



gemeente  
**Haarlemmermeer**

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50



12/13/637

Verzenddatum

Contactpersoon Staf Bestuur en Directie  
D.M. Koppes, P. van der Meulen  
Doorkiesnummer 023-567 7401  
Uw brief ---  
Ons kenmerk 12.0443293  
Bijlage(n) Plan van aanpak en rapportage  
Onderwerp Resultaten analyse sociale dienstverlening

Geachte heer, mevrouw,

Op 17 oktober 2011 hebben wij u geïnformeerd over ons voornemen de uitvoering van de sociale dienstverlening te verbeteren (kenmerk 11.0437182). Directe aanleiding waren over- en overschrijdingen op het Participatiebudget en bij de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en de Wet werk en bijstand (Wwb). Er is meer. Wij moeten tevens voorbereid zijn op de toekomst. Wij staan voor een grote decentralisatieopgave en de laagconjunctuur vertaalt zich in een toegenomen vraag naar uitkeringen. Ook hierom hebben wij de corporate controller opdracht gegeven een nadere analyse uit te voeren naar de knelpunten en risico's van de bestuurlijke informatievoorziening, budgetbeheersing en aansturing. Met deze brief informeren wij u over de resultaten van deze analyse.

De analyse heeft het karakter van een quick scan. Een quick scan stelt ons in staat op relatief korte termijn de belangrijkste knelpunten in kaart te brengen. Dat geeft ons de mogelijkheid snel en gericht aan verbeteringen te kunnen werken. De conclusies zijn, gelet op het karakter van een quick scan, niet alomvattend of volledig. Dat laat, zoals gesteld, onverlet dat de belangrijkste knelpunten en risico's in kaart zijn gebracht. Hiermee zijn wij verder gegaan.

Het blijkt uit de analyse dat ondanks een heldere bestuurlijke visie op de sociale dienstverlening, de doorvertaling ervan onvoldoende is geweest. Ons bijstandsbestand is in vergelijking met gemeenten van gelijke omvang evenwel niet groot en onze onder- en overschrijdingen zijn niet van dien aard dat deze ons in problemen brengen. Concrete aandacht verdient de sturing op werkprocessen en resultaten. Een gedeelde focus op datgene waar het echt om gaat ontbreekt, met als gevolg onduidelijkheid op de werkvloer en beperkte sturing op in- en uitstroom van het bijstandsbestand.



Aanvullend zien wij een taak voor de medewerkers om hier actief aan bij te dragen. Sociale dienstverlening ondergaat als gevolg van de decentralisaties naar gemeenten, een systeemwijziging. De toeleiding naar werk staat nu nog meer centraal. Dit is een uitdaging waar alle gemeenten voor staan. Het vereist naast een nieuwe manier van werken en organiseren, ook een nieuwe manier van denken. Een manier van denken die, naast het management, evenzeer gedragen moet worden door de medewerkers. Zij zijn het die middenin de dagelijkse uitvoeringspraktijk staan. Wij gaan ons hier voor inzetten.

Hoe wij het bovengenoemde gaan realiseren vindt u in het bijgevoegde plan van aanpak. Hierin zijn alle aanbevelingen uit de rapportage opgenomen. Er zijn reeds concrete resultaten geboekt, zoals een geactualiseerd klantenbestand en een forse stijging van het aantal werklozen in een reïntegratietraject, maar we zijn er nog niet. Wij gaan er van uit dat onze basis na de zomer op orde is en vervolgens ook op orde blijft.

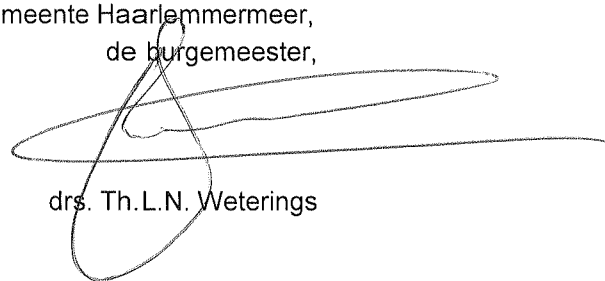
Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

de burgemeester,



drs. C.H.J. Brugman



drs. Th.L.N. Weterings



## **Plan van aanpak verbetering sociale dienstverlening**

Dit plan van aanpak richt zich op de verbetering van de Sociale Dienstverlening, specifiek het domein werk en inkomen. Hiertoe is in oktober 2011 nadrukkelijker ingezet op actualisering van het klantenbestand met een focus op reïntegratie, het genereren van betrouwbare sturingsinformatie voor bestuur en management, alsmede actualisering van de ondersteunende (ICT-)systemen. Deze acties zijn in lijn met de analyse van knelpunten uit de rapportage 'Koers bepalen en koers houden' en met dit plan van aanpak verder ingebed.

In de rapportage 'Koers bepalen en koers houden' zijn zeven concrete aanbevelingen gedaan voor de korte termijn en negen aanbevelingen voor de lange termijn. De aanbevelingen hebben betrekking op een drietal aspecten:

1. Bedrijfsvoering (de sturing en beheersing van werkprocessen)
2. Kwaliteit management en medewerkers
3. Structuur, inrichting en verdeling van taken

Onderstaand geven wij aan welke acties wij in gang hebben gezet.

### **1. Bedrijfsvoering**

#### *1.1 Sturen op in- en uitstroomgegevens*

In de maanden november/december zijn na een analyse van de caseloads van de medewerkers 459 klanten geselecteerd en opgeroepen voor een profielgesprek. Tijdens deze gesprekken werd de re-integratietrede van de klant vastgesteld waaraan vervolgens een re-integratietraject kon worden gekoppeld. Samen met de re-integratiebureaus is gestuurd om nog zoveel mogelijk trajecten ten laste van het participatiebudget 2011 te brengen. Deze actie heeft geleid tot 153 re-integratietrajecten, waarvan 81 belastbaarheids- onderzoeken. Bij deze 81 klanten worden vraagtekens gesteld over de belastbaarheid ten aanzien van werk. Na de onderzoeken kan een vervolg(re-integratie)traject worden bepaald. Met inbegrip van de 40 eerder gestarte (extra) trajecten komt het totaal aan extra trajecten op 193. Wij zetten blijvend in op het toeleiden van klanten naar werk.

#### *1.2 Zorgdragen voor een juiste indeling van klanten op de participatieladder*

Op 1 januari jongstleden is deze actie reeds gerealiseerd.

#### *1.3 Opstellen van een clusterwerkplan 2012, met inbegrip van een heldere missie*

Aan de basis van een goede bedrijfsvoering staat het clusterwerkplan. Het clusterwerkplan voorziet in een operationele vertaling van de programmabegroting en stelt het management in staat op grond van kengetallen werkprocessen aan te sturen en directie en bestuur adequaat te informeren. Het bestaande clusterwerkplan is aangepast. Er heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden die met betrokkenheid van de

medewerkers tot stand is gekomen. Er is zo een stevig fundament gelegd voor toekomstige werkplannen.

Gemeentebreed is een traject in gang gezet om de werkplannen en de halfjaarlijkse managementrapportages (maraps) procesmatig en inhoudelijk beter in te bedden in de Planning en Control Cyclus, zodat een vanzelfsprekende samenhang tussen de Programmabegroting en de uitvoerende rapportages ontstaat en een betere sturing op realisatie van de doelstellingen uit de Programmabegroting. Vanaf 2013 zal dit zichtbaar zijn

#### *1.4 Zorgdragen voor een vertaling van (de doelstellingen uit) het clusterwerkplan in rapportages*

Een format hiertoe is gereed. Dit format wordt nu verbreed tot een maandelijks rapportageformat waarin zowel over bestandsgegevens als financiële informatie worden gerapporteerd. De rapportage zal vast onderdeel uitmaken van het MT-overleg en werkoverleggen binnen de teams. Vanuit dit document worden rapportages opgesteld voor directie en bestuur.

#### *1.5 Ontwikkel een eenvoudig format voor de kerncijfers, zowel prognose als realisatie* Zie bovengenoemde onder 1.4.

#### *1.6 Efficiënter werken door het verbeteren van de netwerkverbinding op de werklocatie Werk en Inkomen*

Voor de korte termijn hebben wij voorzien in een nieuw ICT-datacentrum. Hiermee is ook de netwerkverbinding op de werklocatie verbeterd. Medio 2012 willen het team Werk en Inkomen integraal op het raadhuis vestigen.

#### *1.7 Genereren van managementinformatie uit GWS4all*

Samen met het cluster Info+ wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van nieuwe management software (een business intelligence tool/Cognos 8 + Impact) dat kan voorzien in de juiste managementinformatie. Dit wordt in samenhang met de beschrijving van de nieuwe werkprocessen ontwikkeld. Dit wordt gedaan volgens de Leanmethode, een beproefde methodiek die leidt tot procesverbetering. Medewerkers worden begeleid en getraind in dit traject.

#### *1.8 Verbeter het gebruik van GWS4all*

Bij de start van de interventie waren de updates van ons automatiseringssysteem GWS4all bij versie 11 en was er een achterstand in deze updates. De afgelopen maanden hebben wij deze achterstand weten om te zetten naar het meedraaien in de voorhoede van GWS gebruikers in het land. Wij werken momenteel met versie 15, waardoor we actueel werken met de aangepaste wet- en regelgeving per 1 januari 2012.

#### *1.9 Uitvoeren van het AO/IC plan*

Er ligt thans een AO/IC plan. Dit plan zal worden herzien nadat de werkprocessen, zoals genoemd onder 1.7, zijn herschreven. Uitvoering ervan kan kort hierop volgen.

## **2. Kwaliteit management en medewerkers**

### *2.1 Besteed aandacht aan de persoonlijke effectiviteit van medewerkers*

Planningsgesprekken zullen worden benut om afspraken te maken over opleidingen en trainingen. In het algemeen zijn wij van mening dat medewerkers, ondanks hun geringe contacten met het bestuur, gevoel moeten hebben bij het werken in een bestuurlijke omgeving. Politiek bestuurlijke sensitiviteit is echter een competentie die breder ontwikkeld moet worden. De eerste medewerkers zijn hiervoor al op training geweest, voor overige medewerkers worden deze trainingen in 2012 ingepland.

Ook aan het uitdragen van visie en leiderschap, waardoor het management duidelijk gaat sturen en consistente keuzes zal maken wordt extra aandacht geschonken.

## **3. Structuur, inrichting en verdeling van taken**

### *3.1 Toewerken naar een passende span of control*

Een passende span of control moet leiden tot hernieuwde aandacht en ruimte voor functionerings- en beoordelingsgesprekken. Nog voor de zomer zal er een meer evenwichtige teamindeling gerealiseerd zijn.

### *3.2 Zorgdragen voor een bij de formatie passende werkvoorraad, inclusief prioritering*

In lijn met de bovengenoemde functionerings- en beoordelingsgesprekken, zal ook met elke individuele medewerker een planningsgesprek worden gevoerd. Een planningsgesprek is bedoeld om voorafgaand afspraken te maken over taakinhoud, werkvoorraad en prioritering. In 2012 zal met elke medewerker een planningsgesprek zijn gevoerd. Mogelijke knelpunten op teamniveau in termen van capaciteit en prioritering worden zo ook inzichtelijk gemaakt.

### *3.3 Zorgdragen voor onderlinge vervangbaarheid medewerkers binnen het team Kwaliteit*

Onderlinge vervangbaarheid is reeds geregeld door overlap in functies te creëren. Dit bevordert onderlinge kennisuitwisseling en versterkt de integraliteit van de werkzaamheden. Aangezien het voor medewerkers in sommige gevallen ook nieuwe taken meebrengt, wordt voor aanvullende opleidingen en trainingen gezorgd.

### *3.4 Versterken van de rol van financieel adviseur*

Conform de aanbeveling is de rol van financieel adviseur verankerd. De financieel adviseur is structureel aanwezig zijn bij de wekelijkse overleggen van het clustermanagement.

### *3.5 Zorgdragen voor capaciteit voor het uitvoeren van themacontroles*

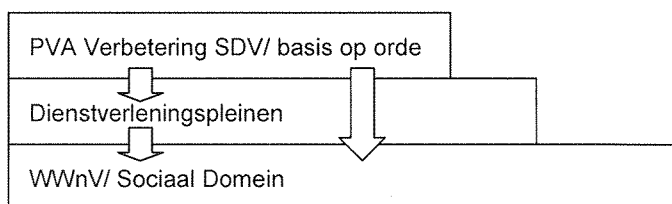
De omvang van het bestand van uitkeringsgerechtigden willen wij zo klein mogelijk houden. Naast het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom is het systematisch toetsen van het bestand op rechtmatigheid een noodzakelijk middel. Bij een rechtmatigheidstoets wordt beoordeeld of de uitkering rechtmatig wordt verstrekt of dat er mogelijk sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitkering. Wij willen met een project 'Programmatisch handhaven' ons uitkeringsbestand systematisch doorlichten op rechtmatig gebruik. Om blijvend themacontroles te kunnen blijven uitvoeren, wordt deze activiteit betrokken bij onderdeel 3.2.

Aanvullend op de uit de aanbevelingen voortkomende acties hebben wij besloten om het integraal klantmanagement los te laten. Kern van de splitsing is het borgen van een goede poortwachterfunctie (beperken instroom) en de primaire focus op werk. De klant wordt direct duidelijk gemaakt dat deze niet komt voor een inkomen maar voor (ondersteuning in het proces naar) werk. Met het aanbrengen van de 'knip' worden kennis, kunde, vaardigheden en affiniteit van medewerkers effectiever en meer gericht ingezet.

Deze functiescheiding wordt in de eerste helft van 2012 geïmplementeerd in samenhang met de uitwerking van de bovengenoemde aanpassingen van de interne organisatie.

### De decentralisatieopgave

Naast de implementatie van de aanbevelingen vindt parallel de ontwikkeling van de dienstverleningspleinen plaats. De implementatie van acties voor het Sociaal Plein zijn in dit licht relevant. Daarnaast bereiden wij ons voor op de decentralisatievraagstukken in het kader van het Sociaal Domein. Schematisch ziet de samenhang tussen deze trajecten er als volgt uit:



In tijd hebben wij 3 fasen benoemd:

#### *Fase 1: 01.01.2012 - 01.08.2012*

Basis op orde. Implementatie aanbevelingen rapportage 'Koers bepalen en koers houden' alsmede de afronding van acties die voortvloeien uit de dienstverleningspleinen en implementatie van de nieuwe wet en regelgeving rond WWB per 1-1-2012. Visievorming WWnV en Soiaal Domein.

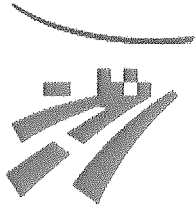
#### *Fase 2: 01.06.2012 - 01.01.2013*

Vorbereiding op implementatie WWnV. In de loop van 2012 zal hierover meer duidelijkheid ontstaan.

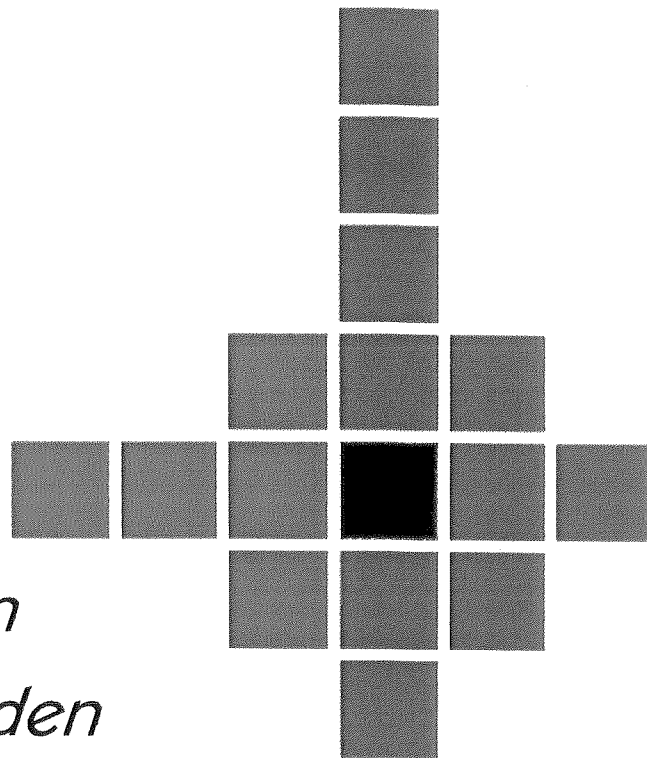
#### *Fase 3: 01.01.2013 –*

Uitvoering nieuwe WWnV en voorbereiding op de overige onderdelen uit de decentralisatie sociaal domein; AWBZ en jeugdzorg.

\*\*\*\*\*



gemeente  
Haarlemmermeer



*Koers bepalen  
en koers houden*

Rapport Onderzoek SDV  
Gemeente Haarlemmermeer

Rapport  
Onderzoek Sociale Dienstverlening  
Gemeente Haarlemmermeer

*Koers bepalen en koers houden*

November 2011

*Michel de Visser*  
ADVIES

[www.mdva.nl](http://www.mdva.nl)  
[info@mdva.nl](mailto:info@mdva.nl)



## Inhoud

1.	<b>Inleiding</b>	4
2.	<b>Onderzoek</b>	5
2.1	Opdracht	5
2.2	Aanpak	5
3.	<b>Strategie en beleid</b>	7
3.1	Politiek-bestuurlijk	7
3.2	Cluster Sociale Dienstverlening	8
4.	<b>Bedrijfsvoering</b>	10
4.1	Personeel	10
4.2	Inkoop	12
4.3	Organisatie	13
4.4	Financiën	17
4.5	Automatisering	21
4.6	Huisvesting	22
5.	<b>Uitvoering</b>	23
6.	<b>Cultuur</b>	26
7.	<b>Conclusies/aanbevelingen</b>	28
Bijlage 1	De onderzoekers	34

## 1. Inleiding

Binnen de gemeente Haarlemmermeer is medio augustus 2011 melding gemaakt van onder andere overschrijdingen op het budget WIJ en onderschrijding op het participatiebudget. Deze feiten staan niet op zichzelf. Naar aanleiding van dit gegeven maar ook naar aanleiding van eerdere incidenten heeft de portefeuillehouder aangegeven behoefte te hebben aan meer zicht op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van sociale wet- en regelgeving binnen de gemeente.

De recente escalatie, kent een lange aanloop. Ook in 2010 werd een overschrijding op het budget WIJ geconstateerd. Volgens gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken komt de gemeente vanaf 2008 tekort op het inkomensbudget, terwijl vanaf de introductie van de Wet Werk en Bijstand in 2004 op het budget voor arbeidsre-integratie overschotten werden gerealiseerd.

Gelet op de recente ontwikkelingen en de reeds lang lopende voorgeschiedenis, wil Haarlemmermeer snel inzicht in de knelpunten en oplossingsrichtingen op het gebied van Werk en Inkomen. De corporate controller heeft daarom, in opdracht van het College van B en W, het bureau Michel de Visser Advies ingehuurd om een onderzoeksrapport op te stellen. Dit rapport ligt nu hier voor.

In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksopdracht toegelicht en de wijze waarop het onderzoek is verricht. In de daarop volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de strategie en het beleid, de bedrijfsvoering, de uitvoering en de cultuur. Bij elk van deze onderwerpen geven wij een beschrijving van onze bevindingen en sluiten dat af met een aantal zaken die ons eraan opvallen. Zo ontstaat er door het rapport heen een beeld. In het laatste hoofdstuk komt alles samen en trekken wij conclusies en formuleren wij aanbevelingen.

Nadat het rapport in concept gereed was, hebben wij het aan de medewerkers waarop het het meest betrekking heeft ter reactie voorgelegd. Op basis van deze reacties zijn enkele aanpassingen gemaakt. Voorts is een separaat document opgesteld en opgeleverd aan de opdrachtgever met de reacties van de medewerkers en het commentaar daarop van de onderzoekers.

In de hier voorliggende versie van het rapport zijn enkele passages die expliciet betrekking hadden op het persoonlijk functioneren van eerder genoemde medewerkers weggelaten of zodanig veralgemeniseerd, dat deze weergave vooral iets zegt over de organisatie en niet zo zeer over individuele medewerkers.

## 2. Onderzoek

### 2.1 Opdracht

In de door de gemeente Haarlemmermeer geformuleerde opdracht staat dat de gemeente inzicht wenst te krijgen in de vraag of de binnen het domein Werk en Inkomen ingezette veranderingen op schema liggen, welke knelpunten zich binnen dit domein voordoen en waar bijgestuurd moet worden. De gemeente verwacht een analyse met duidelijke conclusies en concrete aanbevelingen.

De door Haarlemmermeer geformuleerde onderzoeksvragen zijn:

- 1. Wat zijn op dit moment binnen de uitvoering van sociale wet- en regelgeving en in de uitvoering van het aanvalsplan door de cluster sociale dienstverlening de grootste knelpunten en risico's ten aanzien van de bestuurlijke informatievoorziening, de budgetbeheersing en de wijze van aansturing door het management (directie, clustermanager, teamleider)?*
- 2. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de gesignaleerde knelpunten snel en adequaat op te lossen?*

Opdrachtgever namens de gemeente Haarlemmermeer is de corporate controller, in de persoon van de heer Vincent Janssen.

Het onderzoek beperkt zich tot de activiteiten binnen het veld van werk en inkomen. De analyse en interviews richten zich op de prestaties en ontwikkelingen in het afgelopen jaar.

### 2.2 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het tijdsbestek van één maand en kent daardoor een hoog "quick scan"-gehalte. De onderzoeksaanpak bestond uit de volgende onderdelen:

- documentonderzoek;
- 8 focus-interviews op alle niveaus van wethouders tot en met teammanagers;
- workshop over het klantmanagement en de ondersteunende processen met 7 personen uit de uitvoering;
- afsluitend gesprek met de clustermanager voor de laatste wederzijdse aanvullingen en om de beelden te "completeren".

Om er zeker van te zijn dat wij over de juiste documentatie zouden beschikken, is de lijst met te gebruiken documenten zowel aan de betrokken clustermanager, als aan de verantwoordelijke directeur voorgelegd, zodat zij die indien nodig konden aanvullen.

Bij alle gesprekken is door ons aangegeven dat er wat ons betreft de mogelijkheid zou bestaan om na oplevering van dit rapport aan onze opdrachtgever, de heer Janssen, een vorm van wederhoor toe te passen, indien passages van het rapport specifiek betrekking zouden hebben op het persoonlijk functioneren van medewerkers. Een aantal heeft daar gebruik van gemaakt. Hun reacties en ons commentaar daarop zijn vastgelegd in een separaat document. Waar het aanleiding heeft gegeven tot aanpassing van het rapport, zijn deze wijzigingen inmiddels verwerkt.

### 3. Strategie en beleid

#### 3.1 Politiek-bestuurlijk

De politiek-bestuurlijke visie op Werk en Inkomen is gefundeerd in het collegeprogramma Haarlemmermeer 2010 – 2014. Daarin wordt gesteld dat werk het beste middel is om mee te doen in de maatschappij. Het begeleiden van mensen naar een reguliere arbeidsplaats is een sociaal speerpunt. Daarbij wordt nadrukkelijk ingezet op mensen die een korte afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Een nadere uitwerking is vastgelegd in de programmabegroting 2011 – 2014. Als hoofddoelstelling is geformuleerd: “Alle inwoners kunnen in hun eigen bestaan voorzien, bij voorkeur zonder hulp van de gemeente”. Het leidend thema is derhalve ‘zelfredzaamheid’ van de burger.

Bij deze hoofddoelstelling zijn zogenaamde effectindicatoren benoemd, waarvoor streefwaarden zijn vastgesteld. In de programmabegroting wordt de hoofddoelstelling aansluitend vertaald naar drie onderliggende doelstellingen met eveneens bijbehorende effectindicatoren en streefwaarden.

Het programma voorziet vervolgens in de volgende politieke en bestuurlijke prioriteiten voor 2011:

1. versterking van het bestaande bedrijfsleven en het stimuleren van nieuwe bedrijvigheid;
2. het begeleiden van mensen naar een reguliere baan; nadrukkelijk inzet op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt;
3. een actieve interactie tussen onderwijs en arbeidsmarktbeleid;
4. het stimuleren van stage- en leerwerkplekken en -projecten

Aansluitend worden in de programmabegroting handvatten gegeven om uitvoering te geven aan het beleid. Enkele elementen daarvan zijn:

- het nadruk leggen op opleiding en kwalificatie van werklozen, zodat het accent komt te liggen op duurzame uitstroom;
- het versterken van het op-maat principe door de inzet van de re-integratieladder die naar drie sporen leidt;
- het benoemen, verhelder en verzwaren van de regiefunctie over de cliënt door de klantmanagers van de cluster Sociale Dienstverlening;
- het uitoefenen van een goede poortwachtersfunctie;
- voortzetten van het geformuleerde beleid en uitvoering ten aanzien van WIJ (inkoop en aanbod van werkleertrajecten).

#### Wat valt ons op?

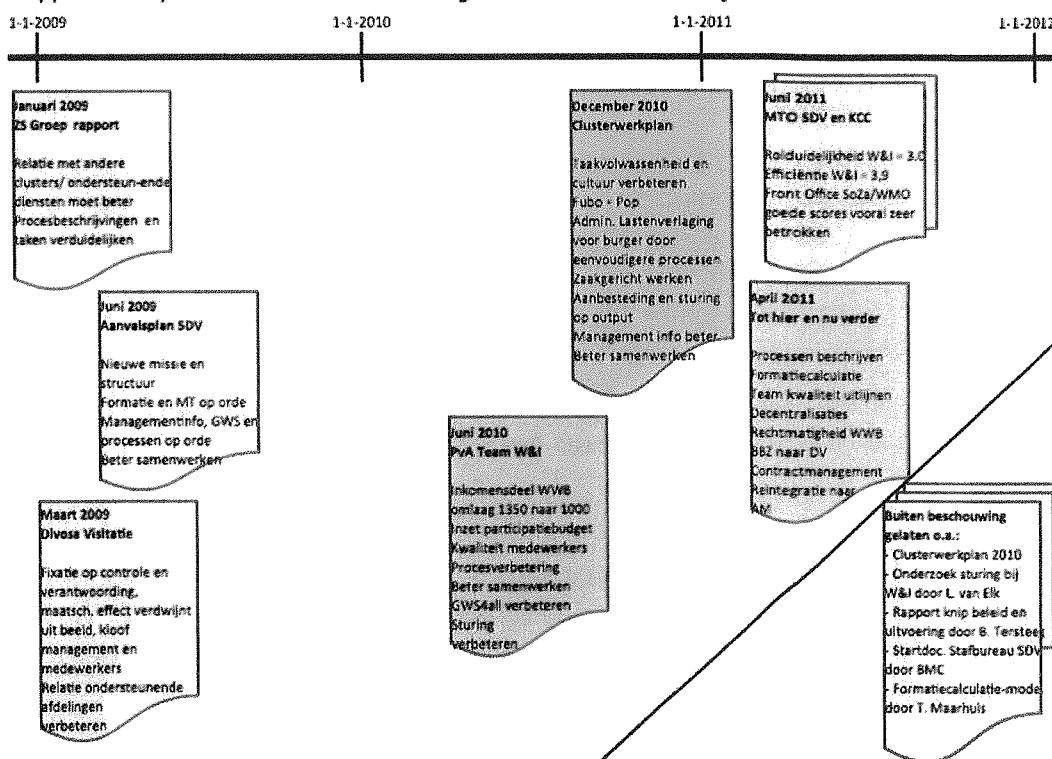
- De gemeente Haarlemmermeer heeft een heldere visie op werk en inkomen die aansluit op het landelijk beleid.

- De visie is geconcretiseerd in doelstellingen, effectindicatoren en streefwaarden. Daarmee is de visie SMART gemaakt.
- De doelstellingen, effectindicatoren en streefwaarden in de programmabegroting maken een consistente indruk en sluiten aan bij de geformuleerde visie en uitgangspunten.
- Er worden richtingen aangegeven en keuzes gemaakt als uitgangspunt voor de uitvoering.

### 3.2 Cluster Sociale Dienstverlening

Afgelopen jaren zijn er al vaak rapporten en plannen gemaakt om meer grip te krijgen op het domein van werk en inkomen. Veel van deze rapporten bevatten elementen van strategie en/of beleid. Onderstaand ziet u daarvan een (niet uitputtende) impressie. (Naar de buiten beschouwing gelaten documenten wordt verwezen in andere documenten, doch zijn ons gelet op de scope van het onderzoek niet ter hand gesteld.)

Rapporten en plannen m.b.t. SDV in het algemeen en W&I in het bijzonder 2009-heden



Binnen de cluster wordt de politiek-bestuurlijke visie vormgegeven in het jaarlijkse clusterwerkplan. De huidige visie en missie zijn in de ons ter beschikking gestelde documenten voor het eerst geformuleerd in het 'Aanvalsplan Sociale Dienstverlening' van juni 2009.

De visie wordt geformuleerd als: "Het professioneel leveren van maatschappelijk hoogwaardige concrete producten en diensten vanuit een vraaggestuurde organisatie."

De daarbij behorende missie luidt: *"Zorgen voor een interne organisatie welke kwalitatief en kwantitatief in staat is om aan de wensen van de interne en externe klanten te voldoen waarbij de uitgangspunten van Focus Klant randvoorwaardelijk zijn."*

Het clusterwerkplan bevat verder een beschrijving van aankomende wetgeving en de globale effecten daarvan, organisatorische ontwikkelingen per team, de doelstellingen van de cluster per team, een terugblik op 2010, speerpunten en (bedrijfsvoerings)doelstellingen die worden uitgewerkt in activiteiten met bijbehorende prestatie-indicatoren en een knelpuntanalyse. Het team W&I kent 27 speerpunten. Voor zover prestatie-indicatoren uit het clusterwerkplan overeenkomen met effectindicatoren uit de programmabegroting sluiten de streefwaarden in beide documenten aan. Team Kwaliteit kent 19 speerpunten. De prestatie-indicatoren van dit team zijn voor een groot deel nog niet SMART gemaakt in het clusterwerkplan. Streefwaarden ontbreken nog voor die prestatie-indicatoren.

#### Wat valt ons op?

- De visie en missie van de cluster Sociale Dienstverlening is op een hoog abstractieniveau geformuleerd. De essentie van programma 5, het bestaansrecht van de cluster en de maatschappelijke waarde van de cluster komen niet concreet naar voren.
- Op het niveau van de cluster komt het centrale thema 'zelfredzaamheid' niet terug in de visie en/of missie. Overigens werd dit thema in dit kader wel spontaan benoemd door de verantwoordelijk directeur tijdens ons interview.
- Een logische vertaling van visie en missie naar (operationele) doelstellingen ontbreekt.
- Het aantal speerpunten voor zowel het team W&I als ondersteuning is hoog. Het lijkt er op dat 'alles moet'. (Strategische) keuzes en een onderbouwing van de keuze voor de speerpunten ontbreken.
- Niet alle doelstellingen en effectindicatoren uit de programmabegroting komen terug op clusterniveau. (Dit geldt zowel voor de plannen als voor de rapportages). Wij kunnen niet in alle gevallen vaststellen in welke mate de benoemde prestatie-indicatoren invloed hebben op de effectindicatoren uit de programmabegroting.
- Een deel van de prestatie-indicatoren van team Kwaliteit is nog niet genormeerd en/of geconcretiseerd.

## 4 Bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering beschrijven we aan de hand van de zogenaamde PIOFAH-factoren: Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting.

### 4.1 Personeel

De clustermanager SDV is in dienst vanaf 1-1-2010. Sinds 2006 is hij de vierde persoon die deze functie vervult.

De teammanager W&I is vanaf november 2010 werkzaam bij het team. Sinds 2006 is hij de zesde manager op deze plek. Aanvankelijk werd hij aangesteld als een tweede manager naast de toenmalige teammanager. De toenmalige teammanager is echter vrij kort daarna vertrokken. Vanaf maart 2011 doet de huidige teammanager het volledige teammanagement alleen. Zijn span of control bedraagt daardoor circa 40 personen, waarvan circa 13 externen. Met een dergelijke grote span of control is het niet mogelijk om voldoende aandacht aan alle medewerkers te besteden. Het gevolg hiervan is dat de p-dossiers niet goed op orde zijn te krijgen en te houden. Met name is uit de interviews gebleken, dat richting de klantmanagers er niet veel meer mogelijk is dan het eens per 14 dagen op hoofdlijnen bijpraten en zo nu en dan wat "brandjes blussen".

Het team Kwaliteit, dat ondersteunend is aan Werk & Inkomen heeft sinds 1 januari van dit jaar een nieuwe manager. Drie managers gingen hem sinds 2006 vooraf. De teammanager Kwaliteit heeft een span of control van 20,78 fte (circa 30 personen) en een aantal externen, hetgeen evenals bij W&I veel is.

Met betrekking tot de uitvoering is er al geruime tijd een discussie over wat de formatie zou moeten zijn in relatie tot de opgave. In 2005 zou er met Amstelveen een regionale sociale dienst gevormd worden. Uiteindelijk is dat niet doorgegaan, heeft er een reorganisatie plaatsgevonden en zijn er fte's ingeleverd. In de beleving van veel medewerkers is sindsdien de cluster qua formatie onvoldoende in staat te doen wat het moet doen. In 2009 heeft het adviesbureau BMC een formatieonderzoek gedaan, waaruit toen bleek dat werkopgave en formatie vrij goed in balans waren. Nu, in 2011, is BMC opnieuw gevraagd een dergelijk onderzoek te doen, waarbij dan tevens rekening wordt gehouden met wat er nodig is met het oog op de nieuwe Wet Werken Naar Vermogen. De uitkomsten van dit onderzoek worden rond deze tijd verwacht.

Een belangrijk issue dat al geruime tijd (enkele jaren) speelt op de werkvloer is het integraal klantmanagement. Een paar jaar geleden is besloten dat elke klantmanager integraal (van instroom tot uitstroom) verantwoordelijk moet zijn voor een aantal klanten. Bij sommige klantmanagers heeft dit volgens enkele geïnterviewden tot veel weerstand geleid en tot voortdurende frictie met de desbetreffende teammanagers. Van enkele



teammanagers wordt gezegd dat zij hier hun tanden op hebben stukgebeten. Tegelijkertijd wordt ook over de klantmanagers gezegd dat zij in het verleden weinig instructie en begeleiding hebben gehad en dat dit gebrek aan aandacht mede de oorzaak is van de verzuurde situatie die later is ontstaan. Inmiddels hebben wij begrepen dat de zeer recent (oktober 2011) opgerichte Taskforce Werk & Inkomen heeft besloten vooralsnog het concept van integraal klantmanagement los te laten en met specialisten werk en inkomen te gaan werken ten behoeve van het maximaal op traject kunnen zetten van de cliënten. Wat hiervan vanuit HRM-perspectief de consequenties zullen zijn is nog niet bekend.

Voor alle klantmanagers geldt dat zij zijn ingedeeld in functieschaal 9 (één persoon zelfs in 10 op grond van een vorige functie). Op basis hiervan mag ervan worden uitgegaan dat de medewerkers in staat zijn om op HBO-niveau te werken. Zij zouden in potentie goed in staat moeten zijn om de rol van (integraal) klantmanager te vervullen.

Het recent (juni 2011) gehouden medewerkertevredenheidsonderzoek laat zien dat het team W&I op vrijwel alle indicatoren lager scoort dan het gemiddelde voor Haarlemmermeer en dat op de meeste indicatoren eveneens lager wordt gescoord dan de cluster SDV. Een uitschieter naar boven is de Verloopbestendigheid. Bijzonder lage scores zijn er voor Rolduidelijkheid en Efficiëntie.

	Tevredenheid	Motivatie	Betrokkenheid	Engagement	Loyaliteit	Vitaliteit	Verloopbestendigheid	Rolduidelijkheid	Veranderingsbereidheid	Effectiviteit	Efficiëntie	Leiderschap	Klantgerichtheid
Gemeente Haarlemmermeer	7,3	7,0	7,6	7,6	7,1	7,2	7,4	5,9	7,5	6,8	5,7	6,8	7,0
Cluster SDV	6,7	6,6	6,4	7,2	6,8	6,8	7,6	5,3	7,1	6,7	5,3	6,1	7,3
Team Werk & Inkomen	6,1	6,4	6,0	7,2	6,9	6,6	7,8	3,0	6,9	6,2	3,9	5,7	6,7

Het ziekteverzuim bij de gemeente Haarlemmermeer over de periode van 1 januari 2011 tot 6 oktober 2011 is hoog en bedraagt (excl. zwangerschap) 8,16%. Voor het team Kwaliteit is dit cijfer 8,48% en voor het team W&I is het 11,65%. Het landelijk gemiddelde voor gemeenteamttenaren was volgens het A+O fonds over 2010 5,3% (zie: [www.aeno.nl](http://www.aeno.nl)).

Uit verschillende gesprekken en ook documenten (meest recent Gezamenlijk advies van FA en HRM inzake Tweede Managementrapportage 2011) blijkt dat de cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken al jaren onvoldoende en/of onzorgvuldig wordt uitgevoerd. Goede medewerkers krijgen daardoor niet de aandacht die ze verdienen en dossieropbouw bij minder goede medewerkers gebeurt niet of

onvoldoende. Op 30 september 2011 was tot dan toe over 2011 slechts 59% van alle planningsformulieren en 21% van de functioneringsgesprekken afgehandeld.

### Wat valt ons op?

- Er zijn de afgelopen jaren buitensporig veel personele wisselingen geweest in de managementfuncties.
- Vanaf maart 2011 tot begin oktober 2011 heeft de interim-teammanager W&I een span of control gehad van 27 medewerkers (24 fte) + 13 externen. Een dergelijke span of control is te groot om de personeels-functie naar behoren uit te kunnen voeren en de medewerkers voldoende begeleiding en coaching te geven. In andere sociale dienstverleningsorganisaties worden teams met een omvang van maximaal 15 tot 18 personen door één manager aangestuurd.
- De teammanager Kwaliteit heeft een span of control van 30 personen (22 fte) + een aantal externen. Hiervoor geldt eveneens dat dit naar ons inzicht te veel is.
- Het team W&I scoort relatief laag in het medewerkertevredenheids-onderzoek.
- Er wordt een extern bureau ingeschakeld om een formatieonderzoek te doen, terwijl dat eigenlijk een managementtaak is. Het verantwoordelijke management heeft immers als beste het inzicht in de aard, omvang en invulling van de werkzaamheden. Een extern bureau mist kennis van de organisatiecontext en zal alle basisinformatie bij de betrokken medewerkers en management moeten verwerven.
- Op basis van hun inschaling zouden de klantmanagers in staat moeten zijn om integraal klantmanagement ten uitvoer te brengen.
- Het ziekteverzuim is met name bij W&I erg hoog. Het kan zijn dat hier enkele gevallen van niet-werkgerelateerd langdurig verzuim fussen zitten, maar zelfs als daar wat marge voor zou worden genomen, lijkt het nog steeds hoog.
- De functionerings- en beoordelingscyclus wordt slecht uitgevoerd. Enerzijds wordt er geklaagd dat sommige medewerkers onder de maat presteren, anderzijds wordt dat niet onderbouwd door beoordelingsverslagen en worden er geen dossiers opgebouwd.
- Onduidelijk is voor ons vanuit welke visie op de inrichting en beheersing van uitvoeringsprocessen het concept van integraal klantmanagement wordt losgelaten.

### 4.2 Inkoop

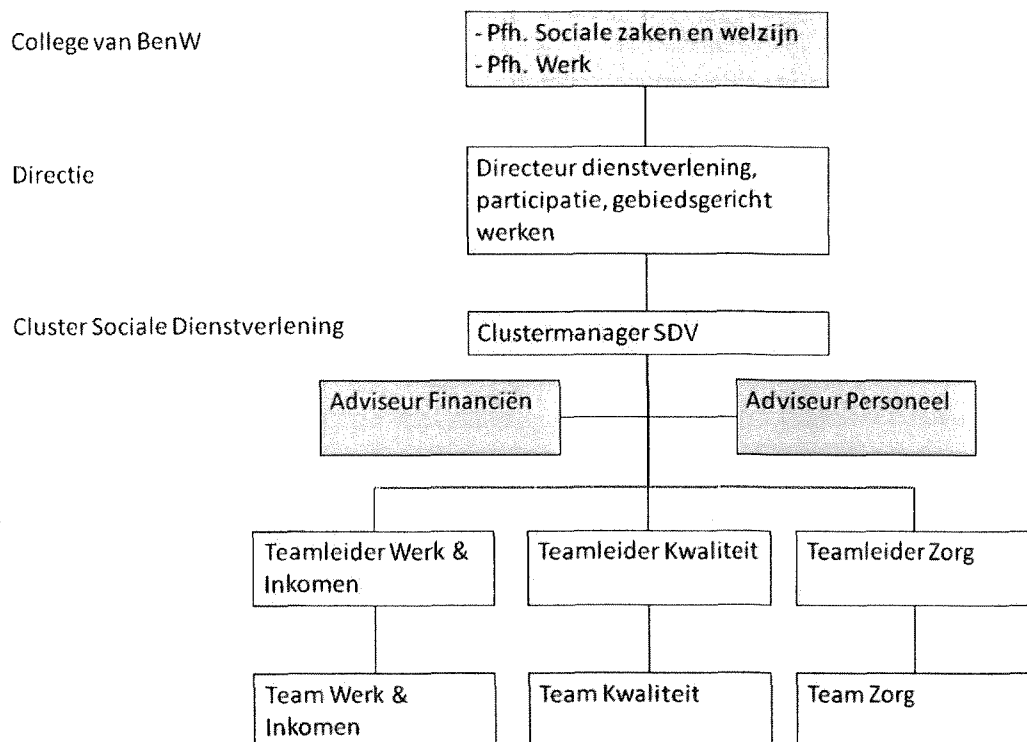
Het inkoop-deel van Werk & Inkomen heeft met name betrekking op de inkoop van de re-integratietrajecten. Hiervoor is dit jaar een aanbesteding

geweest. Volgens het clusterwerkplan is het contractmanagement een belangrijk aandachtspunt voor het team Kwaliteit in 2011 en is een verbeterlag vereist. In het kader van voorliggend onderzoek is inkoop geen factor waar onze aandacht nu naar uitgaat.

### 4.3 Organisatie

De organisatie van de gemeente Haarlemmermeer kenmerkt zich doordat er wordt gewerkt met een directie en daaronder een aantal clusters. Het traditionele dienstenmodel is enkele jaren geleden afgeschaft. Vanuit de organisatie hebben wij begrepen dat de directie feitelijk werkt als een directieraad. Binnen het organisatiemodel is het de clustermanager die inhoudelijk de wekelijkse afstemming doet met de desbetreffende portefeuillehouder(s). Daarnaast maken clustermanagers met de directie afspraken in het clusterwerkplan, dat door beiden wordt ondertekend. Afwijkingen worden geacht tijdig gemeld te worden (indien nodig eerder dan de tweejaarlijkse managementrapportage), waarna de afspraken desgewenst herzien kunnen worden.

Met inachtneming van het bovenstaande, is het domein van Werk en Inkomen bij de gemeente Haarlemmermeer als volgt te schetsen:



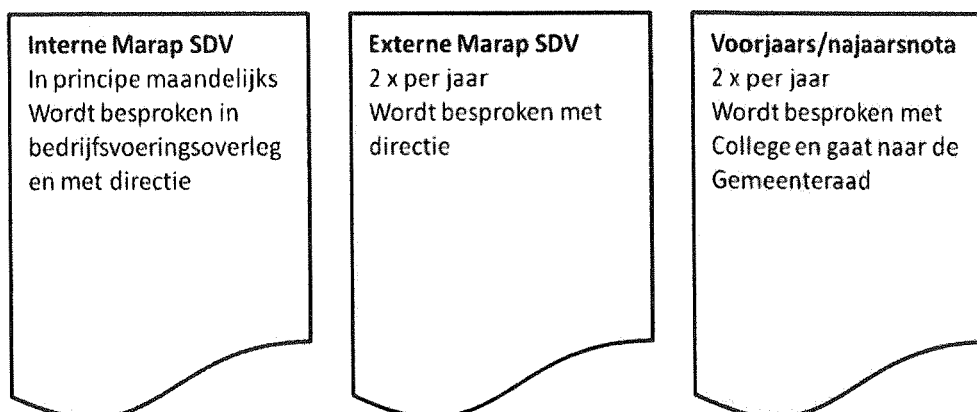
Hierbij dient te worden opgemerkt dat de beide adviseurs adviseren aan de cluster SDV, maar zelf deel uitmaken van een ander cluster. Voorts heeft de cluster SDV in het bijzonder nog raakvlakken met de cluster

Maatschappelijke en Economische Ontwikkeling, waar beleid wordt ontwikkeld dat in een aantal gevallen door SDV moet worden uitgevoerd en de cluster Klantcontactcentrum voor het eerste klantcontact.

De formele structuur van de belangrijkste overleggen is als volgt:

Overleg	Wie	Onderwerp	Frequentie
Staf	wethouder + clustermanager	lopende zaken binnen portefeuille	wekelijks
Bilateraal	wethouder + directeur	lopende zaken binnen de diverse portefeuilles	eens per 6 weken
College/directie	college + directie	thema's + actualiteiten o.a. op sociaal domein	eens per maand
Bilateraal	directeur + clustermanager	lopende zaken binnen portefeuille	eens per 2 weken
MT cluster SDV	clustermanager + teamleiders + adviseur personeel	lopende zaken binnen de cluster	wekelijks
Bedrijfsvoerings-overleg	clustermanager + teamleiders + adviseur personeel + adviseur financiën	bedrijfsvoering van de cluster	maandelijks

De volgende rapportages worden gebruikt:



Het clusterwerkplan behoort jaarlijks het spoorboekje te zijn waar langs gewerkt wordt. De praktijk blijkt hier grillig te zijn. Uit de interviews kwam naar voren dat de toegewezen uren in het plan niet reëel berekend zouden zijn. Voorts is de indruk uit de interviews dat niet strak gestuurd wordt op het clusterwerkplan. Uit de notulen van de MT's en Bedrijfsvoeringsoverleggen blijkt evenmin dat strak gestuurd wordt op de voornemens uit het clusterwerkplan. Verder valt op dat het clusterwerkplan sterk gericht is op input (de beschikbare formatie) en activiteiten en weinig aandacht besteedt aan output en outcomes.

De managementrapportages zijn voor verbetering vatbaar en schieten in veel opzichten als sturingsinstrument tekort. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de Tweede Managementrapportage Cluster SDV (peildatum 1 september 2011). Hoewel volgens het clusterwerkplan 2011 het maken van integrale managementrapportages tot speerpunt is benoemd, is dat in september nog onvoldoende te merken. Zowel over vorm als inhoud valt het een en ander te zeggen. Waar het gaat over de vorm, valt op dat er geen goede aansluiting is op het clusterwerkplan. Verwacht zou mogen worden dat alle speerpunten en doelstellingen uit het clusterwerkplan één op één terugkomen in de rapportage en dat de voortgang (realisatie) wordt weergegeven, afgezet tegen de prognose en de acties en/of bijstellingen die daaruit volgen. (Dit zou ten minste moeten gebeuren voor de afwijkingen). Dit is niet het geval. Een koppeling naar de collegedoelestellingen ontbreekt eveneens (al worden die ook, zoals eerder opgemerkt, in het clusterwerkplan niet expliciet gemaakt). Verder is de managementsamenvatting meer een betoog over welke ontwikkelingen er in de toekomst staan te gebeuren in het domein van werk en inkomen, dan een terugblik op wat er in de afgelopen periode wel en niet is gerealiseerd. Het voorziene tekort op het re-integratiebudget van 1,06 miljoen blijkt pas op pagina 8, terwijl dat in de openingszin van de managementsamenvatting zou mogen worden verwacht. Voorts is de verklaring en onderbouwing van afwijkingen vaak mager. Het is in veel gevallen te gemakkelijk om te zeggen dat een toename niet vreemd is, omdat het een landelijke trend is. Op zijn minst zou dan die landelijke trend gekwantificeerd moeten worden om een reële vergelijking te kunnen maken. En voorts zouden dan acties moeten worden benoemd om deze ontwikkeling te beïnvloeden. Dat er bij de inhoud eveneens een aantal vraagtekens is te plaatsen blijkt uit het Gezamenlijk advies van FA en HRM inzake de Tweede Marap 2011, waarin diverse vragen worden gesteld bij de verstrekte informatie.

Het domein werk en inkomen vraagt er om, om kort op de bal te spelen. Bij gemeenten die succesvol zijn met het beperken van het bijstandsbestand is de basis daarvoor het wekelijks volgen van de beweging van in- en uitstroom. Een tweede vereiste is inzicht in de kwaliteit van het klantenbestand. Iedere klant dient daartoe geïdentificeerd te worden op een trede van de participatieladder. Bestaande klanten dienen te worden gevolgd door de klantmanagers. Er zou minimaal twee keer per jaar contact moeten zijn tussen klantmanager en klant, hetzij rechtstreeks, hetzij via het

leer- en werkbedrijf of andere partijen die een rol spelen in de re-integratie. Het doel daarbij is steeds een actueel klantprofiel te hebben.

Bij de gemeente Haarlemmermeer wordt niet op een dergelijke wijze gestuurd. Het blijkt uit de rapportages, uit de verslagen van overleggen en uit de interviews.

### Wat valt ons op?

- De adviseur personeel schuift wel bij het MT aan en de adviseur financiën niet.
- De adviseur personeel en de adviseur financiën hebben beiden een lastige positie, doordat zij met verschillende loyaliteiten zitten. Zij schuiven aan bij SDV, maar behoren zelf tot een ander cluster. Wanneer inhoudelijk alles op rolletjes loopt kan dit prima werken. Echter op het moment dat er problemen zijn, kunnen zij in een spagaat terecht komen. Recentelijk is dit pregnant naar voren gekomen door een separaat directieadvies dat de beide adviseurs hebben geschreven bij de Externe Marap in september 2011.
- De cluster MEO is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling op strategisch niveau. Beleidsmedewerkers van team Kwaliteit zijn verantwoordelijk voor doorvertaling van dit strategisch beleid naar beleid op uitvoeringsniveau. Vervolgens is de cluster als geheel verantwoordelijk voor de uitvoering. In de praktijk ontstaat hier soms spanning. Enerzijds in de afstemming tussen beide clusters ('zij hebben iets bedacht zonder dat wij erbij betrokken zijn', een voorbeeld is dat de beleidscluster een keer geen rekening heeft gehouden met implementatietijd voor de uitvoering) en anderzijds doordat vastgesteld beleid soms niet tot uitvoering komt (de in 2008 vastgestelde nota programmatisch handhaven). Overigens levert het RSD-overleg (Ruimtelijk, Sociaal, Dienstverlening) een belangrijke bijdrage aan de oplossing van dit vraagstuk (aansluiting beleid-uitvoering).
- Op basis van de notulen valt op dat er in het MT weinig tot niet over cijfers wordt gesproken. Noch over in- en uitstroomcijfers, noch over financiën. De indrukken uit de interviews bevestigen dit beeld.
- Het bedrijfsvoeringsoverleg heeft vermoedelijk tussen 30 juni en 10 oktober niet plaatsgevonden (wij hebben hier tegenstrijdige geluiden over gehoord in de gesprekken, maar aangezien er over die periode ook geen notulen zijn, gaan wij ervan uit dat het niet heeft plaatsgevonden). Het doet vermoeden dat de sturing dus gedurende drie maanden beperkt is geweest.
- Op basis van de notulen van het bedrijfsvoeringsoverleg valt op dat er niet (zichtbaar) over in- en uitstroomcijfers wordt gesproken en evenmin over prognoses daarvan en tot welke acties dat zou moeten leiden. Er wordt wel gesproken over uitnutting van bepaalde begrotingsposten (inhuur, personeel, etc.), over indicatoren zoals ziekteverzuim en over managementrapportages. Bij dit laatste lijkt het

volgens de notulen vaak meer over de vorm te gaan (welke teksten moeten nog aangepast worden etc.) dan over de inhoud (welke afwijkingen zijn er en wat gaan we daaraan doen).

- De portefeuillehouders worden karig van rapportages voorzien. Feitelijk krijgen ze niet meer informatie dan naar de raad gaat. Hoewel ze formeel misschien niet over de externe managementrapportage gaan, zou het niet vreemd zijn als ze die ter kennisname zouden krijgen aangeboden, alsmede regelmatig overzichten van in- en uitstroomcijfers.
- Formats en inhoud van managementrapportages schieten te kort om goed te kunnen sturen.
- Bij afwijkingen worden niet altijd bijsturingsacties gedefinieerd en uitgevoerd. Waar het wel gebeurt is het vaak in een te laat stadium.
- Tijdens diverse ambtelijke overleggen lijken vooral beleidsmatige, organisatorische en personele zaken aan de orde te komen. De aandacht is vooral gericht op inputsturing.
- Er is geen actieve sturing om een zo groot mogelijk deel van de re-integratiemiddelen in te zetten om daarmee op het I-deel over te houden.

#### *4.4 Financiën*

##### Wet Werk en Bijstand

De belangrijkste door het Rijk verstrekte budgetten voor het uitvoeren van de Wet Werk en Bijstand (WWB) zijn het inkomensdeel (I-deel) en het werkdeel (W-deel) dat inmiddels is opgegaan in het participatiebudget, samen met de inburgerings- en de volwasseneducatiemiddelen. Aanverwant aan de WWB is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ). Deze wet bepaalt dat jongeren onder de 27 bij werkloosheid een leer-werkvoorziening aangeboden moeten krijgen en daaraan gekoppeld een inkomen krijgen.

Het I-deel wordt ingezet om degenen die daar recht op hebben van een inkomen te voorzien. Wat een gemeente overhoudt op het I-deel mag zij houden. Daarmee is een prikkel ingebouwd om gemeenten te stimuleren om het aantal mensen in de bijstand terug te dringen.

De inzet van het participatiebudget kent een grote mate van beleidsvrijheid. Er zijn enkele verplichtingen, zoals inburgeringstrajecten voor inburgeraars die daar recht op hebben. Ook is het verplicht om tot en met 2012 de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)-middelen in te zetten bij de ROC's. Daarna zijn ook deze middelen vrij besteedbaar binnen het doel participatie. De middelen die over enig jaar resteren, moeten worden teruggegeven aan het rijk. Met dien verstande dat 25% van het jaarbudget gereserveerd kan worden voor het volgend jaar. Het is daarom belangrijk alle kosten die onder het participatiebudget kunnen worden gerekend er ook aan toe te rekenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een deel van de uitvoeringskosten, inclusief indirecte kosten. Voorwaarde is dan wel dat het gaat om taken die

vallen onder de noemer 'inbesteding' zoals bedoeld in de regelgeving. De uitvoeringskosten van wettelijke taken mogen niet ten laste van het participatiebudget worden gebracht.

Met deze opzet wordt een gemeente gestimuleerd om de participatiegelden zodanig in te zetten dat een lager beroep op de uitkering (I-deel) wordt gedaan.

In dit kader is het opvallend dat de gemeente Haarlemmermeer vanaf de introductie van de WWB ieder jaar geld overhoudt op het W-deel.

Zie onderstaande tabellen, waarin de eerste tabel inzicht geeft in het I-deel bij Haarlemmermeer en de tweede in het W-deel:

#### Bijstandsuitkeringen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Toegekend Budget	€ 13.106.056	€ 14.632.537	€ 13.793.412	€ 13.789.478	€ 13.791.402	€ 14.620.106	€ 15.353.793
Ontvangsten	€ 573.131	€ 550.799	€ 396.104	€ 427.987	€ 411.077	€ 617.410	onbekend
Uitgaven	€ 13.581.584	€ 14.110.414	€ 13.345.111	€ 13.912.313	€ 14.773.005	€ 16.924.102	onbekend
Overschot/Tekort	€ 97.603	€ 1.072.922	€ 844.405	€ 305.152	€ -570.526	€ -1.686.586	onbekend
Percentage overschot/tekort	1%	7%	6%	2%	-4%	-12%	onbekend

#### Budget arbeidsre-integratie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Toegekend Budget	€ 2.732.868	€ 2.781.770	€ 2.853.990	€ 2.706.444	€ 2.686.337	€ 6.976.276	onbekend
Meegenomen van vorig jaar	€ 705.666	€ 621.692	€ 482.307	€ 1.687.976	€ 2.029.833	€ 1.867.312	€ 1.744.069
Ontvangsten	€ 95.145	€ 308.147	€ 266.465	€ 34.254	€ 41.647	€ 42.300	onbekend
Uitgaven	€ 2.911.987	€ 3.229.302	€ 1.928.202	€ 2.024.493	€ 2.890.505	€ 5.323.576	onbekend
Overschot/Tekort	€ 621.692	€ 482.307	€ 1.674.560	€ 2.404.181	€ 1.867.312	€ 3.562.312	onbekend
Percentage overschot/tekort	18%	14%	50%	55%	40%	40%	onbekend

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inclusief de meegenomen budgetten van voorgaande jaren is de gemeente er in geen enkel jaar in geslaagd het budget voor arbeidsre-integratie (W-deel) volledig te besteden. In economisch gunstige tijden had de gemeente door de inzet van de re-integratiegelden een groter deel van het I-deel kunnen overhouden en reserveren voor slechte tijden. Deze slechte tijden manifesteerden zich vanaf 2008, toen de effecten van de economische crises zich uitten in een hoger volume aan uitkeringen. Ook toen bleek de gemeente niet in staat om het toegekende re-integratiebudget volledig te benutten, hoewel in absolute zin wel meer geld werd uitgegeven dan in de voorgaande jaren. Over zowel 2008 als 2009 werd 40% van het beschikbare re-integratiegeld overgehouden.



Het overschrijden van het budget voor re-integratie is derhalve een patroon dat zich al vanaf 2004 voordoet.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de gemeente Haarlemmermeer traditioneel een (relatief) laag percentage bijstandsgerechtigden kent. Wij hebben de indruk dat vanwege dit gegeven en het ontbreken van een budgetprikkel door de jaren heen slechts een deel van het re-integratiebudget is ingezet. Het eindeffect is dat de gemeente Haarlemmermeer er met betrekking tot de volume-ontwikkeling van het bijstandsbestand slecht afkomt. Over de gehele periode waarin de WWB is ingevoerd van 2004 tot en met het tweede kwartaal van 2011 staat de gemeente met een volume-ontwikkeling van +26% op de één na laatste plaats in de lijst van gemeenten met meer dan 60.000 inwoners. (Bron: halfjaarlijkse vergelijking van gemeenten door het bureau APE op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek).

#### Signalering budgetafwijkingen inkomen en re-integratie 2011

In de eerste (externe) managementrapportage 2011 (peildatum 16 april) worden bij Werk en Inkomen geen opmerkingen gemaakt over re-integratie. Uit de interne managementrapportage blijkt tot dan dat € 794.083 aan re-integratie is besteed. Dit bedrag is gelijk aan de prognose voor het gehele jaar.

In de tweede (externe) managementrapportage 2011 (peildatum 1 september) wordt plotseling melding gemaakt van een oplopend klantenbestand (1602 klanten) en maatregelen om pogingen om 200 klanten extra op traject te krijgen. Er wordt melding gemaakt van een extra tekort. Reden van dit extra tekort is "de toename van de instroom en het niet realiseren van voldoende uitstroom, mede doordat het klantenbestand moeilijk bemiddelbaar is. Juist uit de extra instroom in relatie tot de bestaande fte's blijkt dat er geen of weinig tijd is voor de re-integratie."

Kort hiervoor (augustus) was bovendien de wethouder door de cluster SDV middels een memo geïnformeerd over de verwachte overschrijding op het re-integratiebudget.

#### Wet Investeren in Jongeren

De Wet Investeren in Jongeren (WIJ) moet ervoor zorgen dat alle jongeren tot 27 jaar een opleiding volgen of werken. Jongeren die bij de gemeente aankloppen voor een inkomensvoorziening krijgen, in plaats van een uitkering, een werk- of leeraanbod, of een combinatie van beide aangeboden. De inkomensvoorziening van de WIJ wordt gefinancierd via het inkomensdeel van de WWB (WWB I-deel).

Na invoering van de WIJ is landelijk kritiek geuit op het volume van het budget dat voor uitvoering beschikbaar is gesteld. Onderzoek van bureau APE naar het macrobudget 2010 leidde tot de conclusie dat het ministerie van SZW de impact van de WIJ veel te optimistisch heeft ingeschat. SZW rekende landelijk op 6500 uitkeringen, terwijl medio van dat jaar landelijk de teller al op 18.000 stond. Ook de gemeente Haarlemmermeer ondervond daarvan de negatieve gevolgen. Voor 2011 is een hoger macrobudget vastgesteld en ontvangt ook Haarlemmermeer meer geld. Uit de interne stukken van de gemeente is af te leiden dat in 2010 binnen het I-deel een budget van € 400.000 bestemd was voor WIJ. Uit algemene middelen van de gemeente was daarnaast nog eens € 800.000 beschikbaar gesteld. De bestedingen bedroegen in 2010 € 1.524.000, zodat er een tekort was van € 324.000 ten opzichte van het interne budget en € 1.124.000 ten opzichte van het WIJ-deel in het I-budget. Tegenover deze bestedingen stonden 142 WIJ-klanten per 1 juli 2010 en 192 WIJ-klanten per ultimo jaar.

#### Signalering budgetoverschrijding WIJ 2011

Opvallend is dat in de eerste externe managementrapportage van 16 april bij de toelichting op het team Werk en Inkomen (pagina 8) wordt gestart met de zinsnede: "De budgetoverzichten met peildatum 31/3/11 geven geen reden tot zorg op hoofdlijnen". Vervolgens staat op het eind van die pagina de volgende opmerking: "NB: op basis van de koppeling eind april is er een beeld ontstaan dat er een tekort ontstaat van € 860.000 op het onderdeel WIJ! Binnen het product 622 geeft dat dan een totaal negatief saldo van € 1,1 miljoen. Indien er geen uitstroom zal worden gerealiseerd kan dit mogelijk nog oplopen." Wij hebben niet kunnen vaststellen dat er naar aanleiding van deze melding maatregelen zijn getroffen of er melding is gemaakt aan de verantwoordelijk wethouder.

In aanvulling daar op: de interne managementrapportage van SDV over de maand maart 2011 maakte melding van een verwachte uitgave van € 2.274.118 ten opzichte van het budget van € 659.100 (een tekort van € 1.615.018). In oktober is dit verwachte tekort inmiddels opgelopen tot circa € 1.800.000).

Pas in de tweede externe managementrapportage van 1 september is melding gemaakt van de voorziene budgetoverschrijding.

#### Wat valt ons op?

- Op basis van de interviews ontstaat bij ons de indruk dat financiën en budgetbewaking weinig aandacht krijgen van het management.
- Budgetafwijkingen worden laat gesignaleerd en gemeld. Bijsturen wordt daardoor te laat ingezet.

- De verantwoordelijk wethouders worden laat op de hoogte gesteld van onder- en overschrijdingen en worden daarmee verrast.
- Het management stuurt niet op maximale benutting van het participatiegeld om duurzame uitstroom te bevorderen en daarmee een deel van het inkomensbudget vrij te spelen.

#### *4.5 Automatisering*

De afgelopen jaren is de automatisering regelmatig als knelpunt naar voren gekomen. Het Aanvalsplan (2009), het Plan van Aanpak W&I en het Clusterwerkplan 2011, melden allemaal dat het systeem GWS4all moet worden bijgewerkt. De klachten in het verleden waren dat het systeem niet bij de tijd was, dat onvolkomenheden steeds ad hoc werden bijgewerkt door als het ware telkens pleister op pleister te plakken (in plaats van het grondig te herzien) en dat het systeem niet goed gevuld was. Daardoor was het niet mogelijk om er betrouwbare managementinformatie uit te krijgen.

In 2011 lijkt het erop dat hier een behoorlijke slag mee wordt gemaakt. Momenteel krijgt het systeem een aantal upgrades van versie 11 begin dit jaar naar versie 15 in januari 2012. Als dat is gelukt, loopt het systeem technisch en functioneel gezien niet meer achter en is het in principe geschikt om ook nieuwe wetgeving erin te verwerken. Wat verder dan nog wel moet gebeuren is het invoeren en doorontwikkelen van de procesbeschrijvingen in het systeem, zorgen voor een goede fiatteringsstructuur en zorgen dat er goede data worden ingevoerd, zodat er uiteindelijk zinnige en bruikbare informatie uit komt.

In de door ons begeleide workshop kwam naar voren dat de traag werkende netwerkverbinding als een belangrijk knelpunt wordt ervaren door medewerkers. Het gebeurt regelmatig dat zij lang moeten wachten achter hun computer voordat ze de gevraagde gegevens op hun scherm krijgen.

#### **Wat valt ons op?**

- Een knelpunt dat nog niet is opgelost is de afhankelijkheid van één of enkele specialisten. Binnen het team Kwaliteit zijn de medewerkers onvoldoende in staat om als back up voor elkaar te dienen. Met name met betrekking tot het applicatiebeheer maakt dit de gemeente kwetsbaar. Als een cruciale specialist ziek wordt is er niet tot nauwelijks vervanging.
- Het heeft jaren geduurd voordat er prioriteit is gegeven aan het versiebeheer van het GWS4all-systeem. Was dit eerder gebeurd dan had het management sneller over de gewenste managementinformatie kunnen beschikken.
- Het systeem is in het verleden vaak aangehaald als reden waarom er niet gestuurd kon worden. Toch moet hier opgepast worden voor een al te groot defaitisme. Zelfs als het systeem niet goed werkt zou er

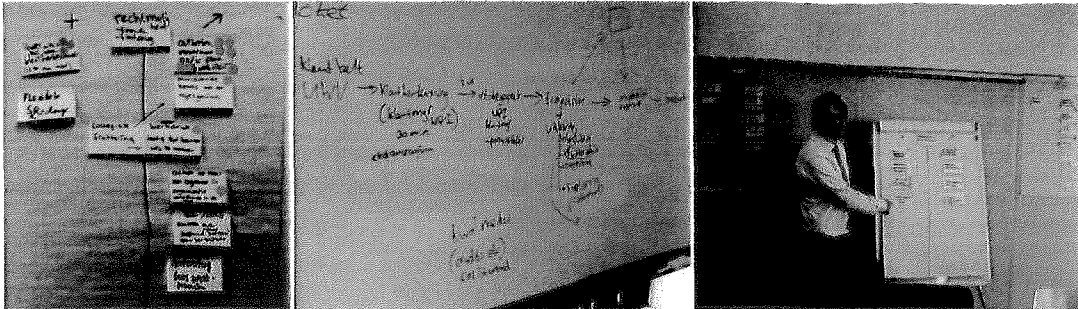
ook op andere wijze (bijvoorbeeld door het handmatig bijhouden van in- en uitstroomlijstjes door klantmanagers) managementinformatie gegenereerd kunnen worden. Wij hebben niet de indruk dat er veel moeite is gedaan dit te realiseren.

#### *4.6 Huisvesting*

Het team Werk & Inkomen is gehuisvest bij het UWV. Zij zitten fysiek op een andere locatie dan de rest van SDV. Dit levert praktische problemen op zoals het feit dat dossiers deels op het gemeentehuis en deels bij het UWV opgeslagen liggen en dat er altijd letterlijk een afstand overbrugd moet worden als medewerkers van de verschillende teams elkaar nodig hebben. Daarnaast is het ook “mentaal” een nadeel. Twee locaties werkt “wij/zij”-denken in de hand. Evenals het onderwerp inkoop beschouwen wij huisvesting niet als een van de meest cruciale issues in het kader van ons onderzoek.

## 5. Uitvoering

Tijdens een workshop met vertegenwoordigers uit het team W&I (vijf personen) en het team Kwaliteit (twee personen) is de uitvoering verkend.



In eerste instantie zijn op hoofdlijnen de werkprocessen bekeken en op grond van een groepsdiscussie belangrijke aandachtsgebieden onderkend. Deze zijn:

- intake;
- rechtmatigheid;
- re-integratie;
- administratieve verwerking, inclusief GWS4ALL.

Bij ieder van deze onderwerpen konden de deelnemers benoemen wat er goed gaat en wat nog beter kan. Ook was er een vrije ruimte om die zaken te benoemen die niet bij de hiervoor genoemde onderwerpen konden worden ondergebracht, maar wel van belang zijn.

Uit de inventarisatie en toelichtingen kwam een aantal belevingen van de medewerkers naar voren.

### Positief:

- de ideeën die momenteel worden ontwikkeld rondom poortwachter en klantherkenning;
- de intake procedure is helder;
- de klantmanagers zijn professioneel;
- de voorgenomen splitsing van activiteiten rond inkomen en werk (= het stoppen met integraal klantmanagement);
- de uitkeringsadministratie is apart georganiseerd;
- de samenwerking tussen klantmanagement, uitkeringsadministratie en administratie.

Kan beter:

- het ontbreken van een actueel plan voor administratieve organisatie en interne controle;
- te weinig fte's voor het werkaanbod;
- onduidelijkheid over de aansturing binnen de cluster;
- te veel wisselingen in het management;
- te langzame netwerkverbinding waardoor GWS4ALL te traag werkt;
- het document voor beschikkingen kent geen blokopbouw, waardoor medewerkers iedere keer het wiel opnieuw moeten uitvinden;
- de cultuur wordt als bestraffend ervaren;
- de samenwerking met collega's van front office en zorg is niet optimaal;
- controle op maat is niet ingebed in de organisatie;
- de collegiale fiattering komt in het gedrang door de werkdruk.

Overige opmerkingen:

- de deelnemers ramen dat ongeveer twee derde van het bijstandbestand grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt (participatietreden 1 tot en met 4).

**Wat valt ons op?**

- De constructieve inbreng van de deelnemers tijdens de workshop.
- De medewerkers ervaren dat op de werkvloer door het management geen keuzes worden gemaakt en prioriteiten gesteld, de deelnemers ervaren dat als werkdruk.
- De inrichting van GWS4all en de trage netwerkverbinding zorgen dat de klantmanagers veel extra tijd kwijt zijn aan administratieve verwerking van aanvragen.
- De medewerkers hebben goed zicht op de belangrijkste knelpunten.
- Door middel van collegiale fiattering wordt de kwaliteit van het door een klantmanager genomen besluit getoetst.
- Door de werkdruk kunnen klantmanagers maar zeer beperkt tijd vrij maken voor de collegiale fiattering. Het risico bestaat dat deze fiattering marginaal gebeurt en dat daarmee klanten onterecht wel of geen uitkering krijgen.
- Aan de voorgenomen themacontroles komt men binnen de cluster SDV niet toe, hierdoor komt (een deel van) het onrechtmatig gebruik van uitkeringen niet aan het licht.
- Er is geen actueel plan voor administratieve organisatie en interne controle.
- De uitkomsten van de SISA-controle geven overigens tot nu toe geen indicaties dat de rechtmatigheid niet deugt.

- Een extern bureau gaat een onderzoek uitvoeren naar rechtmatigheid uitvoeren. In de verkennende fase is als doel geformuleerd om 100 uitkeringen te beëindigen, hetgeen een indicatie is voor de kwaliteit van het bestand.

## 6. Cultuur

Wat in veel gesprekken terug komt is de afgeketste fusie met de sociale dienst van Amstelveen in 2005. In de nasleep hiervan is er fors gereorganiseerd en bezuinigd. Deze gebeurtenis lijkt diepe sporen te hebben nagelaten bij met name de klantmanagers. Tot op de dag van vandaag is dit merkbaar. Een van de geïnterviewden vertelde dat vanaf die reorganisatie de klantmanagers opeens zowel inkomens als re-integratie gerelateerde taken moesten gaan uitvoeren (integraal), hetgeen ze niet werkbaar vonden. In plaats daarvan deden ze alleen wat ze zelf wilden en de managers hebben daar nooit grip op gekregen. Tijdens de workshop met vertegenwoordigers uit de teams W&I en Kwaliteit is deze kwestie aan de orde geweest. Daar kwam naar voren dat inkomensgerelateerde activiteiten zoveel tijd in beslag nemen dat er nauwelijks tijd is voor doelmatigheidsactiviteiten. In de beleving van de betrokken klantmanagers is het geen onwil, maar een gebrek aan tijd dat er voor zorgt dat re-integratietaken blijven liggen.

Om de cluster beter op de rails te krijgen is in 2009 een Aanvalsplan gemaakt en later ook een Plan van Aanpak W&I. Het Aanvalsplan werd vervolgens herijkt in het stuk "Tot hier en nu verder" (april 2011). In alle stukken is impliciet en vaak expliciet terug te lezen dat de cultuur moet veranderen. Toch lijkt hier weinig voortgang in te worden geboekt. In de ogen van het management wordt op de werkvloer de sfeer door enkele klantmanagers bepaald. In feite maken zij de dienst uit. Elke manager die dat wil veranderen loopt erop vast en brandt uiteindelijk af. Dit is niet één of twee keer gebeurd in de afgelopen jaren, maar vele malen.

In het in maart 2009 verschenen visitatierapport van Divosa staat dat er bij SDV structureel te weinig in cultuur wordt geïnvesteerd. Er zou een grote afstand bestaan tussen waar het management mee bezig is en wat er leeft bij de uitvoering. Enkele passages: "We hebben de indruk dat het MT nauwelijks in gesprek gaat met medewerkers en hen meeneemt in de veranderingen....De medewerkers hebben hart voor de klant....De heersende cultuur binnen Sociale Dienstverlening lijkt vooral gericht te zijn op de rechtmatige uitvoering van het werk, niet op de professionalisering van de medewerkers."

Onze indruk uit de gesprekken en de workshop is dat vandaag de dag er bij W&I weinig is veranderd ten opzichte van 2009. Als wij op basis van onze beelden nu, de cultuur moeten beschrijven dan kan het volgende worden gezegd:

- Mensen hebben een sterk arbeidsethos
- Weinig sturing op resultaat
- Weinig belangstelling voor cijfers
- Gespannen cluster, met groot negatief verleden
- Gesloten, ontevreden
- Veel oud zeer
- Mensen willen meer gehoord worden



- Medewerkers hebben oog voor het vak
- Tijdens het spel veranderen spelregels
- Wij/zij-cultuur (medewerkers vs. management en cluster vs. rest van de gemeente)
- Er heerst een angstcultuur (in de workshop ook strafcultuur genoemd).

#### **Wat valt ons op?**

- Eén gebeurtenis in 2005 is tot op de dag van vandaag bepalend voor hoe men tegen het eigen team aankijkt.
- Noch de medewerkers, noch het management zijn blij met hoe de zaken in de afgelopen jaren zijn verlopen. Iedereen lijkt van goede wil te zijn en toch lukt het keer op keer niet om verandering teweeg te brengen. Manager op manager loopt vast en rapport na rapport wordt gepresenteerd om de zaken te verbeteren, maar het lukt niet.

## 7. Conclusies/Aanbevelingen

### *Wat gaat er mis?*

Het goed sturen om efficiënt en effectief te kunnen werken om daarmee de uitvoerings- en (indirect) de politiek-bestuurlijke doelen te bereiken gebeurt niet binnen de cluster SDV. De organisatie worstelt hier al lange tijd mee. Al vanaf 2004 wordt het re-integratiebudget structureel onderschreden. De afgelopen jaren hebben tal van plannen het licht gezien met lange lijsten van speerpunten, verbeteracties, knelpunten, aandachtspunten en voornemens om “de gaten te dichten” en “in control” te komen. Het lijkt een voortdurende worsteling te zijn die niet zonder slag of stoot is verlopen gelet op de vele personele wisselingen die tegelijkertijd plaatsvonden.

Bij ons heeft het de vraag opgeroepen: hoe kan het dat geen structurele oplossingen worden gevonden? Zowel op de werkvloer als op managementniveau zijn betrokkenen van goede wil. Toch lijkt er weinig te veranderen, lopen mensen met bewezen kwaliteiten zich vast en moeten er keer op keer verbeterplannen worden gemaakt om nieuwe knelpunten aan te pakken.

In ons onderzoek hebben wij een groot aantal documenten bestudeerd, wij hebben gesproken met twee wethouders, met de voor Werk & Inkomen meest relevante managers en we hebben een werksessie gehouden met zeven medewerkers op uitvoeringsniveau. Dat alles heeft ons veel informatie opgeleverd. Het heeft bij ons een beeld opgeleverd van een organisatie waar de mensen het hart op de goede plek hebben en waar goede wil aanwezig is, maar waar er in de randvoorwaardelijke sfeer voortdurend veel hapert. Het onderliggende patroon bij vrijwel alle problemen is in de kern terug te brengen tot een gebrek aan *visie* en *leiderschap* op het managementniveau. *Koers bepalen* en *koers houden*, daar gaat het om.

Binnen de cluster SDV is er naar onze waarneming de afgelopen jaren te weinig visie geweest op waar men heen wil en te weinig leiderschap om een eventuele visie consequent uit te dragen, erop te sturen en te realiseren. Het gevolg is dat het management is beland in een soort permanente staat van hectische symptoombestrijding. In het navolgende lichten wij toe waarom wij van mening zijn dat er een gebrek aan visie is en zullen wij aangeven waar het leiderschap tekort is geschoten. Vervolgens beantwoorden wij onze onderzoeksvraag en geven aan hoe het beter kan.

### *Visie*

Het college heeft een heldere politiek-bestuurlijke visie geformuleerd, welke is terug te zien in het collegeakkoord en de programmabegroting. Echter de doorvertaling naar de werkvloer heeft niet plaatsgevonden. In de door ons begeleide workshop bleek dat medewerkers niet op de hoogte zijn van wat de visie van het college is en er is in de uitvoering weinig dat zij anders zijn gaan doen als gevolg van de bestuurswisseling anderhalf jaar geleden.

Het clustermanagement is verantwoordelijk voor de doorvertaling van de collegevisie naar de werkvloer. Vervolgens is het clustermanagement verantwoordelijk voor het formuleren van een visie voor de cluster. In het 'Aanvalsplan Sociale Dienstverlening' zijn een visie en een missie geformuleerd, deze zijn echter niet concreet genoeg. Vrij vertaald en enigszins kort door de bocht staat er eigenlijk "wij willen ons werk goed doen". Er wordt niets gezegd over de aard van de dienstverlening, of wat de cluster wil betekenen voor de bewoners van Haarlemmermeer. De letterlijke tekst van de missie en visie zouden even goed op een willekeurige andere dienstverlenende organisatie van toepassing kunnen zijn als op een sociale dienstverlenend cluster.

De doorvertaling van de missie en visie in het clusterwerkplan (2011) schiet eveneens tekort. In het clusterwerkplan staan behoudens de visie en missie de wettelijke taken genoemd van de cluster en een aantal knelpunten en actiepunten die moeten worden opgepakt in de komende tijd. Een duidelijk afwegingskader ontbreekt. Er staat wel wat de cluster gaat doen, maar onvoldoende waarom. Wat de belangrijkste doelstellingen zijn en wat de relaties zijn tussen de hoofddoelstellingen en de afgeleide acties is evenmin duidelijk.

Doordat de visie onvoldoende is uitgewerkt in het clusterwerkplan en er onvoldoende aandacht is voor de echte prioriteiten en er een beperkt afwegingskader is, wordt het vervolgens moeilijk om te sturen en consistente keuzes te maken.

Inhoudelijk betekent dit dat er veel meer aandacht zou moeten zijn voor de vraag hoe met de verschillende budgetten van de cluster omgesprongen moet worden. Waar liggen de prioriteiten? Hoe willen wij instroom beperken en uitstroom bevorderen? Wat betekent dat in de doorvertaling naar de uitvoering? Op dit soort kernvragen zijn de antwoorden onvoldoende duidelijk geformuleerd.

Wie onvoldoende visie op bovengenoemde vraagstukken heeft, kan moeilijk sturen. Sturen verwordt dan al snel tot het bijhouden van actielijstjes, maar daarmee wordt de koers van het grotere geheel niet bewaakt.

### *Leiderschap*

Bij leiderschap draait het wat ons betreft om het zorgen voor een visie, deze uitdragen en communiceren en de realisatiekracht hebben om de visie uitgevoerd te krijgen. Leiderschap met betrekking tot de cluster SDV is op verschillende niveaus nodig. Op directieniveau, het niveau van de clustermanager en op het niveau van de teammanagers. Zoals aangegeven zijn in een eerdere versie van dit rapport het leiderschap en het acteren van functionarissen op ieder van deze niveaus uitgewerkt. Wij volstaan hier met de generieke aspecten van dit onderwerp en niet het functioneren van individuele medewerkers.

In de afgelopen jaren zijn er budgetoverschrijdingen geweest, veel wisselingen van managers en veel organisatorische problemen, die ook enkele keren hebben geleid tot interventies van het management. Deze interventies hebben niet geleid tot structurele oplossingen. Wij signaleren dat het management op een aantal punten beter had kunnen acteren:

- Jaarlijks wordt het clusterwerkplan opgesteld. In deze jaarplannen is sprake van een gebrek aan visie. Ook valt op dat de rapportages over deze jaarplannen nauwelijks aandacht besteden aan (de sturing op) instroom en uitstroom.
- Feit is dat het management tot op heden het niet voor elkaar heeft gekregen om rapportages geleverd te krijgen met betere sturingscijfers zoals instroom- en uitstroombegrotingen en prognoses ten aanzien van de uitnuttig van budgetten. Het realiseren van duurzame uitstroom en het beperken en managen van de instroom krijgt niet of nauwelijks aandacht. De uitvoering van het Aanvalsplan en het Plan van Aanpak W&I hebben de problemen bij W&I niet of nauwelijks opgelost.
- In de 1<sup>e</sup> externe managementrapportage van april 2011 staat op pagina 8: "dat binnen product 622 een negatief saldo ontstaat van 1,1 miljoen. Indien er geen uitstroom zal worden gerealiseerd kan dit tekort mogelijk nog oplopen." Onduidelijk is tot welke verbeteracties dit signaal heeft geleid.
- Het Divosa-rapport van maart 2009 biedt handvatten en aanbevelingen voor verbetering. De (belangrijkste) aanbevelingen, hoewel nog steeds relevant, zijn tot nu toe niet geïmplementeerd.
- Het management maakt onvoldoende keuzes en prioriteert te weinig.
- Het management is er onvoldoende in geslaagd de kloof met de werkvloer te dichten. Uit de workshop blijkt nog steeds onrust bij de medewerkers en een grote mate van rolonduidelijkheid (zie het medewerkerstevredenheidsonderzoek).  
Door de vele wisselingen in het (team)management zijn iedere keer weer nieuwe richtingen ingeslagen en verbeteracties gestart die in een groot aantal gevallen niet van de grond zijn gekomen.  
Door de grote span of control is het niet mogelijk geweest om voldoende individuele aandacht te kunnen geven aan de klantmanagers.
- De cyclus van functioneringsgesprekken wordt al jaren onvoldoende of onzorgvuldig uitgevoerd.
- Het management heeft geen prioriteiten gesteld waardoor het personeel grote werkdruk heeft ervaren en zelf keuzes heeft gemaakt om voorrang te geven aan inkomen-gerelateerde activiteiten.
- Er is weinig sturing op de uitvoering van de werkprocessen, waardoor te weinig aan re-integratie wordt toegekomen.
- Tot voor kort was 25% van het bestand niet ingedeeld op de participatieladder.

Een positief punt is dat, zoals het er nu naar uitziet, beheerst en gepland de achterstand in het versiebeheer van GWS4all wordt ingehaald. De uitdaging

voor het management zal zijn deze werkwijze door te trekken om ook de overige knelpunten met betrekking tot GWS4all en de informatievoorziening op te lossen.

### *Onderzoeksvragen*

De onderzoeksvragen waarop dit onderzoek een antwoord dient te geven waren door Haarlemmermeer als volgt geformuleerd:

- 1. Wat zijn op dit moment binnen de uitvoering van sociale wet- en regelgeving en in de uitvoering van het aanvalsplan door de cluster sociale dienstverlening de grootste knelpunten en risico's ten aanzien van de bestuurlijke informatievoorziening, de budgetbeheersing en de wijze van aansturing door het management (directie, clustermanager, teamleider)?*
- 2. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de gesignaleerde knelpunten snel en adequaat op te lossen?*

#### *Ad 1) knelpunten en risico's*

Op grond van het voorgaande zien wij als belangrijkste knelpunten het gebrek aan visie en leiderschap van het management. Door het ontbreken van prioriteiten en een afwegingskader is het moeilijk om te sturen en consistente keuzes te maken. Een vicieuze cirkel van maatregelen die slechts symptomen bestrijden, zonder dat de oorzaken worden aangepakt, die vervolgens weer leiden tot nieuwe knelpunten en symptomen is daarvan het gevolg. Een focus op datgene waar het echt om gaat ontbreekt. Dit uit zich in onduidelijkheid op de werkvloer en het zeer beperkt sturen op in- en uitstroom van het bijstandsbestand. Het daarvoor benodigde sturingsinstrumentarium inclusief managementinformatie is niet aanwezig. Het gevolg daarvan is dat pas laat zicht ontstaat op de ontwikkeling van het uitkeringsbestand en de benutting van budgetten. Bijsturen gebeurt ad hoc en heeft nog slechts een beperkt effect. Substantiële budgetafwijkingen zijn het eindeffect. Het gevolg is tevens dat het bestuur laat wordt geïnformeerd over de effecten van deze ontwikkelingen op de politiek-bestuurlijke doelstellingen. Kortom door het gebrek aan visie en leiderschap en de daaruit voortvloeiende gebrekkige sturing loopt de gemeente Haarlemmermeer aanzienlijke risico's met betrekking tot de beheersing van het bijstandsbestand en de daar aan verbonden budgetten.

#### *Ad 2) Maatregelen*

Bij het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten verdient het aanbeveling om de hoogste prioriteit te geven aan de ontwikkeling van visie en leiderschap omdat daarmee de oorzaak van de huidige problemen

wordt aangepakt. Wij adviseren u voor elk van de managementlagen u te beraden op de vraag hoe het gebrek aan visie en leiderschap kan worden verbeterd.

Verder adviseren wij u voor de korte en langere termijn een aantal verbeteringen door te voeren. Daarbij raden wij aan bij implementatie van de lange termijn aanbevelingen rekening te houden met de nieuwe Wet Werken Naar Vermogen, die per 1 januari 2013 in gaat. Deze wet heeft fundamentele gevolgen voor de missie, visie, strategie, proces- en systeeminrichting van de cluster SDV en de samenwerking binnen de keten.

#### Korte termijn (quick wins, voor 1 januari 2012)

- Formuleer een nieuwe missie.
- Maak een clusterwerkplan voor 2012, waar een duidelijke visie in naar voren komt en een afwegingskader. Betrek hier de medewerkers bij. Kies de strategische thema's en stel op basis hiervan prioriteiten. In het plan dient een prognose te worden afgegeven voor de uitputting van de budgetten en voor in- en uitstroom en hoe dat moet worden bereikt. Zorg dat het plan voor wat betreft cijfers en indicatoren volledig aansluit op de programmabegroting. Zorg dat een sturingsvisie op de inzet van budgetten wordt vertaald in de wijze van organiseren van de processen.
- Maak van de in- en uitstroomcijfers een vast onderwerp op de werkoverleggen, de MT's en de stafoverleggen met de wethouders. Stel in de overleggen de bijsturingsacties centraal.
- Stel een eenvoudig format op voor een rapportage waarin alle kerncijfers overzichtelijk worden gepresenteerd. Zet daarin realisatie af tegen plan en prognose.
- Verdeel de managementtaken binnen de teams zo, dat een aanvaardbare span of control ontstaat. Om de functionerings- en beoordelingscyclus goed uit te voeren, medewerkers persoonlijke aandacht te geven en te coachen en tijdig bij te sturen lijkt een span of control van circa 18 medewerkers het maximum. Dit hangt echter mede af van de taakvolwassenheid van de medewerkers.
- Versterk de rol van de financieel adviseur. Zorg dat deze bij alle relevante managementoverleggen aanwezig is. Zorg dat deze gevraagd en ongevraagd bedrijfseconomische adviezen kan verstrekken, de cijfers kortcyclisch analyseert en op basis daarvan het management ondersteunt bij het formuleren van bijsturingsacties.
- Zorg dat op korte termijn alle klanten (juist) zijn ingedeeld op participatieladder.

#### Lange termijn (na 1 januari 2012)

- Verbeter het basisformat (zie de korte termijn acties) en maak nieuwe formats voor de rapportages, waarin de doelstellingen uit het clusterwerkplan terugkomen, waarin scores en cijfers staan uit de

desbetreffende periode, hoe deze zich verhouden tot de vorige periode, ten opzichte van wat was begroot en wat de prognoses zijn tot het eind van het jaar. Vervolgens dient erin opgenomen te worden wat de betekenis is van die cijfers en tot welke acties het leidt.

- Doe iets aan de traag werkende netwerkverbinding op de werklocatie van het team W&I, waardoor er efficiënter gewerkt kan worden.
- Zorg dat medewerkers binnen het team Kwaliteit elkaar kunnen vervangen.
- Voer een business intelligence tool in dat kan voorzien in (operationele) managementinformatie uit GWS4all.
- Verbeter de instructies voor medewerkers voor het vullen van GWS4all en geef (met behulp van het business intelligence tool) direct feedback wanneer het systeem inconsistent wordt gevuld.
- Voer het AO/IC-plan (al dan niet na herziening) uit.
- Organiseer het werk zo dat medewerkers tijd hebben voor alle taken en stel daarin prioriteiten. Spreek daartoe per medewerker een activiteitenplanning af. Ruim in die activiteitenplanning tijd in voor collegiale flattering. Ruim eveneens tijd in voor klantbezoeken (twee maal per jaar), zodat klantprofielen actueel gehouden kunnen worden.
- Zorg dat capaciteit wordt vrijgemaakt om de themacontroles uit te voeren.
- Besteed naast de vakinhoudelijke ontwikkeling tijd en ruimte aan de persoonlijke effectiviteit van de medewerkers. Geef hen een rol in de ontwikkeling van de cultuur van de cluster en maak hen mede verantwoordelijk. Het zijn per slot van rekening hoogopgeleide professionals.

## Bijlage 1 De onderzoekers

Michel de Visser Advies is een adviesbureau dat zich richt op procesmanagement en bedrijfsvoering in de (semi-)publieke sector. Het bureau opereert in een netwerk van (kleine) organisaties. Afhankelijk van de opdracht en de benodigde expertise wordt samengewerkt met anderen. Hierdoor kan een hoge mate van flexibiliteit met lage overheadkosten worden bereikt.



Gert van den Burg



Michel de Visser

Voor deze opdracht werkt Michel de Visser samen met Gert van den Burg (CFO-consult). Wij zijn in het verleden collega's geweest bij Cap Gemini Ernst & Young. Beiden hebben we daar de basis gelegd voor onze consultancyloopbaan. Voorts hebben we allebei een achtergrond als bedrijfseconoom met veel ervaring in de lokale overheid. Behalve als adviseur heeft Gert tevens enkele jaren als interim-manager Werk & Inkomen gewerkt bij twee gemeenten. Michel is naast adviseur, deelgemeentewethouder geweest in Rotterdam. Samen vormen wij voor deze opdracht een tandem met veel consultancyervaring, bestuurlijke ervaring en inhoudelijke beleidskennis.