

## Bijlage

### Rekenkamer Maastricht 'Onderzoek naar de P&C-cyclus als beheersingsdocument in het sociaal domein'

#### Follow-up aanbevelingen en 'toezeggingen' college: verwerking in gewijzigde financiële verordeningen

In onderstaande tabel is per in het rapport opgenomen conclusie en aanbeveling aangegeven of en zo ja, hoe dat bij de actualisatie van de financiële verordeningen is betrokken:

	<b>Conclusie Rekenkamer</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>Verwerking in financiële verordeningen</b>
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.	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.	Geen aanvullende bepalingen nodig
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.	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.	Geen aanvullende bepalingen nodig. Conclusie is gericht op de inhoud van de programmabegroting en het in die begroting opnemen van concrete doelen en bijbehorende sturingsinformatie. Dit wordt niet in de financiële verordeningen geregeld maar in de begroting bij de beantwoording van de vragen (wat willen we bereiken en wat gaat we daarvoor doen?).

	<b>Conclusie Rekenkamer</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>Verwerking in financiële verordeningen</b>
3	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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&amp;C-processen.</p>	<p>Geen aanvullende bepalingen nodig. Conclusie is gericht op de financiële kaders, beheersmaatregelen en het kwantificeren van risico's. Dit wordt niet in de financiële verordeningen geregeld maar in de begroting (onder meer bij de beantwoording van de vraag wat mag het kosten? en de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen).</p>
4	<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>De P&amp;C-cyclus wordt op basis van de gewijzigde financiële verordening gewijzigd door de invoering van 2 bestuursrapportages waardoor gedurende het jaar op 2 momenten inzicht wordt verschaft in de stand van zaken m.b.t. uitvoering beleid en de hiervoor ingezette financiële middelen.</p> <p>Verder zijn geen aanvullende bepalingen nodig. De basis voor een adequate financiële controle op het uitgevoerd ligt in het concreet benoemen van doelen en hiervoor beschikbare financiële middelen. Dat doen we in de begroting.</p>

	<b>Conclusie Rekenkamer</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>Verwerking in financiële verordeningen</b>
5	<p>De bestuursrapportage - een product uit de P&amp;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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>N.B. De samenhang tussen de bestuursrapportage en de Monitor Sociaal Domein conform de Financiële Verordening wordt overigens steeds verder verbeterd.</p>	<p>Geen aanvullende bepalingen nodig. In de bestuursrapportages wordt gerapporteerd op het niveau zoals dat ook in de begroting is vastgelegd. De lay-out en opzet van de bestuursrapportage zijn in 2022 reeds aangepast waardoor het gevraagde inzicht in de inhoudelijke en financiële verschillen is toegenomen. In de rapportage wordt ingegaan op alle risico's die worden onderkend.</p> <p>De afzonderlijke Monitor sociaal domein wordt niet meer opgesteld. De hierin opgenomen (sturings-)informatie is/wordt geïntegreerd in de reguliere P&amp;C-cyclus.</p>
6	<p>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.</p> <p>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 openeindereregelingen 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.</p>	<p>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.</p>	<p>Geen aanvullende bepalingen nodig. De afzonderlijke Monitor sociaal domein wordt niet meer opgesteld. De hierin opgenomen (sturings-)informatie is/wordt geïntegreerd in de reguliere P&amp;C-cyclus. Het programma Duurzaam Sociaal domein loopt nog.</p>

	<b>Conclusie Rekenkamer</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>Verwerking in financiële verordeningen</b>
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.	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.	Geen aanvullende bepalingen nodig. De afzonderlijke Monitor sociaal domein wordt niet meer opgesteld. De hierin opgenomen (sturings-)informatie is/wordt geïntegreerd in de reguliere P&C-cyclus.
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.	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 behandeldata van de Bestuursrapportage 2021 en de Programmabegroting 2022. Dit in combinatie met het invoeren van een 2e uitvoeringsbeeld bij Programmabegroting naar analogie van het 1e uitvoeringsbeeld bij de kaderbrief.	De P&C-cyclus wordt op basis van de gewijzigde financiële verordening gewijzigd door de invoering van 2 bestuursrapportages waardoor gedurende het jaar op 2 momenten inzicht wordt verschaft in de stand van zaken m.b.t. uitvoering beleid en de hiervoor ingezette financiële middelen. Verder zijn geen aanvullende bepalingen nodig.

	<b>Aanbevelingen Rekenkamer</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>Verwerking in financiële verordeningen</b>
1	<i>Aanbeveling aan de raad:</i> 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.	Wij hebben kennisgenomen van uw aanbevelingen aan de raad.	Geen aanvullende bepalingen nodig. Aanbeveling voor de raad is gericht op de beleidsnota's voor het sociaal domein.

	<b>Aanbevelingen Rekenkamer</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>Verwerking in financiële verordeningen</b>
2	<p><i>Aanbeveling aan de raad:</i> 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&amp;C-cyclus moeten voldoen en implementeer de bevindingen.</p>	<p>Wij hebben kennisgenomen van uw aanbevelingen aan de raad.</p>	<p>De P&amp;C-cyclus wordt op basis van de gewijzigde financiële verordening gewijzigd door de invoering van 2 bestuursrapportages waardoor gedurende het jaar op 2 momenten inzicht wordt verschaft in de stand van zaken m.b.t. uitvoering beleid en de hiervoor ingezette financiële middelen. Verder zijn geen aanvullende bepalingen nodig.</p>
3	<p>Zorg dat een P&amp;C-cyclus wordt herijkt en zowel inhoudelijk als qua timing zo wordt vormgegeven dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er een duidelijke relatie is tussen de operationele cyclus en de beleidscyclus;</li> <li>- de begroting bottom-up (vanuit de operationele cyclus naar de strategische cyclus) wordt opgebouwd op basis van inzichtelijke aannames;</li> <li>- 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);</li> <li>- risico's en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan inzichtelijk zijn in de diverse P&amp;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.</li> <li>- indicatoren benoemd worden waarmee een duidelijke koppeling met de beleidsdoelen wordt gemaakt en deze indicatoren worden opgenomen in de jaarrekening, begroting en rapportages;</li> <li>- herkomst van de financiële gegevens in de diverse rapportages aan de raad geborgd en inzichtelijk is;</li> <li>- ad-hoc (financiële) informatieverschaffing aan de raad kan worden teruggebracht;</li> <li>- verbeterprogramma's gebaseerd zijn op gevalideerde cijfers en aannames en tevens vergezeld.</li> </ul>	<p>Het college herkent de geschetste theoretische kaders en is van mening dat deze reeds ten grondslag liggen aan de gemeentebrede P&amp;C-cyclus. We hebben aandacht voor de doorontwikkeling van de informatievoorziening van processen en systemen. Het uiteindelijke doel van de (gemeentebrede) P&amp;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&amp;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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<p>De P&amp;C-cyclus wordt op basis van de gewijzigde financiële verordening gewijzigd door de invoering van 2 bestuursrapportages waardoor gedurende het jaar op 2 momenten inzicht wordt verschaft in de stand van zaken m.b.t. uitvoering beleid en de hiervoor ingezette financiële middelen. De in de bestuurlijke reactie opgenomen punten zijn inmiddels opgepakt. Verder zijn geen aanvullende bepalingen nodig.</p>

	<b>Aanbevelingen Rekenkamer</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>Verwerking in financiële verordeningen</b>
4	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.	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.	Geen aanvullende bepalingen nodig. Verbetering van de inhoud van de informatievoorziening middels de P&C-documenten vindt continue plaats. Daarbij wordt rekening gehouden met de opmerkingen en adviezen vanuit de raad.
5	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.	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 heeft geen directe gevolgen voor de financiële verordeningen.
6	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.	Het college neemt deze aanbeveling over. Naar aanleiding van allerlei verschenen rapporten is in 2021 het uitvoeringsplan Duurzaam Sociaal Domein opgesteld. Daarin zijn allerlei verbeterprojecten 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.	Geen aanvullende bepalingen nodig. Vertaling van resultaten Duurzaam Sociaal domein naar de P&C-documenten vindt gedurende de uitvoering van het programma Duurzaam Sociaal domein plaats.