

Integrale dienstverlening tussen de kiwi's en de koala's

Verslag van een studiereis naar Australië en Nieuw Zeeland, maart 2010

Integrale dienstverlening krijgt veel aandacht. Terecht! Alleen een werkelijk geïntegreerde aanpak kan een oplossing bieden voor problemen die naar hun aard eveneens samenhang vertonen. Mensen die minder kansen hebben op de arbeidsmarkt hebben het meestal ook op veel andere terreinen slecht getroffen en zijn bovendien nog eens minder gezond. In Nederland wordt dit de laatste tijd steeds meer onderkend. Ook wordt erkend dat slecht op elkaar aansluitende dienstverlening tot veel frustraties leidt en geen effect sorteert. 'Integrale dienstverlening' is het toverwoord. Maar ja, hoe organiseer je dat in de praktijk?

In Nederland worden op het moment Werkpleinen ingericht waar UWV/Werkbedrijf, gemeentelijke diensten en andere organisaties samenwerken. Maar 30 Werkpleinen maken nog geen integrale dienstverlening. Hoe doen ze dit elders? Hoe doen ze het bijvoorbeeld in Australië en in Nieuw Zeeland?

Wat kunnen we in Nederland leren van de aanpak 'down under'? Dit was kort gezegd het doel waarmee in maart dit jaar, een groep van overheidsmanagers, beleidmakers en betrokkenen vanuit de Nederlandse organisatie op het terrein van werk en inkomen op reis ging naar Australië en Nieuw Zeeland.

Er werd een aanzienlijk aantal publieke en private organisaties bezocht in Sydney, Melbourne, Auckland en Wellington: uitvoerders, overheidsorganisaties en kennisinstellingen. Opvallend was de openheid waarop men overal de Nederlandse bezoekers tegemoet trad, de zelfbewustheid en betrokkenheid die management en consultants leggen in hun werk en de groepen waarmee ze werken. Opvallend ook was de collegialiteit die we aantreffen; ook over de keten heen, het gevoel te staan voor een gezamenlijke missie, en de trots welke medewerkers – van top tot basis – uitstralen in hun organisatie.

Een tweede doel was het leggen (hernieuwen) van contacten. Het is nuttig om een netwerk van collega's op andere plaatsen te hebben die met dezelfde problemen te maken hebben. Het wiel hoeft maar op één plaats uitgevonden te worden.

De groep was divers van samenstelling en een derde doel was dan ook om samen te leren, dat wil zeggen: om de ervaringen in de groep te wegen en te bezien wat we kunnen meenemen naar de Nederlandse praktijk. Een directe aanleiding om Australië en Nieuw Zeeland te bezoeken was Fit for Work. Dit is een initiatief van UWV/Werkbedrijf, GGD en de vier grote gemeenten om gezamenlijk een stuk integrale dienstverlening te organiseren voor de groepen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dienstverlening die multidisciplinair is en toegesneden op het individu. Tegen deze achtergrond wilde de groep in Australië en Nieuw Zeeland inspiratie en goede praktijkvoorbeelden opdoen.

En dat is gelukt!

Een arbeidsmarktvergelijking: Australië, Nieuw Zeeland en Nederland

De volgende tabellen geven een impressie van de overeenkomsten en verschillen in situatie op de arbeidsmarkt tussen Australië, Nieuw Zeeland en Nederland. Tabel 1 en het linkerdeel van tabel 2 laten zien dat de drie landen ver uitsteken boven het OECD gemiddelde met betrekking tot de werkgelegenheidsgraad en het werkloosheidscijfer.

Tabel 1. Werkgelegenheidsgraad*(totaal = mannen + vrouwen)**(vrouwen)*

	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Australië	71,5	72,2	72,8	73,2	64,6	65,5	66,1	66,7
Nieuw Zeeland	74,6	75,2	75,4	74,9	68,0	68,4	69,0	69,0
Nederland	71,9	73,2	74,8	76,1	64,8	66,4	68,5	70,2
OECD gemiddelde	65,5	66,2	66,6	66,5	56,1	56,9	57,5	57,5

OECD Juli 2009

Maar in Nederland blijven mensen gemiddeld veel langer werkloos dan in de beide andere landen. Dit is rechts in tabel 2 te zien. Ook valt op dat Nederland veel meer uitgeeft aan activerend arbeidsmarktbeleid dan de beide andere landen – dit blijkt uit tabel 3.

Tabel 2. Werkloosheid en langdurige werkloosheid (> 12 maanden)*(werkloosheidspercentage)**(langdurig werklozen in % van tot.werkloosheid)*

	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Australië	5,1	4,9	4,4	4,3	18,3	18,1	15,4	14,9
Nieuw Zeeland	3,8	3,8	3,7	4,2	9,4	7,1	5,7	4,4
Nederland	5,1	4,2	3,5	3,0	40,1	45,2	41,7	36,3
OECD gemiddelde	6,7	6,2	5,7	6,0	32,8	32,1	29,1	25,9

OECD Juli 2009

Tabel 3. Publieke uitgaven actieve arbeidsmarktprogramma's*(in procenten BBP)*

	2005/06	2007/08
Australië	0,38	0,32
Nieuw Zeeland	0,39	0,35
Nederland	1,30	1,09
OECD gemiddelde	0,62	0,56

OECD Juli 2009

Een eerste conclusie is dat we twee landen te pakken hebben die in heel veel opzichten sterk op Nederland lijken. Alleen op twee cruciale punten niet: de gemiddelde duur van de werkloosheid en de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid. Onze geografische tegenpolen lijken er in te slagen om met veel minder publieke middelen een effectiever beleid neer te zetten. Een tweede observatie is daarbij op zijn minst net zo interessant: beide landen doen dit op een sterk van elkaar verschillende manier. Australië leunt in zijn uitvoering volledig op private dienstverleners, terwijl Nieuw Zeeland een veel sterker publiek accent kent. Je kunt succes dus blijkbaar zowel op een publieke als private manier organiseren. Voor de Nederlandse discussie die van tijd tot tijd opkomt over de vraag wat nu beter werkt: publiek of privaat, is dit een interessant leerpunt. Sterker, uit dit verslag komt naar voren dat veel van de succes- en faalfactoren in beide organisatievarianten dezelfde zijn. We komen hier uitgebreider op terug.

De organisatie van het activerend arbeidsmarktbeleid in Australië en Nieuw Zeeland.

We hebben al opgemerkt dat Australië en Nieuw Zeeland sterk van elkaar verschillen in de manier waarop de stelsels ingericht zijn. Hieronder volgt een korte schets.

Australië. Australië was in 1997 het eerste land in de wereld dat overging naar een volledig privaat georganiseerd arbeidsbemiddelingmodel. Private re-integratiebedrijven concurreren met elkaar om contracten die elke drie jaar centraal aanbesteed worden door het ministerie

in Canberra. Werkzoekenden melden zich bij Centrelink – een publieke organisatie die de claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking voor haar rekening neemt maar vervolgens de werkzoekenden meteen doorverwijst naar één van de door de overheid gecontracteerde re-integratiebedrijven. Er wordt vanuit het ministerie niet op individueel klantniveau gestuurd, alleen op contractniveau. En daar zit meteen ook een eerste kritiekpunt want het contractmanagement is zodanig dat er weinig ruimte meer bestaat voor dienstverleners om te experimenteren, te innoveren. Er is te veel ‘micromanagement’, zoals uitvoerders in Australië dit noemen.

De kwantificeerbare prestaties leveren een score op een negenpuntenschaal: het ‘Star rating’ model. Bepalend hierbij is de toegevoegde waarde van het bedrijf. Met behulp van de Star rating kan de prestatiescore van *elke vestiging van elk bedrijf* overal in Australië met elkaar vergeleken worden. De Star rating is belangrijk in het Australische stelsel omdat het de kansen van re-integratiebedrijven om een contract gegund te krijgen in de volgende aanbesteding bepaalt. Vestigingen die onder de maat presteren krijgen bovendien ook in het lopende contract minder kandidaten toegewezen en de ultieme sanctie voor slecht presteren is het sluiten van de betreffende vestiging. Zowel voor de korte termijn winstgevendheid als de continuïteit op de langere termijn is de prestatiescore derhalve erg belangrijk.

De Australische regering heeft het stelsel de afgelopen anderhalf jaar op enkele onderdelen veranderd. Dit, om tegemoet te komen aan de kritiek dat het model weliswaar goed gewerkt heeft om met een relatief beperkte inzet van publieke middelen grote aantallen werkzoekenden naar werk te begeleiden, maar tekort is geschoten in het bereiken van de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Om de inzet van middelen beter te kunnen sturen op deze groepen worden werkzoekenden nu opnieuw ingedeeld in vier fasen (‘streams’). Deze fasering was eerder door de vorige regering afgeschaft en veranderd in een model waarin re-integratiebedrijven met het oplopen van de werkloosheidsduur geleidelijk meer trekkingsrechten kregen op de publieke re-integratiemiddelen. Dit model werkte toch niet goed genoeg, ondermeer omdat het gepaard ging met te veel verantwoordingslasten voor de uitvoerders. Het huidige model moet uitvoerders weer meer ruimte geven om zelf te bepalen wanneer de inzet van instrumenten het meest effectief is. Eveneens om meer ruimte voor de uitvoerders te creëren, is ook het ‘micromanagement’ vanuit het ministerie op de contracten verminderd. Een tweede belangrijke verandering is het afschaffen van speciale programma’s voor de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten. Deze groepen vallen nu in ‘stream 4’, waardoor bedrijven niet beperkt zijn in de inzet van instrumenten. Het idee is dat bedrijven met deze veranderingen beter in staat zijn om individueel maatwerk te leveren.

Het antwoord op de economische crisis: aanbodversterking of vraagstimulering?

In antwoord op de economische crisis heeft de Australische regering veel geïnvesteerd in werkgelegenheidscreatie. Dit Keynesiaanse beleid is een belangrijke factor geweest in het beperkt houden van de werkloosheidsschade. Inmiddels trekt de economie weer aan en is men het dieptepunt in termen van werkloosheid gepasseerd. Verder maakt de regering veel werk van investeren in trainingsplaatsen (meer dan 700.000 ‘productiviteitsplaatsen’ in een periode van vijf jaar) in sectoren waar in de toekomst arbeidsmarkttekorten worden verwacht.

Nieuw Zeeland. Net als in Australië ook het geval is, is de centrale overheid in Nieuw Zeeland top-down, kolom- (‘silo’) gewijs, georganiseerd. Het Ministerie voor Social

Development (MSD) is verantwoordelijk voor werk en inkomen en voor een aantal andere beleidsterreinen, waaronder ook gezins- en jeugdbeleid maar niet onderwijs, zorg en welzijn.

MSD heeft niet alleen de beleidsverantwoordelijkheid maar ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering – dit laatste ondermeer via 11 regionale kantoren en 141 lokale service centres. Daarnaast is MSD ook opdrachtgever voor de meer gespecialiseerde vormen van re-integratiedienstverlening. Het uitkeringsvolume is de afgelopen jaren tot de economische crisis met 80 procent afgenomen. Het laatste jaar is het volume weliswaar weer gestegen – bijvoorbeeld in de grootste stedelijke agglomeratie Auckland (1,2 mln. Inwoners) van 5000 werkloosheidsuitkeringen naar 22.000 op dit moment. Landelijk staat de teller nu op 60.000 werkloosheidsuitkeringen hetgeen verhoudingsgewijs nog altijd vrij bescheiden is.

Werkzoekenden worden in Nieuw Zeeland in eerste instantie via de publieke werk en inkomen service centres bemiddeld. Net als in Australië hanteert het ministerie in Wellington een strakke outcome target: 40/60/80. Dit betekent dat 40 procent van de claims aan de poort niet tot een uitkering moeten leiden, voor 60 procent mag de uitkering niet meer dan 12 weken duren en voor 80 procent mag de uitkering niet langer dan 26 weken duren. Deze drie KPIs worden vanuit MSD centraal gemonitord.

Het bijzondere aan Nieuw Zeeland is dat hier al vrij vroeg een inzicht is ontstaan dat re-integratie geen geïsoleerd probleem is en dat het ook niet als zodanig moet worden opgelost. In twee stappen heeft de overheid hier actie op ondernomen. De eerste stap is de introductie van het Heartland concept. Dit houdt in een clustering van dienstverlening in één lokatie en op afspraak. Hiermee kan op efficiënte wijze een breed palet aan diensten in samenhang worden geboden aan mensen in afgelegen plattelandsgebieden. Mensen kunnen binnenlopen maar ook bellen voor een afspraak en vervolgens wordt geregeld dat alle relevante overheidsfunctionarissen op het afgesproken tijdstip aanwezig zijn. De tweede en verdergaande stap is de vorming van Community link centres. Deze ontwikkeling is op het moment in volle gang. Eind 2010 wil MSD 50 van de 141 lokale service centres omgevormd hebben tot een Community link centre. Hier vindt geïntegreerde dienstverlening in geavanceerde vorm plaats. We komen hier zo meteen nog apart op terug.

Deze vorm van integrale dienstverlening is een sluitstuk. Om het totaal aan dienstverlening doelmatig en effectief te laten zijn heeft MSD de volgende schakels georganiseerd:

- een intensief gebruik van e-diensten
- contact via call centres waar behalve afspraken ook eerstelijns ondersteuning over het brede terrein van werk en inkomen kan worden geboden, alsmede doorverwijzing en het regelen van afspraken met bijvoorbeeld zorginstellingen
- groepsactiviteiten – bijvoorbeeld, kortlopende trainingen
- integrale dienstverlening vanuit de service centres

Bovenstaande dienstverlening vindt plaats vanuit het publieke domein. Daarnaast heeft ook Nieuw Zeeland een netwerk van private re-integratiebedrijven met veelal meer gespecialiseerde dienstverlening aan werkzoekenden die langer in de uitkering verblijven. MSD werkt vooral met 'preferred providers' en aanbestedingsprocedures zijn meer op inhoud dan op formele vereisten ingericht. Wel worden ook deze dienstverleners strak op outcome aangestuurd en afgerekend.

Na deze korte beschrijving van de organisatie gaan we wat dieper in op de resultaten en het proces van integrale dienstverlening in de beide landen.

Effectiviteit

Australië. Enkele recent gepubliceerde evaluatiestudies schetsen een vrij rooskleurig beeld van de netto-effectiviteit van het Australische stelsel. Tabel 4 is een samenvatting van de resultaten uit een rapport waarin de netto-effecten van de verschillende programma's onder het Job Network (dus nog onder het vorige kabinet) zijn gemeten gedurende de periode 2006 – 2008.

Tabel 4: Netto-effectiviteit van de belangrijkste instrumenten onder Job Network, 2006-08

programma	ISca	ISjst	mutual obligation	employment preparation	full time WfD	DEN
netto-effect	6,4	6,8	6,9	17,6	10,3	10,0

IS = Intensive Support, WfD = Work for the Dole, DEN = disability employment network

De netto-effectiviteit is gemeten 12 maanden na de start van het traject. Het rapport laat ook het verloop zien van de netto-effectiviteit en dan blijkt dat voor de meeste programma's het verschil al vrij snel in de tijd gemaakt wordt. Voor 'Intensive Support – job search training' (ISjst, dit is een wat lichtere vorm van een re-integratietraject) bijvoorbeeld al na één maand. Dit is derhalve een programma wat – mits ingezet voor de juiste doelgroep – al heel snel een resultaat genereert. Voor programma's die gericht zijn op de moeilijkere doelgroepen ligt dit anders. Voor personal support (PSP), bijvoorbeeld, neemt de netto-effectiviteit geleidelijk toe en wordt het volledige netto-effect pas bereikt ergens na 21 maanden. Een kanttekening is dat het hierbij gaat om uitstroom (geheel of gedeeltelijk) uit de uitkering – dit is niet hetzelfde als de instroom naar een baan. Dit is wel in een eerdere evaluatiestudie gemeten. Deze studie rapporteert een netto-effectiviteit van ISjst – in dit rapport gemeten in instroom naar werk 12 maanden na aanvang van het traject – gedurende de contractperiode 2003 – 2006 van 9,3 en voor ISca ('customised assistance' dit is een zwaarder traject) 10,1 procentpunt. Deze cijfers liggen behoorlijk wat hoger dan de gemiddelde netto-effectiviteit in Nederland (zie bijvoorbeeld RWI, De lange weg naar werk, 2008).

Nieuw Zeeland. Een wat gedateerde studie uit Nieuw Zeeland laat vergelijkbare hoge netto-effectiviteitscores zien. Bijvoorbeeld het netto-effect van Job Plus (een loonkostensubsidie die de lagere arbeidsproductiviteit compenseert) lag na één jaar op ongeveer 15 procentpunt om vervolgens na drie jaar geleidelijk terug te lopen tot circa de helft daarvan. En voor 'Straight 2 Work' (een trainingprogramma dat in partnership met werkgevers is opgezet) lag de netto-effectiviteit na één jaar op circa 10 procentpunt en na twee jaar de helft daarvan.

Integrale dienstverlening

Australië. Het Australische beleid is er al heel lang op gericht om integrale dienstverlening te realiseren. Hervormingen in 2003 (het 'Active Participation Model') en opnieuw in 2006 ('Welfare to Work') waren er op gericht om de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te betrekken en de aansluiting met aanvullende vormen van dienstverlening te maken. Maar toen de huidige regering begin 2008 een soort van brede maatschappelijke discussie over re-integratie belegde – voor veel organisaties de eerste keer in 12 jaar dat ze zich vrij voelden om zich kritisch over het beleid van het ministerie uit te laten – kwam er juist

op dit terrein veel kritiek naar boven. De beeldvorming over de mate waarin het Job Network in staat was om de meerdimensionale problemen van deze groepen adequaat op te pakken was duidelijk niet in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen.

Een geïnstitutionaliseerd samenwerkingsplatform zoals de Nederlandse werkpleinen bestaat niet in Australië. Marktpartijen en lokale organisaties verschillen in organisatiecultuur, hebben meestal geen gedeelde klantvisie (de klantbenadering is meestal sterk vanuit de eigen kolom gericht) en er bestaan ook weinig mogelijkheden tot het investeren in een duurzame samenwerking – daarvoor zijn de contracttermijnen te kort.

Niettemin zijn er wel voorbeelden succesvolle integrale dienstverlening. Juist de krachtige focus op outcome, gecombineerd met een grote vrijheid voor uitvoerders, kan er toe leiden dat deze het zelf gaan organiseren. Dit is precies wat we gezien hebben bij MAX Employment – zie het kader.

Integrale Dienstverlening in Australië – MAX Employment

MAX Employment is één van de grootste commerciële re-integratiebedrijven in Australië. Het bedrijf werkt zeer prestatiegericht, heeft winstgevendheid als centrale doelstelling en komt daar ook gewoon eerlijk voor uit (*'performance – profit – growth'*).

MAX Employment heeft een 'in-house' gezondheidsdienst waar klanten eerstelijns hulpverlening kunnen krijgen. De gezondheidsdienst verwijst bovendien voor tweedelijns hulp door naar het reguliere zorgcircuit maar bewaakt daarbij wel de voortgang. Dit stuk integrale dienstverlening is opgezet juist omdat het rendement oplevert: de opbrengsten in termijn van een zo kort mogelijke route naar een resultaat wegen ruimschoots op tegen de kosten van de investering.

Nieuw Zeeland. In Nieuw Zeeland wordt de integrale dienstverlening binnen het publieke domein georganiseerd in de Community link centres. Het vertrekpunt vormen de behoeften die er binnen de lokale gemeenschap bestaan. Er wordt veel werk gemaakt van het goed in kaart brengen van deze behoeften en van het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de plaatselijke bevolking. Werk en inkomen is één partij maar het hoeft niet zo te zijn dat werk en inkomen de initiërende partij is. Op één plaats was dit bijvoorbeeld de plaatselijke commandant van de politie die niet vanuit een *repressieve* lijn wilde werken, maar vanuit een *preventieve* gedachte wilde investeren in de plaatselijke gemeenschap. Er is veel ruimte voor 'bottom-up' initiatieven en daarom ziet elk Community link centre er ook weer anders uit. De werkwijze is echter overal hetzelfde en komt er op neer dat mensen hun problemen maar één keer hoeven te vertellen en vervolgens multidisciplinair en geïntegreerd worden geholpen. Leidend concept is dat de dienstverlening als een jas rondom de klant moet zijn georganiseerd ('client wrapped around servicing').

Enkele kanttekeningen

Australië. Opmerkelijk is dat de nieuwe regering het bestaande stelsel nagenoeg intact heeft gelaten. Er zijn hoogstens wat accenten verschoven. We zouden met enige welwillendheid kunnen constateren dat het kabinet heeft ingezet op meer ruimte voor de uitvoering om maatwerk te leveren. Wanneer we wat sceptischer zijn dan zouden we ook kunnen zeggen dat de nieuwe regering vooral aan 'window dressing' heeft gedaan. De recent vrijgegeven evaluatiestudies geven overigens weinig aanleiding tot grote structuurveranderingen en

niemand pleit daar ook voor. Maar zijn op een aantal onderdelen wel suggesties voor veranderingen. Bijvoorbeeld NESAs, de Australische organisatie van re-integratiebedrijven, stelt het volgende voor:

- Maak schoon schip in de nog te grote hoeveelheid administratieve (rapportage-) verplichtingen.
- Reduceer het nog te grote aantal outputindicatoren.
- Stimuleer meer samenwerking tussen de marktpartijen en lokale organisaties.
- Bevorder integrale dienstverlening en een meer 'holistische' benadering van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

NESA vertelde ons dat op enkele plaatsen er op dit moment langs deze aanbevelingen experimenten plaatsvinden.

De politiek van de re-integratie

Niet alleen in Nederland is re-integratie een politiek beladen thema. Dat dit evenzeer voor Australië geldt, blijkt wel uit de late publicatie (maart 2010) van een evaluatierapport uit november 2007. Er waren twee nieuwe ministers en twee-en-een-half jaar voor nodig om over de drempel van publicatie te stappen. Eveneens in maart zijn enkele andere evaluatiestudies gepubliceerd. Eén studie over netto-effectiviteit van de programma's onder het Job Network (2005 – 2008) en een evaluatie van het Welfare to Work pakket van 2006. De studies zijn te vinden op www.workplace.gov.au/publications onder de rubriek: programme evaluation.

Australië. De inzet van middelen wordt geconcentreerd op de middengroepen. Dit zou een risico kunnen zijn in tijden waarin de werkloosheid snel oploopt en er meer mensen langere tijd werkloos zijn. Dan zijn de middelen niet meer toereikend om deze mensen naar werk te bemiddelen.

Het nieuwe kabinet heeft het Work for the Dole (WfD) programma min of meer afgeschaft. Er was veel kritiek op WfD omdat het te stigmatiserend zou zijn en het lijkt er op dat het centrumlinkse kabinet hier gevoelig voor is geweest. Maar het Work Experience programma wat er voor in de plaats gekomen is minder op terugkeer naar betaald werk gericht en het is niet ondenkbeeldig dat dit de nieuwe parkeerplaats voor kansloze werkzoekenden gaat worden.

Australië. Er bestaat te weinig ruimte om te investeren in mensen en infrastructuur. De regering heeft gekozen voor investeringen in de economie als antwoord op de financiële crisis en niet of nauwelijks in de sociale zekerheid en in re-integratie. De contracttermijnen zijn daarnaast te kort voor re-integratiebedrijven om te kunnen investeren in een goed lokaal netwerk. Hierdoor en door tussentijdse verschuivingen in contractvolume bestaat er voor bedrijven te weinig vertrouwen dat investeringen daadwerkelijk rendement zullen opleveren.

Nieuw Zeeland. Eigenlijk de enige kanttekening die we met betrekking tot Nieuw Zeeland kunnen maken betreft de 'repliceerbaarheid' van het uitvoeringsmodel. Juist omdat de kracht in de betrokkenheid van de mensen onderop zit, is het lastig en vraagt het veel geduld om dit ergens anders te implementeren. De Secretaris Generaal van MSD bijvoorbeeld reist al enkele jaren het land door om beweging te krijgen in de uitvoering en in een toenemend aantal plaatsen is dit succesvol maar de tegenkrachten in de traditioneel top-down georganiseerde Nieuw Zeelandse bestuurscultuur zijn aanzienlijk.

Wat hebben we geleerd?

Wat hebben we geleerd in Australië en Nieuw Zeeland? Eigenlijk heel veel. Buiten de verschillen in de organisatie in de beide landen (publiek/privaat) zijn we vooral veel gemeenschappelijke factoren tegengekomen. Soms met een wat zwaarder accent in één van de beide landen, maar altijd ook in het andere land aanwezig. We hebben geen ‘kant en klare’ aanpakken mee terug genomen, geen instrumenten die klaarlagen ‘op de plank’. *Wat* we hebben gezien was eigenlijk vaak niet eens zo anders als wat we vanuit Nederland kennen, maar in *hoe* ze het doen zit wel degelijk een verschil. We hebben dus een niveau dieper gekeken: naar de manier waarop met de klant gewerkt wordt; naar de uitvoeringscultuur. Maar tegelijk hebben we enkele structuurkenmerken geïdentificeerd die naar onze mening die cultuur ook mogelijk maken. We lopen beide hieronder langs.

Outcome oriëntatie. Teneinde integrale dienstverlening mogelijk te maken en effectief te laten zijn moet er voldoende ruimte voor de uitvoering bestaan binnen een beperkte set van helder gedefinieerde outcome targets en bijbehorende KPIs. Beide landen laten zien hoe het kan, zoals de 40/60/80 doelstelling in Nieuw Zeeland en het stevige accent op de 13 weken plaatsingen in Australië. En geen sturing binnen de ‘black box’, dat wil zeggen: geen micromanagement. Binnen de ‘black box’ moeten uitvoerders een grote vrijheid genieten om naar eigen inzichten tot resultaatgerichte samenwerking te komen.

Effectiviteit. De eerder al genoemde cijfers uit evaluatierapporten spreken een duidelijke taal voor wat betreft de netto-effecten. Ook op het terrein van *bereik* zijn de cijfers indrukwekkend. In Australië bijvoorbeeld, met een beroepsbevolking die in aantal vergelijkbaar is met Nederland, ontvangen met een inzet van circa EUR 1 mld. aan publieke middelen jaarlijks 500.000 mensen een vorm van re-integratieondersteuning. Evaluatiestudies laten ook duidelijk zien dat door de tijd heen steeds meer mensen steeds sneller bereikt worden. Dit is ook een duidelijk omschreven procesdoelstelling (een KPI) binnen de uitvoering.

Het gebruik van ICT. Zowel in Australië als in Nieuw Zeeland hebben we voorbeelden gezien van de manier waarop met inzet van ICT de effectiviteit, doelmatigheid en klantvriendelijkheid een impuls krijgt. Nieuw Zeeland gaat steeds meer over naar e-government waar tal van diensten via internet toegankelijk gemaakt worden en er ook een grote mate van interactie plaatsvindt tussen overheid en burger. Ook het gebruik van ICT in het door ons bezochte call center in Auckland was indrukwekkend. Op het moment dat een klant belt heeft de medewerker al voordat hij/zij de telefoon opneemt de relevante gegevens op het scherm en de klant wordt direct met de voornaam aangesproken: “Hello Susan, what can I do for you?” En Australië heeft dankzij inzet van ICT een uiterst geavanceerde prestatiebenchmark (Star rating) en contractmanagement en een goudmijn aan trajectgegevens waar bijvoorbeeld effectiviteitsonderzoek mee kan worden verricht. ‘*ICT drives performance!*’

Betrokkenheid bij je organisatie en de klanten, en collegialiteit door de keten heen. Niet primair vanuit het belang van de eigen organisatie denken maar vanuit het belang van de klant; de enorme betrokkenheid van management en consultants bij de klanten viel eigenlijk overall erg op. Een voorbeeld is de manier waarop de consultants bij een uiterst commercieel bedrijf als MAX Employment over hun klanten spraken. En ook al was er een bonusstructuur waarbij de ene vestiging van het bedrijf er een belang bij zou kunnen hebben dat een andere vestiging wat minder presteert, elke consultant staat collega’s van andere

vestigingen met raad terzijde wanneer deze belt om een bepaald probleem met een klant te bespreken. Ook de *trots* die management en medewerkers overal uitstralen in het werk wat ze doen en in de organisatie waar ze voor werken was heel bijzonder. Overal lijken medewerkers er van overtuigd te zijn dat zij voor de allerbeste organisatie in de hele wereld werken. In elke vestiging zowel in Australië als in Nieuw Zeeland zagen we oneliners – vaak op het whitebord geschreven of op geeltjes aan de muur – die getuigen hoe de medewerkers heel erg actief bezig zijn met de missie en de values van hun organisatie.

Voorbeeldig leiderschap. In Nieuw Zeeland hebben we hier de meest aansprekende voorbeelden van gezien maar ook bij enkele van de bezochte providers in Australië. Respect, vertrouwen en integriteit zijn sleutelwoorden en deze worden door het management – tot en met het hoogste niveau bij het ministerie in Wellington – sterk uitgedragen.

Partnership. Dit kwam sterk als thema naar voren tijdens ons gesprek met NESAs, de Australische organisatie van re-integratiebedrijven. Maar ook de verschillende re-integratiebedrijven zelf investeren sterk in meedenken met het beleid en het aandragen van constructieve oplossingen voor ervaren knelpunten. Tekenend is bijvoorbeeld dat twee van de bedrijven waar we mee gesproken hebben (Ingeus en de Brotherhood of St. Laurence) eigen onderzoeksafdelingen hebben die effectiviteitsstudies publiceren en zich stevig manifesteren in het publieke debat.

Een heel ander voorbeeld was de cultuur van samenwerken door de keten heen in Nieuw Zeeland. Opmerkelijk was vooral het denken in termen van indirecte opbrengsten van samenwerking in termen van maatschappelijk draagvlak, relaties met de gemeenschap en het cultiveren van diversiteit. Een voorbeeld was de bijzondere status en inbreng van de plaatselijke Maori clanleider in het door ons bezochte Community Link Centre. Het initiatief voor samenwerken komt niet zelden vanuit organisaties buiten het domein van werk en inkomen – andere maatschappelijke stakeholders zoals de politie en de reclassering nemen vaak het voortouw. Vaak moet er vanuit werk en inkomen een grote culturomslag gemaakt worden alvorens de samenwerking daadwerkelijk van de grond komt. Maar vanuit MSD staat men hier wel heel open voor.

investeren in vertrouwen. Dit kwamen we het meest tegen in Nieuw Zeeland. In de eerste plaats de klantvriendelijke manier van ontvangst – er wordt veel werk gemaakt van de klant op zijn/haar gemak stellen. Een sterk voorbeeld was de manier waarop de klanten in de telefoongesprekken in het multilingual call centre tegemoet getreden werden. Alleen al het feit dat klanten in de eigen taal dienstverlening kunnen krijgen is al een sprekend voorbeeld. Mogelijkheden in plaats van barrières staan altijd voorop. Ook de samenstelling van het personeel – een afspiegeling van de etnische samenstelling van de plaatselijke bevolking – speelt hier een rol. Medewerkers kunnen hierdoor goed overweg met problemen met een culturele achtergrond. Tot slot wordt veel werk gemaakt van het betrekken van de plaatselijke clanhoofden van de Maori en andere bevolkingsgroepen. Dit geeft de uitvoeringsorganisatie een legitimiteit onder deze groepen.

Het belang van het betrekken van de lokale gemeenschap. Integrale dienstverlening was in Australië eigenlijk al het doel toen in 2003 het APM model werd geïntroduceerd. Het toen succesvol gebleken marktconcept werd daarom uitgerold, zodanig dat het ook de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt ging bedienen. Teneinde op het niveau van de lokale gemeenschap de aansluiting naar zorg- en welzijnsdiensten en lokale

participatieprojecten (zoals Work for the Dole en Green Corps) te maken werden verbindingsschakels: de Community Work Coordinators (CWCs), geïntroduceerd. Deze werden echter afzonderlijk door het ministerie aanbesteed. Het lijkt er op dat deze schakels niet erg succesvol zijn geweest – daarvoor hebben ze nooit het vertrouwen gekregen vanuit de organisaties waarmee ze het netwerk dat cruciaal is voor het organiseren van integrale dienstverlening moesten opbouwen. Daar waar het wél is gelukt zijn het de re-integratiebedrijven zelf geweest die de regie stevig in eigen hand hebben genomen en zelf de CWC rol hebben opgepakt (zoals MAX Employment).

In Nieuw Zeeland heeft MSD een ander pad bewandeld. Opvallend is hoe deze sterk centraal gestuurde organisatie niettemin in staat is gebleken om op het decentrale niveau de aansluiting naar een veelheid van organisaties buiten de eigen kolom te maken. Hier ligt absoluut een leerpunt voor de Nederlandse werkpleinen. In Nieuw Zeeland wordt heel duidelijk de complementariteit gezocht: ‘waar kunnen andere organisaties een meerwaarde hebben, waar kunnen zij de eigen organisatie versterken?’ De gemeenschapszin in Nieuw Zeeland is heel sterk en daar wordt optimaal gebruik van gemaakt in de uitvoeringsorganisatie, eigenlijk vooral door open te staan voor de inventiviteit die er op het lokale niveau vaak bestaat.

Wire #8 Mentality

Een mooie illustratie van deze inventiviteit is wat de Kiwi's de ‘Wire number 8 mentality’ noemen. Dit is een stuk ijzerdraad van 0,8mm dik wat je in allerlei vormen kunt buigen om technische mankementen te verhelpen. Wat men er mee wil zeggen is dat je een probleem meestal op een eenvoudige manier kunt oplossen als je creatief bent. Vertaald naar het niveau van de gemeenschap betekent dit dat mensen voor elkaar zorgen en daarbij zelf met een werkbare vorm komen.

De klant centraal – ook als onderdeel van een groter samenlevingsverband. De klant wordt niet alleen als individu benaderd maar tevens als een onderdeel van een groter geheel. Bijvoorbeeld in ‘Strengthening Families’ in Nieuw Zeeland wordt de gezinsproblematiek (opvoedingsproblemen, verslaving) niet alleen met het gezin opgepakt maar krijgt de bredere familie (bijvoorbeeld ooms en tantes) ook een rol toegemeten.