

Second Opinion onderzoek Analyse Laborijn

Rapport

Gemeenten Aalten, Doetinchem en Oude IJsselstreek
T.a.v. mevrouw H. Burcksen
P.a. Postbus 42
7080 AA Oude IJsselstreek

Datum: 25 juni 2018

Contactpersoon: mr. Bert Otten
b.otten@radaradvies.nl | 06- 22303790

RadarAdvies
Veemarkt 83, 1019 DB Amsterdam
T (020) 463 50 50 | www.radaradvies.nl



Inhoudsopgave

| | | |
|-----|-----------------------------------|----|
| 1 | Inleiding | 2 |
| 2 | Vraagstelling | 2 |
| 3 | Onderzoeksaanpak | 3 |
| 3.1 | Fasering | 3 |
| 3.2 | Onderzoeksteam | 4 |
| 3.3 | Organisatie van de opdracht | 4 |
| 4 | Bevindingen | 5 |
| 4.1 | Context | 5 |
| 4.2 | Onderzoeksvragen | 8 |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen | 13 |
| 5.1 | Conclusies | 13 |
| 5.2 | Aanbevelingen | 13 |
| | Bijlage 1: Geïnterviewde personen | 15 |



1 Inleiding

Op 1 januari 2016 is Laborijn vanuit een fusieproces van drie organisaties ontstaan. Hoewel nu, ruim twee jaar na de formele start van de nieuwe organisatie, veel zaken gerealiseerd zijn, moet worden vastgesteld dat de resultaten achter blijven bij de verwachtingen. Recentelijk werd duidelijk dat Laborijn momenteel geen volledige uitvoering kan geven aan haar primaire opdracht, gesteld door de gemeenten in het kader van de Participatiewet.

In het overleg van 8 februari jl. over de opdracht voor 2018 en verdere jaren heeft het Dagelijks Bestuur besloten een analyse te laten uitvoeren van de ontstane situatie. Dit is gebeurd naar aanleiding van de mededeling van de directie dat Laborijn niet voldoende in staat is om voor een belangrijk deel van de klanten, met een uitkering op grond van de Participatiewet, de gewenste dienstverlening te verrichten. Op 23 maart jl. heeft Laborijn de analyse van de organisatie aan het Dagelijks Bestuur ter beschikking gesteld.

De kern van de uitgevoerde analyse is dat volgens de directie van Laborijn de huidige organisatie vanwege de kwantitatieve en kwalitatieve opbouw van het personeelsbestand niet voldoende is toegerust om aan de veranderende opdracht vanuit wetgeving en samenleving invulling te geven. In het analyserapport geeft de directie een overzicht van de gewenste investeringen en interventies om in voldoende mate aan de opdracht van de gemeenten te kunnen voldoen.

Gezien de impact en de financiële omvang van de voorgestelde interventies en investeringen is door de bij de uitvoeringsorganisatie aangesloten gemeenten besloten tot het uitvoeren van een onafhankelijke second opinion.

Het doel van de second opinion is om te toetsen of de voorgenomen interventies adequaat zijn, of er mogelijke alternatieve opties zijn en welke mogelijke fasering wenselijk is voor een implementatie van de voorgestelde interventies.

2 Vraagstelling

Het second opinion onderzoek zal zich primair moeten richten op de in het analyserapport van Laborijn beschreven gewenste investeringen en interventies. Een belangrijk fundament onder de analyse van de organisatie is het door onderzoeksbureau KokxDeVoogd uitgevoerde formatieonderzoek. De bedoeling is dat dit onderzoek in de second opinion wordt getoetst op basis van de uitgangspunten en uitwerking. Het is expliciet niet de bedoeling dat dit onderzoek wordt overgedaan.

Om in een meerjarig perspectief te komen tot een flexibele en adequaat toegeruste uitvoeringsorganisatie, passend bij de door gemeenten verstrekte opdrachten, met een daarbij passende formatie (en bezetting) stelt de directie van Laborijn een investeringspakket voor langs vier lijnen:



1. Normformatie huidig takenpakket: het objectief vaststellen van de noodzakelijke normformatie voor Laborijn op basis van de huidige Participatiewet uitvoeringsopdracht;
2. Tijdelijke extra slagkracht ten behoeve van een ontwikkelimpuls eigen personeel: een programma voor de ontwikkeling van het eigen personeel. De uitkomsten vanuit het proces strategische personeelsplanning vormen hiervoor de basis;
3. Extra formatie ten bate van de realisatie van extra dienstverlening: om invulling te kunnen geven aan de door gemeente gewenste extra dienstverlening ten behoeve van de prioritaire doelgroepen jongeren en statushouders en een inzet voor een doelgroep die een langer traject nodig heeft (categorie 3), is extra formatie nodig. Afhankelijk van de keuzes daarin kiezen voor tijdelijke of structurele inzet;
4. Extra formatie ten behoeve van 'achterstallig onderhoud': voor het wegwerken van in het verleden opgelopen achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer is tijdelijk extra formatie nodig.

De second opinion richt zich op deze vier lijnen. De gemeenten hebben hierbij de volgende vragen:

1. Vormen de voorgestelde interventies met de daarbij behorende extra personele inzet de adequate aanpak voor hetgeen geschetst is in de analyse?
2. Zijn de verwachte kosten en opbrengsten per interventie realistisch?
3. Welke volgorde in de fasering van de interventies is verstandig? Stel hiervoor een wegingskader voor het DB op?
4. Zijn er logische alternatieve interventies denkbaar?
5. Welke effecten treden naar verwachting op indien het DB besluit niet aanvullend te investeren en wat betekent dat voor de opdrachtformulering in de komende jaren?

3 Onderzoeksaanpak

De second opinion over de Analyse van Laborijn is gefaseerd uitgevoerd. Tijdens het startgesprek met de opdrachtgever zijn nadere afspraken gemaakt over de planning, het beschikbaar stellen van documenten en de te houden interviews.

3.1 Fasering

Het onderzoek is fasegewijs uitgevoerd.

Fase 1: Inrichten projectmanagement onderzoek

Tijdens het startgesprek is met de opdrachtgever het projectmanagement nader ingericht. Gezien de beperkte doorlooptijd en de scope van het onderzoek is een selectie gemaakt van het aantal te interviewen functionarissen en de planning van het onderzoek. Ook is een compacte wijze van rapporteren van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen afgesproken.



Fase 2: Deskresearch

Tijdens de deskresearch hebben we de relevante documenten van Laborijn en de gemeenten bestudeerd.

In deze fase is ook het formatie-onderzoek “Formatienormering Laborijn”¹, uitgevoerd door KokxDeVoogd, getoetst.

Fase 3: Interviews

Naast de deskresearch hebben we interviews gehouden met de betrokken wethouders, beleidsmedewerkers, mt-leden van laborijn en de manager WSP Achterhoek. Zie voor de lijst met geïnterviewde personen bijlage 1.

Fase 4: Rapportage

De concept-rapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen is in de begeleidingsgroep besproken en vervolgens gepresenteerd aan de opdrachtgevende gemeenten op 21 juni 2018.

Fase 5: Afronding van het second opinion onderzoek

Na de presentatie en bespreking van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen hebben wij de rapportage afgerond.

3.2 Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit:

Bert Otten (projectleider), Michel Koning en Patrick de Lange, allen senior-adviseur bij RadarAdvies.

3.3 Organisatie van de opdracht

De opdracht is verstrekt door de betrokken wethouders van de aan Laborijn deelnemende gemeenten vanuit hun lokale rol als portefeuillehouder voor de Participatiewet. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is door de wethouders belegd bij het afdelingshoofd van de gemeente Aalten, de regisseur sociaal domein van de gemeente Doetinchem en de programmamanager zorg en welzijn van de gemeente Oude IJsselstreek. De wethouders hebben daarnaast een begeleidingsgroep ingesteld met als taak het onderzoek optimaal te faciliteren en advies uit te brengen over de uitvoering van de opdracht en de conceptrapportage.

De begeleidingsgroep bestond uit de volgende leden:

Hannie Burcksen, programmamanager zorg en welzijn gemeente Oude IJsselstreek, voorzitter

Betty Talstra, directeur Laborijn

Anton Arntz, directeur bedrijfsvoering Laborijn

Rolf Winter, lid dagelijks bestuur Laborijn

Wiebrand Top, regisseur sociaal domein gemeente Doetinchem

¹ Formatienormering, KokxDeVoogd, 23-3-2018



De begeleidingsgroep is gedurende de uitvoering van het onderzoek twee keer bij elkaar geweest. Tijdens de eerste bijeenkomst is de aanpak van het onderzoek besproken en tijdens de tweede bijeenkomst zijn de bevindingen van het onderzoek toegelicht en besproken.

4 Bevindingen

Op basis van onze deskresearch en de gehouden interviews hebben we ons een beeld kunnen vormen over het analyserapport en de context van waaruit het rapport is opgesteld.

Alvorens in te gaan op de onderzoeksvragen voor de second opinion is het van belang een analyse te maken van de context van waaruit Laborijn is ontstaan, de bestuurlijke context en een analyse van de huidige organisatie.

Met nadruk stellen we hierbij dat het gezien de doorlooptijd en omvang van het onderzoek een analyse betreft op hoofdlijnen.

4.1 Context

4.1.1 Ontstaan en vorming nieuwe organisatie

- Het fusieproces tussen Wedeo, ISWI en W&I Doetinchem was een bestuurlijk complex proces. Sinds 2011 is intensief gesproken door de betrokken gemeenten over hoe de uitvoeringsorganisatie ingericht moest worden. Hoewel de betrokken partijen een gemeenschappelijke visie hadden, namelijk één uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet en de uitvoering voormalige sociale werkvoorziening, blijkt uit de interviews dat in de laatste fase van voorbereiding de voorgenomen fusie een sterk financieel en juridische oriëntatie kende. Er is in het laatste deel van de voorbereidingsperiode in geringe mate aandacht geweest voor de inhoudelijke-en veranderkundige opgave van de nieuw te vormen organisatie.
- Na de bestuurlijke besluitvorming werd de organisatie in een periode van enkele maanden organiek ingericht, waarbij tijdens de periode de reguliere dienstverlening werd voortgezet. Ruim een jaar na de fusiedatum kwam een groot deel van de medewerkers naar de locatie aan de Terborgseweg 106. In deze periode moest de organisatie binnen vier maanden worden ingericht, waarbij naast de inrichting van de organisatie ook de andere bedrijfsprocessen moesten worden uitgevoerd. Het managementteam werd na de fusie betrekkelijk lang voor een deel bemenst door interimmanagers wat voor de doorontwikkeling van de organisatie niet bevorderlijk is geweest.
- Vastgesteld moet worden dat in onvoldoende mate is ingeschat wat veranderen en samenbouwen aan een nieuwe organisatie met verschillende bedrijfsculturen en werkprocessen met zich meebrengt. Uit de documenten en de interviews is gebleken dat in onvoldoende mate aandacht is geweest voor een veranderstrategie c.q. veranderkundige aanpak.



4.1.2 Bestuurlijke context en governance

- De betrokken gemeenten hebben voor de bestuurlijk-juridische inrichting van de fusie-organisatie gekozen voor de gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze keuze impliceert heldere afspraken over de wijze waarop de sturing, het opdrachtgever-opdrachtnemerschap en het toezicht zijn ingericht en worden uitgevoerd. We stellen vast dat relatief laat na de fusiedatum veel tijd is besteed aan het maken van nadere afspraken over de inrichting en uitvoering van de governance van de uitvoeringsorganisatie. Begin 2018 heeft dit geresulteerd in overeenstemming over de “Notitie over Governance Laborijn”. Deze notitie dient als afsprakenkader voor de verdere invulling van een soepele en succesvolle samenwerking tussen de gemeenten en de uitvoeringsorganisatie Laborijn. Uit de interviews maken we op dat in de praktijk de samenwerking tussen de betrokken partijen en professionals nog niet als adequaat wordt ervaren. De rolinvulling van de betrokken organen, het management en de beleidsmedewerkers en de tijdigheid en volledigheid van wederzijdse informatieverschaffing, geven nogal eens aanleiding tot nadere verheldering en discussie tussen bestuurders, het management en de betrokken ambtelijke staf. Uit de interviews blijkt dat over de uitvoering van de afspraken en de wijze van samenwerken verschillende percepties onder partijen bestaan.
- De deelnemende gemeenten hebben voor 2018 de opdracht voor Laborijn op hoofdlijnen geformuleerd. De aansturing van het proces van opdrachtverlening vindt plaats binnen de afspraken die zijn gemaakt over de governance. Afsproken is aan de hand van ervaringen in de praktijk werkende-weg een proces te ontwikkelen waarin de bestuurlijke ambities zo goed mogelijk kunnen worden vertaald naar de aanpak door Laborijn.

Opmerkelijk is dat bij de bespreking van de opdracht 2018, de informatie van Laborijn dat zij niet voldoende in staat is om voor een belangrijk deel van de klanten met een uitkering op grond van de Participatiewet de gewenste dienstverlening te verrichten, voor de gemeenten nieuwe informatie bleek te zijn. Blijkbaar is bij eerdere bestuurlijke -en ambtelijke overleggen niet of in onvoldoende adequaat gesproken over de constatering dat Laborijn niet in staat is volledige uitvoering te geven aan haar primaire opdracht.

Deze informatie heeft geleid tot de opdracht van het dagelijks bestuur aan Laborijn om een analyse te maken van de dienstverlening van Laborijn, waarbij tenminste door Laborijn ingegaan wordt op de volgende onderdelen:

 - Geef een beschrijving van hoe Laborijn invulling geeft aan de reguliere dienstverlening (de kerntaken, het primaire proces) van een uitvoeringorganisatie Participatiewet zoals Laborijn is.
 - Specificeer hierbij de concrete dienstverlening voor de doelgroepen 1 tot en met 3.
 - Maak hierbij inzichtelijk aan welke dienstverlening momenteel wel en aan welke geen uitvoering wordt gegeven door Laborijn.
 - Geef de oorzaken aan voor de eventuele lacunes in de dienstverlening.



- Maak inzichtelijk welke stappen Laborijn neemt en/of wil nemen om haar dienstverlening en resultaten te verbeteren.
- Geef een beschrijving van de huidige werkzaamheden die niet tot het primaire proces behoren en specificeer de capaciteit die daaraan is gekoppeld.
- Maak tot slot relevante informatie aangaande de bedrijfsvoering inzichtelijk, zoals de resultaten van de vlootschouw, resultaten van het medewerkers-tevredenheidsonderzoek, percentage ziekteverzuim, cijfers over externe inhuur et cetera.

Op 23 maart 2018 is het rapport "Analyse van de organisatie" ter beschikking gesteld aan het dagelijks bestuur, de gemeentelijke managers en beleidsmedewerkers. De analyse en de voorgestelde investeringen hebben geleid tot het instellen van een onafhankelijke second opinion.

4.1.3 De analyse van de organisatie

- Het rapport "Analyse van de organisatie" (hierna het Analyserapport) heeft bij de betrokken gemeenten geleid tot inzicht in de situatie waarin Laborijn thans verkeert en kan als basis dienen voor een opdrachtverlening die aansluit bij de actuele mogelijkheden van de organisatie.
- In de afgelopen jaren is hard gewerkt aan de inrichting van de organisatie en de werkprocessen waarbij veel is gerealiseerd, echter uit het Analyserapport en de informatie verkregen uit onze interviews blijkt dat er in onvoldoende mate aandacht is geweest voor de kwalitatieve -en cultuuraspecten binnen de organisatie. Er is onvoldoende ingezet op de (door)ontwikkeling van het personeel en de onderlinge verbinding binnen de organisatie. Hoewel er wel een ondernemingsvisie ligt en veel is geïnvesteerd in werkprocessen, heeft de vertaling naar de uitvoering ('het doen') nog in onvoldoende mate plaats gevonden.
- Opmerkelijk is dat de uitgevoerde Doelen, Voortgang en Resultaten (DVR) cyclus aangeeft dat 19% van de medewerkers geen of onvoldoende ontwikkelpotentieel heeft om zijn of haar functie volgens de vereisten te kunnen uitvoeren. Bijna 2/3 van de medewerkers zal, in meer of mindere mate, een ontwikkeling moeten doormaken om te kunnen blijven of gaan voldoende aan de gestelde normen, aldus de DVR-analyse. Dat is een ingrijpende ontwikkelopgave afgezet tegen de te realiseren gewenste dienstverlening. Deze opgave zal veel vragen van de veranderstrategie en verandercompetenties binnen de organisatie, waarbij naast het ontwikkelen van draagvlak en vertrouwen, sturing met verbindend leiderschap essentieel is. Opmerkelijk is dat in het kader van de kwalitatieve doorontwikkeling van de organisatie een reflectie op de rol en invulling van het management in het Analyserapport ontbreekt.
- We stellen vast dat in de aanvangsjaren de ambities onder andere ten aanzien van de uitstroom, en daarmee de verwachtingen die de basis vormen voor begrotingen, niet aansloten bij de gerealiseerde resultaten. Concluderende gesprekken hierover tussen de opdrachtgevende gemeenten en de uitvoeringsorganisatie hebben betrekkelijk laat plaats gevonden.



- Het Analyserapport geeft inzicht in de huidige staat van Laborijn en de gewenste doorontwikkeling. Wij constateren dat dit echter nog niet volledig is als we kijken naar de opdracht van het dagelijks bestuur. Zo ontbreken nog cijfers over externe inhuur, de bevindingen uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek, inzicht in werkzaamheden die niet tot het primaire proces behoren en de concrete dienstverlening voor de doelgroep 1 tot en met 3, aan welke activiteiten wel of geen uitvoering wordt gegeven.
- Het Analyserapport geeft betrekkelijk weinig inzicht in de resultaten en de potentie voor doorontwikkeling van de samenwerkingsrelaties van Laborijn binnen het sociaal domein op lokaal en regionaal niveau en de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio en onderwijs- en werkgeverspartners.

4.2 Onderzoeksvragen

In de opdrachtformulering staan de onderzoeksvragen geformuleerd die naar aanleiding van het analyserapport zijn opgesteld.

Een belangrijk fundament onder de analyse van de organisatie is het door onderzoeksbureau KokxDeVoogd uitgevoerde formatieonderzoek. Dit onderzoek wordt in de second opinion enkel getoetst (en niet overgedaan) alvorens in te gaan op de onderzoeksvragen.

4.2.1 Toetsing formatieonderzoek

In het najaar van 2017 is het project 'Evaluatie functie- en loonebouw, inclusief onafhankelijk formatieonderzoek' gestart. Dit project bestond uit twee onderdelen. Enerzijds het herzien van het functie- en loonebouw, inclusief de functiebeschrijvingen en -waarderingen en benodigde competenties en anderzijds een onafhankelijk formatieonderzoek vanuit de opdracht van Laborijn en rekening houdend met onder andere het herziene functie- en loonebouw. Het formatienormeringsrapport is het resultaat van laatstgenoemd deelproject.

Wij hebben het formatieonderzoek 'Formatienormering Laborijn' van KokxDeVoogd bestudeerd en getoetst. Op basis hiervan hebben we een aantal verduidelijkingsvragen geformuleerd die via de opdrachtgever (Laborijn) zijn voorgelegd aan KokxDeVoogd. Een aantal van de vragen vindt u terug in onderstaande opsomming van de bevindingen. Een aantal andere vragen zijn vooral gesteld om een scherper beeld te krijgen van al dan niet toegepaste afwegingen, daar waar door de omstandigheden binnen Laborijn dit beeld niet scherp was.

Wij hebben geen kennisgenomen van uitkomsten van een evaluatie van het functie- en loonebouw, anders dan wat hierover is beschreven in het rapport van KokxDeVoogd. Op basis van bestudering van het formatieonderzoek van KokxDeVoogd en nadere vraagstelling tijdens de interviews komen wij tot de volgende bevindingen:

- Het formatieonderzoek is een intensief, participatief en gedegen proces geweest. Opvallend is dat in het proces de gemeenten niet zijn meegenomen.



Rapport

- Voor de formatienormering is een bestaand basismodel van KokxDeVoogd gebruikt dat sterke gelijkenis vertoont met elders toegepaste modellen en dat voor deze opdracht in samenwerking met Laborijn is aangepast/uitgebreid vanwege het redelijk unieke takenpakket van Laborijn. De basislijn in het onderzoek is consistent.
- Voor het formatiemodel is gebruik gemaakt van drie verschillende bronnen; benchmarking, kwantitatieve werkprocesanalyse en kengetallen per functie. Op zichzelf zijn dit valide bronnen.
- KokxDeVoogd noemt in het rapport een aantal uitgangspunten die voor de berekening van de structurele formatie noodzakelijk zijn. Hierbij geeft KokxDeVoogd tevens aan dat door de ontwikkeling waarin Laborijn zich bevindt, nog niet kan worden voldaan aan al deze uitgangspunten.
- Dientengevolge is op basis van beschikbare informatie (bijvoorbeeld al dan niet beschreven of niet of onvoldoende gespecificeerde werkprocessen) bepaald welke van de drie eerdergenoemde bronnen kan worden toegepast. De bronnen zijn niet in combinatie toegepast. Wij hebben hierover via Laborijn navraag gedaan bij KokxDeVoogd. Hun antwoord heeft dit beeld bevestigd.
- Het uitgangspunt voor de formatieberekening in het onderzoek zijn de huidige werkprocessen, de Ist-situatie. Niet is een Soll-situatie als uitgangspunt genoemd.
- In het rapport wordt aangegeven dat de uitkomst van de evaluatie van het loon- en functiegebouw doorwerkt in de formatienormering in de vorm van normering van een aantal nieuwe functies (= Soll).
- In het rapport is een formatieberekening opgenomen van reeds bestaande functies en tevens van gewenste nieuwe functies (op basis van de evaluatie van het functie- en loongebouw).
- In het rapport wordt de aanbeveling gedaan om het (ontwikkelde) model te herijken zodra de toedeling van de taken naar de functies volledig is uitgekristalliseerd
- In de berekende formatie is uitgegaan van de huidige omvang van het bestand voor de Participatiewet en met een krimp voor de Wsw. In het rapport wordt geen uitleg gegeven bij deze keuze.
- In het rapport wordt aangegeven dat is uitgegaan van werkprocessen die geheel doorlopen worden. In de dagelijkse praktijk worden werkprocessen ook tussentijds afgebroken of afgebogen. Het niet meenemen van deze processen kan invloed hebben op de uitkomsten.
- Op grond van het rapport is niet vast te stellen of controletellingen zijn toegepast op basis van gerealiseerde productie. Gebruikelijk is dat een normuitkomst (ook) wordt afgezet tegen de geleverde productie. Wij hebben hierover via Laborijn navraag gedaan bij KokxDeVoogd. Zij hebben bevestigd dat er geen controletellingen zijn toegepast.
- Op basis van het formatienormeringsrapport achten wij het niet onaannemelijk dat er sprake is van formatie-uitbreiding, mede op basis van onze expertise en een eigen vergelijking tussen soortgelijke organisaties van min of meer gelijke omvang. Duidelijk is dat door de ontwikkelfase waarin Laborijn zich bevindt en de uniciteit van de organisatie, het op dit moment lastig is om een middels een beproefd model opgestelde formatiecalculatie op te leveren. Wel is getracht om de huidige



werkelijkheid zo goed mogelijk te benaderen en door toepassing van verschillende bronnen een reëel beeld te schetsen. Kanttekeningen die wij hierbij hebben, hebben wij in de vorm van vragen bij de opstellers voorgelegd. De antwoorden hebben ons beeld bij verschillende items vooral bevestigd.

- De huidige formatienormering behoeft nadere fine-tuning om een scherper beeld te verkrijgen van de benodigde formatie. Wij kunnen ons vinden in de aanbeveling van KokxDeVoogd om dit te doen op een moment dat toedeling van taken naar functies volledig is uitgekristalliseerd. Nadere fine-tuning op dit moment levert naar verwachting niet veel meer concrete informatie op.
- Tot die tijd is het aan te bevelen om te werken met een tijdelijke formatie-uitbreiding; wij raden aan om voorafgaand daaraan controletellingen te laten uitvoeren op berekende formatie.

4.2.2 Vormen de voorgestelde interventies met de daarbij behorende extra personele inzet de adequate aanpak voor hetgeen geschetst is in de analyse?

- De interventies gericht op de formatie, de kwaliteit van het aanwezige personeel en het wegwerken van het in het verleden opgelopen achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer, zijn investeringen die moeten bijdragen aan een aanvaardbaar prestatieniveau van de organisatie en zijn derhalve noodzakelijk.
- Hoewel de analyse van de organisatie nog niet volledig is uitgevoerd, moet vastgesteld worden dat er op personeelsbeleid sprake is van een kwantiteitsprobleem en een kwaliteitsprobleem. Het kwaliteitsprobleem is ernstig als we kijken naar de uitkomsten van de DVR-cyclus. Dat vraagt veel van de organisatie en met name ook van het management. De tijdelijk extra slagkracht om medewerkers in te zetten op de ontwikkel- en kwaliteitsimpuls, de extra formatie ten bate van de realisatie van de extra dienstverlening en de extra formatie ten behoeve van achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer zijn vanuit de analyse te begrijpen. Echter, de bevindingen uit het analyserapport en ons onderzoek geven aan dat meer nodig is om de organisatie beter te laten presteren. Er zal geïnvesteerd moeten worden in een mobiliteitsbeleid en andere flankerende maatregelen.
- Van belang is dat de interventies passen binnen een breed gedragen overkoepelende strategie met een meerjarige perspectief. Er is nader onderzoek nodig waar eventuele extra interne interventies nodig zijn op het terrein van de kwaliteitsontwikkeling.
- Programmaliijn 3 is gebaseerd op de bestuurlijke opdracht 2018 en bevat activiteiten die tot de reguliere taken van Laborijn behoren. Na de interventies gericht op het verder op orde brengen van de organisatie zal het reguliere dienstenpakket door Laborijn uitgevoerd moeten kunnen worden.
- Gezien de staat waarin de organisatie zich thans bevindt, hebben programmaliijn 4 en programmaliijnen 1 en 2 prioriteit.
- Wegwerken van achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer (programmaliijn 4) is een kwalitatief hoogwaardig proces dat in positieve zin kan interfereren met de doelgroepenbenadering van programmaliijn 3, met name geldt



dat voor de dienstverlening voor categorie 3. Bij de uitwerking van programmalijn 4 zal hier extra op gestuurd moeten worden.

4.2.3 Zijn de verwachte kosten en opbrengsten per interventie realistisch?

- KokxDeVoogd rekent met de kosten van een fte, voor de uitbreiding, van gemiddeld € 70.000. Uitgaande van hbo-schaal 9 medewerkers en een opslag voor overhead en de werkplek, kunnen we stellen dat dit een voorzichtige raming is. De totale kosten voor de interventies zijn vervolgens een p x q afweging. In een nadere uitwerking zal uiteengezet moeten worden hoeveel begeleiding bij de interventies ingezet wordt en wat het gevolg daarvan voor de caseload verdeling is.
- Voor Lijn 2 merken we op dat gezien de uitkomsten van de DVR-cyclus de tijdelijke uitbreiding voor de ontwikkelimpuls bescheiden is. Er zal extra flankerend beleid (o.a. mobiliteitsmaatregelen) ontwikkeld moeten worden. Deze zijn nog niet begroot.
- Voor lijn 3 ontbreekt een nadere onderbouwing van de financiële opbrengsten (terugverdien capaciteit. De maatschappelijke opbrengsten worden als aanzienlijk ingeschat zonder dat deze onderbouwd worden. De caseload per fte lijkt voor de interventies in lijn 3 laag. Daarmee kan een goede dienstverlening aan de medewerkers en deelnemers worden gegeven, maar gaan de kosten per traject omhoog. De juiste duiding is op basis van het Analyserapport niet te maken omdat er gesproken wordt van “lange en intensieve trajecten” (interventie A), “uitgebreid programma” (interventie B), “een verhoging van de intensiteit van de begeleiding” en “langere trajectduur” (interventie C) maar er is geen cijfermatige onderbouwing van deze uitspraken bijgevoegd.
- Het wegwerken van het achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer (lijn 4) is een hoogwaardig kwalitatief proces. Op grond van onze ervaringen met vergelijkbare bestandsanalyse-operaties achten wij het uitstroombestand van 30% ambitieus, waarbij er rekening mee moet worden gehouden (als wij kijken naar de opbrengsten) dat een groot percentage na zes maanden terug in de uitkering komt.

4.2.4 Welke volgorde in de fasering van de interventies is verstandig? Stel hiervoor een wegingskader voor het DB op?

- Wij achten de impuls voor de ontwikkeling van het personeel en het werken aan een energieke cultuur en verbinding binnen de organisatie cruciaal. De basis moet verder op orde worden gebracht. Het risico is dat, als niet in de kwaliteit van de organisatie geïnvesteerd wordt, de ontwikkeling naar het weer kunnen uitvoeren van de reguliere dienstverlening niet adequaat zal zijn. Gezien de constatering dat veel medewerkers de noodzakelijke ontwikkeling niet of moeilijk zullen maken zal hier een aanvullend plan op ontwikkeld moeten worden.
- Naast de ontwikkeling van de eigen organisatie naar een vitale organisatie is, in het kader van de basis op orde, het wegwerken van het achterstallige onderhoud door een intensieve bestandsanalyse essentieel (lijn 4). Zonder kwalitatief inzicht in het bestand is geen adequate dienstverlening mogelijk. Het bestand vormt het ‘werkkapitaal’ van de organisatie.



Wegingskader voor het dagelijks bestuur:

- Zorg dat basis op orde is: achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer wegwerken;
- Investeer in kwaliteit van personeel, vitaliteit en verbinding binnen de organisatie;
- Focus op daar waar we relatief snel resultaat kunnen bereiken (jongerenaanpak); differentiatie in doelgroepen en intensiteit;
- Gaan we het zelf uitvoeren of gaan we samenwerken/uitbesteden?

4.2.5 Zijn er logische alternatieve interventies denkbaar?

Laborijn is ontwikkeld vanuit de visie om voor het gehele terrein van werk en inkomen een fullservice aanbod te bieden. Er zijn in Nederland betrekkelijk weinig organisaties met een geheel vergelijkbaar concept. Mogelijke alternatieven raken al snel het gekozen organisatieconcept. Mogelijke alternatieve interventies zijn:

- Opdracht aan Laborijn heroverwegen: lijn 3 thans niet laten uitvoeren, of geheel/gedeeltelijk laten uitvoeren in samenwerking danwel in zijn geheel door andere partijen: onderwijs/re-integratiebureaus.
- Differentiatie aanbrenge in doelgroepen en differentiatie in intensiteit van trajecten.
- Partnerships versterken (systeemintegratie) en intensiveren bij uitstroomgerichte activiteiten: werkgeversbenadering/onderwijs.
- Herstructurering c.q. anders positioneren van de toegang en maatschappelijke participatie: hechter verbinden met lokaal sociaal domein en onderwijs.
- Meer investeren in digitale vormen van dienstverlening.

4.2.6 Welke effecten treden naar verwachting op indien het DB besluit niet aanvullend te investeren en wat betekent dat voor de opdrachtformulering in de komende jaren?

- Vastgesteld moet worden dat op basis van de analyse van de organisatie een kwaliteitsimpuls noodzakelijk is voor het leveren van adequate dienstverlening. De organisatie heeft op het terrein van kwaliteit, kwantiteit en cultuur te maken met een flinke veranderopgave. De basis moet verder op orde worden gebracht. Dat geldt ook voor het werkkapitaal van de organisatie: het bestand. Een gedegen bestandsanalyse en bestandssysteem dat een goede verbinding mogelijk maken met partners zijn cruciaal voor een effectieve dienstverlening. Niet investeren op deze terreinen is risicovol voor de ontwikkeling van de organisatie en tevens financieel risicovol (overschrijdingen BUIG).
- Niet investeren betekent dat de uitstroom en ontwikkeling van prioritaire doelgroepen en categorie 3 in onvoldoende mate tot ontwikkeling komt. Hiervoor zijn wel alternatieve partijen in de markt actief. Voor de opdrachtverlening in de komende jaren betekent dit: eerst de basis verder op orde, dan vanuit reguliere dienstverlening focussen op doelgroepen (segmenteren), versterken van de



samenwerkingsrelaties zowel in het lokaal sociaal domein als op het terrein van de werkgeversdienstverlening en onderwijs-arbeidsmarktarrangementen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Op grond van de bevindingen komen we tot de volgende conclusies:

- Er is veel bereikt in de afgelopen jaren. Echter, in onvoldoende mate is ingeschat wat een fusie als deze vraagt aan inzet en sturing op het terrein van gemeenschappelijke cultuur en ontwikkeling van kwaliteit.
- De samenhang binnen de organisatie moet versterkt worden en de noodzaak van een kwalitatieve doorontwikkeling van de organisatie is urgent. Tevens moet geïnvesteerd worden in het wegwerken van het achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer.
- Hoewel er afspraken zijn gemaakt over de governance vraagt de uitvoering nog om de nodige aandacht voor de onderlinge communicatie, de wederzijdse leercultuur en het verwachtingenmanagement.
- De analyse vraagt om een stevige veranderopgave: een helder plan van aanpak met bijpassende strategie, veranderkundige expertise, draagvlak, vertrouwen en sturing met verbindend leiderschap.
- Formatie-uitbreiding is niet onaannemelijk, wij plaatsen wel kanttekeningen ten aanzien van de opzet en het uitvoeringsmodel.
- Na de interventies om de basis verder op orde te krijgen moet de reguliere dienstverlening uitgevoerd kunnen worden.
- Voor de voorgestelde investeringen voor extra dienstverlening voor doelgroepen zijn alternatieve keuzes mogelijk.
- De programmalijnen vragen om een nadere onderbouwing (kosten-baten) en om een fasering in de uitvoering.
- Potentie en resultaten van partnerships op diverse activiteiten zijn nog onvoldoende in beeld gebracht c.q. onderzocht.

5.2 Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- Verdiep de bestaande analyse van de organisatie om nog beter in kaart te brengen waar aanvullende interventies noodzakelijk zijn, maak dit tot onderdeel van een brede veranderkundige gefaseerde aanpak, gericht op het versterken van de kwaliteit en de samenhang binnen de organisatie.
- Investeer in het versterken van de basis van de organisatie (wegwerken van achterstallig onderhoud ten aanzien van het bestandsbeheer, formatie-uitbreiding), verbinding en kwalitatieve doorontwikkeling op basis van nader uit te werken actieplannen. Maak heldere afspraken over wanneer en hoe, na bovengenoemde interventies, het reguliere dienstenpakket door Laborijn uitgevoerd kan worden.



Rapport

- Zorg voor een open communicatie, een wederzijdse leercultuur en een reële verwachtingen tussen betrokken partijen.
- Investeer in een werkbaar dashboard met prestatie-indicatoren die het mogelijk maken om te benchmarken.
- Koppel de formatie-uitbreiding aan een evaluatie van functietoedeling en controletellingen waarbij de normuitkomst (ook) wordt afgezet tegen de geleverde productie.
- Onderzoek nader of lijn 3 op deze wijze ingekocht moet worden en zo ja, door wie het ook op een effectieve en efficiënte wijze uitgevoerd kan worden.
- Onderzoek nader of door het versterken van partnerships meer rendement gerealiseerd kan worden.
- Formuleer een opdracht vanuit het dagelijks bestuur om te komen tot een plan van aanpak waarin de bovengenoemde elementen: een veranderkundige aanpak, nadere uitwerking lijnen 1, 2 en 4 en onderzoek naar alternatieven zijn opgenomen. Maak hierbij duidelijke toetsbare afspraken over wanneer de organisatie in staat is het reguliere dienstenpakket uit te voeren.



Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Frans Langeveld, wethouder Doetinchem

Jorik Huizinga, wethouder Doetinchem

Peter van de Wardt, wethouder gemeente Oude IJsselsteek

Henk Wiltink, wethouder Aalten

Hannie Burcksen, programmamanager zorg en welzijn gemeente Oude IJsselstreek

Wiebrand Top, regisseur sociaal domein gemeente Doetinchem

Henk ter Beest, beleidsmedewerker gemeente Aalten

Milad Lahdo, beleidsmedewerker gemeente Oude IJsselstreek

Petra Helming, beleidsmedewerker gemeente Doetinchem

Betty Talstra, directeur Laborijn

Anton Arntz, directeur bedrijfsvoering Laborijn

Jeroen Spruit, afdelingsmanager Laborijn

Thea Brinkhuis, manager WSP Achterhoek