

Onderzoek uitvoeringskosten en werklast IGSD Steenwijkerland en Westerveld

Rapportage



Paul Schenderling
Bob Kersten

6 februari 2018

58278

Onderzoek uitvoeringskosten en werklast IGSD Steenwijkerland en Westerveld

Rapportage

Inhoud	Pagina
1. Managementsamenvatting	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Uw vraag	1
1.3 Aanpak	1
1.4 Conclusies	4
1.5 Aanbevelingen	11
1.6 Leeswijzer vervolg van het rapport	12
2. Toelichting op de benchmarkanalyse	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Methodiek	13
3. Toelichting op de werklastanalyse en de identificatie van draaiknoppen	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Conceptueel kader	16
3.3 Wijze van informatieverzameling	19
3.4 Wijze van rapporteren	22
4. Uitkomsten van de analyses	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Uitkomsten Benchmark Sociaal Domein	23
4.3 Verschillenanalyse Plan van Aanpak	26
4.4 Analyse van de werklast en mogelijke draaiknoppen	27
Bijlage 1: Definities kwantitatieve vragenlijst	39
Bijlage 2: Kwalitatieve vragenlijst	41
Bijlage 3: Overzicht geïnterviewden	43
Bijlage 4: Referentiegemeenten Steenwijkerland en Westerveld	44

Overzicht tabellen

Tabel 1. Overzicht overkoepelende uitkomsten benchmarkanalyse.	5
Tabel 2. Overzicht huidige stand van zaken van factoren die van invloed zijn op de balans tussen taken en uitvoeringskosten (i.e. de situatie vóórdat er aan de knoppen gedraaid is).....	8
Tabel 3. Overzicht van de mate waarin taken en uitvoeringskosten met elkaar in balans zijn, gegeven de huidige stand van zaken ten aanzien van de onderzochte factoren (i.e. de situatie vóórdat er aan de knoppen gedraaid is).	9
Tabel 4. Overzicht mogelijke knoppen om aan te draaien.....	11
Tabel 5. Wijze van informatie verzamelen.	22
Tabel 6. Overzicht kwantitatieve bevindingen domein participatie.	24
Tabel 7. Vergelijking huisvestingskosten en ICT-kosten.	26
Tabel 8. Overzicht paragraafindeling kwalitatieve analyse.	28
Tabel 9. Bevindingen t.a.v. eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte.....	28
Tabel 10. Bevindingen t.a.v. eventuele schaafeffecten.....	29
Tabel 11. Bevindingen t.a.v. werklast.	32
Tabel 12. Bevindingen t.a.v. incidentele taken.	33
Tabel 13. Bevindingen t.a.v. omgang met politiek-bestuurlijke wensen.	34

Overzicht figuren

Figuur 1. Analyse kader kwalitatieve vragenlijst.	3
Figuur 2. Schematische weergave van de onderdelen van de aanpak.	4
Figuur 3. Ontwikkeling bijstandsdichtheid Steenwijkerland (bron: CBS; bewerking: © Berenschot)...	6
Figuur 4. Ontwikkeling bijstandsdichtheid Westerveld (bron: CBS; bewerking: © Berenschot).	6
Figuur 5. Conceptueel kader benodigde uitvoeringscapaciteit.	17

1. Managementsamenvatting

1.1 Aanleiding

De Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland en Westerveld (hierna: IGSD) heeft aan Berenschot gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de balans tussen de omvang van de uitvoeringskosten enerzijds en de taken, structuren en processen anderzijds. Het onderzoek vormt een verdieping op de quickscan van de formatie, die Berenschot onlangs in opdracht van de IGSD opgesteld heeft. Een relevante aanleiding voor het onderzoek betreft het Plan van Aanpak 'Vertrouwen Ondernemen Verbinden' dat eind 2015 geïmplementeerd is. Middels het Plan van Aanpak zijn extra uitvoeringsmiddelen aan de IGSD ter beschikking gesteld, met als voornaamste doel om het totale uitkeringsbestand met 200 uitkeringen te laten dalen.

1.2 Uw vraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

- Onderzoek in hoeverre er bij de IGSD sprake is van een balans tussen de omvang van de uitvoeringskosten enerzijds en de omvang van de werklust anderzijds – rekening houdend met de taken, structuren en processen die van invloed zijn op de werklust en de kwantitatieve factoren – en formuleer concrete aanbevelingen om (bij de taken en functiegroepen waar dit nodig blijkt) de mate van balans tussen uitvoeringskosten en werklust te bevorderen.

De scope van het onderzoek betreft de brede sociale diensttaken van de IGSD, dat wil zeggen de uitvoering van de Participatiewet en bijzondere bijstand, inclusief ondersteuning van statushouders en kwetsbare jongeren, exclusief schuldhulpverlening en sw-taken. De IGSD voert deze taken uit voor twee gemeenten, de gemeente Steenwijkerland en de gemeente Westerveld. Het onderzoek heeft een organisatorische focus, waarbij met name gekeken wordt naar de balans tussen uitvoeringskosten en werklust en de keuzes die het bestuur en het management van de IGSD kunnen maken om hier meer balans in te brengen. Daarnaast wordt ook een inhoudelijk aspect onderzocht, namelijk de realisatie van het Plan van Aanpak.

1.3 Aanpak

De aanpak voor dit onderzoek bestaat uit kwalitatieve en kwantitatieve analyses. Voor de kwalitatieve analyses hebben we interviews afgenomen met medewerkers uit alle geledingen van de IGSD (voor een overzicht van de geïnterviewden: zie bijlage 3). De doorlooptijd van deze interviews bedroeg vier weken. Daarnaast is het van belang om op te merken dat de interviews niet in het kader van een (voorschrijvend) normtijdenonderzoek zijn afgenomen, maar in het kader van een (beschrijvend) benchmarkonderzoek en een werklustanalyse. Deze elementen van de aanpak lichten we in het vervolg van dit hoofdstuk en in hoofdstuk twee en drie nader toe.

1.3.1 Kwantitatieve vergelijking: benchmarkanalyse

Om uw onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de Benchmark Sociaal Domein van Berenschot ingezet. De Benchmark Sociaal Domein is ontwikkeld op basis van onze ervaring in het sociaal domein en ons benchmarkmateriaal van meer dan 120 gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Sinds 2017 hebben veertien goed met de IGSD vergelijkbare (intergemeentelijke) organisaties aan deze verdiepende benchmark deelgenomen. De benchmark geeft gedetailleerd inzicht in de kosten en formatie voor alle taken (primair proces én overhead) op het terrein van de Participatiewet en bijzondere bijstand, inclusief ondersteuning van statushouders en kwetsbare jongeren. Daarnaast biedt de benchmark zicht op de belangrijkste werklustbepalende factoren per wettelijke taak, zodat er een solide basis van vergelijking met andere gemeenten ontstaat. Ten slotte geeft de benchmark zicht op hoe uw organisatie de taken heeft belegd ten opzichte van andere organisaties, door zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek.

De kwantitatieve analyse sluit goed aan bij uw onderzoeksvraag hoe de formatie en kosten binnen het sociaal domein van de IGSD zich ten opzichte van andere gemeentelijke organisaties verhouden, en geeft inzicht over welke taken deze formatie en kosten verdeeld zijn.

Een nadere toelichting op de kwantitatieve analyse is te vinden in hoofdstuk twee.

1.3.2 Kwalitatieve vergelijking: verdiepende interviews en vergelijkend benchmarkmateriaal

In de Benchmark Sociaal Domein maken we een onderscheid tussen de kwantitatieve resultaten – op basis van een benchmarkvragenlijst – en de kwalitatieve resultaten – op basis van kwalitatieve interviews over de organisatie, structuur en processen per domein.

Voor het kwalitatieve onderdeel van de Benchmark Sociaal Domein nemen we aan de hand van een vragenlijst semigestructureerde interviews af. De vragenlijst is samengesteld op basis van het analysekader weergegeven in figuur 1. De volledige kwalitatieve vragenlijst is opgenomen in bijlage 2. De kwalitatieve vragenlijst gaat in op procesbepalende factoren die de uitkomsten van het kwantitatieve onderdeel verklaren. Hierbij zijn de vragen eveneens ingedeeld in de onderdelen uitvoering, beleid, regie, en domeingerelateerde overheadfuncties.

Binnen het onderdeel beleid gaan we in op de ontwikkeling van het beleid, de samenwerking met aanbieders in de regio, en de vertaling van beleid naar uitvoeringsbeleid. Met deze vragen beogen we een beeld te krijgen in hoeverre de organisatie samenwerkt in haar beleidsontwikkeling (zowel intern met de uitvoering als extern met andere organisaties), in hoeverre de organisatie integraliteit heeft in haar beleid binnen het gehele sociaal domein en verschillende samenwerkingspartners, in hoeverre er zicht is op effectiviteit van instrumenten en kwaliteit, en in hoeverre beleid is vertaald naar standaardwerkprocessen.

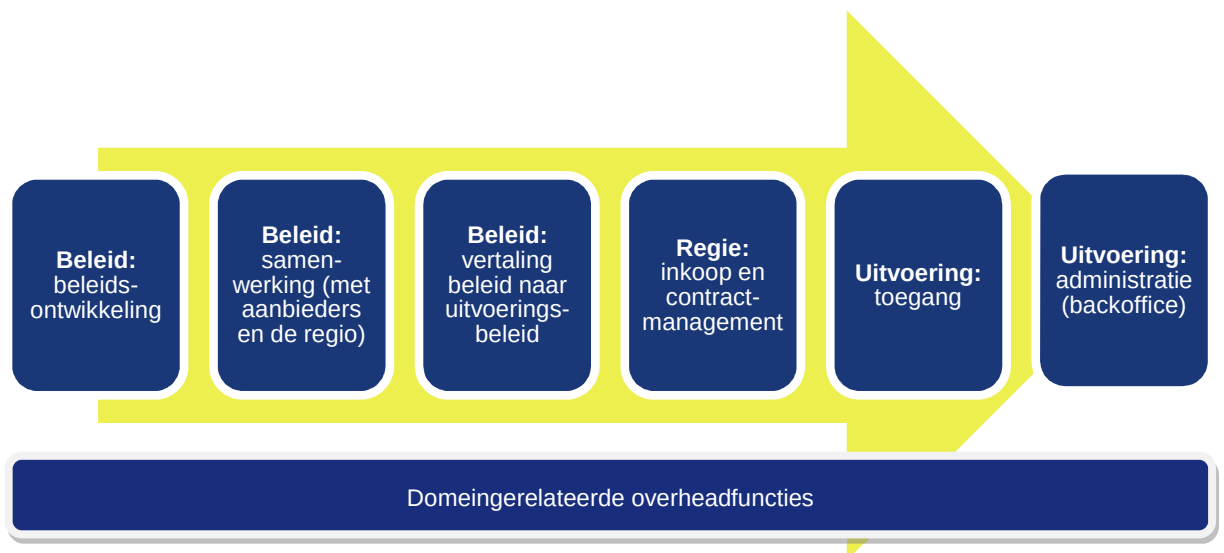
Binnen het onderdeel regie ligt de focus op de wijze van bekostiging (zowel op de wijze van contractering als de bekostigingssystematiek) en het accountmanagement van de contractpartners.

In het onderdeel uitvoering gaan we in op het proces van uitvoering van het Klant Contact Centrum (KCC) tot toegang, intake en beoordeling, door- en uitstroom, en handhaving. Tevens richten we

ons op preventie, algemene voorzieningen, eventuele wijkteams en wijze van aansturing. Daarnaast wenden we ons tot de backoffice van de uitvoering (administratie) en de wijze en mate van automatisering, de mate van uitval en de algehele efficiëntie van het proces.

Ten slotte kijken we naar de domeingerelateerde overheadfuncties en gaan we in op de mate waarin de organisatie zicht heeft op zowel budgetuitputtingen gedurende het jaar als toekomstige ontwikkelingen.

Een nadere toelichting op de kwantitatieve analyse is te vinden in hoofdstuk drie.



Figuur 1. Analyse kader kwalitatieve vragenlijst.

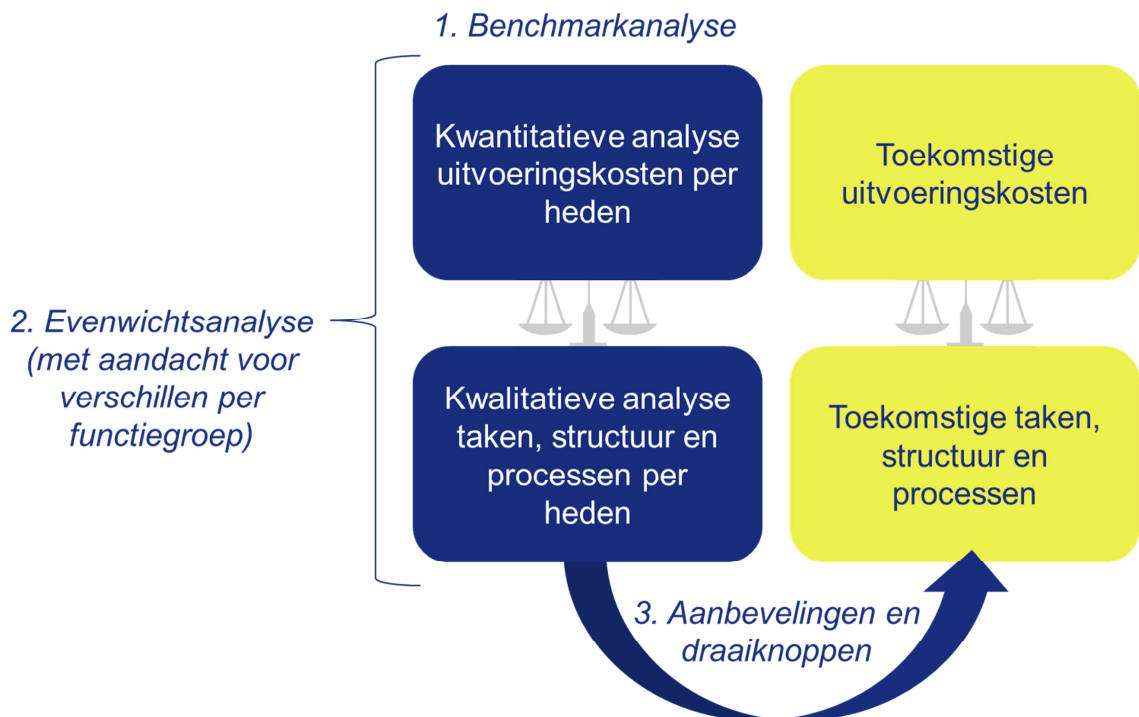
1.3.3 Verschillenanalyse Plan van Aanpak

We hebben het resultaat ten aanzien van de daling van het uitkeringsbestand dat in het Plan van Aanpak vermeld staat in kaart gebracht middels een vergelijking van de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid van de IGSD-gemeenten met de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid van vergelijkbare gemeenten. De correctie voor vergelijkbaarheid betreft met een correctie voor sociaaleconomische factoren. We relateren deze kwantitatieve resultaten aan de uitvoeringskosten die daarmee gepaard zijn gegaan en formuleren een kwalitatief oordeel over de balans tussen de investering en het resultaat.

1.3.4 Vertaling naar mogelijke draaiknoppen

Ten slotte hebben we de resultaten van de deelanalyses (kwantitatieve analyse, kwalitatieve analyse en de verschillenanalyse) vertaald naar mogelijke draaiknoppen. Deze knoppen betreffen mogelijkheden om de uitvoeringskosten in balans te brengen met de vormgeving van de taken, structuur en processen van de IGSD. Bijvoorbeeld: wanneer het streven is om het aantal taken dat blijft liggen te verlagen, dan kan er gekozen worden om het uitvoeringsbudget te verhogen, om de aansluiting van processen te verbeteren, et cetera. Een schematisch overzicht van de analyses en

de vertaling daarvan staat in de onderstaande figuur weergegeven. In hoofdstuk 3 lichten we de analyse gericht op het identificeren van draaiknoppen nader toe.



Figuur 2. Schematische weergave van de onderdelen van de aanpak.

1.4 Conclusies

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek samen. We doen dit door, zoals de onderzoeksvragen impliceren, de kwantitatieve uitkomsten te relateren aan de belangrijkste kwalitatieve bevindingen. In paragraaf 1.4.1 geven we allereerst een overzicht van de belangrijkste bevindingen op basis van de Benchmark Sociaal Domein. In paragraaf 5.1.2. gaan we in op de belangrijkste bevindingen ten aanzien van het Plan van Aanpak. In paragraaf 1.4.3 geven we een weging van de kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen van het onderzoek. De onderstaande conclusies vormen een samenvatting van de bevindingen; alle conclusies worden in hoofdstuk vier uitgebreid toegelicht en onderbouwd.

1.4.1 Overzicht uitkomsten benchmarkanalyse

De uitkomst van de kwantitatieve vergelijking is dat de totale uitvoeringskosten van de sociale diensttaken van de IGSD hoger zijn dan het gemiddelde van de onderzochte referentieorganisaties. Dit geldt zowel voor de uitvoeringskosten primair proces als de primair procesgerelateerde overheadkosten. De algemene conclusie van de kwalitatieve vergelijking is dat de IGSD en de geselecteerde referentieorganisaties goed vergelijkbaar zijn, rekening houdend met het takenpakket, de werkwijze en de samenwerkingsvorm die de IGSD kenmerken. Dit wil zeggen dat

we op grond van de uitgebreide kwalitatieve analyse (zie hoofdstuk vier) concluderen dat de kwalitatieve overeenkomsten tussen de IGSD en de referentieorganisaties groter zijn dan de kwalitatieve verschillen. Dit neemt uiteraard niet weg dat er sprake is van enkele kenmerkende verschillen. De belangrijkste kwantitatieve uitkomsten van de benchmarkanalyse zijn als volgt:

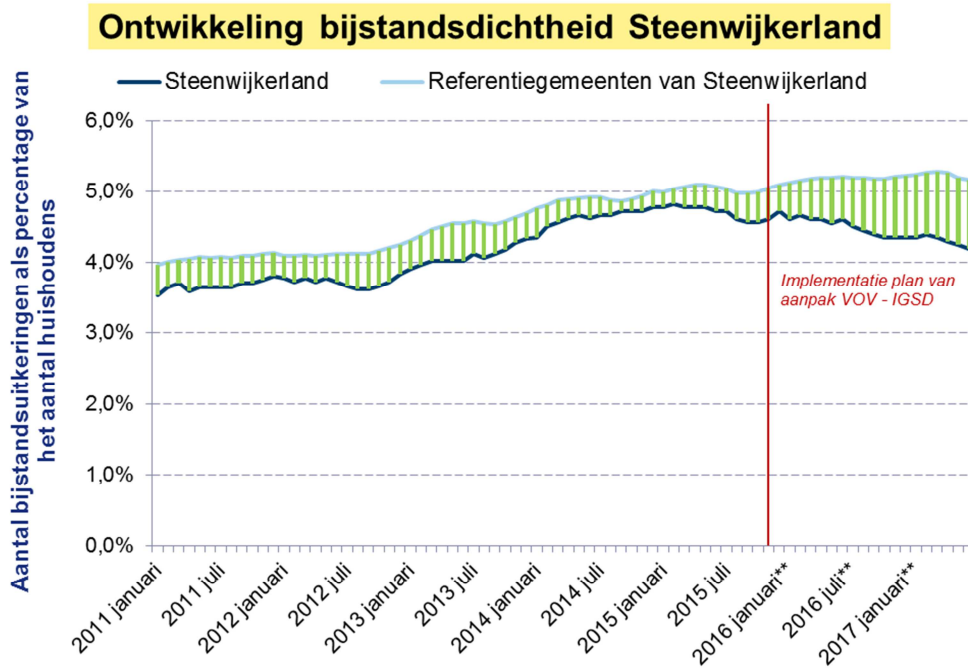
	<i>Procesonderdeel</i>	<i>Kosten (€) per uitkering 2017 IGSD</i>	<i>Kosten (€) per uitkering 2017 referentieorganisaties</i>	<i>Vershil in €</i>
<i>Participatie</i>	<i>Kosten uitvoering</i>	€ 2.647	€ 2.113	€ 534
	<i>Kosten beleid</i>	€ 246	€ 121	€ 125
	<i>Kosten regie en contractmanagement</i>	€ 45	€ 13	€ 32
	<i>Kosten primair procesgerelateerde overhead</i>	€ 858	€ 452	€ 406
	<i>Kosten taken belegd bij derden</i>	€ 119	€ 246	-€ 127
	<i>Totale uitvoeringskosten domein participatie</i>	€ 3.915	€ 2.945	€ 969

Tabel 1. Overzicht overkoepelende uitkomsten benchmarkanalyse.

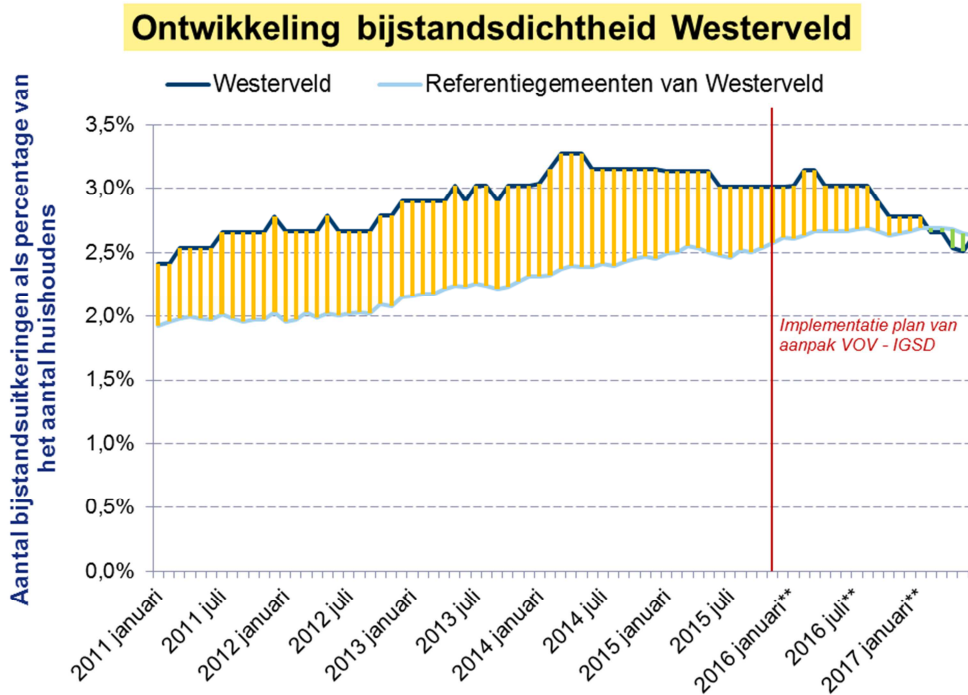
1.4.2 Uitkomsten verschillenanalyse plan van aanpak

Het Plan van Aanpak betreft een fors investeringsprogramma van in totaal zo'n € 0,9 mln, waarvan het grootste gedeelte (€ 0,4 mln) geïnvesteerd is in extra personele inzet bij team Werk, en er eveneens geïnvesteerd is in extra personele inzet bij team Inkomen (€ 0,3 mln) en in ondersteuning (€ 0,2 mln). Aangezien de kosten vooral extra personele inzet betreffen, zijn het jaarlijks terugkerende kosten. We hebben een analyse uitgevoerd van de ontwikkeling van het uitkeringsbestand van de gemeente Steenwijkerland en de gemeente Westerveld, gecorrigeerd voor sociaaleconomische omstandigheden middels het zorgvuldig samenstellen van een groepje referentiegemeenten voor zowel Steenwijkerland als Westerveld. Door het verschil in bijstandsdichtheid van Steenwijkerland en Westerveld ten opzichte van referentiegemeenten eind 2015 te vergelijken met het verschil in bijstandsdichtheid ten opzichte van referentiegemeenten halverwege 2017, ontstaat een beeld van de jaarlijkse baten van Plan van Aanpak.

Figuur 3 en Figuur 4 tonen de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in beide gemeenten. Zoals blijkt uit Figuur 3 en Figuur 4, was de bijstandsdichtheid in Steenwijkerland in 2015 lager dan die van referentiegemeenten (weergegeven met behulp van groene arceringsbalkjes), terwijl de bijstandsdichtheid in Westerveld in 2015 hoger was dan in referentiegemeenten (weergegeven met behulp van oranje arceringsbalkjes).



Figuur 3. Ontwikkeling bijstandsdichtheid Steenwijkerland (bron: CBS; bewerking: © Berenschot).



Figuur 4. Ontwikkeling bijstandsdichtheid Westerveld (bron: CBS; bewerking: © Berenschot).

Uit de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in beide gemeenten ten opzichte van de beide referentiegroepen blijkt duidelijk dat vanaf eind 2015 – de implementatie van het Plan van Aanpak – een trendbreuk zichtbaar is en dat het verschil ten opzichte van de referentiegroep zowel voor Steenwijkerland als voor Westerveld groter is geworden, beide in positieve zin, namelijk een daling van de bijstandsdichtheid ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur. Omdat gecorrigeerd is voor sociaaleconomische omstandigheden, is het in hoge mate waarschijnlijk dat deze positieve veranderingen van de bijstandsdichtheid in Steenwijkerland en Westerveld toe te schrijven zijn aan de prestaties van de IGSD, die uiteraard mede mogelijk zijn gemaakt door het investeringsprogramma. Halverwege 2017 is voor zowel Steenwijkerland als Westerveld de bijstandsdichtheid lager dan het gemiddelde van referentiegemeenten; bij Steenwijkerland zelfs fors lager.

Voor Steenwijkerland bedraagt de mutatie van de bijstandsdichtheid een verlaging van 0,5 procent, voor Westerveld bedraagt de mutatie van de bijstandsdichtheid een verlaging van 0,4 procent. Ervan uitgaande dat de mutatie volledig toe te schrijven is aan het Plan van Aanpak, bedragen de jaarlijkse baten van het Plan van Aanpak voor Steenwijkerland plusminus € 1,4 mln en voor Westerveld plusminus € 0,5 mln. De totale jaarlijkse baten van het Plan van Aanpak bedragen daarmee plusminus € 1,9 mln, ten opzichte van een totale jaarlijkse investering € 0,9 mln. De baten zijn daarmee beduidend hoger dan de kosten. Voor de interpretatie van deze conclusie is het van belang om rekening te houden met het feit dat de baten alleen permanent kunnen zijn als de inspanningen van de IGSD, en de bijbehorende capaciteit, in stand gehouden worden. Verder is het van belang om te beseffen dat het bijstandsbudget van Steenwijkerland volgens een objectief verdeelmodel bepaald worden, zodat Steenwijkerland de bespaarde uitkeringsgelden behoudt, terwijl het bijstandsbudget van Westerveld historisch bepaald wordt, zodat de bespaarde uitkeringsgelden na 1 jaar afgeroomd worden. Ten slotte is het relevant om te vermelden dat de inschatting van de baten alleen de besparing op uitkeringen betreft, terwijl er daarnaast ook langlopende maatschappelijke baten van een lagere bijstand te verwachten zijn.

1.4.3 Uitkomsten analyse van werklust en mogelijke draaiknoppen

In het kader van dit onderzoek is op basis van documentstudie en interviews met medewerkers uit alle geledingen van de organisatie onderzocht hoe de IGSD ervoor staat ten opzichte van referentieorganisaties. Hierbij zijn de factoren die van invloed zijn op de balans tussen taken en uitvoeringskosten in kaart gebracht. In de onderstaande tabel vatten we de bevindingen samen. *Let op:* de bevindingen uit de tabel betreffen de situatie vóórdat er aan de draaiknoppen is gedraaid.

Hoofdfactoren	Onderliggende factoren
Aantal uren per product	A. <i>Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte:</i> Steenwijkerland en Westerveld hebben wat betreft participatie net als het merendeel van de referentieorganisaties een hogere ondersteuningszwaarte hebben dan gemiddeld.
	B. <i>Eventuele schaaffecten:</i> de IGSD en het merendeel van de referentieorganisaties hebben een optimale schaal voor de benutting van schaalvoordelen.

	C. <i>Kennis, ervaring en vaardigheden van medewerkers</i> : er is bij de IGSD sprake van een relatief hoge inhuur ten opzichte van referentieorganisaties. Hierdoor wordt er bij de IGSD relatief veel tijd besteed aan het inwerken van ingehuurd medewerkers.
	D. <i>Motivatie van medewerkers</i> : er is geen sprake van opvallende verschillen tussen de IGSD en de referentieorganisaties wat betreft motivatie van medewerkers.
Op te leveren producten	E. <i>Eventuele verschillen in werklust</i> : wat betreft de diverse werklustindicatoren is sprake van een verschil in werklust als gevolg van een substantieel hogere inspanning op het terrein van re-integratie.
	F. <i>Incidentele taken</i> : er is geen sprake van een substantieel verschil in omvang van transformatieprogramma's en andere incidentele taken tussen de IGSD en de referentieorganisaties.
	G. <i>Omgang met politiek-bestuurlijke wensen</i> : op basis van de vergelijking concluderen we dat de inhoudelijke verschillen in beleid bij de deelnemende gemeenten van de IGSD relatief klein zijn.
	H. <i>Eventuele producten/taken die blijven liggen</i> : het aantal taken dat blijft liggen bij de IGSD is naar onze inschatting lager dan bij referentieorganisaties.
	I. <i>Vereiste kwaliteit van op te leveren producten</i> : onze inschatting is dat vereiste kwaliteit bij de IGSD hoger is dan bij referentieorganisaties. Dit komt onder andere tot uiting in de mate waarin de IGSD aandacht besteedt aan maatwerk voor cliënten op individueel niveau, zoals jongeren en aan statushouders.
Aantal effectieve uren per fte	J. <i>Aantal niet-werkzame uren</i> : de mate van tijdsverlies als gevolg van ziekteverzuim is groter dan bij referentieorganisaties.
	K. <i>Aantal niet-effectief beschikbare uren</i> : onze inschatting is dat het aantal niet-effectief beschikbare uren lager is dan bij referentieorganisaties, met name omdat er bij de IGSD – in tegenstelling tot andere organisaties – nauwelijks sprake is van werkachterstanden.

Tabel 2. Overzicht huidige stand van zaken van factoren die van invloed zijn op de balans tussen taken en uitvoeringskosten (i.e. de situatie vóórdat er aan de knoppen gedraaid is).

Al met al achten we het mogelijk om de kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen samen te vatten in de vorm van een weging van de bevindingen. Bij het toepassen van deze weging is het relevant om een onderscheid te maken tussen structurele en incidentele taken. Het maken van dit onderscheid past bij de werkwijze van veel gemeenten, aangezien veel gemeenten een onderscheid maken tussen de structurele formatie voor structurele taken en incidentele formatie die ingezet kan worden als de werklust door incidentele taken tijdelijk hoger is. We hebben daarom de hiervoor genoemde 11 factoren onderverdeeld in incidentele en structurele effecten. Het onderscheid tussen structurele en incidentele effecten is hierbij als volgt gedefinieerd: incidenteel

refereert aan een impact op de werklust gedurende een periode korter dan drie jaar, structureel refereert aan een impact op de werklust gedurende een periode langer dan drie jaar.

In de onderstaande tabel staat de kwalitatieve weging van het totaaleffect van de onderzochte overeenkomsten en verschillen tussen de IGSD en de referentieorganisaties. Het betreft de nulsituatie, dat wil zeggen de situatie vóórdat er aan de knoppen is gedraaid.

Effect structurele overeenkomsten en verschillen IGSD-referentieorganisaties op formatie		Effect incidentele verschillen IGSD-referentieorganisaties op formatie	
Verschillen in ondersteuningszwaarte: bij participatie net als bij merendeel referentie-organisaties hoger dan gemiddeld.	≡	Kennis en ervaring van medewerkers: relatief hoge inhuur, waardoor er relatief veel tijd besteed wordt aan het inwerken van mensen.	+
Verschillen in schaaffecten: geen grote verschillen in schaaffecten geconstateerd.	≡	Motivatie van medewerkers: geen grote verschillen in motivatie van medewerkers.	≡
Omgang met politiek-bestuurlijke wensen: de verschillen in beleid zijn relatief klein.	—	Eventuele taken die blijven liggen: het aantal taken dat blijft liggen is relatief klein.	—
Vereiste kwaliteit van op te leveren producten: hangt af van de keuzes ten aanzien van de wijkteams en het kwaliteitsniveau participatie.	+	Incidentele projecten/programma's: geen grote verschillen in transformatieprogramma's en andere incidentele taken t.o.v. referentieorganisaties.	≡
Aantal niet-werkzame uren: hoger ziekteverzuim en licht hogere reistijd dan referentieorganisaties.	+		
Aantal niet-effectief beschikbare uren: over het geheel genomen is onze inschatting dat het aantal niet-effectief beschikbare uren lager is dan bij referentieorganisaties.	—		
Kwalitatieve weging van het totaaleffect:	≡	Kwalitatieve weging van het totaaleffect:	≡
<i>Nog niet in te schatten factoren:</i> ● <i>Integrale toegang:</i> een relevante (toekomstige) incidentele werklustfactor betreft de implementatie en het invoeren van een nieuwe, integrale werkwijze. De impact doet zich vooral voor bij de medewerkers die bij de deelnemende gemeenten aan de slag gaan. De structurele impact is dat er een nieuwe afstemmingsrelatie ontstaat tussen de toegangsmedewerkers en de overige medewerkers. Op het moment van schrijven nog zijn niet gemaakt, zodat van de impact op dit moment nog geen precieze inschatting kan worden gemaakt. ● <i>Voortzetting Plan van Aanpak:</i> de werklust bij de IGSD op het terrein van re-integratie is momenteel substantieel hoger dan bij referentieorganisaties. Op het moment van schrijven is nog niet bekend of het investeringsprogramma in het kader van het Plan van Aanpak al dan niet structureel voortgezet wordt.			

Tabel 3. Overzicht van de mate waarin taken en uitvoeringskosten met elkaar in balans zijn, gegeven de huidige stand van zaken ten aanzien van de onderzochte factoren (i.e. de situatie vóórdat er aan de knoppen is gedraaid).

Uit de tabel blijkt dat, afgezien van de twee nog niet in te schatten factoren, een formatie op basis van het benchmarkgemiddelde voldoende is om de taken uit te voeren. Op dit moment zijn de uitvoeringskosten substantieel hoger dan gemiddeld, wat grotendeels te herleiden is tot de investering in de uitvoering op grond van het Plan van Aanpak. Twee belangrijke keuzes betreffen dan ook de eventuele voortzetting van het Plan van Aanpak en de definitieve inrichting van de toegangstaken. Daarnaast is er ook nog een aantal andere draaiknoppen geïdentificeerd. Deze staan samengevat in de onderstaande tabel. Sommige van deze draaiknoppen betreffen organisatorische keuzes, andere betreffen bestuurlijke keuzes.

Hoofdfactoren	Draaiknoppen per onderliggende factor
<i>Aantal uren per product</i>	A. <i>Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte</i> : de ondersteuningszwaarte is niet of nauwelijks beïnvloedbaar door de IGSD (hoogstens een beperkte invloed middels preventie).
	B. <i>Eventuele schaaffecten</i> : de omgang met politiek-bestuurlijke wensen is een belangrijke draaiknop (zie hieronder), waarbij geldt dat hoe groter de mate van overeenkomsten in prioriteiten en procedures, hoe groter de mate van benutting van schaalvoordelen.
	C. <i>Kennis, ervaring en vaardigheden van medewerkers</i> : een beïnvloedingsmogelijkheid is om het percentage inhuur te verminderen door meer mensen vast in dienst te nemen. Hierbij is het van belang om een besluit te nemen of het investeringsprogramma in het kader van het Plan van Aanpak al dan niet structureel (of gedeeltelijk structureel) voortgezet wordt. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen behulpzaam zijn bij het reduceren van deze onzekerheden.
	D. <i>Motivatie van medewerkers</i> : er is geen sprake van opvallende verschillen tussen de IGSD en de referentieorganisaties wat betreft motivatie van medewerkers, waardoor er geen maatregelen nodig zijn.
<i>Op te leveren producten</i>	E. <i>Eventuele verschillen in werklust</i> : er is winst te behalen door meer organisatorische rust te brengen bij team Werk, met name door met relatief minder ingehuurde medewerkers te werken, zodat de huidige omvang van de caseload van werkconsulenten – die momenteel als relatief hoog wordt ervaren – haalbaar wordt.
	F. <i>Incidentele taken</i> : hoewel een keuze kan zijn om de implementatie van de integrale toegang stop te zetten ten behoeve van het voorkomen van een verhoging van de werklust, ligt deze optie blijkens de uitkomsten van de interviews en de beleidsvoorkeuren van de deelnemende gemeenten niet voor de hand.
	G. <i>Omgang met politiek-bestuurlijke wensen</i> : de belangrijkste draaiknop die we hebben geïdentificeerd wat betreft politiek-bestuurlijke wensen is het versnellen van de politiek-bestuurlijke processen bij de gemeente Steenwijkerland, waardoor beleidswijzigingen sneller en (licht) efficiënter doorgevoerd kunnen worden.

	H. <i>Eventuele producten/taken die blijven liggen</i> : er is op dit moment geen sprake van grote knelpunten wat betreft de taken die blijven liggen. Het voornaamste aandachtspunt is om ervoor te zorgen dat er <i>duurzaam</i> sprake is van afwezigheid van achterstanden.
	I. <i>Vereiste kwaliteit van op te leveren producten</i> : een draaiknop is om de afweging te maken of er in de volle breedte ingezet wordt op kwaliteit, of dat er focus aangebracht wordt in de kwaliteitsimpulsen die toegepast worden.
<i>Aantal effectieve uren per fte</i>	J. <i>Aantal niet-werkzame uren</i> : de beïnvloedingsmogelijkheid van het ziekteverzuim hangt gedeeltelijk samen met de ervaren werkdruk – met name bij team Werk. Het reduceren van de ervaren werkdruk is mogelijk door de formatie structureel (en dus niet alleen met het huidige, tijdelijke Plan van Aanpak) in balans te brengen met de taken, structuur en processen van de IGSD.
	K. <i>Aantal niet-effectief beschikbare uren</i> : voor de korte tot middellange termijn is zijn er geen aanvullende aandachtspunten, anders dan de eerder geconstateerde aandachtspunten.

Tabel 4. Overzicht mogelijke knoppen om aan te draaien.

1.5 Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies hebben we een beperkt aantal aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de hoofdvraag van het onderzoek: *in hoeverre zijn de werklast en uitvoeringskosten van de IGSD met elkaar in balans, en voor zover dit nog niet het geval is, hoe kunnen deze meer in balans worden gebracht?* Deze aanbevelingen zijn als volgt:

1. *Aanbeveling ten aanzien van de uitvoeringskosten en de werklast*: op grond van de analyse van de uitvoeringskosten en de werklast is onze aanbeveling om ofwel de werklast te reduceren, zodat de uitvoeringskosten op het niveau van het benchmarkgemiddelde gebracht kunnen worden, ofwel het Plan van Aanpak voort te zetten, zodat er sprake is van een structureel hoger uitvoeringsbudget op grond waarvan de hogere politiek-bestuurlijke ambitie op het terrein van (met name) re-integratie gehandhaafd kan worden.
2. *Aanbeveling ten aanzien van het Plan van Aanpak*: op grond van de verschillenanalyse constateren we dat de baten van het Plan van Aanpak substantieel hoger zijn dan de kosten (zie paragraaf 4.3). We bevelen daarom aan om de investering in de uitvoering, gedeeltelijk of volledig, structureel te maken. Een belangrijke randvoorwaarde is gelegen in de bewuste accentuering dat de investeringen, net zoals in het huidige Plan van Aanpak, vooral terecht komen bij de uitvoering, aangezien uit onderzoek is gebleken dat contact tussen consultant en werkzoekende een van de weinige bewezen effectieve vormen van re-integratie is¹.

¹ Centraal Planbureau (2016), 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2', Den Haag: CPB, p. 181.

3. *Aanbeveling ten aanzien van de processen:* op grond van de kwalitatieve analyse en ervaringen bij vergelijkbare organisaties bevelen we aan om bij de ontvlechting van de IGSD en de implementatie van de integrale toegang voldoende aandacht te blijven besteden aan de focus op werk. De baten die op basis van het Plan van Aanpak zijn gerealiseerd, zijn namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de op werk gerichte inspanningen van medewerkers uit het primair proces. Wanneer de ontvlechting van de IGSD en de implementatie van de integrale toegang verhoudingsgewijs meer aandacht van het primair proces gaan vragen dan de focus op werk, dan kan dit ten koste gaan van de baten die investering in de uitvoering oplevert in termen van een lagere bijstandsdichtheid en lagere uitkeringslasten. Daarnaast bevelen we aan om, gelet op de baten die op basis van het Plan van Aanpak zijn gerealiseerd, na te gaan of er voor het bevorderen van de uitstroom bij het resterende uitkeringsbestand (dat gemiddeld genomen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft dan het gedeelte van het bestand dat de afgelopen tijd uitgestroomd is) een (gedeeltelijk) aangepaste (re-integratie)aanpak nodig is.

1.6 Leeswijzer vervolg van het rapport

De opbouw van het vervolg van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk twee lichten we de methodiek van de benchmarkanalyse nader toe. In hoofdstuk drie lichten we de methodiek van het identificeren van mogelijke draaiknoppen nader toe. In hoofdstuk vier bespreken we de uitkomsten van de analyses. Hierbij hebben we er bewust voor gekozen om de kwantitatieve en de kwalitatieve bevindingen zo integraal mogelijk te bespreken: de kwalitatieve bevindingen vormen immers de duiding van de kwantitatieve bevindingen. Tevens benadrukken we dat het (kwantitatieve) benchmarkgemiddelde geen doel op zich is: er zijn immers vele mogelijkheden om als gemeentelijke organisatie beredeneerd af te wijken van het benchmarkgemiddelde. In hoofdstuk vier geven we daarom alleen een *beschrijving* van de uitkomsten en de kwalitatieve factoren die de uitkomsten zouden kunnen verklaren, en niet een *beoordeling*. Ten slotte zijn in de bijlagen van dit rapport overzichten van de vragenlijsten, geïnterviewden en referentiegemeenten te vinden.

2. Toelichting op de benchmarkanalyse

2.1 Inleiding

Hoe verhoudt uw beleidsformatie per beleidsterrein van de afdeling Sociaal Domein zich tot die van andere uitvoeringsorganisaties op het terrein van werk en inkomen? Dat is de vraag die we met dit benchmarkonderzoek beantwoorden.

Het doel van de benchmark is om inzicht te bieden in de formatie van uw organisatie, resulterend in objectieve vergelijkingsinformatie. Deze benchmark biedt een eerste handvat voor een objectieve discussie en niet een finaal oordeel. Vaak worden benchmarkuitkomsten gebruikt als basis voor normering, sturing en inrichting. Het biedt focus voor verdiepingsonderzoek en een goed startpunt van het gesprek.

Bij het gebruik van benchmarkuitkomsten is voorzichtigheid geboden. Het is een vergelijking van de formatie en uitvoeringskosten, niet een indicator van de efficiency. Deze kunnen met goede reden hoger of lager zijn dan die van andere organisaties. Er zijn veel factoren die van invloed zijn op de werklast, maar niet in getallen uit te drukken zijn. Denk hierbij aan ondersteuningszwaarte, ambitie en kwaliteit/dienstverleningsniveau. Deze kwalitatieve factoren komen in hoofdstuk drie en vier uitgebreid aan bod.

2.2 Methodiek

In de vragenlijst Benchmark Sociaal Domein is de volgende structuur gehanteerd. Elke module heeft een separate vragenlijst die is opgesplitst in een subcategorie met vragen over formatie en kosten (subcategorie A) en een subcategorie over werklastbepalende indicatoren (subcategorie B).

De volledige vragenlijst vindt u op www.berenschotbenchmarking.nl door in te loggen met uw persoonlijke inlogcodes.

Subcategorie A. Formatie en kosten

Subcategorie A vormt het hart van de vragenlijst. In deze subcategorie worden per onderdeel (uitvoering, beleid, regie en domeingerelateerde overhead) op taakniveau (onder andere KCC, casemanagers, bezwaar en beroep en kwaliteit) de begrote formatie, de bijbehorende loonkosten, de inhuurkosten, de begrote formatie voor diensten aan derden en de bijbehorende loonkosten uitgevraagd. Tevens worden op onderdeelniveau de kosten voor uitbesteding aan derden uitgevraagd. Voor de verschillende type kosten hanteren wij de volgende definities:

- *Aantal fte vastgestelde formatie.* Het gaat hier om de vastgestelde formatie van uw organisatie zoals vastgelegd in de begroting, ongeacht of de formatieplaats wordt vervuld door iemand met een vast, tijdelijk of inhuurcontract. Het is inclusief vacatures. Uitgangspunt is het vastgestelde formatieplan (dus niet de werkelijke bezetting). Het gaat uitsluitend om volledig betaalde formatieplaatsen.

- *Loonkosten.* Het verwachte bruto jaarsalaris, inclusief alle toeslagen, zoals vakantiegeld, sociale lasten en pensioenpremies over het gehele jaar. Maar exclusief de zogenaamde 'overige personele lasten', zoals opleidingsbudgetten, reis- en verblijfkosten en kosten voor werving en selectie. De ingevulde salarislasteren dienen aan te sluiten bij de ingevulde formatie.
- *Inhuurkosten.* Dit betreffen de kosten van inhuur bij het uitvoeren van taken/projecten die niet binnen de vastgestelde formatie worden uitgevoerd. Hierbij geldt dat de formatie die wordt ingehuurd hiërarchisch wordt aangestuurd door de organisatie. Tot inhuur rekenen wij niet vervangingsinhuur (onder andere bij ziekte, zwangerschapsverlof of openstaande vacatures) of kosten van taken die belegd zijn bij derden (zie definitie 'kosten taken belegd bij derden').
- *Aantal fte personeel dat zich inzet voor derden.* Het betreft hier de formatie die zich inzet voor derden (andere gemeenten of organisaties) tegen een vergoeding. De formatie die hier is opgenomen is ook opgenomen binnen de vastgestelde formatie. Personeel dat ingezet wordt in een gemeenschappelijke regeling waar geen vergoeding tegenover staat, wordt niet meegenomen.
- *Opbrengsten uit diensten voor derden door personeel.* Dit betreft de vergoedingen voor de ingezette formatie voor derden (zie ook 'aantal fte personeel dat zich inzet voor derden').
- *Kosten taken belegd bij derden.* Dit onderdeel betreft de kosten van taken die structureel zijn uitbesteed aan een externe of private partij, of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Het gaat om taken die worden uitgevoerd door medewerkers die niet hiërarchisch worden aangestuurd binnen de organisatie. Dit betreffen zowel de personele als ook de materiële kosten.

Binnen ieder onderdeel (uitvoering, beleid, regie en domeingerelateerde overheadfuncties) worden verschillende taken onderscheiden. In bijlage 1 staan de definities voor de verschillende taken per module.

Subcategorie B. Werklastbepalende factoren

Voor ieder domein zijn werklastbepalende factoren vastgesteld. Per module is er één werklastbepalende factor waartegen alle kosten worden afgezet in de vergelijking met de referentiegroep. Dit duiden we als de 'hoofdfactor'.

Voor de module Participatie betreft het aantal bijstandsuitkeringen de hoofdfactor en vragen we daarnaast ook het aantal overige uitkeringen (IOAW en IOAZ) en loonkostensubsidies, het aantal beschikkingen, het aantal mensen in een re-integratietraject, het aantal bezwaar- en beroepszaken en de samenwerking met wijkteams uit. Voor de module Schuldhulpverlening hebben we het aantal inwoners als hoofdfactor gehanteerd. Daarnaast vragen we ook naar het aantal vrijwilligers en cliënten met een schuldregeling of een overige voorziening.

2.2.1 Toelichting op de vergelijking

De referentiegroep binnen de Benchmark Sociaal Domein bestaat uit veertien deelnemende organisaties, waarbij deelnemers hebben kunnen deelnemen aan één of meerdere modules. De

referentiegroep van de module Participatie bestaat uit acht organisaties, en de referentiegroep van de module Schuldhelpverlening bestaat uit acht organisaties voor de hoofdlijnen en uit vijf organisaties voor de gedetailleerdere cijfers. Organisaties met zeer afwijkende resultaten zijn niet meegenomen in de referentiegroep.

Om de validiteit van de vergelijkingen te garanderen zijn de uitkomsten van de benchmark op twee manieren gestaald. Ten eerste zijn de uitkomsten van de Benchmark Sociaal Domein voor iedere organisatie geijkt met de uitkomsten per module/cluster van de Benchmark Ambtelijke Organisaties van Berenschot. Hierbij is voor iedere deelnemer een referentiegroep samengesteld op basis van het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal inwoners. De totale omvang van de referentiegroep van de Benchmark Ambtelijke Organisaties bedraagt 75 organisaties. Ten tweede zijn bij iedere deelnemer aan de Benchmark Sociaal Domein aan de hand van semigestructureerde interviews, op basis van een vooraf vastgestelde vragenlijst, belangrijke inrichtingsfactoren in kaart gebracht om de kwantitatieve resultaten verder te duiden en uit te diepen.

3. Toelichting op de werklastanalyse en de identificatie van draaiknoppen

3.1 Inleiding

Het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek – in hoeverre de uitvoeringskosten en werklast van de IGSD met elkaar in balans zijn – is een complexe vraag en hangt samen met vele inhoudelijke en organisatorische factoren. Hierbij valt te denken aan de inhoudelijke ambities van de organisatie op de verschillende domeinen, aan de mate van samenwerking met gemeenten, maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties, aan de manier waarop de processen zijn ingericht en al dan niet op elkaar aansluiten, aan de cultuur binnen de organisatie, et cetera. Voor het identificeren van mogelijke draaiknoppen om de werklast en uitvoeringskosten in balans te brengen, is het nodig om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de hoofdfactoren die van invloed zijn op de formatie en werklast, en om per hoofdfactor informatie te verzamelen hoe de situatie bij de IGSD zich verhoudt tot andere gemeentelijke organisaties.

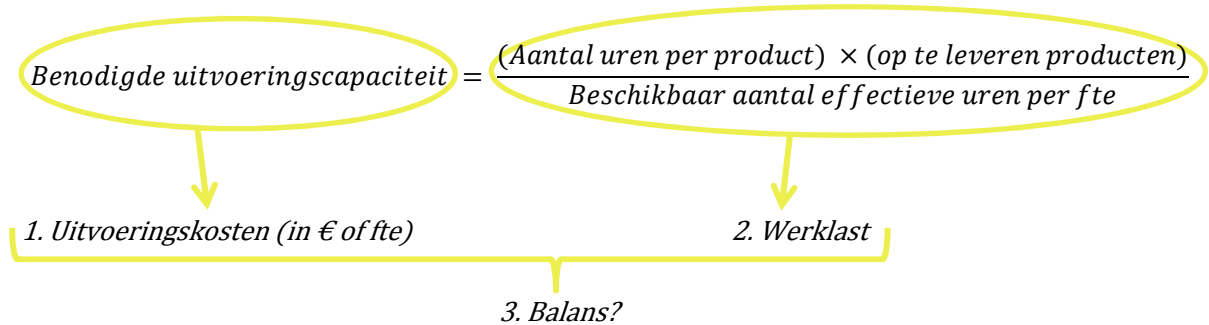
Om gegeven de complexiteit een zo helder mogelijk beeld te krijgen, heeft Berenschot een conceptueel kader ontwikkeld, waarin de factoren zijn geordend die van invloed zijn op de balans tussen taken en uitvoeringskosten. We lichten dit conceptueel kader in de volgende paragraaf toe. Vervolgens benoemen we op welke wijze we in het onderhavige onderzoek rekening gehouden hebben met deze factoren.

3.2 Conceptueel kader

Zoals beschreven in de inleiding, zijn er vele factoren die van invloed zijn op de balans tussen werklast en uitvoeringskosten. Om een zo compleet en duidelijk mogelijk beeld van al deze factoren te verkrijgen, maken we gebruik van een conceptueel kader. Het doel van het conceptueel kader is tweeledig:

- *Een zorgvuldigheidstoets of alle relevante factoren in kaart zijn gebracht die van invloed zijn op de balans tussen werklast en uitvoeringskosten.* Met het oog op dit doel – compleetheid van de analyse – maken we gebruik van een formule (zie hieronder). Het gebruik van de formule garandeert dat er geen hoofdfactoren over het hoofd worden gezien.
- *Een zorgvuldigheidstoets of de relaties tussen de verschillende factoren helder gelegd zijn.* Bij dit doel speelt met name de wijze van structureren van de diverse factoren een rol. In de onderstaande toelichting benoemen we bij elk van de componenten van de formule de factoren die een rol spelen. Hierdoor ontstaat een hiërarchie van factoren die in meer of mindere mate van invloed zijn op de balans tussen werklast en uitvoeringskosten.

We ordenen het conceptueel kader aan de hand van de onderstaande formule die de kernfactoren die van invloed zijn op de benodigde formatie beschrijft. Daaronder beschrijven we per component van de formule welke factoren daarbij relevant zijn.



Figuur 5. Conceptueel kader benodigde uitvoeringscapaciteit.

N.B. het feit dat we de verschillende factoren ordenen met behulp van een formule wil niet zeggen dat alle factoren met behulp van getallen uit te drukken zijn, integendeel. Sommige factoren zijn wel in getallen uit te drukken, terwijl andere factoren alleen kwalitatief te duiden zijn. Hieronder lichten we uitgebreid toe hoe elk van de factoren uit te drukken is.

De kernfactoren die de benodigde formatie beïnvloeden zijn als volgt:

- *Benodigde uitvoeringscapaciteit*: de benodigde uitvoeringscapaciteit betreft het geheel van kwantitatieve en kwalitatieve factoren dat bepalend is voor de capaciteit (gemeten in fte of €) om een bepaald takenpakket uit te voeren. Het begrip benodigde uitvoeringscapaciteit is dus een gewogen begrip; de bepaling ervan vereist een zorgvuldig opgebouwd oordeel van alle relevante factoren, zowel kwantitatieve als kwalitatieve factoren. Het startpunt van de inventarisatie betreft de uitkomsten van de benchmarkvergelijking van de uitvoeringskosten van de IGSD met andere organisaties. Vervolgens beschouwen we de drie componenten die de werklast bepalen en de kernfactoren en eventuele subfactoren die daarbij relevant zijn (zie hieronder).
- *Aantal uren per product*: het aantal uren per product is afhankelijk van de volgende factoren:
 - *Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte c.q. sociale problematiek* (in vergelijking tot referentieorganisaties: bij deze factor baseren we ons vooral op kwantitatieve indicatoren die informatie bieden over ondersteuningszwaarte, bijvoorbeeld sociale statistieken).
 - *Eventuele schaaffecten van de organisatie* (i.e. eventueel schaalvoordeel of schaalnadeel in vergelijking tot referentieorganisaties: indien er sprake is van een schaalvoordeel, dan kunnen de benodigde uren voor een vaste taak, bijvoorbeeld beleid, verdeeld worden over meer producteenheden, waardoor er per eenheid product meer uren beschikbaar zijn voor deze taak; bij deze factor baseren we ons met name op informatie over uitvoeringskosten in relatie tot schaal die we observeren in de benchmarkinformatie van Berenschot).
 - *Kennis, ervaring en vaardigheden van medewerkers* (in vergelijking tot referentieorganisaties: wat deze factor betreft zijn verschillen met referentieorganisaties over

het algemeen moeilijk te identificeren², tenzij er sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek die de mate van kennis en ervaring van het medewerkersbestand beïnvloedt, bijvoorbeeld een groot verloop van medewerkers; we richten ons daarom op de vraag of er bij (onderdelen van) de IGSD eventueel sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek).

- Motivatie van medewerkers (in vergelijking tot referentieorganisaties; deze factor is, net als de vorige factor, moeilijk te identificeren, tenzij er sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek die de mate van motivatie van medewerkers beïnvloedt: we richten ons daarom, net als bij de vorige factor, op de vraag of er bij (onderdelen van) de IGSD eventueel sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek).
- *Op te leveren producten*: bij de op te leveren producten dient zowel aandacht te zijn voor het *aantal* producten als voor de vereiste *kwaliteit* van de op te leveren producten. De onderstaande factoren zijn hierop van invloed.
 - *Werklast c.q. aantal cliënten* (in vergelijking tot referentieorganisaties; de benchmarkresultaten worden, zoals hierboven beschreven, per domein gecorrigeerd voor de hoofactor van de werklast: in het verdiepende onderzoek vergelijken we enkele aanvullende werklastindicatoren, zoals het aantal bezwaar- en beroepszaken en het aantal re-integratietrajecten).
 - *Incidentele taken* (in vergelijking tot referentieorganisaties: deze factor is met name relevant voor beleid en in sommige gevallen ook voor de uitvoering, waarbij te denken valt aan incidentele taken in het kader van de transformatie in het sociaal domein: we brengen deze factor kwalitatief in kaart middels interviews en vergelijken deze informatie aan de hand van informatie van andere uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein).
 - *Omgang met politiek-bestuurlijke wensen* (beschikbare capaciteit om snel in te kunnen spelen op politiek-bestuurlijke wensen en op de couleur locale van de opdrachtgevende gemeenten: we brengen deze factor kwalitatief in kaart middels interviews en vergelijken deze informatie aan de hand van informatie van andere uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein).
 - *Eventuele producten/taken die blijven liggen* (waarbij uiteraard geldt dat als de taken die momenteel blijven liggen *wel* uitgevoerd zouden worden, de benodigde formatie hoger is: we brengen deze factor kwalitatief in kaart middels interviews en vergelijken deze informatie aan de hand van informatie van andere uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein).

² De reden hiervoor is dat de belangrijkste kennis en ervaring die medewerkers inzetten impliciete kennis is (wetenschappelijke term: *tacit knowledge*), die, zoals de term aangeeft, moeilijk te expliciteren is. Vandaar dat we wat deze factor betreft alleen kijken naar een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek die de mate van kennis en ervaring van het medewerkersbestand beïnvloedt.

- *Vereiste kwaliteit van op te leveren producten*: bij deze factor kunnen bijzondere factoren een rol spelen, zoals:
 - *Mate van vereiste zorgvuldigheid ten aanzien van omgang met maatschappelijke partners c.q. het maatschappelijk middenveld* (bij beleid en uitvoering, bijvoorbeeld in het kader van preventie: we brengen deze factor kwalitatief in kaart middels interviews en vergelijken deze informatie aan de hand van informatie van andere uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein).
 - *Mate van vereiste zorgvuldigheid ten aanzien van omgang met (prioritaire) cliënt(groep)en* (vereiste mate van individueel maatwerk of integraliteit, bijvoorbeeld de keuze of er procesgericht dan wel met caseloads gewerkt wordt: we brengen deze factor kwalitatief in kaart middels interviews en vergelijken deze informatie aan de hand van informatie van andere uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein).

3.3 Wijze van informatieverzameling

In de onderstaande tabel beschrijven we de wijze waarop we informatie verzameld hebben ten aanzien van de bovengenoemde factoren. Hierbij merken we op dat de aanpak van dit onderzoek geen 'bottom-up' aanpak betreft, waarbij we 'met de stopwatch' de tijdsimpact van alle werkzaamheden hebben onderzocht. Bij de aanpak is, zoals hierboven toegelicht, de kwantitatieve vergelijking het startpunt. De kwalitatieve analyse van de onderstaande factoren heeft als doel om de verschillen in kwantitatieve uitkomsten te verklaren en om in de aanbevelingen van dit rapport een onderbouwd oordeel te kunnen geven wat geschikte oplossingsrichtingen zijn voor het realiseren van een balans tussen de uitvoeringskosten en taken.

Kernfactor	Onderliggende factoren	Wijze waarop Berenschot rekening houdt met deze factor
<i>Aantal uren per product</i>	A. Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte c.q. sociale problematiek.	Berenschot heeft de beschikking over een zogenoemde <i>Ondersteuningszwaartevergelijker</i> ³ , waarmee we op basis van objectieve verdeelmodellen van de Ministeries van BZK en SZW een inschatting maken van de verschillen in ondersteuningszwaarte van deelnemende gemeenten.

³ De *Ondersteuningszwaartevergelijker* is een rekentool waarmee het cliëntaandeel (het percentage cliënten van de gemeente ten opzichte van het landelijke aantal cliënten) wordt afgezet tegen het budgetaandeel (het budget van de gemeente ten opzichte van het landelijke budget). Aangezien het gemeentelijke budget gebaseerd is op objectief verdeelmodellen van de Ministeries van BZK en SZW – die op hun beurt gebaseerd zijn op factoren die statistisch gezien een groot deel van de ondersteuningszwaarte verklaren – geeft het verschil tussen beide aandelen een zo objectief mogelijke inschatting van verschillen in ondersteuningszwaarte tussen gemeenten. De data van de *Ondersteuningszwaartevergelijker* zijn gebaseerd op het jaar 2017.

Kernfactor	Onderliggende factoren	Wijze waarop Berenschot rekening houdt met deze factor
	B. Eventuele schaafeffecten.	Berenschot hanteert de op regressieanalyse gebaseerde vuistregel dat gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners een optimale schaal hebben ⁴ ; gemeenten met minder dan 50.000 inwoners en gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben mogelijk een schaalnadeel.
	C. Kennis, ervaring en vaardigheden van medewerkers.	Zoals hierboven benoemd, kijken we wat betreft deze factor alleen of er sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek die de mate van kennis en ervaring van het medewerkersbestand beïnvloedt. De dataverzameling is kwalitatief en vindt plaats op basis van interviews.
	D. Motivatie van medewerkers (beleefde werkdruk).	Zoals hierboven benoemd, kijken we wat betreft deze factor alleen of er sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek die de mate van kennis en ervaring van het medewerkersbestand beïnvloedt. De dataverzameling is kwalitatief en vindt plaats op basis van interviews.
<i>Op te leveren producten</i>	E. Werklast.	Berenschot heeft per functiegroep (uitvoering, beleid en regie) en per domein de belangrijkste (kwantitatieve) werklastbepalende factoren geïdentificeerd. Bij de uitvoering van taken op het terrein van participatie betreft dit bijvoorbeeld het actuele aantal bijstandsuitkeringen. We verzamelen voor elk domein gegevens over de geïdentificeerde werklastindicator(en) en corrigeren de uitkomsten van de benchmark hiervoor.
	F. Incidentele taken.	We richten ons wat betreft deze factor op incidentele taken die gedurende langere tijd (namelijk: gedurende meer dan drie maanden) een substantieel beslag op de capaciteit leggen (namelijk: meer dan 10 procent van de capaciteit). De dataverzameling is kwalitatief en vindt plaats op basis van interviews.

⁴ Deze vuistregel wijkt af van de vuistregel die de Minister van BZK rond de start van de decentralisaties in het sociaal domein genoemd heeft (de Minister noemde de omvang van 100.000 inwoners optimaal). Statistisch onderzoek van Berenschot op basis van een grote database van uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein wijst echter uit dat uitvoeringsorganisaties die tussen de 50.000 en 100.000 inwoners bedienen gemiddeld genomen de laagste uitvoeringskosten hebben.

Berenschot

Kernfactor	Onderliggende factoren	Wijze waarop Berenschot rekening houdt met deze factor
	G. Omgang met politiek-bestuurlijke wensen.	Wat betreft dit onderzoek is een bijzonderheid dat de IGSD met meerdere besturen afstemming zoeken voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. We richten ons wat betreft deze factor op de mate van het bieden van maatwerk op grond van politiek-bestuurlijke wensen van de deelnemende gemeenten (Steenwijkerland en Westerveld). De dataverzameling is kwalitatief en vindt plaats op basis van interviews.
	H. Eventuele producten/taken die blijven liggen.	Berenschot beschikt per functiegroep (uitvoering, beleid en regie) en per domein over een lijst met wettelijke taken die gemeenten uit dienen te voeren. Op basis van interviews inventariseren we per domein of er sprake is van wettelijke taken die gedurende langere periode blijven liggen.
	I. Vereiste kwaliteit van op te leveren producten, en eventuele bijzondere factoren, zoals: • Mate van vereiste zorgvuldigheid ten aanzien van omgang met maatschappelijke partners (bij beleid en uitvoering). • Mate van vereiste zorgvuldigheid ten aanzien van omgang met (prioritaire) cliënt(groep)en (vereiste mate van individueel maatwerk of integraliteit).	Bij deze factor gaat het om de ambities van de organisatie over het kwaliteitsniveau. Hierbij kan het gaan om kwaliteit in de samenwerking met maatschappelijke partners (bijvoorbeeld in het kader van preventie) of kwaliteit in het kader van de omgang met (prioritaire) cliëntgroepen. Hierbij kunt u denken aan de keuze of er procesgericht dan wel met caseloads gewerkt wordt. We hebben beide onderwerpen bij de interviews besproken, zodat we een goed beeld hebben gekregen van de overeenkomsten en eventuele verschillen tussen de IGSD en de referentieorganisaties.
Aantal effectieve uren per fte	J. Aantal niet-werkzame uren (als gevolg van ziekte, reistijd).	Berenschot heeft cijfers ontvangen over het ziekteverzuim binnen de IGSD. Deze hebben we vergeleken met het landelijk gemiddelde. Wat betreft reistijd is de het aantal locaties een relevante factor en, voor zover er met huisbezoeken gewerkt wordt, de omvang van de regio waarin gewerkt wordt.

Kernfactor	Onderliggende factoren	Wijze waarop Berenschot rekening houdt met deze factor
	K. Aantal niet-effectief beschikbare uren; deze factor is afhankelijk van: • Mate van aansluiting van processen binnen team; • Mate van aansluiting met processen van andere teams; • Mate van congruentie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden; • Mate en kwaliteit van ondersteuning primair proces.	Tijdens de kwalitatieve gesprekken, zowel in de interne als de externe analyse, is uitgebreid stilgestaan bij de processen in de organisatie en de hiernaast genoemde factoren. We hebben onze bevindingen over de mate van aansluiting van processen gebaseerd op het oordeel van de medewerkers die daadwerkelijk met deze processen te maken hebben. Hierbij zijn ook procesmatige keuzes aan de orde gekomen, zoals de verdeling van de processen over medewerkers en procesgericht werken versus caseloadgericht werken op het terrein van participatie. Ook hebben we gesproken over (ICT-)systemen die de aansluiting van processen al dan niet optimaal faciliteren.

Tabel 5. Wijze van informatie verzamelen.

3.4 Wijze van rapporteren

We rapporteren onze bevindingen in het volgende hoofdstuk, waarbij de kwalitatieve bevindingen de duiding vormen van de kwantitatieve bevindingen. We rapporteren de kwalitatieve bevindingen volgens de hierboven toegelichte structuur.

Nadat we de bevindingen hebben toegelicht, vatten we in hoofdstuk vijf de bevindingen samen en benoemen we de belangrijkste keuzemogelijkheden (draaiknoppen) om de uitvoeringskosten en taken van de IGSD in balans te brengen.

De meeste van de bovengenoemde factoren betreffen structurele factoren: dat wil zeggen dat de factoren over het algemeen niet op korte termijn (i.e. binnen één tot drie jaar) te veranderen zijn. Tijdens de kwalitatieve gesprekken hebben we bij het identificeren van factoren een inschatting gemaakt van het structurele dan wel incidentele karakter van de factoren. We benoemen deze inschattingen waar relevant bij onze bevindingen.

4. Uitkomsten van de analyses

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de analyses die we hebben uitgevoerd. Allereerst zetten we in paragraaf 4.2 de uitkomsten van de vergelijking op basis van de Benchmark Sociaal Domein uiteen. Voor het domein participatie worden hier de uitvoeringskosten van de IGSD vergeleken met referentieorganisaties. In paragraaf 4.3 beschrijven we vervolgens de uitkomsten van de verschillenanalyse. In deze analyse komt het bedrijfsplan uit 2014 aan bod en de ontwikkelingen in de omvang van de formatie, taken, structuur en processen. Hoofdstuk vier sluit af met de uitkomsten van de analyse van mogelijke draaiknoppen (beïnvloedingsmogelijkheden) om de uitvoeringskosten en taken van de IGSD in balans te brengen.

4.2 Uitkomsten Benchmark Sociaal Domein

4.2.1 Overzicht overkoepelende kwantitatieve bevindingen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste kwantitatieve bevindingen voor het domein participatie. Het peilmoment van de gegevens van de IGSD is de begroting 2018. De onderstaande resultaten wijken in enige mate af van de resultaten van de quickscan. De oorzaken hiervan zijn: (1) de formatiecijfers van de IGSD zijn geactualiseerd ten opzichte van de quickscan, en (2) bij de quickscan zijn, vanwege de korte doorlooptijd van dit onderzoek, alleen de aantallen fte vergeleken, terwijl in deze benchmarkvergelijking ook inhuur, kosten van taken belegd bij derden en opbrengsten van derden zijn meegenomen.

Domein	<i>Uitvoeringskosten primair proces, beleid, regie en primair procesgerelateerde overheadfuncties, uitgesplitst naar hoofdprocessen.</i>			
Participatie	Type kosten	Kosten (€) per uitkering 2017 IGSD	Kosten (€) per uitkering 2017 referentieorganisaties	Verschil in €
	Klant Contact Centrum	€ 87	€ 103	-€ 16
	Klantmanagement inkomen (incl. bijzondere bijstand)	€ 607	€ 578	€ 29
	Uitkeringsadministratie	€ 231	€ 238	-€ 7
	Re-integratie (incl. werkgeversdienstverlening)	€ 1.260	€ 738	€ 522
	Bijstandsbeleid zelfstandigen	€ 0	€ 20	-€ 20
	Terugvordering en verhaal	€ 103	€ 70	€ 33
	Handhaving/sociale recherche	€ 57	€ 110	-€ 53
	Bezwaar en beroep	€ 90	€ 71	€ 19

Functioneel applicatiebeheer	€ 61	€ 65	-€ 4
Kwaliteit	€ 151	€ 121	€ 30
<i>Subtotaal uitvoering</i>	<i>€ 2.647</i>	<i>€ 2.113</i>	<i>€ 534</i>
Uitvoeringsbeleid IGSD	€ 99	<i>Geen uitsplitsing beleid-uitvoeringsbeleid mogelijk</i>	
Beleid deelnemende gemeenten	€ 147	<i>Geen uitsplitsing beleid-uitvoeringsbeleid mogelijk</i>	
<i>Subtotaal beleid</i>	<i>€ 246</i>	<i>€ 121</i>	<i>€ 125</i>
<i>Subtotaal regie en contractmanagement</i>	<i>€ 45</i>	<i>€ 13</i>	<i>€ 32</i>
Management	€ 311	€ 249	€ 62
Bedrijfsvoeringsondersteuning	€ 500	€ 168	€ 331
Secretariële ondersteuning	€ 48	€ 35	€ 13
<i>Subtotaal overhead</i>	<i>€ 858</i>	<i>€ 452</i>	<i>€ 406</i>
<i>Subtotaal kosten taken belegd bij derden</i>	<i>€ 119</i>	<i>€ 246</i>	<i>-€ 127</i>
Totale uitvoeringskosten	€ 3.915	€ 2.945	€ 969

Tabel 6. Overzicht kwantitatieve bevindingen domein participatie.

4.2.2 Verdiepende bevindingen subdomeinen inkomen en bijzondere bijstand

In deze paragraaf beschrijven we voor de subdomeinen inkomen en bijzondere bijstand de kwantitatieve bevindingen. We geven deze beschrijving op hoofdlijnen, omdat we in de werklastanalyse en in de draaiknoppenanalyse (paragraaf 4.4) uitgebreid ingaan op de structuur en processen binnen de IGSD. In Tabel 6 vallen de subdomeinen inkomen en bijzondere bijstand onder de kostencategorieën Klant Contact Centrum, klantmanagement inkomen en uitkeringsadministratie. Deze drie posten gezamenlijk zijn vrijwel gelijk aan het benchmarkgemiddelde. Binnen deze drie posten zijn de kosten voor het Klant Contact Centrum en de uitkeringsadministratie lager dan gemiddeld en de kosten voor klantmanagement inkomen, inclusief bijzondere bijstand, licht hoger dan gemiddeld. De reden hiervoor is dat de IGSD ervoor gekozen heeft om het grootste deel van de taken die betrekking hebben op de instroom c.q. de poort – inclusief handhavende taken – belegd hebben bij de consultants. Dit verklaart tevens waarom de kosten voor handhaving/sociale recherche bij de IGSD fors lager liggen dan het benchmarkgemiddelde. Het bijstandsbeleid zelfstandigen is uitbesteed en valt derhalve onder de post kosten van taken belegd bij derden.

4.2.3 Verdiepende bevindingen subdomeinen werk en bijzondere doelgroepen

Wat betreft de subdomeinen werk en bijzondere doelgroepen: deze vallen in de benchmark beide onder de categorie re-integratie. Zoals blijkt uit Tabel 6, liggen de uitvoeringskosten voor re-integratie bij de IGSD substantieel hoger dan gemiddeld. Dit hangt gedeeltelijk, maar niet volledig, samen met het Plan van Aanpak, waardoor er fors geïnvesteerd is in team Werk. Of de baten van deze investering in proportie zijn met de (uitvoerings)kosten hiervan, staat beschreven in paragraaf 4.3. Naast het Plan van Aanpak vormen het hoge aantal re-integratietrajecten (waar ook al vóór het Plan van Aanpak in werking trad op in werd gezet) en het relatief hoge ziekteverzuim (zie paragraaf 4.4.10) aanvullende verklaringen voor de relatief hoge uitvoeringskosten in dit subdomein. Ook is er bij de IGSD relatief veel aandacht voor bijzondere doelgroepen, zoals jongeren en statushouders (voor een nadere toelichting hierop: zie paragraaf 4.4.7).

4.2.4 Verdiepende bevindingen subdomein primair procesgerelateerde overheadfuncties

De kosten voor primair procesgerelateerde overhead zijn bij de IGSD fors hoger dan het benchmarkgemiddelde. Hoewel een gedeeltelijke verklaring voor dit gegeven ligt in het feit dat de IGSD als intergemeentelijke sociale dienst niet gebruik kan maken van gemeentelijke, generieke overheadfuncties (zoals bij gemeentelijke sociale diensten het geval is), kan dit niet de gehele verklaring vormen voor het verschil. Er nemen namelijk ook andere intergemeentelijke sociale diensten deel aan de Benchmark Sociaal Domein, en de kosten voor primair procesgerelateerde overhead zijn bij deze organisaties weliswaar hoger dan gemiddeld, maar niet in de mate waarin dit bij de IGSD het geval is. Een aanvullende, eveneens gedeeltelijke verklaring is dat de IGSD relatief veel verantwoordingsinformatie aan moet leveren aan de deelnemende gemeenten (de precieze hoeveelheid verschilt per tijdperiode, maar de meerjarig gemiddelde hoeveelheid is relatief groot te noemen; zie paragraaf 4.4.7).

4.2.5 Verdiepende bevindingen huisvestingskosten en ICT-kosten

Aan Berenschot is de vraag gesteld om behalve de personele kosten ook de huisvestingskosten en ICT-kosten van de IGSD in kaart te brengen en te vergelijken. De basis voor deze vergelijking betreft de laatst afgeronde jaarrekening, namelijk de jaarrekening 2016. Wat betreft de huisvestingskosten is hierbij de volgende definitie gehanteerd: huurkosten, kosten voor gas, water en elektriciteit, inventariskosten, belastingen en verzekeringen (gerelateerd aan huisvesting), onderhoudskosten, schoonmaak- en beveiligingskosten en eventuele kapitaallasten. Ook is rekening gehouden met eventuele opbrengsten van huisvesting, bijvoorbeeld opbrengsten van verhuur van ruimten. Wat betreft de ICT-kosten is de volgende definitie gehanteerd: datacommunicatiekosten, licentiekosten, onderhoudskosten voor soft- en hardware en automatiseringskosten. In de Benchmark Ambtelijke Organisaties van Berenschot worden de huisvestingskosten en ICT-kosten vergelijkbaar gemaakt door de kosten uit te drukken per fte.

In de onderstaande tabel staat de vergelijking van de huisvestingskosten en ICT-kosten van de IGSD met de Benchmark Ambtelijke Organisaties Berenschot 2016. Zoals blijkt uit de tabel, zijn de huisvestingskosten van de IGSD ruim lager dan gemiddeld. De ICT-kosten van de IGSD zijn eveneens lager dan gemiddeld, zij het met een kleiner verschil.

<i>Kostensoort</i>	<i>Kosten (€ per fte) in 2016 IGSD</i>	<i>Kosten (€ per fte) Benchmark Ambtelijke Organisaties Berenschot 2016</i>	<i>Vershil in €</i>	<i>Vershil in %</i>
Huisvestingskosten	€ 3.982	€ 5.181	-€ 1.199	-23%
ICT-kosten	€ 9.669	€ 9.893	-€ 224	-2%

Tabel 7. Vergelijking huisvestingskosten en ICT-kosten.

4.3 Verschillenanalyse Plan van Aanpak

Het Plan van Aanpak betreft een fors investeringsprogramma van in totaal zo'n € 0,9 mln, waarvan het grootste gedeelte (€ 0,4 mln) geïnvesteerd is in extra personele inzet bij team Werk, en er eveneens geïnvesteerd is in extra personele inzet bij team Inkomen (€ 0,3 mln) en in ondersteuning (€ 0,2 mln). Aangezien de kosten vooral extra personele inzet betreffen, zijn het jaarlijks terugkerende kosten. In het Plan van Aanpak staat de doelstelling om met behulp van deze investering het uitkeringsbestand te laten dalen met 200 personen tot 1.030 op 31 december 2016 (zie pagina 9 van het Plan van Aanpak). In een later stadium is de doelstelling vastgesteld op 1.010 personen op 31 december 2017. Eind december 2017 bleek het uitkeringsbestand rond de 1.050 geëindigd te zijn. Dit betekent dat – afgaande op de meetmethode zoals vermeld in het Plan van Aanpak, namelijk de absolute aantallen personen in het uitkeringsbestand – de oorspronkelijke doelstelling behaald is (zij het een jaar later dan gepland), maar de aangepaste doelstelling niet.

Het oordeel van Berenschot is dat het uitkeringsbestand een indicator kan zijn voor de prestaties van een sociale dienst, maar dat niet alleen afgegaan kan worden op de absolute aantallen. Er zijn immers vele factoren van invloed op het uitkeringsbestand die slechts gedeeltelijk beïnvloedbaar zijn door de IGSD, bijvoorbeeld arbeidsmarktomstandigheden en de instroom van statushouders. Door het uitkeringsbestand te relateren aan het aantal huishoudens en door de ontwikkeling in het uitkeringsbestand van Steenwijkerland en Westerveld te vergelijken met de ontwikkeling in het uitkeringsbestand van gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur, kan gedeeltelijk voor de veranderingen van onbeïnvloedbare factoren worden gecorrigeerd, zodat zo zuiver mogelijk bekeken kan worden wat de daadwerkelijke prestaties van de IGSD zijn.

Het aantal uitkeringen ten opzichte van het aantal huishoudens wordt ook wel de bijstandsdichtheid genoemd. De gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur zijn geselecteerd op basis van het verdeelmodel voor het inkomensdeel dat tot 2016 gehanteerd is door het Ministerie van SZW om de bijstandsbudgetten te verdelen. In dit verdeelmodel zitten diverse sociaaleconomische factoren, waaronder sociale factoren, factoren omtrent migratie en arbeidsmarktfactoren. Er is bewust voor gekozen om voor Steenwijkerland en Westerveld elk een aparte selectie van referentiegemeenten te maken, omdat de sociaaleconomische structuur van beide gemeenten door het verschil in omvang verschillend is. De geselecteerde referentiegemeenten van Steenwijkerland en Westerveld zijn te vinden in bijlage 4.

Uit de analyse van de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in beide gemeenten ten opzichte van de beide referentiegroepen blijkt duidelijk dat vanaf eind 2015 – de implementatie van het Plan van

Aanpak – een trendbreuk zichtbaar is en dat het verschil ten opzichte van de referentiegroep zowel voor Steenwijkerland als voor Westerveld groter is geworden, beide in positieve zin, namelijk een daling van de bijstandsdichtheid ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur. Een grafische weergave van deze analyse is te zien in Figuur 3 en Figuur 4 in de managementsamenvatting. Omdat gecorrigeerd is voor sociaaleconomische omstandigheden, is het in hoge mate waarschijnlijk dat deze positieve veranderingen van de bijstandsdichtheid in Steenwijkerland en Westerveld toe te schrijven zijn aan de prestaties van de IGSD, die uiteraard mede mogelijk zijn gemaakt door het investeringsprogramma. Halverwege 2017 is voor zowel Steenwijkerland als Westerveld de bijstandsdichtheid lager dan het gemiddelde van referentiegemeenten; bij Steenwijkerland zelfs fors lager.

Door het verschil in bijstandsdichtheid ten opzichte van referentiegemeenten eind 2015 te vergelijken met het verschil in bijstandsdichtheid ten opzichte van referentiegemeenten halverwege 2017, ontstaat een beeld van de jaarlijkse baten van Plan van Aanpak. Voor Steenwijkerland bedraagt de mutatie van de bijstandsdichtheid een verlaging van 0,5 procent, voor Westerveld bedraagt de mutatie van de bijstandsdichtheid een verlaging van 0,4 procent. Uitgaande van een gemiddelde uitkering van € 14.000 (gebaseerd op het landelijk gemiddelde) en ervan uitgaande dat de mutatie volledig toe te schrijven is aan het Plan van Aanpak, bedragen de jaarlijkse baten van het Plan van Aanpak voor Steenwijkerland plusminus € 1,4 mln en voor Westerveld plusminus € 0,5 mln. De totale jaarlijkse baten van het Plan van Aanpak bedragen daarmee plusminus € 1,9 mln, ten opzichte van een totale jaarlijkse investering € 0,9 mln. De baten zijn daarmee beduidend hoger dan de kosten.

Voor de interpretatie van deze conclusie is het van belang om rekening te houden met het feit dat de baten alleen permanent kunnen zijn als de inspanningen van de IGSD, en de bijbehorende capaciteit, in stand gehouden worden. Verder is het van belang om te beseffen dat het bijstandsbudget van Steenwijkerland volgens een objectief verdeelmodel bepaald worden, zodat Steenwijkerland de bespaarde uitkeringsgelden behoudt, terwijl het bijstandsbudget van Westerveld historisch bepaald wordt, zodat de bespaarde uitkeringsgelden na 1 jaar afgeroomd worden. Ten slotte is het relevant om te vermelden dat de inschatting van de baten alleen de besparing op uitkeringen betreft, terwijl er daarnaast ook langlopende maatschappelijke baten van een lagere bijstand te verwachten zijn.

4.4 Analyse van de werklast en mogelijke draaiknoppen

De derde analyse die we uitgevoerd hebben gaat over de mogelijke draaiknoppen, dat wil zeggen beïnvloedingsmogelijkheden, om te komen tot een balans tussen taken en uitvoeringskosten. Er zijn in algemene zin twee typen beïnvloedingsmogelijkheden: (1) aanpassingen in de hoogte van de formatie c.q. uitvoeringskosten van de desbetreffende domeinen; (2) aanpassingen in de taken, structuren en processen van de desbetreffende domeinen. In deze paragraaf beschrijven we de bevindingen ten aanzien van de taken, structuren en processen. We doen dit aan de hand van het conceptueel kader en de wijze van informatie verzamelen zoals toegelicht in paragraaf 3.2 en 3.3. We rapporteren onze bevindingen in de volgorde zoals weergegeven in Tabel 8.

Kernfactor	Onderliggende factoren	Paragraaf
Aantal uren per product	A. Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte.	Paragraaf 4.4.1
	B. Eventuele schaaffecten.	Paragraaf 4.4.2
	C. Kennis, ervaring en vaardigheden van medewerkers.	Paragraaf 4.4.3
	D. Motivatie van medewerkers (beleefde werkdruk).	Paragraaf 4.4.4
Op te leveren producten	E. Werklast.	Paragraaf 4.4.5
	F. Incidentele taken.	Paragraaf 4.4.6
	G. Omgang met politiek-bestuurlijke wensen.	Paragraaf 4.4.7
	H. Eventuele producten/taken die blijven liggen.	Paragraaf 4.4.8
	I. Vereiste kwaliteit van op te leveren producten.	Paragraaf 4.4.9
Effectieve uren per fte	J. Aantal niet-werkzame uren (als gevolg van ziekte, reistijd).	Paragraaf 4.4.10
	K. Aantal niet-effectief beschikbare uren.	Paragraaf 4.4.11

Tabel 8. Overzicht paragraafindeling kwalitatieve analyse.

4.4.1 Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte

Ondersteuningszwaarte heeft betrekking op de zwaarte van de (sociale) problematiek waar het beleid zich op richt. Berenschot heeft een zogenoemde *Ondersteuningszwaartevergelijker* ontwikkeld (zie paragraaf 3.3), waarmee we op basis van objectieve verdeelmodellen van de Ministeries van BZK en SZW een inschatting maken van de verschillen in ondersteuningszwaarte van deelnemende gemeenten. In de onderstaande tabel staan de uitkomsten van deze vergelijking weergegeven.

Bevindingen IGSD	Bevindingen referentieorganisaties
Uit de resultaten van de vergelijking van de ondersteuningszwaarte blijkt dat wat betreft participatie Steenwijkerland en Westerveld elk een hogere ondersteuningszwaarte hebben dan gemiddeld.	Uit de resultaten van de vergelijking van de ondersteuningszwaarte blijkt dat van de gemeenten die deel uitmaken van de referentieorganisaties van de Benchmark Sociaal Domein, de meeste gemeenten in het domein participatie een hogere ondersteuningszwaarte hebben dan gemiddeld.

Tabel 9. Bevindingen t.a.v. eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte.

De conclusie op basis van deze vergelijking is dat de ondersteuningszwaarte van Steenwijkerland en Westerveld op het terrein van participatie gemiddeld genomen hoger is dan die van

referentieorganisaties. Aangezien dit eveneens geldt voor het merendeel van de referentieorganisaties, is er geen sprake van een verschil in ondersteuningszwaarte die relevant is voor de benchmarkvergelijking. De hogere ondersteuningszwaarte is bevestigd tijdens de interviews. Zo is opgemerkt dat aangezien door het Plan van Aanpak de cliënten met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt grotendeels uitgestroomd zijn, de cliënten die overblijven relatief veel begeleiding nodig hebben om uit te kunnen stromen. Ook is opgemerkt dat de IGSD relatief een hoog percentage statushouders in het bestand heeft, en dat deze doelgroep vanwege onder andere de taalachterstand eveneens relatief veel begeleiding nodig heeft.

Mogelijke draaiknoppen: de ondersteuningszwaarte is niet of nauwelijks beïnvloedbaar door de IGSD (hoogstens een beperkte invloed middels preventie). Dit betekent dat de voornaamste wijze van omgang met verschillen in ondersteuningszwaarte is door hier rekening mee te houden bij het vaststellen van de formatie. Op het terrein van participatie is er voor Steenwijkerland en Westerveld sprake van een opwaarts effect. Het effect van ondersteuningszwaarte dient gewogen te worden met de effecten van de andere factoren die in deze paragraaf aan de orde komen. Een beschrijving van deze weging staat in het volgende hoofdstuk.

4.4.2 Eventuele schaalecten

We hebben voor elk van de referentieorganisaties de aanwezigheid van eventuele schaalecten onderzocht. Berenschot hanteert de vuistregel dat gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners een optimale schaal hebben (zie paragraaf 3.3). Hierbij benadrukken we dat het in deze paragraaf gaat om *eventuele* schaalecten, omdat de daadwerkelijke realisatie van schaalvoordelen alleen geduid kan worden als ook de processen en de werkwijze van de organisatie in ogenschouw worden genomen (zie paragraaf 4.4.7 en 4.4.11). Hierbij geldt in algemene zin dat hoe beter de processen op elkaar aansluiten en hoe uniformer de werkwijze van de deelnemende gemeenten, hoe meer van de potentiële schaalvoordelen benut kunnen worden.

In de onderstaande tabel staan de uitkomsten van de vergelijking van eventuele schaalecten weergegeven. De conclusie op basis van de vergelijking op dit onderdeel is dat de IGSD net als een meerderheid van de referentieorganisaties een optimale schaal heeft om potentiële schaalvoordelen van samenwerking te benutten.

Bevindingen IGSD	Bevindingen referentieorganisaties
Steenwijkerland en Westerveld hebben gezamenlijk met ruim 62.000 inwoners een optimale schaal en hebben daarmee de mogelijkheid om potentiële schaalvoordelen van samenwerking te benutten.	De referentieorganisaties uit de benchmark hebben allemaal een schaal tussen de 25.000 en 100.000 inwoners, met uitzondering van twee referentieorganisaties die een kleinere schaal hebben. Dit impliceert dat de meeste referentieorganisaties een redelijk optimale schaal hebben en daarmee de mogelijkheid hebben om potentiële schaalvoordelen te benutten.

Tabel 10. Bevindingen t.a.v. eventuele schaalecten.

Mogelijke draaiknoppen: er is bij de IGSD sprake van potentiële schaalvoordelen. De mate van benutting van potentiële schaalvoordelen kan, zoals hierboven benadrukt, verschillen per organisatie, omdat deze afhangt van de wijze van inrichten van de processen. De omgang met politiek-bestuurlijke wensen is hierbij een belangrijke draaiknop, waarbij geldt dat hoe groter de mate van overeenkomsten in prioriteiten en procedures, hoe groter de mate van benutting van potentiële schaalvoordelen. De huidige omgang met politiek-bestuurlijke wensen staat beschreven in paragraaf 4.4.7.

4.4.3 Kennis, ervaring en vaardigheden van medewerkers

Wat de factor kennis, ervaring en vaardigheden betreft zijn verschillen met referentieorganisaties over het algemeen moeilijk te identificeren (zie paragraaf 3.2), tenzij er sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek die de mate van kennis en ervaring van het medewerkersbestand beïnvloedt.

Uit de uitkomsten van de Benchmark Sociaal Domein blijkt dat er bij de IGSD sprake is van relatief veel inhuur. De reden hiervoor is dat bij de extra personele inzet op basis van het Plan van Aanpak van de IGSD afgesproken is om geen nieuwe, vaste formatie aan te nemen en het extra personeel tijdelijk in te huren. De vaste formatie is derhalve gebaseerd op de klantaantallen van vóór 2015 (rond de 700), terwijl het huidige aantal klanten rond de 1.035 ligt. De relatief hoge inhuur doet zich dan ook met name voor bij team Werk, en eveneens, zij het in mindere mate, bij team Inkomen. Een tweede reden voor de extra inhuur is het relatief hoge ziekteverzuim bij de IGSD (zie paragraaf 4.4.10), waardoor er relatief veel vervangingsinhuur nodig is. Overigens geldt voor de medewerkers die vast in dienst zijn, dat ze relatief veel dienstjaren en ervaring hebben, waardoor er organisatiebreed geen sprake is van een gebrek aan ervaring. Wel drukt de taak van het inwerken van nieuwe of ingehuurde medewerkers relatief zwaar op de groep medewerkers die al langere tijd in dienst zijn.

Als gevolg van de relatief hoge inhuur en het relatief hoge aantal nieuwe medewerkers, wordt er bij de IGSD relatief veel tijd besteed aan het inwerken van nieuwe of ingehuurde medewerkers, met name bij team Werk. Hierdoor is er op dit punt sprake van een relatief hogere werklast, met name voor de medewerkers die gedurende langere tijd werkzaam zijn.

Mogelijke draaiknoppen: een beïnvloedingsmogelijkheid is om het percentage inhuur te verminderen door meer mensen vast in dienst te nemen. Hierbij is het van belang om een besluit te nemen of het investeringsprogramma in het kader van het Plan van Aanpak al dan niet structureel (of gedeeltelijk structureel) voortgezet wordt. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen behulpzaam zijn bij het reduceren van deze onzekerheden.

4.4.4 Motivatie van medewerkers

Wat de factor motivatie van medewerkers betreft zijn verschillen met referentieorganisaties over het algemeen moeilijk te identificeren (zie paragraaf 3.2), tenzij er sprake is van een duidelijk afwijkende organisatiedynamiek die de motivatie van het medewerkersbestand beïnvloedt. In de context van intergemeentelijke uitvoeringsdiensten valt hierbij te denken aan een negatieve perceptie van de

samenwerking, waardoor er (tijdelijk dan wel structureel) sprake is van een lagere motivatie van medewerkers die de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie negatief beïnvloedt.

Uit de kwalitatieve gesprekken blijkt dat er bij de IGSD geen sprake is van een organisatiedynamiek die de motivatie van medewerkers domeinbreed negatief beïnvloedt. Wel zijn er enkele personen die tijdens de interviews hebben aangegeven dat er op dit moment nog sprake is van een relatieve onbekendheid met de vormgeving van de nieuwe, integrale toegang. Dit betreft een uitzondering op het algemene beeld; bovendien is de verwachting dat wanneer medewerkers gaan werken volgens de nieuwe werkwijze, de onbekendheid hiermee snel af zal nemen.

Bij de referentieorganisaties is het algemene beeld hetzelfde. We concluderen dat er wat betreft dit onderwerp geen sprake is van opvallende verschillen tussen de IGSD en de referentieorganisaties.

Mogelijke draaiknoppen: hoewel er geen groot verschil is geconstateerd in de motivatie van medewerkers ten opzichte van referentieorganisaties, is er op basis van de interviews een beperkte beïnvloedingsmogelijkheid om de motivatie van medewerkers verder te versterken, namelijk door aan medewerkers op korte termijn meer duidelijkheid te bieden over de vormgeving van de nieuwe, integrale toegang.

4.4.5 Werklast

Zoals vermeld in hoofdstuk 2, hebben we de benchmarkresultaten gecorrigeerd voor werklast. De werklast is dus in feite al verdisconteerd in de kwantitatieve uitkomsten van de benchmark. Voor de volledigheid vermelden we in de onderstaande tabel de voornaamste werklastindicatoren voor participatie. Voor participatie betreft het aantal bijstandsuitkeringen de hoofdfactor en vragen we daarnaast ook het aantal overige uitkeringen (IOAW en IOAZ) en loonkostensubsidies, het aantal beschikkingen, het aantal re-integratietrajecten, het aantal bezwaar- en beroepszaken en de eventuele samenwerking met wijkteams uit.

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, is er wat betreft de diverse werklastindicatoren sprake van zowel overeenkomsten als verschillen ten opzichte van referentieorganisaties. Het aantal uitkeringen per 1.000 inwoners ligt bij de IGSD op een vergelijkbaar niveau als bij referentieorganisaties. Opvallende verschillen van werklastindicatoren van de IGSD ten opzichte van referentieorganisaties betreft het aantal bezwaar- en beroepszaken, dat bij de IGSD lager ligt dan bij referentieorganisaties, en het aantal loonkostensubsidietrajecten, dat juist hoger ligt dan bij referentieorganisaties. Het aantal re-integratietrajecten ligt bij de IGSD aanzienlijk hoger dan bij referentieorganisaties. De verklaring van dit verschil is gelegen in de implementatie van het Plan van Aanpak, waardoor er sinds 2015 fors meer trajecten zijn ingezet.

In aansluiting op de constatering over de forse werklast op het terrein van re-integratie is tijdens de interviews opgemerkt dat de caseloads van werkconsulenten op dit moment als hoog wordt ervaren. De voornaamste reden is de relatief hoge mate van inhuur en de organisatiedynamiek die dit met zich meebrengt (zie paragraaf 4.4.3). Wanneer er sprake zou zijn van een volledig ingewerkt team met relatief minder ingehuurde medewerkers, dan is de huidige omvang van de caseload van werkconsulenten naar verwachting haalbaar.

Bevindingen IGSD	Bevindingen referentieorganisaties
• <i>Aantal uitkeringen:</i> 16 per 1.000 inwoners.	• <i>Aantal uitkeringen:</i> 17 per 1.000 inwoners.
• <i>Bezwaar- en beroepzaken:</i> 3,7 per 1.000 beschikkingen	• <i>Bezwaar- en beroepzaken (participatie):</i> 4,5 per 1.000 beschikkingen.
• <i>Aantal re-integratietrajecten:</i> 20,6 per 1.000 inwoners.	• <i>Aantal re-integratietrajecten:</i> 12,8 per 1.000 inwoners.
• <i>Aantal loonkostensubsidietrajecten:</i> 0,8 per 1.000 inwoners.	• <i>Aantal loonkostensubsidietrajecten:</i> 0,54 per 1.000 inwoners.

Tabel 11. Bevindingen t.a.v. werklust.

Mogelijke draaiknoppen: het aantal bezwaar- en beroepzaken is beperkt te beïnvloeden door te investeren in kwaliteit. De formatie voor kwaliteit van de IGSD is momenteel al hoger dan het benchmarkgemiddelde (zie paragraaf 4.2), dus de additionele winst die op dit punt te behalen is, is naar verwachting relatief klein.

Er is relatief meer winst te behalen door meer organisatorische rust te brengen bij team Werk, met name door met relatief minder ingehuurd medewerkers te werken, zodat de huidige omvang van de caseload van werkconsulenten – die momenteel als relatief hoog wordt ervaren – haalbaar wordt.

4.4.6 Incidentele taken

Wat betreft deze factor richten we ons op incidentele taken die gedurende langere tijd een substantieel beslag op de capaciteit leggen. Hierbij gaat het concreet om projecten of programma's die bovenop de reguliere taken uitgevoerd worden. Het onderscheid tussen structurele en incidentele taken is hierbij als volgt gedefinieerd: incidenteel refereert aan een impact op de werklust gedurende een periode korter dan drie jaar, structureel refereert aan een impact op de werklust gedurende een periode langer dan drie jaar. Bij de interviews hebben we expliciet gevraagd of er sprake is van dergelijke projecten of programma's, waarbij we in het bijzonder hebben stilgestaan bij de impact van de zogenoemde transformatie. Transformatie wil zeggen dat veel gemeentelijke afdelingen sociaal domein op dit moment bezig zijn om een andere manier van werken in het sociaal domein te introduceren, waarbij integraliteit van ondersteuning (ontschotting van de domeinen Wmo, jeugd en participatie/schuldhelpverlening), preventie en individueel maatwerk centraal staan.

De uitkomsten van de vergelijking van incidentele taken staan in de onderstaande tabel. De voornaamste geconstateerde (toekomstige) incidentele werklust bij de IGSD betreft de implementatie en het invoeren van een nieuwe, integrale werkwijze. Deze impact doet zich vooral voor bij de medewerkers die bij de deelnemende gemeenten aan de slag gaan. De structurele impact is dat er een nieuwe afstemmingsrelatie ontstaat tussen de toegangsmedewerkers en de overige medewerkers. Indien er bijvoorbeeld niet meer vanaf één locatie gewerkt wordt, ontstaat er reistijd. Echter, aangezien dergelijke keuzes op het moment van schrijven nog niet gemaakt zijn, kan daar op dit moment nog geen precieze inschatting van worden gemaakt.

Onze voorlopige conclusie wat betreft dit onderwerp is derhalve dat er bij zowel de IGSD als bij het merendeel van de referentieorganisaties sprake is van transformatieprogramma's. Er is, voor zover wij dit op het moment van schrijven kunnen overzien, geen sprake van een substantieel verschil in omvang van de transformatieprogramma's tussen de IGSD en de referentieorganisaties.

Bevindingen IGSD	Bevindingen referentieorganisaties
De gemeenten Steenwijkerland en Westerveld hebben de ambitie om integraler te werken in het sociaal domein. Er heeft onlangs een onderzoek plaatsgevonden naar het implementeren van een integrale toegang. In het conceptrapport d.d. 20 november 2017 staat het advies om alle toegangsgelateerde taken (i.e. taken waarbij contact plaatsvindt met burgers en/of vraagverheldering plaatsvindt en/of sprake is van casusregie) in de toekomst lokaal te positioneren (i.e. bij de afzonderlijke gemeenten). Op basis van het conceptrapport blijkt ongeveer de helft van de formatie van de IGSD toegangsgelateerd. De definitieve afbakening wordt waarschijnlijk gedurende het implementatietraject bepaald. Los van de vraag hoe de precieze afbakening van taken zal zijn, heeft het verplaatsen van een deel van de formatie naar de afzonderlijke gemeenten, terwijl de overige taken achterblijven bij de IGSD/NWG, impact op de werklust, zowel incidenteel als structureel.	Bij het merendeel van de referentieorganisaties is uit de kwalitatieve gesprekken gebleken dat er sprake is van één of meer grote projecten of programma's in het domein participatie (uiteeraard in verbinding met de domeinen Wmo en jeugd). Hierbij valt op dat bij relatief veel referentieorganisaties de transformatie veel aandacht vraagt. Vaak wordt in het kader van de transformatieopgave de samenwerking gezocht in de regio en met zorgaanbieders en andere maatschappelijke partners. Ook is er bij meerdere referentieorganisaties sprake van samenwerking met mantelzorgers, verenigingen en vrijwilligers omtrent de transformatieopgave.

Tabel 12. Bevindingen t.a.v. incidentele taken.

Mogelijke draaiknoppen: de vormgeving van de integrale toegang is een incidentele taak die op korte en middellange termijn tijdelijk een verhogende invloed heeft op de werklust en waar bij de IGSD en de deelnemende gemeenten veel waarde aan wordt gehecht. Ook zijn er mogelijk structurele gevolgen, die op het moment van schrijven nog niet ingeschat kunnen worden, omdat de precieze keuzes ten aanzien van de inrichting van de toegang nog niet gemaakt zijn. Hoewel een keuze kan zijn om de implementatie van de integrale toegang stop te zetten ten behoeve van verlaging van de werklust, ligt deze optie blijkens de uitkomsten van de interviews en de beleidsvoorkeuren van de deelnemende gemeenten niet voor de hand.

4.4.7 Omgang met politiek-bestuurlijke wensen

Een bepalende factor die bij ambtelijke fusieorganisaties extra relevant is, betreft de omgang met politiek-bestuurlijke wensen. Bij de kwalitatieve gesprekken is stilgestaan bij dit onderwerp. In de tabel hebben we de belangrijkste bevindingen op dit punt samengevat.

Bevindingen IGSD	Bevindingen referentieorganisaties
Het algemene beeld is dat de deelnemende gemeenten Steenwijkerland en Westerveld het beleid inhoudelijk grotendeels op elkaar afgestemd hebben. De voornaamste, beperkte verschillen in beleid betreffen bepalingen omtrent het minimabeleid. De politiek-bestuurlijke ambitie om een zo laag mogelijk uitkeringsbestand te hebben, is in beide gemeenten hoog, getuige ook het Plan van Aanpak (dat in dit rapport geanalyseerd wordt in paragraaf 4.3). Dit geldt ook voor de onderwerpen jeugd en statushouders. Hoewel er inhoudelijk relatief veel overeenkomsten zijn wat betreft de politiek-bestuurlijke ambities, zijn er wat betreft de politiek-bestuurlijke processen verschillen geconstateerd. Zo is uit meerdere interviews gebleken dat op meerdere beleidsterreinen de doorlooptijd van beleidswijzigingen bij de deelnemende gemeente Steenwijkerland langer is dan bij de gemeente Westerveld. Dit verschil heeft gevolgen voor de handelingssnelheid van de organisatie, waardoor de inschatting is dat bij een snellere doorlooptijd van beleidswijzigingen in de gemeente Steenwijkerland organisatorische winst geboekt kan worden, mede omdat als gevolg van interne lean-projecten de doorlooptijden van de processen binnen de IGSD structureel verlaagd zijn. Wat betreft regionale samenwerking constateren we op basis van de interviews dat het vormgeven van regionale samenwerking op dit moment een substantiële tijdsinvestering vergt (met name van beleidsmedewerkers), maar dat dit ook (zij het op middellange termijn) een substantiële tijdsbesparing oplevert, bijvoorbeeld omdat de werkgeversdiensten en andere speerpunten beter op elkaar afgestemd zijn.	Ongeveer de helft van de referentieorganisaties uit de Benchmark Sociaal Domein betreft samenwerkingsorganisaties van meerdere gemeenten. Voor de andere helft van de referentieorganisaties geldt dat een substantieel deel het beleid afstemt in de regio. Er is dus bij het merendeel van de referentieorganisaties sprake van beleidsafstemming met meerdere gemeenten, waarbij voor de meeste van deze organisaties geldt dat het beleid op hoofdlijnen overeenkomt en er bij specifieke aspecten sprake is van couleur locale. Wat betreft politiek-bestuurlijke procedures bestaan er bij de meeste intergemeentelijke uitvoeringsorganisaties wel verschillen in raads- en collegeprocedures, maar weinig verschillen in communicatie, omdat er vanuit de samenwerkingsorganisatie één wijze van communiceren richting alle deelnemende gemeenten gehanteerd wordt. Wat betreft de afstemming tussen samenwerkingsorganisaties en deelnemende gemeenten is de bevinding dat deze veelal plaatsvindt in de vorm van overleg tussen bestuurders en management van de samenwerkingsorganisatie, en tussen strategisch beleid en uitvoeringsbeleid.

Tabel 13. Bevindingen t.a.v. omgang met politiek-bestuurlijke wensen.

Op basis van de vergelijking concluderen we dat de inhoudelijke verschillen in beleid bij de deelnemende gemeenten van de IGSD relatief klein zijn. Wel merken we op dat er op twee andere punten sprake is van beperkte verschillen, namelijk wat betreft de politiek-bestuurlijke processen en wat betreft regionale samenwerking. Wat betreft de politiek-bestuurlijke processen constateren we dat op meerdere beleidsterreinen de doorlooptijd van beleidswijzigingen bij de deelnemende

gemeente Steenwijkerland langer is dan bij de gemeente Westerveld. De inschatting is dat dit verschil weliswaar niet leidt tot een hogere werklast, maar wel gevolgen heeft voor de handelingssnelheid van de organisatie. Wat betreft regionale samenwerking constateren we dat de tijdsinvestering van de IGSD op dit punt in evenwicht is met de tijdsbesparing die regionale coördinatie oplevert. Daarbij komt dat het merendeel van de referentieorganisaties eveneens intensieve regionale samenwerkingsrelaties onderhoudt. We concluderen daarom dat er wat betreft politiek-bestuurlijke wensen geen substantieel verschil in werklast bestaat tussen de IGSD en referentieorganisaties. Eventuele verschillen in werklast als gevolg van extra aandacht voor bijzondere doelgroepen bespreken we in een aparte paragraaf, namelijk paragraaf 4.4.9.

Mogelijke draaiknoppen: de belangrijkste draaiknop die we hebben geïdentificeerd wat betreft politiek-bestuurlijke wensen is het versnellen van de politiek-bestuurlijke processen bij de gemeente Steenwijkerland, waardoor beleidswijzigingen sneller en (licht) efficiënter doorgevoerd kunnen worden.

4.4.8 Eventuele producten/taken die blijven liggen

Middels de kwalitatieve gesprekken hebben we onderzocht of er sprake is van eventuele producten en/of taken die momenteel door gebrek aan capaciteit blijven liggen. Hierbij geldt dat er geen objectieve methode is om de omvang van eventuele producten en/of taken die blijven liggen te meten, maar dat we aan de hand van de kwalitatieve gesprekken en de ruime ervaring van Berenschot bij (intergemeentelijke) sociale diensten een inschatting hebben kunnen maken van de situatie bij IGSD in vergelijking tot referentieorganisaties.

Onze bevinding is dat het aantal taken dat momenteel blijft liggen c.q. doorgeschoven moeten worden vanwege gebrek aan capaciteit bij de IGSD relatief kleiner is dan bij referentieorganisaties. Sterker nog, mede als gevolg van de investeringen op basis van het Plan van Aanpak en als gevolg van interne lean-trajecten, zijn de eerdere achterstanden en taken die bleven liggen op dit moment grotendeels weggewerkt, wat als additioneel voordeel met zich meebrengt dat bij afwezigheid van achterstanden de processen soepeler en daarmee efficiënter verlopen (zie paragraaf 4.4.11).

Dit betekent *niet* dat er helemaal geen taken blijven liggen, maar *wel* dat dit bij andere sociale diensten gemiddeld genomen sterker speelt dan bij de IGSD. Voorbeelden van taken die blijven liggen bij de IGSD zijn: preventieve taken (bijvoorbeeld bij schuldhulpverlening), extra controles (bij IC), het afleggen van huisbezoeken of het nabellen van cliënten (bijvoorbeeld bij bijzondere bijstand of jongeren). Verder is opgemerkt dat het uitvoeren van handhavende taken soms langer op zich laat wachten dan nodig, omdat ervoor gekozen is om één gespecialiseerd handhaver in dienst te nemen en de overige handhavende taken bij de consultants te beleggen.

Mogelijke draaiknoppen: er is op dit moment geen sprake van grote knelpunten wat betreft de taken die blijven liggen. Het voornaamste aandachtspunt is om ervoor te zorgen dat er *duurzaam* sprake is van afwezigheid van achterstanden. Hierbij is het van belang om, zoals eerder in dit hoofdstuk geconstateerd, een besluit te nemen of het investeringsprogramma in het kader van het Plan van Aanpak al dan niet structureel (of gedeeltelijk structureel) voortgezet wordt.

4.4.9 Vereiste kwaliteit van op te leveren producten

Wat betreft de kwaliteit van de op te leveren producten spelen meerdere factoren een rol, zoals mate van vereiste zorgvuldigheid ten aanzien van de omgang met maatschappelijke partners en de mate van vereiste zorgvuldigheid ten aanzien van omgang met cliënt(groep)en (bijvoorbeeld de vereiste mate van individueel maatwerk of integraliteit). Tijdens de kwalitatieve gesprekken hebben we dit onderwerp besproken.

Onze eerste bevinding is dat zowel de IGSD als het merendeel van de referentieorganisaties actief de afstemming zoeken met maatschappelijke partners (bijvoorbeeld vrijwilligers, mantelzorgers, zorgaanbieders, MEE en verenigingen). Onze inschatting is dat de mate van afstemming met maatschappelijke organisaties bij de IGSD op dit moment lager is dan de mate van afstemming die bij referentieorganisaties plaatsvindt op dit punt. De reden hiervoor is dat de domeinen participatie en de domeinen Wmo en jeugd op dit moment organisatorisch gescheiden zijn, terwijl dit bij veel referentieorganisaties organisatorisch nauwer verbonden is. Echter, gelet op het voornemen om de toegang integraler te maken, is de verwachting dat in de toekomst de afstemming met maatschappelijke partners intensiever zal zijn.

Een tweede bevinding is dat de IGSD, net als het merendeel van de referentieorganisaties, aandacht besteedt aan maatwerk voor cliënten op individueel niveau. Bij de IGSD komt dit met name tot uiting in het maatwerk dat geboden wordt aan jongeren en aan statushouders, bij de referentieorganisaties komt dit met name tot uiting in het maatwerk dat geboden wordt aan cliënten met voorzieningen in meerdere domeinen.

Een derde bevinding is dat de IGSD wat betreft re-integratie methodisch gezien een hoge kwaliteitsstandaard hanteert. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het gehanteerde ICT-systeem (Werkstap), in de relatief intensieve begeleiding van cliënten en in het relatief hoge aantal re-integratietrajecten dat ingezet wordt. Tevens wordt er relatief veel capaciteit ingezet voor de kwaliteitsfunctie (zie de benchmarkuitkomsten in paragraaf 4.2). Naast deze methodische kwaliteitsimpuls is tijdens de interviews de wens uitgesproken om eveneens te komen tot een personele kwaliteitsimpuls, namelijk middels deskundigheidsbevordering. Een randvoorwaarde voor het zetten van deze stap is dat er duidelijkheid komt over de structurele omvang van team Werk en over het structurele inhuurpercentage, dat op dit moment relatief hoog is.

Mogelijke draaiknoppen: een draaiknop is om de afweging te maken of er in de volle breedte ingezet wordt op kwaliteit, of dat er focus aangebracht wordt in de kwaliteitsimpuls die toegepast worden. Indien er gekozen wordt voor een kwaliteitsimpuls in de volle breedte, dan wordt er gekozen voor én aandacht voor bijzondere doelgroepen én een integralere toegang én deskundigheidsbevordering van werkconsulenten. De keuze voor een brede kwaliteitsimpuls leidt ertoe dat de werklast op dit punt hoger zou zijn dan gemiddeld, wat gevolgen heeft voor het uitvoeringsbudget. Een alternatieve keuze is daarom om de kwaliteitsimpuls te beperken tot één van de drie onderwerpen. Onafhankelijk van de keuze ten aanzien van de kwaliteitsimpuls, is een politiek-bestuurlijke keuze over de structurele omvang van team Werk en over het inhuurpercentage, dat op dit moment relatief hoog is, gewenst. In het volgende hoofdstuk doen we hiervoor een aanbeveling.

4.4.10 Aantal niet-werkzame uren

Wat betreft het aantal niet-werkzame uren spelen meerdere factoren een rol. Hierbij heeft Berenschot de focus gelegd op de objectiveerbare factoren, namelijk ziekteverzuim en reistijd.

Wat betreft het ziekteverzuim hebben we cijfers ontvangen van de IGSD. Het ziekteverzuim bedraagt plusminus 10 procent. Het ziekteverzuim bij team Inkomen en team Ondersteuning is lager dan IGSD-breed, het ziekteverzuim bij team Werk is juist hoger dan IGSD-breed. We hebben het ziekteverzuim bij de IGSD daarom vergeleken met statistische informatie van het CBS over het gemiddelde ziekteverzuim in het openbaar bestuur⁵. Het gemiddelde ziekteverzuim in het openbaar bestuur is 4,8 procent. We concluderen derhalve dat er wat dit aspect betreft waarschijnlijk een aanzienlijk verschil is tussen de IGSD en de referentieorganisaties.

Het ziekteverzuim is als gevolg van de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte van invloed op de uitvoeringskosten, of, indien er niet gekozen wordt voor ziektevervanging, op de werkdruk en/of de uitvoering van taken. Het is moeilijk om een totaalverklaring te bieden voor het hoge ziekteverzuim. Wel maken we uit de kwalitatieve gesprekken op dat tenminste een gedeelte van de afwijking van het ziekteverzuim verklaard kan worden uit het feit dat er bij de IGSD sprake is van een werkdruk die als hoog wordt ervaren, met name bij team Werk.

Wat betreft reistijd is onze bevinding dat deze op dit moment vergelijkbaar is met die van referentieorganisaties. Een aandachtspunt is dat de keuzes ten aanzien van de integrale toegang effect kunnen hebben op de reistijd. Ook merken we op dat indien er gekozen zou worden voor meer huisbezoeken, dit gelet op de grote omvang van de beide deelnemende gemeenten substantiële gevolgen zou hebben voor de reistijd.

Mogelijke draaiknoppen: de beïnvloedingsmogelijkheid van het ziekteverzuim hangt gedeeltelijk samen met de ervaren werkdruk – met name bij team Werk. Het reduceren van de ervaren werkdruk is mogelijk door de formatie structureel (en dus niet alleen met het huidige, tijdelijke Plan van Aanpak) in balans te brengen met de taken, structuur en processen van de IGSD. Dit laatste is mogelijk door een samenhangende set van keuzes ten aanzien van de draaiknoppen die gepresenteerd zijn. In hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** geven we een overzicht van de huidige balans van de formatie in relatie tot de taken, structuur en processen. Dit kan behulpzaam zijn om deze samenhangende set van keuzes ten aanzien van de draaiknoppen te bepalen.

4.4.11 Aantal niet-effectief beschikbare uren

Het aantal niet-effectief beschikbare uren hangt met name samen met de aansluiting tussen processen, bijvoorbeeld beleid en uitvoering, en daarnaast van de mate waarin de (ICT-)systemen de aansluiting tussen processen faciliteren. Tijdens de kwalitatieve gesprekken hebben we bij verschillende deelaspecten van deze vraag stilgestaan.

⁵ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/39/ziekteverzuim-verschilt-aanzienlijk-per-bedrijfstak>.

Uit de gesprekken maken wij op dat mede als gevolg van de investeringen op basis van het Plan van Aanpak en als gevolg van interne lean-trajecten er nauwelijks sprake is van werkachterstanden, waardoor de processen soepeler verlopen dan bij de onderzochte referentieorganisaties.

Een tweede bevinding is dat de lijnen binnen de IGSD kort zijn en dat medewerkers van de verschillende (sub)domeinen elkaar goed weten te vinden, bijvoorbeeld indien er sprake is van zowel inkomensvoorzieningen als schuldhelpverleningstrajecten.

De derde bevinding is dat in diverse interviews is opgemerkt dat het werken met meerdere systemen (bijvoorbeeld Werkstap en de Suite) de complexiteit van de werkprocessen verhoogt. Tegelijkertijd constateren we dat deze hogere complexiteit ook bij het merendeel van de referentieorganisaties speelt en dat de hogere complexiteit geen substantiële gevolgen heeft voor de doorlooptijden. Wel merken we op dat complexe ICT-systemen in combinatie het eerder geconstateerde relatief hoge inhuurpercentage een knelpunt oplevert, namelijk dat het relatief veel tijd kost om nieuwe of ingehuurde medewerkers in te werken in de systemen.

Ten slotte is het van belang om op te merken dat er bij de IGSD, mede als gevolg van de onzekerheid ten aanzien van de toekomstige keuzes over het beleggen van de toegangstaken, geen investeringen worden gedaan in werken met digitale dossiers. Tegelijkertijd is tijdens de interviews aangegeven dat het werken met papieren dossiers geen grote knelpunten oplevert.

Over het geheel genomen is onze inschatting dat het aantal niet-effectief beschikbare uren lager is dan bij referentieorganisaties.

Mogelijke draaiknoppen: voor de korte tot middellange termijn is zijn er geen aanvullende aandachtspunten, anders dan de eerder geconstateerde aandachtspunten.

Voor de langere termijn is het een optie om de processen, die nu nog in de basis op papier worden geadministreerd, te digitaliseren. Een minderheid van de referentieorganisaties is daar op dit moment mee bezig en de verwachting is dat meer gemeenten en gemeentelijke uitvoeringsorganisaties dit in de toekomst zullen doen.

Bijlage 1: Definities kwantitatieve vragenlijst

Module Participatie

Taak	Omschrijving
<i>Bedrijfsvoering</i>	Dit betreft specifieke aan Participatie toegewezen ondersteuning op het gebied van onder andere managementinformatie, businessanalyse, control, etc.
<i>Beleid</i>	Beleid betreft het opstellen en aanpassen van verordeningen en beleidsregels, evenals het monitoren van processen en realiseren van kwaliteitsverbeteringen. Ook valt onder deze taak het adviseren van bestuurders over de beleidsinhoud.
<i>Bezwaar en beroep</i>	Bezwaar en beroep betreft het behandelen van bezwaarschriften en beroepsprocedures. We tellen hier alleen medewerkers die zich louter met Participatie bezighouden en niet de centraal juridische staf.
<i>Contractmanagement</i>	Contractmanagement betreft het proces waarbij - op basis van verkregen input - afgesloten contracten en wijzigingen hierop eenduidig worden vastgelegd, beheerd en bewaakt. Dit behelst ook de operationele afstemming met contractpartijen.
<i>Functioneel applicatiebeheer</i>	Functioneel applicatiebeheer betreft het helpen van gebruikers bij het werken met de software die ingezet wordt voor Participatie.
<i>Handhaving/sociale recherche</i>	Dit betreft bijzonder, signaal gestuurd onderzoek, zoals een huisbezoek, steekproeven en het opleggen van sancties
<i>Inkoop</i>	Dit betreft het inkopen van zorg bij aanbieders, de inhoudelijke regie over het account en het onderhouden van contract- en subsidierelaties.
<i>Klantcontactcentrum (KCC)</i>	Onder het KCC/Publieksbalie vallen de volgende communicatiekanalen: fysieke balie, telefoon, internet (site, social media), fysieke post, e-mail, sms, WhatsApp, en chat, die inhoudelijk ingaat op vragen omtrent Participatie. Het centrale KCC dat alleen doorverbindt tellen we hier niet onder.
<i>Klantmanagement Inkomen - bijzondere bijstand</i>	Hieronder verstaan we de medewerkers binnen het klantmanagement inkomen die primair verantwoordelijk zijn voor het verwerken van aanvragen voor bijzondere bijstand en minimaregelingen.
<i>Klantmanagement Inkomen - algemeen levensonderhoud</i>	Hieronder verstaan we de medewerkers binnen het klantmanagement inkomen die verantwoordelijk zijn voor het verwerken van aanvragen voor uitkeringen levensonderhoud.
<i>Kwaliteit</i>	Dit betreft kwaliteit en toetsing ter behoeve van Participatie. We tellen hier alleen medewerkers die zich louter met Participatie bezighouden en niet de centrale kwaliteitsmedewerkers.

Taak	Omschrijving
<i>Management</i>	Onder management verstaan we alle medewerkers die onder andere functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren met medewerkers van Participatie. Managers die zich tevens inzetten voor andere afdelingen buiten het sociaal domein tellen hier niet mee.
<i>Re-integratie - accountmanagement werkgevers- dienstverlening</i>	Hieronder verstaan we de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de contacten met werkgevers, het verwerven van vacatures en werkplekken.
<i>Re-integratie – jobcoaching</i>	Hieronder verstaan we de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding (coaching) en inwerken van werknemers in een re-integratietraject, en het adviseren van werkgevers op dit terrein.
<i>Re-integratie - klantmanagement</i>	Dit betreft het uitvoeren van re-integratietrajecten voor Wwb-cliënten.
<i>Re-integratie - matching</i>	Hieronder verstaan we de medewerkers die werkzoekenden plaatsen op de vacatures die zijn geacquireerd door accountmanagers.
<i>Re-integratie – werkgeversdienst- verlening</i>	Werkgeversdienstverlening is gericht op het ontwikkelen en onderhouden van contacten met werkgevers, acquisitie van vacatures, en op het ontwikkelen van een eenduidig aanbod van instrumenten aan werkgevers. Hieronder valt ook informatievoorziening en advies aan werkgevers.
<i>Secretariële ondersteuning</i>	Dit betreft secretariële ondersteuning ter behoeve van Participatie.
<i>Terugvordering en verhaal</i>	Dit betreft medewerkers die zich bezighouden met invordering, terugvordering en verhaal.
<i>Uitkeringsadministratie</i>	De uitkeringsregistratie betreft het verwerken van wijzigingen in de uitkeringssituatie.

Bijlage 2: Kwalitatieve vragenlijst

1a. Uitvoering - toegang			
	Algemeen beeld		
	Preventie van aanvraag	Goede algemene voorzieningen?	
	KCC	Vangt het KCC eenvoudige vragen af?	
	Aanvraag	Is er een digitaal vooronderzoek?	
		Werk en inkomen gesplitst (W&I)?	
		Vier-weken zoektermijn (W&I)?	
		Caseloadgericht of procesgericht?	
		Individuele of groepsbegeleiding (W&I)?	
	Intake & onderzoek	Intake met huisbezoek?	
		Integraliteit van de intake?	
		Aanbieders betrokken bij onderzoek?	
		Hoe vindt de toetsing plaats?	
	Wijkteams	Ingeregeld en aanbieders betrokken?	
	Beoordeling	Zelfde functionaris intake & beoordeling?	
	Door- en uitstroom	Hoe vindt de matching plaats (W&I)?	
		Vormgeving werkgeversdiensten (W&I)?	
		Dienstverlening arbeidsbeperkten (W&I)?	
		Frequentie herindiceren?	
	Handhaving	Hoe is de handhaving georganiseerd?	
	Sturing op resultaat	Onderlinge vergelijking personen/teams?	
1b. Uitvoering – administratie			
	Algemeen beeld		
	(Uitkerings)administratie	Proces efficiënt ingeregeld?	
	Facturatie	Maakt u gebruik van facturen?	
		Proces efficiënt ingeregeld?	
	Automatisering	Wat is de mate van automatisering?	
		Mate van uitval in de backoffice?	
2a. Beleid - beleidsontwikkeling			
	Algemeen beeld		
	Beleidsinhoud	Gebruik formats VNG/Divosa e.d.?	

	Beleidscoördinatie	Poolen beleidsmedewerkers in de regio?	
	Beleidseffectiviteit	Focus op effectieve instrumenten?	
2b. Beleid – samenwerking			
	<i>Algemeen beeld</i>		
	Congruentie	Congruente regio's Wmo/Jeugd/P-wet?	
	Schaal	Verrekening van schaalvoordeel/nadeel?	
	Prioriteiten	Overeenstemming tussen gemeenten?	
	Uitvoeringsorganisaties	Wijze van aansturing?	
	Verwijzers (jeugddomein)	Hoe gaat u om met verwijzingen?	
2c. Beleid - vertaling beleid naar uitvoeringsbeleid			
	<i>Algemeen beeld</i>		
	Werkbeschrijvingen	Standaardprocedures kernprocessen?	
	Maatwerk	Mate van maatwerk andere gemeenten?	
	Aansluiting met uitvoering	Uitvoering betrokken bij beleid?	
	Kwaliteit	Behalen achtereenvolgende termijn?	
		Uitkomsten burgertevredenheidsonderzoek?	
	Personeelsbeleid	Verhouding vast vs. flexibel personeel?	
3. Inkoop en contractmanagement			
	<i>Algemeen beeld</i>		
	Type bekostiging	P x Q of resultaat/populatiebekostiging?	
	Aantal aanbieders	Limitatie aantal aanbieders?	
	Contactpersonen	Vaste contactpersonen?	
4. Primair proces gerelateerde overheadfuncties			
	<i>Algemeen beeld</i>		
	Marktverkenning	Inzicht in toekomstig volume?	
	Ondersteuningsbehoefte	Inzicht in toekomstige behoeften?	
	Teammanagement	Span of support teammanagement?	
	Begroting	Prognoses budgetuitputting?	

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewden

In het kader van dit onderzoek zijn 24 personen geïnterviewd, uit diverse geledingen van de organisatie. In deze rapportage staan geen tot op personen herleidbare uitspraken vermeld.

- Directeur a.i.
- Managementteam (tweemaal)
- Twee beleidsmedewerkers
- Applicatiebeheerder
- Twee consultants inkomen/poortwachter en bijzondere bijstand
- Senior medewerker cluster inkomen (tevens schuldhulp)
- Senior medewerker uitkerings- en debiteuradministratie
- Medewerker uitkeringsadministratie
- Administratief medewerker W&I en minimabeleid
- Consulent Schuldhulpverlening
- Twee werkconsulenten W&I
- Werkconsulent speciale inburgering voor statushouders
- Accountmanager WSP
- RMC-consulent
- Managementassistent en secretaresse, tevens ambtelijk secretaris OR
- Medewerker Interne Controle (IC)
- Allround Juridisch Kwaliteitsmedewerker

Tot slot is het onderzoek mondeling toegelicht aan de verantwoordelijk portefeuillehouders op 11 december 2017. Dit betrof een presentatie ter toelichting, geen interview.

Bijlage 4: Referentiegemeenten Steenwijkerland en Westerveld

De referentiegemeenten (i.e. gemeenten die een vergelijkbare sociaaleconomische structuur hebben) van Steenwijkerland zijn:

- Tiel
- Terneuzen
- Hoorn
- Roosendaal
- Rheden
- Oosterhout
- Veenendaal
- Doetinchem

De referentiegemeenten van Westerveld zijn:

- Olst-Wijhe
- Waalre
- Neder-Betuwe
- Rhenen
- Zundert
- Lingewaal
- De Wolden
- Someren