

Vertrouwelijk

‘Over Morgen’

Toekomst samenwerkingsverband Werk en Inkomen

Een samenwerkingsverband van de gemeenten

Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Andersson Elffers Felix

Datum

10 februari 2017

Opdrachtgever

Reflectiegroep W&I

Contact

Michael van der Velden en Ruben Keijser

Referentie

LG35/021C.rapportage W&I

Inhoud

1 Context	4
1.1 Aanleiding vraag	4
1.2 Opdracht AEF	4
1.3 Onderzoeksverantwoording.....	5
1.4 Het knoppenmodel.....	5
2 Onderzoeksbevindingen van AEF	6
2.1 W&I heeft gebracht wat werd beoogd.....	6
2.2 Er zijn verschillende verwachtingen en ambities in de 'governance'	6
2.3 De beleidsinzet is niet meegegroeid met de ontwikkelingen	8
2.4 Wassenaar en Voorschoten willen meer lokale frontoffice	11
2.5 Er zijn 3 scenario's voor de toekomst.....	11
2.6 Het 'Knoppenmodel' voor de doorrekening van de scenario's.....	12
2.7 Ontvlechting doet schaalvoordelen teniet	14
3 Samenvattende conclusies	18
3.1 Optimalisaties in de samenwerkingsafspraken W&I	18
3.2 Impact van de toekomstscenario's	18
3.3 Bestuurlijke afwegingen	19
4 Aanbevelingen AEF	20
Bijlage	23
5 Knoppenmodel	24
5.1 Toelichting op het model.....	24
5.2 W&I Huidig.....	26
5.3 W&I-LV (ontvlochten): W&I Leidschendam-Voorburg.....	27
5.4 W&I-WODV (ontvlochten): W&I Duivenvoorde	28
5.5 Samenvattende verschillenanalyse ontvlechting	29

1 Context

1.1 Aanleiding vraag

Medio oktober 2016 hebben de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar aan Andersson Elffers Felix (AEF) de opdracht gegeven een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de ontwikkeling van het samenwerkingsverband Werk en Inkomen (hierna: W&I).

Vanaf 2012 vormt W&I de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van Werk en Inkomen voor de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar. Qua organisatie is W&I ondergebracht in de ambtelijke organisatie van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

AEF geeft met deze rapportage gehoor aan de ambitie om in een kort tijdsbestek onderzoek te doen en op basis van de bevindingen het advies op korte termijn af te ronden met een rapport en een aangepaste samenwerkingsovereenkomst. Bij deze rapportage hoort het 'knoppenmodel' voor de drie verschillende varianten voor de middellange termijn.

1.2 Opdracht AEF

De opdracht bevat inhoudelijk twee componenten:

1. Optimaliseren van het samenwerkingsverband binnen de bestaande context (rekening houdend met verbreding door Leidschendam-Voorburg)
2. De gemeenten willen in het licht van de ontwikkelingen voor de langere termijn in het sociaal domein inzicht krijgen of en in welke mate en tot welke breedte het samenwerkingsverband zich moet door ontwikkelen naar een gezamenlijke 'backoffice sociaal domein' voor de drie gemeenten.

In het licht van de decentralisaties is AEF advies gevraagd over de middellange termijn zodat een bestuurlijke weging kan plaatsvinden over kosten, risico's en randvoorwaarden van drie varianten:

1. Variant 1: de '**2-sporen** variant'.
Voortzetting huidige afspraken, rekening houdend met de ontwikkeling in Leidschendam-Voorburg naar een integrale uitvoering van het sociale domein.
2. Variant 2: de '**1-spoor** variant'.
Voor Wassenaar en Voorschoten verbreding van de werkzaamheden naar de backofficetaken sociaal domein (dus aansluiting op een volledige 'backoffice sociaal domein' gesitueerd in Leidschendam-Voorburg).
3. Variant 3: de '**0-spoor** variant'.
Kosten, risico's en randvoorwaarden van ontvlechting van het samenwerkingsverband en vervolgens wederom lokale invulling van de werkzaamheden van W&I.

1.3 Onderzoeksverantwoording

De kracht van een 'shared service' zoals W&I is afhankelijk van de symbiose tussen de systemen en de mensen. Daarom zijn de vier onderzoeksvragen steeds in overleg met de betrokkenen doorlopen. Bij dit interactieve proces is gebruik gemaakt van individuele gesprekken en afstemming via een begeleidingsstructuur van twee organen: de Reflectiegroep en de Begeleidingsgroep.

De Reflectiegroep bestaat uit de verantwoordelijke wethouders, gemeentesecretarissen en het hoofd W&I van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Naast de bestuurlijke afstemming heeft in de Begeleidingsgroep de ambtelijke afstemming plaatsgevonden met medewerkers van de verschillende gemeenten.

Voor het onderzoek zijn tussen eind oktober en medio december 2016 door AEF de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

1. Twee rondes van individuele gesprekken met de betrokken wethouders en gemeentesecretarissen van de drie gemeenten. Eerst om de context en de bestuurlijke intenties te bespreken, ten tweede om de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek te verifiëren en de praktische invulling van de toekomstscenario's voor W&I uit te werken.
2. Bijeenkomsten met de Begeleidingsgroep ter begeleiding van het proces
3. Individuele gesprekken met medewerkers van W&I om inhoudelijke informatie over de samenwerking en de uitwerking van de verschillende toekomstscenario's te bespreken en input te leveren voor het knoppenmodel
4. Ontwikkeling van een knoppenmodel voor verschillende te overwegen varianten
5. Individuele gesprekken met medewerkers van Duivenvoorde om de varianten van de toekomstscenario's in het knoppenmodel uit te werken
6. Bijeenkomsten met de Reflectiegroep om de bevindingen te bespreken en richting te geven aan de vervolgstappen van het onderzoek
7. Gesprekken met financiële experts in W&I en Duivenvoorde om het knoppenmodel uit te werken en de gehanteerde aannames toetsen

Aan AEF is de opdracht gegeven om, op basis van onderzoek en analyse, tot bevindingen en aanbevelingen te komen voor de doorontwikkeling van de governance en interne sturing. AEF is onafhankelijk en komt tot de bevindingen en aanbevelingen die AEF, op grond van zijn professionaliteit, voor W&I nodig acht.

AEF heeft tijdens het onderzoek gestreefd naar transparantie en zorgvuldigheid. De leden van de Reflectiegroep en Begeleidingsgroep zijn door AEF steeds vroegtijdig en zorgvuldig geïnformeerd. Alle betrokken organen en individuen zijn ter voorbereiding op de gesprekken geïnformeerd over inhoud en doel van gesprekken.

1.4 Het knoppenmodel

AEF heeft een rekenmodel ontwikkeld voor alle W&I-taken. Het rekenmodel laat de consequenties zien voor kwaliteiten en kosten bij een eventuele ontvlechting van de samenwerking W&I. In paragraaf 2.6 is het knoppenmodel nader toegelicht.

2 Onderzoeksbevindingen van AEF

AEF heeft het onderzoek uitgevoerd conform het daartoe opgestelde (en goedgekeurde) plan van aanpak. Op grond van de verrichte onderzoekswerkzaamheden naar de huidige samenwerking en de toekomstige ambities komt AEF tot de volgende bevindingen:

1. W&I heeft gebracht wat werd beoogd
2. Er zijn verschillende verwachtingen en ambities in de 'governance'
3. De beleidsinzet is niet meegegroeid met de ontwikkelingen
4. Wassenaar en Voorschoten willen meer lokale frontoffice
5. Er zijn 3 scenario's voor de toekomst
6. Het 'Knoppenmodel' geeft de impact van de scenario's
7. Ontvlechting doet de schaalvoordelen teniet.

2.1 W&I heeft gebracht wat werd beoogd

De samenwerking W&I is juridisch gezien vormgegeven in een samenwerkingsovereenkomst. Deze samenwerkingsovereenkomst regelt onder meer (1.) de uitvoering van alle W&I taken door de ambtelijke organisatie van de gemeente Leidschendam-Voorburg, (2.) de bestuurlijke samenwerking in het 'portefeuillehouderoverleg', (3.) de verrekening van de kosten.

AEF constateert dat de bij het onderzoek betrokken personen een algemeen positief beeld geven van de effecten van het samenwerkingsverband Werk en Inkomen. Dat beeld komt vooral omdat de vooraf gestelde doelen zijn behaald. Deze tevredenheid over de effecten wordt door alle gemeenten gedeeld. De belangrijkste bevindingen zijn daarbij:

- De klanttevredenheid is goed, burgers ontvangen goede dienstverlening
- De kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten is afgenomen
- De ambtelijke schaal- en efficiencyvoordelen die beoogd waren zijn gehaald.

Natuurlijk zijn er aandachtspunten, echter zowel bestuurlijk als ambtelijk worden deze drie resultaten onderschreven en gewaardeerd. Deze bevindingen van AEF komen overeen met eerder onderzoek naar het functioneren van W&I.

2.2 Er zijn verschillende verwachtingen en ambities in de 'governance'

De resultaten van W&I staan voor de betrokkenen buiten kijf. Naast het belang van goede dienstverlening voor burgers en de bedrijfsmatige voordelen voor de gemeenten hebben de betrokkenen ook oog voor mogelijke verbeterpunten ten opzichte van de huidige situatie. Dit geldt met name voor de governance. We lichten de thema's waarop de gesproken personen deze knelpunten zien een voor een toe.

2.2.1 Bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden

Op sommige gebieden bestaat er bij betrokkenen van W&I onduidelijkheid over welk orgaan waarvoor verantwoordelijk is in de governance op W&I. Er bestaan verschillen van opvatting over de mate waarin bestuurlijke betrokkenheid bij W&I wenselijk is. De verschillen gaan over de mate waarin er bestuurlijke afstemming of gemeenschappelijke besluitvorming zou moeten zijn over organisatieaangelegenheden en/of inhoudelijke beleidskeuzen en/of positiebepaling in de regio.

De visies en ambities van de verschillende gemeenten lopen op dit type onderwerpen uiteen en dat leidt tot een zekere spanning in de bestuurlijke samenwerking op W&I. Daarnaast zorgen de verschillen tussen de gemeenten voor meer bestuurlijke en ambtelijke inzet. Daarmee correleert de mate van bestuurlijke betrokkenheid negatief met de schaalvoordelen van de samenwerking.

2.2.2 Bestuurlijk overleg

Tussen de drie gemeenten wordt bestuurlijk samengewerkt op het gebied van werk en inkomen. In het overleg dat plaatsvindt tussen de wethouders worden zowel strategische als meer tactische onderwerpen besproken. Het doel van dat overleg is geïnformeerd blijven over ontwikkelingen in de drie gemeenten, om zo eventueel beleid op elkaar af te kunnen stemmen.

De betrokkenheid van bestuurders bij W&I hangt samen met de aard van het domein werk en inkomen. Beleid en uitvoering van W&I raken direct aan de participatie van de eigen burgers en hun maatschappelijke perspectieven. Dit betekent dat het belang voor individu en gemeenschap groot is. Omdat W&I in een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten is georganiseerd, brengt die sterke betrokkenheid van bestuurders een risico met zich mee in de governance. AEF stelt vast dat de betrokken bestuurders naar eigen zeggen/ervaring (te) veel tijd en energie besteden aan onderlinge afstemming tussen de drie gemeenten. De slagvaardigheid van de bestuurlijke aansturing wordt als suboptimaal ervaren. Het bestuurlijk overleg geeft op dit moment geen positieve energie en dat belast de samenwerking.

2.2.3 Diversiteit aan regionale samenwerkingsverbanden

Naast de samenwerking op W&I werken de drie gemeenten samen met een veelvoud van andere gemeenten. Bestuurders constateren dat de besluitvorming hierdoor (in algemene zin) vertraagd wordt. Er moet immers overlegd worden met meerdere partners voordat een individuele gemeente een besluit kan nemen. Tussen Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar bestaan overeenkomsten, maar ook belangrijke verschillen in de allianties die ze met andere gemeenten hebben. Er heerst binnen en tussen de gemeenten dus geen territoriale congruentie. Vanuit de gedachte van territoriale congruentie is er derhalve geen noodzaak voor samenwerking op W&I tussen specifiek deze drie gemeenten (dit was overigens ook nooit de leidende invalshoek).

2.2.4 Gevolgen voor bestuurbaarheid

De toename van gemeentelijke samenwerking is regionaal, maar ook nationaal zichtbaar¹. De lappendeken van regionale samenwerkingsverbanden die zo ontstaat heeft implicaties voor de bestuurbaarheid. Over het merendeel van de gemeentelijke budgetten wordt niet beslist door de gemeenten alleen. Voor het nemen van besluiten is steeds overeenstemming met wisselende combinaties van andere gemeenten nodig. Dit heeft gevolgen voor de eigenstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid, de bestuurbaarheid en de democratische verantwoording van de afzonderlijke deelnemers aan de samenwerkingsverbanden. Dit leidt bij diverse Nederlandse gemeenten (waar onder de gemeente die W&I host) tot reflectie op de samenwerkingsverbanden waarin deze gemeenten participeren.

¹ CBS, 7.07.16, 'Meer samenwerking lokale overheden'.

2.3 De beleidsinzet is niet meegegroeid met de ontwikkelingen

Al enige tijd is er onduidelijkheid over de wijze waarop de inzet en de verrekening van de beleidsactiviteiten in de samenwerking zijn verankerd. Hierover is verschillende beeldvorming ontstaan. AEF heeft enkele feiten rond de beleidsinzet inzichtelijk gemaakt.

‘Beleid’ ontrafeld

De totale inzet voor het werkterrein ‘werk en inkomen’ is onder te verdelen in verschillende categorieën:

- De eerste hoofdcategorie bestaat uit uitvoeringstaken
Dit betreft operationele verantwoordelijkheden, zoals het storten van uitkeringen, die uniform zijn voor alle gemeenten in Nederland
- De tweede hoofdcategorie is beleid
Binnen beleid is onderscheid te maken tussen beleidsrijke en beleidsarme taken:
(1.) Beleidsarme taken bestaan uit taken die (a) beleidsmatig vanuit wet- en regelgeving gedomineerd worden. De gemeente(n) voeren deze wet- en regelgeving uniform uit. En uit taken waarbij er (b) materieel nauwelijks significante handelingsalternatieven zijn voor gemeenten vanwege wet- en regelgeving
(2.) Beleidsrijke taken zijn die waarop gemeenten meer doen dan de minimale wettelijke verplichtingen en taken waarbij er materieel significante handelingsalternatieven voor gemeenten zijn. Gemeenten kunnen hier de ruimte nemen om maatwerk te leveren aan inwoners
- De ondersteuning van het lokale bestuur bij besluitvorming en/of vragen over uitvoering en over beleid van W&I (we noemen dit hierna ‘lokale bestuursondersteuning’) wordt ingezet voor zowel beleidsrijke als beleidsarme taken.

De onderverdeling van de taken op het gebied van werk en inkomen (uitvoering en beleid) is grafisch verbeeld weergegeven in schema 1.

Schema 1.: Uitvoeringstaken, beleidsarme en beleidsrijke taken



De begrote beleidsinzet op het domein W&I is op dit moment 4,48 fte (bestaande uit 2,78 fte van de afdeling Werk & Inkomen en 1,7 fte van de afdeling SMO).

In salariskosten gaat het voor deze 4,48 fte in totaal om circa € 350.000 euro.

Trend: Meer beleid en integrale dienstverlening door 3D's

Een van de hoofdmotieven voor de drie decentralisaties (3D's) is dat lokaal beleid gemeenten de mogelijkheid geeft integrale dienstverlening in het sociaal domein te ontwikkelen. Zowel Leidschendam-Voorburg als Voorschoten en Wassenaar hebben hier sinds 2015 stappen ingezet. De richting die zijn daarbij ingeslagen zijn, is niet per se dezelfde. Hoewel typerend voor de ontwikkeling richting meer lokaal afgestemde hulp en zorg, werpt dit in toenemende mate barrières op in de samenwerking op beleid en uitvoering.

Met name door de decentralisaties is er de afgelopen jaren voor gemeenten veel veranderd in het sociaal domein. Dit heeft zijn weerslag in beleid en uitvoering van W&I. De samenwerkingsovereenkomst W&I is ontworpen op de situatie voorafgaand aan de drie decentralisaties van jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie. Met de decentralisaties is de verantwoordelijkheid van gemeenten significant toegenomen. Waar voorheen de focus meer lag op het uitvoeren van rijksbeleid, speelt de lokale invulling van de nationale kaders nu ook een rol. Gemeenten hebben dus meer beleidsinzet nodig dan voorheen.

De omvang en de verdeling van de beleidsinzet

Rond de beleidsinzet voor werk en inkomen spelen twee vraagstukken:

- (a) Omvang van de totale beleidsinzet
- (b) Verdeling van de beleidsinzet tussen de gemeenten.

Ad a. omvang van de totale beleidsinzet

Sinds de start van de samenwerking zijn er ontwikkelingen geweest waardoor de beleidsinzet die door SMO geleverd moet worden is toegenomen ten opzichte van de bij de start van W&I begrote 1,7 fte. Het gaat hierbij om:

- Extra administratie werk voor het in het format van de afzonderlijke gemeenten plaatsen en het bestuurlijk agenderen van beleidsstukken
- Gewenste nabijheid van beleidsontwikkeling bij bestuurders Wassenaar en Voorschoten
- Oppakken van de verbeterpunten die uit de evaluatie zijn gekomen
- Integrale beleidsontwikkeling in het kader van de decentralisaties: ontwikkelen van beleid in samenhang binnen het domein en maatwerk om te voldoen aan de lokale aanpak van de afzonderlijke gemeenten
- Meer beleid als gevolg van de transformatie
- Meer *couleur locale* in de oplossingen vraagt om meer beleidsinzet.

De extra benodigde beleidsinzet door SMO als gevolg van deze punten bedraagt 1 fte. De totale personeelslasten van beleidsmatige inzet door SMO komen daarmee op afgerond 220.000 euro (2,7 fte x 81.500 euro).

De benodigde beleidsinzet was de afgelopen twee jaar extra hoog vanwege het proces van decentralisatie van nationaal en provinciaal niveau naar de gemeenten. Deze transitie is thans doorgevoerd. Het is voor de beleidscapaciteit nu de vraag of de benodigde beleidsinzet ook *structureel* hoger is. AEF gaat ervan uit dat dit de beleidsintensiteit inderdaad structureel hoger is dan dat bij de start van W&I is verwacht. Dat hangt vooral samen met het gegeven dat er door de decentralisaties meer gemeentelijk/lokaal beleid zal worden gemaakt. Dat was immers – onder meer – de portee van de decentralisatieoperatie.

De afdeling SMO heeft berekend dat er – ten opzichte van de start van W&I (structureel) - 1 fte extra beleidscapaciteit nodig is.

Op grond van de onderbouwing van SMO en de verwachting dat de decentralisaties tot meer lokale beleidsvrijheid en beleidsinvulling gaan leiden is de 1 fte extra beleidsinzet in de visie van AEF wel verdedigbaar.

Ad b. Verdeling van de beleidsinzet tussen de gemeenten

Op dit moment wordt de beleidsinzet door SMO tussen de gemeenten verrekend volgens de vaste verrekensystematiek voor W&I. Zoals eerder aangegeven bestaat er bij de gemeenten onduidelijkheid over de verdeling van kosten van de beleidsinzet. AEF onderscheidt hierbij twee categorieën:

Andersson Elffers Felix

- het ontwikkelen van beleid ('beleid')
- het inbrengen van dit beleid in de drie gemeenteraden, het ondersteunen van de bestuurders bij commissievergaderingen of vergaderingen van de gemeenteraad (we noemen dit 'bestuursondersteuning').

Bij het ontwikkelen van gezamenlijk beleid treden schaalvoordelen op. Een groot deel van het beleid (naar schatting van de betrokken medewerkers 55%) is hetzelfde voor de drie gemeenten. Een kleiner deel (45% (namelijk circa 15% per gemeente)) van de inzet wordt besteed aan lokale aanpassingen in het te ontwikkelen beleid en het leveren van bestuursondersteuning.

In het verlengde hiervan zijn er twee opties voor de verdeling van de kosten voor beleidsinzet: (1.) op basis van de bestaande verrekensystematiek of (2.) voor het 'lokale' deel van de beleidsinzet een pondspondsgewijze verdeling. In onderstaande tabel zijn de effecten van beide varianten in beeld gebracht. Hierbij is een variant voor de beleidsinzet door SMO inclusief de uitbreiding van 1 fte opgenomen. Voor de volledigheid is ook de huidige situatie in de tabel gezet. De effecten van de verschillende verrekensystematieken worden getoond.

Schema 2.: Verrekening beleidsinzet

(Bedragen in €)	Huidig met vaste verrekensystematiek		Huidig met 45% van de kosten pondspondsgewijs	Nieuw (=+ 1 fte) met vaste verrekensystematiek	Nieuw (=+ 1 fte) met 45% van de kosten pondspondsgewijs
Gemeente					
Leidschendam-Voorburg	101.500	->	76.500	161.500	121.500
Wassenaar	19.000	->	31.500	30.500	50.000
Voorschoten	18.000	->	30.500	28.000	48.500
Totaal	138.500	->	138.500	220.000	220.000

Geharmoniseerd beleid of veel 'couleur locale'

De benodigde beleidscapaciteit hangt mede af van de vraag in hoeverre de drie gemeenten geharmoniseerd beleid hebben. Als de beleidsambtenaren één beleidslijn voor alle drie de gemeenten kunnen volgen dan is dat efficiënter dan wanneer elke gemeente veel eigen beleidsaccenten legt.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de drie gemeenten zo veel mogelijk geharmoniseerd beleid voeren. Als er afwijkingen gewenst zijn dan zouden die zich – omwille van de efficiëntie – bij voorkeur moeten beperken tot de beleidsrijke onderwerpen die niet vanuit landelijke wet en regelgeving wordt voorgeschreven. In schema 1. (pagina 8) is dit de meest rechter kolom.

Samenvatting: Herijking samenwerkingsafspraken W&I op de beleidsdimensie

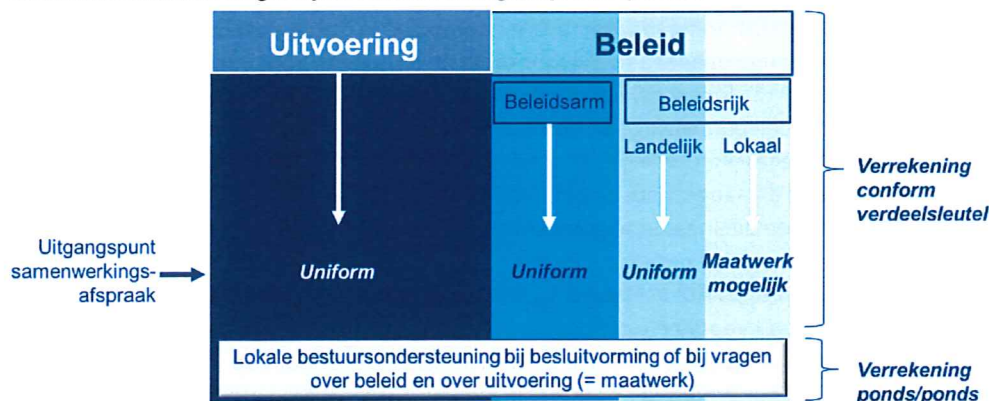
Alles overziend wordt voorgesteld om de afspraken over de beleidsdimensie te herijken in de volgende lijn:

- streef zo veel mogelijk geharmoniseerd beleid na
- vul de couleur locale vooral in bij de beleidsrijke onderwerpen die niet door wet en regelgeving gedomineerd worden (lokale differentiatie aanbrengen in beleidsarme of door het rijk voorgeschreven onderdelen leidt tot onnodige inefficiëntie)
- verhoog de beleidscapaciteit met 1 fte

- verreken de inzet voor de ‘lokale bestuursondersteuning’ (dat is berekend op 45% van de beleidsinzet) volgens het ‘ponds/ponds’ principe.

In schema 3 is het voorstel voor de herijkte samenwerkingsafspraken op beleid samengevat.

Schema 3.: Samenvatting herijkte samenwerkingsafpraak op beleid



2.4 Wassenaar en Voorschoten willen meer lokale frontoffice

Voorschoten en Wassenaar willen op een aantal momenten in de week (meer) front-office uitvoeringscapaciteit voor W&I in hun eigen gemeenten hebben. Het doel hiervan is betere fysieke bereikbaarheid voor inwoners. W&I heeft een flexibel werkconcept: tijd en plaats ongebonden werken is mogelijk. De dienst geeft aan het verzoek om vaker fysiek op locatie Wassenaar en/of Voorschoten te werken goed mogelijk is. Dit brengt geen meerkosten met zich mee omdat de betreffende medewerkers (door het flexibele werkconcept) even productief zijn.

2.5 Er zijn 3 scenario's voor de toekomst

AEF constateert dat de tevredenheid over de dienstverlening en de ervaren knelpunten in de governance aanleiding zijn voor de gemeenten om te kijken naar de ontwikkeling van het samenwerkingsverband, op de middellange en lange termijn. AEF heeft drie relevante toekomstscenario's uitgewerkt. Deze worden hierna één voor één toegelicht:

- Scenario 1: voortzetting samenwerking, met aanpassing overeenkomst
- Scenario 2: Als scenario 1., met uitbreiding van overlappende producten sociaal domein
- Scenario 3: Ontvlechting W&I uit LV en invlechting van W&I in Duivenvoorde.

De oorspronkelijke vraag van de drie gemeenten voor scenario 2. was de mogelijke aansluiting van de backofficetaken binnen het gehele sociaal domein. In de eerste verkennende gesprekken bleek dat deze wens voor geen van de gemeenten logisch c.q. realistisch is. Iedere gemeente heeft namelijk weer andere vervlechtingen in de wijze waarop het sociaal domein wordt georganiseerd. Om deze reden is gekozen om bij scenario 2. te verkennen welke producten *die veel overlap hebben* binnen de drie terreinen van het sociaal domein (werk en inkomen, jeugd en maatschappelijke ondersteuning) gezamenlijk door W&I uitgevoerd zouden kunnen worden.

2.5.1 Scenario 1: voortzetting samenwerking, met aanpassing overeenkomst

De samenwerking wordt voortgezet met (1.) minder bestuurlijke gezamenlijkheid en verduidelijking van de gewenste bestuurlijke rollen, (2.) specificering van de overeenkomst op basis van wensen over beleid en 'bestuursondersteuning' (in de in dit rapport gehanteerde definitie). De portefeuillehouders komen twee keer per jaar bijeen. In april voor de jaarrekening en begroting. In oktober voor de begrotingsraad, evaluatie, een strategische vooruitblik en begroting van het komende jaar. De gemeente die de dienst host is verantwoordelijk voor alle organisatieaangelegenheden. De drie gemeenten kunnen voor 'couleur locale' kiezen op de onderwerpen die lokaal beleidsrijk zijn. Daarnaast wordt gekozen voor bijvoorbeeld circa twee dagen per week bemensing van een front-office W&I in Voorschoten en Wassenaar. Aanpassing en/of verduidelijking van de samenwerkingsovereenkomst is wenselijk om invulling te geven aan de aangepaste beleidsmatige context, verduidelijking van de rolverdeling en de wensen van de deelnemende gemeenten.

2.5.2 Scenario 2: Als scenario 1., met uitbreiding van overlappende producten SD

Zoals scenario 1 voorstelt wordt het samenwerkingsverband W&I voortgezet, met aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst. Daarbij doet Leidschendam-Voorburg een aanvullende prijsopgave voor producten waarmee overlap is tussen W&I, Jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Voorschoten en Wassenaar kunnen hier naar hun wens Leidschendam-Voorburgse diensten van inkopen.

2.5.3 Scenario 3: Ontvlechting W&I uit LV en invlechting van W&I in Duivenvoorde

De samenwerking in W&I wordt ontvlochten. Leidschendam-Voorburg geeft W&I vorm volgens eigen invulling. Voorschoten en Wassenaar voegen de taken op het gebied van Werk en Inkomen samen bij Duivenvoorde, hun gezamenlijke werkorganisatie².

2.6 Het 'Knoppenmodel' voor de doorrekening van de scenario's

AEF heeft een 'knoppenmodel' ontwikkeld om de consequenties voor kosten en kwaliteit van een eventuele ontvlechting van het samenwerkingsverband W&I in beeld te brengen. Dit model omvat alle huidige W&I-taken. De volgende paragrafen beschrijven de doorrekening van de verschillende scenario's.

2.6.1 Basis voor huidige situatie

De huidige situatie is gebaseerd op het aantal voltijdsformatieplaatsen (fte's) dat zich bezighoudt met de verschillende taken van W&I. Daarbij zijn de taken die binnen de afdeling W&I worden uitgevoerd aangevuld met W&I-taken die nu binnen andere afdelingen zijn belegd, zoals SMO en het KCC. De fte's per taak zijn aangevuld met informatie over de kwaliteit, via de loonschaal die hoort bij de functies die een bepaalde taak uitvoeren, en informatie over de loonkosten van een schaal. Samen laten deze drie onderdelen zien wat de totale loonkosten van een taak zijn. De som van alle loonkosten van de verschillende taken resulteert in de directe uitvoeringskosten van W&I. Door deze directe uitvoeringskosten vervolgens aan te vullen met een percentage voor overheadkosten worden de totale kosten van W&I berekend. De totale kosten worden verdeeld over de drie samenwerkende gemeenten op basis van de bestaande verdeelsleutel: een combinatie van het aantal cliënten en de in- en uitstroom per gemeente.

² Ontvlechting van W&I en twee individuele invullingen van werk en inkomen door Voorschoten en Wassenaar (dus niet in WODV) wordt niet realistisch gezien.

Andersson Elffers Felix

Schema 4. laat op hoofdlijnen zien hoe in het rekenmodel de huidige situatie voor W&I in beeld is gebracht. In het feitelijke model zijn de verschillende taken gedetailleerder uitgewerkt gebracht dan hier nu voor de eenvoud is gedaan.

Schema 4.: Opzet 'knoppenmodel' huidige situatie W&I

Management: - Functie, schaal en fte's	X loonkosten p. schaal = loonkosten
Kwaliteit en ondersteuning: - Functie, schaal en fte's	X loonkosten p. schaal = loonkosten
Inkomen: - Functie, schaal en fte's	X loonkosten p. schaal = loonkosten
Werk en leerplicht: - Functie, schaal en fte's	X loonkosten p. schaal = loonkosten
Overig: - Functie, schaal en fte's	X loonkosten p. schaal = loonkosten

	Uitvoeringskosten:	€		+
	Overhead:	€		
	Totale kosten:	€		+

Bijdrage per gemeente:	
Wassenaar	x% = € A
Voorschoten	y% = € B
Leidschendam-Voorburg	z% = € C
	100% = €

Het rekenmodel beschikt over een aantal 'knoppen' (vandaar ook de term knoppenmodel) om alternatieve toekomstscenario's door te rekenen. Voorbeelden van deze knoppen zijn:

- *Omvang W&I-taken:* aantal fte dat zich bezighoudt met een bepaalde taak kan groter of kleiner worden gemaakt
- *Kwaliteit/kosten:* door het schaalniveau van een bepaalde functie te veranderen kan de kwaliteit (en daarmee ook de kosten) veranderd worden
- *Verdeling:* in plaats van de bestaande verdeelsleutel kan voor een andere verdeelsteutel worden gekozen
- *Omvang overhead:* het bestaande overheadpercentage kan aangepast worden.

2.6.2 Uitwerking van eventuele ontvlechting

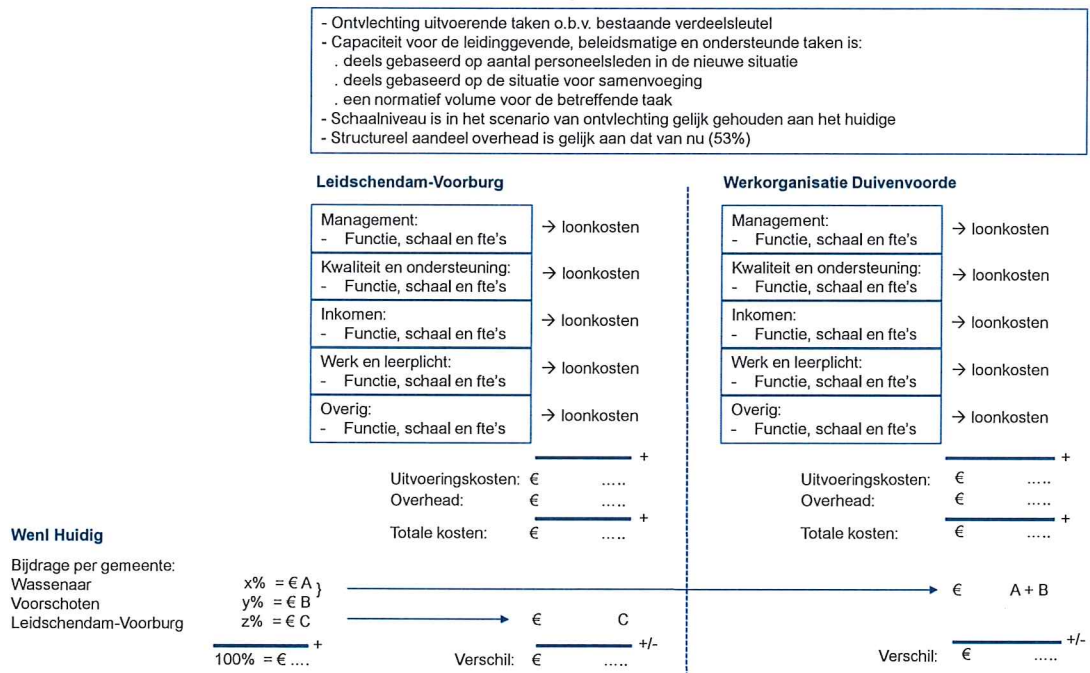
Met behulp van het knoppenmodel zijn de effecten van een eventuele ontvlechting van W&I in beeld gebracht. Het uitgangspunt dat daarbij is gehanteerd is dat beide organisaties in de nieuwe situatie dezelfde taken uitvoeren als nu, met dezelfde kwaliteit (dat wil zeggen zelfde schaalniveau).

Voor de ontvlechting zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De uitvoerende taken op basis van de bestaande verdeelsleutel (het aantal cliënten en de in- en uitstroom per gemeente) en een aparte verdeelsleutel voor de taken met betrekking tot leerplicht
- De capaciteit voor de leidinggevende, beleidsmatige en ondersteunde taken is:
 - Deels gebaseerd op het aantal personeelsleden in de nieuwe situatie (bijvoorbeeld het tactisch leidinggevenden)
 - Deels gebaseerd op de situatie voor de samenvoeging, met daarbij de kanttekening dat bij de samenvoeging van 3 organisaties naar 1 organisatie is gegaan en in het voorliggende scenario van 1 naar 2 organisaties wordt gegaan
 - Een normatief volume voor de betreffende taak.

In schema 5. is geïllustreerd hoe het effect van een eventuele ontvlechting wordt berekend.

Schema 5.: Opzet 'Knoppenmodel' voor de ontvlechting



De uitverdieneffecten hebben vooral betrekking op de taken die niet direct afhankelijk zijn van de omvang van het werk of de omvang van het personeelsbestand: strategische leiding, beleid en overige ondersteunende taken (zoals bijvoorbeeld applicatiebeheer). Daarnaast is er gerekend met een uitverdieneffect van 10% op uitvoerende taken bij WODV (bij de samenvoeging van 3 organisaties naar 1 was het inverdieneffect circa 17%). Bij Leidschendam-Voorburg is geen uitverdieneffect gehanteerd. Deze gemeente houdt met circa driekwart van het huidige formatie nog steeds een W&I-organisatie met slagkracht. Omdat dit een rekenmodel is en geen gedetailleerd uitgewerkte businesscase is een onzekerheidsmarge van 10% gehanteerd. De kosten van de beide nieuwe organisaties worden vervolgens afgezet tegen de financiële bijdrage die Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten aan het huidige leveren (in het schema zijn dat respectievelijk C, A en B). In het onderstaande schema is op hoofdlijnen te zien hoe de situatie bij een eventuele ontvlechting berekend is.

De bijlage bevat een meer gedetailleerde uitwerking van de opbouw van het rekenmodel en de effecten van een eventuele ontvlechting.

2.7 Ontvlechting doet schaalvoordelen teniet

Conform de gemaakte afspraak heeft AEF de scenario's die de gemeenten kunnen kiezen uitgewerkt in het boven toegelichte 'knoppenmodel'. Dit model geeft (1.) de financiële impact en (2.) de impact op de kwaliteit van/binnen de scenario's weer. Het gaat om de onderstaande drie scenario's:

- Scenario 1: voortzetting samenwerking, met aanpassing overeenkomst
- Scenario 2: Als scenario 1., met uitbreiding van overlappende producten
- Scenario 3: Ontvlechting uit LV en invlechting van W&I in Duivenvoorde.

Ten behoeve van de betrouwbaarheid van de doorrekening is gebruik gemaakt van de meest actuele informatie van W&I en van WODV over taken, formatie en bezetting, overhead en kosten. De input is besproken met inhoudelijke experts en gevalideerd door controllers van alle organisaties. De berekeningen van AEF geven modelmatig de structurele financiële gevolgen weer. Het is een modelmatige doorrekening op basis de huidige situatie. Wanneer de gemeenten eventueel zouden kiezen voor een ontvlechtingsscenario, dan is er naast de structurele kosten ook nog sprake van eenmalige frictiekosten (directe kosten W&I en overhead). Ook moeten er in het eventuele ontvlechtingsscenario nadere afwegingen worden gemaakt over de ICT-infrastructuur³. Het knoppenmodel is in de bijlage in detail opgenomen. De bevindingen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Schema 6.: Samenvatting analyse scenario's

#	Scenario's toekomst W&I	Impact op Financiën*	Impact op Kwaliteit	Risico's
1	Voortzetting samenwerking W&I in aangepaste vorm	Beperkt naast € 81,5K voor extra beleidsinzet	Kwaliteit is geborgd	Beleids-suboptimalisatie. Spagaat in beleid. Ambtelijke druk op afstemming.
2	Als 1. met ook uitbreiding overlappende taken Sociaal Domein	€ 81,5K voor extra beleidsinzet + afhankelijk van afgesproken kostprijzen***	Kwaliteit is geborgd	Als bij 1.
3	Ontvlechting en organisatie W&I separaat in LV en in WODV	Meerkosten € 395k tot € 485k	Kwaliteit is geborgd	Beleids-suboptimalisatie.

* In het knoppenmodel is veiligheidshalve een onzekerheidsmarge van 10% aangehouden, de overhead is meegenomen.

** Exclusief de eenmalige frictiekosten

*** Netto leidt dit niet tot extra uitgaven omdat gemeenten deze taken nu binnen hun eigen gemeente of Duivenvoorde uitvoeren. Als een hogere kostprijs afgesproken wordt leidt dit wel tot meerkosten.

Voor de ontvlechting van de samenwerking W&I is de variant gehanteerd dat Leidschendam-Voorburg het alleen doet en dat Wassenaar en Voorschoten W&I binnen WODV organiseren.

Kwaliteit en kosten

De analyse van AEF wijst uit dat de huidige kwaliteit te borgen is in de gesplitste organisatie W&I-LV (dekking circa 75.000 inwoners) en W&I-WODV (dekking circa 50.000 inwoners).

De splitsing werkt wel kostenverhogend omdat er aan beide kanten enkele schaalnadelen ontstaan. De schaalnadelen van ontvlechten zijn kleiner dan de toenmalige schaalvoordelen van samenvoegen (destijds € 800.000). Dat is omdat bij de samenvoeging van 3 organisaties 1 gemaakt werd. Bij splitsing wordt er nu van 1 naar 2 gegaan. Destijds waren er drie verschillende processen die geharmoniseerd moesten worden tot één efficiënt proces. Die slag is gemaakt. Bij splitsing wordt er op grond van efficiënte processen gesplitst.

Als de ontvlechting conform de geïllustreerde methode wordt berekend dan leidt dat tot de volgende bevindingen:

1. In de huidige situatie bedragen de totale kosten⁴ van W&I conform het rekenmodel ruim 8 miljoen euro, waaraan Leidschendam-Voorburg € 5,95 miljoen bijdraagt, Voorschoten € 1,04 miljoen en Wassenaar € 1,13 miljoen.

³ Leidschendam-Voorburg c.q. W&I zit bij Centric, Duivenvoorde bij Pink-Roccade.

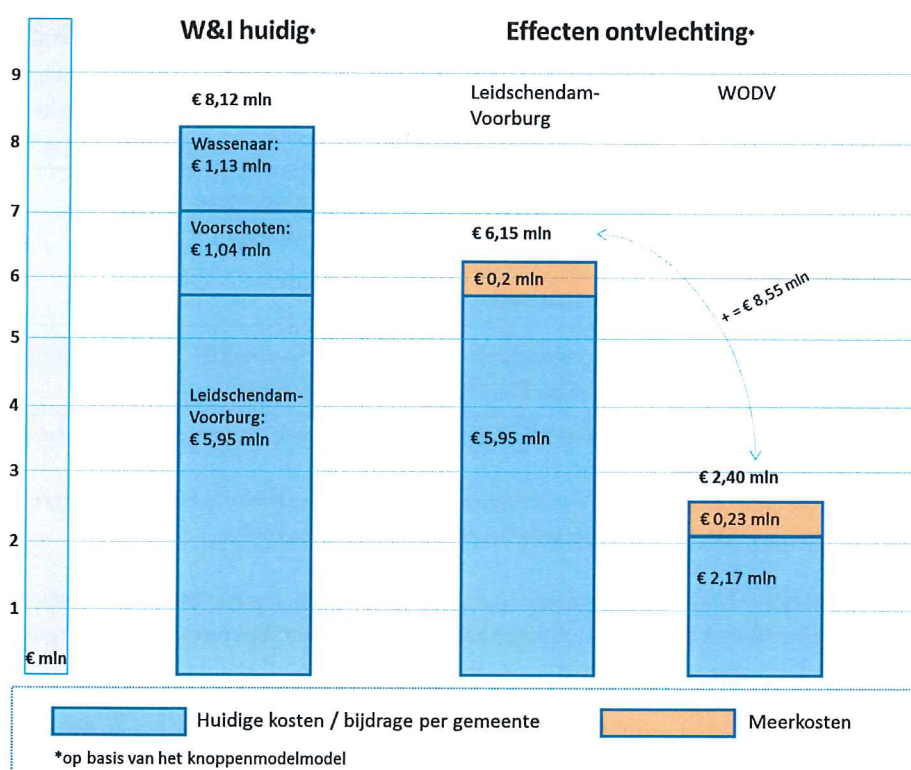
⁴ Uitvoeringskosten + overhead.

Andersson Elffers Felix

2. Bij een eventuele ontvlechting in twee nieuwe organisaties (Leidschendam-Voorburg en WODV) komen daar volgens de raming structurele meerkosten bij van € 205.000 voor Leidschendam-Voorburg en € 236.000 voor WODV.
3. Wanneer rekening wordt gehouden met de onzekerheidsmarge van 10% bedragen de totale gezamenlijke (opgetelde) structurele meerkosten bij een ontvlechting tussen de € 395.000 en € 485.000.

In schema 7. zijn de financiële effecten van een eventuele ontvlechting in een staafdiagram samengevat. Bij de personele bezetting is in de ontvlochten variant met de zelfde schaalniveaus gerekend (zie hiervoor ook de bijlage). Op die grond kan gezegd worden dat dit een vergelijking betreft 'bij gelijkblijvende kwaliteit'.

Schema 7.: Financieel effect ontvlechting bij gelijkblijvende kwaliteit



Nota Bene: éénmalige frictiekosten

De genoemde bedragen zijn exclusief de eenmalige frictiekosten van de splitsing (deze zijn niet berekend). Het betreft dan de eenmalige kosten die gemaakt moeten worden voor de *ontvlechting* van circa 25 FTE uit LV en de *invlechting* van die circa 25 FTE in WODV. Hier moet dan een veranderproces voor worden doorlopen (aanwijzen kwartiermaker, plaatsing medewerkers, regelen huisvesting, regelen ICT, aanpassing externe communicatie, aanpassing website e.d.).

Voor de duidelijkheid: de *structurele* kosten voor formatie, huisvesting, ICT, communicatie e.d. zijn *wel* in het knoppenmodel opgenomen. De *eenmalige* kosten om van de huidige situatie naar de nieuwe situatie te komen zijn *niet* berekend.

Effectiviteit

In alle opties moet rekening worden gehouden met minder beleidsafstemming tussen de wethouders. Op dit moment is het beleid W&I voor circa 90% gelijk binnen de drie gemeenten (er zijn kleine verschillen in het beleid rond beschut werken en rond armoedebeleid).

Dat percentage zal in de loop van de tijd lager worden (alleen al omdat één van de drie samenwerkingspartners daar thans voor kiest). Het is de vraag wat dat voor gevolgen heeft voor de maatschappelijk effectiviteit van het beleid (dat is op voorhand niet te zeggen). Daarnaast is er het risico dat ambtelijk toch wordt geprobeerd om harmonisatie van het beleid van de drie gemeenten voor elkaar te krijgen. Hiermee bestaat het risico dat ambtelijk extra tijd geïnvesteerd gaat worden in 'pendeldiplomatie'.

Dit noemen wij 'beleids-suboptimalisatie': (1.) de effectiviteit van het beleid is suboptimaal en (2.) er is extra inefficiëntie van de organisatie omdat er meer ambtelijke tijd aan afstemming moet worden besteed.

Op grond van de uitgevoerde kwantitatieve en kwalitatieve analyse concludeert AEF dat een eventuele ontvlechting de schaalvoordelen die er in de huidige situatie zijn teniet zal doen.

3 Samenvattende conclusies

3.1 Optimalisaties in de samenwerkingsafspraken W&I

Het eerste deel van de onderzoeksvraag aan AEF betreft de optimalisatie van het samenwerkingsverband W&I in de huidige context.

Het onderzoek laat zien dat, binnen het perspectief van tevredenheid over de dienstverlening, enkele vraagstukken leven:

1. in de governance worden onvolkomenheden ervaren, de slagvaardigheid van de bestuurlijke sturing kan groter door duidelijkere bestuurlijke roldefinities en (daardoor) minder bestuurlijke afstemming
2. de beleidscapaciteit en de afspraken over de doorbelasting van kosten van het beleidsproces en de beleidsondersteuning dient te worden herzien
3. en er is behoefte aan meer lokale aanwezigheid van uitvoeringscapaciteit.

3.2 Impact van de toekomstscenario's

Het tweede deel van de onderzoeksvraag betreft de ontwikkeling van het samenwerkingsverband, gegeven de langere termijn ontwikkelingen binnen het sociaal domein.

De gemeenten geven aan dat er drie scenario's voor hen mogelijk zijn:

- Scenario 1: Voortzetting samenwerking, met aanpassing overeenkomst
- Scenario 2: Als scenario 1., met uitbreiding van overlappende producten SD
- Scenario 3: Ontvlechting uit LV en invlechting van W&I in Duivenvoorde.

AEF heeft een knoppenmodel ontwikkeld dat inzicht geeft in de financiële en kwalitatieve impact van de toekomstscenario's. Het financiële en kwalitatieve aspect zijn direct aan elkaar gerelateerd, want kwaliteit heeft invloed op het budget dat nodig is voor het in dienst hebben van medewerkers. Een medewerker in een bepaalde functie heeft een bepaalde opleiding en kwalificaties nodig die hem of haar in een bepaalde schaal plaatsen.

Toekomstscenario 1 en 2 leiden beiden tot dezelfde meerprijs als in de huidige situatie. De uitgaven voor de gegroeide beleidsinzet die de afgelopen jaren niet mee zijn gegroeid worden in beide gevallen in de toekomst wel uitgegeven. Dit betekent dat de financiële impact gelijk staat aan de één beleidsmedewerker die ingezet wordt. Extra budget betekent dus ook extra kwaliteit. Scenario 2 vraagt daarbij extra budget voor W&I vanwege de extra taken uit het sociaal domein die het uit gaat voeren. Dit vraagt netto geen extra uitgaven van de gemeenten omdat zij het budget voor deze taken nu binnen hun eigen gemeente of Duivenvoorde uitvoeren.

3.3 Bestuurlijke afwegingen

Het impact van de drie scenario's is besproken in de begeleidingsgroep, in individuele gesprekken met de verantwoordelijke wethouders, gemeentesecretarissen en het hoofd van W&I en in een gezamenlijke bijeenkomst van de Reflectiegroep.

De bestuurders constateren dat de huidige dienstverlening goed is, dat er enkele aanpassingen gewenst zijn en dat voor Voorschoten en Wassenaar meer lokale aanwezigheid van W&I belangrijk is. Omdat de inzet van beleid door de decentralisaties binnen het sociaal domein toegenomen is, is de gedeelde opvatting dat het belangrijk is om afspraken te maken over de verrekening van deze toegenomen vraag naar beleid. Deze wens past bij scenario 1 en 2, waarbij de beleidscapaciteit vergroot wordt.

Het toevoegen van taken die overlap vertonen met andere terreinen binnen het sociaal domein wordt door de drie gemeenten niet als opportuun gezien. Veel van deze taken voeren de gemeenten al gezamenlijk uit, maar veelal binnen andere samenwerkingsverbanden. Dit betekent dat scenario 2 op grond van voortschrijdend inzicht niet meer als een logische volgende stap wordt ervaren.

De bestuurlijke weging van de onderzoeksbevindingen maakt duidelijk dat ontvlechting, scenario 3, niet de voorkeur geniet. W&I levert over het algemeen dienstverlening waar de burgers en de gemeenten tevreden mee zijn. Daarnaast heeft W&I de individuele kwetsbaarheid verminderd en schaal- en efficiencyvoordelen opgeleverd. Ontvlechting zou deze voordelen voor een groot deel teniet doen, ook als werk en inkomen voor Voorschoten en Wassenaar bij Duivenvoorde zou worden ondergebracht.

Het afwegen van de huidige situatie tegen de wensen voor aanpassing leidt bij alle drie de gemeenten tot een voorkeur voor scenario 1.: voortzetting samenwerking met aanpassing van de overeenkomst. Dit betekent dat de wens bestaat om de bereikte doelen te handhaven en de huidige samenwerking te actualiseren aan de veranderde beleidsmatige context en wensen van de gemeenten.

4 Aanbevelingen AEF

Op grond van de bevindingen en drie toekomstscenario's die uit het onderzoek naar voren komen, doet AEF zes aanbevelingen. De aanbevelingen hangen onderlinge samen.

Aanbeveling 1.: Ontvlecht niet

AEF adviseert om W&I niet te ontvlechten. Het samenwerkingsverband biedt naar tevredenheid dienstverlening aan burgers van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar. De vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd en ambtelijk en bestuurlijk worden de voordelen van de samenwerking herkend. Daarnaast brengt ontvlechting ruim €400.000 structurele meerkosten met zich mee.

Aanbeveling 2.: Continueer en optimaliseer, verduidelijk de rollen

Naast de voordelen van de samenwerking worden er ook verbeterpunten ervaren (in de governance en in de uitvoering). Voortzetting van de samenwerking brengt met zich mee dat de governance geoptimaliseerd moet worden. De context en de wensen zijn in vergelijking tot de oprichting veranderd. Er zijn nieuwe afspraken gewenst om tegemoet te komen aan de gegroeide vraag naar beleid en de wens van een van de gemeenten om minder bestuurlijk af te hoeven stemmen.

Onderdeel van dat laatste punt is mede de afspraak:

1. dat Wassenaar en Voorschoten met Leidschendam-Voorburg afspraken maken over de gewenste inzet, mede in termen van aantallen en kwaliteiten van input/output en liefst ook outcome. Leidschendam-Voorburg vertaalt deze afspraken in het 'jaarplan'. In het jaarplan zijn de diensten gedefinieerd die het komende jaar door Leidschendam-Voorburg voor Wassenaar en Voorschoten zijn voorzien.
2. Dat de P&C-cyclus zo wordt ingericht dat twee maal per jaar – gekoppeld aan begrotingsraad en begroting/jaarrekening – over de geleverde/te leveren productie wordt overlegd. Onderdeel hiervan is een beleidsmatige vooruitblik op de te verwachten ontwikkelingen in het komende jaar.
3. dat de Leidschendam-Voorburg de werkgeversrol vervult en dat de werkgeversrol geen verdere afstemming met de andere twee gemeenten behoeft.

Aanbeveling 3.: Verander de verrekeningssystematiek beleid en breidt met 1 fte uit

De verrekeningssystematiek die voor W&I gehanteerd wordt doet recht aan de verschillen in omvang tussen de gemeenten voor wat betreft de uitvoering van werk en inkomen, maar niet voor wat betreft de beleidsmatige inzet. De tijd voor ondersteuning van een individuele gemeentelijke besluitvormingsproces neemt bijvoorbeeld niet toe of af met het inwoneraantal. Om deze reden adviseert AEF om hier in de verrekening van de kosten rekening mee te houden. AEF beveelt aan om de verrekeningssystematiek voor het deel van de beleidscapaciteit dat rechtstreeks met individuele lokale beleidsaangelegenheden verbonden is (zie ook schema 3. op pagina 11) te wijzigen in een pondspondsgewijs te verdelen tussen de gemeenten. Aanvullend adviseert AEF om de beleidscapaciteit met 1 fte uit te breiden. Er resulteert dan de onderstaande kostenverdeling.

Schema 8.: Aanbeveling verrekening beleidsinzet

Gemeente	Huidig met vaste verreken- systematiek		Nieuw (=+ 1 fte) met 45% van de kosten ponds-ponds-gewijs
Leidschendam-Voorburg	101.500	->	121.500
Wassenaar	19.000	->	50.000
Voorschoten	18.000	->	48.500
Totaal	€ 138.500	->	€ 220.000

Nota Bene⁵:

- Desgewenst kan de beleidsinzet expliciet onderdeel zijn van het jaarplan en van de jaarlijkse evaluatie, zie ook aanbeveling 5..
- Desgewenst kan – om misverstanden te voorkomen en in lijn met de in dit rapport gehanteerde definitie – nader gedefinieerd worden wat er precies wel en niet verstaan wordt onder de ‘bestuursondersteuning’. AEF adviseert om de verantwoordelijke ambtenaren een voorstel te laten doen voor de exacte inhoud van activiteiten die onder bestuursondersteuning vallen.

Aanbeveling 4.: Ga enkele keren per week in Voorschoten en Wassenaar werken

AEF adviseert om een of enkele dagdelen per week ook lokaal in Voorschoten en Wassenaar (een) frontoffice medewerker(s) van W&I te laten werken. De twee gemeenten vinden dit met name belangrijk om dienstverlening voor burgers zo laagdrempelig mogelijk vorm te geven. Deze verandering kan (afhankelijk van de nader te maken concrete invullingskeuzen hierbij) naar verwachting zonder significante meerkosten doorgevoerd worden.

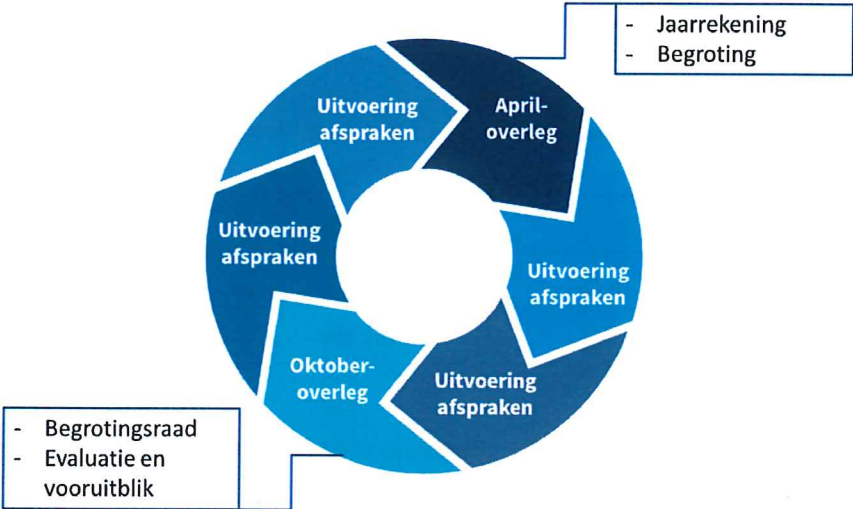
Aanbeveling 5.: Verbeter de P&C-cyclus

De samenwerkingsovereenkomst schrijft voor dat W&I elk jaar een jaarplan opstelt. In de praktijk is dit recentelijk niet gebeurd. AEF adviseert om dit vanaf 2017 weer te doen en daarbij een uitsplitsing per gemeente op te nemen. In het jaarplan worden de gewenste/verwachte activiteiten opgenomen en de daarmee samenhangende kosten begroot.

Een duidelijk en concreet jaarplan (dat functioneert als een soort jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst) reduceert de behoefte aan bestuurlijke afstemming. Voorgesteld wordt om – met een duidelijk jaarplan – twee keer per jaar bestuurlijk af te stemmen. Dat gaat dan over planning en control (begroting en jaarrekening), en één keer per jaar ook over de evaluatie, de toekomstverwachtingen, strategie en bredere ontwikkelingen. Een geabstraheerd overzicht van de voorgestelde P&C-cyclus is onderstaand weergegeven.

⁵ Nota Bene 3.: De gemeente Voorschoten onderschrijft de in dit rapport geschetste lijn over de beleidsinzet (concreet: 1 fte uitbreiding en een andere verrekensystematiek). Voorschoten moet echter het voorbehoud maken of en hoe dat geëffectueerd kan worden in verband met het momenteel geldende provinciaal toezicht op de uitgaven van de gemeente. Het betreft voor Voorschoten een kostenverhoging van structureel € 30.500,-, zie schema 8.

Schema 9.: voorstel aangepaste P&C-cyclus



Aanbeveling 6.: Pas de samenwerkingsovereenkomst op deze nieuwe afspraken aan

De huidige samenwerkingsovereenkomst is opgesteld bij de oprichting van W&I. Sindsdien zijn er, zoals in deze rapportage beschreven is, in de context verschillende belangrijke wijzigingen geweest. De aanbevelingen 1 tot en met 5 bevatten voorstellen voor nieuwe afspraken over W&I. AEF doet de aanbeveling om de samenwerkingsovereenkomst aan te passen aan te passen aan deze voorstellen. Met het actualiseren van de overeenkomst worden de wensen van de drie gemeenten vastgelegd en wordt W&I meer toekomstbestendig gemaakt.

Planning

Onderstaand is een beknopt voorstel voor de implementatieplanning opgenomen.

Schema 10.: Implementatieplanning



Bijlage

5 Knoppenmodel

5.1 Toelichting op het model

Hierna volgt inzicht in de uitkomsten van het knoppenmodel. Op deze pagina is eerst een korte toelichting opgenomen.

Verantwoording

Het rekenmodel is gebaseerd op de volgende gegevens en uitgangspunten:

- Actuele formatie en bezetting per november 2016
- Exclusief Sociale Recherche, net een andere overeenkomst voor afgesloten
- Inclusief Applicatiebeheer GWS, dat organisatorisch bij KCC zit
- Inclusief beleidscapaciteit W&I, die organisatorisch bij SMO zit
- Als uitgangspunt is de bezetting gehanteerd, omdat die het meest representatieve beeld geeft van:
 - De capaciteit die uit reguliere middelen gefinancierd wordt
 - De capaciteit die uit andere middelen gefinancierd wordt, zoals RMC
 - De structurele inhuur uit het participatiebudget.Een uitzondering op dit uitgangspunt is gemaakt voor de volgende functies binnen W&I, omdat daar (deels) vacatures zijn: strategisch manager en beleid.
- Basis voor loonkosten zijn de kosten per schaal o.b.v. de begroting 2017
- In het model wordt rekening gehouden met kosten voor overhead. De omvang daarvan is gebaseerd op het percentage dat in de definitieve afrekening over 2015 is gehanteerd.

Gehanteerde uitgangspunten bij ontvlechting W&I:

- Ontvlechting uitvoerende taken o.b.v. bestaande verdeelsleutel (aantal cliënten en in- en uitstroom) en aparte verdeelsleutel voor leerplicht
- De capaciteit voor de leidinggevende, beleidsmatige en ondersteunde taken is:
 - Deels gebaseerd op aantal personeelsleden in de nieuwe situatie (bijvoorbeeld tactisch leidinggevende)
 - Deels gebaseerd op de situatie voor samenvoeging, met daarbij de kanttekening dat destijds van 3 naar 1 is gegaan en in het voorliggende scenario van 1 naar 2 wordt gegaan.
 - Een normatief volume voor de betreffende taak
- Schaalniveau is in het scenario van ontvlechting gelijk gehouden aan het huidige, voor L-V en voor WODV
- Structureel aandeel overhead is gelijk aan dat van nu (53%). Voor een kortere periode zal dat waarschijnlijk meer zijn.
- Er is gerekend met een uitverdieneffect van 10% op uitvoerende taken bij WODV (bij samenvoeging van 3 naar 1 was het inverdieneffect circa 17%). Bij L-V is geen uitverdieneffect gehanteerd, dat houdt met circa driekwart van het de huidige formatie nog steeds een W&I-organisatie met slagkracht.
- Er is rekening gehouden met een onzekerheidsmarge van 10%.

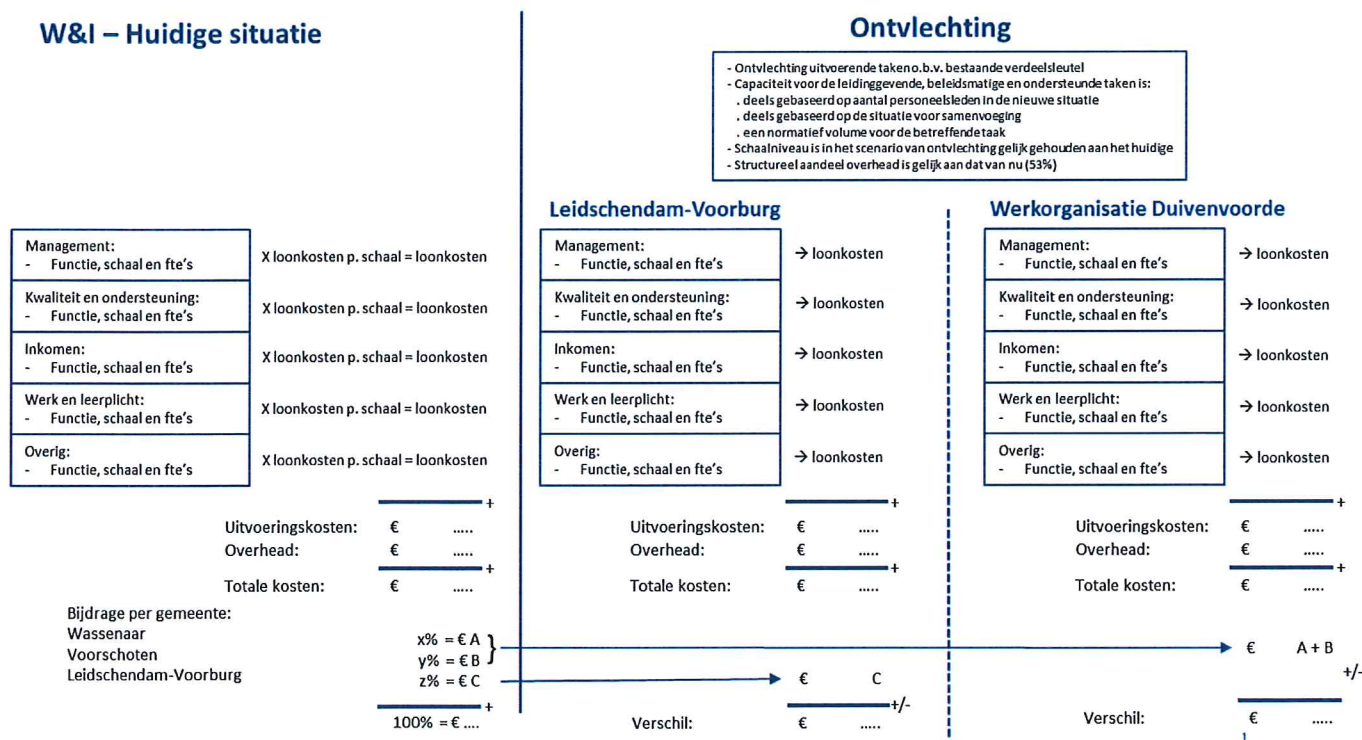
Andersson Elffers Felix

Na een grafische toelichting op de indeling van het knoppenmodel worden de uitkomsten van de verschillende scenario's gegeven. Dit zijn achtereenvolgens:

1. W&I Huidig
2. W&I-LV (ontvlochten)
3. W&I-WODV (ontvlochten)
4. Samenvattende verschillenanalyse ontvlechting.

In schema 11. is de opzet van het knoppenmodel schematisch weergegeven.

Schema 11.: Schematische opzet van het knoppenmodel



Hierna is in detail de uitkomsten van de berekeningen opgenomen. Achtereenvolgend is ingegaan op:

1. W&I Huidig
2. W&I Ontvlochten: W&I Leidschendam-Voorburg
3. W&I Ontvlochten: W&I Duivenvoorde
4. Samenvattende verschillenanalyse ontvlechting.

5.2 W&I Huidig

W&I - Huidige situatie		Bron: Actuele formatie en bezetting november 2016					
Team	Functionenaam	Omschrijving	Functionele schaal	Fte	loonkosten B2017 / fte	Loonkosten totaal	
Inkomen	Medewerker beleidsuitvoering I	Kwaliteitsmedewerker	10	1,56	71.379	111.352	
	Medewerker beleidsuitvoering II	Consulent inkomen	9	16,45	64.350	1.058.557	
		coördinator communicatie mimabeleid	9	1,00	64.350	64.350	
		Medewerker preventie Handhaving	9	1,00	64.350	64.350	
	Medewerker beleidsuitvoering III	Medewerker flitsbalie	8	1,00	56.985	56.985	
	Medewerker Publiek V	Beveiliging	4	1,00	41.431	41.431	
Totaal Inkomen					22,01		
Kwaliteit en ondersteuning	Adviseur IV	Interne controle	10	1,33	71.379	94.934	
	LAP medewerker HR21	Beleid	3	0,00	39.403	0	
	Medewerker bedrijfsvoering II	Financiële administratie	8	1,50	56.985	85.477	
	Medewerker bedrijfsvoering III	Debiteurenadministratie	7	1,67	50.186	83.811	
		Uitkeringsadministratie	7	7,12	50.186	357.324	
	Medewerker beleidsuitvoering I	Bezwaar en beroep	10	2,39	71.379	170.597	
		Kwaliteitsmedewerker	10	1,94	71.379	138.476	
		Medewerker verhaal	10	0,61	71.379	43.541	
	Medewerker beleidsuitvoering III	Medewerker tegenprestatie	8	0,81	56.985	46.157	
	Medewerker beleidsuitvoering IV	Bezwaar en beroep administratie	7	0,67	50.186	33.625	
	Medewerker ontwikkeling II	Beleid	10A	2,78	76.411	212.424	
	Medewerker systemen III	Applicatiebeheer	8	0,00	56.985	0	
Totaal kwaliteit en ondersteuning					20,82		
Management	Operationeel leidinggevende I	Operationeel leidinggevende I	10A	2,00	76.411	152.823	
	Strategisch manager I	Strategisch manager I	14	1,00	108.287	108.287	
	Tactisch leidinggevende II	Tactisch leidinggevende II	11	1,89	81.395	153.836	
Totaal Management					4,89		
Werk en leerplicht	Medewerker bedrijfsvoering IV	leerplichtondersteuning	6	0,67	45.672	30.600	
		Ondersteuning werk	6	0,33	45.672	15.072	
		Medewerker clientadministratie werk	6	0,61	45.672	27.860	
	Medewerker beleidsuitvoering I	Kwaliteitsmedewerker werk	10	1,00	71.379	71.379	
	Medewerker beleidsuitvoering II	Consulent werk	9	22,24	64.350	1.431.143	
		Consulent leerplicht - RMC	9	4,84	64.350	311.454	
		Medewerker preventieve schuldhelpver	9	0,89	64.350	57.271	
	Medewerker beleidsuitvoering IV	leerplicht administratie/Administratie v	7	1,14	50.186	57.212	
Totaal Werk en leerplicht					31,72		
Beleid, nu bij SMO		Beleid	11	1,7	81.395	138.371	
Beleid					1,70		
KCC	Medewerker systemen III	Applicatiebeheer GWS	8	1,5	56.985	85.477	
Applicatiebeheer					1,50		
Totaal uitvoeringskosten		Gemiddeld schaalniveau:	8,3		82,64	5.304.174	
Overhead						2.811.212	
Totaal						8.115.386	
Verdeling					Definitief 2015	Knoppenmodel	
Wassenaar					1.075.638	1.125.757	
Voorschoten					995.375	1.041.754	
Leidschendam Voorburg					5.683.076	5.947.875	
Totaal					7.754.089	8.115.386	

5.3 W&I-LV (ontvlochten): W&I Leidschendam-Voorburg

W&I - Alleen Leidschendam/Voorburg (ontvlochten)						
Team	Functienaam	Omschrijving	Functionele schaal	Fte	loonkosten B2017 / fte	Loonkosten totaal
Inkomen	Medewerker beleidsuitvoering I	Kwaliteitsmedewerker	10	1,14	71.379	81.611
	Medewerker beleidsuitvoering II	Consulent inkomen	9	12,06	64.350	775.830
		coördinator communicatie mimabeleid	9	1,00	64.350	64.350
		Medewerker preventie Handhaving	9	1,00	64.350	64.350
	Medewerker beleidsuitvoering III	Medewerker flitsbalie	8	1,00	56.985	56.985
	Medewerker Publiek V	Beveiliging	4	1,00	41.431	41.431
Totaal Inkomen				17,20		
Kwaliteit en ondersteuning	Adviseur IV	Interne controle	10	1,33	71.379	94.934
	LAP medewerker HR21	Beleid	3	0,00	39.403	0
	Medewerker bedrijfsvoering II	Financiële administratie	8	1,10	56.985	62.647
	Medewerker bedrijfsvoering III	Debiteurenadministratie	7	1,22	50.186	61.426
		Uitkeringsadministratie	7	5,22	50.186	261.888
	Medewerker beleidsuitvoering I	Bezwaar en beroep	10	1,75	71.379	125.032
		Kwaliteitsmedewerker	10	1,42	71.379	101.491
		Medewerker verhaal	10	0,45	71.379	31.912
	Medewerker beleidsuitvoering III	Medewerker tegenprestatie	8	0,59	56.985	33.829
	Medewerker beleidsuitvoering IV	Bezwaar en beroep administratie	7	0,49	50.186	24.644
	Medewerker ontwikkeling II	Beleid	10A	2,30	76.411	175.746
	Medewerker systemen III	Applicatiebeheer	8		56.985	0
Totaal kwaliteit en ondersteuning				15,88		
Management	Operationeel leidinggevende I	Operationeel leidinggevende I	10A	1,40	76.411	106.976
	Strategisch manager I	Strategisch manager I	14	1,00	108.287	108.287
	Tactisch leidinggevende II	Tactisch leidinggevende II	11	1,40	81.395	113.952
Totaal Management				3,80		
Werk en leerplicht	Medewerker bedrijfsvoering IV	Leerplichtondersteuning	6	0,49	45.672	22.427
		Ondersteuning werk	6	0,24	45.672	11.046
		Medewerker clientadministratie werk	6	0,45	45.672	20.419
	Medewerker beleidsuitvoering I	Kwaliteitsmedewerker werk	10	0,82	71.379	58.278
	Medewerker beleidsuitvoering II	Consulent werk	9	16,30	64.350	1.048.904
		Consulent leerplicht - RMC	9	3,48	64.350	224.247
		Medewerker preventieve schuldhulpverlening	9	0,65	64.350	41.975
	Medewerker beleidsuitvoering IV	Leerplicht administratie/Administratie	7	0,84	50.186	41.931
Totaal Werk en leerplicht				23,27		
Beleid, nu bij SMO		Beleid	11	1,25	81.395	101.743
Beleid					1,25	
KCC	Medewerker systemen III	Applicatiebeheer GWS	8	1,10	56.985	62.683
Applicatiebeheer					1,10	
Totaal uitvoeringskosten				8,3	62,50	4.020.976
Overhead						2.131.117
Totaal						6.152.094
Huidig (o.b.v. model)						
Verschil:						204.219

5.4 W&I-WODV (ontvlochten): W&I Duivenvoorde

W&I - Alleen WODV (Ontvlochten)						
Team	Functienaam	Omschrijving	Functionele schaal	Fte	loonkosten B2017 / fte	Loonkosten totaal
Inkomen	Medewerker beleidsuitvoering I	Kwaliteitsmedewerker	10	0,46	71.379	32.715
	Medewerker beleidsuitvoering II	Consulent inkomen	9	4,83	64.350	310.999
		coördinator communicatie mimabe	9	0,25	64.350	16.087
		Medewerker preventie Handhavin	9	0,25	64.350	16.087
	Medewerker beleidsuitvoering III	Medewerker filtsbalie	8	0,25	56.985	14.246
	Medewerker Publiek V	Beveiliging	4	0,00	41.431	0
Totaal Inkomen				6,04		
Kwaliteit en ondersteuning	Adviseur IV	Interne controle	10	0,50	71.379	35.690
	LAP medewerker HR21	Beleid	3	0,00	39.403	0
	Medewerker bedrijfsvoering II	Financiële administratie	8	0,44	56.985	25.113
	Medewerker bedrijfsvoering III	Debiteurenadministratie	7	0,49	50.186	24.623
		Uitkeringsadministratie	7	2,09	50.186	104.980
	Medewerker beleidsuitvoering I	Bezwaar en beroep	10	0,70	71.379	50.120
		Kwaliteitsmedewerker	10	0,57	71.379	40.684
		Medewerker verhaal	10	0,18	71.379	12.792
	Medewerker beleidsuitvoering III	Medewerker tegenprestatie	8	0,24	56.985	13.561
	Medewerker beleidsuitvoering IV	Bezwaar en beroep administratie	7	0,20	50.186	9.879
	Medewerker ontwikkeling II	Beleid	10A	1,00	76.411	76.411
	Medewerker systemen III	Applicatiebeheer	8		56.985	0
Totaal kwaliteit en ondersteuning				6,41		
Management	Operationeel leidinggevende I	Operationeel leidinggevende I	10A	0,50	76.411	38.206
	Strategisch manager I	Strategisch manager I	14	0,33	108.287	35.735
	Tactisch leidinggevende II	Tactisch leidinggevende II	11	0,50	81.395	40.697
Totaal Management				1,33		
Werk en leerplicht	Medewerker bedrijfsvoering IV	Leerplichtondersteuning	6	0,20	45.672	8.990
		Ondersteuning werk	6	0,10	45.672	4.428
		Medewerker clientadministratie w	6	0,18	45.672	8.185
	Medewerker beleidsuitvoering I	Kwaliteitsmedewerker werk	10	0,33	71.379	23.605
	Medewerker beleidsuitvoering II	Consulent werk	9	6,53	64.350	420.463
		Consulent leerplicht - RMC	9	1,49	64.350	95.928
		Medewerker preventieve schuldh	9	0,26	64.350	16.826
	Medewerker beleidsuitvoering IV	Leerplicht administratie/Administr	7	0,33	50.186	16.809
Totaal Werk en leerplicht				9,42		
Beleid, nu bij SMO						
	Beleid	Beleid	11	0,67	81.395	54.263
				0,67		
KCC	Medewerker systemen III	Applicatiebeheer GWS	8	0,4	56.985	22.794
Applicatiebeheer				0,40		
Totaal uitvoeringskosten						
Overhead						
Totaal						
			Gemiddeld schaalniveau:	8,4	24,27	1.570.916
						832.585
						2.403.501
Huidig (o.b.v. model)						2.167.511
Verschil:						235.990

5.5 Samenvattende verschillenanalyse ontvlechting

Verschil tussen W&I Huidig en W&I gesplitst (gesplitst in W&I-LV en in W&I-WODV)					
Team en functie	W&I Huidig	Gesplitst LV	Gesplitst WODV	W&I 0 sporen	Verschil
Kwaliteitsmedewerker	1,56	1,14	0,46	1,60	0,04
Consulent inkomen	16,45	12,06	4,83	16,89	0,44
coördinator communicatie mimabeleid	1,00	1,00	0,25	1,25	0,25
Medewerker preventie Handhaving	1,00	1,00	0,25	1,25	0,25
Medewerker flitsbalie	1,00	1,00	0,25	1,25	0,25
Beveiliging	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00
Totaal Inkomen	22,01	17,20	6,04	23,24	1,23
Interne controle	1,33	1,33	0,50	1,83	0,50
Beleid	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Financiële administratie	1,50	1,10	0,44	1,54	0,04
Debiteurenadministratie	1,67	1,22	0,49	1,71	0,04
Uitkeringsadministratie	7,12	5,22	2,09	7,31	0,19
Bezwaar en beroep	2,39	1,75	0,70	2,45	0,06
Kwaliteitsmedewerker	1,94	1,42	0,57	1,99	0,05
Medewerker verhaal	0,61	0,45	0,18	0,63	0,02
Medewerker tegenprestatie	0,81	0,59	0,24	0,83	0,02
Bezwaar en beroep administratie	0,67	0,49	0,20	0,69	0,02
Beleid	2,78	2,30	1,00	3,30	0,52
Applicatiebeheer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totaal kwaliteit en ondersteuning	20,82	15,88	6,41	22,29	1,47
Operationeel leidinggevende I	2,00	1,40	0,50	1,90	-0,10
Strategisch manager I	1,00	1,00	0,33	1,33	0,33
Tactisch leidinggevende II	1,89	1,40	0,50	1,90	0,01
Totaal Management	4,89	3,80	1,33	5,13	0,24
Leerplichtondersteuning	0,67	0,49	0,20	0,69	0,02
Ondersteuning werk	0,33	0,24	0,10	0,34	0,01
Medewerker clientadministratie werk	0,61	0,45	0,18	0,63	0,02
Kwaliteitsmedewerker werk	1,00	0,82	0,33	1,15	0,15
Consulent werk	22,24	16,30	6,53	22,83	0,59
Consulent leerplicht - RMC	4,84	3,48	1,49	4,98	0,14
Medewerker preventieve schuldhelpver	0,89	0,65	0,26	0,91	0,02
Leerplicht administratie/Administratie w	1,14	0,84	0,33	1,17	0,03
Totaal Werk en leerplicht	31,72	23,27	9,42	32,69	0,97
Beleid	1,70	1,25	0,67	1,92	0,22
Beleid	1,70	1,25	0,67	1,92	0,22
Applicatiebeheer GWS	1,50	1,10	0,40	1,50	0
Applicatiebeheer	1,50	1,10	0,40	1,50	0,00
fte's	82,64	62,50	24,27	86,77	4,13
Totaal uitvoeringskosten	5.304.174	4.020.976	1.570.916	5.591.892	287.718
Overhead	2.811.212	2.131.117	832.585	2.963.703	152.491
Totaal	8.115.386	6.152.094	2.403.501	8.555.595	440.209
	huidige kosten:	5.947.875	2.167.511		
	verschil:	204.219	235.990		
Verdeling					
Wassenaar	1.125.757				
Voorschoten	1.041.754				
Leidschendam Voorburg	5.947.875				
Totaal	8.115.386				
			Bandbreedte:		
		Uitvoeringskosten:	260.000	--	315.000
		Totaal:	395.000	--	485.000

