



Raadsvergadering	12 juli 2022
Volgnummer	51-2022
Onderwerp	Rekenkamerrapport "Onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsinstrument in het sociaal domein"
Domeinvergadering	Sociaal
Programmanummer	6 Sociaal domein
Registratienummer	2022.12782
Portefeuillehouder	Wethouder Anita Bastiaans
Organisatieonderdeel	Raadsgriffie
Behandelend ambtenaar	PCW Derikx Telefoonnummer: 06 2925 9790 Paul.Derikx@gemeenteraadmaastricht.nl
Bijlagen	Naam bijlage 1 Raadsbesluit Naam bijlage 2 Aanbiedingsbrief Rekenkamer Maastricht inzake aanbidding en publicatie eindrapport onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsinstrument in het sociaal domein d.d. 31 mei 2022 Naam bijlage 3 Rekenkamerrapport "Onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsinstrument in het sociaal domein"

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

De Rekenkamer Maastricht heeft een onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsinstrument in het sociaal domein uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag luidt: Hoe is de P&C-cyclus als actief raadsinstrument ingezet in het sociale domein?



Op basis van haar onderzoek heeft de Rekenkamer de navolgende conclusies en aanbevelingen voor het college en de raad.

Conclusies:

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 bijsturingsmaatregelen.
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 opneemregelingen 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.



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 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 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 verbeterprojecten 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 herkent vrijwel alle conclusies van de Rekenkamer en geeft daarbij aan dat sinds 2019 al veel verbeteracties zijn ingezet die inhoudelijk aansluiten op de 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, adviseert de Rekenkamer 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 dat het college met de raad hierover in gesprek gaat.

Beslispunten:

1. De aanbevelingen van de Rekenkamer Maastricht over te nemen.
2. De commissie Begroting en Verantwoording te vragen in gesprek te gaan met het college en advies uit te brengen aan de raad en het college over de uitwerking van de aanbevelingen naar aanleiding van het rapport en met name de aanbevelingen aan de raad.
3. Het college te vragen de raad te informeren over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze aanbevelingen en daarbij het advies van de commissie Begroting en Verantwoording te betrekken.



1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

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 raadswerkgroepen 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.

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.

Op 31 mei 2022 heeft de Rekenkamer Maastricht het rapport "Onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsinstrument in het sociaal domein" in de raadsvergadering aangeboden. Tijdens de domeinvergadering van 5 juli 2022 wordt het rapport door de Rekenkamer toegelicht en kunnen er vragen aan de Rekenkamer en het college worden gesteld en zijn de woordvoerders in de gelegenheid om onderling te debatteren over het rapport. In de raadsvergadering van 12 juli 2022 besluit de raad al dan niet over het overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

2. Vervolg.

Nadat de aanbevelingen van het rekenkamerrapport geheel of gedeeltelijk door de raad bij raadsbesluit worden overgenomen, vindt uitwerking van de aanbevelingen door het college plaats.



Aangezien de aanbevelingen verder strekken dan het sociaal domein, maar breder zien op de P&C-cyclus als geheel, kan de raad de commissie Begroting en Verantwoording vragen in gesprek te gaan met het college. De commissie Begroting en Verantwoording kan de raad en het college advies geven over de uitwerking van de aanbevelingen en met name de aanbevelingen aan de raad. De commissie Begroting en Verantwoording informeert de raad over haar advies. De raad vraagt het college dat advies te betrekken bij de uitwerking van de aanbevelingen. Het niet overnemen van aanbevelingen kan middels een amendement bij het raadsvoorstel.

Namens de agendacommissie,

De secretaris,

S. Sahinthan

De voorzitter,

J.E.M. Gorren

Raadsvoorstel



Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van de agendacommissie d.d.23 juni 2022., organisatieonderdeel Raadsgriffie,
no. 2022.12782

BESLUIT:

1. De aanbevelingen van de Rekenkamer Maastricht over te nemen, met uitzondering van aanbeveling nr. 2 aan het college.
2. De commissie Begroting en Verantwoording te vragen in gesprek te gaan met het college en advies uit te brengen aan de raad en het college over de uitwerking van de aanbevelingen naar aanleiding van het rapport en met name de aanbevelingen aan de raad.
3. Het college te vragen de raad te informeren over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze aanbevelingen en daarbij het advies van de commissie Begroting en Verantwoording te betrekken.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 12 juli 2022.

de griffier,

de voorzitter,

Raadsbesluit