



Rijksoverheid

**Handreiking
samenwerking
Participatiebudget**

Deze handreiking is samengesteld in het kader van de voorbereidingstrajecten voor de invoering van het Participatiebudget in opdracht van de ministeries van VROM/WWI, SZW en OCW.

Colofon

© Projectbureau Voorbereidingstrajecten Participatiebudget

Auteurs

Cheryl Kroezen (Ernst & Young Advisory)

Ingrid Oomes (Ernst & Young Advisory)

Anton Revenboer (Ernst & Young Advisory)

Jacco van de Vijver (Ernst & Young Advisory)

Update november 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Het Participatiebudget	1
1.2	Aanleiding voor de handreiking samenwerking	1
1.3	Doel van de handreiking samenwerkingsvormen	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Intergemeentelijke samenwerking	5
2.1	Toegevoegde waarde van intergemeentelijke samenwerking	5
2.2	Heldere foto van het samenwerkingslandschap	6
2.3	Waarderen van de samenwerking op basis van nieuwe inzichten	8
2.4	(Juridische)samenwerkingsvormen	9
2.5	Intensiteit van Samenwerking	13
2.6	Nadelen en risico's samenwerking	14
3	Samenwerking gemeentelijke afdelingen	16
3.1	Samenwerking terreinen re-integratie, inburgering en educatie	16
3.2	Samenwerking buiten de drie beleidsterreinen	16
4	Samenwerking aanbieders	18
4.1	Veranderende relaties	18
4.2	Contracten met samenwerkingspartners	19
5	Keuzemogelijkheden en tips	20

1 Inleiding

1.1 *Het Participatiebudget*

Op 1 januari 2009 is de Wet Participatiebudget van kracht geworden. Deze wet regelt de bundeling van de gemeentelijke middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie in één ontschot Participatiebudget. Vanaf 1 januari 2009 is er dus sprake van één geldstroom en één verantwoording voor de genoemde drie beleidsterreinen.

Het doel van het Participatiebudget is om het voor gemeenten eenvoudiger te maken om de arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie van burgers te bevorderen. Door de ontschotting is het voor gemeenten eenvoudiger om de burger ondersteuning op maat te bieden. Het Participatiebudget kent één brede doelgroep en één brede definitie van de voorzieningen die hieruit kunnen worden gefinancierd. De definities van de voorzieningen zijn in de materiewetten (Wet inburgering, Wet werk en bijstand en de Wet educatie- en beroepsonderwijs) uitgewerkt.

Gemeenten kunnen beleid en uitvoering rond het Participatiebudget op diverse manieren vormgeven met hun eigen ambitieniveau. Een aantal aanpassingen is in ieder geval nodig. Deze zijn gerelateerd aan de veranderingen in de verantwoording en aan de introductie van outputverdeelmaatstaven bij educatie en inburgering¹. Daarnaast is de introductie van marktwerking op het terrein van volwasseneneducatie een belangrijke verandering die tot aanpassingen zal leiden.

1.2 *Aanleiding voor de handreiking samenwerking*

Het thema samenwerking is al aan bod gekomen in een aantal eerder verschenen handreikingen. De essentiële informatie over samenwerking uit die handreikingen is verwerkt in deze handreiking. Het raadplegen van deze handreiking over samenwerking verschaft u ook de informatie die in de andere handreikingen aan bod zijn gekomen.

In de voorbereidingstrajecten van de 23 gemeenten is al ervaring opgedaan met diverse vormen van samenwerking. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om samenwerking met andere gemeenten, tussen gemeentelijke afdelingen als ook samenwerking met aanbieders en andere organisaties (Sw-bedrijven, UWV Werkbedrijven, zorginstellingen e.d.). Er is in de voorbereidingstrajecten ondermeer samenwerking gezocht bij het formuleren van de integrale participatievisie en bij het uitwerken van nieuwe (integrale) klantprocessen. Deze handreiking geeft inzichten in de diverse mogelijkheden tot samenwerking in het kader van het Participatiebudget. Daarnaast biedt de handreiking handvatten voor de verdere invulling van samenwerking in de praktijk.

¹ Sturing vanuit het Rijk vindt in het Participatiebudget onder andere plaats op basis van outputverdeelmaatstaven. Dit houdt in dat het Participatiebudget vanaf 2012 voor een deel wordt verdeeld op basis van de relatieve prestaties van gemeenten op een aantal indicatoren gerelateerd aan de beleidsterreinen inburgering en vanaf 2013 aan educatie. Voor het beleidsterrein re-integratie zijn geen outputverdeelmaatstaven geformuleerd. Meer informatie over de outputverdeelmaatstaven is te vinden in de Handreiking Sturing en Beheersing en in de Handreiking Externe Verantwoording, te vinden op www.gemeenteloket.szw.nl.

Samenvattend zien we in ieder geval een aantal redenen om de samenwerking rondom het Participatiebudget uit te werken:

- 1 Er is meer ruimte gekomen om een integrale benadering toe te passen en om middelen in te zetten voor participatievoorzieningen.
- 2 Meer kansen voor gemeenten om burgers op een eenduidige manier te benaderen en op maat te bedienen.
- 3 Een integrale benadering vraagt inzicht in de dienstverlening van en afspraken met de huidige samenwerkingspartners en samenwerkingsverbanden.

1 Meer ruimte voor een integraal beleid

Door de nieuwe wet kunnen gemeenten meer dan tevoren een integraal beleid formuleren en uitvoeren. Integraal beleid vraagt meer samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen, alleen al omdat het budget vaak bij één afdeling (sociale zaken) binnen komt. De flexibiliteit in het budget heeft het daarnaast makkelijker gemaakt om met andere gemeenten samen te werken, omdat het niet langer beperkt is tot inzet voor de eigen inwoners. De verbreding van de doelgroep zorgt er tevens voor dat het Participatiebudget ruimer kan worden ingezet. Ook staat het activeren van de burger meer centraal. De gemeente zoekt de juiste partners om burgers participatievoorzieningen te kunnen bieden, die leiden tot activering. In sommige gevallen gebeurt dit ook in samenwerking met meerdere gemeenten in de regio of in samenwerking met een regionale sociale dienst. De gemeente bepaalt hoe het budget wordt ingezet, mogelijkerwijs is dit buiten de eigen gemeentegrenzen.

2 Kansen voor gemeenten om burgers eenduidiger te benaderen

Meerdere organisaties bedienen op dit moment dezelfde doelgroepen, waarbij de vraag rijst of dit niet efficiënter en gestroomlijnder kan. Gemeenten en de UWV WERKbedrijven richten zich bijvoorbeeld op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Om een eenduidige benadering te waarborgen kunnen gemeenten nu afspraken maken met het UWV WERKbedrijf om middelen en instrumenten in te zetten ten behoeve van gemeenschappelijke doelgroepen. Dit wordt dan gefinancierd vanuit het Participatiebudget en de UWV middelen .

Daarnaast zijn er gemeenten die bijvoorbeeld educatievoorzieningen hebben belegd bij een ROC. Hierdoor zijn ze soms niet op de hoogte dat deze deelnemers aan educatie ook deelnemers zijn van de gemeentelijke sociale dienst op het terrein van re-integratie of inburgering. Essentie blijft het laten participeren van de burger met een zo eenduidig mogelijk aanbod of idealiter een sluitende aanpak. Een inburgeraar die analfabeet is en zich meldt bij een gemeente voor een inburgeringsvoorziening dient bijvoorbeeld een sluitend traject geboden te worden: met een educatievoorziening die leidt tot alfabetisering, een inburgeringsvoorziening die leidt tot het behalen van het NT2 examen en een re-integratievoorziening die leidt tot werk.

Het komt ook voor dat burgers tussen instellingen heen en weer verwezen worden. Meerdere organisaties in Nederland houden zich met vergelijkbare dienstverlening bezig voor een vergelijkbare doelgroep. Bij gebrek aan goede onderlinge afstemming kan de burger schade oplopen of uit het zicht verdwijnen.

3 Inzicht in dienstverlening en afspraken huidige samenwerkingspartners

Het is van belang om te bepalen of bepaalde participatievoorzieningen die de gemeente wil aanbieden aan haar burgers worden uitbesteed aan samenwerkingspartners. Op het terrein van participatie zijn veel organisaties actief. Het is van belang inzicht te hebben in de belangrijkste organisaties in het veld en de manier waarop hun werkwijze samenhangt met die van de gemeente en op welke terrein het mogelijk is om samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Vragen die gemeenten zich hierbij kunnen stellen zijn onder meer:

- Met wie werkt de gemeente samen op het terrein van participatie (andere gemeenten, aanbieders voorzieningen, maatschappelijke organisaties e.d.)?
- Op welk moment komt de samenwerkingspartner in beeld (visievorming, regie, uitvoering)?
- Verloopt de samenwerking effectief en efficiënt? (Hoe wordt overlap van werkzaamheden vermeden?)
- Welke overdrachtmomenten zijn geïdentificeerd?

Voorbeelden van samenwerkingspartners:

- ROC's
- Taalaanbieders
- Vrijwilligersorganisaties
- Migrantenorganisaties
- Vrouwenorganisaties
- Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC)
- Bureau Leerplicht van de gemeente
- Werkgevers
- Sociale werkvoorzieningbedrijven
- Welzijnsinstellingen / zorginstellingen (GGZ)
- Re-integratiebedrijven
- Andere gemeenten
- ISD / IGSD
- UWV / WERKbedrijf
- Arbeidsinspectie (AI)
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdiensten (SIOD)
- Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Het is voor gemeenten waardevol om een analyse te maken welke organisaties het beste passen bij het gekozen participatiebeleid, hoe ze functioneren en hoe men met (toekomstige) samenwerking tot de gewenste resultaten kan komen.

Naast het in beeld hebben van de samenwerkingspartners, is het van belang inzichtelijk te maken welke andere ontwikkelingen - zoals reorganisaties - zich voor doen van die van invloed zijn op de samenwerking. In de eerste plaats binnen de gemeente zelf maar ook bij de belangrijke samenwerkingspartners zelf. Het samengaan van bijvoorbeeld de afdelingen sociale- en burgerzaken heeft invloed als ook de recent afgeronde vormgeving van het UWV WERKbedrijf.

1.3 Doel van de handreiking samenwerkingsvormen

Het doel van deze handreiking is gemeenten inzicht te geven in het belang van samenwerking om te komen tot een effectieve inzet van het Participatiebudget. Daarnaast biedt het suggesties om te komen tot een evaluatie van de bestaande samenwerkingsvormen en –partners. Daarmee wordt een aanzet gegeven voor eventuele aanpassingen op het gebied van samenwerking.

1.4 Leeswijzer

Zoals aangegeven zijn er diverse samenwerkingsverbanden mogelijk voor gemeenten. In hoofdstuk 2 zal intergemeentelijke samenwerking worden toegelicht, waarbij in wordt gegaan op de keuzes die gemeenten hebben. Daarnaast zal het Participatiebudget ook intern – binnen gemeenten – veranderingen teweeg brengen door ontschotting van de budgetten (hoofdstuk 3). Naast intergemeentelijke samenwerking, werkt de gemeente vaak samen met aanbieders van participatievoorzieningen. Ook deze relatie kan onderhevig zijn aan veranderingen (hoofdstuk 4). Tenslotte zal in hoofdstuk 5 een aantal keuzemogelijkheden en tips worden opgesomd die gemeenten kunnen helpen bij het vormgeven van samenwerkingsverbanden.

2 Intergemeentelijke samenwerking

Het realiseren van een intergemeentelijk samenwerkingsverband is een complex project. Niet alleen omdat er meerdere gemeenten bij betrokken zijn maar vooral vanwege de veelzijdigheid van onderwerpen die geregeld moeten worden. In dit hoofdstuk vindt u aanknopingspunten om de samenwerking te analyseren in het licht van de nieuwe ontwikkelingen. Door eerst het landschap te schetsen en vervolgens diepgaander naar alle dimensies te kijken kan bepaald worden op welke punten samenwerking aangepast of ingezet zou moeten worden. Verder wordt uitgelegd welke samenwerkingsvormen er zijn en de mate van intensiteit met betrekking tot samenwerking. Ook wordt toegelicht welke afspraken er moeten worden gemaakt tussen gemeenten en wat de mogelijke nadelen/risico's zijn van intergemeentelijke samenwerking.

2.1 Toegevoegde waarde van intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking bij de implementatie van het Participatiebudget kan voor gemeenten diverse voordelen opleveren. Allereerst sluit dit aan bij de dimensie van het regionale arbeidsmarktbeleid, dat overal in ontwikkeling is. Daarnaast levert samenwerking efficiencyvoordelen op. Ambtenaren van verschillende gemeenten, die zich bezig (gaan) houden met de invoering van het Participatiebudget in hun gemeente moeten voor een belangrijk deel dezelfde werkzaamheden verrichten en zich dezelfde kennis eigen maken.

Een ander voordeel van samenwerking kan de afstemming van beleid tussen verschillende gemeenten zijn. Hiermee wordt bevorderd dat inwoners van de betrokken gemeenten in gelijke omstandigheden op dezelfde manier worden behandeld. Gelijke behandeling kan vooral van belang zijn in gebieden die een sterke maatschappelijke samenhang vertonen.

Door onderling het beleid af te stemmen kunnen gemeenten gezamenlijk optrekken ten opzichte van instellingen die op regionale schaal werken, zoals ROC's, welzijnsinstellingen, Sw-bedrijven en re-integratiebedrijven. Door gezamenlijk op te trekken, kunnen gemeenten een sterkere overleg- en onderhandelingspositie creëren ten opzichte van deze organisaties.

Ook vanuit het klantperspectief zijn er voordelen aan samenwerking. Dit geldt zowel lokaal als ook tussen gemeenten (regionale afstemming). Een eenduidig beleid en een heldere verdeling van taken, is voor klanten een belangrijk voordeel. Een eenvoudig voorbeeld is een inwoner uit Amstelveen die na een re-integratietraject in Amsterdam een baan heeft gekregen. Deze persoon dient eigenlijk nog zijn VAVO diploma te behalen om een contract voor onbepaalde tijd te kunnen krijgen. Waar de gemeente Amstelveen voorheen verantwoordelijk was voor de inzet van de verschillende middelen (W-deel en WEB gelden) van deze inwoner, kan de gemeente Amsterdam nu het Participatiebudget inzetten en prestaties behalen voor het aanbieden van een VAVO traject in het kader van de outputverdeelmastaven.

Door de samenwerking aan te passen op de nieuwe situatie kan een gemeente efficiënter en effectiever zijn. In onderstaand kader wordt een aantal andere redenen benoemd om intergemeentelijke samenwerking vorm te geven.

Kader: Samenwerking tussen gemeenten

In de publicatie van VNG 'Samenwerking tussen Gemeenten op basis van de Wgr' worden de volgende kansen aangegeven:

Versterken van de lokale bedrijfsvoering:

- Verminderen kwetsbaarheid van de organisatie
- Meer deskundigheid en beleidskracht door bundeling van ervaring en kennis
- Kwaliteitsverbeteringen
- Efficiencywinst
- Kostenreductie
- Vermindering van kwetsbaarheid en capaciteitsproblemen ambtelijke organisaties, specialisatievorming en professionalisering; verhogen arbeidssatisfactie
- Vergroting financieel draagvlak en schaalvoordelen

Versterken van het lokale bestuur:

- Afstemmen van, en samenhang in lokaal beleid
- Adequaate reageren op maatschappelijke schaalvergroting

Versterken van het gemeentelijk-regionaal bestuur:

- Meer rendement voor de gehele regio
- Krachtenbundeling voor gezamenlijk regionale wensen
- Wederzijdse stimulans
- Oppakken van regionale thema's

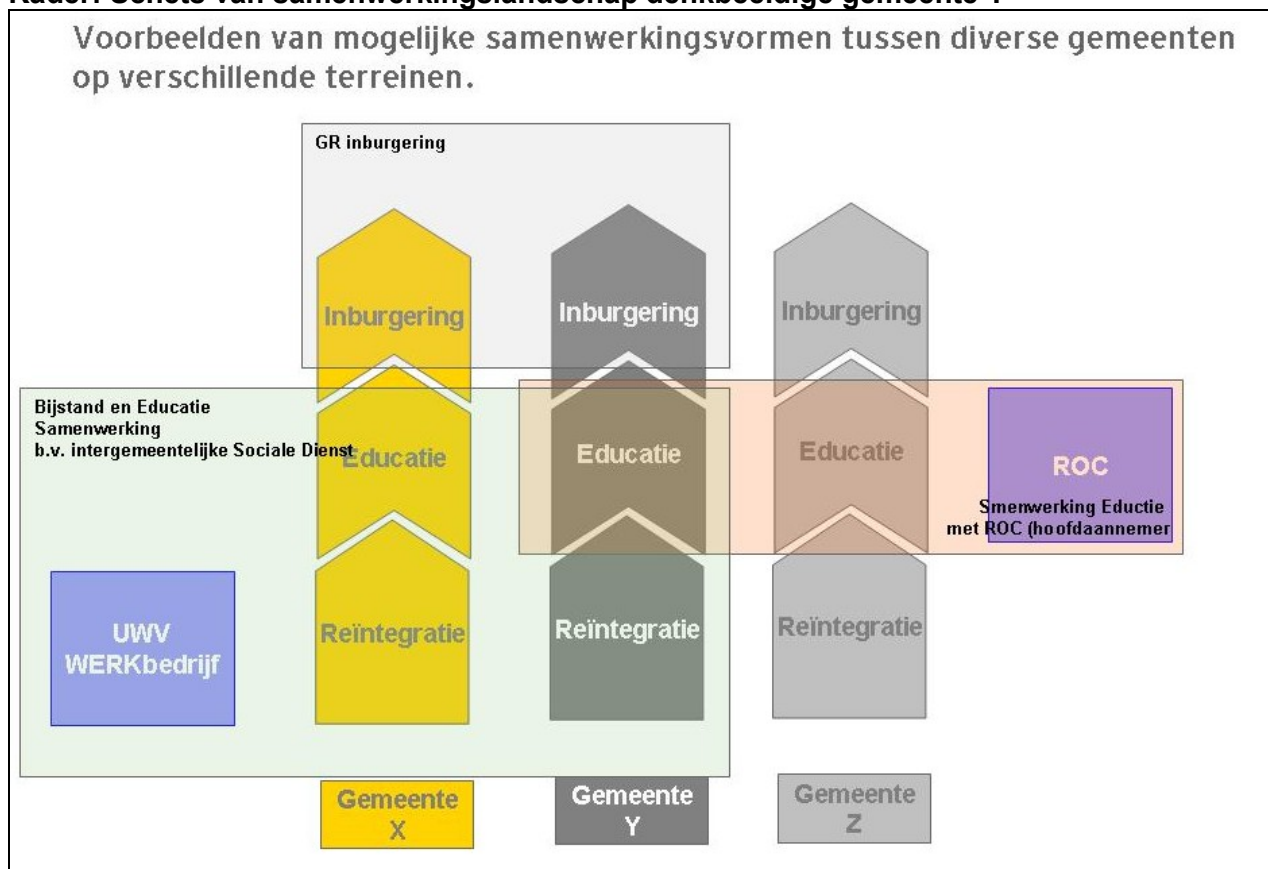
2.2 Heldere foto van het samenwerkingslandschap

Voordat gemeenten nadenken over mogelijke, nieuwe samenwerkingsvormen is het van belang het huidige samenwerkingslandschap in kaart te brengen. Met behulp van de volgende vragen kan dit eenvoudig worden gedaan om zo te ontdekken waar nodig aanpassingen nodig of wenselijk zijn:

- Met wie werkt de gemeente samen op de terreinen van participatie?
- Op welk niveau?
- In welke vorm?
- Op welke inhoud is de samenwerking gericht?
- Zijn deze samenwerkingsvormen toereikend?

Wanneer de antwoorden op deze vragen helder zijn kan de gemeente gaan beslissen over mogelijk nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsvormen. In onderstaand kader is een schets gegeven van een mogelijk samenwerkingslandschap. Hieruit blijkt dat gemeenten op diverse manieren terreinen met elkaar kunnen samenwerken.

Kader: Schets van samenwerkingslandschap denkbeeldige gemeente Y



Bron: Ernst & Young

Kader: Samenwerkingslandschap in woorden denkbeeldige gemeente Y

Gemeente Y werkt samen met een aantal gemeenten in een gemeenschappelijke regeling (GR) op het terrein van inburgering. Het beleid ligt bij de afzonderlijke gemeenten, maar de uitvoering van de inburgeringvoorzieningen is belegd bij de GR.

Wat betreft educatie heeft gemeente Y samen met gemeente Z een inkooprelatie met één ROC, waarmee voor 2009 productafspraken zijn gemaakt.

De re-integratievoorzieningen worden voor de gemeente Y uitgevoerd door de Intergemeentelijke Sociale Dienst. In sommige gevallen is er een combinatietraject van re-integratie en educatie, waarbij de ISD zelf de contacten onderhoudt met het ROC, zonder inmenging van gemeente Y. Het ROC houdt zelf bij hoeveel middelen worden ingezet voor combinatietrajecten en individuele educatietrajecten.

2.3 Waarderen van de samenwerking op basis van nieuwe inzichten

Nu het landschap helder is, kan gekeken worden naar de specifieke meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking voor een gemeente. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn de integrale beleidsvisie op participatie en het gebruik van de ervaringen op het gebied van samenwerking tot op heden. Uit het denkbeeldige voorbeeld van de gemeente Y kan in ieder geval opgemaakt worden dat een complexe structuur van samenwerking aan de orde is. Waar de complexiteit per terrein wellicht te overzien is, lijkt het bieden van integrale dienstverlening op het terrein van participatie met deze samenwerkingsvormen niet eenvoudig.

Door middel van de volgende vragen kan een quickscan worden gedaan op de waarde van de samenwerking:

- Past de samenwerking goed bij de nieuwe integrale visie van de gemeente?
- Met welke fusies/reorganisaties moet rekening worden gehouden?
- Verloopt de samenwerking effectief en efficiënt?
- Presteert de organisatie waarmee samengewerkt voldoende?
- Zijn er betere partners om het participatiebeleid succesvol te realiseren?
- Moet het niveau, de vorm of de inhoud van de samenwerking worden aangepast?

Afhankelijk van de soort samenwerking, de omvang van de samenwerking en het strategische belang kan een uitgebreidere analyse gemaakt worden van een partij met wie wordt samengewerkt of van een optionele partij met wie men samenwerking overweegt.

Het gebruik van een diagnose instrument zoals het Burke Litwin Model

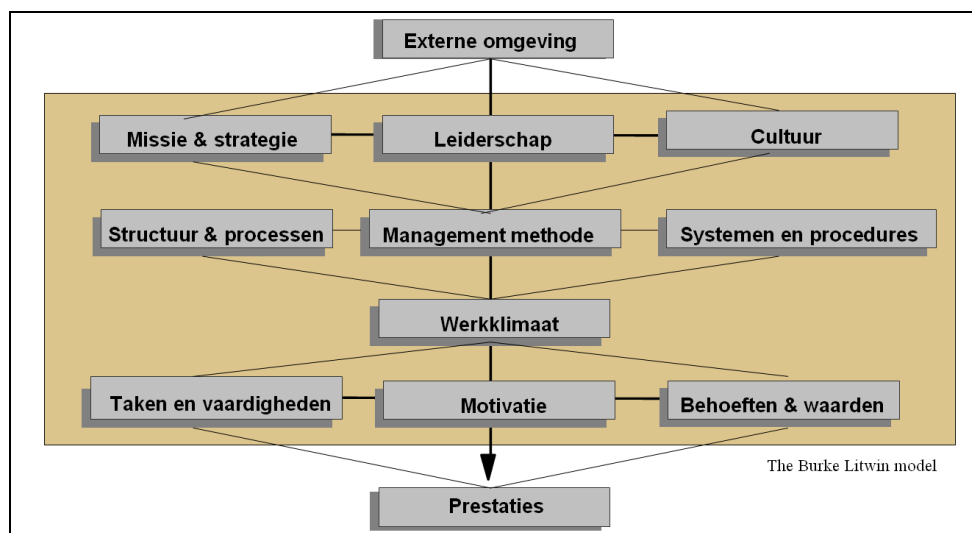
Er zijn diverse modellen en instrumenten om organisaties te analyseren. Bekend is het zeven S'en model van Peters en Waterman. Dit model meet de prestaties van een organisatie door zeven factoren te analyseren: Strategie, Structuur, Systemen, Stijl, Significante gemeenschappelijke waarden, Sleutelbekwaamheden en Staf.

Ook geschikt als analyse van de samenwerking is het model van Burke Litwin (veel gebruikt voor organisatieverandering). In onderstaande figuur is het model samengevat en hierin zijn duidelijk de onderlinge relaties af te lezen. Het model is goed toepasbaar op de veranderingen die het Participatiebudget voor gemeenten brengt:

De komst van het Participatiebudget (externe omgeving) kan leiden tot veranderingen in de strategie van gemeenten en samenwerkingsverbanden, de bestaande cultuur en het leiderschap (wie heeft de regierol en treedt er een verandering op in de regierol). Doordat de budgetten van re-integratie, inburgering en educatie grotendeels zijn ontschot, zullen de structuur en de processen binnen de gemeente en de relatie met samenwerkings-partners veranderen. Dit geldt eveneens voor de gebruikte (informatie)systemen en procedures. De manier van leidinggeven (management methode) kan wijzigen doordat taken en verantwoordelijkheden verschuiven. Ook is het mogelijk dat medewerkers door de veranderingen vaardigheden moeten ontwikkelen die beter aansluiten bij de nieuwe organisatiestructuur.

Tevens zal het Participatiebudget kunnen leiden tot een cultuuromslag (ander werkklimaat of veranderingen in motivatie en behoeften & waarden, zoals bijvoorbeeld niet uitsluitend een focus op re-integratie naar werk sec) binnen gemeenten, doordat veel gemeenten drie programma-teams /afdelingen hebben voor re-integratie, inburgering en educatie terwijl gemeenten de budgetten nu vrijwel ontschot ontvangen.

De prestaties van gemeenten worden beïnvloed door de manier waarop zij vorm weten te geven aan al deze veranderingen.



Bovenstaand model is vertaald in praktische vragen, zie hiervoor *Bijlage 1: Checklist, vrij vertaald uit Burke en Litwin*. Met behulp van deze checklist kunnen de partijen en de samenwerkingsvorm geanalyseerd worden.

2.4 (Juridische)samenwerkingsvormen

Gemeenten die besluiten publiekrechtelijk te willen samenwerken, kunnen kiezen uit verschillende samenwerkingsvormen. De keuzes die gemeenten samen maken, moeten passen bij hun wensen en behoeften en bij het gezamenlijke doel dat zij met samenwerking nastreven. De volgende juridische vormen van samenwerking kunnen worden onderscheiden:

1 Samenwerkingsovereenkomsten

Er zijn veel verschillende vormen en combinaties mogelijk. Voorbeelden hiervan zijn: uitbesteding, mandaatverlening, inkoop van diensten (bijvoorbeeld bij een ISD), het afsluiten van serviceovereenkomsten, gezamenlijke aanbesteding van diensten (aan het ROC of een RIB), het oprichten van shared-service-centres en pools van specialisten waar men gezamenlijk van kan afnemen. In de meeste gevallen kan de samenwerking worden vastgelegd in een raamcontract en worden aangevuld met specifieke dienstverleningsovereenkomsten.

Kader: De IGSD Steenwijkerland en Westerveld

De IGSD Steenwijkerland en Westerveld voert re-integratie en inburgeringstrajecten uit voor de gemeente Steenwijkerland en Westerveld en is daarmee de uitvoeringsorganisatie op deze twee terreinen. IGSD Steenwijkerland en Westerveld werkt daarnaast samen met het UWV Werkbedrijf en wordt gevestigd in het bedrijfsverzamelgebouw om de klant beter te kunnen bedienen vanuit één punt. De IGSD biedt bijvoorbeeld mensen met een uitkering een zogenoemde WWB-baan aan bij het Sw-bedrijf "Noordwestgroep". In dit samenwerkingsverband worden diverse koppelingen tussen wetten en doelgroepen gelegd, waarbij integraal gekeken wordt naar de behoefte van de burger.

Kader: Samenwerking kleinere gemeenten rondom Sneek

Op het terrein van volwasseneneducatie wordt de beleidsvoorbereiding door negen gemeenten gedaan, waaronder Sneek (regiogemeenten Zuidwesthoek en Skarsterlan). Sneek vervult hierin de trekkersrol richting het ROC Friesland College. De Zuidwest gemeenten en het ROC Friesland College zijn in 2008 een traject ingegaan om volwasseneneducatie binnen de regio te laten aansluiten bij de ambities van de gemeenten en behoeften van de doelgroepen. Dit zal leiden tot een specifieke productovereenkomst voor 2009.

Op het gebied van re-integratie zijn er twee sociale diensten voor acht gemeenten. Eén van deze sociale diensten werkt voor Sneek en Wymbriesteradiel, de andere sociale dienst voor de overige negen gemeenten uit het regionale samenwerkingsverband Zuidwest Friesland.

In samenwerking met zes gemeenten in de Zuidwesthoek en de Intergemeentelijke Sociale Dienst Zuidwest Friesland is beleid voor wat betreft de nieuwe wet inburgering in 2007 vormgegeven. Het verdere beleid wordt door de acht regiogemeenten van Zuidwest Friesland voorbereid en de uitvoering vindt plaats binnen het bedrijfsverzamelgebouw van het Werkcentrum Sneek (CWI).

Al deze samenwerkingsverbanden vragen goede onderlinge afstemming, zeker waar het gaat om het inzetten van participatievoorzieningen en het nastreven van integraal participatiebeleid.

Bron: Ernst & Young

2 Bestuursovereenkomsten

Voorbeelden van bestuursovereenkomsten zijn convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken (zowel lokaal als regionaal).

Door middel van samenwerking- en bestuursovereenkomsten kunnen ook feitelijke werkzaamheden overgedragen worden aan een andere gemeente. Daarbij kan worden gedacht aan alle voorbereidende handelingen. Ook kunnen beslissingsbevoegdheden in mandaat worden overgedragen. Het college mandateert in dat geval een functionaris van de afdeling sociale zaken van een andere gemeente. Bij mandaat wordt de bevoegdheid zelf dus niet overgedragen. Om een bevoegdheid te mandateren zal een apart mandaatbesluit genomen moeten worden door het college dat de bevoegdheid mandateert. Naast het mandaatbesluit moet ook nog een overeenkomst worden gesloten. In deze overeenkomst worden de financiële en personele aspecten geregeld.

Kader: Zelfstandige uitbesteding taken aan een gastheergemeente: Ten Boer

De gemeente Ten Boer zag zich in 2004 voor de langere termijn geconfronteerd met financiële krapte en een kwetsbare organisatie. Bij het zoeken naar oplossingen in vormen van samenwerking met andere gemeenten stond voorop dat de gemeente haar eigen identiteit wilde behouden, het bestuur dicht bij de burger moest blijven staan en burgers voor gemeentelijke diensten terecht zouden kunnen bij een lokaal loket.

Er is gekozen voor maximale uitbesteding van ambtelijke taken aan de gemeente Groningen. Het takenpakket van de gemeente is uitgebreid geïnventariseerd. Taken die politiek gevoelig zijn, die betrekking hebben op de eigen identiteit, besturingsprocessen en taken die wettelijk verplicht zijn (met name rond Burgerzaken) kwamen niet voor uitbesteding in aanmerking. Voor de overige taken is de gemeente Groningen vervolgens aan de slag gegaan om een productprijs te berekenen.

Met ingang van 2007 is het model ingevoerd. De bij de uitbestede taken betrokken ambtenaren zijn op dat moment in dienst gekomen bij de gemeente Groningen. In Ten Boer is een kleine organisatie overgebleven die de samenwerking aanstuurt, het bestuur ondersteunt en de loketfunctie vervult.

Als voordelen van de uitbesteding wordt ervaren dat beleid en diensten een betere kwaliteit hebben en de kosten voor Ten Boer lager uitvallen. Na een jaar is de inschatting dat Ten Boer structureel circa € 300.000,- over houdt en Groningen neutraal uitkomt.

Bron: Kracht ontwikkelen door nabuurschap, Platform Middelgrote Gemeenten, 20 mei 2008.

3 Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijk regeling (Wgr)

De Wgr kent drie soorten van gemeenschappelijke regelingen:

- Openbaar lichaam
- Gemeenschappelijk orgaan
- Centrumgemeente

De gemeente kan het aanbieden van participatievoorzieningen overdragen aan het bestuur van een openbaar lichaam, zoals een GR (artikel 6 van de Wet Participatiebudget). Dit wordt vergemakkelijkt door het feit dat er geen woonplaatsvereiste meer bestaat en dus geen beperking tot uitgave van het budget ten behoeve van inwoners van de eigen gemeente. Binnen een dergelijk samenwerkingsverband kunnen afspraken gemaakt worden over een verdeelsleutel voor de voorzieningen voor inwoners van die gemeenten. Overigens betekent het feit dat een gemeente het Participatiebudget kan inzetten voor een inwoner van andere gemeente niet dat samenwerkende gemeenten budgettekorten en -overschotten met elkaar mogen verrekenen of salderen.

Kader: GR Drechtsteden

In 2004 is een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid en haalbaarheid van samenwerking op het terrein van sociale zaken tussen de gemeenten Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht. Belangrijke doelstellingen om dit haalbaarheidsonderzoek uit te voeren waren: verminderen van de kwetsbaarheid, het borgen van de continuïteit, verbeteren van efficiency van beleid en uitvoering, verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en versterken van de positie in de keten, vooral op de aanbiedermarkt van activeringsactiviteiten.

Er is bewust voor gekozen om het onderzoek in eerste instantie te richten op de drie bovengenoemde gemeenten en niet op een samenwerkingsverband van alle Drechtsteden-gemeenten. Enerzijds vanwege de complexiteit van een dergelijk samenwerkingsproces, die alleen maar groter wordt naarmate het aantal partners toeneemt. Anderzijds omdat de andere Drechtsteden-gemeenten op dat moment ook nog niet overtuigd leken van de noodzaak van samenwerking op dit terrein.

Op basis van de uitkomsten uit het haalbaarheidsonderzoek is in oktober 2004 door de drie colleges een intentieverklaring ondertekend. In deze intentieverklaring wordt uitgesproken, "dat het voornemen bestaat om alle taken en bijbehorende activiteiten rondom de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) en aanpalende regelingen op streefdatum 1 juli 2006 uit te voeren vanuit een door de drie gemeenten gezamenlijk in stand te houden Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD)".

Eind 2005, toen de plannen voor de ISD verder gevorderd waren en deze voorgelegd konden worden aan de drie gemeenteraden, is aan de overige Drechtsteden-gemeenten gevraagd of zij alsnog wilden aansluiten. Uiteindelijk hebben ook de gemeenteraden van Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht en Alblasserdam hiertoe besloten.

Dit heeft ertoe geleid dat de "Sociale Dienst Drechtsteden" op 1 januari 2007, als samenwerkingsverband van zes gemeenten en als onderdeel van de Gemeenschappelijk Regeling Drechtsteden, van start is gegaan. De Sociale Dienst Drechtsteden heeft hiermee een verzorgingsgebied van zes gemeenten en is hiermee één van de grootste Sociale Diensten van het land geworden.

Bron: Intergemeentelijke samenwerking is mensenwerk, A. Buchinhoren et al, mei 2008

Samenwerken binnen een stichting

Gemeenten kunnen ook samenwerken in een stichting, wanneer zij al samenwerken op verschillende onderdelen, bijvoorbeeld die onder de Wmo vallen, zoals opvang voor verslaafden, voorzieningen voor de jeugd enzovoort. Gemeenten die willen samenwerken kunnen in overweging nemen gezamenlijk een stichting op te richten, aangezien dit interessant is voor het uitvoeren van taken. Door een stichting op te richten worden de taken als het ware uitbesteed.

Omdat de gemeente niet (direct) betrokken is bij de uitvoering, is er minder invloed op de (praktische) uitvoering mogelijk. De invloed loopt via opdrachten en financiering en eventueel het benoemen van de bestuursleden. De stichtingsvorm kent een minimum aan dwingende voorschriften, waardoor er statutair toezichtmogelijkheden door de gemeenten kunnen worden geschapen. Zo kan in de statuten worden vastgelegd dat de gemeente alle bestuursleden benoemt en dat bepaalde besluiten moeten worden goedgekeurd. Ook kan een raad van toezicht worden ingesteld waarin vertegenwoordigers namens de gemeenten zitting nemen.

Individuele verantwoording per gemeente

Gemeenten moeten zich realiseren dat het Participatiebudget niet aan samenwerkingsverbanden wordt verstrekt. De verdeling van de uitkering, de verantwoording als ook de terugvordering en informatievoorziening is per gemeente georganiseerd. Elke gemeente krijgt een budget toegekend en moet hierover verantwoording afleggen. Dus ook in de situatie waarin sprake is van overdracht van werkzaamheden (op welke wijze of in welke vorm dan ook) of uitvoering van het Participatiebudget door een openbaar lichaam op grond van de Wgr blijft de individuele gemeente verantwoordelijk voor de verantwoording aan het Rijk.

Intentieverklaring

Ten slotte is het verstandig de bereidheid tot samenwerking vast te leggen in een intentieverklaring. In een dergelijk intentieverklaring wordt de bereidheid van betrokkenen om te gaan samenwerken formeel vastgelegd. Bovendien kan in de intentieverklaring (globaal) worden omschreven welke taken voor samenwerking in aanmerking komen en welke samenwerkingsvorm de voorkeur geniet. De intentieverklaring vormt de basis voor de activiteiten die in de volgende fasen van de samenwerking verricht moeten worden.

Het ondertekenen van een intentieverklaring betekent overigens niet dat de betrokken gemeenten een juridisch afdwingbare verplichting tegenover elkaar aangaan. Het gaat hierbij om een politieke uitspraak, waar gemeenten elkaar op kunnen aanspreken.

De intentieverklaring kan door de colleges van de betrokken gemeenten worden aangegaan. Het is niet de taak van de gemeenteraden om een dergelijke intentie-verklaring te ondertekenen. Wel zal elke raad moeten instemmen met het feit dat het college de intentieverklaring aangaat. Het heeft geen zin om een samenwerkingstraject te starten als vooraf duidelijk is dat één of meer gemeenteraden niet akkoord zullen gaan (of andere eisen zullen stellen dan de andere samenwerkingsgemeenten).

2.5 Intensiteit van Samenwerking

De intensiteit van de samenwerking met betrekking tot het vormgeven van participatiebeleid kan variëren van informele kennisuitwisseling tot gezamenlijke beleidsuitvoering.

1 (Informele) Kennisuitwisseling

Bij de herijking van beleid worden aanpak, vorderingen en beleidsplannen tussen gemeenten onderling uitgewisseld. In incidenteel of structureel overleg worden ervaringen en overwegingen besproken. Ook bij deze vorm van samenwerken is het wenselijk om van tevoren afspraken te maken over de wijze waarop zal worden samengewerkt. Hiermee wordt voorkomen dat de samenwerking (te) vrijblijvend wordt. Alle gemeenten moeten erop kunnen rekenen dat de samenwerking bepaalde resultaten oplevert en dat de inspanningen niet voor niets zijn.

2 Gezamenlijk formuleren van beleid

Gemeenten kunnen ervoor kiezen samen op te trekken bij het opstellen van het beleid. Bij de invulling van het aanbieden van participatievoorzieningen stemmen gemeenten hun beleid op elkaar af en soms is het beleid in de verschillende gemeenten gelijk. Dat laatste kan vooral nuttig zijn wanneer de betrokken instellingen zoals een ROC in de verschillende gemeenten dezelfde zijn. Dit sluit – zoals eerder vermeld – goed aan bij de dimensies en het niveau van het regionale arbeidsmarktbeleid.

3 Gezamenlijke beleidsuitvoering (op onderdelen)

Bij het vormgeven en implementeren van participatiebeleid kunnen gemeenten ervoor kiezen het beleid samen uit te voeren. Belangrijk is de rol van de politiek hierin: uiteindelijk zal de politiek ook hierover moeten beslissen. Goede informatie over de financiële en beleidsmatige consequenties is daarom essentieel.

2.6 Nadelen en risico's samenwerking

Samenwerking kan ook risico's met zich meebrengen, vooral als een gemeente taken en bevoegdheden overdraagt aan een samenwerkingsverband of aan een andere gemeente. In een dergelijk geval ervaart een gemeente verlies van autonomie. Taken worden op afstand gezet en de afzonderlijke gemeenten hebben minder invloed op de wijze waarop de taken worden uitgevoerd. De zeggenschap moet met andere gemeenten worden gedeeld, wat lokaal maatwerk kan beperken, bijvoorbeeld ten aanzien van inkoop.

Als meerdere gemeenten hetzelfde beleid voeren, moet dit door de politiek in de verschillende gemeenten in lijn gezet worden. Wanneer de lokale politiek in de verschillende gemeenten heel andere accenten legt, kan dit de samenwerking in de weg staan. Het tot stand brengen van samenwerking heeft bepaalde risico's. Een samenwerkingsproces kan mislukken. Bijvoorbeeld omdat er een verschil van inzicht bestaat tussen de gemeenten over het doel van de samenwerking of omdat partijen elkaar niet genoeg vertrouwen.

De negatieve effecten van een mislukte samenwerking zijn vaak groot. Het is dus belangrijk dat gemeenten zich ervan bewust zijn dat er struikelblokken kunnen zijn op de weg naar samenwerking. Het gaat erom de voordelen van samenwerking goed af te wegen tegen de mogelijke nadelen. Bovendien zal elke gemeente moeten nagaan waar haar eigen grenzen liggen in het overdragen van taken en bevoegdheden.

In de onderstaande tabel behandelen we een aantal mogelijke risico's en de mogelijke consequenties indien ze onvoldoende worden beheerst.

Tabel: Risico's en mogelijke consequenties

Nr	Risico	Mogelijke consequenties
1	Ontbreken van een gemeenschappelijk beleid maar wel afhankelijk zijn in de uitvoering van een andere gemeente.	Tegenstrijdigheden, niet bereiken van gewenst resultaat of hogere kosten.
2	Onvoldoende afstemming tussen verschillende wijzen van samenwerking.	Onduidelijk proces / communicatie met de burgers. Inefficiënties.
3	Inconsistentie in klantgegevens en management informatie	Klanten worden ongelijk benaderd vanuit verschillende partijen. Ineffectiviteit, doel wordt niet bereikt omdat elkaars gegevens onvoldoende benut worden
4	Onduidelijkheden in verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Burgers weten niet voor wat ze bij wie moeten zijn. Langere behandelzeiten door onduidelijke beslisbevoegdheden Disputen rondom tegenvallende resultaten: wie is de schuldige?
5	Onvoldoende rekening houden met op hand zijnde reorganisaties in het managen van de lopende samenwerking.	Afspraken die niet meer nagekomen kunnen worden. Mogelijke (juridische) conflicten in de uitvoering.
6	Te weinig aandacht voor het vinden van het dominante kernprobleem.	Ineffectieve werkwijzen, doelstellingen worden niet gehaald. Symptoombestrijding.
7	Onvoldoende vertrouwen in elkaar	Samenwerking komt niet van de grond of kost meer (tijd) dan het oplevert. Dubbel werk, gespannen werksfeer.
8	Geen scherpe selectie van sleutelfiguren op basis van visie, competenties, prestaties, netwerken, maar hun posities centraal stellen. Positiedenkens zorgen voor weerstand en blokkades.	Politisering van het dossier. Geen mogelijkheid meer om flexibel in te spelen op realiteit. Lange lijnen veroorzaken vertraging. Beslissingen worden om andere dan inhoudelijke redenen genomen.
9	Uitvoerders uitsluiten van werkconferenties, brainstormsessies en/of projectteams of samenwerkingvormen. Hun expertise is essentieel om tot praktische, concrete en realistische oplossingen te komen	Samenwerking bestaat alleen op papier, niet in praktijk.

3 Samenwerking gemeentelijke afdelingen

3.1 Samenwerking terreinen re-integratie, inburgering en educatie

Binnen de gemeente zijn ten minste drie beleidsterreinen betrokken bij het Participatiebudget: educatie, inburgering en re-integratie en binnen deze terreinen waarschijnlijk ook diverse afdelingen. Zowel op bestuurlijk en ambtelijk niveau als binnen de betrokken afdelingen moet draagvlak gevonden worden voor een gedeelde visie op het participatiebeleid, de uitwerking in doelen en doelgroepen en de inzet van middelen.

Ontschotting van budgetten betekent voor gemeenten dat de samenwerking tussen afdelingen zowel op beleidsniveau als in de uitvoering kan worden versterkt. De gemeentelijke afdelingen die samenwerken om het participatiebeleid handen en voeten te geven kunnen gezien worden als een keten. Aan 'goed' ketenmanagement worden doorgaans verschillende voorwaarden gesteld:

- de aanwezigheid van transparantie;
- de aanwezigheid van vertrouwen;
- het onderkennen van de (wederzijdse) afhankelijkheid door iedere afdeling;
- helderheid over waarop een ieder kan worden aangesproken (duidelijke verantwoordelijkheden)
- het bestaan van de mogelijkheid voor het aangaan van samenwerking;
- de aanwezigheid van een sterke gezamenlijke ambitie (gezamenlijke doelen en daarbij benodigde producten worden expliciet benoemd);
- afdelingen erkennen de gevolgen van hun beslissingen voor andere partijen;
- het baten/kostensaldo wordt op termijn als positief beschouwd door alle afdelingen;
- er is ruimte voor dialoog over de invulling van de samenwerking.

Met de afdelingen kunnen zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau afspraken gemaakt worden, die hun weerslag vinden in een concreet werkplan. Op die manier zijn de wederzijdse verwachtingen helder en kan elke afdeling worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid.

Samenwerking brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee. Aan de verantwoordelijkheden die voortkomen uit de samenwerking binnen de gemeente moet invulling worden gegeven. Hierbij is de regie van groot belang. Door de verschillende partijen ertoe te bewegen hun activiteiten op elkaar af te stemmen, moeten verantwoordelijkheden helder en eenduidig zijn. De regiematrix zoals weergegeven in de handreiking beleidsvisie kan hier ondersteuning bij bieden.

3.2 Samenwerking buiten de drie beleidsterreinen

Gezien de overlap tussen deze beleidsvelden en andere beleidsvelden als maatschappelijke ontwikkeling en sociale werkvoorziening is samenwerking met afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling / Welzijn evenals samenwerking met Sw-organisaties en maatschappelijke organisaties van belang. Deze samenwerking vergroot de kans op het ontwikkelen van een integrale participatievisie. De Wmo en Wsw worden immers ook gezien als participatiewetten.

Handreiking samenwerking Participatiebudget

Daarnaast werken de drie beleidsvelden ook regelmatig samen met andere afdelingen zoals de afdelingen financiën, publiekszaken en burgerzaken. In dit verband kan uitdrukkelijk ook gedacht worden aan samenwerking met bij voorbeeld Economische Zaken (bedrijvenacquisitie). In deze handreiking wordt dit niet verder uitgewerkt. Essentieel blijft een integrale benadering en de bevordering van samenwerking tussen diverse gemeentelijke afdelingen waar beleidsterreinen overlappen

Door aan de tekentafel de ideeën van de verschillende betrokken afdelingen en partijen in het oog te houden, wordt de kans vergroot dat de operationele samenwerking bij de implementatie van het beleid goed verloopt. Daarnaast is een ondertekend gemeentelijk coalitieakkoord of samenwerkingsovereenkomst als bijlage bij het visiedocument een motivator voor de het uitvoeren van de visie.

4 Samenwerking aanbieders

De Wet Participatiebudget stelt geen specifieke eisen aan de wijze waarop gemeenten de inkoop van hun participatievoorzieningen vormgeven. Gemeenten zijn niet verplicht om de trajecten gericht op inburgering, educatie of re-integratie extern in te kopen², omdat zij ervoor kunnen kiezen om de activiteiten in eigen beheer uit te voeren. Op het terrein van educatie is dit vanwege de bestedingsverplichting bij ROC's nog niet mogelijk. De meeste gemeenten kiezen er echter voor trajecten geheel of gedeeltelijk uit te besteden aan diverse samenwerkingspartners.

In de handreiking Inkoop Participatievoorzieningen wordt meer in detail ingegaan op de (veranderende) samenwerking met aanbieders. In onderstaande paragrafen komen de veranderende relaties met name op het terrein van educatie en de contracten met samenwerkingspartners beknopt aan de orde.

4.1 *Veranderende relaties*

Het Participatiebudget brengt veranderingen mee in de wijze van omgaan met de inkoop van voorzieningen en met aanbieders van voorzieningen op het terrein van re-integratie, inburgering en educatie. Het gaat dan om voorzieningen (of delen daarvan) aangeboden door re-integratiebedrijven, taalaanbieders, ROC's en alle ander partijen die actief zijn op deze markt.

De veranderingen op het terrein van educatie zijn groter dan veranderingen op het gebied van inkoop van en de relatie met aanbieders van re-integratie en inburgering. De introductie van marktwerking en van de outputverdeelmaatstaven op educatie betekent voor veel gemeenten een verandering in de relatie die zij op het gebied van volwasseneneducatie onderhouden met ROC's. ROC's kregen van de gemeente veel vrijheid in de besteding van het educatiebudget. De gemeente was verplicht het educatiebudget onder te brengen bij een ROC. De introductie van marktwerking betekent dat ROC's voor de gemeente niet meer de enige mogelijke aanbieders van educatiediensten zullen zijn. De gemeente kan zelf een keuze maken welke aanbieder of aanbieders zij contracteert. Deze situatie treedt vanaf 2013 in werking.

Werken aan participatie van burgers vindt daarnaast plaats in een brede maatschappelijke context. Dat gaat breder dan een traject gericht op re-integratie, inburgering en educatie.

Schuldhelpverlening kan een rol spelen, maar ook bijvoorbeeld verslavingszorg of het welzijnswerk in de wijk. Bij de vormgeving van het inkoopproces kan het een rol spelen hoe deze aspecten worden geborgd: draagt de gemeente hier zelf zorg voor of is dit de verantwoordelijkheid van de gecontracteerde aanbieders. Samenwerking met woningcorporaties, wijkorganisaties en buurtbeheerbedrijven kan leiden tot een beter inzicht in de problematiek van de wettelijke doelgroep.

² Tot 2013 geldt op het terrein van educatie een uitzondering op deze regel. T/m 2012 is de gemeente nog verplicht om educatievoorzieningen bij een ROC in te kopen. Vanaf 2013 is de gemeente geheel vrij in haar keuze om participatievoorzieningen in te kopen of in eigen beheer uit te voeren.

4.2 Contracten met samenwerkingspartners

Met contracten worden alle afspraken tussen gemeenten en samenwerkingspartners bedoeld die betrekking hebben op het leveren van concrete diensten of prestaties. De partijen die de overeenkomst aangaan, zijn in veel gevallen vrij om te bepalen over welke onderwerpen ze afspraken willen maken en op welke wijze ze dat in een overeenkomst willen vastleggen. Echter op het moment dat er bijvoorbeeld een bestek is gemaakt voor een aanbesteding kan het voorkomen dat er bepaalde contractuele eisen zijn vastgesteld waaraan een inschrijvende partij dient te voldoen en er minder grote vrijheid is.

Gemeenten moeten overwegen of zij een korte of lange duur willen hanteren voor de af te sluiten contracten. Voordeel van korte termijn contracten is dat gemeenten hun flexibiliteit met betrekking tot samenwerkingspartners houden. Het voordeel van lange termijn contracten is dat de aanbestedingskosten voor de gemeente laag blijven. Daarnaast kan de continuïteit en maatwerk van diensten worden gewaarborgd bij een langere termijn.

5 Keuzemogelijkheden en tips

I Regel actief en betrokken opdrachtgeverschap

Regel het opdrachtgeverschap goed. Wie het opdrachtgeverschap heeft en hoe het wordt ingevuld is afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling en de politieke aandacht. Het opdrachtgeverschap kan bij landelijke ketenpartners of bij een initiatiefnemende groep liggen. De opdrachtgever draagt de betrokkenheid uit, het liefst door op belangrijke bijeenkomsten aanwezig te zijn. Soms kan de opdrachtgever ook sponsor zijn.

II Faciliteer zelf monitoring

Zet een instrument in dat werkt als een leercyclus. Hiervoor is allereerst een kader nodig dat gemaakt kan worden op basis van pilots en best practices. Werk hierbij samen met de samenwerkingspartners. De uitkomsten van de zelfmonitor kunnen dienen als input voor een lerend netwerk (zie hieronder).

Voorbeeld: In de sociale zekerheid is de Spiegel ontwikkeld. De Spiegel is een zelfmonitor waarmee lokale samenwerkingsverbanden zelf kunnen meten hoe ver ze zijn met hun ketensamenwerking. De Spiegel is visueel van opzet en nodigt uit tot zelfreflectie. Er zijn recentelijk prestatie-indicatoren ontwikkeld, die als basis kunnen dienen voor een landelijke benchmark. Zie voor verdere informatie de website van BKWI (www.bkwi.nl).

III Borg politieke prioritering

De gemeente heeft de regie als bestuur en de gemeenteraad moet een duidelijke uitspraak doen over een hoofdactiviteit of groep(en) die politieke prioriteit heeft (vanwege de urgentie of een politiek-bestuurlijke ambitie). Hierbij moet expliciet worden aangegeven dat de gemeente bij de keuze voor deze hoofdactiviteit of doelgroep de regie heeft. Zijn deze politieke uitspraken er niet, dan kunnen anderen als initiatiefnemer/regisseur optreden: partners, ouders en ook jongeren zelf. Een duidelijke keuze waarover de gemeente de regie heeft, voorkomt onrealistische beelden en verwachtingen naar samenwerkingspartners.

IV Creëer vertrouwen en gemeenschappelijke faciliteiten

Wanneer partijen in een keten elkaar onvoldoende vertrouwen of afwijkende eisen gaan stellen, wordt samenwerking geen succes. Samenwerken is mensenwerk. Korte lijnen tussen samenwerkingspartners, samen leren, het delen van informatie en kennis dragen ertoe bij dat de samenwerking dynamisch is en blijft. Dit gebeurt niet vanzelf, maar zal moeten worden gefaciliteerd. Gemeenschappelijke faciliteiten die de gemeente kan/moet realiseren:

- **Netwerkbijeenkomsten** Voor alle betrokkenen kan de gemeente netwerkbijeenkomsten organiseren waar nieuwe ontwikkelingen en nieuwe knelpunten met het veld worden geïnventariseerd. Tevens kunnen hierbij best practices worden gedeeld.
- **Digitale Kennisplek** Een digitale kennisplek kan worden ingericht waar kennis en expertise op het gebied van participatie worden gebundeld. Het is belangrijk dat iedereen op de hoogte is en blijft van nieuwe ontwikkelingen, van elkaars expertise en dat getoetst wordt/is of evidence based wordt gewerkt. Een digitale kennisplek moet goed worden bijgehouden. Er moet een overzicht komen van alle voorzieningen die actief zijn in de participatieketen en met de afspraken die er zijn/worden gemaakt, en de namen van contactpersonen zijn voor iedereen transparant.

Geraadpleegde bronnen en literatuur

- Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen (BWKI), de Ketenspiegel, www.bkwi.nl
- Buchinoren et al, Intergemeentelijke samenwerking is mensenwerk, mei 2008
- 12Manage, Causaal Model van Organisatorische Prestatie en Verandering (Burke Litwin), www.12manage.com
- Platform Middelgrote Gemeente, Kracht ontwikkelen door nabuurschap, 20 mei 2008 Middelgrote Gemeenten
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr, 2007

Bijlage 1: Checklist samenwerking (vrij vertaald uit Burke en Litwin)

Met behulp van deze vragenlijst kunnen de partijen en de samenwerkingsvorm geanalyseerd worden.

Externe omgeving

- Wie zijn huidige klanten en hoe worden die bediend? Welke klanten komen hier op korte termijn bij? Waar zit de groei / krimp voor de komende periode?

Missie, strategie en doelstelling

- In hoeverre staan missie en doelstellingen van de organisaties op papier en worden ze begrepen binnen de taakorganisaties (welk bewijsmateriaal bestaat hiervoor, denk bijvoorbeeld aan communicatieplannen)?
- In hoeverre zijn belangrijke beslissingen toetsbaar aan de visie/doelstellingen (communicatie-uitingen, vergaderverslagen)? In hoeverre sluiten visie en doelstellingen op elkaar aan?
- Houden visie en doelstellingen al rekening met de gewenste omslag van de taakorganisaties? Zijn doelstellingen resultaatgeoriënteerde of inspanningsgeoriënteerde. Zijn doelen meetbaar en tastbaar?
- Hoe duidelijk wordt de realisatie van de organisatiedoelstellingen gevolgd en gemeten (zie management rapportages)? Hebben de taakorganisaties een duidelijk beeld van de kritieke succesfactoren voor realisatie van hun organisatiedoelstellingen?
- Sluit de strategie van de taakorganisaties op marktontwikkelingen en –marktvraag (klanttevredenheid, doelrealisatie)? Zijn producten en diensten afgestemd op klanten en kunnen deze ook beïnvloed worden om klanten goed van dienst te kunnen zijn?
- Heeft de strategie de juiste reikwijdte qua tijd?

Organisatiestructuur

- Hoe is de organisatie gestructureerd? Zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed vastgelegd? Welke overlegstructuren bestaan er en welk doel dienen deze?
- Past de structuur bij de visie en doelstellingen van de taakorganisaties? Hoe worden samenwerkingsverbanden gestructureerd en aangestuurd? Past de structuur bij de processen en IT systemen?

Leiderschap

- Op welke wijze wordt de richting voor de organisatie vastgesteld en uitgedragen? Hoe houdt de leiding voeling met de uitvoering en de markt?
- Op welke wijze zorgt de leiding voor voelde aanwezigheid in de organisatie? Zit de top van de organisatie op één lijn?
- Hoe zorgt de leiding dat voldoende commitment ontstaat met de door hen uitgezette koers? Aan welke zaken schenkt de leiding aandacht, volgt ze en meet ze?
- Zorgt de leiding ervoor dat er duidelijke persoonlijke doelstellingen met overig management wordt afgesproken? Hoe rekent ze managers daarop af en hoe wordt de leiding zelf aangestuurd?
- Heeft de leiding voldoende kennis van de branche waar ze in werkzaam zijn? Is de leiding in staat om met veranderende omstandigheden om te gaan, kan ze een veranderingsproces effectief aansturen?
- Hoe zorgt de leiding ervoor dat effectief binnen de organisatie wordt samengewerkt en tussen de organisaties?

Organisatiecultuur

- Hoe is de organisatiecultuur het best te beschrijven? Hoe sterk is de cultuur verankerd binnen de organisatie? Op welke uit deze cultuur zich in de organisatie?
- Op welke wijze worden besluiten in het algemeen genomen, gecommuniceerd en geïmplementeerd? Hoe wordt omgegaan met mensen die zich niet conform besluiten en de cultuur opstellen?
- Versterkt of verzwakt de huidige cultuur de strategie van de organisatie? Bestaan er subculturen binnen de organisatie en versterken of verzwakken deze de organisatie als geheel?

Planning

- Hoe wordt de inzet van mensen en (financiële) middelen georganiseerd? Hoe zijn de hoofdwerkprocessen onderverdeeld in de organisatie?
- In welke mate fungeert de financiële administratie als strategische adviseur voor de verschillende business units c.q. afdelingen
- In welke mate zijn routine transacties geautomatiseerd en gebenchmarkt met de vergelijkbare 'best-in-class' organisaties?
- Welke capaciteiten heeft de organisatie om veranderingen door te voeren? Welke organisatorische eenheden / structuren maken verandering mogelijk?

Informatie management

- Is er een IT strategie? Is deze geïntegreerd dan wel afgestemd op de bedrijfsstrategie? Wordt IT beschouwd als een kostenpost of als een investering met verwacht rendement?
- In welke mate ondersteunt de architectuur de bedrijfsvoering? Welke IT-functies zijn gecentraliseerd, gedecentraliseerd of geoutsourced?
- Is duidelijk wat het rendement is van de IT-organisatie (worden kosten goed in de hand gehouden en worden baten meetbaar gerealiseerd?)

Management infrastructuur

- Heeft elke afdeling / unit scherp voor ogen wat hun toegevoegde waarde is? Hoe werken stafafdelingen samen met lijnafdelingen?
- Wat zijn de performance maatstaven voor de afdelingen? In welke mate vindt planning plaats? Worden hoge performance standaarden gesteld? Wordt teamwork gestimuleerd? Worden werkprocedures gehanteerd waarmee doelen en prestaties van werknemers worden opgehangen aan de bedrijfsdoelstelling? Worden werknemers actief betrokken bij taakverbetering? Wordt prestatiebeloning toegepast?
- In welke mate zijn prestatiemeting en beloningssystemen helder geformuleerd en begrepen? Welke programma's worden toegepast om continue ontwikkeling te bieden van vaardigheden evenals opleidingen?
- Is er behoefte aan nieuw personeel, welk functie-eisenprofiel wordt gevraagd en op welke wijze worden nieuwe werknemers aangetrokken, behouden en opgeleid?
- Welke criteria, beleidslijnen en procedures worden gehanteerd om de organisatie te managen? In welke mate worden beleidslijnen en procedures uniform, arbitrair, fair en consistent toegepast?
- Welke vormen van kennismangement worden toegepast? In welke mate wordt technologie toegepast om hoge volume routine transacties?
- In welke mate voldoet de huidige locatie aan de eisen die de bedrijfsvoering stelt? Welke mate van flexibiliteit is aanwezig in de management processen?
- Hoe wordt de strategie vertaald naar de dagelijkse praktijk van bedrijfsvoering op de verschillende afdelingen/units? Hoe worden management processen afgestemd op de organisatorische & strategische bedrijfsdoelstelling?

Processen

- Welke productieprocessen vinden plaats? Welke dienstverlenende processen vinden plaats?
- Welke ondersteunende processen vinden plaats? Hoe worden deze processen aangestuurd?
- In welke mate zijn de business processen georganiseerd rondom resultaten of taken? Wat is de relatie tussen de eindgebruiker van een proces en diegenen die het proces uitvoeren?
- Hoeveel tijd of moeite gaat gepaard met het herbewerken van resultaten (of informatie)? Wordt het werk uitgevoerd daar waar het meest logisch?
- Worden processtappen in een logische volgorde uitgevoerd? Wat zijn de oorzaken van onderbrekingen in de werkstroom of processtroom van de organisatie?
- Welke kansen voor integratie zijn aanwezig? In welke mate is het ontwerp van het bedrijfsproces ondersteunend aan missie, bedrijfsdoelstelling en strategie?
- Op welke wijze worden externe klanteneisen en behoeften meegenomen in bedrijfsproces-issues? In welke mate liggen de cyclustijden, kosten en kwaliteit achter op de industry benchmarks?
- Op welke wijze wordt de bedrijfsvoering ondersteund door de infrastructuur? (Informatie)technologie
- In welke mate wordt in de organisatie, infrastructuur en architectuur rekening gehouden met de mogelijkheden van E-business?

Personeel

- Doen mensen wat er in het algemeen wordt verwacht?
- Is voldoende balans aanwezig tussen competentieprofielen, het functieprofiel van de taken en de processen? Ook op lange en korte termijn? ook in relatie tot de strategische koers van het bedrijf?
- Wordt de aanwezige personele capaciteit voldoende benut? Wordt voldoende geïnvesteerd in training en ontwikkeling?
- Wat is het niveau van samenwerking tussen de mensen? Worden mensen beoordeeld t.b.v. teamopdrachten?
- Hoe zou de werkomgeving en cultuur kunnen worden gekenmerkt? Wat het psychologische gevoel bij de mensen over de organisatie? autonoom, technocratisch, uitdagend, repressief, intolerant;
- In welke mate is er sprake van pro-activiteit bij het zoeken naar oplossingen en het ontwikkelen van nieuwe uitdagingen?

Prestaties

- Hoe presteert de organisatie vergeleken met de financiële doelstellingen? en met de strategische en operationele doelstellingen?
- Hoe wordt succes beoordeeld? Welke maatstaven worden gehanteerd (bv ROI)?
- Worden de belangen en/of invalshoeken van alle relevante stakeholders betrokken bij de beoordeling van de bedrijfsprestatie?
- Welke organisatorische maatregelen helpen om visie te vertalen in succes?
- Wat is het gat tussen de gestelde bedrijfsdoelstellingen en de actuele prestaties? Welke mogelijkheden zijn er om dit gat te verkleinen?