



# HET SOCIAAL DOMEIN

## VAN DE GEMEENTE REIMERSWAAL

Een samenvatting van het onderzoek naar het 'control-probleem' binnen het Sociaal Domein van de gemeente Reimerswaal. Uitgevoerd door drs. T. (Tobias) Geelhoed RC in het kader van de opleiding Executive Master of Finance & Control.

# ALGEMEEN

## ACHTERGROND & AANLEIDING

### Achtergrond

In de periode december 2020 tot en met december 2021 heeft Tobias Geelhoed het Sociaal Domein van de gemeente Reimerswaal onderzocht. Dit vanuit zijn functie als Concerncontroller en in het kader van de opleiding 'Executive Master of Finance & Control.

Het onderzoek dat is uitgevoerd, is gedocumenteerd in een scriptie die meer dan 100 pagina's telt. Er zijn meer dan 60 bronnen geraadpleegd, 10 diepte-interviews uitgevoerd en ook zijn onder andere jaarrekeningen vanaf 2009 geanalyseerd. Dit document vat de essentie van de omvangrijke scriptie samen.

### Aanleiding

Het Sociaal Domein is veelomvattend. Voor de scriptie is het Sociaal Domein afgebakend tot de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en de Participatiewet.

Sinds 2015 zijn de Nederlandse gemeenten voor de uitvoering van de genoemde wetten verantwoordelijk. De decentralisatie van deze wet- en regelgeving is een uitvloeisel van het Regeerakkoord 2012. De gedachtegang van de Rijksoverheid was daarbij dat gemeenten beter kunnen bepalen wat de inwoners nodig hebben op het gebied van zorg en welzijn dan dat de centrale overheid dat kan. Een belangrijk onderdeel van de decentralisatie was verder een bezuiniging (lees: budget- of efficiëncykorting) – die door het Centraal Planbureau in 2013 werd ingeschat – van ongeveer € 3,5 miljard.

De decentralisatie van bovengenoemde wet- en regelgeving is sinds 2015 een feit en gemeenten geven inmiddels meer dan 5 jaar invulling en uitvoering aan het Sociaal Domein. De doorgevoerde decentralisatie en het financiële effect van de bezuiniging waren de afgelopen jaren veelvuldig in het nieuws en andere media en zijn in diverse onderzoeken aan de orde geweest. Veel van het gepubliceerde werk gaat over een decentralisatie die is mislukt, gemeenten die oplopende financiële tekorten hebben als gevolg van het 'Sociaal Domein' en zorgaanbieders die geld verdienen terwijl de cliënten niet altijd de juiste kwaliteit ontvangen. Kwaliteit waarvoor de gemeenten hebben betaald.

Het lukt de gemeente Reimerswaal – net als vele andere Nederlandse gemeenten – ultimo 2021 nog onvoldoende om (financiële) grip te krijgen op het 'Sociaal Domein' en daarmee ongeveer 40% van de jaarbegroting.

De scriptieveronderstelling is dat dit komt doordat het probleem niet helder is.

Is het een financieel probleem of niet?

In de scriptie stond het onderzoeken van mogelijke sturingsmethoden niet centraal. Wat wel centraal stond, was het benaderen van het Sociaal Domein vanuit een aantal wetenschappelijke concepten (de literatuur) enerzijds en vanuit verschillende stakeholders (de praktijksituatie) anderzijds. Dit om voor de gemeente Reimerswaal de situatie vanuit verschillende invalshoeken te benaderen (zoals dat nog niet eerder is gedaan), daaruit een 'rode draad' te formuleren en daarmee een meer zuivere en concrete 'probleemanalyse' te leveren.

## BEVINDING

Uit zorgvuldig en grondig onderzoek blijkt dat in het Reimerswaalse Sociaal Domein sprake is van een structureel financieel tekort.

Dat tekort is echter niet het probleem.

Het tekort kan beter worden gezien als een consequentie van andere problemen.

# INHOUD

## LITERATUUR

Uit literatuur van de gevogde vakken 'Strategic Management' en 'Management Control' zijn de wetenschappelijk bewezen theorieën / concepten van 'Wicked Problems', 'Strategic Drift' en 'Management Control (Systems)' geselecteerd om het Sociaal Domein te onderzoeken. In het navolgende wordt ieder concept nader toegelicht. Uit die toelichting blijkt ook waarom voor dat concept is gekozen.

### Wicked Problems

Het begrip 'Wicked Problems' is in 1973 voor het eerst geïntroduceerd door de professoren Rittel en Webber. De auteurs hebben dit concept bedacht om het onderscheid in de complexiteit van problemen te duiden. Zij constateerden namelijk dat maatschappelijke problemen niet op een gelijke manier als bijvoorbeeld wetenschappelijke of technische problemen zijn te duiden. Bij een technisch probleem is het (vaak) mogelijk om een analyse te maken, daarmee het concrete probleem te bepalen en op basis daarvan oplossingsmogelijkheden aan te reiken. Bij maatschappelijke problemen is dit 'concreet maken' niet of nagenoeg niet mogelijk en dat maakt een maatschappelijk probleem 'Wicked'.

Door Rittel en Webber is een tiental punten geformuleerd (zie bijlage 1). Als een probleem aan die tien punten voldoet, is het een 'Wicked Problem'. Een probleem moet dus aan veel elementen voldoen om te classificeren als 'Wicked'. Daarmee is het dan zo dat een probleem wel of niet 'Wicked' is. Deze benadering is te beperkt, zo blijkt uit onderzoek van John Alford en Brian W. Head uit 2017. Zij schrijven dat het concept van 'Wicked Problems' te strikt wordt uitgelegd en toegepast in probleemanalyses / -classificaties. Dit omdat het concept van 'Wicked Problems' totaliseert en daarmee problemen beschouwt als hardnekkige massa's complexiteit, zo conflictgevoelig dat zij de definitie van 'oplossing' tarten. Verder schrijven zij dat er in het concept van 'Wicked Problems' vaak sprake is van één beste manier van oplossen (als die er al is) en dat er verder geen goede alternatieven zijn. De auteurs pleiten voor een meer genuanceerde analyse, met het argument dat complexe problemen variëren in hun omvang van 'Wickedness', via dimensies zoals (i) de cognitieve complexiteit en (ii) de diversiteit en onverenigbaarheid van de actoren of betrokken instellingen. Dit omvatten zij in zogenoemde probleemtypologieën. Er worden negen typologieën onderkend die op de afbeelding hieronder worden getoond.

Neither problem nor solution is clear	Cognitively complex problem	Conceptually contentious problem	Very wicked problem
Problem clear, solution not clear	Analytically complex problem	Complex problem	Politically turbulent problem
Both problem and solution clear	Tame problem	Communicatively complex problem	Politically complex problem
Increasing complexity of problems ↑			
Increasing difficulty in relationship between stakeholders/institutions →			
	Co-operative or indifferent relationships	Multiple parties, each with only some of relevant knowledge	Multiple parties, conflicting in values/interests

*Ter toelichting / illustratie:*

*Wanneer zowel het probleem als de oplossing ervan duidelijk is en het gaat om een simpele relatie tussen actoren / partijen, gaat het om een makkelijk probleem ('Tame problem').*

*Wanneer sprake is van een onduidelijk probleem, een onduidelijke oplossing en meerdere partijen die niet allemaal dezelfde / relevante kennis hebben, gaat het om een conceptueel omstreden probleem ('Conceptually contentious problem') et cetera.*

Als een probleem of situatie vanuit het concept 'Wicked Problems' wordt benaderd en daarmee een beoordeling van de 'Wickedness' (met behulp van de typologieën en bijlage 1) wordt gemaakt, helpt dat bij het doorgronden van het probleem of de situatie. Verder helpt deze benadering als vervolgstappen bepaald moeten worden. Bij 'Wicked Problems' geldt namelijk dat er geen eenduidige en makkelijke oplossing is. Dit besef kan helpen in de benadering van een probleem of situatie. Mogelijk is een probleem of situatie niet op te lossen, maar wel 'handelbaar' te maken. Het in dergelijke gevallen niet langer zoeken naar een oplossing, maar naar manieren om het 'handelbaar' te maken kan bijvoorbeeld veel tijd, geld en capaciteit schelen.

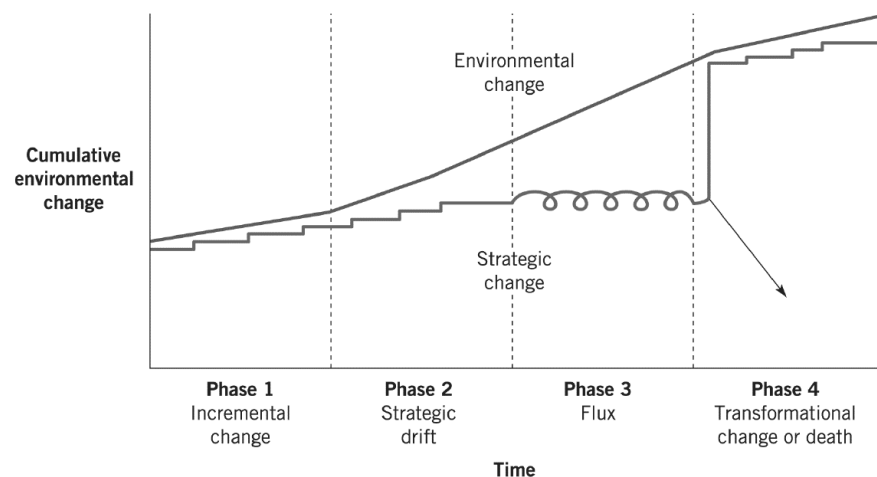
### **Strategic Drift**

Het concept van 'Strategic drift' houdt samengevat in dat een strategie tot stand komt op basis van historische en culturele invloeden en de successen zoals deze eerder zijn behaald, maar dat meer dan eens geen rekening wordt gehouden met veranderingen / ontwikkelingen in de omgeving. Het kan dus voorkomen dat een organisatie op enig moment een strategie bepaalt op basis van ervaringen uit het verleden en de ontwikkelingen in de omgeving op dat moment, maar dat tijdens het uitvoeren van de strategie te weinig wordt bijgestuurd op basis van de veranderingen in die omgeving. De organisatie gaat 'drijven'.

De auteurs Whittington, Angwin, Scholes, Regner en Johnson hebben in hun boek uit 2017 een beschrijving en visualisatie opgenomen van de verschillende fasen van het concept 'Strategic drift'. De visualisatie is als volgt:

In de eerste fase, ontwikkelt de strategie van de organisatie zich in lijn met de ontwikkeling van de omgeving.

Het kan – na verloop van tijd – voorkomen dat de omgeving begint te veranderen, maar dat de strategie van de organisatie niet mee verandert. Als dit voortduurt, kan een organisatie de aansluiting met de omgeving kwijtraken en ontstaat er een periode van 'rondrijven' ofwel 'drifting' (tweede fase).



De derde fase kenmerkt zich door 'rumoer' zoals (i) een verandering van management, (ii) conflicten en discussie over de nieuw te kiezen richting en strategie, (iii) verminderende prestaties en verslechterend moraal en (iv) klanten (of stakeholders) die minder of zelfs niet langer centraal staan. Deze (derde) fase wordt ook wel 'Flux' genoemd. Wil een organisatie haar bestaansrecht behouden, moet er actie ondernomen worden om uit fase drie te komen. In de vierde en laatste fase, afhankelijk van de uitkomst van de 'Flux-fase', kunnen twee scenario's van toepassing zijn. Enerzijds kan sprake zijn van het niet continueren van de organisatie omdat onvoldoende aanpassing heeft plaatsgevonden. Anderzijds kan sprake zijn van een succesvolle aanpassing in de vorm van een nieuwe strategie en is de organisatie weer in staat om succesvol haar activiteiten te ontploien.

Het hebben van een strategie en die vertalen naar concretere plannen en doelstellingen past (ietwat ongenueanceerd) goed bij organisaties die winstmaximalisatie (profit) nastreven, maar niet bij non-profitorganisaties (bijvoorbeeld gemeenten).

Claude Ivan Gooding schrijft in zijn proefschrift uit 2012 over 'Mission Drift'. Dit omdat het hebben van een missie beter past bij non-profitorganisaties. Hij bevindt dat als het perspectief van winstmaximalisatie niet aanwezig is, een duidelijke missie aanwezig dient te zijn zodat een organisatie niet gaat 'drijven'. De auteur concludeert verder twee zaken die voor de scriptie gebruikt zijn, namelijk (i) het hebben van een duidelijke missie en daarnaar handelen (al dan niet na bijstelling hiervan) helpt in het voorkomen van 'Drift' en (ii) de mate van beheersing van de organisatiemiddelen is één van de verklaringen voor het wel of niet ontstaan van 'Drift'. Met andere woorden; als een organisatie de beheersing op orde heeft en daarvoor voldoende middelen, capaciteit en draagvlak ter beschikking stelt, kan 'Drift' mogelijk worden voorkomen of kan 'Drift' in ieder geval worden gebruikt ten behoeve van organisatieontwikkeling en heeft het een leereffect.

### **Management Control (Systems)**

In de literatuur rondom 'Management' en 'Organisaties' wordt vaak geschreven over 'Management Control'. Het begrip 'Management Control' bestaat al vele decennia en velen hebben hieraan een definitie gekoppeld. Eén van de definities die voor de scriptie is gebruikt, luidt:

*'Management Control' bestaat uit twee delen, namelijk (i) één deel dat betrekking heeft op het bereiken van effectieve controle over ondergeschikten door middel van het aansturen van hun activiteiten en (ii) één deel dat betrekking heeft op de evaluatie van het gewenste resultaat van een activiteit en het aanbrengen van correcties indien nodig.*

Er zijn – zoals gezegd – nog veel andere definities van wat nu 'Management Control' is. Ongeacht de verschillen in definities en elementen die wel of niet onder 'Management Control' behoren, is volgens de auteurs Merchant en Otley sprake van één verbindend element. Het management onderneemt namelijk diverse acties om de organisatie(s) op de juiste koers te houden. Zij noemen dit het implementeren en uitvoeren van 'Controls'. In die context staan 'Controls' of staat 'Control' niet voor 'Macht', maar voor datgeen wat nodig is om de organisatie te laten functioneren zoals beoogd en doelen worden gerealiseerd.

Dat alles klinkt goed, maar hoe vul je 'Management Control' of het vaak gebezigde 'in control zijn' nu concreter in?

Leen Paape schrijft in meerdere artikelen en in zijn proefschrift wat de definitie van 'in control' zijn is, namelijk:

*"...Een organisatie is 'in control' als zij beschikt over een Management Control Systeem (MCS) dat haar in staat stelt binnen een vooraf gedefinieerde periode in x% van de gevallen / tijd binnen een vooraf gedefinieerde risicotolerantie te blijven. Als buiten die risicotolerantiegrens wordt getreden, stelt het MCS de organisatie in staat dat tijdig te constateren en te herstellen..."*

De gedachtegang achter deze definitie is dat een organisatie een 'systeem' gebruikt om tijdig inzicht te verkrijgen in de realisatie van haar doelen. Daarnaast moet een dergelijk systeem de organisatie in staat stellen om bij te sturen als blijkt dat de doelen niet of niet volledig worden behaald. Diverse onderwerpen waaraan bij een MCS moet worden gedacht, zijn onder andere:

- |  |  |
|--|--|
|  De missie, visie en strategie van een organisatie / afdeling / organisatieonderdeel;                       |  Het gebruik van prestatie indicatoren;                     |
|  De structuur van een organisatie / afdeling / organisatieonderdeel;  |  Hoe feedback wordt gegeven;                                |
|  Het lerend vermogen van een organisatie / afdeling / organisatieonderdeel;                                 |  Hoe mensen worden gemotiveerd; en                          |
|  De wijze waarop organisatie- / afdelingsdoelen worden bepaald;   |  De samenhang tussen het vorengaande en hoe die is geborgd. |
|  De leiderschapsstijl en cultuur / 'tone at the top' van een organisatie / afdeling / organisatieonderdeel; |  |

Het MCS is erop gericht om een organisatie handvatten te geven om 'in control' te zijn. In de scriptie ging het niet zozeer om het verkrijgen van handvatten om 'in control' te zijn voor wat betreft het 'Sociaal Domein'. Het ging wel om het verkrijgen van inzicht in het 'Sociaal Domein' door middel van onder andere theoretische en wetenschappelijke concepten in combinatie met praktijkonderzoek.

In de scriptie is voor het 'in control zijn' dan ook de focus gelegd op het hebben van inzicht. Het hebben van inzicht kan – volgens de Nederlandse encyclopedie – worden beschreven als het volledig begrijpen en / of 'kennis hebben van'. Dit past bij de 'in control'-definitie van Paape. Hierin wordt namelijk verondersteld dat kennis aanwezig is van (i) de mogelijke risico's, (ii) de nodige beheersingsmaatregelen, (iii) monitoring, (iv) evaluatie en (v) potentiële herstelacties. De elementen en achterliggende theorieën van een MCS zijn om die reden gebruikt voor het realiseren van de scriptiedoelstelling.

### **De onderlinge samenhang**

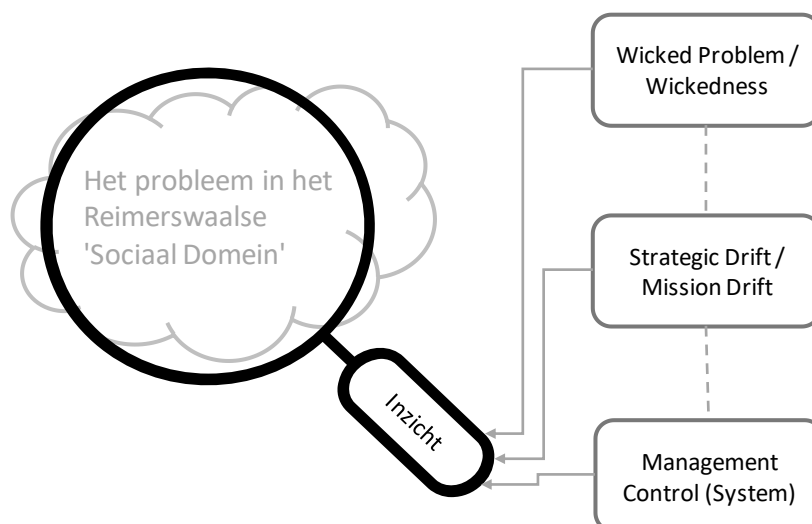
In het voorgaande zijn de drie concepten; 'Wicked Problems', 'Strategic Drift' en 'Management Control (Systems)' uiteengezet en op hoofdlijnen toegelicht. Wat is nu dan de onderlinge samenhang?

Of een probleem nu 'Wicked' is naar de volle omvang van de eerder gegeven definitie of alleen sprake is van 'Wickedness', het concept van 'Wicked Problems' wordt gehanteerd om problemen nader te duiden. Dit om ze in essentie beter te begrijpen en zo mogelijk ook op te lossen. Pas na inzicht in het probleem kan namelijk worden gewerkt aan een oplossing en / of een manier om met het probleem om te gaan.

Het concept van 'Strategic Drift' is voortgekomen uit het feit dat een organisatie een probleem krijgt als de gekozen strategie of 'koers' niet langer aansluit bij de omgeving en dit zorgt voor een slechte(re) organisatieperformance. Het concept biedt een mogelijkheid om de organisatiesituatie vanuit een strategische invalshoek te bekijken en de ontstane situatie te analyseren en in perspectief te plaatsen. In de eerste fase (zie figuur 4) is er ogenschijnlijk weinig tot niets aan de hand. De tweede fase en meer nog de derde fase zijn problematisch. In de laatste fase moet 'death' als uitkomst worden voorkomen door te transformeren. Ook dit is een concept wat gebruikt kan worden om een problematische situatie te analyseren en daarmee inzicht te verkrijgen. Het vult het concept van 'Wicked Problems' aan, omdat 'Strategic Drift' helpt te begrijpen hoe het zo gekomen is en waar de organisatie zich bevindt in de ontwikkeling van het probleem in de tijd.

'Management Control' en de concretere uitwerking daarvan, een MCS, biedt enerzijds inzicht in de kaders en anderzijds 'handvatten' om binnen die kaders te blijven. Een MCS – mits goed toegepast – heeft een positieve invloed op de organisatieperformance.

Vrij vertaald biedt een MCS dus signalering van en inzicht in problemen en zorgt het voor beheersing hiervan.



De drie concepten maken het op de eigen unieke manier mogelijk om inzicht te bieden in een probleem of een situatie. Dat inzicht kan helpen om het probleem op te lossen of de situatie 'handelbaar' te maken.






Vanuit de hierboven genoemde gedachtegang is de praktijksituatie binnen het Sociaal Domein van de gemeente Reimerswaal dan ook onderzocht.

## PRAKTIJK

Het uitgevoerde onderzoek kan worden opgedeeld in twee delen. Eén deel waarin de geschetste concepten zijn onderzocht door het afnemen van diepte-interviews met 10 personen op sleutelposities binnen het Reimerswaalse Sociaal Domein en het toetsen van die uitkomsten aan andere onderzoeken die in Nederland zijn uitgevoerd. Bijvoorbeeld rekenkameronderzoeken en de onderzoeken van de 'Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein'. Het andere deel van het onderzoek zag toe op de financiële positie van de gemeente Reimerswaal als geheel en als onderdeel daarvan het Sociaal Domein.

De financiële positie is namelijk onderzocht omdat een vaak gehoord geluid is dat sprake is van te lage financiële overheidsbijdragen. Daarin zou het probleem gelegen zijn. Met andere woorden; als gemeenten meer geld zouden ontvangen van de Rijksoverheid zou er geen probleem zijn in het Sociaal Domein. Om hierover voor de gemeente Reimerswaal een uitspraak te doen, moest de financiële situatie van de gemeente als totale organisatie en van het Sociaal Domein als specifiek organisatieonderdeel in kaart worden gebracht.

De financiële situatie is enerzijds geanalyseerd aan de hand van de gepubliceerde jaarrekeningen van de gemeente Reimerswaal vanaf 2009 tot en met 2020. Uit die jaarrekeningen zijn de verschillende kengetallen gedestilleerd. Het gaat dan om de volgende kengetallen:

Kengetal	Toelichting	Signaalwaarde
 <p><u>Netto schuld(quote)</u> <i>Hoe lager, hoe beter</i></p>	<p>De netto schuld geeft het niveau van de schuldenlast van een gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote is een indicatie van de 'druk' van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van 'doorlenen' wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief 'doorgeleende' gelden weergegeven (inclusief is de gecorrigeerde netto schuldquote). Op deze manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.</p>	<p>&lt; 90% 90% - 130% &gt; 130%</p>
 <p><u>Belastingcapaciteit</u> <i>Hoe lager, hoe beter</i></p>	<p>De ruimte die een gemeente heeft om belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. De totale woonlasten bestaan uit de onroerendezaakbelasting, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde in de betreffende gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt berekend door de totale woonlasten van een meerpersoonshuishouden te vergelijken met een landelijk gemiddelde.</p>	<p>&lt; 95% 95% - 105% &gt; 105%</p>
 <p><u>Grondexploitatie</u> <i>Hoe lager, hoe beter</i></p>	<p>De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een grote impact kan hebben op de financiële positie van gemeenten. De boekwaarde van de gronden in voorraad is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Het kengetal van de grondexploitatie geeft aan wat de verhouding is van de gronden in voorraad in vergelijking met de baten van de begroting.</p>	<p>&lt; 20% 20% - 35% &gt; 35%</p>
 <p><u>Solvabiliteit</u> <i>Hoe hoger, hoe beter</i></p>	<p>De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Bij dit kengetal wordt het eigen vermogen uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van de gemeente bestaat uit de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het resultaat van het boekjaar in kwestie.</p>	<p>&gt; 50% 20% - 50% &lt; 20%</p>
 <p><u>Structurele Exploitatieruimte</u> <i>Hoe hoger, hoe beter</i></p>	<p>Een begroting/realisatie waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting/realisatie waarbij de structurele baten en lasten in evenwicht of lager zijn. Door de structurele baten, lasten, toevoegingen en onttrekkingen aan reserves tegen elkaar af te zetten, wordt inzicht in de structurele exploitatieruimte verkregen.</p>	<p>&gt; 0% = 0% &lt; 0%</p>

De resultaten voor de gemeente Reimerswaal worden in het volgende deel van deze samenvatting uiteengezet. Een visualisatie en tabelmatige opsomming van de resultaten uit de periode 2009 tot en met 2020 zijn in bijlage 2 opgenomen. In bijlage 2 is ook een visualisatie van de begrote en gerealiseerde baten en lasten uit de genoemde periode opgenomen.

Anderzijds is de financiële situatie van het Sociaal Domein in detail geanalyseerd door gebruik te maken van de administratie van de gemeente Reimerswaal, gegevens van het SWVO, GR de Bevelanden en de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. De kosten voor de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet zijn afgezet tegen de ontvangen Rijksbijdragen. Dit is gedaan voor de periode 2015 tot en met 2020. De resultaten worden in het volgende deel van deze samenvatting uiteengezet. Een tabelmatige opsomming van de financiële resultaten voor het Sociaal Domein is opgenomen in bijlage 3.

# RESULTATEN

## FINANCIEEL ONDERZOEK

Uit de kengetal gegevens van bijlage 2 is op te maken dat de gemeente Reimerswaal over de jaren 2009 tot en met 2020 gemiddeld 80,5 van de 100 punten scoort, waarbij de laagste waarde 76 is en de hoogste waarde 85. De financiële situatie van de gemeente Reimerswaal kan worden geclassificeerd als goed. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de gemeente Reimerswaal in 2015 hoger scoorde dan zij doet in 2020. Met name de negatieve structurele exploitatieruimte draagt hieraan bij.

Uit de grafiek in bijlage 2 blijkt dat de werkelijke baten (voor resultaatbestemming) de afgelopen jaren (met uitzondering van 2019) boven de werkelijke lasten uitkomen. De structurele exploitatieruimte was in de jaren 2009 tot en met 2016 (met uitzondering van 2010) positief. De werkelijke totale baten waren in die jaren ook hoger dan de werkelijke lasten. De positieve resultaten uit die jaren zijn dus niet veroorzaakt door incidentele bedragen. In de jaren 2017 tot en met 2020 was de structurele exploitatieruimte negatief. De totale baten waren in die jaren (met uitzondering van 2019) hoger dan de totale lasten. De positieve resultaten van 2017, 2018 en 2020 zijn dus wel veroorzaakt door incidentele bedragen.

Op basis van de jaarrekeningen van 2009 tot en met 2020 is de bevinding dat de gemeente Reimerswaal geen financieel probleem heeft. Er is sinds 2017 wel sprake van een negatieve structurele exploitatieruimte, maar dat wordt vooralsnog gecompenseerd door incidentele bijdragen.

In bijlage 3 is een tabel<sup>1</sup> opgenomen waarin is samengevat wat in de periode 2015 tot en met 2020 zowel de kosten als de budgetten zijn geweest voor de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet. Uit die tabel blijkt dat zowel de kosten als de budgetten jaarlijks toenemen. De budgetten nemen jaarlijks echter minder toe dan de kosten. Dit resulteert in een financieel tekort voor het Sociaal Domein sinds 2016. Tot en met 2018 neemt het financieel tekort toe. In de jaren 2019 en 2020 wordt het tekort minder groot ten opzichte van 2018.

Wanneer financiële resultaten worden bepaald, moet niet alleen naar de cijfers worden gekeken. Stel dat men in enig jaar € 1.000.000 uitgeeft en daarmee 2.000 inwoners helpt en men geeft een jaar daaropvolgend € 1.600.000 uit waarmee 4.000 inwoners zijn geholpen, dan stijgen de kosten in absolute zin. Relatief is echter sprake van een besparing. De uitgave per inwoner daalt namelijk van € 5.000 naar € 4.000.

In het onderzoek zijn de kosten gecombineerd met cliëntaantallen. Voor de Wmo geldt dan dat de kosten van 2015 naar 2020 stijgen met ongeveer 71% van € 3,4 miljoen naar € 5,8 miljoen. Vanaf 2017 zijn cliëntaantallen beschikbaar. Van 2017 naar 2020 is sprake van een stijging van 35,8% (van € 4,3 miljoen naar € 5,8 miljoen). Het aantal cliënten stijgt met 21,8% van 535 in 2017 naar 652 in 2020. De stijging in cliënten is minder fors dan de stijging in de kosten. Op hoofdlijnen kan dus worden geconcludeerd dat over de jaren de kosten per cliënt toenemen.

Voor de Jeugdwet geldt het volgende in procenten en kosten. De kosten stijgen van 2015 naar 2020 met ongeveer 88% van € 4,6 miljoen naar € 8,7 miljoen. Het aantal cliënten stijgt met 26,7% van 560 in 2015 naar 710 in 2020. Ook voor de Jeugdwet geldt dat de kosten sterker stijgen dan het aantal cliënten in de jaren 2015 tot en met 2020. Ook hier geldt op hoofdlijnen dat over de jaren de kosten per cliënt toenemen.

---

<sup>1</sup> In de tabel wordt verwezen naar andere tabellen. Dit zijn tabellen die in de scriptie zijn opgenomen en niet in deze samenvatting.



Voor de Participatiewet gaat vorengenoemde ontwikkeling niet op. De kosten (van het inkomensdeel) stijgen van 2015 naar 2020 met ongeveer 27% van 2,6 miljoen naar € 3,3 miljoen. Het aantal personen met een bijstandsuitkering stijgt met 32,7% van 158,6 op de 10.000 inwoners in 2015 naar 210,4 op de 10.000 inwoners in 2020. Bij de Participatiewet (het inkomensdeel) geldt dat de gemiddelde kosten per cliënt afnemen over de jaren.

Wanneer het om de Participatiewet (het inkomensdeel) gaat, doet Reimerswaal het qua verhouding tussen enerzijds kosten en anderzijds cliëntontwikkeling 'beter' dan dat voor de Wmo en Jeugdwet geldt.

## CONCLUSIE FINANCIËEL ONDERZOEK

Het onderzoek naar de financiële situatie van het concern (lees: de gehele gemeente Reimerswaal) wijst uit dat er geen sprake is van een financieel tekort. De totale baten zijn in de jaren 2009 tot en met 2020 (met uitzondering van 2019) hoger dan de totale lasten (zie bijlage 2). Hierbij is het wel uiterst belangrijk om te noemen dat dit met name zo is vanwege de incidentele bijdragen die de gemeente heeft ontvangen. De structurele exploitatieruimte van de gemeente Reimerswaal is in de jaren 2017 tot en met 2020 namelijk negatief.

Verder is voor het Reimerswaalse Sociaal Domein sprake van een structureel financieel tekort sinds 2016.





## INHOUDELIJK ONDERZOEK

Hierna is per concept 'de rode draad' opgenomen. Het gaat dan om 'de rode draad' die is verkregen vanuit de 10 diepte-interviews. De volgende interne en externe personen zijn geïnterviewd:

- |  |   |
|--|---|
|  De gemeentesecretaris van Reimerswaal                      |  De coördinator van het Centrum voor Jeugd en Gezin                              |
|  De wethouder met de Jeugdwet in portefeuille             |  De wethouder met de Wmo in portefeuille                                       |
|  Het afdelingshoofd van de afdeling Samenleving           |  De senior-beleidsmedewerker van de afdeling Samenleving                       |
|  De directeur van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland  |  Een senior-beleidsmedewerker van het SWVO                                     |
|  De teamleider Werk, Inkomen en Zorg van GR de Bevelanden |  De strategisch adviseur van een van de grotere jeugdhulpaanbieder van Zeeland |

## Wicked Problems

Wanneer de antwoorden van de gesprekspartners op een rij worden gezet voor wat betreft het onderdeel 'Wicked Problems', is er een duidelijk algemeen beeld, namelijk:

-  Het probleem is complex, veelzijdig en niet eenduidig te definiëren;
-  De oorzaken zijn veelzijdig en verschillend. Dit is afhankelijk van het perspectief van de gesprekspartner;
-  De oplossingen zijn niet limitatief, evenzo veelzijdig en niet objectief als 'goed' of 'slecht' te beoordelen;
-  De redenen waarom de problematiek nog niet is opgelost, verschillen per gesprekspartner en dit bevestigt hetgeen hierboven staat.

De conclusie van het onderzoek is dat sprake is van een 'Wicked Problem' in het Sociaal Domein. De belangrijkste aspecten van het probleem / de situatie zijn opgenomen in bijlage 4. Dit om enige houvast te geven bij het begrijpen van het probleem en zoeken naar oplossingen / manieren om het handelbaar te maken.

## **Strategic Drift**

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Reimerswaal geen eenduidige, uniforme, doorleefde en overkoepelende strategie heeft voor het 'Sociaal Domein'. Bij zorgaanbieders en externe uitvoeringsorganisaties is vaker sprake van een duidelijke strategie.

Door interne gesprekspartners wordt wel meer dan eens een gedachtegoed of een handelswijze genoemd en die is dan (i) dat geen kind 'tussen wal en schip' mag vallen of (ii) dat iedereen de zorg moet krijgen die nodig is. Dit lijkt meer op het hebben van een missie dan dat het lijkt op het hebben van een strategie.

Het idee dat achter een strategie zit, is dat deze richtinggevend is. Zo heeft een organisatie bijvoorbeeld een visie. Vaak is deze voor de lange termijn (bijvoorbeeld 20 jaar of langer). Een strategie (lees; de stip aan de horizon) wordt daar vervolgens van afgeleid en is voor bijvoorbeeld de komende 4 à 5 jaar. Om de organisatie naar die stip op de horizon te leiden, wordt een strategie vertaald in concrete doelen, acties en resultaten. Vaak zijn dit jaarplannen. Wanneer een organisatie zich daaraan houdt, komt men uiteindelijk waar men wil zijn.

Het concept van 'Drift' houdt zoals gezegd in dat een organisatie een strategie / missie heeft geformuleerd en men de gekozen strategie onvoldoende aandacht geeft, onvoldoende uitwerkt en concreet maakt en onvoldoende evalueert en beoordeelt in relatie tot de omgeving die aan verandering onderhevig is. Uit het onderzoek komt voort dat in het Sociaal Domein sprake is van 'Strategic / Mission Drift' en als naar de eerdergenoemde fasen wordt gekeken, bevindt het Reimerswaalse Sociaal Domein zich in de derde fase. Enkele kenmerken van de derde fase zijn bijvoorbeeld: (i) conflicten en discussie over de nieuw te kiezen richting en strategie, (ii) verminderende prestaties en verslechterend moraal en (iii) klanten (of stakeholders) die minder of zelfs niet langer centraal staan.

## **Management Control (System)**

De essentie van Management Control en een Management Control System (hierna: MCS) is dat de organisatie allerlei onderwerpen uitwerkt om uiteindelijk op een vooraf gedefinieerd punt te komen. Onderwerpen binnen een MCS zijn bijvoorbeeld (i) een missie, visie en strategie, (ii) hoe mensen worden gemotiveerd, (iii) de wijze waarop doelen worden bepaald, (iv) het gebruik van prestatie indicatoren, (v) hoe feedback wordt gegeven en (vi) het lerend vermogen van een organisatie.

Uit het onderzoek blijkt dat men over het algemeen niet goed is in het geven van feedback, dit niet graag doet en als het gebeurt het niet altijd concreet is. Verder blijkt dat er (te) weinig met prestatie indicatoren wordt gewerkt en dat het beleid (te) weinig periodiek wordt geëvalueerd, gemonitord en bijgestuurd.

Waar men in het Reimerswaalse 'Sociaal Domein' wel veel tijd en aandacht aan besteedt en waar men dus ook veel waarde aan hecht, is de hoeveelheid aan en multidisciplinariteit in periodieke overleggen die worden gevoerd. Dit om de situatie in het 'Sociaal Domein' te doorgronden en inzicht te krijgen en te behouden in de ontwikkelingen, kansen en te ondernemen acties. Dit leidt tot de bevinding dat men veel overleg heeft met veel verschillende partijen en dat is goed voor het signaleren van veranderingen, ontwikkelingen en het formuleren van acties die daaruit voortkomen.




Die verschillende overleggen hebben echter – meer dan vijf jaar na de decentralisatie – nog niet / te weinig gezorgd voor (i) een eenduidige en heldere missie / visie / strategie, (ii) concrete prestatie indicatoren die actief gebruikt worden om te sturen, (iii) periodieke feedback op enerzijds doelstellingen, realisatie en prestaties en anderzijds houding en gedrag (lees: leiderschap) en (iv) een lerende organisatie. Met andere woorden: er gaan heel veel zaken goed, maar een integraal en goed werkend MCS wat de gemeente in staat stelt om één of meerdere risicotolerantiegrenzen te bepalen, afwijking daarvan (tijdig en concreet) te constateren en herstelacties te ondernemen ontbreekt. Onderdelen van een MCS zijn aanwezig en daaraan wordt aandacht, tijd en capaciteit besteed, maar dat is vooralsnog te weinig.

## AANBEVELINGEN

Het wordt aanbevolen om voor het 'Sociaal Domein' een missie / visie / strategie te formuleren en die te operationaliseren. Als één missie / visie / strategie – vanwege de verschillende taken, activiteiten en verantwoordelijkheden – te complex is, vorm dan per wet een missie / visie / strategie, dus één voor de Jeugdwet, één voor de Participatiewet en één voor de Wet maatschappelijke ondersteuning. Als voor dit laatste wordt gekozen, waarborg dan wel de onderlinge samenhang tussen deze wetten en de uitvoering daarvan.

In de missie / visie / strategie is vervolgens een prioritering opgenomen en deze biedt handvatten voor concrete doelstellingen en handwijzen. Met andere woorden; het blijkt uit de missie / visie / strategie wat de gemeente Reimerswaal **wel**, maar zeker ook **niet** doet voor haar inwoners in het 'Sociaal Domein'.




Voor de verdere operationalisering kan een afwegingskader helpen. Een afwegingskader is dan enerzijds gericht op het soort gemeente dat de gemeente Reimerswaal voor haar inwoners wil zijn. Anderzijds gaat het om het gegeven dat in veel gevallen slechts beperkte middelen te verdelen zijn. Een afwegingskader kan per doelgroep worden opgesteld en per doelgroep inzichtelijk maken wat de concrete vragen / behoeften (kunnen) zijn en wat per vraag / behoefte het aanbod van de gemeente is (en dus ook niet is). Om het nog verder te concretiseren kan worden gewerkt met 'bandbreedtes' (in de mate van ernst) waarin dit aanbod moet voldoen. Dat kan zorgen voor verschillende scenario's. Enkele voorbeelden van inhoudelijke vragen die in een afwegingskader opgenomen kunnen worden, zijn:

-  Voor welke (kwetsbare) inwoners zijn we er in ieder geval als gemeente?
-  Welke hulp en ondersteuning bieden we als gemeente misschien niet meer en moeten inwoners meer leunen op zichzelf en / of hun eigen netwerk?
-  Op welke hulp en ondersteuning gaan we juist extra inzetten, zodat we de meest kwetsbare inwoners in beeld houden?

Verder wordt aanbevolen om ten aanzien van het 'Wicked Problem' niet te zoeken naar 'de' oplossing. Deze is er – volgens de definitie van het concept – simpelweg niet. Zoek eerder naar mogelijkheden om het 'Wicked Problem' te 'managen'.

Daarnaast geldt dat – mede op basis van het onderzoek – het gesprek gevoerd kan (en moet) worden over meer dan alleen de financiële kant van het 'Sociaal Domein'. De financiën zijn uiteraard belangrijk en moeten periodiek worden besproken, maar het is niet het enige onderwerp dat periodiek aandacht verdient.

Een andere aanbeveling is de reeds aanwezige elementen van het MCS te behouden en waar mogelijk te versterken, maar des te meer om het MCS uit te breiden met noodzakelijk elementen en het daarmee meer samenhangend en overkoepelend te maken. Breidt het MCS uit met:

-  Duidelijke en concrete doelstellingen voor het 'Sociaal Domein', afgeleid van de missie / visie / strategie.
-  Eén of meerdere risicotoleranties. Deze is of zijn idealiter afgeleid van een missie / visie / strategie.
-  Meerdere prestatie indicatoren (onder andere ingegeven door de risicotoleranties) die zowel financieel als inhoudelijk van aard zijn en waar periodiek (bijvoorbeeld maandelijks) om gevraagd wordt, over wordt gerapporteerd en met name over wordt gesproken. Hierbij is van belang dat prestatie indicatoren inzicht moeten geven in behaalde resultaten die worden afgezet tegen een norm.
-  Een periodieke 'feedbackcyclus' die wordt toegepast op actief beleid. Dit zodat het beleid dat eerder is geïmplementeerd of nog moet worden geïmplementeerd wordt geëvalueerd en getoetst.

De laatste aanbeveling die uit het onderzoek naar voren komt, is om in discussies, gesprekken, vergaderingen en bijeenkomsten het besef te creëren dat de gemeente meeromvattend is dan het 'Sociaal Domein'. Hiermee wordt bedoeld dat één facet van een gemeente – bijvoorbeeld het 'Sociaal Domein' – hogere lasten dan baten mag realiseren als andere facetten van diezelfde gemeente hogere baten dan lasten realiseren en dat per saldo positief is / kan zijn. De verschillende facetten van een gemeente werken dan als 'communicerende vaten'.

De hiervoor genoemde aanbevelingen zijn de aanbevelingen van de onderzoeker. De geïnterviewden gaven ook nog diverse aanbevelingen mee. Deze zijn als volgt:

- Interview Creëer een betere balans tussen de politiek, de inhoud en financiën. Daarbij wordt benadrukt dat er minder gestuurd dient te worden op financiën.
- Interview Zoek naar doublures tussen de verschillende gedecentraliseerde wetten en probeer die zoveel als mogelijk te beperken. Daar zit (mogelijk) een efficiencywinst.
- Interview 'Leveranciers' van hulp en zorg zijn actief in een markt. Beschouw dit als een gegeven en handel met deze partijen op een zakelijke manier.
- Interview Evalueer het nut en de noodzaak van keuzevrijheid. Moet eenieder altijd en overal kunnen kiezen en moet het keuzepallet dan bestaan uit tien verschillende opties of kan keuzevrijheid ook bestaan bij een voorgeselecteerd keuzepallet van bijvoorbeeld drie opties?
- Interview Stel voor de afdeling Samenleving een vrij besteedbaar budget van maximaal € 15.000 beschikbaar waarvan op jaarbasis diverse schrijnende gevallen – die nergens terecht kunnen – 'geregeld' kunnen worden. Dit voorkomt heel veel leed aan de achterkant en past bij het idee van meer preventie en meedenken met de inwoners.
- Interview In het Sociaal Domein hangt veel met elkaar samen, dus zorg ervoor dat bijvoorbeeld de supermarkten niet uit de kernen verdwijnen, dat er op dorpen genoeg te doen is voor de inwoners en dat er blijvend wordt geïnvesteerd in faciliteiten. Als de dorpskernen verzwakken en versoberen, dan gaat het op de langere termijn alleen maar slechter in het Sociaal Domein.
- Interview Gemeenten die bij een gemeenschappelijke regeling, een samenwerkingsverband of andere vorm van samenwerken willen sturen, moeten zorgen voor duidelijke berichten. Een uitvoeringsorganisatie is bijvoorbeeld dienstverlenend, dus zet dat dan ook als zodanig in en wees daarin duidelijk over wat je wilt.
- Interview Evalueer de huidige denkpatronen. Doet men de juiste dingen en doet men de dingen op een juiste manier? Dit in de context van de huidige tijdsgeest.

## TOT SLOT

Deze samenvatting bevat de essentie van de geschreven scriptie en het daaraan ten grondslag liggend onderzoek. In een beschrijving van de essentie komen niet alle details, gegevens en achtergrondinformatie naar voren. U als lezer van deze samenvatting wordt gevraagd om dit in ogenschouw te nemen bij het gebruiken van de resultaten / informatie.

Als het wenselijk is dat de scriptie wordt nagezonden, kan deze worden opgevraagd bij Tobias Geelhoed via [T.Geelhoed@reimerswaal.nl](mailto:T.Geelhoed@reimerswaal.nl).

# BIJLAGE 1

1. Een eenduidige probleembeschrijving is niet mogelijk zoals dit bijvoorbeeld wel het geval is bij een kapotte automotor (bijvoorbeeld: de auto werkt niet meer vanwege een kapotte accu).
2. Een eenduidige probleemoplossing is er niet zoals dit wel het geval kan zijn bij een kapotte automotor (bijvoorbeeld: het vervangen van de kapotte accu). Er zijn bij een 'Wicked Problem' alleen mogelijke oplossingen en het zoeken hiernaar stopt niet.
3. Een probleemoplossing is niet objectief te beoordelen als goed of slecht zoals dit bijvoorbeeld bij het repareren van een kapotte automotor het geval is. Een automotor kan gemaakt zijn of niet. Dat is objectief waarneembaar. Een 'Wicked Problem' heeft geen eenduidige oplossing en de beoordeling van de oplossingen die worden gevonden, is afhankelijk van het perspectief waarmee naar de oplossing wordt gekeken. De ene stakeholder vindt het een goede oplossing, de andere stakeholder een slechte oplossing.
4. Er is geen onmiddellijke en geen ultieme test van een mogelijke oplossing van een 'Wicked Problem'. De reparatie van een kapotte automotor is onmiddellijk na reparatie te testen en de enige uitkomst is wel of niet gemaakt.
5. Een gekozen mogelijke oplossing heeft slechts één kans van slagen. De implementatie van de mogelijke oplossing heeft namelijk effect op de aard van het 'Wicked Problem', het 'Wicked Problem' ontwikkelt zich door hetgeen als oplossing wordt geïmplementeerd. Het kan zelfs zo zijn dat de gekozen oplossing zorgt voor het ontstaan van een volgend 'Wicked Problem'. In tegenstelling tot vorenstaande kan na iedere reparatiehandeling worden getest of de automotor werkt of niet. De aard van het probleem – wel of geen kapotte automotor – verandert hierdoor niet.
6. Een 'Wicked Problem' kent geen limitatieve lijst met mogelijk oplossingen. Een kapotte automotor wel.
7. Een 'Wicked Problem' is in essentie uniek en precedent of eerdere ervaringen helpen niet in het oplossen hiervan. Een kapotte automotor valt in dezelfde technische categorie als een kapotte Cv-ketel of een kapotte computer. De oplossing kan in alle gevallen zijn om de kapotte onderdelen te vervangen. De kapotte onderdelen worden gevonden door het doen van onderzoek hiernaar en dat kan op basis van informatie uit boeken en / of op basis van historische ervaring.
8. Een alledaags probleem is een op zichzelf staand probleem, een kapotte automotor is een kapotte automotor. Een 'Wicked Problem' is een niet op zichzelf staand probleem, maar is verstrengeld met andere problemen.
9. De verschillende stakeholders hebben ieder een andere opvatting over wat het probleem is en wat de oorzaken zijn.
10. Diegenen die het probleem proberen op te lossen, worden verantwoordelijk gehouden voor de consequenties van iedere actie die zij ondernemen omdat iedere actie een grote impact heeft en moeilijk uit te leggen is vanwege de 'Wickedness'.

# BIJLAGE 2

De kengetallen zijn voorzien van een signaalwaarde. Aan die signaalwaarden is een puntenverdeling gekoppeld. Die puntenverdeling geeft uiteindelijk een totaalscore ten opzichte van een totaal van 100 punten. Daarmee wordt dan zagezegd een rapportcijfer verkregen. De puntenverdeling is als volgt:

Signaalwaarden:	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuld(quote)	< 90% = 30 punten	90% - 130% = 20 punten	> 130% = 10 punten
Solvabiliteit	> 50% = 40 punten	20% - 50% = 27 punten	< 20% = 13 punten
Kengetal grondexploitatie	< 20% = 15 punten	20% - 35% = 10 punten	> 35% = 5 punten
Structurele exploitatieruimte	> 0% = 10 punten	= 0% = 6 punten	< 0% = 3 punten
Kengetal belastingcapaciteit	< 95% = 5 punten	95% - 105% = 3 punten	> 105% = 1 punt

Voor de gemeente Reimerswaal gelden – op basis van de jaarrekeningen 2009 tot en met 2020 – de volgende rapportcijfers:

Kengetallen	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Netto schuld(quote)	64,9%	61,1%	75,5%	82,5%	87,3%	78,0%
Gecorrigeerde netto schuld(quote)	62,8%	58,5%	72,4%	79,4%	84,4%	75,0%
Solvabiliteit	34,1%	33,8%	35,7%	36,2%	36,7%	35,6%
Kengetal grondexploitatie	3,3%	-5,4%	-9,6%	-0,7%	7,2%	7,0%
Structurele exploitatieruimte	1,6%	0,0%	3,8%	5,4%	3,6%	3,0%
Kengetal belastingcapaciteit	99,5%	101,2%	106,3%	107,3%	107,6%	109,9%

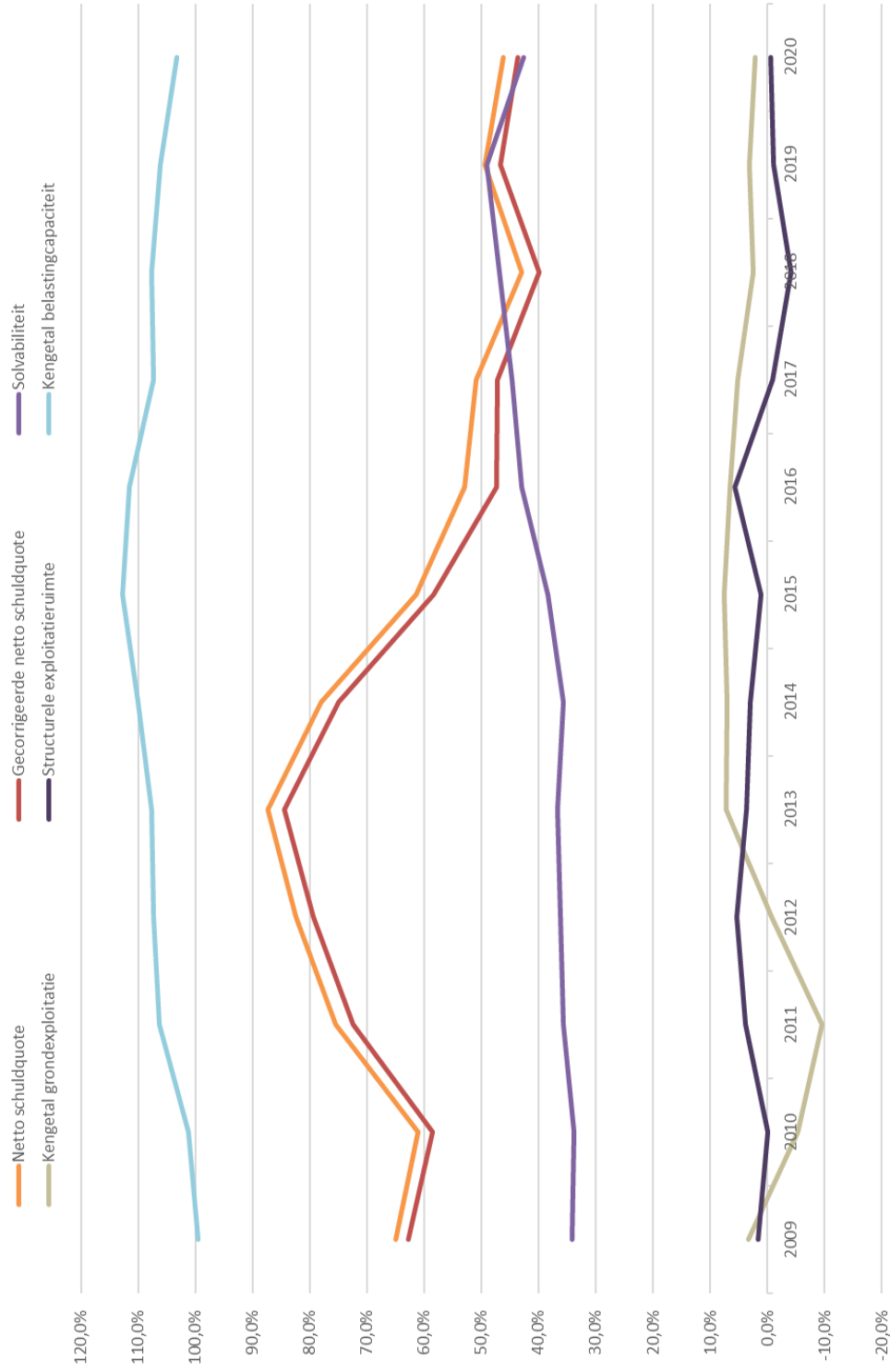
Punten o.b.v. BDO-systematiek	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gecorrigeerde netto schuld(quote)	30	30	30	30	30	30
Solvabiliteit	27	27	27	27	27	27
Kengetal grondexploitatie	15	15	15	15	15	15
Structurele exploitatieruimte	10	3	10	10	10	10
Kengetal belastingcapaciteit	3	3	1	1	1	1
<b>Totaal (van de 100 punten)</b>	<b>85</b>	<b>78</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>83</b>

Kengetallen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Netto schuld(quote)	61,4%	53,0%	50,9%	43,0%	49,4%	46,2%
Gecorrigeerde netto schuld(quote)	58,3%	47,4%	47,2%	39,9%	46,6%	43,7%
Solvabiliteit	38,3%	42,9%	44,6%	46,9%	49,0%	42,7%
Kengetal grondexploitatie	7,5%	6,6%	5,2%	2,4%	3,1%	2,2%
Structurele exploitatieruimte	1,1%	5,7%	-1,0%	-4,2%	-1,1%	-0,7%
Kengetal belastingcapaciteit	112,6%	111,5%	107,3%	107,6%	106,1%	103,2%

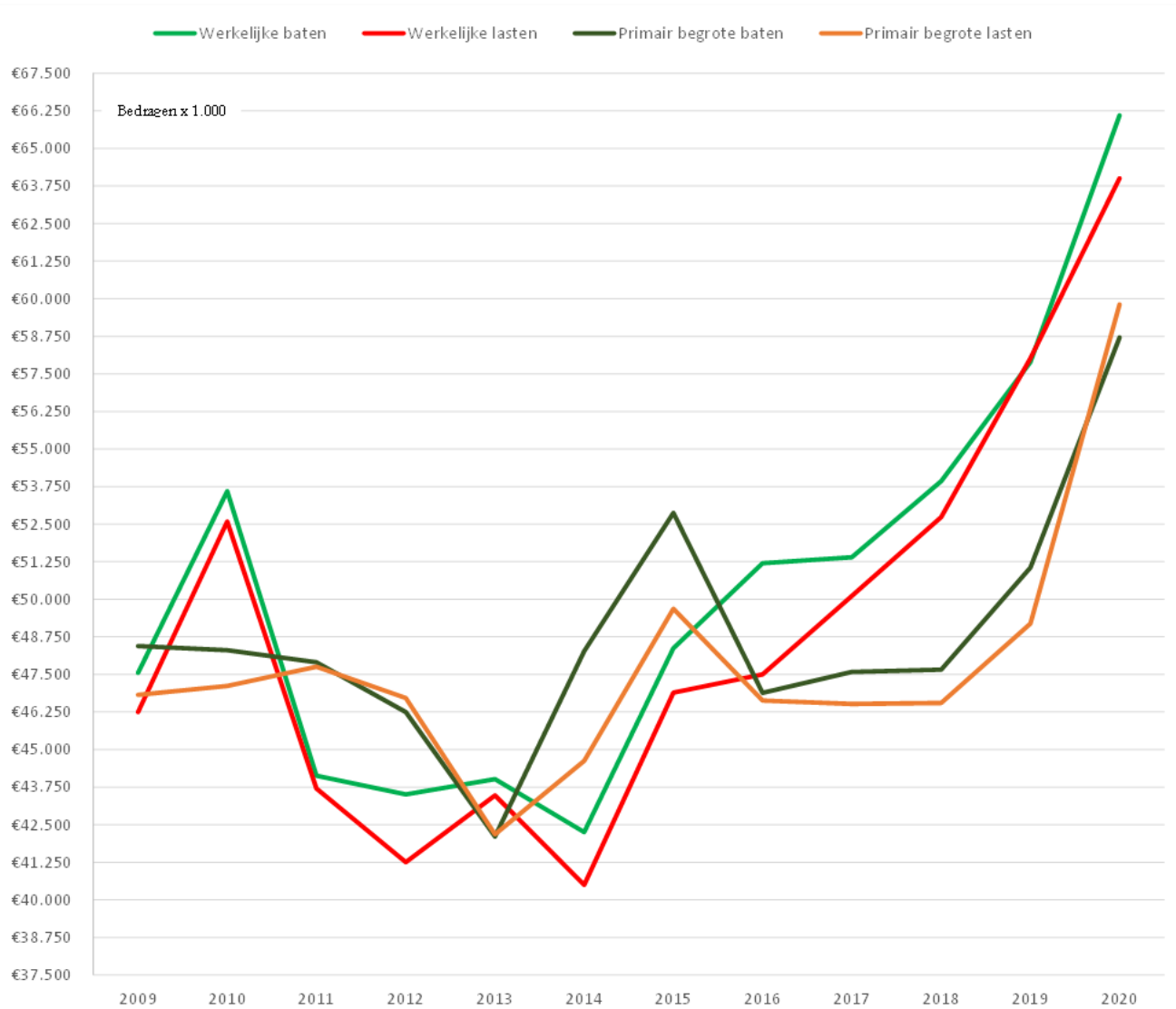
Punten o.b.v. BDO-systematiek	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gecorrigeerde netto schuld(quote)	30	30	30	30	30	30
Solvabiliteit	27	27	27	27	27	27
Kengetal grondexploitatie	15	15	15	15	15	15
Structurele exploitatieruimte	10	10	3	3	3	3
Kengetal belastingcapaciteit	1	1	1	1	1	3
<b>Totaal (van de 100 punten)</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>76</b>	<b>76</b>	<b>76</b>	<b>78</b>

Als de kengetallen worden gevisualiseerd, ontstaat de op de volgende pagina getoonde weergave.

In onderstaande grafiek zijn de kengetallen van de vorige pagina gevisualiseerd.



Op basis van de definitieve jaarrekeningen en de daarin getoonde resultaten / cijfers is onderstaande grafiek opgesteld.





# BIJLAGE 3

In onderstaande tabel zijn zowel de kosten als de budgetten van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet opgenomen voor de jaren 2015 – 2020. In de tabel wordt verwezen naar andere tabellen. Het gaat daarbij om tabellen die in de scriptie zijn opgenomen.

## Financiële cijfers 2015 – 2020 → 'Sociaal Domein'

Afgerond op .000  
Bedragen in € 1.000

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
--	------	------	------	------	------	------

## Kosten Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet & Participatiewet

Jeugdwet ( <a href="#">tabel 12</a> )	<b>1</b>	4.629	4.454	5.551	7.535	8.215	8.708
Wet maatschappelijke ondersteuning ( <a href="#">tabel 7</a> )	<b>2</b>	3.393	3.811	4.270	4.634	5.130	5.800
Participatiewet ( <a href="#">tabel 16</a> )	<b>3</b>	4.441	4.670	4.987	5.156	4.955	4.946
<b>Totaal kosten</b> (= <b>1 t/m 3</b> )	<b>4</b>	12.463	12.935	14.808	17.325	18.300	19.454

## Budgetten Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet & Participatiewet

Jeugdwet ( <a href="#">tabel 14</a> )	<b>5</b>	4.299	4.463	4.470	4.534	5.577	6.243
Wet maatschappelijke ondersteuning ( <a href="#">tabel 9</a> )	<b>6</b>	3.628	3.896	3.993	4.231	4.722	5.012
Participatiewet ( <a href="#">tabel 16</a> )	<b>7</b>	4.622	4.326	4.653	4.989	5.116	5.608
<b>Totaal budgetten</b> (= <b>5 t/m 7</b> )	<b>8</b>	12.549	12.685	13.116	13.754	15.415	16.863
<b>Totaal saldo</b> (= <b>8 - / - 4</b> )	<b>9</b>	86	-250	-1.692	-3.571	-2.885	-2.591

# BIJLAGE 4

## Samenvatting van het ‘Wicked Problem’ in het Reimerswaalse ‘Sociaal Domein’

Reimerswaal Er zijn heel veel taken en randzaken die vallen onder ‘de uitvoering van’ bijvoorbeeld de Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet. Dat varieert van inkoop en aanbesteding, contractmanagement, diagnostiek en tariefstelling tot het organiseren van een integrale samenhang tussen de verschillende wetten. Gemeenten zijn verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering, maar waren en zijn daarvoor niet op ieder onderdeel voldoende geëquipeerd. De impact hiervan wordt versterkt wanneer dit onvoldoende wordt erkend en te lang wordt vasthouden aan oneigenlijke taken (bijvoorbeeld diagnostiek die door ambtenaren en niet-zorgprofessionals wordt uitgevoerd);

Reimerswaal De grote hoeveelheid aan taken en randzaken zorgt er tevens voor dat te veel en te vaak sprake is van ruis als het gaat om wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wat wel of niet hoort te doen. Dit zorgt voor inefficiënties, frustraties, administratieve lasten en oneigenlijke werkzaamheden die onder andere afdoen aan de werkvreugde. Dit kan dan weer bijdragen aan bijvoorbeeld een hoger ziekteverzuim wat de toch al hoge werkdruk nog verder verhoogt. Dit kan een negatieve vicieuze cirkel worden;

Reimerswaal De achtergrond en denkwijze van verschillende mensen die werkzaam zijn in het ‘Sociaal Domein’ is goed voor de kwaliteit op het inhoudelijk vlak van de hulp / zorg. Het is niet goed omdat er hierdoor een onvoldoende zakelijke houding is / ontstaat. Er wordt te weinig ‘nee’ gezegd tegen inwoners en aanbieders van hulp / zorg. Mede hierdoor groeit het aanbod van hulpsoorten en zorgsoorten, stijgt het aantal voorzieningen dat wordt ingezet, wordt de algemene opinie er meer één van dat men ergens recht op heeft en ontstaat er een bepaalde gemakzucht waaruit een zelfredzame houding niet langer blijkt, stijgen de kosten boven het beschikbare bedrag uit en wordt de uitvoering van het ‘Sociaal Domein’ in toenemende mate slechter betaalbaar; en

Reimerswaal De decentralisatie van de hulp / zorg in het kader van de Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning en Participatiewet is in een te grote mate afhankelijk van sentiment en emotie. De politieke component draagt hier in belangrijke mate aan bij. Een gemeenteraad wordt geacht om kaders te stellen en een visie uit te stippelen. Men krijgt en heeft onvoldoende financiële middelen om alles voor iedere inwoner op het niveau van de beste kwaliteit te realiseren. Dit is het ideaal wat in werkelijkheid niet realistisch is. Vanwege de beperkte middelen, moet men dus keuzes durven maken (lees: een concrete visie en afwegingskaders opstellen) en daar vervolgens aan vasthouden. Daar hoort bij dat niet iedere inwoner altijd even tevreden zal zijn en ook niet altijd krijgt waar hij of zij om vraagt. Verder hoort daarbij dat moet worden gerealiseerd dat de best mogelijke kwaliteit niet (altijd) haalbaar is en dat vaker naar de best passende kwaliteit moet worden gekeken. Duidelijke communicatie hierover ontbreekt ook meer dan eens.

