

Twynstra Gudde

Samenwerkingsvormen Sociaal Domein

Gemeente Leusden



Voorwoord

Dit onderzoek naar mogelijke samenwerkingsvormen kan vanzelfsprekend niet los worden gezien van de context waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Zowel de opdrachtgever als de onderzoekers zijn zich bewust van het feit dat alleen al het agenderen van de vraag “of er ook andere (betere?) varianten van samenwerking zijn”, een zekere druk legt op de huidige bestuurlijke en ambtelijke samenwerking. Zeker tegen de achtergrond van het recente uitreden van de BBS-gemeenten (Baarn, Bunschoten en Soest) uit de gemeenschappelijke backoffice in Amersfoort. Toch heeft dit de betrokkenen bij de huidige samenwerking er niet van weerhouden om open en eerlijk, en met veel begrip en wederzijds respect voor elkaar, met Twynstra Gudde te spreken. De respondenten hebben daarmee veel vertrouwen in ons als onderzoekers gesteld en wij willen hen daarvoor hartelijk bedanken.

Tijdens de gesprekken is ons duidelijk geworden dat er de afgelopen periode door alle betrokkenen bij de huidige samenwerking zeer hard is gewerkt om de transitie mogelijk te maken. Ruimte voor reflectie op de wijze van samenwerken is er nog niet of nauwelijks geweest. In alle gesprekken is onderstreept dat die ruimte nu pas ontstaat, dat het heel belangrijk is om samen de agenda voor de doorontwikkeling (transformatie) vorm te geven, daarbij oog te hebben voor elkaars belangen en prioriteiten en bovendien ruimte te maken voor het gezamenlijk leren. Niet alleen inhoudelijk maar ook ten aanzien van de onderlinge samenwerking.

Dit heeft ons gesterkt in het idee dat het de beste uitkomst voor de gemeente Leusden zou zijn als het lukt om in de komende periode de huidige samenwerking met Amersfoort te optimaliseren. Dit vergt nog flinke verbeterlagen en vraagt van alle betrokkenen een investering en bovendien de wil om er echt samen voor te gaan en elkaar als partners daarin serieus te nemen.

Het risico van ons advies om de bestaande samenwerkingsvorm – weliswaar onder voorwaarden – te continueren, is dat betrokkenen dit interpreteren als een bevestiging om op dezelfde weg door te gaan. Dit zou een misvatting zijn. Naar het verleden toe mogen betrokkenen trots zijn op wat er is gerealiseerd, onder enorme tijdsdruk en met heel veel onzekerheden en onduidelijkheden (ook van Rijkswege). Voor de nabije toekomst ligt er evenwel een flinke ontwikkelopgave. Dit advies resulteert in een aantal aanbevelingen, die wij zien als randvoorwaarden voor continuering van de huidige samenwerking.

Alleen al de opdracht tot dit onderzoek maakt duidelijk dat de gemeente Leusden in elk geval nog niet tevreden is over de huidige samenwerking. Het is voor de gemeente Leusden van evident belang dat de gemeente Amersfoort deze ontwikkeldoelen en prioriteiten (waaronder het versterken van de mogelijkheid tot lokaal inkopen en het verbeteren van de integraliteit tussen Wmo en Jeugd enerzijds en Werk & Inkomen anderzijds) erkent en hierin samen de verbetering ter hand wil nemen. Op dit moment wordt dit onvoldoende gevoeld. Zowel de gemeente Leusden als Larikslaan2 ervaren dat (de backoffice) in Amersfoort te sturend is en te weinig responsief acteert.

Als onderzoekers kunnen wij hiertegenover zetten dat Amersfoort krediet verdient voor alles wat er is gerealiseerd en voor de gesprekken, zowel bestuurlijk als ambtelijk, waarin de bereidheid is getoond de doorontwikkeling gezamenlijk ter hand te willen nemen.

Wij zien voldoende kansen voor het optimaliseren van de bestaande samenwerking en denken dat deze route, voor zowel de inwoners van Leusden als alle betrokkenen bij de uitvoering op dit moment, de meest gewenste variant is.

Samenvatting

Het onderzoek

De gemeente Leusden werkt o.a. in het sociaal domein nauw samen met andere gemeenten in de regio Amersfoort. Het feit dat de BBS-combinatie zich recentelijk heeft teruggetrokken uit de regionale samenwerking met betrekking tot de backoffice van het sociaal domein, is aanleiding voor de gemeente Leusden om haar positie opnieuw te bepalen daar waar het gaat om de wijze waarop de gemeente de uitvoering van het sociaal domein inricht en welke samenwerkingsvorm daarvoor het meest passend is. Het voorliggende rapport is het resultaat van het onderzoek door Twynstra Gudde naar de (mogelijke) samenwerkingsvormen binnen het sociaal domein.

De huidige situatie en uitgangspunten

In de huidige situatie fungeert Amersfoort als 'gastheergemeente'. Amersfoort voert werkzaamheden uit voor de gemeente Leusden op het gebied van de Wmo en Jeugdzorg (backofficetaken, ondersteunende administratieve werkzaamheden). Daarnaast verzorgt Amersfoort alle taken op het gebied van Werk & Inkomen, inclusief loket, inkoop, administratie, ICT, werkgeverschap. Larikslaan2 vormt de uitvoeringsorganisatie die (in opdracht van de gemeente Leusden) verantwoordelijk is voor de frontoffice van de taakgebieden Opvoeden en Opgroeien en Welzijn en Zorg (Wmo en Jeugd). Ook is Larikslaan2 verantwoordelijk voor het sociale wijkteam. De toegang (frontoffice) is hiermee georganiseerd vanuit twee organisaties; de gemeente Amersfoort en Larikslaan2, daar waar de backofficetaken op dit moment volledig worden uitgevoerd door de gemeente Amersfoort. De inkoop van zorg vindt in regionale samenwerking plaats.

Elke partij kent haar eigen rollen, taken, verantwoordelijk en bevoegdheden. Leusden is opdrachtgever voor Larikslaan2 en de backoffice in Amersfoort op het gebied van de Wmo en Jeugdzorg en voor de sociale dienst (front- en backoffice) in Amersfoort. Larikslaan2 en de gemeente Amersfoort geven op hun beurt uitvoering aan respectievelijk de prestatieovereenkomst en de dienstverleningsovereenkomst. Daarnaast dienen deze twee partijen aansluiting te vinden bij de uitvoering van hun werkzaamheden in het kader van samenwerken in de keten (front- en backoffice).

Naast de bovenstaande beschreven (huidige) situatie kent de gemeente Leusden een aantal beleidsmatige uitgangspunten voor het sociaal domein. *Nabijheid, toegankelijkheid en betrokkenheid* zijn essentiële waarden als het gaat om de uitvoering van het sociaal domein. Lokaal waar het kan en regionaal waar het moet. Deze uitgangspunten vormen een belangrijk aspect voor de wegging van de verschillende samenwerkingsvarianten. Ook is er bij de afweging gekeken naar de mate van bestuurlijke invloed (governance), integraliteit (tussen domeinen en in de keten; front- en backoffice), mogelijke frictie- en implementatiekosten, cliënttevredenheid en kwaliteit van dienstverlening en aspecten als inkoop, werkgeverschap en inrichting ICT.

Varianten

Binnen dit onderzoek zijn aan de hand van een afwegingskader verschillende varianten beschreven voor de samenwerking in het sociaal domein. Variant 0 betreft de huidige situatie zoals hierboven beschreven en betekent in feite een voortzetting van deze situatie. Vanuit het perspectief van de gemeente Woudenberg is deze variant het meest wenselijk; zij zien Leusden daarbij als een belangrijke partner. Alle betrokken partijen onderkennen dat de huidige situatie nog suboptimaal is en het belang van een ontwikkelopgave.

Twynstra Gudde

In variant 1 wordt de frontoffice van het loket Werk & Inkomen belegd bij de gemeente Leusden. Alle frontofficetaken komen hiermee terecht in Leusden (Larikslaan2). In deze variant vragen de wettelijke eisen rondom mandatering van verantwoordelijkheden aan Larikslaan2 en een aantal praktische randvoorwaarden, aandacht. Belangrijk aspect om af te wegen is het beperkt aantal cliënten voor Werk & Inkomen in de gemeente Leusden, waardoor aansluiting bij de sociale dienst van Amersfoort efficiënter en effectiever is. Daartegenover staat de toenemende behoefte aan integraliteit en preventie ("1 Gezin-1 Plan-1 Regisseur") en een toename in mogelijkheden om te sturen op lokale beleidsdoelen. Er zal een forse investering nodig zijn in kwaliteit en capaciteit bij de gemeente Leusden en/of Larikslaan2. Gezien de efficiënte organisatie (relatief lage uitvoeringskosten) en de cliënttevredenheid is het de vraag of deze verandering legitiem is. Met het oog op anonimiteit kan het een voordeel zijn voor inwoners van Leusden om een uitkering aan te kunnen vragen in Amersfoort. Het laatste aandachtspunt in dit scenario is de aansluiting in de keten van de front- en backoffice. Een knip in deze keten brengt risico's met zich mee als het gaat om fysieke nabijheid en benodigde afstemming tussen front- en backoffice medewerkers. De impact hiervan vraagt om een nadere verkenning.

De tweede variant gaat uit van het zelfstandig uitvoeren van taken; de uitvoeringstaken binnen alle drie de domeinen (zowel front- en backoffice) worden zoveel mogelijk belegd bij Larikslaan2 en/of een private (commerciële) partij, onder regie van de gemeente Leusden. Er zijn op dit moment geen potentiële gemeentelijke samenwerkingspartners binnen dit scenario. Voordeel van deze variant kan zijn dat Larikslaan2 veel in eigen hand krijgt (minder afstemming); tegelijkertijd kan Larikslaan2 op dit moment niet de consequenties van deze beweging overzien. Er is daarbij al veel geïnvesteerd in de huidige samenwerking met Amersfoort, daar waar een dergelijke beweging opnieuw een flinke investering in geld en tijd zal vergen. Argumenten voor deze investering zouden kunnen zijn dat de gemeente Leusden lokale beleidsdoelen beter kan realiseren tegen dezelfde of lagere kosten (exclusief transitiekosten). Tezamen met de impact van deze beweging op inwoners zou dit aspect nader onderzocht moeten worden, zeker aangezien de inwoners van Leusden op dit moment tevreden zijn over de dienstverlening. Deze variant kan een voordeel zijn als het gaat om het versterken van een zakelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (in deze variant Larikslaan2 of een andere uitvoeringsorganisatie). Tegelijkertijd zal de keuze voor deze variant tot politiek-bestuurlijke spanning leiden in de, van oudsher hechte, samenwerking met Amersfoort. Dit is geen wenselijk perspectief voor Leusden. De gemeente Nijkerk heeft ervaring met het laten uitvoeren van administratieve (backoffice)taken door een commerciële partij. Daarbij is het opvallend dat ook in dit scenario de informatievoorziening (nog) niet optimaal is. Ondanks dat een commerciële partij relatief goedkoop diensten aanbiedt, geldt dat er stevige regie nodig is vanuit de opdrachtgevende gemeente. (Ook is het de vraag of de cultuur van Nijkerk (zelf veel taken uitvoeren als gemeente, actieve samenleving, type lokale bedrijvigheid) vergelijkbaar is met die van Leusden. Deze variant staat haaks op de ontwikkeling van Leusden naar regiegemeente.

In variant 3 worden de backoffice en de inkoopfunctie gezamenlijk met de gemeente Nijkerk georganiseerd. Voordelen zijn de soortgelijke schaalgrootte, een gelijk speelveld (geen typische dynamiek kleine en grote gemeente), geen conflicterende bestuurlijke relaties en belangen (andere regio) en kunnen voortbouwen op de huidige positieve ervaringen in de BNL P-samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering. Op dit moment lijkt deze samenwerking voor Nijkerk niet opportuun. Ook voor de zorgaanbieders is dit niet optimaal, aangezien de gemeenten in verschillende zorgregio's liggen en daarmee de administratieve lasten worden vergroot.

Twynstra Gudde

In de laatste variant (variant 4) wordt de backoffice met de BBS-gemeenten gezamenlijk opgepakt. Net als bij Nijkerk kennen de gemeenten een soortgelijke schaalgrootte, met Soest als grootste en 'gastheergemeente' voor de gemeenten Baarn en Bunschoten. Een keuze voor deze variant zou de bestuurlijke relatie met Amersfoort en mogelijk ook Woudenberg onder druk zetten. Vanuit financieel perspectief moet nader onderzocht worden of de vergelijking tussen Amersfoort en BBS in uitvoeringskosten te maken is (gebruikte tarieven, posten in berekening).

Daarbij laat het onderzoek van BMC zien dat de uitvoeringskosten van Amersfoort reëel zijn en dus geen urgentie tot verandering laten zien. De vraag is of de transitiekosten van deze variant en de potentiële bestuurlijke en operationele risico's opwegen tegen de mogelijke voordelen. Op dit moment is het voor de BBS-gemeenten niet opportuun om de samenwerking uit te breiden met andere gemeenten.

Nadere analyse

Een belangrijk uitgangspunt bij het afwegen van bovenstaande variant is het inwoners-cliëntperspectief. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat cliënten en inwoners tevreden zijn over de dienstverlening op het gebied van Werk & Inkomen (Amersfoort), de anonimiteit van deze dienst buiten de eigen gemeente wordt gewaardeerd en men is ook tevreden over de logistiek en de organisatie. Ook is men tevreden over de dienstverlening van Larikslaan2. Kort gezegd is er, vanuit het perspectief van de inwoner en/of de cliënt, op dit moment geen aanleiding en/of urgentie voor aanpassingen in de huidige samenwerking. Het zijn met name bestuurlijke en organisatorische knelpunten die hiertoe aanleiding geven.

Ook het perspectief van de zorgaanbieders biedt geen aanleiding of urgentie tot wijzigingen in de samenwerking. In de meerderheid van de varianten leidt een aanpassing in de samenwerking binnen het sociaal domein namelijk tot versnippering. De zorgaanbieders krijgen te maken met meerdere gemeenten met een verschillende manier van uitvoering van taken en krijgen daardoor hogere administratieve lasten. Daarbij komt ook de gezamenlijke inkoop van zorg mogelijk onder druk te staan.

In de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein kent de gemeente Leusden daarnaast verschillende rollen: regisseur, samenwerkingspartner en facilitator. Als regisseur is zij opdrachtgever voor Larikslaan2 en de gemeente Amersfoort, daar waar zij tegelijkertijd samenwerkingspartner is in de regio. De gemeente vervult daarnaast een rol als facilitator bij bijvoorbeeld het aanjagen en faciliteren van lokale initiatieven. Het is van belang dat de gemeente zich realiseert dat een sterke sturing op *in control* zijn, ten koste kan gaan van de rol die de gemeente als partner en als facilitator heeft. In die laatste twee rollen heeft de gemeente ruimte nodig om te handelen op basis van vertrouwen, voor maatwerk en experimenten. Als partner en facilitator zit je niet zelf aan het stuur en ben je meer afhankelijk van het proces met partners en de initiatieven en acties die ook anderen ontplooiën. Het bovenstaande speelt een belangrijke rol in het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van BenW. Voor de gemeenteraad van Leusden is het belangrijk om het college niet alleen aan te spreken in de rol van regisseur (verantwoordingsinformatie), maar ook ruimte te geven voor regionaal partnerschap op basis van vertrouwen en het faciliteren van initiatief van onderop. Er moet aandacht zijn voor het gesprek over maatschappelijke *outcome*, in plaats van uitsluitend input-outputsturing.

Voorkeursvariant

Ons advies is om - onder voorwaarden - de huidige samenwerking rondom de backoffice sociaal domein met de gemeente Amersfoort en de gemeente Woudenberg voort te zetten. De belangrijkste reden is dat de urgentie om de samenwerking stop te zetten, zeker vanuit het perspectief van inwoners/cliënten, ontbreekt.

Twynstra Gudde

Daarnaast biedt geen enkele andere variant op dit moment voldoende perspectief en zijn eerst nader onderzoek en een gezamenlijke verkenning met de potentiële samenwerkingspartner(s) nodig. Daarbij is de uitvoering van taken binnen het sociaal domein complex en dynamisch. Een geïsoleerde verandering van één bepaald onderdeel heeft direct effect op andere onderdelen (binnen domeinen en/of de keten). Daarbij is er, ons inziens, nog nauwelijks tijd geweest voor reflectie. De samenwerking wordt op dit moment nog niet als optimaal ervaren maar tijdens dit onderzoek is de intentie tot verbetering uitgesproken door zowel Amersfoort als Woudenberg en merkten wij ook in de regionale samenwerking deze bereidheid.

Wel is er een aantal *randvoorwaarden* om deze samenwerking succesvol voort te zetten. Zo moet de ketensamenwerking tussen de gemeente Amersfoort en Larikslaan2 verbeterd worden en moet er bij de gemeente Leusden geïnvesteerd worden in kwaliteit en capaciteit. Ook dient er te worden gewerkt aan de integraliteit tussen de verschillende domeinen, Wmo, Jeugdzorg en Werk & Inkomen. Daarnaast zijn randvoorwaarden dat de mogelijkheid tot lokale inkoop wordt versterkt en de informatievoorziening vanuit Amersfoort aan Leusden wordt verbeterd. Het politiek-bestuurlijke samenspel in de regio dient te worden verbeterd en het werkgeverschap moet formeel belegd worden bij Larikslaan2. Tevens dient de frontoffice van Larikslaan2 versterkt te worden op het gebied van Werk & Inkomen. Als laatste randvoorwaarde is het van belang om vanuit de verschillende rollen die de gemeente heeft (regisseur, samenwerkingspartner en facilitator) het college van BenW ruimte te geven om te bouwen aan samenwerking met partners in de regio en het aanjagen van lokale initiatieven. Te veel sturing op control vanuit de gemeenteraad kan dit in de weg staan. Het accent moet van input-outputsturing verschuiven naar sturing op 'outcome'.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1. Inleiding	1
2. Context van het onderzoek	2
2.1 De onderzoeksvraag	2
2.2 De onderzoeksaanpak	3
2.3 Leeswijzer	5
3. Het onderzoekskader	6
3.1 Beschrijving huidige situatie	6
3.2 Visie op het Sociaal Domein	8
3.3 Uitgangspunten gemeente Leusden)	8
3.4 Afwegingskader	9
4. Varianten van samenwerking	10
4.1 Waarom deze varianten?	10
4.2 Uitleg varianten	10
5. Nadere analyse	18
5.1 Perspectief inwoners gemeente Leusden	18
5.2 Perspectief zorgaanbieders	18
5.3 De gemeente in verschillende rollen	19
6. Voorkeursvariant	23
6.1 Continuering van de samenwerking met Amersfoort	23
6.2 Randvoorwaarden voor continueren van de samenwerking met Amersfoort	24
7. Overzicht geïnterviewde personen	28

1. Inleiding

Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk geworden voor een aantal nieuwe taken, met ingang van de Wet maatschappelijk ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Wet op de Jeugdzorg (Jeugdwet), de Participatiewet en de Wet maatregelen Wet werk en bijstand. Hiermee nemen vanaf 2015 gemeenten taken over van de Rijksoverheid op het gebied van jeugdzorg, langdurige zorg en participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast is per 1 augustus 2014 de Wet passend onderwijs ingevoerd. Meer zorgleerlingen zullen naar een gewone school (blijven) gaan. Gemeente en onderwijsinstellingen moeten de zorg aan deze leerlingen afstemmen.

De taken worden naar de gemeente overgeheveld omdat de gemeente de bestuurslaag is die het dichtst bij de inwoner staat. De gemeente is daardoor het best in staat om kwetsbare inwoners op een samenhangende wijze te ondersteunen. Voor inwoners is het namelijk niet belangrijk of ze nu vanuit de Wmo of vanuit de Jeugdwet worden ondersteund. Als de ondersteuning maar laagdrempelig en in samenhang plaatsvindt, passend bij de vraag en de mogelijkheden van de inwoner.

De kracht van Leusden is dat de inwoners relatief goed in staat zijn voor zichzelf en voor elkaar te zorgen. Veel mensen hebben een eigen inkomen of gaan naar school, zijn actief als vrijwilliger, vervullen mantelzorgtaken en hebben een sociaal netwerk. Leusden is een vitale gemeente: er zijn diverse clubs en verenigingen waar mensen lid van kunnen worden om te sporten, aan cultuur te doen of elkaar te ontmoeten. Er zijn vrijwilligersorganisaties en professionele instellingen waar mensen een beroep op kunnen doen, wanneer zij vragen hebben. De basisvoorzieningen zijn goed op orde.

Op het gebied van het sociaal domein werkt de gemeente nauw samen met andere gemeenten in de regio Amersfoort, onder meer ten behoeve van de regionale inkoop van diensten en voorzieningen. De gemeente Amersfoort vervult hierbij de rol van 'gastheergemeente'. Amersfoort voert op het gebied van de Wmo en Jeugdzorg administratieve werkzaamheden uit die ondersteunend zijn aan het proces van aanvraag tot levering, betaling en verantwoording van diensten; tevens is Amersfoort verantwoordelijk voor rapportages en monitoring. Daarnaast voert de gemeente Amersfoort voor de gemeente Leusden alle taken uit op het gebied van Werk & Inkomen, inclusief loket, inkoop, administratie, ICT, werkgeverschap. De inwoners van Leusden kunnen voor vragen en hulp op het gebied van Opvoeden en Opgroeien en Welzijn en Zorg terecht bij uitvoeringsorganisatie Larikslaan2, die in opdracht van de gemeente onder meer verantwoordelijk is voor de sociale teams. Voor dienstverlening op het gebied van Werk & Inkomen kunnen inwoners uit Leusden terecht bij het loket in Amersfoort.

2. Context van het onderzoek

2.1 De onderzoeksvraag

Recentelijk heeft een aantal gemeenten besloten zich terug te trekken uit de regionale samenwerking rondom de 'backoffice' voor het sociaal domein. Het betreft de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest, de zogenaamde BBS-combinatie. Deze beweging is aanleiding voor de gemeente Leusden om haar positie opnieuw te bepalen daar waar het gaat om de wijze waarop de gemeente de uitvoering van het sociaal domein wil inrichten en welke samenwerkingsvorm daarvoor het meest passend is.

De gemeente Leusden heeft Twynstra Gudde gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de wijze van inrichting en de bijpassende samenwerkingsvorm en hierover advies uit te brengen. Als uitgangspunt voor dit onderzoek heeft de gemeente Leusden zelf een aantal voorkeursvarianten benoemd.

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd.

1. Voer onderzoek uit naar verschillende samenwerkingsvormen, afgebakend tot de genoemde voorkeursvarianten:
 - intergemeentelijke samenwerking
 - . met Amersfoort en Woudenberg
 - . met BNLP-gemeenten (aanleiding: samenwerking bedrijfsvoering)
 - . overige kansrijke opties
 - samenwerking met commercieel partner
 - samenwerking met lokale uitvoeringsorganisatie (Larikslaan2).
2. Doe dit op basis van een gedragen afwegingskader, met daarin in elk geval als belangrijke onderdelen/uitgangspunten:
 - de mate van bestuurlijke invloed/governance (rollen college en raad)
 - integrale benadering onderdelen sociaal domein (beleidsmatig), inclusief het effect op het ketenproces (van aanmelding tot betaling/verantwoording). Schets daarnaast een beeld van welk effect dat heeft op mogelijke c.q. verschillende uitvoeringvorm(en) en specifiek op het deelgebied werk en inkomen
 - betrek verschillende onderwerpen:
 - . inkoop van diensten en voorzieningen (met name Opvoeden en Opgroeien en Welzijn en Zorg)
 - . backoffice (administratieve werkzaamheden ondersteunend aan het proces van aanvraag tot levering, betaling en verantwoording van diensten alsmede verantwoordelijk voor rapportages en monitoring).
3. Werk de voorkeursvariant voor een samenwerkingsvorm uit qua inrichting en implementatie.

Beoogd resultaat

Als beoogd resultaat wordt genoemd:

- een inrichting van de uitvoering van het brede sociaal domein en de implementatie daarvan
- de gewenste/noodzakelijke integraliteit van de verschillende onderdelen en de (verbinding van) de verschillende onderwerpen in een beheersbaar model op strategisch, tactisch en operationeel niveau
- een eenduidig advies aan het college over een realistische inrichting
- de onderbouwing van het advies met transparante wegingsfactoren, (verzamelde) argumenten en afwegingen op uitvoerend, financieel en beleidsmatig niveau
- de betrokkenheid van de eigen organisatie, huidige en mogelijk toekomstig partners bij de beschrijving van argumenten en afwegingen.

2.2 De onderzoeks aanpak

2.2.1 Onderzoeken vanuit een visie

Tijdens het onderzoek is gebruikgemaakt van twee belangrijke elementen uit de visie van Twynstra Gudde op de transformatie in het sociaal domein.

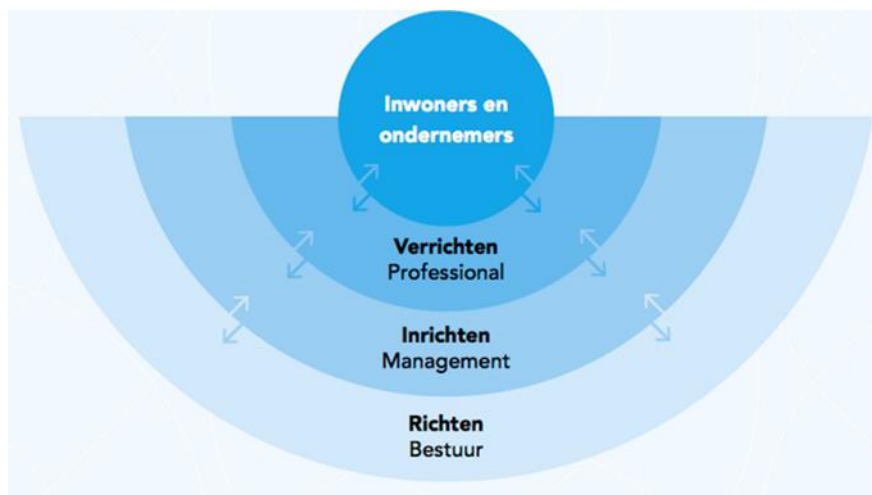
Richten, inrichten en verrichten zijn parallele processen

Binnen het sociaal domein kan gesproken worden van drie lagen waarop de transformatie wordt vormgegeven. De laag waarop *richting* wordt gegeven focust zich op het vormen van een visie en het uitzetten van de grote lijnen (strategisch). Deze laag is dan ook gekoppeld aan het bestuur.

De tweede laag richt zich op het – vanuit de visie en doelen - zo optimaal mogelijk *inrichten* van de organisatie (tactisch). Dit wordt voornamelijk georganiseerd vanuit het management van een gemeente.

Verrichten gebeurt door de laag die het dichtst bij de inwoners en ondernemers staat, dit is waar de professionals hun taken uitvoeren (operationeel).

De drie lagen vormen één geheel en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de complexe praktijk van de transformatie in het sociaal domein zijn deze lagen niet volgordelijk maar vormen ze parallele processen die elkaar wederzijds beïnvloeden.

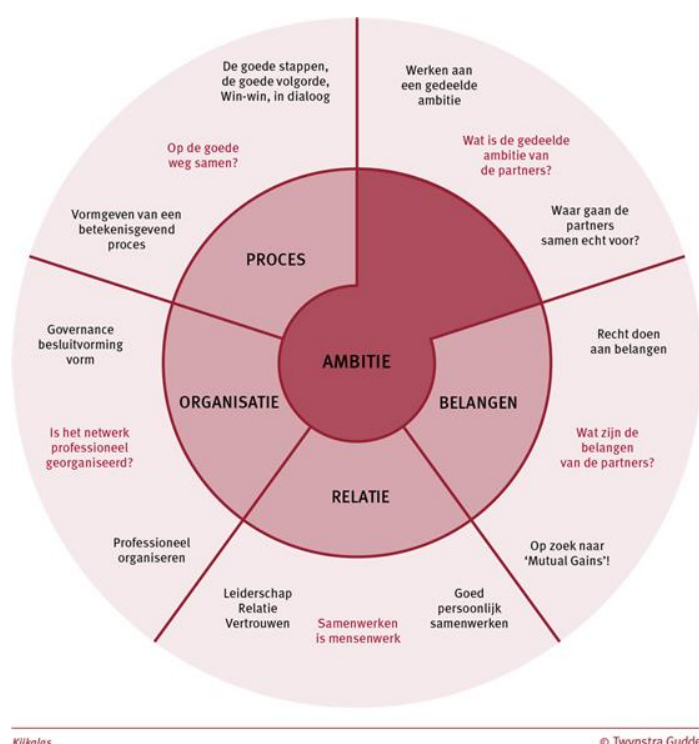


Afbeelding 1. Richten, inrichten en verrichten

Samenwerking binnen het sociaal domein

Samenwerking vraagt wat van de partijen die betrokken zijn als samenwerkingspartners. Het *Kijkglas voor samenwerking* van Kaats & Opheij (2012) heeft tijdens dit onderzoek gediend als perspectief voor succesvol samenwerken. Dit kijkglas kent vijf dimensies die als randvoorwaarden en, indien juist en passend ingevuld, als succesfactoren voor duurzame samenwerking kunnen worden gezien:

- er is een gedeelde ambitie
- er wordt recht gedaan aan de belangen van de samenwerkende partners
- er is sprake van een constructieve relatie op persoonlijk niveau
- de samenwerking kent een professionele organisatie
- er is sprake van een betekenisgevend proces.



Afbeelding 2. 'Kijkglas voor samenwerking'- Kaats en Opheij (2012)

2.2.2 De fasering in de aanpak

Het onderzoek is opgedeeld in vier fases.

Fase 1: in de eerste fase is de aanpak van dit onderzoek vastgesteld.

Fase 2: op basis van desk research en een eerste ronde interviews is gewerkt aan het opstellen van een afwegingskader. Deze eerste ronde interviews vond intern binnen de gemeente Leusden plaats, op bestuurlijk en op ambtelijk niveau, om een beeld te krijgen van de ambities en de doelstellingen van de gemeente Leusden.

Fase 3: in de derde fase van dit onderzoek is een vervolg gegeven aan de desk research en is een tweede ronde interviews gehouden. In deze ronde is vooral met (potentiële) samenwerkingspartners gesproken: Larikslaan2 (directie), de gemeente Amersfoort (bestuurlijk en ambtelijk), de gemeente Woudenberg (bestuurlijk en ambtelijk), de gemeente Soest namens de BBS-samenwerking (ambtelijk) en de gemeente Nijkerk (ambtelijk). Om eventuele onjuiste verwachtingen en/of belangenverstrengeling te voorkomen, is in overleg besloten om geen gesprekken te voeren met commerciële partijen. In bijlage I is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen. In deze fase zijn de uitkomsten met het college besproken en is er een voorkeursvariant gedefinieerd.

Fase 4: In de laatste fase van dit onderzoek zijn de uitkomsten verwerkt in voorliggende rapportage. Op basis van de uitkomsten is de voorkeursvariant uitgewerkt daar waar het gaat om inrichting en implementatie.

2.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het onderzoekskader gepresenteerd dat bestaat uit inhoudelijke uitgangspunten die dienen als basis voor de afweging van de verschillende varianten. Aansluitend beschrijft hoofdstuk 4 een aantal varianten dat, na nader onderzoek, wellicht kansrijk kan zijn in de toekomst. Hoofdstuk 5 geeft een nadere analyse. Hoofdstuk 6 bestaat uit een beschrijving van de voorkeursvariant (inclusief randvoorwaarden), welke naar voren is gekomen tijdens het onderzoek. Ook zijn in dit hoofdstuk aanbevelingen opgenomen als het gaat om het uitwerken van de voorkeursvariant in een implementatieplan.

3. Het onderzoekskader

De gemeente Leusden werkt vanuit een aantal uitgangspunten binnen het sociaal domein. De huidige situatie, gecombineerd met deze uitgangspunten, vormt in feite de inhoudelijke kaders die leidend zijn voor de analyse van de verschillende varianten.

3.1 Beschrijving huidige situatie

3.1.1 Toegang

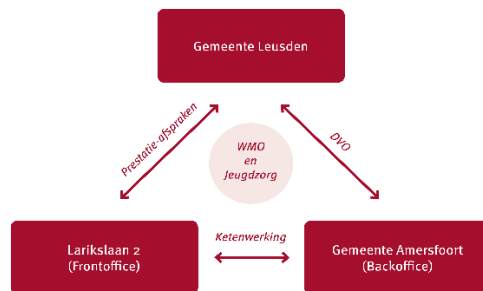
Voor inwoners van Leusden vormt uitvoeringsorganisatie Larikslaan2 de centrale toegangspoort voor allerlei ondersteuningsvragen, of het nu gaat over eigen kracht en inwonersinitiatieven, vragen over huishoudelijke hulp, schulden of complexe ondersteuning bij multi-problematiek. Vragen worden door Larikslaan2 opgepakt vanuit twee teams: een basisteam voor eenvoudige of enkelvoudige vragen en een sociaal team voor complexe problematiek. In het basisteam werken medewerkers van Larikslaan2, Welzijn Leusden, MEE, maatschappelijk werk, stichting Jeugd & jongerenwerk en Stadsring51 met elkaar samen. In het sociaal team is o.a. expertise geborgd vanuit Kwintes, MEE, Abrona, maatschappelijk werk en jeugdzorg. Deze teams werken nauw met elkaar samen zodat er geen gaten vallen in de hulpverlening en er kan worden opgeschaald/ afgeschaald van het ene naar het andere team¹. In de huidige situatie worden de genoemde professionals in het wijkteam 'ingeleend' vanuit de verschillende (hierboven genoemde) moederorganisaties; daar ligt dus ook het formele werkgeverschap. In de praktijk worden de professionals echter (inhoudelijk) direct aangestuurd vanuit Larikslaan2.

Larikslaan2 is niet de enige toegangspoort voor maatwerkondersteuning. Inwoners kunnen zich op het gebied van Werk & Inkomen (participatie) rechtstreeks richten tot Stadsring51 in Amersfoort bij een vraag over financiële problemen of de Sociale Dienst te Amersfoort als inwoners een bijstandsuitkering willen aanvragen.

¹) Beleidskader 'Dichtbij mensen', 2015-2016

3.1.2 Uitvoering Wmo en Jeugdzorg

Onderstaande driehoek geeft de samenwerkingsrelaties weer tussen de gemeente Leusden, Larikslaan2 en de gemeente Amersfoort bij de uitvoering van de Wmo en de Jeugdzorg.



Binnen de driehoek heeft iedere partner zijn taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden².

Leusden	Opdrachtgever van Larikslaan2 en de backoffice in Amersfoort. Het controleren en monitoren van de prestaties. Het vaststellen van de beleidskaders en uitvoeringskaders, indien van toepassing in gezamenlijkheid met de regio. Inkoop.
Larikslaan2	Uitvoering geven prestatieovereenkomst, waaronder vanuit de leidende principes toekennen van zorg/voorzieningen. Larikslaan2 is gemandateerd in het kader van de Jeugdwet en de Wmo binnen de beleidskaders van de gemeente Leusden.
Amersfoort	Uitvoering geven aan de dienstverleningsovereenkomst, conform afspraken zoals gemaakt met de gemeente Leusden, waaronder het administratief en financieel afhandelen van beschikte voorzieningen in het kader van de Jeugdwet en de Wmo.

3.1.3 Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om te sturen op een effectieve en efficiënte dienstverlening. Uitgangspunt voor de gemeente Leusden is om zo weinig mogelijk bureaucratie te verrichten en op snelle wijze ondersteuning te verlenen. Integriteit

Om de verbinding tussen de Sociale Dienst in Amersfoort en het sociaal team in Leusden te verbeteren, wordt er sinds enige tijd gewerkt met een zogeheten 'linking pin'. De huidige teamleider van het team Leusden van de Sociale Dienst in Amersfoort vervult deze rol. Zij draait twee dagdelen per week mee in het sociaal team van Larikslaan2 in Leusden. De teamleider is goed op de hoogte van de regelgeving met betrekking tot sociale zekerheid in brede zin, en heeft specifieke kennis van het Leusdense minimabeleid. Ze zal ophalen, terugkoppelen en uitzetten richting haar team en vice versa. Tevens heeft zij mandaat om zaken gerealiseerd te krijgen binnen de Sociale Dienst te Amersfoort. Voor kwetsbare inwoners is vanaf 2015 een lokaal vangnet ingevoerd. Hiermee kan speciaal budget worden vrijgemaakt voor acute financiële hulp voor mensen in een (financieel) kwetsbare positie. Met dit budget kunnen professionals in het sociaal team sneller, maatgericht en lokaal hulp verlenen³.

²) Korte analyse administratieve organisatie LL2, februari 2016

³) Beleidskader 'Dichtbij mensen', 2015-2016

3.1.4 Inkoop in regionale samenwerking

Niet alle ondersteuning kan door organisaties op lokaal niveau geleverd worden. Soms is de ondersteuningsvraag zo specifiek dat (boven)regionale samenwerking effectiever en goedkoper is; dat geldt vooral voor jeugdzorg omdat het aantal Leusdense cliënten dat hiervan gebruikmaakt relatief klein is. Het gaat hier om verschillende vormen van ondersteuning; een regionale expertisepool, gespecialiseerde jeugdzorg, saveteam jeugdbescherming en jeugdreclassering en beschermd wonen⁴.

3.2 Visie op het Sociaal Domein

In het beleidskader *Dichtbij Mensen* (2015-2016) is de visie van de gemeente Leusden vertaald in vier doelstellingen:

1. stimuleren van maximaal gebruik van eigen kracht en gebruik van persoonlijke netwerken
2. samen aan de slag om de saamhorigheid in Leusden te versterken
3. versterken van preventie en vroegsignalering in de basisinfrastructuur
4. organiseren van maatwerkvoorzieningen voor kwetsbare inwoners.

Elke doelstelling is vertaald naar een aantal elementen die de gemeente wenst te bereiken. Hieruit blijkt dat de gemeente Leusden de hulp en ondersteuning in het sociaal domein vooral dicht bij mensen wil organiseren; lokaal waar dit kan (o.a. een hoog niveau van lokale, laagdrempelige algemene voorzieningen en lokale dagbesteding) en regionaal waar het moet. *Nabijheid, toegankelijkheid en betrokkenheid* zijn hierbij belangrijke waarden.

We gaan uit van een vitale samenleving. Ons uitgangspunt is dat de meeste inwoners prima in staat zijn invulling te geven aan hun leven en op eigen kracht keuzes maken, al dan niet met hulp van hun persoonlijke netwerk. De rol van de gemeente is hier voorwaardenscheppend: we ondersteunen de zelfredzaamheid door lokaal een (digitale) laagdrempelige informatie- en adviesfunctie in Leusden en Achterveld te subsidiëren, waar inwoners terecht kunnen als zij een vraag hebben⁵.

Over de rol van de gemeente wordt daarnaast het volgende vermeld. “De gemeentelijke rol als regisseur is er om er voor te zorgen dat een adequaat systeem van basisvoorzieningen aanwezig is dat efficiënt en effectief (samen)werkt; eenzelfde taal spreekt om elkaar goed te verstaan (bijvoorbeeld gebruik van dezelfde methodiek en werkwijze).”

3.3 Uitgangspunten gemeente Leusden⁶)

Voor het college is het van belang een sturende rol te kunnen vervullen met betrekking tot de:

- realisatie van de eigen (beleids)doelen
- inrichting en aansturing van de uitvoeringsorganisatie(s) (beheersen)
- algemene doelstellingen en gelijkwaardige afspraken over prestaties.

Voor de gemeenteraad is het van belang de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen (toezicht).

⁴) Beleidskader ‘Dichtbij mensen’, 2015-2016

⁵) Beleidskader ‘Dichtbij mensen’, 2015-2016

⁶) Presentatie ‘Sociaal Domein’, februari 2015

Wat betekent dit voor de organisatie:

- eenduidige sturing op de stromen Werk & Inkomen, Opvoeden & Opgroeien en Welzijn & Zorg: dezelfde inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten
- inclusief inkoop op basis van uitgangspunten die bijdragen aan de gestelde doelen (inhoudelijk en organisatorisch)
- goede aanhaking backoffice op frontoffice (Larikslaan2): organiseren van de integrale keten (inclusief inkoop en realisatie/afrekening)
- ketensamenwerking die daadwerkelijk 'gevoeld' wordt door alle partijen: geen figuurlijke afstand
- monitoring die 'real time' informatie geeft zodat bestuur en raad goed kunnen worden geïnformeerd en waardoor tijdig kan worden bijgestuurd.

3.4 Afwegingskader

Rekening houdend met de bestaande uitvoeringspraktijk, de visie van de gemeente Leusden en de daarbij geldende uitgangspunten, zijn de volgende aspecten relevant voor het afwegingskader:

- de mate van bestuurlijke invloed/governance (rollen college en raad)
- integrale benadering onderdelen sociaal domein (beleidsmatig) en effect op het ketenproces
- beperking van frictie- en implementatiekosten (oude en nieuwe organisatievorm)
- kwaliteit en cliënttevredenheid van dienstverlening
- het betrekken van verschillende onderwerpen:
 - . inkoop van diensten en voorzieningen (m.n. Opvoeden en Opgroeien en Welzijn en Zorg)
 - . backoffice (administratieve werkzaamheden ondersteunend aan het proces van aanvraag tot levering, betaling en verantwoording van diensten alsmede verantwoordelijkheid voor rapportages en monitoring)
 - . werkgeverschap huidige 'zorg op locatie'
 - . inrichting ICT (voorwaardelijk en randvoorwaardelijk).

Met behulp van dit afwegingskader wordt in het volgende hoofdstuk een kwalitatieve beschrijving gegeven van varianten die mogelijk kansrijk kunnen zijn voor de toekomst. In deze varianten hebben we de beweging laten zien ten opzichte van de huidige situatie en aan elke variant een ontwikkelopgave gekoppeld om aan te geven wat de impact van een keuze is op de organisatie.

4. Varianten van samenwerking

4.1 Waarom deze varianten?

In het onderzoek zijn diverse, eventueel kansrijke, varianten benoemd. Het is ons doel geweest om deze varianten zo objectief mogelijk te beschrijven. De daadwerkelijke kansrijkheid en impact van deze varianten verdienen nader, gedetailleerd onderzoek.

De varianten hebben we matrixgewijs uitgewerkt. Hierbij hebben we de drie aspecten van het sociaal domein (Wmo, Jeugd en Participatie) onderverdeeld in frontoffice en backoffice. Elke samenwerkingsvariant geeft aan waar deze elementen zijn belegd en welke beweging dit vraagt ten opzichte van de huidige situatie.

4.2 Uitleg varianten

4.2.1 Variant 0 - Huidige situatie

	Wmo		Jeugd		Participatie	
	Front-office (FO)	Backoffice (BO)	FO	BO	FO	BO
Gemeente Amersfoort		x		x	x	x
Gemeente Leusden (Larikslaan 2)	x		x			

De huidige wordt beschreven in § 3.1.

Voortzetting van de huidige situatie impliceert voortzetting van de samenwerking rondom de backoffice sociaal domein (Wmo en Jeugdzorg) met de gemeenten Amersfoort en Woudenberg, waarbij Amersfoort deze taken niet alleen voor zichzelf, maar voor alle drie de gemeenten uitvoert. Voor de gemeente Woudenberg is dit het meest wenselijke scenario waarin Leusden als een belangrijke partner wordt beschouwd. Woudenberg benadrukt dat de samenwerking nog te 'jong' is, om deze nu al finaal te beoordelen. Zij onderkennen net als de gemeente Leusden – en overigens ook de gemeente Amersfoort zelf - dat er punten zijn voor verbetering maar beschouwen die als ontwikkelopgaven voor de komende periode. Vanzelfsprekend moet wel worden gezien wat de impact is van het uittreden van de BBS-gemeenten uit deze samenwerking rondom de backofficetaken. Hierdoor kan mogelijk het schaalvoordeel iets beperkt worden, en daarmee kunnen de uitvoeringskosten iets stijgen. Larikslaan2 ziet ook ruimte voor verbetering binnen de huidige situatie (samenwerken in de driehoek)

In het jaarverslag van 2015 benoemen zij aandachtspunten als; een verbetering in aansluiting tussen het model in Leusden en de keuzes in Amersfoort, de fysieke afstand, beter afstemmen van routings, sluitende communicatie in de afspraken tussen de drie partijen, duidelijkheid over de gewenste managementgegevens en wie deze levert, en de knelpunten rond Mens Centraal (van invloed op administratieve organisatie). Er wordt benoemd dat er verbetering in de aansturing van professionals kan worden bereikt door het werkgeverschap formeel te beleggen bij Larikslaan2. Zij ervaren daarnaast een duidelijk verschil in grootte van de eigen organisatie en Amersfoort als het gaat om complexiteit binnen de organisatie in relatie tot slagvaardigheid en de mate van invloed/mogelijkheden voor regie.

Hierna wordt elke variant steeds ten opzichte van de bestaande variant weergegeven: de pijl geeft de beweging aan. Wat nieuw is ten opzichte van de bestaande variant, is geel gearceerd.

4.2.2 Variant 1 - Backoffice in Amersfoort, gehele frontoffice in Leusden (Larikslaan2)

	Wmo		Jeugd		Participatie	
	Front-office (FO)	Backoffice (BO)	FO	BO	FO	BO
Gemeente Amersfoort		x		x		x
Gemeente Leusden (Larikslaan 2)	x		x		↓ x	

In dit scenario blijft de backoffice (inclusief de inkoopadministratie) van alle drie aspecten uit het sociaal domein belegd bij de gemeente Amersfoort, en wordt de gemeente Leusden zelf weer verantwoordelijk voor het loket Werk & Inkomen. Wanneer Larikslaan2 in de nieuwe huisvesting van de gemeente intrekt, kan een geïntegreerd loket voor alle ondersteuning en hulp in het sociaal domein worden ingericht. Het zal makkelijker worden om vanuit een integrale benadering, vanuit de gedachte "1 Gezin-1 Plan-1 regisseur", preventief op te treden en maatwerk te bieden.

"Dé centrale plek om een ondersteuningsvraag te stellen is Larikslaan2. Bij de werkwijze van Larikslaan2 ligt al vanaf 2012 de nadruk op de vraag wat iemand nodig heeft in plaats van op de vraag waar iemand recht op heeft. Dit vraagt bij de medewerkers om veel aandacht voor het gesprek met de 'vrager'. Eerst goed de situatie in kaart brengen voordat er afspraken gemaakt worden over oplossingen. Deze wijze is succesvol omdat de medewerkers van Larikslaan2 niet alleen de goede vragen stellen, maar ook de sociale kaart van Leusden goed kennen. Zij weten welke lokale voorzieningen en activiteiten er zijn en kunnen een vraagsteller daarom goed doorverwijzen."

Nader verkend moet worden in hoeverre Larikslaan 2 de verantwoordelijkheid gemandateerd kan krijgen voor alle frontofficetaken op het gebied van Werk & Inkomen. Naast wettelijke eisen spelen praktische randvoorwaarden hier een rol. De aard van de problematiek waar frontofficemedewerkers mee te maken krijgen vraagt om een extra beveiligde omgeving, waaronder de aanwezigheid van extra personeel voor het geval moet worden ingegrepen om de veiligheid van een collega te borgen.

⁷⁾ Beleidskader 'Dichtbij mensen', 2015-2016

Met de keuze voor dit scenario zou de keuze om de Sociale Dienst bij Amersfoort onder te brengen, inclusief het overnemen van medewerkers, worden teruggedraaid. De argumenten die destijds aan deze keuze ten grondslag lagen zijn nog steeds van kracht: gezien het relatief beperkt aantal cliënten op de schaal van een gemeente als Leusden, is het effectiever en efficiënter om aan te sluiten bij de Sociale Dienst Amersfoort. Daar staat tegenover dat sinds de transitie de behoefte aan integraliteit veel groter is en dit een overweging kan zijn om deze keuze te herzien. Ook maakt het de mogelijkheid om te sturen op lokale beleidsdoelen groter. Desalniettemin moet gerekend worden met een forse investering in kwaliteit en capaciteit bij de gemeente Leusden en/of Larikslaan2.

De vraag is of zo'n investering legitiem is omdat Werk & Inkomen bij Amersfoort nu efficiënt georganiseerd is (relatief lage uitvoeringskosten) en bovendien de cliënttevredenheid in Leusden hoog is (weinig klachten). Ook heeft het voor inwoners uit Leusden voordelen dat zij voor een uitkering in Amersfoort terecht kunnen omdat dit een zekere anonimiteit met zich meebrengt.

Het opknippen van de frontoffice en backoffice Werk & Inkomen is niet zonder risico. Er is een sterke relatie tussen front- en backofficetaken. De backoffice moet flexibel kunnen inspelen op situaties van cliënten die soms acuut nijpend zijn. In de huidige situatie geldt het als een groot goed dat front- en backofficemedewerkers dicht bij elkaar zitten, omdat er regelmatig contact moet zijn rondom een casus en de lijnen nu kort en informeel zijn. Nader verkend zou moeten worden wat de impact van zo'n knip zou zijn vanuit het perspectief van de (backoffice Werk & Inkomen) in de gemeente Amersfoort.

4.2.3 Variant 2 - Alles in Leusden (FO en BO)

	Wmo		Jeugd		Participatie	
	Front-office (FO)	Backoffice (BO)	FO	BO	FO	BO
Gemeente Amersfoort						
Gemeente Leusden (Larikslaan 2)	x	x	x	x	x	x
Private partij		x		x		x

In dit scenario wordt zoveel mogelijk alles in gemeentelijke zelfstandigheid georganiseerd, waarbij uitvoeringstaken zoveel mogelijk belegd worden bij Larikslaan2 en/of een private (commerciële) partij. Eventuele samenwerking kan worden gezocht met gemeenten die zich willen aansluiten bij de frontoffice en/of backoffice van de gemeente Leusden, zodat schaalvoordelen kunnen ontstaan. Op dit moment bieden zich geen potentiële samenwerkingspartners aan voor een dergelijk scenario.

Voor Larikslaan2 kan het voordelen hebben om alles in eigen hand te hebben. Zij hoeven dan minder rekening te houden met de processen en systemen uit Amersfoort – die overigens voor een groot deel aan landelijke voorschriften moeten voldoen - en minder af te stemmen in de keten. Tegelijkertijd kan Larikslaan2 nu nog helemaal niet overzien wat dit zou betekenen c.q. wat dit van hen vraagt, ze geven daarbij zelf ook aan dat de backoffice niet tot de 'core business' behoort en erkennen het opnieuw inrichten van een de backoffice als 'een omvangrijk en ingewikkeld project met grote doorlooptijd'⁸.

⁸ Korte analyse administratieve organisatie LL2, februari 2016

Twynstra Gudde

Het sociaal domein is zeer complex en er komt veel op je af als je dit zelf wilt gaan doen. Hoewel de huidige situatie in de samenwerking met Amersfoort nog niet optimaal verloopt, moet niet onderschat worden hoeveel hierin geïnvesteerd is, zowel in werkprocessen als in competenties, systemen en ICT. Het zal een flinke investering in geld en tijd vergen om dit allemaal naar Leusden te halen. Deze lange-termijninvestering kan het waard zijn, als dit betekent dat de gemeente Leusden haar beleidsdoelen (nabij, toegankelijk en betrokken) beter kan realiseren tegen dezelfde of lagere kosten. Dit zou nader verkend moeten worden, evenals de impact van een dergelijke transitie voor de inwoners van Leusden. Ook hier geldt dat dit niet zonder risico's gepaard gaat en dat er geen sprake is van een kritieke situatie vanuit het perspectief van de inwoners van Leusden die zo'n forse ingreep legitimeert.

Een ander voordeel van dit scenario is de meer zakelijke relatie die zal ontstaan tussen Leusden en de uitvoeringsorganisatie(s). Zakelijk samenspel tussen Leusden en de gemeente Amersfoort als opdrachtgever en opdrachtnemer is in de huidige praktijk soms lastig, omdat dit kan interfereren met de bestuurlijke relatie tussen beide gemeenten en binnen de regionale samenwerking. Daar staat tegenover dat het beëindigen van de samenwerking in het sociaal domein de samenwerking met Amersfoort flink onder spanning zal zetten, mogelijk met schade die zich uitstrekt naar andere beleidsterreinen. Dit is geen wenselijk perspectief voor de gemeente Leusden. Leusden en Amersfoort hebben van oudsher een hechte samenwerking; Leusden is op Amersfoort georiënteerd als het gaat om voorzieningen (zorg, onderwijs, cultuur etc.).

De administratieve taken zouden eventueel kunnen worden uitbesteed aan een private organisatie. De gemeente Nijkerk, die alle sociaal-domeintaken zelf uitvoert, heeft ervaring met het werken met een commerciële partij. Opvallend is dat Nijkerk met deze private partij tegen dezelfde problemen aanloopt als Leusden met de backoffice van de gemeente Amersfoort: de informatievoorziening is nog niet optimaal. Kennelijk spelen hier dezelfde zaken: de informatie komt onvolledig en niet tijdig van zorgaanbieders, de systemen en processen zijn nog niet volledig op orde en er bestaat nog geen helder beeld van welke informatie relevant is. Nijkerk ziet dit als een ontwikkelopgave; het kost tijd voordat dit allemaal op orde is. Hoewel de commerciële partij relatief goedkoop diensten verstrekt, moet in acht worden genomen dat er binnen de gemeente nog circa twee fte's gemoeid zijn met regie op deze ontwikkeling.

Een ander relevant aspect in de vergelijking met Nijkerk is de cultuur. In de cultuur van de gemeente Nijkerk past het dat de gemeente alle sociaal-domeintaken zelf uitvoert. Nijkerk kent een zeer actieve samenleving, met veel lokale bedrijvigheid met mogelijkheden voor re-integratietrajecten en zorgvoorzieningen in de eigen gemeente. Het is de vraag of het 'Nijkerkse model' zomaar naar Leusden kan worden gekopieerd. Leusden kent een ander type economie en de vraag is of de cultuur in Leusden vergelijkbaar is met die in Nijkerk. Ook ontwikkelt de gemeente Leusden zich al lange tijd in de richting van een regiegemeente. Het scenario 'alles zelf doen' staat daar haaks op.

4.2.4 Variant 3 - Samenwerking met Nijkerk

	Wmo		Jeugd		Participatie	
	Front-office (FO)	Backoffice (BO)	FO	BO	FO	BO
Gemeente Amersfoort					x ??	
Gemeente Leusden (Larikslaan 2)	x		x			
Leusden i.s.m Nijkerk		x		x		x

Twynstra Gudde

In dit scenario worden de backoffice en de inkoopfunctie gezamenlijk met de gemeente Nijkerk georganiseerd. Omdat de gemeenten Leusden en Nijkerk elkaar qua schaalgrootte benaderen, zal hier niet de typische dynamiek tussen een grote en kleine gemeente ontstaan. Er zal meer sprake zijn van een gelijk speelveld, waarbij de gemeenten zelf politiek-bestuurlijk aan het stuur blijven zitten (governance). Omdat Nijkerk onder een andere regio valt, zal de zakelijke samenwerking niet interfereren met andere bestuurlijke relaties en belangen. De samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de BNLP-gemeenten levert positieve ervaringen op.

“De samenwerkingspartners, de gemeenten Bunschoten, Leusden, Nijkerk en Putten hebben in overwegende mate dezelfde vraagstukken, dezelfde dynamiek en dezelfde problematiek. Binnen deze vier gemeenten heerst een hands-on mentaliteit, worden hulpvragen naar elkaar gesteld en is er de bereidheid om hulp te willen bieden. Dit alles met respect voor elkaar. De verhouding van de grootte van de deelnemende gemeente is vergelijkbaar (20.000 – 40.000 inwoners)”⁹

Samenwerking tussen Leusden en Nijkerk op het gebied van het sociaal domein lijkt voor de gemeente Nijkerk nu niet opportuun. Bovendien valt de gemeente Nijkerk onder een andere zorgregio (Gelderland-Midden) dan de gemeenten Leusden (Eemland). Vanuit het perspectief van zorgaanbieders is dit niet optimaal (ketenwerking, administratieve lasten).

4.2.5 Variant 4 - Samenwerking met de BBS-gemeenten (Baarn, Bunschoten en Soest)

	Wmo		Jeugd		Participatie	
	Front-office (FO)	Backoffice (BO)	FO	BO	FO	BO
Gemeente Amersfoort					x	
Gemeente Leusden (Larikslaan 2)	x		x			
Leusden i.s.m. BBS		x		x		x

In deze variant wordt de backoffice gezamenlijk met de BBS-gemeenten opgepakt. Ook deze samenwerking zou met zich meebrengen dat de gemeenten meer gelijkwaardig zijn qua schaalgrootte, waarbij de gemeente Soest wel groter is en een gastheerfunctie vervult voor de gemeenten Baarn en Bunschoten.

Het feit dat de BBS-gemeenten uit de samenwerking rondom de backoffice zijn gestapt heeft veel stof doen opwaaien en voor spanning gezorgd in de regionale samenwerking. Voor de BBS-gemeenten paste deze stap beter bij hun stip op de horizon en sluit deze aan bij het al bestaande samenwerkingsverband Werk & Inkomen BBS. Wanneer Leusden zou overwegen zich aan te sluiten bij de BBS-gemeenten zou dit de bestuurlijke relatie met Amersfoort en mogelijk ook Woudenberg flink onder druk zetten. Dit is geen gewenst perspectief voor Leusden en wordt ook vanuit de BBS-gemeenten niet als opportuun beschouwd.

⁹ Startdocument Regionale Samenwerking Bedrijfsvoering, oktober 2014

Om financiële redenen wordt de businesscase van de BBS-gemeenten nauw gevolgd. De uitvoeringskosten zouden een stuk lager liggen dan de uitvoeringskosten van de backoffice in Amersfoort. Het is echter maar de vraag of dit zo eenvoudig met elkaar te vergelijken is. Daarvoor is meer inzicht nodig in de opbouw van de tarieven, welke posten daarin worden meegewogen. Bovendien blijkt uit onderzoek door BMC dat de uitvoeringskosten in Amersfoort reëel zijn en niet uit de pas lopen met het landelijk gemiddelde. Omdat een verandering transitiekosten en risico's met zich meebrengt en de huidige tarieven geen urgentie geven om te zoeken naar een alternatief, is het sterk de vraag of deze (mogelijke) financiële voordelen opwegen tegen de mogelijke schadelijke impact op de verhoudingen binnen de regionale samenwerking en de bestuurlijke relatie met Amersfoort.

De BBS-samenwerking gaat langer terug; de gemeenten zijn elkaars logische samenwerkingspartner. Vanuit het perspectief van de BBS-gemeenten is de samenwerking tussen Amersfoort, Leusden en Woudenberg logisch en wordt niet verwacht noch geambieerd dat Leusden zich nu voor de uitvoering in het sociaal domein op de BBS-gemeenten gaat oriënteren. Beleidsmatig en op inkoopgebied blijven de BBS-gemeenten belangrijke partners binnen de regionale samenwerking. De huidige keuzes die worden gemaakt zijn ook niet statisch. Er wordt toegewerkt naar een stip op de horizon en in de toekomst zijn andere samenwerkingsvormen niet ondenkbaar. Het zou wenselijk zijn dat er binnen de regionale samenwerking ruimte ontstaat om van elkaars *best practices* te leren.

4.2.6 Afwegingskader

In het volgende *dashboard* zijn de verschillende varianten opgenomen en is een score verbonden aan de afwegingscriteria. Let wel: deze scores zijn een kwalitatieve inschatting op basis van de verzamelde informatie tijdens de interviews en desk research en zijn vooral bedoeld als hulpmiddel om de verschillende varianten met elkaar te kunnen vergelijken. Elke score wordt aan de hand van een aantal steekwoorden geduid.

Legenda scores	
++	Dit aspect verbetert aanzienlijk t.o.v. de huidige situatie
+	Dit aspect verbetert enigszins t.o.v. de huidige situatie
+/-	Dit aspect blijft grotendeels ongewijzigd t.o.v. de huidige situatie
-	Dit aspect verslechtert enigszins t.o.v. de huidige situatie
--	Dit aspect verslechtert aanzienlijk t.o.v. de huidige situatie
n.t.b.	Op dit moment is niet (voldoende) inzichtelijk wat het effect is t.o.v. de huidige situatie

Afwegingskader				
	Variant 1 Backoffice in Amersfoort, gehele frontoffice in Leusden (Larikslaan2)	Variant 2 Alles in Leusden (FO en BO)	Variant 3 Samenwerking met Nijkerk	Variant 4 samenwerking met de BBS-gemeenten (Baarn, Bunschooten en Soest)
Politiek-bestuurlijke relaties in de regio Amersfoort	- Het kan worden uitgelegd als kritiek op huidige functioneren Amersfoort	-- Verbreken van samenwerking geeft spanning in relatie met Amersfoort en Woudenberg	-- Verbreken van samenwerking geeft spanning in relatie met Amersfoort en Woudenberg	-- Verbreken van samenwerking geeft spanning in relatie met Amersfoort en Woudenberg
De mate van bestuurlijke invloed/governance	+ Werk & Inkomen in Leusden- enigszins meer (directe) invloed op dit domein. Meer integrale sturing mogelijk	+ Minder versnippering, meer directe invloed. Wel afhankelijk van evt. uitvoering door commerciële partij	- Introductie nieuwe partij binnen sociaal domein, kost tijd om samenwerking in te richten. Lange termijn wellicht beter	- Introductie nieuwe partij binnen sociaal domein, kost tijd om samenwerking in te richten. Lange termijn wellicht beter
Mate van integraliteit tussen domeinen Sociaal Domein	+ Meer integraliteit tussen domeinen in FO	+ Meer mogelijkheden om integraal te werken, wel afhankelijk van evt. uitvoering door commerciële partij	n.t.b. Onvoldoende inzicht in inrichting organisatie Nijkerk	n.t.b. Onvoldoende inzicht in inrichting organisatie Nijkerk
Mate van integraliteit in keten (front- en backofficeactiviteiten)	- FO en BO domein Werk & Inkomen worden opgeknipt	+ Meer mogelijkheden om keten te optimaliseren, wel afhankelijk van evt. uitvoering door commerciële partij	n.t.b. Onvoldoende inzicht in inrichting organisatie Nijkerk	n.t.b. Onvoldoende inzicht in inrichting organisatie Nijkerk
Frictie- en implementatiekosten	- Wijzigen positie FO: implementatiekosten en kosten t.b.v. samenwerking keten	-- Verplaatsing van gehele FO en BO. Incl. taken als inkoop	-- Verplaatsing gehele BO. Eventueel FO.	-- Verplaatsing gehele BO. Eventueel FO
Kwaliteit en cliënttevredenheid van dienstverlening	n.t.b. Wellicht invloed gezien locatiewijziging en wijziging logistiek en organisatie	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect
Mogelijkheid tot gezamenlijke inkoop	+/- Geen invloed	-- Zelfstandig (als relatief kleine gemeente) verantwoordelijk voor inkoop. Invloed van spanning in politiek- bestuurlijke relatie	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect
Mogelijkheid tot lokale inkoop	+/- Geen invloed	++ Mogelijkheid tot zelf organiseren	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect

Afwegingskader				
	Variant 1 Backoffice in Amersfoort, gehele frontoffice in Leusden (Larikslaan2)	Variant 2 Alles in Leusden (FO en BO)	Variant 3 Samenwerking met Nijkerk	Variant 4 samenwerking met de BBS-gemeenten (Baarn, Bunschooten en Soest)
Efficiënt en effectieve inrichting van de backoffice	+/- Geen wijzigingen in BO	++ Meer (directe) invloed in inrichting BO	N.t.b. Onvoldoende inzicht in inrichting BO	N.t.b. Onvoldoende inzicht in inrichting BO
Werkgeverschap 'zorg op locatie'	N.t.b. Afhankelijk van keuze werkgeverschap	N.t.b. Afhankelijk van keuze werkgeverschap	N.t.b. Afhankelijk van keuze werkgeverschap	N.t.b. Afhankelijk van keuze werkgeverschap
Inrichting ICT	- Aansluiting FO en BO Werk & Inkomen nodig + evt. inrichten ICT FO Werk & Inkomen	++ Meer (directe) invloed op inrichting ICT	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect	n.t.b. Onvoldoende inzicht in effect
Aansluiting bij huidige cultuur en werkwijze/ strategische organisatie-ontwikkeling	+/- Niet in strijd met huidige cultuur/werkwijze	== Tegenstrijdig met ontwikkeling naar regiegemeente	??	??

5. Nadere analyse

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij per variant een kwalitatieve beschrijving gegeven aan de hand van het afwegingskader. In aanvulling daarop is een aantal aspecten relevant vanuit een variantoverstijgend perspectief. Deze worden hierna nader uitgediept.

5.1 Perspectief inwoners gemeente Leusden

De keuze die wordt gemaakt ten aanzien van een gewenste samenwerkingsvorm voor het sociaal domein heeft ten volle impact op de inwoners van de gemeente Leusden. De voor- en nadelen die zij van diverse samenwerkingsvarianten ondervinden zijn vanzelfsprekend belangrijk om in ogenschouw te nemen. Desalniettemin wordt in de bespreking van de varianten weinig aanleiding gevonden om de verschillende varianten vanuit het inwoners-/cliëntperspectief te wegen.

Wat wel meerdere malen naar voren kwam, is de huidige tevredenheid van inwoners over de dienstverlening op het gebied van Werk & Inkomen, waarvan de front- en backoffice zijn georganiseerd in Amersfoort. Hierbij wordt aangegeven dat de anonimiteit van deze dienst buiten de eigen gemeente als prettig wordt ervaren en dat de logistiek en organisatie naar tevredenheid worden uitgevoerd. Ook de klanttevredenheid over de dienstverlening door Larikslaan2 is positief. Larikslaan2 heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt en wordt gewaardeerd om haar dienstverlening.

Anders gezegd: de urgentie om de huidige samenwerking tegen het licht te houden en andere potentiële varianten voor samenwerking te wegen, wordt niet ingegeven door knelpunten vanuit het perspectief van de inwoners van Leusden. Het zijn met name bestuurlijke en organisatorische knelpunten die hiervoor aanleiding geven. Dit is opmerkelijk omdat de achterliggende gedachte achter de decentralisaties is dat met preventie en maatwerk beter ingespeeld kan worden op de specifieke situatie van burgers. Daarmee zou mogen worden verwacht dat er een verschuiving plaatsvindt naar *outcome*-sturing. De behoefte aan betere sturingsinformatie en meer zelf te kunnen sturen, lijkt ingegeven door behoefte aan grip terwijl er geen urgentie is (in termen van risico's en knelpunten) vanuit de inwoners gezien. Mensen zijn relatief tevreden over de geboden hulp en ondersteuning, waarden de dienstverlening. Los van een incidentele overschrijding die niet (tijdig) werd voorzien vanuit de gemeente Amersfoort, blijven de uitgaven ook binnen de afgesproken bandbreedtes. Het is dus interessant om te verkennen waardoor de behoefte aan meer sturing en grip ontstaat en welke sturings- en verantwoordingsinformatie past bij de transformatie waarbij *de samenleving vooropstaat*.

5.2 Perspectief zorgaanbieders

Vanuit het perspectief van de zorgaanbieders is het niet wenselijk dat de gemeentelijke samenwerking versnipperd. Zorgaanbieders krijgen daardoor te maken met verschillende gemeenten die hun uitvoeringsorganisaties, inkoop- en administratieve processen allemaal net weer anders hebben ingericht. Dit leidt tot hogere administratieve lasten die zich kunnen doorvertalen in hogere zorgkosten. De samenleving betaalt hiervoor uiteindelijk de rekening. Dit nadeel wordt enigszins opgeheven doordat gemeenten steeds meer met dezelfde systemen en coderingen werken, volgens landelijke richtlijnen.

Niet alle potentiële samenwerkingspartners liggen in dezelfde zorgregio. Zo behoort Leusden tot zorgregio Eemland en bijvoorbeeld Nijkerk tot zorgregio Gelderland-Midden. Dit levert complicaties op met betrekking tot zorgverlening in de keten, die eveneens impact heeft op de inwoners uit de gemeente.

In het geval van versnippering van de regionale samenwerking, kan de gezamenlijke inkoop van zorg mogelijk onder druk komen te staan. Met name langdurige en specifieke zorg hebben baat bij schaalvoordeel. In de gemeente Leusden alleen zal de vraag naar deze zorg beperkt zijn; daardoor zullen de zorgkosten stijgen als Leusden de inkoop vanuit zelfstandigheid zou doen (voor zover dit binnen de wettelijke kaders kan). Daar staat tegenover dat lokaal inkopen sterk kan bijdragen aan verbinding in de eigen gemeente en het activeren van eigen kracht. Het gaat hier om het zoeken naar een optimale balans tussen het lokaal organiseren (nabij, toegankelijk en betrokken) en het benutten van schaalvoordelen (houdbaarheid, efficiëntie).

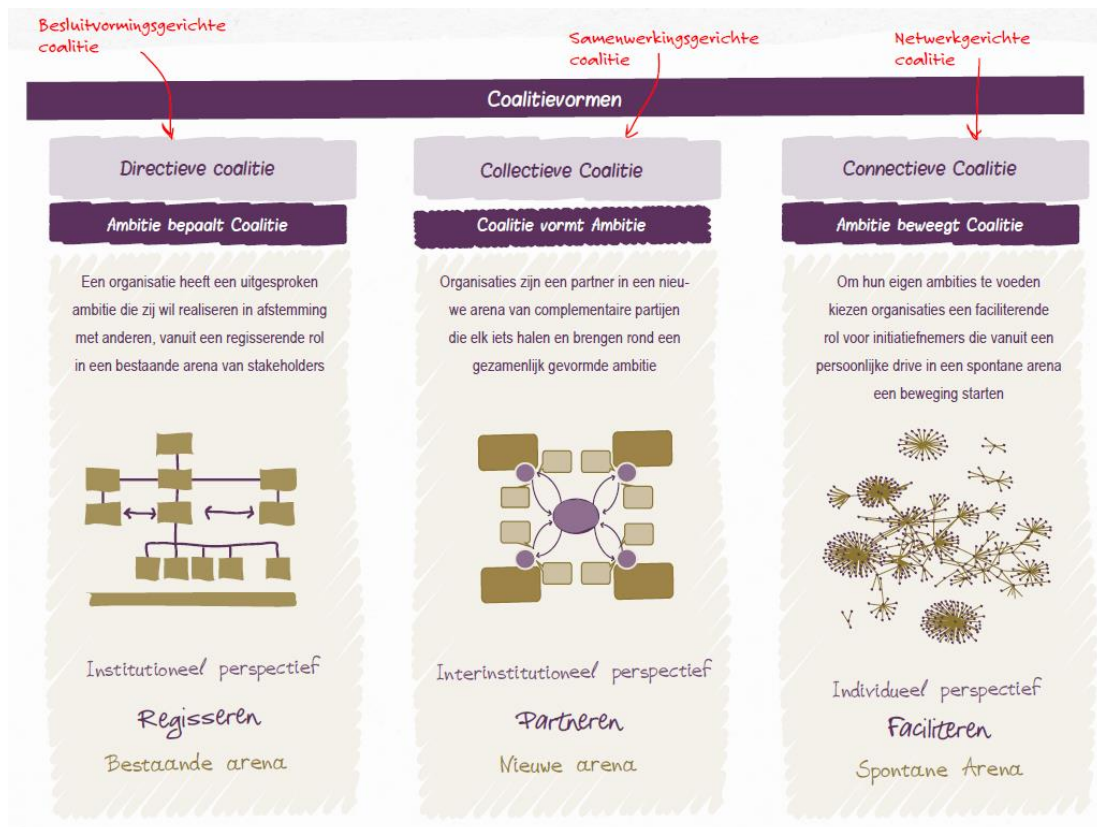
Binnen de gemeente Leusden bestaat het gevoel dat de balans nu te ver is doorgeschoten naar het laatste. De ruimte om zelf te kunnen sturen op de inkoop van lokale voorzieningen wordt nu als te beperkt ervaren. Binnen het traject van bestuurlijk aanbesteden vanuit de regionale samenwerking wordt wel ingezet om de behoeften van de verschillende gemeenten hierin goed mee te nemen. De intentie is er dus wel maar in de uitvoering laat dit nog te wensen over. Het vergt voldoende capaciteit (en kwaliteit) binnen de gemeente Leusden zelf om hier goed aan tafel te komen. Het is de vraag of die nu voldoende is.

5.3 De gemeente in verschillende rollen

Aangejaagd door de transformatie in het sociaal domein, verandert de verhouding tussen samenleving en overheid. Niet voor niets is het devies in Leusden *De samenleving voorop*. Het bestuurlijk en maatschappelijk speelveld wordt hierdoor complexer. In de samenwerking met stakeholders is het van belang om je bewust te zijn van de diverse rollen die de gemeente kan hebben en op het juiste speelveld de juiste rol te kiezen.

Tijdens de interviews is het meermaals gegaan over de wens van de gemeente Leusden tot een professioneel, meer zakelijk, samenspel tussen de gemeente als opdrachtgever richting zowel Larikslaan2 als de backofficeorganisatie in Amersfoort. Tegelijkertijd wordt het belang onderstreept van een goede relatie, vertrouwen, gezamenlijkheid en partnerschap.

Om deze rollen en verantwoordelijkheden in de samenwerking te verduidelijken, maken wij gebruik van het 'spectrum van coalitievorming'¹⁰.



Bovenstaand model maakt inzichtelijk dat de gemeente verschillende rollen kan hebben: regisseur, partner of facilitator, afhankelijk van de vraag of zij acteert in een *directieve*, een *collectieve* respectievelijk een *connectieve* coalitie.

Wanneer dit model wordt toegepast op de gemeente Leusden, valt ons het volgende op.

5.3.1 Directieve coalitie

Larikslaan2 en de gemeente Amersfoort (Sociale Dienst en de backoffice sociaal domein) voeren taken uit in opdracht van de gemeente Leusden. In de rol van regisseur blijft de gemeente verantwoordelijkheid voor het sturen op een effectieve en efficiënte dienstverlening. Dit vraagt om een heldere rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en goede afspraken over onder meer prestaties, producten en diensten, randvoorwaarden, monitoring, afstemming en kwaliteit. Met Amersfoort legt de gemeente deze vast in een dienstverleningsovereenkomst (DVO); met Larikslaan 2 worden prestatieafspraken gemaakt. In de praktijk krijgt dit samenspel nog onvoldoende vorm. Zo leunt Larikslaan2 nog veel op de gemeente en wordt de zakelijke afstemming tussen Leusden en Amersfoort nog te veel doorkruist door de bestuurlijke relatie die de gemeenten als partner hebben in de regionale samenwerking (zie hierna).

¹⁰ Ontwikkeld door Martine de Jong, senior adviseur bij Twynstra Gudde en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Omdat Larikslaan2 en de gemeente Amersfoort samen een keten vormen, ligt er bij de gemeente Leusden ook een systeemverantwoordelijkheid, vanuit het perspectief van de gehele keten. Om hier goed op te kunnen sturen, zijn voldoende kwaliteit en capaciteit nodig. Vanuit de rol van opdrachtnemer zijn Larikslaan2 en de gemeente Amersfoort gezamenlijk op operationeel en tactisch niveau verantwoordelijk voor de ketenwerking en het continu verbeteren daarvan. Organisaties die werken in een keten zijn minstens zo verantwoordelijk voor wat er op de koppelvlakken gebeurt als voor wat er binnen de grenzen van hun eigen organisatie plaatsvindt. Het managen van de intrinsieke spanning die gepaard gaat met ketenwerking, hoort dus tot op zekere hoogte bij je eigen taak. Pas wanneer Larikslaan2 en Amersfoort er zelf niet uitkomen, is de gemeente Leusden als opdrachtgever het escalatieniveau.

5.3.2 Collectieve coalitie

In regionale samenwerking worden onder meer beleidsagenda's afgestemd en wordt gezamenlijk ingekocht. In deze samenwerking is de gemeente Leusden partner. De focus ligt op de gezamenlijke opgave en verantwoordelijkheid en 'wij-zij denken' zou hier minder een rol moeten spelen. In de praktijk betekent dit voor de betrokken gemeenten dat zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid hebben om deze samenwerking tot een succes te maken, als partners.

Omdat Amersfoort 'gastheergemeente' is, vervult Amersfoort de rol van regisseur. In het belang van de regionale samenwerking moet Amersfoort de rol van regisseur en van partner goed weten te scheiden. Dit is geen makkelijke opgave. Het goed bedoelde "spring maar op de bagagedrager" van de gemeente Amersfoort, kan bij de omliggende gemeente gevoeld worden als 'dominantie' in plaats van partnerschap. Andersom laten de andere gemeenten taken in het kader van de regionale samenwerking graag over aan de gemeente Amersfoort, omdat ze daar zelf beperkte capaciteit voor hebben. Dit doet geen recht aan partnerschap en versterkt de regierol van de gemeente Amersfoort.

5.3.3 Connectieve coalitie

Met *De samenleving voorop* krijgen lokale Leusdense initiatieven steeds meer ruimte en wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de eigen kracht van mensen. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol. Ook in het sociaal domein hecht de gemeente aan het aanjagen en faciliteren van lokaal initiatief. Wethouders hechten aan direct contact met inwoners, organisaties en bedrijven en willen snel kunnen inspelen op initiatieven, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf zich aanbiedt met re-integratieplaatsen. Ook het sociale team van Larikslaan2 vervult een verbindende, faciliterende rol ten aanzien van maatschappelijk initiatief. Hier gaat het bij uitstek om *nabijheid, toegankelijk en betrokkenheid*.

De behoefte van Leusden om meer grip te hebben op de uitvoering van het sociaal domein en meer *in control* te zijn, komt voort uit de directieve coalitie waarin zij zich bevindt en de (systeem)verantwoordelijkheid die ze daar als regisseur heeft. Het is van belang dat de gemeente zich realiseert dat een sterke sturing op *in control* zijn, ten koste kan gaan van de rol die de gemeente als partner en als facilitator heeft. In die laatste twee rollen heeft de gemeente ruimte nodig om te handelen op basis van vertrouwen, voor maatwerk en experiment. Als partner en facilitator zit je niet zelf aan het stuur en ben je meer afhankelijk van het proces met partners en de initiatieven en acties die ook anderen ontplooiën. Deze rollen zijn evenwel voor de transformatie in toenemende mate van belang. Een te sterke invulling van de regisseursrol kan de rol van partner en facilitator belemmeren.

Twynstra Gudde

In lijn met het bovenstaande is het goed om te kijken naar het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van BenW en hoe dit meebeweegt met de verschillende rollen die de gemeente moet vervullen. Voor de gemeenteraad van Leusden is het belangrijk dat zij het college niet alleen aanspreekt in de rol van regisseur (verantwoordingsinformatie), maar ook ruimte geeft voor regionaal partnerschap op basis van vertrouwen en het faciliteren van initiatief van onderop. Dit kost tijd en is niet altijd voorstelbaar. In lijn met de transformatie zou de aandacht in het gesprek tussen raad en college meer moeten gaan over maatschappelijke *outcome* in plaats van over input-outputsturing. De uitvoeringspraktijk van het sociaal domein is ook te complex om daar te gedetailleerd op te kunnen sturen. Beter is het om te werken met bandbreedtes.

6. Voorkeursvariant

Op basis van onze analyse van de verschillende varianten met behulp van het afwegingskader, adviseren wij de gemeente Leusden om – onder voorwaarden - de samenwerking rondom de backoffice sociaal domein met de gemeente Amersfoort en de gemeente Woudenberg voort te zetten. Hierna onderbouwen wij ons advies voor deze voorkeursvariant en beschrijven we de voorwaarden voor een succesvolle werking van deze variant.

6.1 Continuering van de samenwerking met Amersfoort

Uit het onderzoek komt een aantal rode draden naar boven die legitimeren dat de huidige samenwerking wordt gecontinueerd.

6.1.1 Urgentie voor stopzetten ontbreekt

Wij hebben onvoldoende urgentie ervaren om de huidige samenwerking met Amersfoort stop te zetten, zeker niet vanuit het perspectief van de inwoners. Gezien de forse investering die er de afgelopen jaren gepleegd is en de druk waaronder dit tot stand heeft moeten komen, adviseren wij om deze samenwerking kans van slagen te geven. Op afzienbare termijn moet de samenwerking wel voldoen aan de in § 6.2 genoemde voorwaarden.

Bijna twee derde (64%) is (zeer) tevreden over de ondersteuning van het wijkteam en zou het wijkteam aan anderen aanraden als zij vragen of problemen hebben. Zij zijn vooral tevreden over het prettige contact met de wijkteammedewerker en de uiteindelijk gekozen oplossing voor de zorgvraag. Een op de tien is juist (zeer) ontevreden over de wijkteams. Zij zijn vooral ontevreden over de communicatie naar hen toe en de communicatie van wijkteammedewerkers met andere betrokkenen. Gemiddeld geeft men het wijkteam een 7,3 als rapportcijfer. Over het contact met de medewerker van het wijkteam zijn veel cliënten (zeer) tevreden.¹¹⁾

6.1.2 Alternatieve varianten vergen nader onderzoek

Geen enkele variant biedt - met de informatie die op dit moment voorhanden is - voldoende perspectief. Wanneer de gemeente Leusden in de toekomst overweegt voor een andere variant te kiezen, vraagt dit nader onderzoek en een gezamenlijke verkenning met de potentiële samenwerkingspartner(s). Dit kost tijd en geld en zal niet zonder risico's gepaard gaan. Een dergelijke ingrijpende verandering vraagt ook om een zekere mate van urgentie.

6.1.3 Uitvoering sociaal domein complex en dynamisch

De complexiteit van de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein maakt dat een geïsoleerde verandering van één bepaald onderdeel gelijk effect heeft op andere onderdelen. Verschillende organisaties vormen samen een keten en werken vanuit verschillende rollen samen. Er is een sterke mate van samenhang. Er kan niet te lichtzinnig gedacht worden over het verplaatsen van 'de backoffice'.

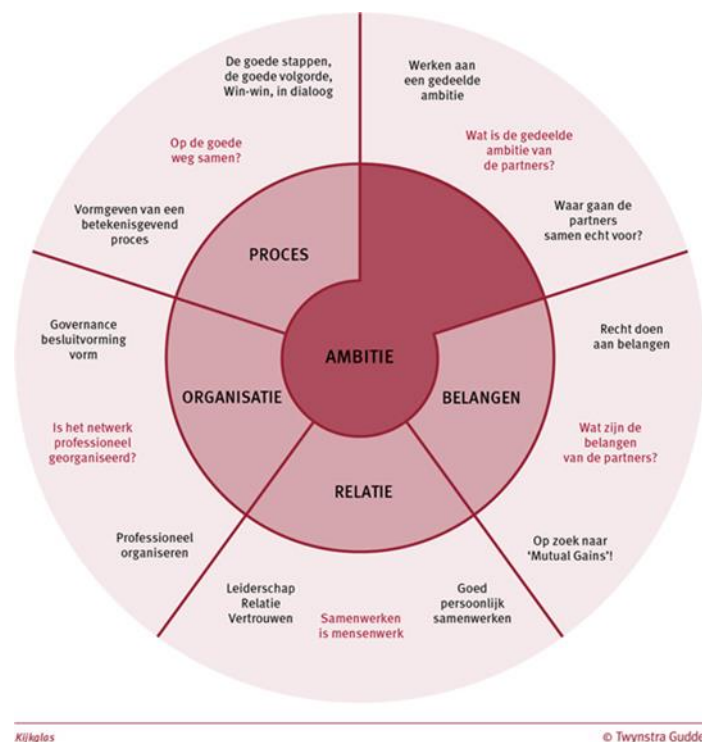
¹¹⁾ Amersfoortse Monitor Sociaal Domein 2015, december 2015

De backoffice vormt een keten met de frontoffice en voor een goede ketenwerking is tijd nodig. Werkprocessen en (ICT-)systemen moeten op elkaar worden aangesloten en goed samenwerken in de keten, moet kunnen 'inslijten'.

Dit maakt ook dat in verschillende gemeenten de organisatie van het sociaal domein, zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau, nog volop in beweging is. De varianten die Leusden nu mogelijk ziet, kunnen er over een aantal jaar alweer anders uitzien.

6.1.4 Nog nauwelijks tijd geweest voor reflectie

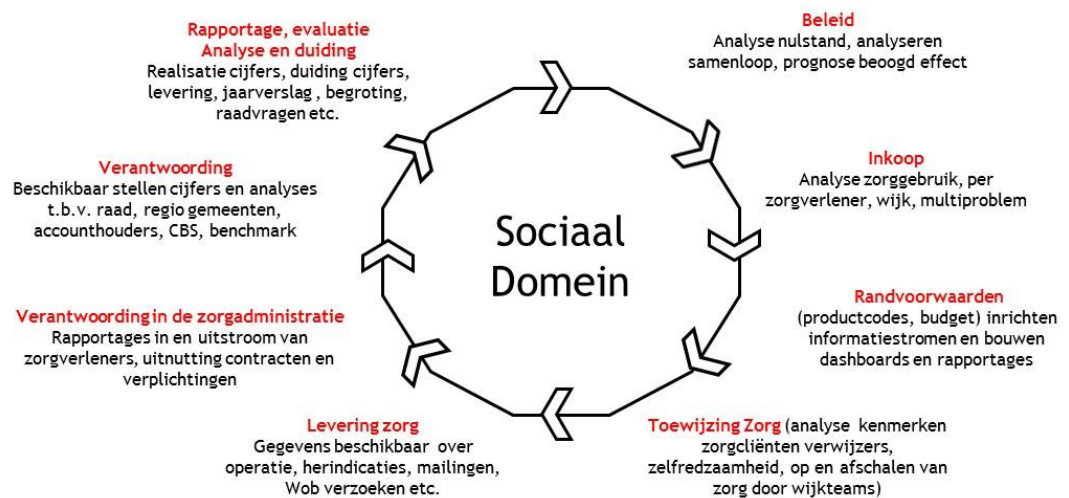
Weliswaar functioneert de samenwerking voor de gemeente Leusden nu niet afdoende, maar wij hebben zowel bij Amersfoort als bij Woudenberg de intentie gehoord om - nu de basis gelegd is - de samenwerking in de uitvoering te verbeteren. Ook in de bredere context van de regionale samenwerking proeven we die wens en bereidheid. Er is de afgelopen jaren nauwelijks tijd geweest voor reflectie. Wij zien hier nu voorzichtig het begin van ontstaan, bijvoorbeeld rondom het gezamenlijke inkoopproces. We adviseren om daarbij te reflecteren op alle facetten van samenwerking. Het *Kijkglas voor samenwerking* kan daarbij behulpzaam zijn, waarbij niet alleen naar organisatie en processen wordt gekeken, maar ook naar elkaars ambitie, belangen en naar de onderlinge relaties.



6.2 Randvoorwaarden voor continueren van de samenwerking met Amersfoort

Ondanks de bovenstaande argumenten voor continuering van de huidige samenwerking, zien wij een aantal belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle toekomstige ontwikkeling van deze samenwerking. Hierna sommen wij deze randvoorwaarden op. In hoofdstuk 7 (uitwerking/implementatie voorkeursvariant) werken we deze nader uit.

1. **Verbeter de ketensamenwerking tussen Larikslaan2 en de gemeente Amersfoort.** Belangrijk uitgangspunt voor Larikslaan2 is dat de uitvoeringsorganisatie zich niet alleen verantwoordelijk voelt voor het uitvoeren van de eigen taken, conform de prestatieafspraken met de gemeente, maar ook voor het optimaliseren van de ketenwerking met de backoffice sociaal domein in de gemeente Amersfoort. Hetzelfde geldt voor de gemeente Amersfoort. De gemeente Leusden is opdrachtgever van beide organisaties en heeft de systeemverantwoordelijkheid om er op toe te zien dat Larikslaan2 en Amersfoort deze samenwerking continu blijven verbeteren (kwaliteitsmanagement). Neem bij het verbeteren van het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap met Larikslaan2 ook de aanbevelingen van Berenschot ter harte.
2. **Investeer in voldoende kwaliteit en capaciteit bij de gemeente Leusden.** De gemeente blijft zelf (systeem)verantwoordelijk voor het functioneren van de gehele keten, van beleid tot evaluatie (zie onderstaande figuur¹²). Dit kan alleen als de gemeente daarvoor voldoende capaciteit en kwaliteit heeft. Het sociaal domein is een complex speelveld en het vergt bepaalde competenties om dit goed te kunnen doorzien en daarin de juiste rol te pakken. Extra kwaliteit en capaciteit gaan de gemeente ook helpen bij het beter sturen op het regionale inkoopproces, zodat de inbreng voor lokaal en innovatief inkopen beter vanuit Leusden vertegenwoordigd is. Deze kwaliteit en capaciteit zijn nodig om de monitoringsinformatie vanuit Amersfoort goed te kunnen analyseren en duiden en hierover het college en de raad (tijdig) te kunnen informeren.



3. **Versterk de integraliteit tussen Wmo, Jeugdzorg en Werk & Inkomen.** Een integrale benadering volgens de aanpak "1 Gezin-1 Aanpak-1 Regisseur" is de kern van de transformatie in het sociaal domein. Versterking van de integraliteit moet daarom hoog op de agenda staan van de ontwikkelopgave. De gemeente Amersfoort geeft dit zelf anders vorm. In Leusden is er nu een zogenaamde *linking-pin* functie gecreëerd, met de medewerking van Amersfoort. Het is van belang dat Leusden en Amersfoort het gesprek gaan voeren over deze ontwikkelambitie van Leusden en dat vanuit Amersfoort wordt bekeken hoe dit sterker invulling kan krijgen. Voor Leusden is dit een prioriteit. Leusden moet dan wel concreet aangeven welke verbeteringen zij noodzakelijk acht en waarom.

¹²) Presentatie gemeente Amersfoort, monitoring in het Sociaal Domein

4. **Versterk de frontoffice van Larikslaan2 met Werk & Inkomen.** Om de mate van integraliteit te verhogen, is het wenselijk om alle domeinen te (kunnen) vertegenwoordigen binnen de frontoffice van Larikslaan2. In eerste instantie betekent dit een combinatie van het behouden van het loket in Amersfoort en tevens een uitbereiding van het huidige loket van Larikslaan2. Het werk wordt hiermee effectiever, niet per se efficiënter. De toegevoegde waarde kan voornamelijk worden gevonden in de toename van mogelijkheden voor preventie en een doeltreffende aanpak vanuit "1 Gezin-1 Aanpak-1 Regisseur". Op lange termijn moet dit resulteren in een effect op de kosten. Het zal hier gaan om stabilisatie van de kosten, niet per definitie een afname.
5. **Versterk de mogelijkheid om in te kopen bij lokale zorgaanbieders.** Net als bovengenoemde integraliteit is dit voor Leusden een prioriteit. De administratieve inkoopprocessen kunnen door Amersfoort worden uitgevoerd, maar Leusden wil meer invloed op het inkoopbeleid zodat beter gebruik kan worden gemaakt van lokale voorzieningen, en er meer innovatief en op maat kan worden ingekocht. Vanuit Amersfoort dient met de bestuurlijke aanbesteding in regionaal verband nog beter te worden gefaciliteerd dat gemeenten zelf kunnen aangeven welke wensen ze hebben voor lokaal inkoopbeleid, waarbij ze zelf aan tafel zitten. Het vergt van de gemeente Leusden voldoende capaciteit om hierop maximaal in te kunnen spelen. Zie voorwaarde 2.
6. **Verbeter de informatievoorziening vanuit Amersfoort aan Leusden.** De informatievoorziening vanuit Amersfoort dient verbeterd te worden. Het gaat hier met name om het verbeteren van de voorspelbaarheid. De gemeente Leusden mag niet 'verrast' worden door informatie. Het college moet in staat worden gesteld tijdig de gemeenteraad van Leusden te kunnen informeren. Vanuit Leusden wordt soms betwijfeld of de informatievoorziening aan Leusden wel voldoende prioriteit heeft voor de gemeente Amersfoort. Door de gemeente Amersfoort wordt aangegeven dat zij zelf niet meer weet dan Leusden en dat ze graag samen met Leusden de informatierelatie bespreekt en waar mogelijk verbetert. Hier is het ook zaak dat er periodiek zakelijke afstemming tussen Leusden en Amersfoort - respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer - plaatsvindt. Amersfoort geeft ook aan dat er veel informatie *real time* beschikbaar is maar dat Leusden niet voldoende kwaliteit/capaciteit heeft om deze informatie goed te kunnen analyseren en duiden. Onderzoek ook hoe meer op 'outcome' kan worden gestuurd.
7. **Verbeter het politiek-bestuurlijk samenspel in de regio.** De regionale samenwerking is gebaat bij meer ruimte voor reflectie op de onderlinge samenwerking en een sterkere invulling van de samenwerking tussen de partnergemeenten. Amersfoort wordt ervaren als een te dominante factor, anderzijds laten de overige gemeenten veel taken aan Amersfoort over. Nader bezien moet worden welke rol het regiobureau kan spelen in het verbeteren van de onderlinge samenwerking. In lijn hiermee is het belangrijk de politieke agenda's van de verschillende gemeenten goed te bedienen. De agenda van Amersfoort is nu te vaak leidend en bepalend voor de timing van besluitvorming en informatievoorziening.
8. **Beleg het werkgeverschap voor de sociale teams bij Larikslaan2.** Formaliseer de huidige werkwijze en borg dat het werkgeverschap bij Larikslaan2 belegd wordt. Zo blijft de verantwoordelijkheid voor de professionals in de uitvoering dichtbij en kan geïnvesteerd worden in de mensen die deze functie vervullen. Dit helpt de ontwikkeling van Larikslaan2 en draagt bij aan nabijheid, toegankelijkheid en betrokkenheid in Leusden.

9. **Zorg voor een goede balans in je rol als regisseur, samenwerkingspartner en facilitator.**

Gezien de (systeem)verantwoordelijkheid die je als gemeente hebt is het nodig om *in control* te zijn. Tegelijkertijd ben je ook een samenwerkingspartner voor gemeenten in de regio en een facilitator ten behoeve van inwoners. Wees je bewust van deze rollen en versterk ze door te investeren in de ontwikkeling van opdrachtgeverschap maar ook de ontwikkeling als samenwerkingspartner door in gesprek te gaan over verwachtingen naar elkaar. Ook is hier een rol weggelegd voor de gemeenteraad van Leusden. Als partner en facilitator zit je niet aan het stuur en ben je afhankelijk van andere partijen. De gemeenteraad dient het college ruimte te geven om te 'bouwen' aan samenwerking en initiatieven te faciliteren. Te veel sturing op control kan deze ontwikkeling in de weg staan. In lijn met de transformatie zou de aandacht in het gesprek tussen raad en college meer moeten gaan over maatschappelijke outcome in plaats van over input-outputsturing. De uitvoeringspraktijk van het sociaal domein is ook te complex om daar te gedetailleerd op te kunnen sturen. Beter is het om te werken met bandbreedtes.

Aanbeveling vervolgtraject

Bovenstaande voorkeursvariant dient te worden uitgewerkt in een implementatieplan als bouwsteen voor de gezamenlijke ontwikkelopgave. Ons advies is om dit in een aantal werksessies te doen met betrokken stakeholders om zo de benodigde scherpte en diepgang te kunnen organiseren in dit plan. De genoemde randvoorwaarden vormen de basis voor dit implementatieplan en zullen tijdens de werksessies concreter gemaakt moeten worden.

7. Overzicht geïnterviewde personen

In afstemming met de opdrachtgever is met de volgende personen gesproken.

Naam	Organisatie	Functie
Mark Leegwater	Gemeente Leusden	Programmamanager Sociaal Domein
Erik Luchtenburg	Gemeente Leusden	Gemeentesecretaris
Jan Overweg	Gemeente Leusden	Coördinerend wethouder Sociaal Domein
Albert Dragt	Gemeente Leusden	Wethouder Werk & Inkomen (Participatie)
Erik van Beurden	Gemeente Leusden	Wethouder Jeugd
Annemieke Vermeulen	Gemeente Leusden	Burgemeester
Eddy Karrenbelt en Herm Kuipers	Gemeente Amersfoort	Afdelingsmanager Werk, Inkomen en Zorg en manager afdeling Samenleven
Fleur Imming	Gemeente Amersfoort	Coördinerend wethouder Sociaal Domein
Pieter de Kruif en Simone van der Marck	Gemeente Woudenberg	Coördinerend wethouder Sociaal Domein en gemeentesecretaris
Hester Frank	Larikslaan2	Directeur
Patrick Schultink en Wendy Verdenius	Gemeente Soest	Afdelingshoofd Samenleving en afdelingshoofd Dienstverlening
Wilbert Pastoor, Gerard Gijtenbeek en Daphne Aartsen	Gemeente Nijkerk	Teamleider projectrealisatie resp. teamleider en adviseur Participatiewet