

University of Groningen

De mythe van de schaal

van Bochove, Aart; Bos, Jeroen; Edzes, Arjen; Gardenier, Jan Dirk

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van Bochove, A., Bos, J., Edzes, A., & Gardenier, J. D. (2007). *De mythe van de schaal: Over plaats, rol en schaalgrootte van sociale diensten*. Divosa.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Is er een ideale schaalgrootte voor de uitvoering van lokaal sociaal beleid? Welke omvang van het aantal bijstandsgerechtigden leidt tegelijkertijd tot de beste kosteneffectiviteit en de minste financiële kwetsbaarheid? En, niet in de laatste plaats: tot de meest efficiënte dienstverlening en de beste resultaten voor werkzoekenden?

Die vragen stellen sociale diensten zichzelf regelmatig. De grotere personele en financiële risico's die gemeenten voelen sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 hebben een versneld proces van opschaling en vorming van intergemeentelijke sociale diensten op gang gebracht. Opschaling moet zorgen voor een betere beheersbaarheid door kostenbesparing en efficiëntie. Door de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 krijgt de discussie rond schaalgrootte bovendien een wat ander karakter. Want hoe kunnen gemeenten bijdragen aan een sociaal vitale gemeente? Is daar een optimale schaal voor te bedenken?

De discussie rond schaalgrootte van sociale diensten is kortom springlevend, en niet beslecht. Deze publicatie maakt enerzijds duidelijk dat dé optimale schaal voor sociale diensten vanuit een bedrijfsmatig perspectief niet bestaat. Anderzijds biedt *De mythe van de schaal* nieuw houvast. Want de vraag naar de beste uitvoeringsschaal kan niet los worden gezien van een goede analyse van het behoeftepatroon van de bevolking, de lokale politieke ambities en de natuurlijke schaal van handelen. Als die analyse is gemaakt, zijn uitspraken over 'de beste schaal' wel mogelijk. En gegeven de diversiteit tussen gemeenten, kunnen die per gemeente verrassend verschillend uitpakken.

De mythe van de schaal

De mythe van de schaal

Over plaats, rol en schaalgrootte van sociale diensten



Verkenningen

De mythe van de schaal

*Over plaats, rol en schaalgrootte
van sociale diensten*



Het onderzoek naar schaalgrootte is uitgevoerd door het Centrum voor Arbeid en Beleid uit Groningen en door adviesbureau Blaauwberg uit Leiden in opdracht van Divosa.

Het onderzoek is uitgevoerd met financiële steun van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De visie en conclusies weergegeven in deze publicatie zijn die van Divosa en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de subsidieverlener.



Blaauwberg
Vestwal 4
2312 NP Leiden
T 071 5247500
E info@blaauwberg.nl
I www.blaauwberg.nl



Centrum voor Arbeid en Beleid
Martiniekerkhof 30
9712 JH Groningen
T 050 3115113
E cab@cabgroningen.nl
I www.cabgroningen.nl

Deze publicatie is onderdeel van de verkenningenreeks van Divosa. Kijk voor de publicaties van Divosa op www.divosa.nl.

De mythe van de schaal

Over plaats, rol en schaalgrootte van sociale diensten

Divosa is de vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken (voor wie kan en moet) en anders door deelname aan het maatschappelijk leven (voor wie nog kan). Divosa ondersteunt haar leden in hun werk om (kwetsbare) burgers te laten meedoen aan de samenleving. Divosa doet dit door lobbyen, netwerken en brengen van kennis en inspiratie.

DIVOSA

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030 233 37 26

E cb@divosa.nl

I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© november 2007, Divosa, Utrecht

ISBN: 978-90-75892-35-2

Auteurs

Aart van Bochove, Blaauwberg Leiden

Jeroen Bos, Blaauwberg Leiden

Arjen Edzes, CAB Groningen

Jan Dirk Gardenier, CAB Groningen

Samenstelling en eindredactie

Liny Bruijnzeel, Divosa

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

Ontwerp

Rolf Resink, Martijn Slot,

RLF, hetismooiwerk.nl

Inhoud

Woord vooraf	7
Leeswijzer	9
1. Inleiding	11
2. De praktijk	17
3. Nieuw houvast	25
4. De mythe van de schaal – slotbeschouwing	37
Noten	43

Woord vooraf

Elk mens functioneert in zijn leven op diverse schalen. De schaal van zijn straat of buurt is een andere dan die van zijn familie of werk. De schaal die hij aantreft om zijn kinderen naar de basisschool te brengen is een andere dan die van de middelbare school. Voor goede gezondheidszorg moet de huisarts om de hoek zitten, maar kan de tandarts gerust een dorp verderop worden gekozen. En voor een ingreep in het ziekenhuis reizen we naar de stad of zelfs naar de andere kant van het land voor die ene superspecialist.

Dat is de werkelijkheid als het gaat om schaal. Op verschillende niveaus vinden burgers datgene wat ze nodig hebben. Als je aan deze werkelijkheid voorbijgaat, kun je zomaar de verkeerde vraag stellen. Het overkwam ons bij dit onderzoek naar de rol van schaalgrootte voor de organisatie van het werk van sociale diensten. We zochten in de organisatie naar een optimale schaal van uitvoering. En gingen daarbij voorbij aan de wezenlijke vraag: Wat hebben burgers nodig om te worden wie ze willen en kunnen zijn? En zijn gemeenten in staat burgers te bieden wat ze nodig hebben? Kunnen gemeenten die diensten ook garanderen voor wat betreft kwaliteit en continuïteit? Met die beginvraag is een antwoord over de beste manier van uitvoering wel mogelijk. Bovendien blijkt dat antwoord verrassend divers.

Ik bedank de onderzoekers van CAB uit Groningen en Blaauwberg uit Leiden voor hun creatieve wijze van onderzoek. Bijzondere dank ook aan Henri Imholz (ISD Oldambt), Dick van Maanen (Zevenaar), Ton Schut (Scherpenzeel), Frans Siemer (ISD Bollenstreek) en Elone van Velthuis (RSD Alblasterwaard-Oost Vijfheerenlanden) die als begeleidingscommissie het onderzoek voortdurend kritisch tegen het licht van de praktijk hebben gehouden. Tot slot bedank ik Liny Bruijnzeel en Yolanda van Empel voor de (eind)redactie van deze Divosa-verkenning, die naar ik hoop richtinggevend zal zijn voor de zinvolle discussies over de schaal van overheidsdienstverlening.

In alle vormen van goede publieke dienstverlening is de menselijke maat bepalend. Is de dienstverlening toegankelijk, bereikbaar, op maat toegesneden, en, wanneer nodig, nabij? In die nabijheid ligt het appèl aan elke manager om burgers te geven wat ze nodig hebben.

Tof Thissen
voorzitter Divosa

Leeswijzer

Dit boekje is gebaseerd op twee onderzoeken die in 2006 zijn uitgevoerd. Het Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB) uit Groningen onderzocht of er aanknopingspunten te vinden zijn voor de schaal waarop gemeenten hun activiteiten op het terrein van werk en bijstand het beste kunnen organiseren. Is een grotere schaal beter of juist slechter? De bevindingen zijn samengevat in het rapport *Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand. Een overzicht.*¹

Blaauwberg uit Leiden onderzocht vervolgens de betekenis en hanteerbaarheid van vragen rond schaalvergroting. *De lokale gedaante van de verzorgingsstaat. Een onderzoek naar afwegingen bij en een handelingskader voor schaalgrootte van sociale diensten* brengt de consequenties in kaart van een bepaalde schaal voor diverse functies en processen van een sociale dienst.² Het bevat een praktische handreiking voor socialedienstmanagers om de schaaldiscussie te hanteren en een checklist om goede afwegingen te maken rond schaalgrootte en een goede uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB).

Beide rapporten zijn integraal te downloaden op www.divosa.nl

Dit boekje vat de belangrijkste conclusies van de onderzoeken samen. En geeft suggesties en houvast hoe in de praktijk om te gaan met de vraag over de beste plaats, rol en schaal van uitvoering door sociale diensten.

1 Inleiding

IS ER EEN OPTIMALE SCHAAL?

Is er een optimale schaal voor de uitvoering van werk en inkomen door gemeenten? Nee, die is er niet.

Dat is de conclusie van de twee onderzoeken die ten grondslag liggen aan dit boekje. De vooronderstelling dat de toenemende complexiteit van de regelgeving en de steeds stijgende prestatiedruk organisatorische schaalvergroting noodzakelijk maakt, blijkt empirisch niet te onderbouwen. Sterker nog: op basis van managementcriteria is eigenlijk bar weinig te zeggen over wat een ideale schaalgrootte is.

Het was wellicht spannender dit antwoord pas in de tweede helft van dit boekje te geven. Toch is het goed om met deze conclusie in het achterhoofd de zoektocht naar een schaaloptimum te lezen. Want de behoefte aan een antwoord is reëel. En is ook wel te geven. Maar dan moet de vraag anders worden gesteld.

1.1 Hoe de zoektocht naar optimale schaal begon

Grofweg drie ontwikkelingen in het werkveld van sociale diensten voeden de 'schaal discussie'.

DECENTRALISERING

De Wet werk en bijstand (WWB) heeft meer en grotere verantwoordelijkheden bij gemeenten gelegd. De wet bracht veel positieve ontwikkelingen bij sociale diensten teweeg, zoals meer focus op werk en zelfredzaamheid van mensen (zie ook paragraaf 1.3). Anderzijds voelen met name kleinere maar ook middelgrote gemeenten zich sinds de invoering van de WWB kwetsbaar(er) door de grotere verantwoordelijkheden, vooral op personeel en financieel vlak. Veel gemeenten onderzoeken of een grotere uitvoeringsschaal – door samenwerking of samenvoeging van sociale diensten – deze kwetsbaarheid vermindert. Inmiddels heeft een kwart van de gemeenten haar sociale dienst of afdeling sociale zaken ondergebracht in een intergemeentelijke of regionale sociale dienst. Daarnaast

is er tal van andere samenwerkingsrelaties tussen gemeenten. Iets vergelijkbaars is zichtbaar bij de dit jaar gedecentraliseerde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook op dit gebied zoeken gemeenten elkaar op om kwetsbaarheden in beleidsontwikkeling en uitvoering te verminderen.

SUWI

Niet alleen nieuwe verantwoordelijkheden hebben de uitvoeringsschaal op de agenda gezet. Ook de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Suwi, 2002) voedt de schaaldiscussie. Deze wet schrijft voor dat twee landelijke organisaties (UWV en CWI) en ruim vierhonderd gemeenten samenwerken om de dienstverlening rondom uitkeringen en werk aan burgers goed te verzorgen. Kleinere gemeenten die nauw samenwerken met een centrumgemeente of zich verenigen in een samenwerkingsverband ervaren dat ze daardoor een betere gesprekspartner voor de landelijke organisaties worden. CWI en UWV zoeken op hun beurt naar manieren om efficiënt afspraken te maken met de gemeentelijke kolom, die uiteenvalt in ruim vierhonderd gemeenten.

VRAAGSTUKKEN ROND ARMOEDE, MAATSCHAPPELIJKE DEELNAME EN WERKLOOSHEID

Ook de politieke frustratie over het niet definitief kunnen aanpakken van vraagstukken rond armoede, maatschappelijke deelname en werkloosheid voedt de schaaldiscussie. De politiek is de oplossing namelijk gaan zoeken in organisatie: als we het werk maar beter – en op een andere schaal – organiseren, krijgen we vanzelf meer greep op armoede, werkloosheid, et cetera. De decentralisering van de WWB en de Wmo zijn hier voorbeelden van. Betere dienstverlening, scherpere verantwoording, fijnmazigere regels en strakkere aansturing van uitvoerend personeel en talloze andere concepten en tools of management zijn de afgelopen jaren losgelaten op de sociale diensten.

1.2 ‘Het moet groter’

Er zijn niet alleen aanleidingen om te gaan zoeken naar een optimale schaal, ook lijkt de afgelopen tijd de opvatting ‘groter is beter’ te overheersen. En dat weerspiegelt zich in de praktijk. Decentrale overheden, waaronder gemeenten, werken vanaf 1990 steeds meer samen. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in een toename van het aantal publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden afgezet tegen het totaal aantal gemeenten.³ Ook tekenend voor deze tendens

is het omvangrijke aantal handreikingen dat de afgelopen tien jaar rondom samenwerking en schaalgrootte is verschenen.⁴ Ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft samenwerking en schaalvergroting (financieel) gestimuleerd via onder meer de Tijdelijke Stimuleringsregelingen Samenwerkingsverband Abw, bedrijfsverzamelgebouwen en Regionale Platforms en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen. En verder door goede voorbeelden te beschrijven.⁵

De opvatting ‘het moet groter’ weerspiegelt zich concreet in een sterke toename van het aantal intergemeentelijke of regionale sociale diensten. Tegelijkertijd daalt het percentage gemeenten dat zich te klein vindt. Begin 2005 vond 46% van de gemeenten zich te klein om goed uitvoering te kunnen geven aan de WWB. Een jaar later was dit percentage gedaald naar 33% en begin 2007 noemde nog 21% van de sociale diensten hun gemeenteschaal te klein.⁶ Wie zich te klein vindt, is echter niet eenduidig. Onder de gemeenten die zich te klein achten bevinden zich zowel middelgrote gemeenten (veertig tot zestigduizend inwoners) als intergemeentelijke sociale diensten en zelfs grote gemeenten (meer dan zestigduizend inwoners). Dat is opmerkelijk, omdat juist de schaal van middelgrote gemeenten vaak wordt gezien als een handzame om publieksdiensten te organiseren. Daarentegen zijn er voldoende kleinere gemeenten (minder dan veertigduizend inwoners) die hun schaal precies goed vinden.

In vakbladen van managers van sociale zaken lijkt het een uitgemaakte zaak: samenwerking tussen sociale diensten leidt tot een betere organisatie en een efficiëntere uitvoering.⁷ In de vakliteratuur gaat de meeste aandacht uit naar de (juridische) samenwerkingsvormen en de gevolgen voor personeel, organisatie en financiën enerzijds en de gemeentelijke beleidsvrijheid anderzijds. Algemene aanname is: schaalvergroting leidt tot een hogere kwaliteit tegen lagere kosten.⁸ Een solide (getalsmatige) onderbouwing van deze opvatting over schaalgrootte ontbreekt echter vaak. Met name de financiële voordelen komen keer op keer naar voren. Dat is opvallend, omdat onderzoek daarover niet voorhanden is. Ook levert schaalvergroting – zeker als het om fusies gaat – in de praktijk lang niet altijd het verwachte financiële voordeel op. Dat is althans de ervaring na een paar jaar ervaring met fusies en intergemeentelijke van sociale diensten. De econome Trude Maas stelt in *De verleiding van de schaalgrootte* zelfs dat de schaalnadelen vaak groter zijn dan de voordelen.⁹ Dit geldt zowel voor de bedoelde kostenbesparing als voor de vermeende kwaliteitsverbetering.

GROTER IS NIET ALTIJD BETER

De bestaande literatuur biedt, ondanks het stevige pleidooi voor schaalvergroting, kortom maar weinig onderbouwing voor de opvatting 'groter is beter'. De praktijk bevestigt dat. Veel kleine gemeenten vinden dat ze veel voordeel hebben van hun kleine schaal. Ze kennen korte lijnen, slagen er goed in integraal beleid vorm te geven en staan dicht bij de burger. En dat zijn waardevolle aspecten in complexe taken als bevordering van maatschappelijke deelname, armoedebestrijding en zorg. Dit perspectief op de voordelen van een kleine schaal wordt gedeeld door het rapport *Vertrouwen in de buurt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).¹⁰

DISCUSSIE SPRINGLEVEND

De discussie rond schaalgrootte van sociale diensten is daarmee springlevend, en niet beslecht. Ze heeft bovendien met de komst van de Wmo alleen maar aan actualiteit gewonnen. En krijgt daardoor wellicht ook een ander karakter: de zoektocht verschuift langzaam van efficiënte bedrijfsvoering van lokale sociale zekerheid naar het vormen van 'community care' en ondersteuningssystemen in wijken. Doel: werken aan een sociaal vitale gemeente. Is daar een optimale schaal voor te bedenken?

1.3 Is groter altijd beter?

Dat veel gemeenten zich afvragen of hun (uitvoerings)schaal de beste is, is logisch. De Wet werk en bijstand heeft ingrijpende veranderingen gebracht. De grotere financiële risico's voor gemeenten – met als gevolg dat doelmatigheid en risicomanagement grote thema's werden – en de toenemende beleidsruimte voor gemeenten zijn hiervan in het oog springende getuigen. En ook de verwachtingen over de invloed van gemeenten op armoede en werkloosheid zijn gegroeid. Dat er met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening nog meer verwacht gaat worden van het sociale beleid van gemeenten, is eveneens glashelder.

Maar een eenduidig antwoord op de 'schaalvraag' van gemeenten is er niet. Er bestaat niet zoiets als een 'gulden snede' voor de uitvoering van sociaal beleid. Organisaties in de (semi-)publieke sfeer worden steeds groter, dat wel. Maar ook voor sociale diensten is het vaak nog zoeken naar een optimale effectiviteit en

efficiëntie in verschillende omstandigheden zoals de omvang van de gemeente, de sociaal-economische situatie in stad en regio en de politieke koers van het college.

De WWB is in eerste instantie vooral geïnterpreteerd als een ander arrangement voor de verhouding tussen gemeentelijke en landelijke overheid. Door financiële prikkels in te bouwen zouden gemeenten meer werk maken van de uitstroom uit de bijstand. Die prikkels hebben gewerkt, in de zin dat gemeenten zo goed als allemaal gekozen hebben voor een behoedzaam beheer. De WWB wordt over het algemeen als een succes beschouwd. Landelijk gezien zijn er geen financiële tekorten ontstaan en het aantal bijstandsgerechtigden is inmiddels flink gedaald: aanvankelijk ondanks de moeilijke economische situatie, en vanaf 2006 mede dankzij de aantrekkende economie.

De vrees voor de risico's heeft in eerste instantie op veel plaatsen een schaaldiscussie doen opblazen, met vooral als insteek dat opschaling moet zorgen voor een betere beheersbaarheid door kostenbesparing en efficiëntie. De aanvankelijke vraag voor onderzoek naar de rol van schaalgrootte bij het werk van sociale diensten komt hieruit voort: Is er een ideale schaalgrootte voor de uitvoering van de lokale sociale zekerheid? Waarbij 'ideaal' is gedefinieerd in termen van het 'managementparadigma': welke omvang van het verzorgingsgebied of van het bestand van bijstandsgerechtigden leidt tot de beste mogelijke kosteneffectiviteit, de minste financiële en personele kwetsbaarheid, de meest efficiënte dienstverlening en de beste resultaten voor werkzoekenden?

EEN BREDER PERSPECTIEF

Nu de vrees voor onbeheersbare risico's wat aan het wegebben is, begint er meer aandacht te komen voor de niet-bestuurlijke kanten van de WWB en met name voor de andere kijk op de werkzoekende. Een 'succesvol mensbeeld', noemde een weekblad dat enige tijd geleden. Bedoeld wordt het appèl op de eigen verantwoordelijkheid en de zelfregie van werkzoekenden. Tegelijkertijd komt meer ruimte om naar de maatschappelijke rol van gemeenten te kijken. Hoe kunnen zij de maatschappelijke omstandigheden (leefbaarheid in wijken, toegankelijkheid van scholing, stagemogelijkheden bij werkgevers) zo optimaliseren dat werkzoekenden hun eigen verantwoordelijkheid ook waar kunnen maken? Daarom is het interessant om de vraag over de optimale schaal voor sociale diensten in een breder perspectief te bekijken.

LEESWIJZER

De volgende hoofdstukken werken toe naar dit bredere perspectief. Hoofdstuk 2 duikt in de praktijk van samenwerking. Daar wordt duidelijk waarom de vraag naar 'de' optimale schaal niet te beantwoorden valt. Dat is op het eerste gezicht teleurstellend, maar hoofdstuk 3 biedt vervolgens nieuw houvast. Vanuit een ander perspectief is 'de beste schaal' namelijk wel te bepalen. Hoofdstuk 4 tot slot beschouwt en geeft een blik op de toekomst.

2 De praktijk

2.1 Overwegingen om de schaal te vergroten

Strategische overwegingen ten aanzien van de effectiviteit van een sociale dienst spelen een ondergeschikte rol bij schaalvergroting. Zo blijkt althans uit de literatuur en beleidstukken van intergemeentelijke socialedienstvorming of andere intensieve samenwerking. Het gaat vooral om organisatorische en praktische overwegingen. En deze bezien gemeenten vooral vanuit de vraag of de WWB nog behapbaar is voor individuele gemeenten. Kunnen zij voldoende 'massa maken' om taken te kunnen specialiseren om goed aan de eisen van de wetgever te kunnen voldoen (verantwoording en kwaliteitszorg)? Of om grootschaliger te kunnen aanbesteden op de reïntegratiemarkt? Om een gelijkwaardiger partner te zijn voor UWV en CWI? Dat zijn de vragen die veelvuldig opduiken in de schaaldiscussie.

HOGERE KWALITEIT, TEGEN LAGERE KOSTEN

De overwegingen voor schaalvergroting – zowel in theoretisch georiënteerde literatuur als in beleidstukken van gemeenten – zijn ook vaak naar binnen gekeerd: risicoreductie en een goedkopere uitvoering. De literatuur besteedt de meeste aandacht aan de (juridische) samenwerkingsvormen en de gevolgen voor personeel, organisatie en financiën enerzijds en de gemeentelijke beleidsvrijheid anderzijds. Algemene aanname is: schaalvergroting leidt tot een hogere kwaliteit, tegen lagere kosten. Ook onderneemt de meeste literatuur over dit onderwerp een forse zoektocht naar een getalsmatige onderbouwing van schaalgrootte.

De beleidsstukken van gemeenten beargumenteren samenwerking vaak als volgt:

- door samenwerking kan efficiënter (lees: goedkoper) worden gewerkt,
- door samenwerking kan de kwetsbaarheid van organisaties worden verkleind,
- door samenwerking kan worden gekomen tot een verbetering van de kwaliteit,
- samenwerking wordt gestimuleerd door het ministerie van SZW.¹¹

Los van de aannames over kwaliteitsverbetering valt vooral de laatste reden op. Die geeft aan dat het volgen van landelijke kaders en trends vaak een grotere rol spelen dan een lokale analyse van sterke en zwakke kanten en beleidsmatige overwegingen als 'dicht op de klant zitten', een wijkgerichte aanpak en regionaal arbeidsmarktbeleid.

2.2 Vormen van schaalvergroting

Al sinds de invoering van de wet Suwi ontstaan er op uitgebreide schaal samenwerkingsverbanden en intergemeentelijke sociale diensten. De verschillende vormen van samenwerking en schaalvergroting zijn als volgt onder te verdelen:¹²

- schaalvergroting binnen de gemeentelijke organisatie (samenvoegen van afdelingen sociale zaken met bijvoorbeeld zorg of economische zaken),
- gezamenlijke aanpak van projecten en technische kwesties in WWB en Wmo (zoals verordeningen en financiële handleidingen),
- thematische samenwerkingsverbanden tussen sociale diensten (bijvoorbeeld bij gezamenlijk aanbesteden van reïntegratietrajecten),
- gedeeltelijke of volledige inkoop bij een andere gemeente (uitbesteding),
- fusie tot een intergemeentelijke sociale dienst.

Deze vormen van schaalvergroting komen allemaal voor en er wordt al enkele jaren ervaring mee opgedaan. Opvallend is dat de aandacht voor samenwerking in handreikingen en voorbeeldverordeningen zich vooral richt op de organisatorische knelpunten en succesfactoren in het proces van opschaling. Er is nog weinig materiaal beschikbaar over de resultaten en de – bedoelde en onbedoelde – effecten op de kwaliteit en resultaten van sociale diensten. Een tussenevaluatie van de WWB besteedt bijvoorbeeld maar beperkt aandacht aan samenwerking en opschaling (in een rapport van honderd pagina's gaat het om drie passages van enkele alinea's). Maar die beperkte informatie levert wel interessante bevindingen op:

*“In de onderzoeksgroep bevindt zich één intergemeentelijk samenwerkingsverband, waarin de bijstandswet in opdracht van acht (kleine) gemeenten wordt uitgevoerd. Sterk aan deze formule is dat met de samenwerking de ruimte ontstaat voor de inrichting van een professioneel ambtelijk apparaat. De beleidslast (...) wordt daarmee hanteerbaar. Verder roemen de respondenten de substantiële effecten van de schaalvergroting: men kwalificeert de reductie op de uitvoeringskosten als 'enorm'. De formule heeft echter ook zijn zwaktes. Zo is het lastig om de relatie met het politieke bestuur op een goede manier te regelen. Beleidswijzigingen moeten immers door acht raden worden geaccordeerd. Gelukkig verkeert men in een situatie waarin een sterke ambtelijke aansturing door de politiek wordt geaccepteerd. Respondenten menen dat dit alles te maken heeft met de succesvolle financiële kant van de samenwerking. (...) Maar, zo meldt men met nuchterheid, men weet niet hoe lang dit goed blijft gaan.”*¹³

2.3 Samenwerkingsgedrag en oordeel van gemeenten

In de beroepspraktijk is een vuistregel tot leven gekomen, dat een sociale dienst met een verzorgingsgebied van vijftig- tot zeventigduizend inwoners en een bijstandsvolume van 1200 tot 1500 klanten een ideale schaalgrootte heeft. Maar waar het omslagpunt ligt, weet niemand.¹⁴ Wanneer managers sociale zaken en directeuren van sociale diensten mogen aangeven wanneer ze de eigen schaal als te klein of te groot ervaren, dan valt op hoezeer de sector het zelf oneens is.¹⁵

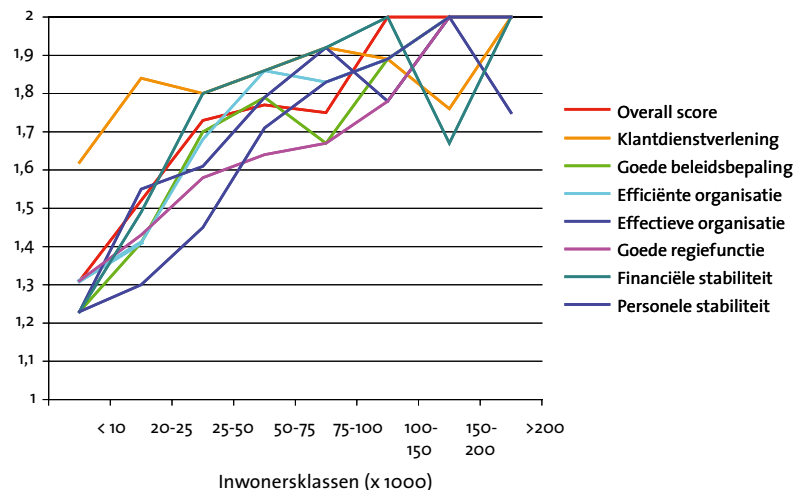
Het gemiddelde inwonertal van gemeenten die de eigen schaal te klein vinden is ruim zevenentwintigduizend. De marge die daarbij in acht moet worden genomen is echter aan de forse kant: de gemiddelde spreiding is ruim eenentwintigduizend. Nog lastiger wordt het bij het gemiddelde inwonertal van gemeenten die de eigen schaal precies goed vindt. Deze omvang ligt rond de tweeënzeventigduizend inwoners. Maar de kleinste gemeente die de schaal precies goed vindt heeft ruim zesduizend en de grootste meer dan vijfhonderduizend inwoners. De gemiddelde afwijking is dus meer dan 100.000 inwoners.

Een uitspraak over de beste gewaardeerde schaal lijkt kortom onmogelijk. De gemiddelde waardering van de eigen schaal per inwonersklasse maakt het beeld gelukkig iets scherper.

GROTERE GEMEENTEN MEER TEVREDEN OVER DE EIGEN SCHAALGROOTTE

In figuur 1 is op een schaal van 1 (=schaal is te klein) tot 2 (=schaal is precies goed) aangegeven hoe gemeenten per inwonersklasse hun schaal waarderen op een aantal hoofdactiviteiten. Op alle onderdelen, van beleidsbepaling tot regie, van efficiënte organisatie tot personele en financiële stabiliteit, zijn grotere gemeenten meer tevreden over de eigen schaalgrootte dan kleinere gemeenten. Opvallend is dat er nauwelijks sprake is van een omslagpunt na een bepaalde schaalomvang. Ten aanzien van de verschillende themagebieden valt vooral op dat schaalgrootte weinig van doen heeft met de vraag hoe de klantdienstverlening moet worden georganiseerd. Alleen op dat gebied is er in verhouding tot de andere themagebieden weinig verschil qua grootteklasse waarneembaar.

Figuur 1 Schaalknelpunten in 2006 per gemeentegrootte (1=schaalgrootte is te klein, 2=schaalgrootte is precies goed)



SCHAALGROOTTE EN INTEGRAAL BELEID

Het betrekken van andere aspecten, zoals de relatie tussen schaalgrootte en de mate van externe samenwerking en interne samenwerking (integraal beleid), maakt een conclusie niet makkelijker. Het onderzoek laat zien dat hoe groter de gemeente is, hoe meer er wordt afgestemd met andere (interne) beleidsterreinen als economie, onderwijs en zorg. Dit gaat tegen de vaak geopperde verwachting in dat juist kleinere gemeenten beter in staan zijn tot integraal beleid. Wat ook opvalt is dat samenwerkingsverbanden (intergemeentelijke en regionale sociale diensten) minder vaak integraal beleid voeren. Ook de intensiteit waarmee samenwerkingsverbanden dit doen is lager. De oorzaak hiervan is dat intergemeentelijke diensten vooral een focus hebben op de bedrijfsvoering en niet noodzakelijkerwijs op integraal beleid op het terrein van werk en inkomen. De keerzijde van de innige samenwerking in de regio op werk en inkomen via een intergemeentelijke sociale dienst is een grotere afstand tot de andere afdelingen in de betrokken gemeenten. Dat blijkt ook op het terrein van externe samenwerking. Grotere gemeenten geven aan meer samen te werken met externe partijen zoals UWV, CWI en brancheorganisaties. Maar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als geheel blijken weer minder met externe partners samen te werken.

Ten aanzien van de samenwerking tussen gemeenten onderling blijkt dat er op veel terreinen wordt samengewerkt. Het meeste als het gaat om ketenvraagstukken met partners als UWV en CWI, het minste op terreinen als uitkeringsadministratie, juridisch beleid en verhaal en terugvordering; juist de thema's waarop men vantevoren een relatie met schaalgrootte zou verwachten. Er is geen relatie gevonden tussen de mate van intergemeentelijke samenwerking en het al dan niet ervaren van schaalknelpunten, uitgezonderd de personele stabiliteit. Ondanks het feit dat kleinere gemeenten meer schaalknelpunten ervaren, werken zij dus niet significant meer onderling samen dan grotere gemeenten.

HOE GROTER, HOE BETER

Op basis van de eigen inschattingen van managers sociale zaken is (alweer) de teneur: hoe groter, hoe beter. Echter de verdeeldheid onder de managers is groot. En het beeld is zeer wisselend en weinig eenduidig. Er doet zich een grote variëteit voor in het samenwerkingsgedrag van en tussen gemeenten en externe partijen. De grote lijn bevestigt eerdere uitkomsten van onderzoek en de heersende opinie in de sector dat grotere gemeenten beter in staat zijn om meer extern samen te werken en integraal beleid te voeren. Men ervaart daarbij minder knelpunten in de aanpak van werk- en bijstandsactiviteiten. Daar staat echter tegenover dat groter niet noodzakelijkerwijs betekent dat er meer moet worden samengewerkt in intergemeentelijke sociale diensten. Hoewel de vorming van intergemeentelijke sociale diensten weliswaar tegemoet lijkt te komen aan de wens om een betere bedrijfsvoering te realiseren, lijkt dit juist te voorkomen dat gemeenten meer integraal beleid voeren en externe relaties aangaan met andere partijen.

2.4 De schaaldiscussie in context

Het oordeel van socialedienstmanagers en het feitelijke samenwerkingsgedrag leveren dus geen concrete antwoorden op over optimale schaalgrootte. Misschien wel omdat de zoektocht te geïsoleerd wordt ondernomen, teveel gericht is op een bedrijfsmatig optimum. De discussie over schaalvraagstukken rond werk en bijstand zou op z'n minst in samenhang met andere relevante ontwikkelingen gevoerd moeten worden. De drie belangrijkste zijn:

- 1) de discussie over de organisatie van het openbaar bestuur,
- 2) de evaluatie van de wet Suwi,
- 3) de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Ad. 1: de discussie over de organisatie van het openbaar bestuur

De eerste ontwikkeling betreft de huidige discussie over de organisatie van het openbaar bestuur in al zijn geledingen. Deze discussie is recent weer aangezwengeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en speelt volop in gemeenteland.¹⁶ Eén van de uitgangspunten is dat functionele hulpstructuren zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden alleen zijn toegestaan wanneer de functionele slagkracht prevaleert boven bestuurlijke integraliteit en optimale democratische legitimiteit. De discussie is niet zonder consequenties aangezien intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met ingang van 1 januari 2007 niet meer als samenwerkingsverband worden gebudgetteerd. Voor een specifieke sector als sociale zaken en werkgelegenheid levert deze politiek-bestuurlijke context een obstakel voor verdere samenwerking en schaalvergroting.

Ad. 2: de evaluatie van de wet Suwi

Een tweede belangrijke ontwikkeling is de evaluatie van de wet Suwi en de beschouwing over de uitvoeringsstructuur in de toekomst. Eén van de belangrijkste conclusies van de evaluatie is dat er weliswaar meer en intensiever wordt samengewerkt, maar dat werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden daar nog weinig van merken.¹⁷ Bovendien kwam het beeld naar voren dat samenwerking zich ook moet richten op regionaal arbeidsmarktbeleid, vraaggerichte werkgeversbenaderingen en gedeelde informatiesystemen. De wijze waarop de ketenpartners de aanbevelingen oppakken en wie welke rol op zich neemt, zal van invloed zijn op de schaaldiscussie binnen gemeenten.

Ad 3: de dynamiek en ontwikkeling op de arbeidsmarkt

Vergrijzing en ontgroening, het verdwijnen en ontstaan van banen vraagt innovatie van de activiteiten van gemeenten op verschillende niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend); activiteiten die betrekking hebben op het voorkomen van instroom, het bevorderen van uitstroom en het bieden van inkomensgarantie. Het aanbodgerichte beleid – zoals gemeenten dat gewend zijn om te voeren – zal plaats moeten maken voor een meer vraaggerichte aanpak waarbij meer rekening wordt gehouden met de personele voorziening van werkgevers in een krappe arbeidsmarkt.

Ook de context biedt geen houvast voor een specifiek optimum. Samen met de rondgang door de praktijk is de les dat het feitelijk niet draait om de vraag óf gemeenten moeten opschalen. Maar vooral: wát de beste schaal zou moeten zijn.

En: Op welke niveaus moet dit plaatsvinden en hoe moet deze schaal worden gerealiseerd? De volgende vraag is dan: moet de prioriteit bij opschaling gezocht worden in de (organisatie van de) klantdienstverlening – waarvan iedereen vindt dat deze zo dicht mogelijk bij de burger moet plaatsvinden – of juist in de opschaling van beleids- en bestuurlijke niveaus? Daar kan door opschaling worden geïnvesteerd in de competenties van besturen en in noodzakelijke integrale en strategische beleidsvoering. Anders dan in de huidige situatie kan dan veel meer tegemoetgekomen worden aan vraagstukken waar gemeenten in de toekomstige arbeidsmarkt voor staan. Deze vragen om afstemming tussen beleidsdomeinen en uitvoering van scholing, economie, werkgelegenheid, leefbaarheid, maatschappelijke ondersteuning, reïntegratie en bijstandsverlening. Maar door de complexe politiek-bestuurlijke context van duaal bestuur, de democratische legitimiteit van beleid en bestuurlijke geldingsdrang is opschaling ‘van onderop’ een traject met veel obstakels en onzekere opbrengsten. Immers, zeker op bestuurlijke en beleidsmatige niveaus draagt samenwerking bij aan verlies van autonomie en politieke legitimiteit. Samenwerking op het niveau van sociale diensten lijkt dan vaak het meest haalbare. De andere weg, herindeling van gemeenten van bovenaf – zoals de minister van Binnenlandse Zaken aan de orde stelt – vraagt politieke moed. Deze is bovendien mogelijk nog meer onderhevig aan politieke grilligheid en willekeur.

2.5 De mythe doorgeprikt

Een functionele en bedrijfskundige analyse, zoals voor dit onderzoek uitgevoerd, leidt op slechts twee onderdelen tot de stelling dat er in zekere mate een lineair verband bestaat tussen omvang en kwaliteit van een sociale dienst:

- een grotere omvang vermindert de personele kwetsbaarheid (‘zieken en pieken’),
- een grotere omvang vereenvoudigt de uitvoering van specialistische taken (bijstandsbesluit zelfstandigen en juridische controlling).

Een ‘zekere mate’, omdat het lineair verband niet absoluut is. Er zijn kleine diensten die met goede afspraken met hun bureaus of met externe bureaus hun personele risico hebben geminimaliseerd danwel hun specialistische deskundigheid onder handbereik hebben gebracht. Er zijn ook grote diensten die over met name de specialistische taken nog steeds zeggen eigenlijk te klein te zijn. Maar

over de kerntaken uitkeringsverstrekking en reïntegratie van een dienst zijn de onderzoeksbevindingen behoorlijk eenduidig: er is geen verband tussen omvang en kwaliteit.

DE STEEN DER WIJZEN BESTAAT NIET

Daarmee komt een einde aan het zoeken naar een schaaloptimum binnen het 'efficiencyparadigma'. Een organisatorisch of bedrijfskundig discours leidt niet tot werkbare en dwingende uitspraken over de schaal van een sociale dienst. De steen der wijzen bestaat niet. Dat andere landen, ondanks de andere wijze van organiseren, vergelijkbare discussies kennen, biedt wellicht enige troost. Duitsland kijkt zelfs met enige nadruk naar de Nederlandse aanpak. Voorzover te overzien is alleen Australië op dit moment 'vrij' van een efficiëncydiscussie. Het Australische model – een rijksdienst met veel outlets, langdurig 'personal account management' en intensieve samenwerking met een private reïntegratiemarkt – voldoet goed, althans op dit moment.

De conclusie is dan ook dat het efficiencydebat voorlopig gesloten kan worden. Heropening van het debat is natuurlijk denkbaar, en wel wanneer:

- *... andere organisatieschema's van de sociale zekerheid bespreekbaar worden.* Het moet dan niet gaan om schema's die de balans blijven zoeken tussen centraal en decentraal (die lossen het schaalprobleem ook niet op), maar om schema's die een echte keuze maken, zoals het Australische model (een rijksdienst met veel outlets) of juist een model met een keuze voor vergaande territoriale decentralisatie.
- *...het gedrag van werkzoekenden en mensen met een uitkering substantieel verandert.* Nabijheid en een fysiek gezicht van een sociale dienst behoren nu nog tot de reële verwachtingen van klanten. Maar binnen afzienbare tijd zal een groot deel van de loketcontacten via internet verlopen. Er komt dan een wisselwerking op gang tussen klantvragen naar diensten en de schaal waarop die diensten worden aangeboden (vergelijkbaar met wat banken doen: een geldautomaat in iedere wijk en dorp, een kantoor met een breed aanbod van advies en producten in een beperkt aantal centrumplaatsen).

De eerste omstandigheid is in de Nederlandse verhoudingen niet reëel; het zit gewoon niet in het Nederlandse beleidsdiscours om de uitersten – geheel centraal of geheel decentraal – te proberen. De tweede omstandigheid is wel reëel. Op basis van veranderend klantgedrag kan een schaaldiscussie in dat perspectief over drie of vier jaar weldegelijk weer zin hebben.

3 Nieuw houvast

3.1 Nieuw houvast

Er is geen beste oplossing voor alle situaties. Dat is nu wel duidelijk. Maar er is wel een aantal aanvullende conclusies te trekken die in de zoektocht naar optimale schaal naar voren komen:

1. *Verskillende functies op verschillende schaal is goed werkbaar.* Bij schaaldiscussies gaat het vaak om fusies. Maar dat is een nogal radicale stap. Het kan heel goed werken, maar is afhankelijk van de lokale situatie. En het is zeker geen medicijn voor alle (vermeende) 'schaalkwalen'. Het hangt ook af van de aspecten die bij de dienst het meest van belang zijn. Als het gaat om de kwetsbaarheid van personele bezetting en specialistische functies, dan is een grotere schaal beter. Maar dat is goed te organiseren zonder dat een fusie nodig is. Wanneer arbeidsmarktbeleid meer de insteek is, is het zaak te kijken naar het niveau van de regio. Het gaat dan om slagkracht, ook samen met regionale ketenpartners. Het is dan wel zaak te kiezen voor een passende geografische afbakening, op basis van de regionale netwerken van instellingen, onderwijsstromen, vrijetijdsstromen, woon-werkverkeer, werkzoekenden, werkgevers, et cetera. En waar de Wmo al een belangrijke rol speelt, is het aanhaken bij kleinschalige netwerken, in samenspraak met voldoende inkoopmacht weer van belang.
2. *Samenwerking – en in die specifieke zin dus ook schaalgrootte – met andere beleidsterreinen en partners in de regio.* Samenwerking is onvermijdelijk om succesvol beleid te voeren op het terrein van werk en inkomen in de volle breedte. Het gemeentelijk beleid op het terrein van werk en inkomen is breder dan de uitvoering van de WWB. Gemeenten voeren arbeidsmarktbeleid, of zouden dat moeten voeren, zijn direct betrokken bij de uitvoering van de Wsw en hanteren vaak nog een of meerdere instrumenten van gesubsidieerde arbeid. Daarnaast zijn er verbanden met economische zaken (stimuleren van lokale bedrijvigheid), onderwijs (voorkomen voortijdig schooluitval en duaal leren), welzijn (Wmo, dagopvang, verslavingszorg) en leefbaarheid (investeren in wijken).

3. *Aanhouden van natuurlijke grenzen.* Er is zoals gezegd geen vooraf gegeven succesvolle schaalgrootte aan te geven. *Anything goes*, zolang het maar is georganiseerd in samenhangende geografische eenheden met relevante partijen. Wanneer gemeenten om politiek-inhoudelijke redenen voor opschaling kiezen, is de vervolgvraag niet zozeer wat het bedrijfsmatige optimum is, maar wat de 'natuurlijke schaal' van de regio is. Heel eenvoudig gezegd: de natuurlijke schaal is de regio waarin het dagelijks leven van de inwoners zich afspeelt.
4. *Kleine diensten zijn kwetsbaar in hun personele stabiliteit en het uitvoeren van specialistische taken.* Dat zijn belangrijke schaalknelpunten die uit het onderzoek naar voren komen. Met enige schaal kun je specialistische taken beter vormgeven en personele kwetsbaarheid terugdringen. Echt kleine gemeenten moeten zeker op die punten samenwerkingspartners zoeken bij de uitvoering van de WWB. In de praktijk gebeurt dat ook vrijwel overal. Er is wel een aantal 'opletpunten': uitbesteding is niet per definitie goedkoper. En goed opdrachtgeverschap houdt geen passieve rol in, maar juist een actieve, vooral als het gaat om netwerkvorming met lokale werkgevers en instellingen.
5. *Een fusie tot intergemeentelijke sociale dienst is lang niet altijd de oplossing.* Het gaat ook niet altijd om schaalvergroting, juist in het arbeidsmarktbeleid kan een kleine schaal een voordeel zijn. Verschillende aspecten combineren en een afweging te maken wat dan de beste schaalverhouding is, daar gaat het om. Dus: deels inkopen, een samenwerkingsverband, een combinatie van beide of toch maar fuseren? En als je dat dan wilt, waarom dan precies en wat wil je ermee bereiken? Met die vragen begint elke schaalgroottesdiscussie: het gaat niet om het snel inboeken van voordelen of een soort wonderolie voor veel problemen. Heel duidelijk moet zijn wat beoogde doelen zijn en of schaalvergroting dan het juiste middel is.

De rest van dit hoofdstuk werkt bovenstaande conclusies uit in een praktisch houvast voor alle gemeenten die nadenken over de schaal van uitvoering en de plaats en taak van de sociale dienst in de samenleving.

3.2 Bepaling van plaats en taak van sociale dienst

Over de schaal van uitvoering van een sociale dienst kan pas een uitspraak worden gedaan als duidelijk is wat de plaats en taak van de dienst in de samenleving is. Dat vraagt om inhoudelijk-politieke uitspraken. In de kern gaat het

hierbij om twee soorten uitgangspunten of ankerpunten. Misschien zijn het zelfs wel kernwaarden van een sociale dienst:

1. *De behoeften van de bevolking en de ambities die het bestuur daartegenover zet, vormen de basis.* Hoe beoordeel je voor de komende tien tot twaalf jaar het behoeftepatroon van de bewoners? Is dat een bevolking waarvan een substantieel deel een actief sociaal beleid nodig heeft? En stelt de lokale politiek daar ambities en een breed beleidsdiscours tegenover, inclusief de wens om sociaal beleid te verbinden met welzijnsbeleid, woonondersteuning en andere typen van integraliteit? Als dat het geval is, dan ligt opschaling niet voor de hand, hoe klein de gemeente ook is. Dan ligt het veel meer voor de hand om de dienst dichtbij te houden en toegankelijk voor een permanent publiek debat. Dat wil niet zeggen dat alles maar in eigen huis gehouden moet worden – er kan heel goed gebruikgemaakt worden van collegiale inlening en inkoop. De aansturing en de dwarsverbindingen blijven in ieder geval ter plaatse zichtbaar. Wanneer de analyse anders is en er geen grote sociale problemen in de lokale gemeenschap zijn en de sociale dienst zich kan beperken tot wetsuitvoering voor de beperkte categorie inwoners die dat nodig heeft, zijn er geen inhoudelijke beletselen voor opschaling.
2. *Bepaal de 'natuurlijke schaal' van de regio.* Wanneer om politiek-inhoudelijke redenen voor opschaling gekozen wordt, is niet zozeer het bedrijfsmatige optimum relevant, als wel de 'natuurlijke schaal' van de regio. Het 'natuurlijke schaalargument' wordt vooral manifest wanneer vanuit arbeidsmarkt en werkgeverscontacten naar een sociale dienst gekeken wordt. Heel eenvoudig gezegd: de natuurlijke schaal is de regio waarin het dagelijks leven van de inwoners zich afspeelt. Pendelbewegingen, oriëntatie op zorgvoorzieningen, bewegingen van scholieren en studenten, uitgaansverkeer en de verzorgingsgebieden van winkelcentra zijn goede indicaties voor het gebied waarbinnen een dienst naar draagvlak moet zoeken en werkgeverscontacten moet onderhouden. Dat is de 'vindplaatsbenadering': de handel volgt de klanten.

Er zijn kortom vier soorten vragen relevant voor de sociale dienst die een analyse wil maken van haar eigen positie als het gaat om schaalkwesities:

1. vragen naar het behoeftepatroon en de sociaal-economische ontwikkeling,
2. vragen naar lokale politieke ambities,
3. vragen naar de natuurlijke schaal,
4. instrumentele vragen.

De volgende paragrafen werken deze vragen uit.

3.3 Behoeft patroon en de sociaal-economische ontwikkeling

De verschillen tussen gemeenten in Nederland zijn groot. Twee voorbeelden uit de *Atlas voor gemeenten 2006*: het percentage arme huishoudens (aantal huishoudens met een inkomen van minder dan 105 procent van het sociaal minimum) in de vijftig grootste gemeenten loopt uiteen van minder dan 6% in Haarlemmermeer tot meer dan 17% in Rotterdam. En het aandeel laagopgeleiden in de beroepsbevolking loopt uiteen van 14 procent in Amstelveen tot 34% in Emmen.¹⁸

Alleen al aan deze twee voorbeelden zijn heel verschillende strategieën vast te knopen. Haarlemmermeer en Amstelveen (respectievelijk de nummers 1 en 2 op de sociaal-economische index van de vijftig grootste gemeenten van Nederland en van de grote gemeenten met het kleinste aantal arme huishoudens) hebben een beperkte 'onderkant' van de beroepsbevolking. Die bevolkingsgroepen met de minste kansen op de arbeidsmarkt zijn omringd door een dynamische samenleving met eindeloos veel kansen op mobiliteit. De toegevoegde waarde van een gemeentelijk sociaal beleid is in zo'n omgeving van een andere orde dan in Rotterdam of Emmen (respectievelijk de nummers 49 en 50 op die sociaal-economische index en met de meeste arme huishoudens). Haarlemmermeer en Amstelveen hebben een keuze: zij zouden kunnen volstaan met het goed toegankelijk houden van de algemene voorzieningen, zoals de sociale dienst en het maatschappelijk werk. Emmen en Rotterdam hebben die keuze eigenlijk niet. Zij weten zo goed als zeker dat ze nog decennia lang te kampen hebben met vraagstukken van armoede en kansenachterstand. Dat hoort een geconcentreerd en politiek goed doordacht sociaal beleid bij.

Onder kleine gemeenten is dat niet anders. Er zijn kleine gemeenten met een beperkt sociaal vraagstuk. Een gemeente met een bestand van honderd of driehonderd bijstandsgerechtigden zonder 'vaste kern' en met een hoog doorstroompercentage, een zelfredzame bevolking die de weg naar de voorzieningen wel weet te vinden en hooguit incidenteel een acuut probleem rondom drugs, jeugd, woonwagengedrag of wat dan ook, zal minder de maatschappelijke druk ervaren om een uitgebreid sociaal beleid te voeren en daar politiek voortdurend over te discussiëren. Een evengrote gemeente elders in het land met wel degelijk een harde kern van mensen die langdurig een bijstandsuitkering ontvangt, met een hoge werkloosheid en een slecht geschoolde beroepsbevolking weet zeker dat het sociaal beleid en de politieke discussie daarover nog jarenlang de agenda zullen bepalen.

SOCIALE DIENST ALS MOTOR VOOR SOCIAAL BELEID

Nu is sociaal beleid natuurlijk meer dan het er op na houden van een eigen sociale dienst. Sociaal beleid is ook welzijn, onderwijs, volkshuisvesting, herstructurering van wijken, gehandicaptenbeleid, et cetera. Maar de sociale dienst is wel de grootste gemeentelijke uitvoerder en in die zin de motor van het sociaal beleid. Opschaling – het verleggen van die motorfunctie buiten de gemeentegrenzen of deze combineren met die van andere gemeenten – ligt bij gemeenten van het eerste type meer voor de hand dan bij gemeenten van het tweede type.

Een gemeenteraad die over de schaal van een sociale dienst wil nadenken, begint dus met 'de staat van dorp of stad', aan de hand van vragen als:

- Hoeveel inwoners zijn afhankelijk van bijstand en hoe is binnen deze groep de verhouding tussen 'gewone' (tijdelijke) klanten en blijvers met structurele of zelfs intergenerationale problemen?
- Hoe groot is – om deze groep bijstandsgerechtigden heen – de groep inwoners die op of rondom het sociaal minimum leeft?
- Zijn er structurele oorzaken aan te wijzen voor de omvang van het armoedevraagstuk – vertrek van werkgelegenheid, intergenerationale armoede, laag opleidingsniveau, verpaupering van woonwijken. Of is het armoede die bij een conjunctuurwisseling vermoedelijk van gedaante verandert?
- Is de bevolking vergrijsd en hoe is binnen de populatie ouderen het aandeel van mensen met een laag inkomen?
- Is er verborgen armoede onder ouderen?
- Hoe sterk is de sociale cohesie en de zelfredzaamheid van de bevolking?
- Is er een vitale 'civil society'²¹ of staat de overheid er alleen voor?

Heel praktisch, zou een dergelijke analyse gemaakt kunnen worden door raadpleging van lokale deskundigen, raads- en collegeleden, 'stakeholders' uit de civil society en anderen, uitmondend in bijvoorbeeld één of meer raadsconferenties. Met de combinatie van empirische informatie met lokale politieke oordelen wordt recht gedaan aan het inhoudelijk karakter van het vraagstuk.

Na afloop van een dergelijke analyse kan een eerste balans worden opgemaakt. Als op basis van de staat van stad of dorp te verwachten is dat er een substantieel sociaal vraagstuk bestaat dat langdurig aandacht en lokaal bestuurlijk debat vraagt, dan is het minder voor de hand liggend om de sociale dienst als motor van het sociaal beleid te gaan opschalen. Dan ligt het eerder voor de hand om in een eigen sociale dienst te investeren als kernstuk van het lokaal sociaal beleid. Maar er zullen meer vragen nodig zijn om bij een definitief antwoord te komen.

3.4 Lokale politieke ambities

Het bestaan van een relatief omvangrijk sociaal vraagstuk op lokaal niveau is een indicatie dat een zelfstandige sociale dienst met een eigen verantwoording naar de lokale politiek op z'n plaats is (overigens met behoud van alle mogelijke samenwerkingsrelaties en allianties met de omgeving). Maar dat is niet de enige argumentatielijijn. Een gemeente kan ook vanwege een politiek gewenst 'sociaal gezicht' besluiten een eigen sociale dienst te handhaven.

Een kleine gemeente die de beleidsuitvoering buiten de deur zet en zich meer en meer tot een regierol beperkt, kan op den duur de loop uit het gemeentehuis halen. De onzichtbaarheid van de gemeente in het dagelijks leven kan ten koste gaan van de legitimiteit van het lokaal bestuur. Waar heb je een gemeente nog voor nodig als het gemeentehuis alleen maar een kantoor voor 'backoffice'-werkzaamheden is (outsourcen van een sociale dienst als het begin van een gemeentelijke herindeling)? Het kan dus een lokale politieke afweging zijn om, zelfs wanneer er geen substantieel sociaal vraagstuk is, toch een eigen sociale dienst te onderhouden. Zo'n dienst moet dan slagkracht krijgen, bijvoorbeeld door er organisatorisch andere taken (breed welzijn, Wmo, sport) omheen te groeperen.

Lokale politieke ambities laten zich benaderen met vragen als:

- Is de gemeente – ongeacht de omvang – in staat een zinvolle bijdrage te leveren aan bestrijding van armoedeververschijnselen en bevordering van participatie in de gemeente. Of is de toegevoegde waarde van een gemeentebestuur, bovenop die van de economie, de omringende samenleving en de rijksoverheid, gering?
- Past sociaal beleid in de lokale politieke cultuur? Is er een consistente bereidheid gebleken in de gemeenteraad om na te denken over en te investeren in een eigen sociaal beleid? Of is het wellicht een gebeuren in de marge van het politieke leven?
- Is er een visie over het wel of niet belangrijk zijn van een zichtbare presentie in het uitvoerend werk voor de legitimatie van een gemeente (dus geen beperking tot een regierol)?
- Is er bereidheid om een eigen, laagdrempelige voorziening te onderhouden waar intake en informatie worden verzorgd voor het brede terrein van sociale zaken en welzijn (Wmo)?

Zo'n 'zelfonderzoek' is geen momentopname, maar vergt ook een historische blik. Een gemeenteraad en een politiek-bestuurlijke cultuur waarin al jaren alleen maar in technische of apolitieke zin over sociaal beleid gesproken worden, kunnen immers plotseling heel anders reageren wanneer ten principale gevraagd wordt of sociaal beleid wel of niet belangrijk is. Stevige standpunten zijn snel verkondigd, maar vrijblijvendheid ligt op de loer. Daarom is een spiegel nodig bij het 'zelfonderzoek'.

Wanneer de 'ambitievragen' – vertrouwen in een toegevoegde waarde van het gemeentelijk handelen, een alerte politieke cultuur op sociaal terrein, bereidheid om uitvoerend werk te blijven doen en bereidheid om in lokale voorzieningen te investeren – niet overtuigend beantwoord worden, is de kans groot dat een sociale dienst in een isolement komt te verkeren en ligt een route naar opschaling voor de hand. Daar is overigens niets mis mee: het is aan de raden van de gemeenten zelf om hun accenten te leggen en een beperking van sociaal beleid tot een algemeen voorzieningenverhaal op regionaal niveau, is volkomen oorbaar.

3.5 De natuurlijke schaal

ARBEIDSMARKTPERSPECTIEF

Vanuit een bedrijfskundig perspectief is er alleen een zekere wenselijkheid voor opschaling vanuit de aspecten personele stabiliteit en beschikbaarheid van specialistische deskundigheid. Maar er is wel een inhoudelijke aanleiding om verder te kijken dan de grenzen van de eigen gemeente, namelijk het arbeidsmarktperspectief. Door de gestaag toenemende nadruk op beleidsintegraliteit en op activering tot arbeid beginnen sociale diensten steeds meer belang te krijgen bij werkgeverscontacten. Voor een deel kan de ketenpartner CWI daarin voorzien, maar dat is niet genoeg. Een breed in de samenleving gewortelde sociale dienst die zich niet beperkt tot wetsuitvoering maar verder gaat met armoedebestrijding, zorg voor en activering van de onderkant, heeft een eigen netwerk nodig onder werkgevers en moet zicht hebben op de bewegingen op de arbeidsmarkt. Zo bezien, is de ideale schaal van een sociale dienst de natuurlijke schaal van een lokale of regionale arbeidsmarkt.

WAT IS DIE NATUURLIJKE SCHAAL?

De natuurlijke schaal is de pendelafstand die door de beroepsbevolking accepta-

bel wordt geacht. Die afstand bepaalt het zoekgebied. Verhuizen voor een baan hoort nauwelijks bij het Nederlandse idee van arbeidsmobiliteit (anders dan in de Verenigde Staten, Oost-Europa of tegenwoordig ook Duitsland). Alleen voor hoger opgeleiden geldt een zekere vanzelfsprekendheid om 'achter het werk aan' te verhuizen. Dat gebeurt vooral aan het begin van een loopbaan (na het afstuderen). Maar voor de meerderheid van de bevolking is de arbeidsmarkt de regio rondom de woonplek die met een geaccepteerde afstand bereisd kan worden. Dat is ook het gebied waarin werkgevers zoeken. Hoe groot die afstand in kilometers is, verschilt per regio, per opleidingsniveau en per beroepsgroep. Per regio: in het noorden maak je in een half uur rijden meer kilometers dan in het westen. Per opleidingsniveau: hoger opgeleiden zijn mobieler dan lager opgeleiden. En per beroepsgroep: winkel- en horecapersoneel heeft doorgaans een zeer compact zoekgebied, in de zorg zijn afstanden van tien tot vijftien kilometer al normaal en in de industrie gaat het nog verder. Maar omdat het bij sociale diensten overwegend om lager geschoolden gaat, is niet elke specificatie relevant. Als vuistregel kan worden uitgaan van de onderkant van het mbo-segment van de beroepsbevolking: de mensen die net wel of net niet een startkwalificatie (niveau 2) hebben. Door per regio de bewegingen van leerlingen van de roc's op niveau 2 (achttienjarigen) te analyseren en deze aan te vullen met de mobiliteitsbewegingen van het lager geschoolde personeel in de zorg en in de dienstverlening, komt de natuurlijke schaal aardig in beeld. Dat is de schaal waarop sociale diensten hun werkgeversnetwerk moeten organiseren. Op basis van de kennis over dat schaalniveau selecteren de sociale diensten hun reïntegratiebedrijven.

De natuurlijke schaal valt zelden samen met gemeentegrenzen. Zo is er tal van intergemeentelijke sociale diensten gevormd die een aantal kleinere gemeenten bundelen, in de nabijheid van een centrumgemeente. Maar wanneer in dat gebied de centrumgemeente de werkgelegenheid huisvest en werkzoekenden voor vacatures naar die stad toe moeten, is de vorming van een sociale dienst in het ommeland niet handig. Dan ligt het veel meer voor de hand om de klassieke gevoeligheden tussen de centrumgemeente en het ommeland maar opzij te zetten en er een enkele sociale dienst voor zowel het centrum als de periferie van te maken. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: er zijn nogal wat kleine gemeenten die grote bedrijventerreinen herbergen, waar mensen uit de aanpalende centrumstad werk vinden. In die gevallen moeten de sociale diensten uit de stad nodig 'te biecht' bij de werkgevers in hun kleine buurgemeenten. Maar er zijn ook suburbane gebieden die een eigen arbeidsmarktgebied ontwikkeld hebben, los van het centrum waar ze ooit voorstad van waren. Dat kan per regio verschillen.

Om de natuurlijke schaal te bepalen, zijn dus vragen nodig als:

- Waar zitten de vestigingen van de roc's en hoe zien de pendelbewegingen van achttienjarige mbo-scholieren er uit?
- Wat zijn de gangbare patronen voor woon-werkverkeer in de sectoren detailhandel, horeca, zorg en dienstverlening?
- Waar doen mensen boodschappen en waar gaan ze uit?

De natuurlijke schaal als criterium voor de omvang van een sociale dienst is een vorm van 'vindplaatsbenadering': de omvang van een bestuurlijk construct – de sociale dienst – wordt niet bepaald door bestuurlijke afwegingen zoals bedrijfsvoering en beheersbaarheid, maar door het gedrag van de populatie waarvoor gewerkt wordt. Feitelijk past de schaal van de dienstverlening zich aan bij de afstanden die de klanten acceptabel vinden om naar het aangeboden product toe te reizen.

De vindplaatsbenadering alleen volstaat niet voor een schaaldiscussie over sociale diensten: een sociale dienst is geen winkel die de klanten volgt, maar is toch echt een bestuurlijk construct dat met publiek geld en met publieke codes werkt. Maar als start voor een schaaldiscussie is het weet hebben van de 'natuurlijke arbeidsmarkt' geen slecht punt.

3.6 Welke instrumenten?

De voorgaande drie vraagsoorten (behoefte van de populatie, politiek ambitiepatroon en natuurlijke schaal) zijn alledrie rubrieken van inhoudelijke aard en van de lange termijn. Zoals eerder duidelijk werd, zijn de instrumentele vragen (bedrijfsvoering, efficiency) niet toereikend om uitspraken te doen over de schaalgrootte. Zonder eerst een beeld te vormen van de inhoudelijke vragen strandt de discussie. Maar wanneer die inhoudelijke analyse er ligt, zijn natuurlijk alsnog instrumentele vragen aan de orde. Als lokaal besloten wordt dat in de inhoudelijke analyse onvoldoende houvast zit voor het instandhouden van een zelfstandige sociale dienst, wat zijn dan de vragen die in beeld komen? In de kern gaat het om drie soorten vragen. Met wie gaan we samenwerken? Waarover gaat die samenwerking? Hoever gaat de samenwerking?

MET WIE?

In bestuurlijk Nederland is het de code om vooral te kijken naar verwante

bestuursculturen en naar een zekere culturele homogeniteit. Zo zijn veel intergemeentelijke sociale diensten totstandgekomen: als krachtenbundeling van een aantal kleinere, op elkaar gelijkende gemeenten; soms zelfs als krachtenbundeling ten opzichte van een als dominant ervaren centrumgemeente. Maar vanwege het vindplaatsverhaal is dat niet altijd de beste strategie. Het populatiedrag kan heel goed aanleiding zijn om samen te werken met de centrumgemeente, wanneer de lijnen in het arbeidsmarktgedrag lopen tussen centrum en ommeland en niet binnen het ommeland.

Dan komen vragen aan de orde als:

- Hoe is de bestuurscultuur in de ‘natuurlijke’ regio? Zitten er bestuurlijke gevoeligheden die als blokkade beschouwd moeten worden voor vruchtbare samenwerking?
- Wanneer er gevoeligheden zijn die samenwerking binnen een natuurlijke regio bemoeilijken – bijvoorbeeld tussen stad en ommeland – zijn er dan mechanismen om dergelijke blokkades te omzeilen, bijvoorbeeld door het ommelandse gedeelte van een regionale dienst van een aparte bestuurscommissie te voorzien?
- Zijn er mechanismen om – afgezien van bestuurlijke gevoeligheden – het politieke gesprek over het sociaal beleid en de legitimiteitsfunctie van het sociaal gezicht op gang te houden, ook na outsourcing van (delen van) de lokale sociale dienst?

En praktisch ligt het voor de hand om de ‘met-wie’ vraag werkende weg te verkenen: door bij elkaar op bezoek te gaan, kennis te nemen van elkaars werkwijze en problemen. Er zit in het bestuurlijk discours over intergemeentelijke samenwerking veel beeldvorming. Daar moeten lokale partners doorheen breken.

WAAR GAAT DE SAMENWERKING OVER?

Op het moment dat de kogel door de kerk is en er besloten wordt tot schaalvergroting, komt de vraag aan de orde of dat voor het hele pakket geldt. Er zijn globaal drie varianten:

1. *Starten met outsourcen bij het publieks- en frontoffice-deel.* De bewoners van de gemeente melden zich in het vervolg bij een vestiging van een sociale dienst in een buurgemeente, waarmee een inkooprelatie is gevestigd. Beleidsvragen zoals het inkopen van reïntegratietrajecten blijven bij de gemeente zelf. Deze oplossing – beleid zelf doen, uitkeringsverzorging en klantcontacten uitbesteden – past bij gemeenten die minder hechten aan een

sociaal gezicht en aan zichtbaarheid voor de bevolking, maar wel werk willen maken van een publieke verantwoording en van een voortgaand lokaal debat over sociaal beleid.

2. *Beginnen met uitbesteden van beleidsvraagstukken en vooralsnog de publiekscontacten in een eigen outlet houden.* Dat ligt voor de hand in het geval van gemeenten die hechten aan zichtbaarheid, maar niet of nauwelijks tot eigen accenten in het beleid komen. Deze situatie ligt dicht bij wat nu al de praktijk is in veel kleinere gemeenten: beleid wordt uit modelverordeningen overgenomen of van grotere gemeenten gekopieerd.
3. *Opschalen over de hele linie.* De gemeente praat nog mee in een gemeenschappelijk bestuur. Deze oplossing ligt voor de hand voor gemeenten die de inschatting maken dat sociaal beleid een zaak is van effectief algemene voorzieningen bieden, en niet van lokaal, politiek gedragen maatwerk. Zo is het lang geleden met waterleiding en andere nutsbedrijven gegaan, en iets minder lang geleden met gezondheidstaken. Ooit waren dit zaken van urgente gemeentelijke bemoeienis, maar later gecodificeerd tot maatschappelijke producten waar technisch goed geoutilleerde, maar betrekkelijk onafhankelijke organisaties (bedrijven) voor in het leven zijn geroepen.

HOEVER GAAT DE SAMENWERKING?

De optimale schaal van een sociale dienst blijkt in bedrijfskundig opzicht niet te bestaan. Zelfs zeer grote diensten geven aan dat ze op onderdelen (specialistische deskundigheid!) schaal ‘tekortkomen’ en samenwerking zoeken.

Een kleine sociale dienst kan schaal maken door slim uit te besteden. Voor uitkeringsverzorging, voor juridisch verhaal, voor reïntegratie, voor controle: overal zijn afspraken over te maken, met grotere buurgemeenten of met ondersteunende bedrijven. Om wezenlijke zaken als het uiteindelijke klantcontact en de beleidsregie in huis te houden, is niet per se een omvang nodig, maar een politiek-bestuurlijke alertheid.

Er zijn globaal twee keuzerichtingen:

- *Schaal maken door afspraken op projectbasis.* Afhankelijk van het als meest urgent ervaren vraagstuk, kunnen die afspraken betrekking hebben op het delegeren van de reïntegratie aan een regionaal reïntegratieberaad, het poolen van personeel met andere diensten, het opdragen van de uitkeringsverzorging en de automatisering aan een belendende gemeente, of wat dan ook. Projectgewijze afspraken werken goed voor een gemeente die breed

in het sociale domein wil staan, het politiek debat in huis wil houden en zichtbaar wil blijven, maar toch de kwetsbaarheid wil verkleinen. Nodig is een alerte ambtelijke en politieke cultuur, die gemaakte afspraken scherp houdt en periodiek tegen het licht houdt.

- *Een fusie, juridisch of feitelijk.* Een juridische fusie komt neer op de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst. De gemeente neemt deel in het bestuur. Het lokale politieke discours concentreert zich op de rol die de vertegenwoordiger van de gemeente in dat bestuur speelt. Een feitelijke fusie komt neer op het volledig per contract opdragen van de taken van een sociale dienst aan de dienst van een (grotere) buurgemeente. Het lokale politieke discours concentreert zich op de inhoud van de opdracht waarmee de gemeente diensten inkoop bij de bureaus.

Schaal maken door projectgewijze afspraken of door een vorm van fusie, is vooral een kwestie van politieke waardering. Als de inschatting luidt dat de gemeente stevig moet blijven inzetten op sociaal beleid en dat beleid dichtbij huis moet houden, ligt projectgewijze samenwerking voor de hand. Als de waardering luidt dat de gemeente de wet netjes moet uitvoeren maar dat de agenda verder voor de komende tien tot vijftien jaar niet door sociale vraagstukken bepaald wordt, dan ligt een vorm van fusie voor de hand.

3.7 Tot slot

De vraag naar de beste uitvoeringsschaal en organisatie van een sociale dienst kan niet los worden gezien van een goede analyse van het behoeft patroon van de bevolking, de lokale politieke ambities en de natuurlijke schaal van handelen. Pas als die analyse is gemaakt, zijn uitspraken mogelijk. Die kunnen, gegeven de grote diversiteit tussen gemeenten, per gemeente verrassend verschillend uitpakken.

4 De mythe van de schaal – slotbeschouwing

OVER VERANDERENDE PARADIGMA'S EN OPDRACHTEN AAN SOCIALE DIENSTEN

Dat er een schaaloptimum is – een omvang van dienst of verzorgingsgebied die de best mogelijke dienstverlening en de best mogelijke publieke takenuitvoering mogelijk maakt – is met dit onderzoek tot mythe verklaard. *Forms follows function*, die logica gaat ook hier op. Toch heeft er een tijd lang een omgekeerde logica gegolden. Vanuit een historisch perspectief blijkt wel te verklaren waarom de vraag naar een optimale schaal van de sociale diensten de laatste decennia zo beperkt, louter bedrijfsmatig, is benaderd.

Gemeenten in Nederland houden zich al sinds jaar en dag bezig met werk- en inkomensvraagstukken van hun burgers. De geboortedatum van de moderne gemeentelijke sociale dienst kan, weliswaar arbitrair, worden gefixeerd op 1965: de invoering van de Algemene Bijstandswet (Abw). De Abw verschafte aan mensen die niet in staat waren in hun eigen levensonderhoud te voorzien, 'recht in plaats van genade' in de woorden van verantwoordelijk minister Marga Klompé. De gedachte was dat de Abw er was voor het beperkte aantal mensen aan de onderkant van de samenleving zoals gezinnen met een intergenerationele armoede, leden van in het geheel niet functionerende gezinnen, klanten van de toenmalige gezinszorg en opvoedingsondersteuning. De diensten hadden een maatschappelijke opdracht, geen sociaal-economische.

Eind jaren zeventig raakte Nederland in een economische crisis van het soort waarmee tijdens de opstelling van de Abw geen rekening was gehouden: een crisis met massawerkloosheid. De Abw, de werkloosheidsvoorzieningen WWV en RWW – en overigens met name ook de WAO – waren niet berekend op een massale toestroom van een 'arbeidsreserveleger'. Ze waren er ook niet voor bedoeld. Maar de Abw, WWV en RWW waren wel generieke wetten, dus ook 'gewone' werkzoekenden konden rechten op een uitkering laten gelden. De civilisatieopdracht verdween onder deze omstandigheden bij de (meeste) sociale diensten naar de achtergrond. Er was gewoon geen tijd meer voor. Eerste en vaak enige prioriteit was het tijdig voorzien van de wassende stroom uitkeringsaanvragers van een inkomen.

Als 'slachtofferschap' de karakteristieke Abw-term is voor de jaren zestig en zeventig, dan is 'uitkeringsfabriek' dat voor de jaren tachtig. Tegen het einde van de jaren tachtig kwam er weer enige tekening in de arbeidsmarkt. Nederland was door de conversie heen en het aantal van één miljoen werklozen werd net niet gehaald. Maar spectaculair dalen deden de getallen ook niet: een post-industriële economie bleek heel andere, hogere en hardere eisen te stellen aan de factor arbeid. Er bleken veel mensen in de bestanden te zitten met een verouderde ervaring of een verouderde arbeidsattitude. Die mensen bleken moeilijk in beweging te krijgen, ook toen de dynamiek op de arbeidsmarkt was terug gekeerd.

Op de kwalitatieve mismatch die zich eind jaren tachtig aftekende, reageerden de sociale diensten door samenwerking te zoeken met de toenmalige arbeidsbureaus en door niet 'civilisatie' of zorg, maar werk als oriëntatiepunt voor de klanten te nemen. Bezien vanuit de identiteit, waren de jaren 1987-1994 wellicht de spannendste episode in de geschiedenis van de sociale diensten. Er was weer geld, er was belangstelling voor het bij de sociale diensten belegde 'arbeidsreserveleger', de stadsvernieuwing bracht beweging in de arme wijken in de grote steden, er was een dynamische arbeidsmarkt. Sociale diensten stonden in het centrum van het publieksdebat.

Na 1994 leek de conversie – landelijk gezien – wel voltooid, de mismatch op de arbeidsmarkt ontwikkelde zich tot een geaccepteerd probleem waar een steeds fijnmaziger instrumentarium op werd gezet – niet alleen voor activering, maar ook voor fraudebestrijding – en de civilisatieopdracht van de diensten werd niet meer actief beleefd. Er begon een technocratisch paradigma, waarin minder de sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke omstandigheden, maar meer de meegegeven wettelijke taken de cultuur en opdracht van de diensten bepaalden. Er is sindsdien extreem veel tijd gaan zitten in systeem- en organisatiekwesaties, in kostenefficiëntie- en rechtmatigheidseisen en financiële en instrumentele verantwoordingen. Het technocratisch paradigma is sindsdien stabiel gebleken, mede door de spectaculaire daling van de werkloosheid. De sociale diensten zijn niet meer zo sterk als voorheen verbonden met grote sociaal-politieke thema's. Het zijn uitvoeringsdiensten geworden van gecodificeerd beleid.

Intussen wemelt het van de belendende percelen die ooit als offspring van sociale diensten begonnen zijn, maar een eigen leven zijn gaan leiden. De daklozenopvang is er één van, nu terechtgekomen in de sfeer van zorg en psychiatrie. De begeleiding van startende ondernemingen is er een andere van, ooit begonnen als active-

ring van werklozen en nu onderdeel van de pakketten van de kamers van koopwoning en van de afdelingen economische zaken van de gemeente. Met de komst van de Abw werden de sociale diensten in 1965 parapluorganisaties voor alles wat zich met armoede en onderkant bezig hield. Nu is de omgekeerde beweging zichtbaar: ouderenwerk, activering, bestrijding schooluitval, woonwagenerk, woonbegeleiding en tientallen andere werksoorten zijn ondergebracht in categorale en vaak semi-private organisaties.

Zo bezien is de vraag naar de ideale schaal van een sociale dienst een vraag bij gebrek aan betere vragen: er worden geen grote maatschappelijke of politieke vragen meer aan de sociale dienst gesteld. De diensten verrichten hun werk ten behoeve van een betrekkelijk kleine doelgroep: de bijstandsgerechtigden, met daar omheen de clientèle van de bijzondere bijstand. Maar voor vraagstukken als integratie en vergrijzing, laat staan onderwijsachterstand, stadsvernieuwing of economische ontwikkeling, zijn ze amper gesprekspartner. Dat kan ook niet anders: ze verrichten hun werk regelgeleid en – volgens die regels van toezicht en verantwoording – zo ongeveer foutloos en niet meer te verbeteren.

Nu blijkt dat een op zich plausibele vraag naar schaalomvang van de sociale diensten binnen het technocratische paradigma niet meer te beantwoorden is. Als stroomlijning en efficiency de drijfveren zijn om de vraag te stellen, blijft de vragensteller met lege handen staan. Deze constatering maakt duidelijk wat de politiek-inhoudelijke hamvraag is, namelijk: Wil je als gemeente terug naar een sociale dienst als centrum van samenlevingsarchitectuur? Niet vanwege de massawerkloosheid, maar wel vanwege zaken als de vergrijzing, zelfbeschikking van en zelfsturing door klanten, maatschappelijke deelname, verborgen armoede, voortijdig schoolverlaten, et cetera? De problemen zijn minder massief als de massawerkloosheid in de jaren tachtig, maar vragen wel om een 'sociaal-architectonische' aanpak: in samenhang werken aan een gezonde sociaal-economische structuur.

Wellicht zijn sommige gemeenten verleerd keuzes te maken op andere dan technocratische gronden. Die gemeenten moeten hun dienst snel gaan opschaalen, omdat er geen goede basis is voor het politiek-inhoudelijke discours dat een vitale dienst nodig heeft. Maar een gemeente die zo'n basis wel kan scheppen en de dienst wil hanteren als de denktank en de uitvoeringsarm van een breed sociaal beleid, zal de schaalvraag als ondergeschikt ervaren. Zelfs een gemeente van twaalfduizend inwoners kan zich een eigen sociale dienst permitteren. Wat er rest aan problemen verbonden met een kleine schaal (moeite om specialistische

deskundigheid in eigen huis te houden en kwetsbaarheid bij ziekteverzuim van personeel) is oplosbaar door samenwerking met andere diensten of met private aanbieders.

De conclusie vanuit historisch perspectief luidt, dat niet het verschil tussen groot en klein leidend is. Leidend is de vraag of in een lokale gemeenschap – klein of groot – een sociale dienst een motorfunctie vervult in een breed sociaal beleid en over dat beleid actief ‘op de huid’ gezeten wordt door de lokale opinievorming (politiek, media, middenveld).

4.2 Durven differentiëren

De uitkomst van de twee onderzoeken die aan dit boekje ten grondslag liggen, luidt, kort en goed, dat niet-technische of ‘managerial’ kwesties doorslaggevend zijn voor formatie en werkgebied van een sociale dienst, maar empirische analyse, politieke ambitie en ‘natuurlijke schaal’. De logische consequentie van deze conclusie is dat niet alleen kleine gemeenten een reden hebben om na te denken over het behoud van een zelfstandige sociale dienst. Ook grote gemeenten hebben reden om zich af te vragen of ze een goede maatvoering hebben. Voor een gemeente die geen hardnekkig sociaal vraagstuk en evenmin uitgesproken ambities op dat vlak heeft, is het ‘groot zijn’ wel een magere argumentatie om er een eigen sociale dienst op na te houden. Op de hand gewogen zijn er, zeker in suburbaan Nederland, een flink aantal grotere gemeenten die zich zouden afvragen of ze hun klanten geen dienst bewijzen door hun dienstverlening op te schalen naar de ‘natuurlijke schaal’ van de arbeidsmarkt.

Bezien vanuit de inhoud en de ambities kunnen zich grote verschillen in omvang en verzorgingsgebied van sociale diensten voordoen. Het huidige aantal zal zo goed als zeker dalen, mogelijk zelfs snel. Maar onder het resterende aantal kunnen zich zowel hele grote als hele kleine bevinden. Het is denkbaar dat er in 2015 een zelfstandige dienst bestaat met een verzorgingsgebied van twaalfduizend inwoners naast één met een gebied van een miljoen. Ze hebben hun samenwerkingsrelaties anders geordend en hun organisatie anders opgebouwd, maar in hun verhouding tot de gemeenschap die ze dienen, zijn ze vergelijkbaar. Dergelijke verschillen in omvang en organisatie tussen sociale diensten kunnen alleen ontstaan en blijven als ook gemeentebesturen meer durven te differentiëren in taken en identiteit. De commissie Bovens pleit hiervoor in haar rapport over de toekomst

van het lokaal bestuur, teneinde de maatschappelijke verankering van het lokaal bestuur te versterken.¹⁹

Dat vraagt een voortdurende inhoudelijke discussie. De commissie Bovens ziet dat er met name vanuit Den Haag een neiging is om inhoudelijke discussies te vervangen door systeemdialoog. De politieke wens om mensen gelijk te behandelen leidt steeds tot het stellen van landelijke normen: mensen moeten immers overal in het land in gelijke situaties gelijk worden behandeld, zo is de gedachte. Deze gedachte leeft zeer sterk in de Tweede Kamer en leidt er keer op keer toe dat bevoegdheden van gemeenten worden ingeperkt. Sectorale belangenbehartigers dringen hier ook steeds op aan, omdat ze in Den Haag alles in een keer willen kunnen regelen. Dat de regels in het land vervolgens niet begrepen worden, statisch worden toegepast of worden vergeten, is dan een verhaal dat met steeds verdergaande controle- en verantwoordingssystemen aangepakt moet worden.

De Commissie Bovens noemt het niet, maar had kunnen verwijzen naar de Romeinse herkomst van het Nederlandse recht, inclusief de verhouding tussen overheden en inclusief de opvolger van de oude bijstandswet, de Wet werk en bijstand. Romeins recht is gelijkheidsrecht: alle gemeenten moeten dezelfde taken en competenties hebben en alle bijstandsccliënten moeten dezelfde rechten en plichten hebben. Van een geïnspireerde medewerker van een sociale dienst is de verzuchting afkomstig dat het tijd wordt voor andere rechtsbronnen, bijvoorbeeld het Mozaïsche recht: ‘niet mensen gelijk behandelen, maar mensen recht doen’. En dat kan ongelijkheid en maatwerk betekenen.

Want de verschillen in bevolking en sociaal-economische positie tussen gemeenten zijn groot. Een voorbeeld: van de gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners heeft Utrecht het hoogste aantal hoogopgeleiden in zijn beroepsbevolking: 51 %. Emmen heeft het kleinste aantal: 11 %.²⁰ Dat is een enorm verschil. En dit is geen uitzondering, het vorige hoofdstuk gaf andere voorbeelden van sociaal-economische parameters die zo’n spreiding laten zien. Naventant hoort sociaal-economisch beleid er dan in Utrecht anders uit te zien dan in Emmen. Als dat niet het geval is, gaat er toch iets fout.

Niet voor niets luidt de conclusie van de Commissie Bovens dat voor de inrichting van de gemeentelijke dienstverlening slechts twee uitgangspunten horen te gelden: hoe kan de gemeente de burger het best bedienen en welke organisatie past het best bij de politieke uitgangspunten van de gemeente? Die uitgangs-

punten vormen vervolgens de basis voor maatwerk en pluriformiteit. Bij wijze van manifest mondt het rapport uit in onder meer deze statements:

- “Pluriformiteit alom. In 2015 worden de gemeenten in Nederland verschillend bestuurd: verschil in rolopvatting, taakuitoefening en inrichting.
- Weg met nivellering. In 2015 zijn de mechanismen tot uniformering en nivellering van verschillen verdwenen. De nu bestaande uniformering, hinder-machten en nivellerende culturen zullen zijn verdwenen.”

Als dat pleidooi voor differentiatie gehoor vindt, is pluriformiteit onder sociale diensten een goede casus. Maar een casus die nooit klaar is. Bevolking en economie blijven zich immers ontwikkelen en daar horen arrangementen bij die zich aanpassen. Dat betekent een voortdurend stellen van de juiste vragen over sociaal beleid, gemeentelijke inzet en de rol van sociale diensten in de sociale architectuur. De tijd van blauwdrukken en het zoeken naar de definitieve en optimale uitvoeringsorganisatie van de bijstand is voorbij. Met die nieuwe vragen die steeds zullen opkomen, biedt ook dit onderzoek geen definitief antwoord en is het nooit af. Voorlopig kan – en moet – er nog wel even verder gedacht, gediscussieerd en geschreven worden.

Noten

- 1 A. Edzes, J.D. Gardenier, P. Vrieze en T. Horsten (2006) *Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand, een overzicht* (Divosa, Utrecht).
- 2 A. van Bochove, J. Bos en K. Sikkema (2006) *De lokale gedaante van de verzorgingsstaat, een onderzoek naar afwegingen bij een handelingskader voor schaalgrootte van sociale diensten* (Divosa, Utrecht).
- 3 I. Pröpper, H. Kessens en E. Westeijn (2005) *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden: eindrapportage* (Vught).
- 4 Bijvoorbeeld: L. Nilwik (2005) *Gezamenlijke bedrijfsvoering bij WIZ diensten* (Stimulansz, Den Haag); Klein-Woolhuis (1999) *Winnen kan ook samen: handreiking voor samenwerking* (Stimulansz, Den Haag); *Samenwerken in de sociale zekerheid: deel 1* (1999) en *2* (1999); zie ook: www.samenwerkeninuitvoering.nl. Ook de RWI heeft handreikingen uitgebracht die zich richten op de intergemeentelijke samenwerking in relatie tot de vraaggerichte reïntegratie: Raad voor Werk en Inkomen (2006) *Samenwerking tussen de gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt: gemeenten en vraaggerichte reïntegratie* (RWI, Den Haag); Raad voor Werk en Inkomen (2006) *Samen leren werken: handreiking voor vacaturevervulling via leer-werktrajecten* (RWI, Den Haag).
- 5 Zie onder meer de in opdracht van het ministerie van SZW uitgevoerde onderzoeken: M. Arents et al. (2004) *Organiserend vermogen voor regionaal arbeidsmarktbeleid: succesfactoren en handreikingen* (Ecorys-Nei, Rotterdam); S. Bunt en M. van der Aalst (2004) *Effectief lokaal arbeidsmarktbeleid door synergie tussen beleidsterreinen* (Research voor Beleid, Leiden); A. Smit et al (2004) *Meer werk door samenwerking: aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid* (TNO Arbeid, Hoofddorp).
- 6 A. Edzes, M. Hamersma, G. Marlet, M. Moes, E. Westerhof, C. Van Woerkens (2007) *Vershil maken. Divosa-monitor 2007* (Divosa, Utrecht), p. 74.
- 7 Zie bijvoorbeeld: Y. Bommeljé (2006) Klein en groot werkt samen: schaalvergroting sociale diensten onomkeerbaar, in: *Sociaal bestek, nr. 6*, en B. Kokx (2006) Intergemeentelijke samenwerking is wennen, in: *Sociaal bestek, nr. 6*.
- 8 Zie voor deze eerste twee lijnen bijvoorbeeld: R.H. Esser en J.B.G. Hutten, *Samenwerking tussen gemeenten: over de sociale zekerheid als mogelijke inspiratiebron voor intergemeentelijke samenwerking* (BMC, Leusden).
- 9 Moenen lezing (juni 2005) onder de titel ‘De verleiding van de schaalgrootte’.
- 10 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Vertrouwen in de buurt* (Amsterdam University Press, Amsterdam).

- 11 Beijer, Does, De Hilster, Van der Linden en Siemer (2005) Efficiënt samenwerken naar ieders zin ... is dat mogelijk? in: *Lokale sociale zekerheid in verandering. Essays Divosa Academie* (Divosa, Utrecht).
- 12 Er doen meerdere bruikbare indelingen de ronde, maar grote verschillen doen zich daarbij niet voor. SGBO en Stimulansz hanteren in hun *Stappenplan samenwerkingsverband WWB* (2004) als indeling: 1. Samenwerking op ad hoc basis (bepaalde projecten), 2. Afstemmen van het beleid (zoals gezamenlijk veronderingen opstellen), 3. Uitbesteding van een beperkt aantal WWB-taken, 4. Gezamenlijke backoffice, 5. Uitbesteding van alle WWB-taken, 6. Intergemeentelijke sociale dienst.
- 13 Regioplan (2005) *Geprikkeld tot werken, evaluatie WWB 2004-2007. Gemeenten en de WWB 1* (ministerie van SZW, Den Haag).
- 14 Y. Bommeljé en J. Jansen (2002) *Ramingsmodel kosten intergemeentelijke samenwerking sociale diensten* (Stimulansz, Den Haag). Vergelijk: *Benchmark sociale diensten: rapportage 2001/2002/2003* (Stimulansz, Den Haag).
- 15 In A. Edzes et al (2006) *Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand, een overzicht* (Divosa, Utrecht) is een grondige analyse gemaakt van de relatie tussen schaalomvang en de mate van interne, intergemeentelijke en externe samenwerking. Raadpleeg voor de onderbouwing van de hier gepresenteerde cijfers dit rapport op www.divosa.nl.
- 16 Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2006) *Maatwerk in het middenbestuur: discussienotitie* (Den Haag); Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006) *Wil tot verschil: gemeenten in 2015* (VNG, Den Haag).
- 17 Price Waterhouse Coopers (2006) *Evaluatie SUWI* (ministerie van SZW, Den Haag).
- 18 G. Marlet en C. van Woerkens (2006) *Atlas voor gemeenten 2006* (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).
- 19 Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006) *Wil tot verschil: gemeenten in 2015* (VNG, Den Haag).
- 20 G. Marlet en C. van Woerkens (2006) *Atlas voor gemeenten 2006* (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).
- 21 In een *civil society* organiseren burgers zorg en ondersteuning in hun eigen omgeving. Zij helpen elkaar zodat goedkope vormen van zorg en ondersteuning ontstaan. Dat kan bijvoorbeeld door mantelzorg en vrijwilligerswerk. Of door inzet van mensen zonder werk, bijvoorbeeld via work first en wijkontwikkelingsbedrijven.