

Vooraf

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) hebben eind 1998 het bureau Andersson Elffers Felix (AEF) opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek naar bestuurlijke koppelingsmechanismen in een viertal beleidsdomeinen. Zowel de RVZ als de Rfv hebben ieder vanuit hun eigen positie belang bij de resultaten van zo'n studie. Voor de RVZ heeft het onderzoek een functie vervuld bij de voorbereiding van het advies Verslavingszorg herijkt. Bij de besturing van de verslavingszorg zijn verschillende beleidsdomeinen (gezondheidszorg, gemeente, justitie) betrokken, elk met eigen doelstellingen, regels en tradities. Op zich is deze betrokkenheid vanuit verschillende domeinen legitiem. De centrale vraag in het advies van de RVZ is dan ook hoe er koppelingen gelegd kunnen worden tussen domeinen, op verschillende sturingsniveaus. Er was daarom bij de RVZ behoefte aan een exploratieve studie naar effectieve koppelingsmechanismen op het niveau van planning en financiering in domeinen (ook buiten de gezondheidszorg) die gekenmerkt worden door een gedeelde beleidsverantwoordelijkheid. Om de bruikbaarheid van de studie voor het advies verslavingszorg te vergroten, zou het dan moeten gaan om beleidsdomeinen waarbinnen verschillende publieke financieringsstromen samenkomen. Verder is bij de keuze van domeinen relevant of het betreffende domein gekenmerkt wordt door een landelijk systeem van regels en wetten, door een sterke mate van decentralisatie, door een sterke mate van complexiteit en door de noodzaak om een samenhangend product te leveren.

Het werkterrein van de Rfv bestaat voor een belangrijk deel uit het adviseren over de verdeling van gelden over provincies, gemeenten en andere openbare lichamen. Een van de bepalende factoren daarbij is de wijze waarop de bestuurlijke sturings- en koppelingsmechanismen zijn vormgegeven. Deze studie heeft het inzicht in de wijze waarop die mechanismen zijn geregeld, vergroot. Dat verbeterde inzicht zal de kwaliteit van de toekomstige advisering van Rfv ten goede komen.

RVZ/Rfv
Zoetermeer/Den Haag, 1999

Voorwoord

De verslavingszorg is een complex domein. Meerdere sectoren, partijen, geldstromen en departementen komen bij elkaar. Gezamenlijk staan zij voor de opdracht om maatschappelijke problemen aan te pakken, op te lossen of trachten te voorkomen.

De gemeenschappelijke bestuurlijke opdracht voor alle partijen is groot. Alleen al om die reden is het relevant om lessen te trekken uit andere sectoren. Een boodschap die overigens ook geldt voor andere delen van de gezondheidszorg. Waar de zorgsector in het verleden nog te vaak een gesloten domein is gebleven, past het in toenemende mate dat ideeën en concepten van buiten de sector worden geproefd en op hun waarde beoordeeld.

Andersson Elffers Felix, 1999

W. ETTY
dr R.E. van de Lustgraaf
drs P.J.A. Idenburg
mr drs D.J. Roos

Inhoud

1 Opdracht en toetsingskader	7
1.1 Fasering van het onderzoek	8
1.2 Toetsingskader	9
2 Sociale zekerheid en arbeidsvoorziening	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid	17
2.3 Arbeidsvoorziening	21
2.4 Gemeenten (GSD)	26
2.5 Centra voor Werk & Inkomen	27
2.6 Sociale zekerheidswetgeving	36
2.7 Conclusie: koppelings- en sturingsmechanismen in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening	38
3 Integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Schets achtergrond integrale veiligheidsprojecten	52
3.3 De systematiek van het integrale veiligheidsbeleid	53
3.4 Domein in kaart	59
3.5 Financiering (stromen)	63
3.6 Integrale Veiligheid in Utrecht	66
3.7 Organisatie IV-project	67
3.8 Evaluatie	79
3.9 Conclusie: koppelings- en sturingsmechanismen in het integraal veiligheidbeleid	83
4 Woningcorporaties	85
4.1 Inleiding	85
4.2 Verzelfstandiging	87
4.3 Zelfregulering: Bedrijfstakcode Woningcorporaties	90
4.4 Landelijke kaders	92
4.5 BBSH: Prestatieafspraken met gemeenten	94
4.6 Markt	100

4.7	Toezicht	100
4.8	Conclusie: koppelings en sturingsmechanismen in de volkshuisvesting	105
5	Sociale werkvoorziening	109
5.1	Doelen Sociale werkvoorziening	109
5.2	Oorspronkelijke opzet WSW en knelpunten	111
5.3	De NWSW	114
5.4	Actoren en onderlinge verhoudingen	116
5.5	Sturingsmechanismen	121
5.6	Effecten en evaluatie	126
5.7	Conclusie: koppelings- en sturingsmechanismen in de sociale werkvoorziening	128
6	Conclusies: koppelings- en sturingsmechanismen	130
6.1	Aangetroffen koppelings- en sturingsmechanismen	130
6.2	Koppelings- en sturingsmechanismen: de toepasbaarheid in de verslavingszorg	142
7	Literatuur	152

1 Opdracht en toetsingskader

Inleiding

De opdracht voor dit onderzoek is verstrekt door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

De RVZ brengt in de loop van 1999 een advies uit getiteld 'Verslavingszorg herijkt'. Ter voorbereiding op dit advies is een viertal deelstudies opgesteld. In het kader van de deelstudie 'Koppelings- en sturingsmechanismen' is Andersson Elffers Felix gevraagd onderzoek uit te voeren naar toepasbare koppelings- en sturingsmechanismen voor het domein verslavingszorg.

Aanleiding vormt de sturingsproblematiek in het domein van de verslavingszorg. De beleidsvorming en uitvoering vindt plaats vanuit verschillende deelsectoren, met verschillende doelstellingen en verschillende financieringsstromen. Maar ook andere problemen doen zich voor. Deze zijn allen geschetst in het toetsingskader (1.2). De vraag was of het mogelijk is via vergelijkend onderzoek in andere maatschappelijke sectoren tot ideeën, oplossingsrichtingen te komen die waardevol zijn voor het domein verslavingszorg.

Object van onderzoek vormen *koppelings- en sturingsmechanismen*. Hieronder wordt verstaan de mechanismen die in een domein/sector of tussen domeinen/sectoren worden gehanteerd om te komen tot het realiseren van maatschappelijke doelen. Binnen een domein is altijd sprake van meerdere mechanismen die in samenhang met elkaar moeten worden beschouwd.

Kern van dit onderzoek is een vergelijkingsstudie in vier maatschappelijke domeinen:

- sociale zekerheid en arbeidsvoorziening
- integrale veiligheid
- woningcorporaties

- sociale werkplaatsen.

Deze domeinen zijn gekozen op de volgende criteria:

- landelijk systeem van regels
- sterke mate van decentralisatie
- samenhangend product
- sterke mate van complexiteit
- verschillende financieringsstromen.

1.1 Fasering van het onderzoek

Het onderzoek is opgezet in een aantal fasen:

Fase 1

Ontwerp toetsingskader

Het toetsingskader wordt gevormd door de meest relevante probleemvelden ten aanzien van koppeling en sturing in de verslavingszorg. Het definiëren van deze probleemvelden is gebeurd op basis van:

- documentstudies, onder andere vanuit de andere deelstudies van de RVZ
- interviews, bezoeken
- stuurgroep, klankbordgroep.

Fase 2

Domeinstudies: koppelings- en sturingsmechanismen in vier sectoren

Vier genoemde sectoren zijn beschreven en geanalyseerd. De keuze voor de onderzoeksdomeinen is in samenspraak met de opdrachtgevers tot stand gekomen. Hierbij zijn per domein onder andere aangegeven:

- maatschappelijke doelstellingen
- actoren
- wettelijk kader, financiering
- bestaande koppelings- en sturingsmechanismen.

Indien mogelijk zijn de koppelings- en sturingsmechanismen geëvalueerd. In de beschrijving van de sectoren is veelal ook aangegeven onder welke condities en in welke samenhang de mechanismen tot stand zijn gekomen en worden gehanteerd.

Deze onderzoeken zijn tot stand gekomen door middel van:

- documentstudies (brancherapporten, onderzoeken, artikelen, boeken etc.)
- interviews
- AEF-onderzoek.

In veel gevallen is ook beschreven in welke mate de mechanismen effectief zijn. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de mate van effectiviteit in het onderzochte domein niet altijd iets zegt over de effectiviteit in de verslavingszorg.

Fase 3

Matching: Koppelings- en sturingsmechanismen in de verslavingszorg

Tot slot wordt aangegeven welke koppelings- en sturingsmechanismen toepasbaar zijn voor (delen van) de verslavingszorg. Daarbij wordt ook aangegeven:

- condities
- samenhang.

Deze fase zal plaatsvinden via reflectie in de stuurgroep en de klankbordgroep. Daarbij zal er ook een nadere definiëring van het RVZ-domein verslavingszorg plaats vinden.

In deze concept -rapportage wordt een overzicht gegeven van:

- toetsingskader (1.2)
- domeinstudies (hoofdstukken 2 tot en met 5)
- koppelings- en sturingsmechanismen (hoofdstuk 6).

1.2 Toetsingskader

Er is getracht de probleemvelden binnen de verslavingszorg waarvoor koppelings- en sturingsmechanismen een oplossing zouden kunnen bieden, te onderscheiden.

Het toetsingskader geeft een overzicht van deze centrale probleemvelden ten aanzien van sturing en koppeling binnen de verslavingszorg. In het toetsingskader wordt aangegeven in hoeverre de koppelings- en sturingsmechanismen uit de andere sectoren een bijdrage kunnen leveren voor de verbetering van sturing in de verslavingszorg.

Er zijn in de verslavingszorg in totaal acht probleemvelden te onderscheiden:

1

Domein

Een centraal probleem binnen de verslavingszorg is het bepalen van het domein. Wat verstaan we nu onder de verslavingszorg en wat niet? Daarbij kunnen verschillende invalshoeken worden gekozen: de verslaafde zelf, de wetenschappelijk aanvaarde definities, de gegeven beleidskaders c.q. de politieke wensen.

2

Doelen/meten

Een algemeen erkend sturingsprobleem is het ontbreken van heldere doelen. In dit geval: wat willen we nu precies met de verslavingszorg bereiken? En op welke termijn? Wat is de maatschappelijke opdracht voor de verslavingszorg? Welke bijdrage moet de verslavingszorg c.q. alle partijen die op het gebied van de verslavingszorg actief zijn nu leveren? Hierop volgt het vraagstuk van het meten van de doelstellingen.

3

Effectiviteit

Een specifiek probleempunt is de effectiviteit van verschillende zorg- en behandelvormen. Van niet alle vormen is exact bekend wat de effectiviteit ervan is. Tevens zijn er vormen bekend die aantoonbaar effectief zijn maar niet worden toegepast. Hier speelt ook een onderliggende ideologische strijd mee tussen professionals. Het ontbreekt nog in voldoende mate aan objectieve meting en evaluatie.

4

Verantwoordelijkheidsverdeling/regierol

Een kernprobleem in de verslavingszorg is dat een samenhangende aanpak van het verslavingsprobleem niet vanzelfsprekend tot stand komt. In de verslavingszorg zijn meerdere partijen actief: zorginstellingen, gemeenten, reclassering, corporaties etc. Ieder met hun eigen taak-opdracht en ieder op hun eigen wijze gefinancierd. Een duidelijke regie-rol ontbreekt. Een partij die daar mede voor is

aangewezen, de verzekeraar, speelt die rol niet of nauwelijks. Ook op rijksniveau is er onvoldoende sprake van coördinatie van beleidsdoelstellingen en sturing. Het ministerie van VWS is na de decentralisatie van de verslavingszorg nog op zoek naar een heldere rol. Dit leidt in diverse gevallen tot een te weinig doelmatige en effectieve aanpak van het verslavingszorgprobleem. De vraag is nu hoe het mogelijk is tot een goede afstemming te komen, zowel op het niveau van beleidsafstemming als op het niveau van beleidsuitvoering. Een knelpunt daarbij is vaak het ontbreken van heldere verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van opdrachtgever-/opdrachtnemerrelaties.

5

Bekostigingssystematiek/prikkels

Een belangrijk gevolg van de budgettaire verkokering in de huidige verslavingszorg is dat er een economische prikkel bestaat voor het afschuiven van moeilijke gevallen. Daardoor ontstaan er cliënten die jarenlang hun rondgang maken door het circuit zonder dat er een eindsituatie in zicht komt.

De gezondheidszorg is geen echte markt. Vooralsnog blijft er een centrale verantwoordelijkheid voor de overheid. Dat neemt niet weg dat in vele maatschappelijke sectoren, waaronder delen van de zorgsector wel stappen worden gezet op weg naar vormen van marktwerking. Motieven voor invoering van marktwerking zijn: meer prikkels die leiden tot lagere kosten en meer klantgerichtheid. Deze discussie ontbreekt volledig in de verslavingszorg.

6

Werkprocessen

Vershillende organisaties binnen de verslavingszorg hebben veelal ieder hun eigen aanpak en werkproces. Het gebruik van eenduidige definities, standaarden en (automatiserings)protocollen staat nog in de kinderschoenen. Ook als er goede beleidsmatige afspraken zijn, zal er op de werkvloer sprake moeten zijn van adequate koppeling van werkprocessen. Dit geldt in belangrijke mate voor de intake, maar ook in het vervolgtraject van behandeling en begeleiding.

7

Regio/schaalgrootte

Net als in andere onderdelen van de GGz heeft zich in de verslavingszorg een proces van schaalvergroting voorgedaan. Fusies tussen intramurale en ambulante instellingen hebben geleid tot organisaties die op (sub)regionaal niveau opereren. Dit levert problemen op in de afstemming met gemeenten en andere instellingen die op lokaal niveau opereren.

8

Toezicht

In veel maatschappelijke sectoren is de laatste jaren als gevolg van decentralisatieprocessen veel aandacht besteed aan de versterking van het toezicht. De nadruk is daarbij sterk komen te liggen op het toezicht op effectiviteit. In de verslavingszorg vindt dat toezicht nog nauwelijks plaats.

Management

Een apart knelpunt vormt de kwaliteit van het management in de verslavingszorg. Kennelijk slaagt het huidige management van de instellingen er onvoldoende in om bovenstaande knelpunten adequaat op te lossen. Nader zal moeten worden vastgesteld welke eisen gesteld moeten worden aan het management en welk profiel daarbij past. De discussie binnen de RVZ over ‘maatschappelijk ondernemerschap’ biedt aanknopingspunten hiertoe.

2 Sociale zekerheid en arbeidsvoorziening

2.1 Inleiding

In deze paragraaf zal een korte weergave worden gegeven van het domein van de sociale zekerheid en de ontwikkeling in vraag en aanbod.

In de volgende paragrafen zal worden ingegaan op de koppelings- en sturingsmechanismen in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Voor een deel bestaan deze uit een verandering in de inrichting van de structuur. Daaronder vallen de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid (2.1) en arbeidsvoorziening (2.2). Uit deze verandering zijn een divers aantal koppelings- en sturingsmechanismen te destilleren (5.1 tot en met 5.3)

Een cruciale ontwikkeling is de vorming van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) waar sociale zekerheid, arbeidsvoorziening en gemeenten samenkomen. Hier vindt de 'koppeling' van drie domeinen plaats. De koppelings- en sturingsmechanismen die hieronder vallen zijn weergegeven in 5.4. Tenslotte stuurt de overheid zelf ook door het inbouwen van prikkels in de sociale zekerheidswetten (4).

Doelen en (kosten)ontwikkeling

Na de Tweede Wereldoorlog is in Nederland de verzorgingsstaat tot wasdom gekomen. Centraal hierin staat de gedachte dat alle burgers moeten kunnen terugvallen op een minimaal bestaansniveau. Dit is vastgelegd in sociale grondrechten en daarvan afgeleid in vele sociale zekerheidswetten en voorzieningen. Hiervan zijn sommige van toepassing op werknemers (Ziektewet, WAO, WW) en andere op alle burgers (AOW, Algemene Bijstandswet, Algemene Nabestaandenwet). Tevens wil de overheid stimuleren dat mensen zo veel mogelijk hun inkomen via reguliere arbeid verkrijgen.

Doelen

Al met al zijn er in het domein sociale zekerheid/arbeidsvoorziening hoofddoelstellingen te onderscheiden:

- het zorgdragen voor een systeem van uitkeringen op een uitke-

- ringsniveau dat voldoet aan maatschappelijk aanvaardbare normen;
- het op rechtmatige wijze verstrekken van sociale uitkeringen;
- het zorgdragen voor een efficiënte en klantgerichte uitvoering;
- het beperken van de instroom naar sociale uitkeringen;
- het bevorderen van de uitstroom van sociale uitkering naar regulier werk..

Volume en kosten

De cijfers laten zien dat er vanaf de jaren '70 sprake is van een zeer sterke toename in het gebruik van vooral de WAO en de WW. De WW kende vanaf de jaren '80 weer een daling. Het aantal uitkeringsgerechtigden in de WAO is echter onverminderd gestegen. Momenteel kent Nederland bijna 900.000 WAO'ers. In 1993 was dit op het hoogtepunt: 921.000. Het aantal mensen met een WW-uitkering bedraagt bijna 350.000. In 1994 kende de WW het hoogste aantal uitkeringsgerechtigden: 410.000. Het aantal uitkeringsgerechtigden in de Algemene Bijstandswet ligt op bijna 440.000. In 1985 lag dit aantal op 576.000. Het aantal AOW'ers toont in Nederland een continue stijgende lijn. Momenteel zijn er ruim 2,2 miljoen mensen met een AOW-uitkering.

Aantal uitkeringsgerechtigden (x 1000)

	ZW	AAW/WAO	WW	ABW	AOW
1960	101	-	22	-	814
1970	223	215	25	-	1.061
1980	293	657	65	216	1.333
1990	348	881	177	511	2.043
1997	98	865	335	438	2.248

bron: Lisv (1998)

Kosten uitkeringen (x f1 mln)

	ZW	AAW/WAO	WW	ABW	AOW
1960	1.754	-	60	-	1.099
1970	2.081	1.549	223	1.013	5.252
1980	6.817	13.223	1.586	4.523	19.281
1990	10.217	20.125	3.983	4.054	29.424
1997	2.436	17.526	7.847	-	36.601

bron: Lisv (1998)

Een stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden vertaalt zich uiteraard ook in een kostenstijging. Momenteel bedragen de uitgaven voor de WAO bijna 18 miljard. Deze kosten waren het hoogst in 1992 toen deze bijna 22 miljard bedroegen. De kosten-daling is vooral te danken aan een gedeeltelijke privatisering via de wet Pemba (zie hoofdstuk 4).

De Ziektewet kende in 1993 een hoogtepunt in de uitgaven met ruim 11 miljard. Deze zijn sterk gereduceerd eveneens vanwege een privatisering (Wulbz).

Voor de Algemene Bijstandswet liggen de kosten momenteel op ruim 3,5 miljard per jaar. Deze kenden zijn hoogtepunt in 1983 toen er ruim 6 miljard werd besteed aan de bijstand. De kosten voor de AOW stijgen jaarlijks. Momenteel bedragen deze kosten ruim 36,6 miljard per jaar.

Doelgroep

Nederland kent een groeiende beroepsbevolking, waarbij zich in de groei een aantal ontwikkelingen hebben voorgedaan.

Allereerst is er sprake van een daling van het aantal jongeren op de arbeidsmarkt. Deels is dit te verklaren vanwege de langere school- en studietijd en deels vanwege de ontgroening (demografisch). Het aantal ouderen (55+) is gering gebleven

onder andere vanwege maatregelen rond vervroegde uittreding (VUT, vroegpensioen etc.).

Tevens valt op dat het aandeel actieven weliswaar is gestegen (van 52% naar 61%) maar dat dit nog tamelijk laag is. Ofwel: 2 van de 5 mensen is inactief. Dit wordt in sterke mate beïnvloed door het percentage vrouwen: hoewel de participatie van vrouwen stijgt, is nog steeds minder dan de helft actief. Overigens kennen niet alle inactieven ook een uitkering. Dit geldt vooral voor (getrouwde) vrouwen. Van de werklozen en niet-actieven bestaat de helft uit een vaste groep, een harde kern. De andere helft is fluctuerend. Steeds meer wordt in het beleid de nadruk gelegd op de eerste groep. De tweede groep vindt veelal zelf zijn weg wel. Het probleem is echter dat de harde kern zeer moeilijk terug te leiden is naar de arbeidsmarkt. Het betreft groepen binnen de bevolking waar zich een cumulatie aan problematiek voordoet: nauwelijks of geen opleiding, zeer beperkte werkervaring en gebrekkige vaardigheden. Denk met name aan allochtonen en ouderen. De samenstelling van het aanbod in de arbeidsmarkt maakt al bijna direct duidelijk dat een op reïntegratie gericht arbeidsmarktbeleid niet los gezien kan worden van andere overheidsinspanningen (maatschappelijke reïntegratie, onderwijs).

Domein

Dit geeft al aan dat sociale zekerheid en arbeidsvoorziening nadrukkelijk herkenbaar zijn als domein, met eigen doelstellingen, eigen uitvoeringsorganisaties en geldstromen, maar dat het tevens nadrukkelijk raakt aan domeinen als welzijnsbeleid en onderwijs. Ook zijn er ten aanzien van preventie en reïntegratie duidelijke raakvlakken met de zorgsector. Het is eerder toeval dan bewust beleid dat in Nederland de reguliere gezondheidszorg en de arbeidsgerelateerde zorg gescheiden domeinen zijn. In Duitsland bijvoorbeeld zijn deze domeinen geïntegreerd.

Deze raakvlakken met andere domeinen betekenen dat er voor het bereiken van maatschappelijke doelen - zoals het zorg dragen voor betere preventie op de werkplek - afstemming moet zijn met andere domeinen - zoals de reguliere gezondheidszorg

2.2 Uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid

De uitvoering van de sociale zekerheid is al sinds de eerste wet Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) in 1953 onderwerp van discussie. Reeds in 1967 gaf de toenmalige minister Veldkamp aan dat het wenselijk zou zijn als er integratie zou komen tussen sociale zekerheid en arbeidsvoorziening.

In de toenmalige structuur van de sociale zekerheid was een centrale rol weggelegd voor de sociale partners: werkgevers- en werknemersorganisaties. Vanuit het (neo)corporatistische visie op bestuur had de overheid delen van maatschappelijke sturing overgelaten aan sociale partners. Dit past in een Nederlandse bestuurstraditie waarin de overheid een relatief beperkte uitvoerende macht uitoefent. Daarnaast kent de sociale zekerheid voor een belangrijk deel zijn oorsprong in het particulier initiatief ('soevereiniteit in eigen kring'). Tenslotte was de verwachting dat sociale partners vanwege hun directe betrokkenheid en dus eigenbelang ook zouden zorgdragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de sociale zekerheid.

De onvrede over de uitvoeringsorganisatie groeide echter met de loop der jaren. De uitvoeringsorganisaties waren vooral bureaucratische, inefficiënte klantvriendelijke 'uitkeringsfabrieken'. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners vertaalde zich niet in een effectieve beperking van instroom. Integendeel zelfs, er was regelmatig sprake van collectieve 'dumping' in de WAO en WW. Ook de afstemming tussen de bedrijfsverenigingen, verantwoordelijk voor de ziektewet, en de keuringsartsen van de GMD, verantwoordelijk voor de reïntegratie vanuit de WAO, verliep slecht.

Tenslotte gaf de bundeling van rollen een nauwelijks doorzichtige en daardoor moeilijk controleerbare sector. Sociale partners waren zowel opdrachtgever, uitvoerder als toezichthouder. Dit kwam tot uitbarsting in een parlementaire enquête onder leiding van Flip Buurmeijer. In 1993 stelde de Tweede Kamer vast dat in de nieuwe uitvoeringsorganisatie sprake moest zijn van:

- regionalisatie;
- beperkte vorm van marktwerking;
- onafhankelijk toezicht;
- terugdringing van de rol van sociale partners bij de uitvoering;
- loskoppeling van bedrijfsverenigingen en administraties (ontvlechting);
- opheffing GMD.

OSV 1997

De operatie kreeg zijn beslag in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997. In deze nieuwe wet werd een aantal wijzigingen doorgevoerd.

De bedrijfsverenigingen werden opgeheven. In plaats daarvan ontstonden sectorraden met daarin vertegenwoordigers van sociale partners vanuit de verschillende bedrijfstakken.

Er komt een Landelijk instituut voor sociale verzekeringen (Lisv).

Eerder was al het onafhankelijke College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) opgericht.

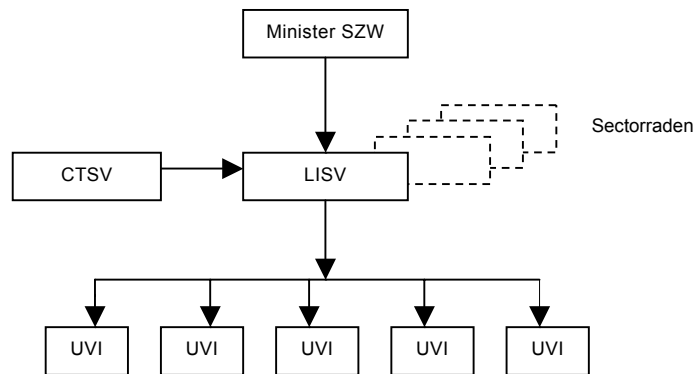
Het Lisv is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WW, ZW, WAO, TW en WAGW. Het bestuur van het Lisv wordt gevormd door vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en onafhankelijke leden. Taken van het instituut zijn: het beheren en administreren van de fondsen, het zorgdragen voor de informatievoorziening, het coördineren van de uitvoering en het stimuleren van het reïntegratieproces en de marktwerking. Het Lisv fungeert als opdrachtgever richting de uvi's. Deze voeren in opdracht van het Lisv een aantal taken uit: beoordelen van het recht op uitkering, zorg dragen voor het betalen van uitkeringen, verstrekken van voorzieningen en innen van premies.

Een belangrijk effect van de nieuwe wet OSV is dat de rol van sociale partners bij de uitvoering nog verder is teruggedrongen. Sociale partners spelen geen rol meer bij de beoordeling van uitkeringsaanvragen. Verder is nadrukkelijk gekozen voor een

regionale aansturing in plaats van een sectorale. De sectorale belangen zijn alleen nog terug te vinden in de sectorraden die slechts een adviserende rol hebben.

Ten aanzien van de scheiding tussen publieke en private geldstromen en het uitvoeren van commerciële activiteiten is in eerste instantie gesteld dat de uvi's deze zouden moeten onderbrengen in twee aparte ondernemingen met aparte rechtsvormen. Later is dit werd voortaan gesproken over een A-poot en een B-poot binnen de holding waartussen vanwege privacy-redenen een strenge scheiding, ofwel een 'Chinese muur' aanwezig moet zijn.

Uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid



In het nieuwe systeem is een aanzet tot marktwerking ingevoerd. Uvi's hebben tot het jaar 2000 vanuit het Lisv een concessie verkregen voor het verzorgen van de uitvoeringstaken. Deze concessies zijn verleend aan de vijf reeds bestaande uvi's (GAK, USZO, GUO, Cadans, SFB). Vanaf 2001 moet er sprake zijn van een open markt waarin ook nieuw op te richten uvi's kunnen proberen contracten in de wacht te slepen. Overigens zijn er nog wel enkele vraagtekens bij deze vorm van marktwerking. Zo is de vraag of de drempels voor nieuwe toetreders niet te hoog zijn. De posities van de gevestigde uvi's zijn sterk en de kosten voor het opzetten van een nieuwe uvi zijn hoog. Daarnaast is het de vraag hoe interessant deze markt voor nieuwe partijen is.

Sommige van de huidige uvi's geven al aan dat het wenselijk is dat de 'Chinese muren' worden geslecht omdat in de huidige situatie onvoldoende sprake kan zijn van voldoende rentabiliteit en een doelmatige uitvoering. Ook belemmert het hen in het aanbieden van totaalpakketten voor verzekeringen op het gebied van zorg en arbeid en andere financiële diensten.

Hoofdlijnennotitie Melkert/De Grave

Ook de invoering van de OSV 1997 en de ontwikkelingen in de markt voor sociale zekerheid leidden opnieuw tot bezwaren vanuit verschillende richtingen. Er werd vooral gewezen op de 'gevaren' van de markt indien zowel claimbeoordeling als het verstrekken van uitkeringen in één particuliere hand terecht zouden komen. Minister Melkert en staatssecretaris De Grave uit het kabinet Kok I kwamen daartoe in april 1998 met een Hoofdlijnennotitie waarin gekozen werd voor enkele aanpassingen in de bestaande uitvoeringsstructuur, namelijk:

- privatisering van de huidige vijf uvi's;
- oprichting van publiek claimbeoordelingsinstituut. Deze zou de claimbeoordelingstaak moeten overnemen van de uvi's;
- private uitvoerders mogen cliëntinformatie niet gebruiken voor commerciële activiteiten;
- het opdrachtgeverschap verschuift vanuit het Lisv naar andere opdrachtgevers (bedrijven, brancheorganisaties, sectorraden).

Achterliggend motief bij dat laatste punt is dat de effectiviteit groter zal zijn wanneer de direct belanghebbenden, namelijk de bedrijven zelf, nadrukkelijker betrokken worden. Bedrijven sluiten een contract met een uvi op basis van het resultaat. Dat resultaat bestaat uit lagere instroom c.q. hogere uitstroom van mensen in de WAO met als gevolg een lagere premie. Ook is de verwachting dat het tot betere dienstverlening leidt. De bedrijven worden aangespoord om scherpe contracten te sluiten vanwege de prikkels die zijn ingebouwd in de WAO (wet Pemba). Een uvi die een samenhangend pakket biedt van Ziektewet, WAO en WW-uitvoering, eventueel in combinatie met arbo-dienstverlening,

levert zodoende via de weg van geregleerde marktwerking een actieve bijdrage aan het bereiken van de publieke doelstellingen.

SER-advies OSV 2001

In juni 1998 bracht de Sociaal Economische Raad advies uit over de toekomstige uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid. Hierin kwam de raad tot de volgende conclusies:

- markwerking is een middel, geen doel;
- de condities voor marktwerking zijn onvoldoende: het ontbreken van meerdere opdrachtgevers en hoge toegangsdrempels voor nieuwe aanbieders;
- positionering van de claimbeoordeling is risicovol;
- ketenbenadering is noodzakelijk: claimbeoordeling-uitkerings-verzorging-arbeidstoeleiding is een proces waar geen versturende 'knippen' in moeten komen.

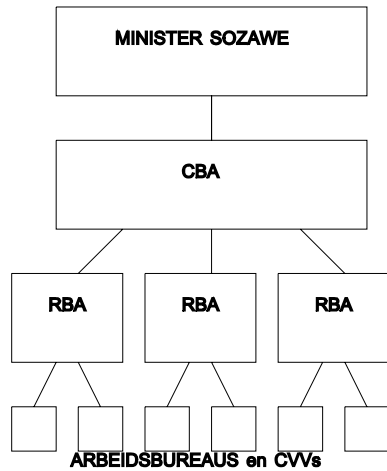
Voorgestelde maatregelen zijn:

- er moet sprake zijn van bipartiet opdrachtgeverschap op mesoniveau (sectoren/bedrijfstakken);
- holdingconstructies moeten gehandhaafd blijven. Publieke poot verzorgt intake en claimbeoordeling;
- erkenningscriteria moeten verruimd worden (markt openstellen voor commerciële bedrijven).

2.3 Arbeidsvoorziening

Kerntaak van arbeidsvoorziening is het bevorderen van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbaren.

Structuur arbeidsvoorziening



De huidige tripartiete arbeidsvoorzieningsorganisatie is ontstaan in 1991. Voordien vielen de arbeidsbureaus onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de huidige structuur is er sprake van een landelijk orgaan, het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) en 18 Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA's). Hieronder vallen vervolgens de lokale arbeidsbureaus en de Centra Voor Vakopleiding (CVV's). In de besturen van CBA en RBA's zitten vertegenwoordigers van sociale partners, onafhankelijke kroonleden (CBA) en regionale/lokale overheid (RBA).

Bij evaluatierapporten uit 1993 en 1995 van respectievelijk de Rekenkamer en de commissie Van Dijk kwam kritiek naar voren, namelijk:

- arbeidsvoorziening doet te weinig aan de bestrijding van langdurig werklozen;
- resultaten blijven achter bij de doelen;
- er wordt te weinig samengewerkt met andere partijen (gemeenten, bedrijfsverenigingen).

Het kabinet nam de bevindingen van de commissie Van Dijk grotendeels over. Ze kwam tot de volgende conclusies:

- samenwerking tussen regionale arbeidsvoorziening en sociale zekerheid moet worden versterkt (één loket);
- tegelijkertijd sturing door middel van prikkels en marktwerking;
- arbeidsvoorziening zal meer beoordeeld worden op doelmatigheid (meer aandacht voor langdurig werklozen);
- afschaffing op termijn van gedwongen winkelnering (profijtbeginsel), mogelijk op den duur verdwijnen publieke arbeidsvoorziening.

Concerncyclus Arbeidsvoorziening

Het wettelijke kader ligt vast in de wet Arbeidsvoorziening. De financiering komt voor 90% voor rekening van de begroting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sturing van arbeidsvoorziening is vastgelegd in de concerncyclus (zie bijlage 1 en 2).

1

Landelijk beleidskader (juni-september)

De afspraken tussen SoZaWe en Arbeidsvoorziening worden vastgelegd in een landelijk beleidskader. Sinds 1997 kent Arbeidsvoorziening een systeem van output-financiering. In de huidige planning- en controlcyclus geeft de minister jaarlijks voor 15 juni aan wat het financieel kader voor het volgend jaar wordt. Hierna volgt een bestuurlijk overleg tussen de minister en het CBA. Het CBA geeft daarbij aan wat de plannen voor het komend jaar zijn. Sinds enkele jaren worden die plannen uitgedrukt in producten. Onder producten worden verstaan: activiteiten gericht op het toeleiden van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt. In de afspraken tussen arbeidsvoorziening en de minister wordt onderscheid gemaakt tussen basisdienstverlening en prestatiedienstverlening. In de basisdienstverlening vallen producten zoals informatie en administratie en (kwalificerende) intake. Onder prestatiedienstverlening vallen zogeheten 'trajecten' zoals diagnose en bemiddelingsplannen, sollicitatietraining, herscholing etc.

2

Regioplannen (RBA's) (oktober-november)

De RBA's geven in oktober aan hoeveel en welke producten prestatiedienstverlening ze denken te kunnen leveren binnen het budget via een intekenprocedure. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen producten gericht op fase 2- en fase 3-cliënten (de fasering bepaalt de afstand tot de arbeidsmarkt). Het CBA consolideert de voorstellen vanuit de RBA's en vergelijkt ze onderling (benchmarking). Criteria voor de toewijzing van het budget per RBA zijn de productie in combinatie met politiek geformuleerde evenredigheidsdoelstellingen. Hieronder vallen gewenste extra inspanningsverplichtingen ten aanzien van bepaalde doelgroepen (jongeren, allochtonen etc.). Om tot een 'eerlijke verdeling' in de regio te komen, onder andere om de overhead- en kostprijsverschillen te kunnen uitmiddelen hanteert het CBA naast de budgetten voor basisdienstverlening en prestatiedienstverlening tevens een categorie bijzonder budget. Het budget wordt steeds nadrukkelijker gekoppeld aan het gewenste aantal fte per regio. Hiervoor hanteert het CBA een norm van 1350 productieve uren per fte.

3

Landelijke begroting en beleidsplan (december)

Vervolgens wordt er in december een landelijke begroting opgesteld en een landelijk beleidsplan waarin het aantal producten voor het komend jaar wordt vastgelegd. Hierbij hanteert het CBA een vast bedrag voor de kosten van een bemiddelingsplan (gemiddeld f 6500). Voor 1999 is overeengekomen een budget van f 1,1 miljard waarvan 600 voor basisdienstverlening en 500 miljoen voor prestatiedienstverlening. Voor het prestatiebudget zullen 79.000 trajecten moeten worden geleverd, gelijkmatig verdeeld over fase 2- en fase 3-cliënten.

4

Toezicht

Aangezien het ministerie tevens de toezichthoudende rol vervult is het CBA ook verplicht regelmatig (kwartaal, maand)

gedetailleerd inzicht te geven in productieontwikkeling, bestandsontwikkeling, liquiditeitspositie, personeel etc.

In het huidige systeem is koppeling van budget aan directe effectiviteit - het aantal plaatsingen, losgelaten - omdat dit leidde tot een onevenredige aandacht voor de makkelijk plaatsbaren (fase 1). De bedoeling is om na verloop van tijd een combinatie te maken van sturing op activiteit en effectiviteit. Daarbij kan gedacht worden aan bonussen voor moeilijk plaatsbaren.

Budgetten arbeidsvoorziening

In de loop der jaren is er flink bezuinigd op de rijksbijdrage voor Arbeidsvoorziening. Bij aanvang in 1991 ontving

Arbeidsvoorziening f 1,9 miljard vanuit het ministerie. In de loop der jaren is dat, ondanks toezeggingen voor budgetstabilisatie, behoorlijk afgebouwd:

1991	1.899
1992	1.848
1993	1.829
1994	1.700
1995	1.643
1996	1.445
1997	1.080
1998	1.076
1999	1.076

Naast de geldstroom vanuit Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Arbeidsvoorziening ook een contract gesloten met het Liss. In het kader van de Veegwet (50 miljoen) en de wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (100 miljoen) levert Arbeidsvoorziening 9.000 trajecten op jaarbasis. Vooral nog is hier sprake van

gedwongen winkelnering. Het CBA en het Lisv verdelen de trajecten en budgetten over de RBA's en de uvi's. Verder ontvangt Arbeidsvoorziening jaarlijks 100 miljoen vanuit de gemeenten. In het kader van de zogeheten G86-regeling ontvangen alle gemeenten een bedrag dat bestemd is voor de reïntegratie van cliënten vanuit de ABW. RBA's en gemeenten maken afspraken over omvang en inhoud van deze trajecten. Het CBA ziet erop toe dat RBA's deze middelen ook volledig en tevens kostendekkend benutten. Ook hier geldt vooralsnog gedwongen winkelnering.

Arbeidsbureaus hebben voor het reïntegreren van werkzoekenden verschillende instrumenten ter beschikking zoals:

- begeleiding (inschrijving in vacaturebestand, motiveringsgesprekken);
- het aanbieden van scholing (om-, her- en bijscholing, cursussen);
- het aanbieden van vervangende arbeid (Melkert-banen e.d).

Arbeidsvoorziening merkt steeds meer concurrentie van uitzendbureaus. Niet in het minst van Start, het uitzendbureau dat uit arbeidsvoorziening zelf is voortgekomen. Uitzendbureaus beginnen zich nu ook te begeven op de markt voor de moeilijk plaatsbaren.

2.4 Gemeenten (GSD)

Sinds de invoering van de Algemene Bijstandswet is de gemeente (college van B&W) verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. De gemeente is zelf bevoegd uitkeringen toe te kennen en de hoogte ervan vast te stellen. Tevens is de gemeente verantwoordelijk voor het reïntegratiebeleid vanuit de bijstand. Voor de uitvoering hebben gemeenten Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD) opgericht. Deze kennen een eigen management (directeur) maar vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W. Naast de GSD beschikken gemeenten veelal over aparte bedrijven en stichtingen die zich richten op de reïntegratie van werkzoekenden, zoals de NV Werk in

Amsterdam. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van verschillende subsidieregelingen (JWG, Banenpool, Melkert-banen) die gezamenlijk zijn ondergebracht in de nieuwe wet WIW. In sommige gevallen zijn deze opgericht in samenwerking met andere partijen (arbeidsvoorziening, uitzendbureaus). Ook wordt de uitvoering van deze regelingen uitbesteed aan derden zoals arbeidsvoorziening en uitzendbureaus.

Gemeenten krijgen 90% van de uitkeringsmiddelen voor de Algemene Bijstandswet via het rijk (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) vergoed op declaratiebasis. De overige 10% moeten de gemeenten zelf bijdragen. Het is de bedoeling dat er voor de bijstand meer kostenverantwoordelijkheid bij de gemeenten zelf komt te liggen.

2.5 Centra voor Werk & Inkomen

Hoewel er al decennialang is gesproken over de één-loket benadering voor sociale zekerheid en arbeidsvoorziening heeft uiteindelijk pas het Kabinet Kok 1 in 1995 de opdracht gegeven aan de toenmalige Tica, de VNG en het CBA om te komen tot een uitwerking van een 'procesgerichte samenwerking tussen gemeenten, RBA's en uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen'.

Regiegroep

Hiertoe is een regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) opgericht met als doel in heel Nederland te komen tot de oprichting van regionale SWI-centra in de periode 1998-2000. In deze centra zouden in eerste instantie de drie instanties samen moeten gaan werken. Een SWI-centrum heeft als doel alle uitkeringsgerechtigden te 'vangen' en door te leiden naar werk. Door een gezamenlijke aanpak kan worden voorkomen dat cliënten verloren raken tussen de verschillende instanties.

In haar eindrapport schetste de regiegroep vijf samenwerkingsvormen oplopend van beperkte samenwerking tot vergaande integratie.

In de meest beperkte variant is sprake van:

- informatie en advies;
- administratieve intake inclusief globale fasering;
- aanvraag voor een uitkering, vaststellen sollicitatieplicht en doorverwijzing.

In de meest vergaande variant is naast bovenstaande taken ook sprake van:

- bemiddeling (door arbeidsbureau en eventueel uitzendbureaus);
- kwalificerende intake;
- activering en controle-activiteiten (door uvi's en GSD'en);
- aanbodversterking (door arbeidsvoorziening);
- uitkeringsbeoordeling en beslissing (door uvi's en GSD'en);
- uitvoering WIW en indicatiestelling SW (door gemeenten);
- sociale activeringsactiviteiten (door gemeenten);
- opstellen reïntegratieadviezen (door uvi's).

Bij de nadere invulling van de centra stelde de regiegroep vast dat het om verschillende redenen wenselijk is dat alle drie de partijen bij de samenwerking betrokken blijven (integratie van dienstverlening, overdracht, eenduidige werkaanpak). Daarbij hoeven de partijen niet noodzakelijkerwijze in één pand. Het gaat vooral over overdracht van dossiers, onderlinge afspraken en afstemming van werkprocessen op basis van kernkwaliteiten.

De regiegroep onderscheidde de volgende kernkwaliteiten:

GSD	Arbeidsvoorziening	Uvi
Tijdige en rechtmatige uitkeringsverzorging	deskundigheid bemiddeling	Tijdige en rechtmatige uitkeringsverzorging
sociale activering/zorg en controle	inschatting afstand cliënt-arbeidsmarkt en aanbodversterking	ervaring met activering en controle
gedegen kennis van de klant/ervaring met 'moeilijke groepen'	kennis regionale arbeids- en scholingsmarkt	band met sociale partners als CAO-partijen
nauwe relatie met lokale politiek/ werkgelegenheidsbeleid	kennis van branches en sectoren	kennis van branches en sectoren

In haar rapportage benoemt de regiegroep een aantal instrumenten ten behoeve van een betere, effectievere cliëntbehandeling:

- administratieve intake;
- meetinstrument: gestructureerde vragenlijst. Dit heeft als doel het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Er worden vier fasen onderscheiden van fase 1 (goed bemiddelbaar) tot fase 4 (nauwelijks of niet bemiddelbaar) ;
- kwalificerende intake die is bedoeld voor cliënten die in de administratieve intake niet meteen zijn ingedeeld in fase 1 of fase 4;
- Cliënt Volg Communicatie Stelsel. Bij het proces van uitkeringsafhandeling en werkbemiddeling moet gebruik gemaakt worden van een uniform klantvolgsysteem, het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS) waarin kerngegevens van cliënten zijn opgenomen. Dit wordt gezien als een belangrijk hulpmiddel bij het optimaliseren van dossiervorming en dossieroverdracht.

Proces van integratie tussen uvi's, arbeidsvoorziening en gemeenten

Intussen was door de regiegroep ook onderzoek gedaan naar het verloop van een aantal samenwerkingsexperimenten. Halverwege 1997 was er het volgende beeld:

- er zijn 128 samenwerkingsverbanden;
- samenwerking gaat sneller op gemeentelijk dan op regionaal niveau;
- kleine omliggende gemeenten hebben vaak bezwaren om hun eigen sociale dienstloket op te geven. Als oplossing wordt aangedragen: per regio een centrumgemeente met dependances in de kleinere gemeenten;
- deelname van uvi's is nog maar beperkt. Van de uvi's is het GAK het meest actief. Dat is ook logisch. Het GAK is veruit het grootst en kent de grootste landelijke dekking;
- participatie van uitzendbureaus is beperkt. Voor zover er uitzendbureaus betrokken zijn betreft het Start dat aan Arbeidsvoorziening is gelieerd;
- in sommige gevallen bieden lopende bipartide samenwerkingsverbanden een opstap naar tripartiete samenwerking. In andere

- gevallen leidt een verzakelijking van de informele verhoudingen juist tot een stroevare samenwerking;
- bij Arbeidsvoorziening leeft de vrees om taken kwijt te raken aan het CWI of de sociale dienst (vacaturerepresentatie, administratieve intake);
 - er zijn twee integratiemodellen:
 - a verdelen van taken tussen partijen op basis van kerncompetenties
 - b integratie van processen en personeel
 - de functies die gezamenlijk worden ondergebracht zijn sterk afhankelijk van de keuze van de locatie. Als het CWI wordt gevestigd op een kantoor van het arbeidsbureau zijn daar altijd de functies van arbeidsvoorziening aanwezig. Het blijkt dat locatiekeuze een belangrijk knelpunt of stimulans vormt voor samenwerking. Op sommige plekken is gekozen voor een volledig nieuwe locatie
 - er vindt nog nauwelijks coördinatie van middelen voor aanbodversterking plaats. Het gaat hierbij om het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening, de Veegwet (uvi's), ESF-subsidies en G19-gelden;
 - resultaten van de samenwerking zijn nog nauwelijks meetbaar weer te geven. De meeste samenwerkingsverbanden zijn net gestart met het formuleren van doelstellingen. Als meerwaarde van de samenwerking wordt genoemd instroomreductie, lagere kosten en meer tevreden klanten. Ook wordt een groeiend onderling vertrouwen tussen partijen gesignaleerd;
 - de CWI's zijn in deze fase samenwerkingsverbanden die in de meeste gevallen worden bestuurd door een stuurgroep bestaande uit regionale directeuren van uvi's, directeuren van RBA's en hoofden sociale dienst. Daaronder is veelal een vestigings- of CWI-manager aangesteld voor de operationele leiding. Overigens rapporteren de medewerkers in de meeste gevallen niet aan deze manager maar aan de eigen moederorganisatie.

Kabinetsstandpunt 1997

Het Kabinet en de Tweede Kamer reageerden positief op de ontwikkelingen. Het proces moest vol energie worden voortgezet, zo meende de politiek. Er was sprake van een 'point of no return'. Volgens de reactie van het Kabinet in juni 1997 zou een CWI minimaal de volgende taken moeten vervullen (variant 3):

- presentatie vacature-aanbod en directe bemiddeling;
- uitkeringsaanvraag en doorverwijzing naar uitkeringsinstantie;
- registratie van gemeenschappelijke gegevens en inschrijving voor werk;
- bestandsindeling op basis van het faseringsmodel;
- nadere beoordeling positie op de arbeidsmarkt (kwalificerende intake).

Een samenwerking tussen partijen hoeft volgens het kabinet niet haaks te staan op zakelijke relaties tussen partijen (opdrachtgever/opdrachtnemer). Binnen het publiek geformuleerde domein kunnen inkooprelaties ontstaan met de uvi's. Bij de inkoopers kan worden gedacht aan het Lisv, maar ook aan de sectorraden of andere vertegenwoordigers van branches (CAO-partijen). En uiteraard ook aan individuele bedrijven of groepen van bedrijven.

Daarin past ook het zorgdragen voor minder gedwongen winkelnering, zoals bestaat tussen uvi's en gemeenten ten opzichte van Arbeidsvoorziening. Concreet betekent dit dat uvi's straks ook met andere partijen contracten kunnen sluiten over scholings- en toeleidingstrajecten.

Op termijn zal het CWI-traject tot besparingen moeten leiden. Tegelijkertijd formuleerde het Kabinet een duidelijke doelstelling: 'Het succes van SWI staat of valt met herkenbare inspannings- of resultaatsverplichting tot fase 4 verwijzing'. Daarmee aangevend dat reïntegratie van de moeilijkst plaatsbare groepen maatstaf wordt voor de effectiviteit van het beleid. Overigens was wel de einddatum opgeschoven: eind 2001 moest er over het hele land sprake zijn van CWI-centra.

Regerakkoord Kok II

Het Kabinet Kok II ging voort op de ingeslagen weg. In het regeer-akkoord wordt een schets gegeven van het CWI. Het CWI is een publieke instantie die een samenhangend pakket aan taken uitvoert die 'naar hun aard niet voor concurrentie in aanmerking komen'. Het is geen samenwerkingsverband van drie 'kolommen' meer, maar een zelfstandige, regionale organisatie met eigen taken.

In het regeerakkoord worden nog enkele taken aan de CWI's toegevoegd:

- vaststellen van recht op uitkering;
- medische keuringen;
- overige basisdienstverleningstaken.

De basisdienstverleningstaken van Arbeidsvoorziening zullen worden ondergebracht in het CWI. Een deel van de reïntegratietrajecten zal bij Arbeidsvoorziening moeten worden ingekocht, tegelijkertijd zullen garanties worden ingebouwd voor gelijke concurrentieverhoudingen tussen arbeidsvoorziening en andere aanbieders. Daarbij zal de focus niet alleen gericht zijn op werkzoekenden (fase 2-4) maar ook op werkgevers.

In de nieuwe structuur is er ruimte voor private uitvoering van taken: de reïntegratiefunctie en de uitkeringsverzorging, inclusief de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen. Er is sprake van publieke opdrachtgevers en private uitvoerders. Gemeenten kunnen de uitvoering van de haar opgedragen taken (waaronder de ABW) zelf ter hand nemen of uitbesteden. Wel wordt de vaststelling van het recht op bijstand ondergebracht in het CWI. Gemeenten verlenen het CWI hiertoe mandaat. Verder zullen er contracten komen tussen sociale dienst en cliënt met daarin geformuleerd de wederzijdse rechten en plichten. Tevens zullen uitvoeringsmiddelen voor de ABW en de WIW worden gebundeld in een Fonds voor Werk en Inkomen en wordt het gemeentelijk aandeel in de financiering vergroot.

Wederom wijst het kabinet op het belang van het CVCS als hulpmiddel voor het optimaliseren van dossiervorming en dossieroverdracht, ook tussen CWI en private uitvoerders van sociale verzekeringen.

Discussienota De Vries/Hoogervorst

In november 1998 verscheen een discussienota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen van minister De Vries en staatssecretaris Hoogervorst (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Hierin wordt een koppeling gelegd tussen het CWI-traject en de ontwikkeling rond de uitvoeringsorganisatie (OSV 2001). Verder wordt een aanzet gegeven tot een nadere invulling van de CWI's.

CWI-Arbeidsvoorziening

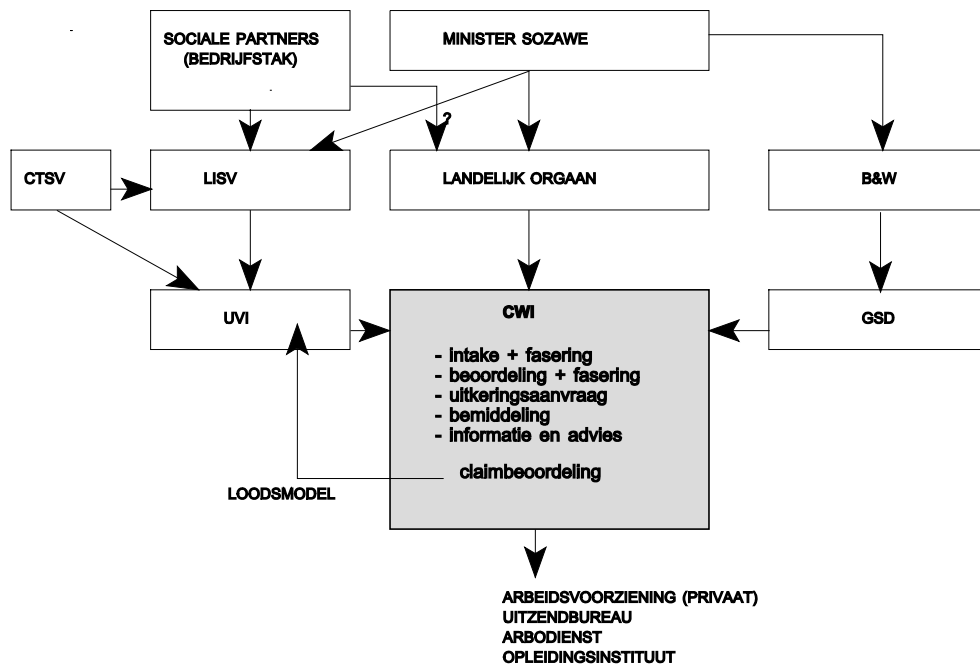
Zoals gesteld zullen de basisdienstverleningstaken overgaan van arbeidsvoorziening naar het CWI. Daarnaast zijn er de prestatiedienstverleningstaken (zoals reïntegratie van moeilijk plaatsbaren). De middelen hiervoor zullen worden overgeheveld naar gemeenten en opdrachtgevers sociale verzekeringen. Het reïntegratiedeel van Arbeidsvoorziening zal worden geprivatiseerd en zal de concurrentie aan moeten gaan met andere reïntegratiebedrijven. Wat er met de overige wettelijke taken (o.a. ontslagvergunning) gebeurt is nog niet duidelijk.

CWI-uvi's

Voor de claimbeoordeling, een van de heetste hangijzers in de hele discussie rond sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, zijn er drie opties:

- a. alle beoordelingen door de publieke CWI
- b. 1e beoordeling door CWI, vervolfbeoordeling op basis van detachering vanuit het CWI op het kantoor van de uvi ('het loodsmodel')
- c. alle beoordelingen via het loodsmodel.

Structuur Centra voor Werk en Inkomen (CWI)



In de nota worden lijnen aangegeven voor de afstemming en taakverdeling rond activering en controle van WW-uitkeringsgerechtigden tussen CWI en uvi. Zo wordt voor de makkelijk plaatsbaren (fase 1) gesproken over overdracht na een bepaalde periode van CWI naar uvi of uitbesteding van activerings- en controletaken van de uvi aan het CWI. Voor de moeilijk plaatsbaren geldt dat het CWI ze zo snel mogelijk doorstuurt naar de uvi zodat daar een trajectplan worden gemaakt.

Voor de Ziektewet en WAO wordt voorgesteld om taken van de uvi (toetsing reïntegratieplan, claimbeoordeling) van de uvi over te dragen naar het CWI. Dat geldt tevens voor de arbeidsongeschiktheidskeuringen. Overige wettelijke taken ten aanzien van werknemersverzekeringen zoals administratie, premieheffing en -inning en reïntegratie blijven de verantwoordelijkheid van de uvi's nieuwe stijl.

De CWI's zullen de status van Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) krijgen. Over het opdrachtgeverschap richting de uvi's geven de bewindslieden aan dat dit werkgevers en werknemers moeten zijn op het niveau van sectoren, bedrijfstakken en grote ondernemingen (>100 werknemers). Hierbij doet zich gelijk een onduidelijkheid voor ten aanzien van de rol van werkgevers/werknemers en sectoren. Deze formulering staat haaks op de uitgangspunten van 'Buurmeijer', zoals die ook door het huidige kabinet zijn omarmd. Daarin is juist - definitief - gekozen voor een regionale in plaats van een sectorale aansturing.

CWI-gemeente

In het nieuwe model blijven gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de ABW. Dat geldt ook voor het bepalen van het recht op uitkering inclusief hoogte en duur. Het CWI bepaalt daarentegen de afstand tot de arbeidsmarkt.

Net als voor WW-uitkeringsgerechtigden wordt in de notitie een aantal vergelijkbare mogelijkheden geschetst voor het positioneren van activerings- en controletaken. Hierin vindt op een gegeven moment een overdracht plaats van CWI naar sociale dienst.

Landelijk orgaan

Boven de regionale Centra voor Werk en Inkomen komt er een centraal orgaan dat landelijke coördinerende taken gaat vervullen. Deze worden onder andere overgenomen van het CBA en het Lisv. In de notitie wordt onder meer gesproken over de volgende taken:

- beheer nationale vacaturebank;
- productontwikkeling ten behoeve van CWI's;
- kennis en informatie over arbeidsmarktontwikkelingen;
- beheren en administreren van centrale en sectorale fondsen;
- toetsing van beleid (uitvoeringstechnisch);
- standaardisatie gegevensverkeer, administratie en automatisering;
- beheer CVCS.

Eventueel zou het toekennen van reïntegratiemiddelen aan opdrachtgevers en het erkennen/certificeren van uvi's ook een taak zijn.

De bestuurlijke structuur is nog niet uitgewerkt, al spreken de bewindslieden wel een voorkeur uit voor bestuurlijke betrokkenheid van sociale partners en gemeenten op landelijk niveau. Op decentraal niveau (CWI) moet er echter geen bestuurlijke rol zijn voor gemeenten en sociale partners.

Kabinetsvoorstel SUWI

De uitwerking van bovenstaande plannen is begin 1999 uitgemond in een Kabinetsstandpunt Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI). In de nadere uitwerking wordt gesproken van een Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (LIWI) dat de CWI's bestuurd. Het 'loodsmodel' blijft gehandhaafd. Wel laat het kabinet de mogelijkheid open dat na enkele jaren de WAO-uitkeringen plaats vinden in een beperkt aantal CWI's (15 tot 18). Om de concurrentie tussen de uvi's te vergroten zullen de toetredingsdrempels worden verlaagd. Ook de scheiding tussen de A- en B-poot komt te vervallen.

Overigens stuiten de plannen al op verzet van de kant van de gemeenten. Deze keren zich tegen oprichting van aparte CWI's met een bestuurlijke rol voor sociale partners. De gemeenten willen zelf de volledige zeggenschap krijgen over de CWI's inclusief taken als uitvoering van de Algemene Bijstandswet en keuringen voor de WAO en de WW. De CWI's onder gemeentelijke verantwoordelijkheid kunnen dan contracten sluiten met arbeidsbureaus en uitzendbureaus of sociale partners. Vakbeweging en werkgevers willen echter vasthouden aan de huidige voorstellen.

2.6 Sociale zekerheidswetgeving

Veel hervormingsmaatregelen in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening zoals hiervoor beschreven zijn, zijn gericht op hervorming van de organisatie en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn er in de loop der jaren vele maatregelen genomen in de sociale zekerheidswetgeving zelf. Deze hebben vooral als kenmerk het inbouwen van financiële prikkels die leiden tot gedragsverandering en

uiteindelijk tot lagere instroom en hogere uitstroom (incentivestructuur). Deze prikkels zijn zowel gericht op werkgevers als werkzoekenden.

WW

De WW kent premiedifferentiatie naar sector voor de eerste zes maanden van de werkloosheid. Werkgevers hebben een belang bij preventie en reïntegratie binnen zes maanden. Zo lang de premiedifferentiatie zich echter nog op sectorniveau bevindt en niet op bedrijfsniveau is de prikkel gering. Er zijn wel discussies gaande om toe te groeien naar premiedifferentiatie op bedrijfsniveau.

WAO

Sinds de invoering van de wet Pemba is er voor arbeidsongeschiktheid sprake van premiedifferentiatie op bedrijfsniveau. Een lagere instroom leidt dan tot een lagere premie. Tevens is de werkgever verantwoordelijk voor de WAO-uitkering. Er is dus ook een prikkel tot reïntegratie.

Er zijn wel grenzen. De uitkeringslasten komen voor maximaal vijf jaar voor rekening van de werkgever, daarna ten laste van het collectief. Overigens hebben vrijwel alle werkgevers zich voor dit risico verzekerd.

Een aanvullende maatregel is het aanscherpen van de keuringseisen voor de WAO en het invoeren van herkeuringen waarbij het arbeidsongeschiktheidspercentage opnieuw wordt vastgesteld.

Deze prikkels zijn vooral gericht op gedragsverandering aan de kant van de werkgevers. Momenteel pleit staatssecretaris Hoogervorst ook voor een verhoging van de prikkels gericht op arbeidsongeschikten via een verlaging van de uitkering. Dit zal moeten leiden tot een versterking van het zoekgedrag.

Ziektewet

Werkgevers zijn sinds de invoering van de Wulbz in 1996 volledig zelf verantwoordelijk voor de het doorbetalen van 70% van het loon van zieke werknemers gedurende het hele jaar. In de meeste gevallen zijn bedrijven hiervoor verzekerd. De premie van de verzekeraar is veelal gekoppeld aan de werkelijke

ziektekosten. Hier zit dus een prikkel om het aantal ziektedagen laag te houden, onder andere door het voeren van een goed arbo- en ziekteverzuimbeleid.

Daarnaast zijn werkgevers verplicht een contract te sluiten met een arbo-dienst. Deze voert controles uit bij ziekte en maakt in samenspraak met de werkgever een reïntegratieplan. Tevens adviseert een arbo-dienst over het voeren van arbo- en verzuimbeleid.

Algemene Bijstandswet/IOAW/IOAZ

Gemeenten kunnen 90% van de bijstandsuitkeringen declareren bij het rijk. De overige 10% worden gedekt via inkomsten vanuit het gemeentefonds. In het huidige systeem zitten geen prikkels voor reïntegratie.

Plannen zijn om een Fonds voor Werk en Inkomen op te richten waarin de middelen voor de ABW en de WIW zijn gebundeld.

Plannen zijn tevens om de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten te vergroten. Het rijk zal 90% van de basisuitkering blijven betalen, terwijl de gemeenten vrijwel volledig de kosten moeten dragen voor de toeslagen.

Wet Boeten en Maatregelen

In 1997 is de wet Boeten en Maatregelen ingevoerd, die erop gericht is werklozen te stimuleren tot zoekgedrag. In de wet zijn sancties vastgelegd. Ten eerste kan iemand bij aanvraag van de uitkering al gekort worden vanwege verwijtbare werkloosheid. Tevens bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie tijdens de periode van uitkering bij het niet nakomen van verplichtingen zoals sollicitatieplicht.

2.7 Conclusie: koppelings- en sturingsmechanismen in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening

In het voorgaande is een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van de inrichting van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Daarin zijn verschillende sturings- en koppelingsmechanismen 'verwerkt'. Deze zullen hier nader worden uitgewerkt. Tevens zal zoveel mogelijk worden

aangegeven wat het effect van deze mechanismen is binnen de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.

1

Marktwerking

Marktwerking is een sturings- en koppelingsmechanisme dat deels is ingevoerd in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Ten aanzien van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening is altijd de vraag gesteld in hoeverre er sprake kan en mag zijn van volledige marktwerking. Indien daarvoor wordt gekozen gelden namelijk andere condities dan in het geval van vormen van beperkte marktwerking. Bij volledige marktwerking moet het beleid volledig gericht zijn op het wegnemen van alle barrières. Denk daarbij aan het wegnemen van restricties, het tegengaan van kartelvorming en prijsafspraken en andere vormen van concurrentievervalsing.

Marktwerking moet dan leiden tot optimalisering van doelmatigheid, het stimuleren van innovatie en het zo volledig mogelijk tegemoet komen aan klantenpreferenties. De rechtmatigheid mag daarbij niet in het geding komen.

Vooralsnog heeft de overheid bepaald dat het introduceren van volledige marktwerking niet wenselijk is in het domein van de sociale zekerheid. Het model dat nu wordt gehanteerd is dat van 'gereguleerde liberalisering' oftewel begrensde marktwerking. De eindverantwoordelijkheid blijft in handen van de overheid. Motief hiervoor is de angst dat volledige marktwerking zal leiden tot ongewenste effecten zoals risicoselectie en ongereguleerde premieverhoging ('doelmatigheid versus solidariteit'). De vraag doet zich voor of het mogelijk is om in een zogeheten 'hybride' stelsel de positieve effecten van marktwerking ook zo volledig mogelijk te blijven benutten zonder dat ongewenste effecten optreden. Voorlopig kiest de overheid er in ieder geval voor de 'kwetsbare' onderdelen in het systeem, zoals claimbeoordeling, onder een publiek regime te houden.

In de huidige ontwikkeling naar meer marktwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid is een aantal stappen gezet. Daarbij zijn twee belangrijke effecten waarneembaar:

1

Concentratietendens

In de sociale zekerheid, maar ook aangrenzend in de rest van de financiële sector, is sprake van concentratie door fusies en allianties. Enerzijds biedt dat als voordeel dat partijen straks beter in staat zijn samenhangende pakketten van verzekering, zorg- en dienstverlening te bieden. Dat kan leiden tot een meer integrale benadering van vraagstukken rond verzuim en reïntegratie. Het proces van eerste melding tot aan reïntegratie en preventie ligt dan in één hand.

Tegelijkertijd ontstaat er het risico van vermenging van publieke en private geldstromen. Dit vergt een strikt toezicht. Hiertoe is het Ctsv verantwoordelijk. Om adequaat toezicht te kunnen uitvoeren is volledige transparantie in de geldstromen noodzakelijk.

In de arbeidsvoorziening heeft de aanzet tot marktwerking ook geleid tot een doorbreking van grenzen tussen publiek en private sector. Recentelijk is opgericht ASV Diensten, een joint venture van Arbeidsvoorziening en de uitzendbureaus Start en Vedior, met een gezamenlijke omzet van 260 miljoen.

2

Inkoopmodel/verzakelijking

De invoering van marktwerking heeft er in ieder geval toe geleid dat het concept van opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap zich sterk heeft ontwikkeld. Tussen Arbeidsvoorziening, uvi's en gemeenten worden contracten gesloten over producten die wederzijds worden geleverd. Denk daarbij aan producten als scholing, begeleiding, plaatsing etc. Intern, binnen de organisaties, heeft dat geleid tot processen van productdefiniëring en prijsvorming. Onderzoek naar het inkoopmodel bij moeilijk plaatsbare WW'ers heeft uitgewezen dat er na onderhandeling in verschillende uvi's afspraken zijn gemaakt over plaatsing in sectoren.

In de contracten waren ook financiële prikkels ingebouwd: een bonus bij plaatsing. Uvi's bleken redelijk positief over het model. Het leidt tot zakelijker verhoudingen waardoor partijen elkaar beter kunnen aanspreken op verantwoordelijkheden. Daarnaast is

in sommige sectoren het inkoopbudget een stimulans geweest om het volumebeleid te koppelen aan sectorspecifiek arbeidsmarktbeleid. In de bouw zijn op landelijk niveau door de CAO-partijen contracten gesloten over de toeleiding van uitkeringsgerechtigden naar werk.

Ook andere partijen, zoals uitzendbureaus, richten zich nu op deze markt. Een belemmering is dat er nog steeds sprake is van gedwongen winkelnering. In het CWI-model zal dat voor een deel van arbeidsvoorzieningsproducten (prestatiedienstverlening) verleden tijd zijn. De verwachting is dat dit leidt tot snellere en betere dienstverlening en een hogere effectiviteit in termen van toeleiding van moeilijk bemiddelbaren naar de arbeidsmarkt.

Van Kempen schetst aan de hand van een analyse van marktwerking in de sociale zekerheid een tiental uitgangspunten voor private uitvoering:

Publieke taak en uitvoering	Marktproductie van publieke goederen	Efficiënte markten
1 Definitie van de publieke taak	3 Helder inhoudelijk en wettelijk kader	6 Transparantie
2 Primaat van de markt	4 Goede financiële prikkelstructuur	7 Prijzen reflecteren alle kosten
	5 Goede monitoring	8 Keuzevrijheid/mobiliteit
		9 Waarborgen concurrentie
		10 Vertrouwenwekkende markt

2

Budgetcyclus

Bij Arbeidsvoorziening is er sprake van budgetsturing vanuit het ministerie van SoZaWe op basis van een beleidskader dat is overeengekomen met het CBA. Het CBA heeft de vertaling in budgetten

voor de regio's en de productafspraken vastgelegd in een concern-cyclus (zie 2.1 en bijlagen).

Effect hiervan is dat er in arbeidsvoorziening veel duidelijker sprake is van herkenbare producten, sturing op activiteiten gericht op moeilijk plaatsbaren. Tevens is de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de verschillende RBA's vergroot. Door het regionaal hanteren van gelijksoortige producten en bedrijfsprocessen is benchmarking mogelijk voor kosten, realisatie, effectiviteit en personeelsinzet. Dit is ook noodzakelijk voor Arbeidsvoorziening om straks tot een goede inpassing te komen van basisdienstverlening in het CWI.

3

Bestuurlijke medeverantwoordelijkheid sociale partners

Een koppelings- en sturingsmechanisme dat van oudsher is toegepast in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening is het neerleggen van bestuurlijke medeverantwoordelijkheid bij sociale partners (vakbonden, werkgeversorganisaties). De verwachting was dat een combinatie van eigen belang, maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel en sectordeskundigheid zou leiden tot een adequate besturing van de sector, zowel op centraal als decentraal niveau. Dit bleek onvoldoende het geval. In feite werd 'het collectief' gebruikt door werkgevers en werknemers; in het systeem waren onvoldoende prikkels ingebouwd om kostenstijgingen tegen te gaan.

Niettemin wordt ook in de nieuwe opzet voor de uitvoering sociale zekerheid het CWI mogelijk een gedeeltelijk bestuurlijke rol weggelegd voor sociale partners. Op centraal niveau kunnen doelstellingen vanuit het CAO-overleg worden vertaald in convenanten en inkoopcontracten met uvi's. Verschil met vroeger is dat de bestuurlijke rol grotendeels is vervangen door een zakelijker inkoopverhouding. Tevens is er een onafhankelijk toezicht ingevoerd.

4

CWI

De Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) vormen een bestuurlijk samenwerkingsverband binnen het domein van sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, die straks een gedeeltelijk zelfstandige status (ZBO) krijgen. Op zichzelf is de gekozen

vorm van samenwerking, namelijk gedeeltelijke bestuurlijke integratie, al een belangrijk koppelingsmechanisme. In de uitwerking blijkt dat dit wordt ondersteund door diverse *deelkoppelingsmechanismen*. Deze zijn:

1

1-loket/integraal proces

Voor een aantal functies vormen Arbeidsvoorziening, uvi's en gemeenten 1 loket aan de poort. Deze functies bevinden zich allen in het voortraject van de arbeidsbemiddeling ('front office') namelijk:

- presentatie vacature-aanbod en directe bemiddeling;
- uitkeringsaanvraag en doorverwijzing naar uitkeringsinstantie;
- registratie van gemeenschappelijke gegevens en inschrijving voor werk;
- bestandsindeling op basis van het faseringsmodel;
- nadere beoordeling positie op de arbeidsmarkt (kwalificerende intake);
- vaststellen van recht op uitkering;
- medische keuringen;
- overige basisdienstverleningstaken.

2

Intake (definities)

Een belangrijk koppelingsinstrument is het indelen van werkzoekenden in vier categorieën fase 1 tot en met fase 4, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de start van het CWI-traject is vastgesteld dat deze indeling integraal door alle partijen wordt gehanteerd. Voor het beoordelen van de afstand bij de intake wordt gebruik gemaakt van het instrument 'De Kansmeter'.

3

Detaching

CWI-vorming betekent dat deelnemende partijen hun processen op deze onderdelen moeten integreren. Tegelijkertijd wordt er op lokaal niveau de ruimte gegeven om daar variatie in aan te brengen. In de uitvoering blijken er nog wel complicaties. Overdracht van CWI naar uvi's leidt voorlopig nog steeds tot

geschuif met dossiers. Er is nog steeds sprake van een knip in het 'systeem'.

Oorzaak is het feit dat er sprake is van een macro-sturingsmodel waarin enerzijds sprake is van marktwerking en anderzijds van bestuurlijke afstemming. De discussie over verantwoordelijkheden en regierol zijn nog niet afgerond. Met de keuze voor het 'loodsmodel' (een detacheringsconstructie) tracht het Kabinet doelstellingen van doelmatigheid, rechtszekerheid en effectiviteit te verenigen.

4

Cliënt Volg Communicatie Systeem

Door alle betrokkenen wordt het hanteren van een gezamenlijk cliëntgericht automatiseringssysteem gezien als een cruciaal hulpmiddel voor integratie van werkprocessen.

Het CVCS kent een Intranetstructuur en zal bestaan uit vier functies:

a CVCS Mail

Dit is een e-mail programma voor alle CWI-medewerkers.

b CVCS Inkijk

Dit maakt het mogelijk de meest recente informatie over een cliënt bij ieder van de drie organisaties te raadplegen.

c Gemeenschappelijke Intake

Ter ondersteuning van de gemeenschappelijk intake en fase indeling (zie 2) is binnen CVCS een module ontwikkeld.

d CVCS Events

Via deze module worden alle relevante gebeurtenissen die plaatsvinden binnen een van de deelnemende partijen direct doorgegeven aan de anderen. Via Electronic Data Interchange worden berichten automatisch verzonden. Als basis geldt een gestandaardiseerde gegevensstructuur binnen de sociale zekerheid.

Momenteel lopen er zeven pilots waar het CVCS-systeem gefaseerd wordt ingevoerd. Het is overigens geen geïntegreerd informatiesysteem waar alle gegevens over een cliënt centraal zijn opgeslagen maar een stelsel dat gegevensuitwisseling tussen

partijen bevordert. CVCS fungeert als interface tussen de drie automatiseringssystemen van de drie organisaties.

4

Bundeling van geldstromen

In de plannen voor het CWI is vastgesteld dat er een effectievere inzet van middelen moet komen door bundeling van geldstromen (Prestatiebudget, Veegwet, ESF, G86-middelen) op regionaal niveau. Dit is vooralsnog niet verder uitgewerkt. Bundeling van geldstromen zal in ieder geval plaatsvinden bij de gemeenten door samenvoeging van de uitvoeringsgelden ABW en de WIW.

5

Landelijk orgaan

Ter bevordering van samenhang in beleid en uitvoering zal er boven de regionale CWI's een landelijk orgaan komen dat mogelijk de volgende functies vervult:

- beheer nationale vacaturebank en CVCS;
- productontwikkeling ;
- kennis- en informatie ;
- beheren en administreren van centrale en sectorale fondsen;
- toetsing van beleid (uitvoeringstechnisch);
- standaardisatie gegevensverkeer, administratie en automatisering.

5

Prikkels (cliënt, werkgever)

Beoogde effecten van het invoeren van prikkels in het systeem zijn het stimuleren van:

- gedragsverandering bij werkgevers ;
- gedragsverandering bij mensen zonder werk ;
- effectievere processen (preventie, begeleiding, toeleiding naar werk etc.).

In sommige gevallen zijn de prikkels gekoppeld aan het stimuleren van marktwerking, in andere gevallen tracht de overheid rechtstreeks tot gedragsbeïnvloeding te komen (straffen, belonen).

1

Ziektewet

In de geprivatiseerde ziektewet is als sturingsmechanisme een duidelijke keten ontstaan:

Melding -> Controle -> Reïntegratieplan -> Arbomaatregelen

Hierbij is een centrale rol weggelegd voor de arbo-diensten. Deze moeten in opdracht van de werkgever zorgdragen voor een adequaat preventie-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Voorlopig functioneren de arbo-diensten - veelal voortkomende uit de geneeskundige diensten van bedrijfsverenigingen en de bedrijfsgezondheidsdiensten - nog niet optimaal. Veel energie is gaan zitten in interne reorganisatie en het creëren van marktpositie. De centrale figuur binnen de arbo-dienst is de arbo-arts. Deze slaagt er nog onvoldoende in werknemers 'op maat' te behandelen.

De afstemming met de reguliere gezondheidszorg, waaronder de huisarts, loopt nog niet goed. Punt van kritiek is daarbij dat arbo-artsen te veel de belangen van de werkgever dienen en die van de werknemers uit het oog verliezen. Tenslotte blijft de aandacht voor preventie, ook met de invoering van arbo-diensten, binnen bedrijven beperkt. Niettemin is de verwachting dat dit kenmerkend is voor de aanloopfase en dat straks het model beter gaat functioneren.

De invoering van de TZ en de Wulbz heeft het risico voor ziekteverzuim volledig bij de werkgevers gelegd. In de eerste jaren (1994-1995) heeft dit inderdaad geleid tot een sterke daling in het ziekte-verzuim. In de industrie daalde het van 7,5% naar 5,2% en in de bouw van 7,4% naar 4,3%. In 1998 is een stagnatie opgetreden in de daling van het ziekteverzuim (4,6%). Dit lijkt deels te verklaren uit het feit dat de prikkel grotendeels weer is verdwenen omdat een deel van de bedrijven zich heeft herv verzekerd.

Voorlopig zijn de totale kosten voor werkgevers niet gedaald. Tegenover een verlaagde ziektewetpremie staat een extra kostenpost in de vorm van een contract met de arbo-dienst. Ook

hier is de verwachting dat dit een korte termijn effect is en dat op de langere termijn het verzuim en daarmee de premies zullen dalen.

2

WAO

Voorafgaand aan de uiteindelijke wet Pemba is er nog enige jaren een bonus-malus systeem (wet TAV) voor werkgevers gehanteerd. Dit bleek echter nauwelijks of niet effectief. Zeker van de bonus-regeling werd door werkgevers vrijwel geen gebruik gemaakt.

De effecten van de invoering van de wet Pemba zijn nog niet meetbaar, maar er wordt uitgegaan van een instroomeffect van 10 à 15%, wat neerkomt op 24.000 per jaar. Overigens is een deel van het prikkeffect verdwenen omdat veel bedrijven en werknemers er voor hebben gekozen zich te herverzekeren. Verder zijn vanaf 1994 veel WAO-effecten gerepareerd in CAO's. Pas als ook deze premie weer sterk stijgt als gevolg van hogere instroom in de WAO, zal dit effect weer terugkeren.

De - strengere - herkeuringen van WAO'ers hebben op grote schaal plaatsgevonden. In de eerste jaren heeft dat geleid tot een daling in het aantal arbeidsongeschiktheidsjaren. Per saldo leverde dit een besparing op WAO-middelen. De laatste tijd neemt dit effect af mede vanwege een soepeler houding van keuringsartsen. Punten van kritiek zijn dat de medische indicatie vaak onhelder is (psychisch, rug). Daarnaast blijkt vooralsnog het effect vooral een verlaging van de WAO-uitkering zonder reïntegratie naar een werkplek, met als neveneffect een verhoogde doorstroom naar de bijstand. Daarnaast blijkt dat uvi's verschillend omgaan met de richtlijnen medisch arbeidsongeschiktheids criterium.

Al met al hebben de WAO-maatregelen een positief effect gehad op de kosten. Tegelijkertijd zijn er neveneffecten opgetreden die de 'scherpe' werking van het systeem enigszins hebben geneutraliseerd. Tevens zijn er afwentelingsverschijnselen opgetreden.

Reïntegratieprikkel

Andersson Elffers Felix heeft vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar diverse ‘prikkel’-instrumenten gericht op het versterken van de positie van cliënten en het stimuleren van zoekgedrag. Daarbij is gekeken naar *sancties*, *scholing*, *gesubsidieerde arbeid*, *bonussen* en *begeleiding*. De effectiviteit van bepaalde instrumenten is niet altijd aantoonbaar. Een andere belangrijke constatering is dat effectiviteit van instrumenten ook nadrukkelijk is gekoppeld aan individuele kenmerken van de cliënt waaronder de afstand tot de arbeidsmarkt. Instrumenten blijken het effectiefst voor de ‘tussengroep’, dat wil zeggen mensen met een ‘grote maar overbrugbare’ afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor de instrumenten bleek de volgende effectiviteit:

soort reïntegratieprikkel	invloed
Sancties	+ +
Scholing/training	+
Gesubsidieerde arbeid	+
Bonussen	0
Overig	0

Een ander instrument is het versterken van de prikkels op werkzoekenden door het verlagen van de uitkering. Hoewel dit een omstreden instrument is blijkt uit onderzoek dat de kans op het vinden van een baan door mensen in de bijstand met 4 tot 10% toeneemt wanneer de uitkering met 10% wordt verlaagd.

In hoofdstuk 6 zal de koppeling worden gelegd tussen deze mechanismen in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening en de probleemvelden binnen de verslavingszorg.

3 Integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid

3.1 Inleiding

In het begin van de jaren negentig ontstond toenemende maatschappelijke zorg over veiligheid en leefbaarheid. Deze gevoelens hadden diverse achtergronden en oorzaken. Niet alleen ongerustheid over de stijgende criminaliteit maar ook bezorgdheid over andere risico's die de veiligheid bedreigen: verkeersongelukken, milieu ongevallen verloeding van stadsdelen, brandgevaar, rampen e.d.

Op dat moment was veiligheidszorg een sterk versnipperd beleidsterrein. De voornaamste rol werd gespeeld door politie en justitie. De focus van het veiligheidsbeleid was dan ook sterk gericht op criminaliteits- en overlastbestrijding. Op andere veiligheidsterreinen waren de direct verantwoordelijke organisaties beleidsvormend; de brandweer op het gebied van brandgevaar, milieudiensten op het gebied van onveiligheid in het milieu. De aansturing en prioritering van het beleid vond voornamelijk plaats vanuit in Den Haag, de uitvoering vond lokaal plaats. Daarnaast was er uiteraard ook ruimte om lokale invulling te geven aan het veiligheidsbeleid, met name vanuit de driehoek burgemeester, Openbaar Ministerie en politie.

Tegen deze achtergrond kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1993 met een eerste 'Integrale veiligheidsrapportage'. Daarin werd de toestand met betrekking tot veiligheid in Nederland over een breed terrein in kaart gebracht. Als uitgangspunt werd de onveiligheid als lokaal probleem genomen, waarbij men uitging van een centrale rol voor gemeenten in de bestrijding van de onveiligheid. Men ging er daarbij van uit dat voor een effectieve bestrijding van onveiligheid een systematische en geïntegreerde aanpak noodzakelijk was. Dit volgde uit de knelpunten die werden blootgelegd in de rapportage:

- verbrokeld inzicht in de veiligheidsproblematiek. Op verschillende deelgebieden bestonden wel overzichten, maar

- een overzicht van de problematiek ontbrak. Ook werden tussen de verschillende gegevens op deelgebieden geen (dwars)verbanden gelegd;
- bestrijding en handhaving alleen zijn onvoldoende. Achtergrond hiervan was het gegroeide inzicht dat hoewel de overheid primair verantwoordelijk is op het gebied van voorkoming en bestrijding van onveiligheid door inzet van justitie en politie, de capaciteit van deze instellingen nooit afdoende zou zijn. Daarnaast bestond het inzicht dat een eenzijdige inzet van politie en justitie op centraal niveau ook niet de gewenste effectiviteit in de onveiligheidsbestrijding zou opleveren;
 - te laag risicobewustzijn. Preventieve maatregelen op het gebied van veiligheid verhogen weliswaar de veiligheid, maar kunnen rampen of grootschalige ongelukken niet uitsluiten. Een groter bewustzijn van mogelijke risico's en een adequate voorbereiding daarop was (en is) noodzakelijk;
 - de overheid is zelf een deel van het veiligheidsprobleem. De overheid draagt zelf, door haar doen en nalaten bij aan het onveiligheidsprobleem. Hierbij kan gedacht worden aan het toelaten van coffeeshops, het verstrekken van vergunningen en dergelijke;
 - veiligheid is te weinig een zelfstandig bestuurlijk product. Veiligheidsbeleid werd voornamelijk als een samenstel van een groot aantal facetten gezien, waarbij op diverse beleidsterreinen beleid werd ontwikkeld dat invloed had op de veiligheidssituatie, zonder dat het doel van het beleid de onveiligheidsbestrijding was.

Wettelijk kader

Er bestaat geen eenduidig wettelijk kader of landelijk systeem van regelgeving op het gebied van veiligheid. Alle betrokken organisaties hebben met eigen regelgeving te maken. Hierdoor ontstaat een cumulatie van toepasselijke regelgeving. Ministeries kunnen in noodzakelijke gevallen ontheffing van regelgeving verlenen.

Ter stimulering van de voorgestelde geïntegreerde gemeentelijke aanpak werd door Andersson Elffers Felix een gemeentelijk informatie- en actiemodel ontwikkeld. Nadat dit model in een aantal gemeenten (Velzen, Nijmegen, Eindhoven, Maastricht) werd getest, is deze in het voorjaar van 1994 als leidraad beschikbaar gesteld aan alle Nederlandse gemeenten. In Utrecht besloot men deze methodiek centraal te stellen in het project integrale veiligheid. Wij zullen het integrale veiligheidsproject in Utrecht als voorbeeld nemen voor het beschrijven van de integrale veiligheidsmethodiek en de gebruikte sturingsmechanismen.

Sturingsmechanismen

1

Het belangrijkste sturingsmechanisme dat wordt gebruikt is het gebruik van een integrale veiligheidsmonitor. Deze monitor is samengesteld uit ongeveer 120 indicatoren. Aan de hand van deze meting kan geanalyseerd worden wat de beste aangrijpingspunten zijn voor het veiligheidsbeleid. Naar aanleiding van de analyse kunnen prioriteiten gesteld worden, actieplannen gemaakt en kunnen deze actieplannen geïmplementeerd worden. Door het uitvoeren van een nieuwe meting van de monitor kan het gevoerde beleid worden geëvalueerd op effectiviteit en bijgestuurd. De monitor werd landelijk gemeten en op lokaal niveau in de gemeenten die de integrale veiligheidssystematiek gebruikten.

2

Een ander sturingsmechanisme in de integrale veiligheid is de wijze waarop de uitvoering en planning van de acties is vormgegeven. Alle betrokken instanties moeten het eens worden over de doelen, vorm en uitvoering van de acties. Bij deze uitvoering is het de bedoeling dat alle instanties samenwerken terwijl ieder verantwoordelijk is voor een duidelijk omschreven deelgebied. De inspanningen worden gecoördineerd door een gemeentelijke projectleider integrale veiligheid.

3

De budgetten van de acties kunnen ook als sturingsmechanisme gezien worden. Per actie wordt een budget gemaakt waar de deelnemende organisatie naar rato van hun eigen inbreng aan bijdragen. Hiermee kan gestuurd worden op de effectiviteit en efficiency van de afzonderlijke acties.

In dit hoofdstuk zal deze aanpak verder worden uitgewerkt. In paragraaf 3.1 wordt de achtergrond voor de integrale veiligheidsprojecten en de landelijk gekozen oplossingsrichting verder uitgewerkt. In 3.3 zal vervolgens aandacht worden besteed aan de actoren betrokken bij integrale veiligheid en de rol die zij vervullen. In 3.6 zal het integrale veiligheidproject in Utrecht worden beschreven. In 3.7 zullen de resultaten van het IV project Utrecht worden belicht en tevens de gebruikte sturings- en coördinatiemechanismen.

3.2 Schets achtergrond integrale veiligheidsprojecten

In de integrale veiligheidsrapportage 1993 komt naar voren dat zowel op gemeentelijk niveau als bij de overheid het inzicht in de toestand van onveiligheid beperkt is. Kwantitatieve gegevens concentreren zich bij politie en justitie, een helder overzicht van de totale problematiek ontbreekt. In het veiligheidsbeleid dat tot dan toe werd gevoerd lag het accent op justitie en politie. Andere maatschappelijke instellingen, bedrijven of individuele burgers werden niet bij het formuleren en implementeren van het beleid betrokken. Tegelijkertijd werd duidelijk dat politie en justitie onvoldoende capaciteit hadden om op een afdoende wijze veiligheidsbeleid te kunnen voeren en dat voor een effectief veiligheidsbeleid de inzet van andere actoren noodzakelijk was. Daarnaast werd in de rapportage duidelijk dat onvoldoende aandacht werd besteed aan rampen en calamiteiten- bestrijding als onderdeel van de veiligheidszorg.

Dat het gevoel van onveiligheid juist in de periode 1990-1992 sterk toenam, komt overeen met het beeld van de ontwikkeling in een aantal indicatoren. Zo is het aantal geregistreerde misdrijven tussen 1980 en 1992 bijna twee en een half maal zo groot geworden, tussen 1990 en 1992 stegen de geweldsmisdrijven in steden met een inwonertal tussen de 100.000 en 250.000 met 30%, in kleinere gemeenten zelfs met 70%. Volgens de integrale veiligheidsrapportage bedroeg de schade van inbreuken op de openbare orde en veiligheid in 1992 zo'n 12 miljard gulden.

Overzicht belangrijkste landelijke indicatoren onveiligheid (bron CBS 1996)

Inbreuken	1990	1992	1993	1994
Geweld ¹⁾	77	80	70	71
Diefstal ¹⁾	145	156	150	153
Vernieling ¹⁾	105	116	133	127
Overvallen	1760	2291	2714	2502
Branden	37772	38005	38888	37877
Slachtoffers verkeersongevallen ²⁾	13652	11654	11562	11735

¹⁾ aantallen per 1000 inwoners

²⁾ zoals geregistreerd door de ziekenhuizen

3.3 De systematiek van het integrale veiligheidsbeleid

Uitgangspunt van de integrale veiligheidsbenadering is de noodzakelijkheid dat alle gezagsdragers, besturen en diensten die bij de voorkoming en bestrijding van onveiligheid zijn betrokken, bijdragen aan een sterkere, integraal vormgegeven, niet verkokerde aanpak van onveiligheid. Veiligheidszorg heeft raakvlakken met

verschillende overheidstaken. Deze vinden zowel op centraal als op lokaal niveau plaats.

De integrale veiligheidsmethodiek die uitgaat van het uitgangspunt hierboven en in de inleiding al kort werd beschreven, wordt hieronder verder uitgewerkt. Kernpunten in deze methodiek zijn:

- a integrale beleidsvoering
- b integrale organisatie en uitvoering
- c integrale beleidsketen
- d integrale beleidssystematiek.

a

Integrale beleidsvoering

Geconstateerd werd dat hoewel binnen gemeenten in verschillende sectoren inspanningen verricht werden die gericht waren op het verbeteren van de veiligheid, dit beleid over het algemeen sterk geassocieerd werd met het bestrijden van overlast en criminaliteit alsmede met het bestrijden van onveiligheidsgevoelens bij burgers. Integrale beleidsvoering betekent een verbreding van deze focus, waardoor het beleid zich niet alleen richt op het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en overlast, maar ook op andere onderwerpen, zoals rampenbestrijding, brandveiligheid, verkeersveiligheid en milieuveiligheid. Integrale beleidsvoering gaat uit van het idee dat al deze onderwerpen in onderlinge samenhang in het beleid naar voren moeten komen en integraal aan de orde gesteld moeten worden.

b

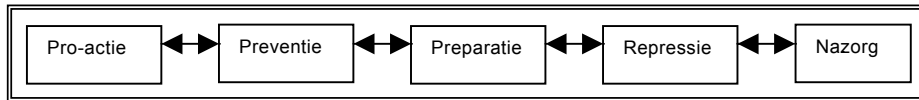
Integrale organisatie en uitvoering

Integrale organisatie en uitvoering gaat uit van het idee dat organisaties intensief moeten samenwerken onder regie van het gemeentebestuur en ieder op hun eigen gebied zijn verantwoordelijkheid neemt in de bestrijding van onveiligheid. Waar nodig moeten zij hun activiteiten op elkaar afstemmen.

c

Integrale beleidsketen

Er is een aantal aangrijpingspunten in het veiligheidsbeleid te onderscheiden:



Pro-actie is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid. Hierbij kan gedacht worden aan het verbieden van bepaalde vormen van industrie in een omgeving of het verbeteren van de kwaliteit van woonbuurten om overlast tegen te gaan.

Preventie is het wegnemen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van inbreuken wanneer onveilige situaties zich toch voordoen.

Preparatie is het daadwerkelijk voorbereiden op de bestrijding van inbreuken, zoals het opstellen en oefenen van rampenplannen.

Repressie is de bestrijding van en de hulpverlening in acute noodsituaties.

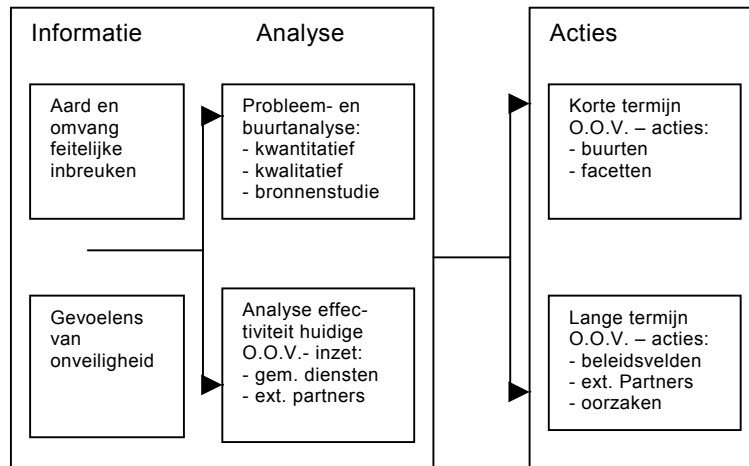
Nazorg omvat al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk weer terug te keren in de normale situatie. Hierbij kan gedacht worden aan hulpverlening aan slachtoffers en bijvoorbeeld het afwickelen van schadeclaims.

Het is belangrijk de verschillende aangrijpingspunten voor het veiligheidsbeleid te combineren. De integrale beleidsketen gaat uit van het idee dat voor effectief beleid de verschillende aangrijpingspunten van het beleid op elkaar afgestemd dienen te zijn. Zo is het effectief om repressie te combineren met beleid op het gebied van preventie en pro-actie.

d

Integrale beleidssystematiek

De gemeentelijke integrale veiligheidsaanpak bestaat uit een informatie-, een analyse en actiedeel:



fase 1

Informatieverzameling

In het informatiedeel wordt op structurele wijze informatie verzameld over:

- objectieve maatstaven voor de aard en omvang van feitelijke inbreuken;
- subjectieve indicatoren van gevoelens van onveiligheid.

Deze informatieverzameling is gericht op het verkrijgen van een breed opgezet en betrouwbaar beeld van de lokale veiligheidsproblematiek:

- de informatie wordt op buurtniveau verzameld, het concrete niveau waarop de burger doorgaans wordt geconfronteerd met overlast en onveiligheid
- er wordt een standaardpakket verzameld met zowel objectieve en subjectieve variabelen. Hierdoor wordt het mogelijk verschillende gemeenten en wijken onderling te vergelijken. Daarnaast wordt het mogelijk wanneer periodiek wordt gemeten, intertemporele vergelijkingen te maken;

- het pakket aan variabelen is zeer breed opgezet, diverse facetten van onveiligheid worden meegenomen (vandalisme, overlast, verkeersonveiligheid, inbraken, diefstal, geweldsdelicten, brandonveiligheid, milieuonveiligheid en risico's, onveiligheid en overlast in verband met evenementen en zware/georganiseerde misdaad).

fase 2

Analysefase

Het doel van de analysefase is om de achterliggende oorzaken van overlast en onveiligheid op het spoor te komen en daarmee aangrijpingspunten en prioriteiten te vinden voor een integrale aanpak. Er wordt een analyse gemaakt van het onveiligheidsprobleem in het algemeen en meer in het bijzonder voor de buurt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de verzamelde informatie en andere bronnen. De veelheid aan indicatoren wordt hiervoor teruggebracht tot een meer handzaam aantal. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van de effectiviteit van de huidige inzet op het gebied van onveiligheidsbeleid door gemeentelijke en particuliere organisaties. Hierbij wordt ook bekeken hoeveel mankracht en geld door deze organisaties ingezet wordt voor de veiligheidszorg.

De keuze van de prioriteiten van het integrale veiligheidbeleid vindt plaats aan de hand van een afweging tussen de effectiviteit van de huidige inspanningen en de prioriteitenstelling op basis van de metingen voorzover deze met elkaar zouden botsen.

fase 3

Actiefase

De informatie en analyse fasen monden uit in het maken van actie-plannen. Hierin kunnen korte- en lange termijn acties onderscheiden worden. De acties hebben bij voorkeur een integraal karakter. Bij het bepalen van de acties spelen de volgende vragen en factoren een rol:

- in welk deel van de hierboven geschetste veiligheidsketen (van proactief tot nazorg) zijn acties voor de omschreven doelen het effectiefst?
- waarop richten de acties zich, op een bepaald gebied, op het wegnemen van specifieke oorzaken of gevolgen en op daders of juist op slachtoffers?
- welke partners kunnen en moeten bij de acties betrokken worden?
- er moet tot sluitende afspraken gekomen worden met alle deelnemende partijen. Hiervoor kan gedacht worden aan het afsluiten van een convenant met betrokkenen.
- het lokale bestuur moet een actieve regisserende rol vervullen.

De keuze van de prioriteiten, in de analysefase, vindt plaats op gemeentelijk niveau. Het bedenken en praktisch invullen van de actie-plannen vindt plaats op wijkniveau.

Binnen deze algemene uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid heeft het kabinet in de nota 'integraal veiligheidsbeleid 1995-1998' een viertal prioritaire thema's geformuleerd. Aan de aanpak van deze vraagstukken werd in het kabinet Kok 1 vanuit de overheid voorrang gegeven:

- jongeren en veiligheid;
- drugs en veiligheid;
- veilige leefomgeving en risicobeheersing;
- toezicht.

Dit betekent dat naast de gemeentelijke inspanningen in IV-projecten voor deze thema's extra geld door het kabinet werd vrijgemaakt en de sturing en regelgeving op deze gebieden meer op centraal niveau werd bepaald. De uitvoering en planning werd ook voor deze onderwerpen vooral bepaald op lokaal niveau en deze werden in de IV projecten ingebed.

fase 4

rapportage en organisatorische inbedding

In deze fase worden de gedefinieerde acties geïmplementeerd en aan de hand van voortgaande periodieke gegevensverzameling geëvalueerd. Daarbij wordt gekeken of het beoogde effect van de

acties ook in de cijfers waarneembaar is. Indien nodig kunnen projecten worden bijgestuurd. Het is de bedoeling dat succesvolle projecten uiteindelijk in de staande organisatie worden ingebed.

Domein in kaart Een groot aantal organisaties en instanties kan een rol spelen bij integraal veiligheidsbeleid. Het gaat daarbij naast de gemeente om politie en justitie, de brandweer, andere gemeentelijke diensten, maatschappelijke instellingen, burgers en het bedrijfsleven. In deze paragraaf komt de rol van deze verschillende actoren aan de orde.

Politie

De politie wordt over het algemeen gezien als de belangrijkste speler in het gemeentelijke veiligheidsbeleid. De taken van de politie – handhaving openbare orde, bescherming van de rechtsorde en hulpverlening- hebben raakvlakken met bijna alle andere sectoren en spelers.

De politie is in het integrale veiligheidsbeleid in alle fasen betrokken. In de informatiefase is zij de belangrijkste bron voor het aanleveren van cijfermateriaal. In de analyse heeft zij vanuit de dagelijkse praktijk deskundigheid over oorzaak en gevolgrelaties en bij het formuleren van acties en de implementatie daarvan is zij bijna altijd betrokken. In de veiligheidsketen heeft zij taken op het gebied van preventie, preparatie, repressie en nazorg. Alleen voor de pro-actie fase zijn instrumentarium en taken minder geschikt.

Bij een evaluatie van het integrale gemeentelijke veiligheidsbeleid (Veiligheidsbeleid van gemeenten 1998) komen de volgende punten over de politie naar voren:

- in het algemeen zijn gemeenten tevreden over de samenwerking met de politie voor wat betreft integrale veiligheid. Grotere gemeenten zijn iets positiever dan kleinere gemeenten;
- schaalvergroting bij de politie heeft ervoor gezorgd dat gemeenten het gevoel hebben op grotere afstand van de politie te opereren, dit kan als een belemmering voor het IV-beleid

- worden gezien. Hiertegenover staat dat in steeds meer politieregio's gebiedsgebonden wordt gewerkt. Bij gebiedsgebonden werken treedt de politiemedewerker uit de anonimiteit en draagt individueel verantwoordelijkheid voor een geografisch gebied. Bij het werken in wijkteams, een andere trend, is het hele team aanspreekpunt;
- de levering van onveiligheidsgegevens door de politie is niet optimaal omdat de politie haar informatiesystemen met name heeft ingericht op de eigen informatiebehoefte;
 - de politie krijgt steeds meer te maken met actoren die vanuit een particuliere organisatie werkzaamheden verrichten op het terrein van de politie. Hierbij kan gedacht worden aan beveiligingsdiensten. In het kader van het IV-beleid is het belangrijk deze actoren actief bij het formuleren van het beleid te betrekken. Op dit moment gebeurt dat nog onvoldoende.

Openbaar ministerie

Formeel beperkt de taak van het OM zich tot het gezag en mede-beheer over politie en verantwoordelijkheden met betrekking tot strafrechtelijke inbreuken op de veiligheid. Wanneer de taak van het OM in deze nauwe definitie wordt geïnterpreteerd, is er een beperkte rol voor het OM weggelegd in het IV-traject. Het OM zou zich daarbij voornamelijk beperken tot afstemming op basis van haar rol ten aanzien van de politie taken. In de afgelopen jaren is het OM tot het besef gekomen dat haar formele taken effectiever uitgevoerd kunnen worden wanneer de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt ingebed binnen een bredere overheidstaak. Deze taak kan omschreven worden als de handhaving van de rechtsorde die in samenwerking met andere bestuurlijke instanties dient te worden vervuld. Zo bekeken kan een derde kerntaak voor het OM worden geformuleerd, namelijk het overleg met bestuurlijke politieke partners, gericht op het maximaliseren van maatschappelijke effecten van het preventieve en repressieve overheidsoptreden op de gebieden rechts-handhaving en veiligheid.

Gemeenten geven aan dat het OM over het algemeen onvoldoende betrokken is bij lokaal veiligheidsbeleid. Dit heeft

een aantal oorzaken. De belangrijkste hiervan is dat het OM een landelijke organisatie is waar in principe landelijke normen gelden. Deze normen zijn niet vanzelfsprekend op lokale problematiek toegesneden. Het OM realiseert zich dat het voor het voeren van een goed lokaal veiligheidsbeleid wenselijk is om actief aan lokale oplossingen bij te dragen. Voorbeelden hiervan zijn het zogenaamde lik op stuk beleid. De omslag naar meer lokaal georiënteerd beleid is echter nog niet gerealiseerd. Vanuit de huidige organisatie en taakopvatting zal het niet mogelijk en wenselijk zijn voor het OM om overal aan het gemeentelijk overleg op het gebied van veiligheid deel te nemen. Redenen hiervoor zijn:

- het OM is specifiek belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde waardoor ze niet op alle terreinen van de veiligheidszorg betrokken kan zijn; het werkgebied van het OM is specifiek gericht op criminaliteit, milieu en verkeer;
- een aantal van de beleidsterreinen is wijk- of gemeente-overschrijdend en vinden op regionaal niveau plaats;
- het OM mist de capaciteit (op dit moment) om aan alle overleggen deel te nemen;
- het OM vreest voor een versnippering van haar beleid.

Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg als instituut is sinds 1988 wettelijk verankerd. Het bestaansrecht wordt gevormd door de veronderstelling dat coördinatie en afstemming tussen politie, justitie en burgemeester wenselijk is. Het lijkt logisch dat de driehoek in het IV-beleid een voornamelijk rol vervult vanwege haar invloed op het aansturen van de politieorganisatie. In de praktijk vervult de driehoek echter meestal geen leidende rol omdat het brede en integrale veiligheidsbeleid juist door de reikwijdte een verantwoordelijkheid zou behoren te zijn van het gemeentebestuur en niet van de burgemeester. Het gemeentebestuur staat dicht bij de burgers, heeft een bredere verantwoordelijkheid en heeft democratische legitimatie.

Met name op het gebied van overlastbestrijding lijkt voor de driehoek een taak weggelegd omdat daarvoor een goede afstemming

nodig is tussen pro-actie, preventie en repressie. In de praktijk is slechts in één derde van de gemeenten met een IV-beleid de driehoek betrokken bij de opstelling van het veiligheidsbeleid. Dit komt ten dele doordat de politie inmiddels gebieds- en wijkgebonden is gaan werken, terwijl de organisatie van het OM daar nog niet op is ingericht. Dit betekent dat afstemming en gezamenlijke actie op wijkniveau wordt bemoeilijkt. Dit wordt versterkt doordat de afstemming binnen projecten steeds vaker op uitvoerend niveau binnen de wijken plaatsvindt.

Brandweer

In het kader van het IV-beleid zou de brandweer één van de belangrijkste actoren moeten zijn. Uit de enquête naar het gemeentelijke veiligheidsbeleid blijkt echter dat de brandweer, in vergelijking met de politie relatief weinig in ambtelijke stuur- en werkgroepen vertegenwoordigd is. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de brandweer geen taken heeft op het gebied van de openbare orde, terwijl de openbare orde in veel gemeenten wel het speerpunt van het IV-beleid vormt. In het IV-beleid heeft de brandweer met name een pro-actieve en repressieve taak (het bestrijden van branden). Activiteiten van de brandweer kunnen worden gevonden op het gebied van voorlichting over brandveiligheid, het voorbereiden van de rampenbestrijding en het in kaart brengen van veiligheidsrisico's. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met de brandweer in het kader van IV-projecten.

Burgers, bedrijfsleven, en maatschappelijke instellingen

Onder deze categorie actoren vallen onder meer woningcorporaties, welzijnsinstellingen en scholen. Hoewel het belang van deze groep in het integrale veiligheidsproces groot is, komt uit onderzoek naar voren dat de actieve deelname van deze groepen in IV-projecten beperkt is. Voorzover ze zijn betrokken is het over het algemeen in een beleidsvoorbereidende rol. In ongeveer 10% van de gemeenten zijn burgers en bedrijfsleven actief in stuur- en werkgroepen. Welzijnsorganisaties en woningbouwcorporaties zijn relatief vaak in dergelijke groepen vertegenwoordigd.

Mogelijke aangrijpingspunten voor de verschillende actoren binnen de veiligheidsketen

Actor	pro-actie	Preventie	preparatie	Repressie	nazorg
Politie	-	+	+	+	+
OM	-	+	-	+	-
Driehoek	+	+	-	+	+
Brand-weer	-	+/-	-	+	-
Burgers, bedrijven maatsch. Inst.	+	+	+	-	-

Financiering (stromen) De actieprogramma's voor integrale veiligheid krijgen jaarlijks een budget. Dit wordt gefinancierd door de betrokken organisaties zelf naar rato van hun inzet. Daarnaast worden er door het rijk voor projecten in het kader van de vier in de nota 'Veiligheidsbeleid 1995-1998' aangewezen prioriteitsgebieden budget aan de gemeenten beschikbaar gesteld.

Extra gelden ingezet op voor vier prioriteitsgebieden (in mln)

Thema	1995	1996	1997	1998	1999
Jongeren en veiligheid	4	22	56	73	93
Drugs	37.5	37.5	37	37	37
Veilige leefomgeving en risico- beheersing	0.6	0.6	0.6	0.6	
Toezicht	101.5	301.5	400	400	400

Een belangrijk deel van deze gelden kon niet vrij worden besteed maar moest bijvoorbeeld in de vorm van Melkert-banen of extra cellen en verslaafdenopvang uitgegeven worden door de gemeenten.

Indien nodig kunnen na aanvraag ook nog additionele middelen voor projecten ter beschikking worden gesteld. Hieronder wordt

weergegeven door welke instanties in dit kader subsidies zijn verleend.

Subsidiegevers van projecten in het kader van Integrale Veiligheid (in aant. projecten)

	1995	1997
Gemeente	91	86
Provincie	1	10
rijk	21	16
Particulieren	18	15
Anders/overige	32	29

bron: Veiligheidsbeleid van gemeenten, ontwikkelingen sinds 1993, SGBO onderzoek en advies, oktober 1998

De geringe betrokkenheid van provincies, ondanks de lichte toename is opvallend. De betrokkenheid van het rijk is per departement onder te verdelen naar de volgende ministeries. Hier valt op dat geen wezenlijke veranderingen zijn opgetreden sinds 1995.

Rijksbijdragen aan projecten IV naar ministeries (in mln)

	1995	1997
Binnenlandse Zaken	13	9
Justitie	8	5
Economische Zaken	-	-
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6	5
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2	1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieu	2	3
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	3	3
Verkeer en Waterstaat	2	2
Anders	4	1

Evaluatie landelijke integrale veiligheidsbeleid

Op dit moment heeft 29% van de gemeenten de onveiligheidsproblematiek in kaart gebracht met behulp van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. In de integrale veiligheidsrapportage 1998 wordt ten aanzien van het ingezette beleid van integrale veiligheid op gemeentelijk niveau geconcludeerd:

- Nederland is sinds het begin van de IV-aanpak veiliger geworden, met name de geregistreerde criminaliteit in Nederland is gedaald
- de veiligheidsbeleving is de afgelopen jaren stabiel gebleven
- de integrale aanpak van de onveiligheid in de grote steden heeft ertoe bijgedragen dat de veiligheidsgevoelens aldaar verbeterd zijn. Hoewel de G4 veiliger zijn geworden is de onveiligheid aldaar nog steeds groter dan elders
- de veiligheid in gemeenten met 20.000 tot 50.000 is slechts 1% afgenomen sinds 1997. Mishandelingen, bedreigingen en verkeersmisdrijven zijn in deze steden echter fors toegenomen
- de systematische benadering van de lokale onveiligheid moet verder worden versterkt, het beleid ter bestrijding van drugsoverlast moet worden gecontinueerd.

3.6 Integrale Veiligheid in Utrecht

Het integrale veiligheidsproject in Utrecht ging van start in 1993. De hoofddoelstelling was het verbeteren van de subjectieve en objectieve veiligheid. Een tweede doelstelling was het realiseren van een blijvende werkwijze tussen partners in de stad Utrecht ter verbetering van de veiligheid.

In het project zijn twee fasen te onderscheiden. Een fase van 1993 tot 1995 en vanaf 1996. Elders in dit hoofdstuk zullen de achtergronden van de gewijzigde opzet uitgebreider worden beschreven. De eerste fase was duidelijk een ontwikkelingsfase waarin getracht werd het IV-beleid aan de hand van de hierboven beschreven systematiek vorm te geven. Er werd een veelheid aan instellingen en diensten bij betrokken en de regie werd in handen gelegd van een stuurgroep met een zeer brede samenstelling. Na deze eerste jaren bleek echter dat hoewel de opzet deels slaagde, met name voor wat betreft het verzamelen van de informatie, deze opzet te breed was om goed bestuurbaar te zijn. Vanaf eind 1995 werd het project door een nieuwe projectleider geleid en veranderde de opzet.

In deze tweede fase werd besloten het IV-beleid te concentreren op politie, justitie en de driehoek en de overige participanten weliswaar niet geheel los te laten maar geen leidende rol bij de planning en uitvoering meer te geven. Ook in de informatieverzameling werd de te verzamelen informatie beperkt. Dit betekent dat bijvoorbeeld brandweer, GGD, burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen niet langer bij de informatieverzameling en de formulering van het beleid werden betrokken. Gesteld kan worden dat het IV-beleid dus niet meer zo integraal was als in de oorspronkelijke opzet voor ogen had gestaan.

In dit stadium werd aan de doelstellingen toegevoegd het bijdragen aan de doelstellingen uit het convenant in het kader van het grote steden beleid voor wat betreft de veiligheid. Het merendeel van deze doelstellingen komt overeen met de eerdere doelstellingen van het IV-project.

In het convenant werden de volgende doelen aangegeven:

- versterking van de veiligheidsketen. Concreet betekende dit doelstellingen op het gebied van veiligheidstoezicht, opsporing, strafrechtspleging, en tenuitvoerlegging;
- een substantiële daling van de objectieve onveiligheid t.a.v. berovingen/roofovervallen, inbraken en vandalisme;
- verbetering van de veiligheidsbeleving;
- het aantal jongeren dat in aanraking komt met politie moet dalen met 30% in de jaren 1995-1999;
- taakstraffen en haltstraffen stijgen met 10% per jaar;
- vanaf 1997 mogen heenzendingen slechts bij tijdelijke pieken voorkomen.

3.7 Organisatie IV-project

De aansturing van het project vond plaats op gemeentelijk niveau, de uitvoering en belangrijke delen van de planning werden op wijkniveau vormgegeven.

Voor het slagen van het project werd een aantal eisen geformuleerd waar de doelen van het project, de invulling daarvan en de sturing aan moesten voldoen:

- doel van het project moet haalbaar zijn, concreet en ingekaderd;
- er moet voor deze doelen draagvlak zijn bij de belangrijkste organen op bestuurlijk en ambtelijk niveau;
- het project moet gefaseerd ingericht worden en de fasen moeten in de tijd goed afgebakend zijn;
- eisen aan de projectleiding:
 - . moet in handen zijn van gekwalificeerd projectleider
 - . moet door de diverse betrokken instellingen en organisaties geaccepteerd zijn
 - . moet enthousiast en creatief zijn
- het project moet bemand zijn door voldoende en voldoende gekwalificeerde medewerkers;
- er moeten voldoende materiële en immateriële middelen aan de projectorganisatie ter beschikking worden gesteld;

- bestuurlijke en ambtelijke organen, alsmede de belangrijkste externe partners dienen regelmatig inhoudelijk over het verloop van het project geïnformeerd te worden;
- het project moet zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande activiteiten en structuren;
- het project moet tussentijds en na afloop worden geëvalueerd op uitkomsten. Deze uitkomsten betreffen zowel het verloop van het project als de gerealiseerde resultaten.

De uitvoering van het project werd in handen gelegd van een projectleider. Deze was verantwoordelijk voor het totstandkomen van een systematisch opgezette en integrale aanpak en uitvoering van het project. Hij was het aanspreekpunt voor het bestuur, de diensten en de externe organisaties. Zijn taak was stimuleren, dwarsverbanden leggen, knelpunten oplossen en zorgdragen dat sturing van het project plaatsvond. Er werd een stuurgroep ingesteld die de functionele verantwoordelijkheid voor het project droeg. In deze stuurgroep hadden de meest betrokken wethouders, de burgemeester, de functioneel verantwoordelijke dienstdirecteuren, politie en brandweer zitting. Deze stuurgroep werd regelmatig inhoudelijk bij het project betrokken en nam de beslissingen over de richting en afbakening van het project. In begin 1995 werd geconstateerd dat de stuurgroep in deze opzet niet meer functioneerde en nog maar zeer sporadisch bij elkaar kwam. Als oorzaak wordt genoemd dat de groep te breed was opgezet om effectief te kunnen functioneren aansturen. In de fase na 1996 werd de stuurgroep nieuw leven ingeblazen. Zij bestond vanaf dat moment uit de driehoek plus: dienst maatschappelijke ontwikkeling, dienst wijkbeheer en stadsvernieuwing, algemene zaken, politie, OM en burgemeester.

In de organisatie kan naast de stuurgroep nog een aantal andere groepen en overleg organen worden onderscheiden:

- afstemmingsoverleg. Een overleg onder leiding van de projectleider IV met de meest betrokken instellingen en diensten waarin de operationele aansturing van het gehele project plaatsvond. Dit betekent communiceren, met het veld, motiveren, knelpunten oplossen en de voortgang bewaken

- ambtelijke wijkvierhoek. Strategische beleidsontwikkeling op het gebied van de veiligheid per wijk. Vaststellen wijkveiligheidsplan op de beleidsplannen van de verschillende participanten. Sturen de wijkregiegroepen aan
- wijkregiegroepen. Formuleren na analyse van de verzamelde cijfers het wijkveiligheidsplan, controleren voortgang, realiseren afstemming op de overige wijkplannen
- projectgroepen. Stellen projectidentificaties op en voeren de projecten uit.

Na 1996 bleven deze groepen op wijkniveau weliswaar voortbestaan, de rol van de wijkvierhoek was echter veruit de belangrijkste.

In navolging van de methodiek en organisatie zoals hierboven beschreven kunnen in de aanpak vier fasen worden onderscheiden.

Fase 1: Informatieverzameling

Deze fase bestond met name uit het verzamelen van gegevens. Zowel wat betreft concrete inbreuken op de openbare orde en veiligheid, als voor wat betreft gevoelens van onveiligheid. Daarnaast werd ook de huidige inzet van mensen en middelen op het gebied van de openbare orde en veiligheid in kaart gebracht. In de verkenning werd de visie van de betrokken organisaties en instellingen op de veiligheidsproblematiek in kaart gebracht.

Voor het in kaart brengen van de onveiligheid werd op praktische en relatief eenvoudige wijze informatie verzameld om een betrouwbaar beeld van de onveiligheid op wijkniveau te krijgen. De gegevens werden betrokken bij een groot aantal instanties. De belangrijkste hiervan waren de verschillende gemeentelijke diensten, politie en maatschappelijke organisaties. Voor het onderzoek naar de gevoelens van onveiligheid werd een bevolkingsonderzoek uitgevoerd met enquêtes. In totaal werden ongeveer 200 harde indicatoren gemeten. Tezamen met de uitkomsten van het onderzoek naar onveiligheidsgevoelens werden deze geclusterd tot 9 groepen:

- vandalisme: schadebedragen door vernielingen van/aan objecten, herstelkosten objecten en aantallen aangiften van vernieling
- overlast: meldingen over aantasting fysieke omgeving en sociaal gedrag
- verkeersonveiligheid: ongevallen met doden, gewonden, zonder letsel en verkeersmisdrijven
- inbraken: inbraken in bedrijven, woningen, scholen en andere voorzieningen
- diefstal: geregistreerde diefstallen uit- of van objecten en winkeldiefstal
- geweldsdelicten: geregistreerde vormen van mishandeling, zedendelicten en bedreigingen
- brandincidenten: gegevens over brandschade, blustijd en aantal branden
- externe risico's: opslag van brandbare, explosieve en toxische stoffen
- zware criminaliteit: geregistreerde overvallen en ontvoeringen.

In een evaluatie eind 1995 werd geconstateerd dat teveel factoren werden gemeten om bruikbare analyses te kunnen maken. Na 1996 werd het aantal indicatoren beperkt, de cijfers over zware criminaliteit, van de GGD, de brandweer en over chemische stoffen werden niet langer meer gebruikt.

Op basis van de verzameling en clustering van deze gegevens kon per wijk per groep worden aangegeven op een schaal hoe de situatie beoordeeld kon worden:

- categorie 1: veilige buurten ten aanzien van de betreffende inbreuk, weinig of geen incidenten
- categorie 2: redelijk veilige buurt voor de betreffende inbreuk, minder dan het gemiddeld aantal incidenten
- categorie 3: middencategorie, gemiddeld aantal incidenten
- categorie 4: aandachtsbuurten, boven gemiddeld aantal incidenten voor een bepaalde inbreuk
- categorie 5: probleembuurten voor een bepaald facet, incidenten komen relatief veel voor.

Fase 2: Analyse

In de analysefase werden de uitkomsten uit de eerste fase geanalyseerd. Prioriteiten konden worden aangebracht door te kijken op welke facetten in wijken slecht of relatief slecht, vergeleken met andere facetten of andere wijken, werd gescoord. Het doel van de analyse was om de achterliggende oorzaken van overlast en onveiligheid op het gebied van bepaalde facetten in wijken te achterhalen. Op deze wijze werd getracht aangrijpingspunten voor het te voeren beleid en de te ontwikkelen actieplannen te onderscheiden. Er konden dwarsverbanden worden gelegd waaruit bleek welke instanties bij de oplossing van het probleem betrokken moeten worden. Zo kon een aanzet worden gegeven voor een structurele aanpak voor specifieke prioriteitsgebieden. Voor het gemeentebestuur was de analyse en de cijfermatige onderbouwing daarvan het middel om het IV-beleid te sturen. De verzamelde gegevens werden gereduceerd tot een voor het gemeentebestuur handzame hoeveelheid. De onveiligheidsindicatoren werden geclusterd tot een negental facetten. Hiermee konden per wijk de facetten die het meest problematisch waren in kaart worden gebracht. Uit de analyse kwam per wijk naar voren wat de problematiek was en op basis daarvan konden prioriteiten in het veiligheidsbeleid bepaald worden.

Omdat de veiligheidsmonitor ook in andere gemeenten bij het integrale veiligheidsprobleem was opgezet, konden ook vergelijkingen tussen gemeenten gemaakt worden.

Fase 3: Ontwikkelen en voorbereiden acties

Op basis van de geformuleerde prioriteitsgebieden werden per wijk specifieke acties voorbereid. Geïntegreerd werken betekent dat de inbreuken op de veiligheid in samenhang worden gezien en acties op de onderscheiden gebieden gebundeld worden ondernomen. Alle betrokken partners dienen bij de acties op hun verantwoordelijkheden aangesproken te worden. De acties dienden zich bij voorkeur zowel op de symptomen als op de oorzaken te richten.

Praktisch gezien betekende dit dat alle instellingen en organisaties die met het beleid op een bepaald facet te maken hebben, bij de besluitvorming over de acties werden betrokken. Als eis werd geformuleerd dat tot acties alleen bij unanimiteit van de betrokken deelnemers besloten kon worden. Dit bracht ook teweeg dat het bestuurlijk draagvlak voor acties stevig was.

Voordat nieuwe acties op touw werden gezet werd eerst de huidige inspanning op de deelgebieden in kaart gebracht. Het gaat daarbij om eenmalige en structurele activiteiten die een raakvlak hebben met mogelijke acties uit het op te stellen veiligheidsplan.

Interventiestrategieën

Er zijn in het algemeen gesproken vier interventiestrategieën in de acties te onderscheiden:

- gedogen/uitwassen bestrijden: er wordt niet echt ingegrepen, de problematiek wordt geaccepteerd, er wordt alleen repressief opgetreden bij excessen
- beheersen: ook nu wordt niet echt ingegrepen, men tracht de 'problemen de baas te blijven'
- terugdringen: deze interventie is ook gericht op de achterliggende oorzaken van de problemen. Dit betekent dat er in het algemeen naast politie en OM meer partijen bij betrokken zijn
- uitbannen/voorkomen: is gericht op het geheel oplossen en voorkomen van de problemen.

De gewenste interventiestrategie is sterk afhankelijk van de te bestrijden problematiek. Zo zijn inbreuken als zedendelicten of geweldsmisdrijven moeilijk uit te bannen of te voorkomen. Het beleid kan zich het beste richten op het bestrijden en terugdringen van uitwassen. Vandalisme en overlast zijn daarentegen relatief makkelijker beheersbaar te maken.

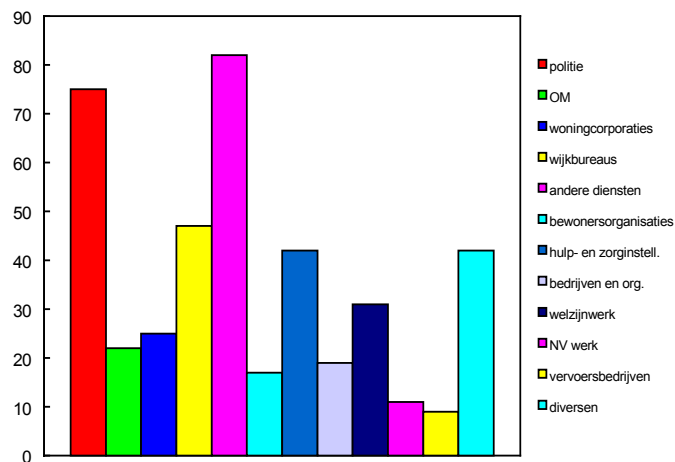
Effectieve acties

Om effectief te zijn moeten de acties gericht zijn op de gehele veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg). De acties kunnen aangrijpen op de dader(s),

slachtoffer(s) of op de omgeving waarin de inbreuk plaatsvindt. Op welke doelgroep de acties zich richten heeft te maken met het deel van de veiligheidsketen waarbinnen de actie gezien kan worden. Acties met een repressief karakter zullen zich met name op dader(s) richten, preventieve acties op de omgeving en de slachtoffer(s). Integraal veiligheidsbeleid impliceert dat er evenwicht bestaat tussen preventie en repressie en tussen de gerichtheid op dader-, slachtoffer- en omgevingsaspecten.

De acties die werden ontwikkeld hadden zo veel mogelijk een integraal karakter. Dat betekent dat bij het opzetten van de plannen zoveel mogelijk alle onderscheiden partners werden betrokken. Een aandachtspunt daarbij was dat gestreefd moest worden naar verplichtende afspraken, een zo goed mogelijk meetbaar resultaat en dat de uitvoering van de afspraken ook daadwerkelijk gemeten en beoordeeld zouden worden. In de evaluatiefase kon op grond daarvan worden bijgestuurd. Alle wijkplannen overziend kan geconstateerd worden dat een groot aantal verschillende actoren betrokken is bij de acties. De politie is de belangrijkste partner.

Het aantal acties waarin de verschillende organisaties participeren

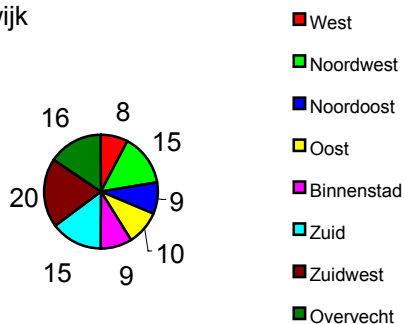


In de acties die werden gedefinieerd is een onderscheiding aan te brengen naar acties die op korte termijn uitgevoerd konden worden en waarvoor geen beleidswijziging noodzakelijk was, bijvoorbeeld het plaatsen van een hek of het veranderen van beplantingen, acties gericht op de langere termijn en voorbeeldprojecten.

Acties op wijkniveau

Acties in de eerste categorie konden op wijkniveau gepland en worden uitgevoerd, er was geen beleidswijziging voor nodig. De acties konden op korte termijn starten en zouden relatief snel effect moeten hebben. In Utrecht werden verdeeld over 8 wijken meer dan 100 acties gedefinieerd en gestart. De gedefinieerde problemen waren veelzijdig en betroffen bijvoorbeeld het aanpakken van overlastgroepen, het snoeien van groenplekken om onveiligheid tegen te gaan, terugdringen van overlast van druggebruikers, vernieuwende vormen van brand preventie, werkprojecten voor criminele jongeren etc. In alle wijken waar op basis van de nulmeting aanleiding was, werden na analyse van de inbreuken en de onveiligheidsgevoelens dergelijke acties ontwikkeld.

IV- acties Utrecht per wijk



Voor de voorbereiding en de uitvoering van de acties op wijkniveau is de wijkmanager verantwoordelijk. Per wijk is er één wijkmanager aangesteld. De wijkmanager overlegt over de voortgang van de projecten in het wijkvierhoeksoverleg. Hierin

zijn de wijkmanager, de projectleiders IV, politie en justitie vertegenwoordigd. Omdat projecten alleen uitgevoerd worden wanneer alle deelnemers over de uitvoering en planning unanimitieit hebben bereikt, is het overleg in de wijkvierhoek een belangrijk sturend element in de planning en voortgang van projecten op wijkniveau, omdat hierin de belangrijkste spelers zijn vertegenwoordigd. Alvorens op gemeentelijk niveau goedgekeurd te worden werden op wijkniveau de volgende organen geraadpleegd voor goedkeuring: de wijkbureaus, de ambtelijke wijkvierhoek en wijkcommissies/bevolking. In het volgende stadium werden de plannen aan het driehoeksoverleg gepresenteerd, waarna de stuurgroep IV, het college van B&W, de commissie AFP en tenslotte de gemeenteraad de plannen ook moesten goedkeuren.

De coördinatie en uitvoering op wijkniveau vond plaats bij de zogenaamde wijkregiegroepen. Na 1996 werd niet in alle wijken meer een wijkregiegroep geformeerd maar alleen in de probleemwijken. Brandweer, ondernemers, burgers en maatschappelijke instellingen werden meer standaard bij de wijkveiligheidsplannen betrokken.

Stedelijke thema's

Acties in de tweede categorie zijn gericht op een lange termijn effect. Het gaat daarbij om meer fundamentele maatschappelijke problemen op stedelijk, regionaal, nationale of zelfs internationale schaal. Deze acties werden samengevat in 6 stedelijke thema's. De uitwerking van deze thema's op stedelijk niveau werd opgedragen aan de directeurs van de meest betrokken organisaties. Deze rapporteerden aan de stuurgroep IV. Verantwoordelijk voor de thema's waren de betrokken stedelijke diensten. Per thema werd een andere werkwijze gekozen. De financiering was grotendeels afkomstig van het rijk. De volgende stadsbrede thema's werden onderscheiden:

- drugs;
- werkloosheid (directeur Dienst Welzijn);
- jongeren en integratie (directeur Dienst Welzijn);
- bouwen en beheren (directeur Dienst Volkshuisvesting);
- zelfredzaamheid (hoofdcommissaris van Politie);

- opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging (Hoofdofficier van Justitie).

Na 1996 werd het aantal thema's teruggebracht naar twee: jeugd en veiligheid en drugs en overlast.

Bij het formuleren van het beleid op stedelijk niveau in het kader van de stedelijke thema's werden brandweer, burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen na 1996 in het geheel niet meer betrokken.

Voorbeeldprojecten

Voorbeeldprojecten moeten een voorbeeld vormen om anderen te laten zien wat systematisch werken en samenwerken kan betekenen. De voorbeeldprojecten hebben een relatie met de stadsbrede thema's. Voorbeeldprojecten onderscheiden zich op enkele punten van andere projecten:

- extra coördinatie, het gaat om meer partijen dan gebruikelijk en vaak om ongebruikelijke partijen;
- de systematiek van meten, denken, doen, effectrapportage, monitoring en evaluatie vraagt extra aandacht;
- er wordt in- en extern extra aandacht aan communicatie besteed.

Fase 4: Rapportage en organisatorische inbedding

In de laatste fase van het project werden de acties geïmplementeerd en aan de hand van periodieke gegevensverzameling geëvalueerd. Hierbij werd gekeken of het effect van de acties in de cijfers zichtbaar was en of de effecten die gesignaleerd werden ook de boogde effecten van de acties waren. Indien nodig werd bijgestuurd. Ook hierbij werd de systematiek van integrale beleidsvorming gevolgd en werd uitgegaan van unanimiteit in de besluitvorming. Bij een succesvol project werd daarna aandacht besteed aan het overdragen van het project uit de projectorganisatie naar de reguliere organisaties.

Om projecten goed te kunnen volgen is het noodzakelijk dat periodiek metingen verricht blijven worden. Deze moeten cijfers

genereren op stedelijk en wijkniveau en, omdat anders het succes van projecten moeilijk te beoordelen is, ook op projectniveau.

Het is de bedoeling dat IV-projecten wanneer ze gebleken succesvol zijn, uit de projectorganisatie gehaald worden en ingebed worden in de staande organisatie. De doelstelling was dat dit in 1997/1998 zou plaatsvinden. Dit is voor wat betreft de stedelijke thema's geslaagd, ook op wijkniveau is deze opzet grotendeels geslaagd. Om inbedding te bereiken werden de volgende maatregelen genomen:

- wijkveiligheidsplannen werden ingebed in de wijkplannen;
- de wijkvierhoek heeft een inbreng gekregen in de ontwikkeling en monitoring van de wijkveiligheidsplannen;
- elke twee jaar wordt een trendrapportage gemaakt zodat de inspanningen voortdurend geëvalueerd worden;
- wijkcommissies werden regelmatig betrokken bij de ontwikkeling en presentatie van de wijkveiligheidsactiviteiten;
- de bestuurlijke organen die in de traditionele aanpak van onveiligheid een rol vervulden, bleven deze rol ook in de nieuwe situatie vervullen. De bestuurlijke verantwoordelijkheden bij de aanpak van onveiligheid zijn verdeeld over:
 - . driehoeksoverleg
 - . college B&W
 - . commissie AFP
 - . gemeenteraad
- er werd getracht om de lopende zaken zoveel mogelijk binnen bestaande organisaties en procedures te regelen.

Evaluatie eind 1995

Eind 1995 is het integrale veiligheidsbeleid door de gemeente Utrecht intern geëvalueerd. Als sterke punten komen hierbij naar voren:

- in alle wijken zijn wijkveiligheidsplannen gemaakt;
- er is actieve aandacht van het bestuur voor de veiligheidsproblematiek;
- de politie is actiever geworden op wijkniveau;
- het ambitieniveau van het bestuur ligt op een hoog niveau.

De volgende aandachtspunten en oplossingen werden geformuleerd:

- de systematiek in het beleid is nog steeds zwak. Naar aanleiding van deze constatering werd de systematiek verder ontwikkeld. Er werd getracht te komen tot een betere stedelijke prioritering waarin niet langer alle wijken werden betrokken maar alleen specifieke probleemwijken en waarbij het aantal betrokken uitvoeringsorganisaties werd beperkt (brandweer e.d. werden niet langer betrokken). Er werd een handleiding vervaardigd voor het maken van wijkveiligheidsplannen
- analyses zijn te zwak. Het is tot nu toe niet mogelijk gebleven dit aandachtspunt goed op te lossen
- acties zijn te veel losse verzameling in plaats van geïntegreerd plan van aanpak. Er werd besloten om voortaan op wijkniveau totaalprogramma's te formuleren waar de verschillende projecten deel van uitmaakten
- de meetbaarheid van de projecten is beperkt doordat meer factoren aan één resultaat kunnen bijdragen. Om dit aandachtspunt aan te pakken werd besloten het aantal factoren dat gemeten werd te beperken en meer aandacht te besteden aan het formuleren van beter meetbare doelen. In de praktijk is dit een aandachtspunt gebleven;
- politie heeft moeite met het formuleren van beleid en een consistente aanpak. Er werd besloten de organisatie van de wijkbureau meer in te richten in de vorm van account management waarbij er accountmanagers per wijk en per stedelijk thema werden aangesteld. Tegelijkertijd werden in de wijkbureau meer beleidsmatig georiënteerde dienders aangesteld waardoor het beleidsmatig niveau van de wijkbureaus kon toenemen. Tenslotte werden conferenties georganiseerd met politie en wijkmanagers waarin de onderlinge afstemming en de beleidsvorming besproken werd
- de rolverdeling in de wijkvierhoeken is niet duidelijk. In een conferentie zijn de rollen en taken nauwkeurig afgebakend en gedefinieerd.

3.8 Evaluatie

Sinds in 1993 het IV-project is gestart is de geregistreeerde criminaliteit in Utrecht afgenomen. Het aantal misdrijven is gedaald onder het niveau van 1990. Ook de onveiligheidsbeleving van de inwoners van de stad is tussen 1993 en 1996 afgenomen. Deze ligt nu onder het landelijk gemiddelde. Zeer recente (voorlopige) cijfers laten een ander beeld zien. De criminaliteits- en overlastcijfers vertonen weer een opgaande lijn en ook de subjectieve onveiligheidsgevoelens stijgen weer. Deze cijfers zijn nog niet officieel gepubliceerd.

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste resultaten die in Utrecht op stedelijk niveau werden behaald:

Geregistreeerde criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in Utrecht

Delictsoort	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Vermogensmisdrijven	36542	36143	38348	40543	39094	35385	31868
Geweldsmisdrijven	1756	1769	2041	2370	2616	2492	2480
Vernieling, misdrijven tegen open-bare orde	2574	2579	2517	2851	2969	2880	3037
Overige misdrijven	986	1095	1184	1307	1520	1466	1201
totaal	41858	41586	44090	47071	46199	42223	38586

Onveiligheidsgevoelens in Utrecht

	1993	1995	1996
in het algemeen	40%	35.2%	34.7%
in de eigen buurt	35%		31.2%

In een evaluatie uit 1997 van het IV-project Utrecht komen naast de behaalde resultaten de volgende positieve punten naar voren:

- het IV-beleid heeft geleid tot een nauwere en door betrokkenen als vruchtbaar ervaren samenwerking tussen gemeentelijke diensten, Politie, en ander partijen
- doordat het onderwerp IV bij de betrokkenen op de agenda is gezet heeft dit ertoe geleid dat het onderwerp veiligheid in de beleidsvorming structureel aandacht krijgt, ook als het onderwerp strikt genomen niet onder het IV-beleid valt
- de deskundigheid op wijkniveau is toegenomen, zowel inhoudelijk als organisatorisch
- de betrokkenheid van verschillende diensten en instellingen is groot, zowel kwalitatief als kwantitatief
- het meetbaar maken van de veiligheidsproblematiek heeft sterk bijgedragen aan de mogelijkheden effectieve aangrijpingspunten te vinden voor beleid en gezorgd voor een inhoudelijk sterkere onderbouwing van de analyse van de situatie
- men is er redelijk in geslaagd het beleid op de gehele veiligheidsketen te laten aangrijpen.

Er werd ook een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze kunnen worden gebruikt om de gebruikte sturingsmechanismen te beoordelen.

Algemeen:

- het is moeilijk om aan te geven wat precies de bijdrage van het IV-project is aan de verbetering van de situatie, ook andere factoren kunnen hierbij een rol hebben gespeeld. Landelijk gezien is er ook een afname van de geregistreerde criminaliteit, hoewel deze langzamer is dan in Utrecht
- het is niet altijd duidelijk welke projecten die op grond van de stedelijke thema's worden uitgevoerd en welke projecten op het niveau van de wijk gericht zijn
- het blijkt, ondanks de methodiek van het meten, moeilijk om heldere en meetbare en concrete doelstellingen voor projecten te definiëren. Hierdoor is van veel projecten niet goed te beoordelen in welke mate ze geslaagd zijn
- er is niet voldoende gezocht naar nieuwe werkwijzen. De actieprogramma's kunnen nog meer gericht worden op de

verschillende schakels van de veiligheidsketens en onderscheiden naar dader, slachtoffer en omgeving.

Op wijkniveau speelden daarnaast:

- in de wijkveiligheidsplannen valt op dat steeds dezelfde probleemgroepen niet worden aangepakt. Het gaat daarbij met name om risico's van gevaarlijke stoffen, brandveiligheid, verkeersveiligheid en zware criminaliteit. Als argumenten werden met name aangevoerd dat deze problemen op stedelijk niveau moeten worden aangepakt, dat deze problemen onder de bevolking in de wijk niet leefden, of dat er onvoldoende deskundigheid in de wijk voorhanden was
- in veel gevallen is gekozen voor projecten die al gepland waren in plaats van projecten die op grond van de geformuleerde prioriteiten meer voor de hand zouden liggen.

Gebruik van de veiligheidsmonitor:

- het blijkt, ondanks de methodiek van het meten, moeilijk om heldere en meetbare en concrete doelstellingen voor projecten te definiëren. Hierdoor is van veel projecten niet goed te beoordelen in welke mate ze geslaagd zijn
- de werkwijze, meten, denken, doen, meten etc. was voor een aantal participanten een nieuwe manier van werken. Dit betekende dat in gevallen een gewenningstijd nodig was
- door de prioriteitsstelling op basis van meten per wijk van de actuele situatie werden recente brandpunten vaak tot prioriteit verheven. Dit is op zich in overeenstemming met de beschreven methodiek, maar leidt er wel toe dat prioriteiten die stadsbreed gesteld zijn in de wijken ondergeschikt kunnen raken.

Op wijkniveau speelde daarnaast:

- het verzamelen van de informatie op wijkniveau bleek moeilijk en zeer tijdrovend. Het bleek niet mogelijk om gegevens over onveiligheidsgevoelens op wijkniveau te verzamelen.

Integrale beleidsverantwoordelijkheid:

- de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en taken en de verdeling daarvan zijn niet altijd optimaal omschreven. Hierdoor ontstaan problemen in de uitvoeringsfase
- de activiteiten voor IV worden door de betrokken parallel aan de dagelijkse werkzaamheden uitgevoerd, en hebben invloed op de lopende activiteiten. Dit leverde soms spanningen op
- sommige participanten hadden er moeite mee dat de focus op veiligheid mogelijk ten koste zou gaan van de bestaande prioriteiten van de organisaties
- het betrekken van te veel verschillende instellingen en organisaties bleek uiteindelijk een moeilijke, niet bestuurbare situatie op te leveren
- op wijkniveau was de betrokkenheid van het OM in veel gevallen gering.

Op wijkniveau speelde daarnaast:

- het is niet mogelijk gebleken om de wijkveiligheidsplannen geheel integraal vorm te geven, dat wil zeggen met zoveel mogelijk partijen, gericht op de gehele veiligheidsketen en gericht op dader, slachtoffer en omgeving. Als reden worden aangevoerd dat dit op de korte termijn niet mogelijk was, ook vanwege grenzen aan capaciteit en financiën.

Budget als sturingsmechanisme

In de oorspronkelijke opzet werd per wijk een behoefteprogrammering van het budget gemaakt. Op gemeentelijk niveau werd op basis hiervan geprioriteerd per wijk en het budget in het kader van de IV-acties vastgesteld. In de praktijk betekende dit dat ongeveer de helft van de projecten werd goedgekeurd. Voor wat betreft het budget als sturingsmiddel kwam uit de evaluaties naar voren:

- budgetten hebben niet gefunctioneerd als een instrument om de effectiviteit en efficiency van projecten te sturen. Hier werd in de praktijk ook weinig aandacht aan besteed
- resultaten en doelstellingen van projecten moeten beter meetbaar worden gemaakt om budgetten binnen de projecten effectief aan te kunnen wenden als sturingsinstrument

- de systematiek waarbij de uitvoerende instellingen hun inspanningen uit het eigen budget betalen is niet geslaagd. Instellingen en organisaties bleken niet in voldoende mate bereid om eigen middelen voor het IV-beleid aan te wenden. Pas toen vanuit het rijk meer geld (op basis van het grote steden convenant) beschikbaar kwam werd dit probleem opgelost.

3.9 Conclusie: koppelings- en sturingsmechanismen in het integraal veiligheidbeleid

De ingezette sturingsmechanismen hebben maar ten dele effectief gefunctioneerd. De metingen van veiligheid en de integrale beleidsverantwoordelijkheid hebben wel duidelijk bijgedragen aan een verbetering van de veiligheidssituatie. De sturing op budget heeft geen bijdrage geleverd. Het gehele project overziend kan gesteld worden dat de oorspronkelijke doelstellingen ten dele gehaald zijn. De recentste (onofficiële) cijfers wijzen er op dat de objectieve en subjectieve veiligheid na aanvankelijk verbeterd te zijn recentelijk weer zijn verslechterd. De tweede doelstelling, het realiseren van een blijvende werkwijze tussen partners is wel gerealiseerd, zij het dat het aantal partners een stuk lager ligt dan oorspronkelijk beoogd was.

Een verkenning van het domein Integrale Veiligheid biedt een aantal sturings- en koppelingsmechanismen die van toepassing kunnen zijn op de verslavingszorg.

1

Met en gebruiken veiligheidsmonitor

Doel van de monitor is het meten en in kaart brengen van de problemen. Hierdoor is het mogelijk een betere analyse te maken en aangrijpingspunten en prioriteiten in het beleid effectiever te formuleren. Aandachtspunten hierbij zijn:

- het blijkt moeilijk om complexe problematiek goed te meten. Naarmate het aantal gemeten factoren toeneemt wordt het ook moeilijker om de effectiviteit van het beleid goed te kunnen beoordelen aan de hand van de cijfers
- het bleek problematisch om aan de hand van de gemeten indicatoren een voldoende diepgaande analyse te maken aan de hand waarvan beleidsprioriteiten vastgesteld konden worden.

2

Integrale beleidsverantwoordelijkheid

Integrale beleidsverantwoordelijkheid zou de betrokkenheid en het commitment van betrokken instellingen en diensten moeten vergroten. Daarnaast zou de uitvoering op deelgebieden, waar ieder zelf voor verantwoordelijk is effectiever moeten zijn. Er werd een centrale stedelijke projectleider IV benoemd om de inspanningen op stedelijk- en wijkniveau te coördineren.

Belangrijkste aandachtspunt bij dit instrument was:

- een te groot aantal participanten vormt een belemmering voor de bestuurbaarheid. Dit stelt met name hoge eisen aan de omschrijving van de rollen en de verantwoordelijkheden in projecten.

3

Budget als sturingsmechanisme

Dit instrument is er op gericht de effectiviteit en efficiency van de verschillende bijdragen aan het beleid zichtbaar te kunnen maken en daarmee sturing mogelijk te maken. In de praktijk van het integrale veiligheidsbeleid is dit instrument niet gebruikt.

Belangrijkste aandachtspunt bij dit instrument was:

- de participanten bleken niet bereid (extra) inspanningen voor veiligheidsbeleid uit het eigen budget te financieren.

In hoofdstuk 6 zal de koppeling worden gelegd tussen deze mechanismen in het integraal veiligheidsbeleid en de probleemvelden binnen de verslavingszorg.

4 Woningcorporaties

4.1 Inleiding

De volkshuisvestingssector kent een besturingssysteem waarbij er een belangrijke rol is weggelegd voor de overheid (rijk, gemeenten) maar tevens voor verzelfstandigde corporaties. Dit systeem is enkele jaren geleden veranderd, met meer eigen verantwoordelijkheid voor corporaties. Binnen dat systeem zijn verschillende koppelings- en sturingsmechanismen te onderkennen, die overigens niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Dit hoofdstuk gaat over koppelings- en sturingsmechanismen binnen de corporatiesector:

- 4.2 Verzelfstandiging
- 4.3 Zelfregulering: bedrijfstakcode
- 4.4 Landelijk beleidskader: Nationaal Programma Volkshuisvesting
- 4.5 BBSH: Prestatieafspraken met gemeenten
- 4.6 Markt
- 4.7 Toezicht.

Doelen en kerngegevens

Woningcorporaties zijn organisaties zonder winstoogmerk die als primaire taak hebben het aanbieden van (huur)woningen voor de lager betaalde groepen.

In Nederland heeft de sociale huursector altijd een belangrijk deel van het woningbezit uitgemaakt: 40%. In totaal is de waarde van het bezit van corporaties 145 miljard, terwijl er jaarlijks 22 miljard wordt geïnvesteerd.

Kerngegevens 1997

aantal toegelaten instellingen (corporaties)	761
omvang woningbezit	2.410.000
Balanstotaal	176 miljard
eigen vermogen	15 miljard
solvabiliteit	8,5%
jaarresultaat	+892 mln

VROM, 1997

De verdeling van het woningbezit naar huurklassen

< f 600	43,6%
600 - f810	44,5%
> f810	11,9%

VROM, 1997

Corporaties hebben vooral goedkopere huurwoningen in hun bezit.

Corporaties hebben een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Vroeger waren het kleine organisaties die werden bestuurd door amateurs. Tegenwoordig is er sprake van professioneel management (directie). De schaalgrootte is ook sterk toegenomen. Was in de jaren vijftig een omvang van een paar honderd huizen gebruikelijk, tegenwoordig zijn er corporaties met een bezit van 10.000 woningen. In 1995 was de gemiddelde bezitsgrootte nog 2.700 per corporatie, in 1997 is dat gestegen naar 3.100. En de fusiegolf in corporatieland is nog steeds niet ten einde. Er is zelfs al een samenwerkingsverband van 12 corporaties verspreid over heel Nederland.

Het productenpakket van corporaties is ook uitgebreid. Lag de oorspronkelijke taak vooral in het beheer en onderhoud van de eigen woningvoorraad, tegenwoordig zijn corporaties ook bezig

met projectontwikkeling, het bouwen van koopwoningen, het verkopen van huurwoningen, het verbeteren van wijken en buurten en het aanbieden van speciale woningarrangementen voor groepen als gehandicapten, ouderen en asielzoekers.

4.2 Verzelfstandiging

Woningcorporaties kennen een achtergrond van particulier initiatief. Tegelijkertijd is er altijd een sterke relatie met de overheid geweest. De overheid heeft sowieso altijd een sterke invloed gehad in het huurbeleid (tarieven). Na de oorlog verzwakte de positie van de zelfstandige corporaties toen de overheid zelf via gemeentelijke woningbedrijven de productie van woningbouw voor haar rekening nam. Het rijk beschouwde corporaties als een - zwak - verlengstuk van de gemeenten. Pas vanaf de jaren zestig versterkte de positie van de corporaties zich. Ze werden zakelijker en zelfstandiger. De stadsvernieuwingsprogramma's in de jaren zeventig kwamen voor een groot deel voor rekening van de corporaties. Dit dwong de corporaties tot activiteiten die verder gingen dan het beheren. Er moesten huizen worden gesloopt, opgeknapt, vervangen etc.

Bruteringsoperatie

Een cruciale verandering in de corporatiesector werd gerealiseerd door staatssecretaris Heerma. Hij heeft de herstructurering van de volkshuisvestingssector gerealiseerd. Aanleiding vormde de parlementaire enquête over bouwsubsidies. In 1989 presenteerde Heerma de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'. De belangrijkste elementen van deze nota waren:

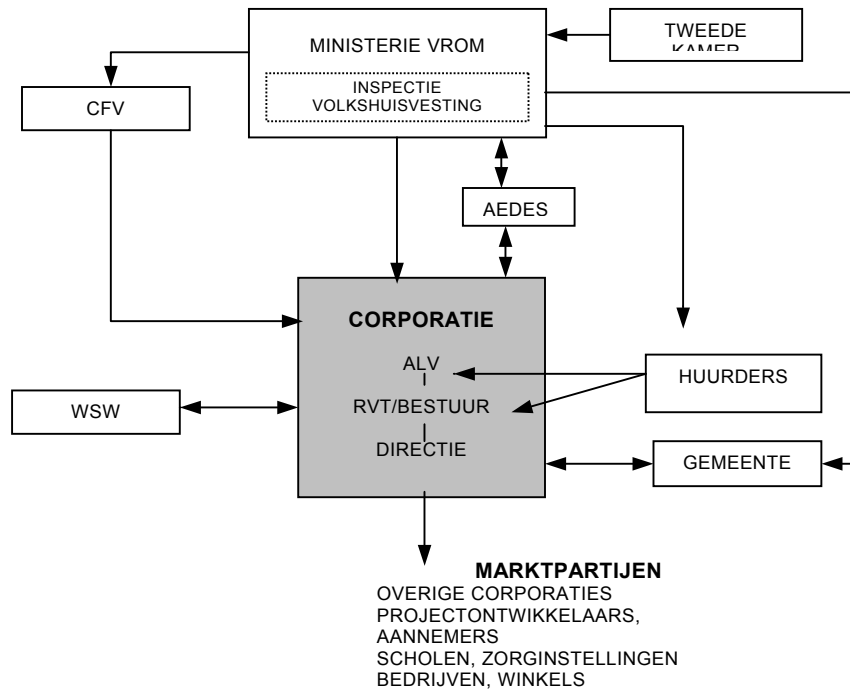
- decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden
- verzelfstandiging van de woningcorporaties.

Dit betekende dat corporaties financieel op eigen benen moesten komen te staan. Tot dan toe waren corporaties via een bundeling van subsidies gebonden aan de overheid. Alle middelen zijn in eenmaal via een akkoord overgedragen aan de corporaties (bruteringsoperatie).

De verzelfstandiging had enerzijds als doel voor de overheid om af te raken van de zware financiële last en de bureaucratie die gemoeid was met de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. Anderzijds zat er ook de gedachte achter dat zelfstandige corporaties veel meer in staat zijn in te spelen op de wensen van de klant en de markt. De ontstane vrijheid bood meer armslag om aan te kunnen sluiten bij specifieke ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau. De verwachting was ook dat verzelfstandiging zou leiden tot een beter financieel beheer van de sector. In de oude situatie was nogal eens sprake van afwentelingsgedrag op het collectief, zonder dat er sprake was van goede controle. De enquête had aangetoond tot welke negatieve situaties (o.a. fraude) dit had kunnen leiden.

In de jaren negentig is dus gekozen voor een ander sturingsmodel voor de corporatiesector. Hoewel er geen echte marktwerking is geïntroduceerd - corporaties blijven organisaties zonder winstoogmerk en onder toezicht van de overheid - zijn er wel elementen van marktwerking ingevoerd.

Figuur 1: Structuur sector volkshuisvesting



De verzelfstandiging van de corporaties heeft tot een aantal structuurveranderingen in de sector geleid:

- oprichting van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Dit fonds, dat is opgericht vanuit de corporaties zelf, heeft de waarborgfunctie van het rijk en gemeenten overgenomen
- veel corporaties gingen van een verenigingsstructuur over naar een stichtingsstructuur
- vrijwilligersbestuur werd vervangen door een systeem met een directeur-bestuurder en een raad van toezicht
- het toezicht op landelijk niveau werd versterkt. Naast de Inspectie voor de Volkshuisvesting, die als onderdeel van het ministerie van VROM verantwoordelijk is voor het toezicht op volkshuisvestelijke ontwikkelingen, werd het Centraal Fonds Volkshuisvesting opgericht. Dit onafhankelijke orgaan is verantwoordelijk voor het financieel toezicht in de sector.

Maar een open markt voor corporaties is er niet ontstaan. Corporaties moeten beschikken over een erkenning door de overheid. Formeel wordt gesproken van 'toegelaten instellingen'. Gevolg van de verzelfstandiging van de corporaties is dat er naar nieuwe instrumenten moest worden gezocht om tot aansluiting te komen tussen landelijk overheidsbeleid, gemeentelijk beleid en de taken van de corporaties. Deze zullen hier nader worden uitgewerkt.

4.3 Zelfregulering: Bedrijfstakcode Woningcorporaties

In vervolg op de ontwikkeling naar meer zelfregulering hebben de woningcorporaties aangegeven zich verantwoordelijk en toetsbaar te willen opstappen. Als referentiekader is vanuit de koepels in 1996 de 'Bedrijfstakcode woningcorporaties' vastgesteld. Hierin geven de corporaties aan wat zij zelf beschouwen als hun maatschappelijke taakopdracht en hoe ze daar door anderen (gemeenten, huurders, overige corporaties) op willen worden aangesproken.

Als primair doel hebben de corporaties geformuleerd: het huisvesten van de primaire doelgroep, namelijk mensen die door hun inkomen en/of andere factoren moeilijk of niet zelfstandig in hun huisvestingsbehoefte kunnen voorzien. Elementen uit bedrijfstakcode zijn o.a:

Maatschappelijk rendement:

- zorg voor adequate staat van onderhoud
- zorgen voor bouw van voldoende woning en op juiste plaats
- richten op aanbod van betaalbare en kwalitatief goede woningen voor lagere inkomensgroepen
- realiseren van gedifferentieerde woonmilieus
- werken aan verbeteren van leefbaarheid in wijken.

Onderlinge relatie tussen corporaties:

- niet doen en alles nalaten wat belangen van bedrijfstak schaadt
- voorkomen van schade aan andere corporaties zodanig dat die hun taak niet meer kunnen uitoefenen
- samenwerken als dat leidt tot verhoging van maatschappelijk rendement.

Relatie met de gemeente

- overleg voeren met de gemeente
- streven naar wederzijdse concrete en toepasbare prestatieafspraken
- adequaat en tijdig informatie verstrekken over de geleverde prestaties.

Relatie met huurders

- overleg voeren met huurders
- adequaat en tijdig informatie verstrekken
- inzichtelijk aanbod voor woningzoekenden realiseren.

Besturing en toezicht

- bestuurlijke en werkorganisatie met als uitgangspunten soberheid, doelmatigheid, inzichtelijkheid en klantgerichtheid
- een verbeterd intern toezicht via een intern toezichhoudend orgaan.

Tevens is er een Commissie Bedrijfstakcode Woningcorporaties opgericht die in voorkomende gevallen tot taak heeft te oordelen over klachten over het handelen van corporaties. In een reglement is de wijze van binding van corporaties aan de code en de klachtenprocedure vastgelegd.

In een onderzoek van de huidige koepel Aedes, komt naar voren dat corporaties voorstander zijn van zelfregulering in de vorm van een 'dun' Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) met meer ruimte voor ondernemerschap en een betekenisvolle rol voor de Bedrijfstakcode Woningcorporaties.

4.4 Landelijke kaders

Nationaal Programma Volkshuisvesting

Het Nationaal Programma Volkshuisvesting is opgesteld door de koepels van de woningcorporaties de Nationale Woningraad en het NCIV (later gefuseerd tot Aedes). Hiermee wilden de koepelorganisaties na de gedeeltelijke terugtrekking van de rijksoverheid een landelijk kader creëren voor de corporaties. Eén van de achterliggende oorzaken was ook het versterken van de eigen positie, die als gevolg van de terugtrekkende overheid verzwakt is geraakt. Hoewel het Nationaal Programma niet de status heeft gekregen van wettelijk bindend kader, heeft het wel een sturende functie, zowel richting politiek als richting de corporaties. Het dient als 'gezaghebbend' document waar partijen naar kunnen verwijzen. De status van het document is vergroot nadat een groot deel van de corporaties, die via zelf opgestelde regioprofielen ook hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het Program (bottom up), zich er ook mee akkoord heeft verklaard. In het NPV zijn vastgelegd de voornemens van de gezamenlijke woningcorporaties voor de periode 1997-2000 op het gebied van nieuwbouw, onderhoud, beheer en herstructurering van de bestaande woningvoorraad. Enkele concrete voornemens zijn:

- er wordt tussen de 18 en 22 miljard geïnvesteerd in woningverbetering, goedkope nieuwbouw, aankoop en sloop
- er zullen 240.000 tot 280.000 woningen worden opgeknapt en 65.000 à 75.000 nieuwe woningen worden gebouwd met een huur van minder dan f 750
- er wordt tussen de 17 en 21 miljard besteed aan regulier onderhoud
- er zullen tussen de 65.000 en 80.000 woningen worden verkocht
- de opbrengsten van de verkochte woningen - naar schatting 3 à 4 miljard - zal worden bestemd voor verliesgevende activiteiten. Hieronder vallen onder meer het aanstellen van toezichthouders en huismeesters, maatregelen voor duurzaam

bouwen en het inpassen van voorzieningen voor ouderen en gehandicapten.

De opstellers van het Programma zien het als een methodiek om te stimuleren dat de (maatschappelijk) gewenste investeringen tot stand komen. Dit zit 'm ook in de wijze van tot standkoming van het programma. Dat dient om de samenwerking in de sector te versterken, zowel binnen als tussen regio's. Het gezamenlijk formuleren van doelen heeft als katalysator gewerkt. Of zoals men zelf zegt: 'Het inventariserend onderzoek betekende in een aantal gevallen een verdieping van de oriëntatie op de eigen ambities in relatie tot de opgaven en kwaliteit van de voorraad, ook van collega-corporaties. De discussie over maatschappelijk rendement wordt zodoende geconcretiseerd'. De bedoeling is dat het Programma regelmatig (jaarlijks of tweejaarlijks) herijkt wordt. De koepel speelt hierbij een stimulerende en faciliterende rol.

Prognose-model sociale huursector

Het Prognose-model sociale huursector is een scenario-model dat door de Inspectie Volkshuisvesting wordt gebruikt om ontwikkelingen in de volkshuisvesting in kaart te brengen.

Verschil tussen het Prognosemodel en het NPV is dat het NPV uit gaat van financiële continuïteit voor de komende vier jaar; het is specifiek gericht op de reële investeringsvoornemens van corporaties. Het Prognosemodel is gericht op de financiële positie en gaat uit van een gefixeerd investeringsprogramma.

In beide gevallen gaat het uiteindelijk toch om verwachtingen. Exogene economische factoren zoals de renteontwikkelingen zijn van grote invloed op de feitelijke investeringen, koopgedrag van burgers et cetera. Maar ook veranderingen in de regionale situatie zijn van sterke invloed op het gedrag van corporaties.

Als we kijken naar de 'voorspellende c.q. sturende' waarde van beide instrumenten dan ontstaat het volgende beeld:

Mutaties in de voorraad

	Prognosemodel 1997 (voornemens)	NPV 1997 (voornemens)	Realisatie 1997
Nieuwbouw	25.000		24.800
Sloop	8.000	5.000 - 7.000	5.200
Verkoop	14.000	16.000 - 20.000	25.000
Aankoop	8.500	10.000	12.600

Investeringen

	Prognosemodel 1997 (voornemens)	NPV 1997 (voornemens)	Realisatie 1997
onderhoud en verbetering	6,8 miljard	5,7 - 7 miljard	5,3 miljard
Leefbaarheid	356 miljoen	125 - 250 miljoen	170 miljoen

Over het algemeen is de voorspellende waarde van het NPV in 1997 groter geweest dan van het Prognosemodel. Maar in vrijwel alle gevallen is er in de realisatie sprake van enige afwijking.

4.5 BBSH: Prestatieafspraken met gemeenten

Gemeenten en corporatie hebben ieder een eigen en tegelijkertijd ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van de volkshuisvesting.

De gemeente heeft een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting die is afgeleid van de Grondwet en de Woningwet. Tevens is zij gehouden aan regelgeving, vastgelegd in de Huisvestingswet en de Algemene wet bestuursrecht. Deze verantwoordelijkheid ligt rechtstreeks in het verlengde van de publieke verantwoordelijkheid van het rijk. Tevens heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het voeren van integraal beleid daar waar het volkshuisvestingsbeleid in toenemende mate raakt aan het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, welzijn en veiligheid.

Voor de corporaties is de verantwoordelijkheid vastgelegd in de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). In

het BBSH is vastgelegd dat corporaties een verantwoordelijkheid hebben op vijf zogeheten prestatievelden, namelijk:

- huisvesting van de doelgroep (laag betaalden)
- instandhouding van de kwaliteit van het woningbezit
- betrokkenheid van bewoners bij beleid en beheer
- financiële continuïteit
- leefbaarheid in buurten en wijken.

Het BBSH gaat in principe uit van de vrijheid van handelen van corporaties met verantwoording achteraf richting de rijksoverheid (zie 1.7).

Voor de uitvoering van een succesvol volkshuisvestingsbeleid is samenwerking tussen gemeenten en corporaties noodzakelijk. Hier komen beleidskeuzes van de overheid en de zelfstandige uitvoerende taak van de corporaties bij elkaar. Het gaat hierbij om de woningopbouw in de gemeente, de leefbaarheid in wijken en buurten enzovoorts. Volkshuisvestingsbeleid van gemeenten kan in dat opzicht niet los gezien van een breder beleid ten aanzien van bevolkingssamenstelling, economische ontwikkeling en leefbaarheid. Doelstellingen op beleidsterreinen als ruimtelijke ordening en milieu, economische zaken en welzijn raken op lokaal niveau sterk aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. Voor gemeenten is er dus veel aan gelegen om tot een goed 'partnership' met corporaties te komen. In alle beleidsstukken wordt daarom telkens gewezen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van corporaties en gemeenten voor het lokale volkshuisvestingsbeleid.

In het BBSH en de toezichtregulering is beschreven hoe gemeenten en corporaties tot afstemming kunnen komen:

1

Gemeentelijk volkshuisvestingsplan

De gemeente stelt een duidelijke beleidsvisie op ten aanzien van het sociale woningbeleid in de vorm van een volkshuisvestingsplan. Bij de opstelling van dit plan zal de gemeente overleg moeten voeren met verschillende betrokken

partijen, waaronder de corporaties. Op deze wijze heeft de corporatie invloed op de gemeentelijke beleidskaders.

2

Activiteitenoverzicht corporaties

Corporaties zijn in het kader van het toezicht (zie 4.6) verplicht een activiteitenoverzicht op te stellen. Corporaties moeten dit ook overleggen aan de gemeenten. Dit dient als basis voor het vervolgoverleg met de gemeente over concrete prestatieafspraken. Overigens, indien gemeenten er niet in slagen om een beleidsvisie te ontwikkelen, zijn corporaties ook niet verplicht een activiteitenoverzicht te overleggen, noch tot eventuele prestatieafspraken over te gaan.

In dit activiteitenoverzicht zijn onder andere opgenomen:

- ontwikkeling van de woningvoorraad
- ontwikkeling van overige woonegelegenheden (o.a. woonwagens)
- huurontwikkeling
- kwaliteitsbeleid
- ontwikkelingen ten aanzien van duurzaam bouwen en leefbaarheid
- wijze waarop bewoners worden betrokken.

Als een corporatie in meerdere gemeenten actief is moet er per gemeente een afsplitsing in het activiteitenoverzicht worden gemaakt.

3

Prestatieafspraken

Op basis van het gemeentelijk volkshuisvestingsplan en het activiteitenoverzicht van de corporaties gaan gemeente en corporatie gezamenlijk over tot prestatieafspraken. Deze afspraken worden vervolgens ook opgenomen in de rapportage aan de toezichthouder. Op deze wijze wordt het corporatiebeleid ingebed in het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Formeel wordt er gesproken dat corporaties het gemeentelijk beleid 'in acht nemen'. Corporaties zijn zelf wat ongelukkig met deze formulering. Aedes, de koepelorganisatie van de woningcorporaties, geeft aan dat het hier gaat om 'afstemming'

op het gemeentelijk beleid. Corporaties zijn gerechtigd om af te wijken van het gemeentelijk beleid. Aedes adviseert wel om te motiveren waarom er sprake is van een afwijking, dit om eventuele geschilpunten zichtbaar te maken.

Vaak worden de prestatieafspraken vastgelegd in een convenant. Het BBSH stimuleert dit ook sterk, maar verplicht het niet. Het gaat uiteindelijk om het commitment van beide partijen.

Samenwerking gestimuleerd

In 1997 hebben de koepels van de woningcorporaties (NWR en NCIV) en de gemeenten (VNG) een Verklaring van samenwerking ondertekend, waarin werd benadrukt 'het belang van goede omgangsvormen en het maken van prestatieafspraken'. Tevens werden corporaties en gemeenten opgeroepen om hier constructief en voortvarend inhoud aan te geven.

In de Verklaring staat verder: 'De afspraken die gemeenten en corporaties met elkaar maken kunnen verschillend van aard zijn. Afspraken/convenanten kunnen (mede) gericht zijn op de uitoefening van publieke taken en de verwerkelijking van overheidsbeleid. Belangrijker dan de vorm is de wil tot samenwerking waarbij elke partij zich verbindt om de afgesproken doelen zo veel mogelijk te halen.

(...). Door het maken van afspraken kunnen conflicten over de uitvoering van volkshuisvestingsbeleid zo veel mogelijk worden voorkomen. Bovendien kan het leiden tot meer begrip voor elkaars situatie en een betere onderlinge verstandhouding'.

Tevens wordt aangegeven hoe de prestatieafspraken kunnen worden opgezet. Daarbij kan invulling worden gegeven aan:

- procedure voor het tot stand brengen of aanpassen van de prestatieafspraken
- thema's waarover concrete afspraken kunnen worden gemaakt. Naast de onderwerpen uit het activiteitenoverzicht van het BBSH zijn dat:
 - . afstemming van ruimtelijk beleid en volkshuisvestingsbeleid
 - . afstemming van inspanningen rond stadsvernieuwing
 - . woonruimteverdelingsbeleid

- . woonlastenbeleid, inclusief de huursubsidie
- overlegstructuur
- formuleren van precieze doelstellingen, inclusief het toetsbaar en meetbaar maken van de afspraken
formuleren van resultaatstermijnen
- uitvoeren, monitoren en evalueren van de afspraken
- wijze waarop andere partijen bij het volkshuisvestingsbeleid betrokken worden.

Daarbij is ook een handleiding verstrekt voor het uitvoeren van prestatieafspraken. Onderdeel van deze handleiding was een checklist (zie bijlage 1).

Ervaringen

De eerste ervaringen met het maken van prestatieafspraken zijn redelijk positief. De schatting is dat in 50-60% van de gemeenten deze afspraken worden gemaakt. Dat geldt in sterkere mate voor de grotere gemeenten. In kleinere gemeenten zijn er vooral informele afspraken. Het is voor alle partijen ook een leerproces. Conditie voor succes zijn:

- duidelijk formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen en belangen en deze ook voorop stellen
- heldere verantwoordelijkheidsverdeling
- helder gemeentelijk beleidskader.

Het is ook mogelijk dat het proces stopt vanwege meningsverschillen. In dat geval kunnen de partijen een (rijks)bemiddelaar inschakelen. De minister van Volkshuisvesting heeft aangegeven in geval conflict bereid te zijn een bemiddelaar te sturen vanuit de Inspectie van Volkshuisvesting. Mocht dit geen succes hebben dan kunnen partijen overgaan tot verder gaande middelen. In volgorde van zwaarte zijn dat bindend) advies, arbitrage en rechter.

Case lokale prestatieafspraken: Verkoop van huurwoningen
Een 'hot issue' in de volkshuisvesting is de verkoop van huurwoningen. De rijksoverheid stimuleert het eigen woningbezit, ook voor laag betaalden. En voor corporaties is het een belangrijke bron van inkomsten. Gemeenten hebben daarentegen ook belang bij een goede opbouw van de lokale woningmarkt en streven dus naar sturing in dat proces.

In Amsterdam zijn onderhandelingen gevoerd tussen de gemeente en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties over de verkoop en splitsing van huurwoningen. Dit is vastgelegd in een convenant. Dit convenant is gebaseerd op een reeds bestaande beleidsnota. Hierin zijn de gemeentelijke uitgangspunten aangegeven over de gewenste omzet van huurwoningen op jaarbasis.

In het convenant is overeengekomen dat in de periode 1998-2001 maximaal 15.000 woningen gesplitst mogen worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de verschillende stadsdelen, variërend van 5 tot 10% van de sociale woningvoorraad. In het convenant zijn tevens bepalingen opgenomen over kwaliteitseisen, overleg met bewoners, huurdersrechten, batige saldi en de procedure bij geschillenregeling.

In Den Haag zijn over hetzelfde thema tussen corporaties en gemeente op wijkniveau plannen gemaakt waar ook bewoners bij zijn betrokken.

Regionale afstemming

Een knelpunt in de besturing van de sector zit in de bovengemeentelijke, regionale beleidsafstemming en het komen tot regionale prestatieafspraken tussen corporaties en overheid. Tegelijkertijd met het stimuleren van afspraken tussen gemeenten en corporaties kennen corporaties een werkgebied dat gemeenten overstijgt. De onderlinge afstemming tussen gemeenten over volkshuisvestelijke ontwikkelingen is beperkt. Integendeel, het is vaak juist een terrein voor onderlinge concurrentie. Op sommige plekken is er wel een regionale volkshuisvestelijke commissie, maar deze heeft geen sturende of beleidscoördinerende rol.

4.6 Markt

Gevolg van de verzelfstandigde rol van corporaties is dat er ook aansluiting wordt gezocht bij andere partijen in de markt. Enkele voorbeelden.

Consortium

Bij de voorbereiding van de uitbreidingswijk IJburg in Amsterdam is een consortium opgericht onder de naam New Deal van vier corporaties en drie bouwondernemingen. Corporaties participeerden voor 50% in het project en zouden het beheer gaan voeren over de huurwoningen. De bouwondernemingen namen het afzetrisico voor de vrije sectorwoningen. Gezamenlijk hebben ze de bouw van 1.150 woningen verzorgd.

Contract, bestuurlijke samenwerking/joint-venture

Corporaties gaan zich ook steeds meer in andere domeinen begeven. Met zorginstellingen worden contracten gesloten over de bouw, het beheer en het onderhoud van ouderenzorgwoningen. Voordeel voor de zorgsector is dat optimaal gebruik wordt gemaakt van deskundigheid uit de corporatiesector. Tegelijkertijd biedt het voor de corporaties de mogelijkheid de eigen markt te verbreden. De samenwerking met de zorginstelling heeft tevens als voordeel dat de laatste goed de weg weet in bestaande (subsidie)regelingen in de zorgsector. Omgekeerd kopen corporaties diensten voor zorg en welzijn in bij thuis- en ouderenzorginstellingen.

In Eindhoven hebben een corporatie en een zorginstelling gekozen voor een vorm van bestuurlijke samenwerking via een joint-venture.

4.7 Toezicht

Toezichtsstructuur

Tot 1997 - onder het 'oude' BBSH - viel het toezicht op corporaties onder de gemeenten. In de nieuwe structuur is die

daar weggehaald. Allereerst is de gemeente nu vooral verantwoordelijk gesteld voor het formuleren van beleidsdoelstellingen. Dit past moeilijk in combinatie met een toezichtsrol ('dubbele petten'). Daarnaast bleek in het verleden dat gemeenten niet erg succesvol waren in het uitoefenen van een juiste toezichtsrol. Het ontbrak aan kennis en expertise. Ook waren de financiële risico's voor de gemeenten te groot.

De verantwoordelijkheid voor het toezicht valt nu onder de minister van VROM. Voor het verzamelen van informatie en het vellen van een deskundig oordeel beschikt de minister over de Inspectie Volkshuisvesting voor de 'volkshuisvestelijke prestaties' en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) voor de financiële situatie.

De minister heeft ook een aantal extra bevoegdheden gekregen. Naast het geven van een aanwijzing kan de minister een dwangsom opleggen of een verzoek tot aanwijzen van een bewindvoerder bij de rechtbank indienen.

De afnemende overheidssturing in combinatie met een gelijkblijvend publiek belang vroegen om meer en uitgebreider toezicht. Vooralsnog blijft het een tamelijk gesloten sector. Nieuwe instellingen hebben zoals eerder gesteld een toelating nodig en de toegelaten instellingen mogen hun kapitaal niet voor andere doeleinden aanwenden. De onderlinge concurrentie is nog beperkt. De sector heeft alle kenmerken van een quasi markt. Er is zoals gezegd sprake van meer zelfstandigheid en meer overeenkomsten met nieuwe partijen, maar een echte vrije markt is het nog niet. Een algemene constatering is dat de positie van de corporaties is versterkt en van de gemeenten en koepelorganisaties is verzwakt. Voor de positie van het CFV en de het departement van VROM is nog niet duidelijk hoe sterk die zal worden.

Inspectie Volkshuisvesting

De Inspectie Volkshuisvesting (IFV) maakt onderdeel uit van het ministerie van VROM. Ze heeft geen verzelfstandigde positie zoals de Milieu-inspectie. De IFV heeft als taak de volkshuisvestelijke taak van de corporaties te beoordelen.

Daartoe toetst de Inspectie op de aanwezigheid van prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. Vanaf dit jaar wil de Inspectie ook een check uitvoeren op de inhoud van de plannen. Dus: Op welke onderwerpen richten de afspraken zich? In hoeverre zijn de afspraken ook werkelijk resultaatgericht? Hoe geven corporaties invulling aan het begrip 'leefbaarheid'? Et cetera.

Een tweede instrument van toezicht is het Prognosemodel. Dit is opgezet toen de Tweede Kamer zich enkele jaren na de bruteringsoperatie enige zorgen begon te maken over te vergaande zelfstandigheid van de corporaties. De corporaties melden jaarlijks voor 1 maart hun voorgenomen prestaties aan de Inspectie.

De Inspectie verzorgt vervolgens in mei in opdracht van de staatssecretaris een rapportage aan de Tweede Kamer waarin inzicht wordt gegeven in de verwachte ontwikkeling in de corporatiesector. Tenslotte publiceert de Inspectie jaarlijks een toezichtsverslag over het afgelopen jaar.

Centraal Fonds Volkshuisvesting

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) geeft de minister jaarlijks een overzicht van de financiële situatie van de corporaties. Het CFV velst hierover een onafhankelijk en professioneel oordeel. Overige taken zijn het adviseren van de minister over de financiële positie van individuele corporaties bij nieuwe toelatingen en fusies alsmede het beoordelen van de financiële positie van de sector als geheel.

Het CFV heeft de status van Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Het bestuur bestaat uit onafhankelijke deskundigen. Deze worden door de minister benoemd.

Het CFV baseert haar oordeel op een aantal bronnen:

- jaarrekening en jaarverslag
- volkshuisvestingsverslag
- cijfermatige kerngegevens van corporaties
- accountantsverklaring.

Naast het CFV is er nog het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Dit fonds is door de corporaties zelf opgericht bij het wegvallen van de financiële achtervang door de overheid.

Intern toezicht

Extra aandacht is de afgelopen jaren besteed aan de versterking van het intern toezicht bij corporaties. Steeds meer corporaties zijn overgegaan naar een stichtingsstructuur. Daarbij kiezen velen voor een versterking van het interne toezicht via het Raad van Toezichtmodel. Boven de directiebestuurder komt een Raad van Toezicht (RvT) of Raad van Commissarissen (RvC) die toezicht uitoefent op zaken als:

- strategisch beleid
- uitoefenen van maatschappelijke taak
- investeringsbeleid
- fusie en samenwerking
- financiële positie
- positie van de huurders.

De samenstelling van de RvT heeft ook nadrukkelijk de aandacht. Veel corporaties kiezen voor RvT-leden met bewezen professionele en maatschappelijke ervaring. In veel gevallen is er ook een zetel voor de huurdersvertegenwoordigers. De 'oude' ledenvergadering van huurders is daarmee verdwenen.

Eisen aan toezicht

In een analyse van de toezichtsstructuur in 1998 heeft AEF geconstateerd dat elke sector die werkt met maatschappelijk kapitaal en projectgelden van de overheid vraagt om een beoordeling op rechtmatigheid en doelmatigheid. Voor het ministerie geldt bij verantwoording de Comptabiliteitswet, voor de corporaties de Woningwet. Dit valt onder de *controlerende rol* van het toezicht.

Een beoordeling van de wijze waarop maatschappelijk kapitaal wordt aangewend heeft een rechtmatigheids- en een doelmatigheidscomponent. Toetsen van aanwending binnen de sector betreft de rechtmatigheid, de vraag of het wel effectief wordt aangewend betreft de doelmatigheid.

Een andere rol van het toezicht is de *controlerende rol*. Momenteel is die binnen de corporatiesector niet aan de orde. De sector kent vooralsnog een sturingsmechanisme dat sterk is gebaseerd op landelijke kaders (wettelijk, koepel), lokale onderhandelingen en een zekere regelvrije ruimte voor de corporaties.

Met de verzelfstandiging van de corporaties is er wel behoefte aan een *bewakende rol*. De toezichthouder moet signaleren hoe het staat met het (semi)publieke karakter van de sector en de financiële staat ervan. Vooralsnog heeft de toezichthouder ook een actieve rol bij saneringsoperaties. In de toekomst zal moeten blijken of dat zo blijft.

AEF wees erop dat de toezichthouders zich een gezaghebbende positie moeten zullen verwerven, onder andere op basis van onafhankelijke informatievoorziening en rapportages. De intensiteit van het toezicht is afhankelijk van de kwaliteit van de afspraken op lokaal/regionaal niveau. Een andere aanbeveling is om te komen tot een koppeling tussen financieel en volkshuisvestelijk toezicht.

Spanning tussen beleidsmatige sturing vanuit de overheid en zelfstandigheid tussen corporaties komt met name in het toezicht tot uitdrukking. Zeker vanuit de politiek (Tweede Kamer, kabinet) bestaat de neiging de toezichthouder na verloop van tijd toch weer te gaan zien als sturingsinstrument en voorbij te gaan aan de 'neutrale' rol van de toezichthouder. De toezichthouder moet vooral zorgen voor het vergroten van de transparantie in de sector om zodoende de dialoog tussen overheid en de zelfstandige partijen over doelen en inzet van middelen goed te laten verlopen. De toezichthouder kan hier ook een actieve rol in vervullen zonder te veel partijdig te zijn. Daartoe zal het huidige toezichtsinstrumentarium nader moeten worden aangescherpt en uitgebreid.

4.8 Conclusie: koppelings- en sturingsmechanismen in de volkshuisvesting

1

Zelfregulering

- *marktgedrag*

Zelfregulering heeft tot meer vrijheid en daarmee ondernemend gedrag aan de kant van de corporaties geleid. Daar zijn ook nieuwe samenwerkingsvormen en producten uit voortgekomen. In bepaalde gevallen is er ook sprake geweest van ‘maatschappelijk ongewenst’ gedrag (speculaties op de beurs). Dit is door ingrijpen van de overheid maar ook door zelfcorrectie binnen de sector niet uit de hand gelopen. Effect van de verzelfstandiging is tevens geweest een efficiency- en professionaliseringslag binnen de corporatiesector

- *bedrijfstakcode*

De corporatiesector is nog steeds tamelijk hecht en gesloten. Daarin past het initiatief van een bedrijfstakcode. Hoewel er geen formele sturing van uitgaat heeft het wel enig zelfcorrigerend effect.

2

Landelijk kader

- *bedrijfstakkader*

Het Nationaal Plan Volkshuisvesting is weliswaar geen wettelijk sturingsinstrument, maar wordt door alle partijen (rijksoverheid, corporaties, gemeenten, toezichthouders) wel gezien als een referentiekader. Het proces van tot standkoming heeft tevens een effect van samenwerking en strategievorming binnen de sector. Daarnaast is het voor de koepelorganisatie een middel om ‘op de kaart’ te blijven

- *wettelijk beleidskader*

Het BBSH is een sober maar tegelijkertijd helder kader voor alle corporaties. Hierin liggen de hoofddoelstellingen van het overheidsbeleid ten aanzien van de volkshuisvesting vast, die daarmee ook voor de toegelaten instellingen van toepassing

zijn. Het biedt een goede basis om op lokaal niveau tot prestatieafspraken te komen.

3

Lokaal beleidsplan

Na het wegvallen van de toezichtsrol hebben de gemeenten nadrukkelijk een beleidsmatige verantwoordelijkheid gekregen. Gemeenten stellen nu volkshuisvestingplannen op die als basis dienen voor het overleg met de corporaties. De plannen moeten wel passen binnen het wettelijk geformuleerde rijksbeleid. In de praktijk levert dat laatste nauwelijks spanningen op. De gemeente heeft het volkshuisvestingsbeleid tevens ontwikkeld in afstemming met beleidskeuzes op andere terreinen (milieu, ruimtelijke ordening etc.).

4

Prestatie-afspraken

Als gevolg van de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid hebben de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties een centrale rol gekregen in de besturing van de sector. Daar vindt een koppeling plaats tussen (lokaal) overheidsbeleid en afzonderlijke doelstellingen van het particulier initiatief. Er ontstaat een formeel overleg en onderhandelingskader dat ruimte biedt voor lokale 'fine tuning'. Tevens biedt het een meetbaar instrument dat ook geschikt is voor lokale monitoring en toezicht op landelijk niveau.

5

Toezicht

Het toezicht is het logisch sluitstuk op het nieuwe sturingsmodel in de corporatiesector. De aard van de sturing zal zich nog moeten ontwikkelen en daarmee ook de positie van de toezichtshoudende organen. Zo is koppeling van toetsing op inhoudelijke prestatie en financiële performance een optie. Een mogelijk risico is dat de politiek de toezichthouder op termijn meer wil gaan gebruiken als middel voor indirecte sturing. Veel zal hierbij afhangen van de bereidheid tot

transparantie aan de zijde van de corporaties en de prestaties die de corporaties leveren.

In hoofdstuk 6 zal de koppeling worden gelegd tussen deze mechanismen in de corporatiesector en de probleemvelden binnen de verslavingszorg.

5 Sociale werkvoorziening

Inleiding, achtergrond en doelen sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening bestond al in de vorige eeuw. Vanaf de jaren vijftig werd het oorspronkelijke particuliere initiatief door de gemeenten overgenomen en groeide het beroep op de sociale werkvoorziening sterk. Sociale werkvoorziening heeft als hoofddoel het laten deelnemen van gehandicapten aan het arbeidsproces. In de meeste gevallen vindt het werk in het kader van de sociale werkvoorziening plaats bij Sociale werkvoorzienings (SW) bedrijven. Recentelijk, per 1 januari 1998 is de opzet van de sociale werkvoorziening sterk gewijzigd en is de nieuwe wet op de sociale werkvoorziening van kracht geworden (NWSW). Dit heeft belangrijke consequenties voor de opzet van de sociale werkvoorziening en de (toekomstige) positie van de SW-bedrijven. Dit zal hieronder verder worden toegelicht.

5.1 Doelen Sociale werkvoorziening

De doelen die in de NWSW gesteld worden zijn:

- beschermen van een kwetsbare groep en aan deze groep ontplooiingsmogelijkheden bieden
- het mogelijk maken voor personen die dat zonder deze regeling niet kunnen, in een zelfstandig bestaan te voorzien
- de arbeid die wordt aangeboden aan de werknemers in de zin van deze wet moet zowel voor de betrokkene als voor de maatschappij als zinvol worden gezien. Indien geen vraag bestaat naar de geproduceerde goederen en diensten is geen sprake van zinvolle arbeid in deze definitie.

Doelgroep

De oorspronkelijke doelgroep van de WSW bestond uit personen die tot arbeid in staat zijn, maar voor wie, in belangrijke mate ten gevolge van bij hen gelegen factoren, gelegenheid om onder

normale omstandigheden arbeid te verrichten niet of nog niet aanwezig is.

Deze definitie is breed gesteld, maar doordat de arbeidsmarkt ten tijde van het tot stand komen van de WSW 1967 erg krap was, bestonden degenen die een beroep op deze wet deden voornamelijk uit verstandelijk- en lichamelijke gehandicapten. Er bestond bij deze omschrijving een grote ruimte voor interpretatie bij de gemeenten, die uitvoerders van de wet waren. Dit leidde ertoe dat toen de werkloosheid toenam de WSW ook gebruikt ging worden voor werknemers die waarschijnlijk ook bij reguliere werkgevers konden werken.

Wettelijk kader

Binnen het veld van de gesubsidieerde arbeid kan een aantal wetten onderscheiden worden die zich op verschillende doelgroepen richten. De SW-bedrijven of gemeenten kunnen de uitvoeringsorganisaties zijn van de gesubsidieerde arbeid. Het gaat hierbij om arbeid op basis van de volgende wetten:

- de werknemers die vallen onder het regime van de nieuwe wet op de sociale arbeidsvoorziening (NWSW)
- werknemers die vallen onder de wet inschakeling werklozen (WIW). Dit betreft werknemers die langdurig werkloos zijn of om andere redenen kansarm zijn op de reguliere arbeidsmarkt. De indicatie voor de WIW verloopt via de arbeidsvoorziening. De uitvoering van de WIW kan in een aantal gevallen door SW-bedrijven gedaan worden, bijvoorbeeld doordat het SW-bedrijf werknemers uit de WIW in dienst neemt of de begeleiding, training of de plaatsing bij een werkgever verricht
- de wet reïntegratie REA. Deze wet regelt de voorzieningen voor werkgevers om arbeidsgehandicapten te plaatsen of te herplaatsen. Het is een subsidie in de vorm van een vast bedrag per ge(her)plaatste arbeidsgehandicapte. De doelgroep van deze wet wordt met name gevormd door werknemers die met aanpassingen wel op de reguliere arbeidsmarkt werkzaam kunnen zijn. Er is een sterke samenhang tussen de werking van de REA en de WIW. In eerste instantie zal getracht

worden mensen op grond van de REA in een reguliere baan te laten werken. Wanneer dit niet lukt kunnen deze personen via de WIW geholpen worden. De REA is daardoor een voorportaal voor de WIW.

Deze wetten hebben verschillende doelgroepen op het oog, maar kunnen op het eerste gezicht in vormgeving en uitvoering sterk op elkaar lijken. In dit hoofdstuk zal alleen gekeken worden naar de NWSW.

In dit hoofdstuk zal eerst (5.2) gekeken worden naar de oude opzet van de WSW en de knelpunten die de aanleiding vormden tot de NWSW. Vervolgens (5.3) wordt de nieuwe opzet besproken, de rollen van de verschillende actoren daarin en de gebruikte sturingsmechanismen. In 5.4 worden de gebruikte sturingsmechanismen besproken en in 5.5 wordt geëvalueerd in welke mate deze aan de oplossing van de geconstateerde knelpunten hebben bijgedragen. 5.6 behelst de conclusie.

Een belangrijk probleem bij het maken van deze analyse is het feit dat de NWSW pas op 1 januari 1998 in werking is getreden. Een eerste officiële evaluatie wordt in juni 1999 verwacht. Wij baseren onze evaluatie op gesprekken met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de branchevereniging voor de sociale werkbedrijven NOSW en de antwoorden die de minister heeft gegeven op gestelde kamervragen.

5.2 Oorspronkelijke opzet WSW en knelpunten

Vanaf de 19e eeuw tot in de jaren vijftig was de sociale werkvoorziening voornamelijk gebaseerd op particulier initiatief. Dit veranderde onder invloed van de universele verklaring van de rechten van de mens in 1948, het 'European Seminar on Sheltered employment' in 1959 en een belangrijke internationale studieconferentie in 1964. In deze laatste bijeenkomsten werd het recht van gehandicapten op werk overeenkomstig zijn krachten en bekwaamheden vastgelegd. Al in 1953 was echter de SWH

regeling (Sociale werkvoorziening voor hoofdarbeider) van kracht geworden. Hiermee werden de mogelijkheden van arbeidsparticipatie voor arbeidsgehandicapten aanzienlijk verbeterd en uitgebreid. In 1969 werd het beleid verankerd in de Wet op de Sociale werkvoorziening (WSW).

BDD in 1989

In de WSW waren de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering. Voor dit doel werden de sociale werkplaatsen ingezet. De sociale werkvoorziening werd gefinancierd vanuit het rijk middels een specifieke uitkering met een open einde regeling. De financiering was niet integraal, voor alle deelhandelingen en kostensoorten werd financiering verstrekt. Zo werden aan de gemeenten bedragen verstrekt voor stafpersoneel, huisvesting, machines en voor een compensatie voor de lage productiviteit van de werknemers. Het rijk stelde gedetailleerde voorschriften op voor de uitvoering en hield preventief toezicht. Deze situatie duurde tot 1989. Toen bleek dat de open einde financiering leidde tot een prikkel om zoveel mogelijk werknemers aan trekken, ongeacht of ze daadwerkelijk tot de oorspronkelijke doelgroep behoorden. Daarnaast was de regelgeving dermate gedetailleerd geworden dat zij onuitvoerbaar was voor de lokale overheden.

In de BDD operatie (Budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering) werd in 1989 van deze opzet afgestapt. De belangrijkste wijzigingen waren:

- een systeem van budgetfinanciering werd ingevoerd waarin gefinancierd werd op basis van het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening
- gedetailleerde organisatievoorschriften werden ingetrokken
- de verantwoordelijkheden werden overgedragen aan de gemeenten.

Structuur

De uitvoering van het gemeentelijke beleid vond (en vindt voor het grootste deel) plaats in de SW-bedrijven. Grote gemeenten hadden een eigen SW-bedrijf, kleinere gemeenten werkten samen op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent

dat het feitelijke beleid in handen werd gelegd van een bestuursorgaan, een schap, dat de SW-bedrijven namens de verschillende gemeenten financierde en aanstuurde. Het rijk financierde de schappen direct en niet de afzonderlijke gemeenten binnen het schap. SW-bedrijven hadden een eigen management dat verantwoordelijkheid droeg voor de bedrijfsvoering. Het management legde verantwoording af aan het gemeentebestuur of aan de schappen, onder andere via de begroting. De gemeenten en de schappen legden vervolgens verantwoording af aan het ministerie over besteding van middelen. Op dit moment zijn er ruim 100 SW-bedrijven.

Knelpunten in deze opzet:

- vervaging van grenzen. Er was niet duidelijk omschreven wie wel en niet onder de WSW zou moeten vallen. Dit betekende dat werknemers die in principe nog wel op de reguliere arbeidsmarkt konden werken, werkzaam waren binnen SW-bedrijven. Exacte definiëring is daarnaast noodzakelijk omdat ook andere groepen op grote afstand van de reguliere arbeidsmarkt staan. Zo moest met name duidelijk worden wanneer werknemers onder de WIW of de REA behoorden te vallen en wanneer onder de NWSW
- er bestonden lange wachtlijsten bij de sociale werkvoorziening
- verwarring van verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau: de gemeente is zowel verantwoordelijk voor een efficiënte bedrijfsvoering als voor het afdekken van financiële tekorten en voor de indicatiestelling en selectie van kandidaat-werknemers
- naarmate een gemeente meer arbeidsplaatsen in het kader van de sociale werkvoorziening tot stand bracht, werd de rijksvergoeding per arbeidsplaats neerwaarts bijgesteld. Budgetten werden vastgesteld op basis van prestaties in het voorgaande jaar. Dat betekende dat wanneer binnen dat budget meer mensen in dienst waren genomen, het gebruikte budget per persoon lager was. Dit lagere bedrag werd gebruikt bij het vaststellen van het volgende budget
- er was te weinig doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit kwam onder meer door de gekozen

financieringssystematiek die ertoe leidde dat bedrijven gestimuleerd worden de beste werknemers in dienst te nemen en die geen prikkel genereerde voor de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.

5.3 De NWSW

Nieuwe opzet WSW

Gezien de grote vraag naar arbeid in de sociale werkvoorziening, onder meer tot uitdrukking komend in de wachtlijsten, werd het belangrijk geacht om alleen aan diegenen aangepaste arbeid aan te bieden aan wie dat op geen enkele andere wijze zou kunnen gebeuren. Hiertoe werd een nieuwe omschrijving van de doelgroep geformuleerd. De werknemers die onder de oude WSW in de sociale werkvoorziening actief waren behouden hun oude rechten, de NWSW geldt alleen voor nieuwe gevallen.

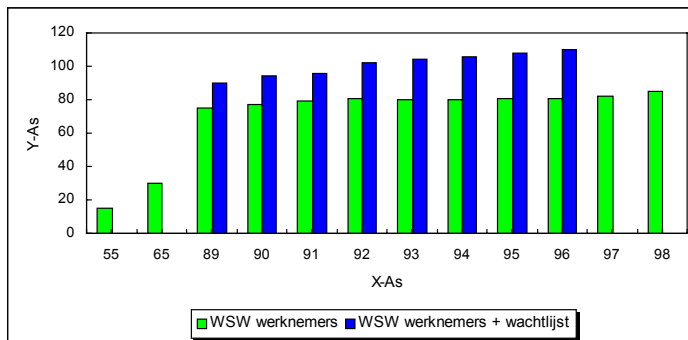
Werknemers worden via een anders opgezette, *onafhankelijke en objectieve* indicatiestelling geselecteerd. De nieuwe doelgroep is gedefinieerd als: personen die tot regelmatige arbeid in staat zijn, maar door een lichamelijke, verstandelijke, of psychische beperking alleen onder de in de sociale werkplaatsen aangepaste omstandigheden kunnen werken.

Dit betekent dat beoordeling moet plaatsvinden op drie gronden. Beoordeeld moet worden of de persoon:

- in staat is tot regelmatige arbeid
- lichamelijke, geestelijke, of psychische beperkingen heeft
- waardoor alleen onder specifiek aangepaste omstandigheden gewerkt kan worden.

Voor indicatie voor de sociale werkvoorziening moet aan alle drie de criteria gelijktijdig voldaan worden zonder dat er een duidelijke hiërarchie te onderscheiden is.

Aantal werknemers in de WSW en wachtlijsten 1)



1) Voor 1955, 1965, 1997 en 1998 zijn geen gegevens achterhaald over de omvang van de wachtlijst.

Daarnaast werden minimumvereisten geformuleerd voor toelating tot de nieuwe doelgroep: de persoon moet in staat worden geacht tot het leveren van regelmatige arbeid zonder verstoring van zijn werkomgeving. Er zijn criteria geformuleerd om deze vereisten nader in te vullen. Deze criteria betreffen:

- de minimumprestatie die verricht moet kunnen worden; deze moet minimaal 10% zijn van een gedefinieerde standaardprestatie
- de tijd die de werknemer aaneengesloten moet kunnen werken; minimaal één uur
- de maximale begeleidingstijd die per werknemer nodig is; de noodzakelijke begeleidingstijd is gelimiteerd tot een verhouding werken: begeleiding van 1:10
- er moet meer dan één functie kunnen worden vervuld.

Verwacht werd dat circa een derde van de vroeger voor sociale werkvoorziening geïndiceerden niet meer zou worden toegelaten. Er werden daarom nieuwe eisen gesteld aan de toelatingsprocedure:

- zorgvuldigheid
- beoordeling en beslissing moet persoonsgericht zijn en dus onafhankelijk van plaatsingsmogelijkheden in een werkverband en van de behoeften vanuit het bedrijfsproces van een SW-organisatie.

Soorten sociaal werk

Het werk dat onder de NWSW valt is onder te verdelen in de volgende vormen:

- *werk in SW-bedrijven*
Hierbij gaat het om de meest voorkomende vorm. Er wordt aangepast werk aan de werknemers geboden met begeleiding. Bij SW werk kan gedacht worden aan werk in de groenvoorziening, inpakwerk, schoonmaakwerk, productiewerk en dergelijke.
- *detachering*
Dit betekent dat werknemers op individuele basis, in dienst van het SW-bedrijf of de uitvoeringsinstelling bij een andere organisatie werken. In de NWSW heeft detachering een minder grote rol dan vroeger omdat de werknemers die vroeger het meest gedetacheerd zijn nu in mindere mate geïndiceerd zullen worden voor de SW-bedrijven.
- *begeleid werken*
Werknemers die hiervoor geïndiceerd worden, komen in dienst van een reguliere werkgever. Er wordt een externe begeleider aangesteld.
- *scholing*
Werknemers kunnen geïndiceerd worden voor scholing. Deze kan plaatsvinden tijdens het werk (eventueel met specifieke training) of in een opleidingsplaats (leerlingwezen).

5.4 Actoren en onderlinge verhoudingen

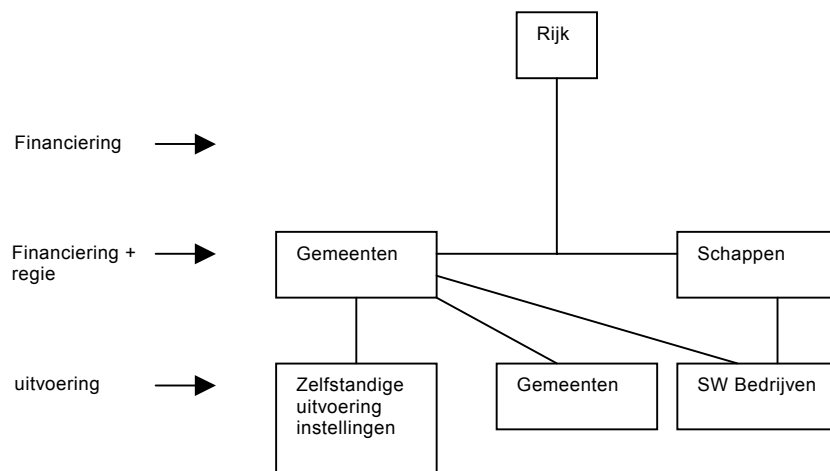
Werknemers

Kandidaten melden zich uit eigen beweging aan of worden door een intermediaire instantie (arbeidsbureau, uitvoeringsinstelling of de gemeente) aangemeld. Aanmelding vindt plaats bij de gemeente, die binnen vier weken een aanvraag voor advies voorlegt bij de adviescommissie. Op basis van het advies van de commissie beslist het gemeentebestuur. Het bestuur mag alleen gemotiveerd afwijken van een advies.

De werknemers die geïndiceerd worden voor de sociale werkvoorziening komen in principe in dienst van de gemeente

dienst op basis van een tijdelijk contract voor 32 uur voor twee jaar. Alleen wanneer zij in aanmerking komen voor begeleid werken, komen zij bij een reguliere werkgever in dienst. In het geval zij geïndiceerd zijn voor scholing krijgen zij gedurende deze twee jaar betaald op het niveau van het minimumloon. Na twee jaar worden werknemers opnieuw geïndiceerd, waarna een functieloon wordt vastgesteld.

Structuur NSW



Gemeenten

Een doel van de nieuwe wet is om gemeenten ruimte te bieden een werkgelegenheidsbeleid te voeren dat kan worden toegesneden op de individuele doelgroep. Dat kan gaan om werk in een traditionele sociale werkplaats, maar ook reguliere arbeid, bijvoorbeeld in de vorm van begeleid werken, detachering of scholing. De gemeenten worden gestimuleerd om beleid te voeren in
 in
 samenhang met de WIW en de REA. Gemeenten kunnen hiertoe uitvoeringsinstellingen verzelfstandigen. Hierdoor komt een betere scheiding tussen sociale doelstellingen en de exploitatie van de voorziening en kan op het bedrijfsmatige karakter van de uitvoering versterkt worden. De gemeenten kunnen ter uitvoering

van de NWSW arbeidsplaatsen inkopen. Zij kunnen dit zowel bij de SW-bedrijven, bij particuliere organisaties als bij andere gemeenten doen.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de NWSW. Zij kunnen deze verantwoordelijkheid op verschillende wijzen invullen:

- gemeenten kunnen een rechtspersoon aanwijzen voor de uitvoering van de wet. Dit kan bijvoorbeeld een verzelfstandigd SW-bedrijf zijn. De verhouding tussen de gemeente en de aangewezen rechtspersoon moet worden vastgelegd in een aanwijzingsbesluit. Het gaat daarbij met name om de wijze van bekostiging door de gemeente en de verantwoording. Het rijk oefent immers toezicht uit op de gemeente, niet op deze aangewezen rechtspersoon. Wanneer de gemeente een rechtspersoon, bijvoorbeeld een stichting of een NV, aanwijst als SW werkgever, zijn er twee mogelijkheden: de werknemer krijgt een dienstverband bij de gemeente terwijl de rechtspersoon de werkgevers taken op zich neemt, of de rechtspersoon wordt volledig gemandateerd en sluit (namens de gemeente) de arbeidsovereenkomst. Het rijk verstrekt subsidie aan de gemeenten die op hun beurt weer de werkgever betalen. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het dienstverband in geval van een faillissement van een werkgever
- gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de uitvoering aan (een) andere gemeente(n) over te laten of om de uitvoering gezamenlijk te doen, eventueel via een gemeenschappelijke regeling. Gemeenten kunnen ook met diverse gemeenten verschillende gemeenschappelijke regelingen treffen. De schappen die hiervoor gevormd worden hebben eigen bevoegdheden. In het bestuur van het schap hebben de wethouders van de verschillende gemeenten zitting. Onder de nieuwe wet blijven de afzonderlijke gemeenten het aanspreekpunt voor het rijk. De bekostiging vindt dan ook plaats aan de afzonderlijke gemeenten. Dit is alleen dan anders wanneer nadrukkelijk alle taken aan het samenwerkingsverband zijn overgedragen en gemeenten in

niet meer dan één samenwerkingsverband deelnemen. Er zijn op dit moment 89 schappen voor de uitvoering van de NWSW, Dit is tot op heden de meest gebruikelijke gemeentelijke werkwijze. Twaalf gemeenten hebben een afzonderlijk SW-bedrijf

- gemeenten blijven zelfstandig uitvoerder.

SW-bedrijven

SW-bedrijven hangen in de meeste gevallen onder een schap (als onderdeel van de gemeenten) maar kunnen ook zoals hierboven beschreven verzelfstandigd zijn. Het kunnen dan bijvoorbeeld stichtingen, NV of BV's zijn met of zonder winstoogmerk. De SW-bedrijven worden voornamelijk gefinancierd via de gemeenten op basis van subsidies vanuit het rijk (ministerie SoZaWe). Naast rijksfinanciering kennen de SW-bedrijven ook gemeentelijke bijdragen. Tenslotte genereren SW-bedrijven zelf ook middelen waaruit ze hun activiteiten kunnen financieren. Steeds meer SW-bedrijven gaan met een winstdoelstelling werken omdat zij circa 25% van hun kosten uit hun omzet moeten financieren. SW-bedrijven verrichten hiertoe naast het productiewerk ook steeds meer dienstverlenende activiteiten zoals:

- scholing en training van werknemers. Deze kan nodig zijn om werknemers klaar te maken voor de reguliere arbeidsmarkt vanuit een functie in SW-bedrijven, maar ook om ze te prepareren voor het werk in de SW-bedrijven
- intake
- detachering. Op dit moment wordt circa 13% van de werknemers van SW-bedrijven gedetacheerd
- arbeidsbemiddeling.

Gemeenten en de Uitvoeringsinstellingen Sociale Zekerheid (UVI's) kunnen deze diensten ook inkopen bij SW-bedrijven. Hiermee worden additionele middelen door de SW-bedrijven gegenereerd.

Het rijk

Het rijk is financier. Het bepaalt in samenspraak met de VNG de budgetten. Daarnaast houdt zij toezicht op de wijze waarop de gemeenten de gelden aanwenden. Dit toezicht is vormgegeven op basis van de principes van single information en single audit. De betekenis van deze termen wordt verder in dit hoofdstuk uitgewerkt.

Financiering

De uitvoering van de NWSW wordt gefinancierd door een specifieke uitkering van het rijk aan de gemeenten of aan de uitvoerders wanneer de gemeenten alle bevoegdheden aan een bestuursorgaan heeft overgedragen. De taakstelling van de gemeenten, hoeveel werknemers er voor het budget geplaatst moeten worden, wordt bepaald in overleg met de VNG. In 1998 bedroeg de rijkssubsidie f3,7 mld.

Financiering van de Sociale Werkvoorziening (in mln)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rijkssubsidie	3038	3225	3367	3462	3546	3504	3460	3533	3658
Gemeentelijke bijdrage	50	51	55	87	105	125	160	149	135
Opbrengst (eigen bijdrage SW-bedrijven)	844	925	1005	1083	1139	1251	1343	1409	1476
Totaal ¹⁾	3932	4201	4427	4632	4790	4880	4943	5091	5269

¹⁾ Deze bedragen zijn exclusief de onttrekkingen en/of toevoegingen aan algemene reserves en voorzieningen

5.5 Sturingsmechanismen

Indicatiestelling

De indicatiestelling vindt plaats door gemeentelijke adviescommissies. Het gemeentebestuur beslist over de indicering naar aanleiding van dit advies. Zij kan alleen gemotiveerd van het advies afwijken. Tegen de gemeentelijke beschikkingen staat beroep en bezwaar open. De taken van de adviescommissie zijn:

- het vaststellen of personen behoren tot de gedefinieerde doelgroep
- vaststellen of zij in aanmerking komen voor begeleid werken of scholing
- het periodiek herindiceren van werknemers en het toetsen van voorgenomen ontslag wanneer werknemers ontslagen worden omdat ze niet meer tot de doelgroep zouden behoren.

De onafhankelijkheid van deze commissies op gemeentelijk niveau is belangrijk omdat de gemeenten zelf veel belangen hebben in de sociale werkvoorziening. In de onafhankelijkheid van de commissies wordt voorzien doordat er geen personen zitting in mogen hebben met binding met gemeenten of de SW-bedrijven. De objectiviteit wordt in theorie gegarandeerd doordat de besluitvorming over de indicatiestelling plaatsvindt aan de hand van beslisbomen waarin de criteria voor de verschillende

indicatiestellingen zijn verwerkt. In bijlage 3 is een dergelijke beslisboom opgenomen.

Behalve voorwaarden aan de wijze waarop geïndiceerd wordt, worden ook eisen gesteld aan de samenstelling van de commissie.

In deze commissies hebben in ieder geval zitting:

- een arbeidsmarktdeskundige die kan oordelen over de kansen van werknemers op de reguliere arbeidsmarkt
- een arbeidskundige
- een arts
- een psycholoog
- een jurist (deze is alleen nodig als er sprake is van het opzeggen van de dienstbetrekking).

Het budget van de werkzaamheden van de commissie komt ten laste van het totale SW budget dat per gemeente beschikbaar is. In de praktijk betekent dit dat het SW-bedrijf deze kosten betaalt als zij winstgevend is en anders de gemeente.

De gemeentelijke adviescommissie indiceert in drie categorieën:

- *lichte arbeidsgehandicapten*
die, hoewel aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, zonder verstrekkende maatregelen in staat geacht worden een redelijke prestatie te kunnen leveren
- *matig arbeidsgehandicapten*
die, aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, met ver strekkende maatregelen in staat geacht worden een redelijke prestatie te kunnen leveren, of bij wie dergelijke maatregelen niet noodzakelijk zijn, maar niettemin slechts tot een matige prestatie in staat zijn
- *ernstig arbeidsgehandicapten*
die, aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, ook met ver strekkende maatregelen slechts in staat geacht worden een matige prestatie te kunnen leveren.

Deze indeling is medebepalend voor het aan de gemeente toe te kennen subsidiebedrag. Voor de lichte en matig arbeidsgehandicapten wordt hetzelfde bedrag aan subsidie toegekend, voor de ernstig arbeidsgehandicapten wordt een hoger bedrag (*f* 11.000

meer) verstrekt. Verder wordt in de indicatie globaal aangegeven welke voorzieningen aanwezig moeten zijn of getroffen moeten worden om in een aangepaste werksituatie te voorzien. Iedere drie tot vijf jaar worden alle werknemers volgens deze procedure bezien. Wanneer blijkt dat werknemers op grond van de nieuwe toetsing niet meer tot de doelgroep behoren is de werkgever verplicht de arbeidsovereenkomst te beëindigen (artikel 12).

Begeleid werken

De commissie kan ook bepalen dat iemand in staat is tot begeleid werken. In dat geval wordt de werknemer niet in een SW-bedrijf geplaatst maar komen dan direct in dienst van een reguliere werkgever. Er wordt dan een 'jobcoach' voor de begeleiding ingehuurd bij een extern bedrijf. De reguliere werkgever krijgt de subsidie van de organisatie die de regie voert bij het begeleid werken (in de praktijk de gemeente of het SW-bedrijf). Dat betekent dat deze laatste verantwoordelijk is voor:

- de intake
- de arbeidsbemiddeling
- het volgen van de werknemer
- het eventueel zoeken naar een nieuwe arbeidsplaats wanneer een gevonden plaats niet voldoet.

Verwachte gevolgen nieuwe opzet

Verwachte gevolgen van de wijziging van de doelgroep en de indicatiestelling zijn:

- de kwaliteit van de indicatiestelling verbetert
- het inzicht in de aard van de beperking en de benodigde voorzieningen verbetert
- minder dan vroeger zullen personen op de wachtlijst worden geplaatst die vervolgens toch in staat zijn om reguliere arbeid te verrichten.

Overige sturingsmechanismen:

Financieringszorg naar zorgzwaarte

Het rijk verschaft budget per arbeidsplaats afhankelijk van de handicap. Dit zou een prikkel moeten zijn om ook de 'slechte'

werknemers in dienst te nemen. Daarnaast zou het de uitvoeringskosten moeten beperken. Lichte en matige arbeidsgehandicapten krijgen *f* 11.000 minder subsidie dan ernstig arbeidsgehandicapten.

Andere budgetsystematiek: Budgetfinanciering

In de oude werkwijze werd het gemeentelijk budget voor een jaar bepaald door het aantal plaatsingen in het afgelopen jaar.

Wanneer dit aantal de taakstelling had overtroffen was er dus het jaar erop minder geld per plaatsing beschikbaar. Dit was geen effectieve prikkel voor gemeenten. In de nieuwe systematiek worden budgetten per jaar in overleg tussen rijk en VNG bepaald.

Prikkels voor individuele werknemer

Oorspronkelijk was de bedoeling werknemers de eerste twee jaar een contract op minimumniveau aan te bieden en dan opnieuw te indiceren en te bepalen wat een redelijkfunctieloon was. Dit bleek echter voor betrokkenen niet aanvaardbaar. In de huidige regeling krijgen alleen de werknemers die voor scholing worden geïndiceerd minimumloon de overigen krijgen een gewoon functieloon. Wel is er sprake van een arbeidscontract van maximaal 32 uur. Dit zou een prikkel moeten vormen voor doorstroming naar een reguliere baan waar meer gewerkt kan worden.

Iedere twee jaar worden werknemers opnieuw geïndiceerd. Deze regeling geldt alleen voor nieuwe werknemers in de SW-bedrijven, de oude werknemers behouden de oude rechten.

Werknemers in SW-bedrijven zijn geen ambtenaren omdat de sociale werkvoorziening niet belast is met het uitvoeren van publiekrechtelijke taken. De verwachting is dat er nader uitgewerkte regelgeving zal komen, om meer prikkels voor werknemers in te bouwen. Hierbij kan gedacht worden aan het beschikbaar stellen van budget aan werknemers om zelf op de reguliere arbeidsmarkt een baan te vinden. Dit is te bevorderen door een bedrag beschikbaar te stellen voor arbeidsbemiddeling of een premie aan de werknemer die een baan vindt. In de

NWSW wordt hiervoor de mogelijkheid gecreëerd maar dit is nog niet wettelijk vastgelegd. Er moet nog aanvullende wetgeving volgen.

Marktwerking: verzelfstandigde uitvoeringsinstellingen

SW-bedrijven mogen diensten aanbieden aan gemeenten en UVI's. Hierbij kan men denken aan scholing, arbeidsbemiddeling en detachering. Dit sturingsinstrument moet ertoe bijdragen dat SW-bedrijven zich meer (kunnen) richten op andere geldstromen (gemeente, markt). Tevens worden SW-bedrijven gestimuleerd meer afstemming te zoeken met aanpalende instellingen (dagbesteding, gemeentelijke bedrijven voor WIW-ers en banenpoolers).

Het profielensysteem

Dit is een instrument dat het mogelijk maakt het mogelijk ook tijdens de dienstbetrekking de kwaliteit van de aansluiting tussen de aangeboden arbeid en de capaciteiten (en beperkingen) van de SW-werknemers te volgen. De bedoeling van het instrument is dat naast de werkgever ook de werknemers van dit instrument gebruik kan maken om te oordelen over zijn eigen functioneren en het werk. Het profielensysteem is niet verplicht gesteld en wordt in veel gevallen niet gebruikt. Wel hebben de meeste SW-bedrijven eigen signalerings- en cliëntvolgsystemen.

Wettelijk kader

In de NWSW zijn de opzet en de organisatie van de sociale werkvoorziening vastgelegd. De wet laat autonomie op gemeentelijk niveau voor de uitvoering maar legt een aantal belangrijke onderwerpen centraal vast. De belangrijkste hiervan zijn: doelgroep, doelstelling, procedure indicatiestelling, arbeidsvoorwaarden en financiering.

Toezicht

de minister van Sociale Zaken is belast met het toezicht op de uitvoering van de wet:

- single information
- single audit

- controle protocol.

Deze systematiek betekent dat een accountant op een door de minister omschreven wijze toezicht houdt en rapporteert wanneer er door de SW van de voorgeschreven rapportageregels wordt afgeweken. In de praktijk betekent dit dat de gemeentelijke accountant de gemeente controleert aan de hand van rijksvoorschriften. De SW-bedrijven moeten jaarlijks een aantal vastgestelde gegevens overleggen. Als gemeenten zelf constateren dat de uitvoering op punten niet goed is kunnen zij de minister daarvan op de hoogte stellen. Er worden dan afspraken over verbeteringen gemaakt en het rijk past geen korting op de uitkering toe, tot na een jaar de maatregelen geëvalueerd zijn.

5.6 Effecten en evaluatie

De NWSW is nu een jaar in werking en het is moeilijk op basis van het beschikbare materiaal conclusies te trekken. Dit komt voor een groot deel omdat dit eerste jaar door de gemeenten met name is gebruikt om de bestuurlijke organisatie aan de nieuwe wet aan te passen. De indicatiestelling wordt pas sinds een half jaar overal toegepast en op dit moment worden de vereisten voor het begeleid werken verder geïmplementeerd.

Indicatiestelling

De indruk bestaat dat de indicatiestelling er in is geslaagd veel beter dan vroeger de juiste mensen naar de SW-bedrijven door te leiden. Hoewel er niet zoals oorspronkelijk voorgesteld door de minister een centrale onafhankelijke indicatiestelling is gekomen, voldoet de huidige praktijk volgens de SW sector wel aan de vereisten van onafhankelijkheid en objectiviteit. Er is toezicht op de onafhankelijkheid, juistheid en zorgvuldigheid van de indicatiestelling.

Uit enquêtes door het NOSW (de brancheorganisatie van de SW-bedrijven) ten aanzien van keuring van mensen die op de wachtlijst stonden, komt voren dat een groot aantal van degenen die opgeroepen werden voor herindicatie kwam niet opdagen (318 van de 2601).

Hiervoor wordt een aantal verklaringen genoemd:

- werknemers vallen in veel gevallen onder de WIW of de REA
- werknemers willen meer dan een 32 urige werkweek omdat het verschil tussen uitkering en loon klein is
- werknemers zijn er vanuit gegaan dat zij geen indicatie zouden krijgen voor de sociale werkvoorziening.

Uit de enquêtes van het NOSW kwam verder naar voren dat van degenen die wel werden geherindiceerd 82% werd toegelaten tot de NWSW. Dit betekent dat 18% van de oude WSW geïndiceerden nu niet meer onder de sociale werkvoorziening valt. Deze cijfers worden bevestigd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Of deze cijfers ook maatgevend zijn voor de toekomst is niet duidelijk. Een onderzoek in Groningen en Drenthe dat de periode tot en met december 1998 betrof laat zien dat ongeveer 30% van de geherindiceerden niet komt opdagen terwijl van degenen die wel opnieuw beoordeeld worden 28% niet aan de nieuwe eisen voldoet.

Uit kamervragen over de herindicatie blijkt dat het percentage personen dat bij nieuwe aanmelding wordt goedgekeurd vrijwel hetzelfde is als voorheen (ongeveer 61%). Dit komt naar voren uit de enquêtes door het NOSW en van het SGBO (het onderzoeksbureau van de VNG). De enquêtes hadden betrekking op de periode tussen januari en augustus 1998.

Overige sturingsinstrumenten

Het is op dit moment niet mogelijk een verantwoorde evaluatie te maken van de overige instrumenten. Vanuit het ministerie en de NOSW is naar voren gekomen dat de budgetfinanciering en de prikkels voor de individuele werknemers vruchten lijken af te werpen. Dit is enerzijds zichtbaar in de lage opkomst voor herindicatie anderzijds doordat meer ernstig arbeidsgehandicapten toegelaten lijken te worden. De vormgeving van het rijkstoezicht lijkt tot een vereenvoudiging van de procedures te hebben geleid.

5.7 Conclusie: koppelings- en sturings- mechanismen in de sociale werkvoorziening

Een verkenning van het domein Sociale werkvoorziening biedt een aantal sturings- en koppelings-mechanismen die van toepassing kunnen zijn op de verslavingszorg.

In dit hoofdstuk zijn naar voren gekomen:

1

Onafhankelijke en objectieve indicatiestelling

Hiermee kan bereikt worden dat de zorg bij de juiste personen behorend tot een vooraf geformuleerde doelgroep terechtkomt. Daarnaast functioneert het als instrument om wachtlijsten te verkorten door het inperken van de doelgroep. Indicatiestelling moet onafhankelijk van de zorgverlening gestructureerd worden om belangenverstrengeling te voorkomen.

2

Financiering naar zorgzwaarte

Dit instrument creëert een prikkel om juist de moeilijkste gevallen te willen helpen.

3

Budgetfinanciering

In de nieuwe budgetsystematiek is het voor gemeenten aantrekkelijk om ieder jaar meer werknemers in de Sociale werkvoorziening aan werk te helpen omdat daardoor het budget voor het volgende jaar (waarschijnlijk) hoger zal zijn.

4

Prikkels voor werknemers

Door het gebruik van 32 uren contracten loont het voor werknemers om door te stromen naar voltijdse banen. De herindicatie om de twee jaar zou ook moeten leiden tot meer doorstroming.

5

Marktwerking

Het verzelfstandigen van de uitvoeringsinstellingen moet er toe leiden dat de SW-bedrijven winstgevend(er) worden en de bijdrage van het rijk af kan nemen. Uitvoering zou hierdoor efficiënter en effectiever kunnen plaatsvinden.

6

Profielensysteem

Zorgt er voor dat tijdens de uitvoering de aansluiting tussen de kenmerken van de aangeboden arbeid en de handicap gevolgd kan worden. Het instrument zorgt ervoor dat de SW-bedrijven weten in welke mate per werknemer aan de doelstelling wordt voldaan.

7

Wettelijk kader

Door het vastleggen van een aantal belangrijke onderwerpen in de wet, wordt voorkomen dat de doelen van de sociale werkvoorziening, de doelgroepen en de indicatie(procedure) per gemeente kunnen verschillen. Hierdoor ontstaat landelijke transparantie en wordt ongewenste (beleids)- concurrentie voorkomen.

8

Toezicht op afstand

Het rijk formuleert eisen waaraan de rapportage door accountants moet voldoen. Alleen bij afwijking hiervan of na melding door de accountant heeft het Ministerie bemoeienis. Dit instrument leidt ertoe dat de uitvoerbaarheid van de wet door minder gedetailleerde regelgeving toeneemt.

In hoofdstuk 6 zal de koppeling worden gelegd tussen deze mechanismen in de Sociale werkvoorziening en de probleemvelden binnen de verslavingszorg.

6 Conclusies: koppelings- en sturingsmechanismen

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn vier sectoren nader geanalyseerd op de toegepaste koppelings- en sturingsmechanismen.

Doel is om te bezien in hoeverre deze koppelings- en sturingsmechanismen ook relevant zijn voor het verbeteren van de besturing in het domein verslavingszorg. In hoofdstuk 1 is weergegeven welke probleemvelden er in de verslavingszorg bestaan ten aanzien van sturing. Deze probleemvelden zijn:

- domein
- doelen/meten
- effectiviteit
- verantwoordelijkheid/regierol
- bekostigingssystematiek/prikkels
- werkprocessen
- regio/schaalgrootte
- toezicht.

6.1 Aangetroffen koppelings- en sturingsmechanismen

Uit de analyse van de vier sectoren komen vele koppelings- en sturingsmechanismen naar voren. Deze zullen hier worden weergegeven. Vervolgens zullen deze worden ‘gematched’ aan de probleemvelden binnen de verslavingszorg:

1

Wettelijk kader

- *corporaties*

In de corporatiesector is in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) kort en helder aangegeven wat het domein van de volkshuisvesting is. Aan de hand van vijf

prestatievelden is vastgelegd wat de maatschappelijke taakopdracht is voor alle partijen binnen het domein van de volkshuisvesting (rijk, gemeenten, corporaties, toezichthouders).

- *sociale werkvoorziening*
In de NWSW zijn de opzet en de organisatie van de sociale werkvoorziening vastgelegd. De wet laat autonomie op gemeentelijk niveau voor de uitvoering. In de wet wordt een aantal onderwerpen centraal vastgelegd. De belangrijkste hiervan zijn: omschrijving van de doelgroep, indicatiestellingsprocedure, normalisering van de arbeidsvoorwaarden en de financiering.

2

Landelijk beleidskader/convenant

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Het ministerie van SoZaWe en het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening sluiten jaarlijks een overeenkomst in de vorm van een beleidskader. Dit kader komt tot stand op basis van een cyclisch proces waarbij zowel landelijke beleidsdoelstellingen vanuit de overheid als wensen en mogelijkheden vanuit de regio worden vervlochten. De beleidscyclus is tevens gekoppeld aan een budgetcyclus.
- *integrale veiligheid (IV)*
Het kabinet heeft vier prioritaire thema's geformuleerd waaraan vanuit de overheid voorrang gegeven werd. Voor deze thema's werd naast de gemeentelijke inspanningen extra geld vrijgemaakt. Sturing en regelgeving op het gebied van deze onderwerpen werd meer dan het overige IV-beleid centraal bepaald. De uitvoering en planning werd vooral op lokaal niveau vormgegeven.
- *corporaties*
Het Nationaal Plan Volkshuisvesting (NPV), dat is opgesteld door de koepels van de woningcorporaties, is een bundeling van alle strategische plannen van de corporaties. Het fungeert als bindend kader zowel intern richting de corporaties, als extern richting de overheid.

De koepels van de corporaties hebben tevens met de Vereniging Nederlandse Gemeenten een convenant gesloten waarin kaders worden geschetst voor het afsluiten van prestatie-afspraken op lokaal niveau. Deze fungeren vooral als hulpmiddel (checklist) voor de lokale partijen.

3

Zelfregulering/marktwerking

- sociale zekerheid/arbeidsvoorziening

De gedeeltelijke introductie van marktwerking in de sociale zekerheid heeft geleid tot schaalvergroting. Tevens zijn er nieuwe relaties gelegd met aangrenzende sectoren (banken, verzekeraars, arbo-diensten). Daarnaast is er een verzakelijking ontstaan (inkooprelaties etc.)

Tegelijkertijd wordt er door de overheid een 'rem' gezet op de marktwerking. Zodoende is (nog) niet voldaan aan alle condities van een echte markt.

- corporaties

Hoewel de corporatiesector geen echte marktwerking kent, is er sinds de bruteringsoperatie wel sprake van een verzelfstandiging van de corporaties. Deze zijn zelf verantwoordelijk voor hun (financiële) resultaat. Dit heeft geleid tot nieuwe samenwerkingsverbanden, ook met nieuwe sectoren (zorgsector, onderwijs, aannemers). Ook ontstaan er nieuwe producten.

In de corporatiesector is verzelfstandiging gepaard gegaan met zelfregulerende maatregelen, zoals het opstellen van een bedrijfstakcode en het versterken van het interne toezicht.

- sociale werkvoorziening

Het verzelfstandigen van de uitvoeringsinstellingen en de mogelijkheid voor gemeenten om de uitvoering uit te besteden bij andere organisaties kan leiden tot een efficiëntere en effectievere werkwijze. Voor de verzelfstandigde SW-bedrijven liggen er mogelijkheden om door het uitbreiden van de activiteiten in de dienstverlening winstgevender te worden.

4

Doelformulering (lokaal)

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
De uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (uvi's) stellen zelf hun beleidsdoelstellingen op ten aanzien van reïntegratie etc. Dat geldt ook voor gemeenten en arbeidsbureaus. Via de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) moeten deze doelstellingen op lokaal/regionaal niveau gekoppeld worden.
- *integrale veiligheid*
Na meting en analyse van de veiligheidssituatie via de veiligheidsmonitor worden op wijk en op gemeentelijk niveau beleidsdoelen en beleidsprioriteiten gesteld. Over de formulering van de doelen moeten alle aan het veiligheidsbeleid deelnemende partijen het eens zijn.
- *corporaties*
Op lokaal niveau stellen gemeenten doelstellingen op voor het lokale volkshuisvestingsbeleid. Deze moeten passen binnen het wettelijk kader. Tevens stellen corporaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een eigen bedrijfsplan op.

5

Contractering/opdrachtrelatie

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
In de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening is op diverse terreinen sprake van contractrelaties. Zo kopen uvi's en gemeenten reïntegratietrajecten in bij arbeidsvoorziening. Momenteel is er nog wel sprake van gedwongen winkelnering. Binnenkort kunnen ook andere partijen, zoals uitzendbureaus, tot deze markt toetreden.
Op landelijk niveau vindt er contractvorming plaats tussen caopartijen, arbeidsvoorziening en uvi's, onder andere ten aanzien van het herplaatsen van WW'ers. Het kabinet is voornemens de ware 'probleemhouders', namelijk de bedrijven zelf, een belangrijkere rol als opdrachtgever te verlenen. Zodoende vindt er een meer directe sturingsrelatie plaats tussen probleemgebied en uitvoering, gekoppeld aan het directe belang van de probleemhouder.

- *corporaties*
Als gevolg van de verzelfstandiging van de corporaties ontstaan er ook nieuwe, zakelijker samenwerkingsvormen. Zo vormen corporaties samen met projectontwikkelaars consortia voor de bouw van nieuwe woningen. Onderling is er sprake van een wederzijdse contractrelatie. Dat geldt ook voor de samenwerking met zorginstellingen waarmee contracten worden gesloten over de inkoop van zorgproducten.
- *sociale werkvoorziening*
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Zij kunnen rechtspersonen aanwijzen om de uitvoering over te nemen. Dit kunnen schappen zijn, wanneer gemeenten samenwerken, maar ook (verzelfstandigde) SW-bedrijven. Hierbij kan sprake zijn van het geven van opdrachten maar de relatie kan ook in de vorm van een contract worden gegoten.

6

Decentrale regie

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Via de Centra voor Werk en Inkomen is er op lokaal/regionaal niveau betere afstemming tussen de verschillende partners. De varianten moeten zich nog uitkristalliseren. Een optie is het CWI als regionaal regisseur, een andere optie is het CWI als (bestuurlijk) samenwerkingsverband tussen partners.
- *integrale veiligheid*
De regie over het gemeentelijke IV-beleid lag in handen van de projectleider. Daarnaast was er op wijkniveau aansturing door de wijkvierhoeken. Deze werden gevoed vanuit wijkregiegroepen die de uitvoering van de projecten in de wijken coördineerden.

7

Prestatie-afspraken (meetbaar)

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Bij arbeidsvoorziening is het doel 'reïntegratie van moeilijk plaatsbaren' vertaald in normen en producten. Deze vormen de basis voor de afspraken tussen het ministerie, maar ook in de contractrelatie tussen arbeidsvoorziening, uvi's en gemeenten.

- *integrale veiligheid*
In de gemeentelijke veiligheidsplannen en de wijkveiligheidsplannen werden de geformuleerde doelen vastgelegd in meetbare doelen. Sturing vond plaats naar aanleiding van meting van de resultaten. Betrokkenen gingen ten aanzien van deze resultaten een inspanningsverplichting aan met elkaar.
- *corporaties*
Gemeenten en corporaties maken samen prestatie-afspraken over de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. Deze afspraken worden veelal vastgelegd in een convenant en voorzien van meetbare indicatoren (bijvoorbeeld het aantal huurwoningen per jaar dat verkocht wordt).

8

Monitoring

- *integrale veiligheid*
Tijdens het project, maar feitelijk na inbedding van het project in de staande organisatie, wordt de situatie voor verschillende onderwerpen jaarlijks en op andere onderwerpen eens per twee jaar gemeten. Het gaat hierbij zowel om subjectief als om objectief meetbare factoren.
- *corporaties*
De prestatie-afspraken tussen corporaties en gemeenten worden na afloop van de convenantsperiode getoetst door de beide partijen. Tevens melden alle corporaties en gemeenten hun afspraken bij de Inspectie Volkshuisvesting.
- *sociale werkvoorziening*
Een profielensysteem, waarvan het gebruik overigens niet dwingend is opgelegd, maakt het mogelijk de aansluiting tussen de kenmerken van de geboden arbeid en de aard en mate van de handicap te volgen. Het instrument zorgt er voor dat SW-bedrijf en werknemer weten in welke mate er aan de doelstelling van het verstrekken van passende arbeid wordt voldaan.

9

1-loket

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Met de vorming van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) ontstaat er 1 loket voor werkzoekenden (front office). Door afstemming van werkprocessen en wederzijdse detachingsconstructies zullen activiteiten als claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en begeleiding naar de arbeidsmarkt effectiever en efficiënter (moeten) verlopen. Waar de scheiding ligt tussen front- en back-office is nog onderwerp van nadere discussie.

10

Indicatiestelling

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Centraal element in de CWI-vorming is de gezamenlijke indicatiestelling. De intake fungeert als 'poort' voor het systeem. Daar vindt ook de eerste inschatting plaats ten aanzien van de kansen op de arbeidsmarkt. Belangrijk hierbij is dat de drie partners (uvi's, arbeidsvoorziening en gemeenten) gebruik zijn gaan maken van dezelfde indicatie-instrumenten en definities (faseringsmodel).
- *integrale veiligheid*
De onveiligheidssituatie wordt zowel in de wijken als op stedelijk niveau op dezelfde wijze geanalyseerd. Hierdoor ontstaat inzicht in de vergelijkbaarheid van de problemen en de effectiviteit van de oplossingen. Per wijk wordt vervolgens een aanpak ontwikkeld die voorgelegd wordt aan de wijkvierhoek en uiteindelijk op gemeentelijk niveau moet worden goedgekeurd. Door de vergelijkbaarheid van de aanpak en de analyse zou dit gezien kunnen worden als een vorm van indicatiestelling. Wat mist om van indiceren te kunnen spreken, is dat bij een bepaalde indicatie niet telkens dezelfde oplossing wordt opgelegd.
- *sociale werkvoorziening*
In de sociale werkvoorziening is sprake van een onafhankelijke en objectieve indicatiestelling op vooraf geformuleerde normen. Een gemeentelijke adviescommissie is

hiermee belast. Het gemeentebestuur beslist op basis van het advies van deze commissie. Doel van deze procedure is om ervoor te zorgen dat alleen de juiste, tot de doelgroep behorende, personen aanspraak kunnen maken op de NWSW. Een beoogd gevolg van de nauwkeurige definiëring van de doelgroep is een afname van de wachtlijsten.

11 ICT

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Voor een efficiënte en effectieve gevalsbehandeling is het noodzakelijk dat er een toegankelijk dossier is en tevens de communicatie tussen de behandelende partijen optimaal is. In de sociale zekerheid/arbeidsvoorziening is daartoe een geautomatiseerd cliënt volg systeem in opbouw. Dit systeem wordt op landelijk niveau beheerd.

12 Bestuurlijke (mede)verantwoordelijkheid

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Het domein sociale zekerheid en arbeidsvoorziening kent een lange traditie van bestuurlijke medeverantwoordelijkheid door landelijke sociale partners. Dit is niet altijd even effectief gebleken. Momenteel komen de sociale partners als cao-partijen meer in een contractrelatie met de uitvoeringsorganisaties te staan, onder andere via de sectorraden.
In het CWI-traject zullen de drie partners een vorm van bestuurlijke samenwerking krijgen, zowel op landelijk als regionaal niveau. De exacte verantwoordelijkheden zijn nog niet vastgesteld.
- *integrale veiligheid*
De integrale veiligheidssystematiek gaat uit van integrale beleidsverantwoordelijkheid voor uitvoering en planning van acties. Voor het uiteindelijke resultaat is het gemeentebestuur verantwoordelijk. Alle betrokken instanties moeten het echter eens worden over de doelen, de vorm en de uitvoering van de acties. Over het geheel moet overeenstemming zijn, iedere

partij afzonderlijk is verantwoordelijk voor een duidelijk omschreven deelgebied.

13

Financiële prikkels

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Een probleem bij arbeidsvoorziening en sociale zekerheid was de negatieve prikkel in het systeem op de 'moeilijke gevallen'. Zowel via bestuurlijke contractering (budgetovereenkomsten gekoppeld aan doelgroepen) als het inbouwen van positieve prikkels (budgethoogte koppelen aan afstand tot de arbeidsmarkt) poogt men nu het systeem om te bouwen. Daarnaast zijn er in de sociale zekerheidswetgeving diverse financiële prikkels ingebouwd richting werkgevers en cliënten die moeten leiden tot verlaging van de instroom naar ziektewet, wao en ww (preventie, verzuimbeleid) en verhoging van de uitstroom (scholing, zoekgedrag, aanname beleid).
- *integrale veiligheid*
Per actie in het kader van de integrale veiligheid wordt een totaal budget gemaakt waaraan de verschillende deelnemers naar rato van hun eigen inbreng bijdragen. Dit zou moeten leiden tot een effectievere en efficiëntere inzet in de acties.
- *sociale werkvoorziening*
Door financiering naar zorgzwaarte ontstaat een prikkel om juist de moeilijker gevallen onder de wet te brengen. De gebruikte budgetsystematiek maakt het aantrekkelijker om meer mensen (met ernstige beperkingen) in de sociale werkvoorziening te helpen.

Werknemers krijgen de eerste twee jaar een contract voor 32 uur. Dit is een prikkel tot doorstroming naar werk met een langere arbeidsduur en dus een hoger inkomen. Een andere prikkel (van niet financiële aard) is de herindicatie iedere twee jaar. Ook dit zou de doorstroming moeten bevorderen.

14

Bundeling van geldstromen

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Vanuit de verschillende subdomeinen zijn er diverse geldstromen gericht op het reïntegreren van werkzoekenden. Doelstelling van het CWI-traject is onder meer om te komen tot een zekere bundeling van middelen (Veegwet, Prestatiebudgetten, ESF-gelden).

15

Toezicht

- *sociale zekerheid/arbeidsvoorziening*
Met de reorganisatie van de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid is ook gekozen voor een onafhankelijk toezicht via het Ctsv. Dit orgaan ziet toe op de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen.
- *corporaties*
Als gevolg van de verzelfstandiging van de corporaties heeft er een versterking van het landelijk toezicht plaatsgevonden. Er vindt zowel beleidsmatig als financieel toezicht plaats. De toezichthouders beschikken daartoe over verschillende instrumenten (rapportages, meldingen, scenario's).
- *sociale werkvoorziening*
Het rijk houdt toezicht op de uitvoering door de gemeenten. Er worden eisen geformuleerd waaraan de rapportage door de gemeentelijke accountants moet voldoen. Alleen bij afwijking hiervan of na melding door de accountant van onregelmatigheden vraagt het rijk nadere toelichting. Door de minder gedetailleerde regelgeving neemt de uitvoerbaarheid van de wet op lokaal niveau toe.

	Soc.zekerheid	Int.veiligheid	Corporaties	SW-bedrijf
<i>1 Domein</i>			BBSH (wettelijk)	Wettelijk indicatiestelling
<i>2 Doelen/meten</i>	Beleidskader Producten inkoop	doelformulering op basis van metingen meetbare doelen	BBSH (wettelijk) NPV (koepel) Gemeentelijk beleidskader	rijksoverheid stelt doelen en doelgroep vast
<i>3 Effectiviteit</i>	Beleidskader	Veiligheidsmonitor + evaluaties	Prestatieafspraken toezicht (monitor)	toezicht profielsysteem
<i>4 Verantwoordelijk- heid/regierol</i>	CWI/bestuurlijke integratie	centrale projectleiding doelen	lokale/regionale convenanten prestatieafspraken	Contracten wettelijk kader bevoegdheden gemeenten financiële prikkels werknemers herindicatie elke 2 jaar
<i>5 Bekostigingsmodel/p rikkels</i>	Faseringsmodel Bonussysteem prikkels	gedeelde verantwoor- delijkheid met indiv. budgetverantwh.	Budgetvrijheid corporaties	budgettering naar zorgzwaarte subsidiëring doorstroming

	Soc.zekerheid	Int.veiligheid	Corporaties	SW-bedrijf
6 <i>Werkprocessen</i>	Definities cliëntvolgsysteem m detachering (‘loodsmodel’)	gemeentelijk overleg wijkoverleg, wijkregie definities		onafhankelijke indicatiestelling profielsysteem
7 <i>Regio/ Schaalgrootte</i>	Concessie opdrachtgevers		Deregulering concurrentie schaalvergroting consortia, marktcontracten	Deregulering verzelfstandiging marktcontracten
8 <i>Toezicht</i>	beleidskader toezicht	rijksfinanciering	Beleidskader toezicht	toezicht op afstand- indicatiestelling

6.2 Koppelings- en sturingsmechanismen: de toepasbaarheid in de verslavingszorg

Bij de toetsing van de 15 koppelings- en sturingsinstrumenten is op basis van een analyse van voordelen, nadelen en risico's een beoordeling gemaakt voor de verslavingszorg. In algemene zin zijn de volgende criteria gehanteerd:

- helder onderscheid tussen beleidsvorming, -uitvoering en toezicht
- regelen van verantwoordelijkheden
- prioriteitsstelling op het juiste niveau
- verhogen van transparantie en effectiviteit
- flexibel
- integrale aanpak daar waar het nodig is.

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze instrumenten voortkomen uit een studie in adnere, v vergelijkbare sectoren. Niet beoordeeld zijn sommige instrumenten die momenteel reeds worden toegepast in de zorgsector en eveneens relevant kunnen zijn voor de verslavingszorg. Denk hierbij aan regiovisie en de figuur van coördinerend bewindspersoon (VWS).

Hier zijn 15 instrumenten onderscheiden. Opgemerkt moet worden dat er sommige instrumenten duidelijk in samenhang met elkaar kunnen worden gezien. Denk hierbij aan:

- doelformulering (4), prestatie-afspraken (7) en monitoring (8)
- 1 loket (9) en ICT (11)

1

Wettelijk kader

Hierbij moet worden gedacht aan een nieuwe wettelijke regeling voor de verslavingszorg waarbinnen de regimes van VWS, Justitie en Binnenlandse Zaken geïntegreerd worden.

Voordelen

- integratie van macro-doelen, mits deze ook vanuit de verschillende domeinen helder gedefinieerd zijn

- vastleggen van verantwoordelijkheden (macro- en mesoniveau)
- positionering van domein verslavingszorg.

Nadelen/risico's

- starheid
- verhullen van departementale belangentegenstellingen.

2

Landelijk beleidskader/convenant

Hierbij kan worden gedacht aan een beleidskader vanuit de verschillende departementen. In plaats daarvan - of eventueel daarnaast - kan een landelijk convenant worden afgesloten tussen de departementen en overige betrokken partijen.

Voordelen

- flexibel o.a. deelname andere departementen, landelijke partijen
- actuele doelen.

Nadelen/risico's

- vrijblijvendheid
- mogelijk onvoldoende vertaling naar decentraal niveau.

3

Zelfregulering/marktwerking

In dit model wordt maximale vrijheid gegeven aan de uitvoerende organisaties (o.a. verslavingszorginstellingen) gekoppeld aan een systeem van marktgerichte financiering.

Voordelen

- efficiencyprikkel
- innovatieprikkel

Nadelen/risico's

- ongewenste neveneffecten, onmaatschappelijk gedrag uitvoerders

4

Doelformulering (decentraal, integraal)

Uitgangspunten zijn enerzijds de gesignaleerde maatschappelijke problemen in de regio en anderzijds de landelijke beleidsdoelen; deze worden vertaald in regionale doelstellingen voor de verschillende doelgroepen in de verslavingszorg. Dit kan worden vastgelegd in een Regionaal Beleidskader Verslavingszorg, eventueel aangevuld met actieprogramma's.

Voordelen

- prioriteitsstelling (ook financieel)
- investeringskader
- sturende werking richting uitvoerende organisaties
- koppeling van domeinen op regionaal niveau

Risico

- doelen worden onvoldoende geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt

5

Contractering

Denk hierbij aan een situatie waarbij een regie-orgaan voor de uitvoering contracten sluit met uitvoerende partijen. Naast de reguliere zorgaanbieders (algemeen, ggz, categoriaal), de welzijnsinstellingen en de reclassering valt ook te denken aan partijen als woningcorporaties, CWI's etc. Aansluitend is het ook mogelijk dat uitvoerende partijen voor deeltaken weer een contract afsluiten met een onderaannemer.

Aansluitend kan de opdrachtgever instrumenten hanteren als tenders met open inschrijving, concessies, lange en korte termijncontracten etc. Het kiezen voor een contractmodel veronderstelt wel een enigszins transparante markt in termen van onderscheiden functies in de zorgketen, produkten en programma's.

Voordelen

- sturing op resultaat
- flexibel

- heldere scheiding in verantwoordelijkheden (beleidsvorming en uitvoering)
- inkopen van de juiste deskundigheid

Risico

- onvoldoende transparantie in de markt

6

Decentrale regie

Uitgangspunt is dat de regie van de verslavingszorg op decentraal niveau plaatsvindt.

Hier kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen decentrale regie ten aanzien van de beleidsvorming door het supraregionale bestuur en regie op de beleidsuitvoering. In dat laatste geval kan worden gedacht aan integraal projectmanagement op regio-, lokaal of wijkniveau (zie integrale veiligheid) en vormen van casemanagement (regie en monitoring op cliëntniveau).

Voordelen

- regie dicht bij de feitelijke problemen
- regie dicht bij de uitvoerders

Risico

- teveel afstand van landelijke doelen

7

Prestatie-afspraken

Uitgangspunt is dat veel helderder moet worden wat geleverd wordt voor het geld dat besteed wordt in de verslavingszorg en waar dat vervolgens toe bijdraagt (effectiviteit). Momenteel zijn effectiviteitsindicatoren nog nauwelijks ontwikkeld. Dit zal stapsgewijs moeten gebeuren, waarbij steeds nader gedefinieerde prestatieafspraken in de regio gekoppeld zijn aan een landelijk kwaliteitssysteem, zoals ook wordt toegepast in de corporatiesector. In de zorg- en maatschappelijke dienstverlening zal naast inspannings- en leververplichting ook sprake moeten zijn van een mate van resultaatsverplichting. De vraag is hoe ver daar in te gaan (no cure, no pay?).

Voordelen

- meetbaarheid, vergelijkbaarheid
- transparantie
- resultaatgerichtheid

Risico

- uitwerking en erkenning van prestatie- en resultaatsindicatoren

8

Monitoring

Monitoring betekent hier het signaleren, registreren en verwerken van informatie over het proces van zorg- en dienstverlening.

Voordelen

- beter inzicht
- onderbouwing aanpassing behandelproces
- tijdige herindicatie en interventie
- beleidsinformatie

Nadelen/risico's

- verzamelen van non-informatie, bureaucratie

9

1 Loket

In veel dienstverlenende sectoren wordt de 1-loket gedachte omarmd. Onderscheid moet echter worden gemaakt tussen een front-office vanuit een organisatie (gemeente, banken) waarbij meerdere diensten worden aangeboden, en 1 loket met als doel integratie van meerdere domeinen. In het eerste geval betreft het vooral een service en marketinginstrument, in het andere ook een koppelingsinstrument. Dat laatste brengt veel risico's met zich mee indien de achterliggende verantwoordelijkheden niet goed zijn geregeld (zie CWI).

Voordelen

- fysiek integratiepunt, herkenbaarheid
- minder drempels voor cliënt

Nadelen/risico's

- verantwoordelijkheden raken vertroebeld
- bureaucratie
- inflexibiliteit
- afnemende signaleringsfunctie huisartsen

10

Indicatiestelling

In vrijwel alle sectoren in de zorgsector wordt de indicatiefunctie opgezet. Uitgangspunt is het creëren van een objectieve basis voor zorgtoewijzing en behandeling. En daarvan afgeleid voor planning en financiering. Het streven is de indicatiefuncties zoveel mogelijk te bundelen. De indicatiestelling voor de verslavingszorg zou aangesloten kunnen worden bij reeds bestaande indicatieorganen.

Voordelen

- onafhankelijke beoordeling
- integrale weging
- uitgangspunt voor behandelplan
- normen en criteria ('eenheidstaal') voor beleidsmakers en uitvoerders
- basis voor financiering

Nadelen/risico's

- bureaucratie
- extra 'laag'
- doorverwijzing vanuit huisarts

11

ICT

Kenmerk van de verslavingszorg is dat veel cliënten tussen verschillende organisaties zich bewegen. Om eenheid in behandeling en dossiervorming te houden kan, zoals ook in andere terreinen reeds wordt toegepast, een Cliënt Volg Systeem Verslavingszorg op te zetten

Voordelen

- stimuleren van samenwerking tussen uitvoerders
- sturing en monitoring op cliëntniveau

Nadelen/risico's

- kosten
- uitvoeringsproblemen
- bureaucratie
- privacy

12

Bestuurlijke medeverantwoordelijkheid

Het is denkbaar dat de rijksoverheid de bestuurlijke verantwoordelijkheid in grote mate overdraagt aan maatschappelijke partijen. Een les uit het corporatistische verleden is wel dat er een heldere scheiding is aangebracht in beleidsvorming en uitvoering.

Voordelen

- gezamenlijke betrokkenheid van partijen-
- verantwoordelijkheid bij 'risicohouders' zelf

Nadelen/risico's

- onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, zowel tussen de partijen op meso-niveau als tussen meso- en macroniveau. Dat vraagt dus ook om aanvullende instrumenten, zoals een regionaal beleidskader, gereguleerde zeggenschapsverhoudingen (bijvoorbeeld via aandelen).

13

Financiële prikkels

Kernprobleem in de verslavingszorg is het 'over de schutting' gooien van de moeilijke gevallen. De kosten en inspanningen wegen vaak niet op tegen de baten. Een financiering naar zorgzwaarte zou hier een positieve prikkel in kunnen betekenen. Dit sluit ook aan bij overige zorgsectoren (gehandicaptenzorg). Dit moet via indicatiestelling c.q. herindicatie worden vastgesteld.

Voordelen

- stimuleren van hulp aan zware gevallen

Nadelen/risico's

- vergaande aanpassing financieringssysteem
- controle

14

Bundeling van geldstromen

Daar waar er sprake is van gezamenlijke doelstellingen is het ook wenselijk om gezamenlijk te investeren. Zo is het denkbaar dat er een Landelijk en/of Regionaal Fonds Verslavingszorg komt, opgezet door de verschillende financiers.

Voordelen

- stimuleren van integrale aanpak
- flexibele, doelgerichte inzet van middelen

Nadelen/risico's

- onvoldoende transparantie

15

Toezicht

Elk besturingssysteem moet een stevige toezichtsfunctie kennen. In de verslavingszorg is die momenteel verdeeld over verschillende organen. Het financieel toezicht berust bij de Ziekenfondsraad, het kwalitatief toezicht bij de Inspectie. Het is wenselijk dat er een meer integraal en onafhankelijk toezicht komt, waarbij ook de effectiviteit van het beleid en de uitvoering wordt beoordeeld.

Voordelen

- controle en legitimatie/verantwoording
- beleidsinformatie

Nadelen/risico's

- meerdere toezichthouders tegelijk

Conclusie

Als de verschillende instrumenten worden gewogen kan ten aanzien van de geschiktheid voor de verslavingszorg de volgende conclusie worden getrokken:

Geschikt	Lokale doelformulering Decentrale regie Prestatieafspraken Indicatiestelling Monitoring Contractering Bundeling van geldstromen Toezicht
Te overwegen	Wettelijk kader ICT Bestuurlijke medeverantwoordelijkheid Financiële prikkels
Niet geschikt	Landelijk beleidskader/convenant Marktwerking 1 Loket

Literatuur

Hoofdstuk 1: Opdracht en toetsingskader

GGz Nederland, Resultaten Scoren, 1998

Trimbos Instituut, De Nederlandse verslavingszorg, 1998

RVZ, Advies 'Geestelijke gezondheidszorg in de 21e eeuw', 1998

RVZ, achtergrondstudies verslavingszorg, 1999

Rfv, Advies specifieke uitkeringen, vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg, 1998

Zorgonderzoek Nederland, Programma Verslaving, Thema 3 Verslavingszorg, preventie en monitoring, maart 1998

Hoofdstuk 2: Sociale zekerheid en arbeidsvoorziening

Aarts, L.J.M. e.a., 'Vijf jaar na Buurmeijer', ESB, 1998

AEF, diverse onderzoeken uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid en arbeidsvoorziening

Arbeidsvoorziening Nederland, Draaiboek concernplanning, 1997

Arbeidsvoorziening Nederland, Landelijk beleidsplan 1998

Arbeidsvoorziening Nederland, Ondernemingsplan 2002, 1998

Berg, G.J. van den e.a., 'Sancties in de bijstand vergroten kans op werk', ESB 1998

Esser, R. e.a, Samen werken aan werk, 1997

Kempen, E.J. van, 'Tien principes voor private uitvoering van publieke taken', ESB 1998

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ZARA werkgeverspanel 1997

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijksbegroting 1997

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kabinetsstandpunt advies regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen, 1997

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijksbegroting 1998

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie van het inkoopmodel, 1998

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Discussienota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, 1998

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, 1999

NYFER, Marktwerking in de sociale zekerheid, 1998

NYFER, Uitvoering sociale zekerheid: het loodsmodel , 1998

Regiegroep SWI, Samenwerking in perspectief, 1996

Regiegroep SWI, Slotdocument, 1997

SER, advies Organisatie uitvoering sociale zekerheid (OSV 2001), 1998

Hoofdstuk 3: Integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid

AEF, Integraal Veiligheidsplan, Gemeente Utrecht, 25 juni 1993

AEF, Toelichting op het project Integrale Veiligheidsrapportage Gemeente Utrecht, november 1993

Gemeente Utrecht, Trendrapport Integrale veiligheid, deel 1 en 2, maart 1997

Gemeente Utrecht, Utrecht Monitor Kernoverzicht 1998, februari 1998

Gemeente Utrecht, Een leefbare en veilige buurt 1998, Nieuw Utrechts Peil, september 1998

Gemeente Utrecht, Onveiligheidsbeleving in Utrecht, resultaten van de Stadspeiling 1994, onderdeel Integrale Veiligheid, november 1994

Gemeente Utrecht, bestuursakkoord 1998-2002, Een bestuurakkoord Nieuwe stijl, tekstversie 5 januari 1999

Ministerie van Binnenlandse zaken begroting 1997

Ministerie van Binnenlandse zaken begroting 1998

Ministerie van Binnenlandse zaken, Pilotproject Integrale Veiligheid Eindhoven, december 1994

Ministerie van Binnenlandse zaken, Integrale Veiligheidsrapportage 1993, Den Haag 1993

Ministerie van Binnenlandse zaken, Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: Veiligheid door samenwerking, Tweede kamer vergaderjaar 1994-1995, 24 225, nrs 1-2

Overdijk-Francis, mr. J.E., Utrechts Model, Werken aan Integrale Veiligheid, juli 1994

Project Integrale Veiligheidsplannen Gemeente Utrecht, het project en de projectorganisatie, 15 april 1996

Project Integrale Veiligheidsplannen Gemeente Utrecht, Van meten, denken naar doen, voortgangsrapportage integrale Veiligheid, 4 april 1995

Project Integrale Veiligheidsplannen Gemeente Utrecht, Notitie uitvoering Integrale Veiligheid, 27 juni 1995

Project Integrale Veiligheidsplannen Gemeente Utrecht, Stand van zaken IVO, september 1995

Hoofdstuk 4: Woningcorporaties

Aedes, BBSH 1998 - Toelichting op de nieuwe wijzigingen, 1998

AEF, advies Toezichtsstructuur volkshuisvesting 1998

Centraal Fonds Volkshuisvesting, Extern toezicht: op weg naar een stelsel, 1997

Centraal Fonds Volkshuisvesting, Beleidsplan 1999

Ministerie VROM, Toezichtsverslag Sociale huursector 1997

Ministerie VROM, Rijksbegroting 1998

Ministerie VROM, Besluit Beheer Sociale Huursector - Hoofdpijnen per 18 mei 1998

Ministerie VROM, Voorgenomen activiteiten toegelaten instellingen 1998, brief Tweede Kamer 21 juli 1998

Nestas, Woningcorporaties in Nederland, 1998

NWR, Woningcorporaties tussen markt en missie, 1997

NWR en NCIV, Bedrijfstakcode woningcorporaties, 1996

NWR en NCIV, Nationaal Programma Volkshuisvesting 1997-2000

NWR, NCIV en VNG, Een hele prestatie: afspraken tussen gemeente en corporatie, 1997

Hoofdstuk 5: Sociale werkvoorziening

AEF, Evaluatieonderzoek Heaghe-groep 1998

Dienst Economische en Sociale Zaken Gemeente Leiden, Reader ten behoeve van de raadscommissie WSW van 20 mei 1997

Gemeente Leiden, Reader voor de miniconferentie werken aan gesubsidieerd werk in Leiden, Leiden 20 maart 1996

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijksbegroting 1997

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijksbegroting 1998

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, toelichting op de Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening, 21 november 1997

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, jaarrapportage 1997 Sociale Werkvoorziening

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De positie van vrouwen en minderheden in de SW, Theo Dijkman

NYFER, De maatschappelijke kosten en baten van de Sociale werkvoorziening, Breukelen, mei 1996, SDU uitgeverij
Utrechtse Werkbedrijven, jaarverslag 1997

Wetteksten en memorie van toelichting Nieuwe Wet Sociale
Werkvoorziening, kamerstukken vergaderjaar 1995-1996, 24 787,
nrs A en B en 1-3

Wetteksten en memorie van toelichting Nieuwe Wet Sociale
Werkvoorziening, kamerstukken vergaderjaar 1996-1997, 24 787,
nrs 1-11