Congruent aan de slag met de Participatiewet

Succesfactoren van het intergemeentelijke werkbedrijf

DOOR Dirk Langedijk

Met de drie decentralisaties komen er uitgebreide taken over naar de gemeenten. Sinds dat bekend is wordt de discussie gevoerd op welke schaal de decentralisaties het best kunnen worden uitgevoerd. Dit artikel beschrijft de succesfactoren van een (intergemeentelijk) werkbedrijf als onderdeel van de Participatiewet.

Minister Plasterk wil congruente samenwerkingsverbanden. En wel zo snel mogelijk, want anders worden de decentralisaties voor de gemeenten onuitvoerbaar. Interessant. Eerst meer taken geven en dan zeggen dat je eigenlijk te klein bent om de taken uit te voeren. De samenwerkingsverbanden die gemeenten moeten gaan vormen voor de uitvoering van de decentralisaties hoeven niet de uiteindelijke schaal van de nieuwe fusiegemeente te hebben, maar voor de hand ligt het wel. De samenwerkingsvoorkeuren die door de gemeenten onder de hoge druk van het kabinet vóór de zomer van 2013 moeten worden gegeven, zullen in een groot aantal van de gevallen ook de beoogde fusiegemeenten zijn. En nu maar hopen dat deze samenwerkingsverbanden zich in de tussentijd niet ontwikkelen tot een vierde bestuurslaag. Dat risico is reëel. De drie decentralisaties zijn zo wezenlijk voor de verhouding maatschappij - overheid - individuele burger dat veel raadsleden maximale invloed zullen willen hebben op de totstandkoming én de uitvoering ervan. Het gaat immers om ingrijpende zaken rondom de meest kwetsbaren onder ons zoals verzorging van ouderen, uithuiszetting van jongeren en regelingen voor de minima. Andere koek dan onderwijshuisvesting, onderhoud van het groen of de reiniging. Wil de raad dat echt allemaal aan de wethouder overlaten of wil zij er zelf dichter op zitten? De latente en soms manifeste onvrede over de afstand van de raad tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als een gemeenschappelijke regeling (GR) zou er weleens toe kunnen leiden dat raadsleden de positie die zij dankzij de dualisering in algemene besturen van GR-en zijn kwijt geraakt, weer gaan opeisen. Er wordt hier en daar reeds gewezen naar de Drechtraad van de Drechtsteden, waar raadsleden het hoogste bestuursorgaan in de Drechtsteden vormen. Elke fractie in de gemeenteraden van de Drechtsteden is in de Drechtraad vertegenwoordigd met een gewogen aantal stemmen, naar rato van het aantal gemeenteraadsleden. In feite een vierde bestuurslaag, maar dan zonder directe verkiezingen. Boeiend, in een tijd waarin de vierde bestuurslagen in Rotterdam en Amsterdam weer worden opgeheven. En behalve boeiend ook spannend, want wie stuurt de raadsleden naar huis wanneer een beslissing verkeerd uitgevallen is?

Logenstraffen

Op de gedachte van het kabinet dat je groot moet zijn om de decentralisaties uit te kunnen voeren, valt wel wat af te dingen. De notie groot is goed wordt dagelijks gelogenstraft, zeker in het publieke domein. Denk maar aan de drama's bij woningcorporaties zoals Woonbron in Rotterdam dat een boot kocht waarbij de kosten opliepen tot € 240 miljoen, in problemen raakte en onder toezicht werd geplaatst. Of denk aan het recente debacle bij Amarantis, dat een gemeenschappelijke deler kent: de organisaties zijn vaak erg groot en het toezicht is (daarom?) niet adequaat. Maar ook in organisaties waar het schijnbaar goed gaat, nemen de kosten meer dan naar rato toe wanneer er opgeschaald wordt. Management goeroe Eckart Wintzen kwam in dat verband met de theorie dat een organisatie vanaf een bepaalde grootte de neiging heeft op het gebied van overheadfuncties uit te dijen en dat een organisatie boven de vijftig medewerkers daarom gesplitst moet worden in twee cellen totdat die ook weer de vijftig hebben bereikt. Zo voorkom je dat medewerkers worden vrijgesteld voor functies als beheer van het wagenpark waarmee je gerust een hele werkdag bezig kunt zijn, maar wat verder niets oplevert.

Mythe

Op het gebied van de uitvoering van sociale zekerheid geldt hetzelfde: groot

De notie groot is goed wordt dagelijks gelogenstraft, zeker in het publieke domein. Organisaties zijn vaak erg groot en het toezicht is niet adequaat.

is niet per definitie beter, zeker als het gaat om activiteiten op het gebied van werk. Divosa ontzenuwde reeds in 2007 'de mythe van de schaal': de optimale schaal voor sociale diensten vanuit bedrijfsmatig perspectief bestaat niet. Ook uit onderzoek van Ecorys[1] naar Wsw-bedrijven kan dezelfde conclusie getrokken worden: er is geen correlatie tussen omvang en (financieel) succes. Ecorys ontdekte overigens geen enkele variabele die significant correleerde met succes.

Van opschaling valt dus nauwelijks winst te verwachten. Temeer daar als iets het bestaan van Divosa legitimeert, dat het onderzoek is naar caseloads, en de productie van benchmarks en andere hulpmiddelen voor de bedrijfsvoering. Mede dankzij van de inzichten van Divosa zijn de sociale diensten tot in hoge mate gerationaliseerd. Hoogstens valt er in het hogere management wat te bezuinigingen als één of meerdere sociale diensten fuseren. We moeten het dan ook niet hebben van efficiency maar van effectiviteit. Daar is de sociale zekerheid al zo'n 25 jaar mee bezig. In die periode werd de ene methode ingeruild voor het andere paradigma: heroriëntatie, (individuele) trajectbegeleiding of -bemiddeling, de methode Helmond, Work First, de manier van werken in Wisconsin en Australië, noem het maar op. Als er mensen op Mars leefden was er daar ook nog een delegatie uit Nederland heen gevlogen om de kunst af te kijken. Het leidde er zelfs toe dat Nederlandse delegaties in sommige landen niet meer welkom waren. In retrospectief zullen de meeste deskundigen toegeven dat al die methodieken niet meer hebben veroorzaakt dan een tijdelijke opleving. Het bracht inspiratie, we kregen weer zin om de schouders er onder te zetten, maar na verloop van tijd was de meerwaarde weg en was het weer *business as usual*. En waren we weer miljoenen of soms miljarden kwijt. Want ook het idee dat je re-integratie moet overlaten aan de markt was zo'n paradigma. Een paradigma waar miljarden in omgingen, maar wat niets of nauwelijks iets heeft opgebracht. Sterker nog, uit onderzoek van Roelofs en Van Vuuren blijkt dat de tijdelijke daling van het aantal bijstandcliënten na de invoering van de WWB vooral toe te schrijven is aan de winst die gemeente konden halen door WWB-ers 'om te vlaggen' naar de Wajong[2]. Weer een mooi voorbeeld van een perverse prikkel.

Mensenwerk

Toch is er meerwaarde te realiseren met opschaling van het werkbedrijf. Want daar hebben we het over, werkbedrijven die het product zijn van gemeentelijke sociale diensten en (de detacheringsafdelingen van) Wsw-bedrijven. Een gezamenlijke werkgeversbenadering met detachering voor Wsw-ers en loondispensatie voor werklozen zal zeker effectiever zijn. Sterker nog, het is onontkoombaar: de regionale arbeidsmarkt houdt niet op bij de gemeentegrenzen. En gezamenlijke ICT zal efficiënter zijn. En ook een gezamenlijke loonwaardemeting levert op. Daarnaast is de kwetsbaarheid van een kleinere organisatie een aandachtspunt, zeker met de steeds ingewikkelder wordende wetgeving. Maar schaal is niet de panacee. Wat is dan wel een bepalende succesfactor voor de nu te vormen werkbedrijven? Voor een antwoord op die vraag kan het geen kwaad te kijken naar de branche die al sinds de jaren zestig vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar brengt. De uitzendbranche en de branche voor werving en selectie. Bij deze bedrijven hoor je nooit iets over methodieken als Work First of herorientatie. Randstad, USG People en al die anderen zoeken het ook niet in wonder-

De werkgeversbenadering is een vak apart. Vraag het de uitzendbureaus!

middelen die we van een ander werelddeel vandaan moeten halen. Zij realiseren zich als geen ander dat interveniëren op de arbeidmarkt mensenwerk is, *people's business*. Je hebt werknemers nodig met sociale intelligentie en een relevante opleiding zoals personeel en arbeid. Dat is toch wat anders dan de voorlopers van het UWV die voor hun arbeidsdeskundigen bij voorkeur mensen zochten met een technische opleiding omdat, zoals het de auteur van dit artikel ooit werd meegedeeld, mensen met een technische opleiding logisch kunnen denken.

Haaks

Wat betekent de notie dat de factor arbeid (de werknemer maar ook de manager) bepalend is voor het succes van het werkbedrijf? Laten we bekijken wat er de afgelopen 25 jaar gebeurd is. Van een organisatie die zich vooral richtte op de 'claimbeoordeling' (wel of geen recht op een uitkering), veranderde de sociale dienst via een organisatie waar vooral oog was voor (het oplossen van) beperkingen van mensen, in een organisatie waar alles gericht is op werk. Daar passen drie verschillende competentieprofielen bij. Profielen die soms haaks op elkaar staan. Maar heeft dat ook geleid tot een ander werknemersbestand? Los van het gebruikelijke natuurlijk verloop is er door gemeenten en hun sociale diensten niet of nauwelijks gestuurd op verloop vanwege de gewijzigde taak en taakopvatting. Voor Wsw-bedrijven geldt hetzelfde. Ook daar wijzigde de reden van bestaan van werkvoorziening binnen de eigen muren naar ontwikkelaar, bemiddelaar en begeleider op een externe werkplek. Dat vraagt om totaal andere competenties, vaardigheden en gedrag van de werkmeesters en voormannen, die traditioneel vooral op productie gericht waren. Niet voor niets hadden veel Wsw-bedrijven een forse post op de begroting van hun herstructureringsaanvraag opgenomen voor afvloeiing. De belangrijkste succesfactor voor de op te richten werkbedrijven zal dan ook de factor arbeid zijn. Dat vraagt van gemeenten en hun bedrijven dat zij bij de vorming van werkbedrijven gaan selecteren bij de poort: wie is geschikt, wie is ongeschikt maar kan zich ontwikkelen en wie heeft het niet in zich en kan dus beter elders ingezet worden? Daar moet niet te lichtvaardig over worden gedacht. De werkgeversbenadering is een vak apart. Vraag het de uitzendbureaus! Dat betekent overigens niet dat we ons werkbedrijf dan maar helemaal moeten laten uitvoeren door uitzendbureaus.
Uitzendbureaus kunnen als geen ander vacatures acquireren en de match maken. Maar voor plaatsen en begeleiding van 'onze' mensen is meer nodig dan dat. Maar het kan geen kwaad om te bezien in hoeverre samenwerking met uitzendbureaus tot meerwaarde kan leiden, als ieder doet waarin hij goed is.

Gemeenteraad

Terug naar de intergemeentelijke samenwerking en de positie van de individuele gemeente, en haar college en raad. Zoals al eerder opgemerkt, kan het fenomeen GR niet op onverdeelde sympathie onder raadsleden rekenen. Logisch ook. Wanneer het bestuur beslist, kan je als gemeenteraad nauwelijks nog een rol spelen. Terwijl juist op het sociale domein, raden zich willen onderscheiden: willen we een sociale gemeente zijn die het accent legt op het armoedebeleid of vinden we dat een sociaal beleid juist de nadruk legt op uitstroom naar werk? Het gaat niet om de vraag wie er gelijk heeft, maar om de vraag hoe de individuele gemeente haar beleid terug ziet komen in het samenwerkingsverband. Dat vraagt om het minder rigide omgaan met uniformiteit. Natuurlijk is er uit oogpunt van efficiency veel te zeggen voor een zo gelijkluidend mogelijke opdracht voor de GR. Maar uniformiteit staat de effectiviteit juist in de weg. Want uniformiteit en de wens tot consensus belemmeren innovatie. Wanneer een gemeente denkt door andere accenten te leggen op armoede- of juist het re-integratiebeleid tot meer schadelastbeperking te kunnen komen, dan moet die ruimte er zijn. De samenwerking mag daarbij niet verstikkend werken. Natuurlijk komen de kosten en baten van een andersoortige dienst voor rekening van de gemeente die dat wil. En dat geldt ook voor investeringen en verplichtingen. Maar als die gemeente dat eigen gezicht desondanks wil en de risico's voor de andere gemeenten nihil zijn, is daar niets op tegen. De consequentie hiervan is wel dat de afspraak en de wijze waarop de dienstverlening zijn geregeld individueel wordt ingericht. De 'macht' verschuift van het bestuur naar de individuele inkoop bij het werkbedrijf, geregeld in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Ook daar is niets op tegen – mits dat in het bestuur goed afgesproken wordt. In het Rijk van Nijmegen is men reeds bijna zover. Daar wordt aan de raden voorgesteld de GR voor het werkbedrijf 'modulair' op te bouwen. Wie naast de module werk, ook de module inkomen of de module dagbesteding wil inkopen die kan dat doen, met de beleidsvrijheid die daarbij hoort. Een modulaire GR wordt het reeds genoemd. Ongetwijfeld een wenkend perspectief voor al die gemeenten die zich realiseren dat verdere intergemeentelijke samenwerking onontkoombaar is, maar die wel tot het moment van herindeling de vrijheid willen hebben om hun eigen beleid te voeren. En als dat dan ook nog gebeurt met werknemers die over de competenties beschikken om een werkbedrijf te bemensen, staat niets het succes meer in de weg. ■

Dirk Langedijk is eigenaar van Langedijk SWO.
www.langedijkswo.nl

Noten

1. De financiële situatie van de Sociale Werkvoorziening in beeld, Een empirisch onderzoek naar de achtergronden van bedrijfseconomische resultaten van bedrijven voor Sociale Werkvoorziening. Ecorys, mei 2007. http://docs.minszw.nl/.pdf/129/2007/129_2007_3_10959.pdf
2. Roelofs, G., Van Vuuren, D.J. (2011), The decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment, CPB Discussion Paper No. 185.