

Onderzoek formatie en werkdruk gemeente Den Helder

Rapportage

Martin Heekelaar
Paul Schenderling

12 april 2017

Onderzoek formatie en werkdruk gemeente Den Helder

Rapportage

| Inhoud | Pagina |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 1.1 Aanleiding | 1 |
| 1.2 Vraagstelling | 1 |
| 1.3 Aanpak | 2 |
| 1.4 Conceptueel kader | 3 |
| 1.5 Leeswijzer | 5 |
| 2. Uitkomsten formatievergelijking | 6 |
| 2.1 Uitgangspunten van de formatievergelijking | 6 |
| 2.2 Uitkomsten van de formatievergelijking | 8 |
| 2.3 Duiding van de uitkomsten van de formatievergelijking | 9 |
| 3. Bevindingen ten aanzien van de werkdruk | 10 |
| 3.1 Inleiding | 10 |
| 3.2 Bevindingen op teamniveau | 10 |
| 3.3 Bevindingen op afdelingsniveau | 24 |
| 3.4 Bevindingen die het niveau van de afdeling overstijgen | 26 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen | 28 |
| 4.1 Conclusies | 28 |
| 4.2 Aanbevelingen | 29 |
| Bijlage: overzicht interviews | 31 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is er veel veranderd in het sociaal domein. Er komt daarom veel op de afdeling Sociaal Domein van de gemeente Den Helder af. In 2016 heeft een onderzoek in opdracht van de gemeente Den Helder door Schouten & Nelissen onder andere uitgewezen dat de werkdruk binnen de afdeling als hoog wordt ervaren. Dit vormde de aanleiding om een vervolgonderzoek in te stellen naar de formatie en werkdruk binnen de afdeling. Aan Berenschot is gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Vraagstelling

Wat betreft dit onderzoek heeft u de volgende twee hoofdvragen voor het onderzoek geformuleerd. U heeft hierbij aangegeven dat de hoofdvragen geen opvolgend karakter hebben en dus in het onderzoek los van elkaar staan.

1. Waaruit bestaat de werkdruk binnen de afdeling Sociaal Domein?
2. Wat is voor het totale takenpakket van de afdeling Sociaal Domein een passende formatie voor nu en voor de toekomst?

Bij deze hoofdvragen heeft u een aantal deelvragen en uitgangspunten geformuleerd:

Uitgangspunten m.b.t. het onderzoek naar de werkdruk:

- Bestudeer het rapport van S&N over de beleefde werkdruk en breng hierop een verdieping aan door te onderzoeken waar deze feitelijk uit bestaat en wat de oorzaken hiervan zijn.
- Formuleer, indien van toepassing, aanbevelingen met betrekking tot de beleefde werkdruk.

Uitgangspunten m.b.t. de scope van de formatieberekening:

- De formatieberekening betreft de gehele afdeling Sociaal Domein van de gemeente, onderverdeeld naar de vijf teams.
- Bij het in kaart brengen van de formatie wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende werkprocessen: uitvoering (inclusief ondersteuning), beleid en regie/contractmanagement.
- Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele formatie.
- Ga ook na hoe de apparaatskosten zich verhouden ten opzichte van de programmakosten en de totaal beschikbare budgetten en vergelijk dat met andere gemeenten.

Uitgangspunten m.b.t. het in kaart brengen van de werkprocessen:

- Breng de verbeterpunten wat betreft de effectiviteit en efficiency van de onderzochte werkprocessen in

kaart en formuleer, indien van toepassing, oplossingsrichtingen.

- Onderzoek de huidige span of support van de teamleiders en formuleer, indien van toepassing, maatregelen om de span of support haalbaar te maken.

Uitgangspunten m.b.t. het eindproduct:

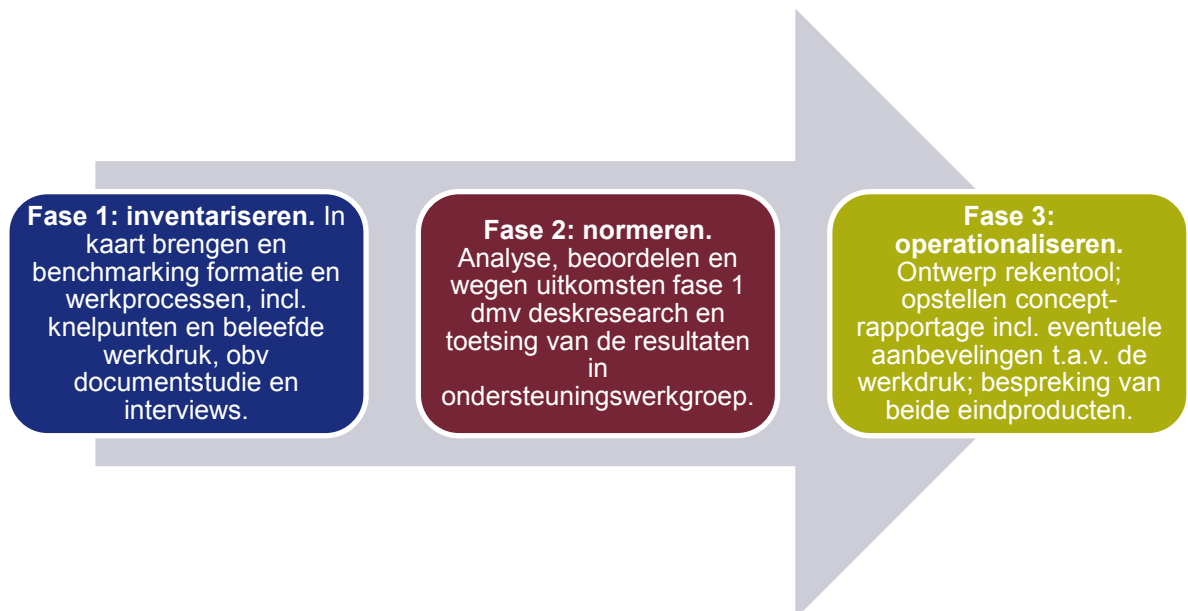
- Rapporteer over een passende formatie voor de uitvoering van de huidige werklust.
- Ontwikkel een rekentool, zodat bij een verandering van de werklust, een passende formatie voor de toekomstige uitvoering kan worden berekend.

1.3 Aanpak

1.3.1 Fasen van het onderzoek

Het bepalen van passende formatie is een complex proces dat van invloed is op de toekomstige ontwikkeling van uw afdeling en uw medewerkers, inclusief de beleefde werkdruk. De opdracht vraagt daarom om een zorgvuldige inhoudelijke opbouw van de formatieberekeningen én om een zorgvuldig proces van toetsing en controle van de inhoudelijke stappen die gezet worden.

Met het oog op de vereiste zorgvuldigheid wat betreft inhoud en proces, maken we voor deze opdracht een onderscheid in drie fasen (voor een schematisch overzicht van deze fasen: zie de onderstaande figuur).



Figuur 1. Fasen van het onderzoek

1.3.2 Onderzoeksmethode formatieberekening

Wat betreft de onderzoeksmethode voor het berekenen van een passende formatie is het van belang dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt – in de berekeningen en in de eindproducten – tussen feiten en oordelen c.q. keuzes. De feiten betreffen de ‘kale’ gegevens over de formatieomvang per werkproces. De oordelen en keuzes betreffen de interpretatie daarvan: ‘is de formatieomvang van dit werkproces passend?’, of: ‘zou de formatieomvang van dit werkproces in de toekomst anders moeten zijn?’. Deze oordelen en keuzes zijn van belang, omdat deze nodig zijn om het rekenmodel, waarin parameters worden opgenomen over een passende formatie-omvang per werkproces, te kunnen bouwen.

De twee onderzoeksmethoden die we hebben gebruikt ter onderbouwing van de oordelen en keuzes zijn (1) een objectivering aan de hand van referentiecijfers, en (2) een interpretatie aan de hand van de gepercipieerde succes- en verbeterpunten, de hanteerbaarheid van de huidige span of support van de teamleiders en de beleefde werkdruk.

Ten aanzien van de eerste methode beschikt Berenschot over referentiecijfers over de formatie in andere gemeenten. We lichten deze in het vervolg van deze rapportage nader toe. Ten aanzien van de tweede methode – interpretatie aan de hand van gepercipieerde succes- en verbeterpunten en de beleefde werkdruk – spelen de interviews uit de eerste fase van het onderzoek een belangrijke rol. Daar waar we bij de vergelijking met referentiecijfers verschillen hebben geconstateerd van de formatie in Den Helder ten opzichte van referentiegemeenten, duiden we deze verschillen aan de hand van de informatie over de lokale context die we hebben opgehaald.

1.4 Conceptueel kader

Om tot een transparante, gebalanceerde afweging te komen van de benodigde formatie en de eventuele andere maatregelen om de beleefde werkdruk in balans te brengen, maken we gebruik van een conceptueel kader waarin het brede scala aan factoren die mogelijk van invloed zijn op de benodigde formatie gecategoriseerd wordt. Op basis van dit conceptueel kader hebben we de resultaten uit de eerste fase van het onderzoek samengevat in een memo. Het memo is besproken in de begeleidingscommissie, waarna we de rekentool en een rapportage hebben opgesteld.

Er zijn vele factoren die van invloed zijn op de benodigde formatie bij de uitvoering van taken in het Sociaal Domein. Deze factoren werken we in het vervolg van deze rapportage nader uit.

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

Figuur 2. Conceptueel kader benodigde formatie

- **Benodigde formatie:** dit onderzoek draait om de benodigde formatie – ook wel passende formatie genoemd – voor de afdeling Sociaal Domein van de gemeente Den Helder. Het begrip benodigde formatie is als volgt gedefinieerd. De benodigde formatie betreft het geheel van kwantitatieve en kwalitatieve factoren dat bepalend is voor de capaciteit (in fte) 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 Den Helder met andere gemeenten met behulp van vergelijkingscijfers van Berenschot. 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:
 - Ondersteuningszwaarte (in vergelijking tot referentiegemeenten)
 - Kennis en vaardigheden van medewerkers
 - Motivatie van medewerkers; afhankelijk van:
 - Beleefde werkdruk
 - Werkgerelateerde factoren van welbevinden
 - Niet-werkgerelateerde factoren van welbevinden
- **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:
 - Aantal cliënten (in vergelijking tot referentiegemeenten)
 - Omgang met politiek-bestuurlijke invloed (beschikbare capaciteit om snel in te kunnen spelen op politiek-bestuurlijke wensen)
 - 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; indien de kwaliteit niet op orde is, treden de volgende mogelijke knelpunten op (waarbij geldt dat de oplossing van deze knelpunten tot een hogere benodigde formatie leidt):
 - Eventuele ervaren knelpunten van politici (bij beleid en uitvoering)
 - Eventuele ervaren knelpunten van burgers
 - Eventuele ervaren knelpunten van cliënten
- **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, et cetera)
 - Aantal niet-effectief beschikbare uren; afhankelijk van:
 - Mate van aansluiting van processen binnen team

- Mate van aansluiting van processen van andere teams
- Mate en kwaliteit van ondersteuning primair proces (hierbij valt te denken aan ICT, P&O, financiën, huisvesting en management).

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de uitgangspunten en uitkomsten van de formatievergelijking die we hebben gemaakt. Vervolgens presenteren we de uitkomsten van de formatievergelijking. Aangezien de onderwerpen formatie en werkdruk, zoals hierboven toegelicht, niet los van elkaar gezien kunnen worden, beschrijven we de uitkomsten van de inventarisatie van zowel de formatievergelijking als de ervaren werkdruk per team in één coherent beeld. Nadat we het beeld per team geschetst en toegelicht hebben, beschrijven we een aantal bevindingen die voor de hele afdeling gelden, plus een aantal bevindingen die gelden voor de afdeling in relatie tot het concern. In het laatste hoofdstuk beschrijven we onze aanbevelingen.

2. Uitkomsten formatievergelijking

2.1 Uitgangspunten van de formatievergelijking

Ten aanzien van de formatievergelijking beschikt Berenschot over referentiecijfers over de formatie in andere gemeenten. Wat betreft het primair proces van de drie hoofdtaken binnen het sociaal domein – participatie, Wmo en Jeugd – beschikt Berenschot over cijfers uit de Berenschot Benchmark Gemeenten, waarmee de totale formatie per hoofdtaak plus een uitsplitsing van elk van de hoofdtaken in uitvoering (inclusief ondersteuning primair proces), beleid en regie/contractmanagement vergeleken kunnen worden. Voor de taken Participatiewet en Wmo beschikt Berenschot eveneens over formatierekenmodellen, gebouwd in opdracht van de VNG, waarmee gedetailleerdere berekeningen kunnen worden gemaakt voor deze taken.

Het uitgangspunt van de formatievergelijking betreft formatie in fte per taak. Dit betreft de formatie zoals *begroot* (i.e. de toegestane formatie), de *bezetting* kan anders zijn; echter, de vergelijkingscijfers van Berenschot gaan uit van de formatie zoals begroot en niet van de bezetting, omdat de formatie zoals begroot een structureel cijfer betreft, waarvan de bezetting incidenteel af kan wijken. Wat betreft inhuur van flexibel personeel: voor zover dit binnen de toegestane formatie valt, is dit meegenomen; voor zover de inhuur bovenformatief is, is dit niet in de vergelijking meegenomen. Berenschot heeft van de gemeente Den Helder een formatiestaat ontvangen van de afdeling sociaal domein, met daarin de toegestane formatie van de afdeling. De peildatum van de formatiestaat betreft 3 februari 2017. In de onderstaande tabel staat een samenvatting van deze formatiestaat. De formatie per team is ter controle voorgelegd aan de teamleiders.

| Afdelingsonderdeel | Formatie in fte (peildatum 3 februari 2017) |
|------------------------|---|
| Team Participatie | 30,5 |
| Team Zorg | 27,2 |
| Team Jeugd | 25,5 |
| Team AC | 22,2 |
| Team Beleid | 13,2 |
| Overig | 12,7 |
| Totale formatie | 121,3 |

Tabel 1. Overzicht toegestane formatie afdeling sociaal domein

Het is van belang om te vermelden dat in de vergelijkingscijfers bijzondere bijstand, armoedebeleid en jobcoaching onderdeel uitmaken van de hoofdtaak participatie. De taken leerplicht en RMC vallen buiten de primaire formatievergelijkingscijfers van Berenschot. Via de interviews hebben we begrepen dat voor deze taken een dekkend Rijksbudget beschikbaar is, maar dat voorts taken in de sfeer van de Participatiewet worden uitgevoerd.

Wat betreft schulddienstverlening voert de gemeente Den Helder alleen de toegang uit en is de uitvoering belegd bij de kredietbank. In de vergelijking hebben we daarom alleen gekeken naar het gemeentelijke deel (de toegang). Daarnaast zijn de formatiecijfers gecorrigeerd voor taken die uitgevoerd worden voor de gemeente Texel.

Nadat we de formatie hebben toegerekend aan de verschillende hoofd- en subtaken, hebben we de formatie van Den Helder vergeleken met de vergelijkingscijfers. Bij de taakvelden Participatie en Wmo is een vergelijking gemaakt op basis van de formatierekenmodellen van Berenschot, bij het taakveld Jeugd is een vergelijking gemaakt op basis van de Benchmark Gemeenten van Berenschot. Bij het maken van de formatievergelijkingen is telkens een correctie gemaakt voor de omvang van de werklust, zodat de vergelijkingen zo zuiver mogelijk is en Den Helder vergeleken wordt met gemeenten met een vergelijkbare werklust. De werklustbepalende factoren waarvoor we gecorrigeerd hebben, zijn het aantal bijstandsuitkeringen bij het taakveld Participatie, het aantal Wmo-maatwerkvoorzieningen (bij het taakveld Wmo) en het aantal Jeugd-cliënten (bij het taakveld Jeugd).

Bovendien hebben we bij het taakveld Jeugd rekening gehouden met het feit dat Den Helder niet alleen een grotere *omvang* van de werklust (kwantiteit) heeft, maar ook een hogere *zwaarte* van de werklust (kwaliteit), omdat in Den Helder sprake is van relatief ernstige jeugd- en gezinsproblematiek. Berenschot hanteert voor elke formatievergelijking standaard een correctie voor ondersteuningsomvang, maar niet voor ondersteuningszwaarte. De reden hiervoor is dat correcties voor ondersteuningszwaarte statistisch gezien zeer moeilijk te maken zijn, waardoor pogingen om te corrigeren voor ondersteuningszwaarte in veel gevallen leidt tot schijnprecisie en tot veel discussie. Denk bijvoorbeeld aan de vrijwel permanente discussie die bestaat over de verschillende verdeelmodellen die het Rijk hanteert bij de verdeling van budgetten, en die uitgaan van correcties op zowel ondersteuningsomvang als ondersteuningszwaarte.

Echter, we hebben geconstateerd dat voor het taakveld Jeugd in Den Helder een uitzondering moet worden gemaakt, en dat een aanvullende correctie voor ondersteuningszwaarte nodig is. Uit aanvullende vergelijkingscijfers over de ondersteuningszwaarte op het terrein van Jeugd blijkt dat de ondersteuningszwaarte in Den Helder fors hoger ligt dan in andere gemeenten met een vergelijkbare werklust. Zowel het percentage jongeren met jeugdhulp met verblijf als het percentage jongeren met jeugdbescherming ligt namelijk ongeveer anderhalf maal zo hoog¹. Voorts voert de afdeling Jeugd taken uit die ook op het terrein van de Participatiewet liggen. Dit betekent dat de hoeveelheid tijd die nodig is voor de afhandeling van aanvragen en voor de casusregie hoger ligt dan in gemeenten met een vergelijkbare werklust.

Daarom hebben we bij de formatievergelijking op het taakveld Jeugd de volgende correctie voor ondersteuningszwaarte toegepast. We hebben dit zo objectief mogelijk gedaan. Het uitgangspunt van de correctie betreft de wijze waarop het Rijk de budgetten voor Jeugd (onderdeel van de

¹ Bron: Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, peiljaar 2016, geraadpleegd via www.waarstaatjegemeente.nl.

integratie-uitkering sociaal domein) verdeelt. Hier ligt een verdeelmodel aan ten grondslag dat rekening houdt met ondersteuningszwaarte. Onze hypothese is dat Den Helder, gezien de sociale context, een groter aandeel in het landelijk budget zou moeten ontvangen dan het (puur kwantitatieve) aandeel in het landelijke aantal jeugdzorgtrajecten dat jaarlijks wordt uitgevoerd.

Deze hypothese blijkt te kloppen. Het aandeel van Den Helder in het landelijke aantal jeugdzorgtrajecten bedraagt 0,42 procent². Het aandeel van Den Helder in het landelijke budget voor jeugdzorg bedraagt 0,49 procent³. In het verdeelmodel wordt dus inderdaad gerekend met een hoger budget voor Den Helder op grond van de ondersteuningszwaarte, waarbij het verschil met de puur kwantitatieve benadering van het aantal trajecten 17 procent bedraagt. We hebben daarom het formatievergelijkingscijfer voor het taakveld Jeugd 17 procent naar boven bijgesteld. Het verschil tussen de formatie van de gemeente Den Helder op het terrein van Jeugd en de uitkomsten van de formatievergelijking is klein en valt binnen de foutmarge. Hierbij moet opgemerkt worden dat ondanks de correctie die we hebben toegepast voor een hogere ondersteuningszwaarte in Den Helder, een deel van de effecten van een hogere zorgzwaarte niet te vangen is in getallen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de emotionele belasting voor medewerkers. In de verdiepende paragraaf met bevindingen over het team Jeugd gaan we hier verder op in. Een andere factor die speelt is dat in een recent rapport van het Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD), wordt geconcludeerd dat de gemeente Den Helder op het terrein van Jeugd – net als veel andere gemeenten – nog een aantal verbetermaatregelen door te voeren heeft⁴.

2.2 Uitkomsten van de formatievergelijking

In de onderstaande tabel staan de uitkomsten van de vergelijking van de formatiecijfers weergegeven. Het betreft een complete vergelijking die optelt tot de totale toegestane formatie van de afdeling Sociaal Domein. Voor team AC is door de nauwe samenwerking met team Participatie, team Zorg en team Jeugd, moeilijk een exacte toerekening te maken van de administratieve taken aan de andere teams. We hebben er daarom in de onderstaande vergelijking voor gekozen om – net als in de formatievergelijkingscijfers – administratieve taken als onderdeel van de uitvoering te beschouwen.

Een andere aandachtspunt betreft de toezichthouder Wmo. Dit is een taak die voortkomt uit de wet en op verschillende manieren kan worden ingevuld⁵. In de formatievergelijking van Berenschot is deze taak te vinden binnen het onderdeel beleid. Dit komt overeen met de manier waarop de functie

² Bron: CBS, peildatum oktober 2016.

³ Bron: circulaire gemeentefonds, september 2016.

⁴ Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD), 'Toezicht Wijkteams: Zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Den Helder', conceptrapport d.d. februari 2017.

⁵ Zie <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/ondersteuningsteam-decentralisaties/vragen-aan-het-otd/vragen-awbzwm>.

bij de gemeente Den Helder is ingevuld, namelijk als onderdeel van het team Beleid. De toezichthouder Wmo is dus volledig meegenomen in de vergelijking (zowel aan de kant van Den Helder als in de formatievergelijkingscijfers). Tot slot hebben we bij de functie secretariaat en de functie beleid in de benchmark tussen haakjes één fte meer respectievelijk één fte minder opgenomen. Dat komt doordat in de praktijk door het secretariaat taken worden verricht die een meer coördinerend karakter hebben en bij andere gemeenten vaak door andere medewerkers worden opgepakt, zoals beleidsmedewerkers.

| Formatievergelijking per taakveld (formatie in fte) | Gemeente Den Helder | Vergelijking Berenschot | Vershil |
|--|------------------------|----------------------------|--------------|
| Participatie (uitvoering) | 48,6 | 61,4 | -12,8 |
| Wmo (uitvoering) | 22,3 | 26,2 | -3,9 |
| Jeugd (uitvoering) | 28,5 | 27,5 ⁶ | 1,0 |
| Schulddienstverlening (toegang) | 2,0 | 2,5 | -0,5 |
| Beleid | 9,4 | 12,5 | -3,1 |
| Regie (inkoop en contractmanagement) | 2,8 | 2,5 | 0,3 |
| Teammanagement | 6,0 | 6,6 | -0,6 |
| Secretariaten primair proces ⁷ | 1,7 | 3,2 | -1,5 |
| Totale formatie | 121,3 | 142,5 | -21,2 |

Tabel 2. Vergelijking formatiecijfers per taakveld, alle cijfers in fte

2.3 Duiding van de uitkomsten van de formatievergelijking

Aangezien de onderwerpen formatie en werkdruk niet los van elkaar gezien kunnen worden, beschrijven we ons *oordeel* over de uitkomsten van de formatievergelijking binnen de *context* van de *overige factoren* die we in beeld hebben gebracht (beleefde werkdruk, eventuele taken die blijven liggen, processen en ondersteunende processen, et cetera). Deze aanvullende informatie is weergegeven in het volgende hoofdstuk.

⁶ Dit benchmarkgetal is zowel gecorrigeerd voor de omvang van de werklast als voor de zwaarte van de werklast in Den Helder. Zie de toelichtende tekst boven de tabel.

⁷ Primair proces betreft in de formatievergelijking alle bovengenoemde taken, dus zowel uitvoering, beleid als regie. Volgens deze definitie betreft dus de gehele afdeling Sociaal Domein het primair proces van de gemeente op de onderhavige taken. In deze memo wordt aan de overhead gerefereerd met de term 'ondersteunende processen'. Dit betreft taken op concernniveau, zoals ICT, P&O, financiën en huisvesting.

3. Bevindingen ten aanzien van de werkdruk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de werkdruk. Deze bevindingen vormen voor een belangrijk deel de duiding van de in hoofdstuk 2 beschreven uitkomsten van de formatievergelijking. De factoren die relevant zijn voor de werkdruk en de benodigde formatie hebben we beschreven in het conceptueel kader (zie paragraaf 1.4). In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens:

- Bevindingen op teamniveau
- Bevindingen op afdelingsniveau
- Bevindingen die het niveau van de afdeling overstijgen

3.2 Bevindingen op teamniveau

3.2.1 Bevindingen team Participatie

- **Formatie in vergelijking tot andere gemeenten:**

Uit de formatievergelijking (zie Tabel 2) blijkt dat de gemeente Den Helder voor de uitvoering van participatietaken momenteel minder formatie heeft dan gemeenten met een vergelijkbare werklast, namelijk zo'n 12 fte. Hierbij moet opgemerkt worden dat de participatietaken ook deels door team AC (namelijk de administratieve taken) en team Zorg (bijzondere bijstand) uitgevoerd worden. Het beeld uit de formatievergelijking komt overeen met het beeld dat we hebben gekregen van de werkdruk. Deze wordt namelijk als relatief hoog ervaren, zowel bij team Participatie als bij de medewerkers van team Zorg die bijzondere bijstand uitvoeren. Een deel van het verschil tussen de gemeente Den Helder en de formatievergelijking kan dus verklaard worden op basis van de hoge werkdruk. Daarnaast merken we op dat wat betreft het onderdeel re-integratie (doelmatigheid) gemeenten een hoge mate van beleidsvrijheid hebben in de invulling ervan, waarbij sommige gemeenten meer op re-integratie inzetten dan andere gemeenten. Dit geldt in mindere mate voor inkomstenstaken; deze moeten immers in het kader van rechtmatigheid door alle gemeenten op een vergelijkbare manier ingevuld worden. De hoge werkdruk en de mate van beleidsvrijheid bij het invullen van werktaken dienen evenwichtig te worden gewogen bij de interpretatie van de 12 fte verschil tussen de gemeente Den Helder en de formatievergelijking. Hierover gaan we graag nader met de gemeente in gesprek. Hieronder beschrijven we waar de ervaren werkdruk bij team participatie uit bestaat en gaan we tevens in op taken die momenteel blijven liggen als gevolg van gebrek aan capaciteit en de manier waarop de processen verlopen.

- **Aantal uren per product; Beleefde werkdruk en waar deze uit bestaat:**

- Er worden bij team Participatie twee hoofdtaken uitgevoerd, namelijk de Participatiewet en schulddienstverlening. Wat betreft de uitvoering van de Participatiewet is de werkwijze dat dat consulenten zowel verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid als voor de doelmatigheid. Ook worden consulenten geacht signalen wat betreft handhaving te herkennen en door te geven. Daarnaast zijn er consulenten die zich volledig richten op de intake (zogenoemde intakers), consulenten die zich volledig richten op handhaving en wordt het accountmanagement door gespecialiseerde accountmanagers uitgevoerd. De werkdruk binnen het team wordt als hoog ervaren. De voornaamste reden die hiervoor wordt aangedragen is dat een substantieel deel van de tijd door nadelige randvoorwaarden niet effectief besteed kan worden. Het betreft drie typen randvoorwaarden die de effectiviteit nadelig beïnvloeden.
 - De eerste nadelige randvoorwaarde betreft het gegeven dat consulenten een deel van hun tijd besteden aan het telefonisch spreekuur. Deze taak wordt bij andere gemeenten veelal door aparte (KCC-)medewerkers uitgevoerd. Door het telefonisch spreekuur kunnen consulenten minder tijd besteden aan hun caseload. Bovendien komen de telefoontjes onregelmatig binnen, wat zorgt voor afleiding en afname van concentratie.
 - Een tweede randvoorwaarde die de effectiviteit nadelig beïnvloedt betreft de administratie. Het systeem wordt als traag ervaren en het werken met papieren dossiers als inefficiënt.
 - Een derde nadelige randvoorwaarde betreft de uitvoeringspraktijk dat alle besluiten getoetst moeten worden. Alle besluiten worden collegiaal getoetst, wat een substantiële tijdsbesteding vergt bovenop de primaire taken. De besluiten van nieuwe collega's worden door aparte functionarissen (de kwaliteitsmedewerkers) getoetst. Er is geen systeem waarbij bijvoorbeeld alleen de risicovolle besluiten of besluiten door medewerkers met onvoldoende senioriteit extra getoetst worden.
- Ook de consulenten handhaving ervaren een hoge werkdruk, mede als gevolg van een veelheid aan zaken en anonieme tips, en de extra taak van verzuimhandhaving bij werktrajecten. Er zijn weliswaar naast de twee consulenten handhaving ook twee sociaal rechercheurs op basis van inhuur werkzaam, maar deze werken deels voor de gemeente Schagen, zijn relatief duur (ten opzichte van een reguliere medewerker) en zijn onvoldoende beschikbaar. Wat betreft de participatie van statushouders zijn consulenten van team Participatie veel tijd kwijt met het vinden van oplossingen voor kwesties omtrent wet- en regelgeving (wat eigenlijk een taak van beleid is) en praktische kwesties.
- Wat betreft het taakveld Schulddienstverlening geldt dat een deel van de uitvoering belegd is bij de Kredietbank. Wel voert de gemeente zelf met alle burgers die een aanvraag doen een gesprek en controleert de gemeente in hoeverre de trajecten het beoogde effect sorteren. De werkdruk wordt als hoog ervaren. Dit heeft zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve achtergrond. De kwantitatieve achtergrond is dat er veel aanvragen zijn voor

schulddienstverlening. De gemeente handelt jaarlijks 300-500 meldingen van huishoudens met problematische schulden af. Bij elke aanvraag wordt een gesprek gevoerd, wat gewoonlijk anderhalf tot twee uur kost, en er wordt een beschikking opgesteld met daarin de beslissing of de burger al dan niet een traject bij de Kredietbank krijgt. Er zijn binnen de gemeente twee medewerkers om dit aantal aanvragen af te handelen; er is geen aparte administratieve ondersteuning, geen capaciteit van kwaliteitsmedewerkers en er zijn geen schuldhelpmaatjes. De kwalitatieve achtergrond van de werkdruk is dat de schuldenproblematiek in Den Helder complex is; zo komt bewindvoering relatief vaak voor en is er regelmatig sprake van ernstige bijkomende problemen. Een andere kwalitatieve reden voor de ervaren hoge werkdruk is de beperkte mate van automatisering van het werkproces.

- Op te leveren producten; Producten/taken die blijven liggen:
 - Wat betreft de uitvoering van de Participatiewet wordt er gewerkt met een caseload van ongeveer 80 uitkeringsgerechtigden per cliënt. Als de randvoorwaarden op orde zouden zijn, zou het mogelijk moeten zijn om de werktaken en inkomenstaken voor deze caseload uit te voeren. De rechtmatigheid is op orde, maar door de werkdruk is er nog onvoldoende aandacht voor doelmatigheid. Ook de combinatie van werk en inkomen in één functie leidt ertoe dat aandacht vooral naar rechtmatigheid gaat. Daardoor worden nog niet alle kansen optimaal benut om mensen vanuit de uitkering aan de slag te krijgen. Er wordt de afgelopen maanden sterk ingezet op doelmatigheid (meer mensen naar werk begeleiden). Het is echter, gezien de gebrekkige randvoorwaarden (zie hierboven), niet mogelijk om deze ambitie volledig te realiseren. Door de algehele werkdruk blijven er taken liggen, waardoor bijvoorbeeld mensen die langdurige in de uitkering zitten soms lange tijd geen of beperkt contact hebben met de consulent.
 - Wat betreft schulddienstverlening is er alleen voldoende capaciteit om de basistaken uit te voeren (namelijk de toegang). Er is onvoldoende capaciteit om de effectiviteit van trajecten bij de Kredietbank te controleren. Ook is er onvoldoende capaciteit voor preventie en nazorg. Hierdoor belanden meer burgers dan nodig in de schulddienstverlening. In tegenstelling tot Den Helder hebben veel gemeenten een armoedeconsulent, die burgers erop wijst van welke regelingen men gebruik kan maken, zodat schulden voorkomen kunnen worden.
 - Door gebrek aan capaciteit van met name kwaliteitsmedewerkers zijn de processen onvoldoende beschreven. Zowel processen voor medewerkers die de Participatiewet uitvoeren als processen voor medewerkers schulddienstverlening staan nauwelijks op papier. Dit zorgt er ook voor dat het inwerken van nieuwe en tijdelijke medewerkers extra tijd kost.
- **Aantal effectieve uren per fte:**
 - *Mate van aansluiting van processen binnen team:*

De processen binnen het team sluiten goed op elkaar aan. Doordat de consultants zowel werk- als inkomenstaken uitvoeren, zijn er relatief weinig overdrachten. Wel is sprake van een overdracht van intaker naar consultant; deze overdracht verloopt over het algemeen voldoende snel. Daarnaast weten de consultants en de handhavers elkaar goed te vinden. Dit geldt ook voor de consultants en schulddienstverlening.

- *Mate van aansluiting van processen op andere teams:*

De mate van aansluiting tussen team beleid en team participatie wordt als onvoldoende ervaren. Er is geen structureel overleg tussen de beide teams. Medewerkers van team participatie voelen zich onvoldoende geconsulteerd bij de voorbereiding van nieuw beleid of nieuwe verordeningen.

- *Ondersteuning primair proces:*

- *Span of support van de teamleider:* deze wordt als relatief groot ervaren. De teamleider heeft de focus op doelmatigheid liggen, maar het is lastig om daarnaast voldoende tijd te besteden aan de andere taken binnen het team, zoals statushouders, schulddienstverlening en handhaving (zo wordt dit ook vanuit het team ervaren). Ook leiden de transitie waarin de organisatie zit en het wervings- en aannameproces van nieuwe medewerkers tot extra werklast voor de manager. Verder vraagt de combinatie van werk en inkomen in één functie veel opleiding en coaching. In de benchmark is de gemiddelde span of support 1 fte management over 20 fte. Echter, de formatie is niet gelijk over de teams verdeeld. Team Participatie heeft ruim 48 fte. Er zijn vier vrijwillige coördinatoren die de teamleider werk uit handen nemen.
- *Huisvesting:* wordt als een knelpunt ervaren, in lijn met wat vanuit de andere teams over dit onderwerp gezegd wordt.

3.2.2 Bevindingen team Zorg

- **Formatie in vergelijking tot andere gemeenten:**

Uit de formatievergelijking (zie Tabel 2) blijkt de gemeente Den Helder voor de uitvoering van Wmo-taken momenteel minder formatie heeft dan gemeenten met een vergelijkbare werklast. Hierbij moet opgemerkt worden dat de Wmo-taken ook deels door team AC uitgevoerd worden (namelijk een deel van de administratieve processen). Het totale geconstateerde verschil in formatie is deels toe te schrijven aan de subtaak uitvoering. Dit blijkt ook uit de uitsplitsing in Tabel 2, waar het verschil met de vergelijkingscijfers bij de subtaak uitvoering ongeveer 2,4 fte negatief bedraagt. Het beeld uit de formatievergelijking komt overeen met het beeld dat we hebben gekregen van de werkdruk. De werkdruk bij de uitvoering van Wmo-taken wordt als hoog ervaren. Dit komt voor een belangrijk deel door administratieve taken die momenteel niet efficiënt uitgevoerd worden (wat gedeeltelijk te wijten is aan de administratieve systemen en deels aan de ontbrekende routine van medewerkers). Een toelichting op deze bevindingen staat hieronder weergegeven.

- **Aantal uren per product; beleefde werkdruk en waar deze uit bestaat:**

- Er worden bij team Zorg twee hoofdtaken uitgevoerd, namelijk de Wmo en bijzondere bijstand. De beleefde werkdruk bestaat uit een combinatie van factoren. Wat betreft de uitvoering van de Wmo-taken bestaat een belangrijk deel van de beleefde werkdruk uit het uitvoeren van administratieve taken. Er is op dit punt sprake van twee onderliggende factoren: enerzijds is het uitvoeren van administratieve taken nieuw voor consultants, want deze taken werden tot voor kort (plusminus een jaar geleden) door administratief medewerkers uitgevoerd. Anderzijds is er sprake van veel verschillende administratieve systemen (plusminus 8 in totaal), die bovendien niet allemaal naar behoren werken. Door de administratieve taken is er bij consultants sprake van veel onderhanden werk, omdat de gegevens voor het afhandelen van administratieve taken met regelmaat pas ruimschoots na afhandeling van het klantgesprek beschikbaar zijn (hierbij valt te denken aan plaatsingsdatum, codes, overbruggingszorg). Een andere factor die bijdraagt aan de beleefde werkdruk bij het uitvoeren van Wmo-taken betreft de verschillende veranderingen in werkwijze die de afgelopen maanden zijn doorgevoerd. Er is op dit punt sprake van drie onderliggende factoren.
 - Ten eerste is er sprake van inhoudelijke oorzaken, namelijk de ingrijpendheid van veranderingen: de Wmo-consultanten zijn overgegaan van caseloadgericht werken naar procesgericht werken, wat een deel van de consultants als een grote omslag in werken ervaart.
 - Ten tweede zijn de veranderde werkwijzen niet voor alle medewerkers voldoende duidelijk, met name de manier waarop administratieve processen verlopen.
 - Ten derde bestaat het gevoel dat men onvoldoende geconsulteerd wordt bij de verandering van werkwijzen, waardoor men onvoldoende regie op de eigen werkzaamheden ervaart en wat de draagkracht van medewerkers negatief beïnvloedt.
- Wat betreft de uitvoering van bijzondere-bijstandtaken bestaat een belangrijk deel van de werkdruk uit:
 - Een toename van het volume (het aantal aanvragen) als gevolg van diverse ontwikkelingen in de afgelopen jaren, zoals de toename van de werkloosheid, de vluchtelingenproblematiek en de Rijksbezuinigingen waardoor minima geraakt zijn.
 - Naast het hogere volume is ook de complexiteit van de aanvragen bij bijzondere bijstand toegenomen, onder meer door de sociale context in Den Helder (bijvoorbeeld relatief veel gezinsproblematiek en relatief veel bewindvoeringszaken) en door nieuwe, relatief complexe regelingen (bijvoorbeeld de regeling voor zorgverzekeringen voor minima, de Gezond Verzekerd-regeling). De verwachting is dat de complexiteit de komende tijd verder toe zal nemen, bijvoorbeeld wanneer de kostendelersnorm toegepast zou worden op de bijzondere bijstand.

- Ten derde is sprake van projecten en regelingen die bovenop de reguliere werkzaamheden uitgevoerd moeten worden, zoals het energiezuinigheidspakket voor minima.
- De vierde factor is dat door gebrek aan capaciteit, de uitvoerende medewerkers de wijzigingen in wet- en regelgeving op het terrein van bijzondere bijstand vaak zelf moeten bijhouden.
- Een vijfde factor, die in samenhang met de andere factoren moet worden gezien, is dat de formatie vorig jaar weliswaar is gestegen (met vier personen), maar dat dit tijdelijke formatie betreft van mensen die ingewerkt moeten worden, en dat er één vaste kracht is vertrokken en er sprake is van ziekte. Als betrokkenen in vaste dienst zouden worden genomen en volledig zijn ingewerkt, heeft dat een dempend effect op de werkdruk.
- **Op te leveren producten; producten/taken die blijven liggen:**
 - Wat betreft de Wmo wordt bij een substantieel deel van de aanvragen de wettelijke reactietijd van acht weken overschreden. Wat betreft de bijzondere bijstand is er sprake van achterstanden waardoor de wettelijke reactietermijnen niet gehaald worden. Bij de relatief eenvoudige aanvragen nemen de achterstanden af door de inzet van tijdelijk personeel, bij de relatief complexe aanvragen loopt de achterstand vooralsnog niet terug, omdat de vaste medewerkers tijd moeten besteden aan het inwerken van de tijdelijke medewerkers. Door de langere wachttijd voor cliënten wordt de gemeente steeds vaker in gebreke gesteld, waardoor de overige cliënten (nog) langer moeten wachten.
 - Bij bijzondere bijstand komt er binnenkort de taak armoedebeleid bij, waarbij het nog onduidelijk is of er ook extra capaciteit beschikbaar komt.
- **Aantal effectieve uren per fte:**
 - *Mate van aansluiting van processen binnen team:*
 - Wat betreft de taken die overgekomen zijn van de gemeente Texel wordt opgemerkt dat deze nog niet voldoende duidelijk ingebed zijn in de eigen processen.
 - Een ander aandachtspunt wat betreft de processen binnen het team betreft kwaliteit: er wordt door zowel medewerkers als management ervaren dat er onvoldoende capaciteit is voor kwaliteitsmedewerkers, zowel wat betreft Wmo als wat betreft bijzondere bijstand. Dit is onder andere merkbaar in het feit dat een substantieel deel van de werkprocessen niet beschreven is of onvoldoende up-to-date is.
 - *Mate van aansluiting van processen op andere teams:*
 - Wat betreft bijzondere bijstand voeren medewerkers gedeeltelijk zelf de betalingen uit. Deze taak wordt op termijn overgeheveld naar het team AC.
 - De mate van ondersteuning door team Beleid wordt als onvoldoende ervaren. Deze ervaring wordt bevestigd door de resultaten uit de vergelijkingscijfers, waaruit blijkt dat er

bij team Beleid relatief weinig formatieruimte is voor Wmo-beleid. Bij de bespreking van de bevindingen over team Beleid wordt deze bevinding nader toegelicht.

- De taak gehandicaptenparkeerkaarten zou eveneens overgeheveld worden naar een ander team, maar het is op het moment van schrijven nog niet duidelijk wanneer dit gebeurt.
- *Ondersteuning primair proces:*
 - *ICT:* De beschikkings- en aanvraagformulieren zijn nog niet up-to-date. De kant-en-klare digitale beschikkingen werken nog niet.
 - *Span of support van de teamleider:* De span of support wordt als te groot ervaren, deels vanwege de omvang (47 medewerkers om aan te sturen), deels vanwege de diversiteit aan taken (Wmo en bijzondere bijstand in één team) en deels vanwege de inhoudelijke betrokkenheid die van de teamleider gevraagd wordt bij diverse dossiers. Wat betreft dit laatste punt speelt mee dat er relatief weinig formatieruimte is voor kwaliteitsmedewerkers.
 - *Huisvesting:* Wat betreft de ondersteuning primair proces ervaren medewerkers werkdruk die ontstaat als gevolg van de huisvestingssituatie (zoals ook genoemd door medewerkers van andere teams). Daarnaast wordt het als een knelpunt ervaren dat nog steeds gewerkt wordt met fysieke dossiers, waardoor tijd verloren gaat met het ophalen of zoeken van dossiers, mede omdat de dossiers niet integraal zijn per cliënt.

3.2.3 Bevindingen team Jeugd

- **Formatie in vergelijking tot andere gemeenten:**

Uit de formatievergelijking (zie Tabel 2) blijkt de formatie van de gemeente Den Helder voor de uitvoering van Jeugd-taken iets boven het benchmarkgemiddelde ligt, waarbij er rekening is gehouden met de ondersteuningsomvang, de ondersteuningszwaarte en de facto Participatiewet-taken. Hierbij merken we op dat ook gemaakte beleidskeuzes leiden tot extra werklast. Zo komt een substantieel aantal jeugdzorgtrajecten voort uit verwijzingen, bijvoorbeeld verwijzingen van de huisarts. De regierol van de gemeente kan hierbij op verschillende manieren ingevuld worden, waarbij sommige gemeenten kiezen voor een institutionele controle en regie (gesprekken en steekproeven bij verwijzingen), en andere gemeenten kiezen voor individuele controle en regie (waarbij iedere verwijzing naar jeugdzorg leidt tot een gesprek met een consulent). In Den Helder is gekozen voor de tweede, meer arbeidsintensieve vorm van regie. Daarnaast spelen uiteraard andere kwalitatieve factoren, waaronder de beleefde werkdruk, een rol. Hieronder gaan we nader in op deze kwalitatieve factoren.

- **Aantal uren per product; beleefde werkdruk en waar deze uit bestaat:**

- Er worden bij team Jeugd twee hoofdtaken uitgevoerd, namelijk taken rondom leerplicht, RMC en jobcoaching van jongeren (Jeugd Werkt), en taken rondom de uitvoering van de Jeugdwet en deels de Participatiewet. Bij de uitvoering van de Jeugdwet wordt veel werk

verzet om de werkprocessen in te regelen, omdat het een vrijwel geheel nieuwe taak voor gemeenten was en omdat een aantal medewerkers van buiten de gemeente is aangetrokken om deze taken uit te voeren. Inmiddels zijn de werkprocessen ingeregeld en is men bezig om transformatiedoelen te realiseren.

- De beleefde werkdruk bij consultants Jeugdzorg bestaat niet zozeer uit kwantiteit – een te groot aantal aanvragen ten opzichte van de capaciteit – maar uit de kwalitatieve druk als gevolg van de procesregie die consultants hebben. Procesregie houdt in dat een consultant verantwoordelijk is voor de regie van de zorg die geboden wordt, bijvoorbeeld het controleren of aanbieders daadwerkelijk de zorg leveren die is afgesproken. Dit is vastgelegd in een beroepscode. De procesregie brengt een groot verantwoordelijkheidsgevoel met zich mee, wat des te zwaarder weegt op het moment dat er sprake is van crisissituaties bij gezinnen (en dit gebeurt helaas regelmatig).
- Daarnaast is er sprake van ethische dilemma's als gevolg van de regieverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld het dilemma om wel of niet te handhaven als het gezin bepaalde niet-jeugdzorggerelateerde overtredingen begaat. Ook brengt de verantwoordelijkheid druk om alle handelingen te registreren, zodat iedere stap en afweging verantwoord kan worden.
- Ten derde hebben consultants ervaren dat hun verantwoordelijkheid – en de druk die dit met zich meebrengt – niet altijd begrepen wordt door de rest van de organisatie. Deze laatste factor is de afgelopen tijd overigens verbeterd maar wordt nog steeds niet altijd als optimaal ervaren.
- Wat betreft de uitvoering van taken rondom leerplicht, RMC en jobcoaching van jongeren (Jeugd Werkt) wordt de werkdruk als hoog ervaren. Dit heeft deels te maken met kwantitatieve oorzaken, omdat er taken bij zijn gekomen, en deels met kwalitatieve oorzaken, namelijk gewenste kwaliteitsverbetering waar extra tijd voor nodig is. Wat betreft de extra taken: dit betreft de komst van jonggehandicapten naar de gemeente als gevolg van de invoering van de Participatiewet, de komst van vluchtelingen en de samenwerking met het wijkteam. Wat betreft de kwalitatieve verbetering die doorgevoerd wordt: deze is deels op basis van verplichtingen (informatie die aangeleverd moet worden aan het ministerie, waardoor betere registratie nodig is) en deels facultatief. Een derde factor die bijdraagt aan de ervaren werkdruk, is het gegeven dat de RMC-coördinator naast het coördineren van RMC een diversiteit aan andere taken heeft, namelijk: leerplicht, kwaliteit (aangezien er geen aparte kwaliteitsmedewerker is) en beleid (aangezien team Beleid onvoldoende capaciteit heeft om beleid te maken voor dit taakveld).
- **Op te leveren producten; producten/taken die blijven liggen:**

- Wat betreft de taken rondom de uitvoering van de Jeugdwet is er, zoals hierboven beschreven, voldoende tijd om de aanvragen af te handelen gegeven de huidige werkwijze. Echter, de vijf inspecties die recent terzake onderzoek hebben gedaan constateren risico's⁸. Er wordt in de praktijk te summier uitvraag gedaan, wat leidt tot onvolledige behandelplannen zijn. Er zijn voorts twee taken benoemd waar op dit moment onvoldoende tijd voor is, namelijk het controleren van aanbieders in het kader van de procesregie, en het realiseren van het streven om altijd met twee consultants op gesprek te gaan.
 - Wat betreft taken rondom leerplicht, RMC en jobcoaching van jongeren is er onvoldoende tijd om alle dossiers kwalitatief en binnen de doorlooptijd af te handelen. Ook is er onvoldoende tijd voor deskundigheidsbevordering. Er is extra capaciteit van 18 uur aangevraagd om de taken die nu blijven liggen uit te kunnen voeren.
- **Aantal effectieve uren per fte:**
 - *Mate van aansluiting van processen binnen team:*
 - Wat betreft de aansluiting van processen binnen het team zijn geen grote knelpunten benoemd.
 - *Mate van aansluiting van processen op andere teams:*
 - De aansluiting van processen tussen team participatie en team jeugd wordt door medewerkers die zich met begeleiding van jongeren bezig houden niet als optimaal ervaren, omdat er niet structureel wordt doorverwezen vanuit team Participatie naar team Jeugd.
 - *Ondersteuning primair proces:*
 - *Span of support van de teamleider:* wordt als groot ervaren. Dit komt enerzijds door de diversiteit van taken en van opleidingsniveaus, anderzijds door de hoge mate van inhoudelijke betrokkenheid die van de teamleider gevraagd wordt. Als gevolg van de grote opgave om de transitie jeugdzorg te organiseren in Den Helder, is het lastig gebleken om daarnaast voldoende aandacht te hebben voor het taakveld leerplicht en RMC (dit wordt bevestigd door de medewerkers). De span of support zou beter hanteerbaar zijn als een deel van de inhoudelijke taken bij de teamleider uit handen genomen zouden worden, bijvoorbeeld door een kwaliteitsmedewerker.
 - *ICT:* Het administratieve systeem wordt door de consultants Jeugd als onvoldoende adequaat ervaren, en dit verhoogt de werkdruk. Dit heeft niet zozeer te maken met een veelheid aan systemen (zoals bij consultants Wmo), maar met het gegeven dat het

⁸ Toezicht Wijkteams, Zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Den Helder; maart 2017; Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ).

systeem door de consultants als onlogisch en ongebruiksvriendelijk wordt ervaren. Er komt een nieuw systeem (Suite voor Regie); dit zou de administratieve lasten moeten verminderen.

- *Huisvesting*: wordt als een knelpunt ervaren, in lijn met wat vanuit de andere teams over dit onderwerp gezegd wordt.

3.2.4 Bevindingen team beleid

- **Formatie in vergelijking tot andere gemeenten:**

Uit de formatievergelijking (zie Tabel 2) blijkt de gemeente Den Helder voor beleid momenteel minder formatie heeft dan gemeenten met een vergelijkbare werklast. In onderstaande Tabel 3 hebben we de uitkomsten uit de vergelijking per beleidsonderdeel samengevat. Let op: aangezien een deel van team Beleid zich bezighoudt met regie (inkoop en contactmanagement) en dit een apart onderdeel is van de formatievergelijking, is het totale aantal fte dat hieronder vermeld staat kleiner dan de totale omvang van team Beleid. Uit de vergelijking blijkt dat er wat betreft het beleidsonderdeel participatie sprake is van een relatief klein verschil, terwijl er wat betreft de beleidsonderdelen Wmo en Jeugd sprake is van een substantiëler verschil. Het totale verschil bedraagt plusminus 2,5 fte negatief (dat wil zeggen: 2,5 lager dan in gemeenten met een vergelijkbare werklast). Deze uitkomst komt in grote lijnen overeen met het beeld dat we uit de interviews hebben gekregen. Hieronder lichten we nader toe waar de ervaren werkdruk bij team Beleid uit bestaat en wat de achterliggende oorzaken hiervan zijn.

| Beleids­onder­deel (formatie in fte) | Gemeente Den Helder | Vergelijking Berenschot | Vers­chil |
|---|------------------------|----------------------------|-------------|
| Beleid Participatie | 3,9 | 4,0 | -0,1 |
| Beleid Wmo | 2,5 | 4,2 | -1,7 |
| Beleid Jeugd | 3,1 | 4,3 | -1,3 |
| Totale formatie | 9,4 | 12,5 | -3,1 |

Tabel 3. Formatievergelijking beleid per beleidsonderdeel.

- **Aantal uren per product; beleefde werkdruk en waar deze uit bestaat:**

De werkdruk bij team Beleid wordt als hoog ervaren. Dit geldt voornamelijk voor de beleidsmedewerkers die bezig zijn met Wmo en Jeugd. De beleefde werkdruk bestaat voor beleidsmedewerkers Wmo en Jeugd uit de volgende hoofdelementen: (1) een toename van taken als gevolg van de invoering van de decentralisaties in combinatie met een afname van de netto capaciteit als gevolg van het vertrek van twee beleidsmedewerkers en het herverdelen van een deel van de taken van de strategisch beleidsmedewerker (waarbij opgemerkt is dat van de twee vertrokken medewerkers momenteel één vacature wordt opgevuld); (2) een grote diversiteit van taken: naast beleid voeren beleidsmedewerkers Wmo en Jeugd diverse andere

taken uit, zoals inkoop, contractmanagement en vertaling van beleid naar uitvoering; (3) veel ad-hoc vragen, bijvoorbeeld van de politiek, die op korte termijn aandacht behoeven, waardoor er te weinig tijd is voor de reguliere beleidstaken; (4) gebrek aan inhoudelijke planning van beleidstaken. Wat betreft dit laatstgenoemde punt geldt dat er momenteel gewerkt wordt aan een beleidsagenda. Daarnaast is aan alle beleidsmedewerkers gevraagd om een werkplan op te stellen met een inschatting van taken die wel dit jaar kunnen plaatsvinden en taken die dit jaar niet plaats kunnen vinden. Er is nog geen duidelijkheid of dit lijstje aangehouden gaat worden en wat de prioriteiten zijn.

- **Op te leveren producten; producten/taken die blijven liggen:**

Door gebrek aan capaciteit bij team Beleid worden er diverse beleidsdossiers onvoldoende geadresseerd. Voorbeelden van dergelijke dossiers zijn: Jeugd (dit dossier is weliswaar belegd bij een beleidsmedewerker, maar deze heeft in de tussentijd andere, semi-permanente taken gekregen), Passend Onderwijs (bij de uitvoering is vraag om beleid, maar team beleid heeft geen capaciteit om in deze behoefte te voorzien), gezondheidsbeleid (de termijn van de nota gezondheidsbeleid liep af, maar er is geen tijd om deze te herijken), Wmo in het algemeen en dementie- en respijtzorg in het bijzonder (dementie- en respijtzorg is een onderwerp waar diverse andere gemeenten wel beleid op maken, maar waar team Beleid in Den Helder geen capaciteit voor heeft), en lokaal preventief jeugdbeleid (terwijl dit gezien de problematiek in Den Helder op het terrein van jeugd wel urgent is).

Verder is de rol van team Beleid belangrijk om in de nabije toekomst de programmakosten te beperken, mede gelet op de daling van de Rijksmiddelen op elk van de drie domeinen. Om de uitgaven in lijn te houden met de budgetten, wordt preventief beleid in toenemende mate relevant, nog los gezien van de maatschappelijke waarde die preventief beleid heeft.

- Beleidsadvisering is nog onvoldoende strategisch van aard. Dit heeft te maken met onvoldoende formatie, maar dat heeft er ook mee te maken dat er met de drie decentralisaties hogere eisen aan de kwaliteit van de beleidsadvisering wordt gesteld.
- Daarnaast heeft de gemeente Den Helder (in casu: het college) de ambitie om trekker te zijn in de regio wat betreft het beleid in het sociaal domein, maar hebben beleidsmedewerkers onvoldoende tijd om daadwerkelijk een leidende rol te spelen in (boven)regionaal overleg.

- **Aantal effectieve uren per fte:**

- *Mate van aansluiting van processen binnen team:*

- Wat betreft de aansluiting van processen binnen het team zijn geen grote knelpunten benoemd.

- *Mate van aansluiting van processen op andere teams:*

- Bij de vertaling van beleid naar de uitvoering, die bij andere teams belegd is, gaat veel tijd van de beleidsmedewerkers zitten in het bespreken en oplossen van casuïstiek,

waardoor relatief weinig tijd over blijft voor het consulteren van uitvoerende teams bij het maken van beleid en voor het adviseren over het inregelen van nieuw beleid.

- Daarnaast is er onduidelijkheid wat betreft het beleggen van de taak van het schrijven van procesbeschrijvingen: deze taak zou in formele zin bij de (kwaliteitsmedewerkers) van de uitvoerende teams moeten liggen, maar de facto wordt er met regelmaat om ondersteuning van team Beleid gevraagd bij de uitwerking ervan (dit geldt overigens in mindere mate voor team Jeugd).
- *Ondersteuning primair proces:*
 - *Span of support van de teamleider:* Aangezien het team Beleid een relatief klein team is, wordt de span of support van de teamleider niet als een knelpunt ervaren.
 - *Huisvesting:* wordt ervaren als een knelpunt wat betreft de ondersteuning van de beleidsprocessen, voornamelijk de beperkte ruimte.
 - *Secretariële ondersteuning:* Er is beperkte ruimte voor secretariële ondersteuning. Dit wordt gezien het grote aantal regionale overleggen dat bijgewoond wordt, als een knelpunt ervaren.

3.2.5 Bevindingen team AdministratieCentrum

- **Formatie in vergelijking tot andere gemeenten:**

Aangezien de administratieve taken op de drie hoofdtaken deels bij de uitvoerende teams en deels bij team AC liggen, is het niet mogelijk om een gedetailleerde uitsplitsing van de vergelijkingscijfers op het terrein van administratieve taken te maken. Wel kunnen we op basis van de gesprekken concluderen dat er wat betreft de beleefde werkdruk bij team AC geen sprake is van grote knelpunten, met uitzondering van één belangrijk knelpunt: de werkdruk die ervaren wordt bij applicatiebeheer. Een nadere toelichting hierop staat hieronder.

- **Aantal uren per product; beleefde werkdruk en waar deze uit bestaat:**

Met name bij applicatiebeheer wordt de werkdruk als hoog ervaren. Deze bestaat uit een toename van taken als gevolg van de nieuwe Wmo en Jeugdwet (bijvoorbeeld het berichtenverkeer), per saldo geen toename van de formatie, personele wisselingen waardoor er minder ervaren krachten zijn, en overheveling van taken van de gemeente Texel. Daarnaast komen er nieuwe wijzigingen aan, zoals zaaksystemen en nieuwe suites. Het gevolg is dat medewerkers van applicatiebeheer structureel meer uren werken dan contractueel vastgelegd. Mogelijke perspectieven die zijn aangedragen: de formatie verhogen, taken weghalen, superusers aanstellen.

- **Op te leveren producten; producten/taken die blijven liggen:**

- Bij applicatiebeheer blijven als gevolg van gebrek aan capaciteit diverse taken liggen, waaronder: opleiden van personeel bij nieuwe releases, onderhoud van documenten (standaardbeschikkingen, standaardrapportages), wegwerken van achterstanden in het

Berenschot

berichtenverkeer. Daarnaast is er geen controle op het goede gebruik van applicaties, waardoor de datakwaliteit regelmatig te wensen over laat.

- Er wordt bij Wmo nauwelijks teruggevorderd.

- **Aantal effectieve uren per fte:**

- *Mate van aansluiting van processen binnen team:*
 - Een knelpunt is dat de taken die overgeheveld zijn vanuit de gemeente Texel niet goed aansluiten op de taken van de gemeente Den Helder, omdat de uitvoering van de gemeente Texel zich in de praktijk niet altijd houdt aan de op managementniveau gemaakte afspraak om de processen van de gemeente Den Helder te volgen.
- *Mate van aansluiting van processen op andere teams:*
 - Het onderdeel kwaliteit is belegd bij verschillende teams, waardoor er binnen de afdeling weinig grip is op kwaliteit. Het risico is dat door deze versnippering de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de teamleiders komt te liggen, terwijl deze (mede gezien hun span of support) geen tijd hebben om alle processen tot in detail door te nemen. Een perspectief dat is aangedragen is om kwaliteit in één pool van medewerkers te organiseren.
 - Bij de teams Wmo en Participatie worden extra mensen ingezet om achterstanden weg te werken. Dit veroorzaakt extra werk bij team AC, dat er geen extra mensen bij hebben gekregen.
 - Team AC ervaart een toename van de werkdruk doordat er geen beleidsagenda bij team Beleid gehanteerd wordt (daar is team Beleid nu overigens wel mee bezig), waardoor er met regelmaat niet op tijd ingespeeld wordt op wetswijzigingen, met meerwerk als gevolg.
 - Het is voor teamleden van AC wat betreft rollen en verantwoordelijkheden niet volledig duidelijk wat de rol van de strategisch driehoek van het MT is. Opgemerkt wordt dat stukken nu eerst langs de strategische driehoek moeten, wat een schakel extra in het proces is.
- *Ondersteuning primair proces:*
 - *Huisvesting:* Door medewerkers van het team AC is diverse malen opgemerkt dat de wijze van huisvesten van het team niet bevorderlijk is voor een effectieve tijdsbesteding. Knelpunten die wat betreft de huisvesting worden genoemd zijn: gedateerd meubilair, onvoldoende klimaatbeheersing en drukte op de kamers.
 - *ICT:* Een knelpunt is dat er nog nauwelijks sprake is van digitalisering, vanwege gebrek aan capaciteit (alleen bij bijzondere bijstand wordt volledig digitaal gewerkt). Dit leidt tot extra werk (bijvoorbeeld bij het opzoeken, beheren of archiveren van dossiers). Er zijn pilots om andere taken te digitaliseren, maar er is nog geen plan om vanaf één bepaalde datum volledig digitaal te werken. Daarnaast zijn de rollen wat betreft ICT onvoldoende gescheiden van andere taken (taakvervuiling). Er ontbreekt een informatiemanager voor het sociaal domein.

- *Management*: De verslagen van het MT zijn openbaar voor de teams. Desondanks is er vaak sprake van vragen of ervaren onduidelijkheden bij beslissingen van het MT. Daarnaast wordt soms ervaren dat door het team aangedragen oplossingen voor knelpunten niet op korte termijn door het MT behandeld worden.
- *Span of support van de teamleider*: Deze is werkbaar, mits de teamleider minder intensief bij de inhoud betrokken zou worden en minder administratieve taken zou hebben. Mogelijke perspectieven die zijn aangedragen: de teamleider inhoudelijk ontlasten door de capaciteit van kwaliteitsmedewerkers uit te breiden en administratief ontlasten door de capaciteit voor (secretariële) ondersteuning uit te breiden.

3.3 Bevindingen op afdelingsniveau

Naast de bovenstaande bevindingen op de belangrijkste deelterreinen, zoals beschreven voor de teams, is sprake van een aantal bevindingen die gelden voor een groot deel of de hele afdeling Sociaal Domein. Het is van belang om deze 'rode draden' door onze bevindingen apart te benoemen:

- *Draagkracht*: Naast de formatie die 'op papier' nodig is om de bovengenoemde taken goed uit te kunnen voeren, is ook de draagkracht van de teams van belang. Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat er zowel factoren zijn die positief bijdragen aan de draagkracht als factoren die negatief bijdragen aan de draagkracht. Een factor die de draagkracht verhoogt, is dat een overgrote meerderheid van de medewerkers die we gesproken hebben, aangeeft dat er sprake is van veel solidariteit tussen medewerkers. Dit betekent dat als een medewerker het (tijdelijk) druk heeft, hij/zij zich gesteund voelt, in woord en daad, door andere medewerkers. Een factor die de draagkracht vermindert, is – en dit is een factor die alleen speelt bij team Zorg, specifiek bij Wmo-medewerkers – een relatief hoog verandertempo in combinatie met problemen in de onderlinge sfeer. Dit is een vraagstuk van het team dat al langer bekend is, maar ook relevant is voor dit onderzoek. Uit de inventarisatie blijkt namelijk dat bij de uitvoering van Wmo-taken sprake is van overschrijdingen van de 8-wekentermijn en ervaren knelpunten bij medewerkers, terwijl uit de formatievergelijking blijkt dat de formatie weliswaar iets lager is dan het gemiddelde van gemeenten met een vergelijkbare werklast, maar niet in proportie met de ervaren knelpunten. De oplossing voor de ervaren knelpunten bij team Zorg moet dan ook niet alleen gezocht worden in de omvang van de formatie, maar ook in het beter inbedden van veranderde werkwijzen, wat een inspanning vergt van zowel het team als de teamleider.
- *Span of support van de teamleiders*: Bij drie van de vijf teamleiders is geconstateerd dat er sprake is van een werkdruk die als hoog of te hoog wordt ervaren. De hoofdoorzaak is dat het aantal medewerkers in de teams die het betreft relatief groot is voor één teamleider. Ter vergelijking: in de formatierekenmodellen van Berenschot wordt gerekend met een span of support van plusminus 20 fte (ongeveer 25 personen per teamleider). Bij de teamleiders die een hoge werkdruk ervaren, namelijk de teamleiders van de teams Participatie, Zorg en Jeugd, ligt de span of support hoger, namelijk tussen de 25 en 30 fte (zie Tabel 1). Dit betekent niet per definitie dat er meer fte's teammanagement nodig zijn c.q. dat er teams opgeknipt dienen te

worden. Een alternatieve mogelijkheid is namelijk om de extra benodigde fte's aan te trekken in de vorm van extra kwaliteitsmedewerkers en/of secretariële ondersteuning. De teamleiders geven namelijk aan dat als kwaliteitsmedewerkers en secretariële ondersteuners inhoudelijke en administratieve taken van hen over zouden kunnen nemen, dit hen zou helpen om de huidige span of support te kunnen blijven hanteren.

Een alternatieve mogelijkheid is om de teamonderdelen van team Participatie, team Zorg en team Jeugd die strikt genomen niet tot de kerntaken behoren onder te brengen in een ander team. Concreet zou dit betekenen dat de taken bijzondere bijstand, schulddienstverlening en leerplicht/RMC in een ander team ondergebracht zouden worden.

- *Inkoop en contractmanagement*: De functies inkoop en contractmanagement zijn momenteel op verschillende plekken belegd binnen de afdeling. Zo is de taak inkoop gedeeltelijk belegd bij beleidsmedewerkers (die hun tijd moeten verdelen over meerdere taken), deels bij de contractmanager (in een adviserende rol) en deels bij de inkoopafdeling van concern (eveneens in een adviserende rol). De taak contractmanagement is deels belegd bij de contractmanager (in een coördinerende rol), deels bij contractbeheer (gepositioneerd bij team AC, met een ondersteunende rol) en deels bij de consultants van de uitvoerende teams (bij operationele vraagstukken). De versnippering van de functies op het terrein van inkoop en contractmanagement leidt ertoe dat op diverse plekken in de organisatie knelpunten worden ervaren. Zo ervaren beleidsmedewerkers het als een knelpunt dat men beleidstaken en inkooptaken moet combineren, ervaart contractmanagement het als een knelpunt dat er veel afstemming nodig is tussen de teams en dat de werkwijze voor de verschillende betrokkenen onvoldoende helder is, en ervaren de consultants het als een knelpunt dat ze bij de operationele contacten met contractpartijen onvoldoende ondersteund worden. Wat betreft inkoop zou een oplossing kunnen zijn om, net als in andere gemeenten, de verschillende uren die ingezet worden voor inkoop te bundelen in één functie 'inkoop sociaal domein'. Wat betreft contractmanagement geldt dat er altijd enige mate van contact zal zijn tussen consultants en aanbieders over operationele zaken. Het voornaamste probleem op dit punt is niet capaciteitsgebrek maar het inbedden van contractmanagement in de werkprocessen.
- *Interne projecten/werkgroepen en bijeenkomsten*: Er is een werklastbepalende factor die afdelingsbreed genoemd wordt, namelijk de tijd die men kwijt is aan interne projecten/werkgroepen en bijeenkomsten/presentaties. Er wordt aangegeven dat weliswaar het nut van elk van de projecten/werkgroepen/bijeenkomsten/presentaties afzonderlijk beargumenteerd kan worden, maar dat het totaal aan dergelijke bijeenkomsten als te groot wordt ervaren en dat er meer geprioriteerd zou kunnen worden.
- *Telefonie*: Een vraagstuk dat afdelingsbreed speelt, is het gegeven dat telefoonverkeer momenteel binnen de teams, en niet in een afdelingsbreed of concernbreed KCC wordt afgehandeld. Zoals hierboven beschreven, levert dit knelpunten op in de uitvoering, omdat het telefoonverkeer als tijdrovend en concentratiebelemmerend wordt ervaren door medewerkers uit de teams. Daarbij komt dat de website nog niet volledig op orde is, waardoor er relatief veel burgers bellen met relatief eenvoudige vragen (dit punt over de website wordt behalve door

medewerkers ook herkend door de Adviesraad sociaal domein). Een oplossingsrichting is om een afdelingsbreed telefoonteam in te richten met medewerkers die de informatieve vragen meteen kunnen beantwoorden en die verzoeken, via een heldere, procesgerichte werkwijze doorgeleiden naar de teams.

- *Secretariële ondersteuning*: Een ander vraagstuk dat afdelingsbreed speelt, betreft de mate van secretariële ondersteuning. De secretariële ondersteuning is afdelingsbreed georganiseerd, en is op dit moment, als gevolg van grote drukte bij de teams, vooral op de teams gericht. Zo is bijvoorbeeld de doorloop van het personeel bij de teams groot, en dit brengt veel werk met zich mee voor het secretariaat. Daarnaast ervaart, zoals hierboven beschreven, een deel van de teamleiders een hoge werkdruk en is het de taak van het secretariaat om de teamleiders waar mogelijk te ontlasten. Een onbedoeld, indirect gevolg is dat er door deze omstandigheden weinig secretariële capaciteit op afdelingsmanagementniveau beschikbaar is, terwijl er diverse secretariële werkzaamheden op afdelingsniveau zijn, te meer omdat de afdeling Sociaal Domein een grote afdeling is. Bovendien is er een afdelingsmanager die secretariële ondersteuning nodig heeft en op dit moment onvoldoende secretariële ondersteuning ervaart. Wij zien dat er binnen Sociaal Domein Den Helder taken worden uitgevoerd door het secretariaat die bij andere sociale diensten worden uitgevoerd door beleidsmedewerkers.

Dit kwalitatieve beeld dat we opgehaald hebben, wordt bevestigd door de uitkomsten van de formatievergelijking, zoals weergegeven in Tabel 2. Hieruit blijkt dat de secretariële ondersteuning in Den Helder zo'n 1,5 fte onder het gemiddelde ligt.

3.4 Bevindingen die het niveau van de afdeling overstijgen

Naast de bovengenoemde bevindingen op afdelingsniveau, is er sprake van een aantal bevindingen dat het afdelingsniveau overstijgt:

- *Inzet van middelen uit integratie-uitkering sociaal domein*: concreet is de vraag gesteld in hoeverre er in de landelijke bepaling van het gemeentelijke budget voor het sociaal domein – i.e. de integratie-uitkering sociaal domein uit het Gemeentefonds – rekening is gehouden met uitvoeringskosten, en zo ja, of en in hoeverre gemeenten uitvoeringskosten betalen vanuit de integratie-uitkering sociaal domein. Het antwoord op de eerste vraag is, op grond van een toets van de landelijke Rekenkamer, dat bij de bepaling van de landelijke macrobudgetten voor Wmo en Jeugd – die beide zijn opgegaan in de integratie-uitkering sociaal domein – rekening is gehouden met uitvoeringskosten⁹. Voor de Participatiewet is in de integratie-uitkering sociaal domein geen rekening gehouden met uitvoeringskosten. De middelen voor de uitvoering van de Participatiewet zijn opgenomen in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daarin wordt rekening gehouden met de meerkosten als gevolg van de toename van het bestand. Wat betreft

⁹ Rekenkamer (2014), 'Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', Den Haag: Rekenkamer.

de tweede vraag: voor zover gemeenten gemeentelijke uitvoeringskosten financieren uit de integratie-uitkering sociaal domein, is dit meestal niet genormeerd. Hier worden verschillende keuzes in gemaakt. De meest doelmatige keuze is gemeente- en contextafhankelijk. Gemeenten die taken zelf doen, hoeven niet te worden uitbesteed en vice versa.

- *Cycli besluitvorming binnen gemeente:* Wij merken dat in de praktijk onduidelijkheid is over de te doorlopen besluitvormingsprocessen binnen de gemeente. Onduidelijk is wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van de verschillende afdelingen binnen de gemeente. Dat belemmert efficiënte besluitvorming. Het is van belang om duidelijke besluitvormingsprocessen met elkaar af te spreken, met de juiste checks and balances en aandacht voor doelmatigheid. Daarnaast is het van belang om regels af te spreken over het meegolven van de toegestane formatie met de werklust.
- *Ondersteuning concern richting afdelingen:* Sommige functies worden zowel op concern- als op afdelingsniveau uitgevoerd. Voorbeelden: P&O, juridische zaken, financiën en de informatiefunctie. In de praktijk is onduidelijk hoe de taken concreet verdeeld zijn. In de praktijk leidt dat tot extra werklust voor de afdeling Sociaal Domein. Het is van belang om hier duidelijke afspraken over te maken. Onze ervaring is dat het vanuit het perspectief van het sociaal domein de doelmatigheid ten goede komt als de verschillende functies bij elkaar worden georganiseerd. We zien het vaak gebeuren dat ondersteunende functies binnen het sociaal domein ontstaan, ook als deze strikt genomen buiten het sociaal domein zijn belegd. Een onderwerp dat in dit kader bijzondere aandacht nodig heeft, is de informatiefunctie, waarbij onduidelijk is wat de exacte taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is tussen concern en de afdeling Sociaal Domein.
- *Organisatie in transitie:* Gemeenten maken grote veranderingen door als gevolg van de drie decentralisaties. Dat betekent dat er verbouwd moet worden terwijl de winkel geopend blijft. En dit geeft op zijn beurt een grote extra druk op en onzekerheid binnen de organisaties. Gemeenten bevinden zich in een transitie die jaren gaat duren. Voorheen waren de organisaties sterk op uitvoering gericht en werd het beleid voor een belangrijk deel door de rijksoverheid bepaald. Nu moeten gemeenten steeds meer zelf vorm en inhoud geven aan het beleid. Er bestaan geen blauwdrukken voor 'de beste sociale dienst'. Elke gemeente maakt andere keuzes, zowel ten aanzien van beleid als ten aanzien van de uitvoering. Dat leidt ook tot verschillende plaatjes ten aanzien van benodigde formatie en financiën. Benchmarking geeft daarbij goed houvast en richting.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

1. De grote werkdruk die wordt ervaren heeft voor een belangrijk deel te maken met de transitie sociaal domein (nieuwe taken en veranderingen van werkwijzen), die leidt tot onduidelijkheden en onzekerheden.
2. De grote werkdruk wordt tevens veroorzaakt door een relatief lage formatie. Dat leidt ertoe dat verschillende taken niet of onvoldoende worden uitgevoerd.
3. Met de decentralisaties sociaal domein zijn voor gemeenten in de afgelopen jaren grote veranderingen doorgevoerd. De impact op gemeenten is groot. Het beeld staat echter nog niet stil. Inzichten bij gemeenten zullen veranderen. De aard van de werkzaamheden zal veranderen en de werklast neemt verder toe door demografische ontwikkelingen en doordat de doelgroepen van het sociaal domein steeds beter in beeld komen en in omvang toenemen.
4. De middelen die gemeenten voor de uitvoering van het sociaal domein via de integratie-uitkering Sociaal Domein en de algemene uitkering in het Gemeentefonds ontvangen, zijn vrij besteedbaar. De gemeente maakt in belangrijke mate zelf de afweging tussen zelf doen en uitbesteden. De financiering vanuit het Rijk maakt hierin geen onderscheid. De keuze voor meer zelf doen betekent niet dat dit ten koste gaat van de dienstverlening aan de burger, maar dat taken meer door de gemeente en minder door derden worden uitgevoerd.
5. De draagkracht van de organisatie is relatief hoog door onderlinge solidariteit tussen de medewerkers. Dat leidt tot informele, praktische oplossingen, die niet altijd zijn neergelegd in de functiebeschrijvingen. Op deze manier worden knelpunten opgevangen en komen deze niet altijd (tijdig) naar boven.
6. Zaken als angstcultuur en onderling wantrouwen, zoals beschreven in het rapport van Schouten & Nelissen (SN), worden door een groot deel van de medewerkers niet herkend. We hebben de relatie met de werkdruk daarom niet kunnen aantonen.
7. Het vorige punt hangt mogelijk deels samen met dat bij de verschillende teams in de afgelopen periode meer rust en vertrouwen is ontstaan dat knelpunten worden opgelost en voor een deel al zijn opgelost. Bij team Zorg is nog sprake van interne spanningen die leiden tot een hogere ervaren werkdruk en die het doorvoeren van noodzakelijke veranderingen belemmeren.
8. De taken van de medewerkers en teams zijn vaak niet duidelijk afgebakend. Dit leidt ertoe dat soms overlap is van taken en soms dat taken niet of onvoldoende worden uitgevoerd.
9. De span of support van het management bij het SD ligt op gemiddeld niveau. Echter, de verdeling binnen de afdeling is scheef. Elk team heeft één fte manager, terwijl de grootte van de teams verschilt. Daarnaast vraagt de transitiefase veel extra inspanningen van het management. De grootste knelpunten doen zich voor bij de teamleiders primair proces.

10. Inkoop en contractmanagement is een kritieke functie binnen het sociaal domein. De taken rond inkoop en contractmanagement zijn verspreid over de organisatie. Hier speelt eveneens het probleem dat taken onvoldoende zijn afgebakend. Een binnen het sociaal domein centrale geprofessionaliseerde afdeling inkoop en contractmanagement ontbreekt.
11. Er zijn veel interne projecten en bijeenkomsten, waarvan de relatie door de medewerkers met het grotere geheel niet wordt gezien.
12. De verdeling van taken tussen SD en andere onderdelen van de gemeente is onduidelijk. Medewerkers SD weten niet wat ze wel en niet van andere afdelingen mogen verwachten (ICT, Archief, P&O, Financiën, KCC).

4.2 Aanbevelingen

1. Zorg voor voldoende beschikbare formatie. Het verschil tussen benchmark en de feitelijke formatie binnen de afdeling Sociaal Domein vormt daartoe het richtsnoer. Breidt de formatie voor nu in ieder geval tijdelijk uit, voor het oplossen van de grootste knelpunten binnen de organisatie en het organiseren van een verantwoorde procesgang.
2. Koester de onderlinge solidariteit binnen de afdeling Sociaal Domein. Ga aan de slag met het team Zorg, gericht op het wegnemen van de aanwezige, interne spanningen.
3. Stel een afdelingsprogramma op. Hierin worden de verschillende taken en functies van het sociaal domein beschreven en de wijze waarop deze over de teams zijn verdeeld. De hoofdprocessen van de organisatie dienen te worden beschreven. Het afdelingsprogramma moet antwoord geven op het oplossen van de knelpunten die we hebben aangetroffen bij de teams. Neem in ieder geval de volgende thema's daarin mee:
 - a. Aansluiting van het afdelingsprogramma op de strategie en het dienstverleningsconcept van de gemeente op het sociaal domein.
 - b. Clustering van functionarissen inkoop- en contractmanagement. Het ligt het meest in de rede om dat bij AC te beleggen.
 - c. Het formuleren van een duidelijke taakopdracht voor de afdeling Beleid en een duidelijke verdeling van taken tussen Beleid en de kwaliteitsmedewerkers c.q. tussen strategisch beleid en operationeel beleid.
 - d. De wijze waarop de teamleiders invulling kunnen geven aan hun span of support, met ondersteuning van onder andere kwaliteitsmedewerkers, secretariaat en andere medewerkers.
 - e. Het opnemen van management-ondersteunende taken in de functieomschrijving van betrokken medewerkers is opgenomen.
 - f. De specifieke gevolgen voor de benodigde formatie van het nieuwe armoedebeleidsplan.
 - g. Afwegingskader tussen zelf doen en uitbesteden.

4. Onderneem na het opstellen van het afdelingsprogramma de volgende stappen:
 - a. Inventarisatie werkprocessen, taken en rollen van de verschillende medewerkers.
 - b. Herijken van het functieboek
 - c. Opstellen formatie- en transitieplan
 - d. Maak afspraken met concern over rekenregels (vuistregels) over het meebewegen van de beschikbare formatie met de werklast.
5. Zorg voor een duidelijke en logische afbakening van taken tussen de afdeling Sociaal Domein en andere onderdelen van de gemeente Den Helder. Maak heldere samenwerkingsafspraken. Neem dit mee in het afdelingsprogramma (m.n. ICT, Financiën, P&O, archivering, KCC). Werk dit uit vanuit de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger.
6. De bovenstaande aanbevelingen kunnen stuk voor stuk verwerkt worden in het afdelingsprogramma. De vier grootste knelpunten die ons inziens direct om een oplossing vragen (i.e. niet kunnen wachten totdat het afdelingsprogramma gereed is), zijn applicatiebeheer, schulddienstverlening, secretariaat en kwaliteitsmedewerkers Wmo en Jeugd (in totaal 5,5 fte).
7. Zorg voor bewustzijn van de transitiefase waarin de gemeente zich nu bevindt. Zet een duidelijke koers uit. Maar, houd ook voor de komende jaren rekening met veranderingen als gevolg van nieuwe inzichten, verandering van de samenstelling en de groei van de doelgroepen. Bouw ten behoeve hiervan voldoende flexibiliteit in, volg de ontwikkelingen en stuur bij waar nodig.

Bijlage: overzicht interviews

| | |
|---------------------------------------|---|
| <i>Gemeentesecretaris</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Robert Reus |
| <i>Wethouders</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Pieter Kos ● Bob Haitsma ● Trees van der Paard |
| <i>Afdelingsmanager</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Willemijn Bakker |
| <i>Teamleiders SD</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Marco Webeling ● Rob van der Sande ● Geurt van de Haar ● Ron Wijker ● Marianne Kraaijeveld |
| <i>Teamleider P&O</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Jacqueline Orsel |
| <i>Groepssessie Team Beleid</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Hetty Visser, ● Anneke de Rooter, ● Hannie Oskam, ● Marlies Reekers. |
| <i>Groepssessie Team Participatie</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Casper Landman, ● Anja Heemstra, ● Jeanne Mak, ● Annelies van Dorsselaer, ● Michelle Hekking, ● Petra Bruin. |
| <i>Groepssessie Team Zorg</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Elly de Vries, ● Nina Rooter, ● Anja de Vos, ● Ratna Navis, ● Geoffrey Schilder, ● Celia Romkes. |
| <i>Groepssessie Team AC</i> | <ul style="list-style-type: none"> ● Liliane Saladin, ● Martien Komen, ● Wiljan Hoornsman, ● Jane Schuyt, |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Henk Niezen, • Marije Dito |
| <i>Groepssessie Team Jeugd</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Priscilla Knoop, • Heleen Blokker, • Gertjan Stigt, • Denna Dijkstra, • Annemarie Dol, • Chantal Tatipata. |
| <i>Dagelijks bestuur OR</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Peter Schmidt, • Remco Gaastra, • Geertje de Jong. |
| <i>Beleidsmedewerkers en medewerkers control</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Annemarie Torringa, • Gustaaf van Charante, • Daphne Luiken, • Robert Dings, • Gerard de Vroome. |
| <i>Adviesraad sociaal domein</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Annemarie Leemans, • Peter Offermans, • Nel Ockenburg. |
| <i>Formatie</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Robert Dings, • Karin Bisschop. |
| <i>Secretariaat</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Janneke Bakker, • Suzanne Ott, |
| <i>Contractmanagement</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Jantine Maka |
| <i>DIV/archief</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Karin Atema, • Lieuwe van Veen. |
| <i>Interne controle en beleidscontrol</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Anja Klerks, • Agnes Koningstein, • Nico Steur. |