



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

Berenschot / Martin Heekelaar Francien

Zwaneveld Jacqueline Hautus Henk

Bakker

Onderzoek

Literatuuronderzoek geïntegreerde
dienstverlening

Startdatum – 1 oktober 2009

Einddatum – 25 november 2009

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Literatuurstudie integrale dienstverlening

Doel en vraagstelling

Integrale overheidsdienstverlening zou de sleutel kunnen zijn tot het beter bedienen van burgers en bedrijven. Het onderliggende idee is dat de overheid een totaal dienstenpakket aanbiedt dat is toegesneden op de specifieke situatie van de klant. Binnen de sociale zekerheid is het zogeheten Werkplein is een voorbeeld waarbij integrale dienstverlening om de hoek komt kijken. Doel onderzoek In beeld krijgen van de ontwikkelingen van de verschillende verschijningsvormen van integrale dienstverlening, hun sterke en zwakke punten en de leerpunten daarbij voor het socialezekerheidsdomein.

Conclusie

Mede met het oog op de verdere doorontwikkeling van de integrale dienstverlening heeft het Ministerie van SZW gevraagd om de ontwikkelingen van de verschillende verschijningsvormen van integrale dienstverlening in beeld te brengen. Doel hiervan is het achterhalen van de sterke en zwakke punten - zowel in de publieke als in de private sector - en het formuleren van de leerpunten. De volgende vragen staan centraal: Is er een rode draad te vinden in recente publicaties over integrale dienstverlening? Is er een model(publiek/privaat) dat zich bij uitstek daarvoor leent? Zijn daarbij significante verschillen tussen de publieke en private sector? Wat kunnen we leren van de ervaringen die in Nederland binnen en buiten de publieke sector met integrale dienstverlening zijn opgedaan? Wat kunnen we leren van de buitenlandse ervaringen met integrale dienstverlening op het (gezamenlijke) domein van sociale zekerheid, arbeidsmarkt, zorg en onderwijs? Wat zijn uit bovenstaande de leerpunten voor de socialezekerheidssector? Met betrekking tot de laatste vraag worden de volgende conclusies getrokken: De binding tussen de SUWI-partners moet vooral gezocht worden op maatschappelijk doelniveau (en niet op procesniveau). Daarvoor zijn heldere en concrete gezamenlijke doelstellingen nodig. Voorkomen moet worden dat doelstellingen als 'de klant centraal' verworden tot holle frasen. De sleutel voor het succes van integrale dienstverlening ligt op lokaal en regionaal niveau en heeft vooral te maken met de aanwezigheid van goed leiderschap en de wil om te veranderen. Een stevige rol voor de centrale overheid lijkt op basis van de literatuurstudie gerechtvaardigd. Naar analogie van het bedrijfsleven is voor SUWI gekozen voor een ingewikkelde vorm van samenwerking:

de virtuele joint venture. Een voor het bedrijfsleven minder complexe en daarmee meer voor de hand liggende vorm van samenwerking is de reguliere joint venture. De samenwerkende onderdelen worden uit de moederorganisaties gelicht en in een aparte organisatie ondergebracht. De manager van de reguliere joint venture legt verantwoording af aan het gezamenlijk bestuur. Het is mogelijk dat deze vorm van samenwerking interessante inzichten biedt voor de verdere doorontwikkeling van de integrale dienstverlening. Vergelijkbaar met andere (Noord-)Europese landen richt de discussie over de integrale dienstverlening zich vooral op een goede samenwerking tussen gemeenten en UWV en begeeft zich op het terrein van werk en inkomen. Als de burger als uitgangspunt wordt genomen gaat het feitelijk om een breder vraagstuk en is een multidisciplinaire aanpak nodig. Met name in de Verenigde Staten lijkt uitdrukkelijker deze insteek gekozen te worden. Naast werk en inkomen zijn ook zaken als onderwijs, zorg en maatschappelijke participatie van belang.

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/zo487ngr>

Berenschot

Literatuurstudie Integrale Dienstverlening

**Martin Heekelaar
Francien Zwaneveld
Jacqueline Hautus
Henk Bakker**

December 2009

Literatuurstudie integrale dienstverlening

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Opdracht en onderzoeksvraag	1
1.3 Achtergrond	2
1.4 Onderzoeksaanpak	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Wat is integrale dienstverlening?	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Algemene definitie	6
2.3 Waarom integratie van publieke dienstverlening?	7
2.4 Definitie volgens Suwi	7
2.5 Een brede definitie	8
2.6 Integrale dienstverlening als middel, niet als doel	9
2.7 Verhouding tot ketensamenwerking	9
2.8 Verhouding tot multichanneling	10
2.9 Conclusie	10
3. Lessen uit het bedrijfsleven	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Complexiteit van samenwerking	12
3.3 Doelstellingen	12
3.4 Verhouding tussen bedrijven	13
3.5 Samenwerking	14
3.6 Voorbeeld uit het bedrijfsleven: KLM en Northwest Airlines	16
3.7 Conclusie	18
4. Internationale context	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Internationale ontwikkeling	20
4.3 Europa	21
4.4 Verenigde Staten	23
4.5 Conclusie	27

5. Het opzetten van een samenwerkingsverband	28
5.1 Inleiding	28
5.2 Uitwerkingsstappen	28
5.3 Bouwstenen	30
5.4 Taken en samenwerkingsintensiteit	31
5.5 Volwassenheid van de samenwerking	32
5.6 Conclusie	33
6. Succes- en faalfactoren	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Kritische succesfactoren	35
6.3 Spelregels	37
6.4 Organisatorische maatregelen	38
6.5 Faalfactoren	39
6.6 Aansturing door het Rijk	40
6.7 Conclusie	43
7. Casuïstiek	44
7.1 Inleiding	44
7.2 Brede school	44
7.3 Veiligheidshuizen	47
7.4 Jeugdzorg	50
7.5 Algemene conclusie	53
8. Samenvatting en leerpunten	55
8.1 Algemeen	55
8.2 Samenvatting	56
8.3 Leerpunten voor integrale dienstverlening	61
8.4 Leerpunten voor de socialezekerheidssector in Nederland	66
Literatuurlijst	68

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet Suwi is in 2008 gewijzigd. Doel is 'het bevorderen van de slagkracht en externe oriëntatie van de uitvoering, om met andere partijen verbindingen te leggen en de participatie van burgers te bevorderen'. Het gaat om een nauwere en betere samenwerking in de Suwi-keten. De klant moet als het ware één dienstverlener ervaren, die hem een passende dienstverlening biedt. Gemeenten en UWV moeten hun dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden en werkgevers niet alleen op elkaar afstemmen, maar organiseren deze samen, zodat er één samenhangend – geïntegreerd – pakket van dienstverlening wordt geboden. Daarmee wordt voortgebouwd op de zogeheten 'toonkamers', waarin in de vorm van proefprojecten ervaring is opgedaan met deze vorm van dienstverlening. Tussen het Ministerie van SZW en het AKO¹ is de invoering van de integrale dienstverlening per 1 januari 2010 afgesproken.

1.2 Opdracht en onderzoeksvraag

Het Ministerie van SZW heeft Berenschot opdracht gegeven om de ontwikkelingen van de verschillende verschijningsvormen van integrale dienstverlening in den brede in beeld te brengen door middel van een kortdurend verkennend literatuuronderzoek. Doel hiervan is het achterhalen van de sterke en zwakke punten – zowel in de publieke als in de private sector – en het formuleren van de leerpunten daarbij voor het socialezekerheidsdomein. Het onderzoek naar geïntegreerde dienstverlening heeft plaatsgevonden op basis van bestaande en beschikbare literatuur over het onderwerp. Voorliggend rapport doet verslag van deze literatuurstudie.

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is er een rode draad te vinden in recente publicaties over integrale dienstverlening? Is er een model (publiek/privaat) dat zich bij uitstek daarvoor leent? Zijn daarbij significante verschillen tussen de publieke en private sector?
2. Wat kunnen we leren van ervaringen die in Nederland binnen en buiten de publieke sector met integrale dienstverlening zijn opgedaan?
3. Wat kunnen we leren van de buitenlandse ervaringen met integrale dienstverlening op het (gezamenlijke) domein van sociale zekerheid, arbeidsmarkt, zorg en onderwijs?
4. Wat zijn uit bovenstaande de leerpunten voor de socialezekerheidssector?

¹ Algemeen Ketenoverleg tussen UWV en gemeenten, waarin landelijke afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen UWV en gemeenten.

1.3 Achtergrond

De uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Met het sterk toenemend aantal niet-werkenden als urgent probleem, is sinds de jaren '70 van de vorige eeuw een belangrijk veranderingsproces in werking gezet om de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid te hervormen. De uitvoeringsstructuur moet aansluiten bij de vernieuwde beleidsvisie die gebaseerd is op het verhogen van de arbeidsparticipatie en het belang van preventie. De realisatie van integrale dienstverlening maakt een belangrijk deel uit van de stelselwijzigingen die de afgelopen jaren zijn ingevoerd. Integrale dienstverlening houdt in dat organisaties hun producten of diensten zodanig op elkaar afstemmen dat de dienstverlening klantvriendelijk, efficiënt en doelmatig is. Belangrijk uitgangspunt daarbij is het feit dat niet het product of de dienst centraal staat, maar de klant.

De opmaat van de stelselwijziging wordt gevormd door het programma Samenwerking Werk en Inkomen uit 1995. Hiermee wordt het startsein gegeven om de uitvoeringsorganisaties op het terrein van werk en inkomen vanuit één locatie te laten samenwerken. In 2002 wordt met de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Suwi) een volgende slag gemaakt in de wijziging van de uitvoeringsstructuur. Er wordt meer samenhang aangebracht in de werkprocessen van het UWV, het CWI en de gemeenten. Daarnaast ontstaan er bestuurlijke en organisatorische structuren die een eenvoudige, transparante en klantgerichte uitvoering mogelijk maken. Suwi vormt hiermee een belangrijke stap in de richting van geïntegreerde dienstverlening.

De geïntegreerde dienstverlening krijgt verder vorm in proefprojecten, waarbij de ketenpartners vergaand samenwerken op één locatie: de Toonkamers. Het basisprincipe van de Toonkamers is het werken vanuit één geïntegreerd ketenwerkproces: de ketenpartners werken samen in één team aan de re-integratie van de cliënt. De Toonkamer vormt één aanspreekpunt voor klanten en er wordt maatwerk geleverd.

De wetwijziging Suwi 2008 is de laatste stap in de ontwikkeling van uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Het concept geïntegreerde dienstverlening krijgt hierin nader vorm door de fusie van UWV en CWI tot het UWV WERKbedrijf. Met deze wijziging ervaart de klant de instellingen op het gebied van werk en inkomen en de gemeente als één organisatie en kan hij voor alle contacten met de instanties terecht op één locatie.

Op basis van de geschetste ontwikkelingen en de huidige stand van zaken in de uitvoering van de sociale zekerheid kan het concept geïntegreerde dienstverlening Suwi als volgt worden omschreven:

Geïntegreerde dienstverlening volgens Suwi betekent dat de ketenpartners hun activiteiten in het kader van de dienstverlening aan klanten (werkzoekenden en werkgevers) samenhangend aanbieden, zodanig dat de klant de keten als één organisatie ervaart. Klantgerichtheid, efficiency en doelmatigheid zijn het doel van de geïntegreerde dienstverlening.

De ontwikkeling van geïntegreerde dienstverlening op het terrein van de sociale zekerheid is op dit moment – eind 2009 – volop in ontwikkeling. De invoering van de geïntegreerde dienstverlening binnen de werkpleinen gaat gestaag vooruit. De voortgang is echter niet zo snel als gewenst. Het streven van het Ministerie van SZW blijft erop gericht om de invoering in 2010 te voltooien. (Ministerie van SZW 2009).

1.4 Onderzoeksaanpak

In de onderzoeksvragen liggen meerdere dimensies besloten ten aanzien van het vraagstuk, namelijk:

- het formuleren van algemene rode draden ten aanzien van het begrip integrale dienstverlening
- het onderscheid tussen de publieke en private sector
- De lessen en ervaringen uit het buitenland
- De leerpunten voor het sociaalzekerheidsdomein.

Deze dimensies zijn – tezamen met de onderzoeksvragen - leidend voor de gevolgde onderzoeksaanpak. Gekozen is voor verschillende invalshoeken. Deze invalshoeken volgen de inhoudsopgave:

- Wat moet onder integrale dienstverlening worden verstaan?
- Wat kan worden geleerd van de samenwerking in het bedrijfsleven?
- Hoe ontwikkelt de integrale dienstverlening op het terrein van werk en inkomen zich in andere landen?
- Waarmee moet rekening worden gehouden bij het opzetten van integrale dienstverlening?
- Welke succes- en faalfactoren worden in de literatuur beschreven voor integrale dienstverlening?
- Wat kan worden geleerd van integrale dienstverlening op andere terreinen binnen de publieke sector?

In de hoofdstukken komt een aantal aspecten van de integrale dienstverlening telkens terug. Nagegaan wordt welke lessen kunnen worden geleerd voor het opzetten van een succesvol samenwerkingsverband gericht op integrale dienstverlening. Het gaat om de volgende aspecten:

- Het begrip 'integrale dienstverlening'.
- De vorm van de integrale dienstverlening of het samenwerkingsverband.
- De inrichting van de integrale dienstverlening of het samenwerkingsverband.
- De kritische factoren voor een succesvol samenwerkingsverband.
- De lessen voor de rol van de centrale overheid.

Hierna worden de invalshoeken/hoofdstukken in verband gebracht met de verschillende aspecten. In de tabel is aangegeven welke aspecten in de verschillende hoofdstukken aan de orde komen.

	Het begrip 'integrale dienstverlening'	De vorm van het samenwerkingsverband	Inrichting van het samenwerkingsverband	Kritische succesfactoren	Lessen voor de rol van de centrale overheid
H2: Wat is integrale dienstverlening?	X			X	X
H3: Lessen uit het bedrijfsleven	X	X		X	
H4: De internationale context	X				X
H5: Het opzetten van een samenwerkingsverband	X	X		X	X
H6: Succes- en faalfactoren			X	X	X
H7: Casuïstiek			X		X

1.5 Leeswijzer

De hoofdstukken zijn min of meer zelfstandig leesbaar. De lessen uit de verschillende hoofdstukken worden samengevoegd en gepresenteerd in hoofdstuk 8 (samenvatting en conclusies).

In hoofdstuk 2 wordt eerst het begrip 'integrale dienstverlening' nader gedefinieerd. Dit betekent dat wordt onderzocht wat in de beschikbare literatuur onder integrale dienstverlening wordt verstaan en welke verschijningsvormen er zijn.

In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet wat we kunnen leren van ervaringen met integrale dienstverlening in het bedrijfsleven. In dit hoofdstuk wordt onder andere ingegaan op een casus uit het bedrijfsleven, namelijk de samenwerking tussen KLM en Northwest Airlines.

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de internationale context. Centrale vraag daarbij is: Welke ontwikkelingen zien we in het buitenland op het terrein van de sociale zekerheid en welke lessen kunnen daaruit worden geleerd voor de Nederlandse situatie? Er wordt daarbij ingezoomd op Europa – met daarbij aandacht voor het onderscheid tussen noordelijk en zuidelijk Europa – en de ontwikkelingen op het terrein van werk en inkomen in de Verenigde Staten.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de informatie die in de literatuur wordt aangetroffen over het opzetten van een samenwerkingsverband. Er wordt onder andere stilgestaan bij het proces, de bouwstenen en de volwassenheid van de samenwerking.

Hoofdstuk 6 beschrijft de kritische succes- en faalfactoren van integrale dienstverlening. Tevens komt daarbij aan de orde wat in de literatuur geschreven is over de rol en positie van de centrale overheid bij de uitvoering van integrale dienstverlening.

In hoofdstuk 7 worden casussen beschreven uit de publieke sector in Nederland. In drie casussen wordt beschreven wat op andere (beleids)terreinen ervaringen zijn met integrale dienstverlening. De casussen beschrijven de ontwikkelingen van de Brede School, de Jeugdzorg en de Veiligheidshuizen.

In hoofdstuk 8 wordt een samenvatting gegeven van de verschillende hoofdstukken en worden de lessen voor integrale dienstverlening in het algemeen en de lessen voor de Suwi in het bijzonder geformuleerd die uit de voorgaande hoofdstukken gedestilleerd kunnen worden.



2. Wat is integrale dienstverlening?

2.1 Inleiding

In de literatuur zijn wij verschillende definities tegengekomen van 'integrale dienstverlening'. In dit hoofdstuk geven wij eerst een wat meer algemene definitie. Vervolgens geven wij een definitie die ons inziens specifiek van toepassing is op de integrale dienstverlening conform de Wet Suwi. Wij sluiten het hoofdstuk af met de beschouwing van een aantal vormen van samenwerking in de dienstverlening die wij afzetten tegen de brede definitie van integrale dienstverlening.

2.2 Algemene definitie

In een Amerikaans artikel uit 1999 doet Karin Martinson een aanzet om tot een definitie te komen van 'integrale dienstverlening'. Ze stelt het volgende:

- Over the years, the terms 'coordination' and 'integration', as well as 'collaboration' and 'linkages', have often been used interchangeably and with varying connotations and meanings.
- More recent studies have reached some consensus and define coordination as situations where:
 - two or more organizations work together,
 - through a formal or informal arrangement,
 - to meet one or more goals such as
 - improving the effectiveness and/or cost-effectiveness of programs,
 - avoiding the unnecessary duplication of services, and
 - improving performance.

Vervolgens geeft Martinson aan dat de termen 'coördinatie' en 'integrale dienstverlening' vaak door elkaar worden gebruikt, maar dat 'there is generally a distinction between service integration – which implies logistic and physical proximity – and coordination – which refers to agencies' efforts to work together to achieve specified goals.'

Belangrijke elementen die wij uit deze definitie halen, zijn dat het bij integrale dienstverlening gaat om:

- de samenwerking tussen twee of meerdere organisaties
- één of meerdere doelen te bereiken
- de dienstverlening die op de één of andere manier en tot op zekere hoogte vervlochten raakt.

2.3 Waarom integratie van publieke dienstverlening?

In het proefschrift 'nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening' gaat Van Venrooy een stap verder. Eerst geeft hij een definitie van publieke dienstverlening. Hij hanteert de definitie van de Raad voor het Openbaar Bestuur (1998). Vervolgens geeft hij een toelichting op het interorganisationele aspect.

Publieke dienstverlening wordt gedefinieerd als de uitoefening door de overheid:

- van haar juridische basisfuncties (verschaffen van documenten, beschikkingen en vergunningen),
- van haar verzorgende functies (verstrekken van uitkeringen en voorzieningen) en
- de voorlichting over deze beide functies.

Bij de ontwikkeling van nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening dienen/ dient:

- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen organisaties opnieuw te worden verdeeld
- de manier waarop de taken worden gecoördineerd opnieuw te worden vormgegeven
- de dienstverleningsprocessen zodanig te worden (her)ingericht en afgestemd op die van andere organisaties, dat de dienstverlening is gericht op het oplossen van complexe probleemsituaties van burgers in plaats van op het eigen aanbod.

Van Venrooy heeft het niet over integrale dienstverlening, maar over interorganisationele publieke dienstverlening. Het belangrijkste nieuwe element dat Van Venrooy ons inziens toevoegt aan de definitie van Martinson, is dat niet meer het eigen aanbod van de organisaties centraal staat, maar de 'complexe probleemsituaties van de burger'.

2.4 Definitie volgens Suwi

In de memorie van toelichting op de wetwijziging Suwi (d.d. 24 juni 2008) is aangegeven wat de essentie is van integrale dienstverlening. Het dienstverleningsconcept betekent kort samengevat:

- één aanspreekpunt
- één geïntegreerd ketenwerkproces
- één geïntegreerd klantvolgsysteem
- een andere klantbenadering door en houding van medewerkers
- een geïntegreerde werkgeversbenadering.

De afzonderlijke organisaties bundelen hun 'frontoffice'activiteiten met betrekking tot werk en inkomen zo veel als mogelijk is. Concreet betekent dit dat het concept van geïntegreerde dienstverlening betrekking heeft op in elk geval de diagnose aan de kop van het proces en de intake voor de WW, WWB en aanverwante regelingen. Hiermee samenhangend vormen de klantbenadering (klantmanagement) en specifiek de werkgeversbenadering essentiële onderdelen van de geïntegreerde dienstverlening. Tot slot horen daar ook de informatiefunctie met betrekking tot deze taken en een verwijzfunctie bij. Het voorgaande laat onverlet dat de wet lokaal/regionaal ruimte laat om de dienstverlening 'op maat' in te vullen.

2.5 Een brede definitie

Hiermee wordt gedeeltelijk een invulling gegeven van de te kiezen uitvoeringsstructuur van de dienstverlening in het sociaalzekerheidsdomein. In de Verenigde Staten is de geïntegreerde dienstverlening op het terrein van werk en inkomen en zorg evenals in Nederland een actueel thema. De autonomie van de staten en gemeenten bij de vormgeving van integrale dienstverlening is groot. The Institute for Research on Poverty (IRP) spreekt over 'systems integration' in plaats van 'service integration'. In de beschrijving van 'systems integration' betreft zij expliciet de doelstelling van de samenwerking. Het IRP omschrijft 'systems integration' als volgt:

'While there is no single definition of systems integration, it can be generally described as a strategy to improve services to low-income families with children. It is not an all-or-nothing approach; there are degrees of integration, from communication to consolidation. And there is no procedures manual that would apply to all efforts; states and localities innovate within their own systems in ways that complement the exigencies of their situation.'

'Integrated systems focus on the people receiving assistance rather than on the bureaucracies providing it, on outcomes rather than on processes. They require a shift in focus from delivery of discrete services to the holistic assistance of disadvantaged individuals and families, with the ultimate goal of helping people become self-sufficient.'

'Systems integration initiatives consistently present similar conceptual, design, implementation, and management issues, no matter how different individual projects appear. Systems integration involves developing a new way of thinking about human services and how to manage them; key is the creation of a new organizational culture and a new way of doing business.'

Volgens ons is dit een goede typering van waar 'integrale dienstverlening' in de publieke sector van werk, inkomen en zorg om gaat. We lichten een aantal elementen uit de beschrijving van IRP toe:

- *Not an all or nothing approach*: er is niet één vorm van integrale dienstverlening. Er worden verschillende gradaties in de integrale dienstverlening onderscheiden.
- *No procedures manual that would apply to all efforts*: de wijze van integrale dienstverlening is afgestemd op de eigen lokale situatie. Er is niet één beste manier. Er bestaat niet één blauwdruk.

- *Focus on people receiving assistance rather than on the bureaucracies providing it:* de cliënt staat in totaliteit centraal (holistische benadering) en niet de organisaties en de processen.
- *Similar conceptual, design, implementation and management issues:* de vraagstukken op het terrein van organisatieontwikkeling, management, implementatie e.d. hebben een zekere universaliteit en komen in de verschillende situaties op hetzelfde neer.
- *New way of thinking about human services and how to manage them:* het gaat om een andere organisatiecultuur en een nieuwe manier van denken en zaken doen.

2.6 Integrale dienstverlening als middel, niet als doel

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat integrale dienstverlening wordt toegepast om gezamenlijk bepaalde doelstellingen te bereiken. Een element dat we een paar keer hebben zien terugkomen, is dat niet de organisatiebelangen centraal staan, maar dat de integrale dienstverlening wordt toegepast om, meer vanuit een holistische benadering, de burger centraal te stellen. Met andere woorden: integrale dienstverlening is geen doel op zichzelf, maar een middel om doelstellingen te bereiken.

Martinson (1999) gaat daar verder op in. Zij geeft aan dat vaak de kwaliteit van de integrale dienstverlening beoordeeld wordt op basis van het proces, terwijl het zou moeten gaan om de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd. Veel literatuur gaat over de wijze waarop een zo goed mogelijke manier van samenwerken tot stand wordt gebracht. Belangrijk is om steeds weer bewust te zijn van de reden waarom de integrale dienstverlening wordt georganiseerd. Het kan gaan om het verbeteren van de doelmatigheid van de uitvoering, het verbeteren van de efficiency, of om het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan de klant.

Ter illustratie van het bovenstaande kan de één-loketgedachte worden genoemd. Sommige auteurs wijzen erop dat de één-loketgedachte te veel is verworden tot een dogma. Dat ontnemt het zicht op waar het werkelijk om gaat, waardoor alternatieve oplossingsrichtingen buiten beschouwing blijven. De één-loketgedachte moet worden neergezet als metafoor voor het klantgericht inrichten van de publieke dienstverlening en niet als een uniforme oplossing voor specifieke dienstverleningsproblemen.

2.7 Verhouding tot ketensamenwerking

In de inleiding is al aangegeven dat 'integrale dienstverlening' anders is dan ketensamenwerking. Hoewel ketensamenwerking ook over de samenwerking van organisaties gaat, is de ruim beschikbare literatuur over ketensamenwerking niet in alle gevallen bruikbaar bij definiëring van het begrip 'integrale dienstverlening'. Van der Aa e.a. (2002) geven de volgende definitie van ketensamenwerking: *'Een keten is een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijke partijen dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de opeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart.'*

Wij hebben geen literatuur gevonden waarin de definities van ketensamenwerking en integrale dienstverlening met elkaar in verband worden gebracht. Ons inzien zijn ketensamenwerking en integrale dienstverlening twee verschillende begrippen. Integrale dienstverlening gaat een stap verder dan ketensamenwerking. Het verschil tussen ketensamenwerking en integrale dienstverlening is 'de opeenvolging van contactmomenten' plus dat er in het geval van integrale dienstverlening sprake is van meer fysieke aanpassingen in de uitvoering, zoals de definitie van Martinson liet zien. Bij integrale dienstverlening gaat het sec om de wijze waarop de dienstverlening wordt geïntegreerd, zodat de klant zo goed mogelijk bediend wordt, onafhankelijk of er een opeenvolging is van contactmomenten.

Van Twist (2008) geeft een definitie van ketensamenwerking die, evenals bij verschillende auteurs over integrale dienstverlening, de klant centraal stelt. Ook laat hij het idee los dat ketensamenwerking een opeenvolging van contactmomenten impliceert. De begrippen 'integrale dienstverlening' en 'ketensamenwerking' kruipen daardoor naar elkaar toe. Van Twist beschouwt ketensamenwerking als een ordeningsprincipe in de processtructuur van een samenwerkingsverband, waarbij het perspectief van de klant centraal staat en de primaire processen hierop zijn ingericht. Ketens vormen de 'paden' in de samenwerking in netwerken: samenwerking die is ingericht op betrokkenheid rondom een thema, waarbij het accent meer ligt op feitelijke verhoudingen en niet alleen functionele verhoudingen, en meer dimensioneel en niet noodzakelijk sequentieel is ingericht.

2.8 Verhouding tot multichanneling

Een ander begrip dat vaak in verband wordt gebracht met integrale dienstverlening is multichanneling. Multichanneling is het managen van alle mogelijkheden waarop klanten in contact komen met de organisatie. Het gaat hier om de manier waarop diensten en producten aan burgers en bedrijven worden aangeboden via meerdere kanalen. Volgens het AKO (2009) is de kern van multichanneling dat de klant de dienstverlening op de werkpleinen via alle kanalen als logisch geheel ervaart. AKO beschouwt multichanneling als een onderdeel van de integrale dienstverlening. Dat is een keuze. Multichanneling is ons inzien iets anders dan integrale dienstverlening. Multichanneling kan, maar hoeft niets met integrale dienstverlening te maken te hebben.

2.9 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat bij integrale dienstverlening meerdere organisaties hun uitvoeringsprocessen en dienstverlening op elkaar afstemmen om zo bepaalde doelstellingen te realiseren. De processen staan evenwel niet centraal. Het uitgangspunt is de burger. Integratie van de dienstverlening moet vooral vanuit het klantperspectief worden gezien: hoe percipieert hij of zij de dienstverlening vanuit de overheid? De dienstverlening van de verschillende organisaties vindt zodanig plaats dat:

- de klant het meest tevreden is omdat hij de dienstverlening gericht op een bepaalde problematiek ervaart als één logisch geheel en niet de nadelen ondervindt van een versplinterde uitvoering, omdat hij meerdere organisaties moet benaderen voor één en hetzelfde probleem

- het beste (maatschappelijke) resultaat wordt bereikt doordat verschillende problemen van de klant zo veel mogelijk integraal worden aangepakt, zodat geen knelpunten resteren die het effect van alle andere inspanningen teniet doen (holistische benadering). Kortom: de kansen van mensen om aan het werk te komen, worden vergroot.
- de uitvoering zo doelmatig mogelijk plaatsvindt, omdat geprofiteerd wordt van synergievoordelen en omdat onnodige dubbelingen worden voorkomen.

Er ligt niet één basismodel aan de uitvoering van integrale dienstverlening ten grondslag. De term 'integrale dienstverlening' fungeert – in lijn met de opvatting van sommige auteurs over de één-loketgedachte – feitelijk als metafoor voor een klantgerichte, effectieve en doelmatige inrichting van de publieke dienstverlening.

Het in de uitvoeringspraktijk op juiste wijze hanteren van het begrip 'integrale dienstverlening' (als middel en niet als doel) is belangrijk voor het succes van het samenwerkingsverband. Ook voor de centrale overheid, met name ook met het oog op de legitimiteit van de boodschap, is dat een belangrijk aandachtspunt.

3. Lessen uit het bedrijfsleven

3.1 Inleiding

Instanties kunnen op verschillende manieren met elkaar samenwerken. Voor het begrijpen van de verschillende vormen van samenwerking is het nuttig om na te gaan wat geschreven is in de uitgebreide literatuur ter zake over het bedrijfsleven. Samenwerking in de private sector is een actueel thema. Daarbij is veel aandacht voor strategische allianties. Bekende voorbeelden zijn de allianties tussen KLM en Northwest Airlines, tussen Douwe Egberts en Philips bij de ontwikkeling van het Senseo-apparaat en tussen Krups en Heineken die samen de Beertender op de markt hebben gebracht. Veel allianties zijn, net zoals de integrale dienstverlening bij Suwi, gericht op het realiseren van betere dienstverlening of producten voor de klant. Ondernemingen hebben bij de samenwerking tot op zekere hoogte te maken met dezelfde vraagstukken als de publieke sector.

Hierna gaan we eerst in op de complexiteit van samenwerking. Vervolgens worden de doelstellingen die aan de samenwerking ten grondslag kunnen liggen besproken en wordt ingegaan op de verschillende vormen. Daarbij worden parallellen met de publieke sector, en in het bijzonder de integrale dienstverlening in het kader van Suwi, getrokken. Tot slot zal een voorbeeld uit de praktijk worden beschreven.

3.2 Complexiteit van samenwerking

Samenwerking tussen organisaties blijkt niet zo eenvoudig. De afgelopen decennia is het aantal strategische allianties tussen bedrijven sterk toegenomen. Steeds meer bedrijven maken gebruik van allianties om producten of markten te ontwikkelen, kennis te verwerven en risico's en investeringen te delen. De ontwikkelingen op het terrein van alliantie management zijn snel gegaan. Lang niet alle samenwerkingsinitiatieven zijn succesvol. In het bedrijfsleven slaagt ongeveer (slechts) 50% van de samenwerkingsverbanden (Boonstra 2007 en De Man 2006). Op deze plek wordt volstaan met deze constatering. Verderop in de tekst zal het punt van de complexiteit van de samenwerking terugkomen.

3.3 Doelstellingen

Er zijn verschillende redenen waarom bedrijven in de private sector met elkaar samenwerken. Genoemd kunnen worden:

- Vergroten efficiency: schaal- en scopevoordelen.
- Verkrijgen toegang tot nieuwe markt(segmenten).
- Voldoen aan specifieke klantwensen.
- Spreiden van risico's van innovatie.
- Beperken of tegengaan van concurrentie.

Vergeleken met de publieke sector, zijn met name het vergroten van de efficiency en het voldoen aan specifieke klantwensen relevant. Het begrip klant in Suwi moet breed worden opgevat. Aan de ene kant gaat het om de directe ontvangers van dienstverlening. Aan de andere kant gaat het ook om de burger en de maatschappij in het algemeen (bevorderen arbeidsparticipatie, het verminderen van collectieve uitgaven en dergelijke).

De andere doelstellingen in de private sector, het verkrijgen van toegang tot nieuwe markten, het spreiden van risico's en het tegengaan van de concurrentie, lijken voor de publieke sector minder relevant.

3.4 Verhouding tussen bedrijven

Bij het tot stand brengen van een product of dienst moeten bedrijven in de verschillende fases van het productieproces zichzelf de vraag stellen of ze activiteiten volledig zelf verrichten of dat ze daar andere bedrijven bij inschakelen. De Man (2006) beschrijft verschillende mogelijkheden waarop andere bedrijven worden ingeschakeld:

- Marktransactie: een bedrijf koopt een product of dienst op de zakelijke markt.
- Uitbesteding: een bedrijf besteedt één of meerdere onderdelen van het productieproces uit aan een andere onderneming.
- Licentie: een bedrijf brengt onder licentie een product of dienst voort en verstrekt daarvoor een vergoeding aan de licentiehouder.
- Contractuele allianties: twee of meerdere bedrijven sluiten een overeenkomst en werken samen om hun positie te verbeteren.
- Joint venture: twee of meerdere bedrijven richten samen een nieuw bedrijf op.
- Deelneming: een bedrijf verwerft een aandeel in een andere onderneming.
- Fusie/overname: twee bedrijven gaan samen of een bedrijf neemt een ander bedrijf over en versmelten tot één nieuw bedrijf.

Er ligt een zekere parallel met vraagstukken in de publieke sector. Publieke instellingen moeten bij het tot stand brengen van hun dienstverlening ook vaak de afweging maken op welke wijze andere (publieke en private) partijen worden betrokken. Bij re-integratie bijvoorbeeld, hebben gemeenten de keuze om activiteiten zelf te doen of om deze uit te besteden. Voor de samenwerking tussen gemeenten en UWV is – op basis van dit overzicht - sprake van een contractuele alliantie.

Kortom, bij de uitbreiding, verbreding of verbetering van taken is er telkens een breed palet aan mogelijkheden waarop instellingen dat kunnen organiseren. Er is dus niet één oplossing. Er moeten keuzes worden gemaakt. De integrale dienstverlening Suwi moet worden gezien als één van de verschillende mogelijkheden waarop de dienstverlening aan de burger geïntegreerd kan worden vorm gegeven.

3.5 Samenwerking

Voor het tot stand brengen van de integrale dienstverlening Suwi biedt het hiervoor genoemde palet inzicht in de verschillende mogelijkheden. Zo is er door het huidige kabinet voor gekozen dat UWV en CWI worden samengebracht in één organisatie via een fusie. Gemeenten en het UWV moeten op deze wijze hun dienstverlening verbeteren. Beide instellingen behouden hun autonomie, maar ze zijn er wel aan gehouden om vanuit de zogenoemde Locaties voor Werk en Inkomen of Werkpleinen gezamenlijk de integrale dienstverlening aan te bieden.

De hierboven geschetste samenwerking vertoont een parallel met de strategische allianties. Hierbij werken organisaties namelijk samen op basis van een contractuele overeenkomst (contractuele alliantie) of zetten ze samen een joint venture op. In die gevallen gaan de bedrijven voor een langere tijd een relatie aan, nemen ze gezamenlijke besluiten en streven ze naar een gezamenlijk doel. De joint venture kan worden uitgesplitst in een virtuele joint venture en de 'reguliere' joint venture. Als samenwerkingsvorm kunnen ook de multipartnerallianties (MPA) worden genoemd. De verschillende vormen van samenwerking worden hierna nader toegelicht (zie De Man, 2006).

3.5.1 Contractuele allianties

Op dit moment zijn dit de meest voorkomende allianties in het bedrijfsleven en vervangen ze steeds meer de joint venture; zie hiervoor paragraaf 0. Doelstelling van een contractuele alliantie is doorgaans om een verbeterd product of verbeterde dienstverlening te realiseren en daarmee een grotere omzet en winst te behalen. Ook flexibiliteit wordt als voordeel genoemd; contracten, en daarmee de vorm van de samenwerking, kunnen betrekkelijk snel en eenvoudig worden gewijzigd. De noodzaak aan flexibiliteit neemt toe door internationalisering en toenemende marktwerking. Het behalen van kostenvoordelen is minder vaak het doel van de contractuele alliantie. Een contractuele alliantie is een geschikte vorm als het gaat om complementariteit van producten, zoals in het eerder genoemde voorbeeld van Douwe Egberts en Philips. Andere voorbeelden zijn: Deutsche Bank en Nokia (elektronisch bankieren), Disney en McDonald's (gezamenlijke marketing) en Heinz en Lay's (chips met tomatenketchupsmak).

Parallel met de publieke sector: er is feitelijk sprake van een contractuele alliantie tussen publieke instellingen, wanneer de eigenheid en zelfstandigheid van de instellingen in tact blijven, maar wel onderlinge afstemming plaatsvindt. Er kan gedacht worden aan verschillende vormen van ketensamenwerking. De eerste intake vindt bijvoorbeeld plaats bij het UWV WERKbedrijf. Vervolgens wordt de klant overgedragen aan de gemeentelijke sociale dienst. Ook wat betreft de te realiseren doelstelling is er een parallel. Bij ketensamenwerking staat vooral de kwaliteit van de dienstverlening centraal. Het realiseren van kostenreductie is vaak minder de bedoeling.

3.5.2 Virtuele joint venture

Bij deze vorm van samenwerking wordt een deel van de betrokken organisaties in de virtuele joint venture ondergebracht. De virtuele joint venture wordt gerund voor gezamenlijke rekening, zonder dat een nieuwe gezamenlijke organisatie wordt opgericht. Alle kosten en baten worden verrekend volgens een van tevoren vastgestelde sleutel. Het is geen aparte juridische entiteit en daarom geen echte joint venture. Bedrijven kiezen voor een virtuele joint venture als het betreffende organisatie-deel niet kan worden afgezonderd van de rest van de organisatie en in een apart organisatie-onderdeel (de reguliere joint venture) kan worden geplaatst. Doelstellingen van de virtuele joint venture liggen meestal in de sfeer van kostenreductie en het vergroten van de omzet door hogere verkoopcijfers.

Kenmerken van een virtuele joint venture zijn:

1. Complexe besturing, waardoor gedetailleerde afspraken nodig zijn.
2. Er is in zekere mate verlies aan onafhankelijkheid.
3. Langdurige samenwerking (veel investeringen nodig bijvoorbeeld ICT).
4. Omvat een hele business. Afbakening is mogelijk, maar de business kan niet uit de organisatie worden gelicht.

Parallel met de publieke sector: feitelijk is de integrale dienstverlening Suwi een virtuele joint venture. De afzonderlijke organisaties blijven bestaan en houden hun zelfstandigheid. Wel moet er een vergaande vorm van integratie worden gerealiseerd, zowel op product-/dienstniveau als op procesniveau. Naast het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening is ook het realiseren van kostenreductie aan de orde. Beide doelstellingen kunnen in een virtuele joint venture worden gerealiseerd.

3.5.3 (Reguliere) joint venture

Er is sprake van een joint venture als twee ondernemingen samen een nieuwe onderneming opzetten. Een joint venture wordt meestal opgezet voor het realiseren van schaalvoordelen, het delen van risico's en/of het verkrijgen van markttoegang in het buitenland. Voorwaarden voor een joint venture zijn dat het gaat om langdurige relaties en dat de activiteiten isoleerbaar zijn ten opzichte van de moederbedrijven. Nadelen zijn dat het lang duurt voordat ze zijn opgezet, het is lastig om projecten zodanig te definiëren zodat ze voor iedereen aantrekkelijk zijn en het is lastig om opportunisme te ontdekken en af te straffen (free riding). Een voordeel ten opzichte van de virtuele joint venture is dat een 'normale' joint venture relatief gemakkelijker is vorm te geven.

Parallel met publieke sector: een intergemeentelijke sociale dienst is vergelijkbaar met een joint venture. Er wordt een nieuwe gezamenlijke organisatie opgezet met een management dat wordt aangesproken door een gezamenlijk bestuur. In de organisatie worden gemeentelijke taken integraal uitgevoerd. Er is een zekere mate van verlies aan identiteit voor de deelnemende gemeenten.

3.5.4 Multipartnerallianties

Een minderheid van de samenwerkingsrelaties tussen bedrijven betreft de multipartnerallianties (MPA). In deze vorm werken meer dan twee partijen met elkaar samen. Knelpunten: (1) lastiger opbouw relaties dan bij bilaterale vormen, (2) moeilijk om trajecten te definiëren die voor iedereen aantrekkelijk zijn, (3) lastig om opportunisme van de afzonderlijke partners te ontdekken en af te straffen, (4) de organisatie van de besluitvorming is een probleem, (5) samenstelling alliantie is zelden stabiel. Belangrijke voorwaarden voor een goed functionerende MPA: (1) het doel moet langdurig bijdragen aan de doelen van de individuele partners, (2) besluitvorming moet eenduidig zijn, (3) op operationeel niveau is strakke control of vergaand vertrouwen noodzakelijk.

Parallel met de publieke sector: soms kan bij Suwi ook gesproken worden van MPA. Daarvan is sprake als het UWV met meerdere gemeenten samenwerkt. Dat geldt ook als de integrale dienstverlening zou worden uitgestrekt naar andere vormen van dienstverlening, bijvoorbeeld op de terreinen onderwijs en zorg. Het aantal partners in de MPA wordt daardoor groter. De complexiteit van de samenwerking neemt daardoor verder toe.

3.6 Voorbeeld uit het bedrijfsleven: KLM en Northwest Airlines

3.6.1 Algemeen

Virtuele joint ventures komen in de praktijk niet vaak voor. Een bekend en succesvol voorbeeld is de samenwerking tussen KLM en Northwest Airlines. Hoewel de taken en de uitvoering weinig vergelijkbaar zijn met die van Werk en Inkomen, levert de casus interessante inzichten op om de integrale dienstverlening van Werk en Inkomen beter te begrijpen.

De samenwerking tussen KLM en Northwest Airlines betreft alleen de verbinding tussen Europa (via Amsterdam) en Amerika. Het belangrijkste doel is het vergroten van de verkoop. Door uitbreiding van het netwerk en door het gebruik van elkaars toestellen en lijnverbindingen, kan aan klanten een uitgebreider aanbod worden gedaan (meer bestemmingen en vaker kunnen vliegen). De andere doelstelling is kostenverlaging. Door gebruik te maken van elkaars verkooporganisaties in de verschillende regio's, was het mogelijk om de kantoren, op die plekken waar dubbelingen ontstonden, te sluiten.

3.6.2 Waarom een virtuele joint venture?

De reden dat is gekozen voor een virtuele in plaats van een gewone joint venture heeft te maken met een aantal redenen:

- Het is onmogelijk om de business in de joint venture te isoleren van de overige business. Dit is eigenlijk de enige harde en universele reden om te kiezen voor een virtuele in plaats van een reguliere joint venture. De alliantie tussen KLM en Northwest Airlines heeft alleen betrekking op vluchten over de Atlantische Oceaan. Een toestel vliegt echter ook naar andere werelddelen.
- De managementstructuur zou te complex worden; vooral de relatie met de moederpartijen bleek moeilijk vorm te geven wanneer er een aparte joint venture zou zijn ingevoerd.

- Er was geen commitment binnen KLM voor het apart zetten van een belangrijk deel van de business in een aparte joint venture.
- De kracht van de virtuele joint venture is dat het werk voor Northwest Airlines is geïntegreerd in het werk van alle KLM'ers en omgekeerd (leidt onder andere tot synergie). Bij een echte joint venture zou er een splitsing ontstaan tussen KLM, Northwest Airlines en de mensen in de joint venture.

3.6.3 Kwaliteit van de samenwerking

De samenwerking heeft spanningen gekend, met name op het hoogste managementniveau. Dat kwam doordat Northwest Airlines acties ondernam om eventuele overname – al dan niet terecht – door KLM te voorkomen.

Verder is de samenwerking succesvol. Met name op medewerkersniveau gaat het goed. Ten tijde van de spanningen tussen het topmanagement, ging de samenwerking op uitvoeringsniveau gewoon door. Later leidde dat zelfs tot een verdere intensivering van de samenwerking. De spanningen tussen het topmanagement vormden daarvoor dus geen belemmering.

Het succes wordt verklaard doordat deze aantoonbaar leidde tot betere prestaties, die ten goede kwamen aan beide organisaties. Mensen worden daar sterk door gemotiveerd. Door de jaren heen is het onderling vertrouwen gegroeid, waardoor de alliantie soepeler is gaan functioneren. Ook hebben de partijen leren omgaan met elkaars cultuurverschillen. Een belangrijke voorwaarde is dat alle kosten en opbrengsten in de joint venture 50/50 worden verdeeld. Dat betekent dat elk voordeel dat gezamenlijk gerealiseerd wordt, voor de helft neerslaat bij de betrokken partijen.

3.6.4 Organisatie van de samenwerking

De samenwerking is georganiseerd in een Alliance Steering Committee, waarin de Executive Vice Presidents en Senior Vice Presidents zitting hebben en zich bezighouden met enkele relevante terreinen. De Steering Committee beslist over het alliantiebeleid en heeft vergaande bevoegdheden.

Onder de Alliance Steering Committee ressorteert een aantal operationele werkgroepen. Een van de werkgroepen houdt zich bijvoorbeeld bezig met het ontwikkelen van een optimaal gezamenlijk netwerk en de in te zetten toestellen. Binnen de werkgroepen is de communicatie zeer frequent. De werkgroepen staan niet los van de organisaties, leden van de werkgroepen zitten in het lijnmanagement van KLM en Northwest Airlines. De maatschappijen implementeren vervolgens zelf het beleid dat zij in de werkgroepen gezamenlijk uiteen zetten.

Een ander element van de samenwerking zijn de alliantie managementafdelingen. Deze houden er zicht op hoe de alliantie verloopt, bemiddelen bij conflicten en leiden de vergaderingen van de Alliance Steering Committee. De alliantieafdeling faciliteert het proces, maar is niet verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering.

3.6.5 Samenvattend

Bij KLM/Northwest Airlines is sprake van succesvolle samenwerking. De doelen worden gerealiseerd (lagere kosten en een beter productaanbod). De samenwerking is weliswaar door het topmanagement geïnitieerd, maar wordt voor een belangrijk deel gedragen door de werkvloer. Een belangrijke succesfactor is dat de alliantie duidelijk zichtbare voordelen oplevert, zowel in termen van kosten als in termen van aanbod. Bovendien is er een heldere incentive structuur. Alle gezamenlijke voordelen worden 50/50 verdeeld (ondanks dat Northwest Airlines groter is dan KLM). Dat vraagt overigens om een geavanceerd en complex verrekensysteem.

3.7 Conclusie

De samenwerking tussen bedrijven om bepaalde doelstellingen te realiseren, vertoont parallellen met de samenwerking in de publieke sector. De doelstellingen van samenwerking in het bedrijfsleven zijn voor een deel hetzelfde als in de publieke sector. Voor een deel (verkrijgen van markttoegang en het verminderen van risico's) zullen de doelstellingen in het bedrijfsleven niet van toepassing zijn op de publieke sector. Verder kan van het bedrijfsleven geleerd worden dat het een complexe aangelegenheid is om een succesvol samenwerkingsverband tot stand te brengen. 50% Van de samenwerkingsverbanden mislukt (zie par. 3.2).

Er zijn verschillende vormen van samenwerking. Relevant voor Suwi lijken met name de contractuele alliantie, de virtuele joint venture en de reguliere joint venture van belang. Naar analogie met het bedrijfsleven wordt in Suwi een complexe vorm van samenwerking nagestreefd: de virtuele joint venture. De rijksoverheid en de Suwi-samenwerkingspartners moeten zich daarvan bewust zijn. In het verleden, vóórdat integrale dienstverlening plaatsvond, kon feitelijk gesproken worden van een contractuele alliantie (samenwerking en afstemming). Een stap verder dan de virtuele, is de reguliere joint venture. Dat betekent dat gemeenten en UWV hun werkzaamheden zouden moeten onderbrengen in één organisatorische eenheid, onder één gezamenlijk bestuur. Een knelpunt zou in dat geval kunnen zijn dat de sociale dienst in meer of mindere mate geïntegreerd is met de gemeentelijke organisatie, en niet overal zomaar uit de gemeentelijke organisatie kan worden gelicht om in een joint venture te worden geplaatst. Dat laatste is in het bedrijfsleven meestal de reden dat voor een virtuele, in plaats van een reguliere joint venture gekozen wordt.

Uit het voorbeeld van de alliantie tussen Northwest Airlines en KLM leerden wij dat voor het slagen van de virtuele joint venture, het belangrijk was dat er een geavanceerd verreken- en kosten-toedelingssysteem was opgezet en dat er duidelijk aantoonbare successen werden geboekt (belangrijke succesfactoren). Er is mogelijk sprake van een analogie in de Suwi-praktijk. In hoeverre hebben gemeenten en UWV afspraken gemaakt over de verrekening van kosten en toedeling van resultaat? Voor zover dat niet is gebeurd, zou nagegaan kunnen worden of en zo ja in hoeverre dat belemmerend werkt voor de samenwerking, bijvoorbeeld als medewerkers van de gemeenten dienstverlening bieden aan UWV-kanten en andersom.

In plaats van de virtuele joint venture zou voor Suwi ook gekozen kunnen worden voor een reguliere joint venture. Het UWV en de sociale diensten van gemeenten zouden dan op regionaal niveau als één eenheid op het Werkplein door een gezamenlijk bestuur van gemeente en UWV worden aangestuurd. Aan de ene kant zou op die manier op regionaal niveau een duidelijker en overzichtelijker samenwerkingsverband ontstaan dan in het geval van de virtuele joint venture. Aan de

Berenschot

andere kant doet zich bij het vormen van een reguliere joint venture wel het probleem voor dat de organisaties op regionaal niveau uit de bestaande organisatie moeten worden gelicht. Bij het UWV moeten er banden met de landelijke organisatie worden doorgesneden. Bij de sociale dienst moeten er banden met de gemeentelijke organisatie worden doorgesneden.

4. Internationale context

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij na in hoeverre integrale dienstverlening op het terrein van werk en inkomen zich voordoet in andere landen. Indien integrale dienstverlening zich daar voordoet, hoe ziet die er dan uit? En wat kunnen we daar in de Nederlandse context van leren?

Hierna laten we eerst zien dat integrale dienstverlening onderdeel uitmaakt van een bredere internationale ontwikkeling. Vervolgens gaan we na welke doelstellingen in het algemeen met integrale dienstverlening worden nagestreefd. Daarna gaan we in op de ontwikkeling van integrale dienstverlening in Europa en de Verenigde Staten. Tot slot formuleren wij de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk.

4.2 Internationale ontwikkeling

De veranderingen in de Nederlandse uitvoeringsstructuur van werk en inkomen en de invoering van integrale dienstverlening passen in een bredere internationale historische ontwikkeling. De sociale zekerheidsstelsels in de westerse wereld ontwikkelden zich vooral na de Tweede Wereldoorlog. In veel landen kwam men in de jaren tachtig tot het inzicht dat de stelsels zodanig uitgedijd en royaal waren geworden dat ze op de langere termijn niet houdbaar zouden zijn. Met name in de jaren negentig leidde dat tot allerlei structurele aanpassingen. Deze fase staat bekend als de eerste golf (Van Berkel 2008). De eerste golf was vooral gericht op rationalisatie, activering en meer nadruk op de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden. Elementen uit de eerste golf zijn:

- Meer prikkels om uit te stromen door middel van lagere uitkeringen.
- De invoering van re-integratieprogramma's, zoals Workfirst.
- De verbinding van werk en inkomen.
- Meer controle.
- Meer sancties.

In de jaren 2000 trad een tweede golf van veranderingen op. De veranderingen in de jaren negentig waren vooral gericht op de uitkeringssystemen. De veranderingen in de jaren 2000 waren vooral gericht op de uitvoeringsstructuur. Concreet is in de tweede golf sprake van hervormingen om structurele werkloosheid tegen te gaan door middel van nieuwe vormen van dienstverlening en de hervormingen van de publieke arbeidsvoorziening. De integrale dienstverlening Suwi past in deze ontwikkeling. De tendensen die we in Nederland zien, doen zich ook voor in andere landen.

4.3 Europa

4.3.1 Literatuur

Er is veel literatuur verschenen over de wijze waarop de sociale zekerheid in de verschillende Europese landen wordt uitgevoerd en de wijze waarop met name de 'traditionele' organisaties van de verzorgingsstaat – de uitkeringsinstanties voor werknemersverzekeringen, arbeidsvoorziening en de lokale bijstandsverstrekkers - met elkaar worden geïntegreerd (Minas 2009 en McQuaid 2007). Ook is er literatuur voorhanden die meer het karakter heeft van organisatieadvies voor de integratie van dienstverlening, zoals de do's en don'ts bij het organiseren van de samenwerking (McQuaid 2007 en Finn 2005). De beschrijvingen van de geïntegreerde diensten betreffen evenwel 'het officiële verhaal' (systeembeschrijvingen). De documenten die wij hebben aangetroffen, beschrijven niet hoe de daadwerkelijke samenwerking er uitziet. Ook hebben wij geen literatuur gevonden over de vragen hoe de samenwerking is geoperationaliseerd: Is er bijvoorbeeld sprake van één loket? Zijn de processen geïntegreerd? Is er één manager? Et cetera.

4.3.2 Effectiviteit integrale dienstverlening

Tevens is de literatuur zeer beperkt over de effectiviteit van de integrale dienstverlening. In Europa is ons één wetenschappelijk onderzoek bekend (Karagiannaki 2007). Zij toont aan dat de Job Centres Plus in het Verenigd Koninkrijk hebben geleid tot een iets hogere arbeidsparticipatie en minder uitkeringsafhankelijkheid, maar dat de kwaliteit van de dienstverlening aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is verslechterd, met name in de sfeer van de uitkeringsverstrekking.

De mogelijke en veronderstelde (dus niet wetenschappelijk bewezen) voordelen van integrale dienstverlening worden wel uitgebreid beschreven (McQuaid 1994, 2000, 2005, 2007; Hutchinson 1998; Knox 2002; Dowling 2004). Vaak zijn dat voor de hand liggende voordelen, zoals het bereiken van synergie, de mogelijkheid om multiproblemen integraal aan te pakken, betere mogelijkheden voor maatwerkoplossingen, et cetera.

4.3.3 Casuïstiek

Uit die literatuur blijkt een grote diversiteit aan uitvoeringsmodellen. In de Noord-Europese landen is er sprake van een relatief sterke rol van de centrale overheid en is er een duidelijke verhouding met de lagere overheden. De trend is gericht op decentralisatie (Van Berkel 2008), hoewel er ook auteurs zijn die een lichte tendens naar recentralisatie menen te ontwaren (Minas 2009). In Zuid-Europese landen is vaker sprake van relatief complexe verhoudingen tussen allerlei bestuurslagen en is de uitvoeringsstructuur minder eenduidig.

Hierna gaan we nader in op de systemen in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Nederland. Deze systemen vertonen enige gelijkenis met elkaar (Van Berkel 2008). De integratie van systemen is in deze landen relatief ver doorgevoerd (Minas 2009).

In de verschillende landen vonden de volgende hervormingen plaats:

- De fusie van de 'Benefit Agency' met de 'Employment Service' in de Jobcenter Plus in het Verenigd Koninkrijk (2002).
- De Hartz-hervormingen in Duitsland: een uitgebreid hervormingsprogramma waarin zowel beleidsmaatregelen als wijzigingen in de uitvoering plaatsvonden (2003-2005).
- De structuurveranderingen in Denemarken van de totale publieke sector, waaronder de aansturing van het arbeidsmarktbeleid (2007).
- De Suwi-hervormingen in Nederland die leidden tot forse veranderingen voor alle traditionele uitvoeringsorganisaties die betrokken waren bij de uitvoering van de sociale zekerheid en de activering van werkzoekenden (2002).

Uit bovengenoemde veranderingen in de vier landen kan een aantal rode draden gedestilleerd worden.

In de eerste plaats hebben alle vier landen one-stop-centra opgezet. De one-stop-centra hebben tot doel om de uitkeringsverstrekking en de re-integratie naar werk bij elkaar te brengen en de strikte scheiding tussen de dienstverlening aan de verzekerden en niet-verzekerde werklozen (in Nederland het onderscheid tussen werknemersverzekeringen, voorzieningen en niet-uitkeringsgerechtigden) zo veel mogelijk op te heffen. De centra in de verschillende landen hebben echter wel verschillende taken en verantwoordelijkheden. In Denemarken en in Nederland is de scheiding tussen de werknemersverzekeringen en de bijstand feitelijk blijven bestaan. De Deense Job Centra zijn vooral gericht op re-integratie en niet op de uitkeringsverstrekking. De uitkeringsverstrekking blijft een verantwoordelijkheid van de verzekeringsfondsen en de gemeenten. De (gescheiden) taken en werkzaamheden zijn wel allemaal fysiek ondergebracht bij de Job Centra. Er zijn in Denemarken tien pilots waarin sprake is van volledige integratie van de uitvoering en waarvoor de gemeenten volledig verantwoordelijk zijn.

De situatie is anders in het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland. In deze landen is de structuur van de uitkeringsverstrekking gewijzigd. In het Verenigd Koninkrijk zijn al in 1996 allerlei uitkeringsregelingen samengevoegd. In Duitsland zijn onder de Hartz-hervormingen onder de brede coalitie van Merkel (SPD-CDU/CSU) de twee verschillende uitkeringsystemen samengevoegd en ondergebracht bij één instelling. In het Verenigd Koninkrijk is met de introductie van Jobcentre Plus één organisatie verantwoordelijk geworden voor de activering en inkomensbescherming van alle werklozen. De Duitse centra zijn opgedeeld in twee secties: de federale arbeidsbureaus zijn verantwoordelijk voor de kortdurende werklozen en de ARGE (Arbeitsgemeinschaft), onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de arbeidsbureaus en de gemeenten, voor de langdurig werklozen.

In alle vier de landen zijn vormen van decentralisatie doorgevoerd met als doel het bieden van meer maatwerk aan klanten. Zo hebben de regionale en lokale kantoren van de federale arbeidsbureaus in Denemarken en Duitsland meer beleids- en uitvoeringsruimte gekregen. In Denemarken zijn de bijstandsverstrekking en de mate van decentralisaties vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. De gemeenten zijn daar volledig verantwoordelijk.

In het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland is de rol van de gemeenten beperkter. Ze hebben alleen de verantwoordelijkheid om aanvullende uitkeringen te verstrekken. In het Verenigd Koninkrijk werken de gemeenten samen op het terrein van activering, maar de leidende rol ligt bij de Jobcentres Plus. In Duitsland delen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor re-integratie met de federale arbeidsbureaus. Er zijn wel 69 experimenten waarbij de gemeenten de volledige verantwoordelijkheid dragen.

Samengevat is in Denemarken en in Nederland sprake van een ver doorgevoerde mate van decentralisatie. De gemeenten hebben relatief veel macht en veel te zeggen op het terrein van de uitkeringsverstrekking en re-integratie. Ze werken samen met de landelijke arbeidsbureaus in lokale of regionale centra. In Denemarken zijn de gemeenten op tien plaatsen volledig verantwoordelijk voor de uitvoering. Er is in beide landen wel een scheiding aangebracht tussen de bijstand en de werknemersverzekeringen.

In het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland hebben de landelijke autoriteiten de meeste invloed op de uitvoering. Zij hebben lokale of regionale centra opgezet en verzorgen de uitkeringsverstrekking en de re-integratie. De rol van de gemeenten is beperkt. Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Duitsland is de rol beperkt tot het verstrekken van (slechts) aanvullende uitkeringen. Op het terrein van de re-integratie werken de gemeenten samen met de Job Centra, maar ligt de regie steeds bij de landelijk aangestuurde Job Centra.

4.4 Verenigde Staten

Hierna wordt de ontwikkeling van de integrale dienstverlening in de VS beschreven. Eerst gaan we in op belangrijke wetwijzigingen die samenhangen met de start van het proces van integrale dienstverlening. Daarna gaan we in op de verhouding tussen de lokale uitvoering en de federale autoriteiten. Vervolgens beschrijven we het verschil tussen de literatuur in de VS en de literatuur in Europa. Tot slot komt aan de orde hoe de uitvoeringspraktijk er uitziet en de gemeten effecten van integrale dienstverlening.

4.4.1 De aanzet tot integrale dienstverlening

In 1998 werd in de VS de Workforce Investment Act (WIA) ingevoerd. Deze wet bundelde verschillende regelingen gericht op training en re-integratie van met name groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De staten zijn verplicht om de WIA aan te bieden via zogenoemde One Stops. De One Stops bevinden zich op lokaal niveau. In deze kantoren worden de samenstellende delen van de WIA geïntegreerd aangeboden. Daarnaast hebben verschillende staten ervoor gekozen om in de One Stops andere vormen van dienstverlening aan te bieden. Een relatief bekende regeling is de TANF (Temporary Assistance for Needy Families). Andere voorbeelden van diensten die in de One Stops worden aangeboden zijn medicaid en foodstamps.

4.4.2 Decentralisatie

De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van werk en inkomen zijn in de VS grotendeels gedecentraliseerd naar de staten. De staten hebben de verantwoordelijkheden vaak ook weer gedecentraliseerd naar een lagere overheidslaag (counties). Op lokaal niveau bestaat veel autonomie. Er zijn grote verschillen in de wijze waarop de One Stops de samenwerking hebben vormgegeven, zowel binnen als tussen de staten. In sommige One Stops blijft het aanbod beperkt tot de diensten die vallen onder de WIA. In andere organisaties is sprake van een breed geïntegreerd aanbod, waarbij naast inkomensvoorziening en werkgerelateerde diensten ook zaken worden aangeboden rond huisvesting, verslavingszorg, medische voorzieningen (medicaid), foodstamps, etc.

De financiering gaat eveneens van de federatie naar de staten. De staten verdelen het geld grotendeels via de regionaal opererende Workforce Development Boards. De Workforce Development Boards werken op lokaal niveau samen met of besteden het werk uit aan allerlei lokaal opererende instellingen (profit en non-profit, stichtingen, liefdadigheidsorganisaties, commerciële re-integratie-bedrijven e.d.). In het kader wordt een voorbeeld gegeven van San Mateo County, California, waar een breed pallet van diensten is geïntegreerd.

Kader: Service Integration in San Mateo County, California (Ragan 2003)

The Human Services Agency (HSA) of San Mateo County is a large organization that includes a wide range of human services programs in a single administrative unit. Income support programs, employment and training programs, youth and family services, housing programs, vocational rehabilitation services, and alcohol and drug services are the responsibility of a single director of human services. But the story doesn't end there. HSA has gone well beyond reorganization, implementing management and staff processes that are designed to facilitate the delivery of services to county residents. Examples of these processes include:

- Regionalization — HSA offices are located throughout the county. Staff and managers in these offices have flexibility to implement policies in ways that meet local needs.
- Matrix Management — Managers have dual responsibility. They are responsible for office operations within a region *and* for policy in areas of individual specialization. For example, one regional director is responsible for operation of offices within his region and for policies and processes, agency-wide, related to youth and family services.
- True One-Stop Access to Services — One-stop offices in San Mateo County are truly one-stop. Clients have access to a broad range programs in a single location.
- A Common Intake Process — The county has implemented a common intake process in which staff trained in multiple programs use a comprehensive screening and assessment tool to determine client needs.
- Family Self-Sufficiency Teams — Multidisciplinary teams that include county staff representing multiple programs as well as service providers meet weekly to review cases and recommend appropriate services and benefits.
- Information Systems Support — HSA has developed and implemented a common case management and client tracking system (SMART) accessible to all staff. The system is linked to a data warehouse that provides information for management decisionmaking.

- Collaboration with Community Partners — HSA works closely with 17 Family Resource Centers and 7 Core Service Agencies that provide a range of services to county families, all of which are connected to HSA via the SMART system.

4.4.3 Vergelijking met Europa

Uitgaande van de bestudeerde literatuur over integrale dienstverlening hebben wij de indruk dat het denken over integrale dienstverlening in de VS voor wat betreft het samenbrengen van verschillende voorzieningen naast werk en inkomen verder is gevorderd dan in Europa. De literatuur in Europa lijkt zich vooral te richten op het bijeenbrengen van werk en inkomen, terwijl de Amerikaanse literatuur daar veel vaker allerlei andere diensten, zoals verslavingszorg, jeugdbeleid, huisvesting e.d. bij betreft. Verder is de Amerikaanse literatuur praktischer van aard dan de Europese literatuur. In de Amerikaanse literatuur gaat het vaak over vraagstukken rond de wijze waarop een zo goed mogelijke vorm van integrale dienstverlening wordt opgezet. De Europese literatuur richt zich meer op de beschrijving van de systemen en instituties.

4.4.4 Hoe gaat het nu echt?

De meeste artikelen die wij aantreffen over de integrale dienstverlening in de VS geven een min of meer neutrale beschrijving. Evenals in de literatuur over de uitvoeringsorganisaties in Europa blijft het vaak bij een beschrijving van het systeem dan wel een beschrijving van de wijze waarop de samenwerking op verschillende locaties formeel is vormgegeven. De beschrijving van hoe het er op de werkvloer werkelijk aan toe gaat, blijft dan achterwege. We weten dat er in de VS goede voorbeelden zijn te vinden. In McQuaid (2007) troffen wij een kritische beschrijving aan. Hieruit concluderen wij dat er een grote variatie in kwaliteit is van de samenwerking binnen de One Stops.

- De transparantie van de besteding van middelen is onvoldoende vanwege het gebrek aan nationale standaarden en doelstellingen. Ook is de kwaliteit van het management en het leiderschap vaak slecht, waardoor samenwerking onvoldoende van de grond komt.
- De gezamenlijke huisvesting stimuleert de samenwerking, maar de daadwerkelijke samenwerking is vaak onder de maat. Oorzaken: niet-geïntegreerde budgetten, gebrekkig management en gescheiden verantwoordelijkheden. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden is vaak onduidelijk.
- De decentralisatie maakt het mogelijk om veel lokaal maatwerk te bieden. Nadeel is een grote mate van onzekerheid en instabiliteit en een gebrek aan consistent leiderschap. Locaties komen vaak niet eens aan samenwerking toe. Op veel plaatsen is het – mede vanwege gebrek aan middelen - een permanente strijd om alleen de meest basale dienstverlening te kunnen bieden.

4.4.5 Effectiviteit

Evenals in de Europese literatuur is er in de Amerikaanse literatuur relatief weinig bekend over de effectiviteit van de integrale dienstverlening. Het uitgangspunt in de VS van veel auteurs dat integrale dienstverlening nastrevenswaardig is, lijkt vooral gebaseerd te zijn op 'geloof'. Dit idee wordt bevestigd in een artikel over dit onderwerp (Longoria 2005). Daarin wordt gesteld dat integrale dienstverlening te veel een ideologische lading heeft. Rationele en onderbouwde discussies blijven achterwege en de effectiviteit is niet bewezen. De schrijver doet dan ook een oproep tot een meer kritische houding bij de betrokkenen en tot meer wetenschappelijk en empirisch gefundeerd onderzoek.

In een recent onderzoek is de effectiviteit met kwantitatieve methoden en technieken uitgebreid gemeten. In het Minnesota Integrated Service Project werd een aantal locaties meerdere jaren gevolgd. De locaties werden ingedeeld in drie verschillende vormen van samenwerking (Martinson 2009):

- *Team-based approach*: medewerkers van verschillende organisaties en met verschillende kennis en vaardigheden worden samengebracht op één fysieke locatie en bieden dienstverlening aan.
- *Service brokering approach*: de integratie van dienstverlening wordt verzorgd door casemanagers. De casemanagers verwijzen klanten door naar andere instellingen en coördineren vervolgens de dienstverlening.
- *Single service approach*: de nadruk ligt op het integreren van één aspect met re-integratiebeleid. In het MISP-project was sprake van één uitvoeringsorganisatie die zich richtte op de relatie tussen geestelijke gezondheid en arbeidsmarktperspectief.

In het onderzoek worden vervolgens de volgende (zeer voorzichtige!) conclusies getrokken:

- Een *teambased approach*, waar in elk geval re-integratie, geestelijke gezondheidszorg, bestrijding drugsmisbruik, huiselijk geweld en gezondheidszorg deel van uitmaken, biedt mogelijk significant betere resultaten dan andere modellen.
- De *service brokering approach* gaat mogelijk onvoldoende ver om de effectiviteit van de dienstverlening aan langdurig werklozen te vergroten.
- De resultaten in termen van 'meer mensen aan het werk' waren in alle gevallen na invoering van de integrale dienstverlening zeer beperkt.

Een ander onderzoek wijst erop dat door meer integrale dienstverlening de resultaten juist afnamen. Dat had te maken met de fricties die op de werkvloer ontstonden tussen medewerkers als gevolg van integrale dienstverlening. Medewerkers gaan zich daardoor meer bezighouden met interne, organisatorische problemen in plaats van het oplossen van de problemen van de klant (Sandfort 1999). Wij vragen ons af of het onderzoek daadwerkelijk de effectiviteit van 'integrale dienstverlening' heeft gemeten. Onze indruk is dat deze uitkomst meer zegt over de uitvoering van de integrale dienstverlening dan over de effectiviteit als zodanig.

4.5 Conclusie

Op basis van de literatuur die wij aantreffen kan weinig gezegd worden over de praktische invulling van de integrale dienstverlening in Europa (welke diensten zijn er allemaal bij betrokken? Of en zo ja, welke processen worden geïntegreerd? Et cetera). De Europese literatuur beschrijft vooral de institutionele wijzigingen. Daaruit valt af te leiden dat Nederland, samen met een aantal andere Noord-Europese landen (VK, D, DK), een relatief ver doorontwikkelde uitvoeringsstructuur heeft. In deze landen heeft de centrale overheid vaak een stevige, sturende en richtinggevende rol. In landen waar de centrale overheid zich minder intensief bezighoudt met de uitvoering (zuidelijk Europa, de VS) is de uitvoeringsstructuur vaak minder ver doorontwikkeld.

De Amerikaanse literatuur gaat meer in op de praktische vormgeving van de integrale dienstverlening dan de Europese literatuur. Het beleid en de uitvoering zijn in de VS in sterke mate gedecentraliseerd, waardoor grote verschillen bestaan tussen de verschillende locaties. De indruk ontstaat dat de integrale dienstverlening in de VS meer in het teken staat van een holistische benadering van de klant dan in Europa. Ook worden in de VS een groot aantal diensten samengebracht (bijvoorbeeld werk, inkomen, verslavingszorg, jeugdzorg, schuldhulpverlening), terwijl de beschrijvingen van de Europese setting zich vaak lijken te beperken tot 'werk' en 'inkomen'. In de VS zijn succesvolle voorbeelden te vinden, maar niet uitgesloten moet worden dat de dienstverlening op veel locaties niet goed is ontwikkeld.

Een ander punt is dat de effectiviteit van integrale dienstverlening in zowel de VS als in Europa slechts sporadisch wetenschappelijk is onderzocht. Het nut en het belang van integrale dienstverlening is vooralsnog vooral gebaseerd op overtuiging. In één van de artikelen werd ervoor gewaarschuwd de discussie over integrale dienstverlening niet te veel in de ideologische sfeer te trekken. Voorkomen moet worden dat integrale dienstverlening verwordt tot een dogma, dat het zicht ontnemt op een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de burger. Met andere woorden: ook hier gaat het om goede dienstverlening aan de burger als doel, met integrale dienstverlening als middel. De beste vorm van dienstverlening is locatie- en situatieafhankelijk. Steeds opnieuw zou bekeken moeten worden wat de meest optimale inrichting is van de publieke dienstverlening. In het hoofdstuk hierna worden de stappen beschreven die daartoe moeten leiden.

5. Het opzetten van een samenwerkingsverband

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken hiervoor is nagegaan wat we onder integrale dienstverlening moeten verstaan. Vervolgens is onderzocht op welke wijze met integrale dienstverlening in het bedrijfsleven wordt omgegaan. Daarna is gekeken naar de ontwikkelingen op het terrein van de samenvoeging van werk en inkomen in andere westerse landen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke stappen door de uitvoeringsorganisaties moeten worden ondernomen om gezamenlijk een vorm van integrale dienstverlening op te zetten en wat daarbij de aandachtspunten zijn.

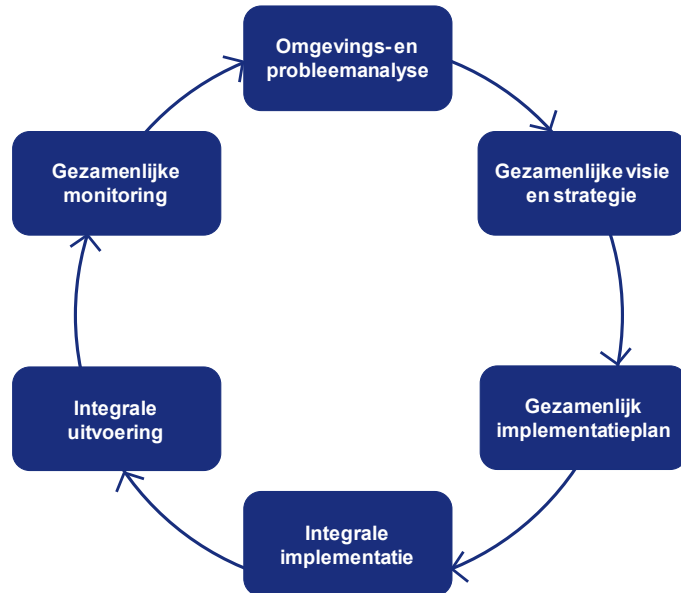
Veel literatuur over integrale dienstverlening (met name de literatuur in de VS en de literatuur over het bedrijfsleven) gaat over de wijze waarop de samenwerking zo goed mogelijk kan worden opgezet. Hierna bespreken we eerst de stappen die samenwerkingspartners gezamenlijk zouden moeten doorlopen om het samenwerkingsverband op te zetten. Feitelijk is dit een Plan-Do-Check-Act-cyclus. Daarna worden verschillende aspecten besproken die een plek moeten krijgen in de PDCA-cyclus. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De bouwstenen waaruit het samenwerkingsverband zou moeten/kunnen worden opgebouwd.
- De taken van de samenwerkingspartners en de mate waarin deze met elkaar overeenstemmen.
- De gewenste samenwerkingsintensiteit.
- De mate van volwassenheid van de samenwerking.

5.2 Uitwerkingsstappen

Voor het opzetten van een samenwerkingsverband is het belangrijk dat de partners gezamenlijk systematisch een aantal stappen doorlopen. Het uitvoeren van de hierna beschreven cyclus en het periodiek herhalen ervan om het samenwerkingsverband te onderhouden, disciplineert en voorkomt dat de integrale dienstverlening gezien wordt als doel in plaats van als middel (Corbett en Noyes 2007)².

² In de managementliteratuur zijn veel van dergelijke aanpakken beschreven. Een aanpak waarbij met name rekening gehouden wordt met de complexiteit van de besluitvorming in samenwerkingsverbanden is het zogenoemde Ruitmodel (Kokx 2008).



1. *Voer een omgevings- en probleemanalyse uit:* Onderdelen van de omgevingsanalyse zijn in elk geval een probleem-, een SWOT- en een stakeholdersanalyse. Tevens moeten in deze fase het domein en het bereik van het traject worden vastgesteld. Om welke problemen gaat het? Welke doelgroepen betreft het? Waar leidt de samenwerking tussen de organisaties tot problemen? Op welke wijze hebben burgers er last van dat er onvoldoende of niet wordt samengewerkt?
2. *Stel een visie en strategie op:* Op basis van de omgevings- en probleemanalyse wordt een visie geformuleerd, die op hoofdlijnen beschrijft waar we nu staan, waar we naartoe willen (de doelstellingen) en hoe we daar willen komen. Nadrukkelijk wordt in deze fase eveneens beschreven op welke wijze de samenwerking op hoofdlijnen vorm gaat krijgen: op welke aspecten, in hoeverre en op welke wijze gaat samengewerkt worden? Zeer belangrijk is dat aandacht wordt besteed aan de wijze van interne aansturing. Gaat dat op basis van 'trust' of op basis van 'control' (in De Man 2006 wordt hier uitgebreid bij stilgestaan).
3. *Stel een implementatieplan op:* In deze fase wordt concreet uitgewerkt op welke wijze de visie en de strategie worden geïmplementeerd. Op welke wijze worden de werkprocessen aangepast? Wat moet er gebeuren met de ICT-systemen? Welke managementinformatie moet worden gegenereerd en hoe wordt die vastgelegd? Welke afspraken moeten concreet worden gemaakt tussen de samenwerkingspartners?
4. *Implementeer het plan:* Het plan wordt in gezamenlijkheid met de partners uitgevoerd.
5. *Integrale uitvoering:* Het plan wordt uitgevoerd.
6. *Monitoring:* De te bereiken resultaten worden gemonitord. Na de monitoring is de cirkel rond. De monitoring, die meeloopt in de planning-en-controlcyclus of beter, die onderdeel is van de planning-en-controlcyclus, biedt de informatie voor de probleem- en omgevingsanalyse.

5.3 Bouwstenen

In De Man (2006) worden bouwstenen van de alliantiebesturing genoemd. Het gaat om bouwstenen voor het bedrijfsleven. Ons inziens zijn ze grotendeels ook van toepassing op de publieke sector. De bouwstenen moeten een plek krijgen in één van de hiervoor genoemde processtappen voor het opzetten van integrale dienstverlening. De hierna te noemen bouwstenen staan in de volgorde van formeel naar informeel:

- De juridische vorm waarin de samenwerking wordt vormgegeven.
- De financiële afspraken die de samenwerkingspartners met elkaar maken; de toedeling van kosten en dergelijke.
- De reikwijdte en exclusiviteit van de samenwerking. Op welke terreinen wordt wel en op welke terreinen wordt niet samengewerkt?
- Het doel, de planning en de control van de samenwerking.
- Conflictoplossingsprocedures: hoe wordt ermee omgegaan als er een conflict ontstaat binnen de samenwerking?
- Gezagsverhouding/hiërarchie: wie beslist wanneer en waarover?
- Communicatiestructuur: vaste aanspreekpunten op meerdere niveaus, linking pins en teams. Weglekken van kennis naar partner is bij Werk en Inkomen minder van belang dan bij bedrijven.
- Leiderschap: aan het leiderschap van het management worden in samenwerkingsrelaties extra hoge eisen gesteld.
- Reputatie: een goede reputatie van de samenwerkende organisaties is belangrijk voor het onderling respect en de bereidheid om in voldoende mate met elkaar rekening te houden.
- Persoonlijke relaties: goede persoonlijke relaties zijn een belangrijke succesfactor voor de samenwerking. Het stimuleren daarvan dient daarom een plek te hebben in de uitvoering en het implementatieplan.
- De cultuur van de deelnemende organisaties is een belangrijke factor, maar wordt ook vaak overschat. Vaak wordt het mislukken van samenwerking geweten aan 'de cultuur', maar vaker gaat het om verschillende werkwijzen, operationele procedures en organisatiestructuren.
- Er moet sprake zijn van onderling vertrouwen en commitment (in tegenstelling tot opportunisme (free riding) en onzekerheid).
- Welke normen en waarden hanteren de samenwerkende partners? Hoe gaan partners met elkaar om? Zaken die van belang zijn: wederzijdse aanpassing, solidariteit, wederkerigheid, terughoudendheid met het gebruik van macht en dergelijke.

5.4 Taken en samenwerkingsintensiteit

Corbett en Noyes (2008) hebben jarenlang onderzoek gedaan naar integrale dienstverlening op het terrein van werk en inkomen. Zij constateren dat met name de volgende twee dimensies van belang zijn bij het vormgeven van de integrale dienstverlening:

1. De mate waarin de taken van de samenwerkingspartners met elkaar overeenstemmen.
2. De samenwerkingsintensiteit.

5.4.1 Dimensie 1: Taken

Voor de samenwerking is het van belang om na te gaan welke aard van taken er wordt verricht. Wat betreft de taken is het van belang of het gaat om meer routinematige taken of dat het meer gaat om individueel maatwerk.

1. Routinematige werkzaamheden: taken met een repeterend karakter, zoals de uitkeringsverstrekking.
2. Gemengd: het werk is tot op zekere hoogte te standaardiseren, maar er is ook een zekere handelingsvrijheid voor de professional nodig. Een voorbeeld zijn de re-integratieprogramma's.
3. Niet-routinematige werkzaamheden. Het gaat hier om werkzaamheden die veel verlangen van de professional en die zich lastig laten standaardiseren. Veel welzijnsprogramma's en de hulp aan multiprobleemgezinnen vallen in deze categorie.

5.4.2 Dimensie 2: Samenwerkingsintensiteit

De tweede relevante dimensie voor het tot stand brengen van een samenwerkingsverband is de mate waarin de samenwerking tot stand wordt gebracht. Ragan (2003) onderscheidt verschillende niveaus van samenwerking. In volgorde van toenemende intensiteit:

Niveau 1

De samenwerking beperkt zich vooral tot onderlinge communicatie. Op dit niveau werd tot op zekere hoogte samengewerkt tussen instanties in het pre-Suwi-tijdperk:

- Communicatie: de organisaties informeren elkaar indien nodig. De uitvoering is verder geheel gescheiden.
- Coöperatie: er wordt actief samengewerkt bij de ontwikkeling en uitvoering van programma's en instellingen houden elkaar op de hoogte van relevante ontwikkelingen.

Niveau 2

De samenwerking krijgt een meer formeel karakter en kan worden ondersteund door contracten. Organisaties kunnen tot op zekere hoogte een stukje autonomie afstaan. Dit niveau lijkt vergelijkbaar met de ketensamenwerking, zoals bedoeld in de oorspronkelijke Suwi-wetgeving van 2002:

- Coördinatie: de ontwikkeling en de uitvoering van programma's worden op elkaar afgestemd. Instellingen behouden hun eigen autonomie.

- Collaboratie: de ontwikkeling en de uitvoering worden op elkaar afgestemd en de deelnemende organisaties geven een deel van hun autonomie op, maar behouden hun eigen identiteit.

Niveau 3

De organisaties hebben hun autonomie geheel of gedeeltelijk afgestaan en beginnen hun eigen identiteit los te laten. Tot op zekere hoogte is dit het niveau waarop zou moeten worden samengewerkt in de integrale dienstverlening, zoals bedoeld in Suwi:

- Convergentie: de organisaties groeien naar elkaar toe. Er vindt herstructurering van diensten, programma's, budgetten, doelstellingen en uitvoering plaats.
- Consolidatie: de organisaties versmelten feitelijk tot één organisatie. De eigen autonomie is afgestaan. En er is één gemeenschappelijke identiteit.

5.4.3 Beide dimensies gecombineerd

Corbett en Noyes concluderen dat het integreren van de dienstverlening van instellingen met vergelijkbare taken relatief het minst complex is. Naarmate de verschillen tussen de organisaties groter worden en de intensiteit van de gewenste samenwerking toeneemt, neemt de complexiteit van het samenwerkingsverband toe.

5.4.4 Lessen voor Suwi

In het geval van Suwi gaat het om verschillende soorten taken. Bij de uitkeringsverstrekking gaat het om tamelijk routinematige taken. De integratie van werkzaamheden zou op dit onderdeel – afhankelijk van de gewenste samenwerkingsintensiteit – relatief gemakkelijk vormgegeven moeten kunnen worden. Hebben we het echter over de indicatiestelling, re-integratie e.d., dan zal de integratie van de dienstverlening een stuk lastiger zijn.

5.5 Volwassenheid van de samenwerking

Een andere wijze om de verschillende vormen van samenwerking in te delen, is de mate van volwassenheid (De Groot en Roelofswaard 2008) waarbij drie fases kunnen worden onderscheiden. Met name in het bedrijfsleven is aan de hand van dit concept onderzocht in welk stadium van ontwikkeling de verschillende samenwerkingsrelaties zitten en hoe snel de ontwikkeling van samenwerking gaat. Deze indeling kan eveneens gebruikt worden bij het nadenken over de inrichting en vormgeving van de integrale dienstverlening.

5.5.1 Opportunistisch

De minst volwassen vorm van samenwerking. Interne doelen staan bovenaan en eigen activiteiten en initiatieven worden niet gedeeld of gecombineerd. Het succes wordt gemeten aan de hand van het eigen voordeel en er wordt nauwelijks geïnvesteerd in een langdurige relatie met de andere partij, evenmin als in kennis, kunde en vaardigheden. Er wordt getracht eigen modellen op te dringen aan de ander in plaats van deze gezamenlijk te ontwikkelen. Er is vaak aandacht voor slechts de formele aspecten van de samenwerking, zoals het juridische contract en de serviceniveau-afspraken.

5.5.2 Systematisch

Op dit niveau erkennen beide betrokken partijen dat het resultaat van samenwerking een op zichzelf staande doelstelling is die ze gestructureerd en systematisch aanpakken. De samenwerking is echter nog geen natuurlijk en vanzelfsprekend onderdeel van de totale organisatie en moet actief georganiseerd en gestuurd worden. Er worden procedures, methoden en modellen ontwikkeld om de samenwerking vorm te geven.

5.5.3 Volwassen

Bij een volwassen niveau is samenwerken simpelweg de nieuwe manier geworden om zaken te doen. Samenwerking wordt – in alle geledingen van de organisaties – niet meer alleen gezien als een onderdeel van het management, maar van de cultuur. Kunnen samenwerken is een randvoorwaarde voor iedereen en wordt onder andere opgenomen in de selectie en individuele beoordelingen van medewerkers.

5.5.4 Lessen voor Suwi

De verschillende fases van samenwerking: opportunisme, systematisch en volwassenheid zijn ook herkenbaar bij de samenwerkingsverbanden tussen sociale diensten en UWV. Er is ook een relatie te leggen met eerdere paragrafen. Zo is het denkbaar dat - om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren - samenwerking in de fase van 'opportunisme' zou kunnen volstaan als het gaat om samenwerkingspartners met meer routinematige taken. Als het bijvoorbeeld gaat om samenwerkingspartners met niet-routinematige taken lijkt een hogere mate van volwassenheid van belang.

5.6 Conclusie

Er is niet één ideaal model voor integrale dienstverlening. Het optimale model zal op de ene locatie anders zijn dan op de andere locatie. Ook zal het model dat vandaag het meest geschikt is morgen achterhaald zijn. Een locatie moet telkens weer opnieuw openstaan voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de integrale dienstverlening. De burger met zijn behoeften en problemen staat centraal (zie hoofdstuk 2). De optimale inrichting van de dienstverlening hangt enerzijds af van het profiel en de behoeften van de doelgroep en anderzijds van het profiel van de samenwerkingspartners. Zo zal de optimale integrale dienstverlening op een locatie met veel klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt er anders uitzien dan op een locatie met klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en veel multiproblematiek. Een locatie waar een lange historie van goede samenwerking tussen de partners bestaat, vraagt om andere maatregelen dan een locatie waar de samenwerking feitelijk nog van de grond moet komen.

Daarom zal op elke locatie opnieuw een eigen beleidscyclus moeten worden doorlopen, die begint met een gezamenlijke omgevings- en probleemanalyse en het vaststellen van de missie, visie en strategie. Het telkens systematisch doorlopen en toepassen van deze beleidscyclus kan worden beschouwd als een belangrijke succesfactor. De beleidscyclus is een cyclus die voor het onderhoud van het samenwerkingsverband permanent herhaald moet worden.

Berenschot

Elementen die in elk geval tijdens de gezamenlijke beleidscyclus aan de orde moeten komen, zijn:

- De bouwstenen van het samenwerkingsverband (van de juridische vorm tot de normen en waarden).
- De taken van de samenwerkingspartners (van routinematig tot individueel maatwerk).
- De gewenste samenwerkingsintensiteit (van communicatie tot consolidatie); deze dimensie vertoont parallellen met de samenwerkingsvormen in het bedrijfsleven, zoals de contractuele alliantie, de virtuele joint venture en de reguliere joint venture.
- De volwassenheid van de samenwerking (opportunistisch, systematisch en volwassen).

6. Succes- en faalfactoren

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken hiervoor zijn impliciet verschillende succesfactoren voor integrale dienstverlening aan de orde gekomen. Onder meer kunnen worden genoemd:

- ‘Integrale dienstverlening’ hanteren als middel en niet als doel (zie hoofdstuk 2).
- Binnen het samenwerkingsverband zorgen voor een goede onderlinge verrekening van de kosten (zie hoofdstuk 3).
- De vorm van de integrale dienstverlening is een afgeleide van de lokale behoeften bij de burgers en de omstandigheden. Om te komen tot een optimale vorm moet telkens een beleidscyclus worden doorlopen (hoofdstuk 5).

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de (kritische) succesfactoren en faalfactoren van integrale dienstverlening die expliciet in de literatuur worden genoemd. Hierna benoemen wij achtereenvolgens:

- de kritische succesfactoren. Het gaat met name om factoren waarvoor in de huidige Suwi-verhoudingen vooral een verantwoordelijk ligt voor de lokale en regionale uitvoering.
- spelregels die gelden voor een goede samenwerking. Het gaat hier om de spelregels waaraan de samenwerkingspartners zich moeten houden.
- organisatorische maatregelen die bijdragen aan een goede samenwerking. Het gaat om maatregelen die in de huidige Suwi-verhoudingen op lokaal niveau genomen kunnen worden. Het zijn ook zaken die geregeld zouden kunnen worden door de centrale overheid.
- faalfactoren, met name factoren die binnen het bereik liggen van de lokale en regionale uitvoering
- de rol van de centrale overheid: wat zijn de do's en de don'ts om goede integrale dienstverlening tot stand te brengen?

6.2 Kritische succesfactoren

In verschillende documenten (Ragan 2003, Van Venrooy 2003, Van Delden 2009, Finn 2005) is een groot aantal kritische succesfactoren aangetroffen voor het tot stand brengen van integrale dienstverlening. Het gaat om factoren die in Suwi-verband de aandacht behoeven van de lokale en de regionale uitvoering. Genoemd worden onder andere de volgende factoren:

- Het leiderschap van één of meer van de in de integrale dienstverlening participerende managers. Managers die richting kunnen geven en mensen weten te overtuigen zijn belangrijk. Leidinggevend stellen het samenwerkingsdoel hoger dan het organisatiebelang en stralen dat ook uit. Belangrijk is dat er een gelijkwaardige samenwerking tot stand wordt gebracht. Voorkomen moet worden dat de indruk ontstaat dat de ene organisatie wordt overgenomen door de andere organisatie (Finn 2005).

- Managementvaardigheden en de ervaring van managers. Het managen van een samenwerkingsverband is ingewikkelder dan het managen van een reguliere organisatie. Het stelt daarom hoge eisen aan het management. In de literatuur wordt herhaaldelijk benadrukt dat met name het hebben van ervaring met het managen binnen samenwerkingsverbanden in belangrijke mate bijdraagt aan het succes.
- Aandacht voor de ontwikkeling en training van medewerkers. Medewerkers zouden meegenomen moeten worden in het proces van samenwerking door het volgen van trainingen. Zij moeten leren denken vanuit de samenwerking als primaire focus, van waaruit gemeenschappelijke werk- en leefregels ontwikkeld worden.
- Aandacht voor de ontwikkeling van persoonlijke relaties op alle uitvoerings- en beleidsniveaus. Het gaat niet alleen om het formeel tot stand brengen van een samenwerkingsverband, de persoonlijke relaties zijn zeker zo belangrijk. Zaken als gezamenlijke bijeenkomsten, het vieren van verjaardagen, uitjes en dergelijke dragen daaraan bij.
- Een belangrijke succesfactor die consequent aangetroffen wordt in de literatuur is de bereidheid om risico's te nemen en te veranderen. Het uitgangspunt van managers en medewerkers in hun handelen moet zijn dat het beter is om vergeving te vragen dan om toestemming. Samenwerkingsverbanden met veel resultaat worden gekenmerkt door een sterk ontwikkeld praktisch samenspel tussen de professionals van de diverse organisaties (Van Delden). In praktijksituaties met weinig resultaat ontbrak het vaak aan dergelijke ondernemende pioniers. Van Delden gebruikt in dat verband de term 'handelingsverlegen'. Er werd veel gesproken over samenwerking, maar er ontstond geen gezamenlijk werkproces. Van Delden heeft het in dat verband over 'schijnsamenwerking'.
- Duidelijke focus op een gedeelde missie, strategie en doelstellingen. Niet de organisatie en de processen staan centraal. Het blijkt vaak dat de samenwerking of de integrale dienstverlening als doelstelling op zichzelf gaan fungeren. Een succesvolle samenwerking kenmerkt zich juist vaak doordat het management in staat is telkens de focus te houden op het daadwerkelijke, achterliggende doel en de integrale dienstverlening te blijven beschouwen als middel.
- Tijd, geduld en hard werken. Eerder werd al aangegeven dat het tot stand brengen van een samenwerkingsverband een weg van lange adem is. Er moet daarom voldoende tijd beschikbaar zijn, maar het vraagt ook om geduld bij de organisatie en bij de stakeholders. Succesvolle samenwerkingsverbanden vallen op door een lange geschiedenis van gezamenlijk optrekken. Organisaties raken daardoor steeds meer met elkaar vervlochten (Van Delden 2009). Voorts bleek uit het onderzoek van Ragan (2003) dat rekening gehouden moet worden met een periode van tien (!) jaar voordat een volgroeide integrale dienstverlening tot stand is gebracht. Zelfs in die situaties gaven managers aan dat de integrale dienstverlening vaak nog volop in ontwikkeling was.
- Stabiliteit, met name ten aanzien van het management. De samenwerking leidt er onder als steeds sprake is van wisselende managers en medewerkers.
- Het meten van de prestaties, waaronder het meten van de samenwerkingsrelatie.

- Er vindt een adequate verrekening van de kosten plaats en de opbrengsten/resultaten worden op een juiste en transparante wijze toegedeeld (zie hiervoor de knelpunten bij de virtuele joint venture in hoofdstuk 3).
- Initiator en ketenregisseur: ten minste één organisatie moet zich zien als verantwoordelijke voor de achterliggende problematiek en één organisatie neemt het voortouw.
- De schaal doet ertoe (Ragan 2003). Uit het onderzoek van Ragan blijkt dat de schaal van de werkzaamheden niet te groot en niet te klein mag zijn. In een andere analyse (Minas 2009) wordt ook ingegaan op de schaalgrootte. Het blijkt dat in veel Europese landen (met name Polen, Italië, Frankrijk en Spanje) de schaalgrootte van gemeenten onvoldoende is en dat daarom de uitvoering van werk en inkomen op bovenlokaal niveau is neergelegd.

6.3 Spelregels

Aan de hiervoor genoemde succesfactoren kan nog worden toegevoegd dat de samenwerkingspartners in de uitvoering zich moeten houden aan de geschreven en ongeschreven spelregels van samenwerking. Het naleven van de spelregels levert een bijdrage aan de totstandkoming van vertrouwen en het succes van de alliantie (De Bruin en Ten Heuvelhoff 2004). Een aantal spelregels op een rij:

- Macht wordt niet geëtaleerd.
- Winst mag niet openlijk worden genoten (winst als uitkomst van een geschil met de partner).
- Resultaten moeten inhoudelijk worden gerechtvaardigd.
- Niet op twee borden tegelijk schaken.
- Geen tussentijdse wijziging van de spelregels.
- Bereidheid om een extra mijl te gaan.
- Voor wat hoort wat.
- Proportionaliteit van acties en reacties.
- Geen aantasting van kernwaarden van leden van de groep.
- Loyaliteit aan de besluitvorming.

6.4 Organisatorische maatregelen

In de praktijk zijn verschillende organisatorische maatregelen genomen om de samenwerking tussen partners te verbeteren en te intensiveren. In Suwi zijn het zaken die thans opgepakt zouden kunnen worden door de samenwerkingspartners op uitvoeringsniveau. Het zijn ook mogelijke maatregelen die de rijksoverheid zou kunnen nemen om de samenwerking te stimuleren. Het nadeel van een generieke centrale maatregel is dat deze in de ene situatie de geijkte oplossing zal zijn, terwijl in een andere situatie wellicht een andere oplossing wenselijker is. In de literatuur hebben we de volgende maatregelen aangetroffen:

- Aangetoond is dat bedrijven met een aparte afdeling Alliantiemangement substantieel succesvoller zijn in de samenwerking dan bedrijven zonder een dergelijke afdeling. Een afdeling Alliantiemangement heeft de procestaak om het samenwerkingsproces te stimuleren en te ondersteunen. De afdeling heeft eveneens een signalerende functie ten behoeve van het hogere management (De Man 2006).
- Een oplossing die we in de publieke sector aantreffen, is de zogenoemde ketenmanager in de veiligheidshuizen (zie paragraaf 7.3). In de veiligheidshuizen werken verschillende organisaties samen, die geen hiërarchische verhouding hebben tot elkaar. Om de samenwerking beter te laten verlopen, is de functie van ketenmanager ingesteld die werkt in opdracht van de gezamenlijke samenwerkingspartners en die de verantwoordelijkheid heeft om de samenwerking goed te laten verlopen.
- Samenwerken in gezamenlijke teams. Mede om te werken aan de samenwerking moeten de beleidsontwikkeling en de uitvoering zo veel mogelijk plaatsvinden in gezamenlijke teams. Door de gemeenten en het UWV is (in het AKO) het werken in integrale teams ook als één van de zogenoemde mijlpalen benoemd voor de integrale dienstverlening (zie de Landkaart op www.samenvoordeklant.nl).
- Een andere werkwijze waar in sommige gemeenten goede ervaringen mee zijn opgedaan, zijn de zogenaamde ketenunits (zie onderstaand kader).

Kader: Ketenunits

In de afgelopen jaren is in Amsterdam, Rotterdam en Enschede ervaring opgedaan met de zogenoemde ketenunits (Van Venrooy 2008, 2009). Deze vorm van ketensamenwerking is toegepast op de aanpak van jeugdcriminaliteit en veelplegers, voortijdig schoolverlaters en jonge werklozen en de aanpak van multi-probleemgezinnen.

Een ketenunit is een organisatievorm waarin verschillende ketenpartners samenwerken vanuit één gezamenlijk werkproces die primaire processen in de eigen moederorganisaties aanstuurt. De verticale aansturing wordt – tot op zekere hoogte – vervangen door een horizontale aansturing. Het onderscheidende van de ketenunits ten opzichte van andere vormen van samenwerking is dat sprake is van bindende besluitvorming voor alle partners in de ketenunit. In de ketenunits vindt de diagnose en articulering van de vraag van burgers plaats. De ketenunits kunnen als frontoffice worden beschouwd en de achterliggende moederorganisaties als backoffice. De relatie tussen de ketenunit en de achterliggende moederorganisatie is er feitelijk één van opdrachtgever-opdrachtnemer.

De ketenunits geven op basis van analyse en aanpak opdrachten aan de moederorganisaties en monitoren de voortgang en de afhandeling. De vraag en de behoefte van de klant zijn leidend in de ketenunits. De vertegenwoordigers in de ketenunit zijn gemandateerd door hun moederorganisaties om bindende uitspraken te doen.

6.5 Faalfactoren

In de literatuur worden verschillende barrières genoemd voor het realiseren van integrale dienstverlening (Martinson 1999, Finn 2005). Voor een deel zijn de barrières het spiegelbeeld van de hiervoor genoemde succesfactoren. We beperken ons hier tot de faalfactoren op decentraal niveau. Hierna gaan we in op de rol van de centrale overheid. Daarbij komen de succes- en faalfactoren van de centrale aansturing aan de orde:

- Bureaucratische barrières en het beschermen van het eigen grondgebied. Organisaties zijn bang om hun autonomie te verliezen (Ballis 1989, Burbridge en Nightingale 1989 en Trutko 1991). Dit leidt er soms toe dat in de frontoffice gezamenlijke loketten worden opgericht. Maar in de backoffice blijven organisaties vaak hun eigen gang gaan. Van Venrooy (2003) spreekt in dit geval van window-dressing.
- Bij het samengaan van verschillende organisaties, maar ook bij het splitsen van de front- en de backoffice moet altijd sprake zijn van gelijkwaardige samenwerking. Een partij moet niet het gevoel krijgen overgenomen te worden door een andere partij (Finn 2005).
- Verschillende missies en strategieën (Trutko 1991, Holcomb 1993).
- Verschillen in prestatie maatstaven en de beloning van resultaat (Holcomb 1993).
- Managementinformatiesystemen en ICT-systemen die onvoldoende bij elkaar passen. Van Venrooy (2003) concludeert dat ICT vaker optreedt als knelpunt in plaats van 'enabler'. Ook in het buitenland blijkt IT een belangrijke belemmering te vormen voor een goede en efficiënte samenwerking (onder andere Finn 2005).
- Volgens Van Delden (2009) zijn 'structurele verschillen' tussen organisaties de grootste belemmering voor samenwerking (eigen taken, waarden, belangen en werkprocessen en sturing vanuit verschillende beleidskokers en ministeries).

6.6 Aansturing door het Rijk

6.6.1 Wat werkt?

De rijksoverheid geeft sturing en invulling aan de integrale dienstverlening van de gemeenten en het UWV. Het Rijk staat daarbij steeds voor de vraag hoe de rol moet worden ingevuld. In de diverse literatuur over samenwerking en integrale dienstverlening wordt vaak aandacht besteed aan het sturingsvraagstuk. Van Delden (2009) concludeert in zijn onderzoek dat het beleid en de initiatieven vanuit de overheid in alle gevallen functioneel waren om de samenwerking tussen de onderzochte instanties op gang te brengen. Minas (2009) benadrukt het belang van een sterke centrale overheid, met daarnaast een zo beperkt mogelijk aantal andere partijen dat meebeslist in het beleid en de uitvoering.

Zaken als beleidsdoelen, bestuurlijke druk, subsidies en informatiesystemen vanuit het Rijk kwamen in het onderzoek van Van Delden naar voren als voorwaarden voor het ontstaan en de groei van de samenwerkingsverbanden. Maar deze zaken waren onvoldoende om een daadwerkelijk effectief samenwerkingsverband neer te zetten. De maatschappelijke resultaten van samenwerking zijn direct afhankelijk van de intrinsieke motivatie van de professionals op de werkvloer.

6.6.2 Wat werkt niet?

Van Delden (2009) en Van Venrooy (2003) zijn in hun analyses kritisch over de rol van de rijksoverheid. Zij constateren dat actief overheidsbeleid gericht op samenwerking vaak contraproductief uitpakt. De overheid stimuleert de samenwerking aan de 'voorkant' (toekennen van taken en financiële stimulansen), maar werkt deze tegen aan de achterkant door de taakstellingen, aansturing en reguliere vergoedingen verkokerd te houden (Van Delden 2009).

Daarbij past evenwel een nuancerende opmerking. In Amerika werd het gebrek aan samenwerking door uitvoerende instanties vaak vooral geweten aan de verkokerde aansturing door de federale overheid. Onderzoek wees uit dat de aansturing vaak niet de hoofdoorzaak was, maar dat het management, de beschikbare middelen, het leiderschap en het hebben van een visie meer van doorslaggevende betekenis waren.

Daarnaast stelt Van Venrooy (2003) dat het bij de rijksoverheid vaak ontbreekt aan een eenduidige visie en strategie. Dat leidt tot onzekerheid en een zekere afwachtende houding bij de uitvoering. Sturingspogingen van het Rijk kunnen daardoor een verlamme werking hebben.

Tot slot: het onvoldoende en niet structureel beschikbaar zijn van financiële middelen en een op de formatie rustende taakstelling kan het draagvlak voor samenwerking bij het management en de medewerkers ondermijnen. *'Effective employment assistance reform demands the commitment of middle managers and professional staff. An announcement of major staff reductions mid way through the change process, as has happened in the UK or as suggested at earlier stages of discussions on reform in Germany, damages staff morale, worsens industrial relations, and consequently may undermine implementation.'* (Finn 2005.) Hoewel samenwerking en integrale dienstverlening tot doelmatigheidswinst kunnen leiden, zit er aldus een gevaar aan het bij voorbaat inboeken van besparingen.

Kader: De ontkokering voorbij

Relevant voor de rol die de rijksoverheid kiest bij het tot stand brengen van integrale dienstverlening door UWV en gemeenten, zijn de inzichten van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Naar aanleiding van incidenten zoals 'Savanna', 'het Maasmeisje', en 'de Schipholbrand' schreef de RMO in opdracht van het kabinet het advies 'De ontkokering voorbij'. De onderzoeksvraag luidde: *In hoeverre draagt ontkokering bij aan een betere werkwijze in de bestrijding van maatschappelijke problemen, waarvan de veronderstelling is dat verkokering deze bestrijding belemmert? Zijn er alternatieve, mogelijk meer succesvolle methoden om deze maatschappelijke problemen te bestrijden?*

De RMO concludeert dat ontkokering, in de zin van meer afstemming, meer coördinatie en meer integraliteit, noch de belemmerende organisatiestructuur zal wegnemen, noch een substantiële bijdrage zal leveren aan de aanpak van de maatschappelijke problemen. Dat komt doordat bij de ontkokering de nadruk blijft liggen op specialisatie en hiërarchie, en het streven naar een samenhangende en perfect afgestemde beleidsmachine. Met andere woorden, de ontkokeringsstrategie is gebaseerd op hetzelfde paradigma als het paradigma dat oorzaak is van de verkokering van uitvoering en beleid.

De RMO adviseert in plaats van ontkokering een alternatieve benadering, bestaande uit de volgende elementen:

- De overheid accepteert dat verkokering onvermijdelijk is.
- Het perspectief gaat van top-down naar bottom-up (i.e. meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de uitvoering en meer zeggenschap en invloed bij de burgers).
- De overheid accepteert een meer losse ordening en overlap (redundantie) in plaats van een perfecte afstemming tussen verschillende onderdelen.
- In plaats van landelijke politici en beleidsmakers worden professionele uitvoerders en burgers de kernactoren van beleid.
- De focus verplaatst zich van krachtdadige integrale oplossingen naar een focus op leren en permanente verbetering.

6.6.3 Aanbevelingen voor de centrale overheid

De ontwikkelingsaanpak, waarbij feitelijk een blauwdruk wordt opgesteld, houdt vaak te weinig rekening met de specifieke kenmerken van lokale samenwerkingsverbanden. Er is behoefte aan een exploratieve strategie die voortbouwt op bestaande samenwerking en de inzet en energie van de partnerorganisaties. Op die manier wordt werkende weg gezocht naar de beste samenwerkingsvorm, die van geval tot geval kan verschillen. In de praktijk wordt juist vaak een programmatische strategie gevolgd, waarin samenwerking als traditioneel beleidsconcept vaak wordt uitgerold over de partnerorganisaties (Van Delden 2009).

Het onvoldoende resultaat van veel samenwerkingsverbanden in de publieke sector is vaak het gevolg van het feit dat te veel partijen met eigen belangen mogen meebeslissen. Ministeries zouden daarom meer de rol moeten oppakken als procesmanager (inspireren en conditioneren), met een eigen visie en op basis van overtuiging. In plaats van het opleggen van bepaalde standpunten, moeten ministeries bereid zijn om met de partners te onderhandelen. Ministeries zouden in de rol van procesmanager aan de hand van een aantal (in plaats van één) blauwdrukken, andere actoren moeten inspireren om los te komen van de bestaande context. Door visies op procesmatige wijze tot stand te laten komen, kunnen ministeries het zich in een later stadium wel weer permitteren om meer 'command and control' toe te passen in de vervolgtrajecten (Van Venrooy 2002).

De integrale dienstverlening bestaat uit drie subketens: beleidsketen, uitvoeringsketen en informatieketen. Voor het bereiken van institutionele innovaties is het essentieel om niet alleen het uitvoeringsniveau, maar ook het beleidsniveau bij de vernieuwing te betrekken en op die manier ook de integraliteit tot stand te brengen op het centrale beleidsniveau (Van Venrooy).

In de literatuur die beschikbaar is over de VS lijkt de rol van de federale overheid of van de staten minder een issue dan in Nederland het geval is. Er is wel kritiek op de regelgeving en de financieringsstructuren, die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd en daardoor de samenwerking bemoeilijken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan om de integratie van dienstverlening te ondersteunen door onder andere het verspreiden van informatie over hoe om te gaan met belemmerende regelgeving, het verspreiden van best practices en het bieden van technische assistentie. Ook troffen wij in de Amerikaanse literatuur de aanbeveling aan om een landelijke adviescommissie in te stellen gericht op landelijke en lokale advisering, met daarin vertegenwoordigers van de betrokken lokale en landelijke overheden (Greenberg en Noyes en Karin Martinson 1999).

Van Berkel (2008) constateert een duidelijke decentralisatietendens van landelijke naar lokale overheden³. Het wordt algemeen erkend dat sturing door middel van wet- en regelgeving en controle vaak niet effectief of zelfs contraproductief is. Daarom worden vaak andere instrumenten gebruikt om het beleid en de uitvoering van de lokale autoriteiten in lijn te brengen met de landelijke doelstellingen. Regionale of lokale besluitvorming wordt onder meer beïnvloed door het gebruik van prestatie-indicatoren. Van Berkel noemt daarbij Zwitserland als voorbeeld. Daarnaast wordt het Nederlandse voorbeeld van de budgettering van de bijstand genoemd.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deed in 2004 onderzoek naar de verhouding tussen de rijksoverheid en de lagere overheden. De conclusie was dat de nadruk nu te veel ligt op het controleren en afrekenen. Dat leidt tot 'verspilling, middelmatige prestaties en een verstikkende stapeling van toezicht en verantwoording'. Bovendien leidt het af van waar het echt om zou moeten gaan: betrokken zorg en goede dienstverlening aan de burgers, cliënten en patiënten. De WRR pleit voor een besturingsmodel dat ruimte biedt en instellingen bovendien uitdaagt tot voorleren en innoveren. Goed presterende instellingen worden beloond en ten voorbeeld gesteld, terwijl ondermaats presterende instellingen sancties krijgen opgelegd, verbeteringen worden zo nodig afgedwongen.

³ Minas (2009) constateert juist op dit moment dat de decentralisatietendens in enige mate begint af te zwakken en dat er tekenen zijn van recentralisatie.

6.6.4 Constateerend

Op basis van het voorgaande kan het volgende worden geconstateerd.

- Voor het breed tot stand brengen van effectieve vormen van integrale dienstverlening speelt een sterke centrale overheid een belangrijke rol.
- De centrale overheid moet zich vooral opstellen als procesmanager en de samenwerking zo veel mogelijk stimuleren door onder andere analyse en onderzoek, het uitwisselen van best practices en het bieden van technische ondersteuning.
- Landelijke doelstellingen kunnen ook worden bereikt door effectieve manieren van sturing, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van prestatie-indicatoren, (openbare) benchmarking en budgettering.
- De landelijke overheid kan voorts een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van effectieve vormen van samenwerking door:
 - meer integratie door te voeren op departementaal/ministerieel niveau die een afspiegeling is van de gewenste integratie op lokaal/regionaal niveau
 - wet- en regelgeving ondersteunend te maken aan de gewenste integratie
 - de integrale dienstverlening niet te belasten met bezuinigingen en taakstellingen.
- Meerdere onderzoeken zetten vraagtekens bij de effectiviteit van de traditionele top-downmanier van sturen door middel van bestuurlijke druk, wet- en regelgeving en dergelijke. Uit de literatuur blijkt dat dit vaak niet werkt en soms zelfs contraproductief is.

6.7 Conclusie

In de literatuur wordt een groot aantal succes- en faalfactoren genoemd voor een goede samenwerking tussen organisaties in het algemeen en integrale dienstverlening in het bijzonder. Geconcludeerd kan worden dat het succes van de samenwerking voor een belangrijk deel afhangt van 'de mensen die het moeten doen'. Het gaat dan om leiderschap, risico's durven nemen en dergelijke.

Voorts kan een aantal ingrepen in de organisatie bijdragen aan het succes van de samenwerking. Zo kunnen mensen worden aangesteld (binnen de moederorganisatie(s) of onder aansturing van het gezamenlijk bestuur) die als hoofdtaak hebben om de samenwerking te stimuleren, medewerkers kunnen werken vanuit gezamenlijke teams en er kan gedacht worden aan het idee van de ketenunits.

Tot slot kan de centrale overheid een belangrijke bijdrage leveren aan de samenwerking. Het blijkt dat de centrale overheid vaak een belangrijke rol speelt bij het initiëren en aanjagen van de samenwerking. Voorkomen moet worden dat de centrale overheid te veel top-down gaat sturen. Andere sturingsmechanismen zijn vaak effectiever: de centrale overheid als procesmanager, prestatie-indicatoren, benchmarking, financiële prikkels (bijvoorbeeld budgettering), etc. De lokale uitvoering moet voldoende tijd en ruimte worden geboden.

7. Casuïstiek

7.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is het verzamelen van lessen uit andere sectoren op het gebied van geïntegreerde dienstverlening. Dit doen we aan de hand van de volgende casusbeschrijvingen:

- Brede School.
- Het Veiligheidshuis.
- Jeugdzorg (Centra voor Jeugd en Gezin).

7.2 Brede school

7.2.1 Algemeen

Van een brede school is sprake als onderwijsinstellingen in het primair of voortgezet onderwijs structureel samenwerken met één of meer instellingen op het gebied van welzijn, opvang, zorg, cultuur of sport. De samenwerkende partijen in een brede school hoeven niet per definitie gevestigd te zijn op één locatie. Wanneer dit wel het geval is, wordt gesproken van een brede school met een multifunctionele accommodatie (MFA). Van een brede school is ook sprake als de partijen afspraken maken over wederzijds gebruik van de fysieke ruimte van de partners voor multifunctioneel gebruik. De doelstellingen van de brede scholen lopen sterk uiteen, omdat ze gericht zijn op de lokale situatie. Gemeenten of wijken richten zich met de brede school onder meer op het vergroten van de veiligheid, een toenemende behoefte aan kinderopvang, het wegwerken van (taal)achterstanden en het stimuleren van deelname aan sport- of cultuuractiviteiten.

Een brede school heeft als centrale doelstelling het bevorderen van actieve deelname van kinderen en hun ouders aan de samenleving. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het aanbieden van voorschoolse opvang, onderwijs, naschoolse opvang en sportactiviteiten op één locatie, waarbij begin- en eindtijden op elkaar zijn afgestemd.

7.2.2 Het ontstaan

Brede scholen zijn midden jaren negentig ontstaan als reactie op de problematiek in achterstandswijken en zijn gericht op het bieden van een aanpak voor multiprobleemgebieden. De Brede Schoolontwikkeling wordt gekenmerkt door een lokaal en een vrijwillig karakter: er is sprake van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten, lokale schoolbesturen en andere instanties en organisaties om het aanbod van diensten op elkaar af te stemmen en eventueel uit te breiden op basis van een gedeelde doelstelling.

7.2.3 Typen van samenwerking

De samenwerking binnen de brede school kent vele verschillende gedaanten. Er is geen blauwdruk voor dé brede school. Oberon onderkent op basis van onderzoek naar de bestaande brede scholen vier typen van samenwerking binnen de brede scholen:

1. *Back to back*: De organisaties hebben geen zicht op elkaar, er is geen of minimale samenwerking en ruimten worden niet gedeeld of multifunctioneel gebruikt.
2. *Face to face*: De organisaties hebben een open houding naar elkaar. Ze kennen elkaars expertise, stemmen hun werkzaamheden op elkaar af en enkele ruimten worden multifunctioneel gebruikt.
3. *Hand in hand*: Het geheel is meer dan de som der delen. Er is sprake van synergie en door nauw samen te werken, kunnen de organisaties samen een kwalitatief hoger voorzieningsniveau realiseren. Waar mogelijk wordt van elkaars ruimten gebruik gemaakt.
4. *Cheek to cheek*: De afzonderlijke organisaties geven hun autonomie (gedeeltelijk) op en gaan op in één organisatie, die een integraal aanbod verzorgt. Wat het gebruik van het gebouw betreft geldt: niets is van iemand, alles is voor iedereen.

50% van de brede scholen werkt volgens het type 'hand in hand' en 42% werkt volgens het type 'face to face' (Oberon Jaarbericht 2007).

7.2.4 Rol van de gemeente

De gemeente speelt een belangrijke rol als het gaat om het scheppen van de juiste voorwaarden en condities: subsidiebeleid, financiering algemeen (koppelen van financieringsbronnen) en het initiëren van nieuwe ontwikkelingen. De gemeente wordt door betrokken partijen in de Brede Schoolontwikkeling een procesrol toebedacht in de samenwerking, door het bij elkaar brengen en binden van de betrokken partijen (Oberon 2007) De rol van de gemeente in de Brede Schoolontwikkeling is in de afgelopen jaren steeds groter geworden. Zeker waar er sprake is van verknoping met het gemeentelijk jeugd- en welzijnsbeleid. De rol van de gemeente wordt versterkt doordat het Ministerie van OCW de afgelopen jaren twee nieuwe financiële regelingen die de Brede Schoolontwikkeling moeten stimuleren bij de gemeenten heeft belegd.

7.2.5 Rol van de rijksoverheid

Van rijkswege zijn geen regels opgesteld met betrekking tot de oprichting en inrichting van de brede school. De rijksoverheid stimuleert de ontwikkeling van brede scholen door middel van:

- het beschikbaar stellen van specifieke middelen, zoals voor de bouw van Brede Scholen
- het landelijk steunpunt dat zich bezighoudt met:
 - het fungeren als informatiecentrum
 - het actief bezoeken van scholen die Brede School zijn of willen worden
 - het bij elkaar brengen van mensen en organisaties om van elkaars ervaringen rondom de Brede School te leren.

7.2.6 Belangrijkste knelpunt: de financiering

Het belangrijkste knelpunt in de Brede Schoolontwikkeling dat wij in de literatuur tegenkwamen, zijn de verschillende vormen van financiering van de deelnemende partners. Het is daarom lastig om geld bij elkaar te leggen en gezamenlijk activiteiten te ondernemen. Ook het gebrek aan structurele financiering van de Brede School wordt als knelpunt gezien (Regioplan 2005).

7.2.7 Opbrengsten van de brede scholen

Er zijn relatief weinig harde gegevens bekend over de resultaten van de brede school (Oberon 2007). Cijfers hebben betrekking op:

- uitbreiding van het activiteitenaanbod voor kinderen. Kinderen zijn volgens gemeenten meer gaan sporten en bewegen (40%) en komen vaker in aanraking met kunst en cultuur (40%). Ook vinden gemeenten dat kinderen met problemen vaker worden geholpen (36%) en dat hun sociale vaardigheden zijn verbeterd (34%).
- toename van voorzieningen. In ruim de helft van de gemeenten heeft men dankzij de brede school het voorzieningenniveau kunnen behouden en/of een concentratie van voorzieningen kunnen realiseren. In een behoorlijk deel van de gemeenten heeft men een ontmoetingsplek en een activiteitenaanbod voor de wijk gerealiseerd.

7.2.8 Succesfactoren

Het succes van brede scholen wordt in de literatuur op een aantal manieren verklaard (zie onder andere SGBO 2005):

- Het initiatief ontstaat van onderaf.
- Er is draagvlak onder partijen voor de samenwerking.
- Het gezamenlijk formuleren van een visie en van concrete doelstellingen.
- De ontwikkeling op kleine schaal.
- Start als pilot of project.

- Projectmatige benadering.
- Heldere visie, missie en doelstellingen.

7.2.9 Conclusie

De brede school ontwikkelt zich langzaam maar gestaag. Het is een ontwikkeling van onderop die door de lokale partijen wordt gedragen. De brede school ontwikkelt zich in verschillende hoedanigheden en wordt door het Ministerie van OCW gestimuleerd en ondersteund. Zo heeft het ministerie een landelijk steunpunt ingesteld. Ook worden systemen aangepast als die de brede schoolontwikkeling belemmeren (bijvoorbeeld de financiering van brede schoolgebouwen).

De vraag is of de ontwikkeling van onderop in Suwi zich even autonoom zou ontwikkelen als bij de brede scholen. In dat opzicht lijken Suwi en de brede scholen niet goed met elkaar vergelijkbaar. Wellicht is er van het Ministerie van SZW een actievere stimulerende rol nodig dan in het geval van de brede scholen. Mogelijk kan wel worden geleerd van de instrumenten die door het Ministerie van OCW worden gehanteerd, zoals het instellen van een landelijk steunpunt.

7.3 Veiligheidshuizen

7.3.1 Algemeen

De ontwikkeling van veiligheidshuizen maakt onderdeel uit van het beleidsprogramma van het kabinet (2007) en moet een bijdrage leveren aan de doelstelling om de criminaliteit en overlast te reduceren en de recidive terug te dringen. In een publicatie van de Projectdirectie Veiligheid wordt de volgende definitie gegeven van het Veiligheidshuis:

Een Veiligheidshuis is een plek waar verscheidene organisaties samenwerken, die zich bezighouden met opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Organisaties werken samen aan een persoonsgebonden en/of gebiedsgebonden aanpak van criminaliteit om jongeren, veelplegers, verslaafden en anderen die van het rechte pad afdwalen tot de orde te roepen. Veiligheidshuizen zijn een middel tegen criminaliteit, overlast en huiselijk geweld. (Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, veiligheidshuizen. Naar een landelijk dekkend netwerk van veilinghuizen, Den Haag 2008)

De betrokkenen hebben vaak niet alleen een probleem met Justitie, maar hebben te maken met diverse problemen zoals werkloosheid, verslaving, gebrek aan inkomen en huisvestingsproblemen. De aanpak vanuit afzonderlijke disciplines blijkt niet afdoende om de sociale veiligheid te verhogen. Daarnaast is er een wildgroei aan overleggrems waarin verschillende partijen participeren. Het Veiligheidshuis probeert hierin structuur aan te brengen en kiest voor een integrale netwerkbenadering (Dammen 2008).

7.3.2 Rol Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie heeft de ontwikkeling van de veiligheidshuizen aanvankelijk ondersteund vanuit een project en tijdelijke financiering. Het ministerie acht de ontwikkeling van de veiligheidshuizen succesvol (zonder onderbouwing met hard materiaal; zie hierna) en heeft besloten tot het stimuleren van een landelijke uitrol van veiligheidshuizen. Dit is financieel geborgd in een structurele, financiële voorziening. Het ministerie kiest er daarbij niet voor om de ontwikkeling van de veiligheidshuizen neer te leggen in een blauwdruk. Het succes van de veiligheidshuizen is juist gelegen in het feit dat ze van onderaf zijn ontstaan en daardoor aansluiten bij de lokale behoefte. Er zijn wel 'uitgangspunten' geformuleerd voor de op te richten veiligheidshuizen.

7.3.3 Samenwerkingsmodel

Verschillende partners zijn betrokken bij het opzetten van veiligheidshuizen. In elk geval zijn gemeenten, Openbaar Ministerie (OM), politie, Raad voor de Kinderbescherming en reclasseringsorganisaties betrokken. Verder kunnen optioneel Halt, bureau Slachtofferhulp, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Algemeen Maatschappelijk Werk, Bureau Jeugdzorg en Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en Jeugdzorg deelnemen in het Veiligheidshuis. Deze partners werken samen op een fysieke locatie. Bij het Veiligheidshuis is geen sprake van een zogenaamd 'inloopmodel' waar burgers terecht kunnen, zoals dat bij de centra voor jeugd en gezin (zie paragraaf 7.4) wel het geval is. Het Veiligheidshuis fungeert door de samenwerking van de partijen op een fysieke locatie wel als een informatieknoppunt voor alle partners en als een centraal overheidsloket voor de cliënten. Sommigen voeren hun dagelijkse werkzaamheden uit vanaf hun vaste werkplek in het Veiligheidshuis, anderen zijn één of meerdere dagen werkzaam (bijvoorbeeld op een flexplek), weer anderen nemen alleen deel aan het (voor hen relevante) casusoverleg (Dammen 2008).

7.3.4 Organisatie van het Veiligheidshuis

De veiligheidshuizen verschillen in organisatie. Het COT heeft onderzoek gedaan naar de veiligheidshuizen in Nederland en onderscheidt in het basisorganisatiemodel van het Veiligheidshuis drie lagen in de organisatie (Dammen 2008):

- *Strategisch niveau: de lokale/regionale driehoek.* De deelnemers zijn de burgemeester, (hoofd)officier van justitie en de korpschef/districtchef.
- *Tactisch niveau: de stuurgroep.* Deze bestaat uit de direct leidinggevenden (directeuren, officier van justitie) van de deelnemende organisaties.
- *Operationeel niveau: het casusoverleg.* De operationele uitvoeringsprocessen worden binnen het Veiligheidshuis op elkaar afgestemd, onder aansturing van een ketenmanager. Binnen het Veiligheidshuis zijn één of enkele medewerkers aangesteld ter ondersteuning van de ketenmanager (secretariaat, administratieve ondersteuning).

7.3.5 Resultaatmeting

Evenals in Suwi is de beschikbaarheid van harde resultaten beperkt. Evaluaties, zoals de evaluatie van Van Montfoort 'Evaluatie justitie in de buurt nieuwe stijl. Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen' (2008) en de 'quick scan Veiligheidshuizen' van COT (2008) doen geen uitspraken over de bijdrage die de veiligheidshuizen leveren aan het behalen van de doelstellingen. Dat is volgens beide onderzoekende instanties niet mogelijk omdat de meeste veiligheidshuizen nog te kort operationeel zijn of te weinig SMART doelstellingen formuleren.

7.3.6 Succesfactoren

De hiervoor genoemde evaluaties geven een overzicht van de succesfactoren van de samenwerking in het Veiligheidshuis:

- Eén fysieke locatie bevordert samenwerking.
- Voldoende mandaat voor de professionals, waardoor ruimte is om te denken vanuit de gewenste effecten, in plaats van vanuit regels van de eigen organisatie. Binnen de veiligheidshuizen is daardoor op de operationele werkvloer daadwerkelijk sprake van het doorbreken van de horizontale schotten tussen organisaties.
- Het justitieel casusoverleg: de veiligheidshuizen werken voor de hoofdthema's met een justitieel casusoverleg. Hierin wordt door de betrokken partijen informatie over de cliënt uitgewisseld.
- De oriëntatie op lokale veiligheidsproblemen lijkt een goed werkend schaalniveau.

7.3.7 Conclusie

De veiligheidshuizen zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de integrale dienstverlening Suwi, omdat problemen integraal worden aangepakt. Criminaliteit en overlast worden vaak veroorzaakt door een veelheid aan problemen. Op het terrein van werk en inkomen geldt dat ook voor werkloosheid van met name groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voorts vindt de aansturing van de veiligheidshuizen plaats door gelijkwaardige partners: de driehoek bestaande uit de burgemeester, de hoofdcommissaris van politie en de officier van justitie. De aansturing van de integrale dienstverlening Suwi vindt plaats door de gemeenten en het UWV.

Evenals bij Suwi is ervoor gekozen om de samenwerking onder te brengen in één fysieke locatie. De vorm van de veiligheidshuizen is vrij, maar het Ministerie van Justitie formuleert de uitgangspunten. Dat is vergelijkbaar met de elementen van de integrale dienstverlening die in de memorie van toelichting bij de wetswijziging Suwi worden genoemd. Een belangrijk verschil met Suwi is dat er een centrale ketenmanager is aangesteld met eigen ambtelijke ondersteuning. De ketenmanager ontvangt de opdrachten van de stuurgroep. Ook op andere plekken zagen we dat het aanstellen van aparte medewerkers die zich specifiek met het stimuleren van de samenwerking bezighouden, bijdraagt aan het succes van de samenwerking.

7.4 Jeugdzorg

7.4.1 Algemeen

Jeugdzorg richt zich op de zorg aan (ouders van) kinderen en jongeren van 0-23 jaar bij (dreigende) opvoed- of opgroei problemen. Een aantal drama's in de Jeugdzorg, zoals Savanna en het Maasmeisje, maakten in 2004 duidelijk dat Jeugdzorg te maken heeft met knelpunten in de organisatie en uitvoering.

7.4.2 Knelpunten in de bestaande jeugdzorg

Uit verschillende evaluaties blijken de volgende knelpunten:

- Er zijn te veel verschillende partijen die uitsluitend vanuit hun eigen expertise en organisatie werken.
- Er is een 'knip' tussen de preventieve jeugdzorg die lokaal georganiseerd is, en de curatieve jeugdzorg die regionaal georganiseerd is in de bureaus Jeugdzorg, waardoor doorlopende zorglijnen worden gehinderd.
- De financieringsstromen in de jeugdzorg zijn gericht op de afzonderlijke instituties en staan daarmee verdergaande samenwerking in de weg.
- De regierol van de gemeente is niet voldoende geëquipeerd. Om tot structurele samenwerking in de keten te komen, dienen gemeenten over een direct sturingsmiddel te beschikken termen van financiering. Op deze wijze kunnen zij optreden als 'opdrachtgever' van ketenpartners en kan samenhang in het jeugdbeleid tot stand worden gebracht.

Samenvattend hebben meerdere ontwikkelingen in de jeugdzorg ertoe geleid dat er een grote nadruk is komen te liggen op het belang van samenhang in de jeugdzorg en ketenregie. Daarvoor is het nodig dat:

- het kind centraal wordt gesteld
- bestuurlijke regie dicht bij de uitvoering wordt belegd
- gemeenten door middel van financiering meer sturingsmogelijkheden in handen krijgen
- er ruimte is voor professionals in de uitvoering.

7.4.3 Centra voor Jeugd en Gezin

Genoemde ontwikkelingen zijn voor het kabinet aanleiding geweest om actief beleid te voeren op de inrichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). De CJG-vorming is wettelijk vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg (JGZ). In 2011 moet er sprake zijn van een landelijk dekkend netwerk van CJG's.

De CJG's zijn bedoeld om lokale functies en taken op het gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden te bundelen. In het Centrum voor Jeugd en Gezin kunnen (aanstaande) ouders, kinderen en jongeren terecht voor allerlei vragen over opvoeden en opgroeien. Het is een laagdrempelige, fysieke locatie in de gemeente.

Binnen een CJG werken verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij de uitvoering van het jeugdbeleid samen. Naast de verschillende partners in de jeugdgezondheidszorg (GGD, Thuiszorg, Bureau Jeugdzorg) zijn ook andere partners betrokken, zoals GGZ, RMC/leerplicht, maatschappelijk werk, woningcorporaties, schuldhulpverlening en politie.

Er bestaat geen blauwdruk voor het CJG, de gemeenten zijn vrij hier een eigen vorm in te kiezen. Het Programmaministerie heeft wel basisfuncties als minimale vereisten vastgesteld waaraan een CJG moet voldoen.

7.4.4 Gemeentelijke regierol

De gemeenten hebben de regie over het CJG. Deze regiefunctie is vastgelegd in de wet JGZ. De gemeentelijke regierol bestaat uit de verplichting om het CJG te faciliteren en uit de verplichting om tot afspraken te komen met alle betrokken lokale partijen over de inrichting en aansluiting van werkprocessen. Dit betekent dat de regierol van de gemeente op lokaal niveau wordt uitgebreid ten aanzien van partijen die tot dan buiten de directe verantwoordelijkheid vielen van de gemeente, zoals onderwijs, zorg en veiligheid. Niet alleen op lokaal niveau, maar ook op provinciaal niveau is de gemeentelijke regierol versterkt, doordat de gemeente ook de verantwoordelijkheid heeft gekregen om met de bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders die belast zijn met de curatieve jeugdzorg afspraken te maken. Hiermee wordt de gemeentelijke regierol uitgebreid over de gehele breedte van de jeugdzorg en moet het makkelijker zijn om samenhang te creëren in de jeugdzorg. Om de gemeenten hierin zo goed mogelijk te ondersteunen, worden de lokale en provinciale ketenpartners wettelijk verplicht medewerking te verlenen aan het maken van afspraken.

7.4.5 Organisatie van het CJG

In een evaluatie van DSP-groep naar de ontwikkeling van CJG's (Andel, 2007) wordt het volgende geconcludeerd ten aanzien van de actuele organisatie rond de CJG's:

CJG's zijn laagdrempelige fysieke loketten waar ouders en jongeren terecht kunnen met vragen op het gebied van opvoed- en opgroei-ondersteuning. In de CJG's werken in ieder geval de consultatiebureaus, de jeugdgezondheidszorg en het (school)maatschappelijk werk samen. In het CJG vindt afstemming op casuïstiekniveau van complexe casussen plaats. Daarmee zijn de CJG's niet alleen loketten, maar ook netwerkorganisaties.

Veel CJG's hebben de vorm van een netwerkorganisatie: er is geen formele CJG-organisatie in de vorm van een aparte rechtspersoon waarin (onderdelen van) bestaande organisaties zijn ondergebracht. (Cie Zorg om Jeugd, 2009). In een netwerkorganisatie verbinden de partijen zich aan de samenwerking op basis van gedeelde en intentionele waarden. De medewerkers blijven vaak in dienst van de deelnemende organisaties.

7.4.6 Succesfactoren en knelpunten in ontwikkeling CJG

De Hanzehogeschool Groningen heeft in 2007 onderzoek verricht naar de ontwikkeling van de CJG's in Nederland en heeft daarbij de volgende succesfactoren en knelpunten vastgesteld:

- Rol van de gemeente: als de gemeente een heldere regierol neemt, bevordert dit de samenwerking in een CJG. Een te grote politieke druk vanuit de gemeente kan resulteren in het gevaar van een top-downbenadering met weinig draagvlak onder de uitvoerende organisaties en medewerkers.
- Gezamenlijke visie: een visiedocument dat als gezamenlijk uitgangspunt dient voor het te realiseren CJG levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van een CJG. Dit visiedocument moet wel gedragen worden door alle ketenpartners.
- Convenant: het opstellen en ondertekenen van een convenant over afspraken in de jeugdketen is een stimulerende factor die leidt tot verheldering in de afspraken die de gemeente maakt samen met de ketenpartners. Een convenant is echter geen garantie voor goede samenwerking.
- Organisatie en sturing: het is een succesfactor als de ontwikkeling van het CJG als een project wordt benaderd dat niet binnen de reguliere organisatie kan worden uitgevoerd. De aanstelling van een onafhankelijk projectleider, met een heldere opdracht en duidelijke bevoegdheden om te kunnen opereren, is belangrijk. Een transparante projectorganisatie is een duidelijke bevorderende factor, daar waar deze ontbreekt, wordt dit als belemmerend ervaren in de praktijk. Te weinig tijd voor kwaliteit van de ontwikkelingen wordt eveneens als belemmerend ervaren.
- Interne communicatie: goede interne communicatie is een belangrijke voorwaarde om de samenwerking goed te laten verlopen.
- Voortbouwen op bestaande structuur: de aansluiting van het CJG bij een reeds bestaande structuur is een bevorderende factor in de ontwikkeling.
- Starten als een pilot: op deze wijze kan stapsgewijs gewerkt worden aan de uitwerking van een CJG, waarbij systematisch kennis opgebouwd en vastgelegd kan worden door middel van evaluatie.
- Medewerkers: voldoende gekwalificeerd personeel, continuïteit in de personele bezetting en betrokken personeel zijn belangrijke voorwaarden voor het slagen van het CJG. Het CJG vraagt van medewerkers een andere cultuur van werken, nieuwe werkwijzen en andere competenties.
- Externe communicatie: goede communicatie en aandacht voor pr zijn belangrijke voorwaarden voor het slagen van een CJG, door het creëren van aansprekend materiaal voor de doelgroep wordt de bekendheid en laagdrempelige toegang versterkt.
- Financiën: voordeligm zijn ook voldoende financiën om een CJG te ontwikkelen en de producten te laten uitvoeren.
- Processen in de zorgstructuur: het structureren van processen helpt de CJG's bij inrichting van de samenwerking in de jeugdketen, bijvoorbeeld het opstellen van functiebeschrijvingen binnen de samenwerking.

7.4.7 Conclusie

Het is nog te vroeg om te leren van de ervaringen met de CJG's. Wat in de discussie over de jeugdzorg opvalt, is de regierol die neergelegd wordt bij de gemeenten. Kennelijk wordt dat nodig geacht om de knelpunten in de jeugdzorg op te lossen. De regierol strekt zich ook uit over organisaties – zoals op de terreinen zorg, onderwijs en veiligheid - die in het verleden onafhankelijk stonden ten opzichte van de gemeenten. Verder laat het Rijk de gemeenten vrij in de inrichting die wordt gekozen voor de CJG's. Er is geen blauwdruk.

Kader: ketensamenwerking wettelijk verplicht in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is samenwerking tussen ketenpartners in de jeugdzorg wettelijk verplicht gesteld. Op grond van de Children Act hebben alle instanties die met kinderen werken – zowel publiek, privaat, als ook vrijwillig – de verplichting om samen te werken. De eindverantwoordelijkheid voor de prestaties ligt bij de lokale overheid. De directeur van de Children's Services (ambtelijk) kan disciplinaire maatregelen treffen, zoals het ontslaan van medewerkers en het intrekken van subsidies als ketenpartners onvoldoende in de keten functioneren. Ook heeft de Britse regering financiële prikkels ingebouwd om de plicht tot samenwerking te ondersteunen. 'Publiek gefinancierde instellingen krijgen niet langer standaard 100% van hun budget, maar moeten voor een deel een gezamenlijke aanvraag indienen met meerdere ketenpartners, waaruit blijkt dat ze aantoonbaar samenwerken.'

Uit een onderzoek van Berenschot (Krauss, 2009) naar de organisatie van het jeugdbeleid in Liverpool blijkt dat de wettelijke verplichting tot samenwerking en de mogelijkheden van de gemeente om op basis van de wet in te grijpen een belangrijke succesfactor is voor het verbeteren van samenwerking.

7.5 Algemene conclusie

De hiervoor genoemde casussen zijn niet één op één te vergelijken met Suwi. Elke casus heeft zijn eigen historie en logica. Een belangrijke overeenkomst is wel dat met name sinds de jaren 90 het bewustzijn is ontstaan dat de publieke dienstverlening aan de burger verbeterd kan worden door verschillende organisaties beter met elkaar samen te laten werken. Toch hebben wij steeds elementen aangetroffen die interessant kunnen zijn voor het verder ontwikkelen van de integrale dienstverlening Suwi. Hierna vatten wij de lessen uit de voorgaande casussen voor Suwi samen. Het gaat met name om lessen voor de centrale overheid en de inrichting van het samenwerkingsverband:

- Van het voorbeeld van de brede scholen leerden wij dat het Ministerie van OCW een nuttige en actieve rol speelt door het stimuleren en ondersteunen van de ontwikkeling door onder andere het instellen van een landelijk steunpunt. Het Ministerie van SZW zou een vergelijkbare rol kunnen pakken bij de totstandbrenging van de integrale dienstverlening.
- Bij de veiligheidshuizen zagen we dat de samenwerking tussen gelijkwaardige partners gefaciliteerd wordt door een apart daarvoor aangestelde ketenmanager. Uit de literatuur over de strategische allianties leerden wij ook dat het nuttig is om medewerkers vrij te maken voor het stimuleren van de samenwerking.

Berenschot

- Op het terrein van de jeugdzorg is gekozen voor een duidelijke regierol voor de gemeenten, ook ten opzichte van organisaties die in het verleden min of meer autonoom waren ten opzichte van de gemeente. De vraag is of dat nodig is voor Suwi. De aanleiding in de jeugdzorg was urgent. Er moesten drastische maatregelen worden genomen.

8. Samenvatting en leerpunten

8.1 Algemeen

Op grond van de Wet Suwi bieden UWV en gemeenten via de Werkpleinen gezamenlijk diensten aan voor uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden en werkgevers. De dienstverlening is gericht op de re-integratie, vacaturevervulling en uitkeringsverstrekking. Tussen het Ministerie van SZW en het AKO is de invoering van de integrale dienstverlening per 1 januari 2010 afgesproken.

Mede met het oog op de verdere doorontwikkeling van de integrale dienstverlening heeft het Ministerie van SZW aan Berenschot gevraagd om een korte, verkennende literatuurstudie uit te voeren en op basis daarvan de ontwikkelingen van de verschillende verschijningsvormen van integrale dienstverlening in beeld te brengen. Het doel van het onderzoek is het achterhalen van de sterke en zwakke punten van de verschillende verschijningsvormen – zowel in de publieke als in de private sector – en het formuleren van leerpunten voor het sociale zekerheidsdomein. Het betreft een kort verkennend onderzoek. Het onderzoek bevat geen aanbevelingen en geen adviezen.

Achtereenvolgens komen in het onderzoek de volgende punten aan de orde:

1. Wat wordt in de nationale en internationale literatuur verstaan onder integrale dienstverlening?
2. Welke parallellen zijn er voor wat betreft de integrale dienstverlening te trekken met het bedrijfsleven?
3. Welke ontwikkelingen omtrent de integrale dienstverlening op het terrein van werk en inkomen kunnen worden waargenomen in andere landen? De ontwikkelingen in Europa en in de Verenigde Staten zijn daarbij in het bijzonder onderzocht.
4. Welke aanbevelingen doet de literatuur voor het opzetten van integrale dienstverlening?
5. Wat zijn de kritische succes- en faalfactoren voor het slagen van integrale dienstverlening? En wat is de rol daarbij van de centrale overheid?
6. Hoe verhoudt de integrale dienstverlening binnen Suwi zich tot de integrale dienstverlening op andere terreinen binnen de publieke sector? In het bijzonder is gekeken naar de Brede School, de Veiligheidshuizen en de Jeugdzorg.

Hierna volgt eerst een korte samenvatting van onze bevindingen op de verschillende onderwerpen. Vervolgens worden de lessen gepresenteerd voor het tot stand brengen van integrale dienstverlening in het algemeen. Tot slot gaan we specifiek in op de conclusies die we op basis van de literatuurstudie trekken voor de integrale dienstverlening Suwi.

8.2 Samenvatting

8.2.1 Wat is integrale dienstverlening?

In de literatuur hebben we verschillende definities aangetroffen van integrale dienstverlening. In de minder recente literatuur wordt vooral de nadruk gelegd op samenwerking tussen organisaties en de integratie van processen. Recentere literatuur echter legt de nadruk op de doelstelling van de integratie van diensten. Het gaat om de burger en de wijze waarop de verschillende diensten – gericht op één en hetzelfde probleem – zo veel mogelijk bij elkaar worden gebracht, zodat de dienstverlening zo goed mogelijk plaatsvindt. De gedachte achter integrale dienstverlening is dat:

- de klant het meest tevreden is omdat hij de dienstverlening gericht op bepaalde problematiek ervaart als één logisch geheel en niet de nadelen ondervindt van een versplinterde uitvoering
- het beste (maatschappelijke) resultaat wordt bereikt doordat de verschillende oorzaken van het probleem zo veel mogelijk integraal worden aangepakt (holistische benadering)
- de uitvoering zo doelmatig mogelijk plaatsvindt, doordat synergievoordelen optreden en onnodige dubbelingen voorkomen worden.

Kortom: het gaat bij integrale dienstverlening dus niet om de feitelijke versmelting van organisaties en werkprocessen, maar om een metafoor voor een klantgerichte, effectieve en doelmatige inrichting van de publieke dienstverlening.

In het verlengde van het voorgaande moet geconstateerd worden dat de integrale dienstverlening een middel is om een verder gelegen doelstelling te bereiken. De praktijk is echter dat de kwaliteit van de integrale dienstverlening vaak gebaseerd wordt op de kwaliteit van de processen en niet op basis van de resultaten van de integrale dienstverlening. Ook in de Nederlandse situatie lijkt veel nadruk gelegd te worden op het proces. Zo wordt de voortgang van de invoering van de integrale dienstverlening Suwi gemonitord via de zogenoemde Landkaart op de website www.samenvoordeklant.nl. De meting vindt plaats aan de hand van procesindicatoren, zoals: is er een arbeidsmarktanalyse beschikbaar, is er een ketenjaarplan vastgesteld en is er sprake van integrale teams.

8.2.2 Ervaringen in het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven heeft ruime ervaring met samenwerking. Er is veel literatuur over verschenen. Samenwerkingsverbanden tussen bedrijven worden vaak aangeduid als strategische allianties, waarbij de samenwerking plaats vindt in zogenaamde joint ventures. Joint ventures zijn aparte organisaties onder aansturing van de samenwerkingspartners, waarin de gezamenlijke onderdelen zijn ondergebracht. Mede als gevolg van het feit dat de economie steeds grotere eisen stelt aan de flexibiliteit van ondernemingen, is tegenwoordig steeds vaker sprake van contractuele allianties. De bedrijven blijven in dit geval verantwoordelijk voor hun eigen productie, maar ze wisselen bijvoorbeeld kennis en ervaring uit of hebben een gezamenlijke marketing. Bekende voorbeelden zijn de Beertender van Heineken en Krups en het Senseo-apparaat van Philips en Douwe Egberts.

De ervaringen in het bedrijfsleven met strategische allianties bieden interessante inzichten voor de integrale dienstverlening Suwi. Van het bedrijfsleven kunnen we leren dat het complex is om een goed werkend samenwerkingsverband te realiseren en dat veel samenwerkingsverbanden mislukken. Circa 50% van de samenwerkingsverbanden in het bedrijfsleven mislukt. In paragraaf 8.2.5 wordt nader ingegaan op de kritische succesfactoren en faalfactoren van samenwerkingsverbanden, die voor een belangrijk deel ontleend zijn aan de ervaringen in het bedrijfsleven.

Er bestaan verschillende soorten samenwerkingsverbanden. Naast de hiervoor genoemde contractuele alliantie en de (reguliere) joint venture, is er nog een tussenvorm, de zogenaamde virtuele joint venture. Bedrijven kiezen voor een virtuele joint venture in plaats van een reguliere joint venture, als het samenwerkende bedrijfsonderdeel niet uit de totale organisatie kan worden gelicht. De virtuele joint venture wordt gerund voor gezamenlijke rekening, zonder dat een nieuwe gezamenlijke organisatie wordt opgericht. Het gaat bij de virtuele joint venture om een complex samenwerkingsverband. Alle kosten en opbrengsten moeten via een van tevoren afgesproken sleutel worden verdeeld. Werkprocessen moeten op elkaar worden afgestemd of met elkaar worden geïntegreerd. Het afbreukrisico is groot.

Feitelijk is er voor de integrale dienstverlening in Suwi gekozen voor een virtuele joint venture (zie par. 3.5.2 en par. 3.7). In plaats van de virtuele joint venture zou voor Suwi ook gekozen kunnen worden voor een reguliere joint venture. Het UWV en de sociale diensten van gemeenten zouden dan op regionaal niveau als één eenheid op het Werkplein door een gezamenlijk bestuur van gemeente en UWV worden aangestuurd. Aan de ene kant zou op die manier op regionaal niveau een duidelijker en overzichtelijker samenwerkingsverband ontstaan dan in het geval van de virtuele joint venture. Aan de andere kant doet zich bij het vormen van een reguliere joint venture wel het probleem voor dat de organisaties op regionaal niveau uit de bestaande organisatie moeten worden gelicht. Bij het UWV moeten er banden met de landelijke organisatie worden doorgesneden. Bij de sociale dienst moeten er banden met de gemeentelijke organisatie worden doorgesneden.

8.2.3 Internationale context

De hervormingen in de sociale zekerheid in de afgelopen jaren vonden in twee fases plaats: de eerste en de tweede golf. De eerste golf deed zich voor in de jaren tachtig en negentig. In die jaren waren de veranderingen vooral gericht op aanpassingen in de polisvoorwaarden (met name lagere uitkeringen om mensen meer te stimuleren om weer aan het werk te gaan), meer nadruk op rechten én plichten, nadruk op activering door middel van programma's, zoals Workfirst. De tweede golf deed (en doet) zich voor in de jaren 2000 en is gericht op aanpassingen in de uitvoeringsstructuur. Het gaat onder andere om hervormingen die structurele werkloosheid tegengaan door middel van nieuwe vormen van dienstverlening, de herschikking van de uitvoeringsverantwoordelijkheid en de hervormingen van de publieke arbeidsvoorziening. De integrale dienstverlening Suwi past in deze ontwikkeling.

De literatuur over de ontwikkelingen in Europa richt zich vooral op institutionele wijzigingen en de herijking van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld tussen de lokale en centrale overheden en de sociale partners. Geconcludeerd wordt dat Nederland, samen met voornamelijk Duitsland, VK en Denemarken, een relatief ver doorontwikkelde en eenduidige uitvoeringsstructuur heeft.

werk en inkomen is in die landen in de uitvoering met elkaar gecombineerd. De uitvoering is op lokaal of regionaal niveau op één fysieke plaats ondergebracht. Er zijn nuanceverschillen in onder andere de verantwoordelijkheidsverdeling tussen lokaal en centraal niveau en de mate waarin arbeidsvoorziening en de uitkeringsverstrekking in één hand zijn gelegd. In deze landen is steeds sprake van een relatief sterk sturende en richtinggevende centrale overheid. In andere Europese landen, met name de zuidelijke landen, bestaan er vaak complexe verhoudingen tussen allerlei bestuurslagen en mengt de landelijke overheid zich vaak minder in de uitvoeringsstructuur. De uitvoeringsstructuur van werk en inkomen is daar vaak minder ver doorontwikkeld.

De Amerikaanse literatuur gaat meer in op de praktische vormgeving van de integrale dienstverlening op het terrein van werk en inkomen dan de Europese literatuur. De in 1998 ingevoerde Workforce Investment Act (WIA) paste in de ontwikkeling van integrale dienstverlening. De staten zijn verplicht om de WIA aan te bieden via zogenoemde One Stops. In Europa lijkt de discussie zich vooral te richten op het samenvoegen van werk en inkomen. In de VS gaat het bij integrale dienstverlening in de One Stops vaak om een veel breder geïntegreerd aanbod, waarbij naast werk en inkomen ook terreinen als verslavingszorg, jeugdzorg en schuldhulpverlening betrokken worden. In de VS bestaan goede voorbeelden van succesvolle integrale dienstverlening. Wij hebben in de literatuur echter ook aanwijzingen aangetroffen die een genuanceerder overall beeld rechtvaardigen.

Een ander aandachtspunt is het feit dat de effectiviteit van integrale dienstverlening in zowel de VS als in Europa slechts sporadisch hard is aangetoond. De voordelen van integrale dienstverlening lijken vooral een kwestie van 'geloof'. In de literatuur wordt er daarom voor gepleit om de discussie over integrale dienstverlening uit de 'ideologische sfeer' te halen en steeds weer op basis van de omstandigheden na te gaan wat meest optimale inrichting is van de publieke dienstverlening.

8.2.4 Het opzetten van integrale dienstverlening

Er is niet één ideaal model voor integrale dienstverlening. De burger met zijn behoeften en problemen staat centraal. De optimale inrichting van de dienstverlening hangt enerzijds af van het profiel en de behoeften van de doelgroep en anderzijds van het profiel van de samenwerkingspartners. Zo zal de optimale integrale dienstverlening op een locatie met veel klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt er anders uitzien dan op een locatie met klanten die een grote afstand tot de arbeidsmarkt en veel multiproblematiek hebben. Een locatie waar een lange historie van goede samenwerking tussen de partners bestaat, vraagt om andere maatregelen dan een locatie waar de samenwerking feitelijk nog van de grond moet komen.

Daarom zal op elke locatie opnieuw een eigen beleidscyclus moeten worden doorlopen, die begint met een gezamenlijke omgevings- en probleemanalyse en het vaststellen van de missie, visie en strategie. De beleidscyclus is een cyclus die voor het onderhoud van het samenwerkingsverband permanent herhaald moet worden.

Elementen die in elk geval tijdens de gezamenlijke beleidscyclus aan de orde moeten komen, zijn:

- de bouwstenen van het samenwerkingsverband: elk samenwerkingsverband bestaat of zou moeten bestaan uit een vast aantal bouwstenen, bijvoorbeeld: de financiële afspraken, de communicatiestructuur en onderling vertrouwen en commitment
- de taken van de samenwerkingspartners: het noodzakelijke samenwerkingsniveau en de complexiteit van de samenwerking hangt onder andere af van de taken die door de samenwerkingspartners worden uitgevoerd. Het laten samenwerken van twee afdelingen met routinematige taken vraagt om heel andere maatregelen dan het laten samenwerken van een afdeling met routinematige taken en een afdeling die vooral gericht is op het leveren van maatwerk.
- de gewenste samenwerkingsintensiteit: wil of kan de samenwerking beperkt blijven tot het uitwisselen van informatie of is het wenselijk dat de processen over verschillende niveaus met elkaar worden geïntegreerd?
- de volwassenheid van de samenwerking: het gaat om zowel de nagestreefde volwassenheid van het samenwerkingsverband en de mate van volwassenheid waartoe de samenwerkingspartners in staat zijn. Als verschillende fases van volwassenheid kunnen worden genoemd: opportunisme, systematisch en volwassen.

8.2.5 Succes- en faalfactoren

In de literatuur is veel geschreven over de succes- en faalfactoren van samenwerking en integrale dienstverlening. De succes- en faalfactoren kunnen worden onderscheiden in de volgende categorieën:

- Kritische succesfactoren op uitvoeringsniveau.
- Faalfactoren op uitvoeringsniveau.
- Organisatorische maatregelen die het succes van het samenwerkingsverband kunnen beïnvloeden.
- Maatregelen van de centrale overheid die de samenwerking stimuleren.
- Maatregelen van de centrale overheid die geen bijdrage leveren aan een betere samenwerking. Aanbevelingen voor de centrale overheid.

In de paragraaf 8.3 'Lessen voor integrale dienstverlening' wordt nader ingegaan op de succes- en faalfactoren.

8.2.6 Casuïstiek

Een aantal vormen van integrale dienstverlening in de publieke sector is nader onderzocht.

Brede School

Van een brede school is sprake als onderwijsinstellingen in het primair of voortgezet onderwijs structureel samenwerken met één of meer instellingen op het gebied van welzijn, opvang, zorg, cultuur of sport. De doelstellingen van de brede scholen lopen sterk uiteen, omdat ze gericht zijn op de lokale situatie. De gemeente speelt een belangrijke rol als het gaat om het scheppen van de juiste voorwaarden en condities: subsidiebeleid, financiering algemeen (koppelen van financieringsbronnen) en het initiëren van nieuwe ontwikkelingen. Van rijkswege zijn geen regels opgesteld met betrekking tot de oprichting en inrichting van de brede school. De rijksoverheid stimuleert de ontwikkeling van brede scholen door middel van het beschikbaar stellen van specifieke middelen, zoals voor de bouw van Brede Scholen en de inrichting van een landelijk steunpunt.

Uit het voorbeeld van de brede scholen kan geconcludeerd worden dat het Ministerie van OCW een nuttige en actieve rol speelt door het stimuleren en ondersteunen van de ontwikkeling door onder andere het instellen van een landelijk steunpunt. Het kan interessant zijn om deze rol te bestuderen met het oog op de samenwerking in Suwi.

Veiligheidshuizen

Een Veiligheidshuis is een plek waar verscheidene organisaties samenwerken, die zich bezighouden met opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Organisaties werken samen aan een persoonsgebonden en/of gebiedsgebonden aanpak van criminaliteit om jongeren, veelplegers, verslaafden en anderen die van het rechte pad afdwalen tot de orde te roepen. De betrokkenen hebben vaak niet alleen een probleem met Justitie, maar hebben te maken met diverse problemen zoals werkloosheid, verslaving, gebrek aan inkomen en huisvestingsproblemen. Het ministerie acht de ontwikkeling van de veiligheidshuizen succesvol en heeft besloten tot het stimuleren van een landelijke uitrol van veiligheidshuizen. Verschillende partners zijn betrokken bij het opzetten van veiligheidshuizen. In elk geval zijn gemeenten, Openbaar Ministerie (OM), politie, Raad voor de Kinderbescherming en reclasseringsorganisaties betrokken.

Bij de veiligheidshuizen zien we dat de samenwerking tussen gelijkwaardige partners gefaciliteerd wordt door apart daarvoor aangestelde een ketenmanager. Uit de literatuur over het bedrijfsleven valt eveneens af te leiden dat het nuttig is om medewerkers vrij te maken voor het stimuleren van de samenwerking.

Jeugdzorg

Jeugdzorg richt zich op de zorg aan (ouders van) kinderen en jongeren van 0-23 jaar bij (dreigende) opvoed- of opgroei-problemen. De inrichting van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) waren een uitvloeisel van het te veel langs elkaar heen werken van verschillende organisaties op het terrein van de jeugdzorg. In 2011 moet er een landelijk dekkend netwerk zijn van CJG's. De CJG's zijn bedoeld om lokale functies en taken op het gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden te bundelen. De gemeenten hebben de regie.

Op het terrein van de jeugdzorg is gekozen voor een duidelijke regierol voor de gemeenten, ook ten opzichte van organisaties die in het verleden min of meer autonoom waren ten opzichte van de gemeente. De vraag is of dat nodig is voor Suwi. De aanleiding in de jeugdzorg was urgent. Er moesten drastische maatregelen worden genomen.

8.3 Leerpunten voor integrale dienstverlening

Hierna worden de lessen op een rij gezet die wij trekken uit de literatuurstudie. Daarbij wordt de indeling gehanteerd zoals besproken in de inleiding van deze rapportage (hoofdstuk 1):

- Het begrip ‘integrale dienstverlening’.
- De vorm van de integrale dienstverlening of het samenwerkingsverband.
- De inrichting van de integrale dienstverlening of het samenwerkingsverband.
- De kritische factoren voor een succesvol samenwerkingsverband.
- De lessen voor de rol van de centrale overheid.

8.3.1 Het begrip ‘integrale dienstverlening’

Op basis van de literatuurstudie kan het volgende over het begrip ‘integrale dienstverlening’ worden vastgesteld:

- De integratie van de dienstverlening wordt vanuit klantperspectief gezien. Het gaat er niet om dat de dienstverlening geïntegreerd vanuit één organisatie wordt aangeboden, maar dat de burger de dienstverlening die hij ontvangt voor de oplossing van een bepaald probleem als één logisch geheel ervaart (holistische benadering). Dat moet leiden tot:
 - grotere klanttevredenheid
 - grotere effectiviteit
 - doelmatiger processen.
- De integrale dienstverlening is daarmee geen doel op zichzelf, maar een middel om doelen te bereiken.
- Integrale dienstverlening is feitelijk een metafoor voor het klantgericht, effectiever en doelmatiger inrichten van de publieke dienstverlening en niet een uniforme oplossing voor specifieke knelpunten in de uitvoering.
- Het tot stand brengen van integrale dienstverlening is complex (hoofdstuk 3). Voor succesvolle samenwerking is tijd en geduld nodig (hoofdstuk 6). Mede in verband daarmee is het van belang om in het oog te houden dat integrale dienstverlening geen dogma wordt, maar dat steeds het verder gelegen perspectief centraal wordt gesteld en dat de wijze waarop de integrale dienstverlening wordt opgezet daaraan ondergeschikt is (hoofdstuk 4).

- Er is niet één beste vorm van integrale dienstverlening. De optimale vorm van integrale dienstverlening is afhankelijk van de omgeving en de situatie. Om deze reden dient bij het opzetten van integrale dienstverlening op elke locatie opnieuw een volledige beleidscyclus te worden doorlopen, die start met een omgevings- en probleemanalyse en waarbij doelstellingen, vorm en inrichting steeds opnieuw worden ontwikkeld en vastgesteld (hoofdstuk 5).

8.3.2 De vorm van het samenwerkingsverband

Voor het samenwerkingsverband zijn verschillende vormen denkbaar. Bij het opzetten van een samenwerkingsverband dient bij aanvang gekozen te worden welke vorm de samenwerking zal krijgen.

Naar analogie met het bedrijfsleven zijn de volgende vormen te onderscheiden (hoofdstuk 3):

- Contractuele alliantie.
- Virtuele joint venture.
- Reguliere joint venture.

De samenwerkingsvorm kan ook worden onderverdeeld naar de intensiteit van de samenwerking. De volgende vormen worden onderscheiden (in volgorde van toenemende intensiteit; zie hoofdstuk 5):

- Communicatie.
- Coöperatie.
- Coördinatie.
- Collaboratie.
- Convergentie.
- Consolidatie.

In dit verband kan ook de mate van volwassenheid van het samenwerkingsverband worden genoemd. Voor een deel kan de volwassenwording gezien worden als een autonoom proces. Tegelijkertijd kan de mate van volwassenheid gezien worden als doelperspectief. Afhankelijk van de te realiseren beleidsdoelstellingen en de uitkomst van omgevingsanalyse, zal in de ene situatie een hogere mate van volwassenheid moeten worden nagestreefd dan in de andere situatie. In de literatuur worden de volgende fases van volwassenheid genoemd (hoofdstuk 5):

- Opportunistisch.
- Systematisch.
- Volwassen.

8.3.3 De inrichting van het samenwerkingsverband

De samenwerkingspartners kunnen verschillende maatregelen nemen op organisatorisch terrein om de kwaliteit van de samenwerking te stimuleren. We troffen verschillende varianten aan. Deze varianten komen erop neer dat: (a) één of meerdere functionarissen worden aangewezen die als hoofdtaak hebben om de kwaliteit van de samenwerking te bewaken en te stimuleren of (b) dat medewerkers van de samenwerkingspartners in gezamenlijke teams worden gezet:

- De partners hebben een eigen afdeling 'alliantiemangement'. In plaats hiervan kan ook gekozen worden voor één functionaris die als hoofdtaak heeft het stimuleren van de samenwerking (hoofdstukken 3 en 6).
- Naar analogie met de veiligheidshuizen (hoofdstuk 7) kan onder gezamenlijke aansturing van het bestuur van het samenwerkingsverband een ketenmanager worden aangesteld, die verantwoordelijk is voor het bewaken en stimuleren van de samenwerking.
- De medewerkers van de samenwerkingspartners werken op de te integreren onderdelen zo veel mogelijk samen in gezamenlijke teams (hoofdstuk 6).
- Ketenunits: gezamenlijke frontoffices van waaruit de achterliggende moederorganisaties worden aangestuurd. Voorwaarde voor een succesvolle samenwerking is dat de medewerkers in de frontoffice voldoende mandaat hebben (hoofdstuk 6).

8.3.4 Kritische succesfactoren

In de literatuur is veel geschreven over de kritische succesfactoren voor het succes van de samenwerking. Vaak liggen deze factoren op uitvoeringsniveau en zijn ze van meer doorslaggevende betekenis voor het succes van de samenwerking dan randvoorwaardelijke zaken, zoals de wijze van aansturing door de rijksoverheid en de integratie van geldstromen. Een groot deel van de succesfactoren is terug te vinden in hoofdstuk 6. Daarnaast is een aantal succesfactoren toegevoegd die zijn terug te vinden in andere hoofdstukken. Wij komen tot de volgende opsomming. In deze opsomming zijn ook de in de hoofdtekst genoemde faalfactoren verwerkt (faalfactoren zijn vaak het spiegelbeeld van succesfactoren).

Randvoorwaarden

- Er wordt geen standaardmodel voor integrale dienstverlening toegepast. Het optimale model op een specifieke locatie is tijds- en situatieafhankelijk en wordt opgesteld door het gezamenlijk en systematisch doorlopen van de beleidscyclus (hoofdstuk 5).
- Voldoende tijd en geduld en hard werken. In de literatuur over de integrale dienstverlening in de VS wordt aangegeven dat voor het volgroeien van succesvolle geïntegreerde dienstverlening, rekening gehouden moet worden met een termijn van tien jaar.

Ten aanzien van het management en leiderschap

- Duidelijke focus op een gedeelde missie, visie en strategie. Integrale dienstverlening is 'slechts' een middel om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren (hoofdstuk 2).
- Goed leiderschap en goed management. Er is ten minste één leider die richting weet te geven en die de betrokkenen kan binden en overtuigen. Het management is deskundig en ervaren.

- Stabiliteit: niet te veel wisselingen over de tijd van met name het management.
- De spelregels voor goede samenwerking (zie hoofdstuk 6), zoals tact en het respectvol met elkaar omgaan, worden toegepast.

Ten aanzien van de medewerkers

- Aandacht voor de ontwikkeling en training van de medewerkers en voor persoonlijke relaties.
- Ondernemingszin: medewerkers durven risico's te nemen en zijn bereid om te veranderen.

Ten aanzien van het systeem

- Gemaakte kosten worden onderling verrekend en de opbrengsten/resultaten worden op een juiste en transparante manier toebedeeld (zie ook hoofdstuk 3).
- De gezamenlijke prestaties worden gemeten en er wordt op gestuurd.
- Er is gekozen voor de juiste schaal.
- De ICT-systemen en de managementinformatiesystemen zijn voldoende op elkaar afgestemd.

8.3.5 Lessen voor de rol van de centrale overheid

Hierna volgt een samenvatting van de lessen voor de centrale overheid die wij aantreffen in de literatuur. De meeste lessen zijn terug te vinden in hoofdstuk 6. Voor zover de lessen zijn terug te vinden in andere hoofdstukken, wordt dat expliciet genoemd.

- De centrale overheid heeft voor wat betreft samenwerking en integrale dienstverlening een belangrijke aanjaagfunctie. Op basis van de ervaringen in Europa en de VS kan worden geconcludeerd dat stevige betrokkenheid van de centrale overheid noodzakelijk is voor een brede en gestage ontwikkeling van de integrale dienstverlening (hoofdstukken 4 en 6).
- Veel adviezen aan de centrale overheid komen voort uit de constatering dat een traditionele top-downbesturing door middel van wet- en regelgeving, verantwoording en controle onvoldoende en soms zelfs averechts werkt. Ook de adviezen van de RMO en de WRR moeten in dat verband worden gezien.
- Sturingsinstrumenten die bij de juiste toepassing effectief kunnen zijn: budgettering, het afspreken van prestatie-indicatoren en benchmarking. In verband daarmee adviseert de WRR een besturingsmodel dat ruimte biedt en instellingen uitdaagt tot 'voorleren en innoveren'. Goed presterende instellingen worden beloond en ten voorbeeld gesteld, terwijl slecht presterende instellingen sancties krijgen opgelegd. Verbeteringen worden zo nodig afgedwongen.
- Wet- en regelgeving en financieringssystemen zouden ondersteunend moeten zijn aan de op lokaal of regionaal nagestreefde integraliteit. Ook integraal werken op de betreffende beleids-terreinen op centraal niveau kan daaraan een bijdrage leveren.
- Het onvoldoende en niet structureel beschikbaar zijn van financiële middelen en een op de uitvoering rustende taakstelling kunnen het draagvlak voor samenwerking ondermijnen.

- Het ontbreken of het onvoldoende uitdragen van een heldere visie en een niet-consistente aansturing kunnen in de uitvoering leiden tot verstarring.
- Voor integrale dienstverlening bestaat geen vast recept. De voortgang van de invoering van integrale dienstverlening zou gemeten moeten worden op basis van de geleverde prestaties (in termen van gerealiseerde beleidsdoelen) en niet op basis van de aanpassingen in de processen (hoofdstukken 2 en 5).
- De centrale overheid zou meer de rol moeten pakken van procesmanager (inspireren en conditioneren) met een eigen visie en op basis van overtuiging moeten voortbouwen op bestaande samenwerking, inzet en energie. Dat wordt ook wel een exploratieve strategie genoemd, in plaats van een ontwikkelingsaanpak (die toewerkt naar een algemene blauwdruk). In dat verband kunnen de volgende lessen worden gezien:

De RMO waarschuwt ervoor dat bij ontkokering, door het verleggen van de grenzen tussen de verschillende instellingen, geen nieuwe kokers ontstaan. Daarom adviseert de raad om een andere sturingsfilosofie toe te passen. Beleidsredundantie: het niet strikt voorschrijven van taken en verantwoordelijkheden van instellingen, maar een ruimere taakopvatting en overlapping van beleid en uitvoering toestaan en meer ruimte voor de uitvoeringsorganisaties en de uitvoeringsprofessionals.

- In het verlengde daarvan zou de centrale overheid meer een faciliterende rol kunnen pakken door het verspreiden van best practices, het informeren over hoe om te gaan met belemmerende regelgeving, het bieden van technische assistentie en dergelijke (hoofdstuk 6). Het Ministerie van OCW heeft bijvoorbeeld een landelijk steunpunt opgezet voor de ontwikkeling van de brede school (zie hoofdstuk 7).
- De effectiviteit van integrale dienstverlening is vooralsnog niet hard aangetoond (zie hoofdstuk 4). Er is beperkt onderzoek beschikbaar. De centrale overheid zou het wetenschappelijk onderzoek naar best practices (wat werkt wel en wat werkt niet?) kunnen stimuleren en op basis daarvan gefundeerd richting kunnen geven aan het proces van integrale dienstverlening.
- Goede samenwerking is complex (zie hoofdstuk 3). De hiervoor genoemde succesfactor van het beschikbaar zijn van voldoende tijd en geduld is een aandachtspunt voor de centrale overheid. Uitgaand van een procesmanagersrol zou gekozen kunnen worden voor een aanpak die meer aansluit bij de lokale omstandigheden.

8.4 Leerpunten voor de socialezekerheidssector in Nederland

Op basis van de literatuurstudie formuleren wij de volgende leerpunten voor de socialezekerheidssector.

8.4.1 Middel en doel

De binding tussen de Suwi-partners moet vooral gezocht worden op maatschappelijk doelniveau (en niet op procesniveau). Daarvoor zijn heldere en concrete gezamenlijke doelstellingen nodig. Voorkomen moet worden dat doelstellingen als 'de klant centraal' verworden tot holle frasen.

Het Ministerie van SZW heeft concrete doelstellingen geformuleerd voor de integrale dienstverlening Suwi: klanttevredenheid, effectiviteit en doelmatigheid. Op landelijk niveau hebben de uitvoeringspartijen zelf gekozen voor een aantal procesmijlpalen als sturing van de eigen organisaties om de invoering gestalte te geven (zie bijvoorbeeld www.samenvoordeklant.nl en AKO 2009). Een punt van aandacht is of daarmee voldoende zicht blijft bestaan op het achterliggende doel van de integrale dienstverlening en of dat er niet te veel toe leidt dat integrale dienstverlening gezien wordt als doel op zichzelf in plaats van een middel om de burger beter van dienst te kunnen zijn.

Een ander aandachtspunt is dat het werken vanuit landelijke 'standaarden' op lokaal en regionaal niveau mogelijk leidt tot suboptimale oplossingen. De uitvoeringsstructuur is bij voorkeur een afgeleide van de lokale problematiek en de lokale mogelijkheden.

De opgave is om het juiste midden te vinden bij het zoeken naar landelijke constanten, randvoorwaarden en ondersteuning die de organisaties op uitvoeringsniveau ertoe aanzetten om in gezamenlijkheid vanuit de lokale omstandigheden en problematiek toe te werken naar een uitvoeringsstructuur die daar het beste bij aansluit en leidt tot de meest optimale uitkomst.

8.4.2 Centrale overheid

De sleutel voor het succes van de integrale dienstverlening ligt op lokaal en regionaal niveau en heeft vooral te maken met de aanwezigheid van goed leiderschap, het durven nemen van risico's en de wil om te veranderen. Een stevige rol voor de centrale overheid lijkt evenwel op basis van de literatuurstudie gerechtvaardigd, met het oog op het initiëren en stimuleren van een brede en gestage ontwikkeling van de integrale dienstverlening.

Aan de ene kant moet voorkomen worden dat in de valkuil gestapt wordt van:

- Top downsturing
- sturing door middel van wet- en regelgeving, toezicht en verantwoording
- geloof in snelle en generieke oplossingen.

Aan de andere kant lijkt ruimte te bestaan voor:

- het verder invullen van de rol van procesmanager vanuit een duidelijke visie en gericht op overtuigen en verleiden, die stimuleert en inspireert en voortbouwt op de bestaande regionale samenwerking. Er is geen generieke oplossing. Partijen worden op regionaal niveau ondersteund bij het ontwikkelen van een vorm van integrale dienstverlening die een oplossing biedt voor de specifieke regionale problemen en aansluit bij de interne en externe omstandigheden.

- sturing door middel van instrumenten als (gezamenlijke) prestatie-indicatoren (op beleidsdoelniveau en niet op procesniveau), benchmarking en financiële prikkels en stimulansen
- het (laten) uitvoeren en stimuleren van gedegen onderzoek dat aantoont wat bij integrale dienstverlening wel en wat niet werkt.

8.4.3 De vorm van de samenwerking

Naar analogie met het bedrijfsleven is voor Suwi gekozen voor een ingewikkelde vorm van samenwerking: de virtuele joint venture. In de hoofdtekst is de casus beschreven van de samenwerking tussen KLM en Northwest. Het succes van deze virtuele joint venture werd verklaard doordat

- beide ondernemingen duidelijk voordeel hadden van de samenwerking
- dat dat ook zo werd ervaren door de medewerkers
- er een eerlijke verrekening van de kosten en toedeling van het resultaat plaatsvond.

De opgave voor de regionale Suwi-partners is om eveneens de duidelijke meerwaarde van de integrale dienstverlening aan te tonen en de medewerkers daarin mee te nemen. Ook op het punt van de onderlinge verrekening van kosten en de toedeling van resultaat, zodat de belemmeringen op de werkvloer worden weggenomen om integraal te werken, zijn op de werkpleinen nog stappen te zetten. Met name als gevolg van de bezuinigingen neemt het belang daarvan toe.

Een voor het bedrijfsleven minder complexe en daarmee meer voor de hand liggende vorm van samenwerking is de reguliere joint venture⁴. De samenwerkende onderdelen worden uit de moederorganisaties gelicht en in een aparte organisatie ondergebracht. De manager van de reguliere joint venture legt verantwoording af aan het gezamenlijke bestuur. Het is mogelijk dat deze vorm van samenwerking interessante inzichten biedt voor de verdere doorontwikkeling van de integrale dienstverlening Suwi.

8.4.4 De reikwijdte van de integrale dienstverlening

Vergelijkbaar met andere (Noord-)Europese landen richt de discussie over de integrale dienstverlening Suwi zich vooral op een goede samenwerking tussen gemeenten en UWV en begeeft zich op het terrein van werk en inkomen. Bij een holistische benadering en als de burger als uitgangspunt wordt gekozen, gaat het feitelijk om een breder vraagstuk. Met name in de Verenigde Staten lijkt uitdrukkelijker deze insteek gekozen te worden. Naast werk en inkomen zijn ook zaken als onderwijs, zorg en maatschappelijke participatie van belang. Met de structureel steeds moeilijker wordende populatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt het extra noodzakelijk om de geïntegreerde dienstverlening met kracht ter hand te nemen. Het betreft multiprobleemcliënten met problemen op diverse leefgebieden, zodat vaak een multidisciplinaire aanpak nodig is.

⁴ De reguliere joint venture is voor het bedrijfsleven een meer voor de hand liggende oplossing dan de virtuele joint venture. Dat laat onverlet dat de laatste jaren steeds vaker wordt gekozen voor een contractuele alliantie; samenwerking waarbij de partijen een zelfstandigheid en onafhankelijkheid behouden.

Literatuurlijst

- Aa, A. van der e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Utrecht: Berenschot 2002. I.s.m. BMC en De Verbinding.
- AKO, *Multichanneling: een logisch geheel. De visie van het Algemeen Keten Overleg (AKO) op multichanneling*, Utrecht 2007.
- AKO, *Werk aan de winkel: aan de slag. Kaderdocument integrale dienstverlening op lokaal niveau*, Utrecht 2009.
- Andel, Agnes van den, Bram van Dijk en Annelies Slabbèrtje, *Ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin Uitkomsten van onderzoek naar praktijkervaringen bij gemeenten in kader van Opvoeden in de buurt*, Amsterdam: DSP Groep 2007.
- Baecke, Jos A.H. e.a., *MPM Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg. Eindrapport*, Amersfoort: BMC 2009. In opdracht van het Programmaministerie Jeugd en Gezin en het Ministerie van Justitie.
- Batterink, Maarten e.a., *Tools voor samenwerking in ketens en netwerken*, Den Haag: Reed Business 2004.
- Beemer, Frank e.a., *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003. Opgesteld door Berenschot i.s.m. De Ruigh Consultancy en Ketennetwerk.
- Beemer, Frank e.a., *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*, Utrecht: Berenschot, 2006.
- Beemer, Frank e.a., *Regieboek Jeugd. Een handreiking voor gemeenten*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009. Opgesteld door Berenschot in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Berkel, R. van en I. Hornemann Møller, 'The experience of activation policies', in: D. Gallie (ed.) *Resisting marginalisation - unemployment experience and social policy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2004.
- Berkel, R. van, *Implementing activation: creating new services, new service provision models, new organizations*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2008. Conferentiepaper "Activation' policies on the fringes of society: a challenge for European welfare states", 15-16 mei 2008, Nürnberg, Duitsland.
- Blaay, N. de e.a., *Maatschappelijke kosten-batenanalyse brede school*. Community of Practice Organisatievraagstukken, Utrecht: Berenschot 2007. I.s.m. Oberon en Stichting Atlas voor Gemeenten.
- Bogaart, Alwien en Lenneke Wolswinkel, *Centra voor Jeugd en Gezin en regionale samenwerking. Een verkenning van vier regionale samenwerkingsverbanden*, Den Haag: VNG 2009. Opgesteld door DSP-groep in opdracht van de VNG.
- Boonstra, Jaap, *Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*, Deventer: Kluwer 2007.
- Borghini, V. en R. van Berkel, 'New modes of governance in Italy and the Netherlands. The case of activation policies', in: *Public Administration* 2007, 85 (1), pp.83-101.
- Broekman, Leo en Theo Camps, *Organisatienetwerken in de zorg: een verkenning*, Deventer: Kluwer 2006.

- Bruin, J.A. de en E.F. ten Heuvelhoff, *Management in netwerken: over veranderen in een multi-actorcontext*, Den Haag: Lemma 2007.
- Buijze, H. e.a., *Evaluatie JGZ 2006*, Leiden: TNO 2006. Evaluatieonderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport door TNO Kwaliteit van Leven i.s.m. Van Naem & Partners.
- Burbridge, L.C. e.a., *Local coordination of employment and training services to welfare recipients*, Washington, DC: The Urban Institute 1989.
- Claassen, Adrie e.a., *Variatie in brede scholen en hun effecten*, Nijmegen: ITS 2008.
- Commission Of The European Communities, *Communication from the Commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions. Concerning a consultation on action at eu level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, Brussel 2006.
- Considine, M., *Enterprising states. The public management of welfare-to-work*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.
- Corbett, T en J.L. Noyes, 'Cross-Systems Innovation: The Line-of-Sight Exercise, or Getting From Where You Are to Where You Want to Be', in: *Focus*, 2005, 24 (1), pp. 36-41.
- Corbett, T. en J.L. Noyes, *Integrated human service models: assessing implementation fidelity through the 'line of sight' perspective*. Working Draft 2006.
- Dammen, R. e.a., *Quick Scan Veiligheidshuizen*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement 2008.
- Delden, Pieter Jan van, *Samenwerking in de publieke dienstverlening : ontwikkelingsverloop en resultaten*, Delft: Eburon 2009. Proefschrift Universiteit van Tilburg.
- Dijksma, Sharon A.M., *Brede scholen*, Den Haag 2007, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 06-12-2007, kenmerk PO/ZO/2007/51563.
- Ditch, J. en E. Roberts, *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2002.
- Dowling, B. e.a., 'Conceptualising successful partnerships', in: *Health and Social Care in the Community* 2004, 12 (4), pp. 309-317.
- Doz, Yvez en Gary Hamel, *De kracht van allianties. Praktijk en theorie van succesfactoren*, Amsterdam: Business Contact 1998.
- Eijck, S.R.A. van, *Koersen op het kind. Sturingsadvies deel 1*, Den Haag: Projectbureau Operatie Jong, z.j.
- Fermin, B.M.F. e.a., *SUWI: structuur in samenwerking? Onderzoek naar de SUWI-samenwerking rond bemiddeling en reïntegratie*, Leiden: TNO 2006. Uitgevoerd door TNO Kwaliteit van Leven in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- Finn, D. 'The role of contracts and the private sector in delivering Britain's 'Employment First' welfare state', in: E. Sol en M. Westerveld (eds.) *Contractualism in employment services – a new form of welfare state governance*, The Hague: Kluwer Law International 2005, pp.101-119.

- Finn, D. e.a., *Reinventing the Public Employment Service: The changing role of employment assistance in Britain and Germany*, Londen: Anglo-German Foundation 2005.
- Goul Andersen, J. e.a., *Europe's new state of welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*, Bristol: Policy Press 2002.
- Greenberg, M. en J. L. Noyes, *Supporting Cross-Program Integration: Some Recommendations for Federal Policy and Practice*, Washington: Hudson Institute, z.j. I.s.m. Clasp.
- Grinten, Michiel van der e.a., *Handboek brede school 0 - 12 jaar*, Utrecht 2007. Uitgevoerd door Oberon i.s.m. Sardes in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, geheel herziene versie oktober 2007.
- Groot, L. de en Albert Roelofswaard, 'Succesvol outsourcen. Meetbaar beter samenwerken tussen organisaties' in: *Financieel Management*, 2008 (8), pp. n.b.
- Hal, Marije van, 'Een palet van partners'. *Evaluatie van het veiligheidshuis Noord-Limburg 2007*, Venlo: Gemeente Venlo, 2007.
- Heijkoop, Cora, René van Griensven en Julia Houwer, *Eindrapportage van het ondersteuningsproject brede scholen in kleine gemeenten*, Den Haag: SGBO Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2005.
- Holcomb, P.A. e.a., *One stop shopping service integration: Major dimensions, key characteristics and impediments to implementation*, Washington, DC: The Urban Institute 1993.
- Houbraken, Willem, *Visie instellingen op het Centrum voor Jeugd en Gezin*, Den Bosch: K2 Brabants kenniscentrum jeugd 2009.
- Houwer, Julia e.a., *Inhoudelijk verslag Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin over het jaar 2008*, Amersfoort: BMC 2009.
- Hulpverlening Gelderland Midden, *Basisprogramma backoffice Centra voor Jeugd en Gezin. Handreiking voor de realisatie van Centra voor Jeugd en Gezin voor elf gemeenten in de Regio Arnhem e.o.*, Arnhem, z.j.
- Hutchinson, J. e.a., *Working in partnership: lessons from the literature*, London: Department for Education and Employment 1998. Research Report; 63.
- Kaats, Edwin, Philip van Klaveren en Wilfrid Opheij, *Organiseren tussen organisaties. Inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*, Schiedam: Scriptum 2005.
- Karagiannaki, E., *Jobcentre Plus or Minus?*, Geneve: International Social Security Association 2007. Uitgebracht voor de '5th International Research Conference on Social Security te Warschau' op 5-7 maart 2007.
- Kokx, B. e.a., *Op de schop*, Van Gorcum 2008
- Knox, C., *Review of Public Administration: Partnerships*, Belfast: Office of the First Minister and Deputy First Minister 2002.
- Krauss, Pauline, Van der Meeren, Lieke, *Europaplein. Knooppunt van innovatief beleid*, Utrecht: Berenschot 2009.

- Lødemel, Ivar en Heather Trickey (eds.), *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*, Bristol: The Policy Press 2001.
- Longoria, R. 'Is Inter-Organizational Collaboration Always a Good Thing?', in: *Journal of Sociology and Social Welfare* 2005 (1).
- Lorange, Peter en Johan Roos, *Strategische allianties. Vorming, implementatie en evolutie*, Schiedam: Scriptum 1995.
- Man, Ard Pieter de, *Alliantiebesturing: Samenwerking als precisie-instrument*, Assen: Van Gorcum 2006.
- Martinson, K. *Literature Review on Service Coordination and Integration in the Welfare and Workforce Development Systems*. The Urban Institute Center on Labor, Human Services and Population 1999
- Martinson, K. e.a., *The Minnesota Integrated Services Project: Final report on an Initiative to Improve Outcomes for Hard-to-Employ Welfare Recipients*, Washington: The Urban Institute Center on Labor, Human Services and Population 2009.
- McQuaid, R.W., *Partnership and Urban Economic Development*, Edinburgh: Napier University 1994. Social Science Working Paper; 13.
- McQuaid, R.W., 'The theory of partnerships - why have partnerships?', in: Osborne, S.P. (ed.) *Managing public-private partnerships for public services: an international perspective*, London: Routledge 2000.
- McQuaid, R.W. e.a., 'The Concept Of Employability', in: *Urban Studies* 2005, 42 (2), pp.197-219.
- McQuaid, R.W. e.a., *Best practice in inter-agency co-operation on employability*, Edinburgh: Employment Research Institute, Napier University 2007.
- Minas, R., *Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries*, Stockholm: Institutet för Framtidsstudier 2009. Arbetsrapport; 11.
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Veiligheidshuizen. Naar een landelijk dekkend netwerk van veilinghuizen*, Den Haag 2008.
- Ministerie van SZW, *Eerste tussentijdse verslagen SUWI-organisaties*, Brief toegezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal z.d., kenmerk BRUA/A/2009/14540
- Ministerie van SZW, *Reguliere Suwi-rapportages plus monitor Arbeidsmarkt*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk RUA/A/2009/26193, 7 december 2009
- Mulder, C.L. en H. Kroon (red.), *Assertive Community Treatment*, Amsterdam: Boom 2006.
- Murray, S. 'Tackling the Challenge of Policy Integration,' in: *Managing Decentralization: A New Role for Labour Market Policy*, Parijs: OECD 2003.
- Oberon, *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2007*, Utrecht 2007. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Opheij, Wilfrid en Maarten Broekema, *Samenwerken in concurrentie. Organiseren tussen organisaties in de zorg*, Amerfsoort: Twynstra Gudde 2006.
- Oudhof, Marjolein, *Centra voor Jeugd en Gezin: basismodel? Overeenkomsten en verschillen van diverse Centra voor Jeugd en Gezin in Nederland*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2007.

- PricewaterhouseCoopers Advisory, *SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI)*, Den Haag 2006.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Dienen en verdienen met ICT: over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening*, Den Haag 1998.
- Ragan, Mark, *Building better human service systems. Integrating services for income support and related programs*, Albany (NY): Rockefeller Institute of Government 2003. Prepared for the Annie E. Casey Foundation – Casey Strategic Consulting Group.
- Ranghelli, L. e.a., *A Means to an End, Integration of Welfare and Workforce Development Systems*, Washington: Center for Law and Social Policy 2003.
- Rouvoet, A., *Centra voor Jeugd en Gezin en regio's gemeente*, Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Beleidsbrief toegezonden aan de Tweede Kamer d.d. 16-11-2007.
- Sandfort, J., 'The structural impediments to human service collaboration: examining welfare reform at the front lines', in: *Social Service Review* 1999, 73(3), pp. 314–40.
- Schnieders, J.H.A., *Het CJG in zicht Onderzoek naar de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Nederland*, Groningen: Hanzehogeschool Groningen: Lectoraat Integraal jeugd beleid, Lectoraat Transparante Zorgverlening 2008. In opdracht van Innovatieprogramma Integraal Jeugd beleid (RAAK SIA), Community of Practice Organisatievraagstukken.
- Serrano Pascual, A. en L. Magnusson (eds.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Brussel: Peter Lang 2007.
- Studulski, Frank e.a., *Evaluatie van de organisatie van de brede school in Assen 2007*, Assen: Sardes; Lectoraat integraal jeugd beleid 2007.
- Twist, Van, *Arbeidsmarktbeleid in de regio: ketens, netwerken, allianties*, presentatie voor de Raad voor Werk en Inkomen, 2008
- Venrooy, A. van, *Nieuwe vormen van publieke dienstverlening. De ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak*, Delft: Eburon 2002.
- Venrooy, A. van, *Ketenunits: grip krijgen op publieke ketens*, Den Haag: InAxis 2008.
- Venrooy, A. van, *Langs elkaar heen. Over geïntegreerde dienstverlening in het publieke domein*, Den Haag: SDU 2009.
- Vermeij, A en P.J. Krooneman, *Knellende wet- en regelgeving bij samenwerkende voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen*, Amsterdam: Regioplan 2005. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Vermeulen, Erik e.a., *Vraaggestuurde ketens door integrale klantbenadering*, Den Haag: Sdu 2008.
- Walrecht, Ester, *Brede innovatie, passende strategie? De Groninger Vensterschool als casus van onderzoek naar strategie en invoering*, Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION), Rijksuniversiteit Groningen 2006. Proefschrift.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.

Wielders, J. en J. Smets, *Argumenten die tellen Reflecties vanuit theorie en praktijk over de maatschappelijke meerwaarde van brede scholen*, Tilburg: PON 2007.

WODC, Ministerie van Justitie, *Evaluatie justitie in de buurt nieuwe stijl. Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen*, Den Haag 2008. I.s.m. Adviesbureau Van Montfoort.

Zunderdorp, Rein, Harriët Smit en Gerco Lock, *Van klein naar groot*, Den Haag: VNG 2009. Opgesteld door de Commissie Zorg om Jeugd met behulp van Van Zunderdorp Beleidsadvies & Management in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.