



frontoffice

inburgering

Sturing op output

Samenstelling: Vincent Aalbers
Uitgave : OKTOBER 2004

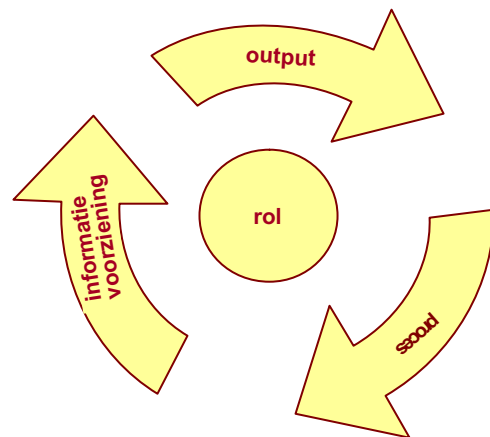
1. INLEIDING

1.1. Doel werkboek

Voor u ligt het werkboek "Sturing op output". Dit werkboek is bedoeld om gemeenten te ondersteunen rond het thema outputsturing. Het werkboek is opgesteld naar aanleiding van allerlei vragen die gemeenten hebben op het vlak van outputsturing. Deze vragen komen naar voren bij de uitvoering van de inburgering onder het huidige inburgeringstelsel (WIN, oudkomersregelingen). De contouren van het nieuwe stelsel laten zien dat outputsturing daarin een belangrijke plaats zal innemen. Dit werkboek kan mogelijk ook daarvoor een zinnige rol vervullen.

1.2. Benadering van outputsturing

In dit werkboek wordt outputsturing gedefinieerd en uitgewerkt aan de hand van een viertal factoren: de beoogde output, het proces waarlangs dat resultaat wordt bereikt, de informatie over het verloop van het proces en het resultaat daarvan, en tot slot de rol die de gemeente zichzelf toekent. Deze factoren worden in de betreffende hoofdstukken uitgewerkt.



- Output

Zowel rijk als gemeenten voeren inburgeringsbeleid met het oogmerk daar een resultaat mee te behalen. Het starten en afronden van inburgeringstrajecten is verplicht, er is een lokale aanleiding om beleid te voeren en/of er is wellicht een probleem dat opgelost moet worden. Daarvan afgeleid stelt men zich een doel, een doel om vooraf benoemde output te behalen.

Over wát die output moet zijn, kunnen de meningen sterk verschillen. De één vindt het belangrijk dat een inburgeraar een betere taalbeheersing bereikt, een volgende streeft volwaardige emancipatie van nieuwkomers en oudkomers na en een derde is er op gericht om een inburgeraar zo snel mogelijk aan een betaalde baan te krijgen.

Dit werkboek geeft nadere uitwerking aan het begrip output. Het geeft suggesties aan gemeenten om beoogde resultaten en beleidseffecten te benoemen. En het duidt enkele valkuilen bij het praten over en invullen van output.

- Proces

Om output te realiseren moet een proces worden doorlopen. Op het uitvoerend vlak moeten de taallessen en de emancipatiecursussen worden gegeven, of wordt de inburgeraar begeleid en bemiddeld naar een betaalde baan. Dat moet ook allemaal worden georganiseerd. Het proces heeft daarmee ook een managementkant (dit heette de afgelopen jaren ook wel de regie).

Zowel de uitvoerende als de organiserende kanten van het proces dienen gericht te zijn op het realiseren van de beoogde output. Terwijl de output raakt aan het "wat" en het "waarom", gaat het proces vooral over de weg daar naartoe: het "hoe", "wie", enz. Het thema "proces" wordt in dit werkboek nader uitgewerkt.

- Informatievoorziening

Waar vooraf de output wordt benoemd en de processen worden georganiseerd, kan informatievoorziening tijdens en ná de uitvoering inzichtelijk maken wat daarvan terecht komt. Hebben we voldoende deelnemers, hoe staat het met verzuim en uitval, wat is de tevredenheid van de deelnemers over deze module? Hebben de deelnemers hun beoogde resultaat gehaald? En: leiden die ook tot effectiever gedrag? Dit werkboek verdiept dit thema.

- Rol

De manier waarop de gemeente haar rol invult is bepalend voor de intentie waarmee zij beoogde resultaten definieert, de processen en de informatievoorziening inricht. En omdat "de" gemeente ambtelijk wordt vertegenwoordigd door de betreffende beleidsmedewerker(s), zijn diens (hun) individuele opvattingen even zo bepalend. Wie vindt dat inburgeraars zich geheel moeten aanpassen aan de Nederlandse cultuur, zit anders in resultaatsturing dan de persoon die meent dat inburgeraars wijs genoeg zijn om hun eigen pad te vinden. Daarom gaat dit werkboek in op de afbakening en invulling van rollen, zowel organisatorisch als persoonlijk.

Sturing op output wordt in dit werkboek aan de hand van deze punten besproken.

1.3. Opzet en gebruik van dit werkboek

Dit werkboek is opgezet rond de hiervoor genoemde 4 thema's:

- Hoofdstuk 2 gaat nader op wat "output" is en welke sturingsmogelijkheden een gemeente heeft. Aan de orde komen vragen als wat willen we bereiken?, waarom willen we dat? en wanneer hebben we het goed gedaan?
- Hoofdstuk 3 gaat in op het thema "proces". Daarbij komen onderwerpen aan bod over de inrichting en aansturing van het proces in de uitvoering, de rollen in de inburgeringsketen, de eisen die de gemeente moet stellen aan resultaten, werkwijze en inbreng van de spelers en financiële modellen.
- Hoofdstuk 4 gaat in op "informatievoorziening". Daarbij wordt besproken welke eisen de gemeente kan stellen aan de informatievoorziening en wat zij kan doen om de kwaliteit daarvan op voorhand zeker te stellen.
- Hoofdstuk 5 bespreekt de afbakening en -invulling van de verschillende rollen. Welke rol ziet de gemeente voor zichzelf weggelegd, welke rol kent ze toe aan de inburgeraar(s) zelf, welke rol aan ketenpartners en wat is de invloed van deze rolafbakening op resultaat en proces

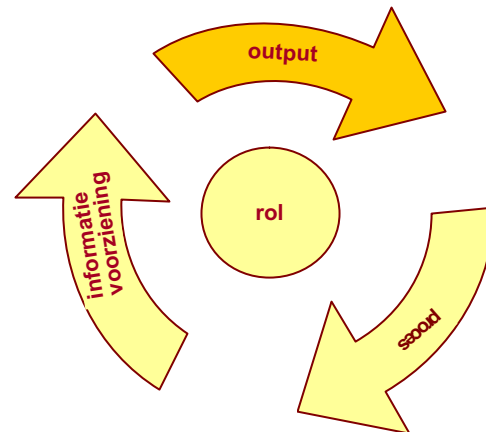
Hoofdstuk 6 brengt dit alles samen in een stappenplan.

De hoofdstukken 2 tot en met 5 hebben inhoudelijk elk een eigen indeling. Rond de teksten in dit werkboek staan kaders, waarin schema's en voorbeelden en tips worden weergegeven.

2. STUREN OP OUTPUT

Dit hoofdstuk gaat over het sturen op output. Wat willen we bereiken, waarom willen we dat eigenlijk en wanneer hebben we het goed gedaan? Dat zijn vragen die gemeenten zich (moeten) stellen. Want de maatschappelijke belangstelling voor inburgering en integratie is toegenomen. De vele vragen aan de Frontoffice Inburgering over outputsturing en outputfinanciering laten zien dat de sturing op output een weerbarstig thema is.

Het doel van dit hoofdstuk is daarom tweërlei. Het eerste is om de begrippen output en outputfinanciering toe te lichten (paragraaf 2.1). Het tweede doel is verduidelijken welke keuzen gemeenten kunnen maken in het benoemen van en sturen op output (paragraaf 2.2).



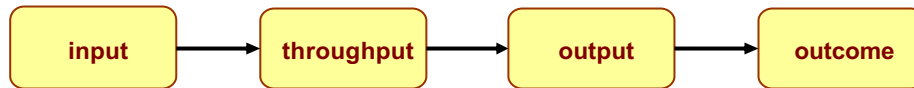
2.1. Begripsafbakening: wat bedoelen we eigenlijk?

Termen als sturen op output, outputfinanciering en regie ... het zijn begrippen die in overheidsland gangbaar ("politiek correct") zijn. Menig voorstel wordt ermee gelardeerd. Maar waar stáán die begrippen nou eigenlijk voor? Het is immers net als met termen zoals democratie of rechtvaardigheid: iedereen is er vóór, maar over inhoud en betekenis kunnen de meningen fors verschillen.

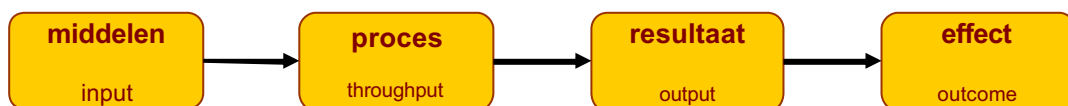
Een blik in het woordenboek

Een blik in het woordenboek van Van Dale levert een aantal definities op. Zo is output "wat uit iets te voorschijn komt als product, prestatie, informatie, enz.". Het begrip outputfinanciering wordt omschreven als: "subsidieverlening op basis van tastbare, positieve resultaten in een voorafgaande subsidieperiode". En een resultaat is "datgene wat iets oplevert" of een "positieve uitkomst". Het is daarmee wel duidelijk dat sturing op output en outputfinanciering iets moeten opleveren, maar wat dat dan precies is of zou moeten zijn, is nog niet helder.

In dit hoofdstuk worden de begrippen output en outputfinanciering verduidelijkt aan de hand van het rijtje "input, throughput, output en outcome":



- Input staat voor het geld, de middelen, de tijd en de energie die een organisatie investeert. In gemeentelijke termen staat input voor de middelen.
- Throughput staat voor de inspanningen, de activiteiten die een organisatie pleegt om tot een resultaat te komen. Denk aan lesgeven, stage lopen, oefenen, enz. Dat is veelal het proces dat wordt doorlopen – en zo wordt het ook in dit werkboek benoemd.
- Output staat voor wat het proces oplevert aan uitkomst, aan prestatie. In dit werkboek wordt output uitgewerkt in resultaat. Denk bij resultaat aan wat praktisch en tastbaar wordt bereikt in verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden: een hoger taalniveau, betere communicatieve vaardigheden, het examen MO behalen, enz.
- Outcome staat voor wat output teweegbrengt, outcome heet in gemeentelijke termen meestal effect. Dat begrip zal in dit werkboek dan ook worden gebruikt voor de gevolgen van output (dus: resultaat leidt tot effect). Denk bij effecten bijvoorbeeld aan de moeder die actief deelneemt aan ouderavonden, de Marokkaanse vader die zijn zonen leert dat de oudste zoon in Nederland niet belangrijker is de jongere, of de jongen die conflicten op constructieve wijze weet op te lossen.

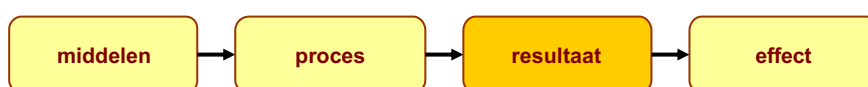


Voor deze begrippen worden ook andere benamingen gebruikt. Dat wordt in bijgaand schema weergegeven met de begrippen middelen, proces, resultaat en effect.

Voor bespreking van outputsturing en outputfinanciering is het belangrijk de factoren proces, resultaat en effect goed van elkaar te onderscheiden:

- Sturen op resultaten

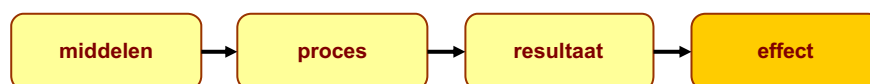
Gemeenten die sturen op resultaten, richten zich op het behalen van tastbare uitkomsten (dat is dan de eigenlijke output). In deze benadering staat centraal dat activiteiten en processen tot een tastbaar resultaat moeten leiden. Inburgeraars behalen een bepaald examen of certificaat, hebben een stageplaats voor 3 maanden of hebben bepaalde vaardigheden verworven.



De beoogde resultaten zijn leidend voor de inrichting van het proces – niet andersom. Als wordt gefinancierd op basis van behaalde resultaten kan worden gesproken van outputfinanciering.

- Sturen op effecten

Gemeenten die sturen op effecten, doen dat veelal vanuit een visie op wat gewenste situaties in de samenleving zijn. In deze benadering staat de effectiviteit van kind, opvoeder en werkzoekende centraal. Inburgering is een maatschappelijk vraagstuk waar het dan niet alleen gaat om taalniveau 1 of 2 als resultaat, maar uiteindelijk om aansluiting van de opvoeding thuis op de vorming op school, om ontwikkeling van intellectuele en sociaal-emotionele effectiviteit van de kinderen en om adequate communicatie op de werkplek.



De beoogde effecten zijn leidend voor de inrichting van het proces; de beoogde resultaten worden erop afgestemd. Dit kan betekenen dat gevestigde gewoonten en bekende werkwijzen in de keten moeten worden veranderd om het beoogde effect te kunnen realiseren.

Hiermee wordt outputsturing dus opgedeeld in sturing op resultaat en sturing op effect. Het onderscheid hiertussen is dat resultaten staan voor het verworven hebben van kennis, inzichten en vaardigheden en het bij effecten gaat het om het daadwerkelijk toepassen daarvan in effectief gedrag. Dit laatste is voor inburgeraars ingrijpender. Bovendien zijn sommige resultaten evengoed als effect te benoemen en andersom. Academische discussies (zie het tekstkader) over wat nou resultaat en wat nou effect is, doen evenwel niets aan af aan het gegeven dat een gemeente haar eigen koers bewust moet kiezen als zij op output wil sturen.

Resultaat en effect: een academische discussie

Het is belangrijk rond outputsturing en outputfinanciering geen academische discussie te voeren over wat nou resultaat of effect is. Het is even goed mogelijk om "deelname aan 10-minuten-gesprek" door een opvoeder als een resultaat of als een effect te benoemen.

- De gemeente die de sociaal-emotionele en communicatieve effectiviteit van kinderen op de basisschool willen versterken, vindt deelname wel een resultaat maar geen effect.
- De gemeente die als effect wil bereiken dat ouders meer betrokken zijn bij school, vinden deelname aan het 10-minuten-gesprek een effect.

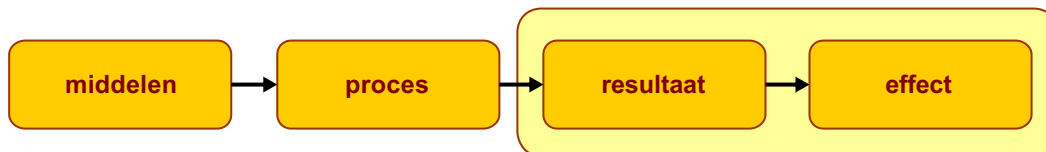
Het antwoord hangt af van het perspectief en de ambitie van de gemeente.

Tot slot van deze paragraaf nog een laatste opmerking over het onderscheid tussen de factoren proces, resultaat en effect. Er doet zich gemakkelijk begripsverwarring voor rond de term outputsturing, als die wordt gebruikt voor sturing op proces. Processturing stuurt op inspanningen en activiteiten. De aandacht gaat dan bijvoorbeeld uit naar het maken van afspraken over wie wat moet doen, naar procedures die goed moeten verlopen en het sluiten en nakomen van contracten en overeenkomsten. Dit wordt dan soms wel outputsturing genoemd, maar dat is het in wezen niet.

Dat geldt ook in hoge mate voor de oudkomersregeling van het ministerie van Justitie: het sturen op (en verantwoorden over) het beginnen en eindigen van een inburgeringstraject raakt aan proces, maar niet aan resultaat of effect. De term outputfinanciering – zoals Justitie die gebruikt – kan hierin dus verwarrend werken. Er is sprake van proces als een inburgeraar een traject is begonnen én heeft afgerond. Er is sprake van output als een inburgeraar resultaat heeft behaald (bijvoorbeeld doordat diens niveau van taalbeheersing meetbaar verhoogd is) of een effect heeft gerealiseerd heeft (bijvoorbeeld haar kind effectiever heeft gemaakt in sociale omgangsvormen).

2.2. Wat wil de gemeente bereiken?

Deze paragraaf gaat over de inhoud van outputsturing. Wat wil de gemeente bereiken? En waarom? En hoe weet ze of het gelukt is? Voor het antwoord op deze vragen is het hiervoor besproken onderscheid tussen sturen op resultaten en effecten behulpzaam.



Toepassing van outputsturing en outputfinanciering vraagt van de gemeente dat zij zich goed realiseert wat zij wil bereiken. Daarbij zal zij keuzen moeten maken. Een eerste keuze is natuurlijk of het om alleen om het woord outputsturing gaat of dat de gemeente daadwerkelijk resultaten en/of effecten wil bereiken. Gaat het om de vlag of de lading? De gemeente die voor de lading ofwel de inhoud kiest, wil op resultaat en/of effect sturen.

Die gemeente maakt vervolgens inhoudelijke keuzen door de vraag te beantwoorden wát zij wil realiseren en bereiken. Die vraag moeten worden beantwoord omdat outputsturing vraagt om specificatie van beoogde resultaten en effecten in meetbare, tastbare termen. Voor dit specificeren zijn al eerder handreikingen gedaan in het werkboek Inkoop, dat de Frontoffice Inburgering in 2003 heeft uitgebracht. In de hoofdstukken over specificeren en aanbesteden worden de volgende belangrijkste stappen besproken:

- a. Bepalen van doelen van inburgering,
- b. Vaststellen van klantgroepen/ doelgroepen,
- c. Bepalen van trajecten en trajectonderdelen per doelgroep, en
- d. Vaststellen van prestatie-indicatoren.

Het spreekt vanzelf dat de gemeente haar beoogde output aan de hand van deze 4 punten in samenhang ontwikkelt.

a. bepalen van doelen van inburgering

De vraag is dan natuurlijk: wat willen we als gemeente eigenlijk met inburgering bereiken? In haar antwoord kiest de gemeente haar ambitieniveau.

De gemeente die het accent legt op resultaatsturing benoemt tastbare, meetbare uitkomsten die inburgeraars uit de af te bakenen doelgroep moeten realiseren. De gemeente doet dat veelal in termen van te bereiken taalniveau, het beschikken van kennis, het hebben van inzichten en/of het ontwikkeld hebben van vaardigheden. Enkele voorbeelden van resultaten:

- NT2
Zoals de oudkomersregeling van Justitie ook voorschrijft, willen gemeenten dat inburgeraars in hun inburgeringstrajecten hun taalbeheersing zodanig vergroten dat dit objectief vastgesteld kan worden. Dat wordt veelal benoemd in niveau 1, 2 of 3. Met de komst van het Europese CEF ("Common European Framework of Reference for Language") wordt dat veranderd in de benamingen A1, B1 enz.
- Maatschappelijke oriëntatie (MO)
Het is gangbaar – en verplicht conform de oude WIN – om nieuwkomers "maatschappelijke oriëntatie" aan te bieden; soms doen gemeenten dat ook voor oudkomers. Het doel is inburgeraars wegwijz te maken in de Nederlandse maatschappij. Het beoogd resultaat is dat zij dan bekend zijn met doel, organisatie en werkwijze van maatschappelijke instituties in zorg, onderwijs en sociale zekerheid (school en schoolsysteem, consultatiebureau, huisarts, wijkverpleging, thuiszorg, enz.).
- Werk
Voor werkloze inburgeraars kunnen resultaten zijn: het verkrijgen van een stageplaats, het ingeschreven staan bij een beroepsopleiding of het hebben van een betaalde baan.
- Opvoedingsondersteuning
De gemeente kan resultaten benoemen waarvan zij het wenselijk vindt dat opvoeders die behalen. Het gaat daarbij veelal om het vergroten van kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van sociaal-emotionele, communicatieve en intellectuele ontwikkeling van het kind. Denk aan het belang van instellen van huisregels, het stellen van grenzen of het omgaan met conflicten.

Resultaten en competenties

Resultaten worden vaak in termen van competenties benoemd. Competenties worden dan gedefinieerd als het vermogen (kennen en kunnen) om effectief te kunnen functioneren in een context of domein (gezin, school, buurt, werk). Hier gaat het dan om kennis, om inzicht en om vaardigheden. Als competenties zo worden breed worden gedefinieerd dat zij daadwerkelijk effectief gedrag insluiten, benoemen zij niet alleen resultaten maar ook gedragseffecten. Dat is een ander ambitieniveau, dat zich niet alleen op resultaten maar ook op effecten richt.

De gemeente die het accent legt op gewenste maatschappelijke situaties, benoemt in normatieve termen welke effecten wenselijk zijn in gezin, op school, in de buurt of op het werk. Hier benoemt de gemeente het wenselijke niveau van kennis, inzicht en vaardigheden (kennen en kunnen) én het effect ervan in termen van effectief gedrag. Enkele voorbeelden van effecten:

- De opvoeder
 - doet altijd mee in 10-minuten gesprekken en verwerkt de feedback in de opvoeding thuis ;
 - stelt actief en handhaaft leefregels en gezinsstructuur in huis die effectief zijn (rust, regelmaat, zelfwerkzaamheid, enz.);
 - leert het kind gebruikelijke grenzen te hanteren en respecteren (leren luisteren, op beurt wachten, delen, tegen je verlies kunnen);
 - heeft oog voor effecten van eigen gedrag op het kind en wat het kind leert.
- De werkzoekende
 - kent eigen, relevante kwaliteiten redelijk goed en kan die op verschillende manieren en in verschillende situaties presenteren;
 - herkent stelselmatig waarom en wanneer overleg met de ander nodig is, en stemt het eigen gedrag daar op af;
 - onderkent problemen in verloop en resultaat van het werk vrijwel altijd, meldt ze bij collega's of leidinggevende en doet stelselmatig suggesties voor oplossingen aan collega's of leidinggevende en zet zich actief in voor realisatie van die oplossingen.

De gemeente kan ook effecten benoemen inzake de sociale samenhang in de wijk of de betrokkenheid van allochtone vaders bij school en opvoeding.

Voor zowel resultaten als effecten geldt dat die zoveel mogelijk meetbaar gemaakt moeten worden. Dat komt hierna onder andere bij punt d. van deze paragraaf aan de orde.

b. Vaststellen van klantgroepen/ doelgroepen

Doelgroepen zijn in wet- en regelgeving al deels gedefinieerd. Onder het huidige regime zijn dat de nieuwkomers en de oudkomers (onder het nieuwe stelsel zullen dat naast nieuwkomers vooral opvoeders en werklozen zijn). Maar wie zijn dat dan? Hoe krijg je die in beeld?

Voor het beantwoorden van deze vragen heeft de Taskforce Inburgering een aantal handreikingen gedaan zoals de brochure "De inburgeraar centraal" en de "Handreiking vaststelling omvang van oudkomers in gemeenten" (nu te vinden op www.integratie.net/instrumenten). Het afbakenen en benoemen van doelgroepen vraagt van de gemeente om kwantitatieve verkenning en om kwalitatieve keuzen. Er zijn immers naast wettelijke verplichtingen lokale situaties, patronen en problemen die vragen om een aanpak. Daarbij kunnen overwegingen inzake ernst en type thematiek, de risico's op ongewenste effecten daarvan of concentratie in bepaalde wijken een grote rol spelen (zie daarvoor de vragenlijsten voor de "vraaganalyse" op www.integratie.net). In een kleinere gemeente met een beperkte en goed overzienbare groep inburgeraars kan de kwalitatieve vraaganalyse worden gedaan op basis van de individuele inburgeringonderzoeken (statistische analyses zijn dan overbodig). In grotere gemeenten dient beschikbare kennis en informatie over doelgroepen uit eigen huis en uit het veld van uitvoerders bij elkaar te worden gebracht. Hoe dan ook, het vaststellen van doelgroepen behoeft goed onderbouwde besluitvorming waarin de gemeente doelgroepen preciseert en prioriteit geeft. Doelgroepen komen dus niet vanzelf uit een computer rollen!

Vraaganalyse als normatief, sturend proces

De kwalitatieve aspecten van het uitvoeren van een vraaganalyse vragen van de gemeente om sturend en normatief optreden. Zo kan uit inventarisatie onder de doelgroepen bijvoorbeeld naar voren komen dat werkloze oudkomers van Turkse en Marokkaanse afkomst een sterke voorkeur hebben voor taalonderwijs, gericht op juridische en sociale zaken, gezondheid en geldzaken, en nauwelijks interesse hebben in het verbeteren van de eigen positie op de arbeidsmarkt (zie bladzijde 5 van de Toelichting Vraaganalyse op <http://www.integratie.net/instrumenten>). De gemeente kan er evenwel voor kiezen om – in de koppeling van inburgering en reïntegratie (denk aan WWB) – juist te sturen op versterking van de positie op de arbeidsmarkt. Dat betekent dat deze oudkomers niet alleen moeten leren wat voor hun privé-leven van pas komt, maar zich op de arbeidsmarkt moeten voorbereiden. Naarmate een gemeente nadrukkelijker stuurt op resultaat en/of effect, zal zij hierin meer sturend en normatief durven en moeten zijn.

Een gemeente kan ervoor kiezen om de uitvoering van de vraaganalyse uit te besteden of in eigen beheer te doen. (De gemeenten Apeldoorn en Helmond hebben het bijvoorbeeld zelf gedaan. Zij sturen op effect en werken vanuit een eigen visie.) Uitbesteding is dus geen vanzelfsprekendheid. Sommige gemeenten ervaren de uitkomsten van vraaganalyses niet als verrassend omdat die bevestigen wat men zelf al min of meer dacht.

Overigens hebben de zojuist genoemde gemeenten laten zien dat het begrip "vraaganalyse" een visionaire, normatieve kant kan hebben! De gemeente hoeft niet zozeer te doen wat uit de doelgroep wordt gevraagd ("u vraagt, wij draaien"), maar kan tot een eigen bestuurlijk gedefinieerde vraag komen met de daarbij beoogde resultaten en effecten. De gemeente kan normatief sturend optreden.

c. Vaststellen van trajecten en trajectonderdelen

Een vervolgstap is het benoemen van trajectonderdelen die leiden naar het beoogde resultaat of effect voor de doelgroepen die kwantitatief en kwalitatief afgebakend zijn. De vraag is nu immers hoe inburgeraars die resultaten en effecten gaan bereiken. Welke traject en trajectonderdelen passen daarbij het best?

Het is een keuze of de gemeente deze vraag zélf beantwoordt of dat zij dit overlaat aan ketenpartners / uitvoeringsorganisaties. Een gemeente die in sterke mate vanuit een eigen visie werkt, benoemt waarschijnlijk zelf één of meer trajecten of trajectonderdelen. Uitgaande van de door haar beoogde resultaten of effecten specificceert zij de benodigde bijdrage van een traject of trajectonderdeel. Daarmee concretiseert de gemeente – al dan niet in overleg met uitvoerende ketenpartners – wat het aanbod aan inburgeraars kan zijn en hoe dat bijdraagt aan het beoogde resultaat of effect.

Een gemeente die het benoemen van het aanbod aan uitvoerders/ ketenpartners overlaat, geeft sturingsmogelijkheden uit handen. Een gemeente die meer aansluit bij wat verplicht en gangbaar is, laat veelal ook meer aan de uitvoerende ketenpartners over. Zij wacht de voorstellen voor trajecten en trajectonderdelen af en toetst die aan hun bijdrage aan de beoogde resultaten.

Een voorbeeld van invulling van trajectonderdelen:

Beoogd resultaat/effect	Bijdrage trajectonderdelen	Trajectonderdelen	
Opvoeder leert het kind dat het leren en ervaren op school deel uitmaakt van en hoort bij het gezin thuis	opvoeder toont het kind altijd merkbaar geïnteresseerd te zijn in belevingen en resultaten op school	Opvoedingscursus met accent op <ul style="list-style-type: none"> • Patronen sociaal emotionele ontwikkeling van kinderen • De rol van de opvoeder daarin • De belevingen van kinderen op school en thuis • De verwerking van die belevingen • De rol van de opvoeder daarin 	
		Taal met spreken, schrijven, lezen, luisteren over opvoeding en school	
		Deelname aan activiteiten op en van basisschool	
	opvoeder bespreekt met leerkrachten frequent het sociaal en intellectueel functioneren van het kind,	opvoeder houdt ontwikkelingen en activiteiten op school bij, draait frequent mee in activiteiten op en door school	Idem
			Opvoedingscursus met accent op <ul style="list-style-type: none"> • Patronen sociaal emotionele ontwikkeling van kinderen • De rol van de opvoeder daarin • De belevingen van kinderen op school en thuis • De verwerking van die belevingen • De rol van de opvoeder daarin • Belang van afstemming tussen opvoeder en leerkracht
			Oefeningen en praktijkervaring
De werkzoekende toont collegialiteit en samenwerkings gezindheid	De werkzoekende accepteert aanwijzingen en opdrachten van een functioneel of hiërarchisch leidinggevende en geeft er op functionele en relationeel zinvolle wijze invulling aan	Oriëntatie op beroep en bedrijf door: <ul style="list-style-type: none"> • cursus • werkstages 	
		Training "sociale vaardigheden op het werk"	
		Persoonlijke begeleiding/coaching op effectiviteit van gedrag	
	De werkzoekende kent doel, werkwijzen en vereisten van beroep en bedrijf en past het eigen gedrag daar op aan	idem	

d. Vaststellen van prestatie-indicatoren

Wat zijn de concrete indicatoren aan de hand waarvan wordt vastgesteld wat er terecht komt van de beoogde resultaten en effecten, wat de voortgang van trajecten is en hoe het gaat met de middelenbesteding. De Taskforce Inburgering heeft hiervoor de prestatie-indicatoren geïntroduceerd (zie Sleutel 12: Verbetering Informatievoorziening).

Prestatie-indicatoren kunnen betrekking hebben op effect, resultaat of proces. Zij hebben als doel om een beoogd resultaat of effect tastbaar te maken ("waar kun je aan zien of merken dat ...") en inzicht te geven in voortgang of verloop van processen in de uitvoering. Prestatie-indicatoren benoemen de meetpunten aan de hand waarvan de vraag kan worden beantwoord "Wanneer hebben we het goed gedaan?".

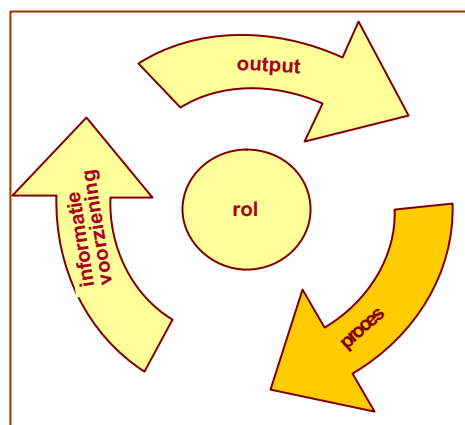
De Frontoffice Inburgering heeft prestatie-indicatoren besproken in het werkboek Inkoop. Zo geeft dat werkboek voorbeelden van de manier waarop algemeen geformuleerde doelen van inburgering voor een klantgroep worden vertaald naar concrete prestatie-indicatoren. (Zie ook: Werken met prestatie-indicatoren op www.integratie.net/instrumenten). Hieronder volgt een voorbeeld uit de gemeente Helmond waarin beoogde effecten op basis van kwalitatieve prestatie-indicatoren meetbaar worden gemaakt.

Doel inburgering	Beoogd resultaat of effect	Prestatie-indicator
Opvoeder leert het kind dat het leren en ervaren op school deel uitmaakt van en hoort bij het gezin thuis	opvoeder toont zich voor kind altijd merkbaar geïnteresseerd in belevingen en resultaten op school	Antwoord kind van opvoeder op vraag of opvoeder merkbaar is geïnteresseerd in schoolervaringen en -resultaten
	opvoeder bespreekt met leerkrachten frequent het sociaal en intellectueel functioneren van het kind,	Frequentie van bespreking van functioneren van het kind, indruk van de leerkracht
	opvoeder houdt ontwikkelingen en activiteiten op school bij, draait frequent mee in activiteiten op en door school	Deelname aan activiteiten in of met de klas
De werkzoekende toont collegialiteit en samenwerkingsgezindheid	De werkzoekende accepteert aanwijzingen en opdrachten van een functioneel of hiërarchisch leidinggevende en geeft er op functionele en relationeel zinvolle wijze invulling aan	Oordeel leidinggevende over ontvankelijkheid
	De werkzoekende kent doel, werkwijzen en vereisten van beroep en bedrijf en past het eigen gedrag daar op aan	Oordeel leidinggevende over kennis en gedrag

Bij het gebruiken en definiëren van prestatie-indicatoren is het belangrijk zich te (blijven) realiseren dat het slechts hulpmiddelen zijn. Het doel ervan is de sturing op effecten en resultaten (en de daarvoor benodigde processen) tastbaar te maken. Het Duitse spreekwoord "In der Beschränkung zeigt sich der Meister" geeft aan dat het verstandig is terughoudend te zijn in het aantal indicatoren. Het is net als een automobilist die bij tevéél meters op zijn dashboard zich liever op de weg concentreert en maar niet meer op het dashboard kijkt

3. STURING OP INRICHTING EN WERKING VAN HET PROCES

Om resultaten en effecten te realiseren is het nodig dat het inburgeringsproces in de uitvoering gestalte krijgt. Taallessen en emancipatiecursussen worden gegeven, begeleiding vindt plaats en werkloze inburgeraars worden bemiddeld naar een betaalde baan. Deze uitvoerende activiteiten moeten worden georganiseerd. Dat vraagt om sturing (de afgelopen jaren ook wel de regie genoemd).



Juist daarover leven bij gemeenten veel vragen. Hoe organiseer je het proces in de keten nu? Welke stappen moeten we zetten, wat voor afspraken moeten we maken met welke ketenpartners, wat houdt ketensturing eigenlijk in? De antwoorden op deze vragen zijn veelal afhankelijk van de ambities van de gemeente in termen van resultaten en effecten en de rol die zij zichzelf toedeelt. Afhankelijk van haar keuzen daarin zal de gemeente sturen vanuit een eigen beleidskoers of juist veel overlaten aan de ketenpartners.

Sturing en regie

Over het begrip "regie" schrijft een recent onderzoeksrapport (rapport 'Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie' door bureau Partners en Propser in opdracht van BZK, zie http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/interbestuurlijke/regierol_gemeenten:

"De gemeenten ... hebben een divers en diffuus beeld van deze term. Het wordt soms aangeduid als een containerbegrip, of als nieuwste hype." (bladzijde 2)

Het bureau geeft zelf (bladzijde 7 en 13) een definitie van regie: "Regie is een bijzondere vorm van sturen en gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer *samenhangend geheel*, met het oog op een bepaald resultaat." (de cursivering is van de auteurs).

Het schrijft daarover (op bladzijde 2): "Een cruciaal onderdeel van het regieconcept is de notie dat de term regie een duidelijke focus vraagt op een 'geheel'. Dit vraagt afbakening en het stellen van grenzen. Hoe breed willen we de problematiek of het vraagstuk oppakken? Welke partijen hebben inbreng? Op welke doelgroepen gaan we ons richten? Vaak wordt volstaan met het toverwoord 'integrale aanpak'. Maar alles met alles verbinden komt de kwaliteit van beleid in de regel niet ten goede. Nadenken over het 'geheel', over de grenzen van de integrale aanpak, draagt bij aan een heldere positionering en realistische verwachtingen bij alle partijen. Het openbaar bestuur wint daarmee aan kwaliteit en transparantie."

Welke keuzen een gemeente ook maakt, de genoemde vragen moet zij altijd beantwoorden. Aan de hand van onderstaande drie vragen geeft dit hoofdstuk ter ondersteuning suggesties mee voor de sturing op inrichting en werking van de inburgeringsketen:

- welke eisen stellen beoogde resultaten en effecten aan de processen in de inburgeringsketen,
- welke kaders kan de gemeente op basis daarvan stellen aan inrichting en werking van de inburgeringsketen, en
- hoe faciliteert de gemeente inrichting en werking van de inburgeringsketen?

Dit laat zien dat de gemeente die grip wil hebben op het proces eerst het beoogde resultaat en effect moet benoemen. Daarmee legt zij een fundament voor de inrichting en aansturing van het proces in de inburgeringsketen. Dat geldt eens te meer omdat omgekeerd de goede werking van het proces in de keten bepaalt of dat beoogde resultaat of effect daadwerkelijk gaat worden gerealiseerd. De gemeente heeft er dus belang bij om het proces gericht aan te sturen, als zij resultaat en effect wil bereiken.

3.1. Eisen aan proces vanuit beoogd resultaat en effect

Naarmate de gemeente beter kan specificeren welke doelgroepen welke resultaten en effecten moeten (kunnen) boeken en welke trajecten en trajectonderdelen daar wellicht voor nodig zijn, bakent zij de beleidskaders beter af. Die geven houvast voor het formuleren van eisen die zij stelt aan de inrichting en werking van de processen binnen de inburgeringsketen. Processen zijn immers middel om de beoogde resultaten en effecten te kunnen realiseren. Dit komt naar voren in diverse aspecten:

- *De specificatie van inbreng en bijdrage van uitvoeringsinstellingen*
De gemeente die een eigen koers heeft uitgezet en beoogde resultaten en effecten kan benoemen, heeft een goed vertrekpunt voor gesprekken met en inkoop bij ketenpartners. Zij kan namelijk de geschikte uitvoeringsinstellingen selecteren. En zij kan gekozen uitvoeringsinstellingen veel gericht bevragen op hun gespecificeerde bijdrage aan realisatie van het beoogd resultaat of effect. De sturing op het proces stelt dus eisen aan de specificatie van het beleid. En: hoe specifieker de gemeentelijke koers, hoe meer specifiek de vraag aan ketenpartners kan zijn. Daarmee wordt ook het fundament gelegd voor rapportages en verantwoording. Naarmate beoogde resultaten en effecten beter zijn gespecificeerd, is duidelijker waarover moet worden gerapporteerd.

- *Transparantie van resultaten, effecten en werkwijzen*
De gemeente die stuurt op resultaten, wil van ketenpartners wellicht weten hoe zij hun activiteiten zo organiseren dat het beoogde resultaat daaruit voortvloeit (denk aan inrichting proces, methodieken, werkwijzen, kwaliteit personeel, kwaliteitscontroles, enz.). De gemeente stelt zo eisen aan de transparantie van het uitvoeringsproces, om een zekere voorspelbaarheid in de uitvoering te brengen. Daar kunnen dan randvoorwaarden bijkomen over bijvoorbeeld de aanpak van verzuim en uitval en de informatie-uitwisseling. De gemeente die stuurt op effecten wil niet alleen vooraf weten dat de ketenpartner het beoogd resultaat kan bereiken, maar ook dat die doordrongen is van en gecommitteerd is aan het doel daarvan: (meer) effectief gedrag van de inburgeraar. Dat vraagt méér van organisatie en personeel van de ketenpartner. Naarmate de gemeente hierbij duidelijker is over de inburgeraars die tot de doelgroepen behoren, geeft zij duidelijker kaders mee aan de uitvoeringsinstellingen voor bijvoorbeeld werving van individuele inburgeraars en hun begeleiding door klantmanagement. Het effect van het goed specificeren van de gemeentelijke vraag is dat zij daarmee een "breekijzer" heeft om uitvoeringsinstellingen er toe te brengen inzichtelijk te maken wat zij doen om het gevraagde te leveren en hóé zij het doen. Om die reden is de inkoop belangrijk.

Specificeren en inkopen

Gemeenten kunnen bijvoorbeeld aangeven welke resultaten zij nastreven met benoemde doelgroepen. Dat doen zij veelal in termen van het vergroten van kennis, inzicht en vaardigheden van inburgeraars. Dat brengt een sterk educatief accent in de trajecten en dus is een ROC al gauw in beeld. Educatieve trajecten kunnen veelal (gedeeltelijk) in groepsverband worden verzorgd. De gemeente kan dat wellicht ook al aangeven. Bovendien zijn aan groepsbijeenkomsten deels andere kwaliteitseisen verbonden dan aan individuele. Gemeenten die nastreven dat inburgeraars effectiever in gedrag worden, zullen meer persoonlijke begeleiding en vorming willen inkopen. Dat stelt andere kwaliteitseisen aan mens en organisatie en vergt ook een andere procesinrichting.

- *Eisen aan de organisatie van de ketenpartners*
Hoe hoger en beter gespecificeerd haar ambities zijn, hoe groter het belang is dat de gemeente heeft bij adequate uitvoering. Bij toenemende gemeentelijke ambities worden de kwalitatieve eisen aan de ketenpartners als uitvoeringsorganisaties dus steeds hoger. Voor de ketenpartners kunnen daaraan stevige consequenties zijn verbonden. Denk aan transparantie van uitvoering, aan kwaliteitsbewaking op processen, aan kennis, kunde en attitude van medewerkers en aan verrekening en rapportage. De gemeente kan door haar ambities dus indirect ingrijpen op mens en organisatie van de ketenpartners. Of zij dat kan, wil en doet, bepaalt in hoge mate haar sturing op zowel de inrichting als de werking van processen in de inburgeringsketen.

De impact van het stellen van eisen

De stichting vluchtelingenwerk ontvangt sinds jaar en dag als uitvoeringsinstelling gemeentelijke subsidie voor opvang en begeleiding van nieuwkomers (vluchtelingen). Sinds enkele jaren doet zij ook de maatschappelijke begeleiding van oudkomers in casu veelal vrouwen/opvoeders.

De gemeente heeft financiering nu evenwel afhankelijk gemaakt van een aantal concreet benoemde resultaten en effecten. De directeur van de stichting heeft daar (noodzakelijkerwijs) mee ingestemd. Hij merkt dat professionals en vrijwilligers niet vanzelfsprekend resultaat- en effectgericht zijn in hun werk. Zij hebben er moeite mee zichtbaar te moeten maken wat begeleiding inhoudt, wat dat oplevert en minder vrijblijvend om te gaan met verzuim en uitval. Immers, in de persoonlijke levenssfeer treden van de cliënt is niet gangbaar; "dat doe je niet".

Omdat de projectleider inburgering vasthoudt aan de uitgezette koers, heeft de directeur intern een stevig managementprobleem. Het is in het belang van de gemeente dat hij dat oplost, zodat de uitvoering verzekerd is.

- *Meer of minder ruimte voor ketenpartners*
Hieraan verbonden is de ruimte die de gemeente aan uitvoerende ketenpartners wil laten voor de invulling van het inburgeringsbeleid. Dat kan inhoudelijk gaan om de praktische invulling van bijvoorbeeld het inburgeringsonderzoek, de uitwerking van maatschappelijke oriëntatie of de vormgeving van het beleid voor verzuim en uitval. Maar in essentie gaat het hier om de ruimte die de gemeente aan de ketenpartners wil laten. Het is in dit onderdeel voldoende te constateren dat de gemeente moet beslissen hoeveel invloed zij wil houden en wil geven. Voorts is het wijs vooraf na te denken over de manier waarop zij haar invloed wil uitoefenen. De keuzen die zij daarin maakt zijn leidend voor de manier waarop zij het proces van inrichting en werking van de keten aanstuurt.

Over ambities en invloed

Een gemeente die wil bewerkstelligen dat individuele inburgeraars met maatwerk worden ondersteund, doet er niet verstandig aan om intake, klantmanagement en uitvoering geheel uit handen te geven. Zij heeft dan immers geen invloed meer op de toekenning van trajecten door klantmanagers aan de individuele inburgeraars. Zo'n gemeente kan overwegen om intake en klantmanagement in eigen hand te houden en met ketenpartners afspraken te maken over inrichting en uitvoering van maatwerktrajecten.

- *Ketenpartners als uitvoerder of partner*
Hiermee hangt nauw samen de kwalitatieve rol die de gemeente toekent aan ketenpartners. De gemeente kan de ketenpartner als opdrachtnemer benaderen als "domme uitvoerder" of als professionele partner. In het eerste geval kan zij kiezen voor een autoritaire aansturing, waarin zij instructies geeft aan de uitvoerende ketenpartner ("doe dit zus, doe dat zó"). In het tweede geval zoekt zij het goede gesprek met de ketenpartner en nodigt zij die uit om diens kennis en kunde in te brengen bij het nadenken over de manier waarop beoogde resultaten en effecten gerealiseerd kunnen worden. Zowel inhoud als toon zijn hiervan een afgeleide.

Hoe het proces het resultaat kan beïnvloeden ...

Er was eens een gemeente die haar rol als opdrachtgever erg letterlijk nam. Zij had een vraaganalyse laten maken en op basis daarvan zich een beeld gevormd van de benodigde trajecten. Terwijl de verhoudingen met het ROC toch al niet optimaal waren, gaf zij een schets van de modules (taal, maatschappelijke oriëntatie en opvoedingsondersteuning) die opgezet moesten worden. Zij gaf weinig ruimte voor feedback van het ROC, want zij was immers de opdrachtgever. Zij gaf aan dat het zó moest gebeuren en dat ze het ook zó wilde uitbesteden. De gevolgen laten zich raden. De beoogde resultaten konden niet worden gerealiseerd omdat de gemeente zich te star had opgesteld.

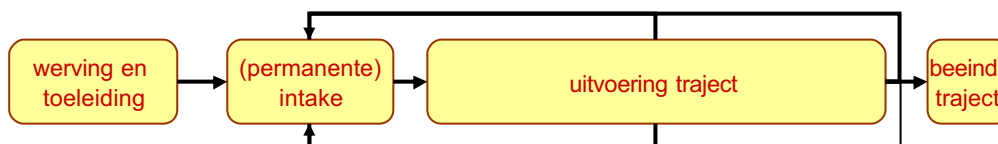
Het is hier van belang dat de gemeente zich goed bewust is van de manier waarop zij de relatie met ketenpartners wil inrichten, gegeven de ambities die zij op het gebied van inburgering heeft.

Kortom, de gemeente dient haar wensen te specificeren, de rollen van zichzelf en die van de ketenpartners helder af te bakenen, aan te geven welke bijdrage zij van ketenpartners verwacht en een passende omgangswijze met de ketenpartners te kiezen.

3.2. Welke kaders stelt de gemeente aan processen ?

Inrichting en werking van de inburgeringsketen zijn bepalend voor het realiseren van de beoogde resultaten en effecten. Het is daarom voor alle partners in de inburgeringsketen van belang dat de gemeente aangeeft welke kaders zij stelt aan de praktische inrichting en werking van de processen in de keten. Een aantal aandachtspunten komt hierna aan bod:

- *Inrichting en werking van processen*
De werkprocessen in de keten moeten worden ingericht. De Taskforce Inburgering heeft een algemeen procesmodel gemaakt voor inburgering, dat als referentie kan dienen. In de brochure (sleutel nr. 12) over



informatievoorziening onderscheidt zij een aantal hoofdprocessen. Deze processen worden hier in licht aangepaste vorm kort weergegeven. De gemeente moet dit proces voor de lokale keten inrichten.

- **Werving en toeleiding**
In deze processtap vindt werving van inburgeraars plaats. Door actief contact met de doelgroep te leggen komen de inburgeraars individueel in beeld. Is in heldere criteria vastgelegd wie wel en niet tot de doelgroepen behoort? Wil de gemeente de werving zelf doen of laten doen? Welke kanalen worden voor werving gebruikt? ROC, CWI en sociale dienst liggen voor de hand; wil de gemeente ook werven via scholen, buurthuizen, moskee en jongerenwerk? Is er afstemming of samenwerking met het sociaal-cultureel werk, het buurt- en jongerenwerk en het onderwijs? Toeleiding vindt plaats door met elk van hen afzonderlijk te spreken over deelname aan een inburgeringstraject en over de daaraan verbonden doelen en randvoorwaarden. Resultaat is formele aanmelding voor deelname door de betreffende inburgeraar.
- **Intake**
De intake vindt plaats in één of meer gesprekken met de individuele inburgeraar. Deze gesprekken zijn er op gericht om vast te stellen wat de huidige situatie van de inburgeraar momenteel is. Daarbij kan aandacht worden besteed aan opleiding, werkervaring, bekendheid met de gang van zaken in Nederland in gezin, op school en in de buurt, en aan persoonlijke factoren zoals familie, woonsituatie, huisvesting, gezondheid enz. Hoe breed of smal wil de gemeente het maken? Beoogd resultaat is een beeld van de mogelijkheden en beperkingen van de inburgeraar om effectief te

kunnen zijn als opvoeder, als burger, als leerling en/of als werknemer. Mede op basis daarvan wordt een inburgeringstraject uitgezet, waarin de inburgeraar zijn of haar competenties kan ontwikkelen. Dat wordt na bespreking geformaliseerd in een trajectplan waaraan ook de inburgeraar zich committeert. Dit is het tweede meetbare resultaat.

Waar intake aanvankelijk als een eenmalige activiteit werd gezien, brengt het concept van klantmanagement met zich mee dat de intake een permanente of periodieke intake wordt. Zo wordt de ontwikkeling van de inburgeraar op gezette tijden gevolgd.

Uitbesteding begin- en eindtoets

Bij de Frontoffice Inburgering is onlangs de vraag gesteld of het zinvol is om de begin- en eindtoets onder te brengen bij een derde, onafhankelijke organisatie. Het antwoord op die vraag is deels afhankelijk van praktische zaken als capaciteit, kwaliteit en ruimte. Meer principiële is de vraag of de intake wordt gezien als een procedurele processtap die elk jaar bij pakweg 100 NT-ers afgenomen moet worden of als een uitgelezen kans om individuele inburgeraars te kunnen sturen op het realiseren van kennis, kunde en effectief gedrag. In het eerste geval ligt uitbesteding veel meer voor de hand dan in het tweede. De vraag kan dus louter uitvoeringstechnisch worden opgevat, maar dient beantwoord te worden in het licht van de output (resultaat en/of effect) die de gemeente wil realiseren.

▫ Uitvoering traject

In de uitvoering zit de kern: de trajecten zelf moeten de inburgeraar brengen tot de beoogde resultaten en effecten. Dat is ook het doel van de uitvoering van het traject.

Met dat doel voor ogen moet de gemeente de organisatorische kaders neerzetten voor die trajecten. Daartoe moet zij tal van vragen beantwoorden. Hoe willen we bijvoorbeeld het klantmanagement doen? Besteden we dat uit? Hoe regelen we de communicatie in tussen klantmanagement, uitvoerder en inburgeraar? Hoe doen we de bemiddeling bij de reïntegratie? Welke mate van standaardisatie streven we na? En op welke punten hechten we aan maatwerk?

Uitbesteding en invloed

Een gemeente heeft aan de Frontoffice Inburgering gevraagd hoe zij om kan gaan met de spanning waarin zij enerzijds alles heeft uitbesteed en anderzijds toch op de uitvoering wil kunnen sturen. Een zwart/wit antwoord op deze vraag is dat dit geen spanning maar een onmogelijkheid is. Maar enige nuancering is wel geboden. Want wat is "alles"?

Als de gemeente de werving, de intake, het klantmanagement én de uitvoering van trajecten allemaal heeft uitbesteed, dan heeft zij in de uitvoering inderdaad geen beïnvloedingsmogelijkheden. Die heeft zij bij de inrichting van de keten dan uit handen gegeven en dus verzuimd in te bouwen. Wil de gemeente dat anders, dan moet zij de afspraken met de ketenpartners over de procesgang en de rolverdeling gaan veranderen.

Als de gemeente bijvoorbeeld werving, intake en klantmanagement zelf doet, heeft zij wél invloed op de uitvoering. Zij kan sturen op wie wel en niet op trajecten instroomt, zij kan de inzet van deelnemers sturen en verzuim en uitval in de gaten houden en zij kan invloed uitoefenen op de samenstelling van de trajecten die deelnemers doorlopen.

Dit geeft aan dat uitbesteden slechts een manier van organiseren is, die een gemeente niet ontheft van de noodzaak om haar sturing goed te overdenken en in te richten. Doet ze dat niet, dan kan de gemeente zichzelf lelijk tegenkomen!

Er zijn ook meer vakinhoudelijke aandachtspunten die om kadering vragen. Wil de gemeente duale trajecten, waarom, met welk doel en op welke manier? Welk gehalte maatwerk wil zij hier in stoppen? Wat is het beleid voor verzuim- en uitvalbestrijding, hoe moet dit in de uitvoerende processen vervlochten worden? Als een gemeente dat niet actief aanstuurt, dan geeft zij het initiatief uit handen.

Verzuim- en uitvalbeleid

Gemeenten en gemeenten en uitvoeringsinstellingen besteden meer aandacht aan verzuim en uitval sinds de Taskforce Inburgering dat onderwerp op de agenda heeft gezet (zie de brochure Verzuim- en uitvalbeleid, Sleutel nummer 9). Verzuim en uitval dwarsbomen (ook in educatie en bij reïntegratietrajecten) het realiseren van resultaten en effecten en doen afbreuk aan het rendement van de uitvoering. De Taskforce bepleitte een adequate en consequente aanpak. Belangrijkste elementen daaruit zijn: het inventariseren van verzuim en uitval (de kritische momenten vinden), het daarop baseren van de coördinatie van de inburgeringsketen op verzuim en uitval (bijvoorbeeld afspraken maken over werk- en handelwijzen in een verzuimprotocol, adequate informatievoorziening regelen), bij verzuim onmiddellijk actie nemen ("lik op stuk") en adequaat registreren en evalueren. Hierbij zijn de ketenpartners uitvoerder, is de inburgeraar verantwoordelijk participant en is de gemeente regisseur.

- **Beëindiging traject**

De gemeente kan aangeven wanneer een traject van inburgering is afgelopen. Dat is een afgeleide van resultaten en effecten die in het trajectplan zijn geformuleerd. Als die zijn bereikt is het inburgeringstraject afgerond. Het is voor inburgeraar, gemeente en ketenpartners belangrijk het moment van beëindiging zowel inhoudelijk, procesmatig als ritueel herkenbaar te maken. Resultaat is dan de afronding.

De gemeente die wil sturen op het proces, geeft praktisch vorm aan deze processen bij de inrichting van de keten. Aan de hand van ervaringen met trajecten van individuele inburgeraars doet zij ervaring met de werking van de keten en kan zij bijstellen.

- *Rollen*

De gemeente dient voor effectieve outputsturing aan te geven welke rollen zij voor zichzelf en haar ketenpartners in het proces ziet weggelegd. Het is wellicht makkelijk om aan te sluiten bij wat gangbaar is de lokale en regionale netwerken. Het is belangrijk om weloverwogen keuzen te maken, allereerst in de rol die de gemeente zelf wil vervullen. Wil zij een regisseursfunctie vervullen, en zo ja, wat voor één? En welke rol kent zij aan ketenpartners toe? Zijn dat opdrachtnemers die kennis en kunde kunnen inbrengen of zijn het "domme" uitvoerders? Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

- *Prestatie-indicatoren en informatie-uitwisseling*

De gemeente doet er verstandig aan om de informatievoorziening mee te organiseren in de processen. Informatie is namelijk om minstens twee redenen belangrijk voor de sturing op output. Zij is allereerst grondstof voor de uitvoerders. Die hebben informatie nodig over bijvoorbeeld wie de individuele inburgeraar is, wat die al gedaan en meegemaakt heeft, welke vorderingen al zijn gemaakt, in welk traject, enz. Informatie is ook belangrijk voor de klantmanager, de afdelingsmanager of projectleider en de bestuurder die zicht wil hebben op kosten en baten van inburgering. Informatievoorziening dient tijdens en ná trajecten zichtbaar te maken wat er terechtkomt en is gekomen van voortgang, resultaten, effecten en middelenbesteding. Dit moet met zowel binnen de eigen gemeentelijke organisatie als met de ketenpartners worden voorbereid en georganiseerd. Zie verder hoofdstuk 4.

Patronen rond sturing op doelgroepen en resultaten

Aan de Frontoffice Inburgering is de volgende vraag gesteld: "Wij hebben uitbesteed op basis van een globale vraaganalyse. Hoe kunnen wij toch maatwerk voor individuele inburgeraars bewerkstelligen?". Dat is een interessante vraag omdat zij aan méér keuzevraagstukken tegelijk raakt: sturing op doelgroepen of op individuele inburgeraars, op resultaat of sturing of effect, op standaard of maatwerk, zelf doen of uitbesteden en rolafbakening.

- Deze gemeente lijkt- wellicht onbewust - de keuze te hebben gemaakt om op doelgroepen te sturen. Een globale vraaganalyse leidt in de regel tot een globale afbakening van doelgroepen, die in grote lijnen worden beschreven en waarvoor trajecten en trajectonderdelen eveneens in hoofdlijnen geschetst kunnen worden.
- Een ketenpartner kan en zal niet anders doen dan trajecten aanbieden die er op zijn gericht om gangbare kennis, kunde en vaardigheden over te dragen. Het is voor de ketenpartner niet mogelijk en bovendien bedrijfsmatig uiterst riskant om effecten toe te zeggen. De focus ligt daarmee op het behalen van resultaten. Dat is wat deze gemeente dus heeft bewerkstelligd.
- Dit betekent voor de inrichting én de uitvoering hoogst waarschijnlijk dat wordt gewerkt met sterk gestandaardiseerde trajecten die volgens standaardprocessen worden verzorgd. De betreffende gemeente heeft hier mee ingestemd.
- Zij heeft de uitvoering van een globale vraaganalyse uitbesteed en de uitkomsten daarvan aanvaard. Daarbij heeft zij voorstellen voor de standaardopzet van trajecten en de werkwijzen daarbinnen geaccepteerd.
- De betreffende gemeente is in haar rolvervulling niet scherp genoeg geweest. Zij heeft bij de vraaganalyse niet voldoende gestuurd op de gewenste resultaten en effecten en de voorgestelde procesgang geaccepteerd.

Het antwoord op de gestelde vraag moet waarschijnlijk luiden: "Dat kan niet.". Daarom is herziening van de gemeentelijke aanpak nodig op elk van de genoemde punten. Deze gemeente wil blijkbaar meer maatwerk (wat dan, met welk doel), hoeveel, op welke punten?). En zij geeft de indruk daarbij ook meer aandacht aan effecten te willen geven. Dat vraagt om meer maatwerk, waar de huidige opzet van trajecten en processen niet aan voldoet. Dit alles moet in samenspraak met ketenpartners in een volgende aanbestedingsronde opnieuw worden aangepast (los van tussentijdse aanpassingen).

De vraag van deze gemeente is een illustratie van enkele patronen die zich aftekenen in inburgeringsland. Hoe meer een gemeente stuurt op het niveau van doelgroepen, des te sterker worden trajecten en werkwijzen gestandaardiseerd, waarin individuele inburgeraars zich moeten aanpassen aan het proces. Gemeenten die bij inburgeraars daadwerkelijk gedragseffecten willen bewerkstelligen lijken meer met maatwerk te werken, vooral bij intake en klantmanagement. Zij willen dat daarbij wordt gekeken naar wat individuele deelnemers nodig hebben, niet waar zij afwijken van standaarden. Hun vraaganalyse is zowel op beleidsniveau als op individueel niveau gericht. Dit laat zien dat keuzes tussen sturing op resultaten of effecten en tussen sturing op doelgroepen of individuele inburgeraars verstrekkende gevolgen hebben of dienen te hebben voor de inrichting en aansturing van het proces. Deze keuzes moeten bij de inkoop worden gemaakt om in de uitvoering niet voor verrassingen te komen staan.

- *Competentie*
De gemeente kan op grond van de beoogde resultaten en effecten kaders stellen aan de competentie van uitvoerende organisaties en hun medewerkers. Hier wordt nog niet eens zozeer bedoeld op formele certificering volgens ISO of INK. Het gaat – naast kennis en kunde – veel meer om de houding, de attitude van management en medewerkers. Naarmate de gemeentelijke ambities zich meer richten op effectiviteit van gedrag, vraagt dit van managers en medewerkers van uitvoeringsinstellingen om meer commitment. Het overdragen van kennis, inzicht en vaardigheden volstaat dan vaak niet meer. Het komt dan aan op begeleiden, coachen, spiegelen en waar nodig confronteren. Dat maakt dat de uitvoerenden minder vrijblijvend kunnen zijn in hun opvatting over en invulling van het uitvoerend werk.

Outputsturing op cliëtniveau vergt competentie

Naarmate de gemeente in de intake en het klantmanagement beoogde resultaten en effecten voor elke inburgeraar meer individueel wil (laten) vaststellen, zal zij hogere eisen stellen aan de kwaliteit van intake, assessment en klantmanagement. Dan moet in het proces worden voorzien dat dáárin wordt bepaald welke trajectonderdelen wel en niet geschikt zijn voor deze individuele inburgeraar. En het stelt hogere kwaliteitseisen aan de betreffende medewerkers. Die moeten immers in staat zijn om te taxeren waar iemand staat en wat diens perspectief zou kunnen zijn. Dit vraagt dus om een hoogwaardige kwaliteit van intaker en/of klantmanager. Het gaat hier natuurlijk om kennis, maar meer om vaardigheden en bovenal de toepassing ervan in effectief gedrag als intaker en klantmanager. Deze competenties zijn cruciaal voor outputsturing op cliëtniveau.

- *Communicatie*
De gemeente die op inrichting en werking van de keten wil sturen, heeft in het organiseren van de communicatie binnen de keten een krachtig instrument in handen. Denk aan communicatie met het management van de ketenpartners, de overlegstructuren tussen uitvoerenden en de communicatie tussen politiek bestuur en het management van de uitvoeringsinstellingen! Met de manier waarop de gemeente hieraan vorm geeft, toont zij praktisch én symbolisch haar eigen rol.

- *Financiën*

De financiële condities zijn een thema apart. De gemeente betaalt ketenpartners om resultaten en effecten te leveren. De ketenpartners willen daarom weten waar ze dan precies aan toe zijn. Welk financieel model ligt hier aan ten grondslag? Hebben de ketenpartners voldoende speelruimte om binnen de gestelde condities te kunnen leveren? Het is voor alle betrokkenen van belang dat financiële prikkels en risico's zo worden geplaatst, dat zij aansluiten bij wat mogelijk is. Een ketenpartner die wordt gevraagd om garant te staan voor resultaat of effect, heeft bewegingsruimte nodig. Hiervoor is nodig dat betrokkenen denken en werken vanuit de keten. Als zij denken in termen van partijen, is het credo al gauw "samen voor ons eigen". Zoals de gemeenten kritisch kijken naar de manier waarop de rijksoverheid kansen en risico's bij hen legt, zo kijken ketenpartners naar de gemeente!

Financiële risico's bij ketenpartners neerleggen?

Bij de Frontoffice Inburgering is de algemene vraag gesteld welke financiële risico's een gemeente bij de ketenpartners kan leggen. Voor het beantwoorden van deze vraag is een eerste uitgangspunt dat de gemeente als goede opdrachtgever of ketenpartner de uitvoeringsinstellingen betaalt om verantwoordelijkheid te nemen voor het bewerkstelligen van resultaten of effecten. Een gemeente kan hieraan in ieder geval voldoen door haar ambities en wensen goed te specificeren. Een tweede hiermee verbonden uitgangspunt is dat de gemeente aan uitvoerende ketenpartners voldoende ruimte moet geven om daaraan tegemoet te kunnen komen. Dat betekent dat de ketenpartners voldoende gelegenheid moeten hebben om hun toezeggingen waar te maken en de risico's daarvoor te kunnen beheersen. Het werkboek Inkoop geeft (op blz. 31) een voorbeeld van een situatie waarin er onbalans is tussen verantwoordelijkheid en risico. Een ketenpartner zou een vergoeding krijgen per deelnemer, maar had geen invloed op de werving. De vaste kosten van de ketenpartner staan niet in verhouding tot de onzekerheid (risico) over de dekking daarvan.

Het voorgaande maakt duidelijk dat een gemeente financiële risico's redelijkerwijs bij anderen mag neerleggen, als zij die andere ook voldoende speelruimte gunt om die financiële risico's op voor hén werkbare wijze te hanteren. Of anders gezegd: "fair play" vereist dat zij dan ook bereid is in evenredige mate invloed af te staan. Dat vereist dat de inrichting van proces en verdeling van rollen in verhouding staat tot de systematiek van financiering en afrekening.

3.3. Hoe faciliteert de gemeente de inburgeringsketen ?

De gemeente die de inrichting en werking van processen in de inburgeringsketen aanstuurt, doet dat onder andere door uitvoeringswerkzaamheden bij ketenpartners neer te leggen. Zij kan daarbij niet volstaan met het stellen van eisen en randvoorwaarden waaraan ketenpartners in de keten moeten voldoen. Zij dient de keten en de ketenpartners daarbinnen ook te ondersteunen. Dat kan op 3 manieren:

- a. Een adequate inrichting van de keten;
- b. Ondersteuning van ketenpartners bij hun interne voorbereiding;
- c. Het verlenen van praktische ondersteuning bij de uitvoering in de keten

- *Ad a) Adequate inrichting*

Adequate inrichting van de keten is de meest effectieve manier om ketenpartners te faciliteren bij de uitvoering van hun rol in de keten. Dat kan de gemeente het best doen door helderheid te scheppen op de punten zoals in de vorige paragraaf genoemd: de beoogde resultaten en effecten specificeren, de rollen in de keten helder verdelen en benoemen, de processen binnen de keten adequaat beleggen, de informatievoorziening zowel voor uitvoering als voor bewaking inregelen, de communicatie binnen de keten organiseren, enz. Naarmate de gemeente daarin duidelijker en daarin consistent en congruent is, creëert zij meer rust in de keten. Dat geldt overigens ook voor de eigen interne gemeentelijke organisatie. Omdat inburgering aan alle facetten van het persoonlijk en publieke leven raakt, is het niet verwonderlijk dat verschillende disciplines en dus méér diensten en afdelingen zich er mee bezig moeten houden. Dat noopt tot afstemming en coördinatie.

De uitkomsten hiervan kunnen heel verschillend zijn. De ene gemeente organiseert heel actief, de ander op sommige punten wel (bijv. intake, en informatievoorziening) en op andere niet (vakinhoudelijk uitvoering van trajecten) en een volgende kiest voor uitvoering van wettelijke taken en laat de rest over aan de ketenpartners.

- *Ad b) Steun bij interne voorbereiding door de ketenpartner*

Als het gemeentelijk beleid aanzienlijke gevolgen heeft voor organisatie en mensen van een ketenpartner, kan de gemeente sturing overwegen door deze ketenpartner een vorm van support aan te bieden. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld: workshops met managers en medewerkers, overleg over aanpassing informatievoorziening rond dossiervorming en verantwoording, organisatie van en deelname aan training, ter beschikking stellen van (externe) expertise of procesbegeleiding. Dit past in het denken en werken in ketens.

De gemeente spreekt met meer monden

Inburgering heeft met veel beleidsterreinen te doen; inburgeraars moeten immers kennis, kunde en gedrag ontwikkelen op allerlei vlakken. Dat vraagt een adequate coördinatie van de functionele taakverdeling in de gemeentelijke organisatie. Denk aan de afstemming tussen inburgering en bestrijding van vroegtijdig verzuim en uitval in het voortgezet onderwijs of de samenloop van inburgering en reïntegratie:

- **Onderwijs en inburgering**
De mensen die al jaren werken aan het terugdringen van onderwijsachterstanden kunnen zó vertellen waar de schoen soms knelt bij kinderen, hun ontwikkeling en hun opvoeding (die leveren een stuk vraaganalyse uit de losse pols). Die kennis en ervaring zijn van grote waarde voor de invulling van het inburgeringsbeleid. Afstemming betekent dat zij op hun beurt hun aanpak hier en daar moeten aanpassen en met een wat andere rapportagesystematiek moeten werken.
- **Reïntegratie en inburgering**
In de reïntegratie wordt de individuele inburgeraar veelal meer aangesproken op diens eigen verantwoordelijkheid dan in de wereld van inburgering en pakweg educatie. Bij de reïntegratie telt de uitstroom uit de WWB; of het taalniveau nou is toegenomen is minder belangrijk.

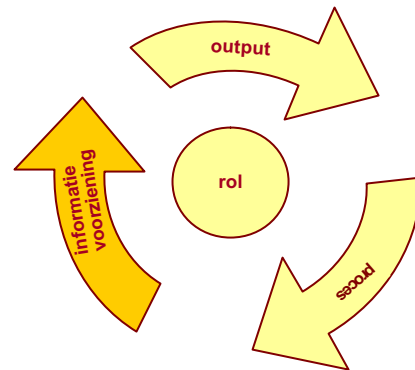
Elke discipline heeft zo zijn eigen manieren en mores. Als zij die neiging omzetten in concreet gedrag, ervaren partners buiten de gemeentelijke organisatie dat de gemeente met méér monden spreekt. Er is dus afstemming nodig op inhoud, op organisatie en op communicatie. Naarmate de gemeente dat beter weet te realiseren, verbeteren zowel haar sturende kracht als haar reputatie.

- *Ad c) Praktische ondersteuning van de uitvoering*
Hierbij neemt de gemeente een stuk van de uitvoering voor haar rekening. Als het gaat om reguliere gemeentelijke taken, bijvoorbeeld het klantmanagement voor werkloze inburgeraars, dan is dat passend. Gaat het om het overnemen van taken die de gemeente eerst aan de ketenpartner heeft opgedragen, dan verdient dat niet de voorkeur omdat daarmee de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer door elkaar gaan lopen.

De eerste vorm van faciliteren geeft aan dat sturing op processen conform paragraaf 3.2 niet alleen sturend maar ook ondersteunend werkt. De tweede past bij het werken in de ketensturing. Daarin vervullen de betrokken partijen niet alleen hun eigen rol conform afspraak, maar versterken zij elkaar ook vanuit het streven om het gezamenlijk doel te behalen. In dat kader past het dat de gemeente als opdrachtgever een initiërende rol neemt. De derde vorm van ondersteuning is eigenlijk een uitvoeringsvorm, waarin de gemeentelijke uitvoerders in dezelfde positie zitten als die van bijvoorbeeld het ROC, een welzijnsinstelling of een reïntegratiebedrijf.

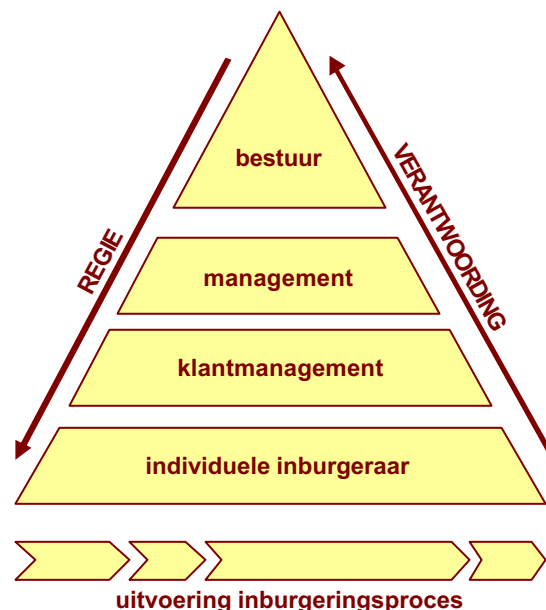
4. INFORMATIEVOORZIENING

Informatievoorziening is een belangrijke bouwsteen voor sturing op resultaat en proces. Het is immers niet goed mogelijk om gericht beleid te maken zonder adequate informatie over bijvoorbeeld omvang en samenstelling van doelgroepen. Bewaking van voortgang, resultaat, effect en middelenbesteding kunnen ook niet zonder. En begeleiding en klantmanagement van individuele inburgeraars is niet goed mogelijk als gegevens over voortgang, verzuim, resultaten en specifieke omstandigheden niet beschikbaar zijn.



4.1 Belang van organiseren van de informatievoorziening

De Taskforce Inburgering benadrukte daarom al in 2002 dat er geen sturing (toen nog "regie" genoemd) kon zijn zonder adequate informatievoorziening. Diezelfde Taskforce heeft daarom een "voorbeeld-informatiemodel inburgering" opgesteld (Sleutel nummer 12 – zie www.integratie.net/instrumenten). Dat model heeft de informatiebehoefte 3 niveau's van regie uitgewerkt, te weten: politieke bestuurders, afdelingsmanagers en klantmanagers. Het geeft aan dat de basis wordt gelegd in de uitvoering, waarin de individuele inburgeraar zijn traject doorloopt. De klantmanager (of begeleider of mentor) legt gegevens over voortgang, resultaten, effecten en middelenbesteding vast. Rapportages voor klantmanager of afdelingsmanager worden uit deze gegevens samengesteld. In het voorbeeld informatiemodel zijn de meest voor de hand liggende gegevens genoemd en gedefinieerd. Daarbij is rekening gehouden met de gegevens die moeten worden verzameld voor de rapportages in het kader van nieuwkomers en oudkomers.



Nuchter bezien is informatievoorziening dus nodig om beleid, management en uitvoering gestalte te kunnen geven. Het zojuist besproken informatiemodel is gewoon een op inburgering toegespitste uitwerking van algemeen gangbare concepten "planning & control". Tegelijkertijd ervaart menigeen het onderwerp informatievoorziening als "ver van m'n bed". Sommigen associëren het vooral met computertechniek, anderen met administratieve rompslomp rond dossiers en accountantsverklaringen. In de wereld van welzijn, zorg en onderwijs zijn dit geen populaire thema's. En gegeven de administratieve last ervan is dat ook niet helemaal vreemd. Maar dat is geen reden om de informatievoorziening niet in te regelen.

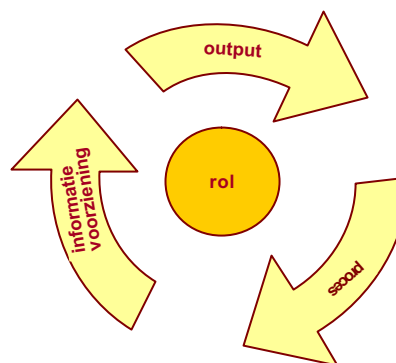
4.2 Belang van werkende informatievoorziening

Daarom is het zaak om de verzameling en vastlegging van gegevens, de uitwisseling ervan in de keten en de verwerking ervan tot rapportages met management- en bestuursinformatie goed in te bedden in de uitvoerende processen. Als het beleid goed is gespecificeerd in prestatie-indicatoren voor de beoogde resultaten en effecten, dan kan herleid worden welke gegevens daarvoor dan nodig zijn. Daaraan moeten dan de indicatoren en gegevens over procesverloop en middelenbesteding worden toegevoegd.

De benodigde gegevens moeten in de dagelijkse uitvoering worden verzameld, geregistreerd en verwerkt. En daar op is het Engelse spreekwoord "The proof of the pudding is in the eating" zeer van toepassing. Het is immers heel wel mogelijk om de informatievoorziening "op papier" in te richten, en dat deze vervolgens in de dagelijkse werking van de keten versloft. Daarom is het van belang juist in de dagelijkse uitvoering alert te zijn op adequate verzameling en registratie van de benodigde gegevens. Zoals de genoemde brochure van de Taskforce ook aangeeft behoort tot de primaire taak van begeleiders en klantmanagers. De gemeente die dit niet in de sturing op processen meeneemt en aanstuurt, zal achteraf veel werk en zorg hebben om alsnog tot adequate informatievoorziening te komen.

5. ROLAFBAKENNG

Dit hoofdstuk gaat over de rol die gemeenten bij outputsturing kunnen invullen en afbakenen. Aan de orde komt eerst welke rol gemeenten aan inburgeraars, ketenpartners en zichzelf kunnen toekennen. Daarna wordt besproken wat de samenhang is tussen de rolkeuze(n) van de gemeente aan de ene kant en zowel de output (resultaat en effect) als de manier (het proces) van outputsturing aan de andere kant.



5.1 Verschillende rolopvattingen

De op output sturende gemeente zet beleidslijnen voor inburgering uit. Zij geeft doelgroepen aan en benoemt de belangrijkste resultaten en effecten. Zij richt de inburgeringsketen in en geeft kaders mee door de processen in te regelen, financiële kaders mee te geven, enz. Om dit eenduidig te kunnen doen, moet de gemeente op een aantal punten haar positie bepalen.

Zo vindt de gemeente haar rol door eerst te beslissen welke verantwoordelijkheid zij wil nemen voor inburgering als thema. Waar zich rond inburgering geen grote problemen voordoen, kan het gemeentebestuur zich veroorloven om het thema niet anders te benaderen dan pakweg sport of educatie. Dat is anders in gemeenten waar inburgering een actueel maatschappelijk vraagstuk is dat op diverse gebieden van de lokale samenleving zoals onderwijs, sociale cohesie, gezondheidszorg of reïntegratie tot uiting komt. Dan is de vraag veel dringender welke verantwoordelijkheid de gemeente hier wil nemen voor het oplossen of terugdringen hiervan. Wat wil de gemeente bij dit maatschappelijke vraagstuk betekenen?

Hiermee in samenhang geeft de gemeente haar rol gestalte door te bepalen in welke mate en op welke wijze zij invloed wil uitoefenen ten gunste van bestrijding van de maatschappelijke problematiek in haar lokale samenleving. De gemeente kan variëren van directief aansturen en "doorduwen" aan de ene kant tot loslaten en "overlaten" aan de andere kant. Hoe wil zij haar ambities met dit vraagstuk in haar opstelling tot uiting laten komen?

Deze twee punten kunnen als assen van een tabel gezien worden. Het onderzoeksbureau Partners en Pröpper heeft op basis van deze twee assen vier algemene varianten voor gemeentelijke sturing benoemd. Deze varianten zijn in onderstaand overzicht schematisch weergegeven. De omvang van de gearceerde vlakken geven visueel de zwaarte van de gemeentelijke rol aan.

	Resultaten en effecten concreet uitgewerkt	Resultaten en effecten niet/nauwelijks benoemd
Sturend naar ketenpartners	Beheersingsgerichte sturing	Uitvoeringsgerichte sturing
Overlatend aan ketenpartners	Visionaire sturing	Faciliterend opstelling

- **Beheersingsgerichte sturing**
De gemeente die deze vorm van sturing kiest, weet beleidsinhoudelijk wat zij wil. Zij werkt haar eigen koers uit in termen van doelgroepen, beoogde resultaten en effecten, samenstelling van trajecten, prestatie-indicatoren, enz. Deze gemeente is bovendien sturend naar de ketenpartners. Ook al hebben die vanuit gewoonten en gevestigde posities zo hun eigen koers en voorkeuren, de gemeente stuurt hen op basis van argumenten, financiering en andere machtsbronnen in de gewenste richting.
- **Visionaire opstelling**
Een gemeente die zich visionair opstelt, weet inhoudelijk wel wat ze kan of wil niet gericht sturen. Zij heeft beleidsmatig voor ogen wat de voor oplossing van de lokale problematiek nodig is (doelgroepen, benodigde trajecten, enz.). Zij beschikt niet over voldoende "harde" beïnvloedingsmiddelen en treedt vooral argumenterend en netwerkend op.

Rol en ambitie

De gemeente propageert al jaren het belang van opvoedingsondersteuning bij kinderen met ontwikkelingsachterstanden. Zij subsidieert het onderwijsachterstandenbeleid. Vorig jaar heeft de gemeente de stand van zaken op het gebied van inburgering gepeild. De conclusies waren gemengd. Daarbij bleek onder andere dat de sociaal-emotionele ontwikkelingsachterstand van (niet-westerse) allochtone schoolkinderen nog steeds groot is. Dat werkt belemmerend op hun toekomstperspectieven. De investering (via onderwijsachterstandenbeleid) in de relatie met de ouders om ontvankelijkheid voor opvoedingsondersteuning te creëren levert weinig vorderingen op. Dat stelt de gemeente voor de vraag of haar rol wel past bij haar ambities. Moeten de ambities naar beneden worden bijgesteld of moet zij haar rol zwaarder aanzetten door meer beheersingsgericht te worden?

- **Uitvoeringsgerichte sturing**

Deze vorm van sturing is er op gericht om bestaand beleid tot uitvoering te brengen. De gemeente die zich vooral richt op uitvoering van het rijksbeleid (in casu de WIN en de oudkomersregeling) is uitvoeringsgericht. Deze gemeente stuurt er op dat ketenpartners het gegeven beleid uitvoeren. De gemeente

Het plaatselijke zwembad

Er is veel te doen geweest om de veiligheid in het plaatselijke zwembad AquaCentre. Een groep van allochtone jongeren heeft in voorgaande jaren andere bezoekers het leven direct en indirect zodanig zuur gemaakt, dat het zwembad met het gemeentebestuur heeft gesproken over extra beveiliging.

De gemeente heeft zich verdiept in de gebeurtenissen en de achterliggende factoren. Zij heeft geconstateerd dat zij niet meer op afstand kan blijven. Zij heeft de jongeren de wacht aangezegd en is bovendien het gesprek met de lokale gemeenschap aangegaan. Zij heeft – hoewel niet van harte – ingestemd met beperking van de openingstijden van AquaCentre en versterking van de bewaking. Het zwembad is daarom deze zomer tussen 11.00 en 14.00 uur gesloten. De gemeente heeft met deze stappen besloten zich vanuit een faciliterende of uitvoeringsgerichte rol meer beheersingsgericht op te stellen.

stuurt zakelijk aan, op basis van beschikbare (veelal financiële) instrumenten. Zij besteedt weinig energie aan het verfijnen van dat beleid voor lokale doelgroepen en beschrijving van de daarvoor beoogde effecten en resultaten. De uitvoeringsgerichte sturing is dus sterk instrumenteel sturend.

- **Faciliterende opstelling**

Een gemeente die geen beleidsmatige koers kiest en ketenpartners niet aanstuurt. Deze gemeente laat de invulling van inburgering over aan de ketenpartners en beperkt zich tot een ondersteunende rol aan de ketenpartners.

De gemeentelijke praktijk kent natuurlijk méér dan de beschreven 4 varianten. De beheersingsgerichte sturing is nooit 100% omdat de gemeente altijd inhoudelijke speelruimte laat aan de ketenpartners. De faciliterende opstelling komt in haar pure vorm nauwelijks voor. Ook als een gemeente “slechts” participeert in bijvoorbeeld een aanbesteding die in regionaal verband is georganiseerd, praktiseert zij uitvoeringsgerichte sturing. En een gemeente is niet alléén visionair, omdat haar op basis van WIN en oudkomersregelingen een financieel instrumentarium wordt geboden.

5.2 Rolkeuzen, resultaten, effecten en processen

De sturing op resultaat of effect is een afgeleide van de roldefinitie. De gemeente die voor zichzelf geen bepalende rol ziet weggelegd op het gebied van inburgering, zal zich beperken tot het (laten) uitvoeren van wet- en regelgeving. De gemeente die echter denkt en werkt vanuit een uitgesproken visie op inrichting en functioneren van de samenleving, heeft waarschijnlijk wel beleidsmatige beelden bij wat inburgering aan resultaat en effecten moet opleveren. Zo'n gemeente doet niet aan "u vraagt, wij draaien" maar neemt nadrukkelijk een sturende positie op het gebied van inburgering.

Rolkeuze en inhoud van beleid zijn dus nauw verbonden met elkaar. Denken en praten over de inhoud van beleid (in termen van bijv. doelgroepen, resultaten, effecten en trajecten) is niet vrijblijvend, als de gemeente er ook werk van wil maken. Dan dient zij haar rol daarin te bepalen en daarbij congruent, overeenstemmend met haar ambities, te zijn. Bij een maatschappelijk relevant thema als inburgering is het uit oogpunt van behoorlijk bestuur dus zaak om beleid en uitvoering eenduidig te doen zijn. Het is immers niet effectief – en niet geloofwaardig – om beleid te formuleren waaraan de gemeente vervolgens geen uitvoering geeft.

Dat komt ook tot uiting in de rol die de gemeente toekent aan ketenpartners en inburgeraars. De mate waarin de gemeente zelf haar eigen koers formuleert (doelgroepen, beoogde effecten en resultaten, trajecten enz.) en de inrichting en werking van de keten aanstuurt, bepaalt de bewegingsruimte van de ketenpartners. Hoe sturender de gemeente is, hoe minder de speelruimte voor de ketenpartners. Voor opbouw en behoud van vertrouwen bij de ketenpartners in de inburgeringsketen is het zaak om inhoudelijk congruent en communicatief duidelijk te zijn over ambities en rolkeuze.

Congruentie in en duidelijkheid over de gemeentelijke rolkeuze bevorderen evenzo de relatie met de inburgeraars. Als de gemeente werkelijk echt werk wil maken van opvoedingsondersteuning, dan moet zij het gesprek aangaan over effectiviteit van opvoeding, afgemeten aan het sociaal-emotioneel, communicatief en intellectueel functioneren van kinderen op school en op straat. Als het de gemeente ernst is met terugdringen van verzuim en uitval op school, dan doet zij er goed aan in haar rolvulling doelgroep en individuele kinderen en ouders expliciet aan te spreken.

Over ambities en rol

Over sturing schrijft het onderzoeksrapport aan de hand van het begrip "regie"

(rapport 'Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie' door bureau Partners en Propser in opdracht van BZK, zie http://www.minbzk.nl/openbaarbestuur/interbestuurlijkebetrekkingsen/regierol_gemeenten)

"De gemeenten ... hebben een divers en diffuus beeld van deze term. Het wordt soms aangeduid als een containerbegrip, of als nieuwste hype." (bladzijde 2). En vervolgens: (op bladzijde 2): "Een cruciaal onderdeel van het regieconcept is de notie dat de term regie een duidelijke focus vraagt op een 'geheel'. Dit vraagt afbakening en het stellen van grenzen. Hoe breed willen we de problematiek of het vraagstuk oppakken? Welke partijen hebben inbreng? Op welke doelgroepen gaan we ons richten? Vaak wordt volstaan met het toverwoord 'integrale aanpak'. Maar alles met alles verbinden komt de kwaliteit van beleid in de regel niet ten goede. Nadenken over het 'geheel', over de grenzen van de integrale aanpak, draagt bij aan een heldere positionering en realistische verwachtingen bij alle partijen. Het openbaar bestuur wint daarmee aan kwaliteit en transparantie."

5.3 De gevoelskant van rolkeuze

Hiervoor zijn vier varianten voor de gemeentelijke rol beschreven. Daarbij is beargumenteerd dat de rolkeuze moet kloppen met de ambities van de gemeente. Woorden en daden moeten met elkaar in overeenstemming zijn. Bepleit is dat de gemeente haar rol bewust gestalte kan en moet geven. Aan dat pleidooi zijn nog een tweetal overwegingen toe te voegen, die niet zozeer inhoudelijk of functioneel van karakter zijn maar een zekere gevoelswaarde in zich dragen.

Een eerste punt van overweging is dat congruentie tussen ambitie en rolkeuze van belang is voor positie en reputatie van de gemeente. Doordat zij in de lokale samenleving al dan niet verantwoordelijkheid neemt, zal zij daar ook voor moeten staan. Dat komt in de krant; wordt besproken in de raad en op straat, geëvalueerd en straalt zo uit op haar aanzien. De rolkeuze raakt de gemeentelijke organisatie zo in haar kern. Haar rolkeuze is dus niet slechts een organisatietechnisch vraagstuk.

Een tweede punt is dat dit ook op persoonlijk niveau geldt. Dat raakt allereerst degenen die het beleid verpersoonlijken: het college van B&W en de betreffende wethouder in het bijzonder. De wethouder bespreekt de koers in de raad, spreekt met de ketenpartners, staat in de krant en wordt als bestuurder aangesproken op resultaten en aanpak van het beleid. De wethouder is politiek-bestuurlijk meer zichtbaar en wellicht kwetsbaar, naarmate hij zich als gemeentebestuurder meer profileert. Datzelfde fenomeen geldt mutatis mutandis ook voor de ambtelijk verantwoordelijke – veelal afdelingshoofd of projectleider inburgering. Ook zij moeten persoonlijk positie kiezen in lijn met hun adviezen aan het gemeentebestuur.

De maatschappelijke relevantie van het vraagstuk kan tumult en kritiek heel dicht bij bestuurders, (project)managers en medewerkers brengen. Dat laat zien dat de gemeentelijke rolkeuze de zichtbaarheid en kwetsbaarheid van zowel organisatie als personen kan vergroten. Het is voor bestuurders of managers daarmee niet alleen een inhoudelijk en organisatorisch onderwerp maar raakt hen wellicht ook persoonlijk. Dat geeft de rolkeuze ook een persoonlijke tint. Het is aan ieder persoonlijk of hij zich daar door laat leiden.

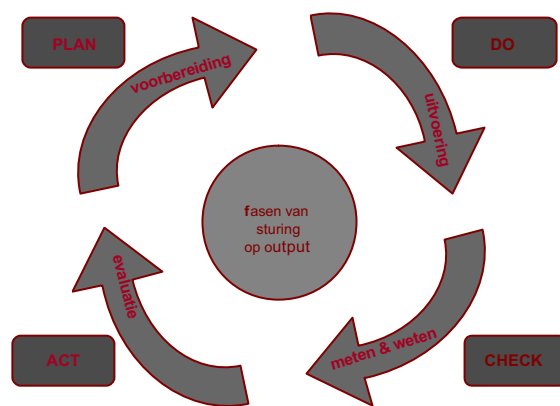
6. STAPPENPLAN OUTPUTSTURING

In dit hoofdstuk wordt het voorgaande samengevat in een stappenplan. Dit stappenplan gaat uit van vier fasen in outputsturing: voorbereiding, uitvoering, meten en weten, en evalueren. De stappen worden in elke fase geordend rond een paar steeds terugkerende vragen.

6.1. Vier fasen

Outputsturing is er op gericht om output vooraf te benoemen en vervolgens te realiseren. De veelzijdigheid van het vraagstuk rond inburgering brengt met zich mee dat outputsturing geen kwestie is van "even" bedenken en doen.

Outputsturing is een permanent proces, waarin de thema's output, proces, informatievoorziening en rol permanent gestuurd en bewaakt worden.



Dat neemt niet weg dat outputsturing in 4 fasen kan worden geordend: voorbereiden, uitvoeren, meten & weten en evalueren. Deze indeling is een afgeleide van wat gangbaar is in de kwaliteitsbewaking en planning & control. Het is immers de logica waarin een plan wordt gemaakt, vervolgens wordt uitgevoerd waarna op basis van meting wordt geëvalueerd of de uitvoering beter kan ("doen we de dingen goed") en of plan en uitvoering anders moeten ("doen we wel de goede dingen").

In het stappenplan wordt de meeste aandacht geschonken aan de fase van voorbereiden. Dan worden de paaltjes geslagen; een goed plan is immers het halve werk. Bovendien ligt de uitvoering grotendeels niet in gemeentelijke handen. Meten & weten wordt vooraf bepaald in de voorbereiding en is afhankelijk van adequate uitvoering. Evalueren is vergelijken, herbezinnen en bijstellen.

6.2. Drie vragen

In elke fase komen rond de genoemde thema's steeds 3 vragen aan de orde:

- *Wat willen we bereiken?*
Elke fase heeft een doel. In de fase van voorbereiden is dat formulering van het beleid, de verdeling van de rollen, de inrichting van de processen, enz. Bij het uitvoeren is dat de realisatie van deze zaken. Het meten & weten is erop gericht om geïnformeerd te zijn over voortgang, resultaat en effect – en de evaluatie dient te leiden tot bijstelling van doel en aanpak. Het stappenplan geeft aan welke concrete stappen gezet moeten worden om deze doelen te bereiken.
- *Wat moeten we daarvoor doen?*
Om het doel te bereiken heeft elke fase zijn eigen activiteiten. Het voorbereiden behelst traditioneel beleidswerk (denken, praten en schrijven), de uitvoering is vooral doen, enz. Het stappenplan beschrijft voor elke fase wat die activiteiten dan zijn.
- *Welke instrumenten of hulpmiddelen staan ons daarbij ten dienste?*
Inburgeringsbeleid mag dan soms complex zijn, het is niet nieuw. Er is al veel ervaring opgedaan op aanpalende beleidsterreinen (welzijnswerk, educatie, reïntegratie, enz.). Er zijn tal van onderzoeksrapporten en instrumenten ontwikkeld op het vlak van inburgering zelf. Het stappenplan benoemt de belangrijkste instrumenten.

Relativering instrumenten

Het gezegde "eerst denken, dan doen" heeft haar werkelijkheidswaarde reeds lang bewezen. Zo is het gangbaar om ten behoeve van nieuw beleid onderzoek te doen. Onderzoek kan kennis en inzicht verschaffen in aard en omvang van problemen en kan indicaties opleveren over haalbaarheid en wenselijkheid van doelen en werkwijzen. Dat geldt ook voor proefprojecten, pilots en experimenten. Maar er kan ook een "overkill" aan onderzoek of verkenningen ontstaan. Soms doet zich het mechanisme voor waarin bestuurders of ambtenaren pleiten voor nóg een studie of verzameling van nog méér informatie alvorens tot eigen keuzen te komen en tot praktische actie over te gaan. Dan blijft de aanpak steken in het evalueren en voorbereiden en komt er van uitvoering weinig terecht. Vanwege de maatschappelijke gevoeligheid van het thema inburgering kan dat extra verleidelijk zijn. Immers, beleid bepalen en uitvoeren betekent kleur bekennen voor ambtenaren en bestuurders (zie hierover hoofdstuk 5). Maar te veel en te lang denken leidt af van doen.

De outputgerichte gemeente doet er daarom goed aan om beschikbare kennis en kunde te vertalen naar de eigen lokale situatie. De uitdaging is om in de voorbereiding de eigen keuzen te maken en naar de uitvoering door te stappen. Het gaat immers om realisatie van de beoogde resultaten en effecten – en daarvoor is uitvoering nodig.

6.3. Het stappenplan

Het stappenplan is opgebouwd langs de 4 fasen en geeft uitwerking aan de factoren output, proces en informatievoorziening en rol zoals in de vorige hoofdstukken beschreven.

Fasen en stappen	Wat willen we bereiken	Wat moeten we daarvoor doen	Welke hulpbronnen zijn beschikbaar
1. VOORBEREIDEN			
1.1. Rol	De gemeentelijke regievorm is bepaald.	<ul style="list-style-type: none"> • Kies uit de volgende regiemogelijkheden: <ul style="list-style-type: none"> ▫ beheersingsgerichte regie; ▫ uitvoeringsgerichte regie; ▫ visionaire regie; ▫ facilitaire regie. 	<ul style="list-style-type: none"> • onderzoeksrapport Partners en Pröpper over regie, • Sleutel 7, over versterken regiefunctie
1.2. Resultaat	Doelstelling(en) van gemeentelijk beleid inburgering is (zijn) benoemd.	<ul style="list-style-type: none"> • Inventariseer problemen in stad of dorp bij bepaalde groepen of rond thema's. • Benoem wat de gemeentelijke ambities zijn bij het oplossen daarvan. 	Brochure Sleutel 1 "verbetering inburgering"
	Inburgeringsbeleid is geconcretiseerd in doelgroepen, beoogde effecten en te bereiken resultaten.	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaal de verschillende doelgroepen. • Formuleer de (gedrags)effecten die worden beoogd en de daarvoor te bereiken resultaten. • Maak effecten en resultaten meetbaar in prestatie-indicatoren. 	<ul style="list-style-type: none"> • werkboek inkoop • sleutel 12 • notitie prestatie-indicatoren op www.integratie.net onder instrumenten
1.3. Proces	Trajecten en trajectonderdelen voor inburgering zijn benoemd.	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaal de trajecten en trajectonderdelen waarmee de beoogde resultaten en effecten worden bereikt. • Specificeer (of laat specificeren) aantallen, omvang, inhoud, opbouw, samenstelling, duur, intensiteit daarvan enz. 	
	Processen in inburgeringsketen zijn benoemd.	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaal de inrichting van processen in de keten rond: <ul style="list-style-type: none"> ▫ werving & selectie; ▫ intake en (frequent/permanent) assessment; ▫ uitvoering & klantmanagement; ▫ nazorg & borging. 	Zie sleutel 12, Verbetering informatievoorziening
	Ketenpartners zijn geselecteerd en met hen zijn contractafspraken gemaakt.	<ul style="list-style-type: none"> • Stel financiële kaders, criteria en procedures vast. • Bepaal de inhoudelijke en bedrijfsmatige eisen en randvoorwaarden waaraan potentiële ketenpartners moeten voldoen. • Toets potentiële ketenpartners op deskundigheid, bedrijfsvoering en de bereidheid om voor realisatie 	

Fasen en stappen	Wat willen we bereiken	Wat moeten we daarvoor doen	Welke hulpbronnen zijn beschikbaar
		<p>van beleid verantwoordelijkheid te willen nemen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selecteer de ketenpartners (op basis van heldere procedure) en pleeg de formele inkoop conform gemeentelijke regels. • Organiseer de communicatie op niveaus van uitvoering, management en bestuur. 	
1.4. Informatie voorziening	De informatievoorziening is ingericht voor besturing en management.	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer de management- en bestuursinformatievoorziening aan de hand van de prestatie-indicatoren, de afspraken over financiële administratie en verantwoording, en de spelregels voor communicatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • werkboek inkoop • sleutel 12 • notitie prestatie-indicatoren op www.integratie.net onder instrumenten
	De informatievoorziening ondersteunt de uitvoering in de keten door kwaliteit en uitwisseling.	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer de informatievoorziening op uitvoeringsniveau rond cliëntdossiers, die voldoen aan eisen van actualiteit, juistheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid. • Regel de onderlinge raadpleging en uitwisseling van informatie. 	
2. UITVOEREN			
2.1. Rol	De uitvoerende ketenpartners doen de uitvoering conform het beleid en de daarover gemaakte afspraken.	<ul style="list-style-type: none"> • Geef "eigen" uitvoerders – indien de gemeente zelf een uitvoerende rol heeft in de keten (zoals werving & selectie, intake en klantmanagement – dezelfde spelregels mee als de externe ketenpartners. 	
	De gemeente vervult haar gekozen rol als regisseur.	<ul style="list-style-type: none"> • Toets als gemeente of de uitvoering conform doel en afspraken verloopt. 	
2.2. Resultaat	Uitvoeringsinstellingen / ketenpartners realiseren de beoogde resultaten en effecten.	<ul style="list-style-type: none"> • Spreek de ketenpartners aan op uitvoering en resultaat. • Ga niet op de stoel van de ketenpartners zitten, laat hen de ruimte om zelf bij te sturen in de uitvoering. 	
2.3. Proces	De gemeente faciliteert de uitvoering en de uitvoerders.	<ul style="list-style-type: none"> • Houdt als gemeente gedurende de uitvoering in de gaten of de keten goed werkt (de goede dingen worden gedaan en de dingen worden goed gedaan). • Biedt – indien gewenst en gepast – coaching en/of 	

Fasen en stappen	Wat willen we bereiken	Wat moeten we daarvoor doen	Welke hulpbronnen zijn beschikbaar
		expertise.	
2.4. Informatie voorziening	De gemeente bewaakt of de informatievoorziening naar behoren functioneert.	<ul style="list-style-type: none"> • Toets als gemeente de werking en de inrichting van informatievoorziening, • Benoem vroegtijdig knelpunten en tekortkomingen • Stuur op bijstelling daarvan. 	
3. METEN & WETEN			
3.1. Rol	n.v.t.	n.v.t.	
3.2. Resultaat	De uitvoerende ketenpartners zorgen dat benodigde gegevens worden verzameld en verwerkt tot relevante informatie over voortgang en resultaten en effecten.	<ul style="list-style-type: none"> • Spreek de ketenpartners aan op verzameling van de benodigde gegevens. • Spreek de ketenpartners aan op bewerking van de verzamelde gegevens tot relevante informatie voor cliënten, klantmanagers, bemiddelaars, uitvoerders en managers van ketenpartners en gemeente. 	
3.3. Proces	Registreren van gegevens en verwerken en rapporteren van informatie maken integraal deel uit van de uitvoering.	<ul style="list-style-type: none"> • Toets de integratie van gegevensverzameling en – bewerking in de dagelijkse procesgang van uitvoering en administratie. • Stuur bij waar nodig. 	
3.4. Informatie voorziening	De gemeente en ketenpartners zorgen voor adequate registratie en rapportage.	<ul style="list-style-type: none"> • Toets op volledigheid, juistheid, betrouwbaarheid, actualiteit en toegankelijkheid van rapportages, conform afspraken over frequentie, vorm en inhoud. 	
4. EVALUEREN			
4.1. Rol 4.2. Resultaat 4.3. Proces 4.4. Informatie - voorziening	De gemeente evalueert met de uitvoerende ketenpartners het beleid, de uitvoering in de inrichting en werking van de keten, de werking de inrichting van de informatievoorziening, de afbakening en vervulling van de verschillende rollen. De gemeente stelt het beleid bij.	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer de evaluatie van beleid en uitvoering. Denk aan doelgroepen, effecten en resultaten, samenstelling en werking van trajecten, de procesgang, de bedrijfsvoering van de ketenpartners, de inhoudelijke waarde en de organisatie en inrichting van de informatievoorziening, de vervulling van de toegewezen rollen, enz. • Stel de gekozen koers bij in overleg met de ketenpartners. 	

