om effectieve inzet van het reïntegratiebudget. We zijn nu gedwongen het effect van trajecten nog beter te meten, en nog effectievere uitstroom te realiseren. Daarom hebben casemanagers samen met Radar Advies een nulmeting gedaan: hoe staan we ervoor met toeleiding naar reïntegratiebedrijven, en hoe leiden casemanagers cliënten zelf door naar vrijwilligerswerk? Om vanaf nu het rendement verder te verhogen.'

Over hoeveel klanten hebben we het dan? 'Over twaalfhonderd bijstandsccliënten', vervolgt Dijkstra. 'Het aantal is iets gestegen, maar de toename valt tot nu toe erg mee. Wie kan werken en redelijk dicht bij de arbeidsmarkt staat, krijgen we aan de slag. De poortwachterfunctie van het CWI werkt prima, en fase 1-ccliënten worden buiten de deur gehouden. We hebben er momenteel slechts 26. Wel zien we een toename vanuit WIW'ers en ID'ers. Veel van de WIW'ers zijn helaas teruggestroomd in de bijstand, ID'ers konden we tot nu toe veelal naar regulier werk laten uitstromen. Het leeuwendeel van ons huidige werkbudget zit in ID-middelen. We moeten de gesubsidieerde arbeid dus echt anders inrichten, dat is best moeilijk. Waarschijnlijk kiezen we voor een 'sterfhuisconstructie' van het huidige gesubsidieerde arbeidsbeleid, maar daarnaast gaan we een nieuwe regeling uitwerken. We hebben het instrument gesubsidieerde arbeid namelijk hard nodig om cliënten uit te laten stromen. Rendement meten we nu al op persoonsniveau, en straks willen we bijvoorbeeld voor cliënten die goed werken en een succesvolle bijdrage leveren bij de werkgever, minder subsidie bieden dan voor andere gesubsidieerde krachten. En het is ook niet ondenkbaar dat we het 'sterfhuis' gesubsidieerde arbeid onderbrengen bij het SW-bedrijf. Die discussie is nu in volle gang, in alle openheid. Dat is typerend voor onze dienst.'

Managementinformatie speerpunt

Een van de speerpunten voor verbetering heeft zoals in veel gemeenten te maken met managementinformatie. Dijkstra legt uit: 'Met de WWB zullen we ons meer verantwoordelijk maken aan het algemeen bestuur en gemeenteraden, en daarvoor moeten we onze planning- en controlfunctie strakker inrichten. We moeten meer en betere managementinformatie kunnen genereren. Het grootste obstakel voor ons is de huidige automatisering. We werken met allerlei verschillende pakketten, de Reïntegratiemodule voldoet nog steeds niet en de reïntegratiebedrijven en het CWI werken met weer andere pakketten.' Is expansie geen speerpunt? Jillings besluit het Friese verhaal lachend: 'Zeker, maar dat is niet erg reëel. Aan de ene kant ligt de zee, aan de andere kant Leeuwarden. Die stad dopt echt zijn eigen boontjes en zal zichzelf niet remmen om andere gemeenten mee te krijgen. Misschien moeten we eens aan de andere kant van de afsluitdijk gaan kijken: alles is immers te overbruggen.'

Reian Gerrits-van der Maten is senior manager bij Resources Connection en *Vivian Jacobs* is zelfstandig communicatiemanager.

[kader]

Samenwerken zonder grenzen

De Wet werk en bijstand (WWB) kent geen beperkingen voor samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de bijstandswet. Vele gemeenten hebben bij de voorbereiding van de WWB gekozen voor een vorm van samenwerking met andere gemeenten. De samenwerkingsvormen zijn divers, grote met kleine

gemeenten, alleen kleine gemeenten dan wel een regionaal samenwerkingsverband.

Samenwerking op het terrein van de sociale zekerheid ligt op een aantal beleidsvelden gevoelig. De meeste politieke vertegenwoordigers zijn van oordeel dat er bij de samenwerking ruimte moet zijn voor een gemeentelijke invulling van het bijstandsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke maatschappelijke, sociale en economische structuur van de gemeente. Zeker gezien de toekomstige financiële verantwoordelijkheid van de gemeente voor de uitvoering van de bijstandswet dient bij toekomstige samenwerkingsverbanden deze opvatting te worden gehonoreerd.

Het geven van couleur locale aan de uitvoering van de bijstandswet behoeft echter de samenwerking niet in de weg te staan. Met name op het terrein van de administratieve uitvoering kunnen samenwerkingsverbanden tussen gemeenten op dit beleidsterrein grote voordelen bieden. Hierbij valt te denken aan de automatisering (afspraken over het vormgeven van het uitvoerings- en controlebeleid). Ook beleidsvelden waarop de gemeenten een autonome beleidsvrijheid hebben in de WWB – denk hierbij aan het reïntegratie-, bijzondere bijstands- en terugvorderingsbeleid – lenen zich voor samenwerking. De samenwerking zou zich op de laatstgenoemde terreinen in eerste instantie kunnen beperken tot afstemming op elkaars beleid en in een later stadium op een gelijkschakeling op onderdelen.

Een lastige bij samenwerking is de financiële verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de bijstandswet. Het staat vast dat voor kleine sociale diensten op termijn voor de uitvoering een financieel voordeel is te behalen. Hierbij dient gedacht te worden aan de kosten van automatisering, de vermindering van de directe uitvoeringskosten en vermindering van de kwetsbaarheid bij het uitvallen van personeel. De ervaring bij het vormgeven van samenwerkingsverbanden in de sociale zekerheid leert dat er een proces van geleidelijkheid moet plaatsvinden. Politieke ambtsdragers en ambtenaren moeten stapsgewijs de voordelen van het samenwerkingsverband te ervaren. En daar waar het proces zich heeft bewezen, kan de volgende stap worden gezet. Het is hierbij aanbevelenswaardig te noemen om bij een te starten samenwerking in eerste instantie te kiezen voor de samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering. De samenwerking bij het vormgeven van gezamenlijk beleid en het voeren van een gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstandswet kan dan zo nodig in een later stadium worden uitgewerkt.

Los van de bedrijfsmatige voordelen die een samenwerking tussen gemeenten kan opleveren, zijn er in een aantal situaties ook voordelen met betrekking tot uitstroombesluit te behalen. Om een dergelijk voordeel te behalen, is niet alleen de afstemming tussen gemeenten noodzakelijk bij de inkoop van reïntegratieproducten, maar zou ook enige afstemming aanwezig moeten zijn op het terrein van de economische politiek in de regio waarbinnen de gemeenten zijn gesitueerd.

Conclusie: samenwerking, schaalvergroting is voor een aantal gemeenten een mogelijkheid om de effectiviteit en efficiëntie bij de uitvoering van de bijstandswet te verbeteren. Het motto hierbij is: stel het ambitieniveau in een groeipad vast en toon aan dat alle partijen in de samenwerking voor hun klanten een aantoonbaar voordeel hebben.

Ray Geerling
[einde kader]