

TEST VAN DE CENTRALE FUNCTIE UITVOERINGSKOSTENMODEL ABW

- eindrapport -

drs. M. Blommesteijn
drs. J. Mur
drs. A. Berkhout

Amsterdam, juli 2003
Regioplan publikatienr. 1028

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax: 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting.....	I
0.1 Inleiding	I
0.2 Belangrijkste uitkomsten.....	II
0.3 Beantwoording centrale vraag.....	IV
0.4 Randvoorwaarden aan toepassen centrale functie Uitvoeringskostenmodel Abw	V
0.5 Ten slotte	VIII
1 Test centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Context van de test van de centrale functie	1
1.3 Doelstelling van de test van de centrale functie	2
1.4 Onderzoeksaanpak	3
1.5 Toelichting geselecteerde onderwerpen	7
1.6 Hoofdstukindeling.....	8
2 Uitvoeringskostenmodel Abw en uitgevoerde testen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Het UKM	9
2.3 Test decentrale functie	14
2.4 Uitkomsten en gegevens van de test van de decentrale functie en de gevolgen voor de opzet van de test van de centrale functie.....	15
2.5 Conclusie.....	16
3 Analyse kostentoewijzing verzamelkant	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Uitleg verzamelkant UKM.....	17
3.3 Niet-loonkosten en indirecte loonkosten	18
3.4 Netto-proceduretijd en integraal uurtarief.....	22
3.5 Conclusie.....	25
4 Analyse kostentoewijzing aanvraag levensonderhoud Abw	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Analyse van het product ‘aanvraag levensonderhoud Abw’	27

4.3	Kostenstructuur aanvraag op topniveau	28
4.4	Kostenstructuur aanvraag op basisniveau	30
4.5	Scenario's: verschil tijdsbesteding aan aanvraag met en zonder CWI	31
4.6	Conclusie	33
5	Kostentoewijzing terugvordering, verhaal en incasso	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Analyse van het product 'terugvordering, verhaal en incasso'	35
5.3	Hoofdproduct TVI	36
5.4	Basisproducten	38
5.5	Doorrekenen scenario TVI	41
5.6	Conclusie	41
6	Analyse kostentoewijziging reïntegratie	43
6.1	Inleiding	43
6.2	Analyse van het product 'reïntegratie'	43
6.3	Hoofdproduct reïntegratie	45
6.4	Basisproducten	47
6.5	Conclusie	53
7	Analyse kostentoewijzing bijzondere bijstand	55
7.1	Inleiding	55
7.2	Analyse van het product 'bijzondere bijstand'	55
7.3	Bijzondere bijstand op topniveau (gesommeerd)	56
7.4	Bijzondere bijstand op basisniveau	59
7.5	Scenario's	65
7.6	Conclusie	67
8	Conclusies test van de centrale functie	69
8.1	Inleiding	69
8.2	Conclusies test van de centrale functie	69
8.3	Beantwoording centrale vraag	71
8.4	Randvoorwaarden aan toepassen centrale functie Uitvoeringskostenmodel Abw	72
8.5	Ten slotte	75
	Bijlagen	77
	Bijlage 1: Uitleg bij analyses	79
	Bijlage 2: Referentiemodel Abw 2002 en kostendragers	83
	Bijlage 3: Handleiding uitvoeringskostenmodel Abw	89

VOORWOORD

Voor u ligt het verslag van de test van de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw. De test is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Aan de realisatie van de test hebben velen bijgedragen. In de eerste plaats past een woord van dank aan de dertien gemeenten die hun gegevens beschikbaar hebben gesteld voor onze analyse. Ook gaat onze dank uit naar de medewerkers van Deloitte & Touche die deze gemeenten ondersteund hebben bij het toepassen van het Uitvoeringskostenmodel Abw en ons in staat hebben gesteld onze test uit te voeren.

Het Ministerie van SZW, in de personen van Ben van den Brande en Françoise Vermunt, bedanken we voor de opbouwende manier waarop zij ons tijdens het traject hebben begeleid en voor het becommentariëren van de concept-versies van het eindrapport.

De test van de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw is voornamelijk uitgevoerd door Marieke Blommesteijn en Jakko Mur. Marscha Mehciz en Roeland van Geuns waren op een wat grotere afstand betrokken bij de test en Nidi Gaal heeft vooral in de eindfase veel tijd gestoken in het invoeren van het ruwe datamateriaal in het programma SPSS. Jacqueline Vermaak, Leonie Jansen en Linda den Os verzorgden de lay-out van het rapport.

Amsterdam, juli 2003
Bram Berkhout (projectleider)

SAMENVATTING

0.1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is het Uitvoeringskostenmodel Abw ontwikkeld. Per 1 januari 2003 is het Uitvoeringskostenmodel Abw via GemNet voor alle gemeenten beschikbaar.

Met het ontwikkelen van het Uitvoeringskostenmodel Abw streeft het Ministerie van SZW verschillende doelstellingen na. Individuele gemeenten moeten met het Uitvoeringskostenmodel Abw hun uitvoeringskosten in kaart kunnen brengen en zich op termijn met andere gemeenten kunnen vergelijken. Deze toepassing wordt de decentrale functie genoemd. De decentrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw wordt in opdracht van SZW door Deloitte & Touche getest.

Daarnaast wordt met het Uitvoeringskostenmodel Abw beoogd landelijke ex-post en ex-ante mutaties in de uitvoeringskosten van de Algemene bijstandswet te kunnen berekenen die voortvloeien uit beleidswijzigingen op dit terrein. Deze landelijke rekenfunctie wordt de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw genoemd.

Regioplan Beleidsonderzoek heeft eind 2002 de opdracht gekregen om voor het Ministerie van SZW een test uit te voeren op de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw. Met de test moet de vraag beantwoord worden of het Uitvoeringskostenmodel Abw in haar huidige vorm geschikt is om op landelijk niveau de budgettaire gevolgen van beleidswijzigingen door te rekenen. Oorspronkelijk was de opzet om ook daadwerkelijk tot landelijke berekeningen te komen. Vanwege het feit dat de testgemeenten geen representatieve groep van gemeenten vormen én vanwege een beperkte beschikbaarheid aan gegevens, is in de loop van de test afgesproken een secundaire analyse uit te voeren op de gegevens uit de test van de decentrale functie. Deze secundaire analyse heeft als doel vast te stellen of (centraal) gerekend kan worden met het UKM en onder welke voorwaarden. Ofwel, waar moeten het Uitvoeringskostenmodel Abw én de ingevoerde gegevens aan voldoen om tot valide en betrouwbare landelijke berekeningen van beleidswijzigingen te komen.

De test van de centrale functie is parallel opgezet aan de actualisering en doorontwikkeling van het Referentiemodel Abw (voorheen het Piramidemodel genoemd) én de test van de decentrale functie. Om gemeenten zo min mogelijk te belasten is er bewust voor gekozen de test van de centrale functie uit te voeren op basis van de uitkomsten en gegevens van de test van de decentrale functie. Dit betekent dat er géén direct contact is geweest met de testge-

meenten. Wél heeft er continue afstemming plaatsgevonden met Deloitte & Touche. De test op de centrale functie is uitgevoerd in de periode januari tot en met juli 2003.

Voor de test van de centrale functie zijn allereerst selectiecriteria opgesteld om vier testonderwerpen te kunnen selecteren. Vervolgens zijn randvoorwaarden opgesteld waaraan de gegevens van testgemeenten voor het Uitvoeringskostenmodel Abw zouden moeten voldoen om landelijke berekeningen te kunnen uitvoeren. Deze randvoorwaarden zijn evenwel niet getoetst, omdat de doelstelling van de test in de loop van het project is gewijzigd.

Wat we wel hebben gedaan is een secundaire analyse. Deze secundaire analyse heeft niet als doel de uitvoering en de gegevens van de test van de decentrale functie te beoordelen, maar wordt gebruikt om vast te stellen of (centraal) gerekend kan worden met het Uitvoeringskostenmodel Abw en onder welke voorwaarden. De belangrijkste uitkomsten geven wij hier per onderdeel van het Uitvoeringskostenmodel Abw weer. We besluiten deze samenvatting met een beschrijving hoe in de toekomst de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw toegepast zou kunnen worden.

0.2 Belangrijkste uitkomsten

Verzamelkant

Om tot een kostentoerekening te komen, moeten álle kosten van een sociale dienst worden verzameld, dus ook kosten van huisvesting van de dienst en automatisering et cetera. Dit gebeurt aan de verzamelkant van het Uitvoeringskostenmodel Abw. Uit de test blijkt dat de verzamelkant van het Uitvoeringskostenmodel Abw zodanig vormgegeven is dat gemeenten het kunnen invullen. Op basis van de ingevulde gegevens worden realistische integrale uurtarieven berekend. De berekende integrale uurtarieven vertonen ons inziens een acceptabele spreiding (voor uitleg zie bijlage ‘uitleg statistische analyses’). De methodiek om door middel van het verzamelen van niet-loonkosten en indirecte loonkosten tot een berekening van het integraal uurtarief van directe medewerkers te komen, blijkt in de praktijk te werken.

Uit de rapportage van de test van de decentrale functie blijkt dat enkele gemeenten moeite hebben met de manier waarop indirecte FTE’s worden omgeslagen naar Abw-producten en niet-Abw-producten. Dit gebeurt nu met behulp van de Abw-ratio. Deze ratio geeft voor een dienst de verhouding weer tussen de beschikbare directe formatie voor Abw-producten en die voor de niet-Abw-producten (bijvoorbeeld de Wvg). Enkele gemeenten geven echter aan dat niet alle indirecte functies volgens de ratio verdeeld zouden moeten worden, maar bijvoorbeeld volledig over de Abw-producten zouden moeten worden omgeslagen.

Ook het invullen van de formatie aan directe producten, die analoog wordt uitgevraagd aan de StimulansZ benchmark, vinden gemeenten lastig. Deze punten kunnen opgelost worden door de uitvraag van tijdsbesteding per functionaris te verbeteren. Ondanks deze conclusie van de test van de decentrale functie maakt onze analyse van de verzamelkant duidelijk dat binnen het huidige Uitvoeringskostenmodel Abw het gebruik van de Abw-ratio leidt tot een realistische berekening van de opslag per FTE en redelijk stabiele integrale uurtarieven.

Netto-proceduretijd

Een ander aandachtspunt aan de verzamelkant is de berekening van de netto-proceduretijd van de medewerkers die deels direct tijd besteden aan Abw-producten en de rest van hun beschikbare tijd indirect werken voor de GSD. De netto-proceduretijd voor deze medewerkers is niet in alle testgemeenten op dezelfde manier berekend. Met behulp van een nauwkeurige beschrijving van de berekening om tot de goede netto-proceduretijd te komen en enkele voorbeelden, kan dit eenvoudig opgelost worden.

Tijdsbesteding en toewijzing

Voor vier topproducten uit het Uitvoeringskostenmodel Abw hebben we een analyse uitgevoerd op de manier waarop de testgemeenten hun kosten aan de producten hebben toegeedeeld. Het gaat om de producten ‘aanvraag levensonderhoud Abw’, ‘terugvordering, verhaal en incasso’, ‘reïntegratie’ en ‘bijzondere bijstand’. De analyse maakt vooral duidelijk dat de kostprijs van producten voor het grootste deel bepaald wordt door de tijdsbesteding van de medewerkers. Het integrale uurtarief van de medewerkers is hierop minder van invloed. Ook komt naar voren dat de tijdsbesteding aan een product lijkt samen te hangen met de manier waarop de tijdsbesteding is bepaald (op basis van bestaande gegevens, met tijdmeting of tijdschatting) of de manier waarop tijd is toegewezen (via FTE, PQP of PQS en op top-, midden- of basisniveau). Door het kleine aantal deelnemende gemeenten kunnen we geen uitsluitel geven over welke methode een realistisch beeld geeft van de tijdsbesteding en welke niet. Een verklaring voor de verschillen tussen de methoden is moeilijk te geven. Duidelijk is dat niet elke methode tot dezelfde resultaten leidt. Deze bevinding onderstreept dat het voor de betrouwbaarheid en validiteit van de centrale functie essentieel is dat de bepaling van tijdsbesteding aan een product consistent gebeurt en op een zoveel mogelijk gestandaardiseerde manier.

Referentiewerkprocessen

Het Uitvoeringskostenmodel Abw werkt met de referentiewerkprocessen uit het Referentiemodel Abw. Omdat dit gemiddelde werkprocessen zijn, zullen ze nooit exact passen op de specifieke gemeentelijke praktijk van een individuele gemeente. De referentiewerkprocessen bieden, met andere woorden, niet voor alle gemeenten een exacte weergave van de eigen gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Om die reden is voor het tijd toewijzen altijd een vertaling

nodig van de eigen werkprocessen naar de referentiewerkprocessen van het Uitvoeringskostenmodel Abw. Wanneer gemeenten moeite hebben met het maken van een vertaalslag, kunnen eventuele verschillen in kostprijzen niet goed verklaard worden. Het is dan immers niet duidelijk of de verschillen veroorzaakt worden door verschillen in werkprocessen ten opzichte van de referentiewerkprocessen óf doordat er meer tijd aan een product wordt besteed. Kortom, om valide centrale berekeningen te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk dat de ingevoerde gegevens eenduidig te interpreteren zijn.

Een eerste stap daarin is dat gemeenten precies weten waaraan ze tijd en kosten moeten toewijzen en dat hierover geen verschillende interpretaties bestaan. De test van de decentrale functie maakt duidelijk dat deze vertaling over het algemeen voor de meeste gemeenten te maken is. Uitgaande van deze conclusie, interpreteren wij opgegeven verschillen in tijdsbesteding dan ook vooral als daadwerkelijke verschillen in tijdsbestedingen tussen gemeenten. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de referentiewerkprocessen van het product 'reïntegratie'. Uit de gemeentelijke rapportages van de test van de decentrale functie wordt duidelijk dat er aanwijzingen zijn dat een aantal gemeenten moeite heeft om een vertaling te maken vanuit de eigen werkprocessen naar de referentiewerkprocessen. Onderzocht moet worden of de referentiewerkprocessen kunnen worden aangepast, of dat vanwege het nog relatief korte bestaan van dit product gewacht moet worden totdat de gemeenten de werkprocessen zich meer eigen hebben gemaakt. In het laatste geval zou overwogen moeten worden géén gebruik te maken van de referentiewerkprocessen en in het vervolg alleen kosten op het topniveau toe te wijzen.

Kostendragers

Ten slotte is gebleken dat voor het topproduct 'bijzondere bijstand' niet alle gemeenten één en dezelfde kostendrager hebben ingevuld. Mogelijk heeft dit te maken met een onduidelijke beschrijving van de kostendrager in het Uitvoeringskostenmodel Abw, mogelijk hebben sommige gemeenten bij gebrek aan informatie over de gevraagde kostendrager (verstrekkingen bijzondere bijstand) gekozen voor een andere kostendrager (het aantal beschikkingen). Onderzocht moet worden of de kostendrager voor het product 'bijzondere bijstand' aangepast moet worden. Uit de afstemming met Deloitte & Touche is ook naar voren gekomen dat de kostendrager van het topproduct 'reïntegratie' nader bekeken moet worden.

0.3 Beantwoording centrale vraag

De centrale vraag die met ons onderzoek beantwoord moet worden, is of het Uitvoeringskostenmodel Abw in haar huidige vorm geschikt is om landelijke berekeningen uit te voeren.

Berekent het Uitvoeringskostenmodel Abw wat het moet berekenen (validiteit) en worden bij herhaling dezelfde uitkomsten berekend (betrouwbaarheid)?

Wij beoordelen de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw als betrouwbaar en valide. De uitkomsten van de centrale berekeningen zijn betrouwbaar, omdat alle variaties in de uitkomsten te herleiden zijn naar verschillen in de ingevoerde gegevens. Omdat gemeenten zich over het algemeen herkennen in de referentiewerkprocessen én in de uitkomsten van het Uitvoeringskostenmodel Abw beschouwen wij de centrale berekeningen eveneens als valide. De betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten van centrale berekeningen kunnen echter niet los worden gezien van de betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens die decentraal worden verzameld.

Ondanks bovenstaande positieve conclusie hebben wij in ons onderzoek nog geen landelijk representatieve berekeningen kunnen uitvoeren. Dit heeft echter niets te maken met de mogelijkheden van het Uitvoeringskostenmodel Abw, maar met het feit dat weinig testgemeenten de voor onze berekeningen noodzakelijke gegevens hebben kunnen aanleveren. Daarnaast is het een expliciete keuze van het Ministerie van SZW geweest om de test van de decentrale functie bij alleen (middel)grote gemeenten uit te voeren. De onderzoekspopulatie was daardoor op voorhand geen goede afspiegeling van het totaal aan gemeenten. Om centrale berekeningen te kunnen uitvoeren, is dit wel een vereiste.

0.4 Randvoorwaarden aan toepassen centrale functie Uitvoeringskostenmodel Abw

Alhoewel we hebben geconcludeerd dat met het Uitvoeringskostenmodel Abw centrale berekeningen kunnen worden uitgevoerd, dient voor een succesvolle toepassing van deze centrale functie wel aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan. Voorafgaand aan de test van de centrale functie zijn een vijftal randvoorwaarden opgesteld (zie voor een overzicht van de randvoorwaarden hoofdstuk 1). Deze randvoorwaarden zijn niet getoetst omdat de doelstelling van de test van de centrale functie in de loop van het project is gewijzigd. De secundaire analyse die wij hebben uitgevoerd en de uitkomsten van de test van de decentrale functie geven wél duidelijke indicaties voor randvoorwaarden die gesteld zouden moeten worden om landelijke beleidswijzigingen te kunnen doorrekenen. De randvoorwaarden hebben niet alleen betrekking op het Uitvoeringskostenmodel Abw, maar ook op de gebruikers, de wijze waarop de gebruikers het Uitvoeringskostenmodel Abw toepassen en het onderwerp waarvoor berekeningen kunnen worden uitgevoerd.

De randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing van de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw vallen uiteen in:

- eisen aan gemeenten;
- eisen aan het Uitvoeringskostenmodel Abw;
- eisen aan de toepassing;
- eisen aan het toepassingsgebied.

In het vervolg van deze paragraaf behandelen we ze per categorie. Bij de bespreking zullen wij ook verwijzen naar de randvoorwaarden die vooraf aan de test van de centrale functie zijn gesteld.

Ad Eisen gemeenten

Om valide centrale berekeningen te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk dat er gerekend kan worden met de modelvullingen van een representatieve groep gemeenten (randvoorwaarde 1). Representativiteit kan bepaald worden door te kijken naar gemeentegrootte en bijstandsdichtheid. Het precieze aantal gemeenten waarvan modelvullingen nodig zijn, valt op voorhand niet vast te stellen. Statistisch gezien is een minimum van vijftien gemeenten per basisproduct met de pqs-methode noodzakelijk (randvoorwaarde 2 en 3). Wanneer gemeenten vrij worden gelaten in hun keuze van het productniveau (van het Referentiemodel Abw) en de methode waarmee de tijd wordt toegewezen (PQS, PQP, FTE), zijn er meer gemeenten nodig voor een valide centrale berekening, mogelijk meer dan dertig deelnemende gemeenten.

Het is daarnaast belangrijk dat deelnemende gemeenten in staat zijn een adequate vertaling te maken naar de referentiewerkprocessen. Indien gemeenten hier niet of slecht toe in staat zijn, zal dit gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de gegevens die zij in het Uitvoeringskostenmodel Abw plaatsen.

Ad Eisen aan het Uitvoeringskostenmodel Abw

Een belangrijke vraag die voor het toepassen van de centrale functie nog beantwoord moet worden, is of de drie verschillende toewijsmethodes (FTE, PQS, PQP) vergelijkbare resultaten opleveren. Om hier inzicht in te krijgen kan dit bij een groep gemeenten getest worden door per gemeente en per product de verschillende methoden toe te passen en de berekende kostprijzen te vergelijken. De omvang van de testgroep zou dan nog nader bekeken moeten worden.

Wanneer de uitkomsten van bovengenoemde test (totale tijdsbesteding aan een product en de kostprijs per product) sterk van elkaar verschillen, gaat in het geval er referentiewerkprocessen beschikbaar zijn, onze voorkeur uit naar het gebruik van de pqs-methode (randvoorwaarde 3). De pqs-methode levert de meest gedetailleerde informatie op en die is nodig om beleidswijzigingen te kunnen doorrekenen. Wanneer uit de test blijkt dat de pqp-methode

tot betrouwbare resultaten leidt en toewijzen met de pqs-methode niet haalbaar is, dan gaat de voorkeur uit naar deze methode.

Om binnen het Uitvoeringskostenmodel Abw tot betrouwbare opgaven van tijdsbestedingen aan producten te komen, is het belangrijk om na te gaan of sommige referentiewerkprocessen verder uitgeschreven of aangepast moeten worden. Een vergelijkbare analyse zou uitgevoerd moeten worden op alle kostendragers die nu in het Uitvoeringskostenmodel Abw gedefinieerd zijn. Met betrekking tot referentiewerkprocessen en kostendragers mogen er tussen gemeenten die aan een centrale berekening meewerken namelijk geen interpretatieverschillen bestaan.

Interpretatieverschillen tussen gemeenten kunnen voorkomen worden door de handleiding van het Uitvoeringskostenmodel Abw te verbeteren. De handleiding moet een eenduidige richtlijn bieden voor het vullen van het Uitvoeringskostenmodel Abw. Dit houdt ook in dat deze richtlijn uitgebreide definities en voorbeelden moet bevatten van alle belangrijke begrippen en methoden. Daarnaast zou er in de handleiding of in het Uitvoeringskostenmodel Abw een normgemeente gezet kunnen worden die als voorbeeld kan dienen. Eventueel kan de handleiding de vorm van een wizard aannemen die de gemeente stap voor stap door het Uitvoeringskostenmodel Abw leidt.

Eventuele resterende interpretatieverschillen zouden ten slotte inzichtelijk gemaakt moeten worden om bij centrale berekeningen verschillen in kostprijzen te kunnen duiden. Een oplossing hiervoor is om binnen het Uitvoeringskostenmodel Abw een tool beschikbaar te stellen waarmee gemeenten binnen het Uitvoeringskostenmodel Abw hun eigen werkprocessen kunnen vertalen naar die van het Uitvoeringskostenmodel Abw.

Ad Eisen aan de toepassing

De verschillen in kostprijzen tussen gemeenten worden vooral veroorzaakt door de verschillen in tijd die gemeenten aan producten hebben toegerekend. Voor een deel lijken deze verschillen verklaarbaar door de methode waarmee zij deze tijdsbestedingen hebben bepaald.

Voor een optimale toepassing van de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw is het daarom belangrijk dat de meting van tijd betrouwbaar, gestandaardiseerd en uniform plaatsvindt (randvoorwaarde 4). Onderzocht moet worden wat de beste tijdmeetmethode hiervoor is (tijdmeten, tijdschatten, hergebruik van bestaande gegevens). Dit kan bij een groep van gemeenten onderzocht worden door per gemeente en per product de verschillende tijdmeetmethoden toe te passen en de gemeten tijden onderling te vergelijken. In een ideaal-typische situatie lijkt tijdmeten de meest nauwkeurige tijdwaarnemingen op te leveren.

Tijdmeteren kan dan namelijk worden opgezet volgens de eisen van het Uitvoeringskostenmodel Abw (aan de hand van referentiewerkprocessen), waardoor geen vertaalslag nodig is.

Ad Eisen aan het toepassingsgebied

De test van de centrale functie maakt duidelijk dat op dit moment het best gerekend kan worden met producten die relatief langere tijd bestaan en waarvan de uitvoering redelijk is uitgekristalliseerd. De verschillen tussen gemeenten in de kostprijzen van deze producten zijn goed verklaarbaar, terwijl dat voor producten waarvan de uitvoering minder gestandaardiseerd is, zoals het nieuwe product ‘reïntegratie’, nog niet het geval is.

Om een gedetailleerde verklaring te kunnen geven waarom gemeenten na een beleidswijziging meer of juist minder tijd besteden aan een bepaald product, is het wenselijk dat er voor het product waarvoor de berekening uitgevoerd moet worden referentiewerkprocessen beschikbaar zijn. Dan is het namelijk mogelijk om op processtapniveau wijzigingen inzichtelijk te maken.

0.5 Ten slotte

Wij beoordelen de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw als betrouwbaar en valide. De betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten van centrale berekeningen kunnen echter niet los worden gezien van de betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens die decentraal worden verzameld. Om met het Uitvoeringskostenmodel Abw de budgettaire gevolgen van beleidswijzigingen te kunnen berekenen zouden aan alle hierboven beschreven randvoorwaarden moeten worden voldaan.

Ons inziens zou bij elke toepassing van de centrale functie van het Uitvoeringskostenmodel Abw een tijdmeetproject onder een representatieve groep gemeenten geïnitieerd moeten worden. Dit kan gezien worden als een extra voorwaarde om tot een landelijk representatief beeld van de meer- of minderkosten van een beleidswijziging te komen. Voor de verzamelkant van het Uitvoeringskostenmodel Abw is het ons inziens niet strikt noodzakelijk om gemeenten in projectvorm te begeleiden. Gemeenten waarbij het tijdmeetproject wordt uitgevoerd, moeten vanzelfsprekend ook de verzamelkant van het Uitvoeringskostenmodel Abw vullen.

Om de doorlooptijd van centrale berekeningen te verkorten, zou overwogen kunnen worden een panel van gemeenten in te richten. Wanneer alle panelgemeenten (de verzamelkant van) het Uitvoeringskostenmodel Abw periodiek zouden vullen, kunnen tijdmeetprojecten binnen korte termijn worden opgestart om centrale berekeningen uit te voeren.

Een ander voordeel van een panel van gemeenten voor centrale berekeningen is dat, door steeds met dezelfde groep gemeenten te werken, er beter kennis vergaard kan worden over de werkelijke verschillen in de uitvoering tussen gemeenten en het biedt de mogelijkheid metingen te verrichten voor en nadat beleidswijzigingen zijn doorgevoerd. Tot slot kan met een panel van gemeenten, onder bovengenoemde voorwaarden, gewerkt worden aan het vaststellen van referentietijden voor de uitvoering van de Abw én aan het vaststellen van referentie integrale uurtarieven van functionarissen van gemeentelijke sociale diensten.

1 TEST CENTRALE FUNCTIE VAN HET UITVOERINGSKOSTEN-MODEL ABW

1.1 Inleiding

Eind 2002 hebben Regioplan Beleidsonderzoek en Cap Gemini Ernst & Young (CGE&Y) het Uitvoeringskostenmodel Abw (in het vervolg UKM) opgeleverd. Dit UKM is een geoptimaliseerde en geautomatiseerde versie van het prototype dat beide bureaus in 2001 voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben ontwikkeld.

Met het ontwikkelen van het UKM streeft het Ministerie van SZW verschillende doelstellingen na. Individuele gemeenten moeten met het UKM hun uitvoeringskosten in kaart kunnen brengen en op termijn zich met andere gemeenten kunnen vergelijken. Dit is de decentrale functie van het UKM. Daarnaast wordt met het UKM beoogd landelijke ex-post en ex-ante mutaties in de uitvoeringskosten van de Algemene bijstandswet te kunnen berekenen die voortvloeien uit beleidswijzigingen op dit terrein. Deze landelijke rekenfunctie wordt de centrale functie van het UKM genoemd.

Regioplan Beleidsonderzoek heeft eind 2002 de opdracht gekregen om voor het Ministerie van SZW een test uit te voeren op de centrale functie van het UKM. Deze opdracht duiden wij in het vervolg van dit rapport aan als de test van de centrale functie. In dit rapport doen wij verslag van deze test.

1.2 Context van de test van de centrale functie

De test van de centrale functie is parallel opgezet aan de actualisering en doorontwikkeling van het Referentiemodel Abw (voorheen aangeduid met het Piramidemodel) én de test van de decentrale functie. Met de actualisering en doorontwikkeling van het Referentiemodel Abw zijn de referentiewerkprocessen van het product ‘terugvordering, verhaal en incasso’ aangepast en zijn referentiewerkprocessen voor het product ‘reïntegratie’ toegevoegd (zie hoofdstuk 2, voor meer informatie over het UKM en de referentiewerkprocessen).

Met de test van de *decentrale* functie wordt de validiteit, betrouwbaarheid, toepasbaarheid, bruikbaarheid en draagvlak van en voor de decentrale functie van het UKM vastgesteld. De decentrale functie is in opdracht van SZW door Deloitte & Touche bij vijftien gemeenten getest. Alle testgemeenten zijn (middel)grote gemeenten die deelnemen aan de StimulanSZ

Benchmark. Meer informatie over de test van de decentrale functie staat beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport.

Om gemeenten zo min mogelijk te belasten is bewust gekozen de test van de centrale functie uit te voeren op basis van de uitkomsten en gegevens van de test van de decentrale functie. Dit betekent dat er géén direct contact is geweest met de testgemeenten. Specifieke informatie ten behoeve van de test van de centrale functie is eveneens door Deloitte & Touche verzameld. Aan gemeenten is tot slot toestemming gevraagd om hun gegevens voor de test van de centrale functie te gebruiken.

1.3 Doelstelling van de test van de centrale functie

De oorspronkelijke doelstelling van de test van de centrale functie is het onderzoeken van de toepasbaarheid van de centrale functie van het UKM. Ofwel, is het mogelijk om beleidswijzigingen door te rekenen met het UKM? Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om met de test van de centrale functie een landelijk representatief beeld te geven van de uitvoeringskosten of eventuele veranderingen in de uitvoeringskosten als gevolg van beleidswijzigingen. De testaanpak sluit de mogelijkheid van een landelijke representatief beeld ook uit. De testgemeenten zijn immers allemaal middelgrote gemeenten.

Met de test zouden onder meer de budgettaire gevolgen van een viertal reeds geïmplementeerde of voorgenomen beleidswijzigingen voor de *testgemeenten* in kaart gebracht worden. Om de berekeningen te kunnen uitvoeren is vooraf een aantal eisen opgesteld waaraan de onderwerpen en de gegevens moeten voldoen. Ook zijn vragenlijsten opgesteld om de scenariowaarden vast te stellen (in paragraaf 1.4. is de onderzoeksopzet verder uitgewerkt). De berekeningen zouden vervolgens worden uitgevoerd op basis van gegevens van de vijftien testgemeenten van de test van de decentrale functie.

In de loop van het traject bleken evenwel te weinig gegevens beschikbaar te zijn om de centrale functie te kunnen testen. In overleg met de opdrachtgever is vervolgens de doelstelling van de test van de centrale functie gewijzigd. De nieuwe doelstelling van de test van de centrale functie is: het uitvoeren van een secundaire analyse. Deze secundaire analyse heeft niet als doel de uitvoering en de gegevens van de test van de decentrale functie te beoordelen, maar heeft als doel vast te stellen of (centraal) gerekend kan worden met het UKM en onder welke voorwaarden. Ofwel, waar moeten de ingevoerde gegevens aan voldoen om tot valide en betrouwbare landelijke berekeningen van beleidswijzigingen te komen.

1.4 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak van de test van de centrale functie van het UKM bestaat uit de volgende stappen:

- Stap 1 Selectie onderwerpen.
- Stap 2 Opstellen plannen van aanpak geselecteerde onderwerpen.
- Stap 3 Afstemming met de test van de decentrale functie.
- Stap 4 Beoordeling bruikbaarheid gegevens uit de test van de decentrale functie.
- Stap 5 Uitvoeren analyse en berekeningen.
- Stap 6 Opstellen eindrapport.

Voordat we de bovenstaande stappen nader uitwerken, is het belangrijk te weten dat vanaf de start van het project overleg is geweest met de uitvoerders van de test van de decentrale functie. De werkzaamheden uit stap 3 zijn dus eigenlijk gedurende de gehele test van toepassing geweest.

Ad stap 1: Selectie onderwerpen

Allereerst is een grove lijst opgesteld met zeven onderwerpen die mogelijk in aanmerking komen voor de test van de centrale functie. Om een keuze voor vier testonderwerpen te kunnen maken zijn de volgende selectiecriteria opgesteld:

- De onderwerpen moeten onderdeel zijn van het UKM.
- De onderwerpen dienen vertaalbaar te zijn in (deel)producten of processtappen uit het UKM. Indien dat niet het geval is, kunnen budgettaire implicaties niet direct met het UKM berekend worden en verliest het UKM dus zijn meerwaarde.
- De onderwerpen dienen bij voorkeur te liggen op terreinen waarvoor uitgewerkte referentiewerkprocessen bestaan. Wanneer er geen referentiewerkprocessen zijn kunnen alleen in grote lijnen beleidswijzigingen doorgerekend worden. Het is dan niet mogelijk om in detail wijzigingen door te rekenen.
- De te selecteren onderwerpen moeten relevant zijn in het licht van recente of voorgenomen beleidsontwikkelingen. Dat betekent ook dat ernaar gestreefd wordt om zowel de ex-ante als de ex-post functionaliteit te testen. Dat wil zeggen dat de door te rekenen beleidsveranderingen zowel reeds in het verleden zijn doorgevoerd (zoals de CWI-vorming) als nog doorgevoerd moeten gaan worden (zoals de 100% financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de grote geldstroom).

Een onderwerp moet aan alle bovengenoemde criteria voldoen om centraal mee te kunnen rekenen. Per onderwerp is een notitie opgesteld waarin is beschreven of aan de selectiecri-

ria is voldaan. Op basis van de notities heeft het Ministerie van SZW uiteindelijk de volgende onderwerpen gekozen:

- Aanvraagprocedure na invoering van het CWI.
- Afschaffen categoriale bijzondere bijstand.
- Van verplichting tot bevoegdheid: de kosten en baten van terugvordering.
- Reïntegratie.

In paragraaf 1.4 gaan we dieper in op de gekozen onderwerpen.

Tot slot is nog een aantal randvoorwaarden opgesteld waaraan de gegevens moeten voldoen om er centraal mee te kunnen rekenen. Het gaat om de volgende randvoorwaarden:

1. De testgemeenten vormen een afspiegeling van alle gemeenten in Nederland. In casu aan de test van de centrale functie moeten gemeenten meedoen uit alle gemeentegrootte-
klassen.
2. Alle of bijna alle gemeenten moeten voor vier onderwerpen hun kosten aan de desbetref-
fende producten op het basisniveau toerekenen.
3. Alle of bijna alle gemeenten moeten bij het toerekenen van kosten op producten op het ba-
sisniveau zoveel mogelijk gebruik maken van de pqs-methode.
4. Het toewijzen van tijd gebeurt op basis van tijdmetingen.
5. Alle of bijna alle gemeenten leveren aanvullende informatie aan om de centrale berekenin-
gen te kunnen uitvoeren.

Ad stap 2: Plannen van aanpak geselecteerde onderwerpen

Nadat de vier onderwerpen voor de test van de centrale functie definitief zijn vastgesteld, is per geselecteerd onderwerp een plan van aanpak ontwikkeld. In elk plan van aanpak is per onderwerp aangegeven welke, en op welk niveau productgegevens nodig zijn en op welk niveau om de centrale berekeningen uit te kunnen voeren. Daarnaast is in het plan van aanpak per product aangegeven met welke methode bij voorkeur tijd moeten worden toegewezen. Ook is in de plannen beschreven welke aanvullende informatie verzameld moet worden. Bij aanvullende informatie gaat het om informatie die gemeenten niet nodig hebben voor het vullen van het UKM, maar dit wel nodig is om scenario's door te rekenen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan hoeveel extra aanvragen individuele bijzondere bijstand gemeenten verwachten als de mogelijkheid tot categoriale bijzondere bijstandsverlening van rechtswege wordt afgeschaft. Deze gegevens noemen wij scenariowaarden.

Ad stap 3: Afstemming met de test van de decentrale functie

Zoals eerder genoemd, hebben wij de test van de centrale functie uitgevoerd op basis van gegevens uit de test van de decentrale functie die Deloitte & Touche heeft uitgevoerd. Essentieel voor de test van de centrale functie is dat de aangeleverde gegevens bruikbaar en betrouwbaar zijn. Om dit te bewerkstelligen hebben we veelvuldig overlegd en afgestemd met Deloitte & Touche. Hieronder wordt beschreven op welke punten de afstemming heeft plaatsgevonden

Toepassingsvraagstukken UKM

Om ervoor zorg te dragen dat het UKM door beide partijen consequent wordt toegepast is tussentijds veelvuldig overleg geweest. Deloitte & Touche heeft in een issuelijst bijgehouden welke onderwerpen besproken zijn en welke oplossingen zijn gebruikt. Tevens hebben zij per gemeente een rapportage opgesteld waarin bijzonderheden zijn vermeld.

Testonderwerpen (zie ad stap 2)

Indien nodig zijn de plannen van aanpak nader toegelicht. Verder heeft Deloitte & Touche ons tussentijds op de hoogte gehouden van het verzamelen van gegevens ten behoeve van de test van de centrale functie.

Tijdmeter

Vooraf is ervan uitgegaan dat de gemeenten hun gegevens zouden verzamelen op basis van tijdmetingen (randvoorwaarde 3). Initieel hadden we de opdrachtgever voorgesteld om het onderzoeksbureau Mede het uitvoeren van het tijdmeten door Deloitte & Touche te laten volgen. Dit om de kwaliteit van de tijdmeetgegevens te waarborgen. In de loop van de test werd duidelijk dat weinig testgemeenten tijdmetingen hebben laten uitvoeren. Veel gemeenten beschikten namelijk al over tijdmeetgegevens en wilden deze gebruiken om het UKM te vullen. Hierdoor verviel de meerwaarde van het monitoren van het tijdmeten door Mede en is dit onderdeel komen te vervallen. Wel is over de voortgang en de resultaten van tijdmeten Deloitte & Touche overleg geweest.

Benchmark

Onderdeel van de test van de decentrale functie is het benchmarken van de gegevens. Deze gegevens zijn eveneens in een workshop gepresenteerd. Voordien is overleg geweest over de onderwerpen van de benchmark.

Ad stap 4: Beoordeling bruikbaarheid gegevens uit de test van de decentrale functie

Het UKM draait op GemNet en is ook voor niet-testgemeenten beschikbaar. Nadat de testgemeenten hun bijdrage aan de test van de decentrale functie van Deloitte & Touche hadden afgerond, heeft Deloitte & Touche voor ons per gemeente een uitvoerbestand aangeleverd. Deze uitvoerbestanden zijn vervolgens ingevoerd in een lokaal draaiende versie van het UKM. Deze kunstgreep is nodig, omdat op GemNet de gemeentelijke vullingen van het UKM niet ‘bevrozen’ kunnen worden.¹ Om te voorkomen dat de testgemeenten hun gegevens tijdens de onderzoeksperiode wijzigen is een lokale versie van het UKM ingericht.

Voordat wij zijn begonnen met de analyses hebben wij de gegevens globaal bekeken en beoordeeld op de bruikbaarheid voor de test van de centrale functie. Allereerst is gekeken hoeveel gemeenten welke producten, met welke methoden en op welk niveau hebben gevuld. Ook is de gevraagde aanvullende informatie verzameld. Vervolgens zijn aan de hand van randvoorwaarden (zie stap 1) de gegevens beoordeeld. Vastgesteld is dat de oorspronkelijke doelstelling van de test van de centrale functie niet haalbaar is. Er zijn namelijk te weinig vergelijkbare gegevens beschikbaar om beleidswijzigingen te kunnen doorrekenen. Hierover meer in paragraaf 2.3.

Ad stap 5: Analyse en berekeningen test van de centrale functie

Om de gegevens voor alle gemeenten te kunnen analyseren zijn alle gegevens omgezet in SPSS-bestanden. Allereerst zijn de gegevens van de verzamelkant van het UKM geanalyseerd (zie hoofdstuk 2) en vervolgens zijn per onderwerp van de test van de centrale functie analyses uitgevoerd. De volgende analyses zijn uitgevoerd:

Centraal rekenen: is het mogelijk om de berekeningen van het UKM te reproduceren, de gegevens van de gemeenten te middelen en te aggregeren naar topproducten.

Toetsen van verschillen tussen gemeenten: de gemiddelde scores van groepen van gemeenten op verschillende variabelen zijn met elkaar vergeleken.

Samenhang tussen variabelen: met regressieanalyse en correlatieanalyse is onderzocht of en hoe sterk het verband is tussen verschillende variabelen.

Spreiding binnen variabelen: met behulp van de standaard deviatie en het gemiddelde wordt onderzocht hoe groot de spreiding op een variabele is.

¹ De huidige release van het UKM kent namelijk nog maar één database waarin de door de gemeente ingevulde gegevens opgeslagen worden.

Een nadere uitleg van de bovengenoemde analyses is te vinden in bijlage 1.

Ad stap 6: Opstellen eindrapport

De laatste stap in de test van de centrale functie was het opstellen van het onderhavige eindrapport.

1.5 Toelichting geselecteerde onderwerpen

In de vorige paragraaf hebben we aangegeven dat besloten is om de volgende onderwerpen in de test van de centrale functie op te nemen:

- Aanvraagprocedure na invoering van het CWI.
- Afschaffen categoriale bijzondere bijstand.
- Van verplichting tot bevoegdheid: de kosten en baten van terugvordering.
- Reïntegratie.

In deze paragraaf geven we een korte toelichting op deze onderwerpen.

- Aanvraagprocedure na invoering van CWI

In 2001 is in het kader van de ontwikkeling van het prototype van het UKM een deelproject uitgevoerd waarin de kosten van de aanvraagprocedure voor en na invoering van het CWI bepaald dienden te worden. Uiteindelijk hebben onvoldoende gemeenten geparticipeerd om betrouwbare gegevens te realiseren. Daarom is dit onderwerp opnieuw ook in test van de centrale functie van het huidige UKM opgenomen. Doel blijft dus te bepalen tot welke minderkosten de overheveling van activiteiten in het kader van de aanvraagprocedure van de GSD naar het CWI leidt.

- Categoriele bijzondere bijstand

Het categoriaal inkomensbeleid wordt afgeschaft. De vraag of iemand in aanmerking komt voor aanvullende bijstand zal niet meer per categorie, maar op individueel niveau beantwoord moeten worden. De vraag is dan ook relevant wat dit betekent voor de kosten van de uitvoering van de bijzondere bijstand. Het onderwerp is uiteindelijk in de test meegenomen om vooraf te kunnen berekenen wat de (extra) tijd en kosten zijn die gepaard gaan met het in plaats van categoriale bijzondere bijstand moeten verlenen van individuele bijstand.

- *Van verplichting tot bevoegdheid: de kosten en baten van terugvordering*

In het kader van de nieuwe Wet werk en bijstand zal een vrij groot aantal huidige verplichtingen van gemeenten worden omgezet in bevoegdheden. Een voorbeeld van zo'n wegvallende verplichting is die tot het terugvorderen van te veel of ten onrechte ontvangen bijstandsgelden. Het lijkt aannemelijk dat gemeenten de keuze om niet of alleen minder te gaan terugvorderen laten afhangen van de kosten-batenverhouding van deze activiteit. Om na te gaan hoe deze verhouding landelijk zou uitvallen, is dit onderwerp in de test van de centrale functie meegenomen.

- *Reïntegratie*

Het onderwerp 'reïntegratie' is opgenomen in de test van de centrale functie om op dit onderdeel het nieuwe referentiemodel te testen. De vraag is echter of de testgemeenten hun eigen processen met betrekking tot reïntegratie al voldoende op orde hebben, om zich in de referentiewerkprocessen uit het UKM te herkennen. De test zou daarom vooral op deze vraag antwoord moeten geven. Inzicht in de landelijke kosten zou slechts een bijkomend voordeel zijn.

1.6 Hoofdstukindeling

In hoofdstuk 2 wordt uitleg geven over het UKM, de test van de decentrale functie van het UKM en de gegevens en uitkomsten van de test van de decentrale functie, die gebruikt worden voor de test van de centrale functie. Vervolgens analyseren wij in hoofdstuk 3 de gegevens die gemeenten in het UKM hebben geplaatst om de tijdsbestedingen aan Abw-producten in kosten te kunnen uitdrukken. De hoofdstukken 4 tot en met 7 bevatten de analyses op de uitkomsten van de kostprijsberekeningen op de testonderwerpen (aanvraag, bijzondere bijstand, terugvordering en reïntegratie). We sluiten het rapport af met een concluderend hoofdstuk waarin ook de randvoorwaarden worden besproken voor de centrale functie van het UKM.

2 UITVOERINGSKOSTENMODEL ABW EN UITGEVOERDE TESTEN

2.1 Inleiding

Om tot een oordeel te komen over het UKM wordt zowel de decentrale als de centrale functie van het UKM getest. Maar hoe ziet het UKM er eigenlijk uit en wat kan er mee gedaan worden? In dit hoofdstuk wordt een korte uitleg gegeven van het UKM. Vervolgens wordt ingegaan op de test van de decentrale functie en worden de gegevens en uitkomsten van de test van de decentrale functie die gebruikt zijn voor de test van de centrale functie besproken.

2.2 Het UKM

Achtergrond

In december 2000 is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart met de ontwikkeling van het UKM waarmee de gemeentelijke uitvoeringskosten van de Abw berekend kunnen worden. Een jaar later is een experimentele versie van dit UKM verschenen. Het huidige UKM is niet alleen gebruikersvriendelijker dan de experimentele versie, óók is het UKM volledig afgestemd met de Benchmark Sociale Diensten en de Model Productbegroting van StimulansZ.

Het UKM is een op de praktijk geënt model. Concreet betekent dit dat voor de ontwikkeling van het UKM gebruik is gemaakt van de kennis van zeker veertig gemeenten. Het is daarom ook geen statisch UKM, maar zal met regelmaat worden aangepast aan de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Door nieuwe wet- en regelgeving verandert immers de uitvoeringspraktijk voortdurend.

Doelstelling UKM

Met het UKM kunnen integrale kostprijzen berekend worden voor Abw-producten. Ook is het UKM opgezet om de totale uitvoeringskosten van de Abw-uitvoering op landelijk en gemeentelijkniveau inzichtelijk te maken en om de budgettaire gevolgen van de gemeentelijke en/of landelijke beleidswijzigingen door te rekenen.

Verzamelen

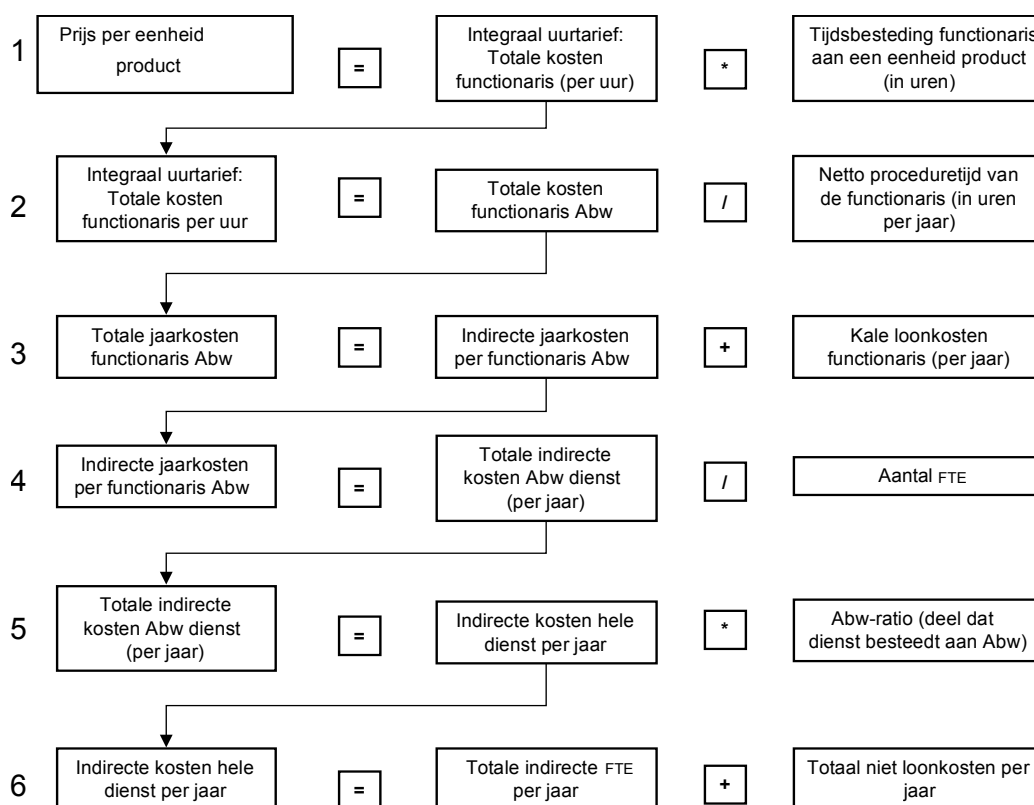
Het UKM bestaat uit drie delen: *verzamelen*, *toewijzen* en *rapportage*. Daarnaast is er een uitgebreide Help-functie. Om tot een kostentoerekening te komen, moeten álle kosten van een sociale dienst worden verzameld, dus ook kosten van huisvesting van de dienst en automatisering et cetera. In het UKM wordt onderscheid gemaakt tussen het deel van de formatie van

gemeenten dat direct tijd besteedt aan Abw-producten, en het deel van de formatie dat alleen tijd besteedt aan de niet-Abw-producten (bijvoorbeeld de Wik, armoederegelingen en de Wvg) of slechts indirect tijd besteedt aan Abw-producten (bijvoorbeeld de automatiseringsafdeling).

Kostprijsberekening

In figuur 2.1 is een overzicht te zien van de manier waarop het UKM de kostprijs van een Abw-product berekent. De verzamelkant van het UKM begint vanaf de tweede regel uit dit stroomschema.

Figuur 2.1 Berekening van de kostprijs per product



De figuur maakt duidelijk dat na berekening van het integrale uurtarief, het UKM het integrale uurtarief koppelt aan de tijdsbesteding per product. Wat resulteert is de kostprijs per product. De koppeling van integrale uurtarief aan tijdsbestedingen noemen we de toewijskant van het UKM. Voordat we uitleggen welke methoden hiervoor gebruikt kunnen worden, zullen we uitleggen welke Abw-producten worden onderscheiden en wat de gedachten hierachter zijn.

Referentiemodel Abw en de Abw-producten

De Abw is binnen het Referentiemodel opgedeeld in producten. Daarbij worden drie niveaus van producten gehanteerd: top-, midden- en basisniveau. Op het topniveau worden acht hoofdproducten onderscheiden. Deze indeling van producten is dezelfde als de indeling die wordt gehanteerd bij de Benchmark en de Productbegroting. Op het middenniveau (13 producten) wordt een deel van de hoofdproducten uit het topniveau nader onderscheiden in een aantal afzonderlijke Abw-producten. Op het basisniveau (26 producten) vindt voor een aantal producten een verdere specificatie naar Abw-producten plaats. Voor de meeste producten zijn referentiewerkprocessen opgesteld. Dit betekent dat een product is opgebouwd uit een aantal processtappen.¹

In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de vier producten van de test van de centrale functie (in de bijlage is een overzicht opgenomen van alle producten van het UKM). Elk product heeft een productnummer. Deze nummers worden in het vervolg van de test van de centrale functie aangehouden. In de tabel zijn tevens per product de kostendragers genoemd. Een kostendrager is de kwantiteit van een product (de eenheid van een product) waarmee een productprijs vermenigvuldigd moet worden om tot de totale uitvoeringskosten van een product te komen.

¹ Voor de bepaling van een processtap geldt dat per product een nieuwe stap wordt onderscheiden als sprake is van een nieuwe functionaris. Ook wordt een aparte stap onderscheiden als sprake is van een tijdsperiode tussen twee stappen, omdat dit de herkenbaarheid bevordert en daarmee de betrouwbaarheid van de tijdsschatting c.q. -meting per stap.

Tabel 2.1 Producten en kostendragers van ‘aanvraag’, ‘terugvordering’, ‘reïntegratie’ en ‘bijzondere bijstand’

Topniveau		Middenniveau		Basisniveau	
Product	Kostendrager	Product	Kostendrager	Product	Kostendrager
1. ‘Aanvraag levensonderhoud Abw’	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud per jaar	1.1. Aanvraag levensonderhoud Abw	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud per jaar	1.1.1. Aanvraag levensonderhoud Abw zonder CWI	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud zonder CWI per jaar
				1.2.1. Aanvraag levensonderhoud Abw met CWI	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud met CWI per jaar
4. ‘Verhaal, terugvordering en debiteurenbeheer Abw’	Aantal besluiten tot terugvordering en verhaal	4.1. Terugvorderingsonderzoek Abw	Aantal besluiten over terugvordering (incl. besluiten tot afzien)	4.1.1. Terugvorderingsonderzoek Abw	Aantal besluiten over terugvordering (incl. besluiten tot afzien)
		4.2. Verhaalsonderzoek (niet IOAW, IOAZ)	Aantal besluiten over verhaal	4.2.1. Verhaalsonderzoek (niet IOAW, IOAZ)	Aantal besluiten over verhaal
		4.3. Debiteurenbeheer	Aantal vorderingen terugvordering en verhaal per 1-1 van de meetperiode	4.3.1. Incasso	Aantal vorderingen terugvordering en verhaal per 1-1 van de meetperiode
				4.3.2. Debiteurenonderzoek terugvordering	Aantal besluiten op debiteurenonderzoeken terugvordering
				4.3.3. Debiteurenonderzoek verhaal (IOAW, IOAZ)	Aantal besluiten op debiteurenonderzoeken verhaal

Topniveau		Middenniveau		Basisniveau			
Product	Kostendrager	Product	Kostendrager	Product	Kostendrager		
7. Reïntegratie	Aantal cliënten per 1-1 meetperiode	7.1. Traject Arbeidsreïntegratie	Aantal opgestelde trajectplannen arbeidsreïntegratie in meetperiode	7.1.1. Arbeidsreïntegratie-diagnose	Aantal vastgestelde diagnoses arbeidsreïntegratie		
				7.1.2. Arbeidsreïntegratie-trajectplan	Aantal opgestelde trajectplannen arbeidsreïntegratie		
				7.1.3. Arbeidsreïntegratie-voortgangsbewaking	Aantal gesprekken		
		7.2. Traject sociale reïntegratie	Aantal opgestelde trajectplannen sociale reïntegratie	7.2.1. Sociale reïntegratie-diagnose	Aantal vastgestelde diagnoses sociale reïntegratie		
				7.3.1. Sociale reïntegratie-trajectplan	Aantal opgestelde trajectplannen sociale reïntegratie		
				7.2.3. Sociale reïntegratie-voortgangsbewaking	Aantal gesprekken		
		7.3. Inkoop trajecten reïntegratie	Aantal ingekochte trajecten in de meetperiode	7.3.1. Inkoop trajecten reïntegratie	Aantal ingekochte trajecten in de meetperiode		
		8. Bijzondere bijstand	Aantal verstrekkingen bijzondere bijstand in de meetperiode	8.1. Bijzondere bijstand	Aantal verstrekkingen bijzondere bijstand in de meetperiode	8.1.1. Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten	Aantal beschikkingen individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten in de meetperiode
						8.1.2. Aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaande cliënten	Aantal beschikkingen individuele bijzondere bijstand bestaande cliënten
8.1.3. Herbeoordelingen bijzondere bijstand	Aantal herbeoordelingen bijzondere bijstand in de meetperiode						
8.1.4. Categoriale bijzonder bijstand	Aantal beschikkingen categoriale bijzondere bijstand						

Methoden van toewijzen

Gemeenten kunnen binnen het UKM op drie manieren tijdsbestedingen koppelen aan Abw-producten, namelijk:

- PQS: met de pqs-systematiek wordt de tijd aan de processtappen toegewezen die nodig is om één product te produceren. De processtappen zijn identiek aan de referentiewerkprocessen.
- PQP: met de pqp-systematiek wordt tijd direct aan producten toegewezen en niet eerst aan de afzonderlijke processtappen. Per medewerker wordt gemeten hoelang hij/zij bezig is met het produceren van één eenheid van het totale product, ongeacht de processtap waaraan hij/zij tijd besteedt.
- FTE: met de fte-systematiek wordt ten slotte gemeten hoeveel FTE een dienst beschikbaar heeft voor het uitvoeren van een product. Dit wordt niet gerelateerd aan het aantal producten dat wordt uitgevoerd.

Tot slot kunnen niet-loonkosten direct aan Abw-producten worden toegewezen.

Kostprijs en uitvoeringskosten

Wanneer bekend is welke medewerker hoeveel tijd aan een product of processtappen besteedt, wordt deze tijd vermenigvuldigd met het integrale uurtarief van de betrokken medewerker(s). Dit levert uiteindelijk de kostprijs per product op. Door vervolgens deze kostprijs te vermenigvuldigen met het totaal aantal producten (de kostendrager), worden de totale productkosten berekend. Een uitgebreide uitleg van het UKM en de gebruikte terminologie is opgenomen in de bijlage.

2.3 Test decentrale functie

Deloitte & Touche test de validiteit, betrouwbaarheid, toepasbaarheid, bruikbaarheid en draagvlak van en voor de decentrale functie van het UKM. De test van de decentrale functie heeft plaatsgevonden bij vijftien gemeenten die ook jaarlijks de ‘benchmark sociale diensten’ van StimulansZ invullen. Het gaat om gemeenten uit de zogenaamde benchmarkkringen 1, 2, 3 en 7. De test is uitgevoerd in periode vanaf februari tot en met mei 2003.

Voor de vijftien gemeenten houdt de test in dat zij met ondersteuning van Deloitte & Touche het UKM hebben toegepast. Alle gemeenten waren in principe vrij om eigen keuzen te maken voor het productniveau en de methode van toewijzen. Wél is afgesproken dat met name voor de onderwerpen van de test van de centrale functie gestreefd zou worden naar vulling op het basisniveau met de pqs-methode en op basis van tijdmetingen (randvoorwaarden 2, 3 en 4, zie paragraaf 1.4). Ook heeft Deloitte & Touche aanvullende informatie (scenariowaarden) ten behoeve van de test van de centrale functie verzameld (randvoorwaarde 5).

Bij de dataverzameling zijn verschillende manieren gebruikt om te bepalen hoeveel tijd er aan de producten moet worden toegewezen. De volgende methoden zijn gebruikt:

- studie van beschikbare gegevens of gebruik van gegevens die geregistreerd worden in workflowsystemen (bg);
- tijdmeten op productniveau of procesniveau (tm);
- tijdschatting (sch).

Voor een nadere toelichting van de verschillende methoden verwijzen we u naar het eindrapport van de test van de decentrale functie.²

Nadat het UKM voor de eerste keer gevuld is en alle kosten zijn toegerekend, hebben Deloitte & Touche en de gemeenten nog een aantal keren de vulling van hun UKM aangepast om het UKM consistent te krijgen. Consistentie betekent dat het verschil tussen de voor de Abw ingevoerde kosten (bijna) gelijk zijn aan de toegewezen kosten. Zodra gemeenten het UKM voldoende consistent gevuld vonden, zijn per gemeente scenario's doorgerekend en rapportages uitgedraaid. Deloitte & Touche heeft vervolgens per gemeente een uitvoer gemaakt van de gegevens van de gemeenten.

2.4 Uitkomsten en gegevens van de test van de decentrale functie en de gevolgen voor de opzet van de test van de centrale functie

Zoals eerder beschreven zijn de testgemeenten (middel)grote gemeenten. Dertien van de vijftien testgemeenten hebben hun gegevens beschikbaar gesteld voor de test van de centrale functie. Er is geen sprake van een representatieve steekproef van gemeenten (randvoorwaarde 1). Om voor de testgemeenten centraal beleidswijzigingen te kunnen doorrekenen, moet het merendeel van de gemeenten het UKM voor de vier onderwerpen op het basisniveau hebben gevuld (randvoorwaarde 2), scenariowaarden hebben vastgesteld (randvoorwaarde 5) en bij voorkeur via de pqs-methode op basis van tijdmetingen hebben toegewezen (randvoorwaarden 3 en 4). De randvoorwaarden zijn besproken in hoofdstuk 1. Tabel 2.2 geeft per onderwerp een overzicht van de beschikbare gegevens van de testgemeenten voor het doorrekenen van beleidswijzigingen.

Tabel 2.2 Beschikbare gegevens over scenario's per testonderwerp

	CWI	Bijzondere bijstand	Terugvordering	Reïntegratie
Aantal gemeenten	1	3	1	0

² Integraal Eindrapport voor het testen en toepassen van de decentrale functionaliteit van het UKM (Voorlopig concept UKM 03-03) 27 Mei 2003, Deloitte & Touche.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat er weinig gegevens beschikbaar zijn om de centrale functionaliteit te testen. Het is wel mogelijk om een secundaire analyse uit te voeren op de gegevens van de test van de decentrale functie. Hierbij moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat niet aan de voorafgestelde randvoorwaarden is voldaan. Zo is bijvoorbeeld niet met één methode, maar met verschillende methoden van tijdmeten (bestaande gegevens, tijdmeten en tijdschatten) en tijdtoewijzen (FTE, PQP en PQS) gewerkt. Met de secundaire analyse wordt onderzocht aan welke randvoorwaarden ingevoerde gegevens moeten voldoen om tot valide en betrouwbare landelijke berekeningen (van beleidswijzigingen) te komen. Naast het uitvoeren van een secundaire analyse is het mogelijk om voor zes gemeenten één scenario door te rekenen voor het product ‘aanvraag’. Het gaat dan om een vergelijking tussen aanvraag mét en zonder CWI. Tot slot kunnen de drie gemeentelijke scenario’s van bijzondere bijstand beschreven worden en kunnen op basis van deze scenario’s conclusies getrokken worden voor de mogelijkheid om het afschaffen van categoriale bijzondere bijstand centraal door te rekenen.

2.5 Conclusie

Het UKM biedt gemeenten de mogelijkheid om op verschillende niveaus én met behulp van verschillende toewijsmethoden uitvoeringskosten en kostprijzen te berekenen. In de test van de decentrale functie zijn gemeenten ondersteund bij het invullen van het UKM. De manier waarop gemeenten het UKM hebben toegepast is van invloed geweest op de uitvoering van de test van de centrale functie. Belangrijk is dat het met de beschikbare gegevens voor de test van de centrale functie niet mogelijk is om tot doorrekening van landelijke beleidswijzigingen te komen. Wél is een uitgebreide secundaire analyse mogelijk op de gegevens van de test van de decentrale functie.

3 ANALYSE KOSTENTOEWIJZING VERZAMELKANT

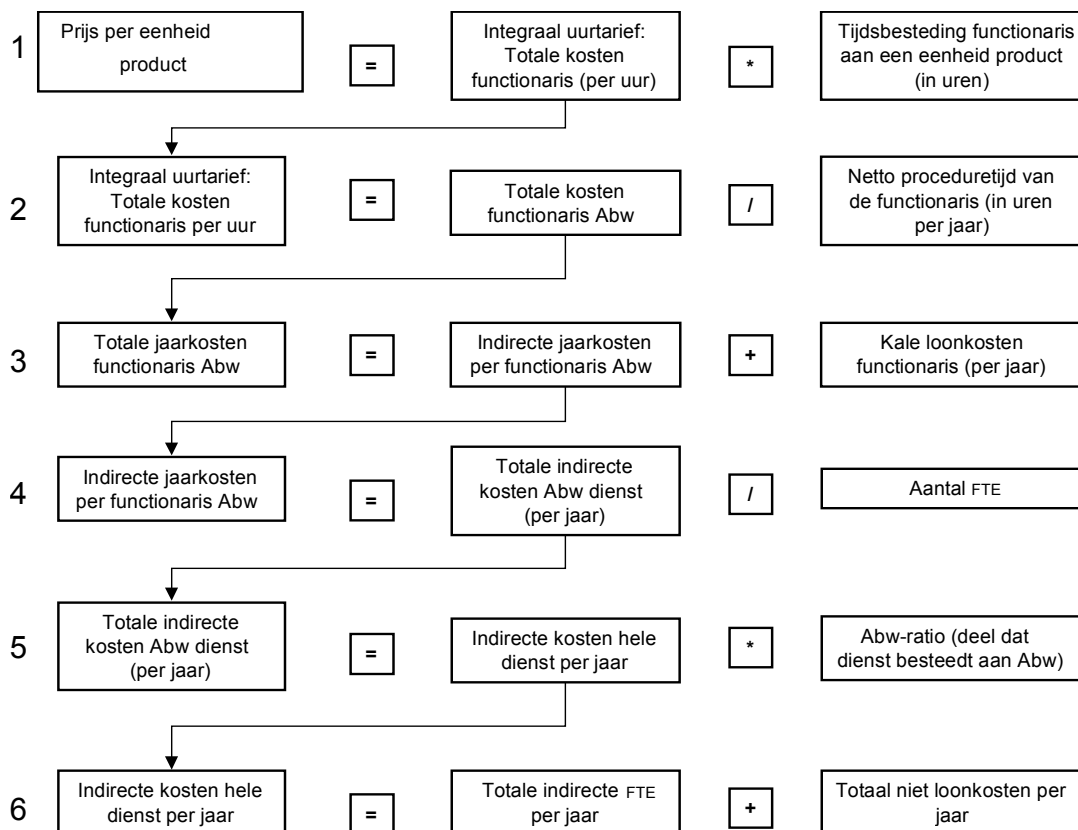
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de gegevens die de dertien testgemeenten hebben verzameld en ingevoerd aan de verzamelkant van het UKM. Op basis van de ingevoerde gegevens aan de verzamelkant, berekent het UKM de integrale uurtarieven van medewerkers die direct tijd besteden aan Abw-producten.

3.2 Uitleg verzamelkant UKM

In figuur 3.1 is een overzicht te zien van de manier waarop het UKM de kostprijs van een Abw-product berekent. De verzamelkant van het UKM begint vanaf de tweede regel uit dit stroomschema (deze figuur is ook in hoofdstuk 2 beschreven).

Figuur 3.1 Berekening van de kostprijs per product



De figuur maakt duidelijk dat na berekening van het integrale uurtarief, het UKM het integrale uurtarief koppelt aan de tijdsbesteding per product. Wat resulteert is de kostprijs per product. De koppeling van integrale uurtarief aan tijdsbestedingen noemen we de toewijskant van het UKM.

3.3 Niet-loonkosten en indirecte loonkosten

De indirecte kosten in het UKM bestaan uit indirecte loonkosten en niet-loonkosten¹ (zie regel zes figuur 3.1). Tabel 3.1 geeft een overzicht van de niet-loonkosten. Uit de tabel valt op te maken dat het niet voor alle gemeenten even makkelijk is geweest de niet-loonkosten exact te specificeren. Zo zijn er vijf gemeenten die huisvestingskosten niet als aparte post inbrengen in het UKM. Deze vijf hebben wel een bedrag in de post overige kosten opgevoerd. Uit de gemeentelijke rapportages die Deloitte & Touche voor deze gemeenten heeft opgesteld, valt niet op te maken of de huisvestingskosten in deze post zijn meegenomen. Twee gemeenten hebben alleen overige kosten opgevoerd en één andere gemeente heeft 93 procent van zijn kosten op overig geboekt. Afgezien van deze drie gemeenten zijn vrijwel alle kostenposten door de meeste gemeenten gebruikt. Dit wijst erop dat het voor meer dan de helft van de gemeenten goed mogelijk is deze kosten gespecificeerd uit de systemen te halen.

Naast de niet-loonkosten bestaan de indirecte kosten uit de loonkosten van indirecte FTE's. Dit is tijdsbesteding van de medewerkers van de sociale dienst die niet direct aan producten (Abw, maar ook niet-Abw) te relateren zijn. Wanneer de niet-loonkosten bij de indirecte loonkosten worden opgeteld en gedeeld worden door de Abw-ratio ontstaat de bruto opslag per FTE (zie regel 5 figuur 3.1).

De Abw-ratio wordt berekend door te bepalen hoeveel directe FTE's bij een dienst werken aan Abw-producten en hoeveel aan niet-Abw-producten (WIK, WVG, et cetera). De verhouding wordt binnen het UKM bepaald doordat gemeenten de voor de berekening noodzakelijke gegevens in het UKM moeten plaatsen.

De indirecte loonkosten variëren van rond de 600.000 tot meer dan 8,5 miljoen euro (zie tabel 3.2). De niet-loonkosten variëren zelfs nog sterker, van 300.000 tot twaalf miljoen euro. Opvallend is echter dat wanneer deze twee opgeteld worden en gedeeld door de Abw-ratio het beeld veel constanter is; de bruto opslag varieert van anderhalf tot 8,5 miljoen euro. Omgerekend is dit ongeveer 1200 euro per cliënt. Deze variabele vertoont minder variatie dan de niet-loonkosten en indirecte loonkosten apart. Ook blijkt dat de gemeente met de hoogste niet-loonkosten en indirecte loonkosten nu behoort tot de gemeenten met de laagste gemid-

¹ Het is overigens mogelijk om niet-loonkosten direct toe te wijzen aan producten.

delde bruto-opslag per cliënt. Uit het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat het gebruik van de Abw-ratio, extreme waarden in de opslag, terugbrengt doordat de ene dienst alleen voor de Abw werkt en de andere voor meerdere regelingen..

Voordat de niet-loonkosten en de indirecte loonkosten worden omgeslagen naar de FTE's (regels 3 en 4 van figuur 3.1) is het voor de gemeenten nog mogelijk om niet-loonkosten direct toe te wijzen aan producten (deze mogelijkheid is niet weergegeven in figuur 3.1). Vier gemeenten hebben van deze optie gebruik gemaakt. Naast de toepassing van de Abw-ratio zorgt ook deze functionaliteit van het UKM ervoor dat hoge waarden afgetopt worden; de vier gemeenten die gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid zijn de gemeenten met de hoogste bruto opslag per cliënt. Kennelijk hebben zij het afgelopen jaar extra niet-loonuitgaven gehad die niet bij de netto-opslag per FTE moeten worden opgeteld.

De uiteindelijk berekende netto-opslag per cliënt is gemiddeld 1091 euro. De gemiddelde opslag per FTE is 43.000 euro, met uitschieters naar 24.000 en 76.000 euro. Vrijwel alle gemeenten hebben echter een opslag tussen de 34.000 en 54.000 euro. Hoewel er over deze kosten geen andere onderzoeken bekend zijn, kan uit de reacties van de gemeenten en de berekeningen van de integrale uurtarieven geconcludeerd worden dat deze waarden een realistische weergave van de gemeentelijke situatie zijn.

Tabel 3.1 Overzicht niet loonkosten

	Automatisering	Facilitair	Huisvesting	Opleiding	Overige	Uitbesteding	Uitzendkrachten	Totaal
Gemeente 1	264.330	0	223.314	120.260	0	0	68.234	676.138
Gemeente 2	49.291	0	107.758	44.938	0	0	80.000	281.987
Gemeente 3	1.392.190	508.020	909.523	78.996	513.723	1.450.790	368.002	5.221.244
Gemeente 4	0	0	0	0	4.711.140	0	0	4.711.140
Gemeente 5	0	0	0	0	12.040.000	0	0	12.040.000
Gemeente 6	0	0	0	76.468	6.606.810	174.145	293.938	7.151.361
Gemeente 7	840.352	0	652.000	37.640	0	316.000	476.300	2.322.292
Gemeente 8	490.338	232.691	220.911	112.755	0	36.537	100.000	1.193.232
Gemeente 9	294.200	1.162.300	1.003.600	80.000	775.900	0	0	3.316.000
Gemeente 10	526.254	493.553	4.000.620	242.222	0	0	1.117.070	6.379.719
Gemeente 11	205.855	132.395	0	818.381	452.335	422.557	249.904	2.281.427
Gemeente 12	794.222	3.153.290	0	222.901	48.769	0	870.228	5.089.410
Gemeente 13	280.000	230.000	700.000	154.000	0	0	800.000	2.164.000
Gemiddelde	406.059	492.687	632.868	155.692	2.095.723	200.002	362.954	4.345.984

Tabel 3.2 Overzicht indirecte loonkosten en opbouw opslag per FTE

	Totaal niet loonkosten	Totaal indirecte loonkosten	Abw-ratio	Bruto opslag	Bruto opslag per cliënt	Direct toegewezen indirecte kosten	Netto opslag	Opslag per FTE	Netto opslag per cliënt
Gemeente 1	676.138	2.555.026	0,74	2.399.457	911	0	2.399.457	36.098	911
Gemeente 2	281.987	1.312.898	0,89	1.421.395	1.038	0	1.421.395	43.481	1.038
Gemeente 3	5.221.244	3.262.916	0,62	5.260.249	1.062	1.639.880	3.620.369	37.373	731
Gemeente 4	4.711.140	2.060.587	1,00	6.771.725	1.240	0	6.771.725	45.172	1.240
Gemeente 5	12.040.000	8.602.343	0,42	8.650.401	990	0	8.650.401	41.974	990
Gemeente 6	7.151.361	663.120	0,87	6.792.016	1.582	295.638	6.496.378	76.106	1.513
Gemeente 7	2.322.292	582.620	0,66	1.924.454	1.280	0	1.924.454	40.515	1.280
Gemeente 8	1.193.232	1.228.423	0,76	1.841.133	1.326	622.377	1.218.756	29.424	877
Gemeente 9	3.316.000	1.729.839	0,79	3.974.318	1.046	0	3.974.318	47.964	1.046
Gemeente 10	6.379.719	4.595.617	0,65	7.143.608	1.093	0	7.143.608	41.923	1.093
Gemeente 11	2.281.427	3.213.919	0,67	3.664.381	645	0	3.664.381	24.501	645
Gemeente 12	5.089.410	1.716.044	0,78	5.282.444	2.074	1.855.871	3.426.573	54.252	1.345
Gemeente 13	2.164.000	1.666.213	0,68	2.618.530	1.288	0	2.618.530	34.482	1.288
Gemiddelde	4.345.984	2.552.878	0,73	4.612.054	1.222	367.814	4.244.241	43.097	1.091*

* Standaard deviatie = 251.

3.4 Netto-proceduretijd en integraal uurtarief

Tabel 3.3 en 3.4 geven een overzicht van de netto-proceduretijden² van medewerkers per gemeente en het daarvan afgeleide integrale uurtarief (zie regel 2 in figuur 3.1). Vanwege de grootte van de tabellen geven we alleen die functies weer die in meer dan de helft van de gemeenten voorkomen.³ Vijf van de dertien gemeenten gebruiken een uniforme netto-proceduretijd, de overige acht hebben de netto-proceduretijden per functie gespecificeerd. Het overgrote deel van de netto-proceduretijden ligt tussen de 800 en 1300 uur per FTE. In enkele gemeenten worden er extreem lage netto-proceduretijden gemeten, soms lager dan 500 uur per FTE.

De netto-proceduretijden hebben een direct effect op het integrale uurtarief van medewerkers. Als een persoon 1000 uur van zijn FTE beschikbaar heeft om productief te werken kost een uur werk dus $1/1000^{\text{ste}}$ van de totale loonkosten (= kale loonkosten + opslag). Een persoon met een netto-proceduretijd van 134 uur (zie gemeente 12 in tabel 3.3) kost dan ook 791 euro per uur. Dit is statistisch gezien een erg extreme waarde vergeleken met de waarden in de overige gemeenten en functies. De overige integrale uurtarieven laten een kleine spreiding zien.

Bij enkele gemeenten zijn extreme waarden gevonden voor de netto-proceduretijd van eerstelijnsmanagers en baliemedewerkers. Bij deze gemeenten besteden de betreffende functionarissen een groot gedeelte van hun tijd aan indirecte activiteiten. De handleiding van het UKM biedt voor deze gevallen onvoldoende houvast voor de berekening van de netto-proceduretijd. Met behulp van een nauwkeuriger beschrijving van de berekening van de netto-proceduretijd en enkele voorbeelden kan eenvoudig voorkomen worden dat extreme waarden berekend worden.

² Zie bijlage 1 voor de uitleg van de begrippen netto-proceduretijd en integraal uurtarief.

³ Voor de overige functies zie bijlage 3.

Tabel 3.3 Overzicht functies en netto-proceduretijd per gemeente

	Eerste- lijns- manage- ment	Admini- stratief	Balie- mede- werker	Bestands- beheerder	Boete- ambte- naar	Case- manager	Consu- lent	Consulent terug- vordering	Debi- teuren- beheer	Financieel consulent	Overige functies	Sociale recherche	Toetser
Gemeente 1	1250	1250	1250	1250	1250	,	1250	1250	1250	1250	1250	1250	,
Gemeente 2	,	1163	713	,	1079	979	1040	975	121	,	1320	1350	229
Gemeente 3	,	1345	629	1333	805	,	1000	,	1086	,	832	984	1033
Gemeente 4	1216	1216	,	,	,	,	1216	,	,	,	,	,	,
Gemeente 5	1110	1110	1110	,	,	,	1110	1110	1110	,	1110	1110	,
Gemeente 6	1067	1067	1067	1067	1067	1067	,	1067	1067	,	,	1254	1067
Gemeente 7	1000	1200	,	,	,	1094	1094	,	,	1094	,	,	,
Gemeente 8	,	735	873	,	,	1179	1107	,	,	706	131	887	389
Gemeente 9	,	1140	,	,	1140	1140	,	1140	,	,	,	1140	1140
Gemeente 10	1269	737	1269	737	,	,	737	,	996	737	1269	1269	737
Gemeente 11	1060	1060	,	1060	,	,	1060	1060	,	1060	1060	,	1060
Gemeente 12	134	539	715	,	,	889	901	863	,	715	,	,	1096
Gemeente 13	1027	1027	,	1118	1118	,	1027	1118	1118	1118	,	1142	,
Gemiddelde	1015	1045	953	1094	1077	1058	1049	1073	964	954	996	1154	844

Tabel 3.4 Overzicht integraal uurtarief per functie per gemeente

	Eerste- lijns- ma- nagement	Admini- stratief	Balie- medewer- ker	Bestands- beheerder	Boete- ambte- naar	Case- manager	Consulent	Consulent terug- vordering	Debi- teuren- beheer	Financieel consulent	Overige functies	Sociale recherche	Toetser
Gemeente 1	76,5	57,0	57,0	59,9	62,8	,	62,8	59,9	57,0	59,9	70,3	66,9	,
Gemeente 2	,	65,4	110,3	,	76,3	87,7	82,5	88,0	629,1	,	55,9	63,6	308,2
Gemeente 3	,	53,9	126,7	57,1	99,0	,	79,7	,	73,4	,	91,6	86,3	77,2
Gemeente 4	79,7	66,1	,	,	,	,	72,0	,	,	,	,	,	,
Gemeente 5	84,4	72,8	72,8	,	,	,	76,0	76,0	72,8	,	80,6	80,6	,
Gemeente 6	115,9	101,9	107,7	104,3	107,7	111,0	,	111,0	111,0	,	,	94,5	115,9
Gemeente 7	100,0	66,1	,	,	,	75,7	80,5	,	,	84,3	,	,	,
Gemeente 8	,	87,9	78,2	,	,	60,9	64,8	,	,	101,7	473,7	86,7	197,8
Gemeente 9	,	72,9	,	,	76,1	79,2	,	79,2	,	,	,	87,5	87,5
Gemeente 10	79,9	101,2	60,8	114,3	,	,	114,3	,	84,6	109,5	66,4	70,5	114,3
Gemeente 11	79,3	56,3	,	53,9	,	,	59,7	67,9	,	67,9	71,9	,	67,9
Gemeente 12	791,1	172,6	130,1	,	,	114,5	113,0	117,9	,	130,1	,	,	92,9
Gemeente 13	84,0	67,8	,	65,5	73,3	,	71,4	65,5	68,7	68,7	,	75,5	,
Gemiddelde	165,6	80,2	93,0	75,9	82,5	88,2	79,7	83,2	156,7	88,9	130,1	79,1	132,7

* Gemiddelde van alle integrale uurtarieven = 82,8 euro. Bij de berekening hiervan zijn de medewerkers die meer dan 200 euro per uur kosten weggelaten.

3.5 Conclusie

Uit de analyse van de gegevens die de dertien testgemeenten aan de verzamelkant van het UKM hebben ingevuld, blijkt dat de methodiek om door middel van het verzamelen van niet-loonkosten en indirecte loonkosten tot een integraal uurtarief te komen goed werkt. Gemeenten kunnen de niet-loonkosten goed specificeren.

Verder blijkt dat het gebruik van de Abw-ratio (verhouding FTE's Abw en niet-Abw) en de mogelijkheid direct kosten toe te wijzen aan producten een goede uitwerking heeft op de integrale uurtarieven. Het reduceert verschillen in de hoogte van de integrale uurtarieven tussen gemeenten. Gemeenten kunnen zich vinden in de opslag per FTE en in de integrale uurtarieven.

Een ander aandachtspunt aan de verzamelkant is de berekening van de netto-proceduretijd van de medewerkers die deels direct tijd besteden aan Abw-producten en de rest van hun beschikbare tijd indirect werken voor de GSD. De netto-proceduretijd voor deze medewerkers is niet in alle testgemeenten op dezelfde manier berekend. Met behulp van een nauwkeurige beschrijving van de berekening om tot de goede netto-proceduretijd te komen en enkele voorbeelden, kan dit eenvoudig opgelost worden.

4 ANALYSE KOSTENTOEWIJZING AANVRAAG LEVENSONDERHOUD ABW

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we voor de dertien testgemeenten de toewijzing van kosten aan het product ‘aanvraag levensonderhoud’. Voor een toelichting op het principe van kosten-toewijzing verwijzen wij naar paragraaf 2.2.

4.2 Analyse van het product ‘aanvraag levensonderhoud Abw’

Het product ‘aanvraag levensonderhoud Abw’ bestaat uit één hoofdproduct dat wordt opgesplitst in twee basisproducten. Zowel op het top als op het basisniveau kan tijd worden toegewezen met behulp van de pqs-, pqp- en fte-methodiek (zie tabel 4.1). De processtappen van de basisproducten lijken veel op elkaar en kunnen daardoor goed onderling vergeleken worden. Dit gebeurt bij het doorrekenen van de scenario’s in paragraaf 4.5.

Tabel 4.1 Overzicht product ‘aanvraag levensonderhoud Abw’

	Topniveau/middenniveau	Basisniveau
Naam	1 Aanvraag levensonderhoud Abw	1.1.1 Aanvraag levensonderhoud Abw zonder CWI
Processtappen	7	7
Toewijsmeth.	FTE, PQP, PQS	FTE, PQP, PQS
Naam		1.1.2 Aanvraag levensonderhoud Abw na overdracht door CWI
Processtappen		6
Toewijs meth.		FTE, PQP, PQS

Het product ‘aanvraag’ is gedetailleerd ingevoerd door de deelnemende gemeenten. Negen van de dertien deelnemende gemeenten hebben het (meest gedetailleerde) basisniveau gebruikt (zie tabel 4.2). Acht van deze negen hebben dat gedaan door tijdsbesteding aan processtappen toe te wijzen (PQS). Van de vier gemeenten die het midden-/topniveau gebruikt hebben, heeft één gemeente de pqp-systematiek gebruikt. Zes van de dertien deelnemende gemeenten heeft opnieuw tijd gemeten, vijf gemeenten hebben gebruik gemaakt van bestaande gegevens en minimaal twee gemeenten hebben gebruik gemaakt van tijdschatting. Deze nauwkeurige beschrijving levert een zeer gedetailleerd beeld op van de uitvoeringskostenstructuur van het product ‘aanvraag’.

Tabel 4.2 Toewijssystematiek en tijdmeetmethode aanvraag per gemeente

	Aanvraag top-/middenproduct 1	Aanvraag/basis product 1.1.1	Aanvraag/basis product 1.1.2
1	,	PQS/tm	PQS/tm
2	,	PQS/tm	PQS/tm
3	PQP/bg	,	,
4	PQS/bg	,	,
5	PQS/bg	,	,
6	,	PQS/tm	PQS/tm
7	PQS/sch	,	,
8	,	PQP/tm	PQP/tm
9	,	PQS/sch	PQS/sch
10	,	PQS/bg	PQS/bg
11	,	PQS/bg	PQS/bg
12	,	PQS/tm	PQS/tm
13	,	PQS/tm	PQS/tm

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS,

bg = tijd op basis van bestaande gegevens, tm = tijd op basis van tijdmeting, sch = tijd op basis van tijdschatting.

Van de gemeenten die het basisniveau gebruikt hebben, geven twee gemeenten aan dat ze het product ‘aanvraag zonder CWI’ in theorie wel kennen, maar in de praktijk niet uitvoeren. Het aantal kostendragers is in deze gemeenten voor dit basisproduct dan ook gelijk aan ‘nul’. Het direct toewijzen van niet-loonkosten aan het product ‘aanvraag’ gebeurt door één gemeente. De direct toegewezen niet-loonkosten vormen bij deze gemeente een klein deel van de uitvoeringskosten (3%) (zie tabel 4.3).

4.3 Kostenstructuur aanvraag op topniveau

In tabel 4.3 wordt een overzicht gegeven van de kostenstructuur wanneer de kosten worden geaggregeerd naar het topproduct. De gemiddelde kostprijs bedraagt 418 euro per aanvraag. Bij tien van de dertien gemeenten ligt de kostprijs binnen honderd euro rond het gemiddelde. Drie gemeenten hebben statistisch gezien extreme waarden¹; twee gemeenten zijn duur met 608 en 682 euro. De goedkoopste gemeente doet een aanvraag voor 251 euro. De duurste gemeente heeft gebruik gemaakt van tijdmetingen met de pqp-systematiek, de op één na duurste heeft de tijdsbesteding geschat. De goedkoopste vier gemeenten hebben gebruik gemaakt van bestaande gegevens. Wanneer de kostprijs per aanvraag wordt gerelateerd aan het aantal cliënten van de dienst, ontstaat een vergelijkbaar beeld.

¹ We beschouwen waarden als extremen of uitbijters wanneer ze meer dan twee standaarddeviaties buiten het gemiddelde liggen.

Tabel 4.3 Kostenstructuur aanvraag geaggregeerd naar hoofdproduct

	Uitvoe- rings- kosten	Niet- loon- kosten	Kosten- dragers	Prijs per kosten- drager	Prijs per cliënt	FTE	FTE per kosten- drager	FTE per cliënt	lut* mede- werkers
1	488.649	,	1346	363	186	6,34	0,0047	0,0024	61,6
2	209.058	,	635	329	153	2,52	0,0040	0,0018	81,7
3 ^{pqp}	897.467	25.915	2210	406	181	11,04	0,0050	0,0022	81,4
4	814.577	,	2674	305	149	9,37	0,0035	0,0017	71,5
5	1.289.086	,	3824	337	148	15,33	0,0040	0,0018	75,8
6	802.002	,	1535	522	187	6,85	0,0045	0,0016	109,7
7	373.997	,	615	608	249	4,37	0,0071	0,0029	77,5
8 ^{pqp}	298.115	,	437	682	215	4,23	0,0097	0,0030	84,4
9	1.068.467	,	2510	426	281	11,93	0,0048	0,0031	78,6
10	710.761	,	2457	289	109	8,42	0,0034	0,0013	114,5
11	610.518	,	2436	251	107	9,06	0,0037	0,0016	63,6
12	527.529	,	1131	466	207	5,15	0,0046	0,0020	225,4
13	362.410	,	805	450	178	4,93	0,0061	0,0024	71,6
Gem.	650.203		1740	418	181	7,66	0,0050	0,0022	92,1

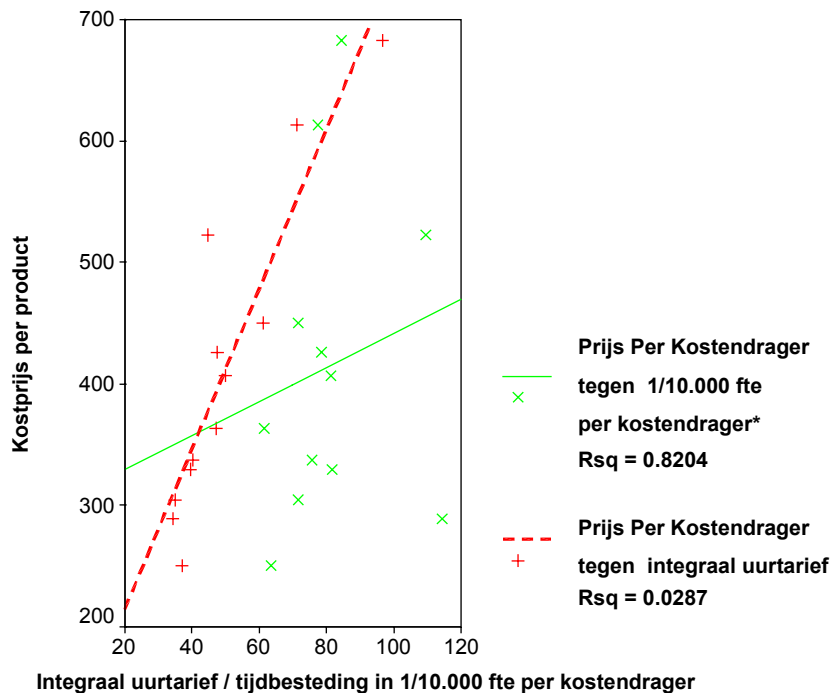
PQP: toegewezen m.b.v. PQP, rest is toegewezen op basis van PQS.

iut: integraal uurtarief.

Voor de analyse van de verschillen in kostprijs zijn twee variabelen van belang. Dat zijn de tijdsbesteding per aanvraag en het integraal uurtarief van de medewerkers die werken aan het product. Uit tabel 4.3 blijkt dat er weinig verschillen zijn in het gewogen gemiddelde integrale uurtarief van de medewerkers die werken aan de aanvraag. Er is één extreme waarde bij. Deze variabele is dan ook niet allesbepalend in de uiteindelijke kostprijs per product. Een veel belangrijkere bijdrage levert de variabele tijdsbesteding. De variabele tijdsbesteding blijkt in een regressieanalyse meer dan tachtig procent (RSQ in figuur 4.1) van de variatie in de prijs per kostendrager te bepalen, het integrale uurtarief verklaart minder dan vijf procent (RSQ in figuur 4.1). In figuur 4.1 wordt het verband tussen de tijdsbesteding per product en de kostprijs en het verband tussen het integrale uurtarief en de kostprijs gevisualiseerd. De rode stippellijn (bestpassende lijn tussen de punten kostprijs per product en tijdsbesteding per product) past veel beter bij de (rode) plusjes dan de groene ononderbroken lijn bij de (groene) kruisjes (bestpassende lijn tussen de punten kostprijs per product en gemiddeld integraal uurtarief). Hieruit blijkt de sterke samenhang van tijdsbesteding met de kostprijs per product.

De constatering dat het gebruik van bestaande gegevens lijkt samen te hangen met een lage kostprijs per product en het belang van tijdsbesteding in de verklaring van de kostprijs onderstrepen het belang van een nauwkeurige en uniforme tijdmeting voor de betrouwbaarheid en validiteit van de centrale functionaliteit van het model.

Figuur 4.1 Samenhang tijdsbesteding en integraal uurtarief met kostprijs per product



* Om de lijn 'FTE per kostendrager tegen prijs per kostendrager' vergelijkbaar te maken met de lijn 'integraal uurtarief tegen kostendrager' is het aantal FTE per kostendrager vermenigvuldigd met 10.000.
 De gemeente met de uitbijter in het integrale uurtarief is niet in de analyse meegenomen.

4.4 Kostenstructuur aanvraag op basisniveau

Zeven gemeenten hebben tijd toegewezen aan het product 'aanvraag zonder CWI', negen gemeenten aan het product 'aanvraag met CWI' (zie tabel 4.4 en 4.5). Door deze gedetailleerde beschrijving is het mogelijk de uitvoeringskosten van de twee basisproducten, die bij dit product veel op elkaar lijken, met elkaar te vergelijken. De gemiddelde uitvoeringskosten voor een 'aanvraag zonder CWI' komt uit op 474 euro, een aanvraag met CWI kost 414 euro. Het is een logische uitkomst dat aanvraag met CWI goedkoper uitvalt, omdat één van de processtappen in dat geval door het CWI wordt uitgevoerd. De daling van de prijs per kostendrager is echter niet gelijk over de gemeenten verdeeld. Drie gemeenten worden duurder door tussenkomst van het CWI, drie gemeenten worden een flink stuk goedkoper en bij één gemeente blijft de prijs hetzelfde. In paragraaf 4.5 zullen we laten zien hoe de tijdsbesteding over de verschillende processtappen verdeeld is. Ook wanneer de producten worden opgesplitst naar basisproducten blijkt weer dat het verschil in kostprijs vooral wordt veroorzaakt door het verschil in tijdsbesteding.

Tabel 4.4 Kostenstructuur basisproduct aanvraag levensonderhoud zonder cwi

	Uitv. Kosten	Kosten- dragers	Prijs per kosten- drager	Prijs per cliënt	FTE per product	FTE per kosten- drager	FTE per cliënt	Gew. int. uurtarief	Min. per kosten- drager
1	246.554	758	325	94	3,22	0,0043	0,0012	61,2	319
2	62.993	153	412	46	0,75	0,0049	0,0006	82,2	305
6	54.124	109	497	13	0,46	0,0042	0,0001	110,3	270
8 ^{pqp}	91.238	94	971	66	1,29	0,0137	0,0009	93,1	733
9	309.471	875	354	81	3,47	0,0040	0,0009	78,3	271
10	175.683	346	508	27	2,07	0,0060	0,0003	115,0	265
11	137.843	550	251	24	2,05	0,0037	0,0004	63,6	237
Gem.	153.987	412	474	50	1,90	0,0058	0,0006	86,2	343

PQP = toewijzing via PQP

Tabel 4.5 Kostenstructuur basisproduct aanvraag levensonderhoud met cwi

Basis- product 112	Uitv. Kosten	Kosten- dragers	Prijs per kosten- drager	Prijs per cliënt	FTE per product	FTE per kosten- drager	FTE per cliënt	Gem. Int. Uurtarief	Min. per kosten- drager
1	242.094	588	412	92	3,12	0,0053	0,0012	62,1	398
2	146.065	482	303	107	1,76	0,0037	0,0013	81,5	227
6	747.877	1.426	524	174	6,39	0,0045	0,0015	109,6	287
8 ^{pqp}	206.877	343	603	149	2,94	0,0086	0,0021	80,6	487
9	758.996	1.635	464	200	8,46	0,0052	0,0022	78,7	354
10	535.079	2.111	253	82	6,35	0,0030	0,0010	114,3	133
11	472.675	1.886	251	83	7,01	0,0037	0,0012	63,6	237
12	527.529	1.131	466	207	5,15	0,0046	0,0020	225,4	209
13	362.410	805	450	178	4,93	0,0061	0,0024	71,6	377
Gem.	444.400	1.156	414	141	5,12	0,0050	0,0017	98,6	301
Gem.*	444.238	1.210	402	127	5,15	0,0048	0,0015	84,3	303

* Gemiddelde zonder gemeente 12 en 13.

PQP = toewijzing via PQP

4.5 Scenario's: verschil tijdsbesteding aan aanvraag met en zonder CWI

Het doel van de test van de centrale functie is onder meer om na te gaan wat de gevolgen zijn van reeds geïmplementeerde beleidswijzigingen. Wat betreft de aanvraag Abw is dat de invoering van het CWI. In de test van de centrale functie zijn we nagegaan wat de overdracht van een aantal taken betreffende de aanvraag van de GSD naar het CWI heeft betekend voor de tijdsbesteding en de kosten voor sociale diensten. Om dit te kunnen vaststellen maken we hier een vergelijking tussen de tijdsbesteding 'aanvraag met CWI' en 'aanvraag zonder CWI'. Voor een landelijke berekening van meer- en minderkosten voor gemeenten hebben we een te kleine onderzoekspopulatie.

Zoals we al in paragraaf 4.3 hebben aangegeven, lijken de producten 'aanvraag met CWI' en 'aanvraag zonder CWI' veel op elkaar. De processtappen drie tot zeven van de 'aanvraag zonder CWI' zijn gelijk aan de stappen twee tot zes van de 'aanvraag met CWI'.

Processtappen van basisproduct ‘aanvraag levensonderhoud Abw zonder CWI’:

1. Ontvangen, informeren en verwijzen van cliënten en vastleggen gegevens ten behoeve van indienen aanvraag.
2. Voorbereiden gesprek.
3. Gesprek.
4. Nader onderzoek, opstellen rapportage en concept-beschikking.
5. Toetsen en beslissen.
6. Administratieve verwerking.
7. Dossiervorming en archivering.

Processtappen van basisproduct ‘aanvraag levensonderhoud Abw’, na overdracht door CWI:

1. Beoordelen CWI-gegevens en voorbereiden eventueel gesprek.
2. Eventueel gesprek door gemeente.
3. Nader onderzoek, opstellen rapportage en conceptbeschikking.
4. Toetsen en beslissen.
5. Administratieve verwerking.
6. Dossiervorming en archivering.

In tabel 4.6 en 4.7 zijn de processtappen van de producten ‘aanvraag zonder CWI’ en ‘aanvraag met CWI’ onder elkaar gezet. Dit is alleen gedaan voor de gemeenten waarvan gegevens voor beide producten beschikbaar zijn. Dat is het geval voor zes gemeenten. Hoewel zes een te klein aantal is om een representatief beeld te geven, willen we toch enkele conclusies trekken op basis van de tijdsbesteding aan de processtappen in deze gemeenten.

Voor de vergelijkbare processtappen blijkt dat het gesprek met de cliënt bij de aanvraag zonder CWI langer duurt dan bij de aanvraag met CWI. Dit kan veroorzaakt worden doordat bij tussenkomst van het CWI niet iedereen op gesprek hoeft bij de sociale dienst. De tijdsbesteding aan het nader onderzoeken van de gegevens van de aanvrager lijkt langer te duren wanneer er gebruik gemaakt wordt van het CWI. Mogelijk kost het de dienst veel tijd de gegevens van het CWI te duiden, of worden gegevens niet helder en volledig aangeleverd door het CWI. De toetsing en administratieve afhandeling duurt bij beide producten ongeveer even lang. Uiteindelijk duurt voor deze zes gemeenten de aanvraag met CWI slechts vijf minuten korter dan de aanvraag zonder CWI. De winst die wordt gemaakt doordat de processtap ‘ontvangen, informeren en verwijzen van cliënten en vastleggen gegevens ten behoeve van indienen aanvraag’ bij het CWI gebeurt, wordt bijna volledig tenietgedaan door de extra tijd die aan de processtap ‘nader onderzoek’ wordt besteed in het product ‘aanvraag met CWI’.

Tabel 4.6 Tijdsbesteding aan de processtappen van ‘aanvraag zonder cwi’*

	Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4	Stap 5	Stap 6	Stap 7	Totaal
1	26	23	44	110	28	15	73	319
2	20	45	90	90	0	60	0	305
6	15	15	45	105	45	25	20	270
9	45	0	42	75	30	40	39	271
10	26	11	60	97	45	27	0	265
11	0	9	63	117	41	0	7	237
Gem.	22	17	57	99	31	28	23	278

* In de bijlage worden de processtappen volledig uitgeschreven.

Tabel 4.7 Tijdsbesteding aan de processtappen van ‘aanvraag met cwi’

	Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4	Stap 5	Stap 6	Totaal
1	59	52	162	77	18	30	398
2	17	60	90	0	60	0	227
6	37	49	110	28	18	45	287
9	60	14	180	30	30	40	354
10	0	0	62	45	27	0	133
11	9	63	117	41	0	7	237
Gem.	30	40	120	37	25	20	273

4.6 Conclusie

Uit de analyse van het product ‘aanvraag’ blijkt dat de kostprijs voor het grootste deel bepaald wordt door de tijdsbesteding van de medewerkers. Het integrale uurtarief van de medewerkers is minder van belang.

De tijdsbesteding aan een product lijkt daarentegen samen te hangen met de manier waarop de tijdsbesteding is bepaald (op basis van bestaande gegevens, met tijdmeting of tijdschatting). Er zijn aanwijzingen dat het gebruik van bestaande gegevens leidt tot lagere tijdsbestedingen en daarmee lagere kostprijzen. Omdat het aantal cases klein is kunnen hier geen definitieve uitspraken over worden gedaan.

De twee bovenstaande bevindingen ondersteunen dat het voor de betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten van de centrale functie van het model essentieel is dat het tijdschrijven nauwkeurig gebeurt en op een zoveel mogelijk gestandaardiseerde manier.

Verschillen in tijdsbesteding tussen aanvragen met en zonder CWI zijn op niveau van processtappen inzichtelijk te maken. Wanneer er gegevens van voldoende gemeenten beschikbaar zouden zijn voor een representatief beeld, is het goed mogelijk de meer- of minderkosten van de invoering van het CWI voor sociale diensten te berekenen.

5 KOSTENTOEWIJZING TERUGVORDERING, VERHAAL EN INCASSO

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we voor de dertien testgemeenten de toewijzing van kosten aan het product ‘terugvordering, verhaal en incasso’. Voor toelichting op het principe van kosten-toewijzen verwijzen wij u naar paragraaf 2.2.

5.2 Analyse van het product ‘terugvordering, verhaal en incasso’

Het topproduct ‘terugvordering, verhaal en incasso (verder TVI)’ bestaat uit de middenproducten ‘terugvorderingsonderzoek Abw’, ‘verhaalsonderzoek’ en ‘debiteurenbeheer’. Terugvorderingsonderzoek Abw” en ‘verhaalsonderzoek’ zijn op basisniveau identiek aan de middenproducten. ‘Debiteurenbeheer’ wordt op het basisniveau nog wel verder opgesplitst, namelijk in de basisproducten ‘incasso’, ‘debiteurenonderzoek terugvordering’ en ‘debiteurenonderzoek verhaal (IOAW, IOAZ)’.

Aan het topproduct en het middenproduct ‘debiteurenbeheer’ kan alleen met de fte-methode tijd worden toegewezen. Aan alle basisproducten kan tijd worden toegewezen met behulp van de pqs-, pqp- en fte-methodiek (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Overzicht product 4 ‘terugvordering, verhaal en incasso’

	Topniveau	Middenniveau	Basisniveau
Naam	4 Verhaal, terugvordering en debiteurenbeheer Abw	4.1 Terugvorderingsonderzoek Abw	4.1.1 Identiek aan midden niveau
Processtappen	nvt	6	
Toewijsmeth.	FTE	FTE, PQP, PQS	
Naam		4.2 Verhaalsonderzoek	4.2.1 Identiek aan middenniveau
Processtappen		10	
Toewijsmeth.		FTE, PQP, PQS	
Naam		4.3 Debiteurenbeheer	4.3.1 Incasso
Processtappen		nvt	9
Toewijsmeth.		FTE	FTE, PQP, PQS
Naam			4.3.2 Debiteurenonderzoek terugvordering
Processtappen			5
Toewijsmeth.			FTE, PQP, PQS
Naam			4.3.3 Debiteurenonderzoek verhaal (IOAW, IOAZ)
Processtappen			5
Toewijsmeth.			FTE, PQP, PQS

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS

Uit het overzicht van de toewijsmethodiek in tabel 5.2 blijkt dat vier van de dertien deelnemende gemeenten gebruik hebben gemaakt van het topniveau. De overige gemeenten hebben op midden- of basisniveau tijd toegewezen. Van de producten die op midden- of basisniveau zijn toegewezen, zijn er zes met behulp van de fte-systematiek toegewezen, dertien met de pqp-systematiek en de overige 22 met behulp van de pqs-systematiek. Vijf van de dertien gemeenten hebben gebruik gemaakt van tijdmetingen om de tijdsbesteding aan een product of processtap te meten. De overige gemeenten hebben gebruik gemaakt van bestaande gegevens. Geen van de gemeenten heeft de tijdsbesteding geschat. Gegeven de hierboven beschreven vulling van het UKM lijkt het erop dat de in het UKM aanwezige informatie een redelijk gedetailleerde beschrijving geeft van de uitvoeringspraktijk voor dit product.

De testgemeenten hebben vrijwel geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om directe kosten toe te wijzen aan het product 'TVI'. Bij de gemeente die dit wel gedaan heeft, bedraagt deze post twee procent van de totale uitvoeringskosten.

Tabel 5.2 Overzicht invulsystematiek TVI

	TVI top-product 4	TVI midden-product 4.3	TVI midden-/basisproduct 4.1.1	TVI midden-/basisproduct 4.1.2	TVI basis-product 4.3.1	TVI basis-product 4.3.2	TVI basis-product 4.3.3
1	,	,	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm
2	,	,	PQP/tm	PQP/tm	PQP/tm	PQP/tm	PQP/tm
3	,	,	PQS/bg	PQS/bg	FTE/bg	PQP/bg	PQP/bg
4	FTE/bg	,	,	,	,	,	,
5	FTE/bg	,	,	,	,	,	,
6	,	FTE/bg	PQS/bg	PQP/bg	,	,	,
7	FTE/bg	,	,	,	,	,	,
8	,	,	PQP/tm	PQP/tm	PQP/tm	PQP/tm	PQP/tm
9	,	,	FTE/bg	FTE/bg	FTE/bg	PQS/bg	PQS/bg
10	,	FTE/bg	PQS/bg	PQS/bg	,	,	,
11	,	,	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm
12	,	,	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm	PQS/tm
13	FTE/bg	,	,	,	,	,	,

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS,

bg = tijd op basis van bestaande gegevens, tm = tijd op basis van tijdmeting, sch = tijd op basis van tijdschatting.

5.3 Hoofdproduct TVI

Tabel 5.3 beschrijft de kostenstructuur van het hoofdproduct 'TVI' wanneer de gegevens die zijn toegewezen op de verschillende niveaus naar dit niveau worden geaggregeerd.

De eerste indicator voor de hoeveelheid variatie in de uitvoeringskosten is de prijs die de gemeenten per cliënt uitgeven aan 'TVI'. De gemiddelde kosten per cliënt bedragen 303 euro, met 129 euro als minimum en 446 als maximum. Deze grote spreiding (de maximale kost-

prijs per cliënt is meer dan 3 keer de minimale kostprijs) wijst op grote verschillen in de uitvoering. Dit blijkt ook als er gekeken wordt naar de rapportages die de gemeenten hebben bijgehouden bij het invullen van het UKM. De twee goedkoopste en de duurste gemeenten blijken er alledrie een min of meer eigen systematiek op na te houden. Naast verschillen in de uitvoering is een andere mogelijke verklaring dat de referentiewerkprocessen uit het UKM niet goed passen bij de gemeentelijke praktijk. Gemeenten maken dan een eigen vertaling van hun werkprocessen naar de referentiewerkprocessen. Dit kan leiden tot verschillen tussen gemeenten. Twee gemeenten maken hiervan melding in hun rapportage.

Tabel 5.3 Uitvoeringskosten terugvordering verhaal incasso per gemeente

	Uitvoeringskosten	Niet loonkosten	Kostendragers	Prijs per Kostendrager	Prijs per cliënt	FTE	FTE per kostendrager	FTE per cliënt	lut Medewerkers
1 PQS	615.549		830	742	234	8,19	0,010	0,0031	60,2
2 PQP	380.110		219	1736	278	4,50	0,021	0,0033	85,7
3 com	844.372	19.271	1019	829	170	10,47	0,010	0,0021	71,8
4 FTE	897.331		2372	378	164	10,38	0,004	0,0019	71,1
5 FTE	2.973.326		1*	2.973.325*	340	35,86	35,86*	0,0041	74,7
6 com	1.915.638		1695	1130	446	16,03	0,009	0,0037	112,0
7 FTE	651.592		1894	344	433	7,60	0,004	0,0051	76,5
8 PQP	548.806		348	1577	395	7,60	0,022	0,0055	107,8
9 com	1.213.088		1299	934	319	13,63	0,010	0,0036	78,0
10 com	2.525.563		2611	967	387	30,04	0,012	0,0046	89,2
11 PQS	731.167		1535	476	129	11,22	0,007	0,0020	61,5
12 PQS	715.378		708	1010	281	7,06	0,010	0,0028	176,7
13 FTE	742.299		1161	639	365	9,77	0,008	0,0048	68,9
Gem.*	1.133.458		1308	897	303	13	0,011	0,0036	87,2

* Niet meegenomen bij berekening gemiddelde

FTE = toewijzing met FTE, PQS = toewijzing PQS, PQP = toewijzing via PQP, bg = tijd op basis van bestaande gegevens, tm = tijd op basis van tijdmeting, sch = tijd op basis van tijdschatting, com = verschillende toewijzingsmethoden gecombineerd.

Een aanwijzing voor verschillen in de uitvoering is overigens dat de prijs per kostendrager een ander beeld laat zien dan de prijs per cliënt (zie tabel 5.3). Dit wordt veroorzaakt door het grote verschil in cliënten per kostendragers per gemeente (zie tabel 5.4). Eén gemeente heeft meer besluiten ‘verhaal en terugvorderingen’ dan er cliënten zijn. Het minimum is één besluit ‘verhaal of terugvordering’ per zes cliënten. Ten slotte blijkt dat het aantal FTE dat per cliënt voor TVI beschikbaar is (minimaal 0,0019 FTE tot maximaal 0,0055 FTE) minder variabel is dan de prijs per kostendrager (minimaal 344 tot maximaal 1736). Mogelijk zijn de verschillende keuzes die gemeenten maken met betrekking tot de uitvoering van het product bepalend voor de hoeveelheid tijd die er wordt gestoken in het uitvoeren van de producten ‘TVI’.

Uit een regressieanalyse, waarbij tijdsbesteding en integraal uurtarief worden afgezet tegen de prijs per product, blijkt dat het verschil in prijs per kostendrager met name wordt veroor-

zaakt door de hoeveelheid tijd die per kostendrager wordt besteed. Dit komt overeen met de bevindingen bij het product ‘aanvraag levensonderhoud’ (zie hoofdstuk 4). Het integrale uurtarief van de medewerkers is minder belangrijk, hoewel het bij dit product een grotere bijdrage in de kosten heeft dan bij het product ‘aanvraag’.

Als de kostprijs per product wordt gerelateerd aan de tijdmeet- en tijdtoewijssystematiek die de gemeenten hebben gebruikt, valt op dat de twee duurste gemeenten pqp-toewijzing hebben gebruikt op basis van tijdmetingen. De twee goedkoopste gebruiken de fte-methode op basis van bestaande gegevens. Ertussenin liggen de gemeenten die PQS en combinaties van toewijzingsmethoden hebben gebruikt. Net als bij het product ‘aanvraag’ zijn dit aanwijzingen dat de methode van tijdmeting en tijdtoewijzing effect hebben op de resultaten ervan. Het is bij dit product niet te zeggen of het effect verklaard wordt door de tijdtoewijs- of de tijdmeetprocedure.

Tabel 5.4 Cliënten per kostendrager hoofdproduct 4

	Cliënten	Kostendragers	Cliënten per kostendrager
1	2633	830	3,17
2	1369	219	6,25
3	4954	1019	4,86
4	5460	2372	2,30
6	4294	1695	2,53
7	1504	1894	0,79
8	1389	348	3,99
9	3800	1299	2,93
10	6533	2611	2,50
11	5683	1535	3,70
12	2547	708	3,60
13	2033	1161	1,75
Gemiddelde*	3517	1308	3,20

* Gemeente 5 is niet meegenomen omdat deze gemeente slechts één kostendrager rapporteert.

5.4 Basisproducten

Het product verhaal, terugvordering en incasso kent vijf basisproducten. Te weten:

4.1.1. Terugvorderingsonderzoek Abw

4.2.1. Verhaalsonderzoek

4.3.1. Incasso

4.3.2. Debiteurenonderzoek terugvordering

4.3.3. Debiteurenonderzoek verhaal

Uit de kostenstructuur van de basisproducten onder ‘TVI’ (tabel 5.6 tot 5.10) blijkt eveneens dat de gemeenten verschillende keuzes maken bij de uitvoering, of hun uitvoering op een

verschillende manier vertalen naar het UKM. De ene gemeente besteedt een groter deel van de beschikbare uren aan terugvorderingsonderzoek Abw (33%) dan een andere gemeente die hiervoor acht procent van zijn beschikbare tijd voor nodig heeft. Bij ‘verhaalsonderzoek’ zijn er weer andere gemeenten die hier veel of weinig tijd aan besteden. Elke gemeente lijkt op het gebied van ‘TVI’ zijn eigen speerpunten te hebben. Hieruit blijkt dat keuzes op decentraal niveau kunnen leiden tot grote variatie in de uitkomsten voor de centrale functie van het UKM (zie tabel 5.5). Voor de interpretatie van de uitkomsten van de test van de centrale functie is het belangrijk dat de uitvoerder van de test van de centrale functie inzicht heeft in de keuzen op decentraal niveau.

Tabel 5.5 Besteding beschikbare tijd tvI aan subproducten*

	FTE totaal	41(1)	42(1)	43 totaal	431	432	433
1	8,19	18%	7%	75%	54%	16%	4%
2	4,50	25%	8%	66%	47%	14%	5%
3	10,47	20%	4%	76%	55%	15%	7%
6	16,03	10%	16%	74%	nvt	nvt	nvt
8	7,60	17%	41%	42%	21%	13%	8%
9	13,63	33%	33%	34%	29%	1%	4%
10	30,04	12%	9%	79%	nvt	nvt	nvt
11	11,22	9%	30%	61%	44%	12%	5%
12	7,06	18%	19%	63%	20%	24%	19%

* Alleen gemeenten die minimaal van het middenniveau kosten hebben toegewezen staan in de tabel.

Het product ‘incasso’ is het duurste product van de basisproducten. Enkele gemeenten besteden hieraan meer dan de helft van de voor ‘TVI’ in totaal beschikbare FTE’s. De zeven gemeenten die dit op het basisniveau hebben ingevuld, besteden er per kostendrager gemiddeld 112 minuten aan. De hoge kosten worden veroorzaakt door het grote aantal kostendragers.

Tabel 5.6 Kostenstructuur basisproduct 4.1.1. Terugvorderingsonderzoek Abw

	Uitv. kosten	Kosten-dragers	Prijs per kosten-drager	Prijs per cliënt	FTE per product	FTE per kosten-drager	FTE per cliënt	Gem. int., uurtarief	Min. per kosten-drager
1 ^{PQS}	115.070	643	179	44	1,47	0,0023	0,0006	62,4	172
2	91.378	118	774	67	1,14	0,0096	0,0008	78,6	613
3 ^{PQS}	163.061	785	208	33	2,07	0,0026	0,0004	76,2	165
6 ^{PQS}	196.618	889	221	46	1,67	0,0019	0,0004	110,6	120
8 ^{PQP}	95.191	151	630	69	1,27	0,0084	0,0009	125,5	317
9 ^{FTE}	403.960	703	575	106	4,50	0,0064	0,0012	78,7	438
10 ^{PQS}	291.474	1.866	156	45	3,58	0,0019	0,0005	110,5	85
11 ^{PQS}	59.929	440	136	11	0,98	0,0022	0,0002	58,0	141
12 ^{PQS}	131.580	466	282	52	1,29	0,0028	0,0005	116,4	146
Gem.	172.029	673	351	52	2,00	0,0042	0,0006	90,8	244

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS.

Naast ‘incasso’ gaat het meeste geld naar ‘verhaalsonderzoek’. De afhandeling van een debiteurenonderzoek duurt gemiddeld ongeveer twee en een half keer zo lang als de incassowerkzaamheden die komen kijken bij een vordering. Het aantal verhaalsonderzoeken is een stuk kleiner.

Terugvorderingsonderzoek laat, afgezien van twee uitschieters, een zeer constante prijs per cliënt zien. De prijs per kostendrager vertoont echter weer meer variatie. Dit wordt veroorzaakt doordat de verhouding tussen het aantal cliënten en het aantal terugvorderingsonderzoeken per gemeente verschilt. Dit uit zich ook in het aantal minuten dat aan een onderzoek wordt besteed. De ene gemeente heeft veel tijd voor het uitvoeren van weinig onderzoeken, de andere gemeente heeft minder tijd per onderzoek, maar voert meer onderzoeken uit.

Tabel 5.7 Kostenstructuur basisproduct 4.2.1. ‘verhaalsonderzoek’

	Uitv. kosten	Kosten-dragers	Prijs per kosten-drager	Prijs per cliënt	FTE per product	FTE per kosten-drager	FTE per cliënt	Gem. int. uur-tarief	Min.per kosten-drager
1 ^{PQS}	43.909	187	235	17	0,59	0,0032	0,0002	59,4	237
2	32.602	101	323	24	0,38	0,0038	0,0003	88,0	220
3 ^{PQS}	29.380	234	126	6	0,39	0,0017	0,0001	74,8	102
6 ^{PQP}	296.668	806	368	69	2,52	0,0031	0,0006	110,4	200
8 ^{PQP}	223.317	197	1.134	161	3,12	0,0158	0,0022	103,1	664
9 ^{FTE}	401.496	596	674	106	4,50	0,0076	0,0012	78,3	516
10 ^{PQS}	224.027	745	301	34	2,73	0,0037	0,0004	88,4	206
11 ^{PQS}	240.966	1.095	220	42	3,39	0,0031	0,0006	67,1	197
12 ^{PQS}	134.725	242	557	53	1,32	0,0054	0,0005	210,3	249
Gem.	180.788	467	437	57	2,10	0,0053	0,0007	97,8	288

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS.

Tabel 5.8 Kostenstructuur basisproduct 4.3.1. incasso

	Uitv. kosten	Kosten-dragers	Prijs per kosten-Drager	Prijs per cliënt	FTE per product	FTE per kosten-drager	FTE per cliënt	Gem. int. uur-Tarief	Min. per kosten-drager
1 ^{PQS}	332.641	2.304	144	126	4,45	0,0019	0,0017	59,7	145
2 ^{PQP}	182.626	1.383	132	133	2,13	0,0015	0,0016	88,0	90
3 ^{FTE}	457.472	7.635	60	92	5,73	0,0008	0,0012	70,1	50
8 ^{PQP}	106.144	555	191	76	1,56	0,0028	0,0011	99,0	117
9 ^{FTE}	350.519	3.027	116	92	4,00	0,0013	0,0011	76,9	90
11 ^{PQS}	307.964	2.351	131	54	4,98	0,0021	0,0009	58,3	135
12 ^{PQS}	142.039	336	423	56	1,38	0,0041	0,0005	322,0	158
Gem.	268.486	2.513	171	90	3,46	0,0021	0,0011	110,6	112

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS

De twee kleinste basisproducten van het topproduct ‘TVI’ zijn de debiteurenonderzoeken terugvordering en verhaal. Deze twee producten zijn op processtappen vergelijkbaar. Er zijn vier gemeenten die deze producten op processtappen hebben ingevuld. Uit een vergelijking van deze gemeenten blijkt dat de extra tijd verklaard wordt doordat het nadere onderzoek bij

onderzoek terugvordering verhaal meer tijd in beslag neemt, dan bij debiteurenonderzoek. Het aantal gemeenten waarvoor dit geldt is echter te klein om een representatief beeld te geven.

Tabel 5.9 Kostenstructuur basisproduct 4.3.2. debiteurenonderzoek terugvordering

	Uitv. kosten	Kosten-dragers	Prijs per kosten-drager	Prijs per cliënt	FTE per product	FTE per kosten-drager	FTE per cliënt	Gem. int. uur-tarief	Min. per kosten-drager
1 ^{PQS}	97.356	1.364	71	37	1,31	0,0010	0,0005	59,5	72
2 ^{PQP}	52.508	237	222	38	0,61	0,0026	0,0004	88,0	151
3 ^{PQP}	118.713	1.422	83	24	1,53	0,0011	0,0003	70,0	72
8 ^{PQP}	75.391	151	499	54	1,02	0,0067	0,0007	111,7	270
9 ^{PQS}	6.943	53	131	2	0,08	0,0015	0,0000	78,6	100
11 ^{PQS}	84.899	997	85	15	1,36	0,0014	0,0002	59,1	87
12 ^{PQS}	170.023	951	179	67	1,70	0,0018	0,0007	122,7	91
Gem.	86.548	739	182	34	1,09	0,0023	0,0004	84,2	120

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS.

Tabel 5.10 Kostenstructuur basisproduct 4.3.3. Debiteurenonderzoek verhaal

	Uitv. kosten	Kosten-dragers	Prijs per kosten-drager	Prijs per cliënt	FTE per product	FTE per kosten-drager	FTE per cliënt	Gem. int. uur-tarief	Min. per kosten-drager
1 ^{PQS}	26.573	234	114	10	0,36	0,0015	0,0001	59,8	114
2 ^{PQP}	20.996	90	233	15	0,24	0,0027	0,0002	88,0	159
3 ^{PQP}	56.475	444	127	11	0,74	0,0017	0,0002	75,0	103
8 ^{PQP}	48.763	197	248	35	0,64	0,0032	0,0005	110,5	134
9 ^{PQS}	50.171	381	132	13	0,56	0,0015	0,0001	79,0	100
11 ^{PQS}	37.409	708	53	7	0,52	0,0007	0,0001	67,9	47
12 ^{PQS}	137.012	888	154	54	1,37	0,0015	0,0005	122,0	80
Gem.	68.339	544	147	27	0,77	0,0017	0,0003	94,9	90

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS.

5.5 Doorrekenen scenario TVI

Voor het uitvoeren van de scenarioberekeningen met betrekking tot 'terugvordering, verhaal en incasso' zijn in de de test van de centrale functie niet genoeg gegevens verzameld bij de gemeenten.

5.6 Conclusie

Bij 'terugvordering, verhaal en incasso' bestaat er veel variatie in de kostprijzen. De variatie in het totaal aantal FTE van een dienst per is echter kleiner. Verder lijkt elke gemeente op het gebied van TVI zijn eigen speerpunten te hebben. Er zijn namelijk aanzienlijke verschillen in de tijd die aan de verscheidene TVI-producten wordt besteed. Zo besteedt de ene gemeente

bijvoorbeeld meer tijd aan terugvorderingsonderzoek, terwijl de andere gemeente meer tijd aan verhaalsonderzoek besteedt.

Het lijkt erop dat de tijdschrijfmethode en/of de tijdmeetmethode samenhangt met de gemeten tijdsbesteding. De pqp-methode en/of het gebruik van tijdmetingen leidt tot een hogere tijdsbesteding per product dan gemiddeld, het gebruik van FTE's en/of het gebruik van bestaande gegevens leiden tot een lagere kostprijs per product. Het aantal gemeenten waarop deze uitspraak is gebaseerd is te klein voor een definitieve uitspraak.

Bij 'TVI' hangen de kosten per product sterk samen met de tijdsbesteding en in mindere mate met het integraal uurtarief. Deze laatste twee bevindingen onderstrepen nog eens het belang van nauwkeurige en gestandaardiseerde tijdmetingen.

6 ANALYSE KOSTENTOEWIJZING REÏNTEGRATIE

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we voor de dertien testgemeenten de toewijzing van kosten aan het product ‘reïntegratie’. Voor toelichting op het principe van kostentoe wijzen verwijzen wij u naar paragraaf 2.2.

6.2 Analyse van het product ‘reïntegratie’

Het topproduct ‘reïntegratie’ bestaat uit de middenproducten ‘traject arbeidsreïntegratie’, ‘traject sociale reïntegratie’ en ‘inkoop’. ‘Inkoop’ is op basisniveau identiek aan het middenproduct. ‘Traject arbeidsreïntegratie’ en ‘traject sociale reïntegratie’ worden op het basisniveau nog wel verder opgesplitst, namelijk in de basisproducten ‘diagnose’, ‘trajectplan’ en ‘voortgangsbewaking’.

Aan het topproduct en de middenproducten ‘traject arbeidsreïntegratie’ en ‘traject sociale reïntegratie’ kan alleen met de fte-methode tijd worden toegewezen. Aan alle basisproducten kan tijd worden toegewezen met behulp van de pqs-, pqp- en fte-methodiek. Dit geldt ook voor het middenproduct ‘inkoop’ (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Overzicht product 7 ‘reïntegratie’

	Topniveau	Middenniveau	Basisniveau
Naam	7 Reïntegratie	7.1 Traject Arbeidsreïntegratie	7.1.1 Arbeidsreïntegratie-diagnose
Processtappen	n.v.t.	n.v.t.	4
Toewijsmeth.	FTE	FTE	FTE, PQP, PQS
Naam			7.1.2 Arbeidsreïntegratie-trajectplan
Processtappen			6
Toewijsmeth.			FTE, PQP, PQS
Naam			7.1.3 Arbeidsreïntegratie-voortgangsbewaking
Processtappen			10
Toewijsmeth.			FTE, PQP, PQS
Naam		7.2 Traject sociale reïntegratie	7.2.1 Sociale reïntegratie-diagnose
Processtappen		n.v.t.	4
Toewijsmeth.		FTE	FTE, PQP, PQS
Naam			7.2.2 Sociale reïntegratie-trajectplan
Processtappen			6

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS

Vervolg tabel 6.1

	Topniveau	Middenniveau	Basisniveau
Toewijsmeth.			FTE, PQP, PQS
Naam			7.2.3 Sociale reïntegratie voortgangsbewaking
Processtappen			10
Toewijsmeth.			FTE, PQP, PQS
Naam		7.3 Inkoop trajecten reïntegratie	7.3.1 Identiek aan midden-niveau
Processtappen		6	
Toewijsmeth.		FTE, PQP, PQS	

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS

Uit het overzicht van de toewijsmethodiek in tabel 6.2 blijkt dat vijf van de dertien deelnemende gemeenten gebruik hebben gemaakt van het basisniveau. Op dit niveau zijn zes producten met de pqp-systematiek en de overige 21 producten met behulp van de pqs-systematiek toegewezen. De producten die op middenniveau zijn toegewezen, zijn alle zes met behulp van de fte-systematiek toegewezen. De overige gemeenten hebben op het topniveau tijd toegewezen. Verder hebben vijf van de dertien gemeenten tijdgemeten.

Uit de gemeentelijke rapportages blijkt dat drie gemeenten grote verschillen met de referentiewerkprocessen constateren. Eén gemeente onderscheidt geen reïntegratie en bij één gemeente wordt reïntegratie net opgestart. Kortom er zijn aanwijzingen dat het product reïntegratie nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Deloitte & Touche komt in haar rapportage van de test van de decentrale functie dan ook tot de conclusie dat lang niet alle gemeenten zich herkennen in de referentiewerkprocessen. De manier waarop reïntegratie in het UKM is ingevuld, lijkt dit beeld te bevestigen.

De testgemeenten hebben bij reïntegratie meer gebruik gemaakt van het direct toewijzen van niet-loonkosten dan bij de andere producten. Drie gemeenten maken hiervan gebruik. Opvallend is dat één gemeente voor het product 'inkoop' alleen gebruikt maakt van deze optie en verder geen tijd toewijst aan het product. Kennelijk is deze mogelijkheid van het UKM erg nuttig voor een product als reïntegratie, waar veel wordt uitbesteed.

Tabel 6.2 Overzicht invulsystematiek Reïntegratie

	Top-product 7	Midden-product 7.1	Basis-product 7.1.1	Basis-product 7.1.2	Basis-product 7.1.3	Midden-product 7.2	Basis-product 7.2.1	Basis-product 7.2.2	Basis-product 7.2.3	Midden-/basis-product 7.3
1	FTE/TM									
2	,		PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM		PQS/TM	PQS/TM		
3	,		PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM		PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM
4	FTE/BG		,	,	,	,				
5	FTE/BG		,	,	,	,				
6		FTE/BG				FTE/BG				FTE/BG
7	FTE/BG		,	,	,	,				
8	FTE/TM									
9		FTE/BG				FTE/BG				FTE/BG
10	FTE/BG									
11			PQP/BG	PQP/BG	PQP/BG		PQP/BG	PQP/BG	PQP/BG	
12			PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM		PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM	Post
13			PQS/SCH	PQS/SCH	PQS/SCH					

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS.

BG = tijd op basis van bestaande gegevens, TM = tijd op basis van tijdmeting, SCH = tijd op basis van tijdschatting.

6.3 Hoofdproduct reïntegratie

De hieronder gepresenteerde tabel 6.3 beschrijft de kostenstructuur van het hoofdproduct reïntegratie wanneer de gegevens die zijn toegewezen op de verschillende niveaus naar dit niveau worden geaggregeerd. Deze tabel is iets anders dan de tabellen in de voorafgaande hoofdstukken, omdat de kostendrager van het topproduct het aantal cliënten Abw is. Hierdoor zijn de kolommen kosten per cliënt en kosten per kostendrager identiek.

De eerste indicator om te bepalen of de cijfers een betrouwbaar beeld geven van de uitvoeringssituatie is de prijs die de gemeenten per cliënt uitgeven aan reïntegratie. De gemiddelde kosten per cliënt bedragen 450 euro, met 85 euro als minimum en 1142 als maximum. Vergeleken bij de producten ‘aanvraag’ en ‘TVI’ is dit een zeer grote spreiding. De verschillen zijn minder groot wanneer er wordt gekeken naar het aantal FTE per cliënt dat voor reïntegratie beschikbaar is. Negen van de dertien gemeenten hebben tussen de 31 en 54 duizendste FTE per cliënt beschikbaar.

De uitschieter naar boven in kosten per cliënt wordt veroorzaakt doordat in deze gemeente de uitvoeringskosten door niet-loonkosten (uitbesteding van de inkoop) verdubbelen. Daarnaast is in deze gemeente de netto-proceduretijd en dus het integraal uurtarief voor de medewerkers naar alle waarschijnlijkheid verkeerd berekend (zie hoofdstuk 3). Bij een correcte berekening verwachten wij dat het integraal uurtarief halveert. Daarmee halveren eveneens de uitvoeringskosten voordat de niet-loonkosten zijn toegewezen. De tweede uitschieter naar boven wordt mogelijk verklaard doordat de gemeente niet beschikt over tijdmetingen op het product en derhalve gebruik heeft gemaakt van schattingen voor de pqp-methodiek. De uit-

schierter naar beneden wordt deels veroorzaakt doordat er geen kostenpost voor uitbesteding is opgenomen, terwijl de gemeente in de rapportage wel aangeeft dat een deel van de werkprocessen door reïntegratiebedrijven wordt gedaan.

De grote variatie in kosten per cliënt kan wijzen op verschillen in de uitvoering, maar het kan ook een gevolg zijn van de moeilijkheden die gemeenten hebben bij het maken van een vertaalslag van de gemeentelijke werkprocessen naar de referentiewerkprocessen. Hierover is in paragraaf 6.2 al het een en ander gezegd.

Ook bij dit product zijn er aanwijzingen dat de manieren van tijdmeten en tijdtoewijzen van invloed zijn op de uitkomsten. Gemeenten die op topniveau kosten toewijzen zijn relatief goedkoop. Dit geldt ook voor gemeenten die gebruik maken van bestaande gegevens. Dit zijn overigens wel dezelfde gemeenten.

Tabel 6.3 Uitvoeringskosten reïntegratie per gemeente

	Uitvoerings- kosten	Niet loon- kosten	Uitvoerings- kosten Zonder posten	Aantal cliënten	Prijs per cliënt	FTE	FTE per cliënt	lut mede- werkers
1 ^{FTE}	1.080.624	,	1.080.624	2633	410	13,96	0,0053	62
2 ^{PQS}	594.716	,	594.716	1369	434	6,94	0,0051	87
3 ^{PQS}	2.723.891	1.441.166	1.282.725	4954	550	16,41	0,0033	78
4 ^{FTE}	1.503.013	,	1.503.013	5460	275	17,50	0,0032	71
5 ^{FTE}	3.988.400	,	3.988.400	8736	457	46,98	0,0054	76
6 ^{FTE}	1.570.263	,	1.570.263	4294	366	13,19	0,0031	112
7 ^{FTE}	532.946	,	532.946	1504	354	6,20	0,0041	78
8 ^{FTE}	767.365	622.377	144.988	1389	552	2,02	0,0015	61
9 ^{FTE}	1.306.478	,	1.306.478	3800	344	14,00	0,0037	82
10 ^{FTE}	552.117	,	552.117	6533	85	6,22	0,0010	112
11 ^{PQP}	4.313.009	,	4.313.009	5683	759	64,33	0,0113	63
12 ^{PQS}	2.907.979	1.855.871	1.052.108	2547	1142	10,27	0,0040	218
13 ^{PQS}	238.745	,	238.745	2033	117	2,97	0,0015	78
Gem.	1.698.427	1.306.471	1.396.933	3918	450	17,00	0,0040	91

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS.

lut = gewogen integraal uurtarief.

Het product 'reïntegratie' kent drie middenproducten en zeven basisproducten (zie tabel 6,1). Twee gemeenten hebben de kosten toegewezen aan de middenproducten. Een van deze twee gemeenten heeft geen kostendragers ingevuld. Vanwege het kleine aantal gemeenten (n=1) met valide gegevens op dit niveau laten we een overzicht hier achterwege.

6.4 Basisproducten

De volgende basisproducten worden onderscheiden:

- 7.1.1. Arbeidsreïntegratie-diagnose
- 7.1.2. Arbeidsreïntegratie-trajectplan
- 7.1.3. Arbeidsreïntegratie-voortgangsbewaking
- 7.2.1. Sociale reïntegratie-diagnose
- 7.2.2. Sociale reïntegratie-trajectplan
- 7.2.3. Sociale reïntegratie-voortgangsbewaking

Hieronder worden deze producten verder uitgewerkt.

6.4.1 Arbeidsreïntegratie-diagnose

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het product ‘Arbeidsreïntegratie-diagnose’.

Tabel 6.4 Arbeidsreïntegratie-diagnose

	Uitvoerings- kosten	Kosten- drager	FTE totaal	Kosten per cliënt	FTE per cliënt	FTE per kosten- drager	Kosten per kosten- drager	lut	Minuten per product
2	50.823	163	0,60	37	0,0004	0,0037	312	85	222
3	1.043.526	1344	5,28	211	0,0011	0,0039	776	78	236
11	1.147.237	2300	17,11	202	0,0030	0,0074	499	63	473
12	32.871	236	0,32	13	0,0001	0,0014	139	114	73*
13	81.639	186	1,02	40	0,0005	0,0055	439	78	338
Gem.	471.219	846	4,87	101	0,0010	0,0044	433	84	317

* = Niet meegenomen in berekening.

lut = gewogen integraal uurtarief

De kostprijzen per product laten een redelijk grote spreiding zien. De gemeente met de hoogste kostprijs heeft een relatief groot bedrag aan niet-loonkosten direct aan dit product toegevoegd. De spreiding is groter bij de kostprijs per cliënt. Wanneer het aantal beschikkingen afgezet wordt tegen het aantal Abw-cliënten wordt duidelijk dat hier grote verschillen bestaan tussen de gemeenten. Dit varieert van één beschikking op de zestien cliënten tot bijna één beschikking per cliënt. Dit kan duiden op een verschil in duur waarmee gemeenten met reïntegratie bezig zijn. Als gemeenten al langer bezig zijn met reïntegratie zullen er minder beschikkingen per cliënt worden afgegeven. De verschillen kunnen echter ook voortkomen uit de manier waarop gemeenten gegevens registreren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld verzamelschikkingen opstellen. Er is te weinig achtergrondinformatie beschikbaar om de verschillen in aantal beschikkingen per cliënt te kunnen duiden.

Met uitzondering van één gemeente liggen de verschillende tijdsbestedingen redelijk dicht bij elkaar. De hoogste tijdsbesteding is toegewezen met de pqp-methode. De overige gemeenten hebben het UKM gevuld met de pqs-methode.

Wanneer gekeken wordt naar de tijdsbestedingen per processtap, dan valt op dat de gemeente met de minste tijdsbesteding aan processtap één, ook de minste tijdsbesteding aan processtappen twee en drie heeft. De gemeente met de hoogste tijdsbesteding aan processtap één heeft ook de hoogste tijdsbesteding aan de processtappen twee en drie. Voor de overige twee gemeenten geldt hetzelfde patroon. De gemeenten besteden anders gezegd of structureel meer of minder aan de eerste drie processtappen. De tijdsbesteding is anders verdeeld bij de administratieve verwerking van dit product (stap 4). Drie van de vier gemeenten besteden gemiddeld minder of ongeveer evenveel tijd aan administratieve verwerking als aan de andere processtappen. Eén gemeente besteedt daarentegen gemiddeld bijna twee uur meer aan de administratieve verwerking dan aan de andere processtappen.

Met uitzondering van de processtap ‘administratieve verwerking’ wordt het product door alle vier gemeenten uitgevoerd door een casemanager of een consulent.

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de tijdsbesteding aan, de kostprijzen en de uitvoeringskosten van ‘arbeidsreïntegratie-diagnose’. De uitvoering wordt gedaan door casemanagers en consultants. De tijd die zij aan het product besteden loopt uiteen.

6.4.2 Arbeidsreïntegratie-trajectplan

Onderstaande tabel geeft een overzicht van ‘arbeidsreïntegratie-trajectplan’.

Tabel 6.5 Arbeidsreïntegratie-trajectplan

	Uitvoeringskosten	Kosten-drager	FTE totaal	Kosten per cliënt	FTE per cliënt	FTE per kosten-drager	Kosten per kosten-drager	lut	Minuten per product
2	73.360	163	0,85	54	0,0006	0,0052	450	88	308
3	1.144.377	1392	5,80	231	0,0012	0,0042	822	77	250
11	1.401.288	2300	20,87	247	0,0037	0,0091	609	63	577
12	50.443	237	0,49	20	0,0002	0,0021	213	318	82
13	37.557	186	0,48	18	0,0002	0,0026	202	76	159
Gem.	541.405		5,70	114	0,0012	0,0046	459	125	275

lut = gewogen integraal uurtarief.

De meeste gemeenten stellen evenveel trajectplannen als diagnoses op (kostendrager). Gemeente drie heeft echter een hogere kostendrager opgegeven (23 meer trajectplannen dan diagnoses). Verder wordt er gemiddeld iets meer tijd/FTE besteed aan dit product dan aan het opstellen van een diagnose. Daarmee zijn ook de kosten per product iets hoger dan de kosten

per opgestelde diagnose. De spreiding is echter groot: de kostprijzen variëren tussen de 202 en 822 euro per product. De gemeente met de hoogste productprijs heeft direct niet-loonkosten toegewezen aan dit product.

Twee gemeenten hebben géén tijd toegewezen aan het voeren van een gesprek (processtap 2). Deze tijd lijkt niet te zijn gecompenseerd met de tijd die besteed wordt aan het voeren van een gesprek waarbij het contract gezamenlijk wordt ondertekend (processtap 5). Ook voor dit product geldt dat één gemeente relatief veel tijd besteedt aan de administratieve verwerking.

Net als het product ‘arbeidsreïntegratie-diagnose’ zijn er grote verschillen zichtbaar in de tijd die besteed wordt, de kostprijzen en de uitvoeringskosten van het opstellen van trajectplannen arbeidsreïntegratie. Gemiddeld wordt er iets meer tijd besteed aan het opstellen van een trajectplannen dan aan het opstellen van een diagnose arbeidsreïntegratie.

6.4.3 Arbeidsreïntegratie-voortgangsbewaking

De kostenstructuur van de voortgangsbewaking van het product arbeidsreïntegratie is in tabel 6.6 weergegeven.

Tabel 6.6 Arbeidsreïntegratie-voortgangsbewaking

	Uitvoeringskosten	Kosten-drager	FTE totaal	Kosten per cliënt	FTE per cliënt	FTE per kosten-drager	Kosten per kosten-drager	lut	Minuten per product
2	270.519	374	3,15	198	0,0023	0,0084	723	88	495
3	318.209	300	3,97	64	0,0008	0,0132	1.061	78	794
11	1.418.516	4600	21,19	250	0,0037	0,0046	308	63	293
12	670.233	2083	6,54	263	0,0026	0,0031	322	222	145
13	119.549	126	1,47	59	0,0007	0,0117	949	79	719
Gem.	559.405	1497	7,27	167	0,0020	0,0082	673	106	489

lut = gewogen integraal uurtarief

Er zijn grote verschillen tussen de gemeenten als het gaat om het aantal gesprekken dat gevoerd wordt in het kader van de voortgangsbewaking. Bij de ene gemeente worden 0,22 gesprekken gevoerd per opgesteld trajectplan, terwijl de andere gemeente bijna negen gesprekken per trajectplan voert. Er is geen achtergrondinformatie beschikbaar om deze verschillen te kunnen verklaren. Gemiddeld vinden er drie gesprekken per opgesteld trajectplan plaats. De gesprekskosten zijn gemiddeld 673 euro, maar er is sprake van een vrij grote spreiding. De gemeente met de hoogste kostprijs heeft direct niet-loonkosten toegewezen. Deze verschillen zijn zichtbaar in de totale uitvoeringskosten. De tijd die aan een gesprek wordt besteed heeft het grootste effect op de prijs van een gesprek.

6.4.4 Sociale reïntegratie-diagnose

Eén gemeente die wel arbeidsreïntegratie op het basisniveau heeft ingevuld heeft geen tijd toegewezen aan sociale reïntegratie. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het product reïntegratie-diagnose.

Tabel 6.7 Sociale reïntegratie-diagnose

	Uitvoerings- kosten	Kosten- drager	FTE totaal	Kosten per cliënt	FTE per cliënt	FTE per kosten- drager	Kosten per kosten- drager	lut	Minuten per product
2	27.308	73	0,32	20	0,0002	0,0044	374	88	256
3	91.546	193	0,65	18	0,0001	0,0034	474	77	203
11	50.379	101	0,75	9	0,0001	0,0074	499	63	473
12	36.610	123	0,36	14	0,0001	0,0029	298	114	156
Gem.	51.461	123	0,52	15	0,0002	0,0045	411	86	272

lut = gewogen integraal uurtarief.

Vergeleken met het stellen van de diagnose voor arbeidsreïntegratie wordt er minder tijd besteed aan de diagnose van sociale reïntegratie. De kostprijs per diagnose is daarmee ook lager dan de kostprijs van de diagnose arbeidsreïntegratie en is gemiddeld 411 euro. De kostprijzen van de verschillende gemeenten liggen vrij dicht bij elkaar. Ook de andere variabelen laten een minder grote spreiding zien dan bij het product 'arbeidsreïntegratie-diagnose'. Wel is er een groot verschil in het aantal kostendragers met arbeidsreïntegratie. Twee gemeenten voeren twee keer zoveel diagnoses arbeidsreïntegratie uit als sociale reïntegratie. Eén gemeente doet dit zeven keer zoveel, en één gemeente 22 keer. Als gekeken wordt naar het aantal beschikkingen per cliënt, dan varieert dit van één op de zeven tot één op de 56 cliënten.

De kostprijzen en tijdsbesteding aan het product 'sociale reïntegratie-diagnose' liggen vrij dicht bij elkaar. De gemeenten zijn op dit product vergelijkbaar. Het gaat evenwel om een klein aantal gemeenten.

6.4.5 Sociale reïntegratie-trajectplan

Tabel 6.8 geeft een overzicht van het product 'sociale reïntegratie-trajectplan'.

Tabel 6.8 Sociale reïntegratie-trajectplan

	Uitvoerings- kosten	Kosten- drager	FTE totaal	Kosten per cliënt	FTE per cliënt	FTE per kosten- drager	Kosten per kosten- drager	lut	Minuten per product
2	34.988	73	0,41	26	0,0003	0,0056	479	88	328
3	77.604	193	0,20	16	0,0000	0,0010	402	80	62
11	61.535	101	0,92	11	0,0002	0,0091	609	63	577
12	19.938	110	0,20	8	0,0001	0,0018	181	114	95
Gem.	48.516	119	0,43	15	0,0001	0,0044	418	86	266

lut = gewogen integraal uurtarief.

Drie van de vier gemeenten stellen evenveel trajectplannen als diagnoses op. Eén gemeente heeft er dertien minder opgesteld. Omdat de aantallen trajectplannen sociale reïntegratie veel minder zijn betekent dat, dat ook voor dit product de totale uitvoeringskosten beduidend lager zijn dan van het product arbeidsreïntegratie-trajectplan. De gemiddelde kostprijs is 418 euro en er worden gemiddeld 119 trajectplannen opgesteld. De spreiding van de verschillen de waarden is vrij groot.

6.4.6 Sociale reïntegratie-voortgangsbewaking

Eén gemeente heeft geen tijd toegewezen aan dit product. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de andere drie gemeenten.

Tabel 6.9 Sociale reïntegratie-voortgangsbewaking

	Uitvoerings- kosten	Kosten- drager	FTE totaal	Kosten per cliënt	FTE per cliënt	FTE per kosten- drager	Kosten per kosten- drager	lut	Minuten per product
2	137.719	187	1,60	101	0,0012	0,0086	736	88	504
11	234.055	759	3,50	41	0,0006	0,0046	308	63	293
12	242.014	1042	2,36	95	0,0009	0,0023	232	226	104
Gem.	204.596	663	2,49	79	0,0009	0,0052	426	126	300

lut = gewogen integraal uurtarief

Net als bij de voortgangsbewaking van arbeidsreïntegratie worden er meerdere voortgangsgesprekken per opgesteld trajectplan gevoerd. De verschillen tussen de gemeenten zijn bij sociale reïntegratie iets minder groot. Een gemeente voert 2,5 gesprek per trajectplan, één gemeente 7,5 en één gemeente 9,5. Zowel de tijdsbesteding als de kostprijs per gesprek zijn lager dan bij arbeidsreïntegratie. Het gaat evenwel om drie gemeenten.

6.4.7 Arbeidsreïntegratie en sociale reïntegratie gesommeerd

De twee producten ‘arbeidsreïntegratie’ en ‘sociale reïntegratie’ kunnen ook met elkaar vergeleken worden door de basisproducten te sommeren naar het middenniveau. Wat zijn bijvoorbeeld de totale tijdsbestedingen aan deze twee producten en wat is bijvoorbeeld de kostprijs per cliënt? Hieronder worden de gegevens van de twee gesommeerde producten gepresenteerd. Bij de kostprijzen zijn de kostendragers van de basisproducten bij elkaar opgeteld.

Tabel 6.10 Arbeidsreïntegratie gesommeerd

	Uitvoeringskosten	FTE totaal	Kostprijs per cliënt	Kostprijs arbeidsreïntegratie	FTE per kosten-drager	FTE per cliënt	Minuten per product
2	394.702	4,61	288,31	1485,17	0,017358	0,003366	1025
3	2.506.112	15,06	505,88	2659,24	0,021334	0,003039	1280,02
11	3.967.040	59,16	698,05	1416,43	0,021116	0,010411	1343
12	753.545,6	7,36	295,86	673,88	0,006575	0,002888	300
13	238.744,7		117,43	1589,64	,	,	2237
Gem.	1.572.029	21,55	381,106	1564,872	0,016596	0,004926	1237

Tabel 6.11 Sociale reïntegratie gesommeerd

	Uitvoeringskosten	FTE totaal	Kostprijs per cliënt	Kostprijs	FTE per kosten-drager	FTE per cliënt	Minuten per product
2	200.014,1	2,33	146,1	1589,83	0,018522	0,001702	1088
3	169.150,4	0,85	34,14	1287,02	0,004429	0,000173	575
11	345.968,6	5,16	60,88	1416,06	0,021116	0,000909	1343
12	298.562,9	2,92	117,22	711,16	0,006972	0,001145	355
Gem.	253.424	2,82	89,585	1251,018	0,01276	0,000982	840

Wat in de voorgaande paragrafen reeds is besproken, wordt met deze tabellen in één oogopslag inzichtelijk, namelijk de gemiddeld lagere tijdsbestedingen aan en daarmee uitvoeringskosten van sociale reïntegratie vergeleken met arbeidsreïntegratie.

6.4.8 Inkoop trajecten reïntegratie

Voor het product ‘inkoop trajecten reïntegratie’ is het mogelijk gebruik te maken van alle drie de toewijsmethoden. Twee van de vier gemeenten hebben via de fte-methode toegewezen. Eén gemeente maakt gebruik van de pqs-methode en één gemeente heeft alleen niet-loonkosten toegewezen. Tot slot heeft één gemeente geen kostendrager opgegeven. Tabel 6.12 laat zien wat de uitkomsten zijn. Per variabele zijn te weinig waarden ingevuld om uitspraken te doen over gemiddelde kostprijzen et cetera.

Tabel 6.12 Inkoop trajecten reïntegratie

	Uitvoerings- kosten	Kosten- drager	FTE totaal	Kosten per cliënt	FTE per cliënt	FTE per kosten- drager	Kosten per kosten- drager	lut	Minuten per product
3	48.629	1585	0,50	10	0,0001	0,0003	31	97	19
6	130.187	2000	1,00	30	0,0002	0,0005	65	122	32
9	199.435	0*	2,00	52	0,0005	,	,	87	,
12	1.855.871	300	,	729	,	,	6186	,	,
Gem.	558.530	1295	1,17	205	0,0003	0,0004	2094	102	26

* = niet meegenomen in berekening.

6.5 Conclusie

Met uitzondering van ‘sociale reïntegratie-diagnose’ zijn er grote verschillen zichtbaar in de kostenstructuur van het product ‘reïntegratie’. Zoals ook in eerdere hoofdstukken is besproken worden de verschillen in kostprijzen grotendeels verklaard door de verschillen in tijdsbesteding, maar ook direct toegewezen niet-loonkosten spelen een rol bij de kostprijzen van de producten reïntegratie.

Het is niet duidelijk of de verschillen in tijdsbesteding voortkomen uit de verschillende manieren van vertalen naar de referentiewerkprocessen of dat zij een reële afspiegeling vormen van de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Wél zijn er aanwijzingen dat een aantal gemeenten moeite heeft om een vertaling te maken vanuit de eigen werkprocessen naar de referentiewerkprocessen.

Ook bij reïntegratie zijn er aanwijzingen dat de manier van tijdmeten en kostentoewijzen van invloed is op de uitkomsten. Verder is een gedetailleerde beschrijving van het product minder goed mogelijk door het kleine aantal gemeenten dat op het basisniveau én met de pqs-methode heeft toegewezen. Voor de gemeenten die op het basisniveau hebben toegewezen is wel een duidelijk verschil in tijdsbesteding en aantallen zichtbaar tussen arbeidsreïntegratie en sociale reïntegratie. De producten ‘arbeidsreïntegratie’ worden vaker uitgevoerd en er wordt meer tijd aan besteed. De uitvoeringskosten én de kosten per product liggen dan ook hoger dan die van sociale reïntegratie.

7 ANALYSE KOSTENTOEWIJZING BIJZONDERE BIJSTAND

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we voor de dertien testgemeenten de toewijzing van kosten aan het product ‘bijzondere bijstand’. Voor een toelichting op het principe van kosten toewijzen verwijzen wij u naar paragraaf 4.2.

7.2 Analyse van het product ‘bijzondere bijstand’

Het product ‘bijzondere bijstand’ is als volgt opgebouwd:

Tabel 7.1 Overzicht product ‘bijzondere bijstand’

Topniveau/middenniveau	Basisniveau (processtappen)
8. Bijzondere bijstand	8.1.1. Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten (7)
	8.1.2. Aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaand cliënten (7)
	8.1.3. Herbeoordelingen bijzondere bijstand (6)
	8.1.4. Categoriale bijzonder bijstand (7)

Voor het topniveau geldt dat alleen op basis van de fte-methode kan worden toegewezen. Op het basisniveau zijn alle toewijsmethoden mogelijk.

Zes van de dertien testgemeenten hebben ‘bijzondere bijstand’ op het topniveau gevuld (zie tabel 7.2). Uit de gemeenterapportages blijkt dat één van de testgemeenten ook op dit globale niveau zeer veel moeite heeft tijd toe te wijzen. De activiteiten voor ‘bijzondere bijstand’ (kinderopvang, reiskosten et cetera) zijn voor deze gemeente namelijk onlosmakelijk verbonden met reïntegratie. Ook een scheiding van activiteiten ‘bijzondere bijstand’ met activiteiten in het kader van aanvraag levensonderhoud was voor deze gemeente moeilijk te maken. Twee topniveaugemeenten zijn naar dit niveau uitgeweken, omdat zij geen onderscheid maken tussen nieuwe en bestaande cliënten. Meer gemeenten vonden het moeilijk deze scheiding te maken. Eén gemeente (die het UKM op basisniveau heeft gevuld) heeft daarom een schatting gemaakt van het aantal aanvragen voor nieuwe en voor bestaande cliënten. Tot slot heeft één van de topniveaugemeenten direct niet-loonkosten toegewezen. Deze vormen een klein deel van de uitvoeringskosten van ‘bijzondere bijstand’, namelijk twee procent.

De overige zeven gemeenten hebben hun kosten toegewezen op het basisniveau. Al deze gemeenten hebben de aanvraag van individuele bijzondere bijstand (producten 8.1.1. en 8.1.2.)

met de pqs-methode toegewezen. De herbeoordelingen en de categoriale bijzondere bijstand zijn met behulp van de verschillende toewijsmethoden gevuld, zie tabel 7.2.

Tabel 7.2 Toewijssystematiek bijzondere bijstand per gemeente

Gemeente	Topniveau	Basisniveau			
	8.	8.1.1.	8.1.2.	8.1.3.	8.1.4.
1		PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM	FTE/TM
2		PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM	PQS/TM
3	FTE/BG				
4	FTE/BG				
5	FTE/BG				
6		PQS/TM	PQS/TM	FTE/TM	PQS/TM
7	FTE/BG				
8	FTE/TM				
9		PQS/SCH	PQS/SCH	PQS/BG	PQS/BG
10		PQS/BG	PQS/BG	PQP/BG	FTE/BG
11		PQS/BG	PQS/BG	FTE/BG	FTE/BG
12		PQS/TM	PQS/TM	PQP/TM	PQP/TM
13	FTE/BG				
Totaal	6	7	7	7	7

FTE = toewijzing via FTE, PQP = toewijzing via PQP, PQS = toewijzing via PQS.

BG = tijd op basis van bestaande gegevens, TM = tijd op basis van tijdmeting, SCH = tijd op basis van tijdschatting.

7.3 Bijzondere bijstand op topniveau (gesommeerd)

Omdat niet alle gemeenten op het basisniveau hebben toegewezen, zijn de gegevens van de basisproducten gesommeerd naar het topniveau. Op deze wijze kunnen alle gemeenten met elkaar vergeleken worden.

De kostendrager op het topniveau is het aantal verstrekkingen ‘bijzondere bijstand’ in de meetperiode. Dit is niet een optelsom van de kostendragers op het basisniveau, maar is een aparte eenheid. De kostendragers op het basisniveau zijn verschillend van aard, namelijk beschikkingen en herbeoordelingen. Kortom, voor gemeenten die het UKM op het basisniveau gevuld hebben, moet op het topniveau de kostendrager apart uitgevraagd worden. Dit is evenwel niet voor alle gemeenten in de decentrale test gebeurd.

Bovendien kan niet met zekerheid gezegd worden of het aantal verstrekkingen of het aantal beschikkingen is verzameld. Berekeningen per product zijn daarom niet betrouwbaar. Om gemeenten toch met elkaar te kunnen vergelijken, is daarom met name gekeken naar berekeningen per cliënt, zie tabel 7.3.

Tabel 7.3 Bijzondere bijstand topniveau (gesommeerd)

Gemeen- tenaam	Gesom- meerd of direct?	Uitvoerings- kosten	Niet- loon- kosten	Aantal Abw- cliënten	Kosten per cliënt	Kostprijs per kos- tendrager	Totaal aantal FTE	FTE per cliënt	Gewo- gen gemid- delde iut
1	Gesom- meerd	1.265.064	,	2633	480	112	16,3	0,00620	62
2	Gesom- meerd	297.498	,	1369	217	176	3,5	0,00257	87
3	Direct	1.087.868	23.930	4954	220	111	13,6	0,00275	82
4	Direct	1.139.672	,	5460	209	120	13,2	0,00242	71
5	Direct	1.475.239	,	8736	169	199	17,4	0,00199	76
6	Gesom- meerd	1.190.289	,	4294	277	227	10,1	0,00235	110
7	Direct	195.833	,	1504	130	103	2,3	0,00153	76
8	Direct	313.489	,	1389	226	184	4,5	0,00322	79
9	Gesom- meerd	804.463	,	3800	212	234	8,9	0,00233	80
10	Gesom- meerd	3.630.210	,	6533	556	217	43,1	0,00660	114
11	Gesom- meerd	1.371.740	,	5683	241	95	20,3	0,00358	64
12	Gesom- meerd	948.172	,	2547	372	293	9,9	0,00388	276*
13	Direct	995.902	,	2033	490	191	13,2	0,00647	,
Gem.		1.131.957	23.930	3918	292	174	14	0,00353	82

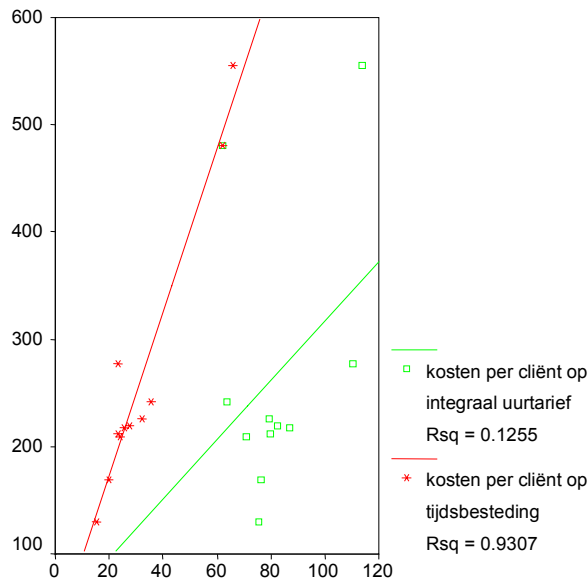
* = Niet meegenomen in berekening.

Iut = gewogen integraal uurtarief.

De gemiddelde kostprijs per cliënt is 292 euro. De goedkoopste gemeente is 130 euro per cliënt kwijt en de duurste 556 euro. Ook zonder die minimum- en maximumwaarden is de spreiding vrij groot. Omdat vijf van de zeven gemeenten op het basisniveau gebruik hebben gemaakt van verschillende toewijsmethoden, kunnen voor het topniveau geen uitspraken worden gedaan over het effect van de toewijsmethoden op de uitvoeringskosten. Wél is de gemiddelde kostprijs per cliënt van gemeenten die op het basisniveau hebben toegewezen hoger dan de gemiddelde kostprijs die direct het product op topniveau hebben ingevuld (respectievelijk 337 en 240 euro). Ook zonder de uitschieters naar boven en naar beneden is er een indicatie voor dit verband.

Er is een grote spreiding zichtbaar in het aantal FTE ‘bijzondere bijstand’ per cliënt. Gemiddeld is er 0,0035 FTE beschikbaar per cliënt. Ook hiervoor geldt dat er een indicatie is voor het productniveau en de hoogte van het aantal FTE per cliënt. Gemiddelde is het aantal FTE per cliënt hoger als op het basisniveau is toegewezen. Er is één uitschieter naar boven wat betreft de integrale uurtarieven van de medewerkers die aan ‘bijzondere bijstand’ werken. Wanneer deze buiten beschouwing wordt gelaten, dan wordt zichtbaar dat de uurtarieven vrij dicht bij elkaar liggen.

Figuur 7.1 Samenhang tijdsbesteding en integraal uurtarief met kostprijs per cliënt



Ook voor dit product blijkt dat de invloed van verschillen in tijdsbesteding op de kostprijzen groter is dan het effect van de integrale uurtarieven op de kostprijzen. Bovenstaande figuur laat zien dat 93 procent van de kostprijs per cliënt bepaald wordt door de tijdsbesteding aan het product. Vergelijkbare conclusies hebben we getrokken bij de toewijzing aan de andere drie producten: ‘aanvraag’, ‘terugvordering, verhaal en incasso’ en ‘reïntegratie’.

Tot slot geven we in tabel 7.4 een overzicht van de totale inzet in de vorm van FTE verdeeld over de basisproducten van ‘bijzondere bijstand’. Ofwel, welk percentage van de FTE voor het topproduct ‘bijzondere bijstand’ wordt besteed aan welke basisproducten van ‘bijzondere bijstand’? Duidelijk zichtbaar is dat het merendeel van de tijd besteed wordt aan de aanvraag van nieuwe en bestaande cliënten. Wel geldt voor alle producten dat er een sterke spreiding is in het aantal FTE per product. In de volgende paragraaf wordt de afzonderlijke basisproducten verder uitgewerkt.

Tabel 7.4 FTE en percentage FTE per product ‘bijzondere bijstand’

	Totaal FTE aan bijzondere bijstand	% FTE 811 van totaal	% FTE aan 8.1.2.	% FTE 8.1.3.	% FTE 8.1.4.
1	16,33	7,7	58,2		34
2	3,51	24,2	55,9		20
3	13,63				
4	13,19				
5	17,38				
6	10,11	59,8	16,5		24
7	2,30				
8	4,47				
9	8,86	13,2	44,6	3	40
10	43,11	48,1	50,5	0	1
11	20,34	29,0	51,5	15	5
12	9,87	27,4	53,4	1	18
13	13,15				
Gem.	14	40,7	57,5	6,17	16

Uit de gemeenterapportages blijkt dat drie van de twaalf gemeenten zich niet goed herkennen in de referentiewerkprocessen. Bij de overige gemeenten is zeer summier over de vertaalslag naar de referentiewerkprocessen gerapporteerd.¹ Ervan uitgaande dat gemeenten zich over het algemeen herkennen in de referentiewerkprocessen (zie de uitkomsten van de decentrale test) en dat we beschikken over betrouwbare gegevens, kan geconcludeerd worden dat er grote verschillen zijn in de uitvoering (met name tijdsbesteding) en daarmee de kostprijzen van ‘bijzondere bijstand’.

7.4 Bijzondere bijstand op basisniveau

Op het basisniveau is het product ‘bijzondere bijstand’ opgesplitst in vier subproducten. Per subproduct worden de uitkomsten geanalyseerd.

7.4.1 ‘Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten’

‘Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten’ heeft de volgende processtappen:

1. Ontvangen, informeren en verwijzen van cliënten
2. Voorbereiden gesprek
3. Gesprek (en/of huisbezoek)
4. Nader onderzoek, rapporteren en opstellen conceptbeschikking

¹ Wel is bekend dat drie gemeenten geen onderscheid maken tussen bestaande en nieuwe cliënten.

5. Toetsen en beslissen
6. Administratieve verwerking
7. Dossiervorming en archivering

Tabel 7.5 geeft een compleet overzicht van de uitvoeringskosten en de tijdsbesteding aan het product 'individuele aanvraag bijzondere bijstand nieuwe cliënten'.

Tabel 7.5 Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten

	Uitvoe- ringskos- ten 8.1.1.	Kosten- drager- aantal 8.1.1.	Kost- prijs 8.1.1.	Uitvoe- rings- kosten per cliënt 8.1.1.	Totaal FTE voor product 811	FTE per kostendra- ger 8.1.1.	FTE per cliënt 8.1.1.	Gewogen gemid- delde iut aan 8.1.1.	Tijdsbe- steding in minuten aan 8.1.1.
1	98.258	519	189	37	1,3	0,0024	0,0005	62	182
2	71.929	264	272	53	0,8	0,0032	0,0006	87	191
6	710.945	1983	359	166	6,0	0,0030	0,0014	110	195
9	106.617	150	711	28	1,2	0,0078	0,0003	80	532
10	1.748.903	4027	434	268	20,8	0,0052	0,0032	114	228
11	396.571	3225	123	70	5,9	0,0018	0,0010	63	116
12	263.051	564	466	103	2,7	0,0048	0,0011	353	149
Gem.	485.182	1533	365	103	5,5	0,0040	0,0012	124	228

iut = gewogen integraal uurtarief.

Er is geen eenduidig beeld zichtbaar. Opvallend is de grote spreiding. De spreiding is het minst groot voor de kostprijs per product en het aantal FTE per product, maar ook voor deze variabelen is de spreiding te groot om over gemiddelde kostprijzen te spreken. Er zijn in de gemeenterapportages geen opmerkingen opgenomen over het maken van een vertaalslag van de gemeentelijke werkprocessen naar de referentiewerkprocessen van 'bijzondere bijstand'. Op basis van de algemene conclusie van Deloitte & Touche dat gemeenten zich herkennen in de referentiewerkprocessen, gaan we er dan ook vanuit dat het maken van een vertaalslag géén grote problemen oplevert bij het vullen van het UKM. Een conclusie die te rechtvaardigen valt, omdat alle gemeenten die dit basisproduct hebben ingevuld dit met behulp van de pqs-methode hebben gedaan. Wij veronderstellen dat de verschillen in kostprijzen een gevolg zijn van verschillen in de uitvoeringspraktijk van gemeenten.

Ondanks de grote verschillen springt één gemeente eruit. Deze gemeente heeft een hoge tijdsbesteding en een lage kostendrager. Beide hebben een kostprijsverhogend effect. Het aantal kostendragers is gebaseerd op een schatting (zo blijkt uit de gemeentelijke rapportage). Deze gemeente maakt namelijk geen onderscheid tussen bestaande en nieuwe cliënten. Ook voor dit product geldt echter dat de hoogte van de kostprijs vooral bepaald wordt door de hoogte van de tijdsbesteding.

Als gekeken wordt naar de afzonderlijke processtappen, dan valt op dat bij ‘ontvangen, informeren en verwijzen naar cliënten’ bij geen gemeente eenzelfde type functionaris deze processtap uitvoert. Eén gemeente voert deze stap in het geheel niet uit. Zie tabel 7.6.

Tabel 7.6 Individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten: processtap 1

Gemeentenaam	Medewerkers aan processtap 1 van 8.1.1.	Minuten aan processtap 1 van 8.1.1.	Uurtarief medewerker processtap 1 van 8.1.1.
1	Consulent	21	63
2	Baliemedewerker	15	110
6	Administratief	15	102
9	Casemanager	43	79
10	Consulent	33	114
12	Financieel consulent	30	130
Gem.		26	100

Verder worden, tot aan het toetsen en beslissen, de activiteiten in bijna alle gemeenten uitgevoerd door ofwel een casemanager ofwel een (senior- of financieel-) consulent. Bij drie gemeenten wordt het toetsen en beslissen door een toetsers gedaan, bij één gemeente door een consulent en bij één gemeente door een eerstelijnsmanager. Met uitzondering van de processtap ‘nader onderzoek, rapporteren en opstellen conceptbeschikking’ is de spreiding in het aantal minuten per processtap groot. Er zijn te weinig cases om te kunnen vaststellen of er een verband bestaat tussen het type functionaris en de tijdsbesteding aan een processtap.

7.4.2 ‘Aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaande cliënten’

Het product ‘aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaande cliënten’ heeft dezelfde processtappen als product 8.1.1. (aanvraag nieuwe cliënten). Het gaat om de volgende processtappen:

1. Ontvangen, informeren en verwijzen van cliënten
2. Voorbereiden gesprek
3. Gesprek (en/of huisbezoek)
4. Nader onderzoek, rapporteren en opstellen conceptbeschikking
5. Toetsen en beslissen
6. Administratieve verwerking
7. Dossiervorming en archivering

In tabel 7.7 wordt een compleet overzicht gegeven van de uitvoeringskosten en de tijdsbesteding aan het product ‘individuele aanvraag bijzondere bijstand nieuwe cliënten’.

Tabel 7.7 Aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaande cliënten

	Uitvoe- ringskosten 8.1.2.	Kosten- drager 8.1.2.	Kost- prijs 8.1.2.	Uitvoerings- kosten per cliënt 8.1.2.	FTE aan 8.1.2.	FTE per kosten- drager 8.1.2.	FTE per cliënt 8.1.2.	Gewogen gem. iut aan 8.1.2.	Tijdsbe- steding in mi- nuten aan 8.1.2.
1	742.585,3	3227	230	282	9,51	0,002947	0,003611	62	221
2	166.641,7	778	214	122	1,96	0,002523	0,001434	86	151
6	196.952,1	1337	147	46	1,67	0,00125	0,000389	110	80
9	363.609,8	550	661	96	3,96	0,007193	0,001041	81	492
10	1.833.092	5256	349	281	21,75	0,004138	0,003329	114	183
11	700.774,7	9677	72	123	10,47	0,001081	0,001841	63	69
12	507.005,5	1688	300	199	5,27	0,003124	0,00207	288*	108
Gem.	644.380,2	3.216,143	282	164	7,80	0,003179	0,00196	86	186

* = Niet meegenomen in berekening.

Iut = gewogen integraal uurtarief.

Ook voor het product ‘aanvraag bijzondere bijstand bestaande cliënten’ geldt dat er geen eenduidig beeld zichtbaar is. Ook voor dit product geldt namelijk dat met uitzondering van het gewogen integraal uurtarief², er een grote spreiding zichtbaar is op de variabelen ‘kosten-drager’ en ‘tijdsbesteding’. Verschillen die mogelijk verklaard worden door grote verschillen tussen de gemeenten in de uitvoering van dit basisproduct. De verschillen zijn, of de spreiding is, te groot om uitspraken te doen over de gemiddelde kostprijs. Heel duidelijk is wel dat de verschillen in tijdsbesteding de verschillen in kostprijzen verklaren.

Er zijn geen aanwijzingen dat de verschillen voortkomen uit problemen met het maken van een vertaalslag van de gemeentelijke werkprocessen naar de referentiewerkprocessen. Wél kan worden opgemerkt dat één gemeente (gemeente 9) het aantal bestaande cliënten en daarvan afgeleid het aantal beschikkingen (kostendrager) heeft geschat, omdat zij geen onderscheid maakt tussen bestaande en nieuwe cliënten. De kostendrager zou daarom kunnen afwijken. Wél is het zo dat ook het aantal beschikkingen voor nieuwe cliënten bij deze gemeente lager is dan de overige gemeenten. Uiteindelijk leidt dit voor deze gemeente tot een relatief hoge kostprijs per product.

7.4.3 Nieuwe en bestaande cliënten

De verwachting is dat de kostprijzen voor de aanvraag van bestaande cliënten lager is dan de kostprijzen van aanvragen voor nieuwe cliënten. Het ontvangen en de controle van de gegevens zou voor bestaande cliënten sneller kunnen worden uitgevoerd dan voor nieuwe cliënten. Voor vijf van de zes gemeenten die deze processtap uitvoeren gaat deze redenering

² Hierbij is één gemeente buiten beschouwing gelaten vanwege het zeer hoge tarief.

op. In totaal is de gemiddelde tijdsbesteding aan het product en daarmee de kostprijs per product voor nieuwe cliënten hoger dan voor bestaande cliënten (respectievelijk gemiddeld 228 en 186 minuten en respectievelijk gemiddeld 365 en 285 euro). Eén gemeente vormt hierop een uitzondering. Aan de uitvoering van de aanvraag van bestaande cliënten wordt meer tijd besteed dan aan nieuwe cliënten. Opvallend is verder dat één gemeente meer beschikkingen voor nieuwe cliënten heeft afgegeven dan voor bestaande cliënten. Verder kan worden opgemerkt dat per gemeente dezelfde functionarissen werken aan de verschillende processtappen voor nieuwe dan wel bestaande cliënten.

7.4.4 ‘Herbeoordelingen bijzondere bijstand’

Er zijn zes processtappen onderscheiden voor het product ‘herbeoordelingen bijzondere bijstand’:

1. Verzenden formulier voor het heronderzoek
2. Onderzoek en voorbereiden eventueel gesprek
3. Gesprek
4. Nader onderzoek, rapporteren en opstellen conceptbeschikking
5. Toetsen en beslissen
6. Dossiervorming en archivering

Zes gemeenten hebben tijd toegewezen aan het product ‘herbeoordeling bijzondere bijstand’. Twee van deze zes gemeenten hebben echter geen kostendrager toegekend. Het is niet bekend waarom de kostendragers niet zijn ingevuld. Voor deze gemeenten is het niet mogelijk de totale uitvoeringskosten of het aantal FTE te berekenen. Tabel 7.8 geeft een overzicht.

Tabel 7.8 Herbeoordeling bijzondere bijstand

	Me- thode 8.1.3.	Uitvoe- rings- kosten 8.1.3.	Kosten- drager 8.1.3.	Kost- prijs 8.1.3.	Kosten per cliënt 8.1.3.	FTE aan 8.1.3.	FTE per kostendra- ger 8.1.3.	FTE per cliënt 8.1.3.	Gewo- gen gem. iut aan 8.1.3.	Tijdsbe- steding in mi- nuten aan 8.1.3.
1	PQS	,	,	180	,	,	,	,	,	180
2	PQS	,	,	129	,	,	,	,	,	92
9	PQS	20.809	186	112	5,48	0,231	0,0012	0,00006	79	85
10	PQP	504	678	0,74*	0,08	0,006	0,0000	0,000009	114	0,39*
11	FTE	20.6921	700	260	36,41	2,980	0,0043	0,00052	66	3
12	PQP	12.053	92	131	4,73	0,128	0,0014	0,00005	136	60
Gem.		60.072	414	135	11,67	0,836	0,0017	0,000159	99	84

* = Niet meegenomen in berekening.

Iut = gewogen integraal uurtarief.

De kostprijs per beschikking ‘herbeoordeling’ is voor één gemeente slechts 0,75 eurocent. Uit de gemeenterapportages wordt echter duidelijk dat de herbeoordelingen bij het product ‘terugvordering’ zijn ondergebracht. Alleen de tijd die de toetsen besteedt aan het toetsen en beslissen is bij ‘bijzondere bijstand’ toegewezen. Van de overige gemeenten is in de gemeenterapportages geen melding gemaakt van eventuele afwijkingen van de gemeentelijke werkprocessen met de referentiewerkprocessen. Door het ontbreken van een aantal (vergelijkbare) waarden is het aantal cases te klein om werkelijk iets te kunnen zeggen over dit product.

7.4.5 ‘Categoriale bijzondere bijstand’

Behalve de processtap administratieve verwerking komen de referentiewerkprocessen precies overeen met de werkprocessen van de producten ‘individuele bijzondere bijstand’. De volgende processtappen zijn onderscheiden:

1. Ontvangen, informeren en verwijzen van cliënten
2. Voorbereiden gesprek
3. Gesprek (en/of huisbezoek)
4. Nader onderzoek, rapporteren en opstellen conceptbeschikking
5. Toetsen en beslissen
6. Dossiervorming en archivering

Tabel 7.9 ‘Categoriale bijzondere bijstand’

	Me- thode 8.1.4.	Uitvoe- rings- kosten 8.1.4.	Kos- tendra- ger- aantal 8.1.4.	Kost- prijs 8.1.4.	Kos- ten per cliënt 8.1.4.	FTE aan 814	FTE per kostendra- ger 8.1.4.	FTE per cliënt 8.1.4.	Gewogen gem. iut aan 8.1.4.	Tijdsbe- steding in minuten aan 8.1.4.
1	FTE	424.220	7546	56,22	161	5,56	0,00074	0,002112	61	5,6
2	PQS	58.928	652	90,38	43	0,70	0,00107	0,000512	89	62,0
6	PQS	282.391	1917	147,31	66	2,40	0,00125	0,000558	110	80,0
9	PQS	313.427	2552	122,82	82	3,51	0,00137	0,000923	78	94,0
10	FTE	47.711	6750	7,07	7	0,60	0,00009	0,000922	91	0,6
11	FTE	67.473	813	82,99	12	1,00	0,00123	0,000176	64	1,0
12	PQP	166.063	892	186,17	65	1,77	0,00198	0,000695	133	86,0
Gem.		194.316	3017	98,99	62	2,22	0,00111	0,000724	90	47,0

iut = gewogen integraal uurtarief.

Net als voor alle andere basisproducten van ‘bijzondere bijstand’ zijn de verschillen tussen de gemeenten bij ‘categoriale bijzondere bijstand’ zeer groot (zie tabel 7.9). De tijdsbesteding in minuten bijvoorbeeld varieert van 0,6 tot 94 minuten. Dit heeft enorme invloed op

de kostprijs. Bij de ene gemeente kost het uitvoeren van één beschikking 7 euro, terwijl een andere gemeente bijna 200 euro kwijt is. Het aantal beschikkingen varieert eveneens aanzienlijk. Uit de gemeenterapportages is van één gemeente bekend dat er nog een groep cliënten categoriale bijstand ontvangt, maar dat deze niet is meegenomen omdat zij automatisch uitbetaald krijgen. Niet bekend is of andere gemeenten ook zo'n groep onderscheiden en of de grootte van de groep misschien meegenomen is bij het aantal kostendragers.

Ondanks bovengenoemde verschillen geldt wederom ook voor dit product dat de verschillen in kostprijzen grotendeels verklaard worden door verschillen in ingevulde tijdsbesteding. De gemeenten hebben de verschillende toewijsmethoden gebruikt om het product te vullen. Hierdoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen op het niveau van processtappen.

7.5 Scenario's

Het categoriaal inkomensbeleid wordt onder de aankomende Wet werk en bijstand afgeschaft. De vraag of iemand in aanmerking komt voor aanvullende bijstand zal niet meer per categorie, maar op individueel niveau beantwoord moeten worden. De vraag is dan ook relevant wat dit betekent voor de kosten van de uitvoering van de 'bijzondere bijstand'. Het onderwerp is uiteindelijk in de test meegenomen om vooraf te kunnen berekenen wat de (extra) tijd en kosten zijn die gepaard gaan als rechthebbenden in plaats van categoriale bijzondere bijstand, individuele bijstand moet worden verleend.

Er zijn drie testgemeenten die de beleidswijziging bijzondere bijstand in de decentrale test hebben doorberekend. Alle drie hebben een andere inschatting gemaakt van de gevolgen van de beleidswijziging. Onze inschatting is dat de verschillen in scenario's met name te maken hebben met de verschillen in de uitvoeringspraktijk van gemeenten.

Zo is van één gemeente bekend dat zij, naast de meer reguliere ontvangers van categoriale bijzondere bijstand, nog ongeveer 1600 categoriale bijzondere bijstandcliënten heeft die automatisch betaald krijgen. Voor deze groep worden nu geen uitvoeringskosten gemaakt (automatische betaling) en is om die reden niet in de kostendrager voor dit basisproduct meegenomen. Wanneer echter de categoriale bijzondere bijstand wordt afgeschaft, zal deze groep naar verwachting een meer geïndividualiseerde categoriale bijzondere bijstandsaanvraag gaan indienen (de gemeente heeft dit in haar scenario nog wel aangeduid met categoriale bijzondere bijstand). Per cliënt zal in ieder geval in de nieuwe situatie wel moeten worden vastgesteld of zij de afgelopen vijf jaar onafgebroken op het minimumniveau hebben geleefd. Dit betreft veel onderzoekswerk en ook nog eens voor een grote groep. De verwachting is dat de totale groep die recht heeft op de nieuwe categoriale bijzondere bijstand na de beleids-

wijziging groter zal zijn dan op dit moment. In het algemeen zal voor de gehele doelgroep van categoriale bijzondere bijstand de tijdsbesteding per proces toenemen.

Bij een andere testgemeente is juist de inschatting dat de grootte van de kostendrager enorm zal dalen als gevolg van de beleidswijziging. Wél zal naar verwachting ook bij deze gemeente de kostprijs stijgen van een nieuwe categoriale bijzondere bijstandsverlening. De derde testgemeente verwacht dat een periodieke uitkering (1300 cliënten) noodzakelijk zal zijn voor langdurig werklozen zonder perspectief op de arbeidsmarkt. Deze periodieke uitkering zal conform de huidige categoriale bijstand worden afgehandeld. Eenmalig zal de kostendrager van deze gemeente dus toenemen. Ook wordt extra ondersteuning van de automatiseringsafdeling verwacht (0,1 FTE).

Alle drie de testgemeenten verwachten verder een toename in het aantal individuele aanvragen. Bij de ene gemeente gaat het evenwel om reeds bestaande, bij een andere gemeenten om een stijging van de aanvragen van nieuwe cliënten en bij de derde gemeente gaat het om een combinatie van beide type cliënten. De gevolgen voor de tijdsbesteding zullen dus per gemeente verschillen en dat terwijl met name de tijdsbesteding van invloed is op de kostprijzen. In voorgaande paragrafen is verder beschreven dat de tijdsbesteding hoger zal zijn voor nieuwe cliënten dan voor bestaande cliënten. De totale uitvoeringskosten zullen meer stijgen naarmate het aantal nieuwe cliënten groter is.

Twee van de drie gemeenten komt tot de slotsom dat een beleidswijziging een stijging van de totale uitvoeringskosten zal betekenen. Eén gemeente schat een stijging van 17,6 procent de andere gemeente verwacht een stijging van 2,5 procent. De derde gemeente verwacht een daling van 7,9 procent van de totale uitvoeringskosten.

De scenarioberekeningen van de testgemeenten laten zien dat het doorberekenen van scenario's goed mogelijk is met het UKM. De vraag is echter of het centraal doorrekenen van scenario's voor dit product zinvol is. De indruk bestaat namelijk dat de uitvoeringspraktijk van de verschillende gemeenten sterk verschillen. Het gaat daarbij niet zozeer om verschillen in werkprocessen ten opzichte van de referentiewerkprocessen, maar per gemeente zijn wel verschillende regelingen mogelijk. Bovendien bestaat de mogelijkheid een groep cliënten automatisch te betalen. Wanneer centraal één scenario wordt doorgerekend, is het de vraag of gemeenten zich hierin zullen herkennen, ofwel, of het een goed beeld geeft van de gevolgen van deze landelijke beleidswijziging. Immers, de ene gemeente verwacht bijvoorbeeld een daling van het aantal aanvragen categoriale bijzondere bijstand, terwijl een andere gemeente een stijging verwacht. Totdat meer inzicht bestaat in de huidige uitvoeringspraktijk en de tijdsbestedingen van gemeenten, ligt op dit moment de meerwaarde vooral bij het doorberekenen van gemeentelijke scenario's (de decentrale functie) in plaats van het doorberekenen van één landelijk scenario (de centrale functie).

7.6 Conclusie

Tussen de testgemeenten zijn grote verschillen zichtbaar in de berekende kostprijzen voor de producten ‘bijzondere bijstand’. Het verschil in tijdsbesteding is hiervoor de belangrijkste verklaring. Naar alle waarschijnlijkheid zijn deze verschillen geen gevolg van afwijkingen van de gemeentelijke werkprocessen ten opzichte van de referentiewerkprocessen. Dit beeld is namelijk niet uit de gemeenterapportages naar voren gekomen. Ervan uitgaande dat de gegevens betrouwbaar zijn, zou geconcludeerd mogen worden dat de testgemeenten aanzienlijk verschillen in de uitvoering (met name tijdsbesteding) van ‘bijzondere bijstand’.

8 CONCLUSIES TEST VAN DE CENTRALE FUNCTIE

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij eerst de belangrijkste conclusies uit de test van de centrale functie van het UKM (paragraaf 8.2). Vervolgens stellen we vast of en onder welke voorwaarden in de toekomst met het huidige UKM landelijk de budgettaire gevolgen van beleidswijzigingen doorerekend kunnen worden

8.2 Conclusies test van de centrale functie

Met de test van de centrale functie is gekeken naar de bruikbaarheid van het UKM voor het in kaart brengen van de kosten van landelijke beleidswijzigingen. De test bestond uit een analyse op de ingevoerde gegevens en de door het UKM uitgevoerde berekeningen. In deze paragraaf geven wij de belangrijkste conclusies per onderdeel van het UKM weer.

Verzamelkant

De verzamelkant van het UKM is zodanig vormgegeven dat gemeenten het kunnen vullen. Op basis van de ingevulde gegevens worden realistische integrale uurtarieven berekend. De berekende integrale uurtarieven vertonen ons inziens een acceptabele spreiding (voor uitleg zie bijlage ‘uitleg statistische analyses’). De methodiek om door middel van het verzamelen van niet-loonkosten en indirecte loonkosten tot een berekening van het integraal uurtarief van directe medewerkers te komen, blijkt in de praktijk te werken.

Uit de rapportage van de test van de decentrale functie blijkt dat enkele gemeenten moeite hebben met de manier waarop indirecte FTE’s worden omgeslagen naar Abw-producten en niet-Abw-producten. Dit gebeurt nu met behulp van de Abw-ratio. Deze ratio geeft voor een dienst de verhouding weer tussen de beschikbare directe formatie voor Abw-producten en die voor de niet-Abw-producten (bijvoorbeeld de Wvg). Enkele gemeenten geven echter aan dat niet alle indirecte functies volgens de ratio verdeeld zouden moeten worden, maar bijvoorbeeld volledig over de Abw-producten zouden moeten worden omgeslagen.

Ook het invullen van de formatie aan directe producten, die analoog wordt uitgevraagd aan de StimulansZ benchmark, vinden gemeenten lastig. Deze punten kunnen opgelost worden door de uitvraag van tijdsbesteding per functionaris te verbeteren. Ondanks deze conclusie van de test van de decentrale functie maakt onze analyse van de verzamelkant duidelijk dat

binnen het huidige UKM het gebruik van de Abw-ratio leidt tot een realistische berekening van de opslag per FTE en redelijk stabiele integrale uurtarieven.

Netto-proceduretijd

Een ander aandachtspunt aan de verzamelkant is de berekening van de netto-proceduretijd van de medewerkers die deels direct tijd besteden aan Abw-producten en de rest van hun beschikbare tijd indirect werken voor de GSD. De netto-proceduretijd voor deze medewerkers is niet in alle testgemeenten op dezelfde manier berekend. Met behulp van een nauwkeurige beschrijving van de berekening om tot de goede netto-proceduretijd te komen en enkele voorbeelden, kan dit eenvoudig opgelost worden.

Tijdsbesteding en toewijzing

Voor vier topproducten uit het UKM hebben we een analyse uitgevoerd op de manier waarop de testgemeenten hun kosten aan de producten hebben toegedeeld. Het gaat om de producten ‘aanvraag levensonderhoud Abw’, ‘terugvordering, verhaal en incasso’, ‘reïntegratie’ en ‘bijzondere bijstand’. De analyse maakt vooral duidelijk dat de kostprijs van producten voor het grootste deel bepaald wordt door de tijdsbesteding van de medewerkers. Het integrale uurtarief van de medewerkers is hierop minder van invloed. Ook komt naar voren dat de tijdsbesteding aan een product lijkt samen te hangen met de manier waarop de tijdsbesteding is bepaald (op basis van bestaande gegevens, met tijdmeting of tijdschatting) of de manier waarop tijd is toegewezen (via FTE, PQP of PQS en op top-, midden- of basisniveau). Door het kleine aantal deelnemende gemeenten kunnen we geen uitsluitsel geven over welke methode een realistisch beeld geeft van de tijdsbesteding en welke niet. Een verklaring voor de verschillen tussen de methoden is moeilijk te geven. Duidelijk is dat niet elke methode tot dezelfde resultaten leidt. Deze bevinding onderstreept dat het voor de betrouwbaarheid en validiteit van de centrale functie essentieel is dat de bepaling van tijdsbesteding aan een product consistent gebeurt en op een zoveel mogelijk gestandaardiseerde manier.

Referentiewerkprocessen

Het UKM werkt met de referentiewerkprocessen uit het Referentiemodel Abw. Omdat dit gemiddelde werkprocessen zijn, zullen ze nooit exact passen op de specifieke gemeentelijke praktijk van een individuele gemeente. De referentiewerkprocessen bieden, met andere woorden, niet voor alle gemeenten een exacte weergave van de eigen gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Om die reden is voor het tijd toewijzen altijd een vertaling nodig van de eigen werkprocessen naar de referentiewerkprocessen van het UKM. Wanneer gemeenten moeite hebben met het maken van een vertaalslag, kunnen eventuele verschillen in kostprijzen niet goed verklaard worden. Het is dan immers niet duidelijk of de verschillen veroorzaakt worden door verschillen in werkprocessen ten opzichte van de referentiewerkprocessen óf doordat er meer tijd aan een product wordt besteed. Kortom, om valide centrale berekeningen te kunnen

uitvoeren, is het noodzakelijk dat de ingevoerde gegevens eenduidig te interpreteren zijn.

Een eerste stap daarin is dat gemeenten precies weten waaraan ze tijd en kosten moeten toewijzen en dat hierover geen verschillende interpretaties bestaan. De test van de decentrale functie maakt duidelijk dat deze vertaling over het algemeen voor de meeste gemeenten te maken is. Uitgaande van deze conclusie, interpreteren wij opgegeven verschillen in tijdsbesteding dan ook vooral als daadwerkelijke verschillen in tijdsbestedingen tussen gemeenten. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de referentiewerkprocessen van het product 'reïntegratie'. Uit de gemeentelijke rapportages van de test van de decentrale functie wordt duidelijk dat er aanwijzingen zijn dat een aantal gemeenten moeite heeft om een vertaling te maken vanuit de eigen werkprocessen naar de referentiewerkprocessen. Onderzocht moet worden of de referentiewerkprocessen kunnen worden aangepast, of dat vanwege het nog relatief korte bestaan van dit product gewacht moet worden totdat de gemeenten de werkprocessen zich meer eigen hebben gemaakt. In het laatste geval zou overwogen moeten worden géén gebruik te maken van de referentiewerkprocessen en in het vervolg alleen kosten op het topniveau toe te wijzen.

Kostendragers

Ten slotte is gebleken dat voor het topproduct 'bijzondere bijstand' niet alle gemeenten één en dezelfde kostendrager hebben ingevuld. Mogelijk heeft dit te maken met een onduidelijke beschrijving van de kostendrager in het UKM, mogelijk hebben sommige gemeenten bij gebrek aan informatie over de gevraagde kostendrager (verstrekkingen bijzondere bijstand) gekozen voor een andere kostendrager (het aantal beschikkingen). Onderzocht moet worden of de kostendrager voor het product 'bijzondere bijstand' aangepast moet worden. Uit de afstemming met Deloitte & Touche is ook naar voren gekomen dat de kostendrager van het topproduct 'reïntegratie' nader bekeken moet worden.

8.3 Beantwoording centrale vraag

De centrale vraag die met ons onderzoek beantwoord moet worden, is of het UKM in haar huidige vorm geschikt is om landelijke berekeningen uit te voeren. Berekent het UKM wat het moet berekenen (validiteit) en worden bij herhaling dezelfde uitkomsten berekend (betrouwbaarheid)?

Wij beoordelen de centrale functie van het UKM als betrouwbaar en valide. De uitkomsten van de centrale berekeningen zijn betrouwbaar, omdat alle variaties in de uitkomsten te herleiden zijn naar verschillen in de ingevoerde gegevens. Omdat gemeenten zich over het algemeen herkennen in de referentiewerkprocessen én in de uitkomsten van het UKM be-

schouwen wij de centrale berekeningen eveneens als valide. De betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten van centrale berekeningen kunnen echter niet los worden gezien van de betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens die decentraal worden verzameld.

Ondanks bovenstaande positieve conclusie hebben wij in ons onderzoek nog geen landelijk representatieve berekeningen kunnen uitvoeren. Dit heeft echter niets te maken met de mogelijkheden van het UKM, maar met het feit dat weinig testgemeenten de voor onze berekeningen noodzakelijke gegevens hebben kunnen aanleveren. Daarnaast is het een expliciete keuze van het Ministerie van SZW geweest om de test van de decentrale functie bij alleen (middel)grote gemeenten uit te voeren. De onderzoekspopulatie was daardoor op voorhand geen goede afspiegeling van het totaal aan gemeenten. Om centrale berekeningen te kunnen uitvoeren, is dit wel een vereiste.

8.4 Randvoorwaarden aan toepassen centrale functie Uitvoeringskostenmodel Abw

Alhoewel we hebben geconcludeerd dat met het UKM centrale berekeningen kunnen worden uitgevoerd, dient voor een succesvolle toepassing van deze centrale functie wel aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan. Voorafgaand aan de test van de centrale functie zijn een vijftal randvoorwaarden opgesteld (zie voor een overzicht van de randvoorwaarden hoofdstuk 1). Deze randvoorwaarden zijn niet getoetst omdat de doelstelling van de test van de centrale functie in de loop van het project is gewijzigd. De secundaire analyse die wij hebben uitgevoerd en de uitkomsten van de test van de decentrale functie geven wél duidelijke indicaties voor randvoorwaarden die gesteld zouden moeten worden om landelijke beleidswijzigingen te kunnen doorrekenen. De randvoorwaarden hebben niet alleen betrekking op het UKM, maar ook op de gebruikers, de wijze waarop de gebruikers het UKM toepassen en het onderwerp waarvoor berekeningen kunnen worden uitgevoerd.

De randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing van de centrale functie van het UKM vallen uiteen in:

- eisen aan gemeenten;
- eisen aan het UKM;
- eisen aan de toepassing;
- eisen aan het toepassingsgebied.

In het vervolg van deze paragraaf behandelen we ze per categorie. Bij de bespreking zullen wij ook verwijzen naar de randvoorwaarden die vooraf aan de test van de centrale functie zijn gesteld.

Ad Eisen gemeenten

Om valide centrale berekeningen te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk dat er gerekend kan worden met de modelvullingen van een representatieve groep gemeenten (randvoorwaarde 1). Representativiteit kan bepaald worden door te kijken naar gemeentegrootte en bijstandsdichtheid. Het precieze aantal gemeenten waarvan modelvullingen nodig zijn, valt op voorhand niet vast te stellen. Statistisch gezien is een minimum van vijftien gemeenten per basisproduct met de pqs-methode noodzakelijk (randvoorwaarde 2 en 3). Wanneer gemeenten vrij worden gelaten in hun keuze van het productniveau (van het Referentiemodel Abw) en de methode waarmee de tijd wordt toegewezen (PQS, PQP, FTE), zijn er meer gemeenten nodig voor een valide centrale berekening, mogelijk meer dan dertig deelnemende gemeenten.

Het is daarnaast belangrijk dat deelnemende gemeenten in staat zijn een adequate vertaling te maken naar de referentiewerkprocessen. Indien gemeenten hier niet of slecht toe in staat zijn, zal dit gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de gegevens die zij in het UKM plaatsen.

Ad Eisen aan het Uitvoeringskostenmodel Abw

Een belangrijke vraag die voor het toepassen van de centrale functie nog beantwoord moet worden, is of de drie verschillende toewijsmethodes (FTE, PQS, PQP) vergelijkbare resultaten opleveren. Om hier inzicht in te krijgen kan dit bij een groep gemeenten getest worden door per gemeente en per product de verschillende methoden toe te passen en de berekende kostprijzen te vergelijken. De omvang van de testgroep zou dan nog nader bekeken moeten worden.

Wanneer de uitkomsten van bovengenoemde test (totale tijdbesteding aan een product en de kostprijs per product) sterk van elkaar verschillen, gaat in het geval er referentiewerkprocessen beschikbaar zijn, onze voorkeur uit naar het gebruik van de pqs-methode (randvoorwaarde 3). De pqs-methode levert de meest gedetailleerde informatie op en die is nodig om beleidswijzigingen te kunnen doorrekenen. Wanneer uit de test blijkt dat de pqp-methode tot betrouwbare resultaten leidt en toewijzen met de pqs-methode niet haalbaar is, dan gaat de voorkeur uit naar deze methode.

Om binnen het UKM tot betrouwbare opgaven van tijdsbestedingen aan producten te komen, is het belangrijk om na te gaan of sommige referentiewerkprocessen verder uitgeschreven of aangepast moeten worden. Een vergelijkbare analyse zou uitgevoerd moeten worden op alle kostendragers die nu in het UKM gedefinieerd zijn. Met betrekking tot referentiewerkprocessen en kostendragers mogen er tussen gemeenten die aan een centrale berekening meewerken namelijk geen interpretatieverschillen bestaan.

Interpretatieverschillen tussen gemeenten kunnen voorkomen worden door de handleiding van het UKM te verbeteren. De handleiding moet een eenduidige richtlijn bieden voor het vullen van het UKM. Dit houdt ook in dat deze richtlijn uitgebreide definities en voorbeelden moet bevatten van alle belangrijke begrippen en methoden. Daarnaast zou er in de handleiding of in het UKM een normgemeente gezet kunnen worden die als voorbeeld kan dienen. Eventueel kan de handleiding de vorm van een wizard aannemen die de gemeente stap voor stap door het UKM leidt.

Eventuele resterende interpretatieverschillen zouden ten slotte inzichtelijk gemaakt moeten worden om bij centrale berekeningen verschillen in kostprijzen te kunnen duiden. Een oplossing hiervoor is om binnen het UKM een tool beschikbaar te stellen waarmee gemeenten binnen het UKM hun eigen werkprocessen kunnen vertalen naar die van het UKM.

Ad Eisen aan de toepassing

De verschillen in kostprijzen tussen gemeenten worden vooral veroorzaakt door de verschillen in tijd die gemeenten aan producten hebben toegerekend. Voor een deel lijken deze verschillen verklaarbaar door de methode waarmee zij deze tijdsbestedingen hebben bepaald.

Voor een optimale toepassing van de centrale functie van het UKM is het daarom belangrijk dat de meting van tijd betrouwbaar, gestandaardiseerd en uniform plaatsvindt (randvoorwaarde 4). Onderzocht moet worden wat de beste tijdmeetmethode hiervoor is (tijdmeten, tijdschatten, hergebruik van bestaande gegevens). Dit kan bij een groep van gemeenten onderzocht worden door per gemeente en per product de verschillende tijdmeetmethoden toe te passen en de gemeten tijden onderling te vergelijken. In een ideaaltypische situatie lijkt tijdmeten de meest nauwkeurige tijdwaarnemingen op te leveren. Tijdmeten kan dan namelijk worden opgezet volgens de eisen van het UKM (referentiewerkprocessen), waardoor geen vertaalslag nodig is.

Ad Eisen aan het toepassingsgebied

De test van de centrale functie maakt duidelijk dat op dit moment het best gerekend kan worden met producten die relatief langere tijd bestaan en waarvan de uitvoering redelijk is uitgekristalliseerd. De verschillen tussen gemeenten in de kostprijzen van deze producten zijn goed verklaarbaar, terwijl dat voor producten waarvan de uitvoering minder gestandaardiseerd is, zoals het nieuwe product 'reïntegratie', nog niet het geval is.

Om een gedetailleerde verklaring te kunnen geven waarom gemeenten na een beleidswijzing meer of juist minder tijd besteden aan een bepaald product, is het wenselijk dat er voor het product waarvoor de berekening uitgevoerd moet worden referentiewerkprocessen

beschikbaar zijn. Dan is het namelijk mogelijk om op processtapniveau wijzigingen inzichtelijk te maken.

8.5 Ten slotte

Wij beoordelen de centrale functie van het UKM als betrouwbaar en valide. De betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten van centrale berekeningen kunnen echter niet los worden gezien van de betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens die decentraal worden verzameld. Om met het UKM de budgettaire gevolgen van beleidswijzigingen te kunnen berekenen zouden aan alle hierboven beschreven randvoorwaarden moeten worden voldaan.

Ons inziens zou bij elke toepassing van de centrale functie van het UKM een tijdmeetproject onder een representatieve groep gemeenten geïnitieerd moeten worden. Dit kan gezien worden als een extra voorwaarde om tot een landelijk representatief beeld van de meer- of minderkosten van een beleidswijziging te komen. Voor de verzamelkant van het UKM is het ons inziens niet strikt noodzakelijk om gemeenten in projectvorm te begeleiden. Gemeenten waarbij het tijdmeetproject wordt uitgevoerd, moeten vanzelfsprekend ook de verzamelkant van het UKM vullen.

Om de doorlooptijd van centrale berekeningen te verkorten, zou overwogen kunnen worden een panel van gemeenten in te richten. Wanneer alle panelgemeenten (de verzamelkant van) het UKM periodiek zouden vullen, kunnen tijdmeetprojecten binnen korte termijn worden opgestart om centrale berekeningen uit te voeren.

Een ander voordeel van een panel van gemeenten voor centrale berekeningen is dat, door steeds met dezelfde groep gemeenten te werken, er beter kennis vergaard kan worden over de werkelijke verschillen in de uitvoering tussen gemeenten en het biedt de mogelijkheid metingen te verrichten voor en nadat beleidswijzigingen zijn doorgevoerd. Tot slot kan met een panel van gemeenten, onder bovengenoemde voorwaarden, gewerkt worden aan het vaststellen van referentietijden voor de uitvoering van de Abw én aan het vaststellen van referentie integrale uurtarieven van functionarissen van gemeentelijke sociale diensten.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1:

Uitleg bij analyses

Om de resultaten van het UKM voor alle gemeenten te kunnen analyseren zijn de vullingen van de gemeenten omgezet in SPSS-bestanden. Hieronder beschrijven we de analyses die zijn uitgevoerd.

Centraal rekenen:

Om een uitspraak te kunnen doen over de betrouwbaarheid van de rekenregels in het UKM zijn de berekeningen van het UKM met het programma SPSS herhaald en gecontroleerd. Daarnaast zijn de gegevens van de gemeenten gesommeerd naar topproducten en zijn er gemiddelden berekend.

Generaliseerbaarheid van gemiddelden en resultaten toetsing van verschillen:

Er zijn voor veel variabelen gemiddelden berekend over gemeenten. De gemiddelde scores van groepen van gemeenten zijn met elkaar vergeleken (between subjects), een voorbeeld hiervan is de vraag of gemeenten die tijd meten hogere productkosten kennen dan gemeenten die tijd schatten. Ook zijn de scores van gemeenten op verschillende variabelen met elkaar vergeleken (within subjects). Een voorbeeld hiervan is de vraag of de tijdbesteding aan processtap x groter is dan de tijdbesteding aan processtap y. Omdat het aantal deelnemende gemeenten aan de test van de centrale functie klein is, is op voorhand te zeggen dat niet wordt voldaan aan de statistische eisen die nodig zijn om de resultaten van de toetsen te mogen generaliseren naar de overige Nederlandse gemeenten.

Deze eisen zijn (onder meer):

- Steekproeftrekking, de steekproef moet random getrokken worden en representatief te zijn
- Voldoende waarnemingen, het aantal waarnemingen (gemeenten) dat nodig is om de berekende gemiddelden en uitkomsten van de toets te mogen generaliseren is van veel factoren afhankelijk, zoals de variatie in de waarnemingen en de grootte van de verschillen die getoetst worden. Daarnaast zullen bij weinig waarnemingen de betrouwbaarheidsmarges rondom het gemiddelde erg groot zijn. Voor de test van de centrale functie beschouwen wij vijftien waarnemingen als een minimum om gemiddelden te berekenen. Voor het toetsen van verschillen tussen groepen van gemeenten zijn minimaal vijftien gemeenten per groep nodig¹. Bij dit minimum van vijftien gemeenten is rekening gehouden met het feit dat het moeilijk is om veel gemeenten te laten participeren in de test.
- De scores van gemeenten dienen normaal verdeeld te zijn

¹ Zie ook: Applied multivariate statistics van James Stevens.

Hoewel niet aan de bovengenoemde eisen is voldaan, vergelijken we toch gemiddelden van (groepen van) gemeenten. De uitkomsten van deze analyses mogen niet gegeneraliseerd worden, maar de uitkomsten leveren wel vaak interessante inzichten op die later eventueel bij een grotere groep gemeenten getoetst kunnen worden.

Samenhang tussen variabelen:

Met regressieanalyse is onderzocht of en hoe sterk het verband is tussen verschillende variabelen. Voor het doen van een regressieanalyse wordt er een afhankelijke variabele gedefinieerd (meestal y genoemd) bijvoorbeeld kostprijs per product. Daarnaast worden er onafhankelijke variabelen gedefinieerd (meestal x genoemd), bijvoorbeeld de tijdsbesteding aan een product of de kosten van de medewerker die aan het product werkt. Met een regressieanalyse wordt een verband tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen verondersteld: uit $x \Rightarrow$ volgt y . De analyse geeft vervolgens aan hoe sterk het verband is tussen x (de onafhankelijke variabelen) en y (de afhankelijke variabelen), en welke onafhankelijke variabele het sterkste samenhangt met y .

Voor deze analyse geldt dezelfde beperking als beschreven bij het toetsen van gemiddelden: door het kleine aantal gemeenten mogen de resultaten niet gegeneraliseerd worden, maar de uitkomsten geven wel meer inzicht in de samenhang tussen variabelen. Deze inzichten kunnen onder een grotere groep gemeenten getoetst worden.

Spreiding

Naast bovengenoemde analyses doen we vaak uitspraken over de mate van variatie of spreiding in de scores van gemeenten op een variabele, bijvoorbeeld de kostprijs per product. Er zijn in de statistiek weinig richtlijnen om de mate van spreiding te beoordelen. Dat is ook logisch, omdat dit oordeel is erg afhankelijk is van het soort variabelen dat geanalyseerd wordt. Wij hebben daarom voor dit onderzoek de onderstaande redenering gebruikt.

We vinden de spreiding van het kostenniveau acceptabel als de laagste waarneming niet kleiner is dan de helft van de hoogste waarneming, ervan uitgaande dat de scores van de gemeenten op de variabelen normaal verdeeld zijn. Een voorbeeld hiervan is de verdeling van de volgende waarden: 4, 6, 8. Het gemiddelde is 6, en $8 = 2 \cdot 4$.

De bovenstaande regel is echter erg gevoelig voor uitbijters. Om het effect van uitbijters enigszins te ondervangen hebben we de bovenstaande redenering iets versoepeld, namelijk door te zeggen dat we vinden dat 95% van de waarnemingen moet voldoen aan de bovenstaande redenering.

Door de 95 procent regel toe te passen is de bovengenoemde redenering te vertalen naar een algemene statistische regel over de grootte van de standaarddeviatie die wij voor dit onderzoek acceptabel vinden. De standaard deviatie is een maat voor spreiding. De standaard deviatie van een verdeling is zo gedefinieerd dat 67 procent van de waarnemingen binnen het gemiddelde plus of minus één standaard deviatie liggen. Iets meer dan 95 procent van de waarnemingen ligt binnen twee standaarddeviaties van het gemiddelde.

Wij vinden de spreiding op een variabele (voor dit onderzoek) acceptabel als 95 procent van de waarnemingen liggen in een range waarvoor de volgende formule geldt:

$$(\text{gemiddelde} - 2sd) > \frac{1}{2} * (\text{gemiddelde} + 2sd).$$

Dat wil zeggen dat de waarneming twee standaard deviaties onder het gemiddelde minimaal de helft is van de waarde die wordt gevonden bij twee standaard deviaties boven het gemiddelde. Hieruit volgt weer dat we de spreiding acceptabel vinden als de standaard deviatie/gemiddelde maximaal 0,25 bedraagt.

Hieronder twee voorbeelden:

	variabele 1	variabele 2
w1	5	5
w2	5	5
w3	6	6
w4	6	6
w5	7	7
w6	7	7
w7	4	3
w8	8	9
Gemiddelde	6	6
Standaard deviatie	1,31	1,77
Standaarddeviatie/ gemiddelde	0,22	0,30

De spreiding van variabele 1 vinden we acceptabel, op variabele twee vinden we de spreiding groot.

BIJLAGE 2:

Referentiemodel Abw 2002 en kostendragers

Referentiemodel Abw 2002 en kostendragers

Topniveau		Middenniveau		Basisniveau	
Product	Kostendrager	Product	Kostendrager	Product	Kostendrager
1. Aanvraag levensonderhoud Abw	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud in de meetperiode	1.1. Aanvraag levensonderhoud Abw	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud in de meetperiode	1.1.1. Aanvraag levensonderhoud Abw zonder CWI	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud zonder CWI in de meetperiode
				1.2.1. Aanvraag levensonderhoud Abw met CWI	Aantal beschikkingen Abw levensonderhoud met CWI in de meetperiode
2. Heronderzoek rechtmatigheid Abw	Aantal uitgevoerde en afgeronde heronderzoeken in de meetperiode	2.1. Heronderzoek rechtmatigheid Abw	Aantal uitgevoerde en afgeronde heronderzoeken in de meetperiode	2.1.1. Heronderzoek rechtmatigheid Abw	Aantal uitgevoerde en afgeronde heronderzoeken in de meetperiode
3. Beëindigingonderzoek uitkering levensonderhoud	Aantal beschikkingen beëindiging uitkering levensonderhoud Abw	3.1. Beëindigingonderzoek uitkering levensonderhoud	Aantal beschikkingen beëindiging uitkering levensonderhoud Abw	3.1.1. Beëindigingonderzoek uitkering levensonderhoud	Aantal beschikkingen beëindiging uitkering levensonderhoud Abw
4. Verhaal, terugvordering en debiteurenbeheer Abw	Aantal besluiten tot terugvordering en verhaal per 1-1 van de meetperiode	4.1. Terugvorderingsonderzoek Abw	Aantal beschikkingen terugvordering Abw in de meetperiode	4.1.1. Terugvorderingsonderzoek Abw	Aantal beschikkingen terugvordering Abw in de meetperiode
		4.2. Verhaalsonderzoek (niet IOAW, IOAZ)	Aantal beschikkingen verhaal Abw in de meetperiode	4.2.1. Verhaalsonderzoek (niet IOAW, IOAZ)	Aantal beschikkingen verhaal Abw in de meetperiode
		4.3. Debiteurenbeheer	Aantal vorderingen terugvordering en verhaal per 1-1 van de meetperiode	4.3.1. Incasso	Aantal vorderingen terugvordering en verhaal per 1-1 van de meetperiode
				4.3.2. Debiteurenonderzoek terugvordering	Aantal besluiten op debiteurenonderzoeken terugvordering per 1-1 van de meetperiode

				4.3.3. Debiteurenonderzoek verhaal (IOAW, IOAZ)	Aantal besluiten op debiteurenonderzoeken verhaal in de meetperiode
5. Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	Aantal afgehandelde fraudesignalen in de meetperiode	5.1. Verwerking van belastingsignalen Abw	Aantal afgehandelde fraudesignalen via bestandsvergelijking in de meetperiode	5.1.1. Verwerking van belastingsignalen Abw	Aantal afgehandelde fraudesignalen via bestandsvergelijking in de meetperiode
		5.2. Verwerking van overige signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik Abw	Aantal afgehandelde overige fraudesignalen in de meetperiode	5.2.1. Verwerking van overige signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik Abw	Aantal afgehandelde overige fraudesignalen in de meetperiode
		5.3. Boete Abw	Aantal opgelegde boeten in de meetperiode	5.3.1. Boete Abw	Aantal opgelegde boeten in de meetperiode
6. Bestandsbeheer Abw	Aantal cliënten per 1-1 van de meetperiode	6.1. Bestandsbeheer	Aantal cliënten per 1-1 van de meetperiode	6.1.1. Rechtmatigheidformulieren Abw	Aantal cliënten per 1-1 van de meetperiode
				6.1.2. Reguliere betalingen	Aantal cliënten per 1-1 van de meetperiode
				6.1.3. Niet-reguliere betalingen Abw	Aantal cliënten per 1-1 van de meetperiode
				6.1.4. Tussentijdse onderzoeken naar aanleiding van mutaties	Aantal tussentijdse onderzoeken naar aanleiding van mutaties in de meetperiode
				6.1.5. Beslagleggingen en inhoudingen Abw	Aantal beslagleggingen en inhoudingen in de meetperiode
				6.1.6. Overig bestandsbeheer	Aantal cliënten per 1-1 van de meetperiode

				6.1.7. Kasbetaling dak- en thuislozen	Aantal kasbetalingen
				6.1.8 Maatregel	Aantal maatregelen
7. Reïntegratie	Aantal cliënten per 1-1 van de meetperiode	7.1. Traject Arbeidsreïntegratie	Aantal opgestelde trajectplannen arbeidsreïntegratie in de meetperiode	7.1.1. Arbeidsreïntegratie - diagnose	Aantal vastgestelde diagnoses arbeidsreïntegratie in de meetperiode
				7.1.2. Arbeidsreïntegratie – trajectplan	Aantal opgestelde trajectplannen arbeidsreïntegratie in de meetperiode
				7.1.3. Arbeidsreïntegratie – voortgangsbewaking	Aantal gesprekken in de meetperiode
		7.2. Traject sociale reïntegratie	Aantal opgestelde trajectplannen sociale reïntegratie in de meetperiode	7.2.1. Sociale reïntegratie – diagnose	Aantal vastgestelde diagnoses sociale reïntegratie in de meetperiode
				7.3.1. Sociale reïntegratie – trajectplan	Aantal opgestelde trajectplannen sociale reïntegratie in de meetperiode
				7.2.3. Sociale reïntegratie – voortgangsbewaking	Aantal gesprekken in de meetperiode
		7.3. Inkoop trajecten reïntegratie	Aantal ingekochte trajecten in de meetperiode	7.3.1. Inkoop trajecten reïntegratie	Aantal ingekochte trajecten in de meetperiode
8. Bijzondere bijstand	Aantal verstrekkingen bijzondere bijstand in de meetperiode	8.1. Bijzondere bijstand	Aantal verstrekkingen bijzondere bijstand in de meetperiode	8.1.1. Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten	Aantal beschikkingen individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten in de meetperiode

				8.1.2. Aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaand cliënten	Aantal beschikkingen individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten
				8.1.3. Herbeoordelingen bijzondere bijstand	Aantal herbeoordelingen bijzondere bijstand in de meetperiode
				8.1.4. Categoriele bijzonder bijstand	Aantal beschikkingen categoriele bijzondere bijstand

BIJLAGE 3:

HANDLEIDING UITVOERINGSKOSTENMODEL ABW

Inleiding

De handleiding van het Uitvoeringskostenmodel Abw bestaat uit 6 stappen. Elke stap wordt hieronder toegelicht.

STAP 1: ACHTERGROND

In december 2000 is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart met de ontwikkeling van een kostenmodel waarmee de gemeentelijke uitvoeringskosten van de Abw berekend kunnen worden. Een jaar later is een experimentele versie van dit model verschenen. Het huidige Uitvoeringskostenmodel Abw (UKM) is niet alleen gebruikersvriendelijker dan de experimentele versie, óók is het UKM volledig afgestemd met de Benchmark Sociale Diensten en de Model Productbegroting van StimulanSZ.

Het UKM is een op de praktijk geënt model. Concreet betekent dit dat voor de ontwikkeling van het UKM gebruik is gemaakt van de kennis van zeker 40 gemeenten. Het is daarom ook geen statisch model, maar zal met regelmaat worden aangepast aan de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Immers door nieuwe wet- en regelgeving verandert de uitvoeringspraktijk voortdurend.

STAP 2: UITLEG DOELSTELLING

Met het UKM kunnen integrale kostprijzen berekend worden voor Abw-producten. Ook is het UKM te gebruiken om de totale uitvoeringskosten van de Abw-uitvoering inzichtelijk te maken en om de budgettaire gevolgen van de gemeentelijke en/of landelijke beleidswijzigingen door te rekenen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil het huidige UKM gebruiken om op landelijk niveau inzicht te krijgen in de budgettaire gevolgen voor gemeenten van voorgestelde beleidswijzigingen op het terrein van de Abw.

STAP 3: RUWE UITLEG OPBOUW UKM

Het IKM bestaat uit drie delen: *verzamelen*, *toewijzen* en *rapportage*. Daarnaast is er een uitgebreide helpfunctie.

Verzamelen: om de uitvoeringskosten van de Abw van een dienst te kunnen berekenen, moeten allereerst alle kosten (zowel directe kosten als indirecte kosten) van de sociale dienst in kaart worden gebracht. Bij het verzamelen worden de kosten van de dienst nog niet gekoppeld aan de producten

Toewijzen: is het direct toewijzen van kosten aan Abw-producten. Dit gebeurt op basis van tijdbesteding van de aan de Abw-gerelateerde FTE's.

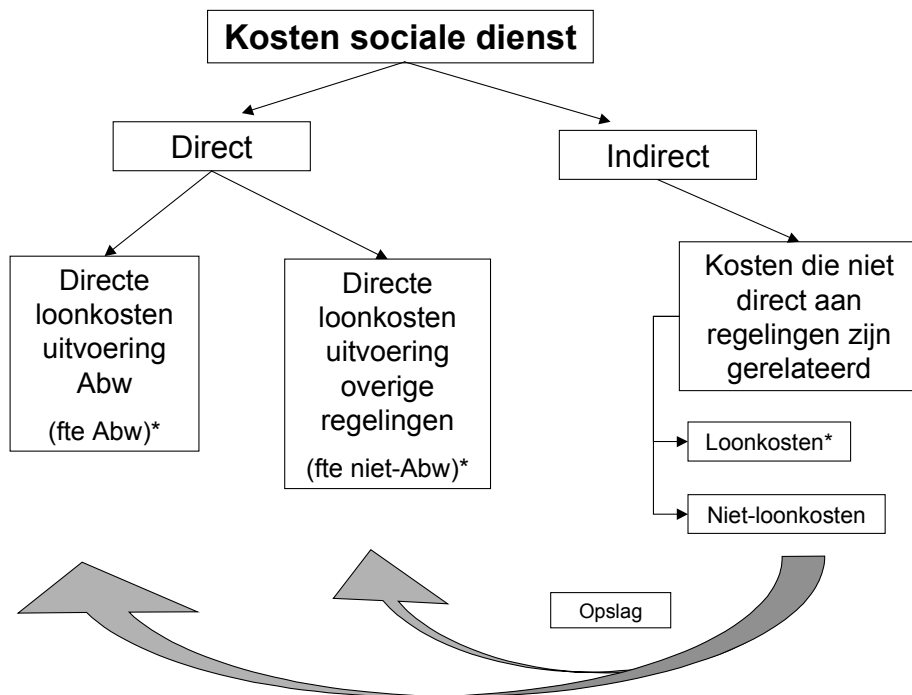
Rapportage: er kunnen verschillende soorten rapportages worden uitgedraaid waarin vergelijkingen worden gemaakt tussen verzamelde en toegewezen waarden.

Tot slot is er een uitgebreide helpfunctie. De schermen zelf zijn voorzien van begeleidende teksten. Voor meer gedetailleerde informatie kan een helpbestand geopend worden. De helpfunctie heeft dezelfde indeling als het UKM, namelijk: verzamelen, toewijzen en rapportage. Daarnaast is meer algemene informatie opgenomen over (de mogelijkheden van) het UKM.

STAP 4: VERZAMELEN, INVOER VAN WELKE KOSTEN¹

Om tot een kostentoerekening te komen moeten alle kosten van een sociale dienst worden verzameld. Dus ook kosten van huisvesting van de dienst en automatisering et cetera. In het UKM wordt onderscheid gemaakt tussen het deel van de formatie van uw dienst dat direct tijd besteedt aan Abw-producten, en het deel van uw formatie dat alleen tijd besteedt aan de niet-Abw-producten (bijvoorbeeld de Wik, armoederegelingen en de Wvg) of slechts indirect tijd besteedt aan Abw-producten (bijvoorbeeld de automatiseringsafdeling). Daarnaast worden de niet-loonkosten verzameld die direct aan Abw-producten kunnen worden toegewezen en worden indirecte niet-loonkosten verzameld zoals huisvesting.

¹ In het onderdeel Verzamelen wordt dezelfde systematiek gehanteerd als bij de Benchmark. Wanneer uw dienst de Benchmark heeft ingevuld, dan kunnen voor onderdeel A t/m C dezelfde gegevens worden gebruikt voor het invullen van dit onderdeel van het model.



Uitleg scherm:

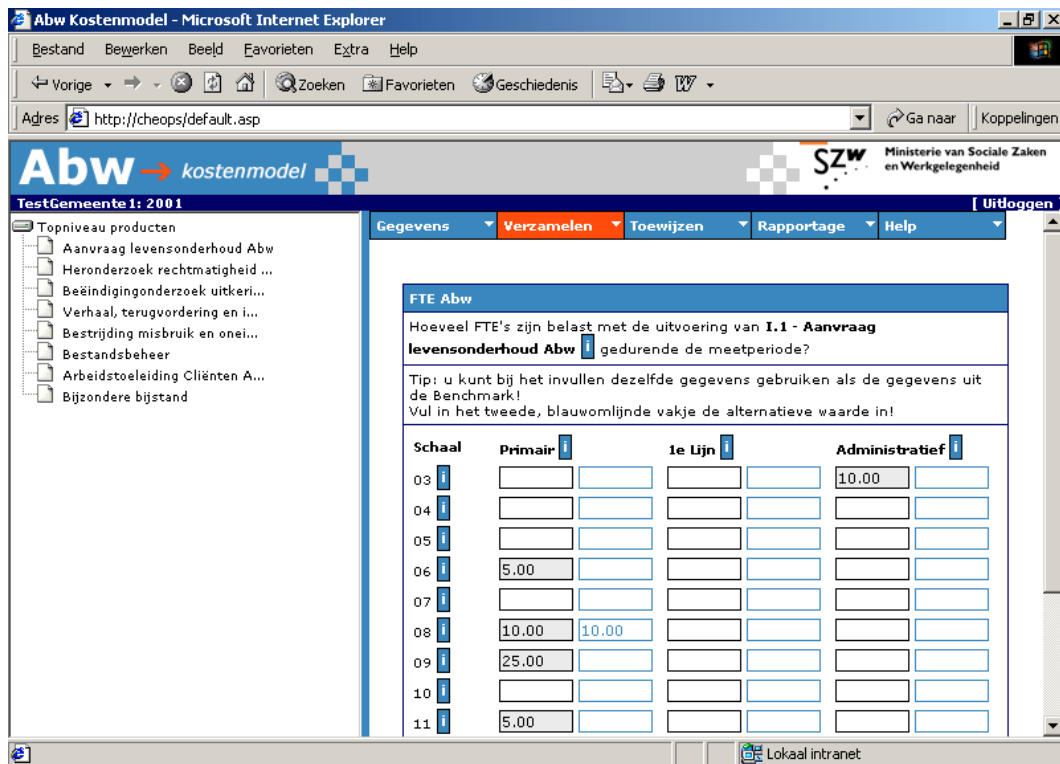
Directe kosten zijn onderverdeeld in ‘Abw gerelateerde FTE’s’ en ‘niet-Abw gerelateerde FTE’s’.

- *Abw-gerelateerde FTE’s*: personeel belast met de uitvoering van de ABW-producten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen primair personeel, eerstelijnsmanagement en administratief personeel. Bij het laatste gaat het om administratieve werkzaamheden als uitkerings- en financiële administratie.
- *Niet-Abw-gerelateerde FTE’s*: hierbij gaat het om FTE’s die gerelateerd zijn aan alle overige producten zoals IOAW, IOAZ, BBZ, schuldhulpverlening, minimabeleid et cetera.

Indirecte kosten zijn onderverdeeld in ‘FTE’s indirecte kosten’ en ‘overige kosten’.

- *FTE’s indirecte kosten*: personeel dat niet direct valt onder een van de hiervoor omschreven functies, maar dat uitsluitend of voor een vastgestelde hoeveelheid tijd werkzaam is bij of voor de sociale dienst als geheel. Bijvoorbeeld management tweedelijns, algehele leiding, planning en control, bodes, beveiliging et cetera. De loonkosten van de indirecte FTE’s worden als opslag toegerekend aan de Abw-producten.
- *Overige kosten*: hierbij gaat het om niet-loonkosten die niet direct kunnen worden toegewezen aan een product van de dienst, zoals algemene automatiseringskosten. Ook deze kosten worden als opslag toegerekend aan de Abw-producten.

Voorbeeld verzamelscherm: Verzamelen; FTE-Abw; Aanvraag levensonderhoud.



Abw kostenmodel SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TestGemeente 1: 2001

Gegevens **Verzamelen** Toewijzen Rapportage Help

FTE Abw

Hoeveel FTE's zijn belast met de uitvoering van **I.1 - Aanvraag levensonderhoud Abw** gedurende de meetperiode?

Tip: u kunt bij het invullen dezelfde gegevens gebruiken als de gegevens uit de Benchmark!
Vul in het tweede, blauwomlijnde vakje de alternatieve waarde in!

Schaal	Primair	1e Lijn	Administratief
03			10.00
04			
05			
06	5.00		
07			
08	10.00	10.00	
09	25.00		
10			
11	5.00		

Lokaal intranet

Toelichting scherm:

In de linkerkolom van het scherm is een overzicht gegeven van 8 Abw-producten (hierover straks meer). Wanneer op één product wordt geklikt, komt in de rechterkolom een scherm waarin de FTE wordt uitgevraagd. Per schaal moet worden aangegeven hoeveel FTE primair, eerstelijns of administratief personeel werkzaam is bij de dienst. Voor elke schaal kan ook een tweede waarde ingevuld worden (blauwe kader), het zogenaamde tweede scenario. Met het tweede scenario kunnen eventuele wijzigingen doorberekend worden.

STAP 5: TOEWIJZEN

Inleiding

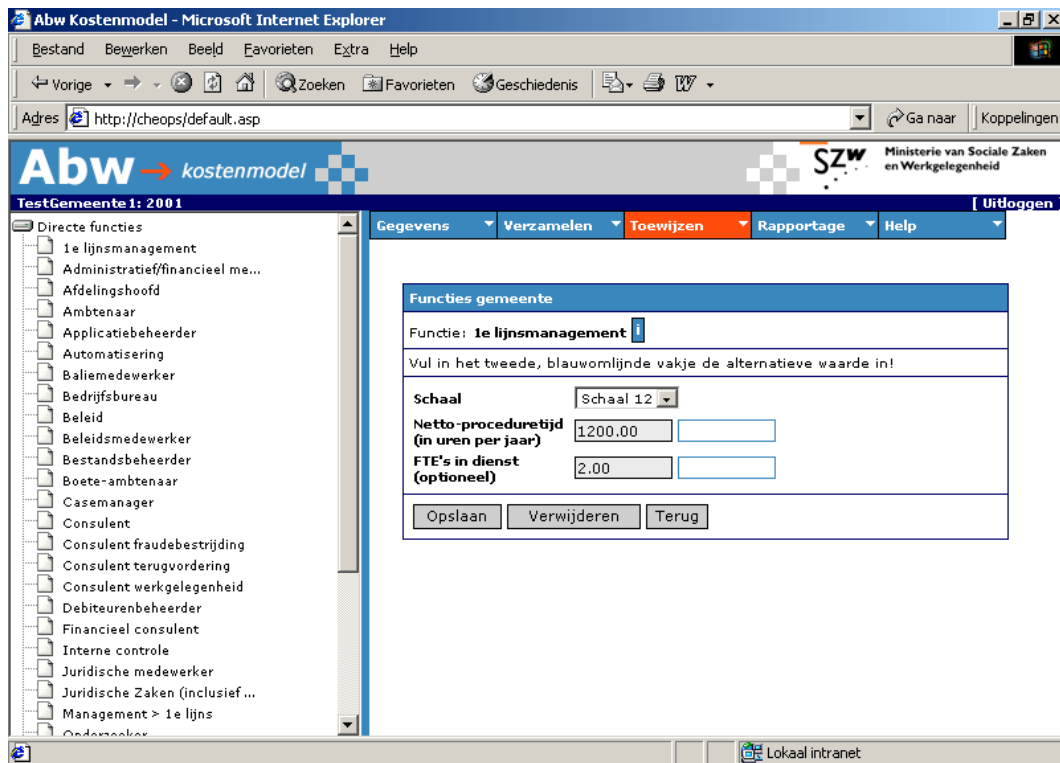
In het onderdeel Toewijzen worden de kosten toegewezen aan de Abw-producten.

Toewijzen functionarissen

Voordat kosten aan Abw-producten kunnen worden toegewezen moet voor alle functionarissen die direct tijdbesteden aan de Abw, het gemiddelde schaalniveau en de netto-proceduretijd worden ingevuld.

Het toewijzen van directe functies gaat via het volgende scherm:

Toewijzen: functies per dienst.



Toelichting scherm:

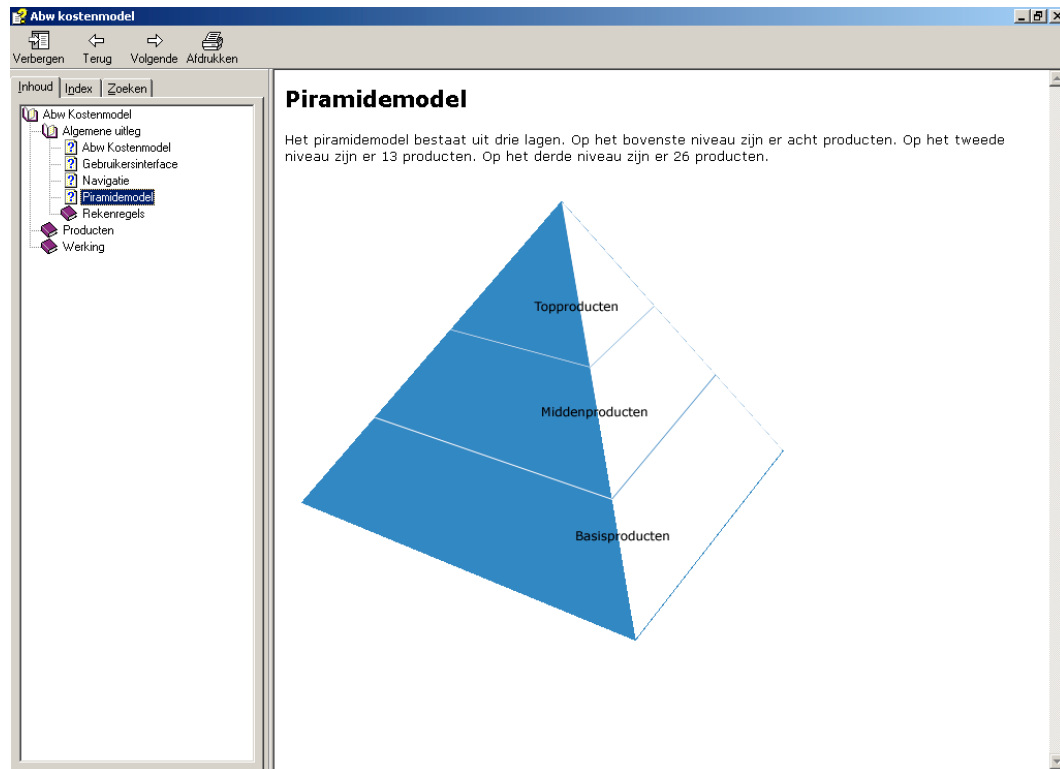
In de linkerkolom is een overzicht gegeven van alle mogelijke directe functies. Wanneer op een functie wordt geklikt, verschijnt in de rechterkolom een overzicht waarin de schaal, de netto-proceduretijd en de FTE's in dienst wordt weergegeven. De netto-proceduretijd is de tijd van de functionarissen die beschikbaar is voor Abw-producten. Het gaat dus om de bruto-tijd minus vakantie, ziekte, studie et cetera.

Wanneer de gegevens voor alle functionarissen zijn ingevuld, kunnen de kosten aan de Abw-producten worden toegewezen. Voordat we uitleggen welke methoden hiervoor gebruikt kunnen worden zullen we uitleggen welke Abw-producten worden onderscheiden en wat de gedachten hierachter zijn.

Abw-producten en het Referentiemodel Abw

De ABW is opgedeeld in producten. Daarbij worden drie niveaus van producten gehanteerd: top-, midden- en basisniveau (het Referentiemodel Abw, voorheen het piramidemodel genoemd). Op het topniveau worden acht hoofdproducten onderscheiden. Deze indeling van producten komt overeen met de indeling die wordt gehanteerd bij de Benchmark. Op het middenniveau (13 producten) wordt een deel van de hoofdproducten uit het topniveau nader onderscheiden in een aantal afzonderlijke Abw-producten. Op het basisniveau (26 producten)

vindt voor een aantal producten een verdere specificatie naar Abw-producten plaats. Voor de meeste producten zijn referentiewerkprocessen opgesteld. Dit betekent dat een product is opgebouwd uit een aantal processtappen.²



² Voor de bepaling van een processtap geldt dat per product een nieuwe stap wordt onderscheiden als sprake is van een nieuwe functionaris. Ook wordt een aparte stap onderscheiden als sprake is van een tijdsperiode tussen twee stappen, omdat dit de herkenbaarheid bevordert en daarmee de betrouwbaarheid van de tijdsschatting c.q. -meting per stap.

Overzicht Abw-producten³

Topproducten	Middenproducten	Basisproducten
1. Aanvraag levensonderhoud	1.1. Aanvraag levensonderhoud zonder CWI	1.1.1. Aanvraag levensonderhoud zonder CWI
	1.2. Aanvraag levensonderhoud met CWI	1.2.1. Aanvraag levensonderhoud met CWI
2. Heronderzoek rechtmatigheid	2.1. Heronderzoek rechtmatigheid	2.1.1. Heronderzoek rechtmatigheid
3. Beëindigingonderzoek uitkering levensonderhoud	3.1. Beëindigingonderzoek uitkering levensonderhoud	3.1.1. Beëindigingonderzoek uitkering levensonderhoud
4. Verhaal, terugvordering en incasso	4.1. Vaststelling terugvordering	4.1.1. Vaststelling terugvordering
	4.2. Vaststelling verhaal	4.2.1. Vaststelling verhaal
	4.3. Beheer debiteuren	4.3.1. Incasso
		4.3.2. Debiteurenbeheer
		4.3.3. Heronderzoek debiteuren
		4.3.4. Heronderzoek verhaal
5. Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	5.1. Verwerking van belastingsignalen	5.1.1. Verwerking van belastingsignalen
	5.2. Verwerking van overige signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik	5.2.1. Verwerking van overige signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik
	5.3. Boete	5.3.1. Boete
6. Bestandsbeheer	6.1. Bestandsbeheer	6.1.1. Rechtmatigheidsformulieren
		6.1.2. Reguliere betalingen
		6.1.3. Niet-reguliere betalingen
		6.1.4. Tussentijdse onderzoeken naar aanleiding van mutaties
		6.1.5. Beslagleggingen en inhoudingen
		6.1.6. Overig bestandsbeheer
		6.1.7. Kasbetaling dak- en thuislozen
		6.1.8. Maatregel
7. Arbeidstoeleiding cliënten A	7.1. Arbeidstoeleiding	7.1.1. Arbeidstoeleiding
8. Bijzondere bijstand	8.1. Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten	8.1.1. Aanvraag individuele bijzondere bijstand nieuwe cliënten
	8.2. Aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaand cliënten	8.2.1. Aanvraag individuele bijzondere bijstand bestaand cliënten
	8.3. Herbeoordelingen bijzondere bijstand	8.3.1. Herbeoordelingen bijzondere bijstand
	8.4. Categoriele bijzonder bijstand	8.4.1. Categoriele bijzonder bijstand

Het piramidemodel wordt door SZW als referentiemodel gehanteerd voor alle gegevensmodellen op het gemeentelijk domein van Werk, Inkomen en Zorg (onder andere verslag w&i). Tevens wordt het piramidemodel als referentiemodel gebruikt bij de Benchmark en de Model Productbegroting.

Gemeenten hebben door de toepassing van het piramidemodel de vrijheid om een keuze te maken voor welke producten op welk niveau kosten worden toegewezen of berekend.

³ Dit overzicht dateert uit december 2002. Een recent overzicht van de producten staan in bijlage 2.

Drie methoden van toewijzen

Er zijn drie methoden van toewijzen, de FTE-methode, de PQP-methode en de PQS-methode.

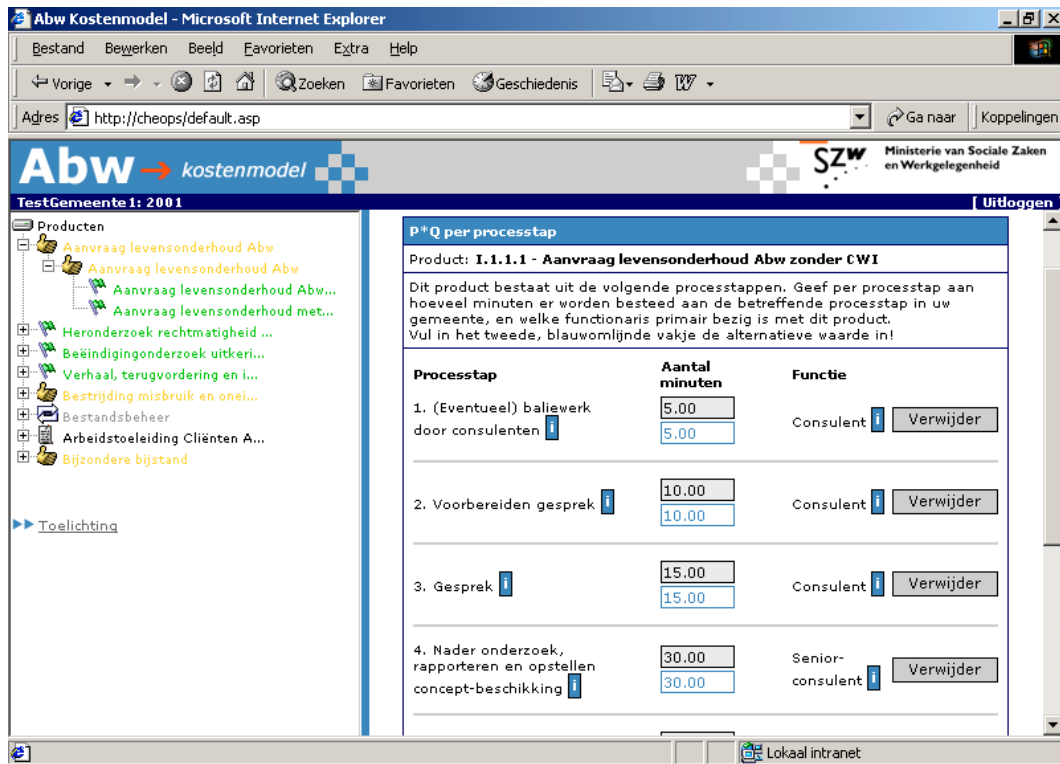
Voor de meeste producten wordt gevraagd naar de tijdsbesteding per processtap. Dit is de PQS-methode. Wanneer deze informatie niet beschikbaar is, dan kan de totale tijdsbesteding aan het gehele product worden ingevuld. Dit wordt de PQP-methode genoemd. Bij het invullen dient u, indien beschikbaar, gebruik te maken van gemeten normtijden. Zijn er geen (geschikte) normtijden beschikbaar, dan kunt u met schattingen werken. Wanneer betrouwbare gemeten of geschatte gegevens over tijdsbesteding in zijn geheel ontbreken, dan kan in plaats hiervan worden ingevuld hoeveel FTE zich met het product bezighoudt. Dit is de FTE-methode.

Bij sommige producten zijn geen eenduidige processtappen te onderscheiden en wordt alleen naar de totale tijdsbesteding of de FTE-bezetting gevraagd. Dit betreft met name de verzamelproducten op het topniveau. Bij deze producten wordt aangegeven welke activiteiten onder het product vallen.

Toewijzen via FTE of P*Q

P*Q-processtap

Scherm: Toewijzen: Aanvraag levensonderhoud: p*q-processtap.



The screenshot shows a web browser window titled 'Abw Kostenmodel - Microsoft Internet Explorer'. The address bar shows 'http://cheops/default.asp'. The page header includes 'Abw kostenmodel' and 'SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid'. The main content area is titled 'P*Q per processtap' and displays the following information:

Product: **I.1.1.1 - Aanvraag levensonderhoud Abw zonder CWI**

Dit product bestaat uit de volgende processtappen. Geef per processtap aan hoeveel minuten er worden besteed aan de betreffende processtap in uw gemeente, en welke functionaris primair bezig is met dit product. Vul in het tweede, blauwomlijnde vakje de alternatieve waarde in!

Processtap	Aantal minuten	Funcie
1. (Eventueel) baliewerk door consulenten	5.00 5.00	Consulent Verwijder
2. Voorbereiden gesprek	10.00 10.00	Consulent Verwijder
3. Gesprek	15.00 15.00	Consulent Verwijder
4. Nader onderzoek, rapporteren en opstellen concept-beschikking	30.00 30.00	Senior-consulent Verwijder

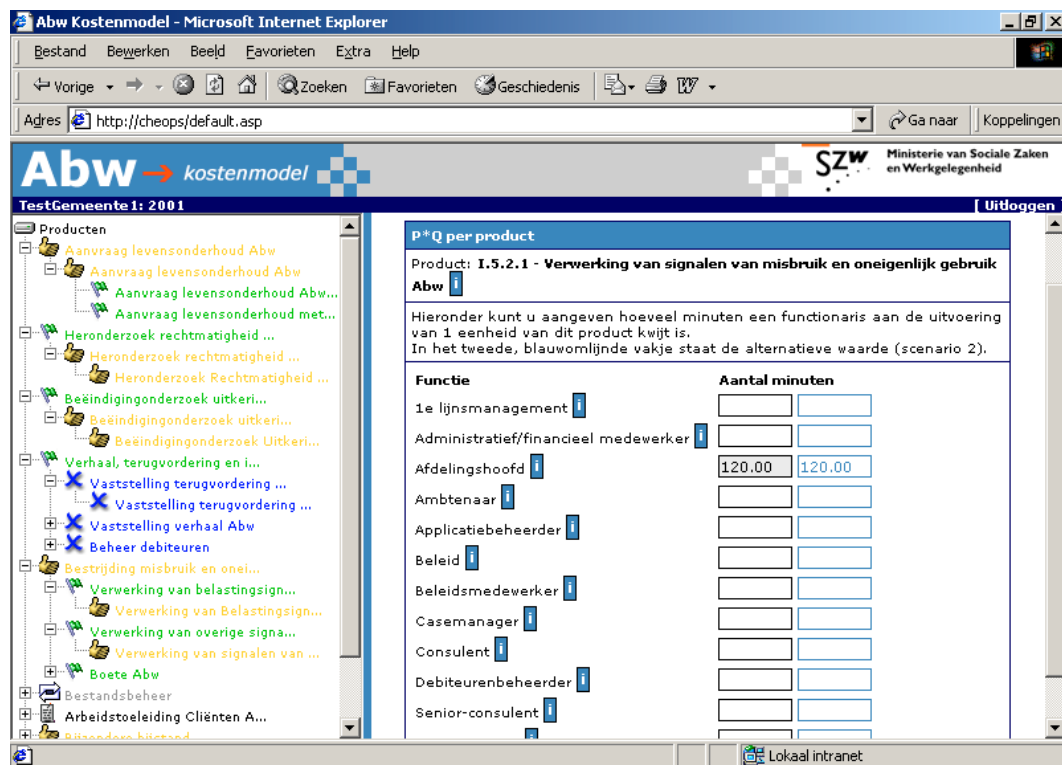
The left sidebar shows a tree view of products under 'TestGemeente 1: 2001', including 'Aanvraag levensonderhoud Abw' and 'Bijzondere bijstand'. The bottom status bar indicates 'Lokaal intranet'.

Toelichting scherm:

In het rechterscherm is een overzicht gegeven van de processtappen die worden onderscheiden bij het product. Gemeenten geven vervolgens aan welke functionaris de processtap uitvoert en hoeveel tijd hieraan wordt besteed.

*P*q-product*

Scherm: Toewijzen: Verwerken van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik: p*q-product.



Abw kostenmodel SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TestGemeente 1: 2001 [Uitloggen]

P*Q per product

Product: 1.5.2.1 - Verwerking van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik Abw

Hieronder kunt u aangeven hoeveel minuten een functionaris aan de uitvoering van 1 eenheid van dit product kwijt is. In het tweede, blauwomlijnde vakje staat de alternatieve waarde (scenario 2).

Functie	Aantal minuten	
1e lijnsmanagement		
Administratief/financieel medewerker		
Afdelingshoofd	120.00	120.00
Ambtenaar		
Applicatiebeheerder		
Beleid		
Beleidsmedewerker		
Casemanager		
Consulent		
Debiteurenbeheerder		
Senior-consulent		

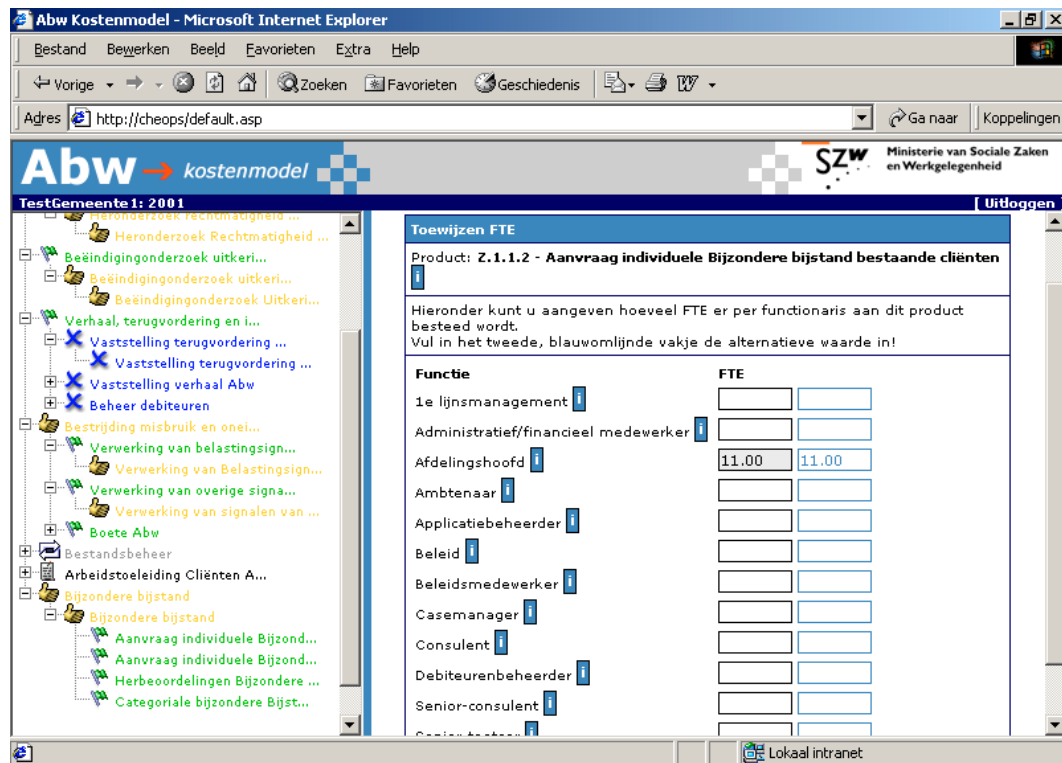
Lokaal intranet

Toelichting scherm:

In de rechterkolom wordt een overzicht gegeven van functionarissen die mogelijk bij het desbetreffende product betrokken zijn. Per functionaris kan vervolgens worden ingevuld hoeveel minuten aan het product wordt besteed.

FTE-methode

Scherms: Toewijzen: Aanvraag individuele Bijzondere Bijstand bestaande cliënten:FTE.



Abw kostenmodel SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TestGemeente 1: 2001

Toewijzen FTE

Product: Z.1.1.2 - Aanvraag individuele Bijzondere bijstand bestaande cliënten

Hieronder kunt u aangeven hoeveel FTE er per functionaris aan dit product besteed wordt.
Vul in het tweede, blauwomlijnde vakje de alternatieve waarde in!

Functie	FTE
1e lijnsmanagement	
Administratief/financieel medewerker	
Afdelingshoofd	11.00 11.00
Ambtenaar	
Applicatiebeheerder	
Beleid	
Beleidsmedewerker	
Casemanager	
Consulent	
Debiteurenbeheerder	
Senior-consulent	
Senior adviseur	

Lokaal intranet

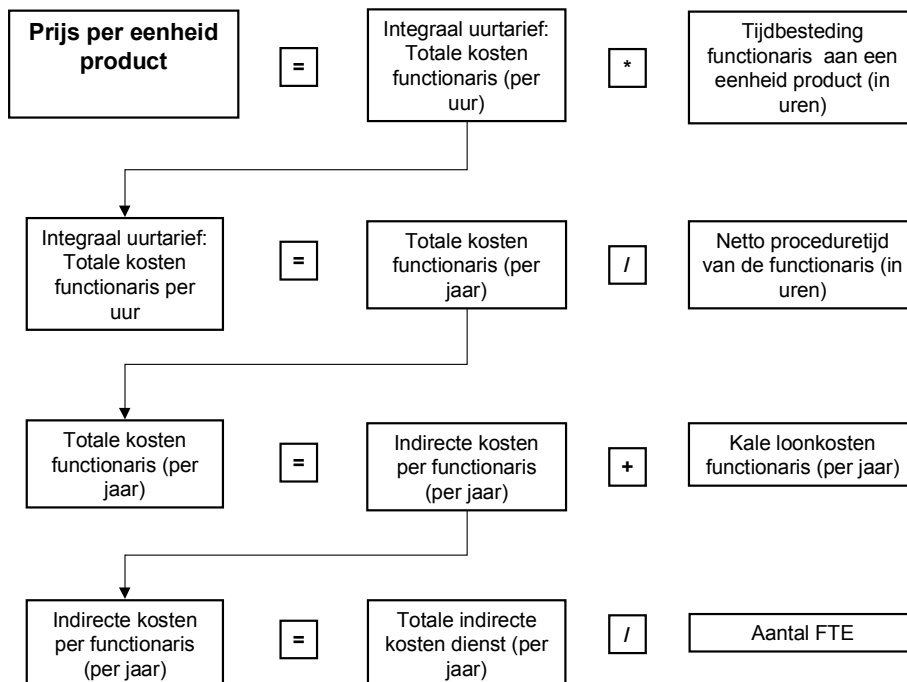
Toelichting scherm:

Ook bij deze methode wordt een overzicht gegeven van functionarissen die mogelijk aan het product werken. Maar in dit scherm wordt niet aangegeven hoeveel minuten een functionaris aan het product werkt, maar het aantal FTE's dat betrokken is bij het product.

Kostprijsberekening

Hoe wordt de kostprijs van één eenheid product berekend? Onderstaand stroomschema geeft een overzicht van de gebruikte rekenregels.

Figuur 1 schematische weergave van de berekening van de kostprijs van één eenheid product⁴.



STAP 6: RAPPORTAGES

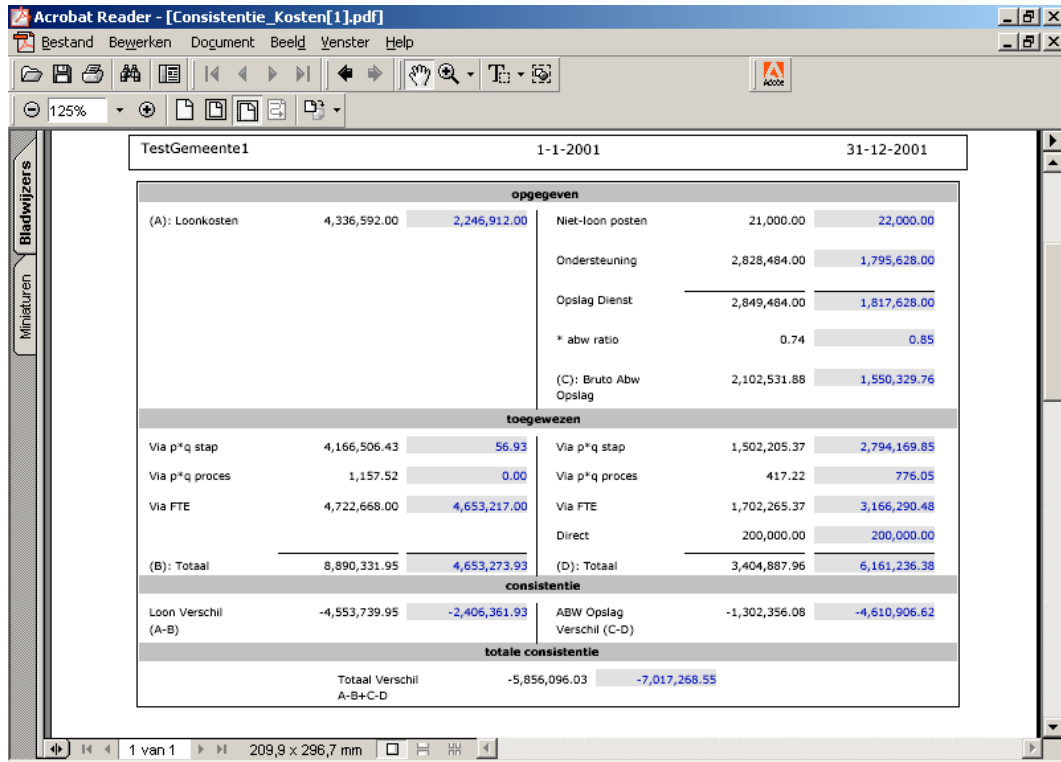
Rapportages kunnen geëxporteerd worden naar Excel-, Word-, of PDF-bestanden of naar crystalreports. De volgende rapportages zijn mogelijk (overzicht via scrolldown)

- Opslag per FTE
- Toewijzingen P*Q per processtap
- Toewijzingen P*Q per product
- Toewijzingen FTE
- Integraal uurtarief
- Overzicht uurtarieven
- Integrale productprijs
- Overzicht productkosten
- Kosten per structuurkenmerk
- Consistentie FTE op schaalniveau
- Consistentie FTE op functieniveau
- Consistentie kosten

⁴ Omwille van overzichtelijkheid zijn niet-loonkosten die direct aan een product kunnen worden toegerekend niet in de figuur opgenomen.

Voorbeeld consistentierapportage kosten:

Scherm: Rapportage: Consistentie kosten: Adobe.



TestGemeente1				1-1-2001		31-12-2001	
opgegeven							
(A): Loonkosten	4,336,592.00	2,246,912.00	Niet-loon posten	21,000.00	22,000.00		
			Ondersteuning	2,828,484.00	1,795,628.00		
			Opslag Dienst	2,849,484.00	1,817,628.00		
			* abw ratio	0.74	0.85		
			(C): Bruto Abw Opslag	2,102,531.88	1,550,329.76		
toegewezen							
Via p*q stap	4,166,506.43	56.93	Via p*q stap	1,502,205.37	2,794,169.85		
Via p*q proces	1,157.52	0.00	Via p*q proces	417.22	776.05		
Via FTE	4,722,668.00	4,653,217.00	Via FTE	1,702,265.37	3,166,290.48		
			Direct	200,000.00	200,000.00		
(B): Totaal	8,890,331.95	4,653,273.93	(D): Totaal	3,404,887.96	6,161,236.38		
consistentie							
Loon Verschil (A-B)	-4,553,739.95	-2,406,361.93	ABW Opslag Verschil (C-D)	-1,302,356.08	-4,610,906.62		
totale consistentie							
Totaal Verschil A-B+C-D	-5,856,096.03	-7,017,268.55					

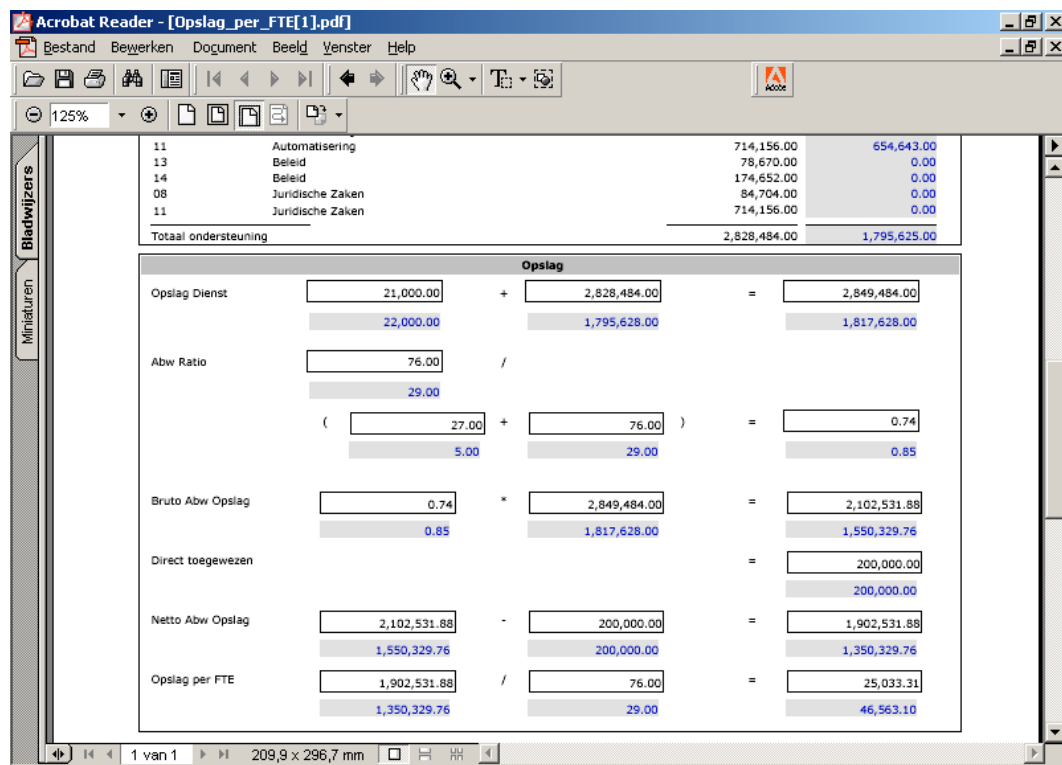
In de consistentie-analyse wordt een vergelijking gemaakt tussen de *werkelijke* kosten van inzet van formatie en indirecte kosten met de *begrote* kosten van de dienst:

$$(\text{totale directe kosten} + \text{totale indirecte kosten}) - \text{totale productkosten}$$

Een positief verschil betekent dat minder is geproduceerd dan dat op basis van de beschikbare FTE's en indirecte middelen zou worden verwacht. Een negatief verschil wijst er op dat er meer is geproduceerd dan dat op basis van beschikbare FTE's en indirecte middelen zou worden verwacht.

Nog een voorbeeld consistentierapportage:

Scherms: Rapportage: Opslag per FTE: adobe.



11	Automatisering	714,156.00		654,643.00
13	Beleid	78,670.00		0.00
14	Beleid	174,652.00		0.00
08	Juridische Zaken	84,704.00		0.00
11	Juridische Zaken	714,156.00		0.00
Totaal ondersteuning		2,828,484.00		1,795,625.00

Opslag				
Opstal Dienst	21,000.00	+	2,828,484.00	= 2,849,484.00
	22,000.00		1,795,628.00	= 1,817,628.00
Abw Ratio	76.00	/		
	29.00			
(	27.00	+	76.00	) = 0.74
	5.00		29.00	= 0.85
Bruto Abw Opstal	0.74	*	2,849,484.00	= 2,102,531.88
	0.85		1,817,628.00	= 1,550,329.76
Direct toegewezen				= 200,000.00
				= 200,000.00
Netto Abw Opstal	2,102,531.88	-	200,000.00	= 1,902,531.88
	1,550,329.76		200,000.00	= 1,350,329.76
Opstal per FTE	1,902,531.88	/	76.00	= 25,033.31
	1,350,329.76		29.00	= 46,563.10

Scenario-analyse

Het UKM biedt u ook de mogelijkheid om beleidsscenario's door te rekenen. Op alle plaatsen waar gegevens ingevoerd kunnen worden, kan telkens een tweede waarde (blauwe kader) worden ingevuld. Deze tweede waarde is een scenario-waarde: de waarde van een bepaalde variabele bij uitvoering van nieuw lokaal of landelijk beleid.

Tot slot: het gebruikersprotocol

Voor het gebruik en beheer van de gegevens die gemeenten in het UKM gaan invoeren is een gebruikersprotocol opgesteld. Er is zowel een protocol voor de testperiode (tot ongeveer juli 2003) als voor de periode nadat het UKM is getest.

