

Adviesrapport

Structurele taakinvulling en duurzame inrichting Sociaal Domein

Gemeente Rozendaal

18 januari 2022
Luuk Vos



Luuk Vos – Advies, Interim- & Projectmanagement

Inhoud

1. Samenvatting	3
2. Aanleiding en vraagstelling.....	6
3. Analyse van de huidige situatie	7
3.1 Context van het vraagstuk in het kort	7
3.2 Hoe loopt het nu?	8
3.3 Wat gebeurt er als we niets doen?	10
3.4 Drie belangrijke oorzaken van de ervaren knelpunten.....	11
4. Scenario's: drie perspectieven voor de toekomst	12
4.1 Dienstverlening aan inwoners: Waarom zelf doen niet de beste optie is	12
4.2 Publieke waarde voor het wegen en beoordelen van de scenario's.....	13
4.3 Uitgangspunten bij het opstellen van scenario's	14
4.4 Scenario's: drie perspectieven.....	15
5. Advies en aanbevelingen.....	23
5.1 Advies: Scenario 2 'Opgavegericht' biedt meeste publieke waarde en biedt flexibiliteit naar de toekomst	23
5.2 Advies met betrekking tot de kosten voor zorg en ondersteuning (de programmakosten).....	25
5.3 Transitie naar door de raad gekozen scenario	25
Bijlage 1: Bronnenlijst.....	26
Bijlage 2: Context van het vraagstuk: Rozendaal als gemeente in het Sociaal Domein	26
2.1 Rozendaal: een ambtelijk organisatie in ontwikkeling.....	26
2.2 Afbakening sociaal domein in Rozendaal: van kunst en cultuur tot Jeugdzorg en Beschermd Wonen	26
2.3 Wat wil de gemeente Rozendaal bereiken in het sociaal domein? 'Passende zorg als dat nodig is en als beheergemeente voldoen aan wettelijke eisen'	27
2.4 De organisatie van het sociaal domein: Regionaal samenwerken, uitbesteden en deels zelf uitvoeren.....	27
2.5 Het financieel perspectief: Een kwetsbare balans	30
Belangrijkste punten uit bijlage 2	
Bijlage 3: Financiële onderbouwing scenario's (vertrouwelijk, in aparte bijlage)	31

1. Samenvatting

Aanleiding & vraag

Al geruime tijd ervaren de ambtenaren en het college van B&W in Rozendaal diverse knelpunten bij het organiseren van alle taken die de gemeente heeft in het sociaal domein. Om meer grip te krijgen op het Sociaal Domein en de werkbelasting bij medewerkers gezond te krijgen, heeft het college van B&W de gemeenteraad verzocht om incidenteel extra capaciteit beschikbaar te stellen. Omdat het college meent dat structureel capaciteitsuitbreiding nodig is voor het sociaal domein, is de opdracht ook om te adviseren over de vraag:

Welke capaciteit (intern en extern) heeft Rozendaal nodig om het sociaal domein structureel duurzaam uit te voeren c.q. te organiseren?

Context van het vraagstuk (bijlage 2)

Rozendaal is een ambtelijke organisatie in ontwikkeling. Gewerkt wordt aan een organisatiestrategie die richting geeft aan de wijze waarop de gemeente haar taken wil uitvoeren en organiseren. Voor het Sociaal Domein is in 2021 de urgentie ontstaan om hierop vooruitlopend na te denken hoe invulling te geven aan de taken.

Het Sociaal Domein is een heel groot speelveld met een grote diversiteit aan taken en rollen. Sinds de komst van drie decentralisaties in 2015 is het takenpakket enorm gegroeid en complexer geworden. Er zijn veel wettelijke verplichtingen en (deels verplichte) regionale samenwerkingen op beleid-, inkoop- en bedrijfsvoering. De beleidscapaciteit in Rozendaal is nagenoeg hetzelfde gebleven en is op dit moment 1,06 FTE (38 uur per week). Hiervan wordt 32 uur ingevuld door een 'eigen' beleidsadviseur en 6 uur zijn ingekocht bij de gemeente Rheden voor het jeugdbeleid.

Rozendaal heeft als kleine gemeente een bovengemiddeld zelfredzame populatie en kent weinig ondersteuningsvragen. Er zijn geen grote problemen waarop specifiek beleid moet worden gemaakt. Hierbij past een beperkte ambitie die wordt ingekaderd door de wens om een 'beheergemeente' te zijn: voldoen aan wettelijke eisen, passende zorg als het nodig is en zoveel mogelijk het beleid van Rheden volgen. Desondanks moet er veel georganiseerd worden om aan de wettelijke eisen te voldoen en passende zorg beschikbaar te hebben voor het geval het nodig is. Net als andere gemeenten is Rozendaal hiervoor afhankelijk van regiogemeenten. Rozendaal 'haalt' voornamelijk en 'brengt' weinig in de regio. Als kleine gemeente heeft Rozendaal een te beperkte ambtelijke capaciteit om volwaardig mee te doen in regionale samenwerking. De regiogemeenten accepteren dat van Rozendaal, zo lang zij keurig in de pas blijven lopen. Rozendaal vertaalt zo nodig regionale besluiten naar haar eigen lokale gemeenteraad.

De toegang tot zorg voor inwoners is geregeld via de gemeente Rheden. De Rozendaalse begroting Sociaal Domein is kwetsbaar door de kleine omvang in relatie tot niet te voorkomen risico's op 'tegenvallende zorgkosten'. De reserve Sociaal Domein vangt dit vooralsnog op.

Analyse van de huidige situatie (hoofdstuk 3)

De dienstverlening aan inwoners is goed geregeld. Cliëntervaringsonderzoeken geven een positief beeld over de dienstverlening die de gemeente Rheden biedt namens de gemeente Rozendaal. Het opdrachtgeverschap over deze uitbestede taken is echter onvoldoende ingericht, met als belangrijkste oorzaken dat er onvoldoende capaciteit is, de rol niet goed is beschreven en het ontbreekt aan bijbehorende competenties en expertise. Mede hierdoor heeft Rozendaal geen grip op de uitbestede taken. Zij heeft onder andere onvoldoende in de gaten hoe kosten zich ontwikkelen gedurende een jaar. De niet toereikende informatievoorziening vanuit de gemeente Rheden speelt hier ook een rol in. Voor het verbeteren van de samenwerking tussen de gemeenten Rheden en Rozendaal is van beide gemeenten meer aandacht nodig.

De huidige capaciteit (1,06 FTE) is te gering om het gehele takenpakket op de huidige wijze uit te voeren. De werkdruk is structureel te hoog. Vanuit het perspectief van goed werkgeverschap is dit onwenselijk en risicovol. Men werkt hard, maar ad hoc en reactief. Er wordt geprobeerd niets te missen. Echter krijgen diverse beleidsterreinen vrijwel geen aandacht. Wat Rozendaal doet, doet zij een beetje, maar niets echt goed en met overtuiging. Belangrijkste oorzaak hiervan is het

ontbreken van visie en sturing op de taakinfilling. Structureel capaciteitsstekort vraagt om slim organiseren en voortdurend prioriteren, wat niet structureel gebeurt.

Het kiezen voor een strategie en deze vertalen naar duidelijke rol- en taakbeschrijvingen zal helpen meer focus aan te brengen in het takenpakket. Vervolgens moeten de benodigde expertise, competenties en capaciteit in lijn worden gebracht met de gekozen strategie en het takenpakket.

Scenario's voor de toekomst (hoofdstuk 4)

De dienstverlening voor de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet en aanverwante wet- en regelgeving aan inwoners uitbesteden is de beste optie om betaalbare en betrouwbare dienstverlening van goede kwaliteit te leveren. De dienstverlening aan inwoners blijft in alle scenario's uitbesteed aan de gemeente Rheden.

Bij het ontwikkelen van scenario's wordt naast efficiency, kosten en kwaliteit ook het creëren van 'publieke waarde' toegevoegd als criteria bij het beoordelen van scenario's. Daarnaast zijn er 9 uitgangspunten als vertrekpunt bij het opstellen van alle scenario's. Deze zijn gebaseerd op feiten (bv. beperkte ondersteuningsvraag) en randvoorwaarden (gezonde werkbelasting) die een rol spelen bij een structurele taakinfilling in Rozendaal.

De taken zijn de bouwstenen onder de scenario's. Enkele taken blijven in alle scenario's uitgevoerd in Rozendaal (zoals lokale maatwerk taken en opdrachtgeverschap naar Rheden t.b.v. de dienstverlening aan inwoners). Overige taken wisselen qua ureninvestering en 'plaats van uitvoering' (Rheden of Rozendaal) per scenario.

Drie scenario's bieden een perspectief voor de toekomst:

1. Beheergemeente 2.0 (nagenoeg huidige werkwijze, beleidsadviesing zelf blijven doen, met extra capaciteit)
2. Opgavegericht (focus op lokale taken met invloed, regionaal georganiseerde taken met link naar de uitbestede uitvoering zoveel mogelijk uitbesteden)
3. Regie- & contractgemeente (bijna alle taken uitbesteden, vooral contractmanagement op uitbestede taken).

Alle scenario's kennen sterke en zwakke punten. Ieder scenario biedt op eigen wijze publieke waarde. Elk scenario vraagt om een investering.

	FTE Totaal	Extra FTE en kosten	
	totaal	Totaal	Kosten*
1. Beheergemeente 2.0	2,50	1,44	164.160
2. Opgavegericht	1,94	0,88	100.320
3. Regie en contract	1,93	0,87	99.180

* Op basis van schaal 10 (CAR-UWO)

Advies en aanbevelingen (hoofdstuk 5)

Scenario 1 is de duurste variant waarbij geen echte inhoudelijke keuze wordt gemaakt. In Rozendaal blijven we zoveel mogelijk alles zelf doen met meer capaciteit, zodat de werkdruk beheersbaarder wordt. Gelet op het geringe aantal cliënten en de beperkte omvang van de sociale problematiek is dit een relatief duur scenario.

De andere twee scenario's zijn realistischer qua beschikbare middelen (expertise en capaciteit) en beter passend bij de opgave van de gemeente Rozendaal (passende zorg, beperkte ambitie, slim organiseren, voldoen aan wettelijke verplichtingen, minder kwetsbaar, meer grip).

Scenario 3 (Regie & contract) is een scenario waarin nagenoeg alle taken worden uitbesteed aan de gemeente Rheden. Het Rozendaals belang ligt daarmee grotendeels in handen van de gemeente Rheden, lokale autonomie is er nauwelijks nog. Dit scenario brengt kwaliteit op de verschillende beleidsonderdelen, maar brengt het risico met zich mee dat het Rozendaals belang ondersneeuwt.

Ambtelijk is het een efficiënte oplossing, maar voor de wethouder betekent het meer bestuurlijk overleg en dus capaciteit. Dit scenario kan gezien worden als een opmaat naar het opgeven van zelfstandigheid.

Scenario 2 ‘Opgavegericht’ past het beste bij de fase waarin de organisatie zich nu bevindt, namelijk: in ontwikkeling, maar nog zonder duidelijke strategie. Dit scenario biedt publieke waarde (invloed op lokale zaken dichtbij de inwoner) en biedt de mogelijkheid om te bewegen richting de te kiezen organisatiestrategie. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid om in control te komen door capaciteit beschikbaar te hebben voor de opdrachtgeversrol richting de gemeente Rheden en levert het scenario een gezondere werkbelasting op.

Aanbevelingen

Bij de invoering van dit scenario worden enkele aanbevelingen gedaan:

1. Maak goede afspraken over de uitbestede beleidstaken en neem deze op in de SLA (Service Level Agreement) Sociaal Domein.
2. Maak duidelijke rol- en taakbeschrijvingen voor de taken die in eigen beheer worden uitgevoerd.
3. Kijk naar mogelijkheden om bepaalde taken intern anders/breder te organiseren in samenhang met andere beleidsterreinen (zoals contractmanagement/opdrachtgeverschap of brede (junior) beleidsondersteuning).

Voor scenario 2 is 0,88 FTE extra capaciteit nodig bovenop de reeds aanwezige 1,06 FTE. Dit vraagt om een structureel extra budget van maximaal € 100.320,- op basis van salarisschaal 10. Het definitieve extra structurele budget is afhankelijk van de onderhandeling met de gemeente Rheden over de uit te besteden taken.

2. Aanleiding en vraagstelling

Gemeente niet in controle, portefeuille Sociaal Domein te groot voor één persoon

Al geruime tijd ervaren de ambtenaren en het college van B&W in Rozendaal knelpunten bij het organiseren van taken in het sociaal domein. De belangrijkste knelpunten zijn verwoord in het raadsvoorstel Krediet inhuur sociaal domein d.d. 23 mei 2021:

1. We hebben te weinig regie en grip op het sociaal domein;
2. Er is te weinig personele capaciteit om de minimaal noodzakelijke taken te vervullen;
3. Wij hebben als werkgever een verantwoordelijkheid voor een gezonde werkbelasting.

Om weer in control te komen op het sociaal domein en de werkbelasting bij medewerkers gezond te krijgen, heeft het college de gemeenteraad verzocht om een extern adviseur Sociaal Domein aan te stellen met een tijdelijke opdracht: ondersteunen bij de toegenomen werklast, met name veroorzaakt door de komst van de 3 decentralisaties (de invoering van de Jeugdwet en de Participatiewet, uitbreiding van de Wmo) en het professionaliseren van het opdrachtgeverschap richting de gemeente Rheden.

Omdat het college verwacht dat structureel capaciteitsuitbreiding nodig is voor het sociaal domein, is de opdracht ook: adviseren over een toekomstbestendige invulling van het sociaal domein in Rozendaal¹.

Dit rapport is een advies over de toekomstbestendige taakinvulling van het sociaal domein in Rozendaal. Het rapport geeft antwoord op de centrale vraagstelling:

Welke capaciteit (intern en extern) heeft Rozendaal nodig om het sociaal domein structureel duurzaam uit te voeren c.q. te organiseren?

Om deze vraag te beantwoorden wordt gekeken naar de inhoudelijke opgave van het Rozendaalse Sociaal Domein, de organisatorische mogelijkheden (verplichtingen, kosten en efficiency) en de publieke waarde (waar maken we het verschil) die gecreëerd kan worden, passend bij de gemeente Rozendaal. De mix van deze factoren bepaalt de omvang en het soort capaciteit dat nodig is voor een duurzame en structurele taakinvulling.

Leeswijzer

Na de samenvatting van de belangrijkste onderdelen uit het rapport, wordt kort de context van het vraagstuk beschreven (voor de leesbaarheid is de uitgebreide context te vinden in bijlage 2). Vervolgens wordt beschreven hoe het nu gaat en welke knelpunten ervaren worden in de dagelijkse praktijk. Vanuit deze opbrengst worden drie toekomstperspectieven aangereikt in de vorm van scenario's en volgt een advies over een structurele taakinvulling en inrichting van het sociaal domein voor de gemeente Rozendaal.

¹ (bron: Collegevoorstel kredietaanvraag Sociaal Domein, 23 mei 2021)

3. Analyse van de huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in hoe het op dit moment gaat bij de uitvoering van de taken in het sociaal domein. Zowel de lokale als de regionale taken in eigen beheer als de sturing en monitoring op taken die zijn uitbesteed aan de gemeente Rheden. Hieruit wordt duidelijk welke knelpunten er zijn en waar iets mee moet gebeuren bij een structurele taakinvulling. Voordat wordt geschetst hoe het nu gaat, eerst een hele korte weergave van de context van de gemeente Rozendaal en het Sociaal Domein.

3.1 Context van het vraagstuk in het kort

Gemeente Rozendaal

De gemeente Rozendaal is een gemeente in ontwikkeling, wat ook geldt voor de ambtelijke organisatie. Er is sprake van een kleine ambtelijke organisatie (<15 FTE) met een grote hoeveelheid aan taken. Een relatief nieuw managementteam is ambitieus om een duurzame zelfstandige organisatie neer te zetten, die in staat is haar taken en de ambities van de gemeenteraad en het college te vervullen.

Diverse analyses van externe bureaus² in de afgelopen jaren laten zien dat Rozendaal een opgave heeft als gevolg van ‘achterstallig onderhoud’ op gebieden als IT, HRM, sturing en organisatiestrategie. Dit laatste thema is relevant voor het vraagstuk: vanuit welke organisatiestrategie stuurt de gemeente Rozendaal haar taken aan? En hoe verhoudt zich de uitvoering van taken in het Sociaal Domein hiertoe?

De term ‘beheergemeente 2.0’ komt met regelmaat naar voren in gesprekken en in verschillende documenten. De term ‘beheergemeente’ op zich duidt op een betrekkelijk gering ambitieniveau: naast een goede dienstverlening aan de inwoners beperkt de ambitie van de gemeente zich tot het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De toevoeging ‘2.0’, geïntroduceerd na het organisatieadviestraject van BMC, brengt tot uitdrukking de erkenning dat in de huidige tijd op onderdelen meer nodig is dan voldoen aan minimale wettelijke eisen. Deze term ‘beheergemeente 2.0’ is nog niet verder collectief uitgewerkt, wat doorwerkt in de te kiezen organisatiestrategie.

Binnen het algemene kader ‘beheergemeente 2.0’ wordt gewerkt aan een organisatiestrategie die richting geeft aan de wijze waarop de gemeente haar taken wil uitvoeren en organiseren. Het vertalen van deze organisatiestrategie naar de inrichting van de organisatie en het gedrag dat erbij past, vindt op het moment van schrijven plaats. Vooruitlopend hierop is voor het Sociaal Domein nu de urgentie ontstaan om na te denken hoe invulling te geven aan de taken.

Sociaal Domein

Het “sociaal domein” kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Dat gebeurt in iedere gemeente anders. De term ‘sociaal domein’ is als overkoepelende benaming in zwang gekomen met de decentralisaties van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in 2015. Het is een containerbegrip en omvat op de hoofdlijn de volgende beleidsvelden:

- Onderwijs (in de begroting programma 4);
- Jeugd(zorg) (programma 6);
- Maatschappelijke ondersteuning (programma 6);
- Werk en inkomen (programma 6);
- Beschermd Wonen (programma 6);
- Inburgering (programma 6).

² BMC Rapport 1998 (Noordzij), BMC Eindrapport Organisatiestrategie gemeente Rozendaal 2017 (Wevers), huidige aanwezigheid van Hiemstra & De Vries bij de organisatieontwikkeling.

In Rozendaal omvat het sociaal domein de breedste definitie mogelijk. Naast bovenstaande taken zijn er relatief kleine beleidsterreinen als asielbeleid, kunst en cultuur, sport en publieke gezondheid (in begroting programma 5 en 7) die ook onderdeel uitmaken van het sociaal domein in Rozendaal. Alles bij elkaar betreft het meer dan 10 uit te voeren wetten. Het Sociaal Domein is een heel groot speelveld met een grote diversiteit aan taken en rollen.

Rozendaal heeft een kleine populatie (+/- 1750 inwoners) met een bovengemiddelde zelfredzaamheid en weinig ondersteuningsvragen (30 actieve dossiers Jeugd, 30 actieve dossiers Wmo en 5 dossiers Participatiewet). Er zijn geen grote of specifieke problemen waarop beleid moet worden gemaakt. Een beperkte ambitie (passende zorg als het nodig is en zoveel mogelijk het beleid van Rheden volgen) is passend. De toegang tot zorg voor inwoners is geregeld via de gemeente Rheden. Daarnaast wordt er steeds meer regionaal samengewerkt.

Ten behoeve van de leesbaarheid is uitgebreidere achtergrondinformatie te vinden in bijlage 2.

3.2 Hoe loopt het nu?

De dienstverlening aan inwoners is goed geregeld

De uitvoering van de dienstverlening is gemandateerd aan de gemeente Rheden. Het betreft hier de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet en aanverwante wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen inwoners van de gemeente Rozendaal met een ondersteuningsvraag sinds 2021 terecht bij Inluzio, de welzijnsinstelling en tevens algemene voorziening. Indien zij inschatten dat er meer hulp of ondersteuning nodig is komen inwoners terecht bij het Sociaal Meldpunt van de gemeente Rheden.

Voor inwoners is zorg en ondersteuning goed geregeld. Dit blijkt uit de jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken waaruit blijkt dat cliënten de dienstverlening de afgelopen jaren met een ruime 7 waarderen³.

Opdrachtgeverschap gemeente Rheden: niet in control door beperkte sturing en te beperkte informatievoorziening

De afspraken over de dienstverlening aan de inwoners van Rozendaal zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO, 2015). De afgelopen jaren vond overleg plaats en er werd informatie uitgewisseld over de dienstverlening aan en het zorggebruik van Rozendalers. Dit gebeurde weinig gestructureerd en zonder goede informatie-uitwisseling. Betrokken rollen waren onvoldoende vormgegeven en geborgd in zowel de organisatie van de gemeente Rozendaal als bij de gemeente Rheden. Ook is de samenwerking beperkt geëvalueerd. Daarmee zijn beide partijen de gemaakte afspraken in de praktijk onvoldoende nagekomen.

Dit heeft de afgelopen jaren de nodige ruis in de communicatie opgeleverd tussen Rheden en Rozendaal. Een groot personeelsverloop in de gemeente Rheden heeft hier ook geen positieve bijdrage aan geleverd. Het gevolg is de nodige verspilling van energie en tijd.

De gemeente Rozendaal is niet in controle over zowel de kosten die zij betaalt voor de uitvoering van de dienstverlening als voor de kosten voor zorg en ondersteuning voor inwoners van Rozendaal. Zij staat op een te grote afstand van aansturing van de dienstverlening aan de inwoners en heeft onvoldoende informatie over de gemaakte kosten en de kwaliteit van de dienstverlening.

Momenteel wordt gewerkt aan nieuwe afspraken met Rheden. Hierbij is aandacht voor het expliciteren van de betrokken rollen en bemensing, een goede gesprekscyclus met frequent overleg en goede uitwisseling van data.

Dagelijkse praktijk: Te hoge werkdruk, “alle ballen in de lucht te houden”, op sommige beleidsterreinen geen Rozendaalse vertegenwoordiging

Het takenpakket is in 2015 aanzienlijk groter geworden met de komst van de 3 grote decentralisaties (Jeugd, Wmo, Participatiewet) en het Passend Onderwijs. De beleidsmedewerker

³ Op basis van de cliëntervaringsonderzoeken Jeugd en Wmo in 2019, 2020 en 2021.

heeft meer dan 10 wetten uit te voeren. Zelfs binnen het kader ‘beheergemeente 2.0’, waarbij enkel aan minimale wettelijke verplichtingen wordt voldaan, leidt dit tot een toename van werkzaamheden. Binnen deze inhoudelijke breedte is sprake van verschillende rollen (uitvoerder, beleidsmedewerker, proceseigenaar, projectleider en accounthouder).

Hoewel Rozendaal weinig tot geen cliënten heeft, moet er veel geregeld worden om aan wettelijke verplichtingen te voldoen en om ‘passende zorg’ te organiseren. Dit heeft een behoorlijke impact op het takenpakket in een kleine gemeente. Veel taken worden uitgevoerd door (soms verplichte) regionale samenwerking, zoals op beleid-, inkoop- en bedrijfsvoering.

Er is momenteel 38 uur per week capaciteit beschikbaar (1,06 FTE) voor alle taken en rollen in het sociaal domein. Hiervan wordt 32 uur uitgevoerd door één beleidsmedewerker en 6 uur zijn uitbesteed aan de gemeente Rheden voor het onderdeel jeugdbeleid. De beleidscapaciteit in Rozendaal is sinds de drie decentralisaties nagenoeg hetzelfde gebleven. Binnen deze capaciteit moeten de volgende taken worden uitgevoerd:

- het opdrachtgeverschap richting de gemeente Rheden;
- meer dan 10 wetten beleidsmatig volgen en uitvoeren (beleid);
- organisatorische taken (teamoverleg, vervanging collega's, organisatieontwikkeling).

Ondertussen komen er nog steeds meer taken op de gemeente af, zoals inburgering en beschermd wonen.

Rozendaal heeft, zoals gezegd, één beleidsmedewerker in dienst met kennis van het sociaal domein. Van deze medewerker wordt generalistische kennis gevraagd: op hoofdlijnen alle onderwerpen in de gaten houden. Van de beleidsmedewerker sociaal domein wordt ondertussen verwacht dat zij in controle is, mede door regie te hebben op samenwerkingspartner Rheden en op de MGR (Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland). Wat de doelen zijn die hierin worden nagestreefd, is niet duidelijk beschreven of gecommuniceerd.

In de praktijk krijgen diverse beleidsterreinen geen of weinig ambtelijke aandacht, zoals Passend Onderwijs, aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling, doelgroepenvervoer en de Participatiewet. Rozendaal ontvangt wel de stukken en de agenda's van de regionale overleggen. Afhankelijk van de onderwerpen neemt men wel of geen deel. Zo probeert men zo efficiënt mogelijk met de capaciteit om te gaan. Men stelt zich ambtelijk op als volger, met als doel op de hoogte te zijn en geen (voor Rozendaal) belangrijke informatie te missen. Er wordt geprobeerd zo goed als mogelijk alle ballen in de lucht te houden.

Op dit moment doet Rozendaal ‘alles een beetje’, en doet dat zo goed als mogelijk. Er wordt ad hoc en reactief ingegaan op wat er op Rozendaal af komt. Dit is van invloed op de bestuurlijke advisering. Op sommige gebieden wordt de wethouder niet geïnformeerd en geadviseerd, maar is het de Rozendaalse wethouder die als ‘meewerkend voorman’ zelf ambtelijke zaken oppakt. Bestuurlijk is er wel aandacht voor alle beleidsterreinen.

Rozendaal oefent geen of zeer beperkt invloed uit op de (beleids)ontwikkelingen in het sociaal domein en levert geen capaciteit aan de diverse ontwikkelagenda's en projecten in regionaal verband. Hoewel Rozendaal zich niet houdt aan de verplichtingen die horen bij de diverse samenwerkingen, wordt de rol van Rozendaal door de regiogemeenten tot op heden gedoogd.

De dagelijkse praktijk

“Het werk bestaat voornamelijk uit het op de hoogte blijven en monitoren van wat er op alle terreinen gebeurt, schriftelijk en door deelname aan een beperkt aantal overleggen met Rheden en in de regio. Daarnaast advisering aan college en raad. Er is een constante instroom van informatie, met name via de email en telefoon. Daarbij maak ik steeds de afweging: moet ik hier iets mee, of niet? Helemaal negeren is geen optie vanuit het Rozendaals belang. Er bestaat altijd de kans dat er iets belangrijks gemist wordt. Het voortdurend schakelen zorgt voor veel verlies aan productiviteit. Door de hoeveelheid is het moeilijk geworden om te zien wat echt belangrijk is en wat niet. Het ontbreken van visie en strategie vanuit de organisatie op de uitvoering van taken maakt het nog lastiger. Het lukt niet om alles te volgen en aan de ‘voorkant’ betrokken te zijn. Ik word ‘geleefd’ en is er maar in heel geringe mate sprake van controle en regie op de uit te voeren taken.”

Kwetsbare organisatie

Er is één ambtenaar die kennis en expertise heeft van het sociaal domein. Zoals in de vorige paragraaf te lezen is, is er sprake van ongezonde en te hoge werkdruk en een enorm verantwoordelijkheidsgevoel niets te missen in het belang van Rozendaal. Indien de ambtenaar op vakantie gaat, wordt zij niet waargenomen. Het sociaal domein komt dan in Rozendaal min of meer tot stilstand. Als zij terugkomt ligt er nog meer werk te wachten dan er al was en bestaat het risico dat belangrijke informatie gemist is en deadlines niet gehaald zijn. Een kwetsbare situatie, waarbij uitval van de ambtenaar direct tot problemen en risico's leidt.

Kwetsbare financiële balans

De Rozendaalse begroting Sociaal Domein is kwetsbaar door kleine omvang in relatie tot niet geheel te voorkomen risico's op 'tegenvallende zorgkosten' (ook wel programmakosten genoemd) (zie bijlage 2.5). De reserve Sociaal Domein vangt dit vooralsnog op. Met een toenemende (landelijke) vergrijzing en zorgvraag op Wmo en Jeugd, zal steeds meer druk op de begroting ontstaan.

3.3 Wat gebeurt er als we niets doen?

De hoeveelheid aan taken, de beperkte capaciteit die hiervoor beschikbaar is en het gebrek aan sturing zorgen ervoor dat het niet lukt regie te nemen. Als de huidige omstandigheden hetzelfde blijven, dan:

Dienstverlening inwoners

- **Gaat er niet direct veel mis in de dienstverlening aan inwoners.**

Risico's voor gemeente

- **Zal de gemeente steeds beperkter in control zijn**, als gevolg van onvoldoende capaciteit en expertise voor het opdrachtgeverschap naar Rheden en Incluzio. Door niet betrokken te zijn aan de voorkant op bijna alle sociale beleidsterreinen, wordt de kans steeds groter dat Rozendaal verrast wordt door financiële tegenvallers en het missen van deadlines voor (regionale) besluitvorming.
- **Blijft de gemeente zeer kwetsbaar**. Indien de beleidsadviseur uitvalt of op vakantie is, ligt de informatievoorziening en bestuurlijke advisering op het sociaal domein direct plat en is er geen kennis, expertise en capaciteit in huis om dit op te vangen.
- **Wordt het beroep dat gedaan wordt op de portefeuillehouder steeds groter**. Op diverse beleidsterreinen vindt geen bestuurlijke advisering plaats. De portefeuillehouder dicht gaten die ambtelijk vallen en dit zal in de toekomst toenemen als gevolg van het uitbreidend takenpakket.
- **Wordt de relatie met de gemeente Rheden steeds moeizamer**. Het niet goed vastleggen van afspraken en het onvoldoende managen van wederzijdse verwachtingen zorgt voor onbegrip, wantrouwen en frictie in de samenwerking. Gezien de afhankelijkheid van de gemeente Rheden is dit risicovol en onwenselijk.

- **Blijft Rozendaal afhankelijk van de bereidwilligheid van de regiogemeenten.** De regio accepteert de marginale bijdrage van Rozendaal, maar voor hoe lang en wat als die bereidheid stopt?

Werkgeverschap

- **Neemt het risico op uitval van de huidige medewerker toe** als gevolg van oplopende werkdruk. Hier heeft de werkgever nadrukkelijk een verantwoordelijkheid.
- **Is er geen ruimte voor nieuwe taken, initiatieven en (persoonlijke) ontwikkeling,** waardoor de gemeente Rozendaal achter de feiten blijft aanlopen in het Sociaal Domein.
- **Verzaakt de gemeente Rozendaal haar zorgplicht voor medewerkers** door geen heldere kaders te stellen en geen evenwichtig takenpakket aan te bieden.

3.4 Drie belangrijke oorzaken van de ervaren knelpunten

Deze drie onderdelen hangen nauw met elkaar samen en dienen met elkaar in balans te worden gebracht voor een structurele taakinvulling die past bij de gemeente Rozendaal.

1. Visie en sturing op taakinvulling ontbreekt

Bij een structurele taakinvulling is het van belang om de organisatiestrategie te bepalen en te vertalen naar de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de taken in het sociaal domein. Vervolgens dient deze strategie in balans te worden gebracht met de realisatiekracht (beschikbare capaciteit) van de organisatie.

Hoewel de ambitie en het doel voor het sociaal domein helder zijn (passende zorg beschikbaar als dat nodig is, zo efficiënt mogelijk), is onvoldoende duidelijk hoe Rozendaal dit wil en kan organiseren met de beschikbare capaciteit. Wat hierbij een rol speelt, is dat het (naast het organiseren van passende zorg) ook gaat over het voldoen aan wettelijke verplichtingen. Dit is de basisambitie van Rozendaal als beheergemeente 2.0. De gemeente Rozendaal heeft niet gevraagd om de sociale decentralisaties, maar moet zich er wel toe verhouden. Het is onvoldoende duidelijk wat hierin voor Rozendaal belangrijk is.

Ook is hierbij van belang welke publieke waarde men wil creëren voor de inwoners en wat heeft men hiervoor over? En wat kan vervolgens reëel verwacht worden van de beschikbare ambtelijke capaciteit en expertise?

Het ontbreken van antwoorden op deze vragen zorgt er voor dat Rozendaal nu alles een beetje doet, alles even belangrijk lijkt, Rozendaal het nooit echt goed doet en er een (te) hoge werkdruk is.

2. Beschikbare capaciteit niet in balans met het takenpakket

De huidige capaciteit in Rozendaal (1,06 FTE) is te weinig om het volledige takenpakket op de huidige wijze uit te voeren. Voor de gemeente Rozendaal zal een beperkte capaciteit altijd een gegeven zijn, wat vraagt om slim organiseren en voortdurend afwegen wat te doen met de geringe capaciteit. Dit slim organiseren en voortdurend afwegen (prioriteren) is wat op dit moment ontbreekt vanuit het management en het bestuur.

De gemeente Rozendaal heeft op dit moment 38 uur per week aan capaciteit om alle taken in het brede sociaal domein uit te voeren. Dit is onvoldoende tijd om alles te doen. Ongeacht een eventuele uitbreiding van de capaciteit blijft het in de toekomst van belang in Rozendaal om bewust om te gaan met de beschikbare capaciteit in relatie tot de taken die moeten worden uitgevoerd. Met andere woorden: het vraagt om het voortdurend bewust afwegen en prioriteren van werk, samen met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. Een visie op wat belangrijk is (punt 1) maakt dit gemakkelijker.

3. Rol- en taakomschrijving met benodigde competenties en expertise ontbreekt

Het brede takenpakket is niet in lijn gebracht met de benodigde rollen. Zo is de rol van opdrachtgever van de gemeente Rheden over de uitvoerende taken onvoldoende omschreven en uitgedacht. Door tijdgebrek in combinatie met het ontbreken van duidelijke rol- en taakomschrijving wordt de rol in de praktijk niet professioneel (met duidelijke doelstellingen en

Structurele taakinvulling en duurzame inrichting Sociaal Domein

met frequente afstemming hierover) uitgevoerd. Dit geldt in zekere zin ook voor het opdrachtgeverschap naar Inclusio en de MGR. Op dit moment is de opdrachtgeversrol onvoldoende geborgd binnen Rozendaal.

Ook de rol en taken van de beleidsadviseur zijn onvoldoende omschreven en aangestuurd. Wordt verwacht dat er vooral gecoördineerd wordt (regionaal beleid 'ver-Rozendalen') of ook ontwikkeld? Het is voor de betrokken medewerker onduidelijk wat verwacht wordt en wanneer de medewerker succesvol is in de rol.

Expertise

Er is generalistische expertise over het sociaal domein aanwezig in de organisatie. Men weet weinig van veel. Er is te beperkte expertise aanwezig om een bijdrage te kunnen leveren aan (regionale) beleidsontwikkeling en hoge kwaliteit van bestuurlijke advisering te realiseren op alle wetten die moeten worden uitgevoerd. Daarnaast is beperkt expertise aanwezig (en beschikbaar) op het gebied van contractmanagement of procesregie in het Sociaal Domein. Het is niet realistisch om alle benodigde expertise die nodig is voor het huidige takenpakket te realiseren binnen één persoon.

Belangrijkste punten uit hoofdstuk 3

- ✓ Dienstverlening aan inwoners goed geregeld
- ✓ Opdrachtgeverschap onvoldoende ingericht, niet in control over uitbestede taken
- ✓ Relatie met Rheden heeft meer aandacht nodig voor goede samenwerking
- ✓ Diverse beleidsterreinen krijgen vrijwel geen ambtelijke aandacht
- ✓ Portefeuillehouder springt ambtelijk bij als meewerkend voorman
- ✓ Hoge werkdruk, ad hoc en reactief
- ✓ Zelfstandigheid Rozendaal voortdurend op het spel, alles even belangrijk, niks missen
- ✓ Visie en sturing op taakinvulling ontbreekt, waardoor alles een beetje, niks goed
- ✓ Structureel capaciteitstekort vraagt om slim organiseren en voortdurend prioriteren van Raad (hoofddijn), college en ambtenaren.
- ✓ Rol- en taakbeschrijving ontbreekt en zal helpen meer focus aan te brengen in het takenpakket
- ✓ Expertise en competenties moeten beter in lijn worden gebracht met het takenpakket.

4. Scenario's: drie perspectieven voor de toekomst

In dit hoofdstuk worden verschillende scenario's voorgelegd voor de structurele taakinvulling in het Sociaal Domein. Bij het opstellen van de scenario's staat het vraagstuk over de zelfstandigheid van Rozendaal nadrukkelijk niet ter discussie.

De scenario's worden geschetst nadat eerst is stilgestaan bij de uitvoering van de dienstverlening aan inwoners. In alle scenario's wordt er namelijk van uitgegaan dat de uitvoering van de dienstverlening blijft uitbesteed aan de gemeente Rheden. Er wordt eerst uitgelegd waarom dit de beste keuze is voor Rozendaal en haar inwoners.

4.1 Dienstverlening aan inwoners: Waarom zelf doen niet de beste optie is

Voor een structurele taakinvulling in het Sociaal Domein is het de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners waar het uiteindelijk om draait. Bij het schetsen van scenario's voor de toekomst is het logisch om ook oog te hebben voor de dienstverlenende taken aan inwoners.

Dienstverlening aan inwoners uitbesteed sinds 1999

De uitvoering van de dienstverlening aan inwoners in het Sociaal Domein is sinds 2015 (op onderdelen al sinds 1999) uitbesteed aan de gemeente Rheden. De gemeente Rheden ondersteunt Rozendaalse inwoners met een ondersteuningsvraag op het brede Sociaal Domein⁴. Naast de reguliere contacten met inwoners worden ook taken als bezwaar & beroep en terugvordering & verhaal door Rheden uitgevoerd voor Rozendaal. Bij de dienstverlening aan Rozendaalse inwoners kan gebruikt gemaakt worden van het zaakstelsel, de ICT-ondersteuning en ondersteuning van daaromheen georganiseerde expertise van de gemeente Rheden.

Rozendaal betaalde de gemeente Rheden afgelopen jaren ongeveer tussen de € 150.000,- en €230.000,- voor het uitvoeren van deze taken⁵.

Indien Rozendaal zelf de uitvoering van de dienstverlening aan haar inwoners wil doen, is er een aantal zaken om rekening mee te houden:

1. Voldoende bezetting: Vragen in het Sociaal Domein houden zich niet altijd aan kantoortijden. Indien zich crisissituaties voordoen vergt dit regelmatig om inzet buiten kantoortijden. Het vraagt een flinke bezetting om voldoende dienstverlening te kunnen leveren. Daarbij is het ook van belang vervanging te hebben bij ziekte of verloof.
2. Veel inhoudelijke expertise: Om inwoners van dienst te zijn met ondersteuningsvragen op het gebied van Jeugd, Wmo en Werk, Inkomen en Schulden (Participatie) is veel expertise nodig. Daarbij moet een functiescheiding worden gerealiseerd tussen consultants (uitvoerenden) en kwaliteitsmedewerkers (toetsing) voor het 'vier ogen principe'. Daarnaast is expertise gewenst ten aanzien van contractmanagement, voor de aansturing van de gecontracteerde zorginstellingen.

⁴ De gemeente Rheden voert de dienstverlening uit voor inwoners van Rozendaal voor: Jeugdwet; Wet kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (Wko); Wmo2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015); Gehandicaptenparkeerkaart (o.b.v. Verkeerswet); Participatiewet; Wet Sociale Werkvoorziening; Wws (voor het zittend bestand werknemers, t/m 2014); Wet werk en bijstand (Inkomensdeel); Bbz 2004 (Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004); Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw); Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte en gewezen zelfstandigen (loaz); Minimaregelingen inclusief Gelrepa; Schuldhelpverlening, inclusief de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) en de Wgs (Wet gemeentelijke schuldhelpverlening), inclusief het budgetbeheer; Kwijtschelding gemeentelijke belastingen; Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB); Leerlingenvervoer; Wet verplichte GGZ (WvGGZ)

⁵ Bron: facturen uitvoeringskosten Rheden- Rozendaal: 2016: € 157.000, 2017: € 177.000, 2018: € 233.000, 2019: € 228.000, 2020 & 2021: nog niet vastgesteld.

3. Voldoende caseload: Rozendaal heeft op basis van historische gegevens gemiddeld ongeveer 30 inwoners met een actieve Wmo voorziening en 30 inwoners met een actieve Jeugd voorziening. Voor de participatiewet zijn dit maximaal 5 inwoners met een actief dossier. In veel van deze gevallen vraagt dit niet om veel inzet van de uitvoering vanuit de gemeente. Daarnaast is instroom van ondersteuningsvragen vanuit de gemeente Rozendaal beperkt.
4. Passende werkplekken en spreekruimten: Bij de dienstverlening worden veel gesprekken gevoerd, met inwoners en hun families en professionele (zorg)instanties. Dikwijls vinden gesprekken plaats die risicovol zijn en kan er sprake zijn van agressie. Dit vraagt om speciale veiligheidsmaatregelen (t.b.v. spreekruimten en beveiliging).

Het bedrag dat Rozendaal betaalt aan de gemeente Rheden voor de uitvoering van alle taken in het Sociaal Domein is niet genoeg om dezelfde kwaliteit van dienstverlening zelf te organiseren zoals dat nu het geval is in Rheden. Voor dit bedrag lukt het om maximaal twee mensen aan te nemen. Daarbij zijn overheadkosten als ICT-ondersteuning, sturing, veiligheidsmaatregelen en werkplekken nog niet in beschouwing genomen.

Samen zullen zij niet voldoende expertise hebben om alle vragen goed te kunnen beoordelen en te verwijzen naar een passend vervolg. De kwaliteit van dienstverlening gaat daarmee omlaag. Daarnaast is een bezetting van twee mensen kwetsbaar. Als één van de medewerkers op vakantie gaat of ziek wordt, ontstaat er direct een kwetsbare situatie. Tegelijkertijd zullen deze medewerkers het meest van de tijd (te) weinig te doen hebben, omdat het aantal vragen van Rozendaalse inwoners beperkt is.

Kortom: zelf de dienstverlening aan inwoners uitvoeren is een dure, kwetsbare oplossing met minder kwaliteit dan in de huidige situatie. In alle scenario's die worden geschetst zal de uitvoering belegd blijven bij de gemeente Rheden.

4.2 Publieke waarde voor het wegen en beoordelen van de scenario's

De scenario's zijn perspectieven op de uitvoering van de taken in het Sociaal Domein. De drie scenario's zoals ze worden geschetst hebben allen een ander zwaartepunt als het gaat om autonomie en invloed, ambtelijke inzet en gevraagde competenties. Kosten en efficiency kunnen en mogen hierbij niet de enige criteria zijn om de scenario's te beoordelen. De publieke waarde die Rozendaal wil creëren voor haar inwoners is misschien wel het belangrijkste criterium. Uiteraard moet dit gebeuren binnen de kaders van de wetten, voor de uitvoering waarvan onze gemeente verantwoordelijk is.

Om de scenario's zo goed mogelijk te vergelijken en beoordelen wordt naast kosten en efficiency ook publieke waarde toegevoegd als criterium, aan de hand van de Public-Value theorie van Mark Moore⁶. Deze theorie schets bij publieke opgaven een driehoek tussen:

1. Publieke waarde (waar maken we het verschil?)
2. Legitimiteit (er is voldoende steun voor de opgave en de wijze waarop?)
3. Realisatiekracht (krijgen we het voor elkaar met de beschikbare middelen?)

De theorie stelt dat deze onderdelen met elkaar in balans moeten zijn om echt publieke waarde te creëren en het verschil te kunnen maken voor inwoners. Je moet duidelijk voor ogen hebben welke maatschappelijke meerwaarde je wilt creëren, steun hebben vanuit wet- en regelgeving en stakeholders en vervolgens voldoende capaciteit mobiliseren om waar te maken wat je wilt bereiken. Ieder scenario zal worden gewogen aan de hand van deze theorie.

⁶ Bron: Moore, M.H. (2013) Recognizing Public Value. Harvard: Harvard University Press.

De publieke waarde die Rozendaal als gemeente realiseert is breder dan de publieke waarde op het sociaal domein. Het volgende (hypothetische) voorbeeld illustreert dit.

Publieke waarde Sociaal Domein in Rozendaal

Er is weinig sociale problematiek in Rozendaal. Inwoners zijn bovengemiddeld zelfredzaam en welvarend ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. Door het Sociaal Domein zo goedkoop en efficiënt mogelijk te organiseren, waarbij het minimale geregeld wordt zonder verdere ambities, draagt eraan bij dat Rozendaal een zelfstandige gemeente kan zijn die toegankelijk en dichtbij is en waarbij inwoners zelf invloed houden op onder andere de openbare ruimte. De publieke waarde zit hem dan niet in wat we organiseren voor kwetsbare inwoners, maar vooral in de mogelijkheid die het creëert voor het behoud van autonomie voor inwoners op andere thema's dan het Sociaal Domein.

4.3 Uitgangspunten bij het opstellen van scenario's

Bij het ontwikkelen van de scenario's zijn voor Rozendaal een aantal uitgangspunten geformuleerd waarop alle scenario's gebaseerd zijn. Deze uitgangspunten zijn een combinatie van feiten vanuit de inhoudelijke opgave (bv. een bovengemiddeld zelfredzame populatie met een lage zorgvraag, maar wel veel te organiseren als zelfstandige gemeente) en voorwaarden om als zelfstandige kleine gemeente te kunnen functioneren in het Sociaal Domein (bv. In controle zijn). De negen belangrijkste uitgangspunten voor de ontwikkeling van scenario's voor de gemeente Rozendaal zijn:

1. Rozendaal blijft een zelfstandige gemeente;
2. Voldoen aan wettelijke verplichtingen;
3. Passende zorg en ondersteuning voor het geval het nodig is⁷;
4. De kracht van klein zo goed mogelijk tot z'n recht laten komen;
5. Goed werkgeverschap, een gezonde werkbilans;
6. Efficiënt en slim organiseren met beperkte capaciteit;
7. In controle zijn, financiële risico's beperken (op tijd weten wat er speelt), een reserve beschikbaar voor incidenteel tegenvallende zorgkosten;
8. Professioneel opdrachtgeverschap op uitbestede taken;
9. Ruimte in het takenpakket voor ontwikkeling en onvoorziene zaken die op de gemeente afkomen.

Taken als bouwstenen van de scenario's

De scenario's verschillen van elkaar op hoe invulling wordt gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van relevante wetten en regelingen, waar welke taken worden uitgevoerd en waar met name de Rozendaalse inzet op gericht is. De twee fundamentele vragen die per taak ten grondslag liggen zijn:

1. Doet Rozendaal de taak zelf of besteedt ze het uit aan de gemeente Rheden?
2. Wat is de verhouding tussen het aantal uren dat nodig is voor de uitvoering van de taak en de kwaliteit die kan worden geleverd?

Op basis van deze vragen is er een categorie taken waarop het antwoord is dat deze in alle gevallen het beste in Rozendaal kunnen worden uitgevoerd. Deze categorie noemen we 'lokale taken'. Dit betreffen de taken 'kleine lokale initiatieven die op de gemeente afkomen⁸, kleine welzijnsprojecten, taakstelling statushouders, kunst & cultuur en ruimte voor onvoorziene werkzaamheden'. Zij worden in alle scenario's op een zelfde wijze uitgevoerd en altijd door een ambtenaar van de gemeente Rozendaal voor het zelfde aantal uren.

Dan blijven er twee categorieën taken over. Deze taken variëren qua uitbesteden of zelf doen per scenario.

1. Opdrachtgeverschap uitbestede taken

⁷ Coalitieakkoord 2018-2022 gemeente Rozendaal & Het Meerjarenbeleidskader Sociaal Domein gemeente Rheden "Meedoen!"

⁸ Bijvoorbeeld: 'Ongehinderd (toegankelijkheid lichamelijk beperkten), Netwerk dementievriendelijke gemeenten, Bibliotheek op School.

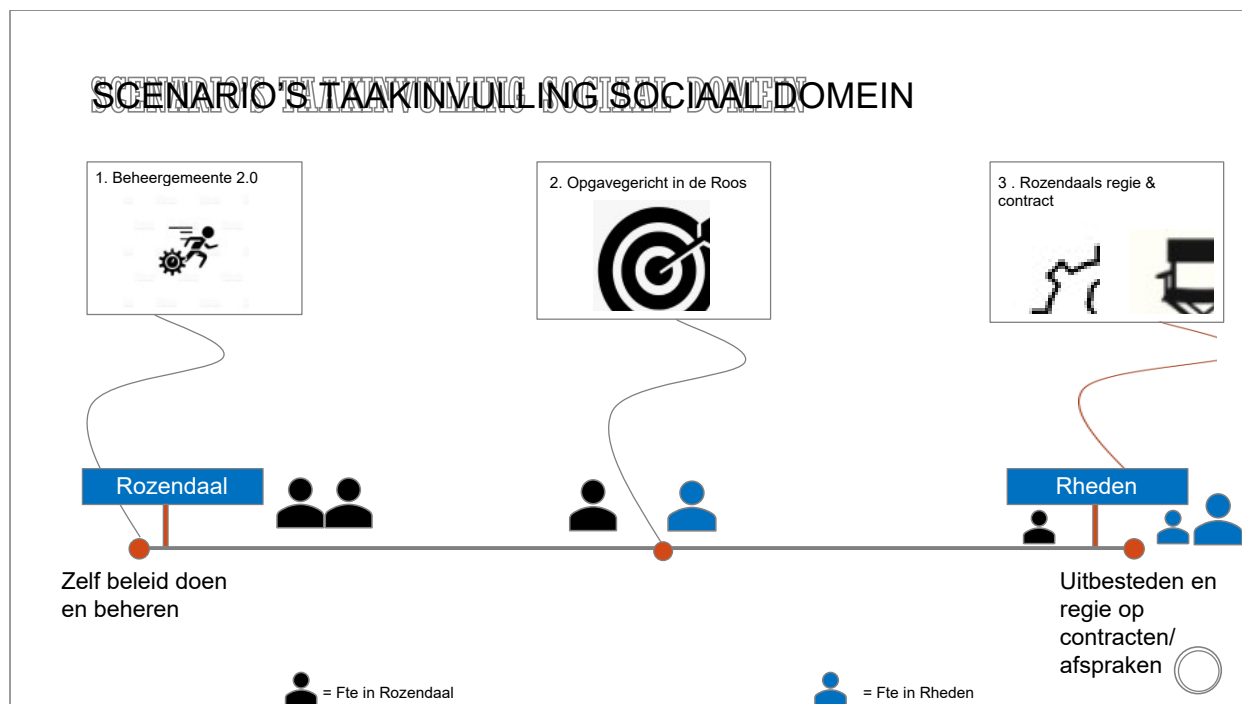
Deze taak wordt in alle scenario's uitgevoerd door een ambtenaar van de gemeente Rozendaal en gaat over uitbesteede uitvoerende taken aan de gemeente Rheden en Includio. Het aantal uren dat besteed wordt aan deze taak hangt samen met het aantal taken dat wordt uitbesteed. Naarmate er meer taken worden uitbesteed zal het aantal uren van deze taak verhoudingsgewijs toenemen.

2. Ontwikkelen en coördineren van beleid en regionale uitvoeringstaken (o.a. financiën en inkoop via de MGR en het doelgroepenvervoer via de BVO/DRAN)

Het zijn met name deze taken die sterk variëren per scenario. Deze taken omvatten het grootste deel van het takenpakket. Het bepalen waar deze taken uit te voeren heeft het meeste invloed op de te kiezen scenario's en het effect daarvan op de gemeente Rozendaal. Gaan we deze uitbesteden en aansturen, of doen we zoveel mogelijk zelf? En wat zijn de voor- en nadelen hiervan?

4.4 Scenario's: drie perspectieven

In onderstaande afbeelding (1) zijn de drie scenario's op een as geplaatst, waarbij scenario één uitgaat van het volledig zelf uitvoeren van het volledige takenpakket en scenario 3 uitgaat van het (bijna) volledig uitbesteden van het takenpakket. In scenario 2 worden diverse taken uitbesteed, en blijven diverse taken in eigen beheer. Wat dit betekent voor het creëren van publieke waarden, de benodigde capaciteit, expertise en competenties wordt duidelijk bij de beschrijving per scenario.



Afbeelding 1: de drie scenario's op een schaal van volledig zelf het beleid beheren en monitoren tot het volledig uitbesteden van beleidstaken.

Scenario 1: Beheergemeente (2.0)

De gemeente is in deze situatie gericht op het beheren en in stand houden van de huidige voorzieningen. De ambities van de gemeente liggen op de uitvoering van wettelijke taken. Het ontwikkelen van nieuw beleid voor wettelijke taken gebeurt mondjesmaat. In de praktijk betekent dit verder gaan op de huidige voet, maar met extra capaciteit. Daarbij is het gegeven dat het ondanks eventuele extra capaciteit nog steeds sprake is van een (te) groot takenpakket, waarbij het noodzaak is om voortdurend taken te blijven prioriteren.

De toevoeging '2.0' duidt op het feit dat ook voor beheergemeenten geldt dat zij zich moeten ontwikkelen om zich toekomstige ontwikkelingen in het Sociaal Domein eigen te maken. Dit vereist dan wel op die onderdelen extra investering in middelen en menskracht.

Wil de gemeente naast de beheertaken toch nieuwe taken oppakken? Dan zal dit per opgave betekenen dat er extra capaciteit moet worden ingezet en dat daarvoor incidenteel geld moet worden vrijgemaakt. Indien dat niet gebeurt, betekent dit dat het ten koste gaat van de aandacht en kwaliteit van andere taken. Het vraagt van de organisatie een constante analyse van het voorhanden werk in relatie tot beschikbare capaciteit.

Kernbegrippen

- Autonom: het (financieel) belang Rozendaal is volledig in beeld en in eigen hand
- Kerntaken: Aansturen van uitvoerende taken door Rheden (10%), beheren, monitoren en coördineren van bestaand beleid (90%)
- Prioriteren en hoogstnoodzakelijke doen
- Beperkte ambitie, zorgen dat het loopt
- Nieuwe taken oppakken betekent per opgave extra capaciteit invliegen en incidenteel geld vrijmaken of inboeten aan kwaliteit op bestaande taken

Welke taken worden uitbesteed en welke taken doet Rozendaal zelf?

Alleen de uitvoering van de dienstverlening is uitbesteed aan de gemeente Rheden. Alle andere taken voert Rozendaal zelfstandig uit of stuurt zij zelfstandig aan (zoals de inkoop van zorg via de MGR). Dat betekent dat de pilot Jeugd wordt beëindigd en dat deze taken die de afgelopen jaren door Rheden werden uitgevoerd weer in beheer komen van de gemeente Rozendaal.

Hoeveel capaciteit is nodig en wat kost het?

De inschatting is dat minimaal 2,5 FTE nodig om aandacht te kunnen besteden aan het volledige takenpakket. Dit kost structureel 1,44 FTE meer dan de huidige bezetting (1,06 FTE). Afhankelijk van de functieschaal (9-11) komt dit neer op een bedrag tussen de € 145.440,- (schaal 9) en € 184.320,- (schaal 11). Zie bijlage 3 voor de onderbouwing van de extra 1,44 FTE.

Welke rollen en welke competenties zijn nodig?

Om dit takenpakket te kunnen uitvoeren zijn beleidsmedewerkers nodig met expertise op de aandachtsgebieden Wmo, Jeugdwet en Welzijn. Het is daarbij gewenst om medewerkers aan te trekken met competenties en affiniteit met betrekking tot het opdrachtgeverschap aan de gemeente Rheden betreft de uitbesteede taken dienstverlening aan inwoners en richting de MGR.

Wat zijn de belangrijkste voordelen?

- Onafhankelijk ten aanzien van het Rozendaals belang (in de regio)
- Sparringpartner in huis
- Minder kwetsbaar, achtervang in huis
- Brede inzet in de omgeving
- Meer proactief aan de 'voorkant' van (beleids)ontwikkeling
- Professionelere aansturing Rheden mogelijk
- Meer actieve inzet in directe omgeving (*couleur locale*)

Wat zijn de belangrijkste nadelen?

- Beleidscapaciteit in relatie tot inwoners/cliënten buitenproportioneel
- Beleidscapaciteit in relatie tot grote omvang takenpakket (te) gering
- Beperkte grip door (te) grote omvang takenpakket
- Hoge werkdruk door capaciteitstekort blijft
- Beperkte expertise in huis, men weet weinig van veel
- Voortdurend kiezen en prioriteiten blijft dagelijkse praktijk
- Weinig gebruik makend van Rhedens apparaat (waardoor geen efficiëntievoordelen meer)
- Beleid en uitvoering uit elkaar
- Door toenemende taken kans op opnieuw tegen ambtelijke grenzen aan te lopen
- Rozendaal blijft een 'eiland'
- Rozendaal zit nergens volwaardig aan tafel

- Financieel kwetsbaar doordat je als zelfstandige gemeente alles moet oppakken wat in de omgeving of in Den Haag wordt ontwikkeld

Publieke waardetheorie

Dit scenario heeft met name publieke waarde voor de gemeente Rozendaal omdat zij onafhankelijk blijft. Zij kan overal haar eigen belangen afwegen en beslissingen maken die in het belang zijn voor de Rozendaalse inwoners. Echter is het een dure variant, zeker als je het afzet tegen het aantal cliënten en de omvang van de sociale problematiek in Rozendaal. In de praktijk blijft het takenpakket (te) groot voor 2,5 FTE met als resultaat dat alles een beetje gebeurt, gericht op zo goed mogelijk beheren. Realistisch gezien moet geconcludeerd worden dat er te weinig realisatiekracht is om alle taken volwaardig uit te voeren en daarmee echt een verschil te maken voor Rozendaal. Is er voldoende legitimiteit voor dit scenario?

Scenario 2: Opgavegericht

Dit scenario is een combinatie tussen scenario 1 en scenario 3: Een gemeente die enerzijds zelf enkele lokale taken uitvoert waarop zij invloed heeft en anderzijds een gemeente die taken uitbesteedt en stuurt op de grote lijnen en erop toeziet dat de uitbesteede taken naar behoren worden uitgevoerd.

In dit scenario worden taken die een sterk lokaal karakter hebben en waarop invloed en sturing uitgeoefend kan worden in eigen beheer gehouden. Men kan met meer aandacht tijd besteden aan wat lokaal belangrijk is voor inwoners. Meer capaciteit hiervoor versterkt de kracht van een kleine gemeenschap, waarbij er kans ontstaat om (samen met Incluzio) meer in contact te komen met inwoners over afgebakende sociale thema's.

Taken die meer regionaal zijn georganiseerd, waarvan de uitvoering van de dienstverlening is uitbesteed aan Rheden en waarop maar beperkt invloed is uit te oefenen, worden uitbesteed. Hiermee worden efficiencyvoordelen behaald en zal de kwaliteit van bestuurlijke advisering hoger worden als gevolg van meer aanwezige expertise, zoals dat ook in de huidige situatie van de pilot Jeugd⁹ het geval is.

Kernbegrippen

- Modulair: pragmatisch kiezen voor het juiste takenpakket
- Opgavegericht: mix tussen uitbesteden en zelf doen op basis van inhoudelijke afweging (opgave x invloed x expertise/kwaliteit)
- Lokaal zelf het verschil maken, regionale taken uitbesteden en sturen op afstand

Welke taken worden uitbesteed en welke taken doet Rozendaal zelf?

Dit is variabel en zal in samenspraak met Raad, college en de gemeente Rheden tot stand komen. Het uitgangspunt van dit scenario is om naast de uitvoering van de dienstverlening, ook de beleidsontwikkeling en coördinatie te doen van de 3D's (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet), het doelgroepenvervoer, enkele onderwijstaken en de nieuwe taken Beschermd Wonen en Inburgering. Dit zijn allen beleidsterreinen waarvan de dienstverlening al gedaan wordt door Rheden en waarop het beleid uit Rheden nagenoeg één op één wordt overgenomen. Het zijn beleidsterreinen waarop veel expertise gevraagd wordt en waarover veel regionaal overleg plaatsvindt. Rheden is voor de eigen organisatie aanwezig. Vertegenwoordigen van Rozendaal namens Rheden kost niet veel extra tijd, behoudens het voeden van het bestuurlijk proces van Rozendaal.

Ook de inkoop die geregeld wordt via de MGR kan worden uitbesteed aan Rheden. De inkoop is het sluitstuk van het regionaal beleid en wordt uitgevoerd door de MGR. De aansturing vindt plaats vanuit de betrokken gemeenten. Ook hier zou Rheden Rozendaal kunnen vertegenwoordigen (via mandaat) in dit scenario, waarbij je als gemeente wel lid blijft (lees: een financiële bijdrage doet) van de vier samenwerkingsmodules. In de berekening van uren is er in dit scenario nog voor gekozen de inkoop vanuit Rozendaal aan te sturen.

Taken die achterblijven zijn enkele lokale maatwerk taken (zoals lokale subsidies, het publieke gezondheidsbeleid, lokale onderwijstaken en onderwijshuisvesting), aangevuld met het opdrachtgeverschap aan de gemeente Rheden over de uitbesteede taken, het opdrachtgeverschap

⁹ Evaluatierapport Pilot Jeugd, L. Vos (december 2001)

richting Inclusio en enkele regionale beslissingsbevoegde overleggen in de MGR (RAO Zorg en RAO Financiën).

Hoeveel capaciteit is nodig en wat kost het?

De inschatting is dat minimaal 1,94 FTE nodig om dit takenpakket goed uit te voeren. Daarbij is naar schatting 1,36 FTE werkzaam in Rozendaal en wordt het bedrag voor 0,58 FTE overgemaakt naar de gemeente Rheden voor de uitvoering van de uitbestede taken. Deze berekening is een schatting en is onder voorbehoud van de bereidheid van en onderhandeling met de gemeente Rheden.

Afhankelijk van de functieschaal (9-11) kost dit structureel 0,88 FTE meer dan de huidige bezetting (1,06 FTE). Afhankelijk van de functieschaal (9-11) kost dit een bedrag tussen de € 88.880,- (schaal 9) en € 112.640,- (schaal 11). Zie bijlage 3 voor de onderbouwing van de extra 0,88 FTE.

Bestuurlijke capaciteit is niet meegenomen in de capaciteitsberekening. De inschatting is dat dit scenario wekelijks 4 uur extra inzet vraagt van de portefeuillehouder.

Welke rollen en welke competenties zijn nodig?

Generalistische beleidsmedewerker met aandachtsgebieden onderwijs, publieke gezondheid en welzijn¹⁰. Daarnaast een medewerker (in deeltijd die als hoofdtaak heeft om invulling te geven aan het opdrachtgeverschap naar de gemeente Rheden en de MGR en daarnaast ruimte heeft voor enkele inhoudelijke taken. Mogelijk ook op andere domeinen binnen Rozendaal. Deze medewerker heeft bij voorkeur een achtergrond in bedrijfskunde of bestuurskunde, met ervaring op het gebied van project- en procesmanagement en heeft globale kennis van beleid en uitvoering op de gebieden Jeugd, Wmo, Participatiewet en financiën.

Wat zijn de belangrijkste voordelen?

- Zoveel mogelijk kwaliteit op alle fronten, zowel lokaal als in de regio
- Lokaal op kleine(re) (beleid)onderdelen autonoom: kracht van klein/*couleur locale*
- Inwonerparticipatie op onderdelen die lokaal van belang zijn (o.a. t.a.v. preventie en welzijn)
- Kwaliteit verhogen van terreinen waarop je besluit zelf actief te zijn door hier meer tijd aan te kunnen besteden
- Kwaliteit op grote dossiers Jeugd, Wmo en Participatie op efficiënte manier
- Professionele rolname naar Rheden mogelijk, waarbij ook expertise achterblijft om het Rozendaals belang op uitbestede taken te behartigen en Rhedense ambtenaren te kunnen adviseren t.a.v. het Rozendaalse bestuurlijke proces. Zeker in de beginfase is dit van grote toegevoegde waarde.

Wat zijn de grootste nadelen?

- Complexe blik vanuit interne organisatie: inhoud & contractmanagement
- Beleidsadviseur ontlasten lukt beperkt op deze wijze
- Er blijft capaciteit nodig t.a.v. uitbestede taken om het Rozendaals belang te behartigen, voldoende geïnformeerd te worden en het bestuurlijk proces in goede banen te leiden
- Moeilijk om keuzes te (blijven) maken wat nu zelf doen en wat niet
- ‘Grijs’ gebied tussen uitbestede en lokale taken (welzijn en algemene voorzieningen en geïndiceerde zorg): hoe blijven we aangehaakt op de grotere beleidslijnen en wie doet wat?
- Kan verwarring veroorzaken en frictie tussen Rheden, Rozendaal en derde partijen indien met onvoldoende in verbinding blijft en stuurt op gemaakte afspraken
- Kans op ‘hobbyisme’/bezigheidstherapie: in hoeverre ga je in op signalen en is dat ook echt noodzakelijk?¹¹
- Bemensing van deze variant is lastig. Mogelijkheden zoeken in combinatie met een takenpakket (en capaciteit) op ander beleidsterrein.

Publieke waardetheorie

¹⁰ Afhankelijk van het takenpakket dat je als gemeente kiest zelf uit te blijven voeren.

¹¹ Een voorbeeld: de GGD verricht elke vier jaar een groot onderzoek onder een deel van de bevolking. Voor de groepen 18-64 en 65+ is de steekproef onder Rozendalers groot genoeg. Daar is meerdere keren naar voren gekomen dat het alcoholgebruik onder 55-plussers relatief hoog is vergeleken met de andere gemeenten. Wil je daar als gemeente wat mee doen?

Dit scenario heeft publieke waarde voor de gemeente Rozendaal omdat zij op deze wijze kwaliteit kan leveren op drie belangrijke onderdelen (lokale taken, opdrachtgeverschap Rheden en Includio, regionale beleidstaken en inkoop) en daarbij gedeeltelijk haar autonomie behoudt om lokaal zelf keuzes te maken. Zij kan meer tijd maken voor lokale taken waarop zij ook echt invloed heeft en waar inwoners wat van merken. Daarbij ontstaat ruimte om op thema's te experimenteren met inwonerp participatie, door hen te betrekken bij lokale vragen. Ook is er capaciteit om professioneel invulling te geven aan het opdrachtgeverschap naar de gemeente Rheden en Includio.

Op de grote beleidsterreinen wordt autonomie grotendeels uit handen gegeven. Rheden behartigt de belangen van Rozendaal in de regio, waarbij de Rozendaalse wethouder wel altijd het sluitstuk blijft. De kwaliteit van bestuurlijke advisering gaat omhoog, omdat er meer expertise op de uitbestede beleidsterreinen aanwezig is in Rheden.

De legitimiteit voor dit scenario: Regie en eigenaarschap lokaal, op de grote beleidsterreinen waarin beperkte invloed valt uit te oefenen ontlast en afhankelijk van de gemeente Rheden. Voor de wethouder betekent dit mogelijk meer bestuurlijke drukte en vraagt het om goede afstemming en informatievoorziening vanuit Rheden. Qua realisatiekracht is het met 1,94 FTE¹² mogelijk om op alle onderdelen kwaliteit te leveren.

Scenario 3: Regie- & contractgemeente

Een kleinere gemeente kan vaak een hogere kwaliteit en betrouwbaarheid bereiken door taken op afstand te zetten, juist omdat daarmee de kwetsbaarheid van de organisatieomvang wordt ondervangen. Belangrijk is dan dat de gemeente in staat is om te sturen en te monitoren op de uitvoering van de uitbestede taken. Voor de sturing op uitbestede taken zijn voldoende expertise, vaardigheden en capaciteit nodig om duidelijke opdrachten te kunnen formuleren en actief toe te zien op de naleving daarvan. Als dat adequaat is ingericht, kan vanuit het perspectief van toekomstige ontwikkelingen het uitbesteden van taken een positief effect hebben.

Voor Rozendaal geldt dat voor belangrijke taken in het Sociaal Domein, het fysieke domein en de bedrijfsvoering zowel de beleidsvoorbereiding als de uitvoering van taken is uitbesteed. Meer taken uitbesteden in het licht van toekomstige ontwikkelingen leidt weliswaar tot een minder grote druk op de organisatie, maar dat ontslaat de gemeente niet van haar verantwoordelijkheid voor een goede taakuitoefening. Er is, met andere woorden, capaciteit en kwaliteit in de organisatie nodig om invulling te geven aan goed opdrachtgeverschap¹³.

Ondanks het goed inrichten van het opdrachtgeverschap, ontstaat een afhankelijkheid van de gemeente Rheden. Afhankelijkheid ten aanzien van informatievoorziening, maar ook afhankelijkheid ten aanzien van keuzes die gemaakt worden die direct effect hebben op de voorzieningen voor inwoners van de gemeente Rozendaal. Het Rozendaals belang ligt grotendeels in handen van de gemeente Rheden. Hoewel een regisseur/contractmanager en het college van B&W het Rozendaals belang behartigen, kun je spreken van een 'ambtelijke fusie light'. Voor de portefeuillehouder betekent het extra overleg in Rheden (zowel bestuurlijk als ambtelijk) om voldoende geïnformeerd te blijven en daarmee meer bestuurlijke capaciteit.

Kernbegrippen

- Regie, sturen en monitoren van contract met Rheden
- Beleid en bestuurlijke advisering door anderen
- Afhankelijk van partners (Rheden, Includio)
- Lijkt op ambtelijke fusie, maar met contractmanager die belangen behartigt
- Beleidsarm

Welke taken worden uitbesteed en welke taken doen we zelf?

Rheden doet alles namens Rozendaal: uitvoering, beleid, inkoop en contractmanagement, bestuurlijke advisering direct aan college Rozendaal en ook taken als onderwijs, publieke

¹² Betreft schatting en is afhankelijk van bereidheid en onderhandeling met de gemeente Rheden.

¹³ Bron: Organisatiestrategie Rozendaal – BMC (Wevers, 2017)

gezondheid en lokale welzijnssubsidies worden door de gemeente Rheden gedaan voor Rozendaal. Dit levert efficiency-voordelen op¹⁴. Rozendaal kan gebruik maken van het ambtelijk apparaat van de gemeente Rheden en betaalt Rheden hiervoor. Omdat Rheden voor de eigen gemeente al actief is op alle taken, kost het hen verhoudingsgewijs weinig extra tijd om de taken ook voor Rozendaal te doen. Indien Rozendaal het zelf zou doen, zou zij hier meer uren voor kwijt zijn dan ze nu betaalt aan de gemeente Rheden. Voor de betrokken medewerkers van de gemeente Rheden betekent het met name dat zij zich bewust moeten zijn dat zij ook namens de gemeente Rozendaal handelen en dat zij de gemeente Rozendaal goed informeren en betrekken op momenten dat het nodig is.

Wat achterblijft in Rozendaal zijn 0,67 FTE per week voor het contractmanagement Rheden en lokale taken (kleine lokale initiatieven die op de gemeente afkomen en verbonden moeten worden aan ketenpartners, kleine welzijnsprojecten, taakstelling statushouders, kunst & cultuur en ruimte voor onvoorzien werkzaamheden).

Hoeveel capaciteit is nodig en wat kost het?

De inschatting is dat minimaal 1,93 FTE nodig om dit takenpakket goed uit te voeren. Daarbij is 0,67 FTE werkzaam in Rozendaal, en wordt het bedrag voor 1,26 FTE overgemaakt naar de gemeente Rheden voor de uitvoering van de uitbestede taken. Dit laatste aantal uren is een schatting en is onder voorbehoud van de bereidheid van en onderhandeling met de gemeente Rheden.

Afhankelijk van de functieschaal (9-11) kost dit structureel 0,87 FTE meer dan de huidige bezetting (1,06 FTE). Dit komt neer op een bedrag tussen de 87.870,- (schaal 9) en € 111.360,- (schaal 11). Zie bijlage 3 voor de onderbouwing van de extra 0,87 FTE.

Bestuurlijke capaciteit is niet meegenomen in de capaciteitsberekening. De inschatting is dat dit scenario wekelijks 4-8 uur extra inzet vraagt van de portefeuillehouder.

Welke rollen en welke competenties zijn nodig?

Hoofdtak is het contractmanagement/opdrachtgeverschap richting de gemeente Rheden. Basale kennis van het Sociaal Domein (focus op 3D's) is van belang, maar voornamelijk een bedrijfskundige achtergrond. Deze medewerker heeft bij voorkeur ervaring op het gebied van contract-, project- en procesmanagement en is stevig in onderhandelen. Enige juridische kennis is een pré.

Wat zijn de belangrijkste voordelen?

- Expertise en kwaliteit op inhoud in regio en in bestuurlijke advisering
- Rozendaals belang in Rheden kan groter worden door directe lijn wethouder
- Efficiënt
- Het is duidelijk 'hoe' Rozendaal zich verhoudt tot de taken Sociaal Domein
- Behapbaar takenpakket met behoud van kwaliteit t.a.v. bestuurlijke advisering
- Bestuurlijke samenwerking met Rheden in de regio

Wat zijn de grootste nadelen?

- Afhankelijk van Rheden t.a.v. Rozendaals belang
- Geen autonomie over lokale zaken als preventiebeleid, lokale voorzieningen Sociaal Domein en welzijn
- *Couleur locale* ontbreekt, bestuurders moeten hier actief wat mee
- Meer drukte voor wethouder (meer bestuurlijk overlegstructuren (in Rheden), mogelijk meer moeite doen om geïnformeerd te worden en Rhedense ambtenaren informeren over besluiten van het Rozendaalse college en de raad.
- Rhedens belang boven dat van Rozendaal (bijvoorbeeld bij lokale initiatieven)
- Afhankelijk van wat Rheden vraagt voor uitvoering taken en ontwikkeling hierin in meerjarig perspectief
- Rheden niet altijd stabiele partner geweest, heeft effect op Rozendaal (je krijgt niet altijd geleverd wat is afgesproken)
- Sociaal Domein is financieel uitdagend voor Rheden
- Dit scenario is een opmaat naar het opheffen van een zelfstandige gemeente Rozendaal

¹⁴ zie ook Evaluatuierapport pilot Jeugd

Publieke waardetheorie

Dit scenario heeft publieke waarde voor de gemeente Rozendaal omdat zij het Sociaal Domein op deze wijze op een efficiënte wijze organiseert. Hoewel dit scenario evenveel lijkt te kosten als scenario 2, is de verwachting dat de kosten die aan Rheden betaald worden nog omlaag kunnen worden gebracht als er afspraken gemaakt worden over de uitvoering van dit takenpakket en de kostenverrekening hiervan.

De reden dat het nu even duur is als scenario 2 heeft te maken met de rol van de contractmanager. Dit is een relatief dure oplossing voor het behartigen van het Rozendaals belang, zeker als in ogenschouw genomen wordt dat de contractmanager enkel zorgt dat de samenwerking naar behoren loopt en geen inhoudelijke waarde toevoegt aan het Sociaal Domein. Indien de samenwerking goed loopt, zou deze rol in uren kunnen worden teruggebracht. Deze rol zou moeten worden gezien met een blik breder dan het Sociaal Domein. Indien een organisatiestrategie gekozen wordt in lijn met dit scenario, kan deze rol ook worden ingevuld voor andere domeinen. In dat geval kan een contractmanager zowel taken (en uren) maken voor het Sociaal Domein als voor andere domeinen. Het aantal uren voor het Sociaal Domein kan dan wellicht verder omlaag worden gebracht.

De prijs die Rozendaal betaalt is het opgeven van haar autonomie binnen het Sociaal Domein en het uit handen geven van het Rozendaals belang in lokale voorzieningen, beleidsvoorbereiding en coördinatie. Op de grote beleidsterreinen (Jeugd, Wmo en Participatie) was al beperkt sprake van autonomie, maar met name voor lokaal welzijn en kleine subsidies staat Rozendaal ambtelijk niet zelf meer aan het roer. Hiervoor is de expertise ook niet meer in huis.

Bij de besluitvorming ten aanzien van regionaal georganiseerde taken behartigt de Rozendaalse wethouder het Rozendaals belang, maar is hij/zij wel afhankelijk van ambtelijke advisering vanuit Rheden. De kans bestaat dat Rozendaal ondersneeuwt bij Rhedense belangen.

Legitimiteit voor dit scenario

Efficiënt, maar zonder *couleur locale*. Afhankelijkheid van de gemeente Rheden neemt (verder) toe. Voor de wethouder betekent dit meer bestuurlijke drukte. Het vraagt om goede afstemming en informatievoorziening vanuit Rheden. Qua realisatiekracht is het met 1,93 FTE¹⁵ mogelijk om op alle onderdelen kwaliteit te leveren. Een contractmanager in Rozendaal voegt inhoudelijk weinig toe in het Sociaal Domein, en is enkel aanwezig om het Rozendaals belang te behartigen en te zorgen dat de ambtelijk-bestuurlijk lijn tussen Rheden en Rozendaal functioneert. Een ambtelijke fusie, maar dan *light* door de aanwezigheid van een contractmanager.

Scenario's in het kort

Scenario	taken in Rozendaal	Taken in Rheden
1. Beheergemeente 2.0	Alle lokale en regionale taken + opdrachtgeverschap Rheden	geen
2. Opgavegericht	alle lokale taken + opdrachtgeverschap, enkele regionale taak	regionale beleidstaken
3. Regie en contract	enkele lokale taak + opdrachtgeverschap	alle regionale beleidstaken + lokale taken

Tabel: taakverdeling scenario's op hoofdlijn.

	FTE Totaal	Extra FTE en kosten	
	totaal	Totaal	Kosten*
1. Beheergemeente 2.0	2,5	1,44	164.160
2. Opgavegericht	1,94	0,88	100.320
3. Regie en contract	1,93	0,87	99.180

Tabel: Totale FTE per scenario + extra benodigde FTE bovenop bestaande 1,06 FTE.

¹⁵ Betref schatting en is afhankelijk van bereidheid en onderhandeling met de gemeente Rheden.

Belangrijkste punten uit hoofdstuk 4

- ✓ De dienstverlening aan inwoners uitbesteden is de beste optie om betaalbare, betrouwbare dienstverlening van goede kwaliteit te leveren. De dienstverlening aan inwoners blijft in alle scenario's uitbesteed aan de gemeente Rheden
- ✓ Naast efficiency, kosten en kwaliteit wordt 'publieke waarde' toegevoegd als criteria bij het beoordelen van scenario's
- ✓ Er zijn 9 uitgangspunten bij het opstellen van de drie scenario's
- ✓ Alle taken zijn de bouwstenen onder de scenario's. Enkele taken blijven in alle scenario's uitgevoerd in Rozendaal (lokale maatwerk taken en opdrachtgeverschap naar Rheden t.b.v. de dienstverlening aan inwoners). Overige taken wisselen qua ureninvestering en waar taken worden uitgevoerd per scenario.
- ✓ Drie scenario's, waarin het ene uiterste blijft om alles zelf te doen. Het andere uiterste is om alle uit te besteden. Daartussenin is een ander alternatief.

5. Advies en aanbevelingen

Het advies spitst zich toe op het Sociaal Domein, passend bij de centrale vraag die is gesteld. Indien er minder urgentie zou zijn geweest voor een structurele taakinvulling op het Sociaal Domein, zou het advies zijn geweest om eerst een brede organisatiestrategie te kiezen. Om deze vervolgens te vertalen naar de verschillende beleidsterreinen en opgaven en de samenhang hiertussen.

Gezien de urgentie richt het advies zich enkel op het toekomstperspectief van het brede Sociaal Domein. Het advies houdt rekening met het gegeven dat een organisatiestrategie ontbreekt. Mede daarom is het advies om te kiezen voor het meest lenige en flexibele scenario. Dit biedt ruimte om mee te bewegen met de brede organisatieontwikkeling die plaatsvindt én biedt direct de mogelijkheid om meer in controle te zijn met een aanvaardbare werkbelasting.

Centrale vraagstelling

Het adviesrapport geeft antwoord op de centrale vraagstelling:

Welke capaciteit (intern en extern) heeft Rozendaal nodig om het sociaal domein structureel duurzaam uit te voeren c.q. te organiseren?

Het betreft een vraag die op zichzelf te beantwoorden is door een overzicht van taken ten deze verbinden aan een ureschatting per taak. Dit geeft echter nog geen antwoord op de vraag: Hoe gaan we het doen? Wat past nu het beste bij de opgaven die we hebben als gemeente, in het Sociaal Domein, maar ook daarbuiten? Welke publieke waarde willen we creëren? Dit maakt de vraag complexer dan hij op het eerste oog lijkt.

Het ontbreken van een organisatiestrategie maakte het nodig om te werken vanuit scenario's. De organisatie heeft nog geen keuze gemaakt over wat zij wil zijn en hoe daar invulling aan te geven. De scenario's voor het Sociaal Domein kunnen een inspiratie zijn voor andere beleidsterreinen en de te kiezen organisatiestrategie.

5.1 Advies: Scenario 2 'Opgavegericht' biedt meeste publieke waarde en biedt flexibiliteit naar de toekomst

Scenario 1 'Beheergemeente 2.0' is geen duurzame optie. Dit is de duurste variant, waarbij geen duidelijk keuze wordt gemaakt. Hierdoor blijft de huidige situatie in stand: In Rozendaal gebeurt alles een beetje, zonder visie en zonder in controle te zijn.

De andere twee scenario's zijn realistischer qua beschikbare middelen (expertise en capaciteit) en beter passend bij de opgave van de gemeente Rozendaal als beheergemeente 2.0 (passende zorg, beperkte ambitie, voldoen aan wettelijke verplichtingen, in control zijn).

Scenario 2 'Opgavegericht' past het beste bij de fase waarin de organisatie zich nu bevindt, namelijk: in ontwikkeling, maar nog zonder duidelijke strategie. Zelfstandigheid staat daarbij voorop. Dit scenario biedt publieke waarde (invloed op lokale zaken dichtbij de inwoner) en biedt de mogelijkheid om te bewegen richting de te kiezen organisatiestrategie.

De belangrijkste argumenten voor scenario 2 op een rij:

1. Efficiencyvoordelen voor taken waarop je weinig invloed hebt

De invloed die Rozendaal heeft op de beleidsterreinen die ambtelijk worden uitbesteed is inhoudelijk gezien minimaal. Desondanks moet er veel tijd aan besteed worden. Ook Rheden doet dat. In lijn met de evaluatie van de pilot Jeugd levert het uitbesteden van Jeugd, Wmo en Participatiewet efficiencyvoordelen en kwaliteitsverbetering van bestuurlijke advisering op. Rheden is aanwezig in de regio en behartigt naast haar eigen belang ook het Rozendaals belang in de regio en informeert en adviseert zij de Rozendaalse wethouder. Daarbij 'bewaakt' de Rozendaalse wethouder als sluitpost uiteindelijk het Rozendaals (financieel) belang.

2. *Autonomie op lokale zaken en kans op inwoneropparticipatie*

In dit scenario ontstaat ruimte om te focussen op lokale aangelegenheden waarop invloed valt uit te oefenen, zoals publieke gezondheid en kleine welzijnssubsidies voor inwonersinitiatieven. Zo behoudt Rozendaal zijn eigenheid en kan zij dicht bij inwoners blijven. Er ontstaat mogelijk ruimte om inwoners te betrekken bij lokale thema's rond publieke gezondheid, welzijn en preventie.

3. *Vermindert de kwetsbaarheid van de organisatie*

In dit scenario heeft de gemeente Rozendaal twee ambtenaren (mogelijk in deeltijd) met kennis van het sociaal domein in huis en is bestuurlijke advisering op de grote wetten belegd bij meerdere ambtenaren van de gemeente Rheden. Dit verkleint de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie Rozendaal. Als een ambtenaar ziek is of met vakantie, valt dit op te vangen door de andere Rozendaalse ambtenaar.

4. *Flexibiliteit naar de toekomst (en dus duurzaam)*

Scenario 3 (alles uitbesteden) is moeilijker omkeerbaar dan scenario 2. Voornamelijk veroorzaakt door de beperkte aanwezige capaciteit en expertise die achterblijft in Rozendaal. Scenario 2 biedt de mogelijkheid om in de toekomst meer taken uit te besteden als dit naar tevredenheid loopt. Er is experimenteertruimte, waarbij jaarlijks kan worden vastgesteld wat werkt en wat niet. Ook biedt het de mogelijkheid losse taken weer in eigen beheer te nemen als 1. Dat past bij de gekozen organisatiestrategie of 2. de samenwerking met de gemeente Rheden niet het gewenste resultaat oplevert.

5. *Uitvoering en beleid op 1 lijn*

De gemeente Rheden heeft het contact met inwoners van Rozendaal met een ondersteuningsvraag. Dit is vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO 2015). Hierin staat opgenomen dat Rozendaal zich inspant het beleid van de gemeente Rheden zoveel mogelijk 1 op 1 over te nemen. In praktijk gebeurt dit ook, maar kost het de gemeente Rozendaal nog wel veel inspanning om zelf beleidsstukken en besluitvormende college- en raadsvoorstellen te 'verRozendalen'. In dit scenario (net als in scenario 3) mandateren we de gemeente Rheden om alle taken rond het beleid (Jeugdwet, Wmo, Participatie, Inburgering en Beschermd Wonen) uit te voeren namens Rozendaal. Hiermee zijn uitvoering en beleid voor de gedecentraliseerde sociale wetten beiden uitbesteed, wat efficiencyvoordelen oplevert en de kwaliteit van de bestuurlijke advisering te goede komt.

Hoeveel capaciteit is nodig?

De inschatting is dat minimaal 1,94 FTE nodig om dit takenpakket uit te voeren. Dit kost structureel 0,88 FTE meer dan de huidige bezetting (1,06 FTE). Dit komt neer op een extra budget van maximaal € 100.320,- op basis van schaal 10 (CAR-UWO). Schaal 10 is genomen als uitgangspunt omdat dit de schaal is van een beleidsmedewerker in Rozendaal. Sommige taken in het takenpakket passen bij een schaal 9 functie, andere taken bij een schaal 11 functie. Zie de aparte bijlage 3 voor de onderbouwing van de extra 0,88 FTE. In de bijlage zijn indicatief ook de kosten vermeld als wordt uitgegaan van de schalen 9 en 11.

Daarbij zijn het definitief aantal uren en daarbij behorende kosten voor de uit te besteden taken afhankelijk van de bereidheid om de taken uit te voeren én de onderhandeling met de gemeente Rheden over de kosten die zij maken voor de uitvoering van deze taken. De kosten zullen gebaseerd zijn op het aantal uren en de gehanteerde salarisschaal.

Indien minder middelen beschikbaar worden gesteld door de gemeenteraad, gaat dit ten koste van de capaciteit en daarmee de kwaliteit van de uitvoering van taken. Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie hebben dan de opgave om af te stemmen welke taken minder prioriteit hebben.

Aanbevelingen bij de invoering van dit scenario

1. Goede afspraken maken over uitbesteede beleidstaken en deze vastleggen in de SLA Sociaal Domein. In de bijbehorende gesprekscyclus vindt jaarlijks bestuurlijke en ambtelijke evaluatie plaats die erop gericht is de samenwerking steeds verder te verbeteren.

2. Voor een structurele taakinvulling is het van belang om voor de betrokken medewerker(s) heldere verwachtingen te scheppen ten aanzien van de taken en de rollen die hij/zij moet(en) vervullen. Dit vraagt onder andere om duidelijke rol- en taakbeschrijvingen, passende competenties en expertise bij de wijze waarop de taken worden uitgevoerd.
3. Er zijn voor een kleine organisatie als Rozendaal verschillende manieren om taken in te vullen, waarbij niet ‘gekokerd’ wordt gekeken naar beleidsvelden, maar meer vanuit de opgaven en welke rollen daarbij passen. Zo zijn er mogelijkheden om de capaciteit niet verticaal (beleidsveld), maar ook horizontaal in te zetten (opgavegericht, domein overstijgend). Voorbeeld: de opdrachtgeversrol zou ook breder kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld binnen het fysieke domein of richting de Connectie. Ander voorbeeld: een beleidsondersteuner kan meer uitvoerende taken oppakken voor verschillende beleidsterreinen.

5.2 Advies met betrekking tot de kosten voor zorg en ondersteuning (de programmakosten)

In bijlage 2 (paragraaf 2.5) is te lezen dat er in Rozendaal sprake is van een kwetsbare financiële balans. Hoewel inwoners van Rozendaal bovengemiddeld zelfredzaam zijn en het aantal ondersteuningsvragen beperkt, is de kleine begroting snel uit balans te brengen door incidentele hoge zorgkosten. Deze zijn nooit helemaal te voorkomen. Daarbij is de gemiddelde leeftijd in Rozendaal hoger dan gemiddeld en neemt ook het aantal jeugdigen dat een beroep doet op jeugdhulp toe. De zorgkosten zullen de komende jaren toenemen. Dit zal ook het risico op incidentele tegenvallers doen toenemen.

Voor de gemeente Rozendaal is het daarom van belang deze tegenvallers op te kunnen blijven vangen, zonder direct financieel in de problemen te komen. Het behouden van een stevige reserve Sociaal Domein is daarom van groot belang voor de zelfstandigheid van Rozendaal.

5.3 Transitie naar door de raad gekozen scenario

Allereerst dient de gemeenteraad te kiezen voor en akkoord te gaan met één van de scenario's. Daarbij moet zij de bereid zijn budget beschikbaar te stellen voor de financiering van de structurele taakinvulling, zodat verdere verkenning en onderhandeling met Rheden kan worden gestart. Uit de onderhandeling zal een definitief kostenplaatje ontstaan en kan het definitieve budget worden vastgesteld.

Vervolgens kan de werving van extra capaciteit in Rozendaal worden gestart. Daarbij is de verwachting dat de brede organisatiestrategie meer vorm heeft en de benodigde capaciteit slim georganiseerd kan worden door rollen/functies te creëren die domein overstijgend zijn. Ondertussen wordt gestart met ‘kwartier maken’ voor de nieuwe situatie: 1. de overdracht van taken naar Rheden en het maken van afspraken over de uit te besteden taken die worden vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA) als onderdeel van de bestaande DVO en 2. het (her)inrichten van het takenpakket dat Rozendaal zelf blijft doen.

Bijlage 1: Bronnenlijst

1. BMC-rapport zonder titel (1998) - Noordzij
2. Eindrapport Organisatiestrategie Gemeente Rozendaal (2017) - Wevers
3. Naar een toekomstbestendig en duurzaam Rozendaal - Coalitieakkoord 2018-2022
4. Moore, M.H. (2013) Recognizing Public Value. Harvard: Harvard University Press.
5. Raadsvoorstel Krediet inhuur Sociaal Domein (mei 2021)
6. Meerjarenbeleidskader Sociaal Domein "Meedoen!" gemeente Rheden (2017)
7. Meerjarenbegroting Gemeente Rozendaal 2021-2025
8. Rapportage Cliëntervaringsonderzoek Jeugd 2021 Gemeente Rheden
9. Rapportage Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2021 Gemeente Rheden
10. Evaluatierapport Pilot Jeugd (december 2021) - Vos

Bijlage 2: Context van het vraagstuk: Rozendaal als gemeente in het Sociaal Domein

In deze bijlage wordt het vraagstuk over een structurele taakinvulling in perspectief geplaatst. Het schetsen van de feitelijke situatie op dit moment helpt om de volledige opgave in het sociaal domein en de ontstane knelpunten goed te begrijpen. Om de situatie in beeld te brengen staan achtereenvolgens beschreven:

- De ambtelijke organisatie van de gemeente Rozendaal en fase waarin zij zit;
- De afbakening van het sociaal domein, wat valt er allemaal onder?
- Wat is de inhoudelijke opgave en wat wil Rozendaal bereiken in het sociaal domein?
- Hoe zijn de taken op dit moment georganiseerd?
- Wat is de financiële situatie van de gemeente Rozendaal in het sociaal domein?

2.1 Rozendaal: een ambtelijk organisatie in ontwikkeling

De gemeente Rozendaal is een gemeente in ontwikkeling. Het is een kleine ambtelijke organisatie (<15 FTE) met een grote hoeveelheid aan taken. Een relatief nieuw managementteam is ambitieus om een duurzame zelfstandige organisatie neer te zetten die in staat is haar taken en de ambities van de gemeenteraad en college te vervullen.

Twee analyses van BMC¹⁶ in de afgelopen jaren en het huidige organisatieontwikkeltraject van Hiemstra & De Vries laten zien dat Rozendaal een opgave heeft als gevolg van 'achterstallig onderhoud' op gebieden als IT, HRM, sturing en organisatiestrategie. Dit laatste thema is relevant voor het vraagstuk: vanuit welke organisatiestrategie stuurt de gemeente Rozendaal haar taken aan? En hoe verhoudt zich de uitvoering van taken in het Sociaal Domein hiertoe?

De term 'beheergemeente 2.0' komt met regelmaat naar voren in gesprek en in verschillende documenten. Het vertalen van deze organisatiestrategie naar de inrichting van de organisatie en het gedrag dat er bij past, vindt op het moment van schrijven plaats.

2.2 Afbakening sociaal domein in Rozendaal: van kunst en cultuur tot Jeugdzorg en Beschermd Wonen

Het "sociaal domein" kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Dat gebeurt in iedere gemeente anders. De term "sociaal domein" is als overkoepelende benaming in zwang gekomen met de decentralisaties van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in 2015. Het is een containerbegrip en omvat op de hoofdlijn de volgende beleidsvelden:

- Onderwijs (in de begroting programma 4);
- Jeugd(zorg) (programma 6);
- Maatschappelijke ondersteuning (programma 6);
- Werk en inkomen (programma 6);

¹⁶ BMC Rapport 1998 (Noordzij), BMC Eindrapport Organisatiestrategie gemeente Rozendaal 2017 (Wevers).

- Beschermd Wonen (programma 6);
- Inburgering (programma 6).

In Rozendaal omvat het sociaal domein de breedste definitie. Naast bovenstaande taken zijn er relatief kleine beleidsterreinen als asielbeleid, kunst en cultuur, sport en publieke gezondheid (in begroting programma 5 en 7) die ook onderdeel uitmaken van het sociaal domein. Alles bij elkaar betreft het meer dan 10 wetten waaraan uitvoering wordt gegeven in dit brede sociaal domein.

Voor een aantal van deze beleidsvelden hadden gemeenten al jaren een verantwoordelijkheid. Sinds 2015 zijn daar met de drie grote decentralisaties de jeugdzorg, de uitbreiding van de maatschappelijke ondersteuning (Wmo), het passend onderwijs en een grotere rol bij de (financiering van de) Participatiewet bijgekomen. Dit heeft de rol van de gemeente in het sociaal domein drastisch veranderd. Sinds de komst van de decentralisaties staan gemeenten aan het roer van de transformatie van de zorg, waarin zij gedwongen zijn (boven)regionaal samen te werken rond de financiering en de inkoop en verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van zorg en ondersteuning.

2.3 Wat wil de gemeente Rozendaal bereiken in het sociaal domein? 'Passende zorg als dat nodig is en als beheergemeente voldoen aan wettelijke eisen'

Het coalitieakkoord en ook het beleidsplan Sociaal Domein van de gemeente Rozendaal beschrijven een vrij algemene en abstracte ambitie voor het sociaal domein. Dit kan worden teruggebracht tot de zin 'passende zorg als dat nodig is'. Rozendaal volgt zoveel mogelijk het beleid van de gemeente Rheden als het gaat om de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet.

Gezien de omvang en demografie van de populatie (1726 inwoners op 1-1-2021) is dit een passende ambitie. De inwoners van de gemeente Rozendaal zijn namelijk bovengemiddeld zelfredzaam. De populatie is over het algemeen hoog opgeleid en iets 'grijzer' dan gemiddeld (25% is 65+ ten opzichte van 19% landelijk). Het aantal cliënten in het sociaal domein met een ondersteuningsvraag is laag:

- Geen cliënten beschermd wonen, zeer weinig cliënten participatiewet (<5) en armoede (<5);
- +/- 30 actieve dossiers Jeugd en +/- 30 actieve dossiers Wmo (peildatum 1-6-2021).

Het geringe inwoneraantal in combinatie met het beperkt aantal ondersteuningsvragen en het gegeven dat het bovengemiddeld goed gaat met de mensen in Rozendaal maken dat de opgave in het Sociaal Domein beperkt is. Echt gericht beleid maken op grote beleidsterreinen als Jeugd, Wmo en Participatie is hiervoor niet mogelijk en niet nodig.

Ondanks de beperkte ondersteuningsvraag is een gemeente wettelijk verplicht zorg en ondersteuning beschikbaar te hebben. Dit organiseren is een grote opgave voor zowel kleine als grote gemeenten. In Rozendaal is dit mogelijk door de uitvoering van de dienstverlening te mandateren aan de gemeente Rheden.

Tegelijkertijd biedt de kleine gemeenschap in combinatie met een bovengemiddeld zelfredzaam kansen. Er is potentie om inwoners te betrekken en te horen bij voorliggende opgaven en dilemma's via burgerparticipatie. Ook zijn er kansen op mantelzorg en het inzetten op 'eigen kracht' en het sociaal netwerk.

2.4 De organisatie van het sociaal domein: Regionaal samenwerken, uitbesteden en deels zelf uitvoeren

Om een goed beeld te geven van de verschillende taken is het belangrijk om het onderscheid te maken tussen 3 soorten taken:

1. Uitvoerende taken (dienstverlening aan inwoners)

2. Beleid en inkoop gerelateerde taken
3. Overige taken

1. Uitvoerende taken Jeugd, Wmo, Participatie en Leerlingzaken zijn uitbesteed aan de gemeente Rheden

Inwoners van de gemeente Rozendaal met een ondersteuningsvraag kunnen terecht bij het Sociaal Meldpunt Velp/Rozendaal van de gemeente Rheden. De uitvoerende werkzaamheden in het sociaal domein zijn sinds 1999, met de bijstandswet (Abw) en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG), gemandateerd aan de gemeente Rheden. In de loop van de tijd zijn daar wetten aan toegevoegd. Gezien de geringe populatie van de gemeente Rozendaal en de hoeveelheid aan expertise die nodig is om kwalitatief goede dienstverlening te kunnen leveren, is dit een logische keuze.

De mandatering van taken is vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Hieronder vallen alle klantcontacten met inwoners van Rozendaal ten aanzien van de Jeugdwet, de Wmo, de Participatiewet en leerlingenvervoer. Ondanks de mandatering blijft het college van Rozendaal eindverantwoordelijk voor de uitvoering én het beleid. Het is wettelijk niet mogelijk deze verantwoordelijkheid te delegeren.

Om praktische redenen wordt het beleid (voor zover dat direct de klanten aangaat) van de gemeente Rheden overgenomen. In artikel 8 lid 1 Beleid en wet- en regelgeving van de meest recente DVO uit mei 2015, is daarover het volgende opgenomen:

“Rozendaal zal zich inspannen om het door haar gevoerde beleid terzake van de uitvoering van de in het document Uitvoeringsafspraken als zodanig aangegeven wet- en regelgeving, zoveel als mogelijk aan te laten sluiten op dat van Rheden.(...)”.

In de praktijk houdt dit in dat beleidsnota's door de gemeenteraad van toepassing worden verklaard op Rozendaal of met enige kleine aanpassingen worden vastgesteld. Verordeningen en beleidsregels worden ongewijzigd overgenomen.

Daarnaast betekent het dat Rozendaal opdrachtgever is en de gemeente Rheden opdrachtnemer ten aanzien van deze taken. Als opdrachtgever is het van belang de gemaakte afspraken te bewaken en te monitoren, met het oog op de afgesproken kwaliteitsnormen voor de dienstverlening aan Rozendaalse inwoners.

2. Beleid en inkoop gerelateerde taken

Sinds 2015 is er geen gemeente meer die alle taken behorende bij het sociaal domein volledig zelfstandig uitvoert. Vooral op de beleidsvelden jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en Participatie (werk en inkomen) werken gemeenten regionaal (verplicht) samen.

Regionaal samenwerken aan beleid en inkoop (en bedrijfsvoering)

Beleidsvoorbereiding voor de 3 wetten vindt dus grotendeels plaats in de regio. De gemeente Rozendaal heeft ook haar eigen beleidsplan Sociaal Domein vastgesteld. Dit is het beleidsplan Sociaal Domein van de gemeente Rheden, op heel kleine details aangepast. De reden hiervoor is tweeledig:

1. De gemeente Rozendaal heeft te weinig capaciteit en diepgaande expertise om zelfstandig een beleidsplan Sociaal Domein te maken, en
2. De uitvoering van taken is belegd bij de gemeente Rheden en zou het onuitvoerbaar worden als het beleid in Rozendaal wezenlijk zou afwijken van dat van de gemeente Rheden.

Met de komst van de 3 beschreven beleidsvelden is de regionale samenwerking steeds belangrijker geworden. Er is voor de overdracht van deze nieuwe taken in 2015 samengewerkt om de toegang tot bepaalde vormen van zorg en de inkoop daarvan vorm te geven. De gemeente Rozendaal werkt in diverse samenwerkingsverbanden¹⁷ aan de verschillende opgaven. Naast dat het soms wettelijke

¹⁷ De samenwerking in het Sociaal Domein in brede zin, is ondergebracht in drie Gemeenschappelijke regelingen:

1. de VGGM: GGD voor Publieke gezondheid en Jeugdgezondheidszorg, en de hieraan verbonden stichting Veilig Thuis. Regio Arnhem maakt deel uit van deze GR, die bijvoorbeeld ook Ede omvat;

verplicht is (Jeugd en beschermd wonen), is het gezien de omvang van taken ook de enige manier om als kleine gemeente te blijven bestaan.

Samenwerken is per definitie ingewikkeld en kost veel tijd. Als voorbeeld het gegeven dat de Sociaal Domein portefeuilles in ieder gemeente anders verdeeld zijn, wat de bestuurlijke advisering, informatie-uitwisseling en besluitvorming tot een complexe opgave maakt. Laat staan de verschillende lokale opgaven die met elkaar verbonden moeten worden in regionaal verband.

De MGR heeft een omvangrijke structuur waarin veel overleg plaatsvindt, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Bij de regionale samenwerking in de MGR heeft de deelnemende gemeente verplichtingen (zie kader). Van belang is dat er van elke gemeente een inbreng wordt verwacht.

Verplichtingen individuele gemeente in MGR

- *Iedere gemeente is vertegenwoordigd in het RAO Zorg, zodat elke gemeente alle voorstellen kent die geagendeerd gaan worden in het Regionaal Portefeuillehouders Overleg (RPO) Zorg of de Bestuurscommissie (BC) Inkoop.*
- *Iedere deelnemer voldoet aan het volgende profiel:*
 - *Is (op hoofdlijnen) inhoudelijk betrokken bij de onderwerpen.*
 - *Zorgt voorafgaand aan het RAO Zorg voor afstemming binnen eigen gemeente, bijvoorbeeld door een integrale voorbespreking (inhoudelijk, financieel, inkoop, accountmanagement MGR, bestuurlijk).*
 - *Is besluitvormend namens de eigen gemeente in het RAO Zorg waar het gaat om doorgeleiding van voorstellen naar zowel het RPO Zorg als de BC Inkoop. Een formeel juridisch mandaat is hiervoor niet nodig, wel draagvlak en afstemming binnen de eigen gemeente.*
 - *Kan ambtelijke inzet toezeggen/leveren namens gemeente.*
- *Als een gemeente ervoor kiest niet te participeren in een project of werkgroep, is het aan de desbetreffende gemeente om tussentijds geïnformeerd te blijven en zich niet te laten verrassen door voorliggende stukken in RAO Zorg. Het RAO Zorg is niet bedoeld om inhoudelijk nog zeer gedetailleerd op zaken in te gaan, maar om op hoofdlijnen terug gerapporteerd te krijgen en tot besluitvorming/ doorgeleiding over te gaan.*

Voor de gemeente Rozendaal is het gezien haar omvang en beschikbare capaciteit onmogelijk om te voldoen aan alle verplichtingen. De praktijk is dat de regiogemeenten rekening houden en begrip hebben voor het feit dat Rozendaal vaak niet in personele zin kan bijdragen.

Voor de Rozendaalse ambtenaar is het voortdurend afwegen en inschatten wat belangrijk is om te voorkomen dat belangrijke informatie gemist wordt en dit het bestaansrecht als zelfstandige gemeente in gevaar brengt. De vertegenwoordiging in de regio op Jeugdbeleid is sinds 2016 belegd bij de gemeente Rheden¹⁸. Op de overige beleidsterreinen zorgt Rozendaal zelf zo goed mogelijk voor een vertegenwoordiging.

3. Overige lokale taken én ontwikkelruimte om in te spelen op wat zich onverwacht aandient

Op enkele onderdelen voert de gemeente zelfstandig het beleid. Ook zijn er taken die meer uitvoerend zijn en biedt Rozendaal lokaal maatwerk. Desondanks vindt er over deze beleidsterreinen ook afstemming plaats met Rheden en enkele andere regiogemeenten. Het betreffen de volgende taken:

- ✓ Lokale Welzijnssubsidies
- ✓ De uitvoering van het Sport- en preventieakkoord
- ✓ Publieke gezondheid
- ✓ Veilig Thuis
- ✓ Asielbeleid
- ✓ Onderwijsachterstandenbeleid

2. de BVO DRAN (Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen) voor het vraagafhankelijke Wmo-vervoer en het routegebonden vervoer (leerlingenvervoer en instellingenvervoer Wmo en Jeugd). Ook deze GR is meeromvattend dan regio Arnhem;
3. de MGR SD-CG (Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland) waarin de regionale samenwerking op de beleidsterreinen Jeugd, Wmo en Participatie van elf regiogemeenten vorm heeft gekregen. Vanaf dit jaar (2021) zal ook de wet inburgering onderdeel uitmaken van deze regeling. Deze sociaal-domeinbrede samenwerking heeft voor de gemeente Rozendaal de grootste impact.

¹⁸ Pilot Jeugd: sinds 2016 zijn diverse taken op het Jeugdbeleid uitbesteed aan de gemeente Rheden. Zie de evaluatie van de pilot Jeugd als bijlage bij het Raadsvoorstel.

- ✓ Kinderburgemeester en jongerenraad
- ✓ Adviesraad cliënten- en inwonerparticipatie.
- ✓ Bibliotheek en bibliotheek op school
- ✓ Diverse (kleine) projecten en initiatieven die op de gemeente afkomen (bv. dementievriendelijke gemeente, Ongehinderd)

Er komen voortdurend nieuwe ontwikkelingen op gemeenten af. Er is ruimte nodig om hierop in te springen.

2.5 Het financieel perspectief: Een kwetsbare balans

De gemeente Rozendaal heeft de afgelopen jaren ongeveer 15,7% van de gemeentelijke begroting uitgegeven aan het Sociaal Domein (€ 725.000 t.o.v. een totale begroting van € 4,6 mln in 2020). Dit is lager dan de gemiddelde gemeente. Zo geven gemeenten als Rheden (33% in 2020) en Arnhem (37% in 2020) verhoudingsgewijs aanzienlijk meer uit aan het sociaal domein dan de gemeente Rozendaal.

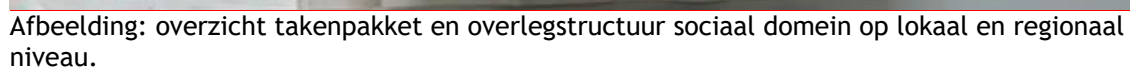
Ondanks dit lage percentage van de begroting stijgen de zorgkosten de afgelopen zes jaar, evenals de kosten voor de dienstverlening die de gemeente Rheden biedt aan inwoners van Rozendaal. Gezien de landelijke vergrijzing (ook in Rozendaal) is te verwachten dat de zorgkosten de komende jaren zullen blijven toenemen.

Daarnaast is de begroting van de gemeente Rozendaal qua omvang gering. Door de beperkte omvang is het risico groot dat de begroting snel wordt overschreden door de inzet van incidentele dure voorzieningen. Ter illustratie: Als er in een jaar twee jongeren verblijfszorg nodig hebben en twee inwoners een elektrische rolstoel, dan heeft dit enorme impact op de begroting. Dit type risico's is niet te voorkomen.

Door de aanwezigheid van een grote reserve Sociaal Domein (ongeveer € 300.000,-) en een grote algemene reserve, is het risico (voorlopig) op te vangen. Het is echter geen duurzaam model en voor Rozendaal van belang altijd een behoorlijke reserve te behouden om negatieve uitschieters op te vangen.

Belangrijkste punten uit bijlage 2

- ✓ Ambtelijke organisatie in ontwikkeling, organisatiestrategie beheergemeente 2.0 in ontwikkeling;
- ✓ Sociaal Domein is een heel groot speelveld met grote diversiteit aan taken en rollen;
- ✓ Sinds de komst van drie decentralisaties in 2015 is het takenpakket enorm gegroeid en complexer geworden;
- ✓ Veel wettelijke verplichten en regionale samenwerking op beleid-, inkoop- en bedrijfsvoering;
- ✓ Om passende zorg beschikbaar te hebben, moet veel georganiseerd worden;
- ✓ Toegang tot zorg goed geregeld: uitvoering van de dienstverlening aan inwoners op de 3 zorgwetten, leerplicht en leerlingenvervoer uitbesteed aan Rheden;
- ✓ Rozendaal: Weinig ondersteuningsvragen, geen grote problemen, beperkte ambitie passend;
- ✓ Rozendaal afhankelijk van regio, haalt vooral en brengt weinig. Regio accepteert dat.
- ✓ Als kleine gemeente te beperkte ambtelijke en bestuurlijke capaciteit om volwaardig mee te doen in regionale samenwerking;
- ✓ Rozendaal vertaalt zo nodig besluiten naar haar eigen lokale gemeenteraad.
- ✓ Begroting kwetsbaar door kleine omvang in relatie tot concreet aanwezig risico op mogelijke 'tegenvallers'. Reserve Sociaal Domein vangt dit vooralsnog op.



32