

Aan dhr. JKM Verheesen
Grote Tiend 19
6101 VB Echt

Nieuwe Markt 55, Echt
Postbus 450, 6100 AL Echt
Tel. 0475 - 478 478
info@echt-susteren.nl
www.echt-susteren.nl
KvK 51651866
BTW (NL00)19.06.483.B01
NL86 BNGH 0285 1023 70
BIC-code BNGHNL2G

Echt, 11 juli 2018

Verzonden: 13 JULI 2018



Uw brief van:

Ons kenmerk: 571444

Uw kenmerk:

Bijlage(n):

Team: Team Kabinet

Behandeld door: O. Wijnhoven

Onderwerp: Beantwoording vraag art. 33 RvO

Telefoonnummer: 0475 - 478 478

Geachte heer Verheesen,

Op 17 mei 2018 heeft u ons op grond van artikel 33 van het Reglement van orde voor de vergaderingen van de raad van de gemeente Echt-Susteren schriftelijke vragen gesteld over benodigde extra middelen voor het servicecentrum MER.

Onderstaand treft u, met opneming van uw inleiding, onze antwoorden op uw vragen aan.

Opnieuw met verbazing en opnieuw uit de krant hebben we recent mogen vernemen dat met name bij het onderdeel sociaal domein van de MER extra middelen nodig zijn om enerzijds werkdruk en ziekteverzuim (hoe hoog?) op te vangen en anderzijds de bedrijfsvoering te ondersteunen. Laat voorop staan dat Lijst Samenwerking in principe positief staat tegenover initiatieven die een gezond en acceptabel werkklimaat mogelijk maken, maar het moge duidelijk zijn dat het onverwachte en indringende karakter van het betreffende krantenartikel de nodige vraagtekens oproept en niet alleen bij het onderdeel Sociaal Domein.

Vraag 1: Graag ontvingen wij van het college een duidelijke uiteenzetting en analyse van de in het krantenartikel geschetste problematiek, waarbij uitgangspunten, afspraken, doelstellingen, planning etc. uitgebreid worden meegenomen. Bij de te maken analyse dient tevens te worden aangegeven onder wiens verantwoordelijkheid e.e.a. valt en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt zoals ze zijn gemaakt.

Antwoord: De gevraagde analyse is (deels) te vinden in de P&C-stukken van het SC MER zoals geagendeerd voor de raadsvergadering van 31 mei jl.. Conform de motie Penders c.s. d.d. 31 mei 2018 zullen wij ons samen met het SC MER en de daarin deelnemende gemeenten inspannen om uiterlijk juli 2020 orde op zaken te hebben. Tot dan zullen wij de raad informeren via de P&C-cyclus van Echt-Susteren zodat de raad zich tijdens de behandeling daarvan een oordeel kan vormen over de voortgang. Voor de (bestuurlijke) verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het Servicecentrum MER verwijzen wij kortheidshalve naar de Gemeenschappelijke Regeling MER, die door ons met toestemming van de raad is aangegaan.

- Vraag 2:** Kan de Raad het collegebesluit over het onderzoek en de ambtelijke advisering bij het collegevoorstel ter inzage krijgen?
- Antwoord: Wij gaan er van uit dat uw vraag betrekking heeft op het onderzoek dat bureau Berenschot heeft uitgevoerd. Het betreft een (intern) onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het SC MER. Het onderzoeksrapport is niet ter behandeling c.q. besluitvorming door het SC MER aangeboden aan ons college. Van een collegevoorstel is dan ook geen sprake.
- Vraag 3** Kan de Raad het onderzoeksrapport ontvangen?
- Antwoord: Ja, het rapport is bijgevoegd.
- Vraag 4:** Bij de oprichting van de MER hebben vooral de aspecten, kwaliteit, kosten en klantgerichtheid een prominente rol gespeeld. Lijst Samenwerking heeft in dit verband het stellige vermoeden dat met name het beperken van de kosten en niet kwaliteit of klantgerichtheid het belangrijkste doel is geweest. Graag ontvingen wij in dit verband een overzicht van de reeds gemaakte en naar wij hebben begrepen ook reeds als zodanig ingeboekte besparingen alsmede van de bedragen welke in dit verband aan kwaliteit en klantgerichtheid zijn besteed en als gevolg daarvan ook significant verbetering en resultaat hebben opgeleverd.
- Antwoord: De samenwerking is door de deelnemende gemeenten gestart vanuit de missie 'Zelfstandig blijven door samen te werken'. Daarnaast spelen inderdaad aspecten kwaliteit, kosten, klantgerichtheid en kwetsbaarheid een rol. De begroting van het SC MER is in die zin integraal opgebouwd. Baten en lasten zijn niet gespecificeerd naar de aspecten kwaliteit, klantgerichtheid en kwetsbaarheid. Deze hebben overigens de volle aandacht binnen het SC MER. Reden waarom de drie deelnemende gemeenten ook besloten hebben om voor 2018 aanvullende middelen beschikbaar te stellen. Voor het verloop van de kosten c.q. besparingen verwijzen we kortheidshalve naar de begrotingen voor het SC MER, alsmede de jaarrekeningen over 2016 en 2017 zoals die steeds ter behandeling zijn aangeboden aan de raad.
- Vraag 5:** In het krantenartikel wordt gesproken over een incidentele bijdrage. Waarop is de stellige overtuiging gebaseerd dat met name het hoge ziekteverzuim, de hoge werkdruk en de facilitering van de werk- en bedrijfsprocessen dit keer wel teruggedrongen c.q. geoptimaliseerd zullen worden?
- Antwoord: Op basis van het krantenartikel komt u tot een onjuiste aanname. Zoals door het SC MER in haar P&C-stukken en door onze portefeuillehouder Bedrijfsvoering in de raadsvergadering is aangegeven, zijn in 2019 en wellicht ook in 2020 extra middelen nodig. Samen met het SC MER en de deelnemende gemeenten bekijken wij hoe we uiterlijk in juli 2020 (motie Penders c.s., raad Echt-Susteren d.d. 31 mei 2018) orde op zaken gesteld kunnen hebben. Voor de gezamenlijke ICT zullen in juli 2020 de plannen wel zijn gemaakt en uitgewerkt, de uitvoering is dan echter nog niet gerealiseerd en dus nog niet helemaal op orde.
- Vraag 6:** Bij de toevoeging van het bedrijfsonderdeel bedrijfsvoering en de daarmee gepaard gaande investeringen en maatregelen, is de raad indertijd voorgehouden dat deze stap onvoorwaardelijk noodzakelijk was om tot een optimalisatie van dienstverlening en uitvoering door de MER te komen, ondanks de nodige twijfels, scepsis en waarschuwingen vanuit diezelfde raad. Graag had de raad in dit geval geen gelijk gekregen, maar helaas bewijst de praktijk het tegendeel. Ons is bekend dat in opdracht van de gemeente Echt-Susteren ook een extern onderzoek is gedaan naar de

samenwerking binnen MER verband op het gebied van ICT en digitalisering . Graag ontvingen wij ook hiervan een exemplaar inclusief de reactie van uw college hierop.

Antwoord: Zodra het onderzoek en de reactie van het college definitief zijn, zullen wij deze toesturen aan de gemeenteraad.

Vraag 7: In het krantenartikel wordt tevens gesproken over het ontbreken van een integraal zaakstelsel voor de 3 moedergemeenten en de MER als een belangrijke oorzaak voor de huidige situatie. Hiermede wordt op zijn minst de indruk gewekt dat e.e.a. een belangrijke randvoorwaarde voor een optimale bedrijfsmatige samenwerking vormt. Kunt u aangeven wat de precieze stand van zaken is op dit gebied! Klopt het dat dit project idd een hoofdbrekendossier vormt en dat er ernstige twijfels bestaan of dit integraal zaakstelsel er überhaupt ooit komt? Zo ja, wie is hiervoor verantwoordelijk , welke vergeefse kosten zijn hiermee gemoeid en hoe denkt het college tegen welke prijs in een redelijk alternatief te kunnen voorzien? Betekent e.e.a. in dit geval dan ook dat doelstellingen en verwachtingen m.b.t. de MER samenwerking moeten worden bij gesteld?

Antwoord: Het zaakstelsel Decos is in werking bij de afdeling Omgevingsdienst van het SC MER en bij de gemeente Roerdalen. De afdeling Sociaal Domein van het SC MER moet nog over, evenals de gemeenten Maasgouw en Echt-Susteren. Oorzaak voor de vertraging binnen het Sociaal Domein is de koppeling van de vakapplicatie van die afdeling met het zaakstelsel. Het zaakstelsel is geen randvoorwaarde, maar maakt dossiervorming en archivering wel sneller en gemakkelijker en dus efficiënter. De uitwisseling van informatie tussen de vier organisaties werkt overigens alleen als de zaaksystemen op één ICT-omgeving worden gezet en worden samengevoegd. Dat is voorlopig nog niet het geval. Zoals de portefeuillehouder in de raadsvergadering van 31 mei heeft aangegeven, had en heeft de gemeente Echt-Susteren op enkele vlakken een voorsprong op de andere drie organisaties. Zo werkt Echt-Susteren al sinds 2010 zaakgericht. De overgang naar het nieuwe zaakstelsel is in Echt-Susteren in voorbereiding. Nadere informatie volgt zodra het ICT-onderzoek en de reactie van het college daarop definitief zijn.

Vraag 8: Kan het college tot slot ook inzicht geven in de stand van zaken m.b.t. de MER samenwerking op het gebied van de overige bedrijfsvoeringstaken als financiën, postverwerking etc. Is het signaal correct dat ook hier weer bewust of onbewust geen vaccinerende maatregelen zijn genomen waardoor de bekende kinderziekten in alle hevigheid hebben toegeslagen en zelfs gevreesd moet worden voor blijvende gevolgen? Een grondige diagnose inclusief herstelplan wordt zeer op prijs gesteld.

Antwoord: De gevraagde analyse is (deels) te vinden in de P&C-stukken van het SC MER zoals geagendeerd voor de raadsvergadering van 31 mei jl.. Conform de motie Penders c.s. d.d. 31 mei 2018 zullen wij ons samen met het SC MER en de daarin deelnemende gemeenten inspannen om uiterlijk juli 2020 orde op zaken te hebben. Tot dan zullen wij de raad informeren via de P&C-cyclus van Echt-Susteren zodat de raad zich tijdens de behandeling daarvan een oordeel kan vormen over de voortgang.

Op grond van artikel 33 van het Reglement van orde zullen de vragen en antwoorden op de lijst van ingekomen stukken van de volgende raadsvergadering worden geplaatst.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Echt-Susteren



drs. G.W.T. van Balkom
secretaris



dr. J.W.M.M.J. Hessels
burgemeester

Normeringsonderzoek Servicecentrum MER domeinen Wmo en Participatie

Rapportage



**Paul Schenderling
Linda Blokzijl**

31 oktober 2017

57708

Normeringsonderzoek Servicecentrum MER domeinen Wmo en Participatie

Rapportage

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Uw vraag	1
1.3 Aanpak	2
1.4 Leeswijzer	5
2. Toelichting op de benchmarkanalyse	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Methodiek	6
3. Toelichting op de identificatie van draaiknoppen	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Conceptueel kader	9
3.3 Wijze van informatieverzameling	11
3.4 Wijze van rapporteren	15
4. Uitkomsten van de analyses	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Uitkomsten Benchmark Sociaal Domein	16
4.3 Verschillenanalyse	19
4.4 Analyse van mogelijke draaiknoppen	27
5. Conclusies en aanbevelingen	39
5.1 Conclusies	39
5.2 Aanbevelingen	44
Bijlage 1: Definities kwantitatieve vragenlijst	47
Bijlage 2: Kwalitatieve vragenlijst	50
Bijlage 3: Overzicht geïnterviewden	52

Overzicht tabellen

Tabel 1. Wijze van informatie verzamelen.	14
Tabel 2. Overzicht kwantitatieve bevindingen per domein, uitgesplitst naar hoofdprocessen.	18
Tabel 3. Overzicht taakvelden en beleid.	22
Tabel 4. Overzicht ontwikkeling omvang formatie tussen 1-1-2016 en 1-8-2017.	24
Tabel 5. Overzicht paragraafindeling kwalitatieve analyse.	27
Tabel 6. Bevindingen t.a.v. eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte.	28
Tabel 7. Bevindingen t.a.v. eventuele schaaffecten.	29
Tabel 8. Bevindingen t.a.v. werklast.	31
Tabel 9. Bevindingen t.a.v. incidentele taken.	32
Tabel 10. Bevindingen t.a.v. omgang met politiek-bestuurlijke wensen.	33
Tabel 11. Overzicht overkoepelende uitkomsten benchmarkanalyse.	39
Tabel 12. 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).	41
Tabel 13. 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).	42
Tabel 14. Overzicht mogelijke knoppen om aan te draaien t.b.v. balans taken en uitvoeringskosten.	44

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Servicecentrum MER is de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw die recent – namelijk: per 1 januari 2016 – is opgericht. De nieuwe organisatie is volop in ontwikkeling. Dit geldt ook voor de afdeling Sociaal Domein, waar zich, behalve de genoemde organisatorische ontwikkelingen, ook diverse, grote inhoudelijke ontwikkelingen voordoen. Net als bij veel andere gemeentelijke organisaties in het sociale domein is daarom de behoefte ontstaan om te onderzoeken in hoeverre de taken en uitvoeringskosten met elkaar in balans zijn. Gelet op het feit dat het Servicecentrum MER een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie is, is het hierbij van belang dat bij het onderzoek rekening gehouden wordt met het unieke takenpakket, de werkwijze en de samenwerkingsvorm die het Servicecentrum MER kenmerken.

1.2 Uw vraag

De vragen voor het onderzoek luiden als volgt:

1. Maak inzichtelijk welke beleidsvelden en taken het sociaal domein op dit moment uitvoert en breng in kaart waar deze afwijken van de beleidsvelden en taken zoals die zijn vastgesteld in het bedrijfsplan. Zijn daarbij verschillen aan te merken tussen de drie moedergemeenten? Eventuele toekomstige ontwikkelingen, zoals de SWT's, moeten hierbij meegenomen worden.
2. Analyseer de huidige formatie in relatie tot het bedrijfsplan. Daarbij dient het volgende onderzocht te worden:
 - Zijn de gehanteerde aannames uit het bedrijfsplan realistisch gebleken? Analyseer de verschillen en geef weer wat de consequenties zijn.*
 - Maak inzichtelijk of en hoe groot het verschil is van de uitgevoerde beleidsvelden en taken (uitkomst van de vorige onderzoeksvraag) waarbij tevens op een detailniveau wordt gerapporteerd dat bruikbaar is voor het uitvoeringsprogramma SD 2018*
 - Hoewel niet meegenomen in het bedrijfsplan is inzicht in de formatie van ondersteunende werkzaamheden, zoals staf, financiële administratie, applicatiebeheer en specialisten van belang. Maak inzichtelijk welke taken hier worden uitgevoerd en welke formatie benodigd is voor deze functiegroepen.
3. Maak inzichtelijk met een kwantitatieve en kwalitatieve analyse voor de beleidsvelden en taken, op een detailniveau dat past bij het uitvoeringsprogramma 2018, hoe de formatie binnen het sociaal domein zich ten opzichte van andere gemeenten verhoudt.*

* In het onderzoek zijn de volgende accentverschuivingen opgetreden in de vraagstelling:

- De basis voor (de uitkomsten van) het onderzoek vormt de Benchmark Sociaal Domein, welke verderop in dit rapport nader wordt toegelicht. De gegevens uit deze benchmark bieden actuele en objectieve vergelijkingsinformatie. Dit maakt dat niet zozeer de aannames die ten grondslag liggen aan het

bedrijfsplan zijn getoetst, als wel de uitkomst van die aannames, namelijk een formatie van 56,5 fte. Dit levert met het oog op de toekomst van het Servicecentrum MER de meest waardevolle informatie op.

- De Benchmark Sociaal Domein bevat een ander detailniveau dan het uitvoeringsprogramma Sociaal Domein 2018. Wel zijn op basis van de formatierekenmodellen van Berenschot enkele kengetallen separaat aangeleverd.
- In het onderzoek is duidelijk geworden dat behoefte bestaat aan inzicht in de 'draaiknoppen' om de uitvoeringskosten in balans te brengen met de vormgeving van de taken, structuur en processen. Deze draaiknoppen vormen dan ook een belangrijk onderdeel van dit rapport.

De vragen van het onderzoek kunnen als volgt samengevat worden: *in hoeverre zijn de taken en uitvoeringskosten van het Servicecentrum MER met elkaar in balans, en voor zover dit nog niet het geval is, hoe kunnen deze meer in balans worden gebracht?* De scope van het onderzoek betreft de afdeling Sociaal Domein, dat wil zeggen de domeinen Wmo en Participatie.

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 het Servicecentrum MER (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 normtijdenonderzoek zijn afgenomen, maar in het kader van een benchmarkonderzoek en een verschillenanalyse. 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. Inmiddels hebben elf goed met de MER-gemeenten vergelijkbare (samenwerkende) gemeenten aan deze verdiepende benchmark deelgenomen. De benchmark geeft gedetailleerd inzicht in de kosten en formatie voor alle taken (primair proces én overhead) binnen de Participatiewet/Wet schuldhulpverlening, Wmo en Jeugdwet. Daarnaast biedt de benchmark zicht op de belangrijkste werklastbepalende 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 het Servicecentrum MER 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.

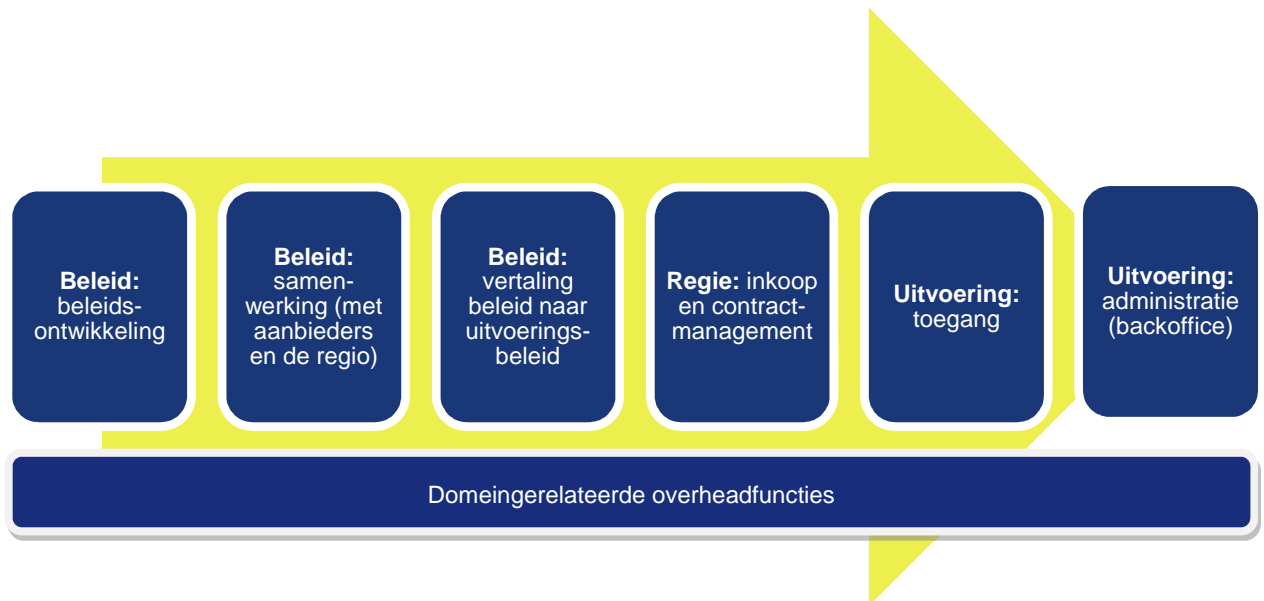
Voor het kwalitatieve onderdeel van de Benchmark Sociaal Domein nemen we aan de hand van een vragenlijst semigestructureerde interviews af. De vragenlijst is samengesteld op basis van het analysekader weergegeven in figuur 1. De volledige kwalitatieve vragenlijst is opgenomen in bijlage 2. De kwalitatieve 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, 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.



Figuur 1. Analyse kader kwalitatieve vragenlijst.

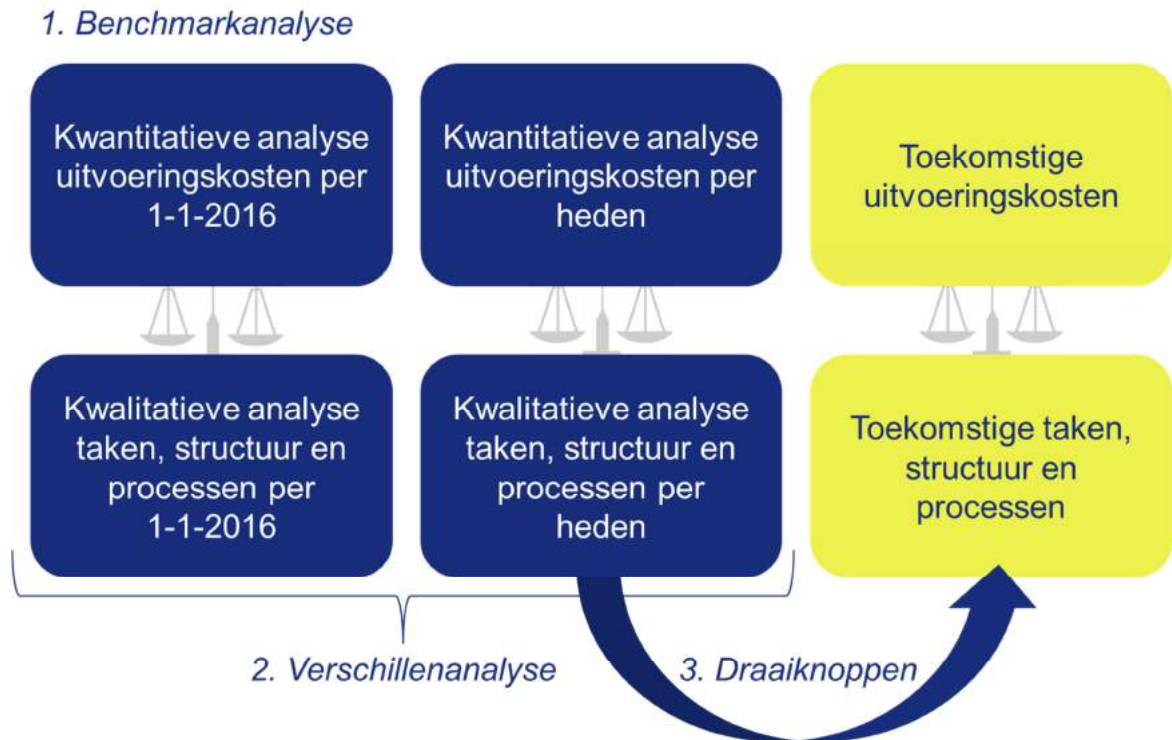
1.3.3 Verschillenanalyse bedrijfsplan

Om uw onderzoeksvragen over de aansluiting van de afdeling Sociaal Domein met de beoogde inrichting volgens het bedrijfsplan uitvoeringsorganisatie Sociaal Domein MER 'Samen bouwen voor onze burgers' te beantwoorden, hebben wij een verschillenanalyse uitgevoerd. Op basis van een documentstudie en interviews over het bedrijfsplan en de resultaten uit het benchmarkonderzoek hebben we geanalyseerd in hoeverre beleidsvelden en taken afwijken van het bedrijfsplan, of de uitkomst van de gehanteerde aannames realistisch is gebleken en wat de consequenties hiervan zijn.

1.3.4 Vertaling naar uitvoeringsprogramma SD 2018

Ten slotte hebben we de resultaten van de deelanalyses (kwantitatieve analyse, kwalitatieve analyse en de verschillenanalyse) vertaald naar praktische handvatten voor het uitvoeringsprogramma Sociaal Domein 2018. Een schematisch overzicht van de analyses en de vertaling daarvan staat in de onderstaande figuur weergegeven. Het Servicecentrum MER heeft hierbij behoefte aan knoppen om aan te draaien. Deze knoppen betreffen mogelijkheden om de uitvoeringskosten in balans te brengen met de vormgeving van de taken, structuur en processen van het Servicecentrum MER. Bijvoorbeeld: wanneer het streven is om het aantal taken dat blijft liggen te verlagen, dan kan er gekozen worden om het aantal cliënten bij wie huisbezoeken worden afgelegd te verlagen, om het uitvoeringsbudget te verhogen, om de aansluiting van ICT-systemen te verbeteren, et cetera.

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 Leeswijzer

De opbouw van het 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 knoppen om aan te draaien 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*. In hoofdstuk vijf beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek, en schetsen we aan de hand van de kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen mogelijkheden om de uitvoeringskosten en taken van het Servicecentrum MER met elkaar in balans te brengen.

2. Toelichting op de benchmarkanalyse

2.1 Inleiding

Hoe verhoudt uw beleidsformatie per beleidsterrein van de afdeling Sociaal Domein zich tot die van andere ambtelijke fusiegemeenten? Dat is de vraag die we met dit benchmarkonderzoek beantwoorden.

Doel van de benchmark is inzicht bieden in de formatie van uw gemeente, resulterend in objectieve vergelijkingsinformatie. Deze benchmark biedt een eerste handvat voor een objectieve discussie en niet het finale 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, niet een indicator van de efficiency. Deze kunnen met goede reden hoger of lager zijn dan andere gemeenten. Er zijn veel factoren die niet goed te vatten zijn in zo'n onderzoek en daardoor niet zijn meegenomen. Deze factoren hebben uiteraard wel invloed op de cijfers. Denk hierbij aan omgevingskenmerken, ambitie, kwaliteit/dienstverleningsniveau, historie en betaalbaarheid. Deze kwalitatieve factoren komen in hoofdstuk vier uitgebreid aan bod.

2.2 Methodiek

In de vragenlijst Benchmark Sociaal Domein is de volgende structuur gehanteerd. Elke module (in dit onderzoek: Wmo en Participatie) heeft een separate vragenlijst die is opgesplitst in een subcategorie met vragen over formatie en kosten (subcategorie A), een subcategorie over werklustbepalende indicatoren (subcategorie B) en, in het geval van Wmo, een subcategorie over financiering (subcategorie C).

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 per 1-1-2016 en per heden, 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 gemeentelijke 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 Wmo betreffen de hoofdfactoren het aantal cliënten en het aantal beschikkingen. Naast de hoofdfactor vragen we ook andere werklastbepalende factoren uit, zoals het aantal aanbieders, het aantal bezwaar- en beroepszaken, de frequentie van aanbesteding, de inrichting van de uitvoeringstaken en de inzet in het sociale wijkteam.

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.

Subcategorie C. Financiën

Voor de module Wmo vragen we ook indicatoren uit met betrekking tot financiën. Dit betreffen vragen over het budget, de geraamde uitputting van het budget en het budget voor het opvolgende jaar.

2.2.1 Toelichting op de vergelijking

De referentiegroep binnen de Benchmark Sociaal Domein bestaat uit elf deelnemende organisaties, waarbij deelnemers hebben kunnen deelnemen aan één of meerdere modules. De referentiegroep van de module Wmo bestaat uit zeven organisaties, die van de module Participatie bestaat uit acht organisaties, en de referentiegroep van de module Schuldhulpverlening 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 geïkht met de uitkomsten per module/cluster van de Benchmark Gemeenten. Hierbij is voor iedere deelnemer een referentiegroep samengesteld op basis van het aantal Jeugd- en/of Wmo-cliënten, het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal inwoners. De totale omvang van de referentiegroep van de Benchmark Gemeenten bedraagt 75 organisaties. Ten tweede, bij iedere deelnemer zijn aan de hand van semigestructureerde interviews, op basis van een vooraf vastgestelde vragenlijst, belangrijke proceselementen en bepalende factoren in kaart gebracht om de kwantitatieve resultaten verder te duiden en uit te diepen

3. Toelichting op de identificatie van draaiknoppen

3.1 Inleiding

Het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek – in hoeverre de uitvoeringskosten en taken van het Servicecentrum MER 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 draaiknoppen om de taken 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 werklust, en om per hoofdfactor informatie te verzamelen hoe de situatie bij het Servicecentrum MER 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 taken en uitvoeringskosten in het Sociaal Domein. 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 taken 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 taken 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.

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.

$$\text{Benodigde formatie} = \frac{(\text{Aantal uren per product}) \times (\text{op te leveren producten})}{\text{Beschikbaar aantal effectieve uren per fte}}$$

Figuur 3. Conceptueel kader benodigde formatie.

- **Benodigde formatie:** de benodigde formatie 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 formatie is dus een gewogen begrip; de bepaling ervan vereist een zorgvuldig opgebouwd oordeel van alle relevante factoren, zowel kwantitatieve factoren als kwalitatieve factoren. Het startpunt van de inventarisatie betreft een kwantitatieve vergelijking van de formatie van het Servicecentrum MER met andere organisaties. Vervolgens beschouwen we tal van kwalitatieve factoren die deze vergelijking duiden en nuanceren (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);
 - Eventuele schaaleardeffecten 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);
 - Kennis, ervaring en vaardigheden van medewerkers (in vergelijking tot referentieorganisaties; wat deze factor betreft zijn verschillen met referentieorganisaties over het algemeen moeilijk te identificeren¹, 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);
 - 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).
- **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 volgende factoren zijn hierop van invloed:

¹ 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.

- Werklast c.q. aantal cliënten (in vergelijking tot referentieorganisaties; de benchmarkresultaten worden gecorrigeerd voor werklast; het aantal cliënten is met name relevant voor uitvoering; bij beleid speelt met name het aantal inwoners een rol);
- 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);
- Omgang met politiek-bestuurlijke wensen (beschikbare capaciteit om snel in te kunnen spelen op politiek-bestuurlijke wensen en op de couleur locale van moedergemeenten);
- 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);
- Vereiste kwaliteit van op te leveren producten; bij deze factor kunnen bijzondere factoren een rol spelen, zoals:
 - o 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);
 - o 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 al dan niet bij elke Wmo-cliënt een huisbezoek afgelegd wordt).
- **Aantal effectieve uren per fte:** dit is het aantal uren dat medewerkers daadwerkelijk beschikbaar hebben om de producten op te leveren c.q. taken uit te voeren. Het aantal effectieve uren is afhankelijk van de volgende factoren:
 - Aantal niet-werkzame uren (als gevolg van ziekte, reistijd);
 - Aantal niet-effectief beschikbare uren; deze factor is afhankelijk van de *processen* binnen de organisatie en is onder te verdelen in de volgende subfactoren:
 - o Mate van aansluiting van processen binnen het team;
 - o Mate van aansluiting met processen van andere teams;
 - o Mate van congruentie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
 - o Mate en kwaliteit van ondersteuning primair proces (hierbij valt te denken aan ICT, telefonie, P&O, financiën, huisvesting en management).

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
Aantal uren per product	A. Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte c.q. sociale problematiek.	Berenschot heeft de beschikking over een zogenoemde <i>Ondersteuningszwaartevergelijker</i> ² , 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.
	B. Eventuele schaafeffecten.	Berenschot hanteert de vuistregel dat gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners een optimale schaal hebben ³ ; 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.

² 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.

³ 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.

Kernfactor	Onderliggende factoren	Wijze waarop Berenschot rekening houdt met deze factor
	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 (Wmo, participatie) 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.
	G. Omgang met politiek-bestuurlijke wensen.	Wat betreft dit onderzoek is een bijzonderheid dat het Servicecentrum MER 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 (Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw). 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 (Wmo, participatie, jeugd, onderwijs, sport, volksgezondheid, opvang & welzijn en kunst & cultuur) 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.

Kernfactor	Onderliggende factoren	Wijze waarop Berenschot rekening houdt met deze factor
	<p>I. Vereiste kwaliteit van op te leveren producten, en eventuele bijzondere factoren, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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). 	<p>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 het al dan niet afleggen van een huisbezoek bij Wmo-clënten. We hebben beide onderwerpen bij de interviews besproken, zodat we een goed beeld hebben gekregen van de overeenkomsten en eventuele verschillen tussen de organisaties.</p>
Aantal effectieve uren per fte	<p>J. Aantal niet-werkzame uren (als gevolg van ziekte, reistijd).</p>	<p>Berenschot heeft cijfers ontvangen over het ziekteverzuim binnen het Servicecentrum MER. Deze hebben we vergeleken met het landelijk gemiddelde. Wat betreft reistijd is voor ambtelijke fusieorganisaties een relevante factor of er vanuit één of meerdere locaties gewerkt wordt.</p>
	<p>K. Aantal niet-effectief beschikbare uren; deze factor is afhankelijk van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>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.</p>

Tabel 1. 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 (knoppen) om de uitvoeringskosten en taken van het Servicecentrum MER 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 de domeinen WMO en Participatie worden hier de uitvoeringskosten van het Servicecentrum MER 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 de draaiknoppen (beïnvloedingsmogelijkheden) om de uitvoeringskosten en taken van het Servicecentrum MER 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. Het peilmoment van de gegevens van het Servicecentrum MER is 1 augustus 2017 en van de referentieorganisaties de begroting 2017.

Zoals vermeld in hoofdstuk twee, wordt in de benchmark de structurele (i.e. begrote) inhuur meegenomen in de vergelijking. Incidentele inhuur wordt niet meegenomen in de benchmarkvergelijking, noch bij het Servicecentrum MER noch bij de referentieorganisaties. Dit kan de resultaten namelijk sterk vertekenen, terwijl het effect van incidentele inhuur op de formatie slechts tijdelijk is. In het kader van de benchmarkvergelijking van het Servicecentrum MER betekent dit dat het implementatiebudget ad € 975.000 *niet* is meegenomen in de vergelijking (dit budget wordt immers vanaf 2018 afgebouwd naar € 375.000 als transformatiebudget, minus € 71.000 extra taakstelling). Het structurele inhuurbudget, gecorrigeerd voor de taakstelling die vanaf 2018 geldt, is *wel* opgenomen in de vergelijking. Let op: de onderstaande vergelijking is een vergelijking met subtotaal maar zonder totalen. De reden hiervoor is dat het voor het Servicecentrum MER niet bekend is welke kosten er gemoeid zijn met het onderdeel regie (inkoop en contractmanagement) voor Wmo en participatie.

Domein	<i>Uitvoeringskosten primair proces, exclusief regie, en primair procesgerelateerde overheadfuncties, uitgesplitst naar hoofdprocessen.</i>				
Wmo	<i>Kosten uitvoering</i>	<i>Kosten (€) per beschikking 2017 Servicecentrum MER</i>	<i>Kosten (€) per beschikking 2017 referentieorganisaties</i>	<i>Vershil in €</i>	<i>Vershil in %</i>
	Klant Contact Centrum	€ 11	€ 20	-€ 9	-46%
	Toegang en casemanagement	€ 245	€ 207	€ 38	18%

	Administratieve en financiële afhandeling	€ 27	€ 60	-€ 32	-54%
	Bezwaar en beroep	€ 12	€ 9	€ 2	25%
	Functioneel applicatiebeheer	€ 10	€ 19	-€ 9	-49%
	Kwaliteit	€ 13	€ 23	-€ 10	-42%
	<i>Subtotaal uitvoering</i>	€ 318	€ 338	-€ 20	-6%
	Uitvoeringsbeleid Servicecentrum MER	€ 37			
	Beleid moedergemeenten	€ 35			
	<i>Subtotaal beleid</i>	€ 72	€ 33	€ 39	115%
	<i>Kosten primair procesgerelateerde overhead</i>				
	Management	€ 34	€ 29	€ 5	17%
	Bedrijfsvoeringsondersteuning	€ 11	€ 19	-€ 8	-41%
	Secretariële ondersteuning	€ 3	€ 3	€ 0	16%
	<i>Subtotaal overhead</i>	€ 48	€ 51	-€ 2	-5%
	<i>Uitvoeringskosten primair proces, exclusief regie, en primair procesgerelateerde overheadfuncties, uitgesplitst naar hoofdprocessen.</i>				
Participatie	<i>Kosten uitvoering</i>	<i>Kosten (€) per uitkering 2017 Servicecentrum MER</i>	<i>Kosten (€) per uitkering 2017 referentieorganisaties</i>	<i>Vershil in €</i>	<i>Vershil in %</i>
	Klant Contact Centrum	€ 53	€ 103	-€ 50	-48%
	Klantmanagement inkomen	€ 370	€ 567	-€ 196	-35%
	Uitkeringsadministratie	€ 231	€ 236	-€ 4	-2%
	Re-integratie	€ 549	€ 670	-€ 122	-18%
	Bijstandsbeleid zelfstandigen	€ 31	€ 22	€ 8	39%
	Terugvordering en verhaal	€ 54	€ 65	-€ 11	-17%
	Handhaving/sociale recherche	€ 66	€ 114	-€ 47	-42%
	Bezwaar en beroep	€ 58	€ 68	-€ 10	-14%
	Functioneel applicatiebeheer	€ 48	€ 64	-€ 16	-25%
	Kwaliteit	€ 67	€ 116	-€ 49	-42%
	<i>Subtotaal uitvoering</i>	€ 1.528	€ 2.025	-€ 496	-25%
	Uitvoeringsbeleid Servicecentrum MER	€ 229			
	Beleid moedergemeenten	€ 194			

	<i>Subtotaal beleid</i>	€ 423	€ 126	€ 297	236%
	<i>Kosten primair procesgerelateerde overhead</i>				
	Management	€ 176	€ 239	-€ 62	-26%
	Bedrijfsvoeringsondersteuning	€ 56	€ 130	-€ 74	-57%
	Secretariële ondersteuning	€ 16	€ 33	-€ 17	-52%
	<i>Subtotaal overhead</i>	€ 248	€ 401	-€ 153	-38%

Tabel 2. Overzicht kwantitatieve bevindingen per domein, uitgesplitst naar hoofdprocessen.

4.2.2 Verdiepende bevindingen domein Wmo

In deze paragraaf beschrijven we voor het domein Wmo de kwantitatieve bevindingen in relatie tot de kwalitatieve bevindingen. We geven deze beschrijving op hoofdlijnen, omdat we in de verschillenanalyse en in de draaiknoppenanalyse (paragraaf 4.3 en 4.4) uitgebreid ingaan op de structuur en processen binnen het Servicecentrum MER.

Uit de benchmarkvergelijking blijkt dat de formatie van het Servicecentrum MER op het terrein van Wmo lager is dan de formatie van referentieorganisaties met een vergelijkbare werklust, zowel wat betreft de uitvoering als wat betreft primair procesgerelateerde overheadfuncties. Wat betreft de verdeling van de formatie voor uitvoering, is duidelijk dat bij het Servicecentrum MER op grond van organisatorische keuzes de formatie voor het KCC en voor administratieve en financiële afhandeling lager is dan gemiddeld. De formatie voor toegang en casemanagement is juist hoger dan gemiddeld. De proceskeuze van het Servicecentrum MER is namelijk om uitvoerende taken zoveel mogelijk bij consultants te beleggen. Verder valt qua verdeling van de formatie op dat de formatie voor kwaliteit en functioneel applicatiebeheer lager zijn dan gemiddeld. Wat betreft de primair procesgerelateerde overheadfuncties valt op dat met name de kosten voor bedrijfsvoeringsondersteuning lager zijn dan gemiddeld.

4.2.3 Verdiepende bevindingen domein participatie

In deze paragraaf beschrijven we, in aanvulling op de beschrijving van de overkoepelende bevindingen voor het hele Sociaal Domein, voor het domein participatie de kwantitatieve bevindingen in relatie tot de kwalitatieve bevindingen.

Uit de benchmarkvergelijking blijkt dat de formatie van het Servicecentrum MER op het terrein van participatie lager is dan de formatie van referentieorganisaties met een vergelijkbare werklust, zowel wat betreft de uitvoering als wat betreft primair procesgerelateerde overheadfuncties. Het verschil in uitvoeringskosten ten opzichte van referentieorganisaties is relatief groot, ook in vergelijking tot de verschillen die op het terrein van de Wmo geconstateerd zijn. Wat betreft de uitvoerende functies valt op dat bij vrijwel alle procesonderdelen sprake is van een lagere formatie dan gemiddeld. Dit geldt voor KCC, klantmanagement inkomen, re-integratie, handhaving/sociale recherche en terugvordering en verhaal. Deze uitkomsten komen overeen met de kwalitatieve bevindingen: de uitvoerende medewerkers op het terrein van participatie ervaren een relatief hoge werkdruk en er

blijven relatief veel uitvoerende taken op het terrein van participatie liggen. Een uitgebreide toelichting op deze bevindingen staat in paragraaf 4.4.

Een uitzondering betreft de uitkeringsadministratie, die rond het benchmarkgemiddelde ligt. Een andere uitzondering betreft het bijstandsbeleid zelfstandigen (Bbz) die boven het benchmarkgemiddelde ligt. Bij de procesonderdelen kwaliteit en functioneel applicatiebeheer liggen de uitvoeringskosten, evenals bij de Wmo, fors lager dan het benchmarkgemiddelde. Wat betreft de primair procesgerelateerde overheadfuncties valt op dat deze over de hele linie lager zijn dan gemiddeld.

4.3 Verschillenanalyse

In deze paragraaf geven we allereerst een kort overzicht van de inhoud van het bedrijfsplan. Vervolgens zetten we de ontwikkelingen in de omvang van de formatie uiteen. Daarna gaan we in op de ontwikkelingen ten aanzien van de taken, structuur en processen.

4.3.1 Hoofdpijnen bedrijfsplan

Voor de uitvoering van onderliggend onderzoek is het 'Bedrijfsplan uitvoeringsorganisatie Sociaal Domein MER. Samen bouwen voor onze burgers' d.d. 22 september 2014 bestudeerd. Het bedrijfsplan beoogt kennis en inzicht te leveren over de reikwijdte en impact van de beoogde samenwerking op het gebied van de uitvoering van het sociaal domein tussen de gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Gemeente Roerdalen. Tevens vormt het bedrijfsplan het fundament voor de verdere uitwerking en implementatie van de nieuwe uitvoeringsorganisatie sociaal domein.

In het bedrijfsplan komen de missie, visie en doelen van de uitvoeringsorganisatie aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op het takenpakket en de werkprocessen, de organisatie van de uitvoering, bedrijfsvoeringsaspecten en de fasering van de implementatie. Het valt ons op dat een groot deel van het bedrijfsplan gaat over de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de inrichting en werking van de uitvoeringsorganisatie. Tevens wordt op hoofdpijnen een overzicht van de beleidsvelden en taken van de uitvoeringsorganisatie gegeven. Belangrijke onderdelen van het bedrijfsplan zijn tot slot het formatieplan en een vergelijking tussen uitvoering op lokaal niveau en in samenwerkingsverband. Zonder het bedrijfsplan in detail te willen herhalen, wordt hierna kort ingegaan op deze onderwerpen uit het bedrijfsplan.

Uitgangspunten en randvoorwaarden

Een groot deel van het bedrijfsplan gaat in op uitgangspunten en randvoorwaarden voor de inrichting en werking van de uitvoeringsorganisatie. Deze aspecten hebben in meer en mindere mate invloed op de werklast van de uitvoeringsorganisatie. Enkele relevante punten zijn:

- 'De drie gemeente behouden de (autonome) besluitvorming over beleid en de regie.' (pag. 5)
- '(...) effect is alleen te bereiken indien met meer gemeenten niet alleen wordt samengewerkt maar daadwerkelijk één organisatie wordt gebouwd.' (pag.10)

- 'Eén van de uitgangspunten van de samenwerking is dat in elke gemeente een eigen front-office blijft. (...) Daarnaast wordt toegewerkt naar één gezamenlijk klantcontactstelsel per 1-1-16 voor de drie moederorganisaties en het Servicecentrum MER.' (pag. 12)
- Bij het ontwerp van de processen is gebruik gemaakt van de LEAN-methodiek. 'De efficiency voordelen van de nieuwe procesinrichtingen lijken op te werken tegen de toename van klanten en taken'.(pag. 15)
- 'De twee belangrijkste elementen van de vernieuwende aanpak: integrale wijk- (of dorps-)teams en algemene voorzieningen op het snijvlak van Wmo, zorg en participatie.' (pag. 15)
- De transformatie in het sociaal domein heeft voor een aantal functies vergaande gevolgen. Ten aanzien van de generalist WMO wordt gesteld dat 'de focus van de professionals moet verschuiven van het inzetten van voorzieningen naar het toepassen van het eigen kracht principe en ze moeten in staat zijn om de huishoudens en het netwerk hierin te coachen.' Ten aanzien van de generalist participatiewet wordt gesteld dat 'ook in deze functie ligt het accent op het activeren van de klant vanuit het eigen kracht principe en het coachen van de klant en dienst netwerk hierbij.' (pag. 24)
- 'Er ontstaat dus een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de moedergemeenten enerzijds en de uitvoeringsdienst sociaal domein anderzijds'. (pag. 30)
- 'Het uiteindelijke doel is een uniforme werkwijze, plaats- en tijdonafhankelijk werken (= digitaal werken), het werken met één systeem en één administratie voor 4 organisaties (MER en gemeenten).' (pag. 33)
- 'Goede ondersteuning van de bedrijfsvoering is randvoorwaardelijk voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie.' (pag. 39)

Het bedrijfsplan laat zien dat werd gestreefd naar een uniforme, nieuwe uitvoeringsorganisatie van het samenwerkingsverband, dat efficiencyvoordelen biedt ten opzichte van de uitvoering op lokaal gemeentelijk niveau. Tegelijkertijd behoudt iedere moedergemeente autonomie op het gebied van besluitvorming over beleid en regie en ontstaat zo ruimte voor couleur locale. Voor het succes van de uitvoeringsorganisatie schetst het bedrijfsplan tevens het belang van ondersteuning van de bedrijfsvoering. De transformatie in het sociaal domein, (mede) als gevolg van de decentralisaties zorgt er tot slot voor dat van professionals een nieuwe manier van werken wordt verwacht. Kortom, de oprichting van de uitvoeringsorganisatie ging gepaard met veel ontwikkelingen en uitdagingen.

Overzicht beleidsvelden en taken

In het bedrijfsplan is de volgende tabel opgenomen, dat een overzicht biedt van de kerntaken, beleidsvelden en taken van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Kerntaken	Bestaande beleidsvelden en taken	Nieuwe beleidsvelden en taken
<i>Participatie</i>	Re-integratie naar regulier werk Sociale activering Maatschappelijke participatie Inburgering en re-integratie nieuwkomers Educatie en beroepsonderwijs	Arbeidsmarktbeleid (match vraag en aanbod) Ontwikkeling werkgevers servicepunt Re-integratie arbeidsgehandicapten
<i>Inkomensvoorzieningen</i>	Algemene bijstand Bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) Bijstandsverlening ouderen of gedeeltelijk arbeidsongeschikten (loaw) Bijstandsverlening ouderen of gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz) Invordering en debiteurenbeheer	Algemene bijstand doelgroep Wsw en Wajong
<i>Bedrijfskrediet Bbz</i>	Leningen voor ondernemers (Bbz) Bijstand voor ondernemers	
<i>Minimabeleid</i>	Bijzondere bijstand voor noodzakelijke kosten Collectieve ziektekostenverzekering of vergoeding Tegemoetkoming kosten schoolgaande kinderen Tegemoetkoming sociaal culturele activiteiten Langdurigheidstoeslag Schuldhulpverlening problematische schulden Ondersteuning bij sociale nood (fonds)	
<i>Zorg</i>	Indicatiestelling Collectieve voorzieningen Wmo Individuele voorzieningen Wmo Inkoop en aanbestedingen voorzieningen Begeleiding Mantelzorg Ketenoverleg Bemoeizorg	Beoordelen en analyseren vraag/probleem en beperkingen (Kanteling) Algemene voorzieningen Wmo Begeleiding en kortdurende zorg AWBZ
<i>Jeugdzorg*</i>		Decentralisatie Jeugdzorg
<i>Handhaving/SR</i>	Preventie en voorlichting Bijzondere (fraude)onderzoeken Huisbezoeken	

Kerntaken	Bestaande beleidsvelden en taken	Nieuwe beleidsvelden en taken
	Boete/Maatregel	
<i>Bezwaar en beroep</i>	Behandeling bezwaarschriften alle regelingen Mediation bij bezwaarschriften Behandeling (hoger) beroepszaken Rechtbank en CRvB	
<i>Gehandicaptenparkeerkaarten*</i>	Beoordelen en analyseren vraag/probleem en beperkingen Verstrekken GPK	
<i>Leerlingenvervoer*</i>	Uitvoeren leerlingenvervoer	
* Jeugdzorg / Gehandicaptenparkeerkaarten en Leerlingenvervoer vallen buiten de scope van het onderzoek.		

Tabel 3. Overzicht taakvelden en beleid.

Het bedrijfsplan biedt met bovenstaande tabel een opsomming op hoofdlijnen, maar geen nadere omschrijving van de invulling van de beleidsvelden en taken. Wel bevat het bedrijfsplan als bijlage een (concept) functieboek. Hoewel als bijlage bij het bedrijfsplan wel voorzien, ontbreekt een beschrijving van de werkprocessen.

Formatieplan en vergelijking lokaal en samenwerkingsvariant

Het bedrijfsplan voorziet in een totale formatie van 56,5 fte en geeft een overzicht hoe deze verdeeld zijn over de verschillende functies (afdelingshoofd, consultants, medewerkers, etc.). Daarnaast biedt het bedrijfsplan een vergelijking van de formatie en formatiekosten in de huidige situatie, in de MER-variant en in de situatie dat de gemeenten de decentralisaties alleen uitvoeren (de lokale variant zonder samenwerking). Uit deze vergelijking blijkt dat de uitvoeringskosten voor elke gemeente in de lokale variant zullen stijgen, wanneer niet gekozen wordt voor de samenwerkingsvariant.

4.3.2 Ontwikkelingen omvang formatie

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste kwantitatieve bevindingen in de omvang van de formatie. Aangezien het bedrijfsplan uitgaat van het aantal fte, rapporteren we met het oog op de vergelijkbaarheid het aantal fte. De peilmomenten zijn respectievelijk 1-1-2016 en 1-8-2017.

Domein	<i>Uitvoeringskosten primair proces, exclusief regie, en primair procesgerelateerde overheadfuncties, uitgesplitst naar hoofdprocessen.</i>					
Wmo	<i>Kosten uitvoering</i>	<i>Aantal fte 1-1-2016 Servicecentrum MER</i>	<i>Aantal fte 1-8-2017 Servicecentrum MER</i>	<i>Vershil in fte</i>	<i>Vershil in %</i>	
	Klant Contact Centrum	0,00	4,00 ⁴	4,00	n.v.t.	
	Toegang en casemanagement	21,00	19,59	-1,41	-7%	
	Administratieve en financiële afhandeling	2,75	2,89	0,14	5%	
	Bezwaar en beroep	0,50	0,90	0,40	80%	
	Functioneel applicatiebeheer	0,75	0,89	0,14	19%	
	Kwaliteit	0,50	1,20	0,70	140%	
	<i>Subtotaal uitvoering</i>	<i>25,50</i>	<i>29,47</i>	<i>3,97</i>	<i>16%</i>	
	Uitvoeringsbeleid Servicecentrum MER	2,00	2,72	0,72	36%	
	<i>Subtotaal beleid</i>	<i>2,00</i>	<i>2,72</i>	<i>0,72</i>	<i>36%</i>	
	<i>Kosten primair procesgerelateerde overhead</i>					
	Management	1,50	2,20	0,70	47%	
	Bedrijfsvoeringsondersteuning	0,50	0,85	0,35	70%	
	Secretariële ondersteuning	0,50	0,33	-0,17	-34%	
	<i>Subtotaal overhead</i>	<i>2,50</i>	<i>3,38</i>	<i>0,88</i>	<i>35%</i>	
Participatie	<i>Uitvoeringskosten primair proces, exclusief regie, en primair procesgerelateerde overheadfuncties, uitgesplitst naar hoofdprocessen.</i>					
	<i>Kosten uitvoering</i>	<i>Aantal fte 1-1-2016 Servicecentrum MER</i>	<i>Aantal fte 1-8-2017 Servicecentrum MER</i>	<i>Vershil in fte</i>	<i>Vershil in %</i>	
	Klant Contact Centrum	0,00	4,00 ⁵	4,00	n.v.t.	
	Klantmanagement inkomen	5,00	5,60	0,60	12%	
	Uitkeringsadministratie	2,75	4,90	2,15	78%	
Re-integratie	8,00	8,51	0,51	6%		

⁴ Let op: dit betreft werkervaringsplekken. De kosten van KCC-taken zijn bij het Servicecentrum MER lager dan het benchmarkgemiddelde (zie paragraaf 4.2.1).

⁵ Let op: dit betreft werkervaringsplekken. De kosten van KCC-taken zijn bij het Servicecentrum MER lager dan het benchmarkgemiddelde (zie paragraaf 4.2.1).

Bijstandsbeleid zelfstandigen	0,50	0,50	0,00	0%
Terugvordering en verhaal	1,00	1,00	0,00	0%
Handhaving/sociale recherche	2,00	1,10	-0,90	-45%
Bezwaar en beroep	0,50	0,90	0,40	80%
Functioneel applicatiebeheer	0,75	0,89	0,14	19%
Kwaliteit	0,50	1,20	0,70	140%
<i>Subtotaal uitvoering</i>	21,00	28,60	7,60	36%
Uitvoeringsbeleid Servicecentrum MER	2,00	3,22	1,22	61%
<i>Subtotaal beleid</i>	2,00	3,22	1,22	61%
<i>Kosten primair procesgerelateerde overhead</i>				
Management	1,50	2,30	0,80	53%
Bedrijfsvoeringsondersteuning	0,50	0,85	0,35	70%
Secretariële ondersteuning	0,50	0,33	-0,17	-34%
<i>Subtotaal overhead</i>	2,50	3,48	0,98	39%

Tabel 4. Overzicht ontwikkeling omvang formatie tussen 1-1-2016 en 1-8-2017.

De tabel laat zien dat de formatie op 1-1-2016 inclusief uitvoeringsbeleid, rond de 56 fte lag en daarmee in lijn met het bedrijfsplan. In paragraaf 4.2 hebben we de vergelijking met referentieorganisaties al gepresenteerd. Aangezien de Benchmark Sociaal Domein geen benchmarkgegevens bevat over 2016, is een vergelijking gemaakt met het peilmoment 1-8-2017. De huidige formatie van het Servicecentrum MER (1-8-2017) is lager dan het benchmarkgemiddelde. De formatie per 1-1-2016 was weer lager dan het peilmoment 1-8-2017. Onze bevinding is daarom dat de formatie per 1-1-2016 lager was dan de formatie van uitvoeringsorganisaties met een vergelijkbare werklast.

De formatie was als het ware 'bevroren' bij de start van het Servicecentrum MER. Waar extra mankracht nodig was, werd tijdelijk personeel ingehuurd. In het onderzoek is benoemd dat dit het duurzaam bouwen aan een nieuwe organisatie niet ten goede kwam. Er was sprake van incidentele inhuur à € 975.000. Dit budget was bedoeld voor transformatie, maar is in de praktijk ingezet voor reguliere taken. Aangezien in de Benchmark Sociaal Domein alleen structurele (i.e. begrote) inhuur wordt meegenomen, is de € 975.000 niet in de benchmarkvergelijking meegenomen.

De vergelijking met 1-1-2016 is neutraal en objectiverend. Het is niet bedoeld om een reconstructie te maken van de berekeningen die ten grondslag liggen aan het bedrijfsplan. De benchmarkmethodiek voorziet al in de noodzakelijke correcties om de formatie vergelijkbaar te maken met zowel de begroting 2017 als de formatie van referentieorganisaties.

4.3.3 Ontwikkelingen takenpakket, structuur en processen

Het bedrijfsplan zoals hiervoor kort uiteengezet, is doorgenomen tijdens de kwalitatieve gesprekken. In deze gesprekken is specifiek aandacht besteed aan het in kaart brengen van de beleidsvelden en taken zoals beoogd in het bedrijfsplan en de wijzigingen die hierin zijn opgetreden. Hieronder gaan we in op de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen in het takenpakket, de structuur en processen van het Servicecentrum MER.

Ontwikkeling beleidsvelden en taken

In grote lijnen zijn de beleidsvelden en taken zoals geschetst in het bedrijfsplan niet gewijzigd. De uitvoering van de kerntaak Jeugdzorg is uiteindelijk niet belegd bij het Servicecentrum MER. Discussie over de uitvoering van taken en werkzaamheden gaat vooral over de omvang en invulling van de benoemde beleidsvelden en taken. Juist deze omvang en invulling zijn niet gespecificeerd in het bedrijfsplan. Hierdoor is niet goed vast te stellen in hoeverre het bedrijfsplan nu wel of niet voorzag in de uitvoering van specifieke werkzaamheden. In de praktijk wordt door het Servicecentrum MER ervaren dat taken en werkzaamheden complexer en omvangrijker zijn geworden, als gevolg van beleidskeuzes en ontwikkelingen in het kader van de decentralisaties. Voorbeelden die aan bod zijn gekomen zijn:

- Op het gebied van sociale activering en maatschappelijke participatie werd voorheen beperkt en projectmatig ingezet op specifieke doelgroepen. Als gevolg van beleidskeuzes wordt nu echter verwacht dat dit integraal wordt opgepakt. Tevens is er sprake van nieuwe (grote) doelgroepen, zoals de participatie van statushouders.
- Ten aanzien van de inburgering en re-integratie van nieuwkomers is sprake geweest van een grote toestroom, die nog niet goed in beeld is. Er wordt tegelijkertijd wel een actievere aanpak verwacht. Zo is het huidige beleid dat direct ingezet moet worden op re-integratie, waar voorheen gewacht werd met re-integratie totdat het Nederlands op niveau was.
- Voor wat betreft de kerntaak 'zorg' is een bepalende factor voor de werklast het aantal keukentafelgesprekken. Het beleid tussen de moedergemeenten verschilde oorspronkelijk op dit punt. De keuze om voor elke zorgaanvraag een keukentafelgesprek in functiescheiding te voeren, levert op de eerste plaats meer keukentafelgesprekken op. De functiescheiding (aparte consulenten voeren de keukentafelgesprekken) levert bovendien een extra 'knip' in het aanvraagproces op, waardoor sprake is van een extra overdrachtsmoment.
- Voor wat betreft telefonie was de verwachting op basis van het bedrijfsplan dat er geen apart/aanvullend KCC van Servicecentrum MER nodig zou zijn. Dit blijkt ook uit het gegeven dat de formatie voor KCC van Servicecentrum MER per 1-1-2016 op 0 fte stond. De achterliggende reden is dat de verwachting was dat de moedergemeenten middels hun KCC vragen zouden verduidelijken en waar mogelijk 'afvangen'. In de tussenliggende periode is gebleken dat dit niet bij elk van de moedergemeenten op de verwachte wijze is gebeurd. Het verschil ten opzichte van de verwachting is met name groot bij Echt-Susteren, waar alleen gewerkt wordt met een telefonisch menu, waarna cliënten met vragen op het terrein van het sociaal domein meteen doorverbonden worden met Servicecentrum MER, zonder dat er verduidelijking heeft

plaatsgevonden of vragen 'afgevangen' zijn. Als gevolg van dit verschil in verwachtingen versus de praktijk is het nodig gebleken om formatie in te zetten voor KCC voor zowel Wmo als Participatie. Dit blijkt ook uit het formatieoverzicht.

- Het inkoopproces is veel complexer geworden: sinds de decentralisaties is sprake van meer leveranciers en meer producten. Dit brengt een grotere (administratieve) last met zich mee voor het Servicecentrum MER. Waar voorheen sprake was van enkele aanbieders, kent Begeleiding momenteel bijvoorbeeld al meer dan 30 aanbieders.

Uniformiteit van beleid versus couleur locale

Van grote invloed op de omvang van taken is de mate waarin sprake is van uniformiteit in beleid van de moedergemeenten. Hoewel het Servicecentrum MER aangeeft dat beoogd was dat zoveel mogelijk sprake zou zijn van uniform beleid, ervaart zij dat in de praktijk steeds meer sprake is van couleur locale. Voorbeelden die aan bod zijn gekomen zijn het beleid op het gebied van inkomensvoorzieningen, minimabeleid en de Wmo. Ten aanzien van participatie is minder sprake van grote verschillen.

Als gevolg van verschillen in beleid tussen de moedergemeenten, worden de werknemers van het Servicecentrum MER soms ingedeeld in een specifiek team per gemeente. Hierdoor zijn medewerkers niet flexibel inzetbaar tussen gemeenten, wat ten koste gaat van de efficiency. Wanneer medewerkers wel werken voor verschillende moedergemeenten, moeten zij in de uitvoering schakelen tussen verschillende procedures. Ook dit gaat ten koste van de efficiency en is bovendien foutgevoeliger.

De diversiteit in beleid(skeuzes) tussen de moedergemeenten is dus bepalend voor de werklust van het Servicecentrum MER en de mate waarin zij daadwerkelijk efficiencyvoordelen kan behalen. Daarnaast speelt mee dat beleid op sommige onderwerpen nog in ontwikkeling is. Een belangrijk voorbeeld betreft de sociale wijkteams. De discussie over het aantal wijkteams, het doel en werkwijze is nog in volle gang bij de moedergemeenten. De uiteindelijke keuzes zijn van grote betekenis voor de werklust van het Servicecentrum MER. Het maakt bijvoorbeeld nogal uit wanneer niet sprake is van één wijkteam per gemeente, maar van meerdere. Deze en andere keuzes, i.e. knoppen om aan te draaien, komen in paragraaf 4.4 uitgebreid aan de orde.

Bedrijfsondersteunende randvoorwaarden

Uit het bedrijfsplan blijkt dat het op orde zijn van ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering, van belang is voor het succes van het Servicecentrum MER. Uit onze gesprekken maken wij echter op dat de bedrijfsondersteunende randvoorwaarden niet op orde waren bij de start van het Servicecentrum MER. Een veel gehoord voorbeeld is de realisatie van het klantcontactstelsel (zaaksysteem). Door problemen rondom het zaaksysteem, kwamen medewerkers als consultants nauwelijks toe aan hun primaire werkzaamheden. Andere voorbeelden die genoemd werden zijn de ICT-voorzieningen en de ondersteuning op het gebied van HRM. Dergelijke onderwerpen komen in paragraaf 4.4 nader aan bod.

Tot slot merken we op dat het bedrijfsplan weliswaar voorziet in een (concept)functieboek, maar dat de invulling van sommige rollen en werkzaamheden nog volop in ontwikkeling is (en daarmee

energie en tijd vraagt). Een voorbeeld dat naar voren is gekomen betreft de ontwikkeling van het takenpakket van een vijftal ketenregisseurs. Hiervoor is recent een pilot gestart met een verandering in het takenpakket.

4.4 Analyse van 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 als volgt:

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 5. 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 *Ondersteuningszwaartevegelijker* 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. De conclusie op basis van deze vergelijking is dat de ondersteuningszwaarte van Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw op het terrein van de Wmo gemiddeld genomen hoger is dan die van referentieorganisaties. Op het terrein van participatie is de ondersteuningszwaarte van Echt-Susteren gemiddeld genomen vergelijkbaar met die van referentieorganisaties, terwijl de ondersteuningszwaarte van Roerdalen en Maasgouw gemiddeld genomen lager is dan die van referentieorganisaties.

Bevindingen Servicecentrum MER	Bevindingen referentieorganisaties
<p>Uit de resultaten van de vergelijking van de ondersteuningszwaarte blijkt dat wat betreft de Wmo Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw elk een hogere ondersteuningszwaarte hebben dan gemiddeld. Verder blijkt uit de resultaten dat wat betreft participatie Roerdalen en Maasgouw een ondersteuningszwaarte hebben die lager is dan gemiddeld, terwijl in Echt-Susteren sprake is van een ondersteuningszwaarte die hoger is dan gemiddeld.</p>	<p>Uit de resultaten van de vergelijking van de ondersteuningszwaarte blijkt dat van de gemeenten die deel uitmaken van de elf referentieorganisaties van de Benchmark Sociaal Domein, de meeste gemeenten in het domein Wmo een lagere ondersteuningszwaarte hebben dan gemiddeld, terwijl de meeste gemeenten wat betreft participatie een hogere ondersteuningszwaarte hebben dan gemiddeld.</p>

Tabel 6. Bevindingen t.a.v. eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte.

Mogelijke draaiknoppen: de ondersteuningszwaarte is niet of nauwelijks beïnvloedbaar door het Servicecentrum MER (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 de Wmo is er voor Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw sprake van een opwaarts effect; op het terrein van participatie is er voor Roerdalen en Maasgouw sprake van een neerwaarts 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 schaaffecten

We hebben voor elk van de referentieorganisaties de aanwezigheid van eventuele schaaffecten 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* schaaffecten, omdat – gelet op de bijzondere organisatievorm van een ambtelijke samenwerkingsorganisatie – de daadwerkelijke realisatie van schaalvoordelen alleen geduid kan worden als ook de processen en de werkwijze van de samenwerkende gemeenten 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 samenwerkende gemeenten, hoe meer van de potentiële schaalvoordelen benut kunnen worden. In de onderstaande tabel staan de uitkomsten van de vergelijking van eventuele schaaffecten weergegeven.

Bevindingen Servicecentrum MER	Bevindingen referentieorganisaties
Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw hebben gezamenlijk met ruim 76.000 inwoners een optimale schaal en hebben daarmee de mogelijkheid om potentiële schaalvoordelen van samenwerking te benutten.	De referentieorganisaties uit de maatwerkvergelijking 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 7. Bevindingen t.a.v. eventuele schaalecten.

De conclusie op basis van de vergelijking op dit onderdeel is dat het Servicecentrum MER net als een meerderheid van de referentieorganisaties een optimale schaal heeft om potentiële schaalvoordelen van samenwerking te benutten.

Mogelijke draaiknoppen: er is bij het Servicecentrum MER 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 het Servicecentrum MER sprake is van relatief veel inhuur. Dit geldt zowel voor het domein Wmo als voor het domein participatie. De reden hiervoor is dat in de aanloop naar de vorming van het Servicecentrum MER afgesproken is om geen nieuwe, vaste formatie aan te nemen en tijdelijk in te huren. De inhuur is vooral ingezet voor going concern, om bijvoorbeeld pieken in de werkvoorraad op te vangen en ter vervanging van ziekte. Vacatures waren na de start van het Servicecentrum MER in het eerste kwartaal van 2016 wel ingevuld. De situatie ten aanzien van inhuur is gedeeltelijk veranderd na de start van het Servicecentrum MER, maar er is dus nog steeds sprake van een verschil ten opzichte van de benchmark.

Als gevolg van de relatief hoge inhuur en het relatief hoge aantal nieuwe medewerkers, wordt er bij het Servicecentrum MER relatief veel tijd besteed aan het inwerken van nieuwe of ingehuurde medewerkers. Hierdoor is er op dit punt sprake van een relatief hogere werklust, 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 onzekerheden ten aanzien van de structurele begroting van uitvoeringskosten zoveel mogelijk weg te nemen. 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 een ambtelijke fusieorganisatie valt hierbij te denken aan een negatieve perceptie van ambtelijke samenwerking onder medewerkers, 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 het Servicecentrum MER 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 relatief veel onbekendheid met de nieuwe, integrale werkwijze in het kader van de transformatie. Dit betreft uitzonderingen op het algemene beeld; bovendien is de verwachting dat naarmate medewerkers langer werken volgens de nieuwe werkwijze, de onbekendheid hiermee steeds verder 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 het Servicecentrum MER 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 meer duidelijkheid te bieden over de vormgeving van de transformatie en het integraal werken.

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 Wmo en Participatie. Voor de module Wmo betreffen de hoofdfactoren het aantal cliënten en het aantal beschikkingen. Naast de hoofdfactor vragen we ook andere werklastbepalende factoren uit, zoals het aantal aanbieders, het aantal bezwaar- en beroepszaken, de frequentie van aanbesteding, de inrichting van de uitvoeringstaken en de inzet in het sociale wijkteam.

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.

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, is er wat betreft de diverse werklastindicatoren sprake van beperkte verschillen ten opzichte van referentieorganisaties. Een opvallend verschil in de onderstaande tabel van Servicecentrum MER ten opzichte van referentieorganisaties betreft het aantal bezwaar- en beroepszaken bij participatie, dat bij Servicecentrum MER aanzienlijk lager ligt dan bij referentieorganisaties. Servicecentrum MER noemt als verklaring voor dit verschil het feit dat bij Servicecentrum MER veel gewerkt wordt met pre-meditation om vroegtijdig te proberen tot een oplossing te komen met de cliënt en daarmee een formele procedure te voorkomen. Echter, het aantal bezwaar- en beroepszaken bij Wmo ligt bij Servicecentrum MER juist aanzienlijk hoger dan bij referentieorganisaties. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in verband met werkvoorraden en ziekteverzuim de tijdigheid en kwaliteit van dienstverlening nog niet op het gestreefde niveau ligt. Deze mogelijke verklaring wordt bevestigd door gegevens over cliëntervaringen Wmo⁶.

Bevindingen Servicecentrum MER	Bevindingen referentieorganisaties
<ul style="list-style-type: none"> Aantal uitkeringen (participatie): 14 per 1.000 inwoners. 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal uitkeringen (participatie): 17 per 1.000 inwoners.
<ul style="list-style-type: none"> Bezwaar- en beroepszaken (participatie): 3 per 1.000 beschikkingen 	<ul style="list-style-type: none"> Bezwaar- en beroepszaken (participatie): 4,5 per 1.000 beschikkingen.
<ul style="list-style-type: none"> Aantal loonkostensubsidietrajecten (participatie): 0,52 per 1.000 inwoners. 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal loonkostensubsidietrajecten (participatie): 0,54 per 1.000 inwoners.
<ul style="list-style-type: none"> Aantal Wmo-beschikkingen: 70 per 1.000 inwoners. 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal Wmo-beschikkingen: 62 per 1.000 inwoners.
<ul style="list-style-type: none"> Bezwaar- en beroepszaken (Wmo): 18 per 1.000 beschikkingen 	<ul style="list-style-type: none"> Bezwaar- en beroepszaken (Wmo): 9 per 1.000 beschikkingen.

Tabel 8. Bevindingen t.a.v. werklast.

Mogelijke draaiknoppen: het aantal cliënten is beperkt te beïnvloeden middels preventieve interventies en activiteiten. Het aantal bezwaar- en beroepszaken is beperkt te beïnvloeden door te investeren in kwaliteit. De formatie voor kwaliteit van het Servicecentrum MER is momenteel bij zowel het domein Wmo als het domein participatie lager dan het benchmarkgemiddelde.

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

⁶ De cliëntervaringen Wmo zijn te raadplegen via de website www.waarstaatjegemeente.nl. Bijvoorbeeld: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein--c635881125744245959/Clientervaring-Wmo--1093/>.

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), preventie en individueel maatwerk centraal staan.

De uitkomsten van de vergelijking staan in de onderstaande tabel. Onze conclusie wat betreft dit onderwerp is dat er bij zowel het Servicecentrum MER als bij het merendeel van de referentieorganisaties sprake is van transformatieprogramma's. Er is geen sprake van een substantieel verschil in omvang van de transformatieprogramma's tussen het Servicecentrum MER en de referentieorganisaties.

Bevindingen Servicecentrum MER	Bevindingen referentieorganisaties
<p>Het Servicecentrum MER heeft de ambitie om integraler te werken in het sociaal domein. Er is een programma gestart om integraal werken binnen het Servicecentrum MER te bevorderen. Dit programma wordt op het moment van schrijven geïmplementeerd en is van invloed op de werkwijze van zowel consulenten Wmo als consulenten participatie, alsmede de werkwijze van de ketenregisseurs.</p>	<p>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 de domeinen Wmo en participatie (uiteraard in verbinding met het domein jeugd). Hierbij valt op dat bij relatief veel referentieorganisaties de transformatie veel aandacht vraagt, vooral wat betreft de domeinen Wmo en jeugd, en in mindere mate bij het domein participatie. 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.</p>

Tabel 9. Bevindingen t.a.v. incidentele taken.

Mogelijke draaiknoppen: de vormgeving van de transformatie is een incidentele taak die tijdelijk een verhogende invloed heeft op de werklust en waar bij het Servicecentrum MER en de moedergemeenten veel waarde aan wordt gehecht. Hoewel een keuze kan zijn om de transformatie stop te zetten ten behoeve van verlaging van de werklust, ligt deze optie blijkens de uitkomsten van de interviews en het uitgangspunt uit het bedrijfsplan 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 Servicecentrum MER	Bevindingen referentieorganisaties
<p>Het algemene beeld is dat bij het Servicecentrum MER de zogenoemde couleur locale van beleid een rol speelt en blijft spelen. Wellicht ten overvloede: dit is een constatering, geen oordeel, en geldt bovendien ook voor veel andere ambtelijke samenwerkingsorganisaties. Bij de analyse en bespreking van het bedrijfsplan is aangegeven dat verschillen in beleid tussen de moedergemeenten voor maatwerk en daarmee inefficiëntie zorgen. Tegelijkertijd hebben wij begrepen dat wat betreft de mate waarin de couleur locale een rol speelt in de domeinen Wmo en Participatie, het beleid bij beide domeinen op hoofdlijnen momenteel wordt gestroomlijnd. Op sommige specifieke aspecten blijft wel sprake van beleidsverschillen.</p> <p>Verder constateren we dat wat betreft de politiek-bestuurlijke procedures substantiële verschillen bestaan tussen de drie deelnemende gemeenten, variërend van verschillen in raads- en collegeprocedures tot verschillen in communicatie en verschillen in grootboekstructuren.</p> <p>Ten derde merken we op dat er bij Servicecentrum MER veel aandacht besteed wordt aan onderling overleg tussen het Servicecentrum MER en de moedergemeenten en dat dit overleg bovendien op verschillende niveaus plaatsvindt. Zo is er niet alleen sprake van overleg tussen bestuurders en management, maar ook tussen ambtelijk opdrachtgevers en opdrachtnemers, afstemming op beleidsniveau en afstemming op tactisch niveau (namelijk tussen de gemeentelijke coördinatoren van de sociale wijkteams en de ketenregisseurs van het Servicecentrum MER).</p>	<p>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.</p> <p>Wat betreft politiek-bestuurlijke procedures bestaan er bij de meeste samenwerkingsorganisaties 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.</p> <p>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.</p>

Tabel 10. Bevindingen t.a.v. omgang met politiek-bestuurlijke wensen.

Op basis van de vergelijking concluderen we dat er wat betreft dit thema sprake is van beperkte verschillen tussen Servicecentrum MER en het merendeel van de referentieorganisaties. Wel merken we op dat er sprake is van relatief veel onderling overleg tussen het Servicecentrum en de moedergemeenten, op verschillende niveaus. Daarnaast merken we op dat er behalve verschillen als gevolg van politiek-bestuurlijke wensen ook verschillen kunnen bestaan op het niveau van processen als gevolg van lokaal maatwerk (waarbij lokaal maatwerk uiteraard wel voort kan komen uit politiek-bestuurlijke wensen). Verschillen in processen als gevolg van lokaal maatwerk 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 niet zozeer inhoudelijk als wel procesmatig. Servicecentrum MER en de moedergemeenten hebben hierbij de keuzemogelijkheid om het afstemmingsproces te stroomlijnen.

Concreet betekent dit dat het aantal overlevormen en de frequentie van overleg tussen Servicecentrum MER en de moedergemeenten gereduceerd kunnen worden. Zo is het mogelijk om, net als in veel andere samenwerkingsorganisaties, de opdracht- en verantwoordingsstructuur volledig via het bestuurlijk overleg te laten verlopen, waarbij de portefeuillehouders de taken bespreken met de directie van Servicecentrum MER en de directie de opdrachten uitzet via de lijn. De verantwoording van taken gebeurt eveneens via de lijn naar de directie, waarna de directie over het geheel aan taken verantwoording aflegt aan de portefeuillehouders. De overlevorm van ambtelijk opdrachtgevers en opdrachtnemers kan daarmee komen te vervallen en de overlegfrequentie op beleidsniveau kan hiermee worden gereduceerd.

De overlegfrequentie op tactisch niveau (casusbesprekingen) wordt over het algemeen niet gereduceerd, omdat dit een rechtstreeks nadelig effect kan hebben op de kwaliteit van de uitvoering.

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 afdelingen Sociaal Domein van gemeenten en gemeentelijke uitvoeringsorganisaties een inschatting hebben kunnen maken van de situatie bij Servicecentrum MER in vergelijking tot referentieorganisaties.

Onze bevinding is dat er bij het Servicecentrum MER sprake is van een aantal taken dat momenteel blijven liggen c.q. doorgeschoven moeten worden vanwege gebrek aan capaciteit. Voorbeelden hiervan zijn taken op het terrein van kwaliteit (digitalisering, privacy en beveiliging, en het nabellen van cliënten om te vragen naar cliënttevredenheid), taken op het terrein van de uitvoering Wmo (namelijk het afleggen van huisbezoeken, aangezien een deel van de onderzoeken in het kader van de Wmo momenteel tijdelijk telefonisch plaatsvindt) en taken op het terrein van de uitvoering van participatietaken (er is relatief weinig tijd voor handhaving, begeleiding naar werk, begeleiding van nieuwe doelgroepen en als gevolg van gebrek aan capaciteit is de kwaliteit van de uitvoering van inkomenstaken lager dan nodig).

Tegelijkertijd constateren we dat ook voor het merendeel van de referentieorganisaties geldt dat een aantal taken blijft liggen c.q. doorgeschoven moeten worden vanwege gebrek aan capaciteit. Echter, er is op dit punt naar onze inschatting sprake van een verschil tussen Servicecentrum MER en de referentieorganisaties. Het aantal taken dat blijft liggen bij Servicecentrum MER is naar onze inschatting namelijk hoger dan bij referentieorganisaties. Het meest prangende voorbeeld betreft de uitvoering van participatietaken. Weliswaar wordt op dit moment door de inhuur van het sw-bedrijf het uitkeringsbestand in kaart gebracht, maar gelet op de formatie voor re-integratie ten opzichte van het benchmarkgemiddelde, is deze eenmalige inhaalslag niet voldoende om structureel alle werktaken uit te voeren op het niveau van referentiegemeenten. Dit heeft gevolgen voor de programmamiddelen, omdat voldoende capaciteit voor contact met de Participatiewetdoelgroep (zowel bestaande als nieuwe doelgroepen) van invloed is op de uitstroom uit de bijstand (of het nu is door middel van begeleiding naar werk of door middel van handhaving), en daarmee op de financiële resultaten op het inkomensdeel.

Mogelijke draaiknoppen: bij sommige taken die momenteel blijven liggen is het mogelijk om het ambitieniveau bij te stellen. Zo kan ervoor gekozen worden om er niet naar te streven dat cliënten worden nagebeld om te vragen naar cliënttevredenheid of om structureel minder huisbezoeken in het kader van de Wmo af te leggen (of om structureel een deel van de onderzoeken in het kader van de Wmo telefonisch te laten plaatsvinden). Deze draaiknoppen hebben met name invloed op de kwaliteit.

Bij andere taken is het verhoudingsgewijs moeilijker om deze structureel met minder capaciteit uit te voeren, bijvoorbeeld de uitvoering van werktaken, omdat de capaciteit voor werktaken, zoals hierboven toegelicht, van invloed is op de financiële resultaten op het inkomensdeel.

Ten slotte is het mogelijk om het huidige ambitieniveau ten aanzien van de uitvoering van de Wmo en de Participatiewet te handhaven. In dat geval is het nodig om formatie c.q. uitvoeringskosten wat betreft casemanagement Wmo, kwaliteit (zowel Wmo als participatie), inkomensstaken en werktaken meer in lijn te brengen met het benchmarkgemiddelde, waarbij de exacte formatieve consequenties uiteraard afhangen van de weging met de keuzes ten aanzien van andere factoren.

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 (vereiste mate van individueel maatwerk of integraliteit). Tijdens de kwalitatieve gesprekken hebben we dit onderwerp besproken.

Onze eerste bevinding is dat zowel het Servicecentrum MER als het merendeel van de referentieorganisaties actief de afstemming zoeken met maatschappelijke partners (bijvoorbeeld vrijwilligers, mantelzorgers, zorgaanbieders, MEE en verenigingen). We schatten de mate van afstemming met maatschappelijke organisaties bij het Servicecentrum MER in als vergelijkbaar met de mate van afstemming die bij referentieorganisaties plaatsvindt op dit punt.

Een tweede bevinding is dat het Servicecentrum MER, net als het merendeel van de referentieorganisaties, aandacht besteedt aan maatwerk voor cliënten op individueel niveau en op

lokaal niveau middels sociale wijkteams, maar dat de mate van maatwerk op lokaal niveau bij het Servicecentrum MER potentieel intensiever is dan bij referentieorganisaties. We spreken van potentieel en melden geen definitieve bevindingen op dit punt, omdat de sociale wijkteams bij het Servicecentrum MER op dit moment nog in ontwikkeling zijn. Wel is tijdens de interviews het voornemen van de moedergemeenten aan de orde gekomen om de sociale wijkteams op het niveau van de kernen te beleggen en niet op gemeenteniveau. Dit streven houdt in dat er in totaal voor negen kernen van de drie gemeenten een vaste contactpersoon uit het sociale wijkteam zouden krijgen. Dit is een lager geografisch niveau dan in de meeste referentieorganisaties, omdat bij de meeste referentieorganisaties de sociale wijkteams belegd zijn op gemeenteniveau.

Een derde bevinding is dat het Servicecentrum MER bij Wmo-aanvragen per aanvraag aan de hand van een screening beslist of er al dan niet een huisbezoek afgelegd wordt. Deze bevinding komt overeen met de bevindingen die we hebben opgehaald bij referentieorganisaties. Hoewel er bij een minderheid van de referentieorganisaties voor gekozen wordt om bij alle Wmo-cliënten, ook bij herindicaties, een huisbezoek af te leggen, kiezen de meeste referentieorganisaties ervoor om alleen een huisbezoek af te leggen indien vooraf de inschatting is gemaakt dat dit meerwaarde heeft. Dit kan bijvoorbeeld de inschatting zijn dat er mogelijk sprake is van multiproblematiek.

Ten slotte merken we op dat wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening op het terrein van participatie, sprake is van een gemengd beeld. Enerzijds blijkt uit interne documentatie dat de tijdigheid van de dienstverlening in zo'n 90 procent van de gevallen op orde is. Anderzijds is gebleken dat er op dit moment te weinig formatie is voor persoonlijk contact met het hele uitkeringsbestand in het kader van begeleiding naar werk, zoals ook beschreven in de voorgaande paragraaf. Als gevolg van gebrek aan capaciteit is de kwaliteit van de uitvoering van inkomenstaken lager dan nodig. Hier is sprake van een spanningsveld met de kwaliteitsdoelstelling. De kwaliteitsdoelstelling is namelijk om op het terrein van participatie minimaal een gemiddelde kwaliteit te bieden. Daarom is in de vorige paragraaf als draaiknop vermeld dat het mogelijk is om, met name op het terrein van participatietaken, de omvang van de formatie meer in lijn te brengen met het benchmarkgemiddelde.

Mogelijke draaiknoppen: de mate van maatwerk op wijkniveau is een bestuurlijke keuze. Een draaiknop is om de inrichting van de sociale wijkteams op een minder laag niveau te beleggen dan het huidige voornemen, bijvoorbeeld op het niveau van de drie gemeenten in plaats van het niveau van negen kernen. Het beleggen van de sociale wijkteams op gemeenteniveau verhoogt de planbaarheid van de inzet van consultants, waardoor er geen efficiëntieverlies optreedt ten opzichte van referentieorganisaties die sociale wijkteams meestal op gemeenteniveau belegd hebben. Het alternatief is om het huidige streven ten aanzien van het geografische niveau van de sociale wijkteams te handhaven en een beperkte, opwaartse correctie toe te passen op de formatie van consultants die betrokken zijn bij de wijkteams.

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 het Servicecentrum MER. Het ziekteverzuim bedraagt plusminus 10 procent. We hebben het ziekteverzuim bij het Servicecentrum MER daarom vergeleken met statistische informatie van het CBS over het gemiddelde ziekteverzuim in het openbaar bestuur⁷. 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 het Servicecentrum MER 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 ziektevervangende, 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 het Servicecentrum MER sprake is van een werkdruk die als hoog wordt ervaren, met name bij de uitvoering. Dit in combinatie met onzekerheid over de taken van medewerkers als gevolg van de overgang van drie gemeentelijke afdelingen naar één werkorganisatie.

Wat betreft reistijd is onze bevinding dat de reistijd als gevolg van het afleggen van huisbezoeken vergelijkbaar is met de reistijd voor huisbezoeken bij referentieorganisaties, omdat de organisatorische keuzes ten aanzien van het afleggen van huisbezoeken vergelijkbaar zijn met die van referentieorganisaties. Wat betreft het aantal locaties van waaruit consultants werken is er sprake van een verschil ten opzichte van referentieorganisaties: bij het Servicecentrum MER worden gesprekken met cliënten op drie gemeentehuizen gevoerd, wat reistijd met zich meebrengt. Bij het merendeel van de referentieorganisaties hoeven consultants niet te reizen tussen verschillende gemeentehuizen. In de interviews is aangegeven dat het aantal reisbewegingen van consultants tussen gemeentehuizen middels roostering tot een minimum wordt beperkt.

Mogelijke draaiknoppen: de beïnvloedingsmogelijkheid van het ziekteverzuim hangt gedeeltelijk samen met de ervaren werkdruk – met name bij de uitvoering – en de ervaren onzekerheid over de taken van medewerkers als gevolg van de overgang van drie gemeentelijke afdelingen naar één werkorganisatie. Het reduceren van de ervaren onzekerheid over de taken van medewerkers is momenteel al een punt van aandacht binnen het Servicecentrum MER. Het reduceren van de ervaren werkdruk is mogelijk door de formatie in balans te brengen met de taken, structuur en processen van het Servicecentrum MER. Dit laatste is mogelijk door een samenhangende set van keuzes ten aanzien van de draaiknoppen die gepresenteerd zijn. In hoofdstuk 5 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 of beleid en inkoop, en daarnaast van de mate waarin

⁷ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/39/ziekteverzuim-verschilt-aanzienlijk-per-bedrijfstak>.

de (ICT-)systemen de aansluiting tussen processen faciliteren. Tijdens de kwalitatieve gesprekken hebben we bij verschillende deelaspecten van deze vraag stilgestaan.

Uit de gesprekken maken wij op, zoals genoemd in paragraaf 4.3.3, dat de bedrijfsondersteunende randvoorwaarden niet op orde waren bij de start van het Servicecentrum MER. Medewerkers als consultants kwamen hierdoor in het begin nauwelijks toe aan hun primaire werkzaamheden. Voorbeelden die genoemd werden zijn de ICT-voorzieningen, het zaakstelsel en de ondersteuning op het gebied van HRM. Inmiddels zijn de nodige systeemverbeteringen aangebracht, maar is er nog steeds geen sprake van een optimale koppeling tussen het zaakstelsel en de cliëntsystemen. In de kwalitatieve gesprekken is duidelijk over het voetlicht gebracht dat de huidige stand van zaken op het terrein van ICT-voorzieningen een verhogend effect heeft op de werklust. Werkprocessen kosten meer tijd dan het geval zou zijn wanneer er een koppeling zou zijn tussen het zaakstelsel en de cliëntsystemen.

Een tweede bevinding is dat de processen omtrent de toegang, zowel bij het domein Wmo als bij het domein participatie, nog niet optimaal zijn. Het voornaamste aandachtspunt is dat aan (mogelijke) cliënten meerdere keren om overlappende informatie wordt gevraagd. Bij twee van de drie moedergemeenten gebeurt dit eerst bij het gemeentelijke KCC, daarna in een telefonische intake bij het Servicecentrum MER waarin vraagverheldering plaatsvindt, en vervolgens middels een onderzoek in een van de vastgestelde werkprocessen (werkproces melding en werkproces aanvraag). De bevinding dat het mogelijk is om het toegangsproces te optimaliseren wordt herkend binnen het Servicecentrum MER. Er is een werkgroep binnen het Servicecentrum MER bezig om het toegangsproces, evenals andere werkprocessen, leaner te maken.

De twee zojuist genoemde bevindingen, waar beide aan gewerkt wordt, hebben met name in de periode 2017-2020 invloed op de werklust van het Servicecentrum MER. We hebben geen zwaarwegende redenen gevonden om te veronderstellen dat het aantal niet-effectief beschikbare uren structureel hoger zou zijn dan bij referentieorganisaties.

Mogelijke draaiknoppen: voor zowel de bevinding ten aanzien van ICT-systemen als de bevinding ten aanzien van het toegangsproces geldt dat deze bekend zijn bij het Servicecentrum MER. Er wordt gewerkt aan oplossingen. Voor de langere termijn is het een optie om de processen, die nu nog in de basis op papier worden geadmineistreerd, 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.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 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 5.1.1 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 bedrijfsplan. In paragraaf 5.1.3 geven we een weging van de kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen van het onderzoek.

5.1.1 Overzicht uitkomsten benchmarkanalyse

De uitkomst van de kwantitatieve vergelijking is dat de totale uitvoeringskosten van de afdeling Sociaal Domein van het Servicecentrum MER, exclusief regie, lager is dan het gemiddelde van de onderzochte referentieorganisaties. Vooral bij het domein participatie is het verschil aanzienlijk. De algemene conclusie van de kwalitatieve vergelijking is dat het Servicecentrum MER en de geselecteerde referentieorganisaties goed vergelijkbaar zijn, rekening houdend met het takenpakket, de werkwijze en de samenwerkingsvorm die het Servicecentrum MER kenmerken,. Dit wil zeggen dat we op grond van de uitgebreide kwalitatieve analyse (zie hoofdstuk 4) concluderen dat de kwalitatieve overeenkomsten tussen het Servicecentrum MER en de referentieorganisaties groter zijn dan de kwalitatieve verschillen. Dit neemt uiteraard niet weg dat er sprake is van enkele kenmerkende verschillen. De belangrijkste uitkomsten van de benchmarkanalyse zijn als volgt:

	<i>Procesonderdeel</i>	<i>Kosten (€) per beschikking 2017 Servicecentrum MER</i>	<i>Kosten (€) per beschikking 2017 referentieorganisaties</i>	<i>Vershil in €</i>	<i>Vershil in %</i>
<i>Domein Wmo</i>	<i>Kosten uitvoering</i>	€ 318	€ 338	-€ 20	-6%
	<i>Kosten primair procesgerelateerde overhead</i>	€ 48	€ 51	-€ 2	-5%
<i>Domein Participatie</i>	<i>Kosten uitvoering</i>	€ 1.528	€ 2.025	-€ 496	-25%
	<i>Kosten primair procesgerelateerde overhead</i>	€ 248	€ 401	-€ 153	-38%

Tabel 11. Overzicht overkoepelende uitkomsten benchmarkanalyse.

5.1.2 Uitkomsten verschillenanalyse

Uit de analyse van het bedrijfsplan uit 2014 blijkt dat gestreefd werd naar een uniforme, nieuwe uitvoeringsorganisatie, dat efficiëntievoordelen biedt ten opzichte van de uitvoering op lokaal gemeentelijk niveau. Wel werd gesteld dat iedere moedergemeente autonomie behoudt op het gebied van besluitvorming over beleid en regie. Hierdoor ontstaat ruimte voor couleur locale. Voor het succes van de uitvoeringsorganisatie schetst het bedrijfsplan het belang van goede ondersteuning van de bedrijfsvoering. Van professionals wordt een nieuwe manier van werken

verwacht (transformatie), (mede) als gevolg van de decentralisaties. Kortom, de oprichting van de uitvoeringsorganisatie ging gepaard met veel ontwikkelingen en uitdagingen.

In grote lijnen zijn de beleidsvelden en taken zoals geschetst in het bedrijfsplan niet gewijzigd. Discussie over de uitvoering van taken en werkzaamheden gaat vooral over de omvang en invulling van de benoemde beleidsvelden en taken. Juist deze omvang en invulling zijn niet gespecificeerd in het bedrijfsplan, waardoor deze geen houvast biedt om te bepalen in hoeverre werkzaamheden en taken nu waren voorzien. Bovendien zijn belangrijke dossiers nog volop in ontwikkeling, zoals de inrichting van de sociale wijkteams. De definitieve keuzes zullen van invloed zijn op de werklast voor het Servicecentrum MER.

Naast de bevindingen ten aanzien van het takenpakket en de invloed van de couleur locale op de werklast, is aan de orde gekomen dat de randvoorwaarden op het gebied van bedrijfsvoering onvoldoende op orde waren bij de start van het Servicecentrum MER. Het meest kenmerkende voorbeeld is de totstandkoming van het zaakstelsel, dat nog steeds in ontwikkeling is.

5.1.3 Uitkomsten analyse draaiknoppen

In het kader van dit onderzoek is op basis van documentstudie en interviews met medewerkers uit alle geledingen van de organisatie onderzocht hoe het Servicecentrum MER 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 onderstaande tabel betreft de 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 draaiknoppen is gedraaid).

Hoofdfactoren	Onderliggende factoren
Aantal uren per product	A. <i>Eventuele verschillen in ondersteuningszwaarte:</i> de ondersteuningszwaarte van Echt-Susteren, Roerdalen en Maasgouw op het terrein van de Wmo is gemiddeld genomen hoger dan die van referentieorganisaties. Op het terrein van participatie is de ondersteuningszwaarte van Echt-Susteren gemiddeld genomen vergelijkbaar met die van referentieorganisaties. De ondersteuningszwaarte van Roerdalen en Maasgouw is gemiddeld genomen lager dan die van referentieorganisaties.
	B. <i>Eventuele schaaffecten:</i> het Servicecentrum MER 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 het Servicecentrum MER sprake van een relatief hoge inhuur ten opzichte van referentieorganisaties. Hierdoor wordt er bij het Servicecentrum MER relatief veel tijd besteed aan het inwerken van ingehuurde medewerkers.
	D. <i>Motivatie van medewerkers:</i> er is geen sprake van opvallende verschillen tussen het Servicecentrum MER en de referentieorganisaties wat betreft motivatie van medewerkers.

Op te leveren producten	E. <i>Eventuele verschillen in werklast</i> : wat betreft de diverse werklastindicatoren is sprake van beperkte verschillen ten opzichte van referentieorganisaties.
	F. <i>Incidentele taken</i> : er is geen sprake van een substantieel verschil in omvang van transformatieprogramma's en andere incidentele taken tussen het Servicecentrum MER en de referentieorganisaties.
	G. <i>Omgang met politiek-bestuurlijke wensen</i> : er is wat betreft dit thema sprake van beperkte verschillen tussen het Servicecentrum MER en het merendeel van de referentieorganisaties. Wel merken we op dat er sprake is van relatief veel onderling overleg tussen het Servicecentrum en de moedergemeenten, op verschillende niveaus.
	H. <i>Eventuele producten/taken die blijven liggen</i> : het aantal taken dat blijft liggen bij het Servicecentrum MER is naar onze inschatting hoger dan bij referentieorganisaties.
	I. <i>Vereiste kwaliteit van op te leveren producten</i> : de mate van afstemming met maatschappelijke organisaties is bij het Servicecentrum MER vergelijkbaar met de mate van afstemming die bij referentieorganisaties plaatsvindt. De mate van maatwerk op lokaal niveau (i.e. het aantal sociale wijkteams) bij het Servicecentrum MER is potentieel intensiever dan bij referentieorganisaties. De kwaliteit van de dienstverlening op het terrein van participatie is over het geheel genomen lager dan bij referentieorganisaties, wat zich met name uit in de mate van kennen van het bestand en de mate van contact met cliënten. Hier is sprake van een spanningsveld met de kwaliteitsdoelstelling, want de doelstelling is om op het terrein van participatie minimaal een gemiddelde kwaliteit te bieden.
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. De mate van tijdsverlies als gevolg van reistijd is licht hoger dan bij referentieorganisaties, omdat consultants werken vanaf meerdere gemeentelijke locaties.
	K. <i>Aantal niet-effectief beschikbare uren</i> : de huidige stand van zaken op het terrein van ICT-voorzieningen heeft een verhogend effect op de werklast, omdat werkprocessen meer tijd kosten dan het geval zou zijn wanneer er met name een koppeling zou zijn tussen het zaakstelsel en de cliëntsystemen. Daarnaast zijn de processen omtrent de toegang, zowel bij het domein Wmo als bij het domein participatie, nog niet optimaal.

Tabel 12. 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 werklast 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 werklast gedurende een periode korter dan drie jaar, structureel refereert aan een impact op de werklast 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 het Servicecentrum MER en de referentieorganisaties. Het betreft de nulsituatie, dat wil zeggen de situatie vóórdat er aan de knoppen is gedraaid.

Effect structurele overeenkomsten en verschillen Servicecentrum MER-referentieorganisaties op formatie		Effect incidentele verschillen Servicecentrum MER-referentieorganisaties op formatie	
<i>Verschillen in ondersteuningszwaarte:</i> bij Wmo hoger dan gemiddeld, bij participatie licht lager dan gemiddeld.	+/-	<i>Kennis en ervaring van medewerkers:</i> relatief hoge inhuur, waardoor er relatief veel tijd besteed wordt aan het inwerken van mensen.	+
<i>Verschillen in werklast:</i> geen grote verschillen in werklast geconstateerd.	≡	<i>Motivatie van medewerkers:</i> geen grote verschillen in motivatie van medewerkers.	≡
<i>Omgang met politiek-bestuurlijke wensen:</i> er is sprake van relatief veel onderling overleg tussen het Servicecentrum MER en de moedergemeenten; dit is met name van invloed op de beleidsformatie.	+	<i>Incidentele projecten/programma's:</i> geen grote verschillen in transformatieprogramma's en andere incidentele taken t.o.v. referentieorganisaties.	≡
<i>Vereiste kwaliteit van op te leveren producten:</i> hangt af van de keuzes ten aanzien van de wijkteams en het kwaliteitsniveau participatie.	+/-	<i>Eventuele producten/taken die blijven liggen:</i> het aantal taken dat blijft liggen is hoger dan bij referentieorganisaties.	+
<i>Aantal niet-werkzame uren:</i> hoger ziekteverzuim en licht hogere reistijd dan referentieorganisaties.	+	<i>Aantal niet-effectief beschikbare uren:</i> minder effectieve uren als gevolg van ICT-problematiek en als gevolg van benodigde optimalisatie van het toegangsproces.	+
<i>Aantal niet-effectief beschikbare uren:</i> geen structureel verschil verondersteld wat betreft het aantal niet-effectief beschikbare uren.	≡		
<i>Kwalitatieve weging van het totaaleffect:</i>	+	<i>Kwalitatieve weging van het totaaleffect:</i>	+

Tabel 13. 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 is).

Uit de tabel blijkt dat als er niet aan de knoppen wordt gedraaid, naar verwachting een formatie op basis van het benchmarkgemiddelde *niet* voldoende is om de taken uit te voeren. Zoals gebleken uit de kwalitatieve analyse komen de primaire taken in de knel. Met andere woorden: uit de draaiknoppenanalyse blijkt de noodzaak om keuzes te maken, zowel keuzes voor organisatorische

oplossingen op korte tot middellange termijn (de periode 2018-2020) als bestuurlijke keuzes voor de lange termijn die de ambities in balans brengen met de beschikbare capaciteit. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we diverse opties (draaiknoppen) ten behoeve van beide typen keuzes.

In de onderstaande tabel staan per factor mogelijke knoppen om aan te draaien die de taken en uitvoeringskosten met elkaar in balans brengen. 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 het Servicecentrum MER (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 potentiële 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.
	D. <i>Motivatie van medewerkers</i> : een beperkte beïnvloedingsmogelijkheid ten aanzien van de motivatie van medewerkers is door aan medewerkers meer duidelijkheid te bieden over de vormgeving van de transformatie en het integraal werken.
<i>Op te leveren producten</i>	E. <i>Eventuele verschillen in werklust</i> : het aantal cliënten is beperkt te beïnvloeden middels preventieve interventies en activiteiten. Het aantal bezwaar- en beroepzaken is beperkt te beïnvloeden door te investeren in kwaliteit.
	F. <i>Incidentele taken</i> : een keuze kan zijn om de transformatie stop te zetten ten behoeve van de verlaging van de werklust, hoewel deze optie blijkens de uitkomsten van de interviews en het uitgangspunt uit het bedrijfsplan niet voor de hand ligt.
	G. <i>Omgang met politiek-bestuurlijke wensen</i> : het Servicecentrum MER en de moedergemeenten hebben de keuzemogelijkheid om het afstemmingsproces te stroomlijnen.

	<p>H. <i>Eventuele producten/taken die blijven liggen</i>: bij sommige taken die momenteel blijven liggen is het mogelijk om het ambitieniveau bij te stellen. Zo kan ervoor gekozen worden om cliënten niet na te bellen om te vragen naar cliënttevredenheid (zoals is voorgenomen) of om structureel minder huisbezoeken in het kader van de Wmo af te leggen. Bij andere taken is het verhoudingsgewijs moeilijker om deze structureel met minder capaciteit uit te voeren. Het betreft bijvoorbeeld de uitvoering van werktaken, omdat de capaciteit voor werktaken, zoals hierboven toegelicht, van invloed is op de financiële resultaten op het inkomensdeel. Ten slotte is het mogelijk om het huidige ambitieniveau ten aanzien van de uitvoering van de Wmo en de Participatiewet te handhaven. In dat geval is het nodig om formatie c.q. uitvoeringskosten wat betreft casemanagement Wmo, kwaliteit (zowel Wmo als participatie), inkomenstaken en werktaken in lijn te brengen met het benchmarkgemiddelde, waarbij de exacte formatieve consequenties uiteraard afhangen van de weging met de keuzes ten aanzien van andere factoren.</p>
	<p>I. <i>Vereiste kwaliteit van op te leveren producten</i>: de mate van maatwerk op wijkniveau is een bestuurlijke keuze. Een draaiknop is om de inrichting van de sociale wijkteams op een minder laag niveau te beleggen dan het huidige voornemen dat gebaseerd is op het bedrijfsplan, bijvoorbeeld op het niveau van de drie gemeenten in plaats van het niveau van negen kernen.</p>
<p><i>Aantal effectieve uren per fte</i></p>	<p>J. <i>Aantal niet-werkzame uren</i>: het reduceren van de ervaren werkdruk is mogelijk door de formatie in balans te brengen met de taken, structuur en processen van het Servicecentrum MER. Dit laatste is mogelijk door een samenhangende set van keuzes ten aanzien van de draaiknoppen die gepresenteerd zijn.</p> <p>K. <i>Aantal niet-effectief beschikbare uren</i>: voor zowel de bevinding ten aanzien van ICT-systemen als de bevinding ten aanzien van het toegangsproces geldt dat deze bekend zijn bij het Servicecentrum MER en er gewerkt wordt aan oplossingen. Voor de langere termijn is het een optie om de processen, die nu nog in de basis op papier worden geadmistreerd, te digitaliseren.</p>

Tabel 14. Overzicht mogelijke knoppen om aan te draaien t.b.v. balans taken en uitvoeringskosten.

5.2 Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies hebben we een drietal aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de hoofdvraag van het onderzoek: *in hoeverre zijn de taken en uitvoeringskosten van het Servicecentrum MER met elkaar in balans, en voor zover dit nog niet het geval is, hoe kunnen deze meer in balans worden gebracht?*

1. Breng de taken en uitvoeringskosten van het Servicecentrum MER met elkaar in balans, met behulp van de geïdentificeerde draaiknoppen.
2. Stel een actieplan op om de incidentele taken en middelen met elkaar in balans te brengen en stel hier incidentele uitvoeringsmiddelen voor beschikbaar.
3. Neem de indeling van de uitvoeringskosten kritisch onder de loep.

Deze aanbevelingen lichten wij hieronder toe.

1. *Aanbeveling met betrekking tot de structurele taken en uitvoeringskosten.* Uit de conclusies (zie paragraaf 5.1) blijkt dat op dit moment de structurele taken en structurele uitvoeringskosten onvoldoende met elkaar in balans zijn: de totale omvang van de taken is groter dan het gemiddelde van de onderzochte referentieorganisaties, terwijl de omvang van de uitvoeringskosten lager is dan die van referentieorganisaties. Het hoofdadvis is dan ook om een balans aan te brengen tussen de structurele taken en de structurele uitvoeringskosten.

Er zijn vele combinaties van keuzes mogelijk om deze structurele balans te bewerkstelligen: door het aanpassen van de uitvoeringskosten, door het aanpassen van de omvang van de taken of door een combinatie van beide richtingen. De gemiddelde taakomvang en gemiddelde uitvoeringskosten van referentieorganisaties zijn hierbij *geen* doel op zich, maar een *ijkpunt* op basis waarvan deze keuzes geconcretiseerd kunnen worden.

Zo kan er – *bij wijze van rekenvoorbeeld* – gekozen worden om wat betreft de uitvoeringskosten voor de uitvoerende taken van de domeinen Wmo en participatie te streven naar een kostenniveau dat 5 procent onder het benchmarkgemiddelde ligt. Dit betekent dat de structurele taakomvang gemiddeld genomen licht onder het gemiddelde van de referentieorganisaties zou moeten komen te liggen. Dit kan bijvoorbeeld door het formuleren en uitvoeren van een lange termijn aanpak van het ziekteverzuim.

2. *Aanbeveling met betrekking tot incidentele taken en uitvoeringskosten.* Uit de conclusies (zie paragraaf 5.1) blijkt dat op dit moment de totale omvang van de incidentele taken groter is dan het gemiddelde van de onderzochte referentieorganisaties. Tegelijkertijd wordt het implementatiebudget – waar momenteel, in verband met het genoemde hoge ziekteverzuim en de genoemde werkvoorraden, reguliere taken uit worden gefinancierd – vanaf 2018 afgebouwd.

Om de incidentele taken in balans te brengen met de incidentele middelen, adviseren we om een actieplan op te stellen voor de periode 2018-2020. In dit actieplan zouden concrete maatregelen moeten staan die er voor zorgen dat de incidentele taken in de periode 2018-2020 opgelost worden, met name het aantal taken dat blijft liggen, de achterstanden die als gevolg daarvan ingelopen moeten worden en het op orde brengen van de systemen. Ook moet het actieplan er voor zorgen dat het Servicecentrum MER in 2020 organisatorisch voorbereid is op de nieuwe balans in structurele taken en structurele uitvoeringskosten waar voor gekozen wordt.

Voor dit actieplan zullen incidentele uitvoeringsmiddelen beschikbaar moeten worden gesteld, omdat het nauwelijks mogelijk is om het actieplan uit te voeren op basis van de huidige structurele capaciteit. Deze capaciteit is met name bij uitvoerende taken en bij primair procesgerelateerde taken, lager dan het benchmarkgemiddelde. Bovendien is er sprake van een hoog ervaren werkdruk bij medewerkers van uitvoerende taken (met name bij participatie) en een relatief hoog ziekteverzuim.

3. *Aanbeveling met betrekking tot de indeling van de uitvoeringskosten.* Uit de uitsplitsing van taakonderdelen in het kader van de Benchmark Sociaal Domein is gebleken dat bij zowel Wmo als participatie de uitvoeringskosten voor uitvoerende taken en primair procesgerelateerde

overhead lager zijn dan bij referentieorganisaties, terwijl de kosten voor beleid juist aanzienlijk hoger zijn dan bij referentieorganisaties (zie paragraaf 4.2.1). Wij adviseren daarom om de indeling van de uitvoeringskosten kritisch onder de loep te nemen. Uit de kwalitatieve gesprekken is ook gebleken dat er bij de uitvoering taken blijven liggen en er bij de uitvoering sprake is van een hoge ervaren werkdruk bij medewerkers (met name bij participatie) en een relatief hoog ziekteverzuim. Bovendien kan een andere indeling van de uitvoeringskosten ervoor zorgen dat het aanbrengen van een balans tussen de structurele taken en structurele uitvoeringskosten, zoals toegelicht in de eerste aanbeveling, haalbaarder wordt.

Bijlage 1: Definities kwantitatieve vragenlijst

Module Wmo

Taak	Omschrijving
<i>Administratieve en financiële afhandeling</i>	Dit betreft enerzijds inhoudelijke administratie zoals het bijhouden van cliëntgegevens en gegevens aangaande de zorgconsumptie en anderzijds de financiële administratie zoals het bijhouden van facturen, betalingen en declaraties.
<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>Bedrijfsvoering</i>	Dit betreft specifieke aan Jeugd of Wmo toegewezen ondersteuning op het gebied van onder andere managementinformatie, businessanalyse, control, etc.
<i>Bezwaar en beroep</i>	Bezwaar en beroep betreft het behandelen van bezwaarschriften en beroepsprocedures. We tellen hier alleen medewerkers die zich louter met Jeugd of Wmo bezighouden en niet de centraal juridische staf.
<i>Toegang en casemanagement</i>	Dit betreft de ondersteuning van casemanagers aan professionals in de hulpverlening aan cliënten, vanaf toegang tot en met beschikking. De benodigde informatie voor casemanagement is afhankelijk van de inrichting van het toegangsproces, en de mate waarin dit proces geautomatiseerd is/wordt.
<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 de Jeugd of Wmo.
<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 Jeugd en Wmo. Het centrale KCC dat alleen doorverbindt tellen we hier niet onder.
<i>Kwaliteit</i>	Dit betreft kwaliteit en toetsing ter behoeve van Jeugd of Wmo. We tellen hier alleen medewerkers die zich louter met Jeugd of Wmo bezighouden en niet de centrale kwaliteitsmedewerkers.
<i>Secretariële ondersteuning</i>	Dit betreft secretariële ondersteuning ter behoeve van Jeugd of Wmo.
<i>Management</i>	Onder management verstaan we alle medewerkers die onder andere functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren met medewerkers van de Jeugd

Taak	Omschrijving
	of Wmo. Managers die zich tevens inzetten voor andere afdelingen buiten het sociaal domein tellen hier niet mee.

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			
	<i>Algemeen beeld</i>		
	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			
	<i>Algemeen beeld</i>		
	(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			
	<i>Algemeen beeld</i>		
	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 (jeugd domein)	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 achtwekentermijn?	
		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 21 personen geïnterviewd, uit diverse geledingen van de organisatie. In deze rapportage staan geen tot op personen herleidbare uitspraken vermeld.

- Directeur
- Afdelingshoofd
- 2 teamleiders (Wmo en Participatie, van wie één schriftelijke input)
- Adviseur
- 2 beleidsmedewerkers (Participatie en Wmo)
- 2 opdrachtgevers
- Preventiemedewerker
- 2 medewerkers Kwaliteit (Participatie en Wmo)
- 2 consultants – generalist (Participatie en Wmo)
- 2 consultants – voorzieningen (Participatie en Wmo)
- Business controller
- 4 ketenregisseurs

Tot slot is het onderzoek mondeling toegelicht aan de verantwoordelijk portefeuillehouders op 3 oktober 2017. Dit betrof een presentatie ter toelichting, geen interview.