

Onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsinstrument in het sociaal domein



Onderzoek Rekenkamer Maastricht

Mei 2022

**Onderzoek naar de P&C-cyclus
als beheersingsinstrument in het
sociaal domein**

Mei 2022

RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC, voorzitter (wnd)

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Mevrouw mr. Mirjam van Kimmenaede

Mevrouw ir. Jolanda de Kreij

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6211 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	5
1.1	Conclusies	6
1.2	Aanbevelingen	7
2	Onderzoeksopzet	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Vraagstelling onderzoek	11
2.3	Onderzoeksaanpak en verantwoording	12
3	Normenkader P&C-cyclus	13
4	De P&C-cyclus van de gemeente Maastricht beschreven	15
4.1	Inleiding	15
4.2	De praktijk bij de gemeente Maastricht	16
4.3	Analyse van de P&C-cyclus door KPMG	17
5	De casestudie P&C-cyclus in 2019 in het sociaal domein	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Gemeentelijk beleid in het sociaal domein	21
5.3	Kaderbrief en begroting (2019) in het sociaal domein	25
5.4	Sturing in het sociaal domein op basis van rapportages	29
5.4.1	Bestuursrapportages:	30
5.4.2	Managementrapportages: rapportages in de operationele cyclus	32
5.4.3	Monitor sociaal domein	33
5.4.4	Overige met de raad gedeelde structurele rapportages/ P&C documenten	36
5.4.5	De Jaarrekening 2019	36
5.4.6	Rapportages & monitoring in de operationele cyclus	38
5.5	De geldstromen en de risicobeheersing	38
5.5.1	De beheersing van de geldstroom	39
5.6	De KPMG-analyse	40
6	Beantwoording onderzoeksvragen	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Beantwoording vraag 1	41
6.3	Beantwoording vraag 2	43
7	Bestuurlijke Reactie	45
8	Nawoord Rekenkamer	53
9	Bijlage 1	54

1 Samenvatting

Maastricht heeft in 2015, als gevolg van drie grote decentralisatieoperaties, belangrijke taken en bevoegdheden op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning (WMO) en arbeidsparticipatie (het sociaal domein) overgenomen van het Rijk. Deze decentralisatie heeft grote gevolgen voor de financiële positie van Maastricht:

1. De uitgaven in het sociaal domein beslaan een aanzienlijk deel van de totale gemeentelijke lasten;
2. Veel aangeboden voorzieningen in het sociaal domein hebben een opneindekarakter, met bijbehorende risico's;
3. Ook zijn de regelingen en problematieken in het sociaal domein complex hetgeen de realisatie van de gestelde doelen en de beheersbaarheid van de uitgaven bemoeilijkt.

Belang voor de raad

Voor de raad is het daarom van belang om met behulp van de planning-en-control-cyclus (P&C-cyclus) zicht te krijgen op de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein. Ook moet de raad bijtijds op de hoogte zijn van de risico's en inzicht hebben in de mogelijke beheersingsmaatregelen in het sociaal domein. Dat betekent dat de producten die in de P&C-cyclus worden opgeleverd (zoals begroting en bestuurs- en managementrapportages) betrouwbare en relevante informatie moeten bevatten en dat de raad inzichtelijk heeft aan welke knoppen zij kan draaien. Alleen dan kan de raad zijn controlerende en kaderstellende rol uitvoeren en, indien nodig, ingrijpen of bijsturen.

Aanleiding onderzoek: budgetoverschrijdingen

De afgelopen jaren is sprake geweest van aanzienlijke begrotingsoverschrijdingen in het sociaal domein. Deze overschrijdingen zijn, in ieder geval voor de raad, zeer laat aan het licht gekomen. Dat kan erop duiden dat de P&C-cyclus onvoldoende is ingezet als sturingsinstrument. Uit een in 2020/2021 door de VNG Visitatiecommissie uitgevoerde studie voor de gemeente Maastricht bleek dat de aan de raad verstrekte monitoringsinformatie van onvoldoende niveau is geweest en dat een groot deel van de beschikbare data voornamelijk operationeel van aard was en minder gericht op sturing en bijsturing van processen.

Vraagstelling onderzoek

Deze constatering in combinatie met de gemeentelijke ambitie om in 2022 het sociaal domein financieel in balans te krijgen, was aanleiding om een onderzoek uit te voeren met als centrale vraag:

Hoe is de P&C-cyclus als actief raadsinstrument ingezet in het sociale domein?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe verhouden in 2019 (en 2018) de werkelijke baten en lasten zich in het sociaal domein ten opzichte van de begroting? Hierbij komen de volgende subvragen aan de orde:
 - a. Is de programmabegroting zo vormgegeven dat ze voldoende handvatten biedt voor een adequate (financiële) controle op de baten en lasten in het sociaal domein?
 - b. Hoe is het goedkeuringsproces van de begroting 2019 verlopen en dan speciaal met betrekking tot de aan het sociaal domein gealloceerde middelen in relatie tot de kostenramingen en hoe is hierbij omgegaan met de risico's die o.a. voortkomen uit het opneindekarakter van de diverse regelingen?
2. Hoe is in de periode 2018-2019 de tussentijdse informatievervalsing aan de raad geweest met betrekking tot de aan het sociaal domein gealloceerde middelen in relatie tot de kostenramingen?

3. Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomstige informatievoorziening aan de raad, zodat die zijn controlerende taak (op financieel vlak) adequaat en tijdig kan uitvoeren?

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door een documenten-analyse op hoofdlijnen. Tevens zijn er interviews gehouden met de verantwoordelijken binnen de ambtelijke organisatie voor de producten in de P&C cyclus.

Op basis van haar onderzoekswerkzaamheden komt de rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1.1 Conclusies

De rekenkamer heeft uit haar onderzoek de volgende conclusies getrokken na analyse van de P&C-cyclus voor het jaar 2019. De nadere onderbouwing van de conclusies is in het rapport terug te vinden.

1. De gemeente heeft geen overkoepelende kadernota over de opzet van de P&C-cyclus, waarin onder andere is opgenomen de jaarplanning van de op te leveren rapportages, voor wie deze bedoeld zijn, hoe de onderlinge inhoudelijke samenhang is en hoe de kwaliteit en betrouwbaarheid van de rapportages worden geborgd. Weliswaar verzendt het college veel rapportages, maar niet benoemd wordt daarbij of en hoe deze deel uitmaken van een gecodificeerd en gestructureerd P&C-proces.
2. De gemeenteraad heeft de rapportages van de P&C-cyclus die betrekking hebben op het sociaal domein voor het jaar 2019, onvoldoende kunnen gebruiken als beheersingsinstrument. Dus ook onvoldoende controle kunnen uitoefenen op de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen en dus ook onvoldoende kunnen bijsturen met het oog op de (financiële) resultaten.
3. In de gemeentelijke beleidsnota's, waarin de te bereiken doelen in het Sociaal Domein zijn vastgelegd, is weinig aandacht besteed aan de financiële randvoorwaarden en de financiële kaders van het beleid. Zo zijn de financiële beheersbaarheid, de (kosten)beheersingsmaatregelen en de financiële risico's niet kwantitatief uitgewerkt. Vanwege het openeindekarakter van de regelingen en de uitdagingen waarvoor de gemeente werd gesteld bij de realisatie van de gestelde (financiële) doelen, was een dergelijke uitwerking noodzakelijk geweest. Het ontbreken van een uitgewerkt financieel kader maakt het moeilijk voor de raad om het college te controleren op onder andere (de financiële gevolgen van) de realisatie van het beleid, de risico's en de eventuele noodzakelijke bijsturingmaatregelen.
4. De programmabegroting 2019 en de tussentijdse voortgangsrapportages, waarin de financiële operationele uitwerking van het beleid in het sociaal domein is vastgelegd, bevatten voor de raad eveneens onvoldoende handvatten om een adequate financiële controle op het uitgevoerde beleid uit te kunnen voeren en om zicht te krijgen op de noodzaak of wenselijkheid om bij te sturen op (de uitvoering van) het beleid in het sociaal domein.
5. De bestuursrapportage - een product uit de P&C-cyclus - is informatief maar eveneens minder geschikt als sturingsinstrument. De rapportage bevat geen specifieke risicoparagraaf voor het sociaal domein. De in de rapportage opgenomen indicatoren over prestatieafspraken hebben een operationeel karakter en zijn niet direct te koppelen aan de prestaties die in de begroting zijn genoemd. Het is lastig om uit de rapportage een goed beeld te krijgen van de baten en lasten in relatie tot de begroting waardoor de relatie met de beoogde doelstellingen nog lastiger te leggen is.
6. De overige rapportages die opgesteld worden om sturing en beheersing te kunnen geven aan de processen binnen het sociaal domein bevatten veelal informatie over operationele processen en onvoldoende informatie over strategische en financiële doelstellingen. Ook wordt in de rapportages onvoldoende aandacht besteed aan (het opnemen van) risicoanalyses, een (uitdagende) financiële taakstelling, de beheersbaarheid van de uitgaven én bruikbare prestatie-indicatoren voor de

uitvoering van het beleid. De risico's en beheersbaarheid van opneinderegelingen zijn onvoldoende tot uitdrukking gebracht in de rapportages omdat er geen systeem van adequate inschatting van de kosten van het gebruik van deze regelingen bestond. Deze rapportages bevatten derhalve voor de raad niet voldoende controle- en sturingsinformatie.

7. De Monitor Sociaal Domein, een halfjaarlijkse rapportage in de operationele cyclus, geeft goed inzicht in het feitelijk gebruik van de regelingen. Maar geen zicht op de relatie tussen het feitelijk gebruik van de voorzieningen en het aan de begroting ten grondslag liggende verwachte gebruik. De monitor bevat geen risicoanalyse of overzicht van beheersingsmaatregelen. De informatie in de monitor is moeilijk bruikbaar voor beheersing en sturing. Er is bovendien een gebrekkige inhoudelijke aansluiting tussen de monitor en de diverse management- en bestuursrapportages uit de P&C-cyclus en de operationele cyclus. Dat maakt dat de monitor onvoldoende informatie bevat voor de raad om te kunnen controleren en tijdig bij te sturen.
8. De tijdstippen waarop de diverse rapportages zijn verschenen, zijn niet optimaal. Zo is de timing van de bestuursrapportage (behandeling in de raad oktober/november) te laat geweest om het beleid voor het desbetreffende jaar nog bij te kunnen stellen maar ook te laat voor het vaststellen van de kaders voor het daaropvolgende jaar. Er verschijnt geen rapportage na het eerste kwartaal. De financieel georiënteerde bestuurs- en managementrapportages kennen een vertraging ten opzichte van de gerapporteerde peildatum van ongeveer drie maanden.

1.2 Aanbevelingen

Op basis van haar conclusies komt de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen voor de raad:

1. De financiële taakstelling en de kaderstelling waaraan (financiële) ontwikkelingen kunnen worden getoetst, moeten worden uitgewerkt in de beleidsnota's voor het sociaal domein. Zie erop toe dat bij het bepalen van het beleid duidelijke (financiële) doelstellingen, jaarplannen en budgetten (financiële kaders) worden vastgelegd, zodat controle en sturing op de uitvoering van het beleid mogelijk wordt. Er moet in het beleid een relatie zijn tussen visie en (beleids)doelstellingen. Daarbij moeten risicoanalyses en een overzicht van beheersingsmaatregelen worden opgenomen in de beleidsnota's. En in de praktijk ook gevolgd worden zodat tijdig gerapporteerd en eventueel bijgestuurd kan worden.
2. Spreek als raad uit welke informatiebehoefte er bestaat en op welke tijdstippen de raad geïnformeerd wil worden en aan welke eisen de rapportages uit de P&C-cyclus moeten voldoen en implementeer de bevindingen.

Aanbevelingen voor het college:

1. Zorg dat een P&C-cyclus wordt herijkt en zowel inhoudelijk als qua timing zo wordt vormgegeven dat:
 - er een duidelijke relatie is tussen de operationele cyclus en de beleidscyclus;
 - de begroting bottom-up (vanuit de operationele cyclus naar de strategische cyclus) wordt opgebouwd op basis van inzichtelijke aannames;
 - de raad tijdig (bij kaderstelling en bij begroting) inzicht heeft in de actuele gegevens over de realisatie zodat deze inzichten meegewogen kunnen worden bij de kaderstelling (kadernota en begroting);
 - risico's en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan inzichtelijk zijn in de diverse P&C-documenten. Zorg daarbij dat in de rapportages over opneinderegelingen inzichtelijk wordt

- hoe de werkelijkheid zich ontwikkelt t.o.v. de aan de begroting ten grondslag liggende aannames.
- indicatoren benoemd worden waarmee een duidelijke koppeling met de beleidsdoelen wordt gemaakt en deze indicatoren worden opgenomen in de jaarrekening, begroting en rapportages;
 - herkomst van de financiële gegevens in de diverse rapportages aan de raad geborgd en inzichtelijk is;
 - ad-hoc (financiële) informatieverstopping aan de raad kan worden teruggebracht;
 - verbeterprogramma's gebaseerd zijn op gevalideerde cijfers en aannames en tevens vergezeld gaan van informatie om de effecten/resultaten van de verbeterprogramma's te beoordelen.
2. Leg de wijze waarop de P&C-cyclus wordt vormgegeven vast in een door de raad vast te stellen beleidsnota P&C gemeente Maastricht. Deze nota dient een raamwerk te bieden voor het gehele P&C-proces en omvat o.m. de kaders, filosofie, doelstellingen, actoren en hun rollen en de instrumenten in onderlinge verhouding.
 3. Herijk het uit 2011 stammend concerncontrollerstatuut. Geef daarbij aandacht aan de wijze waarop wordt geborgd dat de P&C-cyclus in de verschillende programma's voldoet aan het vast te stellen gemeentelijk beleid, de wijze waarop (risico-)beheersing wordt vormgegeven en de wijze waarop de wettelijk verplichte rechtsmatigheidscontroles worden geborgd.
 4. Prioriteer in de verbeterprogramma's (de 12 verbeterpunten en 100 verschillende verbeterprojecten) op basis van duidelijke criteria en te verwachten resultaten en maak dit inzichtelijk in de P&C-documenten.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

De gemeentebegroting is hét document waarin de voorgenomen gemeentelijke baten en lasten bij elkaar worden gebracht. Met de vaststelling van de begroting geeft de raad invulling aan haar budgetrecht en stelt daarmee de financiële kaders vast voor het college. De jaarrekening wordt achteraf opgesteld. Hierin wordt teruggekeken op welke wijze de intenties uit de begroting werkelijkheid zijn geworden. Met de vaststelling van de jaarrekening geeft de raad invulling aan haar controlerende taak.

De gemeentebegroting en jaarrekening maken deel uit van een planning-en-control-cyclus. De raad heeft de keuze hoe, in aanvulling op de begroting en rekening, deze cyclus vorm wordt gegeven. Door het opnemen van een zogenaamde kadernota in deze cyclus wordt de raad in de gelegenheid gesteld om in aanloop naar de komende begroting de kaders voor deze begroting vast te stellen. Door het opnemen van één of meerdere tussentijdse rapportages als onderdeel van de P&C-cyclus kan de raad haar controlerende rol ook tussentijds invullen en kan de raad eventueel ingrijpen of bijsturen als er grote afwijkingen tussen de begroting en de realisatie van baten en lasten ontstaan.

Een goed functionerende P&C-cyclus stelt de raad in de gelegenheid om haar controlerende en kaderstellende rol in te vullen. Dan wordt de P&C-cyclus een actief raadsinstrument.

Aanleiding voor dit onderzoek

In 2009 heeft de Rekenkamer Maastricht een onderzoek uitgevoerd naar de gemeenterekening en in 2012 naar de programmabegroting. Daarbij heeft de rekenkamer diverse aanbevelingen gedaan om de begroting en rekening te verbeteren en gewezen op het grote belang van een goede aansluiting tussen rekening en begroting zodat met de rekening inzicht wordt verkregen in de mate waarin de in de begroting opgenomen beleidsdoelen ook zijn gerealiseerd. De raad heeft met diverse raads werkgroepen ook aanzienlijke inspanningen geleverd om de kwaliteit en bruikbaarheid van de begroting en rekening te verbeteren.

Bij de grote decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente er belangrijke maar ook kostbare taken bijgekregen. Gezien het grote (financiële) belang van deze decentralisatie en het aanzienlijke risico dat hieraan is verbonden, mede door het openeindekarakter van diverse regelingen, is een goed functionerende P&C-cyclus van cruciaal belang om zicht en grip te houden op de resultaten in het sociaal domein. Vanwege de aanzienlijke begrotingsoverschrijdingen in de afgelopen jaren in het sociaal domein en het feit dat deze overschrijdingen, in ieder geval voor de raad, zeer laat aan het licht zijn gekomen, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de P&C-cyclus als actief raadsinstrument en de daarbij behorende documenten in het sociaal domein, in dit onderzoek centraal te stellen.

De **centrale vraag** in het onderzoek is dan ook: hoe is de P&C-cyclus als beheersingsinstrument ingezet in het sociaal domein?

Daarbij is de financiële informatievoorziening van zorgaanbieders naar de gemeentelijke ambtelijke organisatie en van de ambtelijke organisatie naar het college onderzocht, maar met name de informatievoorziening van het college naar de raad.

Tekorten in sociaal domein gemeente Maastricht

Bij de aanbidding van de begroting 2020 werd duidelijk dat op het sociaal domein een, in ieder geval voor de raad onverwacht, groot tekort was ontstaan. Dit tekort raakte door de omvang ook de (financiële) mogelijkheden voor andere beleidsterreinen. Dit was de directe aanleiding voor het college om nadere onderzoeken naar oorzaken, gevolgen en maatregelen in te laten stellen. Onder meer door KPMG.

*KPMG*¹

Op 12 november 2019 is een motie aangenomen door de gemeenteraad naar aanleiding van de begrotingsbehandeling 2020. Tijdens deze begrotingsbehandeling werd duidelijk dat het verwachte tekort op het sociaal domein over 2019 ca € 6,4 miljoen zou bedragen (realisatie 2019 € 4,9 miljoen) en dat dit tekort een grote impact had op de totale programmabegroting 2020. Deze motie hield in dat KPMG een grondige analyse zou maken van de oorzaken van de tekorten, gefocust op de begroting 2020 en op de prognoses voor alle dimensies die betrekking hebben op het sociaal domein.

Op 7 februari 2020 heeft de gemeenteraad het rapport van KPMG ontvangen met de volgende belangrijkste bevindingen:

- De gegeven rijksinkomsten en stijgende lasten door toenemende vraag zijn een belangrijke oorzaak van het aanhoudend tekort over de afgelopen jaren.
- De gemeente heeft al enige jaren te maken met een tekort op het sociaal domein dat in het verleden werd gefinancierd uit onder andere incidentele middelen en reserves. Er zijn geen structurele maatregelen genomen om de stijgende kostenontwikkeling te beheersen.
- De huidige status van de P&C-cyclus binnen de gemeente sluit onvoldoende aan bij de dynamiek en uitdagingen van het sociaal domein. De visie kan niet gemakkelijk worden omgezet in doelstellingen, jaarplannen en budgetten en daarmee is de sturing op de uitvoering ook lastig. Afstemming en communicatie tussen beleid en uitvoering dient verbeterd te worden.

Tot slot heeft KPMG in samenwerking met de gemeente een shortlist en longlist gemaakt van de te nemen bezuinigingsmaatregelen. De shortlist komt uit op een besparing van ca € 14,2 miljoen per 2023. De verwachte besparingen uit de longlist zijn aanmerkelijk hoger, namelijk ca € 26 miljoen.

Visitatiecommissie VNG 'financiële beheersbaarheid sociaal domein'²

Daarnaast heeft het college de Visitatiecommissie VNG gevraagd om een spiegel voor te houden en door te dringen tot de kern van de problemen en daaruit lessen te trekken in twee richtingen:

- enerzijds gericht op het speelveld binnen de gemeente tussen ambtelijke organisatie, college en raad;
- anderzijds tussen regionale belangen, centrumfunctie en lokale belangen.

In deze studie van de visitatiecommissie staat het begrip 'grip' centraal: grip op de uitgaven, grip op de uitvoering en op de inhoudelijke opgave om tekorten terug te kunnen dringen.

Daarmee benadert de visitatiecommissie de problematiek van de tekorten in het sociaal domein vanuit een brede beheers visie. En daarmee is er ook een zekere overlap met onderhavig onderzoek van de Rekenkamer Maastricht.

¹ [Presentatie - Informatiesessie KPMG - 3 maart 2020.pdf \(parlaeus.nl\)](#)

² [RIB - Rapport Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein - 11 juni 2021.pdf \(parlaeus.nl\)](#)

De visitatiecommissie komt in de kern tot vier observaties:

- Er is geen overkoepelende visie te herkennen waarmee het sociaal domein wordt beschouwd. Met andere woorden geen overkoepelende visie op basis waarvan het gesprek over waarden en prioriteiten gevoerd kan worden anders dan het gesprek over de uitgaven daarin. Het gesprek over financiën krijgt onder druk van de tekorten (en de verrassing daarover) de overhand boven de inhoudelijke beleidslijnen
- met betrekking tot de regionale samenwerking ervaart de gemeente een spanningsveld tussen haar rol als centrumgemeente, de regionale belangen en de Maastrichtse belangen met als gevolg dat er te weinig aandacht is voor de Maastrichtse belangen.
- Als gevolg van het ontbreken van een overkoepelende visie en de rol als centrumgemeente zorgen ervoor dat er geen adequate inkoopstrategie en inkoopopdracht geformuleerd is voor de gemeente Maastricht.
- Tot slot constateert de visitatiecommissie dat de monitoringinformatie van onvoldoende niveau is en dat een groot deel van de beschikbare data voornamelijk operationeel van aard is en minder gericht is op sturing en bijsturing van processen.

Met name de laatste observatie van de visitatiecommissie is onderwerp van onderzoek van de rekenkamer. Daarbij gaat de rekenkamer in dit onderzoek in op de achterliggende vraag waarom bij de huidige inrichting van de P&C cyclus binnen de gemeente gerichte sturing en bijsturing zo lastig blijkt en de gemeente keer op keer achter de feiten aan lijkt te lopen. Hiertoe heeft de rekenkamer de P&C cyclus voor 2019 in detail onderzocht.

2.2 Vraagstelling onderzoek

In aanvulling op de uitkomsten van de onderzoeken van KPMG en de visitatiecommissie van de VNG wenst de rekenkamer, uitgaande van de centrale vraag zoals geformuleerd op pagina 2, de volgende drie deelvragen te beantwoorden:

1. Hoe verhouden in 2019 (en 2018) de werkelijke baten en lasten zich in het sociaal domein ten opzichte van de begroting? Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:
 - a. Is de programmabegroting zo vormgegeven dat ze voldoende handvatten biedt voor een adequate (financiële) controle op de baten en lasten in het sociaal domein?
 - b. Hoe is het goedkeuringsproces van de begroting 2019 verlopen en dan speciaal met betrekking tot de aan het sociaal domein gealloceerde middelen in relatie tot de kostenramingen en hoe is hierbij omgegaan met de risico's die o.a. voortkomen uit het openeindekarakter van diverse regelingen?
2. Hoe is in de periode 2018-2019 de tussentijdse informatieverschaffing aan de raad geweest met betrekking tot de aan het sociaal domein gealloceerde middelen in relatie tot de kostenramingen? Middelen zijn algemene middelen, specifieke rijksinkomsten en inkomsten uit uitvoering van taken ten behoeve van andere gemeenten als centrumgemeente in het sociaal domein en hoe zijn deze baten gepresenteerd in relatie tot de begroting? Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:
 - a. Is er tussentijds door het college gerapporteerd aan de raad over de financiële ontwikkelingen en eventuele tekorten in het sociaal domein en was deze informatie juist, tijdig en volledig?
 - b. Biedt de wijze waarop de gemeente de zorg (met een openeindekarakter) heeft gecontracteerd voldoende handvatten om de lasten tijdig te volgen en te beheersen?

3. Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomstige informatieverzorging aan de raad, zodat die zijn controlerende taak (op financieel vlak) adequaat en tijdig kan uitvoeren?
 - a. Waar zitten eventuele hiaten in de informatievoorziening aan de raad?
 - b. Welke vragen kan de gemeenteraad stellen om de juiste sturingsinformatie te krijgen?
 - c. Op welke punten kan het P&C-proces worden verbeterd?
 - d. Is er benchmark-informatie beschikbaar van gemeentes die de baten en lasten in het sociaal domein goed hebben beheerst/beheersen en welke lessen zijn hieruit te trekken voor de gemeente Maastricht?

Het onderzoek is uitgevoerd door een documenten-analyse op hoofdlijnen uit te voeren om tot antwoorden op de onderzoeksvragen te komen. Tevens zijn er met verantwoordelijken binnen de ambtelijke organisatie voor de producten in de P&C-cyclus interviews gehouden. Ook zijn de voorlopige bevindingen en conclusies voorgelegd aan en besproken met de portefeuillehouder.

3 Normenkader P&C-cyclus

Het sociaal domein kent specifieke risico's die de financiële beheersbaarheid beïnvloeden. De VNG-visitatiecommissie 'Financiële beheersbaarheid sociaal domein'³ heeft aan de hand van een tiental visitaties inzicht gegeven op specifieke punten die de financiële beheersbaarheid in het sociaal domein beïnvloeden. De gemeente Maastricht is niet betrokken bij de eerste visitatierondes maar is wel betrokken bij de visitatieronde in 2021, zoals gemeld in paragraaf 1.1. Daar waar relevant zal de rekenkamer daarop ook in dit rapport reflecteren.

Op basis van deze inzichten hanteert de rekenkamer het volgende normenkader. Daarbij wordt opgemerkt dat deze normen zo zijn opgesteld dat daarmee de onderzoeksvragen worden afgedekt. Omdat de decentralisaties vanaf 2015 door de gemeente Maastricht zijn voorbereid en ingevoerd is de rekenkamer van mening dat deze normen anno 2020 vrij strikt mogen worden geïnterpreteerd.

Inrichting (onderzoeksvraag 1)

Hoe verhouden in 2019 en 2018 de werkelijke baten en lasten zich in het sociaal domein ten opzichte van de begroting. Hierbij zullen de volgende deelvragen aan de orde komen:

- a. Is de programmabegroting zo vormgegeven dat ze voldoende handvatten biedt voor een adequate (financiële) controle op de baten en lasten in het sociaal domein.
- b. Hoe is het proces van goedkeuring van de begroting 2019 tot stand gekomen en dan speciaal met betrekking tot de allocatie van de middelen en de daarbij behorende ramingen van de uitgaven voor de gemeente en hoe is hierbij omgegaan met de risico's die o.a. voortkomen uit het opneindekarakter van diverse regelingen?

Normen inzake kaders:

1. Voor de drie decentralisaties zijn financiële doelstellingen geformuleerd die aansluiten bij hetgeen de wetgever met de decentralisaties op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet beoogt.
2. De doelen zijn SMART uitgewerkt in beleidsinhoudelijke, organisatorische en financiële zin.
3. De kaders zijn gebaseerd op een deugdelijke en volledige probleem- en risicoanalyse; O.b.v. inzichten VNG-commissie zijn hierbij o.a. aan de volgende risico's aan de orde gekomen:
 - a. Risico's van bieden te veel en te weinig zorg
 - b. Risico's van opneindekarakter van regelingen
 - c. Risico's van toetredingsbeoordeling door derden (m.n. jeugdzorg)
4. Op geconstateerde risico's zijn tijdig passende beheersmaatregelen genomen.

Normen inzake planning en control:

1. De afspraken over de regionale samenwerking zijn duidelijk en bieden ruimte voor gemeentelijke controle en beheersing.
2. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met gecontracteerde uitvoerders en samenwerkingspartners in het kader van sturing en control. Deze afspraken zijn gericht op:
 - a. Een tijdige, juiste en volledige informatievoorziening van uitvoerders aan de (samenwerking/ gemeentelijke) organisatie

³ Rapport VNG (2021) – cf voetnoot 2.

- b. Een tijdige, juiste en volledige informatieverstopping van de organisatie, aan het college en van het college aan de raad.
 - c. Het krijgen en houden van grip op de toekenning en uitvoering van zorg en ondersteuning.
3. De uitvoerders en de gemeentelijke organisatie kunnen beschikken over de noodzakelijke instrumenten om deze afspraken na te komen (o.a. capaciteit, registratiesystemen en beveiligde verbindingen voor gegevensoverdracht)

Uitvoering (onderzoeksvraag 2)

Hoe is in de periode 2018-2019 de tussentijdse informatieverstopping aan de raad geweest met betrekking tot de gealloceerde middelen en daarbij behorende kostenramingen in het sociaal domein en hoe zijn deze in relatie gebracht tot de begroting. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- a. Is er tussentijds door het college gerapporteerd over de financiële ontwikkelingen en eventuele tekorten in het sociaal domein en zo ja, was deze informatie juist, tijdig en volledig?
- b. Biedt de wijze waarop de gemeente de zorg (met een openeindekarakter) heeft gecontracteerd voldoende handvatten om de lasten tijdig te volgen en te beheersen?

Normen inzake Planning & Control (organisatie en college)

1. De gemeente is tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de uitvoerende organisaties.
2. Het college wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de ambtelijke organisatie.
3. De raad wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd door het college.
4. Indien gestelde doelen niet worden gehaald bevat de rapportage een analyse van de mogelijke oorzaken en mogelijke beheersmaatregelen.
5. Het college gebruikt de informatie om tijdig (bij) te sturen. Sturing betreft zowel de beleidsinhoudelijke als financiële doelrealisatie indien van toepassing.
6. De raad wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd over doelrealisatie en genomen beheersmaatregelen. Deze rapportages aan de raad zijn zodanig ingericht dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om zijn controlerende en kaderstellende rol invulling te geven.

Normen inzake taakinfilling raad (onderzoeksvraag 2)

1. De raad stelt de kaders en het budget op voor het systeem van zorg en ondersteuning vast op basis van kennis over aard en omvang van problematiek en doelgroep en inzicht in de beschikbare middelen.
2. De raad controleert de uitvoering op basis van periodieke informatie over resultaten (output en outcome) in relatie tot de vastgestelde doelen en financiële kaders.
3. Deze informatie wordt benut voor overleg met het college en (aantoonbaar) gebruikt om daar waar nodig de kaders bij te stellen.

4 De P&C-cyclus van de gemeente Maastricht beschreven

4.1 Inleiding

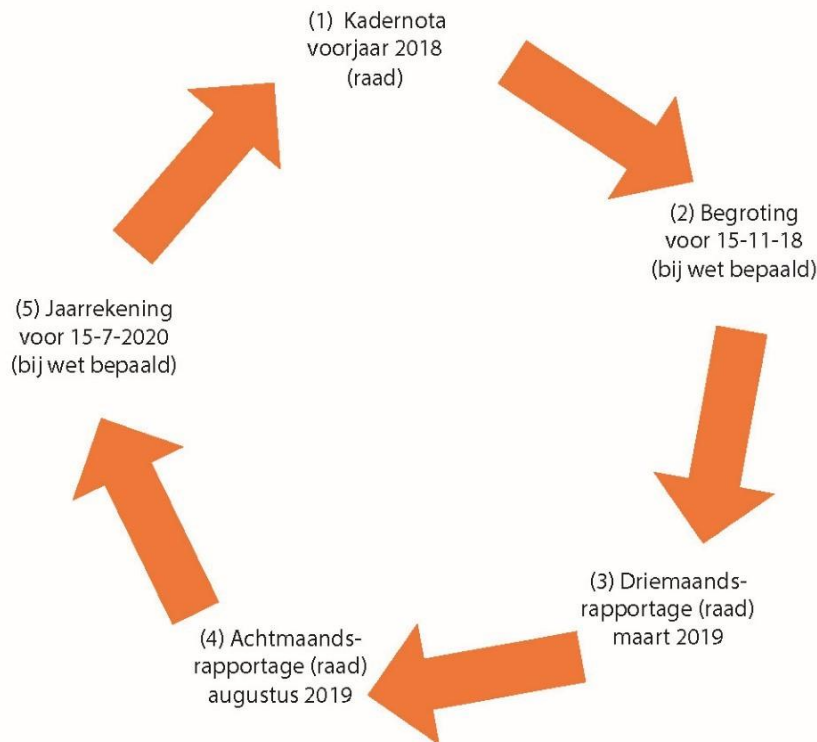
Een goed functionerende P&C-cyclus draagt bij aan het gemeentelijk functioneren en ondersteunt de kaderstellende en controlerende functie van de raad. De P&C-cyclus vormt daarmee een belangrijk instrument waarmee de gemeenteraad, het college en de organisatie zicht houden op inkomsten en uitgaven en zo kunnen sturen op gewenste maatschappelijke effecten en beleidsresultaten. Doelgerichte sturing kan slechts op basis van een duidelijk gedefinieerd doel en op basis van goede informatie over (financiële) resultaten plaats vinden. Dat houdt onder meer in dat processen in de organisatie goed worden beheerst en gestuurd en dat de informatiesystemen goede stuur- en verantwoordingsinformatie opleveren in relatie tot de gestelde doelen. Deze informatie vormt de basis voor een goed functionerende P&C-cyclus. Dit houdt in dat planning en control meer omvat dan alleen sturen op geld. Planning en control moet gezien worden in de brede context van en in samenhang met de gebruikte systemen, organisatiestructuur & -cultuur, besturingsfilosofie en ambities van de organisatie, beleidsdoelstellingen, mogelijkheden en beperkingen.

Binnen een gemeente stelt de gemeenteraad uiteindelijk de opzet van een gemeentelijke P&C-cyclus vast. Dit betekent niet dat zij hiermee ook invulling geeft aan de details opzet van de P&C-structuur binnen de ambtelijke organisatie maar wel de kaders waaraan deze moet voldoen vaststelt.

Omwille van de inzichtelijkheid van de verschillende documenten verkregen van de gemeente Maastricht is getracht deze te rubriceren aan de hand van de Plan-Do-Check-Act-cyclus. Deze stukken worden geacht deel uit te maken van de P&C-cyclus en daarin ook een vooraf benoemde plaats en functie te hebben. Een duidelijke rubricering in de P&C-cyclus is, zoals we verder in dit rapport zullen zien, een verbeterpunt voor Maastricht.

De onderdelen van de P&C-cyclus PDCA ('plannen, uitvoeren, controleren en bijsturen') vormen samen een cyclisch proces. De resultaten van de controlevormen inbreng voor het bijsturen. Jaarlijks vindt er weer een oriëntatie op het voorgenomen beleid plaats, waardoor het mogelijk wordt de beleidsdoelen bij te stellen als de evaluatie daartoe aanleiding mocht geven. In onderstaand schema is dit voor het jaar 2019 nog eens conceptueel visueel weergegeven.

De documenten in een schema



Over de opzet van een P&C-cyclus bij een gemeente (of provincie) is betrekkelijke veel theoretische en praktische literatuur beschikbaar. Voor wat betreft deze laatste (praktische) categorie verwijzen wij bij wijze van voorbeeld kortheidshalve naar de verordening op dit terrein van de gemeente Waadhoeke⁴.

4.2 De praktijk bij de gemeente Maastricht

De gemeente Maastricht heeft de kern van haar financiële bedrijfsvoering beschreven in de 'Financiële Verordening' uit 2018⁵. Deze Financiële Verordening benoemt met betrekking tot de P&C-cyclus de volgende producten:

- jaarlijks wordt een programmabegroting en jaarrekening vastgesteld.
- Jaarlijks wordt in het tweede kwartaal een kaderbrief aan de raad aangeboden met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze kaderbrief voor het zomerreces vast.
- Jaarlijks informeert het college de raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente;
- Bij de eerste tussentijdse rapportage zal bij de kaderbrief een uitvoeringsbeeld worden gepresenteerd op majeure (financiële) afwijkingen;

⁴ Zie: Gemeentebld nr 3219, 5 januari 2018, gemeente Waadhoeke, [Gemeentebld 2018, 3219 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁵ [Financiële Verordening Gemeente Maastricht 2018 \(overheid.nl\)](#)

- De tweede rapportage (de bestuursrapportage) gaat in op majeure afwijkingen zowel wat betreft de baten en lasten en beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De inrichting van de tweede rapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. Bij de tweede rapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van de programma's groter dan € 100.000 toegelicht.

Aanvullend op de begroting, jaarrekening en kadernota worden onder andere de volgende tussentijdse rapportages opgesteld om met name sturing en beheersing te geven aan de processen binnen het sociaal domein van de gemeente Maastricht:

- Bestuursrapportage;
- Managementrapportage;
- Berap B&O (bestuursrapportage beleid en ontwikkeling);
- Berap SZMH (bestuursrapportage sociale zaken);
- Marap B&O (managementrapportage beleid en ontwikkeling);
- Marap SZMH (managementrapportage sociale zaken);
- Monitor Sociaal Domein.

Bovenstaande rapportages zijn zowel voor het management als voor college en raad beschikbaar.

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente geen overkoepelende kadernota heeft van de opzet van de P&C-cyclus waarin onder andere is opgenomen de jaarplanning van de op te leveren rapportages, voor wie deze bedoeld zijn, hoe de onderlinge inhoudelijke samenhang is en hoe de kwaliteit en betrouwbaarheid van de rapportages worden geborgd. Weliswaar verzendt het college veel rapportages, maar niet benoemd wordt daarbij of en hoe deze deel uitmaken van een gecodificeerd en gestructureerd P&C proces.

Bij overheidsorganisaties zijn vaak zogenaamde Concerncontrollers benoemd, die een sturende of controlerende taak hebben met betrekking tot de centrale concerndocumenten zoals begroting, rekening etc.

Er is bij de gemeente Maastricht een concerncontrollersstatuut uit 2011. Dit statuut geeft in algemene termen weer welke functies de concerncontroller heeft mede in relatie tot de sectorcontrollers. Noch op basis van dit statuut en noch op basis van de financiële verordening worden specifiek de taken en verantwoordelijkheden benoemd van de concerncontroller met betrekking tot het waarborgen van de kwaliteit van de sturingsinformatie en verantwoordingsinformatie.

4.3 Analyse van de P&C-cyclus door KPMG

Reeds meerdere jaren heeft de gemeente Maastricht te maken met een tekort op het sociaal domein die in het verleden werd gefinancierd met incidentele middelen en reserves. In 2019 kende het sociaal domein volgens KPMG een budget van € 181,2 mln. met een uiteindelijk verwacht tekort van € 6,4 miljoen. Volgens de jaarrekening 2019 bedroeg het budget (lasten minus baten) voor het sociaal domein (programma 6) echter € 166,2 mln en bedroeg het werkelijke tekort € 4,9 miljoen.

Naar aanleiding van het verwachte tekort in 2019 in het sociaal domein ad. € 6,4 mln. heeft KPMG in 2020 een onderzoek uitgevoerd waarbij de volgende aspecten zijn onderzocht:

1. Nadere analyse op het tekort als probleemstelling;
2. Analyse van de P&C-cyclus;
3. Analyse van de organisatie op het gebied van structuur, cultuur en systemen;
4. Nagaan van besparingsmogelijkheden binnen werkgroepen.

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de algemene bevindingen van KPMG inzake de P&C cyclus. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de bevindingen van KPMG die specifiek betrekking hebben op het sociaal domein.

Met betrekking tot de P&C-cyclus concludeert KPMG het volgende:

"De huidige status van de P&C cyclus binnen de gemeente sluit onvoldoende aan bij de uitdagingen en dynamiek van het sociaal domein. Zo kan de visie meer eenduidig worden vertaald naar organisatiedoelstellingen. De afstemming en onderlinge communicatie is ook te verbeteren, specifiek als het gaat om de verbinding van beleid en uitvoering. Sturing op realisatie kan worden versterkt. De verbinding tussen doelen en budget vraagt meer inzicht en handelen vanuit kostenbewustzijn. Dit uit zich onder andere in het feit dat:

- *Budgetwijzigingen onvoldoende effect hebben op aanpassing van de uitvoering door Sociale zaken Maastricht Heuvelland (SZMH);*
- *Verschillende sturingsinstrumenten sinds 2015 zijn opgezet: deze zijn echter van onvoldoende kwaliteit om gericht te kunnen sturen;*
- *De afgelopen jaren al meerdere signalen zijn afgegeven over het niet uitkomen binnen het budget van het Rijk (o.a. In de kaderbrief 2017) en het niet in voldoende mate slagen in draaiknoppen (waaronder de stropenpot) al is de exacte omvang van de tekorten daarbij niet scherp aangeduid."*

KPMG geeft echter naar aanleiding van de analyse van de P&C-cyclus geen adviezen over de verbeteracties die nodig zijn om te voorzien in de informatiebehoefte van de verschillende partijen, waaronder de raad, en de eisen die dit stelt aan de tussentijdse rapportages.

Verder is het van belang dat tussentijdse rapportages - willen deze als sturingsinstrument gehanteerd kunnen worden - voldoen aan twee belangrijke eisen, namelijk: tijdigheid van oplevering én betrouwbaarheid (volledigheid en juistheid) van informatievoorziening en qua abstractie afgestemd op het juiste systeemniveau.

Tijdigheid betekent dat de rapportages op tijd komen om nog de noodzakelijke maatregelen te nemen om sturing te geven aan onderliggende processen.

Betrouwbaarheid betekent dat de informatie die is opgenomen is in de rapportage volledig en juist is om de noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen.

Als aan de bovenvermelde twee kwaliteitseisen van informatie niet voldaan wordt, heeft de tussentijdse rapportage geen of maar beperkte relevantie voor het effect van eventuele sturingsacties naar aanleiding van deze informatie.

5 De casestudie P&C-cyclus in 2019 in het sociaal domein

5.1 Inleiding

Het sociaal domein is in Maastricht bestuurlijk verdeeld over drie portefeuillehouders. Dit vergt, inclusief de portefeuillehouder Financiën, een inhoudelijke en financiële bestuurlijke afstemming van vier portefeuillehouders. De beheersbaarheid van de baten en lasten in het sociaal domein vergt ook daarom extra bestuurlijke aandacht.

In dit hoofdstuk wordt de Maastrichtse P&C-cyclus voor het sociaal domein (programma 6 uit de begroting) nader geanalyseerd voor 2019. Daarvoor vormen de kaderbrief 2019, de programmabegroting 2019, de management- en bestuursrapportages, de monitor rapportages sociaal domein en de jaarrekening 2019 vanuit P&C-optiek de kerndocumenten.

Daarnaast zijn ook de beleidsnota's, raadsinformatiebrieven en diverse operationele documenten bij de analyse betrokken.

Om de context van het onderzoek verder te duiden worden in onderstaande tabel 1. de baten en lasten ten laste van het sociaal domein vanaf 2016 (het jaar na de invoering van de drie decentralisaties) gepresenteerd. Het gaat hierbij om de ontwikkeling in baten en lasten in vergelijking tussen begroting en realisatie. Het tekort of overschot is het verschil tussen het saldo baten en lasten werkelijk en het saldo baten en lasten begroot.

Tabel 1. Financiële resultaten⁶ Sociaal Domein Gemeente Maastricht

Financiële resultaten Sociaal Domein Gemeente Maastricht			
	<i>Begroting</i>	<i>Realisatie</i>	<i>Resultaat</i>
Programma 6	2020	2020	
(x 1.000 euro)	€	€	
Totale lasten	388.282	-	388.282
Totale baten	214.520	-	214.520
Saldo	(173.762)	-	
Programma 6	2019	2019	
(x 1.000 euro)	€	€	
Totale lasten	378.611	372.762	5.849 V
Totale baten	212.461	201.622	(10.839) N
Saldo	(166.150)	(171.140)	(4.990) N
Programma 5&6	2018	2018	
(x 1.000 euro)	€	€	
Totale lasten	273.835	264.757	9.078 V
Totale baten	145.373	138.981	(6.392) N
Saldo	(128.462)	(125.776)	2.686 V
Programma 5&6	2017	2017	
(x 1.000 euro)	€	€	
Totale lasten	135.427	270.662	(135.235) N
Totale baten	15.961	143.626	127.665 V
Saldo	(119.466)	(127.036)	(7.570) N
Programma 5&6	2016	2016	
(x 1.000 euro)	€	€	
Totale lasten	148.009	152.665	(4.656) N
Totale baten	20.850	20.568	(282) N
Saldo	(127.159)	(132.097)	(4.938) N

Opmerkelijk is dat uit dit overzicht blijkt dat er in 2018 en 2019 een groot verschil is tussen raming van de baten en realisatie van de baten. Het verschil tussen raming en realisatie is bij de baten negatief: er komen minder baten binnen dan geraamd. Aan de lastenkant is het omgekeerde aan de hand: daar blijft de realisatie achter bij de raming. Er lijkt dus geen sprake te zijn van onverwacht hoge uitgaven door bijvoorbeeld openeinderegelingen, een gebrek aan beheersingsmaatregelen of uitvoeringskosten die onvoldoende in beeld zijn.

De vraag dringt zich dan op wat de oorzaak is van het tekort op de begroting: zijn er hogere uitgaven dan geraamd? zijn er minder baten dan geraamd? Beide oorzaken leiden per saldo tot een tekort, maar de noodzakelijke beheersingsmaatregelen zijn verschillend.

⁶ Jaarrekeningen 2016-2019 Gemeente Maastricht

Voor de detailanalyse wordt het jaar 2019 gekozen zodat op een volledige P&C-cyclus kan worden teruggekeken. Daarnaast is 2019 het jaar waarin de transities van de drie grote decentralisaties geëffectueerd zouden moeten zijn en de P&C-cyclus uitgekristalliseerd zou moeten zijn.

De rekenkamer reconstrueert, aan de hand van de bestudeerde documenten, hoe de beleidscyclus binnen de gemeente Maastricht in 2019 vorm heeft gekregen, welke controlemechanismes daarbij zijn gehanteerd en hoe raad, college en ambtelijke organisatie in positie zijn gebracht om hun taak in de P&C-cyclus invulling te geven. Daarbij beschouwt de rekenkamer

- a. de gestelde budgettaire kaders,
- b. hoe de (financiële) realisaties vanuit de uitvoering worden teruggekoppeld en
- c. in hoeverre dit resulteert in een (tijdige) bijsturing door ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad.

Bij haar analyse heeft de rekenkamer zowel documenten en rapportages die met de raad zijn gedeeld gebruikt, als meer op de uitvoering gerichte documenten en rapportages bestudeerd. De documenten die in de communicatie over het sociaal domein tussen raad en college (periode 2018, 2019 en 2020) zijn uitgewisseld en betrekking hebben op de P&C-cyclus 2019 zijn in bijlage 2 in een tijdslijn geplaatst.

5.2 Gemeentelijk beleid in het sociaal domein

De uitgangspunten voor het beleid in het sociaal domein, en met name inzake de 3D-decentralisaties, zijn door de Heuvelandgemeenten in gezamenlijkheid uitgewerkt en staan ook verwoord in het in juni 2021 door de visitatiecommissie van het VNG uitgebrachte rapport 'financiële beheersbaarheid sociaal domein'⁷. De beleidsnota uit 2014⁸ voor een samenhangend beleid voor de drie decentralisaties en de transformatie van het sociaal domein is een overkoepelend beleidskader dat in een drietal onderliggende beleidsnota's⁹ nader is uitgewerkt inclusief een eerste aanzet tot een financieel kader.

In de betreffende drie beleidsnota's (Jeugdzorg, WMO en Participatie) over de decentralisaties worden de hoofdlijnen van het sociale beleid voor de gemeente Maastricht (en de heuvelandgemeenten) afzonderlijk uitgewerkt. De decentralisaties betreffen een majeure operatie in het sociaal domein waarbij aanzienlijke taken en (gekorte) budgetten van het rijk naar de gemeenten zijn overgeheveld. De financiële implicaties hiervan voor de gemeente zijn aanzienlijk. Voor de gemeenten Maastricht betekende dit een verruiming in de gemeentelijke begroting van de lasten in het sociaal domein van € 180 miljoen in 2014 naar € 290 miljoen in 2015. In de meerjarige begroting 2015 werd uitgegaan van een consolidatie van de begroting op dit niveau.

Voor 2019 zijn € 378 miljoen aan lasten begroot in het sociaal domein. In deze begroting zijn de baten en lasten van de activiteiten die de gemeente Maastricht ten behoeve van andere gemeenten uitvoert inbegrepen. Deze zijn echter niet afzonderlijk zichtbaar in de begroting. In de gemeenterekening 2019 is dit hersteld.

In de eerdergenoemde nota uit 2014 over de drie decentralisaties worden onder andere de volgende financiële uitgangspunten geformuleerd:

- a. Bij een structureel krimpend totaalbudget verschuiven we middelen richting burgerkracht, basisvoorzieningen, 1e lijn/ sociaal team en collectieve voorzieningen.

⁷ VNG Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein d.d. juni 2021.

⁸ [Raadsstuk \(parlaeus.nl\)](#) Samenhangend beleid voor 3 decentralisaties/ Transformatie sociaal domein', 24-2014, 21-01-2014

⁹ Referentie naar drie start nota's in sociale domein.

- b. We willen dat er markt blijft bestaan voor innovatieve aanbieders en realiseren ons dat dat extra aandacht betekent voor de toegankelijkheid van de markt voor kleine en/of nieuwe aanbieders.
- c. Bestaande grote aanbieders van zorg en ondersteuning zien de markt voor hun bestaande producten met ongeveer de helft teruglopen. Door succesvol producten te leveren op nieuwe markten voor 1e lijn en collectieve voorzieningen kunnen zij deels nieuwe omzet genereren, maar hun totale omzet zal met ongeveer 1/3e teruglopen.
- d. Aanbieders zullen zelf hun tarieven moeten saneren. Overhead, productiviteit en vastgoed spelen daarbij een belangrijke rol. Uiteindelijk streven we ernaar om met het gerealiseerde volume zorg, ondersteuning of dienstverlening per euro vast te houden. Dit laat onverlet dat burgers geconfronteerd zullen worden met flink minder hulp-volume dan waaraan zij gewend zijn.
- e. Bestaande aanbieders kunnen meerjarig afbouwen. Friciekosten komen dus niet ten laste van de gemeente.
- f. Voor de verantwoorde uitvoering van de gemeentelijke verantwoordelijkheid zal een klein deel van het programma-budget nodig zijn.

In dezelfde nota uit 2014 wordt aangegeven dat de transitie gepaard gaat met een aanzienlijke taakstelling door minder uitgaven voor de gemeente met 15 à 30 % ten opzichte van de oorspronkelijke rijksbudgetten. Dit betekent een taakstelling van circa € 20 –40 miljoen en houdt in dat de gemeente de gedelegeerde taken aanzienlijk effectiever/efficiënter moet uitvoeren dan voor de decentralisatie of bij gelijke efficiëntie minder taken uitvoeren. Ook wordt in de nota uit 2014 vermeld dat de gronden voor de decentralisatie gelegen zijn in de onbeheersbaarheid van de uitgaven en de slechte controleerbaarheid van de uitvoering indien deze centraal door het Rijk plaatsvinden.

In de drie genoemde uitvoeringsnota's uit 2014 wordt nader ingegaan op de financiële kaders en uitgangspunten voor de drie domeinen. Daarbij stuurt de gemeente op een integrale aanpak en op het ontschotten van budgetten binnen het sociaal domein. Doelgroepen zouden het (met begeleiding) meer op eigen kracht moeten doen en daardoor een geringer beroep moeten doen op de sociale voorzieningen. De uitvoering zou eenvoudiger moeten worden en dichterbij de burgers moeten komen. Van uitvoeringsorganisaties en professionals verwacht de gemeente dat het organisatiebelang ondergeschikt wordt aan het cliëntbelang. De problematiek van onbeheersbaarheid en slechte controleerbaarheid van de gedecentraliseerde taken worden in de beleidsnota's nauwelijks behandeld.

De rekenkamer constateert dat de uitdagende financiële taakstelling en de (financiële) risicobeheersing zeer beperkt zijn uitgewerkt in de beschikbare rapportages over het sociaal domein. Een nulmeting i.c. kaderstelling waaraan de ontwikkelingen kunnen worden getoetst ontbreekt. Het feit dat het inzicht in de cijfers van de activiteiten die de gemeente Maastricht als centrumgemeente uitvoert niet zichtbaar zijn, maakt dit extra complex.

De in januari 2016 door de Maastrichtse raad vastgestelde 'Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022'¹⁰ presenteert in kwalitatieve termen de overkoepelende visie en ambities voor het sociaal domein voor de Heuvellandgemeenten. Dit visiedocument omvat echter nauwelijks kwantitatieve/ financiële uitwerkingen en randvoorwaarden (kaderstelling), en geeft geen duiding of en hoe de beleidsvisie past binnen de financiële kaders zoals geformuleerd in de overkoepelende beleidsnota uit 2014, noch in hoeverre de financiële kaders uit 2014 zijn herijkt.

¹⁰ [B_2 -Toekomstagenda-Sociaal-Domein-Maastricht-Heuvelland-2022.pdf \(parlaeus.nl\)](#) 152-2015 - Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022

Jeugdhulp

In het Beleidsplan Jeugd 2014 – 2018¹¹ stelt de gemeente dat zij de wettelijke taak zal moeten uitvoeren binnen een budgettaire ruimte die 15 à 20% lager ligt dan voor de decentralisatie. Dit wil zij realiseren door minder doorstroom naar zwaardere/duurdere zorg en door het terugdringen van de bureaucratie. Hoe dit gerealiseerd moet gaan worden, is in de beleidsnota niet uitgewerkt. De nota kent een risicoparagraaf waarin de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen kwalitatief worden benoemd. Over de uitvoering en bekostigingssystematiek geeft de memo diverse punten aan die nog nadere studie/invulling behoeven zoals bijvoorbeeld de uitvoering door derden met een inkoop- of subsidierelatie.

Voor de jeugdzorg heeft de raad in september 2019 het 'Beleidskader Jeugdhulp Zuid-Limburg 2019 – 2022'¹² vastgesteld. Hierin wordt t.a.v. het regionaal niveau geconstateerd dat de lasten van de jeugdhulp zijn gestegen van ruim € 150 miljoen in 2015 naar circa € 165 miljoen in 2017 terwijl de rijksbijdrage voor Zuid-Limburg is gedaald van € 153 miljoen in 2015 in naar € 131 miljoen in 2018. Het beleidsplan bevat een beperkte analyse m.b.t. de vraag waarom de doelstellingen uit 2014 niet zijn gerealiseerd en geeft, ondanks de vele intenties, geen duidelijkheid hoe de jeugdzorg binnen de budgettaire kaders zal worden gebracht. De in een bijlage uitgewerkte acties zijn vooral kwalitatief van aard.

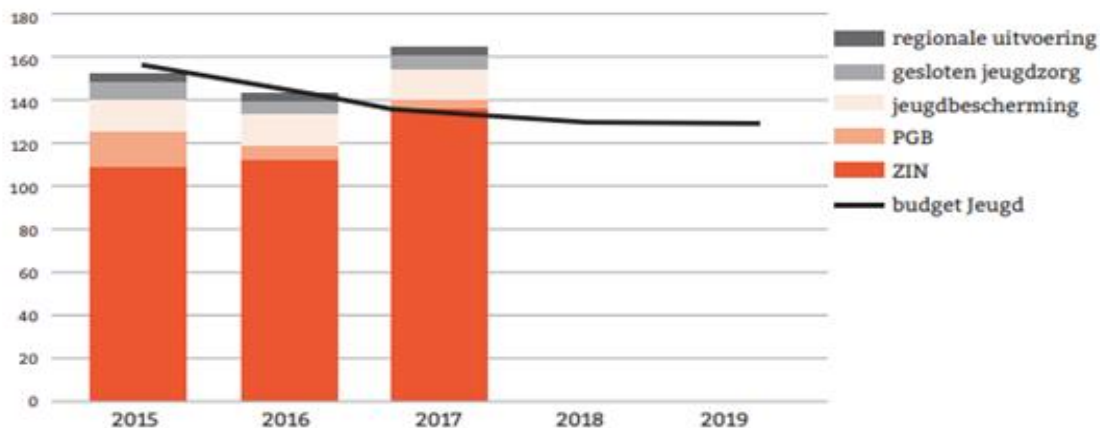
Onderstaande afbeelding geeft een overzicht van de financiële ontwikkeling van de Jeugdhulp in Zuid-Limburg zoals opgenomen in bovengenoemd Beleidskader Jeugdhulp Zuid-Limburg.

¹¹ [Transformatie Sociaal Domein \(parlaeus.nl\)](http://parlaeus.nl)

¹² [Raadsvoorstel 82-2019 - Bijlage 2 - Beleidskader Jeugdhulp ZL 2019-2022.pdf \(parlaeus.nl\)](#)

Terwijl de kosten stijgen is het budget dat de regio van het Rijk ontvangt voor Jeugdhulp fors teruggelopen. In 2015 ontvingen gemeenten nog een budget gebaseerd op historische kosten. Met ingang van 2016 is geleidelijk een objectief verdeelmodel ingevoerd. Dit verdeelmodel leidde voor de regio als totaal tot negatieve herverdeeleffecten waardoor het budget fors terugliep. Gemeenten kregen hierdoor niet alleen te maken met de landelijke decentralisatiekorting die het Rijk doorvoerde, maar ook nog extra kortingen door invoering van het objectief verdeelmodel. Maar ook hier geldt weer dat de effecten per gemeente zeer verschillend zijn.

Financiële ontwikkeling jeugdhulp ZL 2015-2017



De sterke daling van het budget, die voor de ene gemeente sterker is geweest dan voor de andere, is voor de regio aanleiding geweest om werk te maken van de bewustwording in den Haag dat gemeenten op deze manier voor een onmogelijke taak gesteld zijn. Dat heeft geleid tot een tegemoetkoming middels een Fonds tekortgemeenten sociaal domein (de zogenaamde stroppenpot) en transformatiebudget dat elke regio kan aanvragen. De middelen uit het transformatiefonds voor de regio Zuid-Limburg (€ 3 mln) worden o.a. ingezet om de transformatie van Verblijf vorm te geven. Op termijn moet deze investering leiden tot lagere uitgaven aan jeugdhulp en andere maatschappelijke kosten. Deze tegemoetkomingen zijn echter onvoldoende om het tekort op te lossen en de komende jaren wordt daarom ingestoken op een reëler verdeelmodel en meer tegemoetkoming in de tussentijd.

WMO

Ook voor de WMO wordt gesteld dat de financiële kaders van het Rijk leidend zijn en dat de gemeente (op termijn) moet uitkomen met het door het Rijk ter beschikking gestelde budget. De nota uit 2014¹³ kent geen risico- en beheersingsparagraaf. Wel worden vele ambities geformuleerd waardoor de kostenontwikkeling beheersbaar zou moeten blijven. Terugkomend thema daarbij is de zogenaamde kanteling van intensieve ondersteuning naar eigen kracht/samenkracht (meer inzet van algemene en collectieve voorzieningen en vanuit de eerste lijn). Deze transitie zal moeten voldoen aan de volgende criteria: werkbaar, betaalbaar, nabijheid, risicobeheersing. Deze zijn in het memo echter niet uitgewerkt.

¹³ [Raadsstuk \(parlaeus.nl\)](http://Raadsstuk.parlaeus.nl) Samenhangend beleid voor 3 decentralisaties/ 'Transformatie sociaal domein', 24-2014, 21-01-2014

Participatie

De beleidsnota over de Participatiewet¹⁴ kent een hoog abstractieniveau. De nota maakt duidelijk dat de gemeente gesteld wordt voor een grote opgave. De gemeente moet een forse bezuiniging opvangen en meer mensen aan het werk helpen. De doelgroep zal als gevolg van de invoering van de Participatiewet namelijk naar verwachting met 33% toenemen, terwijl de beschikbare re-integratiemiddelen gehalveerd worden. Het memo stelt dan ook dat er keuzes gemaakt zullen moeten worden. De nota benoemt het risico dat wordt gelopen en schetst een traject voor de verdere beleidsuitwerking. De nota is dan ook nog geen voldragen beleidskader en de nota kent geen uitgewerkte risico paragraaf met beheersmaatregelen.

De rekenkamer stelt vast dat het beleid in het sociaal domein, naast de hierboven benoemde nota's nader is geoperationaliseerd in aanvullende en aanpalende beleidsnota's, uitgewerkte verordeningen, opzet van gemeenschappelijke en centrumregelingen, de opzet van inkoop en subsidierelaties. Daarbij ligt het zwaartepunt bij het op de rit krijgen van de uitvoering.

De raad heeft bij de invoering van de decentralisatie per motie verzocht om een specifiek voor de decentralisaties ingericht monitoringssysteem¹⁵. Een monitoring die in de loop der jaren en op basis van input vanuit de raad meer gestalte heeft gekregen. De Monitor Sociaal Domein is na de motie in samenspraak met de raadscommissie verder uitgewerkt. De financiële paragraaf is echter beperkt uitgewerkt. Daar lijkt ook niet de primaire belangstelling van de raad te liggen. Omdat aan de budgettering geen gedegen en gedetailleerde forecasting ten grondslag ligt kan in de rapportages daar ook niet aan gerefereerd worden. Deze forecasting zou in 2019, vier jaren na invoering van de decentralisaties, sterk verbeterd moeten zijn.

Resumerend zien we dat het beleidskader in het sociaal domein vervat is in een scala beleidsdocumenten waarin de financiële kaders een bescheiden plaats innemen. Het in de beleidsnota's vastgestelde beleid biedt weinig concrete handvatten voor financiële beheersbaarheid. Aanzetten en ambities om tot kostenbeheersing te komen worden op een abstractieniveau benoemd. Het beleid geeft geen inzicht in de vraag of de beschikbare middelen toereikend zijn om de geformuleerde ambities te realiseren en welke (financiële) risico's er zijn¹⁶.

5.3 Kaderbrief en begroting (2019) in het sociaal domein

Kaderbrief 2019

2018 was een verkiezingsjaar waarin ten behoeve van de begroting 2019 in 2018 geen kaderbrief is opgesteld.

Begroting 2019

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de begroting 2019 in het sociaal domein (programma 6).

¹⁴ Raadsvoorstel_24-2014_-_Beleidskader_Participatiewet.pdf

¹⁵ Motie monitoring 3 decentralisaties [Motie_decentraliaties.pdf \(parlaeus.nl\)](https://maastricht.parlaeus.nl/user/showdoc/action=view/id=61974/type=pdf/Motie_decentraliaties.pdf)
https://maastricht.parlaeus.nl/user/showdoc/action=view/id=61974/type=pdf/Raadsvoorstel_24-2014_-_Beleidskader_Participatiewet.pdfhttps://maastricht.parlaeus.nl/user/showdoc/action=view/id=62621/type=pdf/Motie_decentraliaties.pdf

¹⁶ Brief inzake kaderbrief 2018, 16 mei 2018,
https://maastricht.parlaeus.nl/user/search/action=shKaderbrief_2018.pdf

De begroting 2019 omvat de (integrale) financiële kaders voor het gemeentelijke beleid en kent een meerjarig perspectief. Voor het sociaal domein is dit met name in programma 6 uitgewerkt. In de gesprekken heeft de gemeente toegelicht dat de aansluiting van beleid naar de begroting niet eenduidig kan worden gelegd. Het beleid zoals vastgelegd in de begroting is vanuit financieel perspectief leidend.

Het sociaal domein kent de in paragraaf 4.2 geschetste beleidskaders. Met betrekking tot de implementatie heeft de raad diverse regelingen en verordeningen vastgesteld. De raad heeft echter geen overkoepelend (meerjarig) implementatieplan vastgesteld.

Theoretisch zou er vanuit het strategisch beleidskader een operationeel beleidsplan moeten worden afgeleid. Voor de raad wordt de (financiële) operationalisering van het beleid vorm gegeven in de begroting. Dit vereist een kwantitatieve uitwerking van de beleidsdoelstellingen en de inzet van de verschillende instrumenten die voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen worden ingezet.

De rekenkamer constateert dat op basis van de beleidstukken en de begroting de relatie met het strategisch beleidskader en het operationele beleidskader weinig transparant is.

Onderstaande tabel is uit de begroting 2019 overgenomen. Hier uit blijkt dat de begrote lasten in 2019 voor het programma sociaal domein € 370 miljoen bedragen. Dit betekent dat dit programma daarmee circa 60% van de totale gemeentelijke lasten omvat. In de bedragen zijn de lasten en baten van de werkzaamheden die Maastricht als centrumgemeente t.b.v. van andere gemeenten uitvoert opgenomen. De begroting geeft geen inzicht in de omvang of op de resultaten van deze werkzaamheden.

Uit de tweede, uit de begroting overgenomen, tabel blijkt dat de totale baten voor dit programma € 212 miljoen bedragen. Het programma sociaal domein wordt dus voor € 158 miljoen uit algemene middelen gefinancierd. In de begroting wordt gemeld dat in het hoofdlijnenakkoord 2018-2022 de ambitie is opgenomen om het sociaal domein in 2022 financieel in balans te krijgen. Een ambitie die aansluit bij de beleidsuitgangspunten zoals deze in 2014 zijn geformuleerd in de beleidsnota's die in de vorige paragraaf aan de orde zijn geweest.

In de begroting 2019 is een meerjarig perspectief opgenomen. Daaruit blijkt dat de verwachting is dat de baten stabiel blijven en de lasten bescheiden (<1%) teruglopen. Dit resulteert in een tekort binnen het sociaal domein van € 157 mln. Wat opvalt is dat de lastenbegroting in tabel 2 voor 2019 € 369 mln bedraagt en volgens de jaarrekening (zie tabel 1) € 378 mln bedraagt. De batenbegroting 2019 volgens tabel 3 is vrijwel gelijk aan de batenbegroting volgens de jaarrekening (tabel 1).

Tabel 2. 1 Lastenbegroting Sociaal domein

PROGRAMMA 6 : SOCIAAL DOMEIN	LASTEN				
	2018	2019	2020	2021	2022
SAMENKRACHT EN BURGERPARTICIPATIE (6.1)	9.740.272	7.307.655	9.268.223	8.175.050	7.764.294
WUKTEAMS (6.2)	1.726.956	1.752.294	1.752.294	1.752.294	1.752.294
INKOMENSREGELINGEN (6.3)	74.446.339	75.556.830	75.381.829	75.231.829	75.106.829
BEGELEIDE PARTICIPATIE (6.4)	23.536.816	22.072.883	20.774.853	20.356.453	19.606.916
ARBEDSPARTICIPATIE (6.5)	10.635.594	10.468.093	10.645.514	9.899.889	10.027.962
MAATWERKVOORZIENINGEN (WMO) (6.6)	28.833.772	28.685.088	28.653.590	28.610.406	28.570.028
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18+ (6.71)	19.118.546	19.286.964	19.418.807	19.424.448	19.443.299
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18- (6.72)	164.646.877	162.680.763	162.725.427	162.725.953	162.632.418
GEESCALEERDE ZORG 18+ (6.81)	41.346.813	41.803.269	41.800.493	41.800.816	41.800.816
GEESCALEERDE ZORG 18- (6.82)	0	0	0	0	0
TOTAAL LASTEN	374.031.985	369.613.840	370.421.030	367.977.138	366.704.856

Tabel 3. Batenbegroting Sociaal domein

	BATEN				
	2018	2019	2020	2021	2022
SAMENKRACHT EN BURGERPARTICIPATIE (6.1)	730.271	716.862	716.862	716.862	716.862
WUKTEAMS (6.2)	331.916	343.533	343.533	343.533	343.533
INKOMENSREGELINGEN (6.3)	67.468.653	67.560.489	67.560.489	67.560.489	67.560.489
BEGELEIDE PARTICIPATIE (6.4)	10.424	10.789	10.789	10.789	10.789
ARBEIDSPARTICIPATIE (6.5)	2.476.199	2.562.866	2.562.866	2.562.866	2.562.866
MAATWERKVOORZIENINGEN (WMO) (6.6)	5.034.057	5.064.442	5.064.442	5.064.442	5.064.442
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18+ (6.71)	2.813.691	2.853.083	2.853.083	2.853.083	2.853.083
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18- (6.72)	130.830.059	130.872.043	130.872.043	130.872.043	130.872.043
GEESCALEERDE ZORG 18+ (6.81)	2.386.542	2.237.270	2.237.270	2.237.270	2.237.270
GEESCALEERDE ZORG 18- (6.82)	0	0	0	0	0
TOTAAL BATEN	212.081.812	212.221.378	212.221.378	212.221.378	212.221.378

In de begroting worden de programmaposten voor de baten en lasten niet nader uitgewerkt. Ook wordt op programmaniveau niet ingegaan op de overschotten en tekorten die optreden binnen de verschillende programmaposten.

Het sociaal domein, dat dus bestaat uit drie onderdelen, kent veel algemene en persoonsgebonden voorzieningen waarop de burger een beroep kan doen. Een beroep waaraan moet worden voldaan door de gemeente, indien de aanvrager aan de gestelde eisen voldoet. Dit resulteert in het openeindekarakter van veel regelingen in het sociaal domein. De begroting zal gebaseerd zijn op een verwachting. Afwijkingen ten opzichte van deze verwachtingen zullen resulteren in onder-/overschrijdingen.

De rekenkamer heeft niet onderzocht of de begroting is gebaseerd op uitgewerkte ramingen van de verwachte vraag. Wel heeft de rekenkamer geconstateerd dat het risico dat inherent verbonden is aan openeinderegelingen niet financieel is gecalculeerd in de begroting middels scenario's.

In de begroting 2019 worden voor het sociaal domein een groot aantal inspanningen en prestaties benoemd. Deze zijn opgedeeld in de volgende categorieën:

a. Werk:

- a. *Creëren van mogelijkheden op de arbeidsmarkt*
- b. *Toeleiden naar regulier werk/participatie*
- c. *Toeleiden naar gesubsidieerd werk*
- d. *Werken met behoud van uitkering*

b. Inkomen:

- a. *Verstrekken inkomensondersteunende voorzieningen: PW, Bbz, IOAW, IOAZ*

c. Armoede:

- a. *Meer mensen maken gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen*
- b. *Schuldhelpverlening*
- c. *Aandacht voor preventie en vroegsignalering*

d. Iedereen telt mee:

- a. *Sociale inclusie*
- b. *Tegengaan en voorkomen van discriminatie*

e. Iedereen doet mee

- a. *Stimuleren maatschappelijke participatie*
- b. *Aanpak publieke gezondheid*
- c. *Ondersteuning bij opvoeden en opgroeien*

f. Iedereen zorgt mee

- a. *Versterken zelfregie en keuzevrijheid*
- b. *Ondersteuning Informele Zorg*
- c. *Opvang en onderdak*

g. Innovatie en transformatie

- a. *Realisatie toekomstagenda sociaal domein*
- b. *Maatschappelijke agenda Groene Loper*
- c. *Inzet sociaal Investeringsfonds (SIF)*

Tot slot wordt er in de begroting 2019 ingegaan op de zogenaamde draaiknoppen die op 17 mei 2017 aan de raad zijn gepresenteerd. In de begroting 2019 zijn de effecten van deze draaiknoppen als separate doelstellingen opgenomen in 2019 € 2.000.000; in 2020 € 3.750.000; in 2021 € 4.100.000 en in 2022 € 5.100.000 minder lasten in het sociaal domein.

De begroting 2019 maakt niet inzichtelijk welke lasten zijn verbonden aan de benoemde inspanningen/prestaties. Ook maakt de begroting niet duidelijk welke prestaties en uitgaven voortkomen uit een wettelijke verplichting en welke voortkomen uit eigen gemeentelijke beleid.

De verbinding tussen aan de ene kant het strategisch beleidskader voor de drie decentralisaties en aan de andere kant de posten die in de begroting zijn opgenomen is niet te maken.

De programmabegroting kent geen specifieke risico(beheersings)paragraaf voor het sociale domein. Er is wel een risicoparagraaf op gemeentelijk niveau beschikbaar.

De begroting benoemt de verbonden partijen die bij de uitvoering van het beleid in het sociale beleid zijn betrokken. Dit wordt noch inhoudelijk, noch financieel in de begroting nader geduid.

De rekenkamer heeft de verslagen van de besprekingen van de begroting 2019 in de raad(commisies) bestudeerd en geconstateerd dat daarbij inhoudelijk op specifieke beleidspunten wordt ingegaan maar dat een discussie over prioriteiten, risico's, financiële kaders en daadwerkelijke bestedingen (in het licht van de beleidsmatige kaderstelling) nauwelijks is gevoerd. Met betrekking tot de financiële kaders kon deze discussie ook niet gevoerd worden vanwege het ontbreken van deze informatie.

Begroting 2020 en 2021 beschouwd

Naast de begroting 2019 heeft de rekenkamer ook de programmabegrotingen voor het sociaal domein uit 2020 en 2021 bestudeerd om vast te stellen of er in de begrotingen van 2020 en van 2021 ten opzichte van 2019 majeure veranderingen/verbeteringen zijn doorgevoerd. Het blijkt dat de lasten (uitgaven) en baten (inkomsten) in deze begrotingen op een vergelijkbare wijze zijn ingedeeld als in de begroting 2019. Hieruit blijkt dat de verwachte tekorten van € 158 miljoen in 2020 naar 155 miljoen in 2021 oplopen door toenemende lasten. In de begroting 2019 is een meerjarig perspectief opgenomen. Het blijkt dat de totale begrote lasten in 2020 en 2021 ruim 1 miljoen boven de in 2019 geraamde lasten voor deze jaren ligt.

Ook blijkt dat in de begroting van 2020 en 2021 de inspanningen en prestaties van programma 6, in tegenstelling tot in 2019, zijn gekoppeld aan de verschillende begrotingsposten. Hierdoor sluit voor deze jaren de beleidstoelichting wel aan bij de financiële indeling in de begroting en zijn de beleidspunten maar ook de betrokken gemeenschappelijke regelingen te koppelen aan de begrotingsposten. Dit is dus een verbetering.

Zoals vermeld, kent de begroting 2019 de zogenaamde draaiknoppen waarmee de begroting in het sociaal domein meer in evenwicht zou moeten worden gebracht. De begrotingen van 2020 en 2021 kennen, evenals de begroting 2019, een overzicht van voorziene intensiveringen en bezuinigingen. Uit de overgenomen tabellen uit de begroting 2019 en 2020 blijkt dat de voorziene effecten van de draaiknoppen in de begroting 2020 worden teruggedraaid.

Voor 2020 en 2021 is er, in tegenstelling tot 2019, wel een kaderbrief vastgesteld.

De programmabegroting 2019 voor het sociaal domein is voor de raad de financiële operationalisering van het strategische beleidskader. De aansluiting tussen het strategisch beleidskader en de programma begroting is moeilijk te maken. De aansluiting tussen de in de begroting 2019 benoemde beleidsacties en prestaties en de begrote lasten is niet te maken omdat de indeling van de beleidsacties niet overeen komt met de indeling van de lasten begroting. In de programma's 2020 en 2021 is de aansluiting tussen beleidsacties en prestaties met de lasten verbeterd.

De programmabegroting voor het sociaal domein kent een aanzienlijk tekort en legt daarmee een financiële claim op de algemene voorzieningen van de gemeente.

De programmabegrotingen 2019 en 2020 benoemen aan de ene kant besparingen o.a. met zogenaamde draaiknoppen die echter bij een voortgangsrapportage worden teruggeboekt. De draaiknoppen zijn in de begroting van 2021 niet meer opgenomen.

5.4 Sturing in het sociaal domein op basis van rapportages

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de gemeentelijke rapportage- en monitoringstructuur binnen de P&C-cyclus. Dit ter verdieping van de analyse van KPMG die in haar rapport concludeert dat Maastricht door het ontbreken van tijdig beschikbare managementinformatie ad-hoc opereert.

Daartoe hanteert de rekenkamer het onderstaande model voor de P&C cyclus. Dit model illustreert dat aan de ene kant de operationele cyclus gemonitord en (binnen het geldend beleidskader) zo nodig bijgestuurd moet worden en dat aan de andere kant deze informatie vertaald moet worden naar beleidsevaluaties en rapportages op basis waarvan de strategische en operationele beleidskaders eventueel kunnen worden bijgestuurd.



Omwille van de inzichtelijkheid van de verschillende documenten verkregen van de gemeente Maastricht is getracht deze te rubriceren aan de hand van bovenvermeld schema. Dit is echter niet gelukt.

In deze paragraaf analyseert de rekenkamer de binnen de gemeente Maastricht gehanteerde rapportages zowel voor wat betreft de inhoud als voor wat betreft de fasering.

KPMG constateert in haar rapport dat sprake is van een informatiekloof tussen beleid en uitvoering. De rekenkamer constateert dat de koppeling tussen het strategische beleidskader, zoals naar voren komt uit de diverse beleidsnota's (paragraaf 4.2) en de programmabegroting (paragraaf 4.3) niet gemaakt wordt door de gemeente en dat de financiële implicaties van gemaakte beleidskeuzes niet worden aangegeven.

Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie is gebleken dat de vertaling van de gemeentelijke begroting naar gedetailleerde (financiële) P&C-cyclus en visa versa een gedetailleerde structuur kent waarbij alle lasten toegedeeld worden aan de financiële hoofdrubrieken zoals deze in de begroting worden gehanteerd. Deze toewijzingen zijn complex en het uiteenrafelen van deze structuur zou, zo werd in het gesprek met de ambtelijke organisatie aangegeven, resulteren in een spaghetti van verbindingen die weinig aanvullende inzichten verschaft. De koppeling tussen de strategische en de operationele cyclus is daarmee niet transparant.

De rekenkamer brengt hieronder de belangrijkste rapportages in kaart om te beoordelen in hoeverre de beschikbare (financiële) rapportages voldoende inzicht verschaffen op de financiële ontwikkelingen in dit domein (in relatie tot de begroting) en in welke mate deze bruikbaar zijn voor tijdige bijsturing.

5.4.1 Bestuursrapportages:

De jaarlijkse bestuursrapportage van college aan raad is een interim rapportage met als peildatum 1 juli van jaar t (in dit geval 2019) die in september wordt gepubliceerd en in oktober/ november in de raad wordt behandeld (behandeling raad 22 oktober 2019). In deze concernbrede rapportage vormt de rapportage over het sociaal domein een onderdeel. In de bestuursrapportage worden de onder- en

overschrijdingen ten opzichte van de begroting (verwacht tekort € 5 miljoen) toegelicht. In de BERAP uit 2019¹⁷ wordt voor het sociaal domein voor het eerst een tekort van circa € 7 miljoen gerapporteerd met de volgende indeling:

Sub-onderdeel	verschil t.o.v. begroting
Vrouwen opvang	128.000 N
3D's + WMO oud	5.800.000 N
Diversen programma 5/6	326.000 V
BUIG lasten	2.643.000 V
BUIG baten	2.937.000 N
Armoede en Schuldhulpverlening	640.000 N
Soc. Med. Indicatie/kindgebonden subsidies	151.000 N
jeugdgezondheidszorg Envida	140.000 N
Veilig Thuis GGD	225.000 N
TOTAAL	7.052.000N

In de bestuursrapportage worden deze verschillen op onderdelen nader toegelicht. De gehanteerde indeling is afwijkend van de indeling die in de begroting 2019 is gehanteerd, waardoor de koppeling lastig is te maken. De verschillen worden in absolute termen benoemd maar niet gerelateerd aan specifieke posten uit de programma begroting.

De bestuursrapportage 2019 kent een risico paragraaf waarin de risico's voor het tweede deel van het jaar worden benoemd. Voor het sociaal domein worden geen specifieke risico's vermeld. De bestuursrapportage is informatief van aard. Mogelijke beheersingsmaatregelen maken geen onderdeel uit van deze rapportage.

Naast de 'bestuursrapportage' is er ook een 'bestuursrapportage Beleid en Ontwikkeling' met dezelfde peildatum als de bestuursrapportage. Deze kent op hoofdlijnen dezelfde opbouw als de bestuursrapportage. In deze rapportage worden echter wel de verschillen afgezet tegen de begrotingsposten, zodat een beeld wordt gegeven van onder- en overschrijdingen voor de verschillende posten. Daarbij worden beheersingsmaatregelen op enkele plaatsen summier toegelicht. Risico's worden in deze rapportage niet benoemd.

Het is uit deze rapportages lastig een goed beeld te krijgen van de baten en de lasten in relatie tot de begroting, waardoor de relatie met de doelstellingen nog lastiger te leggen is. Daarmee hebben deze rapportages het karakter van een operationele monitoring die onderdeel uit zouden kunnen maken van de operationele cyclus.

De timing van de bestuursrapportage (behandeling in raad in oktober/november) is voor de raad te laat om het beleid voor het betreffende jaar nog bij te kunnen stellen. Omdat deze rapportage pas na de

¹⁷ 120-2019: Bestuursrapportage 2019, 22 oktober 2019

kaderbrief in de raad worden behandeld is de uitkomst ook te laat om te gebruiken bij het vaststellen van de kaders voor het daaropvolgend jaar (juni/juli).

5.4.2 Managementrapportages: rapportages in de operationele cyclus

De managementrapportage, die jaarlijks in december met de raad wordt gedeeld, heeft als peildatum oktober. In deze rapportage worden de resultaten afgezet tegen de resultaten zoals in de bestuursrapportage (peildatum 1 juli). In de aanbiedingsbrief aan de raad bij deze rapportage over 2019 wordt gemeld dat het resultaat in het sociaal domein ten opzichte van de bestuursrapportage met € 3,8 miljoen is verbeterd. In de bestuursrapportage was een tekort voorzien van € 7,0 miljoen. In de managementrapportage met peildatum 1 oktober is dit voorziene tekort € 3,2 miljoen. Ergo het tekort is in de MARAP met meer dan 50% gereduceerd t.o.v. de BERAP.

In de jaarrekening 2019 komt het gerapporteerde tekort uit op € 5 miljoen. De duiding van de oorzaken van de afwijkingen t.o.v. de begroting is in de MARAP summier.

In de 'Managementrapportage 2019 Beleid en Ontwikkeling' wordt langs dezelfde lijn gerapporteerd als in de bestuursrapportage. In deze rapportage wordt gesteld *"In afwijking op eerder gemaakte bestuursrapportage (Berap, peildatum 1 juli) heeft bij de totstandkoming van deze Marap een meer diepgaande beoordeling plaatsgevonden"*. In deze rapportage worden de BERAP en MARAP naast elkaar geplaatst:

Financieel resultaat BenO Marap 2019				
Prog.	Beleid en Ontwikkeling	Begroting	Afwijking Berap (peildatum 1 juli)	Afwijking Marap (peildatum 1 oktober)
6	WSW/participatie re-integratie	18.385.000	0 V	107.000 V
6	BUIG	789.000	789.000 V	789.000 V
6	Afbouw Singel 9 Leger des Heils		-50.000 N	-50.000 N
6	Vrouwenopvang	7.208.000	-128.000 N	-128.000 N
6	Welzijnsaccomodaties	1.238.000	0 V	82.000 V
6	Evenementen subsidies jongerenparticipatie	137.000	0 V	85.000 V
6	Opvoeding en ontwikkeling: kinderopvang SMI	2.437.000	-151.000 N	-151.000 N
6	Opvoeding en ontwikkeling: toezicht kinderopvang	217.000	0 V	82.000 V
6	Tender vrijwilligers subsidies	448.000	90.000 V	90.000 V
6	Passende ondersteuning OGGZ	3.186.000	0 V	112.000 V
6	3D's + WMO oud	101.000.000	-5.800.000 N	-5.800.000 N
6	Ontwikkelingen septembercirculaire	0	0 V	544.000 V
6/7	Diversen	0	328.000 V	326.000 V

Daarbij valt op dat er in de MARAP ten opzichte van de BERAP een aantal specifieke onderdelen is toegevoegd. In de risicoparagraaf van de MARAP worden voor het sociaal domein geen specifieke risico's benoemd. De MARAP kent ook geen paragraaf met beheersingsmaatregelen.

Naast de MARAP Beleid en Ontwikkeling 2019 heeft de rekenkamer ook de specifieke MARAP voor het sociaal domein bestudeerd. Dit is een drie pagina tellende rapportage waarin op hoofdlijnen ook over apparaatskosten, loonkosten en formatie wordt gerapporteerd. Deze MARAP rapportage voor het sociale domein geeft op onderdelen nadere informatie maar is geen integrale verdiepingsrapportage. Op basis van de titel zou je verwachten dat de MARAP een integrale rapportage is uit de operationele cyclus maar gezien de inhoud is dit niet het geval maar betreft het een op onderdelen iets uitgebreidere bestuursrapportage.

De bestuursrapportage sociaal domein 2019 kent een hoofdstuk waarin verantwoording wordt afgelegd over de vastgestelde prestatieafspraken. De hierbij behandelde indicatoren hebben een operationeel karakter en zijn niet direct te koppelen aan de prestaties zoals die in de begroting zijn benoemd.

We merken op dat het niet gaat om het aantal rapportages (dat zijn er circa 10 per jaar blijktbaar) maar om de kwaliteit van de rapportages gericht op het juiste systeemniveau. Liever minder maar beter dan meer maar slecht.

5.4.3 Monitor sociaal domein

De 'Monitor sociaal domein' is een halfjaarlijkse rapportage die in de loop der jaren steeds verder vorm heeft gekregen en die nog steeds, in samenwerking met de raads werkgroep, in ontwikkeling is. Deze monitor lijkt met name bedoeld om de raad structureel te informeren over de inhoudelijke ontwikkelingen in het sociaal domein en heeft daarmee een positie in de operationele beleidscyclus. Vanuit dat perspectief is dit een monitor die in de operationele cyclus een plek heeft maar daartoe nog onvoldoende ontwikkeld is. Vanuit de monitoring is het doel van de P&C cyclus om vanuit de doelstellingen tot relevante sturingsrapportages te komen (zowel bestuurlijk als managerial). Vorenstaande ontbreekt in de 'Monitor Sociaal Domein'.

De 'Monitor Sociaal Domein eerste helft 2019' stelt: *"Deze monitor bevat gegevens over alle individuele voorzieningen van het sociaal domein die op indicatie zijn verstrekt in Maastricht. Daarnaast is ook informatie opgenomen over de Praktijk Ondersteuner Huisartsenzorg voor de jeugd (POH-jeugd). Een eerste resultaat van onze ambitie om gefaseerd ook informatie over de inzet van collectieve en algemene voorzieningen in de monitor te verstrekken. De monitor biedt daarmee inzicht in de gemeentelijke inzet om de individuele kracht van burgers te versterken en in de ondersteuning van mensen die tijdelijk of permanent geen regie over hun eigen leven kunnen voeren en/of een chronische beperking hebben."*

De monitor is in vergelijking tot de management- en bestuursrapportages een lijvig document van 57 pagina's waarin een koppeling wordt gelegd met het vigerende beleid 'Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht Heuvelland 2022' en de daarin opgenomen beleidsdoelstellingen. In de rapportage wordt ingegaan op het gebruik van voorzieningen, de ontwikkelingen in doelgroepen en diverse operationele indicatoren. Het document kent een hoge informatiedichtheid. Aan de hand van veel tabellen en figuren worden de ontwikkelingen in Maastricht, en dan met name het gebruik van de diverse regelingen, geschetst waarbij ook gezocht wordt naar achterliggende oorzaken van de gesignaleerde ontwikkelingen.

In de financiële paragraaf geeft deze rapportage op hoofdlijnen inzicht in de lasten van het beleid voor de individuele voorzieningen sociaal domein (zie onderstaande figuren).

De rekenkamer constateert dat de monitor een goed inzicht geeft in het gebruik van verschillende regelingen. Maar geen zicht geeft op de relatie van het gebruik met het aan de begroting ten grondslag liggende verwachte gebruik van de regelingen.

Financiën individuele voorzieningen sociaal domein:

Jaarbedragen in mln.	2018			2019		
	Begroting	Realisatie	Resultaat	Begroting	Prognose	Verwacht resultaat
Jeugd	32,8	34,2	-1,4	34,9	38,7	-3,8
Onderwijs	0,6	0,9	-0,3	0,6	0,9	-0,3
Wmo	68,6	66,0	2,6	70,7	71,2	-0,5
Participatie (I-deel en W-deel)	82,8	81,5	1,3	82,7	80,0	2,6
Draaiknoppen	-3,1	-3,1	-	-5,6	-4,1	-1,5
Totaal lasten sociaal domein individuele voorzieningen	181,8	179,4	2,3	183,2	186,7	-3,4
Participatie (I-deel)				-64,8	-61,9	-2,9
Totaal baten sociaal domein individuele voorzieningen				-64,8	-61,9	-2,9
Totaal sociaal domein individuele voorzieningen						-6,4

Nadere specificering Financiën jeugdhulp:

Jaarbedragen in mln.	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Prognose 2019	Prognose 2019 -/- real. 2018 (€)
Arrangementen (ZiN)	26,7	26,5	28,1	1,6
Arrangementen (ZiN) - incidenteel*	-1,3	-0,3	-0,2	0,1
Persoonsgebonden budget (PGB)**	0,8	0,7	0,7	-0,0
GGZ vrijgevestigd & consultatie	0,1	0,1	0,1	-
JeugdzorgPlus	0,7	0,5	0,5	0,0
Jeugdbescherming	2,3	2,5	2,9	0,4
Landelijke inkoop	0,7	0,7	0,7	-
Uitvoeringskosten	3,0	3,0	4,5	1,5
Innovatie	1,1	0,6	1,4	0,9
Totaal	34,1	34,2	38,7	4,5
Budget	25,6	32,8	34,9	2,1
Resultaat	-8,6	-1,4	-3,8	-2,4

Nadere specificering Financiën Wmo:

Jaarbedragen in mln.	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Prognose 2019	Prognose 2019 -/real. 2018 (€)
Beschermd Wonen ZiN*	25,9	24,6	24,5	-0,1
Beschermd Wonen ZiN - incidenteel**	0,5	-0,9	-0,7	0,2
Beschermd Wonen PGB***	3,3	3,1	2,8	-0,3
Begeleiding ZiN*	10,7	12,9	15,9	3,0
Begeleiding ZiN - incidenteel**	-0,7	-0,3	0,1	0,4
Begeleiding PGB***	2,0	1,9	1,7	-0,2
Mantelzorgcompliment en inkomensvoorziening	1,4	1,5	1,7	0,2
Clientondersteuning MEE	1,1	1,5	1,2	-0,3
Uitvoeringskosten	0,9	1,3	1,2	-0,1
Innovatie		0,1	0,2	0,1
Lasten Wmo begeleiding en beschermd wonen	45,1	45,8	48,7	2,9
Budget Wmo begeleiding en beschermd wonen	42,3	48,3	50,1	1,8
Resultaat Wmo begeleiding en beschermd wonen	-2,8	2,6	1,5	-1,1
Hulp bij huishouden	10,4	10,6	11,9	1,3
Rolstoelen	0,8	0,8	0,9	0,1
Vervoersvoorzieningen collectief	3,1	3,2	3,0	-0,1
Vervoersvoorzieningen individueel	0,7	0,6	0,6	0,0
Woonvoorzieningen	1,1	1,1	1,8	0,6
Algemene voorzieningen	0,3	0,5	0,6	0,1
Uitvoeringskosten	3,1	3,3	3,6	0,3
Lasten Wmo overige individuele voorzieningen	19,6	20,2	22,5	2,3
Budget Wmo overige individuele voorzieningen	18,2	20,3	20,6	0,3
Resultaat Wmo overige individuele voorzieningen	-2,3	0,1	-1,9	-2,0
Lasten Wmo totaal	64,8	66,0	71,2	5,2
Budget Wmo totaal	60,4	68,6	70,7	2,1
Resultaat Wmo totaal	-4,4	2,6	-0,5	-3,1

De monitor kent geen risico- en beheersingsmaatregelenparagraaf. De rapportage kent aan de ene kant een uitgebreide inhoudelijke rapportage en aan de andere kant een relatief beperkte financiële paragraaf op een hoger aggregatieniveau. In de rapportage zijn diverse passages opgenomen waarbij een verband wordt gelegd tussen de ontwikkelingen en de lasten maar biedt geen directe handvatten voor interventie / bijsturing. Daarmee is deze monitor een informatief stuk en ontbreekt de vertaalslag naar beheersing/sturing. Het document maakt duidelijk dat er binnen het sociaal domein (aanzienlijke) tekorten zijn met name op de individuele voorzieningen. Het is een rapportage die lastig is te koppelen met de gegevens en de beleidsdoelstellingen uit de (overige) P&C-stukken.

Al met al is de monitor informatief maar wat inhoud en structuur betreft minder geschikt voor beheer en bijsturing. De financiële paragraaf is beperkt.

Het is niet (goed) mogelijk om de gegevens uit de monitor te verbinden met de gegevens uit de MARAP / BERAP en zo een en ander op consistentie te beoordelen. Daarom is het ook niet mogelijk om op basis van de bestudeerde rapportages een goede verbinding te leggen tussen de operationele cyclus en de beleidscyclus. Ook de MARAP en BERAP zijn tussentijdse rapportages. Alle rapportages lijken foto's van gebeurtenissen die de gemeente als het ware overkomen. Er is geen duidelijke zichtbare samenhang tussen deze rapportages waardoor deze zowel financieel als beleidsmatig niet als voortgangsrapportages of als kompas gebruikt kunnen worden.

In juni 2020 is de monitor over heel 2019 aan de raad aangeboden. Dit is een lijvig document waarin het gebruik van de verschillende regelingen per wijk worden verantwoord. Wat in deze monitoring ontbreekt is een analyse van realisatie versus budgettering, een duiding van onder- en overschrijdingen en eventuele mogelijkheden voor interventie / bijsturing.

5.4.4 Overige met de raad gedeelde structurele rapportages/ P&C documenten

De raad krijgt vanuit de verschillende in het sociaal domein actieve gemeenschappelijke regelingen (GR's), de P&C-stukken ter visie aangeboden. Deze stukken hebben een zelfstandig karakter. De rekenkamer heeft deze stukken niet in detail geanalyseerd. In de gemeentelijke begroting 2019 worden de lasten/baten die via de verschillende GR's lopen niet inzichtelijk gemaakt en er wordt in de gemeentelijke P&C-stukken geen zichtbare aansluiting gemaakt met de gegevens vanuit de GR's.

5.4.5 De Jaarrekening 2019

De financiële verslaglegging voor het sociale domein is in de rekening in lijn met de begroting. De begroting is in de loop van 2019 herzien. De realisatie wordt afgezet tegen de herziene begroting waarbij de oorspronkelijke begroting ook wordt getoond zoals uit onderstaande uit de rekening overgenomen tabellen blijkt.

De jaarrekening verantwoordt, in lijn met de beleidsparagraaf uit de begroting, de prestaties tekstueel in lijn met de structuur, zoals die ook in de begroting is gehanteerd. Net als in de begroting worden de financiële lasten en baten langs een andere lijn verantwoord dan de verantwoording van de prestaties.

Hierdoor geldt voor de jaarrekening mutatis mutandis hetzelfde als de rekenkamer voor de begroting heeft geconstateerd. Namelijk dat ook de rekening 2019 voor het sociaal domein geen zicht verschaft op de vraag hoe de lasten zich verhouden tot de benoemde c.q. gerealiseerde prestaties. We zullen later in dit rapport benoemen of deze conclusie ook geldt voor alle (voortgangs)rapportages.

PROGRAMMA 6 : SOCIAAL DOMEIN				
x € 1.000,-	Begroting 2019, primitief	Begroting 2019, na wijziging	Rekening 2019	Resultaat 2019
SAMENKRACHT EN BURGERPARTICIPATIE (6.1)	7.308	12.792	11.466	1.328 V
WUJKTAMS (6.2)	1.752	2.905	2.999	94 N
INKOMENSREGELINGEN (6.3)	75.557	75.409	74.313	1.096 V
BEGELEIDE PARTICIPATIE (6.4)	22.073	27.086	27.327	241 N
ARBEIDSPARTICIPATIE (6.5)	10.468	11.448	10.354	1.094 V
MAATWERKVOORZIENINGEN (WMO) (6.6)	28.685	2.658	2.935	277 N
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18+ (6.71)	19.287	40.153	43.418	3.265 N
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18- (6.72)	162.681	140.214	141.418	1.204 N
GEESCALEERDE ZORG 18+ (6.81)	41.803	46.336	40.936	5.400 V
GEESCALEERDE ZORG 18- (6.82)	0	19.610	17.596	2.014 V
TOTAAL LASTEN	369.614	378.611	372.762	5.849 V
x € 1.000,-	Begroting 2019, primitief	Begroting 2019, na wijziging	Rekening 2019	Resultaat 2019
SAMENKRACHT EN BURGERPARTICIPATIE (6.1)	717	661	222	439 N
WUJKTAMS (6.2)	344	0	0	0 N
INKOMENSREGELINGEN (6.3)	67.560	67.685	67.649	36 N
BEGELEIDE PARTICIPATIE (6.4)	11	611	613	2 V
ARBEIDSPARTICIPATIE (6.5)	2.563	2.750	2.596	154 N
MAATWERKVOORZIENINGEN (WMO) (6.6)	5.064	0	0	0 N
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18+ (6.71)	2.853	7.922	5.632	2.290 N
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18- (6.72)	130.872	130.435	121.882	8.553 N
GEESCALEERDE ZORG 18+ (6.81)	2.237	2.397	3.028	631 V
GEESCALEERDE ZORG 18- (6.82)	0	0	0	0 N
TOTAAL BATEN	212.221	212.461	201.622	10.839 N
x € 1.000,-	Begroting 2019, primitief	Begroting 2019, na wijziging	Rekening 2019	Resultaat 2019
SAMENKRACHT EN BURGERPARTICIPATIE (6.1)	6.591	12.131	11.244	887 V
WUJKTAMS (6.2)	1.408	2.905	2.999	94 N
INKOMENSREGELINGEN (6.3)	7.997	7.724	6.664	1.060 V
BEGELEIDE PARTICIPATIE (6.4)	22.062	26.475	26.714	239 N
ARBEIDSPARTICIPATIE (6.5)	7.905	8.698	7.758	940 V
MAATWERKVOORZIENINGEN (WMO) (6.6)	23.621	2.658	2.935	277 N
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18+ (6.71)	16.434	32.231	37.786	5.555 N
MAATWERKDIENTSTVERLENING 18- (6.72)	31.809	9.779	19.536	9.757 N
GEESCALEERDE ZORG 18+ (6.81)	39.566	43.939	37.908	6.031 V
GEESCALEERDE ZORG 18- (6.82)	0	19.610	17.596	2.014 V
TOTAAL SALDO	157.393	166.150	171.140	4.990 N

Uit dit overzicht blijkt dat de herziening vooral aan de lastenkant betekenis heeft en dat de grootste tegenvaller zich aan de batenkant van de maatwerkdienstverlening bevindt, namelijk - € 8,5 mln. Van de in totaal - € 10,8 mln. Gesaldeerd met de baten resulteert dan een tekort in 2019 van afgerond € 5 mln . Over de wijziging in de begroting stelt de gemeente in antwoord op een vraag van de rekenkamer *"Er heeft een stelselwijziging plaatsgevonden waardoor de begroting is herzien. Dit is ingegeven door de wens van de raad om de begroting om te vormen naar een vorm, die beter voldoet aan de eisen/wensen van de raad. Oftewel - zoals besloten door de raad -naar een indeling conform BBV-taakvelden waarbij er een betere verbinding is tussen doelen/prestaties en middelen."*

De herziening is een verbetering en het is raadzaam deze ook verder in de structuur van de rapportages door te voeren.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de begroting 2020 deze koppeling inderdaad verbeterd is. Voor de herziene begroting 2019 heeft de rekenkamer dit niet kunnen vaststellen omdat er geen

integrale herziene programmabegroting voor 2019 beschikbaar is waarin de aanpassingen ook in de toelichtende teksten zijn doorgevoerd. De wijzigingen die in de begroting 2019 zijn doorgevoerd zijn met de raad besproken en de doorgevoerde verschuivingen zijn nader verklaard. Het is logisch dat deze wijzigingen ook doorgevoerd gaan worden in de structuur van de rapportages.

5.4.6 Rapportages & monitoring in de operationele cyclus

Naast eerdergenoemde rapportages zijn er veel operationele rapportages en informatiestromen m.b.t. dienstverleningsovereenkomsten, inkooprelaties, financiële administratie, etc. In een beleidsveld waarin 2/3 van de gemeentelijke begroting omgaat en waarbij veel uitvoerende organisaties actief zijn met veel gemeenschappelijke regelingen, gaat dit uiteraard om omvangrijke informatiestromen die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek niet volledig heeft geanalyseerd.

Het regionaal doelgroepen vervoer is ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling Omnibus. Met betrekking tot deze GR heeft de rekenkamer vastgesteld dat de gemeente een uitgebreide risico-inventarisatie met beheersmaatregelenmatrix heeft opgesteld maar dat dit niet structureel gebeurt voor alle GR's. De werking van de risico-/beheersmatrix voor Omnibus in de praktijk heeft de rekenkamer niet onderzocht. De betreffende analyse lijkt een incidenteel karakter te hebben en geen onderdeel te vormen van geïnstitutionaliseerd risicomanagement.

5.5 De geldstromen en de risicobeheersing

Financiering sociaal domein door het Rijk

De Financiële-verhoudingswet beschrijft twee soorten uitkeringen die het Rijk kan inzetten om gedecentraliseerd beleid door gemeenten te financieren: een algemene uitkering die vrij-bestedbaar is en een specifieke uitkering, die slechts aan één specifiek beleidsdoel uitgegeven mag worden¹⁸. Specifieke uitkeringen zijn vervolgens weer onder te verdelen in uitkeringen waarbij de hoogte vooraf is bepaald (vaststaande specifieke uitkering) en uitkeringen waarbij de hoogte afhangt van gemeentelijke uitgaven aan het beleidsdomein (evenredige specifieke uitkering). De keuze voor een algemene of specifieke uitkering hangt af van de uitruil tussen doelmatigheid op lokaal niveau en sturing vanuit het Rijk.

Een vrij besteedbare, algemene uitkering geeft de gemeente de mogelijkheid de besteding af te stemmen op specifieke lokale omstandigheden.

Een specifieke uitkering daarentegen biedt het Rijk meer mogelijkheden tot sturing.

Uit de P&C-documenten is niet af te leiden welke soorten uitkeringen vanaf 2015 tot en met 2019 door het Rijk aan de gemeente Maastricht zijn toegekend en Maastricht heeft verantwoord. Ook zijn deze uitkeringen van het Rijk niet af te leiden uit de rekening en begroting.

¹⁸ Wassenaar en Verhagen (2002) bespreken de verschillende soorten algemene uitkeringen die gemeenten ontvangen zoals de 'algemene uitkering uit het gemeentefonds' en verschillende decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

5.5.1 De beheersing van de geldstroom

De rekenkamer komt op basis van de voorgaande overwegingen onder meer tot de volgende algemene observaties.

De geanalyseerde P&C-documenten:

- laten nauwelijks een koppeling zien tussen beleid en middelen;
- verschaffen geen inzicht over de wijze waarop de middelen qua herkomst, omvang en samenstelling over de verschillende partijen lopen;
- geven geen inzicht in de uitvoeringskosten.

De beleidsnota's maken geen onderdeel uit van de P&C-cyclus en de verschillende beleidsnota's bieden nauwelijks inzicht in de financiële implicaties van het beleid en van specifieke beleid en uitvoeringskeuzes.

De P&C-rapportages geven dan ook geen inzicht in de geldstroom en in (de ontwikkeling van) de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Binnen het sociaal domein hebben diverse regelingen een opneindekarakter. Dit betekent dat de begroting is gebaseerd op een raming van het beroep dat op de verschillende regelingen wordt gedaan. In de beschikbare P&C-documenten en -rapportages wordt niet inzichtelijk hoe de daadwerkelijke vraag zich verhoudt tot de voorziene vraag. De monitor sociaal domein biedt zicht op het gebruik van regelingen maar ontbeert een koppeling met het voorziene gebruik dat ten grondslag ligt aan de begroting.

Voor sommige gemeentelijke regelingen in het sociaal domein wordt overbesteding voorkomen door ingestelde subsidie (inkoop)plafonds waarmee geldstromen beheerst kunnen worden. Geldstromen voor verplichte voorzieningen met een opneindekarakter kunnen niet op deze wijze worden beheerst.

De instroom van mensen die een beroep (kunnen) doen op (maatwerk) voorzieningen (en daarmee op middelen) loopt via diverse interne en externe loketten. Het KPMG-rapport stelt dat Maastricht een relatief hoog gebruik kent dat niet direct te verklaren valt uit de bevolkingsopbouw. De toegang tot de regeling verloopt via professionals en is op verschillende manieren georganiseerd. Het aantal aanvragers en de mate waarin aanvragen worden gehonoreerd, zijn uiteraard bepalend voor de totale bestedingen.

In het kader van de ontwikkeling van een verbeterplan sociaal domein is er in 2020 een onderzoek uitgevoerd 'Kwaliteit Toegang Wmo en Jeugdwet'¹⁹ dat aan de raad is aangeboden in februari 2021²⁰. In het rapport zijn diverse beheersingsmaatregelen opgenomen om risico's in de uitvoering te mitigeren, onder andere:

- het algemene inkoopbeleid,
- het specifieke high-trust-high-penaltybeleid,
- het gedetailleerd algemene controleprotocol.
- het invoeren van een verplichtingenadministratie.

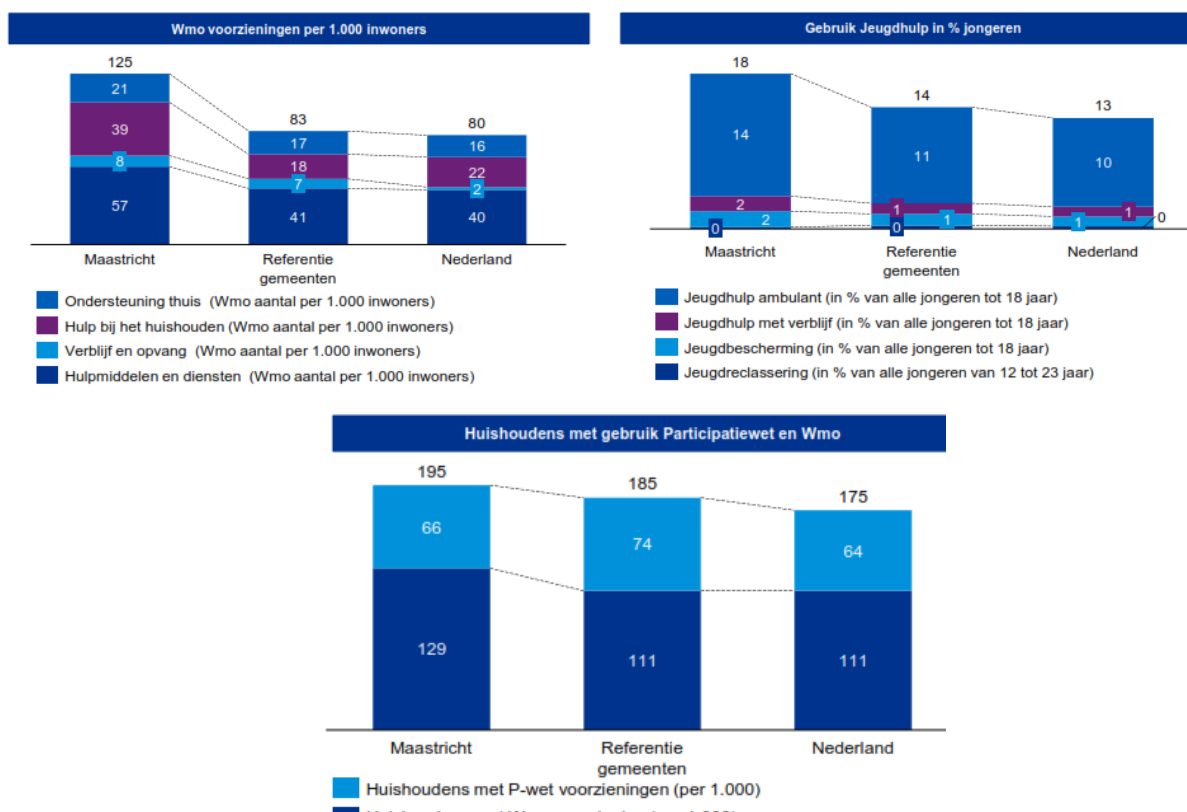
¹⁹ [RIB - Quickscans Kwaliteit Toegang en Versterking Inkoop Sociaal Domein.pdf \(parlaeus.nl\)](#)

²⁰ De rekenkamer heeft het verbeterplan en de VNG-analyse niet in haar onderhavige onderzoek betrokken.

De werking van deze maatregelen in de praktijk heeft de rekenkamer niet onderzocht. De verantwoordelijkheid van deze beheersmaatregelen en het toepassen van het controleprotocol ligt primair bij de inkoopafdeling.

5.6 De KPMG-analyse

KPMG heeft de uitgaven van de gemeente Maastricht vergeleken met de gemiddelde landelijke situatie en met de situatie bij qua bevolkingssomvang vergelijkbare gemeenten. Daaruit blijkt dat Maastricht een bovengemiddeld gebruik kent van de meeste zorgvoorzieningen (WMO/Jeugd). Verder blijkt dat het gebruik in de periode 2017 – 2020 stijgt. Dit kan maar zeer ten dele door de specifieke bevolkingsofbouw in Maastricht worden verklaard. Voor wat betreft de Participatiewet wordt daarentegen in Maastricht van de voorzieningen minder gebruik gemaakt dan bij de referentiegemeenten. Hieronder zijn de meest in het oog springende figuren uit de KPMG-rapportage overgenomen.



Figuur 4: Gebruik voorzieningen P-wet en Wmo gemeente Maastricht (cijfers zijn excl. regiogemeenten)

Ten aanzien van het sociaal domein komt KPMG tot de volgende hoofdbevindingen.

1. Onduidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden (onduidelijkheid beslisbevoegdheid tussen beleid en uitvoering)
2. Tegenstrijdigheid en verkokering beleidsdoelstellingen
3. Bijsturen is beperkt mogelijk en onvoldoende georganiseerd
 - a. Ketenafhankelijkheid verhoogt risico op incomplete data
 - b. Geen duidelijk proces over opvolging en naleving van afspraken
 - c. Prognosemodel verdient verrijking om de bruikbaarheid te vergroten
 - d. Risicomanagement zwak (geen three-lines of defence).

6 Beantwoording onderzoeksvragen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoordt de rekenkamer de onderzoeksvragen aan de hand van het normenkader (zie hoofdstuk 2).

6.2 Beantwoording vraag 1

Vraag 1: Hoe verhouden in 2019 (en 2018) de werkelijke baten en lasten zich in het sociaal domein ten opzichte van de begroting?

Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

a) Is de programmabegroting zo vormgegeven dat ze voldoende handvatten biedt voor een adequate (financiële) controle op de baten en lasten in het sociaal domein.

Antwoord: Uit ons onderzoek blijkt dat de programmabegroting en de daarvan afgeleide documenten onvoldoende handvatten bieden voor een adequate financiële beheersing. Ook bleek het niet mogelijk om het vigerende beleid (vanuit de verschillende beleidsnota's) te koppelen aan de lastenbegroting. Voor het jaar 2019 (het jaar dat in detail is onderzocht) biedt de begroting onvoldoende handvatten voor een adequate financiële controle achteraf door de raad. Voor de jaren 2020 en 2021 is de aansluiting tussen de begroting en de realisatie beter. Hierdoor bieden deze begrotingen in ieder geval in potentie een beter handvat voor de inrichting van de financiële controle.

b) Hoe is het proces van goedkeuring van de begroting 2019 tot stand gekomen en dan speciaal met betrekking tot de 3D-opbrengsten & kostenramingen en hoe is hierbij omgegaan met de risico's die o.a. voortkomen uit het openeindekarakter van diverse regelingen?

Antwoord: Aan de begroting 2019 ligt geen door de raad vastgestelde kaderbrief/begroting ten grondslag. Deze situatie is atypisch voor Maastricht en ontstaan door de verkiezingen en de doorlooptijd van de bestuursinformatie. De raad is hierover door het college geïnformeerd.

De rekenkamer constateert dat in het begrotingsproces zoals beschreven in hoofdstuk 4 risicoanalyses en risicobeheersing nauwelijks een plek hebben.

In de aanloop naar de begroting 2019 is er een informatiesessie gehouden met een deel van de raad over de programma's in het sociaal domein²¹. Dit was meer een technische dan beleidsinhoudelijke sessie. Vanuit beheersingsoptiek was dit dus geen goede sessie.

Normen bij vraag 1:

Norm: Voor de drie decentralisaties zijn financiële doelstellingen geformuleerd die aansluiten bij hetgeen de wetgever met de decentralisaties op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet beoogt.

Beschouwing: In de initiële beleidsnota's die door de raad zijn vastgesteld wordt als beleidsdoel opgenomen dat de gemeente Maastricht ambieert om binnen de vanuit het rijk gestelde financiële kaders te opereren. Binnen de begrotingen is de gemeente er (nog) niet in geslaagd om deze financiële doelstellingen te zichtbaar te maken binnen de gemeentelijke begroting. In de begroting is (in financiële

²¹ 30 oktober 2018: Informatieronde domein sociaal, cultuur en sport Programmabegroting 2019.

zin) geen scheiding tussen wettelijke en bovenwettelijke (de Maastrichts maat) taken/prestaties gemaakt.

Norm: De doelen zijn SMART uitgewerkt in beleidsinhoudelijke, organisatorische en financiële zin.

Beschouwing: In de begroting zijn de doelen niet SMART uitgewerkt. De begroting geeft op (hoofdpijnen) inzichten in doelen, organisatie en financiën. De onderlinge samenhang tussen de verschillende aspecten is niet in een SMART geformuleerd samenhangend kader geplaatst.

Norm: De kaders zijn gebaseerd op een deugdelijke en volledige probleem- en risicoanalyse; O.b.v. inzichten van de VNG-commissie zijn hierbij o.a. aan de orde gekomen:

1. **risico's van het bieden van te veel en te weinig zorg**
2. **risico's van openeindekarakter van regelingen**
3. **risico van toetredingsbeoordeling door derden (m.n. jeugdzorg)**

Beschouwing: Risico's en risicobeheersing hebben binnen de begroting een zeer beperkte plek. Er zijn geen integrale risicoanalyses voor het sociaal domein (de 3D's). Wel bestaan er op deelgebieden risicoanalyses.

Norm: Op geconstateerde risico's zijn tijdig passende beheersmaatregelen genomen.

Beschouwing: Op deelgebieden zijn er risicoanalyses. Ook bestaat een integrale matrix van een risicoanalyse met beheersmaatregelen voor Omnibus. Dit betreft een incidentele exercitie. Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat er rondom inkoop beheersmaatregelen bestaan die handvatten bieden om de specifieke risico's rondom inkoop te mitigeren.

Normen inzake planning en control:

Norm: De afspraken over de uitvoering van de regionale samenwerking zijn duidelijk en bieden de mogelijkheid voor gemeentelijke controle en beheersing.

Beschouwing: Binnen het sociale domein bestaat een complex bouwwerk van regionale samenwerkingen en regelingen. Voor het in control zijn ten aanzien van de beleidscyclus wordt de raad beperkt in stelling gebracht om aan zijn controlerende rol invulling te geven. De tussentijdse rapportages geven geen afdoende inzicht in de financiële prestaties van de gemeenschappelijke regelingen en bieden dus geen mogelijkheid voor adequate controle en beheersing van de gemeenschappelijke regeling.

Norm: Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met gecontracteerde uitvoerders en samenwerkingspartners in het kader van sturing en control. Deze afspraken zijn gericht op:

- a. **Een tijdige, juiste en volledige informatievoorziening van uitvoerders aan de (samenwerking/ gemeentelijke) organisatie**
- b. **Een tijdige, juiste en volledige informatieverschaffing van de organisatie, aan het college en van het college aan de raad.**
- c. **Het krijgen en houden van grip op de toekenning en uitvoering van zorg en ondersteuning.**

Norm: De uitvoerders en de gemeentelijke organisatie kunnen beschikken over de noodzakelijke faciliteiten om deze afspraken na te komen (o.a. capaciteit, registratiesystemen en beveiligde verbindingen voor gegevensoverdracht)

Beschouwing inzake bovenstaande 2 normen: De rekenkamer constateert dat de gemeente, mede door de overschrijdingen in het sociaal domein, heeft geconstateerd dat er aanzienlijke tekortkomingen waren in de control-cyclus. Op basis van onze waarnemingen concluderen wij dat de informatievoorziening niet zodanig is georganiseerd dat aan bovenvermelde normen volledig wordt voldaan. De gemeente heeft dan ook in 2021 een verbeterprogramma opgesteld en besproken met de raad²².

6.3 Beantwoording vraag 2

Vraag 2: Hoe is in de periode 2018-2019 de tussentijdse informatieverschaffing aan de raad geweest met betrekking tot de baten en lasten in het sociaal domein en hoe zijn deze in relatie gebracht tot de begroting? Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

a) Is er tussentijds door het college gerapporteerd over de financiële ontwikkelingen en eventuele tekorten in het sociaal domein en was deze informatie juist, tijdig en volledig?

Antwoord: Binnen de gemeente Maastricht is er een financiële rapportage over het eerste half jaar (met BERAP's) en over de eerste drie kwartalen met MARAP's. Er is dus geen afzonderlijke rapportage over het eerste kwartaal.

Hiermee verschaft het college de raad tussentijdse informatie over de financiële ontwikkelingen. Specifiek voor het sociaal domein is er in samenspraak met de raad een monitor ontwikkeld om de raad te informeren over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Deze halfjaarlijkse monitor kent ook een financiële paragraaf. De meer financieel georiënteerde MARAP/BERAP kennen een vertraging van circa drie maanden en kennen een hoog aggregatieniveau. Dit maakt deze rapportages informatief maar minder geschikt als sturingsinstrument. De rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre de financiële rapportages betrouwbaar zijn. De gegevens zijn opgebouwd uit zeer veel boekhoudkundige details. Een tijdige en uniforme aanlevering, de juiste financiële systemen en een goede administratieve organisatie zijn absolute vereisten.

b) Biedt de wijze waarop de gemeente de zorg (met een openeindekarakter) heeft gecontracteerd voldoende handvatten om de lasten tijdig te volgen en te beheersen?

Antwoord: De systemen bieden onvoldoende handvatten om lasten te volgen/te beheersen. De oorzaak lijkt niet zozeer te liggen in de contractuele kaders maar in de operationele uitwerking van deze kaders, de wijze en timing waarop contractpartners rapporteren en de wijze waarop deze rapportages worden geaggregeerd om voor de raad tot een gemeente brede rapportage te komen. Ook het ontbreken van een verplichtingenadministratie is een belangrijke oorzaak, waardoor uitgaven niet goed gevolgd kunnen worden.

De onderstaande vragen zijn meer prospectief van aard. **De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in de in hoofdstuk 1 opgenomen conclusies en aanbevelingen.**

²² Verbeterplan 2021-2022 Sociaal Domein Maastricht' d.d. 22 januari 2021

- c) **Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomstige informatieverschaffing aan de raad, zodat die haar controlerende taak (op financieel vlak) adequaat en tijdig kan uitvoeren**
- d) **Waar zitten eventuele hiaten in de informatievoorziening aan de raad?**
- e) **Welke vragen dient de gemeenteraad te stellen om de juiste sturingsinformatie te krijgen?**
- f) **Hoe zou een goede P&C-cyclus voor het sociaal domein eruit kunnen zien?**

Normen inzake Planning en Control (organisatie en college)

1. **De gemeente is tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de uitvoerende organisaties,**
2. **Het college wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de ambtelijke organisatie.**
3. **De raad wordt tijdig juist en volledig geïnformeerd door het college.**
4. **Indien gestelde doelen niet worden gehaald bevat de rapportage een analyse van de mogelijke oorzaken en mogelijke beheersmaatregelen.**
5. **Het college gebruikt de informatie om tijdig (bij) te sturen. Sturing betreft zowel de beleidsinhoudelijke als financiële doelrealisatie indien van toepassing.**
6. **De raad wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd over doelrealisatie en genomen beheersmaatregelen. Deze rapportages aan de raad zijn zodanig ingericht dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om haar controlerende en kader stellende rol invulling te geven**

Beschouwing: De analyse van de rekenkamer bevestigt de conclusie van KPMG dat de huidige P&C-cyclus voor het sociaal domein niet geschikt is om adequaat (bij) te sturen op de doelstellingen en doelrealisatie in het sociaal domein. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn gelegen in de volgende zaken:

- de rapportages sluiten niet op elkaar aan qua inhoud en qua timing waardoor ze niet als voortgangsrapportages gebruikt kunnen worden.
- de rapportages gaan onvoldoende in op de beleidsdoelstellingen, budgettering, forecasting en analyse van verschillen.
- Rapportages zijn niet specifiek afgestemd op de doelgroep: zo dienen managers te beschikken over (meer gedetailleerde) stuur- en beheersinformatie. College en raad meer beleidsgerichte beleids-, stuur- en verantwoordingsinformatie. De frequentie van de rapportages dient op deze doelgroepen afgestemd te zijn.

Normen inzake taakinvulling raad (onderzoeksvraag 2)

1. **De raad stelt de kaders en het budget op voor het systeem van zorg en ondersteuning vast op basis van kennis over aard en omvang van problematiek en doelgroep en inzicht in de beschikbare middelen.**
2. **De raad controleert de uitvoering op basis van periodieke informatie over resultaten (output en outcome), in relatie tot de vastgestelde doelen en financiële kaders.**
3. **Deze informatie wordt benut voor overleg met het college en (aantoonbaar) gebruikt om daar waar nodig de kaders bij te stellen.**

Beschouwing: De rekenkamer is van oordeel dat bij het vaststellen van de inhoudelijke kaders (doelstellingen) in beleidsnota, de financiële kaders en de afweging of deze kaders passend zijn in relatie tot de beschikbare middelen onvoldoende wordt uitgewerkt. Daarom is het voor de raad ook niet goed mogelijk om de uitvoering (in financiële zin) te controleren.

7 Bestuurlijke Reactie



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT
 Rekenkamer Maastricht
 t.a.v. de heer T. Dreuw, (wnd) voorzitter
 Postbus 1992
 6201 BZ MAASTRICHT

BEZOEKADRES
 Mosae Forum 10
 6211 DW Maastricht

POSTADRES
 Postbus 1992
 6201 BZ Maastricht
 WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP
 Bestuurlijke reactie
 RKM rapport onderzoek naar de P&C-cyclus als
 beheersingsinstrument in het sociaal domein

DATUM
 5 april 2022

BEHANDELD DOOR
 IMM (Iris) Schols, RJH (Richard) Hönen

DOORKIESNUMMER
 043 - 350 4354

ONZE REFERENTIE
 2022.04429

E-MAILADRES
 Iris.schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE
 TD/MH 22-036

Geachte heer Dreuw,

Naar aanleiding van uw brief van 18 februari jl. en het daarbij gevoegde rekenkamerrapport "Onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsinstrument in het sociaal domein" maakt het college hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapport te reageren, alvorens u dit in definitieve vorm aan de raad uitbrengt. Wij realiseren ons hierbij dat u in uw rapport terugblikt op de situatie in 2018 en 2019.

In algemene zin willen wij meegeven dat er sedert die tijd veel ontwikkelingen zijn geweest. Wij zijn hiermee begonnen in de begroting 2020. Daarna hebben wij voortdurend ontwikkeld in de P&C-cyclus. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het programma Duurzaam Sociaal domein. De rode draad uit allerlei rapporten is samengebracht in het Uitvoeringsprogramma Duurzaam Sociaal Domein. Zo is focus en samenhang aangebracht in de majeure veranderopgave van het sociaal domein. Er ligt een heldere koers voor organisatie en dienstverlening, die momenteel concreet wordt in tal van acties en activiteiten. Dit in nadrukkelijke samenhang met de Sociale Visie 2040, als basis voor de beleidsontwikkeling op de lange termijn. Ook is verbinding gezocht met de (regionale) Herijking Inkoop Wmo en Transformatie Jeugdhulp Zuid-Limburg. Conform het adagium 'van veelvoud naar eenvoud' wordt zodoende steeds verder vormgegeven aan de ontschotting, deregulering en brede benadering in het sociaal domein.

Om de discussie in de raad te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen in uw rapport worden in deze bestuurlijke reactie de te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing gelaten.

Deze zijn reeds eerder van ambtelijke zijde op uw nota van bevindingen aangereikt. Wij reageren alleen op uw conclusies en aanbevelingen.

Conclusies rekenkamer

Conclusie 1 De gemeente heeft geen overkoepelende kadernota over de opzet van de P&C-cyclus, waarin onder andere is opgenomen de jaarplanning van de op te leveren rapportages, voor wie deze bedoeld zijn, hoe de onderlinge inhoudelijke samenhang is en hoe de kwaliteit en betrouwbaarheid van de rapportages worden geborgd. Weliswaar verzendt het college veel rapportages, maar niet benoemd wordt daarbij of en hoe deze deel uitmaken van een gecodificeerd en gestructureerd P&C-proces.

Bestuurlijke reactie Wij zijn het met u eens dat er geen overkoepelende kadernota P&C is, maar uw aanname dat dit als een gemis wordt ervaren herkennen wij niet. De P&C-cyclus is frequent onderwerp van gesprek in de commissie Begroting en Verantwoording en de planning wordt hier in detail besproken. Wij kennen het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en onze financiële verordening. Ook maakt de griffie met input van het college altijd een jaarplanning van voor de raad geplande raadsstukken. Daarin staan ook de P&C-documenten.

Conclusie 2 De gemeenteraad heeft de rapportages van de P&C-cyclus die betrekking hebben op het sociaal domein voor het jaar 2019, onvoldoende kunnen gebruiken als beheersingsinstrument. Dus ook onvoldoende controle kunnen uitoefenen op de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen en dus ook onvoldoende kunnen bijsturen met het oog op de (financiële) resultaten.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie. Niet voor niets is een jaar geleden naar aanleiding van de aanbevelingen in het KPMG-rapport en het rapport van de VNG-visitatiecommissie het programma Duurzaam Sociaal Domein gestart. Vanuit dit programma is er veel aandacht om sturingsprocessen te uniformeren, standaardiseren, structureren en beter te stroomlijnen. Een belangrijke programmalijn binnen dit programma is het genereren van samenhangende stuurinformatie, om te bewerkstelligen dat zowel op de realisatie van beleidsdoelstellingen als ook op de beheersing van het budgettaire kader beter kan worden gestuurd. Wij moeten hierbij overigens ook rekening houden met de diverse samenwerkingen en regelingen met andere gemeenten in verschillende constructies.

Conclusie 3 In de gemeentelijke beleidsnota's, waarin de te bereiken doelen in het Sociaal Domein zijn vastgelegd, is weinig aandacht besteed aan de financiële randvoorwaarden en de financiële kaders van het beleid. Zo zijn de financiële beheersbaarheid, de (kosten) beheersingsmaatregelen en de financiële risico's niet kwantitatief uitgewerkt. Vanwege het openeindekarakter van de regelingen en de uitdagingen waarvoor de gemeente werd gesteld bij de realisatie van de gestelde (financiële) doelen, was een dergelijke uitwerking noodzakelijk geweest. Het ontbreken van een uitgewerkt financieel kader maakt het moeilijk voor de raad om het college te controleren op onder andere (de financiële gevolgen van) de realisatie van het beleid, de risico's en de eventuele noodzakelijke bijstuuringsmaatregelen.

Bestuurlijke reactie Wij onderschrijven deze conclusie. Niet voor niets zijn er sinds 2019 al veel doorontwikkelingen geweest in de informatievoorziening. De borging in de gemeentelijke beleidsnota's heeft onze aandacht en wordt doorontwikkeld in onze P&C-processen.

Conclusie 4 De programmabegroting 2019 en de tussentijdse voortgangsrapportages, waarin de financiële operationele uitwerking van het beleid in het sociaal domein is vastgelegd, bevatten voor de raad eveneens onvoldoende handvatten om een adequate financiële controle op het uitgevoerde beleid uit te kunnen voeren en om zicht te krijgen op de noodzaak of wenselijkheid om bij te sturen op (de uitvoering van) het beleid in het sociaal domein.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie. De rode draad uit allerlei rapporten is samengebracht in het Uitvoeringsprogramma Duurzaam Sociaal Domein. Hiervoor geldt dat de periodieke input voor verbeteringen (die wij verzamelen) cyclisch (plan, do, check, act) wordt meegenomen in de voortdurende doorontwikkeling van de beheersingsinstrumenten.

Conclusie 5 De bestuursrapportage - een product uit de P&C-cyclus - is informatief maar eveneens minder geschikt als sturingsinstrument. De rapportage bevat geen specifieke risicoparagraaf voor het sociaal domein. De in de rapportage opgenomen indicatoren over prestatieafspraken hebben een operationeel karakter en zijn niet direct te koppelen aan de prestaties die in de begroting zijn genoemd. Het is lastig om uit de rapportage een goed beeld te krijgen van de baten en lasten in relatie tot de begroting waardoor de relatie met de beoogde doelstellingen nog lastiger te leggen is.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie niet. De bestuursrapportage (Berap) is een gemeentebrede afwijkingenrapportage conform artikel 6 uit de Financiële Verordening Gemeente Maastricht ex artikel 212 Gemeentewet. Deze gemeentebrede rapportage kent als zodanig uiteraard geen risicoparagraaf specifiek voor het sociaal domein noch indicatoren.

De Berap heeft wel degelijk een 1-op-1 relatie met de begroting (inzake afwijkingen). Als afwijkingenrapportage meldt de Berap, indien van toepassing, ontwikkelingen die afwijken van de begroting. Zo ook t.a.v. bestaande risico's en nieuwe risico's (Hoofdstuk 4 in Berap 2021).

Qua sturingsinstrument zijn in het verleden majeure afwijkingen bij berap aanleiding geweest voor acties zoals vacature- en verplichtingenstops.

Artikel 6. Tussentijdse rapportages

1. Het college informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente.
2. Bij de eerste rapportage zal bij de kaderbrief een uitvoeringsbeeld worden gepresenteerd op majeure (financiële) afwijkingen.
3. De tweede rapportage (bestuursrapportage) gaat in op majeure afwijkingen zowel wat betreft de lasten, baten, de beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De inrichting van de tweede rapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. Bij de tweede rapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van de programma's groter dan € 100.000 toegelicht.

N.B. De samenhang tussen de bestuursrapportage en de Monitor Sociaal Domein conform de Financiële Verordening wordt overigens steeds verder verbeterd.

Conclusie 6 De overige rapportages die opgesteld worden om sturing en beheersing te kunnen geven aan de processen binnen het sociaal domein bevatten veelal informatie over operationele processen en onvoldoende informatie over strategische en financiële doelstellingen.

Ook wordt in de rapportages onvoldoende aandacht besteed aan (het opnemen van) risicoanalyses, een (uitdagende) financiële taakstelling, de beheersbaarheid van de uitgaven én bruikbare prestatie-indicatoren voor de uitvoering van het beleid. De risico's en beheersbaarheid van openeinderegelingen zijn onvoldoende tot uitdrukking gebracht in de rapportages omdat er geen systeem van adequate inschatting van de kosten van het gebruik van deze regelingen bestond. Deze rapportages bevatten derhalve voor de raad niet voldoende controle- en sturingsinformatie.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie. Niet voor niets is in ons sociaal domein een grote transformatie ingezet met het programma Duurzaam Sociaal domein met aandacht voor risicoanalyses, meer beheersbaarheid van de uitgaven én bruikbare prestatie-indicatoren voor de uitvoering van het beleid. Hierbij wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van data gestuurd werken. Op weg naar een duurzaam sociaal domein zijn zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau grote slagen gemaakt. We zijn er nog niet en er is nog veel te doen. Een enorme operatie.

De zorgcontinuïteit staat altijd voorop en deze loopt steeds beter in de pas met onze ambitie: passende en betaalbare ondersteuning op de juiste plek.

Conclusie 7 De Monitor Sociaal Domein, een halfjaarlijkse rapportage in de operationele cyclus, geeft goed inzicht in het feitelijk gebruik van de regelingen. Maar geen zicht op de relatie tussen het feitelijk gebruik van de voorzieningen en het aan de begroting ten grondslag liggende verwachte gebruik. De monitor bevat geen risicoanalyse of overzicht van beheersingsmaatregelen. De informatie in de monitor is moeilijk bruikbaar voor beheersing en sturing. Er is bovendien een gebrekkige inhoudelijke aansluiting tussen de monitor en de diverse management- en bestuursrapportages uit de P&C-cyclus en de operationele cyclus. Dat maakt dat de monitor onvoldoende informatie bevat voor de raad om te kunnen controleren en tijdig bij te sturen.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie. De Monitor Sociaal Domein is in 2016 samengesteld op basis van de op dat moment geldende behoefte bij de raad. Intussen is deze behoefte logischerwijs veranderd en zijn we bezig om de monitor door te ontwikkelen. De afgelopen 2 jaar zijn er in samenwerking met de gemeenteraad reeds doorgevoerd. Na de gemeenteraadsverkiezingen gaan wij met de nieuwe commissie Begroting en Verantwoording in gesprek om de informatiebehoefte op te halen om te verwerken in de monitor.

Conclusie 8 De tijdstippen waarop de diverse rapportages zijn verschenen, zijn niet optimaal.

- Zo is de timing van de bestuursrapportage (behandeling in de raad oktober/november) te laat geweest om het beleid voor het desbetreffende jaar nog bij te kunnen stellen maar ook te laat voor het vaststellen van de kaders voor het daaropvolgende jaar.
- Er verschijnt geen rapportage na het eerste kwartaal.
- De financieel georiënteerde bestuurs- en managementrapportages kennen een vertraging ten opzichte van de gerapporteerde peildatum van ongeveer drie maanden.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie en ligt hier een relatie met het programma Duurzaam Sociaal domein. Op basis soortgelijke bevindingen hebben wij in afstemming met de commissie Begroting en Verantwoording gezamenlijk nieuwe afspraken gemaakt over de peildatum en de behandeldatum van de Bestuursrapportage 2021 en de Programma-begroting 2022. Dit in combinatie met het invoeren van een 2^e uitvoeringsbeeld bij Programmabegroting naar analogie van het 1^e uitvoeringsbeeld bij de kaderbrief.

Aanbevelingen rekenkamer

Aanbeveling 1 aan de raad De financiële taakstelling en de kaderstelling waaraan (financiële) ontwikkelingen kunnen worden getoetst, moeten worden uitgewerkt in de beleidsnota's voor het sociaal domein. Zie erop toe dat bij het bepalen van het beleid duidelijke (financiële) doelstellingen, jaarplannen en budgetten (financiële kaders) worden vastgelegd, zodat controle en sturing op de uitvoering van het beleid mogelijk wordt. Er moet in het beleid een relatie zijn tussen visie en (beleids)doelstellingen. Daarbij moeten risicoanalyses en een overzicht van beheersingsmaatregelen worden opgenomen in de beleidsnota's. En in de praktijk ook gevolgd worden zodat tijdig gerapporteerd en eventueel bijgestuurd kan worden.

Aanbeveling 2 aan de raad Spreek als raad uit welke informatiebehoefte er bestaat en op welke tijdstippen de raad geïnformeerd wil worden en aan welke eisen de rapportages uit de P&C-cyclus moeten voldoen en implementeer de bevindingen.

Bestuurlijke reactie Wij hebben kennisgenomen van uw aanbevelingen aan de raad.

Aanbeveling 3 aan het college Zorg dat een P&C-cyclus wordt herijkt en zowel inhoudelijk als qua timing zo wordt vormgegeven dat:

- er een duidelijke relatie is tussen de operationele cyclus en de beleidscyclus;
- de begroting bottom-up (vanuit de operationele cyclus naar de strategische cyclus) wordt opgebouwd op basis van inzichtelijke aannames;
- de raad tijdig (bij kaderstelling en bij begroting) inzicht heeft in de actuele gegevens over de realisatie zodat deze inzichten meegewogen kunnen worden bij de kaderstelling (kadernota en begroting);
- risico's en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan inzichtelijk zijn in de diverse P&C-documenten. Zorg daarbij dat in de rapportages over openeinderegelingen inzichtelijk wordt hoe de werkelijkheid zich ontwikkelt t.o.v. de aan de begroting ten grondslag liggende aannames.
- indicatoren benoemd worden waarmee een duidelijke koppeling met de beleidsdoelen wordt gemaakt en deze indicatoren worden opgenomen in de jaarrekening, begroting en rapportages;
- herkomst van de financiële gegevens in de diverse rapportages aan de raad geborgd en inzichtelijk is;
- ad-hoc (financiële) informatieverschaffing aan de raad kan worden teruggebracht;
- verbeterprogramma's gebaseerd zijn op gevalideerde cijfers en aannames en tevens vergezeld.

Bestuurlijke reactie Het college herkent de geschetste theoretische kaders en is van mening dat deze reeds ten grondslag liggen aan de gemeentebrede P&C-cyclus. We hebben aandacht voor de doorontwikkeling van de informatievoorziening van processen en systemen.

Het uiteindelijke doel van de (gemeentebrede) P&C-cyclus is om de raad en het college door middel van kwalitatief hoogwaardige documenten in staat te stellen om adequaat invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. Het blijven optimaliseren van de P&C-cyclus is daarom een traject, dat de aandacht heeft van het college waarbij continu verbeterstappen worden gezet in nauw overleg met de commissie Begroting en Verantwoording en de gehele raad.

Denk o.a. aan:

- Het opnemen met ingang van begroting 2022 van een Uitvoeringsbeeld met peildatum 1 juli. Hierdoor heeft de raad niet alleen bij de Kaderbrief, maar ook bij de begroting inzicht in actuele gegevens.
- Risico's worden in beeld gebracht in de begroting en jaarrekening in de voorgeschreven risicoparagraaf. Met ingang van begroting 2022 worden deze risico's zoveel mogelijk gekwantificeerd.
- Soms heeft de raad een grotere informatiebehoefte op een bepaald terrein. Zo wordt bijvoorbeeld specifieke beleidsinformatie gedeeld met de raad via de Monitor Sociaal Domein. Belangrijk is de afstemming tussen deze monitor en de reguliere planning- en control cyclus, omdat dit de integrale afweging ten goede komt. Immers bij de behandeling van de begroting vindt een confrontatie plaats van beleid en geld.

Wij zullen bij toekomstige gesprekken met de commissie Begroting en Verantwoording de door u geschetste theoretische kaders betrekken. Met die uitleg neemt het college uw aanbeveling over.

Aanbeveling 4 aan het college	Leg de wijze waarop de P&C-cyclus wordt vormgegeven vast in een door de raad vast te stellen beleidsnota P&C gemeente Maastricht. Deze nota dient een raamwerk te bieden voor het gehele P&C-proces en omvat o.m. de kaders, filosofie, doelstellingen, actoren en hun rollen en de instrumenten in onderlinge verhouding.
-------------------------------	--

Bestuurlijke reactie	Het college neemt deze aanbeveling niet over. Het raamwerk (de kaders) van de (gemeentebrede) P&C-cyclus ligt landelijk reeds vast in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is lokaal nader uitgewerkt in de Financiële Verordening Gemeente Maastricht ex artikel 212 Gemeentewet. Een extra nota met veelal dezelfde informatie lijkt ons niet efficiënt en mogelijk zelfs verwarrend.
----------------------	---

Dit laat onverlet, dat de wijze waarop e.e.a. te presenteren op diverse wijzen kan gebeuren. Wij vinden het zeer belangrijk dat de wijze van presenteren aansluit bij de behoeften vanuit de raad. Het college is over vorm en inhoud van P&C documenten de voorbije jaren diverse malen het gesprek aangegaan met de commissie Begroting en Verantwoording en de raad. Resultaat? Elke keer een P&C product dat beter aansloot bij de wensen vanuit de raad. Het verder verbeteren van de P&C cyclus blijft echter een continu traject. Het college wil ook na de gemeenteraadsverkiezingen met de nieuwe raad hierover in gesprek blijven.

Aanbeveling 5 aan het college	Herijk het uit 2011 stammend concerncontrollerstatuut. Geef daarbij aandacht aan de wijze waarop wordt geborgd dat de P&C-cyclus in de verschillende programma's voldoet aan het vast te stellen gemeentelijk beleid, de wijze waarop (risico)-beheersing wordt vormgegeven en de wijze waarop de wettelijk verplichte rechtsmatigheidscontroles worden geborgd.
-------------------------------	--

Bestuurlijke reactie	Het college neemt deze aanbeveling over. De gewenste beweging in onze organisatie vraagt om grote veranderingen. Dit doen we via het ontwikkelprogramma
----------------------	---

‘Samen met plezier voor Maastricht’. Binnen ‘Samen met plezier voor Maastricht’ zijn drie prioritaire gebieden onderkend, te weten: sociaal domein (lopend programma Duurzaam Sociaal Domein), externe oriëntatie en bedrijfsvoering. In het kader van de opdracht ‘optimaliseren bedrijfsvoering’ starten in de eerste helft van 2022 een aantal kwartiermakers. Eén kwartiermaker gaat daarbij aan de slag met het domein Concern control. Het herijken van het concerncontrollerstatuut is hierbij voorzien. De ontwikkelingen in bedrijfsvoering Sociaal domein lopen met name vanwege het programma Duurzaam sociaal domein voorop.

Aanbeveling 6 aan het college	Prioriteer in de verbeterprogramma’s (de 12 verbetersporen en 100 verschillende verbeterprojecten) op basis van duidelijke criteria en te verwachten resultaten en maak dit inzichtelijk in de P&C-documenten.
-------------------------------	--

Bestuurlijke reactie	Het college neemt deze aanbeveling over. Naar aanleiding van allerlei verschenen rapporten is in 2021 het uitvoeringsplan Duurzaam Sociaal Domein opgesteld. Daarin zijn allerlei verbetersporen meegenomen voor de ontwikkeling van het sociaal domein in de gemeente Maastricht. Het uitvoeringsplan Duurzaam Sociaal Domein zal ook haar doorvertaling in de P&C cyclus kennen.
----------------------	--

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

de secretaris,

de burgemeester,

G.J.C. Kusters.

J.M. Penn-te Strake.

8 Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer constateert dat het college vrijwel alle conclusies van de rekenkamer herkent en daarbij aangeeft dat sinds 2019 al veel verbeteracties zijn ingezet die inhoudelijk aansluiten op deze conclusies van de rekenkamer. Daar waar verschil van inzicht bestaat tussen enkele aanbevelingen van de rekenkamer gericht op de kaderstellende en controlerende rol van de raad en de visie van het college daarop, adviseren wij de raad om te bepalen of zij zich voldoende geïnformeerd acht om deze rollen adequaat te kunnen vervullen. De rekenkamer onderstreept met dit rapport het grote belang én de grote uitdaging om de P&C-cyclus (verder) te verbeteren en hierover in gesprek te gaan met de raad. De rekenkamer hoopt dat de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport daartoe behulpzaam kunnen zijn.

De rekenkamer zal de verbeteracties met belangstelling blijven volgen.

9 Bijlage 1

Raadssessies inzake (gerelateerd aan) sociaal domein

Datum	Document	Raad	Opmerkingen
apr-18	Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein: geprognosticeerde resultaat 2017 (individuele voorzieningen)	20180410	
mei-18	Gemeenschappelijke regelingen	20180522	
mei-18	Brief - GEEN kaderbrief voor 2019		
jul-18	Jaarrekening 2017	20180703	
sep-18	Rapportage Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein 1e halfjaar 2018	20180925	
okt-18	Governance_bij_Verbonden_Partijen	20181023	
okt-18	Bestuursrapportage	20181023	BERAP raadsinformatie ronde Peildatum - 1 juli 2019
okt-18	Programmabegroting 2019 - Sociaal (stadsronde)	20181030	
nov-18	Programmabegroting 2019	20181113	
nov-18	Risikoanalyse verbonden partijen	20181127	incl GR Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (SZMH)
	Verordening jeugdhulp	20181211	
dec-18	Verordeningen Wmo en Jeugdhulp (presentatie) + Verordening maatschappelijke ondersteuning	20181211	inzake MO -. EIGEN BIJDRAGE EN ABBONNEMENTSTATIEF - GEEN INTEGRALE KOSTEN WEL KOSTEN /INKOMSTEN eb.
jan-19	Moties wachtlijsten (3x)	20190125	betreft uitbreiding monitor rapportages mbt tot wachtlijsten
feb-19	Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht	20190226	inkoopkaders (besloten ??)
		20190319	inkoopkaders (besloten ??)
		20190402	inkoopkader besluit
mei-19	Gemeenschappelijke regelingen (o.a. GR SZ & omnibuz)	20190528	
jun-19	Beleidsplan jeug 2019 2022	20190611	(augustus 27 - raadsinfo, besluit 10/9)
jun-19	Kaderbrief 2019 en jaarstukken 2018	20190618	NB kaderbrief geeft geen kaders (hoger aggregatie met specifieke details) per programma wat koppeling met begroting en rekening lastig maakt
jul-19	Kaderbrief 2019 en jaarstukken 2018	20190701	raadsronde
aug-19	Centrumregeling Verwerving Wmo-ondersteuning en beschermd wonen regio Maastricht-Heuvelland 2019	20190827	besluit 20180910
okt-19	programma begroting 2020	20191001	eerste ronde (presentatie)
okt-19	Bestuursrapportage	20191009	BERAP raadsinformatie ronde Peildatum - 1 juli 2019
okt-19	Monitor Sociaal Domein eerste halfjaar 2019	20191022	
okt-19	Programma begroting sociaal (raadsronde)	20191029	
nov-19	Programma begroting (vaststelling)	20191112	Motie die resulteerde in KPMG studie
dec-19	Wijziging WMO verordening 2020 (abonnementstarief 2020)	20191210	
dec-19	Algemene voorzieningen Sociaal domein (obv Subsidie verordening)	20191221	
feb-20	Procesgang KPMG rapport en integraal bezuinigingspakket		RIB met procesgang
mrt-20	Informatiesessie KPMG rapport inzake 'Analyse op de bedrijfsvoering en maatregelen voor het Sociaal Domein'	20200303	
jul-20	Jaarrekening 2019	20200707	