

Onderzoek Evaluatie 3D Venlo

Analyse financiële situatie, achtergronden
en verbetermaatregelen

dd. 24 september 2018



SECRETARIAAT REKENKAMER VENLO

Secretaris

Yvon van Geel
y.vangeel@venlo.nl

Adres

Postbus 3434
5902 RK Venlo

Telefoonnummer

077 – 359 9642

Website

www.gemeenteraad.venlo.nl/#rekenkamer

SAMENSTELLING REKENKAMER VENLO

Externe voorzitter

Mevr. K. van den Berg

Leden

Dhr. W. van Deursen (extern lid)
Dhr. E. Broere (extern lid)
Dhr. L. van den Beucken (lid)
Dhr. J. Hoezen (lid)
Dhr. J. Valize (lid)

Rekenkameronderzoek Evaluatie 3D Venlo

Gemeente Venlo
24 september 2018

John van Leerdam (Cebeon)
Katrien de Vaan (Regioplan)
Frank Kriek (Regioplan)

Met medewerking van:
Wilfred Nijhof (Cebeon)
Leonie Bakker (Regioplan)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Begrippenlijst	9
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	12
1.3 De afbakening van het onderzoek	13
1.4 De aanpak van het onderzoek	13
1.5 Leeswijzer	16
2 Beleidskaders nader bekeken	17
2.1 Inleiding	18
2.2 Genoemde verklaringen voor financiële overschrijdingen	18
2.3 Beleidsstukken in chronologische volgorde vanaf 2013	19
3 Grote overschrijdingen: proces vanaf 17 mei 2017	26
4 Financiële analyse	32
4.1 Inleiding	33
4.2 Afbakening en begroting 3D	33
4.3 Financiële situatie 3D Venlo	35
4.4 Netto-lasten 3D gespiegeld	37
4.5 Betekenis financiële analyse voor verbetertraject	41
5 Beantwoording van de onderzoeksvragen	47
5.1 De inrichting	48
5.2 De uitvoering	50
5.3 Het resultaat	54
6 Bestuurlijk wederhoor	56
6.1 Reactie college	57
6.2 Nawoord rekenkamer	60
Bijlage 1: Normenkader incl. beoordeling	61
Bijlage 2: Lijst documenten en interviews	63
Bijlage 3: Details vergelijking Venlo-referentiegemeenten	65

Managementsamenvatting

In mei 2017 bleek dat de gemeente met grote overschrijdingen kampt op de 3D. De forse omvang van de overschrijdingen was noch door college, noch door de raad voorzien. De rekenkamer was op dat moment al van plan om onderzoek te doen naar het sociaal domein. Dit onderzoek is vervolgens in het licht van deze budgetoverschrijdingen komen te staan. De rekenkamer wil met dit onderzoek meer zicht bieden op verklaringen voor deze overschrijdingen en aanknopingspunten aandragen voor verbetermogelijkheden.

Onderzoeksvraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Heeft de gemeente Venlo – gezien de (financiële) kaders die door de gemeenteraad zijn gesteld – haar doelstellingen op het Wmo-, participatie- en jeugdbeleid op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze behaald?*

Bevindingen

Het onderzoek heeft bestaan uit een financiële analyse en een analyse van beleidskaders. In de financiële analyse zijn de kosten 3D van Venlo nauwkeurig in kaart gebracht en zorgvuldig vergeleken met een groep gemeenten die vergelijkbaar zijn met Venlo. Op basis van deze vergelijking is een realistisch kostenniveau voor de 3D afgeleid, waarin rekening is gehouden met relevante verschillen in structuurkenmerken die ten grondslag liggen aan de inkomsten uit algemene middelen. In Venlo liggen de lasten hoger dan dit niveau. Dit geldt met name voor Jeugdhulp, Basisondersteuning en Opvang & beschermd wonen.

Onder deze relatief hoge lasten liggen twee belangrijke oorzaken. Ten eerste is er sprake (geweest) van een ruime toegang tot/ruim aanbod van maatwerkvoorzieningen. Dit is bevorderd door:

- beleidskaders die weinig aanknopingspunten bieden voor beperking van de instroom in maatwerkvoorzieningen;
- een gebrekkige sturing op beheersing van de instroom;
- een werkproces dat een drempel opwerpt voor het gebruik van de basisvoorzieningen.

Ten tweede is er in Venlo, in vergelijking met andere gemeenten, sprake van een grotere inzet van eigen personeel. De omvang hiervan is in werkelijkheid nog hoger dan de financiële analyse laat zien, omdat niet alle personeelskosten voor 3D-taken hieraan konden worden toegerekend. Tevens kan worden geconstateerd dat de gemeentebrede overhead in Venlo duidelijk hoger is.

In de jaren na de decentralisaties is de gemeentelijke planning- en controlcyclus met betrekking tot de 3D in hoge mate gehinderd door de problemen in de informatievoorziening van uitvoerders richting gemeente. Daardoor ontbrak de basis voor een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan college en raad. Van signalen die college en raad wel bereikten, werd de ernst in eerste instantie onderschat. Vanaf eind 2016 is informatie over budgetoverschrijdingen en financiële risico's echter zeer serieus genomen en gebruikt om bij te sturen, zowel door het college als de raad.

De noodzaak om de kosten in het sociaal domein beter te beheersen, wordt met dit onderzoek onderstreept. De omvang van de besparingsopgave is echter kleiner dan waarvan de gemeente nu uitgaat. Ook andere grote gemeenten werken in het kader van de 3D aan een transformatie waarvoor middelen moeten worden vrijgespeeld. Door te spiegelen aan hoe vergelijkbare gemeenten het doen, is een realistisch kostenniveau (circa € 147 miljoen) afgeleid dat hiermee rekening houdt. Wanneer van dit niveau wordt uitgegaan, is de besparingsopgave voor Venlo € 7 à 8 miljoen in plaats van de ongeveer €13 miljoen waarmee nu wordt gewerkt. In het verlengde hiervan dient het budgettair kader dat de gemeente voor de 3D heeft gesteld (circa € 143 miljoen) met een bedrag in de orde van € 4 miljoen te worden opgehoogd om aan te sluiten bij het realistisch kostenniveau.

Met deze beperktere besparingsopgave vervalt ook de grond onder een deel van de voorgenomen maatregelen, en ontbreekt de noodzaak voor de aanvullende taakstelling. Omdat bepaalde (inkomensgerelateerde) maatregelen zelfs averechts kunnen uitpakken voor burgers ligt het in de rede om het maatregelenpakket nog eens kritisch tegen het licht te houden en zo nodig te heroverwegen.

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Een uitgebreide beantwoording van de deelvragen voor het onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 5. Samen leidt dit tot het volgende overkoepelende antwoord:

- De doelstellingen voor het beleid zijn zeer impliciet en daarom eigenlijk niet te meten. Uitgaande van de impliciete doelstellingen die uit de kaders blijken (ruimhartige toekenning van zorg en ondersteuning, binnen de financiële kaders blijven, met daarbij een verschuiving van zwaardere, specialistische zorg naar lichtere vormen van zorg en ondersteuning) dan is de conclusie dat deze deels wel, deels niet zijn gehaald: aan de wens om ruimhartig te zijn in het toekennen van zorg en ondersteuning is zeker voldaan, gezien het relatief hoge aantal cliënten en voorzieningen in Venlo ten opzichte van referentiegemeenten. Dat is echter gepaard gegaan met grote budgetoverschrijdingen, ook als niet het begrote 'vierkant', maar het reële kostenniveau als maatstaf wordt gebruikt. Ook is het doel om mensen te helpen met lichtere vormen van zorg, minder specialistisch, integraal en 'dichter bij huis', niet gehaald. Daarmee is een belangrijke transformatiedoelstelling niet gerealiseerd.
- De doelmatigheid van de uitvoering heeft sterk te wensen overgelaten. Daarin spelen de positionering, de inrichting en de werkwijze van de wijkteams een belangrijke rol; het ontbreken van effectieve sturing op kostenbeheersing; maar ook de gebrekkige benutting van de basisvoorzieningen. Tot slot zal ook buiten de wijkteams goed gekeken moeten worden naar de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie. Daar lijkt nog meer efficiencywinst te behalen dan waar de gemeente nu op inzet.
- Over de rechtmatigheid van de uitvoering in het sociaal domein kan op basis van het uitgevoerde onderzoek geen uitspraak worden gedaan.

Aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan het college:

1. Verruim het budgettair kader voor het sociaal domein naar het realistisch kostenniveau zoals uit dit onderzoek blijkt. Vang dit zoveel mogelijk op door het budgettair kader te laten aansluiten op het brede sociaal domein in plaats van alleen wat binnen het 'vierkant' is geplaatst. Vanuit de transformatiegedachte is dit logisch omdat het kunnen beheersen van de kosten binnen het huidige 'vierkant' mede afhankelijk is van de taakuitvoering in het sociaal domein buiten het 'vierkant'. Ook laat het onderzoek zien dat er bij taakonderdelen buiten de 3D optimaliseringsmogelijkheden zijn. Op deze manier ontstaat een meer logische samenhang binnen het budgettair kader en is een meer integrale financiële allocatie en beheersing mogelijk.
2. Het succes van het strengere inkoopregime is mede afhankelijk van andere maatregelen die de toegang tot maatwerkvoorzieningen beheersen. Zet daarom ook in op:
 - Een betere benutting van basisvoorzieningen (waarvoor ook duidelijk moet zijn of het huidige voorzieningenaanbod voldoet aan de behoefte);
 - Beter functionerende sociale (wijk)teams, die structureel inzetten op het benutten van eigen kracht, sociale netwerken en basisvoorzieningen en daarmee de toegang tot maatwerk minder ruim maken;
 - Een efficiëntere uitvoeringsorganisatie.
3. Beschouw het huidige, voorgenomen maatregelenpakket gericht op het terugbrengen van de nettolasten kritisch in het licht van bovenstaande bevindingen en zie af van maatregelen waarvoor de (financiële dan wel inhoudelijke) noodzaak ontbreekt of die averechts kunnen uitpakken. Betrek de raad bij deze afweging.
4. Verstevig de sturing op kostenbeheersing. Beheerstaken moeten belegd zijn bij medewerkers die over de positie en instrumenten beschikken om deze te kunnen invullen.
5. Creëer een lerende omgeving waarin signalen van knelpunten en risico's open besproken worden met als doel te leren en te verbeteren. Ga tegen dat signalen worden achtergehouden uit vrees te worden afgerekend op een gebrek aan resultaat of op ongewenste resultaten.
6. Breng de raad beter in positie om haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol te kunnen invullen.
 - a. Werk een spoorboekje procesgang raad 3D uit voor de middellange termijn en bespreek dit in het presidium, waarbij wordt aangegeven:
 - Wanneer en hoe de raad in positie wordt gebracht en voldoende voorbereidingstijd krijgt voor het besluitvormend debat.
 - Wanneer het besluitvormend debat wordt gevoerd over de evaluatie van de 11 maatregelen, gericht op de doelmatigheid en effecten van ingezette maatregelen.

- Wanneer het besluitvormend debat wordt gevoerd over een bijgesteld en samenhangend budgettair kader voor het hele sociaal domein.
 - Geef daarbij ook aan op welke onderdelen de raad het publieke verantwoordingsgesprek moet voeren.
- b. Betrek de raad dan wel de auditcommissie bij de doorontwikkeling van de monitor sociaal domein.

De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Geef het college een bestuursopdracht die bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft nader onderzoek naar de hoogte van de indirecte personeelskosten die voor de taken binnen het sociaal domein gemaakt worden; het tweede deel betreft de omvang van de financiële ruimte binnen de taken op het gebied van volksgezondheid, educatie en andere onderdelen van het sociaal domein. Dat is belangrijk omdat beide onderdelen van invloed zijn op de netto-lasten in het sociaal domein én de hoogte van de besparingsopgave.
2. Verstevig de eigen positie als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger door samen met het college een kader vast te stellen voor controle op de uitvoering en afspraken te maken over informatievoorziening en betrokkenheid.
 - a. Dat vereist nieuwe, scherpere kaders voor het sociaal domein, waarin ook de te nemen kostenbesparende maatregelen (zie aanbeveling 3 aan het college) zijn verwerkt. Deze kaders leggen de beoogde doelen vast, werken die uit naar operationeel niveau en koppelen aan de doelen indicatoren voor doelbereik.
 - b. De kaders bevatten een sturingsfilosofie waarvan prikkels uitgaan voor het realiseren van kwaliteit en budgetbeheersing.
 - c. Maak afspraken die ervoor zorgen dat de raad over de juiste, tijdige en volledige informatie beschikt die nodig is om kaders te stellen, de uitvoering te controleren en de achterban te vertegenwoordigen.
3. Stel u als raadslid proactief op in dit dossier en met betrekking tot de maatregelen die het college neemt die de kaders voor de uitvoering in het sociaal domein raken. Is dat laatste het geval, ook als de invloed indirect is, dan is een raadsbesluit wenselijk.

BEGRIPPENLIJST

Begrippenlijst

'Het vierkant'	Bij de vaststelling van de beleidskaders voor de decentralisaties eind 2014 is besloten dat de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken binnen de mid-delen die het Rijk daarvoor aan de gemeente beschikbaar stelde moesten blijven. Dit budget is in Venlo 'het vierkant' gaan heten. Dit omvat dus niet alle taken binnen het sociaal domein, maar alleen het merendeel van de ta-ken die voortvloeien uit de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
Algemene voorzieningen (ook wel 'basisvoorzieningen')	Vormen van hulp en ondersteuning die vrij toegankelijk zijn, dat wil zeggen zonder een beschikking of indicatie.
Maatwerkvoorzieningen	Vormen van zorg en ondersteuning waarvoor een beschikking of indicatie nodig is.
Sociaal domein	Alle sectoren die te maken hebben met de sociale kant van het gemeentelijke beleid: zorg, welzijn, onderwijs, gezondheidszorg, opvoeding, inburgering en participatie.
Transitie	De overdracht van taken, en daarmee cliënten, op het gebied van jeugd, werk & inkomen en zorg vanuit het Rijk en provincies naar gemeenten.
Transformatie	Het streven dat gepaard ging met de transitie van taken, om zorg en ondersteuning in het sociaal domein op een andere manier in te richten: dichter bij de burger, uitgaande van diens eigen kracht en de kracht in de samenleving, zo licht mogelijke ondersteuning etc.
'De toegang'	De structuur waarmee de gemeente inwoners toegang verleent tot zorg en ondersteuning, zoals sociale wijkteams, Huizen van de Wijk, een loket voor werk & inkomen etc.
'3D'	'De 3 decentralisaties'. Binnen het sociaal domein hebben gemeenten er per 1 januari 2015 taken en verantwoordelijkheden bij gekregen in de zorg en ondersteuning aan hun inwoners, die eerder tot het takenpakket van provincies en Rijk behoorden. Het betreft taken op het gebied van zorg, participatie en zelfredzaamheid, werk en jeugdhulp. Dit is neergelegd in de Participatiewet, Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning.
Netto lasten	De lasten van gemeentelijke taken na aftrek van eigen bijdragen, retributies (betaling voor geleverde diensten) en andere taakgebonden baten.

INLEIDING

1

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de drie decentralisaties is het sociaal domein in één keer een grote, zo niet de grootste post op de gemeentebegroting geworden. De transities hebben geleid tot nieuwe taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en hebben in zekere zin ook geleid tot een herdefiniëring en herpositionering van de gemeente als beleidsmaker. Waar voorheen de gemeente het primaat van beleidsontwikkeling had en opdrachtgever was voor de uitvoerders, is na de decentralisaties een situatie ontstaan waarin de gemeente veel meer samen met de uitvoerders, in co-creatie, beleid ontwikkelt en ook zelf uitvoert.

In Venlo is het van begin af aan de ambitie geweest om de drie decentralisaties (3D) integraal, in hun onderlinge samenhang, door te voeren. Er is dan ook gewerkt vanuit één beleidsplan.¹ In 2015 en 2016 zijn tussenevaluaties uitgevoerd.² Daaruit bleek dat de transformatie (de fundamenteel andere aanpak in het sociaal domein) achterbleef op de transitie (de overgang van taken van Rijk en provincie naar de gemeente). Zowel het realiseren van een integrale toegang als het op gang brengen van een beweging van zware (geïndiceerde zorg naar lichtere zorgvormen (algemene voorzieningen) behoeften meer aandacht, aldus de evaluaties. Vanaf eind 2016 werd duidelijk dat de gemeente met forse budgetoverschrijdingen kampte. In november 2016 werd over dat jaar een overschrijding van € 4,3 miljoen verwacht; in mei 2017 bleek de overschrijding veel hoger: rond € 12 miljoen. Er volgt een periode waarin onderzoeken en maatregelen elkaar in snel tempo opvolgen. De rode draad van de genoemde oorzaken is dat er een te grote kloof is tussen beleid en uitvoering. Het gevolg daarvan is dat de gemeente onvoldoende grip heeft op de uitvoering: van inkoop, budgetmanagement tot wijkteam: “...er zijn ingrepen nodig op alle onderdelen...” krijgt de gemeenteraad in december 2017 te horen.³

De rekenkamer van Venlo had al voordat deze problemen zichtbaar werden het voornemen om onderzoek te doen naar de decentralisaties in het sociaal domein. Dat onderzoek kwam door de hierboven beschreven ontwikkelingen in een ander licht te staan. Er bestond behoefte aan een onafhankelijke, objectieve analyse van de ontwikkelingen, de oorzaken en de aangedragen oplossingen. Daarom zijn bij aanvang van het onderzoek de volgende vertrekpunten geformuleerd:

Vertrekpunten voor het onderzoek:

- Er zijn grote financiële problemen in Venlo op belangrijke onderdelen van het sociaal domein. De gemeenteraad heeft een expliciete wens geuit tot een objectief en gedegen onderzoek naar de achtergronden van de financiële overschrijdingen en voorstellen tot een betere beheersing van de uitgaven. De basis van de evaluatie moet dus zijn: een zo goed mogelijk feitenbeeld.
- Onder verantwoordelijkheid van het college zijn/worden analyses gemaakt van de financiële problematiek. In het onderzoek willen we die – met een kritische blik – zo goed mogelijk benutten om dubbel werk te voorkomen.
- Een complicatie hierbij is dat beschikbare cijfers van Venlo volgens het college niet eenduidig, betrouwbaar en integraal zijn.⁴ Een onafhankelijke gegevensbasis is noodzakelijk om de problematiek in een breder perspectief te plaatsen. Daarom willen we in het onderzoek objectief spiegelen aan een groep referentiemeenten om duidelijk te krijgen in hoeverre de financiële problemen inderdaad samenhangen met genoemde onderdelen (jeugdzorg en beschermd wonen) en op welke aspecten Venlo duidelijk afwijkt in aanpak/werkwijze.
- De voorgestelde financiële analyse behelst geen accountantsonderzoek. Relevante bevindingen van de accountant kunnen wel bij de verdiepende analyse naar achtergronden worden betrokken.
- Door het college zijn diverse verbetervoorstellen gedaan. In het onderzoek bezien we of deze aansluiten bij de – via spiegeling getoetste – analyse: in hoeverre zijn ze toereikend en zijn hiermee de grootste problemen/ financiële risico's afgedekt? Zo beogen we zo goed mogelijk aan te sluiten bij het uitgezette ontwikkelpad (meer zicht, meer grip, ombuigen en verankeren).

¹ Een bijzondere tijd. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo. September 2014.

² Tussenevaluatie van beleidsplan 'Een bijzondere tijd'. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo. December 2015; en: Tussenevaluatie 2016 van beleidsplan "Een bijzondere tijd", beleidsplan decentralisaties sociaal domein (gemeente Venlo). November 2016.

³ Bevindingen en te nemen maatregelen in het sociaal domein, gemeente Venlo, 04/12/2017, presentatie aan gemeenteraad.

⁴ Presentatie aan de gemeenteraad, gegeven op 4 december 2017.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft zich met het onderzoek tot doel gesteld meer zicht te krijgen op verklaringen voor de financiële tekorten, deze te analyseren en aanknopingspunten te bieden voor verbetermogelijkheden. Dit moet leerpunten opleveren voor het bredere sociaal domein. Dat betekent dat het onderzoek zicht moet bieden op de mate waarin wordt voldaan aan de beleidsinhoudelijke, organisatorische en financiële kaders om doelmatig en doeltreffend beleid te kunnen uitvoeren in het sociaal domein, de mate waarin de uitvoeringspraktijk plaatsvindt conform deze kaders en de informatievoorziening over uitvoering en resultaten.

Voor het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Heeft de gemeente Venlo – gezien de (financiële) kaders die door de gemeenteraad zijn gesteld – haar doelstellingen op het Wmo-, participatie- en jeugdbeleid op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze behaald?

Om zicht te krijgen op de bovenstaande punten zijn deelvragen geformuleerd op het vlak van de inrichting (vertaling van nieuwe taken en bevoegdheden van de gemeente voor de 3D's in beleid, organisatie en financiën), de uitvoering (uitvoering van beleid en organisatie in de praktijk) en het resultaat (doelbereik en rapportage daarover aan de gemeenteraad). Deze zijn hieronder opgenomen.

Inrichting Sociaal domein
1. Welke beleidsinhoudelijke en financiële kaders heeft Venlo geformuleerd voor de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet? a. Welke doelen zijn geformuleerd? b. Welke financiële kaders zijn gesteld? c. In hoeverre is een risicoanalyse uitgevoerd? d. In welke mate en op welke wijze heeft deze risicoanalyse aantoonbaar geleid tot bijstelling van kaders? e. Welke planning in relatie tot de beleidsinhoudelijke doelen is opgesteld? 2. Hoe zijn de kaders vertaald naar de gemeentelijke planning- en controlcyclus? a. Op welke wijze is de informatievoorziening van de uitvoerders naar de gemeente georganiseerd? b. Op welke wijze is binnen de gemeente de informatievoorziening richting college georganiseerd? c. Op welke wijze is de informatievoorziening aan de raad georganiseerd?
Uitvoering toegespitst op toegang jeugdzorg en beschermd wonen
3. Hoe zijn deze kaders vertaald naar de inkoop? a. Welke inkoopopdracht voor de 3D's heeft de gemeente Venlo geformuleerd? b. Welke inkooporganisatie is opgezet? c. Hoe is de samenwerking met aanbieders vormgegeven, met name in relatie tot de transformatiedoelen? d. Hoe is de toezichthoudende rol van de gemeente op de uitvoerders vormgegeven? 4. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het beleid voor de toegang tot jeugdzorg, Wmo en beschermd wonen? a. Welke (beleids)instrumenten zijn ingezet om de doelen te realiseren? b. Welke uitvoeringorganisatie is neergezet en hoe heeft deze gefunctioneerd? c. Op welke wijze is gestuurd op beleidsinhoudelijke doelrealisatie? d. In hoeverre is maatwerk geleverd? e. In hoeverre is gestuurd op het behalen van de financiële doelstellingen en het minimaliseren van risico's? f. In hoeverre is gestuurd op het realiseren van de planning? 5. Hoe heeft de inkooporganisatie gefunctioneerd? a. Rekening houdend met de financiële kaders die de gemeente heeft gesteld? b. Hoe is de samenwerking met de uitvoerders verlopen? c. Hoe is de toezichthoudende rol van de gemeente in de praktijk uitgevoerd? 6. Hoe heeft de gemeentelijke planning- en controlcyclus in de praktijk gefunctioneerd? a. Is de gemeente tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de uitvoerders? b. Is deze informatie tijdig, juist en volledig geregistreerd en aangeleverd aan het college? c. In hoeverre heeft het college deze informatie gebruikt om waar nodig bij te sturen op beleid en uitvoering? d. Is deze informatie tijdig, juist en volledig gedeeld met de raad? e. In hoeverre heeft de raad deze informatie gebruikt om waar nodig bij te sturen op beleid en uitvoering?
3D-brede resultaten en verbetermogelijkheden
7. In welke mate zijn de doelstellingen op het gebied van de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet behaald?

8. In hoeverre is het niet (volledig) behalen van doelstellingen te relateren aan de inrichting en/of de uitvoering?
9. Welke verbetermogelijkheden zijn er in de kaderstelling, de uitvoering en de informatievoorziening?
10. In hoeverre en op welke wijze kan de gemeenteraad beter in staat gesteld worden zijn sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar te maken?

Bij aanvang was de verwachting dat bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen over de uitvoering met name gekeken zou moeten worden naar jeugdhulp, Wmo en beschermd wonen, omdat de gemeente daar de grootste overschrijdingen had geconstateerd.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van een normenkader (zie bijlage 1). De normen zijn gebaseerd op:

- beleidstheoretische uitgangspunten over wat goed beleid kenmerkt;
- de beleidscyclus die de verschillende stappen in het beleidsproces onderscheidt en veronderstelt dat deze goed op elkaar aansluiten;
- de kennis en ervaring van de betrokken onderzoekers.

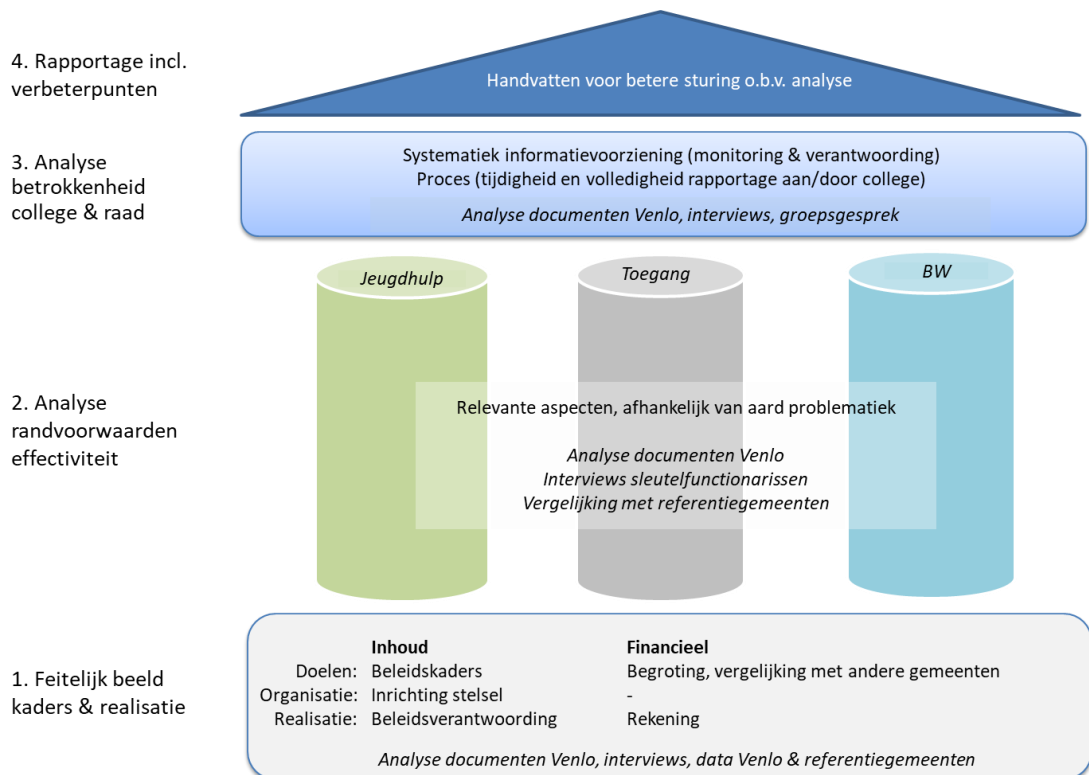
1.3 De afbakening van het onderzoek

In het onderzoek is gekeken naar de ontwikkelingen sinds 2016. De financiële analyse omvat de realisatie over 2016 en 2017 en de actuele raming voor 2018. Deze analyse spitst zich toe op de omvang en de samenstelling van de kosten zoals die in de gemeentelijke boekhouding zijn verantwoord en spiegelt deze aan vergelijkbare gemeenten. Er is niet getoetst in hoeverre de kosten aansluiten op onderliggende documenten (facturen e.d.). Hierop verricht de accountant controles. Evenmin is de financiële positie van Venlo als zodanig en ten opzichte van andere gemeenten onderzocht. De analyse van de inrichting, uitvoering en taakinvulling door de raad heeft zich gericht op de beleidskaders voor de decentralisaties vanaf de voorbereidingen daarop eind 2014 en de ontwikkelingen meegenomen tot en met januari 2018. In de analyse zijn wel de kaderstellende stukken en raadsdocumenten betrokken, maar niet de nadere uitwerking daarvan voor de uitvoering, zoals dat gebeurt in contracten, werkprocessen en instrumenten.

1.4 De aanpak van het onderzoek

Bij de start van het onderzoek stond een aanpak in vier fasen voor ogen (zoals schematisch weergegeven op de volgende pagina:

1. Het opstellen van een feitelijk beeld van de situatie: de financiën, de beleidskaders en het proces dat is doorlopen sinds in mei 2017 de grote budgetoverschrijdingen bekend werden.
2. Een verdiepende fase, in te vullen afhankelijk van de resultaten van fase 1.
3. De analyse van de betrokkenheid van raad en college.
4. De rapportagefase.



Fase 1

Het onderzoek begon met het opstellen van een feitelijk beeld van de situatie:

- **Het financiële beeld:** hiertoe zijn begroting- en rekeningcijfers uit de gemeentelijke boekhouding opgevraagd en geanalyseerd, is een gedegen benchmark met een groep vergelijkbare referentiegemeenten uitgevoerd en zijn relevante documenten (raadsvoorstellen en achterliggende stukken) bestudeerd. Ook zijn interviews gehouden met een aantal kerninformanten: de betrokken wethouders (vóór de verkiezingen), de interim manager sociaal domein, de voormalige contractmanager sociaal domein, de voormalige projectleider/voorzitter van de taskforce sociaal domein en een adviseur financiën & control. Deze analyses hebben geleid tot zicht op de kosten die de gemeente in het sociaal domein maakt. Dit in relatie tot wat op basis van de vergelijking met referentiegemeenten gezien kan worden als een realistisch kostenniveau voor deze taken (waarin rekening is gehouden met relevante structuurverschillen) én in relatie tot de eigen gemeentelijke begroting. Voor de uitkomsten uit de financiële analyses, in de vorm van verschillen tussen Venlo en referenties, is een cijfermatige duiding gezocht in scores op landelijke indicatoren over beleidsprestaties. Dit betreft vooral aantallen cliënten. Zo is ook een beeld verkregen van de financiën in relatie tot belangrijke prestaties.
- **De beleidskaders, inrichting van het stelsel en daaruit voortvloeiende (financiële) risico's:** hiertoe zijn beleidsdocumenten en raadsstukken met betrekking tot de decentralisaties doorgenomen vanaf het kaderstellende beleidsplan *Een bijzondere tijd* uit het najaar van 2014. Het doel van de beleidsanalyse was om een antwoord te kunnen geven op de eerste twee onderzoeksvragen.⁵ De focus daarbij lag op de kaders voor transformatie, inkoop en administratief proces. Dit is gedaan omdat uit de reeds door de gemeente Venlo zelf uitgevoerde analyse bleek dat daar de belangrijkste oorzaken voor de budgetoverschrijdingen gezocht moesten worden.
- **Het proces dat sinds het bekend worden van de grote overschrijdingen, in mei 2017, door organisatie, college en raad was doorlopen,** inclusief daarbij de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het verloop van de besluitvorming: dit proces is gereconstrueerd aan de hand van raadsstukken uit de periode mei 2017-januari 2018.

Een overzicht van de gebruikte bronnen en gevoerde interviews is opgenomen in bijlage 2.

⁵ Zie het definitieve Plan van Aanpak voor het onderzoek.

Fase 2

Bij aanvang van het onderzoek was afgesproken dat het vervolg van het onderzoek zou worden ingevuld afhankelijk van de uitkomsten van de eerste onderzoeksfase. Dat is ook gebeurd en heeft geleid tot een verandering van de focus van het onderzoek. Waar bij aanvang werd gedacht dat verdieping nodig was op de uitvoering, bleek het na afronding van fase 1 zinvoller om te verdiepen op de financiële analyse.⁶ De belangrijkste uitkomsten van de fase 1 waren namelijk als volgt:

- Met name op het vlak van jeugdhulp en beschermd wonen zijn de netto-lasten hoger dan in vergelijkbare gemeenten.
- De beleidskaders sturen nauwelijks op beperking van de toegang tot maatwerkvoorzieningen en de gewenste beweging 'naar voren' van maatwerk naar algemene voorzieningen en eigen kracht/samenkracht.
- Het budgettair kader dat de gemeente zelf voor het sociaal domein heeft gesteld ('vierkant') is moeilijk te beperken. Daarmee is onzeker of de maatregelen, die zijn voorgenomen om de kosten terug te dringen, wel (in deze omvang) nodig zijn.

De eerste twee punten waren grotendeels een bevestiging van wat de gemeente zelf aan informatie boven water had gehaald. Het derde punt voegde daaraan een belangrijke bevinding toe. Die stelt namelijk dat niet zozeer het budget dat de gemeente via het gemeentefonds voor de gedecentraliseerde taken krijgt onvoldoende is, maar meer het budget zoals de gemeente dat zelf binnen het 'vierkant' heeft begroot. Dat was een bevinding waarover meer zekerheid moest komen. Immers, dit impliceert dat de gemeente kritisch moet kijken naar de wijze van begroten, zowel binnen het 'vierkant' als voor andere taken binnen (en buiten) het sociaal domein.

Toelichting: het 'vierkant'

Bij de vaststelling van de beleidskaders voor de decentralisaties eind 2014 is besloten dat de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken binnen de middelen die het Rijk daarvoor aan de gemeente beschikbaar stelde moesten blijven. Dit budget is in Venlo het 'vierkant' gaan heten. Dit omvat dus niet alle taken binnen het sociaal domein, maar alleen het merendeel van de taken die voortvloeien uit de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Daarom is besloten in fase 2 verder te gaan op dit spoor. Daarbij kwamen de volgende vragen centraal te staan:

- Welke kosten kunnen worden toegerekend aan het sociaal domein, maar blijven onzichtbaar omdat ze gemaakt worden in de centrale backoffice?
- Hoe ziet het financiële beeld eruit als hierbij ook de taken worden betrokken die buiten het 'vierkant' vallen, maar wel tot het sociaal domein behoren?
- Valt er vanuit de financiële analyse een inhoudelijke grond te geven voor de (voor)genomen maatregelen om de 3D-lasten terug te brengen: zijn deze maatregelen in deze omvang nodig?

Om deze vragen te beantwoorden, heeft het onderzoeksbureau het volgende gedaan: er is nadere informatie over de backofficekosten bij de gemeente opgevraagd en met behulp hiervan is een verdiepende analyse uitgevoerd; de benchmarkanalyse is uitgebreid naar andere onderdelen van het sociaal domein; en op basis van opgevraagde achtergronddocumenten (onderzoeksopdrachten) is een analyse gemaakt van de maatregelen. Tevens zijn de rekeningcijfers 2017 opgevraagd, verwerkt en geanalyseerd.

Daarmee heeft het verdiepend onderzoek zich op de financiën gericht en kwamen financiële verklaringen meer centraal te staan in het onderzoek, in tegenstelling tot verklaringen die mogelijk in de uitvoeringspraktijk liggen. De onderzoeksvragen 3 tot en met 8, die voor de verdieping waren geformuleerd, worden dan ook beantwoord op basis van de informatie die fase 1 en de financiële analyse hebben opgeleverd.

Fase 3

De analyse van de betrokkenheid van raad en college is meegenomen in fase 1, waarin op basis van beleids- en raadsdocumenten de besluitvorming over de decentralisaties en de rol van de gemeenteraad daarin werd gereconstrueerd. Ook is de betrokkenheid van college en raad onderwerp van gesprek geweest in de interviews die bij de start van het onderzoek zijn gehouden. Dit heeft geleid tot zicht op *hoe*

⁶ Een bijkomend praktisch punt was dat diverse direct betrokkenen de gemeente hadden verlaten en inmiddels veel maatregelen ingang waren gezet.

de raad zijn rol in dit proces heeft ingevuld. Reflectie met de (oude) raad over deze rol in een aanvullend gesprek heeft niet meer plaatsgevonden, gezien de veranderde focus van het onderzoek na fase 1 en de daarmee gemoeide tijd en inzet.

Fase 4

De uitkomsten van het onderzoek zijn beschreven in de voorliggende rapportage. Dit is in verschillende stappen gebeurd. Na fase 1 en opnieuw na fase 2 zijn de voorlopige resultaten vervat in een tussenrapportage van het onderzoeksbureau aan de rekenkamer. Na fase 2 is besloten het onderzoek af te ronden en een eindrapportage op te stellen waarin een compleet beeld van de bevindingen is opgenomen.

Aanvankelijk was gepland het onderzoek voor de zomer af te ronden en voor te leggen voor ambtelijk wederhoor. Dat bleek niet mogelijk: de organisatie had meer tijd nodig om de gevraagde financiële gegevens aan te leveren waardoor de planning is gaan schuiven. Na het besluit in juni om het onderzoek af te ronden met de bevindingen die er op dat moment lagen, heeft de rekenkamer ernaar gestreefd het proces van rapportage en wederhoor zo snel mogelijk te laten verlopen.

1.5 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport wordt eerst ingegaan op de beleidskaders en daaruit voortvloeiende inrichting van het sociaal domein (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt het proces dat sinds het bekend worden van de grote overschrijdingen, in mei 2017, door raad en college is doorlopen geschetst (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de financiële analyse toegelicht. Het rapport eindigt in hoofdstuk 5 met de beantwoording van de onderzoeksvragen, inclusief toetsing aan het normenkader. Het antwoord op de hoofdvraag en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien, zijn opgenomen in de managementsamenvatting.

BELEIDSKADERS NADER BEKEKEN



2. Beleidskaders nader bekeken

2.1 Inleiding

De beleidskaders die voor het sociaal domein gelden, zijn een belangrijke factor in het zoeken naar verklaringen voor de financiële overschrijdingen. Die scheppen immers de randvoorwaarden voor de uitvoering en voor de sturing daarop door de gemeente. Uit het eigen onderzoek van de gemeente en uit de gesprekken die voor dit onderzoek met betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie en het bestuur zijn gevoerd, komen vier thema's naar voren als belangrijkste, mogelijke verklaringen. De analyse van de beleidskaders, waarvan dit hoofdstuk de resultaten bevat, is daarop toegespitst. Van de kaders wordt beschreven wanneer ze zijn vastgesteld, wat de kern van de inhoud is en hoe de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming en vaststelling was.

2.2 Genoemde verklaringen voor financiële overschrijdingen

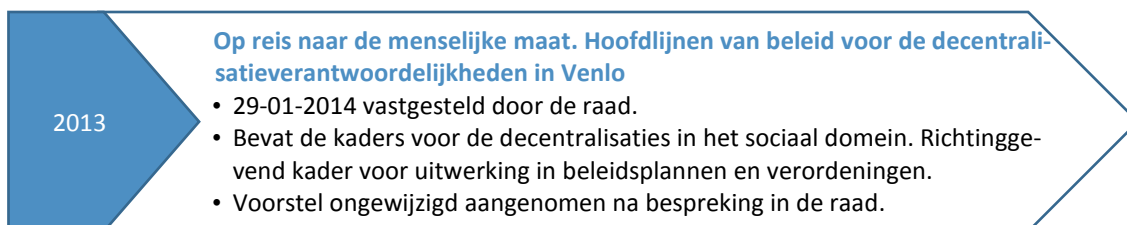
Door de betrokken ambtenaren en bestuurders zijn verschillende verklaringen genoemd voor de overschrijding van de budgetten, die samen (kunnen) hangen met de beleidskaders. Deze zijn genoemd in de gevoerde interviews, maar ook in verschillende stukken die na mei 2017 door het college aan de raad zijn gestuurd.⁷ Deze verklaringen spitsen zich toe op de volgende thema's:

1. **Het achterblijven van de transformatie op de transitie.** Met transitie wordt bedoeld de overgang van taken van het Rijk en de provincies naar gemeenten, die is geregeld in de Jeugdwet, de Participatiewet en de wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die in 2015 van kracht werd. Deze overgang ging gepaard met de wens om zorg en ondersteuning in het lokale sociaal domein compleet anders te gaan organiseren: integraal, dichterbij de burger, zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig. Deze beoogde, fundamentele verandering zou bij moeten dragen aan een verschuiving van de zorgconsumptie van relatief zware, specialistische zorg naar lichtere vormen van zorg en ondersteuning. Met 'het achterblijven van de transformatie op de transitie' wordt bedoeld dat de gemeente er onvoldoende in is geslaagd om op de overgang van taken de gewenste fundamentele verandering te laten volgen. Daardoor is de beoogde verschuiving naar lichtere zorg en ondersteuning onvoldoende gerealiseerd en wordt meer dure, specialistische zorg ingezet dan eigenlijk nodig zou moeten zijn.
 2. **De inrichting van de toegang tot zorg en ondersteuning** in het kader van (met name) de Wmo en de Jeugdwet. De positionering, bemensing en aansturing van de sociale wijkteams wordt in dit kader als problematisch gezien en als een belangrijke reden waarom bovengenoemde transformatie onvoldoende is gerealiseerd. Specifiek gaat het dan over:
 - a. de plek die de wijkteams hebben gekregen in relatie tot de basisvoorzieningen;
 - b. de bemensing van de wijkteams met personeel dat in dienst bleef bij hun moederorganisatie (aanbieders van zorg en ondersteuning);
 - c. de keuze om met wijkbudgetten te werken, in combinatie met een beperkte controle op de besteding daarvan;
 - d. het functioneren van de wijkteams: toewijzingsbeleid en personele capaciteit;
 - e. het ontbreken van een laagdrempelige, directe toegang tot algemene (basis)voorzieningen; voor zover deze voorzieningen er in Venlo zijn, zijn ze achter het keukentafelgesprek geplaatst waardoor er een drempel wordt opgeworpen voor het gebruik ervan.
 3. **Het ontbreken van grip op alternatieve routes naar jeugdhulp** naast de route via de sociale wijkteams. Met name huisartsen en gezinscoaches zouden relatief vaak verwijzen, maar ook de jeugdbescherming, Veilig Thuis en medisch specialisten kunnen direct verwijzen zonder tussenkomst van de gemeente. De gemeente betaalt echter de jeugdhulp waarnaar zij verwijzen, en wil daarom grip hebben op die verwijzingen.
 4. **De gehanteerde inkoopsystematiek:** deze zou prikkels hebben bevat om meer, in plaats van minder, (specialistische) zorg en ondersteuning te bieden.
- Deze vier thema's komen bij het beschrijven van de kaders in dit hoofdstuk expliciet aan bod. Een andere verklaring die veel genoemd is, is het administratief proces in de backoffice. Dit zou de reden zijn waarom er (herhaaldelijk) onvoldoende en te laat informatie over de realisaties in het sociaal domein

⁷ Onder andere in de raadsinformatiebrieven 2017-071, 2017-078, 2017-093 en 2017-109; in de *Beantwoording raads vragen Tekort sociaal domein totaal mei 2017*, en in een presentatie aan de gemeenteraad op 4 december 2017.

beschikbaar kwam. Deze verklaring hangt echter niet samen met de gestelde kaders voor het sociaal domein en krijgt in dit hoofdstuk daarom geen verdere aandacht.

2.3 Beleidsstukken in chronologische volgorde vanaf 2013



Transformatiedoelen

Dit stuk bevat geen doelstellingen. Het bevat de hoofdlijnen die gelden voor de verdere uitwerking van de decentralisaties naar beleidsplannen en verordeningen, als ook voor de verdere invulling van de opdrachtgevende rol van de gemeente.

Inrichting van de toegang

In het document is met betrekking tot de inrichting van de toegang aangegeven dat deze zal worden geregeld via sociale wijkteams en voor jeugd ook via de huisarts en de gezinscoach. In het onderliggende beleidskader AWBZ-Wmo (december 2013) wordt dit verder uitgewerkt en worden ook de algemene voorzieningen toegelicht. Centraal daarin staan de Huizen van de Wijk: een centrale plek in de wijk waar de functies ontmoeting, ontplooiing, dagbesteding en informatie & advies worden gecombineerd en waarin ook de sociale wijkteams gehuisvest worden.

Toerusting, aansturing en werkwijze van de wijkteams

Een aantal uitgangspunten in het document heeft betrekking op toerusting, aansturing en werkwijze:

- Er moet samen met zorgaanbieders een eenvoudige en transparante manier van verantwoording en borging van kwaliteit worden ontwikkeld, zowel op het vlak van de Wmo als voor jeugdhulp.
- Er wordt gestreefd naar vakmanschap: *er komt een ontwikkeling naar een ander type professional: verbindend, versterkend en faciliterend*. Het Huis van de Wijk wordt de thuis- en uitvalsbasis.
- Vertrouwen wordt het uitgangspunt in de aansturing van deze professionals. Men wil gaan werken met een basisniveau in de wijk en wijkgebonden budgetten die ontschot en verantwoordingsarm zijn. Men realiseert zich dat vrijheid voor professionals op gespannen voet staat met verantwoording, en wil via experimenteren daar de juiste balans in vinden.
- Er wordt gestreefd naar samenhang in trajecten via het uitgangspunt '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'.

Routes naar jeugdhulp

Specifiek met betrekking tot de Jeugdwet is opgenomen dat de basisvoorzieningen en de generalist jeugd vrij toegankelijk zijn. De generalist jeugd werkt in een team generalisten jeugd en is tevens verbonden aan het sociaal wijkteam. Er komt een verbinding tussen de generalisten jeugd en de vindplaatsen (scholen) in de wijken. Het belang van goede afspraken met huisartsen wordt onderstreept.

Inkoop

Het document bevat geen uitgangspunten of kaders voor de inkoop.

Risicoanalyse

Dit document bevat geen risicoanalyse.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

Het stuk bevat uitgangspunten die de verdere uitwerking van de decentralisaties richting moeten geven. Daarnaast wordt de raad op enkele punten om nadere richtinggevende uitspraken gevraagd. Deze gaan niet over de thema's die in dit hoofdstuk centraal staan. Het stuk is in de raad besproken en vervolgens ongewijzigd vastgesteld.

Een bijzondere tijd. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein Venlo

- 29 oktober 2014 vastgesteld door de raad.
- Dit stuk bevat de centrale beleidskaders voor het sociaal domein.
- Raad in aanloop via raadswerkgroep betrokken.

Transformatiedoelen

Dit document is het belangrijkste beleidskader voor de decentralisaties. De richtinggevende uitspraken die zijn opgenomen in *Op reis naar de menselijke maat* worden in dit plan uitgewerkt. Het bevat beschrijvingen van de uitgangspunten die voor de gemeente leidend zijn bij het leveren van zorg en ondersteuning in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het document bevat op verschillende plekken algemene beschrijvingen van wat de gemeente wil bereiken in het sociaal domein; deze zijn echter nergens vervat in concrete doelstellingen die duidelijk maken wat nu precies de resultaten en effecten zijn die de gemeente met de zorg en ondersteuning wil bereiken. De doelen uit de Jeugdwet zijn in het stuk overgenomen, maar onduidelijk is of de gemeente deze doelen ook integraal overneemt.

Inrichting van de toegang

In dit document wordt de scheiding binnen het sociaal wijkteam tussen een kernteam en een uitvoeringsteam geïntroduceerd. Het kernteam vormt de toegang (via het keukentafelgesprek en opstellen van het leefzorgplan); het uitvoeringsteam verzorgt de noodzakelijke ondersteuning (uitvoering van het leefzorgplan).⁸ De fysieke toegang vormen de Huizen van de Wijk, waar de informatie- en adviesfunctie is belegd, gelegenheid voor ontmoeting en dagbesteding is en de wijkteams zijn gevestigd. De informatie- en adviesfunctie is in dit stuk vóór de wijkteams gepositioneerd: vrijwilligers beantwoorden vragen en zetten vragen door naar algemene voorzieningen waar dat mogelijk is; ligt het gecompliceerder of weten ze niet goed waar een vraag naartoe moet, dan kunnen ze doorzetten naar het wijkteam. Algemene voorzieningen worden zo veel mogelijk toegesneden op de behoeften in een wijk en worden gezamenlijk met bewonersnetwerken ontwikkeld, daar waar ze er nog niet (in voldoende mate) zijn.

Toerusting, aansturing en werkwijze van de wijkteams

Het functioneren van de sociale wijkteams is in dit document in grote lijnen beschreven. De kern van de beschreven werkwijze is het voeren van het keukentafelgesprek, het opstellen van het leefzorgplan, het toekennen van maatwerkvoorzieningen, het werken volgens het principe '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur', de samenwerking met de andere functies in het Huis van de Wijk en met het regionaal team voor complexe problematiek.

Over sturing en verantwoording zijn alleen algemene uitspraken opgenomen die niet expliciet over de wijkteams gaan, maar over het hele sociaal domein. De professional moet ruimte krijgen: ruimte die niet onnodig wordt beperkt door regels. Verantwoordingseisen moeten risicogericht en proportioneel zijn. Er moet een betekenisvolle set indicatoren komen voor het meten van doelbereik en resultaten en ontwikkelingen moeten vooral ook in gesprek tussen gemeente en uitvoerders duidelijk worden.

Of op casusniveau de beoogde resultaten worden bereikt, is in eerste instantie aan het oordeel van de hulpvrager, maar ook het wijkteam heeft daar een rol in. Een lid van het wijkteam toetst periodiek of de uitvoering van het leefzorgplan leidt tot de gewenste effecten en of de kwaliteit van de zorg en ondersteuning voldoet (veilig, doeltreffend en klantgericht).

De verantwoordelijkheid voor sturing en beheersing met het oog op de (financiële) kaders wordt belegd bij de wijkteams. Daarvoor bevat het stuk de volgende uitgangspunten:

- Het kernteam treedt op als 'regisseursteam': afweging met betrekking tot ondersteuning (leefzorgplan) en de benodigde middelen hiervoor.
- Daarbinnen is aparte coördinator die de verantwoordelijkheid heeft voor sturing op inhoudelijke resultaten en budgetverantwoordelijkheid.
- Het kernteam (met informatie van het uitvoeringsteam) legt verantwoording af richting de gemeentelijke organisatie.

⁸ Tot de taak van de uitvoeringsteams behoren de basisfuncties in de zorg en de maatschappelijke ondersteuning: wijkverpleging, persoonlijke verzorging, algemeen maatschappelijk werk, individuele begeleiding voor zover die niet specialistisch is en huishoudelijke hulp.

Routes naar jeugdhulp

Ook voor de jeugdhulp vormen de sociale wijkteams het voorportaal. Vanuit deze teams werken gezinscoaches, afkomstig uit verschillende werkvelden: van Bureau Jeugdzorg, Rubicon, de GGD (jeugdgezondheidszorg), het CJG, MEE en welzijn. Naast de wijkteams worden huisartsen, gecertificeerde instellingen, medisch specialisten en jeugdartsen genoemd als verwijzers naar maatwerkvoorzieningen in de jeugdhulp.

Inkoop

In dit document wordt de eerste stap richting resultaatfinanciering gezet: er moet in contracten een verschuiving komen van eisen die gericht zijn op structuur en proces naar eisen die gericht zijn op het beoogde resultaat. Dit kost echter tijd, wordt gesteld, omdat niet alle uitvoerders gewend zijn om op deze manier te werken.

Het toetsen van de kwaliteit van de zorg en ondersteuning die gecontracteerde aanbieders leveren wil de gemeente gaan doen via periodieke gesprekken tussen de gemeente en deze aanbieders. Op die manier kan ook duidelijk worden waar eventueel bijstelling van beleid nodig is.

Risicoanalyse

Dit document kent geen risicoanalyse.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

De raad heeft dit beleidskader vastgesteld. De raad was ook betrokken bij het voortraject. Niet alleen via de vaststelling van het bovengenoemde kader *Op reis naar de menselijke maat*, maar ook via de Raadswerkgroep Decentralisaties, die vanaf 8 oktober 2012 het decentralisatieproces voor en namens de raad begeleidde en mee voorbereidde. De opdracht voor de werkgroep was in de jaren vóór 2015:

- Waarborgen van de politieke betrokkenheid bij de lokale invoering van de decentralisaties en facilitering van de raadsdiscussie, tevens door met maatschappelijke partners en doelgroepen in gesprek te gaan en van gedachten te wisselen.
- Voor de raad in beeld brengen welke keuzes er kaderstellend te maken zijn met betrekking tot de decentralisaties en welke vragen de Venlose raad zichzelf hierbij hoort te stellen, om goed voorbereid en weloverwogen uitgangspunten te kunnen vaststellen voor verdere uitwerking van beleid.

In 2013 en 2014 kwam de raadswerkgroep maandelijks bijeen. Zij werden dan geïnformeerd door de betrokken portefeuillehouders en ambtenaren. De werkgroep organiseerde in deze periode vijf bijeenkomsten voor raadsleden om bepaalde thema's uit te diepen. Twee van deze bijeenkomsten gingen over voorliggende raadsvoorstellen voor vaststelling van beleidskaders: het hierboven genoemde *Op reis naar de menselijke maat* en het beleidskader dat in deze paragraaf centraal staat, *Een bijzondere tijd*.⁹

2014

Verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015

- 29 oktober 2014 vastgesteld door de raad.
- De verordening bevat een uitwerking van de beleidskaders voor toekenning van zorg en ondersteuning in de uitvoeringspraktijk (i.c.: door de wijkteams).
- Betrokkenheid van de raad is gelijk aan betrokkenheid bij beleidskader *Een bijzondere tijd*.

Aangezien een verordening een uitwerking van beleidskaders is, hoeven in dit document geen doelstellingen, risicoanalyse of bepalingen ten aanzien van de inkoop verwacht te worden. Wel mag verwacht worden dat een verordening zicht biedt op de voorwaarden waaronder inwoners een beroep kunnen doen op zorg en ondersteuning. Dat doet deze verordening ook. Zo is opgenomen aan welke voorwaarden inwoners moeten voldoen om een beroep te doen op maatwerkvoorzieningen en zijn regels ten aanzien van het persoonsgebonden budget en de eigen bijdrage opgenomen.

⁹ Einddocument aan de gemeenteraad, van de Raadswerkgroep Decentralisaties in het Sociaal Domein, 30-12-2016.

Inrichting van de toegang

In deze verordening is expliciet opgenomen dat de toegang tot Wmo-voorzieningen niet altijd via de wijkteams loopt. De toegang tot beschermd wonen en opvang verloopt namelijk via het regionale Zorg- en Veiligheidshuis.

Toerusting, aansturing en werkwijze van de wijkteams

Een deel van de werkwijze van de wijkteams is opgenomen in de verordening: het voeren van een gesprek (keukentafelgesprek) en het opstellen van een leefzorgplan. De wijkteams zelf worden niet genoemd. Via de verordening geeft de raad het college echter de opdracht om de minimale vereisten rondom de toegang nader uit te werken, iets wat uiteraard met name betrekking heeft op de wijkteams. Er is bewust voor gekozen om in de verordening niet op te nemen welke ondersteuning er in welk geval moet komen. Onder het mom van 'loslaten in vertrouwen' moet de verordening ruimte laten aan de professionals om op basis van dier eigen deskundigheid te bepalen wat nodig is.

Routes naar jeugdhulp

De toelichting op de verordening gaat in op de alternatieve routes die er zijn voor toeleiding naar jeugdhulp (dus de routes anders dan via het wijkteam). In de verordening is opgenomen dat een huisarts, jeugdarts, medisch specialist of kinderrechter kan doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp. Wanneer de aanbieder inderdaad van mening is dat hulp nodig is, dan dient deze contact op te nemen met de gemeente. Wat dat contact inhoudt en wat de consequenties zijn als aanbieders dat niet doen, blijft in het midden. Het doel van deze 'meldplicht' is dat het kernteam zicht houdt op de ingezette zorg en ondersteuning en ook dat afstemming plaats kan vinden tussen betrokken zorgverleners. De jeugdhulp-aanbieders hebben zelf de bevoegdheid om (binnen de kaders van de gesloten contracten/subsidierelaties) te bepalen welke zorg en/of ondersteuning nodig is.

Wil een gecertificeerde instelling of de Raad voor de Kinderbescherming in het gedwongen kader (kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering) jeugdhulp inzetten, dan moeten zij daarover overleggen met de gemeente. De jeugdhulp die de gemeente heeft ingekocht, is in al deze gevallen in principe leidend.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

De verordening is als bijlage bij het beleidskader *Een bijzondere tijd* vastgesteld door de raad.



De Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Sociaal Domein Limburg Noord is de juridische vorm voor de regionale samenwerking in het sociaal domein. Binnen deze MGR gaat de regionale inkoop van (een deel van de) zorg en ondersteuning plaatsvinden in de eerste samenwerkingsmodule, die 'opdrachtgeven in het sociale domein' heet. Besluitvorming daarover volgt echter later.¹⁰

Inkoop

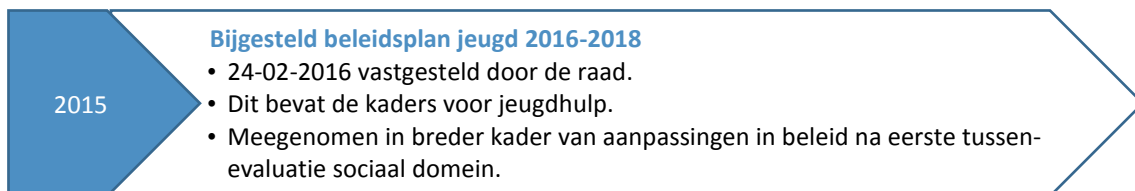
Voor de regionale inkoop worden drie tendervarianten gehanteerd: bestuurlijke aanbesteding, openbare aanbesteding en regionale aanbesteding. Alle maatwerkdiensten in de jeugdzorg en de Wmo zijn bestuurlijk aanbesteed (via zogenaamde ontwikkeltafels). De toegang, de uitvoeringsteams en de regionale teams specifieke doelgroepen zijn openbaar aanbesteed voor de gemeente Venlo (al dan niet in de rol van centrumgemeente). Specialistische inzet bij het opstellen van het ondersteuningsplan is regionaal openbaar aanbesteed.

¹⁰ Raadsvoorstel 2014-61.

De MGR biedt nieuwe, nog niet gecontracteerde aanbieders van specialistische zorg de mogelijkheid continu toe te treden. Zij moeten algemene gegevens over hun organisatie invullen en als die als geldig zijn beoordeeld, ontvangen zij een ontwikkelovereenkomst. Parallel kunnen zij een aanbidding doen op één of meerdere domeinen. Als deze aanbidding als volledig en geldig wordt beoordeeld, ontvangen zij een Raamovereenkomst. Analooq hieraan kunnen bestaande aanbieders een aanbod doen in een nieuw domein, dan wel hun aanbod uitbreiden in een domein waarin zij reeds actief in zijn. De inkoopkaders zoals daarmee vanaf 2015 is gewerkt zijn daardoor uiterst flexibel.¹¹

Betrokkenheid van de gemeenteraad

In de zomer van 2014 is er een bijeenkomst geweest voor de betrokken gemeenteraden waarin hun om input voor de MGR werd gevraagd. Na vaststelling worden de gemeenteraden twee keer per jaar over de stand van zaken geïnformeerd. Tevens komt er een raads werkgroep die zich buigt over het verduidelijken van de verantwoordingsrelatie tussen de MGR en de gemeenteraden.



Transformatiedoelen

Dit document bevat globale doelstellingen op het gebied van jeugd. Deze hebben betrekking op het voorkómen, vroegtijdig signaleren en zo snel mogelijk adequaat oppakken van opvoed- en opgroei-problematiek. Aan deze doelen zijn resultaten gekoppeld, inclusief een tijdpad.

Inrichting van de toegang

De toegang tot jeugdhulp in de wijken wordt veranderd. De 'knip' tussen de kernteams (die de vraag verkennen) en de uitvoeringsteams wordt vanuit het perspectief van de hulpvrager ter discussie gesteld. Deze zou de drempel tot hulp verhogen. De oplossing wordt gezocht in het meer 'naar voren' positioneren van de gezinscoaches, zodat die direct toegankelijk zijn, in plaats van via de kernteams. De gezinscoaches moeten zelf 'het gezicht van de wijk' worden waar het gaat om opvoed- en opgroeivragen.

Routes naar jeugdhulp

In het stuk wordt gesignaleerd dat de jeugdketen niet 'sluitend' is; dat wil zeggen dat partijen onvoldoende samenwerken om te zorgen dat jeugdigen en gezinnen goed en integraal worden geholpen. Daardoor kunnen zij tussen wal en schip belanden. De oplossing wordt onder andere gezocht in het verder doorvoeren van het werken volgens het uitgangspunt '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur', het verbeteren van de samenwerking met het onderwijs, de zorg en de gecertificeerde instelling.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

Het bijgestelde beleidsplan jeugd was al aangekondigd begin 2015, toen het college de raad informeerde over de interactieve wijze waarop het tot het nieuwe jeugdbeleid wilde komen. De wijziging wordt aan de raad voorgelegd met een raadsvoorstel. Hierin zijn een vaststelling van de tussenevaluatie van het beleidsplan decentralisaties sociaal domein, een wijziging in de verordening jeugd en maatschappelijke ondersteuning en de transformatieagenda voor 2016 opgenomen. Dat stelt de raad in de gelegenheid om deze ontwikkelingen in samenhang te beschouwen. De raad heeft met het voorgestelde besluit ingestemd.

¹¹ <https://sociaaldomein-limburgnoord.nl/inkoop>.

Vanaf 1 januari 2015, toen de decentralisaties een feit waren, veranderde de opdracht van de Raadswerkgroep Decentralisaties naar:

- Het voor de raad blijven volgen van de uitvoering van de 3D's en waar nodig verhelderende verdiepingssessies organiseren.
- De financiële consequenties van de decentralisaties in beeld brengen voor de raad.
- Bijdragen aan verbetering van de samenwerking op het gebied van zorg en ondersteuning, met daarbij in het bijzonder a) de rol van de gemeente en de gemeenteraad in kaart te brengen en b) aandacht te houden voor de gemeentelijke regisseursrol.

Daarbij was de raadswerkgroep in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die het college aan de raad stuurde. Deze informatie kende twee hoofdcomponenten: periodieke tussenevaluaties van het beleidsplan en de te ontwikkelen gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.

De periodieke (grotendeels kwalitatieve) tussenevaluaties van het beleidsplan decentralisaties sociaal domein. Deze kwamen medio 2015, eind 2015 en eind 2016 uit. Terugkijkend valt aan deze evaluaties het volgende op:

- De gemeente is tevreden over het verloop van de transitie (met name de continuïteit van zorg) en noemt zichzelf een koplopergemeente als het gaat om de transformatie. Tegelijkertijd blijkt medio 2015 dat het zicht op de realisaties op jeugd beperkt is en dat rekening gehouden moet worden met tekorten op dat deel van het budget.¹²
- In december 2015 wordt een aantal problemen geschetst waarvan (met de blik van achteraf) onduidelijk is of de ernst ervan wordt ingezien, aangezien de opgenomen vervolgacties weinig concreet zijn en geen deel uitmaken van het bijbehorende raadsbesluit: de gebreken in het administratief proces, het nog onvoldoende ontwikkeld zijn van algemene voorzieningen, een inkoopsystematiek waar financiële risico's mee gepaard gaan en die onvoldoende stuurt op transformatie.¹³

Over de tussenevaluatie van eind 2015 wordt voorafgaand aan de raadsbehandeling een themabijeenkomst met raadsleden en inwoners, cliëntvertegenwoordigers, zorgverleners en ambtenaren gehouden. In 2016 volgden nog werkbezoeken aan/gesprekken met wijkteams en huizen van de wijk en een themabijeenkomst over '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'.

- Eind 2016 volgt opnieuw een tussenevaluatie van het beleidsplan decentralisaties sociaal domein. Hierin wordt geconstateerd dat de focus te zeer gelegen heeft op de toegang en de individuele voorzieningen, en dat nu een intensivering van de transformatie nodig is. Ook de beheersorganisatie krijgt aandacht; geconstateerd wordt dat die aanvankelijk onvoldoende aandacht heeft gekregen waardoor er geen betrouwbare cijfers waren. Voor jeugd wordt nu een verwacht tekort van €4,3 miljoen geschetst.

Deze derde tussenevaluatie wordt aan de raad voorgelegd met een raadsvoorstel waarin negentien aanbevelingen voor verdere uitwerking zijn opgenomen. Deze hebben onder andere betrekking op het onderzoeken van mogelijkheden om meer ondersteuningsvragen op te vangen in algemene voorzieningen, een kritische analyse van de toegang tot jeugdhulp, het evalueren van de wijkteams (met name op mogelijkheden om sneller lichtere ondersteuning in te zetten), evaluatie van de huidige manier van opdrachtgeven en in algemene zin: sociaal-domein-breed op zoek te gaan naar mogelijkheden om budgetoverschrijdingen tegen te gaan.¹⁴ Op 25 januari 2017 stemt de raad met dit voorstel in.

De opzet van de gemeentelijke Monitor Sociaal Domein wordt eind 2015 door het college vastgesteld; de raad wordt daarover geïnformeerd. Het is de bedoeling dat de raad vanaf 2016 twee keer per jaar met behulp van de monitor over de voortgang in het sociaal domein wordt geïnformeerd.¹⁵ Dat blijkt echter niet mogelijk. De tweede monitorrapportage over 2016 laat zien dat er veel minder gegevens bekend zijn dan in het model voor de monitor opgenomen. Zo zijn bijvoorbeeld de dashboards die in het model zijn opgenomen niet terug te vinden in de monitor.¹⁶

¹² Raadsinformatiebrief 2015-86.

¹³ Raadsvoorstel 2016-007.

¹⁴ Raadsvoorstel 2017-003.

¹⁵ Raadsinformatiebrief 2015-133.

¹⁶ Raadsinformatiebrief 2016-177.

Per 1-1-2017 wordt de Raadswerkgroep Decentralisaties opgeheven. In de aanbevelingen aan de raad die de werkgroep in zijn einddocument heeft opgenomen, wordt onder andere aandacht gevraagd voor de aanhoudende, oplopende financiële tekorten en voor het gebrek aan zicht op de effecten van het beleid.

2016

Regionale visie bijzondere doelgroepen 2017-2020

- 8 maart 2017 besproken in de beeldvormende raad.
- Dit bevat de kaders voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen.
- De conceptvisie wordt via een raadsconsultatie aan de raad voorgelegd. De uiteindelijke visie is niet door de raad vastgesteld.

Deze visie is noodzakelijk vanwege de doordecentralisatie van de middelen in 2021 naar de afzonderlijke gemeenten. De visie kondigt de introductie aan van een nieuw concept van decentraal wonen en begeleiden met meer kansen op uitstroom naar regulier/begeleid wonen; een concept dat in de komende jaren verder moet worden uitgewerkt door de betrokken gemeenten, en daarom geen concrete uitwerkingen van zaken als toegang en werkwijze bevat.

De visie bevat een aantal doelstellingen die betrekking hebben op de transformatiegedachte:

- Het verleiden en ondersteunen van dakloze burgers om een vervolgstap te zetten naar een passende woonomgeving en zinvolle daginvulling, daarbij gebruikmakend van de capaciteiten en talenten van de burger.
- Opvang wordt zo dicht als mogelijk bij de burger georganiseerd op de plek waar de kans op een positief traject het grootste is. Er wordt gestreefd naar een duurzame woonsituatie voor de burger in kwestie. De overbruggingsperiode naar deze woonsituatie is zo kort als mogelijk.
- Het optimaliseren van de samenwerking tussen alle betrokken netwerkpartners die actief zijn op het gebied van zorg en veiligheid (ggz, politie, justitie, bemoeizorg, verslavingszorg) als ook de verbinding met het lokale veld van de gemeenten in Noord-Limburg.

**GROTE OVERSCHRIJDNGEN:
PROCES VANAF 17 MEI 2017**

3

3. Grote overschrijdingen: proces vanaf 17 mei 2017

Dit hoofdstuk schetst de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden: het bekend worden van de grote budgetoverschrijdingen in het sociaal domein en het zoeken naar oplossingen door raad en college. Als beginpunt is 10 mei 2017 genomen, toen het college de raad over de overschrijdingen informeerde, nieuws dat toen ook nog maar net bij het college bekend was. De reconstructie loopt tot begin 2018, toen een aantal belangrijke maatregelen en consequenties in de raad besproken was en de nieuwe systematieken voor aanbesteding van zorg en ondersteuning waren ingegaan.

Mei 2017

- 10 mei: college informeert raad over verwacht tekort van €12 miljoen.
- 24 mei: verantwoordelijk wethouders stappen op; PvdA vertrekt uit de coalitie.

17 mei 2017: start van een hectische periode

Op 10 mei 2017 informeert het college van Venlo de gemeenteraad over de grote overschrijding op het budget voor het sociaal domein. Het tekort, dat aanvankelijk op €4,3 miljoen is beraamd, zal naar verwachting rond €12 miljoen uitkomen. Dit komt geheel onverwacht: “Het college heeft met ongeloof kennis genomen van deze nieuwe feiten.”¹⁷ In de eerstvolgende raadsvergadering op 24 mei stappen de twee verantwoordelijk wethouders op; de PvdA verlaat de coalitie. Kort daarna vertrekt ook de gemeentesecretaris.

Er volgt een periode waarin raad en college beide op zoek gaan naar de oorzaken voor het zo laat bekend worden van deze grote budgetoverschrijding, de oorzaken voor de overschrijding zelf, en de maatregelen die bij kunnen dragen aan het zo snel mogelijk verkleinen van toekomstige overschrijdingen. Hieronder wordt dat proces geschetst.

Mei-juni
2017

Oorzaken overschrijdingen gezocht in inkoopsystematiek, positionering en werkwijze toegang, inadequate beheersing en bedrijfsvoering.

Eerste verkenningen van de oorzaken

Het college constateert al snel dat de overschrijdingen met name gemaakt zijn op de budgetten voor jeugdhulp en beschermd wonen. Ze zijn zo laat bekend geworden doordat er zeer gebrekkig zicht was op de bestedingen. De oorzaken daarvoor liggen volgens het college in het administratieve proces (onduidelijkheden in facturering, gebrekkig berichtenverkeer met aanbieders, ontwikkeling van de bedrijfsvoering die is achtergebleven bij de inhoudelijke ontwikkeling en zorgverlening) en in het ‘achterblijven van transformatie op transitie’ waardoor de beoogde bezuinigingen niet zijn gerealiseerd.¹⁸ Veel voorzieningen zijn achter het ‘keukentafelgesprek’ geplaatst met de toegang als poortwachter. In de praktijk is het echter niet gelukt om via de toegang te sturen op (beperking van) het volume aan zorg en ondersteuning. Bovendien bleek de route via andere verwijzers naar jeugdhulp veel meer open te staan dan vooraf gedacht. Ook het grote aantal gecontracteerde aanbieders en het gebrek aan scheiding tussen de gemeentelijke rol van budgetbeheerser/regisseur en uitvoerder worden gezien als factoren die budgetbeheersing belemmerden.¹⁹

De gemeentesecretaris wijst aanvullend op een gebrek aan personele capaciteit, een gebrek aan expertise bij het beschikbare personeel en inadequate bedrijfsvoering als oorzaken voor de overschrijdingen en het gebrekkige zicht daarop.²⁰

¹⁷ Statement college van B en W d.d. 10 mei 2017 – 21.00 uur.

¹⁸ RIB 2017-071, 16 mei 2017.

¹⁹ RIB 2017-093, 27 juni 2017.

²⁰ P. Lucassen aan college, 22 mei 2017, *Reflectie op de organisatie en de organisatieontwikkelingen in het perspectief van de ontwikkelingen sociaal domein*.

Ook de raad zoekt naar antwoorden

Uit de in mei 2017 gestelde raadsvragen en de beantwoording daarvan blijkt dat de raad actief probeert grip te krijgen op de problematiek door de oorzaken die het college noemt te doorgronden. Er worden zeer gedetailleerde vragen gesteld en het college geeft ook tot in detail antwoord als het gaat om de redenen waarom er onvoldoende zicht was op de realisaties. Het college is aanvankelijk terughoudend met het geven van antwoorden op vragen over de momenten waarop de grotere overschrijdingen binnen de organisatie en bij het college bekend worden, maar geeft daar na aandringen alsnog antwoord op.²¹

Aanvullende verklaringen, zoals naar voren gekomen in dit onderzoek:

- De beleidsmatige keuze om alle zorg en ondersteuning in het sociaal domein binnen de door het Rijk daarvoor beschikbaar gestelde middelen te realiseren: ‘het vierkant’ waardoor tegenvallers binnen dit kader moeten worden opgevangen en niet elders in het sociaal domein.
- Een gebrekkige basis voor de begroting van de te verwachten uitgaven voor jeugdhulp: in 2014 ontbraken daar de benodigde gegevens voor, gemeenten kregen van het Rijk en de provincie pas laat en onvolledige gegevens, waardoor zij niet goed in konden schatten wat de te verwachten vraag in het kader van jeugdhulp was.
- De keuze om ruimhartig te zijn in de toekenning van zorg en ondersteuning, iets wat duidelijk terugkomt in de vastgestelde beleidskaders.
- De keuze om te werken met budgetten per wijk, waarin ook de overhead die op het gemeentehuis wordt gemaakt is doorberekend, in combinatie met het ontbreken van controle op de besteding van die budgetten en het ontbreken van een gevoel van verantwoordelijkheid voor het budget bij teamleiders. Dat laatste had tevens te maken met het ontbreken van informatie en instrumenten waarmee de teamleiders deze verantwoordelijkheid in konden vullen.
- Een gebrekkige invulling van het accountmanagement: hiervoor was veel te weinig capaciteit beschikbaar waardoor het niet mogelijk was om goed en nauw contact te onderhouden met de uitvoerders, iets wat zeker vlak na de decentralisaties nodig was om zicht te houden op de ontwikkelingen en op tijd bij te kunnen sturen.
- Het onvoldoende serieus nemen van de backoffice als partij die zicht heeft op (financiële) risico’s.
- Een cultuur waarin het niet vanzelfsprekend is dat problemen open en bloot op tafel komen.

(Bron: gevoerde interviews met betrokkenen)

Mei-juli
2017

- Beter zicht op bestedingen.
- Meer grip op toegang tot zorg en ondersteuning.

Voorgenomen maatregelen

In de periode na het bekend worden van de budgetoverschrijding wordt niet alleen gezocht naar oorzaken, maar kondigt het college meteen ook een aantal maatregelen voor de korte termijn af²²:

- Actualiseren en betrouwbaarder maken van prognoses door niet (alleen) uit te gaan van ontvangen facturen, maar ook van afgegeven indicaties.
- Verbetering van administratieve processen.
- Voeren van gesprekken met doorverwijzers waar de gemeente geen grip op heeft.
- Herijken van het concept sociale wijkteams/uitvoeringsteams.
- Een andere manier van inkoop met budgetplafonds, minder aanbieders en prestatieafspraken.

De bijgestelde financiële prognose voor het sociaal domein onderschrijft de noodzaak voor maatregelen op korte termijn. Daaruit blijkt dat zonder extra maatregelen het tekort verder op zal lopen naar € 17 miljoen in 2017 en € 16 miljoen in 2018.²³

²¹ Beantwoording raadsvragen tekort sociaal domein totaal mei 2017 en Aanvullende antwoorden op vragen VVD.

²² RIB 2017-071.

²³ Raadsinformatiebrief 2017-078, 31 mei 2017.

Afspraken raad-college over te volgen proces

De raad wil nauw betrokken en goed geïnformeerd blijven. In de raadsvergadering op 8 juni 2017 wordt daarom onder andere afgesproken dat:

- de raad van het college een degelijke probleemanalyse ontvangt, als basis voor de oplossingen;
- er een werkconferentie komt over oplossingsrichtingen met gebruikers en zorgverleners;
- de raad elk kwartaal terugkoppeling ontvangt over de voortgang.²⁴

De raad wordt geconsulteerd

Begin juni consulteert het college de raad over het plan van aanpak om te komen tot financieel evenwicht in het sociaal domein. Na deze consultatie stelt het college het plan ook daadwerkelijk vast. Op een aantal punten is op dat moment sprake van concrete maatregelen die het college op korte termijn wil nemen:

- Inkoop en opdrachtgeven: een andere wijze van inkoop waarbij gebruikgemaakt wordt van prestatieafspraken en budgetplafonds.
- Versnellen actualiteit en betrouwbaarheid administratieve organisatie: inrichten van een betrouwbare en actuele verplichtingenadministratie.

Daarnaast is als mogelijke maatregelen, om het risico dat onvoldoende personele capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) beschikbaar is, te vermijden, genoemd het per direct vrij maken van mensen en strak monitoren van beschikbare en benodigde capaciteit.²⁵

Tussen de raadsconsultatie en het moment waarop het college de raad informeert over het besluit om te komen tot een andere inkoopstelsel vinden begin juli bovengenoemde bijeenkomsten met gebruikers en zorgverleners plaats. In deze bijeenkomsten geven raadsleden aan moeite te hebben met de snelheid waarmee maatregelen worden ingezet.²⁶ In reactie daarop onderstreept het college in een raadsinformatiebrief de noodzaak om snel te handelen. Het zet uiteen hoe de voor het sociaal domein vastgelegde beleidsuitgangspunten zijn vertaald naar een nieuwe werkwijze voor de inkoop, die vrijwel direct moet starten. Daarbij grijpt de brief terug op kennis over problemen waar deze beleidsuitgangspunten in de uitvoering toe leiden, die bij de tussenevaluaties van eind 2015 en eind 2016 bleken en ook toen al leidden tot aanbevelingen over het intensiveren van de inzet op algemene voorzieningen en het beperken van de instroom in maatwerkvoorzieningen.²⁷ De belangrijkste conclusies zijn:

- De gemaakte keuzes ten aanzien van de toegang hebben de drempel tot algemene, preventieve voorzieningen verhoogd en deze voorzieningen feitelijk veranderd in duurdere maatwerkvoorzieningen.
- Oplossingen zijn niet mogelijk binnen bestaande structuren en organisatie: er zijn wijzigingen nodig in de organisatie van de toegang en in de inkoop. De gemeente maakt de overstap van open einde p*q-regelingen (prijs maal hoeveelheid) naar prestatieafspraken met budgetplafonds en beperking van het aantal contractpartners.²⁸

Deze en andere maatregelen zijn door het college zelf genomen, al dan niet na consultatie van de raad (tenzij in het vervolg hieronder anders aangegeven); er heeft geen actieve instemming van de raad plaatsgevonden omdat de uitwerking van deze maatregelen tot de bevoegdheid van het college behoort. De raad wordt via de monitor sociaal domein over de voortgang geïnformeerd. Daar waar maatregelen nopen tot wijzigingen in beleid of budgetten is uiteraard wel de instemming van de raad nodig.²⁹

²⁴ Raadsinformatiebrief 2017-088.

²⁵ RC 2017-011, 2 juni 2017 en Raadsinformatiebrief 2017-093, 27 juni 2017.

²⁶ Bron: gevoerde interviews.

²⁷ Raadsvoorstel 2017-003.

²⁸ RIB 2017-109, 17 juli 2017.

²⁹ Beantwoording vraag onderzoeksbureau aan ambtelijke organisatie in het kader van dit onderzoek d.d. 16-07-2018.

Op 4 juli presenteert het college maatregelen gericht op de toegang. Per 1 januari 2018 zullen de sociale wijkteams anders ingericht worden: de teams zullen vanaf dan via detachering vanuit zorgaanbieders bemenst worden, in plaats van dat de bemensing door de gecontracteerde zorgaanbieders zelf plaatsvindt.³⁰

Taskforce Evenwicht sociaal domein

Een belangrijke rol in de uitvoering van het door het college vastgestelde plan van aanpak speelt de Taskforce Evenwicht sociaal domein. Deze is in maart 2017 ingesteld met als doel te komen tot budgettair evenwicht voor de 3D ('het vierkant') en naar aanleiding van de constatering dat het uitgavenniveau de budgetten overstijgt.³¹ De projectopdracht ging gepaard met een raadsconsultatie over dit onderwerp. Die consultatie veranderde niets aan de opzet van het project. Binnen het project werden deelprojecten onderscheiden gericht op:

- o effectiever opdracht geven en inkopen;
- o versterken transformatie op gebied van Wmo/sociale wijkteams, Jeugd en Participatie;
- o besparing op perceptiekosten;
- o wijkoverstijgende budgetten inzetten voor algemene voorzieningen.³²

Na het bekend worden van de substantieel grotere overschrijding in mei 2017 wordt de projectopdracht aangescherpt. Het beoogde resultaat blijft gelijk: budgettair evenwicht. Wat verandert, is de positionering van de taskforce (direct onder de algemeen directeur), de weg naar het resultaat (extra deelprojecten) en de snelheid waarmee dat bereikt moet worden (evenwicht per 1-1-2019 in plaats van 1-1-2018).³³ De volgende deelprojecten worden toegevoegd:

- o versnellen actualiteit en betrouwbaarheid van de administratieve organisatie;
- o aanvullende maatregelen: het inventariseren, beoordelen en nemen (uitvoering) van ingrijpende aanvullende maatregelen om het tekort voor 2017 zo veel als mogelijk te beperken.³⁴

Sep-dec.
2017

- Meer zicht op aard en omvang van onder de overschrijding liggende problemen.
- Maatregelen gepresenteerd aan de raad.

Nieuwe probleemanalyse

In september 2017 start de programmamanager sociaal domein ad interim effectief zijn werkzaamheden. Hij verzamelt een team om zich heen waarmee hij de problemen in kaart brengt en analyseert. Zijn bevindingen presenteert hij op 4 december aan de raad. De kern daarvan is:

- De kwaliteit van prognoses blijft kwetsbaar. De verwachtingen zijn opnieuw naar beneden bijgesteld: financieel evenwicht per 1-1-2019 is niet haalbaar.
- Integraliteit ontbreekt: in planvorming, beoogd financieel resultaat, en eigenaarschap.
- Er wordt te weinig verantwoordelijkheid genomen voor implementatie van plannen en financiële realisatie.
- Een eenduidige, strakke, integrale aansturing ontbreekt.

Op basis van deze bevindingen licht de programmamanager een aantal reeds ingezette maatregelen toe (strakkere aansturing, betere beheersing) en legt een aantal potentiële, verdergaande maatregelen voor om het tekort terug te dringen. Deze laatste maatregelen staan nog niet vast en hebben betrekking op allerlei besparingsmogelijkheden in het sociaal domein.

³⁰ Raadsinformatiebrief 2017-107, 4 juli 2017.

³¹ Collegevoorstel 1112235, 21 maart 2017.

³² RC 2017-004, 7 maart 2017.

³³ Collegevoorstel d.d. 30 mei 2017.

³⁴ Projectopdracht Taskforce Evenwicht (in het Sociaal Domein), 23 mei 2017.

Naar aanleiding van deze raadsvergadering stemt de raad in met:

- Verhoging van het budget voor maatwerkdiensten jeugdhulp.³⁵ Daarbij wordt een amendement aangenomen dat een aantal criteria vaststelt voor verantwoorde inkoop Wmo en Jeugdhulp. Die vragen onder andere om nauwere afstemming met stakeholders, een plek voor kleine aanbieders en adequate sturing en controle op de uitvoering.³⁶
- Opnemen van de prognose sociaal domein 2018-2021 in de Programmabegroting, met als uitgangspunt financieel evenwicht per 1 januari 2020, als onderdeel van de eerste wijziging Programmabegroting 2018-2021.³⁷

Over de reeds ingezette en mogelijke verdergaande maatregelen gericht op kostenbesparing neemt de raad geen besluit. Het amendement bij het raadsvoorstel over het budget jeugdhulp is duidelijk bedoeld om enige mate van invloed uit te oefenen over de nieuwe inkoopkaders.

Januari
2018

Wijziging in de organisatie van de algemene voorzieningen.

In januari 2018 informeert het college de raad over een wijziging in de organisatie van de algemene voorzieningen. Deze wijziging vloeit voort uit de beweging richting prestatiedenken bij inkoop die medio 2017 is ingezet. Vanaf 1 januari 2018 werken zes aanbieders in een samenwerkingsverband ('Gewoon Doen!') samen aan een integrale aanpak van de algemene voorzieningen die de gemeente heeft vormgegeven in één integrale opdracht.³⁸ Hier zijn in 2018 twee themabijeenkomsten voor de raad over gehouden.

³⁵ Raadsbesluit 2017-81.

³⁶ Amendement bij raadsbesluit 2017-81, aangenomen op 6/12/17.

³⁷ Raadsbesluit 2017-80.

³⁸ Raadsinformatiebrief 2018-005.

FINANCIELE ANALYSE

4

4. Financiële analyse

4.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat in Venlo beleidskaders zijn gemaakt waaraan in de praktijk een ruimhartige invulling is gegeven. Dit heeft ingrijpende financiële gevolgen gehad, waardoor sinds najaar 2017 het financiële kader min of meer leidend is geworden. De Rekenkamer heeft daarom gekozen voor een sterke financiële focus. Omdat lang onduidelijk was wat de 3D nu eigenlijk aan kosten meebrengen, is in de analyse vooral daarop ingezoomd.³⁹ Dit hoofdstuk belicht de financiële analyse. Hierin zijn drie stappen te onderscheiden:

- Eerst is een overzicht gemaakt van de totale netto-lasten die Venlo voor de 3D maakt. Dit is gedaan op basis van de bijgestelde *begroting* 2018. Om een ontwikkeling in de tijd te kunnen presenteren en omdat de evaluatie deels gaat over – achtergronden van – de financiële overschrijdingen is een vergelijking gemaakt met de *gerealiseerde* netto-lasten uit de rekening 2016 en 2017. Omdat de realisatie over 2018 kan afwijken van de begroting, kan de ontwikkeling van de netto-lasten uiteindelijk nog anders uitvallen dan nu zichtbaar is. Ook is een actueel beeld verkregen van de voor het sociaal domein relevante formatie. De gegevens zijn ontleend aan gedetailleerde bestanden uit de gemeentelijke administratie.⁴⁰ Na bewerking en analyse zijn de gegevens van Venlo teruggekoppeld naar en doorgesproken met de gemeente in de persoon van de interim-manager sociaal domein en een adviseur financiën & control.
- Om te toetsen wat een realistisch kostenbeeld is voor Venlo hebben we de focus gelegd op een gedegen benchmark ten opzichte van een groep referentiegemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken. Dit zijn Almelo, Emmen, Roermond, Roosendaal, Tilburg en Vlaardingen. Ook deze gemeenten werken aan een transformatie van het sociaal domein en moeten hiervoor middelen vrijspelen. Daarom ligt het voor de hand te spiegelen aan hoe zij het doen en daaruit een realistisch kostenniveau voor Venlo af te leiden waarin rekening wordt gehouden met deze financiële opgave. De referentiegemeenten hebben medewerking verleend door bruikbare informatie aan te leveren. Om te voorkomen dat ‘appels met peren’ worden vergeleken, zijn hun gegevens op uniforme en vergelijkbare wijze als bij Venlo gerubriceerd naar 3D-onderdelen en gecorrigeerd voor kostenbepalende structuurverschillen.⁴¹ Vanwege verschillende gemeentelijke praktijken is voor de vergelijking bij Venlo en bij de referentiegemeenten een toedeling gemaakt van taakgerelateerde overhead.
- Voor de uitkomsten uit de financiële analyses, in de vorm van verschillen tussen Venlo en referenties, is een cijfermatige duiding gezocht in scores op landelijke indicatoren over beleidsprestaties. Dit betreft vooral aantallen cliënten. Zo is een samenhangend beeld verkregen van de financiën in relatie tot belangrijke prestaties. In een verdiepende analyse zijn de bevindingen benut om na te gaan in hoeverre de door Venlo (voor)genomen maatregelen passend zijn om tot een nieuw financieel evenwicht te komen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 bevat een beschrijving van het financiële kader: de afbakening van de 3D zoals daarmee in Venlo wordt gewerkt en zoals die in dit onderzoek is gehanteerd. Paragraaf 3 laat de totale netto-lasten voor de 3D in Venlo zien. Paragraaf 4 bevat de uitkomst van de vergelijking met referentiegemeenten. Paragraaf 5 beschrijft de consequenties van de belangrijkste bevindingen en relateert die aan de reeds genomen, overwogen en voorgenomen (bezuinigings) maatregelen in het Venlose sociaal domein.

4.2 Afbakening en begroting 3D

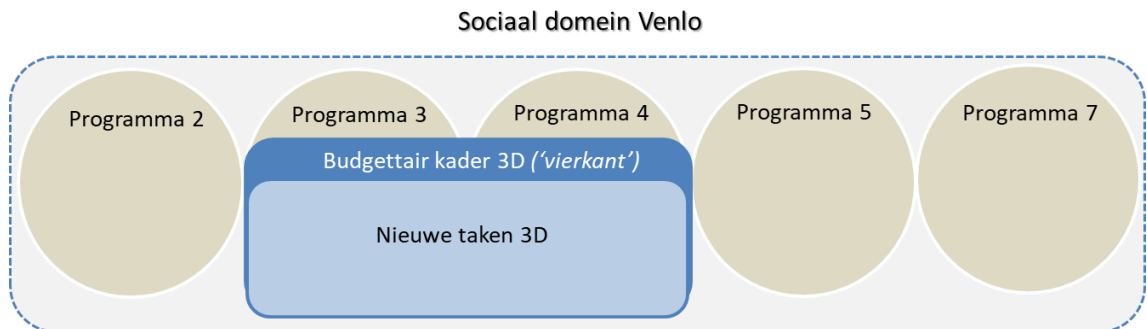
In Venlo vormen de beleidsprogramma's 2 (Openbare orde en veiligheid), 3 (Participatie en werkgelegenheid), 4 (Zorg en welzijn), 5 (Onderwijs en jeugd) en 7 (Sport en cultuur) het sociaal domein. De 3D maken hiervan integraal deel uit. Dit zijn – vooral nieuwe – taken die vallen onder de 3 belangrijkste wettelijke kaders binnen het sociaal domein: Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo

³⁹ Er is geen analyse gemaakt van de financiële positie van Venlo als zodanig of achtergronden van verschillen in inkomsten.

⁴⁰ Deze bevatten informatie over lasten en baten en de relatie met het budgettaire kader, maar geven geen inzicht in financiële verplichtingen.

⁴¹ Wanneer referentiegemeenten bijv. meer jongeren of minder bijstandontvangers hebben dan Venlo wordt hiervoor gecorrigeerd. Op deze manier zorgen we ervoor dat het referentieniveau vergelijkbaar is met de netto-lasten van Venlo. Omdat zulke structuurverschillen ook ten grondslag liggen aan de verdeling van de algemene middelen uit het gemeentefonds, wordt zo rekening gehouden met relevante verschillen in inkomsten.

2015) en Participatiewet. Bij de transitie is vanaf 2015 een afzonderlijk budgettair kader ('vierkant') opgesteld, dat in hoofdzaak wordt gevoed vanuit de integratie-uitkering sociaal domein (voor de nieuwe taken). Tegelijkertijd omvat het ook deels oude taken en middelen, zoals hulp bij het huishouden en hulpmiddelen. Schematisch levert dit het volgende beeld op van de 3D in relatie tot het sociaal domein in Venlo.

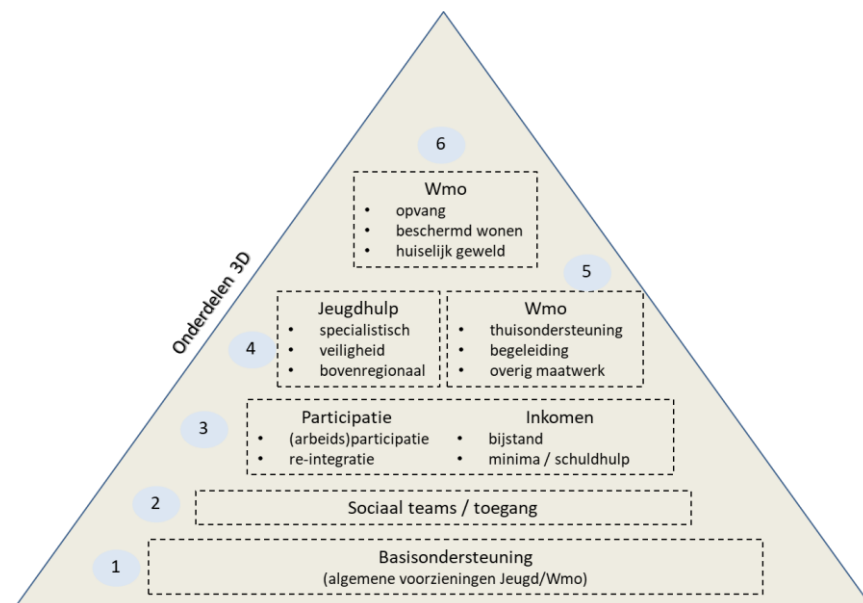


Het kleinste kader betreft dat van de *nieuwe taken* in het sociaal domein, die per 1-1-2015 zijn doorge decentraliseerd naar gemeenten. Dit zijn jeugdhulp, Wmo 2015 (met name begeleiding en beschermd wonen) en taken in het kader van de Participatiewet.

Wat groter is het *budgettair kader* van het 'vierkant': naast de nieuwe taken omvat dit ook gemeenschapsaccommodaties, bijstand, minimabeleid en uitvoeringskosten voor Participatie en inkomen, en het Zorg- en Veiligheidshuis voor de toegang beschermd wonen. De baten uit eigen bijdragen voor Wmo en beschermd wonen dienen als voeding.

Het grootste kader is dat van het hele *sociaal domein*. Dat omvat buiten het budgettair kader van de 3D ook een deel van de welzijnstaken, volksgezondheid, educatie, veiligheid, en sport en cultuur.

Ook elders zijn de nieuwe taken in de praktijk verweven met de oude taken in het sociaal domein. Tussen gemeenten bestaat echter veel variatie in afbakening.⁴² Voor dit onderzoek is gezocht naar een gemeenschappelijke deler die een zinvolle vergelijking met andere gemeenten mogelijk maakt. Zo is besloten tot het hanteren van onderstaande indeling.



De indeling bevat zes onderdelen, variërend van algemene voorzieningen in de basisondersteuning (onderdeel 1) tot specialistische hulpverlening op het vlak van jeugd en Wmo op lokaal (onderdelen 4 en 5)

⁴² Cebeon (2017). *Sociaal domein tussen transitie en vernieuwing: ontwikkeling gemeentelijke bestedingen 2016-2016*.

en regionaal niveau (onderdeel 6). Deze zes onderdelen komen terug in de beschrijving van de vergelijking met referentiegemeenten in paragraaf 4.

Vanuit het Venlose perspectief omvatten de onderdelen grosso modo de programma's 3 en 4 (met uitzondering van volksgezondheid, dat buiten het 'vierkant' valt). Dit betekent dat het totaalbeeld voor de benchmark iets ruimer is dan het budgettair kader (zie ook de volgende paragraaf). *Waar het in het vervolg van dit hoofdstuk over de '3D' gaat, worden deze zes onderdelen bedoeld (dus: een wat ruimere definitie dan het 'vierkant').*

In de aanloop naar de decentralisaties is het budget voor het 'vierkant' in Venlo begroot. De basis voor een goede kostenraming was destijds gebrekkig: niet alle gegevens waren voorhanden en de gegevens die er waren, waren niet altijd juist. Bovendien betroffen de beschikbare gegevens de historische situatie en dat was een andere dan waar de gemeenten in het sociaal domein na 1 januari 2015 naar streefden (minder specialistische inzet bijvoorbeeld, meer integrale hulpverlening). Volgens geïnterviewden had dat met name voor het onderdeel Jeugdhulp consequenties (want: te krap begroot).⁴³ Bij de recente aanbesteding is dit duidelijk geworden en heeft de gemeenteraad extra budget (ad 4,4 miljoen euro) uit eigen middelen beschikbaar gesteld.⁴⁴

4.3 Financiële situatie 3D Venlo

Deze paragraaf geeft zicht op de actuele financiële situatie (begroting 2018) van de 3D in Venlo en hoe deze zich heeft ontwikkeld sinds 2016. Daarnaast wordt in beeld gebracht welk deel van de netto-lasten binnen het budgettaire kader ('vierkant') valt.

In 2018 geeft Venlo in totaal ongeveer 155 miljoen euro uit aan de 3D. Een beperkt deel hiervan valt buiten het budgettair kader (het 'vierkant'). De grootste 3D-onderdelen betreffen Opvang & beschermd wonen, Participatie & inkomen en Jeugdhulp.

Ten opzichte van 2016 zijn de totale netto-lasten licht afgenomen. Dit betreft met name de onderdelen Participatie & inkomen, Basisondersteuning en Wmo maatwerk. Op de onderdelen Jeugdhulp, Sociale wijkteams en Opvang & beschermd wonen is juist een toename van netto-lasten zichtbaar, hoewel deze in 2018 afvlakt. Het beeld van de totale netto-lasten 3D is niet compleet, omdat een deel van de 3D-taken is belegd bij gemeentebrede ondersteunende diensten. Dit impliceert dat de gepresenteerde netto-lasten voor Venlo een mogelijke onderschatting vormen van de werkelijke lasten 3D. Voor zover formatie direct toerekenbaar is, blijkt dat in Venlo ruim 200 fte werkzaam zijn voor de 3D. Er wordt dus relatief meer dan elders uitgevoerd door eigen personeel.

Actuele netto-lasten en formatie

Op basis van de bijgestelde begroting 2018 is in de onderstaande tabel een overzicht gegeven van de netto-lasten per taakonderdeel. Daarbij is aangegeven welk deel hiervan binnen het budgettair kader valt. De laatste kolom bevat de omvang van de formatie, voor zover die direct toerekenbaar is aan de 3D-onderdelen.

⁴³ Bron: verslagen interviews.

⁴⁴ Raadsvoorstel 2017-81, december 2017. In dit voorstel wordt geconcludeerd dat "... het niet mogelijk en verantwoord is om binnen het beschikbare budget de noodzakelijke zorg en ondersteuning voor onze jeugdige inwoners in te kopen."

Tabel 4.1 Overzicht netto-lasten 3D en formatie Venlo (begroting 2018)

Taakonderdeel	Netto-lasten: mln euro	Netto-lasten: per inwoner	W.v. binnen budgettair kader 3D	Directe formatie
1. Basisondersteuning	14,0	139	78%	34
2. Sociale wijkteams	4,5	44	98%	6
3. Participatie en inkomen	34,6	342	66%	117
w.v. minimabeleid	5,8	58	6%	.
w.v. Wsw	16,1	160	100%	.
w.v. overig participatie en inkomen	12,6	125	51%	.
4. Jeugdhulp	29,4	291	100%	13
5. Wmo maatwerk	21,2	209	111%	23
Totaal lokaal deel 3D	103,6	1.026	88%	193
6. Wmo opvang en beschermd wonen	50,9	103*	104%	10
Totaal 3D	154,6		93%	203

Toelichting: door afronding kunnen totalen afwijken van de som der delen.

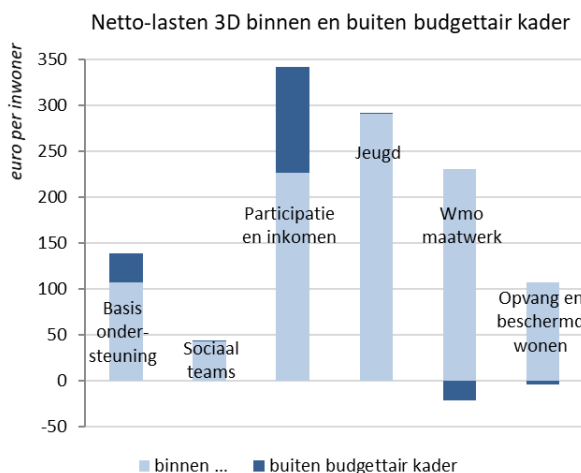
* In euro's per inwoner van de regio.

De totale netto-lasten voor het lokale deel van de 3D van Venlo bedragen in 2018 ruim 103 miljoen euro ofwel 1026 euro per inwoner. Daarnaast is ruim 50 miljoen euro begroot voor centrumgemeentelijke taken van opvang en beschermd wonen. Zo gaat er in totaal ongeveer 155 miljoen euro om in de 3D, waarvan circa 93 procent binnen het budgettair kader. De directe formatie bedraagt voor het lokale deel 193 fte en in totaal 203 fte.

In werkelijkheid zijn de lasten hoger. Een deel van de taken binnen de 3D is namelijk belegd bij gemeentebrede ondersteunende diensten, zoals administratie, financiën & control, en informatiemanagement. Hoewel de gemeente (met name voor Wmo maatwerk en Jeugdhulp) heeft bevestigd dat een deel van deze formatie werkzaam is voor de 3D, kon zij voor de analyse niet nader specificeren om hoeveel fte het gaat. Dit impliceert dat de gepresenteerde netto-lasten voor Venlo een mogelijke onderschatting vormen van de werkelijke lasten 3D.

Relatie met budgettair kader

De relatieve betekenis van de 3D-onderdelen is hieronder schematisch weergegeven. Niet alles wat in het kader van dit onderzoek tot de 3D wordt gerekend, valt in Venlo binnen het budgettair kader van het 'vierkant'. Hieronder wordt zichtbaar wat daar de relatieve omvang van is.



Vooraf bij Basisondersteuning en Participatie & inkomen is zichtbaar dat een deel van de lasten buiten het 'vierkant' valt. Dit betreft met name gemeenschapsaccommodaties, bijstand, minimabeleid en uitvoeringskosten.

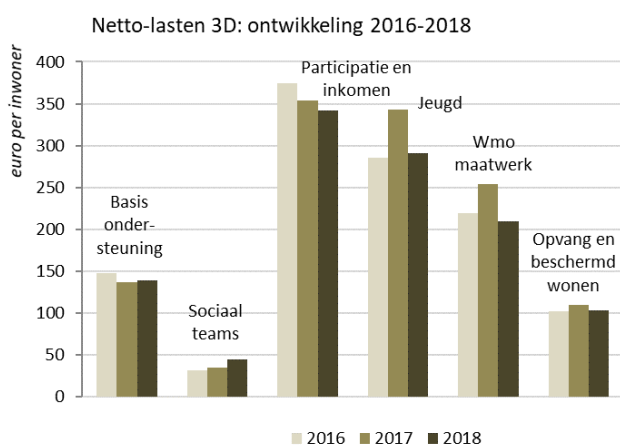
Bij Wmo maatwerk is het effect zichtbaar van baten uit eigen bijdragen die als voeding voor het kader dienen. Dit geldt ook voor Opvang & beschermd wonen, waar tevens de toegang via het Zorg- & Veiligheidshuis erbuiten valt.

In totaal blijft 10 à 11 miljoen euro aan netto-lasten buiten het budgettair kader.

Naast eigen bijdragen wordt het budgettair kader vooral gevoed vanuit de algemene middelen via het gemeentefonds, waarbij de integratie-uitkering sociaal domein met name relevant is voor de nieuwe taken. Omdat de netto-lasten hoger zijn, dekt Venlo het verschil uit eigen middelen.⁴⁵

Ontwikkeling in netto-lasten

Als de actuele netto-lasten (begroting 2018) worden afgezet tegen de gerealiseerde netto-lasten in 2016 en 2017 levert dat het volgende beeld op.



De netto-lasten voor Basisondersteuning, Participatie & inkomen, en Wmo maatwerk zijn sinds 2016 afgenomen. Wel is er voor Wmo maatwerk in 2017 nog een flinke lastenstijging zichtbaar.

Hiertegenover staan toegenomen netto-lasten voor sociale wijkteams, Jeugd en Opvang & beschermd wonen. Vooral bij Jeugd piekten de lasten in 2017.

Het totaal van netto-lasten 3D verhoogt sinds 2018, mede onder invloed van getroffen maatregelen, een daling met enkele procenten.

4.4 Netto-lasten 3D gespiegeld

In deze paragraaf worden de netto-lasten 3D van Venlo (conform de afbakening hierboven, dus inclusief een aantal taken die buiten het budgettair kader van het 'vierkant' vallen⁴⁶) gespiegeld aan de gemiddelde netto-lasten van de groep referentiegemeenten. Eerst wordt een totaalbeeld gegeven voor zowel de actuele situatie als ontwikkeling in de tijd. Vervolgens wordt kort ingezoomd op de onderscheiden 3D-onderdelen en een cijfermatige duiding gegeven met behulp van prestatie-indicatoren.

Totaalbeeld

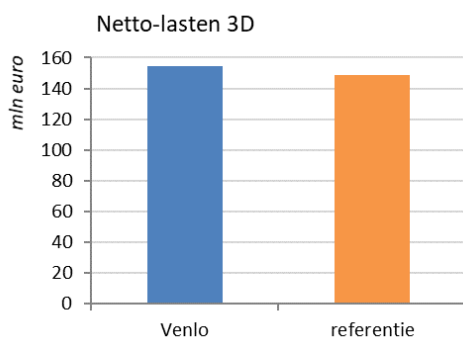
Venlo geeft in 2018 meer uit aan de 3D dan vergelijkbare gemeenten: de totale netto-lasten zijn enkele procenten hoger. Ten opzichte van 2016 is dit verschil groter geworden.

Afgemeten aan de directe personeelslasten zet Venlo voor het lokale deel ruim een kwart meer formatie in. Er wordt dus meer zelf uitgevoerd dan elders. Hierbij is nog geen rekening gehouden met inzet van ondersteunend personeel, waarvan de kosten deel uitmaken van de gemeentebrede overhead.

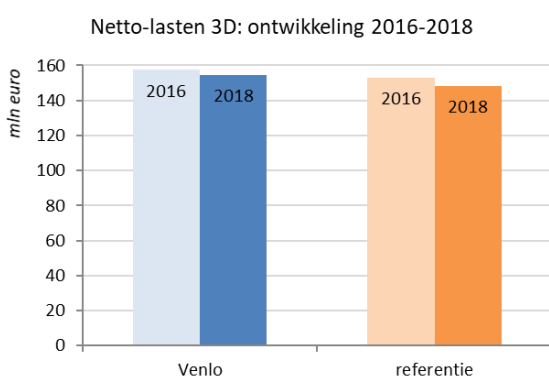
Een vergelijking van Venlo met referentiegemeenten levert het volgende beeld op voor de actuele netto-lasten 3D (begroting 2018) en de ontwikkeling ten opzichte van 2016.

⁴⁵ In totaal is er vanuit het gemeentefonds voor 2018 een bedrag in de orde van 154 miljoen euro beschikbaar voor de 3D. Het deel dat hieruit niet kan worden gedekt, betreft vooral lokale taken.

⁴⁶ Met name gemeenschapsaccommodaties, bijstand, minimabeleid, uitvoeringskosten voor participatie en inkomen; baten uit eigen bijdragen Wmo; exploitatie toegang Beschermd wonen via het Zorg- en Veiligheidshuis.

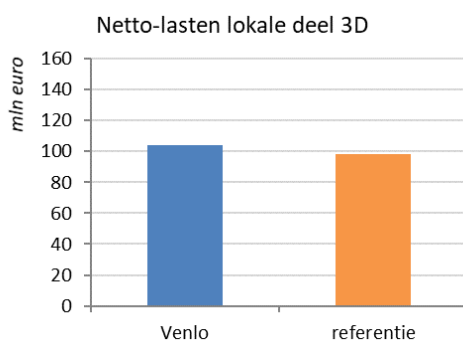


Het actuele netto-lastenniveau 3D 2018 ligt in Venlo ongeveer 5 procent hoger dan het referentieniveau.⁴⁷



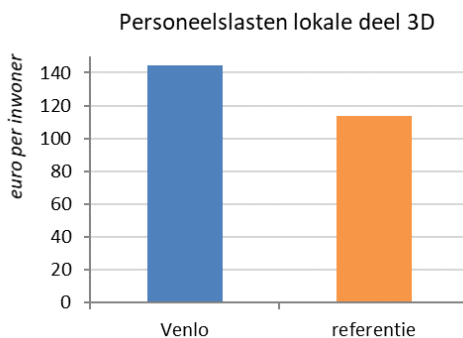
Ten opzichte van 2016 zijn de totale netto-lasten 3D in Venlo minder gedaald dan bij referentiegemeenten.

Een deel van de lasten heeft betrekking op taakonderdelen die Venlo als centrumgemeente verricht voor de regio. Hiervoor is een afzonderlijke analyse gemaakt (zie onderdeel 6). Voor het lokale deel van de 3D ziet het plaatje er als volgt uit.



Het netto-lastenniveau 2018 van het lokale deel van de 3D ligt in Venlo ongeveer 7 procent hoger dan het referentieniveau.

Binnen de lasten vormt personeel een belangrijke component. Daarom is aanvullend verkend welk deel van de lasten bestaat uit directe personeelslasten.



De directe personeelslasten van het lokale deel 3D zijn in Venlo ongeveer een kwart hoger dan het referentieniveau. Dit geeft aan dat Venlo meer taken uitvoert met eigen personeel.

⁴⁷ Daarnaast geldt dat het lastenniveau van Venlo ook hoger is dan dat van afzonderlijke referentiegemeenten.

Hierbij wordt aangetekend dat bij referentiegemeenten meer overhead is toegedeeld aan 3D-taken. Ook dit duidt erop dat een deel van de netto-lasten 3D in Venlo niet in beeld is, maar deel uitmaakt van de gemeentebrede overhead.⁴⁸ De betekenis hiervan kan uiteenlopen tussen de 3D-onderdelen, maar lijkt vooral Wmo maatwerk te betreffen. Het verschil met de referentiegemeenten is daarmee feitelijk groter, ofwel: de netto-lasten 3D in Venlo zijn feitelijk nog iets hoger dan in de bovenstaande figuren zichtbaar is gemaakt.

Hieronder wordt bovengeschetst totaalbeeld per onderdeel van het sociaal domein, zoals onderscheiden in de piramide, kort toegelicht. De onderbouwing daarvan met figuren is opgenomen in bijlage 3.

Onderdeel 1 ➤ Basisondersteuning

Lasten	Prestaties
Ongeveer de helft hoger	Minder samenredzaamheid onder volwassenen

Venlo geeft in 2018 ongeveer de helft meer uit aan basisondersteuning dan het referentieniveau. Dit hangt samen met (ongeveer drie keer zoveel) inzet van eigen personeel en met gemeenschapsaccommodaties. Van deze laatstgenoemde kosten zou een deel niet aan de 3D moeten worden toegerekend vanwege het multifunctionele karakter van veel accommodaties (combinaties met educatie, sport en cultuur). Op dit moment kan dit onderscheid niet worden gemaakt. De gemeente is bezig hierop scherper zicht te krijgen.

Vergelijking met referentiegemeenten van de prestaties van Venlo op het vlak van basisondersteuning is mogelijk op indicatoren die betrekking hebben op zelf-/samenredzaamheid en mantelzorg. Daaruit blijkt dat de 'samenkracht' van volwassen Venlonaren op een lager niveau ligt. Dit geldt ook voor het aantal mantelzorgers. Wel geven zij aanzienlijk meer uren mantelzorg per week.

Onderdeel 2 ➤ Sociale wijkteams

Lasten	Prestaties
Lasten zijn iets lager	In afwijking van referentiegemeenten beperkt ambulante jeugdhulp door wijkteams

Venlo geeft (ongeveer een tiende) minder uit aan sociale wijkteams, onder andere door een geringe inzet van eigen formatie voor de kernteams. In de praktijk van de afgelopen jaren heeft deze toegang vooral een rol vervuld als doorverwijzer naar specialistische zorg en ondersteuning alsook – tot voor kort – naar algemene voorzieningen. De enige beschikbare prestatie-indicator⁴⁹ laat zien dat de wijkteams in Venlo zelf beperkt ambulante jeugdhulp verlenen. Daarmee wijkt Venlo duidelijk af van referentiegemeenten. Mogelijk hangt dit samen met het gegeven dat de feitelijke hulpverlening vooral in handen ligt van gecontracteerde aanbieders en – tot voor kort – gemeentelijke uitvoeringsteams.⁵⁰

⁴⁸ In totaal is de gemeentebrede overhead (dus voor alle gemeentelijke taken, niet alleen 3D) in Venlo in de orde van een derde hoger dan in referentiegemeenten.

⁴⁹ Indicatoren over de omvang van het beroep op zorg en ondersteuning kunnen wel aanwijzingen opleveren over de prestaties van sociale wijkteams (zie de onderdelen Jeugdhulp en Wmo maatwerk).

⁵⁰ Niet uitgesloten is dat achter dit verschil (deels) ook een registratieverschil schuilgaat.

Onderdeel 3 ➤ Participatie en inkomen

Lasten	Prestaties
lager bij minimabeleid en re-integratie, hoger bij Wsw	Lager beroep op bijstand en sociale werkvoorziening. Minder gebruik van re-integratie, vergelijkbare uitstroom naar werk

Venlo geeft duidelijk minder uit aan Participatie en inkomen. De netto-lasten zijn ongeveer een zesde lager dan het referentieniveau. Met name op het vlak van minimabeleid en re-integratie zijn de netto-lasten lager. Bij de Wsw liggen ze juist iets hoger.

Het verschil in lastenniveau hangt vooral samen met lagere verstrekkingen (programmalasten). Venlo heeft namelijk relatief hoge uitvoeringskosten, mede door een hogere inzet van eigen formatie (bijna een tiende hoger). Wat ook bijdraagt aan de relatief lage netto-lasten is dat de specifieke uitkering voor bijstand in Venlo grotendeels kostendekkend is.

Uit de vergelijking van Venlo met referentiegemeenten op prestatie-indicatoren blijkt dat Venlo:

- relatief weinig mensen in een re-integratietraject heeft. Het percentage cliënten dat doorstroomt naar werk is min of meer vergelijkbaar, maar lijkt in ontwikkeling achter te blijven.
- minder inwoners heeft met een Wsw-uitkering. Gegeven de hogere netto-lasten in Venlo is dit – naast een mogelijk prijseffect – een aanwijzing dat de uitvoering duurder is.
- minder bijstandsontvangers heeft. Wel blijft Venlo achter in het aandeel bijstandsccliënten dat in een re-integratietraject wordt geleid, zij het dat het doorstroompercentage naar werk vergelijkbaar is.

Onderdeel 4 ➤ Jeugdhulp

Lasten	Prestaties
fors hoger	Groter beroep op jeugdhulp en jeugdbescherming, minder gebruik van zorg met verblijf.

Venlo geeft fors meer uit aan jeugdhulp. De netto-lasten zijn ruim een derde hoger dan het referentieniveau. Dat hangt overwegend samen met de omvang van de verstrekte hulp, inclusief uitbestede werkzaamheden (zoals inkoop). De directe personeelslasten vormen slechts een beperkt deel van de netto-lasten. Ook hier zien we dat Venlo meer eigen personeel inzet.

Het relatief hoge netto-lastenniveau hangt niet zozeer samen met gebruik van dure vormen van zorg, maar vooral met een hoger beroep op zorg. In Venlo wordt minder gebruikgemaakt van zorg met verblijf. Daarentegen liggen de cliëntaantallen voor jeugdhulp en jeugdbescherming aanmerkelijk hoger dan elders, en vertonen zij bij jeugdhulp een sterker stijgende lijn. Deels kan dit te maken hebben met het functioneren van sociale wijkteams (een ruimere toegang tot jeugdhulp dan elders): de rol van de gemeente in de toewijzing van jeugdhulp is relatief groot. Opvallend is ook dat huisartsen in 2017 een groter deel van de toegang voor hun rekening nemen.

Onderdeel 5 ➤ Wmo maatwerk

Lasten	Prestaties
iets lager	Groter aantal cliënten; vergelijkbare of minder goede cliëntervaring.

Op dit onderdeel heeft Venlo iets lagere netto-lasten dan het referentieniveau. Het lastenverschil betreft met name de verstrekking van voorzieningen (hulpmiddelen e.d.). Voor dienstverlening zijn de lasten juist hoger. Gegeven het grotere aantal cliënten voor hulpmiddelen is de gemiddelde verstrekking per cliënt blijkbaar kleiner dan elders. Voor maatwerk in de vorm van dienstverlening geldt het tegenovergestelde: hogere netto-lasten gaan samen met een groter aantal cliënten, met name voor hulp bij het huishouden. Ook de directe personeelslasten zijn een kwart hoger.

Het aantal cliënten met maatwerk is ruim een tiende hoger dan in referentiegemeenten, en ook licht toegenomen. Er zijn fors meer cliënten hulp bij het huishouden en hulpmiddelen, maar minder cliënten ondersteuning thuis. Evenals bij Jeugdhulp kunnen de hogere cliëntaantallen duiden op een ruimere toegang.

Op veel aspecten van dienstverlening is een vergelijkbaar of kleiner deel van de Venlose cliënten in 2017 (zeer) tevreden. Wel zijn de scores verbeterd ten opzichte van het voorgaande jaar.

Onderdeel 6 ➤ Wmo: opvang en beschermd wonen

Lasten	Prestaties
Ongeveer een tiende hoger	Meer – en toenemend aantal – cliënten beschermd wonen

Als centrumgemeente geeft Venlo meer uit aan Opvang & beschermd wonen. De netto-lasten zijn ongeveer een tiende hoger dan het referentieniveau. Voor een beperkt deel hangt dit samen met een grotere inzet van personeel.

Belangrijker voor de duiding van het verschil is het aantal cliënten beschermd wonen: dat ligt ongeveer een kwart hoger dan in referentiegemeenten. Dit kan duiden op een ruimere toegang en/of een daarmee samenhangend ruimer aanbod, maar ook op een gebrekkige uitstroom uit beschermd wonen.

4.5 Betekenis financiële analyse voor verbetertraject

In deze paragraaf gaan we in op de betekenis die de financiële analyse kan hebben voor het verbetertraject dat eind 2017 in gang is gezet richting financieel evenwicht binnen het sociaal domein per 2020.

Opgave breder dan bezuinigen op 3D-lasten

De belangrijkste bevindingen die uit de financiële analyse kunnen worden afgeleid, zijn:

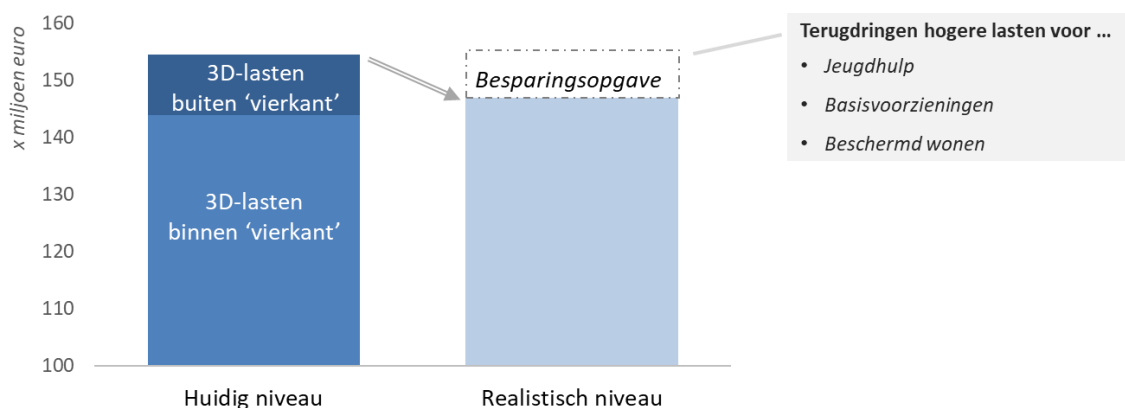
- A. De *besparingsopgave* in het sociaal domein is minder dan de gemeente eind 2017 becijferde. Door zorgvuldig te spiegelen aan referentiegemeenten is een realistisch kostenniveau voor Venlo afgeleid. Rekening houdend met verschillen in inkomsten levert dit een kostenniveau op in de orde van € 147 miljoen. Op basis hiervan zou Venlo dus met € 7 à 8 miljoen minder netto-lasten voor de 3D toe moeten kunnen.
- B. De huidige begroting voor de 3D ('vierkant') blijkt ontoereikend te zijn voor de dekking van een realistisch kostenniveau (*dekkingsopgave 3D*). Tegelijkertijd wordt aan andere programmaonderdelen binnen het sociaal domein (maar buiten de 3D) meer uitgegeven dan in referentiegemeenten.⁵¹ Voor een integrale financiële beheersing ligt het voor de hand om het budgettair kader beter te laten aansluiten bij de samenhang binnen het sociaal domein, ook met andere (onderdelen van) programma's dan de 3D. In dat geval zou de dekkingsopgave ook binnen het sociaal domein kunnen worden gerealiseerd.
- C. De kosten die Venlo gemeentebreed voor *overhead* maakt, zijn relatief hoog en het is niet bekend welk deel daarvan aan de 3D kan worden toegerekend. Door dit laatste zichtbaar te maken, wordt een integrale afweging van budgetten mogelijk. Tevens kan hieruit een opgave worden afgeleid om de gemeentebrede overhead (ook buiten het sociaal domein) nog eens kritisch tegen het licht te houden.

Op basis van deze bevindingen kan een aantal mogelijke consequenties voor het verbetertraject worden geschetst, die hieronder afzonderlijk worden toegelicht.

⁵¹ Dit is verkend voor volksgezondheid en educatie, maar kan ook gelden voor andere –onderdelen van– programma's, zowel binnen als buiten het sociaal domein.

A. besparingsopgave 3D: lasten 3D terugdringen

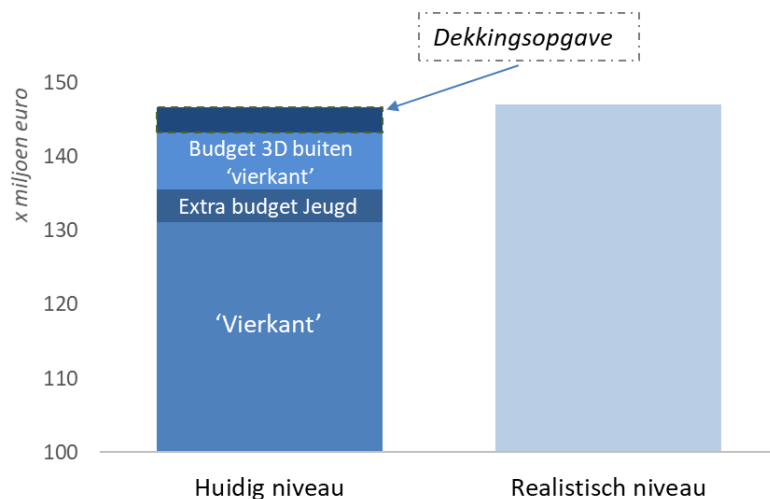
De belangrijkste opgave is om de huidige lasten 3D terug te dringen. In onderstaande figuur is deze opgave schematisch weergegeven. Links is het huidige netto-lastenniveau in beeld gebracht voor de hele 3D in Venlo. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt naar de onderdelen die binnen het 'vierkant' vallen en de onderdelen die wel tot de 3D behoren, maar buiten het 'vierkant' van Venlo zijn gelaten. In totaal zijn deze netto-lasten ongeveer € 155 miljoen. Rechts is het realistisch kostenniveau weergegeven, zoals dat voortvloeit uit de benchmark, en neerkomt op ongeveer € 147 miljoen. De besparingsopgave is het verschil tussen de linker- en de rechterstaaf, dus € 7 à 8 miljoen.



Bezuinigingen zijn vooral nodig bij de onderdelen binnen het 'vierkant', zoals genoemd in het tekstblok rechts. Daarnaast is kritische aandacht nodig voor een efficiënte uitvoering. De bezuinigingen zijn tevens nodig om te kunnen toewerken naar een realistischer lastenniveau bij met name Participatie & inkomen. Voor minimeleiden en re-integratie zijn de netto-lasten in Venlo namelijk duidelijk lager dan in soortgelijke gemeenten. Dit kan erop duiden dat de inzet op dit preventieve beleid onvoldoende is.

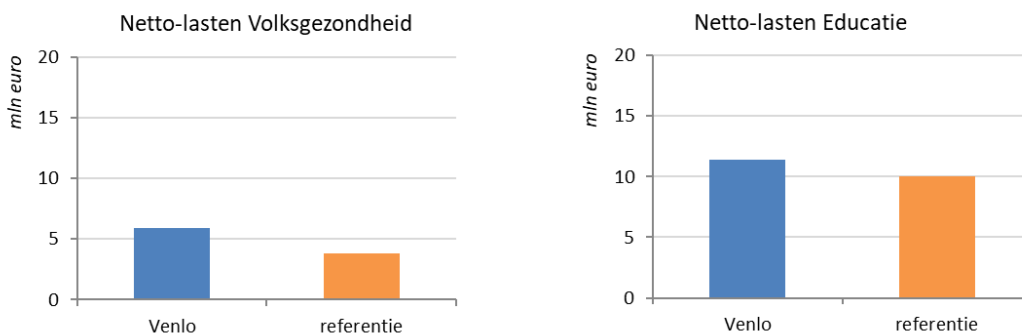
B. dekkingsopgave 3D: budget vrijspelen buiten 3D

De benchmark wijst uit dat circa € 147 miljoen kan worden beschouwd als een realistisch kostenniveau voor de 3D in Venlo. Het ligt voor de hand om dit als uitgangspunt te nemen voor het budgettaire kader. Op dit moment is voor de 3D in totaal circa € 143 miljoen beschikbaar. Het grootste deel (circa € 131 miljoen) betreft het 'vierkant', terwijl de extra middelen voor jeugdhulp en de 3D-budgetten buiten het 'vierkant' de rest vormen. Voor een begroting die aansluit bij een realistisch kostenniveau zou het budgettaire kader met een bedrag in de orde van € 4 miljoen moeten worden opgehoogd. Onderstaande figuur laat dit zien.



Momenteel is er dus te weinig budget vrijgemaakt om de 3D-taken te kunnen uitvoeren. Dit impliceert dat er voor andere taakvelden binnen (of buiten) het sociaal domein meer middelen beschikbaar zijn

gesteld dan structureel noodzakelijk is. Om hierop zicht te krijgen, is een aanvullende analyse verricht naar enkele onderdelen van het sociaal domein die verwantschap hebben met de 3D. Voor onderwijs (programma 5) en volksgezondheid zijn de netto-lasten gespiegeld aan die van referentiegemeenten. Dit levert het volgende beeld op.

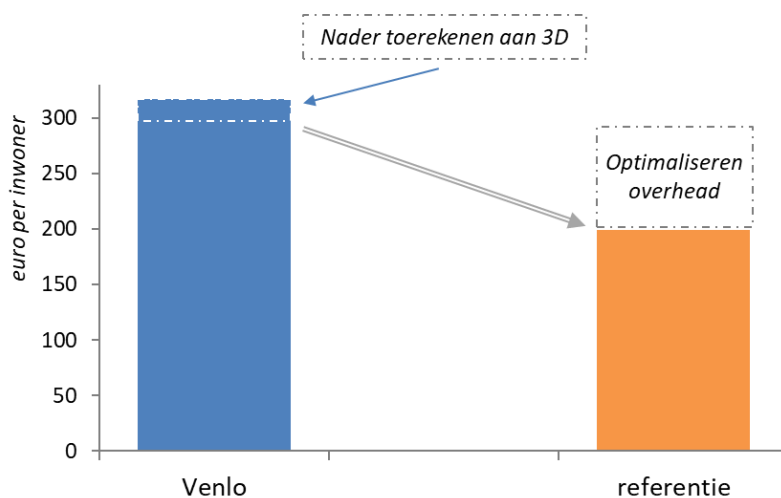


Uit deze verkenning blijkt dat de netto-lasten van Venlo bij beide onderdelen hoger zijn. Iets soortgelijks kan ook gelden voor andere –onderdelen van– programma's binnen het sociaal domein. Door deze lasten – in samenhang met andere taken binnen het sociaal domein – te optimaliseren, zou de dekkingsopgave in principe binnen het sociaal domein kunnen worden gerealiseerd.⁵²

In het verlengde hiervan kan worden geconstateerd dat programma-overstijgende inzet nodig is om de inhoudelijke transformatiedoelen te realiseren. Financiële ontschotting kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Dit gaat breder dan het huidige 'vierkant'. Vanuit het oogpunt van integrale financiële allocatie en beheersing ligt het daarom voor de hand het budgettair kader beter te laten aansluiten bij de samenhang binnen het sociaal domein, inclusief andere (onderdelen van) programma's dan de 3D.

C. overhead opgave: opschonen voor 3D-gerelateerde lasten en gemeentebreed kosten terugdringen

Een specifiek thema betreft de gemeentebrede overhead. Zonder overhead kunnen de taken van het sociaal domein niet adequaat worden uitgevoerd. Om dit aspect te kunnen meewegen voor een realistisch kostenniveau is het van belang te beschikken over een zo integraal mogelijk kostenbeeld van het sociaal domein. Zoals geconstateerd, kan momenteel een – in omvang onbekend – deel van de taakgerelateerde overhead niet aan de 3D worden toegerekend. Deze lasten blijven 'hangen' binnen de gemeentebrede overhead. In onderstaande figuur is dit inzichtelijk gemaakt met het bovenste deel van de linkerstaaf.



⁵² Dit laat onverlet dat ook *buiten* het sociaal domein sprake kan zijn van een lastenniveau dat aanleiding geeft tot een heroverweging van de beschikbare middelen.

In totaal is de gemeentebrede overhead in Venlo in de orde van een derde hoger dan het referentieniveau. Hieruit vloeit een tweeledige opgave voort. Enerzijds zou resterende taakgerelateerde overhead aan de 3D dienen te worden toegerekend om een integrale allocatie voor het sociaal domein mogelijk te maken. Daarmee worden ook de totale lasten 3D hoger. Anderzijds heeft de hogere gemeentebrede overhead ook betekenis voor backoffice-taken *buiten* het sociaal domein. Dit vormt een aanwijzing dat doorlichting van de hele overhead in Venlo mogelijk gemeentebreed besparingen kan opleveren.

Maatregelenpakket behoeft aanscherping

Hoe verhouden de hierboven genoemde drie opgaven (besparingsopgave 3D, dekkingsopgave 3D en overhead opgave) zich nu tot de maatregelen die de gemeente Venlo inmiddels heeft genomen of voornemens is te nemen?

Gezien de omvang van de besparingsopgave kan de omvang van het oorspronkelijke maatregelenpakket van Venlo aanmerkelijk worden aangescherpt, terwijl de noodzaak voor de aanvullende taakstelling ontbreekt. Analyse van de maatregelen leert dat de nieuwe inkoopssystematiek naar verwachting het grootste deel van de besparingen oplevert. Essentieel hierbij zijn wel maatregelen om de toegang effectiever in te richten, de basisvoorzieningen beter op orde te brengen en de uitvoering te optimaliseren. Voor ongeveer de helft van de maatregelen bestaat geen duidelijke grond vanuit de financiële analyse. Deze maatregelen zijn ook niet nodig om de besparingsopgave te realiseren, terwijl doorvoering van bepaalde (inkomensgerelateerde) maatregelen juist averechts kan uitpakken voor burgers.

Omvang pakket

Op voorhand wordt hier opgemerkt dat het maatregelenpakket eind 2017 in korte tijd en onder hoge druk is samengesteld. Met deze analyse beoogt de rekenkamer geen kritiek achteraf te leveren, maar een bijdrage tot bezinning op de vraag in hoeverre de maatregelen naar aard en omvang nog steeds passend zijn om tot het gewenste financiële evenwicht te komen (nut en noodzaak).

Op basis van het verbeterplan is een maatregelenpakket (inkoop, overige en aanvullende maatregelen) ingeboekt van ongeveer 13 miljoen euro.⁵³ Dit is al fors ruimer dan de besparingsopgave. Bovenop dit maatregelenpakket is later een aanvullende taakstelling benoemd oplopend tot 8,5 miljoen euro in 2020 om aansluiting te vinden op het budgettaire kader ('vierkant'). Om een realistisch kostenniveau te bereiken, is deze taakstelling niet noodzakelijk. In omvang zou derhalve kunnen worden volstaan met een beperkter pakket.

Samenstelling pakket

Een vervolgvraag is of (voor)genomen maatregelen ook op de juiste onderdelen en thema's zijn gericht. Om hierop zicht te krijgen, is verkend in hoeverre er vanuit de financiële analyse een inhoudelijke grond valt te geven voor de maatregelen. De bevindingen zijn in de onderstaande tabellen weergegeven. De maatregelen zijn geclusterd naar 3D-onderdeel, waarbij niet-vetgedrukte maatregelen betrekking hebben op de aanvullende taakstelling. De kolom 'Effect' indiceert de omvang van de besparing die de gemeente van de betreffende maatregel verwacht.

Tabel 4.2 Maatregelen met een duidelijke grond vanuit financiële analyse

Maatregel	Onderdeel	Grond	Effect*
<i>Beperking aantal locaties Huizen van de Wijk</i>	Basisondersteuning	Hogere lasten gemeenschapsaccommodaties terugdringen	-0,1
<i>Hogere uitgaven KanDoen</i>	Basisondersteuning	Meer alternatieven voor maatwerk	0,2
<i>Versterken transformatie Wmo en sociaal wijkteams</i>	Sociale wijkteams	Ruimere toegang bijstellen	-0,1
<i>Toetsing leefzorgplannen en verfijnen indicatieprotocol</i>	Sociale wijkteams	Ruimere toegang bijstellen	-0,6

⁵³ Presentatie interimmanager december 2017.

Maatregel	Onderdeel	Grond	Effect*
WAA	Participatie & inkomsten	Hogere lasten Wsw terugdringen	-0,6
Effect maatregel Inkopen	Jeugdhulp, Wmo maatwerk	Ruimer aanbod en/of toegang bijstellen	-9,0
Uitvoering Wmo-hulpmiddelen	Wmo maatwerk	Hogere personeelskosten terugdringen	-0,1
<i>Hulp bij huishouden als algemene voorziening</i>	Wmo maatwerk	Ruimer aanbod en/of toegang bijstellen	-1,0
<i>Nieuwe Wmo-arrangementen (innovatie)</i>	Wmo maatwerk	Ruimere toegang en/of aanbod bijstellen: meer mogelijkheden tot afschalen	-1,7
<i>Maatregelen beschermd wonen</i>	Opvang & beschermd wonen	Ruimere toegang en/of aanbod bijstellen	-2,0
Beperking en toerekening perceptiekosten	totaal: uitvoering	Ruimere inzet directe formatie herzien	-0,9
Aanpak professionele drukte in de wijk	totaal: uitvoering	Ruimere inzet directe formatie en ruimere toegang herzien	-0,2
<i>Effectiever uitvoering vastgesteld beleid</i>	totaal: uitvoering	Ruimere inzet directe formatie herzien	-1,0

* Bedragen in miljoenen euro.

De financiële analyse geeft aanwijzingen die de richting van de bovengenoemde maatregelen ondersteunen. In totaal zouden deze een structurele besparing moeten opleveren in de orde van 17 miljoen euro. De nieuwe inkoopssystematiek levert hieraan de grootste bijdrage.⁵⁴ Zelfs als de baten daarvan tegenvallen, kan met deze set maatregelen ruimschoots worden voorzien in de besparingsopgave. Tegelijkertijd staat de inkoop niet op zichzelf. Om besparingen door een andere wijze van inkopen te kunnen realiseren, is het essentieel dat ook maatregelen worden genomen om de toegang effectiever in te richten, basisvoorzieningen beter op orde te brengen en de uitvoering te optimaliseren.⁵⁵

Voor andere maatregelen is de grond vanuit de financiële analyse minder evident. Hieronder is dat per maatregel toegelicht.

Tabel 4.3 Maatregelen met onduidelijke grond vanuit financiële analyse

Maatregel	Onderdeel	Grond	Effect*
<i>Versneld herindiceren bij niet-gecontracteerde aanbieders</i>	Jeugdhulp, Wmo maatwerk	Relatie met nieuwe inkoopssystematiek, maar onduidelijk is of er voldoende passend aanbod is gecontracteerd ⁵⁶	-0,4
<i>Verlaging PGB-tarieven</i>	Jeugdhulp, Wmo maatwerk	Ruimere toegang en/of aanbod, maar onduidelijk is of de tarieven feitelijk hoger zijn (bij beschikbare aanbod)	-0,4
<i>Van maatwerk dagbesteding naar Open inloop</i>	Wmo maatwerk	Ruimer aanbod en/of toegang, maar onduidelijk is of het huidige gebruik van dagbesteding (maatwerk) te ruim is	-0,1

⁵⁴ Het betreft een vorm van prestatie-inkoop (*best value procurement*), een procedure die elders nog weinig wordt toegepast.

⁵⁵ Tevens is het verstandig om rekening te houden met additionele 'tegenvallers', zoals (landelijke) ontwikkelingen in inkomsten en mogelijke lastenstijgingen onder invloed van de introductie van een abonnementstarief voor – de eigen bijdrageregeling van – Wmo maatwerk.

⁵⁶ Dit geldt met name voor Jeugdhulp. Zie *Bijlage 1 bij collegevoorstel maatregel cliënten jeugd en begeleiding individueel bij niet-gecontracteerde aanbieders*, 9 maart 2018.

Maatregel	Onderdeel	Grond	Effect*
PGB's beschermd wonen bijstellen	Opvang & beschermd wonen	Ruimere toegang en/of aanbod, maar onduidelijk is of de tarieven feitelijk hoger zijn (bij beschikbare aanbod)	-0,1
<i>Betere sturing op interne budgetten/derde geldstromen</i>	Totaal: uitvoering	Ruimere inzet directe formatie, maar onduidelijk is hoe groot en structureel eventuele derde geldstromen zijn	-1,0

* Bedragen in miljoenen euro.

Dit betreft vooral maatregelen gericht op de aanvullende taakstelling. In totaal zouden deze maatregelen besparingen moeten opleveren van circa 2 miljoen euro. Omdat hiervoor vanuit de financiële analyse geen besparingsnoodzaak bestaat, ligt het in de rede om deze maatregelen kritisch tegen het licht te houden. Daarbij dient er wel oog te zijn voor de samenhang met maatregelen in de eerste tabel, met name rond inkoop en basisvoorzieningen.

Daarnaast is er een aantal maatregelen waarvoor een grond vanuit de financiële analyse ontbreekt, omdat de (programma)lasten in Venlo al lager zijn dan in referentiegemeenten. Deze zijn hieronder benoemd.

Tabel 4.4 Maatregelen met ontbrekende grond vanuit financiële analyse

Maatregel	Onderdeel	Effect*
Resultaat transformatie en kostenbesparing re-integratie	Participatie & inkomen	-0,7
Bijdrage zorgverzekering minima	Participatie & inkomen	-0,3
Beperking compensatie zorgkosten	Participatie & inkomen	-0,7
Bevorderen OV	Wmo maatwerk	-0,2
Kantelproef maken woonvoorzieningen en hulpmiddelen	Wmo maatwerk	-0,1
<i>WRV - Hulpmiddelen, collectief vervoer, trapliften, woningaanpassingen</i>	Wmo maatwerk	-0,3

* Bedragen in miljoenen euro.

Ook voor deze maatregelen, die in totaal ruim 2 miljoen euro aan besparingen zouden moeten opleveren, geldt dat zij vanuit de besparingsopgave niet nodig zijn. Vooral bij Participatie & inkomen kan doorvoering van genoemde maatregelen bovendien averechts uitpakken vanwege een risico op vergroting van (armoede)problematiek. Dit vraagt om een herbezinning op deze maatregelen.

BEANTWOORDING VAN ONDERZOEKSVRAGEN

5

5. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Dit onderzoek had tot doel meer zicht te bieden op verklaringen voor de grote financiële budgetoverschrijdingen in het sociaal domein en aanknopingspunten te bieden voor verbetermogelijkheden. Daarvoor zijn uitgebreide en diepgaande financiële analyses gemaakt, is het beeld van Venlo vergeleken met dat van een zestal referentiegemeenten en is goed gekeken naar de kaderstelling en besluitvorming met betrekking tot het sociaal domein. Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de onderzoeksvragen en geeft de conclusies weer. De aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien voor college en ambtelijke organisatie zijn opgenomen in de managementsamenvatting.

De hoofdvraag voor het onderzoek luidt:

Heeft de gemeente Venlo – gezien de (financiële) kaders die door de gemeenteraad zijn gesteld – haar doelstellingen op het Wmo-, participatie- en jeugdbeleid op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze behaald?

De beantwoording van deze vraag verloopt via tien deelvragen. Die komen hieronder achtereenvolgens aan bod, geclusterd naar de inrichting van het sociaal domein (paragraaf 5.1), de uitvoering (paragraaf 5.2) en de resultaten (paragraaf 5.3).

5.1 De inrichting

Onderzoeksvraag 1

Welke beleidsinhoudelijke en financiële kaders heeft Venlo geformuleerd voor de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet?

- Welke doelen zijn geformuleerd?
- Welke financiële kaders zijn gesteld?
- In hoeverre is een risicoanalyse uitgevoerd?
- In welke mate en op welke wijze heeft deze risicoanalyse aantoonbaar geleid tot bijstelling van kaders?
- Welke planning in relatie tot de beleidsinhoudelijke doelen is opgesteld?

De analyse van de kaders is toegespitst op de onderdelen die relevant zijn voor het verklaren van de budgetoverschrijdingen. Dat betreft de kaders die betrekking hebben op:

- de beoogde transformatie, waarin de toegang tot zorg en ondersteuning een centrale rol heeft;
- de inkoop, als instrument voor de gemeente om te sturen op de aard en de omvang van het aanbod;
- het administratief proces in de backoffice, dat een cruciale functie heeft in de beheersing van de uitgaven door zicht te bieden op realisaties en resultaten.

De beleidskaders bieden geen zicht op het administratief proces. Dat komt in de beantwoording op deze onderzoeksvraag daarom niet terug.

Doelstellingen

De uitgangspunten ten aanzien van de transformatie zijn opgenomen in het beleidsplan *Een bijzondere tijd. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo* (2014). Dit stuk bevat algemene beschrijvingen van de uitgangspunten die voor de gemeente leidend zijn bij het leveren van zorg en ondersteuning en van wat de gemeente daarmee wil bereiken. Deze algemene beschrijvingen zijn echter nergens uitgewerkt in concrete doelstellingen die duidelijk maken wat nu precies de beoogde resultaten en effecten zijn.

De uitgangspunten die in het bovengenoemde beleidskader zijn opgenomen zijn niet (aantoonbaar) gebaseerd op een gedegen analyse van de problematiek en ze zijn in deze beleidsdocumenten niet verder uitgewerkt met het oog op de inkoop.

Globale doelstellingen op het gebied van jeugd zijn er wel. Deze zijn opgenomen in het *Bijgesteld beleidsplan jeugd 2016-2018*. Ze hebben betrekking op het voorkómen, vroegtijdig signaleren en zo snel mogelijk adequaat oppakken van opvoed- en opgroei-problematiek. Aan deze doelen zijn resultaten gekoppeld, inclusief een tijdspad.

Financiële kaders

In Venlo vormen de beleidsprogramma's 2 (Openbare orde en veiligheid), 3 (Participatie en werkgelegenheid), 4 (Zorg en welzijn), 5 (Onderwijs en jeugd) en 7 (Sport en cultuur) het sociaal domein. De 3D maken hiervan integraal deel uit. Dit zijn – vooral nieuwe – taken die vallen onder de drie belangrijkste wettelijke kaders binnen het sociaal domein: Jeugdwet, Wmo en Participatiewet. Bij de transities is vanaf 2015 een afzonderlijk budgettair kader ('vierkant') opgesteld, dat in hoofdzaak wordt gevoed vanuit de integratie-uitkering sociaal domein (nieuwe taken). Tegelijkertijd omvat het ook deels oude taken en middelen, zoals hulp bij het huishouden en hulpmiddelen. In totaal omvat het 'vierkant' een bedrag van circa 131 miljoen euro.

Bij de transities was de informatiebasis voor een goede kostenraming van de nieuwe taken gebrekkig. Daardoor was met name het begroten van het onderdeel Jeugdhulp problematisch; de uitgaven voor de Wmo en Participatiewet konden beter worden begroot, omdat de doelgroepen van deze (nieuwe) wetten beter bekend waren bij de gemeente.

Risicoanalyse

Een risicoanalyse ten aanzien van de financiële realisatie is niet in de beleidskaders aangetroffen. Uit de gevoerde interviews blijkt dat deze ook niet is gemaakt.

Planning

Een planning is alleen opgenomen in het *bijgesteld beleidsplan jeugd 2016-2018*, en niet in de (eerdere) kaderstellende stukken voor de decentralisaties.

Beantwoording vraag 1

De beleidskaders voor de nieuwe Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zijn in kwaliteit beperkt: voorafgaand aan de decentralisaties zijn geen SMART-doelstellingen, gebaseerd op een deugdelijke probleem- en risicoanalyse geformuleerd; daarna is dit alleen voor het jeugdbeleid gebeurd. De financiële kaders zijn met name voor Jeugdhulp gebaseerd op beperkte en deels onjuiste informatie. Samen met het toepassen van een afzonderlijk 'vierkant' binnen het sociaal domein heeft dit een optimale inzet van en sturing op budgetten in de weg gestaan.

Onderzoeksvraag 2

Hoe zijn de kaders vertaald naar de gemeentelijke planning- en controlcyclus?

- Op welke wijze is de informatievoorziening van de uitvoerders naar de gemeente georganiseerd?
 - Op welke wijze is binnen de gemeente de informatievoorziening richting college georganiseerd?
 - Op welke wijze is de informatievoorziening aan de raad georganiseerd?
-

Informatievoorziening van uitvoerders naar de gemeente en binnen de gemeente richting college

De wijze van informatievoorziening van uitvoerders naar gemeente, binnen de gemeente richting college en aan de raad is niet in de onderzochte kaderstellende stukken opgenomen. Het onderzoek laat wel zien dat de informatievoorziening tot in 2017 zeer gebrekkig verliep, met name over de realisaties. Dit wordt beschreven in het antwoord op vraag 6.

Informatievoorziening aan de raad

Informatievoorziening aan de raad verliep tot eind 2016 via de Raadswerkgroep Decentralisaties en daarnaast via raadsinformatiebrieven, tussenevaluaties van het *Beleidsplan decentralisaties sociaal domein* en de Monitor Sociaal Domein. Na mei 2017 is aanvullend afgesproken dat de raad elk kwartaal over de voortgang van de maatregelen, genomen na het bekend worden van de grote budgetoverschrijdingen, geïnformeerd zou worden.

Beantwoording vraag 2

De precieze vertaling van de kaders naar de planning- en controlcyclus is niet onderzocht en was ook slechts beperkt mogelijk, gezien de beperkingen van de kaders zelf. Afspraken over informatievoorziening zijn in de beleidskaders niet aangetroffen.

5.2 De uitvoering

Verdiepend onderzoek naar de uitvoering heeft niet plaatsgevonden, omdat na afronding van fase 1 voor een andere invulling van het vervolg van het onderzoek is gekozen (verdieping op de financiën). De gesprekken en documentstudie in fase 1 werpen echter wel licht op onderstaande vragen. Ze zijn dan ook beantwoord op basis van de activiteiten, uitgevoerd in fase 1.

Onderzoeksvraag 3

Hoe zijn deze kaders vertaald naar de inkoop?

- Welke inkoopopdracht voor de 3D's heeft de gemeente Venlo geformuleerd?
 - Welke inkooporganisatie is opgezet?
 - Hoe is de samenwerking met aanbieders vormgegeven, met name in relatie tot de transformatiedoelen?
 - Hoe is de toezichthoudende rol van de gemeente op de uitvoerders vormgegeven?
-

Inkoopopdracht

De precieze inkoopopdracht is niet in de onderzochte kaderstellende stukken opgenomen.

Inkooporganisatie

Voor de inkoop is de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Sociaal Domein Limburg Noord opgericht. De MGR heeft de inkoop verzorgd voor zowel de regionale taken, als specialistische hulp, als de lokale functies in het kader van toegang en uitvoeringsteams.

Samenwerking met aanbieders

De samenwerking met aanbieders is verschillend vormgegeven via verschillende vormen van inkoop. De inkoop van maatwerkdiensten in jeugdzorg en Wmo zijn bestuurlijk aanbesteed via zogenaamde ontwikkelafels. De toegang, uitvoeringsteams en regionale teams specifieke doelgroepen zijn openbaar aanbesteed voor de gemeente Venlo. Specialistische inzet bij het opstellen van het ondersteuningsplan is regionaal openbaar aanbesteed.

Vóór medio 2017 was sprake van zeer ruime inkoopkaders. In 2015 ontbrak het nog aan kennis over de nieuwe taken. Om die reden is toen gekozen voor ruimhartig sluiten van contracten: alle aanbieders die aan (beperkte) kwaliteitseisen voldeden, kregen een contract tegen prijzen uit het verleden. In de toegang moest vervolgens worden gestuurd op de hoeveelheid toegekende zorg en ondersteuning. De p*q-financiering (prijs maal hoeveelheid, zonder maximum aan de hoeveelheid) vormde echter een prikkel tot het vergroten van omzetten die, zo bleek in 2017, onvoldoende door de toegang kon worden beheerst. Des te meer doordat de sturing op budgetbeheersing beperkt was: de coördinatoren van de wijkteams waren verantwoordelijk voor de budgetten in hun wijk, maar het ontbrak hen aan informatie en instrumenten om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

Toezichthoudende rol van de gemeente

Venlo profileert zich in de beleidskaders nadrukkelijk als een regelarme gemeente die vertrouwt op de professionaliteit van zorgaanbieders. Dat vertrouwen wordt niet begrensd door concrete afspraken over de toeleiding naar specialistische zorg en ondersteuning. De meldingsplicht van zorgaanbieders is helder, maar onvoldoende als regulerend mechanisme voor de toegang tot specialistische zorg. De grote handelingsvrijheid van de professionals wordt gecombineerd met weinig toezicht en budgetverantwoordelijkheid bij diezelfde professionals: de verantwoordelijkheid voor sturing, kwaliteitsbewaking en beheersing met het oog op de (financiële) kaders is belegd bij de wijkteams.

Beantwoording vraag 3

Er is in Venlo, in ieder geval tot 2018, sprake van zeer ruime inkoopkaders en een beperkt toezicht op de uitvoering. Medio 2017 zijn de inkoopkaders aangescherpt; dit was de eerste concrete actie die genomen werd na het bekend worden van de grote budgetoverschrijdingen, maar al in het najaar geïnitieerd toen bleek dat er sprake was van forse overschrijdingen op jeugdhulp. Met de nieuwe inkoopsystematiek heeft de gemeente de overstap gemaakt van de hier boven genoemde open einde p*q-regelingen naar prestatieafspraken met budgetplafonds en beperking van het aantal aanbieders.

Onderzoeksvraag 4

Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het beleid voor de toegang tot jeugdzorg, Wmo en beschermd wonen?

- Welke (beleids)instrumenten zijn ingezet om de doelen te realiseren?
 - Welke uitvoeringorganisatie is neergezet en hoe heeft deze gefunctioneerd?
 - Op welke wijze is gestuurd op beleidsinhoudelijke doelrealisatie?
 - In hoeverre is maatwerk geleverd?
 - In hoeverre is gestuurd op het behalen van de financiële doelstellingen en het minimaliseren van risico's?
 - In hoeverre is gestuurd op het realiseren van de planning?
-

(Beleids)instrumenten

In de onderzochte beleidskaders is geen duidelijke koppeling van (beleids)instrumenten aan doelen opgenomen.

Uitvoeringsorganisatie

De toegang tot zorg en ondersteuning op basis van de Jeugdwet en de Wmo is geregeld via de sociaal wijkteams. Elk wijkteam is gescheiden in een kernteam en een uitvoeringsteam. Het kernteam organiseert de toegang tot de ondersteuning. Het uitvoeringsteam voert de basisfuncties in zorg en ondersteuning uit (wijkverpleging, persoonlijke verzorging, algemeen maatschappelijk werk, individuele begeleiding voor zover die niet specialistisch is en huishoudelijke hulp). De meer gespecialiseerde voorzieningen zijn opgenomen in de zogeheten 'menukaart' en kunnen via een beschikking worden ingezet. In de Huizen van de Wijk is de informatie- en adviesfunctie belegd: een vrije inloop voor inwoners als ze (eenvoudige) vragen hebben. Jeugdigen kunnen na verwijzing door het wijkteam of anderen terecht bij de jeugdhulpaanbieders die de gemeente Venlo heeft ingekocht en worden bij minder complexe vragen begeleid door gezinscoaches in de wijken.

Door de toegang dermate stevig neer te zetten, zijn de algemene voorzieningen, die in principe zonder doorverwijzing toegankelijk zijn, feitelijk achter de toegang geplaatst: de wijkteams zijn het centrale aanspreekpunt voor alles en vormen daarmee een drempel voor de algemene voorzieningen.

Medio 2017 en begin 2018 zijn wijzigingen doorgevoerd in de bemensing van de wijkteams en de subsidiëring van algemene voorzieningen met als doel beter te kunnen sturen op budgetbeheersing en kwaliteit. Waar de wijkteams aanvankelijk werden bemenst vanuit de zorgaanbieders, worden de wijkteamleden nu gedetacheerd bij de gemeente, vanuit hun moederorganisatie. Met betrekking tot de algemene voorzieningen wordt vanaf 1 januari 2018 één opdracht verleend aan een samenwerkingsverband van de zes aanbieders ('Gewoon Doen!'). Hiermee wordt een meer integrale aanpak van de algemene voorzieningen beoogd.

Sturing op doelrealisatie

De taak om te sturen op doelrealisatie is belegd bij cliënten zelf en bij de wijkteams. Op casusniveau is in de eerste plaats de hulpvrager zelf, en daarnaast een lid van het wijkteam, verantwoordelijk voor het toetsen op doelbereik. Daarnaast zijn de wijkteams verantwoordelijk voor:

- de afwegingen over in te zetten zorg en ondersteuning (via de leefzorgplannen);
- de sturing op inhoudelijke resultaten en budgetverantwoordelijkheid (coördinatoren binnen de wijkteams);
- verantwoording over de uitvoering (het kernteam met informatie van het uitvoeringsteam).

Het leveren van maatwerk

Op basis van de onderzoeksbevindingen kan de vraag in hoeverre maatwerk is geleverd niet worden beantwoord. Uit het onderzoek blijkt dat de toegang tot maatwerkvoorzieningen ruimhartig was. Dat zegt op zichzelf echter nog niets over de kwaliteit van die voorzieningen (en dus het maatwerk).

Sturing op behalen financiële doelstellingen en minimaliseren risico's

De sturing op het behalen van de financiële doelstellingen was, net als op de inhoudelijke doelstellingen, bij de wijkteams belegd, zoals hierboven beschreven. Wijkteamleiders waren verantwoordelijk voor de budgetten, maar ontbeerden de instrumenten en informatie om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Sturing op realisatie planning

Het onderzoek heeft geen informatie opgeleverd over het sturen op realisatie van de planning.

Beantwoording vraag 4

In de uitvoering van het beleid voor de toegang spelen de wijkteams een centrale rol. Deze hebben in de praktijk niet gefunctioneerd zoals voorzien. De stevige positionering heeft ervoor gezorgd dat de algemene voorzieningen achter de toegang geplaatst werden en onvoldoende werden benut en doorontwikkeld. In de praktijk is het niet gelukt om via de toegang te sturen op (beperking van) het volume aan zorg en ondersteuning. De route via andere verwijzers naar jeugdhulp kon onvoldoende worden beheerst; het grote aantal gecontracteerde aanbieders droeg niet bij aan kostenbeheersing; er was geen controle op de besteding van de wijkbudgetten. Een strakke, integrale aansturing van de uitvoering ontbrak.

Onderzoeksvraag 5

Hoe heeft de inkooporganisatie gefunctioneerd?

- a. Rekening houdend met de financiële kaders die de gemeente heeft gesteld?
- b. Hoe is de samenwerking met de uitvoerders verlopen?
- c. Hoe is de toezichhoudende rol van de gemeente in de praktijk uitgevoerd?

Beantwoording vraag 5:

Het functioneren van de inkooporganisatie is niet onderzocht. Hierboven bleek reeds dat de inkoopkaders erg ruim waren en de toezichhoudende rol van de gemeente beperkt is ingevuld. Daar kwam bij dat er nauwelijks capaciteit was bij accountmanagement, waardoor de gemeente ook niet goed in contact stond met de uitvoerders.

Onderzoeksvraag 6

Hoe heeft de gemeentelijke planning- en controlcyclus in de praktijk gefunctioneerd?

- a. Is de gemeente tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de uitvoerders?
- b. Is deze informatie tijdig, juist en volledig geregistreerd en aangeleverd aan het college?
- c. In hoeverre heeft het college deze informatie gebruikt om waar nodig bij te sturen op beleid en uitvoering?
- d. Is deze informatie tijdig, juist en volledig gedeeld met de raad?
- e. In hoeverre heeft de raad deze informatie gebruikt om waar nodig bij te sturen op beleid en uitvoering?

Informatievoorziening van uitvoerders naar gemeente

De wijze van informatievoorziening van uitvoerders naar gemeente is niet in de onderzochte kaderstellende stukken opgenomen. Het onderzoek laat wel zien dat de informatievoorziening tussen uitvoerders en de gemeente tot in 2017 zeer gebrekkig verliep, met name over de realisaties. Er was sprake van een gebrekkig berichtenverkeer, onduidelijkheden over facturatie en een bedrijfsvoering die qua ontwikkeling achterbleef bij de ontwikkelingen in de (organisatie van de) zorg en ondersteuning.

Informatievoorziening binnen gemeente richting college

Het probleem in de informatievoorziening heeft gelegen in de informatiestroom tussen uitvoerders en gemeente. De informatie die bij de organisatie bekend was is, voor zover kan worden nagegaan, telkens tijdig doorgezet naar het college.

Gebruik informatie door college voor bijsturing

De eerste signalen die (met de blik van achteraf) wezen op financiële risico's kwamen met de tussenevaluatie van het *Beleidsplan decentralisaties sociaal domein* eind 2015. Hierin bleek dat er sprake was van gebreken in het administratief proces, het onvoldoende ontwikkeld zijn van algemene voorzieningen, een inkoopsystematiek waar financiële risico's aan kleefden en die onvoldoende stuurde op transformatie. Hieraan werden op dat moment geen vervolgacties gekoppeld (de wel genomen vervolgacties hadden op andere zaken betrekking). Dat gebeurde wel toen eind 2016 bleek dat er inmiddels een flinke budgetoverschrijding op jeugd verwacht werd. Dit leidde tot de Taskforce Evenwicht sociaal domein. Ook toen in mei 2017 de totale omvang van de budgetoverschrijdingen bekend werd, leidde dit op korte termijn tot bijsturing.

Informatievoorziening tijdig, juist en volledig gedeeld met de raad?

Informatievoorziening aan de raad verliep via de Raadswerkgroep Decentralisaties, raadsinformatiebrieven, tussenevaluaties van het *Beleidsplan decentralisaties sociaal domein* en de Monitor Sociaal Domein. Via deze wegen is de informatie die er was (financieel en inhoudelijk), voor zover relevant, bij de raad terecht gekomen. Daarbij zijn echter signalen, die achteraf gezien wezen op de grote budgetoverschrijdingen die medio 2017 bekend werden, niet tijdig op waarde geschat: niet door het college, dat deze informatie naar de raad bracht; en niet door de raad, die deze informatie ontving. Het gaat dan met name over informatie die betrekking had op gebreken in het administratief proces, het onvoldoende ontwikkeld zijn van algemene voorzieningen, en de financiële risico's die het gevolg waren van de gekozen inkoopsystematiek.

Gebruik van informatie door de raad

Bij de vaststelling van de ruime kaders voorafgaand aan de decentralisaties moet de raad zich bewust geweest zijn van de risico's die daarmee ontstonden; er zijn diverse opties voorgelegd en doorgesproken. De keuze om ruimhartig te zijn, was bewust. Of daarmee ook de consequenties van die keuze werden overzien, is een andere vraag. Men wist dat er overschrijdingen zouden kunnen komen, met name op jeugd, maar verwachtte die binnen de gemeentelijke begroting te kunnen opvangen. Toen deze tekorten zich gingen manifesteren, is de raad door het college goed geïnformeerd over de te nemen maatregelen. Het primaat bij het nemen en het uitwerken van deze maatregelen lag bij college en organisatie: de raad is geïnformeerd en geconsulteerd, maar heeft er geen expliciete besluiten over genomen.

Na mei 2017 veranderde de opstelling van de raad: deze werd kritischer en er blijkt deels ook een scherp wantrouwen richting college over de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening uit. De raad zat er duidelijk meer bovenop en dat was ook terecht: door de forse gebreken in de informatievoorziening in voorgaande jaren was het voor de raad onmogelijk geweest om grip te houden, het college te controleren en waar nodig bij te sturen. Tegelijkertijd leidde de actievare opstelling van de raad tot problemen, omdat de informatie zo gebrekkig was: er waren snel beheersingsmaatregelen nodig, maar informatie die nodig was om precies te weten op welke punten en waarom, ontbrak. De raad bleef vragen om informatie, maar het lukte het college steeds opnieuw niet om de vragen volledig te beantwoorden. Pas in de raadsvergadering van begin december 2017 werd een integrale probleemanalyse aan de raad gepresenteerd; overigens was ook die deels nog op onzekere gegevens gebaseerd.

De raad heeft de informatie die ze van het college kreeg gebruikt voor bijsturing daar waar daar de mogelijkheid toe was. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de vaststelling van de vervolgacties op basis van de tussenevaluatie van het *Beleidsplan decentralisaties sociaal domein* eind 2016. Vanaf mei 2017 heeft de raad een zeer actieve rol aangenomen in het vragen om informatie en controleren van het college. Vaak was de rol van de raad echter beperkt tot het uiten van zienswijzen en het reageren op voorgenomen besluiten van het college. Veel van de maatregelen die na mei 2017 zijn genomen en die gericht waren op kostenbesparingen in het sociaal domein, zijn door het college zelf genomen. Er heeft geen actieve instemming van de raad plaatsgevonden, omdat de uitwerking van deze maatregelen tot de bevoegdheid van het college zou behoren. Bij een onderdeel van deze maatregelen, namelijk de wijzigingen in de inkoopsystematiek, kunnen overigens wel vraagtekens worden gezet: zo kan beargumenteerd worden dat deze neerkomt op een verandering van de beleidskaders in het sociaal domein. De Raad greep bij het Raadsvoorstel het besluit voor verhoging van het jeugdhulpbudget dan ook aan om criteria te stellen voor de inkoop van jeugdhulp en Wmo-voorzieningen.

Beantwoording vraag 6

Naast een ontoereikend financieel kader is de gemeentelijke planning- en controlcyclus met betrekking tot de 3D in hoge mate gehinderd door de problemen in de informatievoorziening van uitvoerders richting gemeente. Daardoor ontbrak de basis voor een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan college en raad. Van signalen die college en raad wel bereikten, werd de ernst in eerste instantie onderschat. Vanaf eind 2016 is informatie over budgetoverschrijdingen en financiële risico's echter zeer serieus genomen en gebruikt om bij te sturen, zowel door het college als de raad.

5.3 Het resultaat

Onderzoeksvraag 7

In welke mate zijn de doelstellingen op het gebied van de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet behaald?

Het ontbreken van duidelijke doelstellingen maakt het meten van doelbereik formeel onmogelijk. Tegelijkertijd streeft de gemeente overduidelijk, zij het dan impliciet, naar onder andere de volgende doelen: ruimhartig zijn in het toekennen van zorg en ondersteuning, realisatie daarvan binnen de financiële kaders en een verschuiving van zwaardere, specialistische zorg naar lichtere vormen van zorg en ondersteuning.

Het onderzoek laat zien dat de laatste twee doelstellingen niet zijn gerealiseerd. Er is immers sprake van grote budgetoverschrijdingen en die worden onder andere veroorzaakt doordat de genoemde verschuiving in zorg en ondersteuning niet heeft plaatsgevonden.

Dat betekent niet dat inwoners onvoldoende of onjuiste zorg en ondersteuning hebben gehad. De uitkomsten wijzen er eerder op dat ze méér ontvangen hebben dan nodig. Venlo heeft duidelijk meer cliënten Jeugdhulp en Beschermd wonen als ook Wmo-maatwerk dan vergelijkbare gemeenten, terwijl deze aantallen met name bij Jeugdhulp nog zijn toegenomen. Dat betekent dat de toegang tot c.q. het aanbod van maatwerkvoorzieningen de afgelopen jaren mogelijk ruimer is geweest dan elders.⁵⁷ Met name bij Jeugdhulp en Opvang & beschermd wonen heeft dat tot forse overschrijdingen geleid. Maar ook bij de Wmo is het gebruik op onderdelen opvallend hoger dan in andere gemeenten.

Onderzoeksvraag 8

In hoeverre is het niet (volledig) behalen van doelstellingen te relateren aan de inrichting en/of de uitvoering?

Het netto-lastenniveau in Venlo heeft zich zodanig ontwikkeld dat bezuinigingsmaatregelen noodzakelijk zijn: de totale netto-lasten zijn duidelijk hoger dan in soortgelijke gemeenten. Dit geldt met name voor Jeugdhulp, Basisondersteuning en Opvang & beschermd wonen. Een belangrijke reden hiervoor ligt in de ruime toegang tot/het ruime aanbod van maatwerkvoorzieningen. Deze ruimhartigheid is bevorderd door beleidskaders die weinig aanknopingspunten boden voor beperking van de instroom in maatwerkvoorzieningen. De gemeente Venlo heeft, evenals veel andere gemeenten, in het beleid opgenomen te streven naar het opvangen van een deel van de ondersteuningsvragen in basisvoorzieningen: voorzieningen die vrij toegankelijk en laagdrempelig zijn. Door goede basisvoorzieningen te bieden, is de gedachte, kan een deel van de vraag naar maatwerkvoorzieningen worden afgevangen. Ook kunnen problemen in een eerder stadium worden gesignaleerd en opgelost, en wordt voorkomen dat ze uitgroeien tot problematiek die specialistische inzet vereist. In de praktijk is met de sociaal wijkteams in Venlo echter een drempel ontstaan voor het gebruik van de basisvoorzieningen. Ook lijken de sociaal wijkteams te gemakkelijk te hebben doorverwezen naar maatwerkvoorzieningen. Doordat er geen duidelijke sturings- en verantwoordingslijnen waren en er geen maximum was gesteld aan het voorzieningengebruik, kon dit leiden tot hoge cliëntenaantallen en kosten.

De ruime toegang tot en/of aanbod van maatwerkvoorzieningen vormen niet de enige reden voor het tekort op het 3D-budget. Ook de uitvoeringskosten zijn hoger dan in soortgelijke gemeenten: met name bij Basisondersteuning, Participatie & inkomen en Wmo maatwerk zet Venlo meer formatie in (directe taakuitvoering en backoffice). Wat Venlo met deze extra personele inzet doet, hoe zich dat verhoudt tot wat andere gemeenten doen met minder personeel en of deze hogere inzet ook leidt tot meer resultaat is niet onderzocht. In werkelijkheid zijn de uitvoeringskosten nog hoger dan uit de financiële analyse

⁵⁷ Bij beschermd wonen kan daarnaast ook achterblijvende ambulantisering (uitstroom) een rol spelen.

blijkt, omdat niet alle personeelskosten voor de 3D-taken daaraan konden worden toegerekend. Venlo heeft meer backofficewerkzaamheden gecentraliseerd, hetgeen samengaat met een hogere gemeentebrede overhead. Ook buiten het brede sociaal domein is derhalve mogelijk efficiencywinst te boeken.

Onderzoeksvraag 9

Welke verbetermogelijkheden zijn er in de kaderstelling, de uitvoering en de informatievoorziening?

De ruime toegang, het daarmee samenhangende ruime maatwerk aanbod en de relatief hoge personele inzet hebben geleid tot budgetoverschrijdingen en het niet behalen van de transformatiedoelstellingen. Tegelijkertijd laat de financiële analyse zien dat het gestelde budget voor de 3D ('vierkant') niet geheel toereikend is. Vergelijking met soortgelijke gemeenten laat zien dat een realistisch kostenniveau hoger is dan de gemeente zelf heeft begroot. Dit kan worden opgevangen door het budgettair kader beter te laten aansluiten op de samenhang binnen het brede sociaal domein in plaats van alleen wat binnen 'het vierkant' is geplaatst. Ook bij taakonderdelen buiten de 3D (volksgezondheid en educatie) lijkt namelijk sprake te zijn van optimaliseringsmogelijkheden. Door het budgettair kader te verbreden en meer samenhangend te maken, wordt een integrale financiële allocatie en beheersing bevorderd.

Het voorgaande betekent dat het bereiken van financieel evenwicht in het sociaal domein niet alleen afhankelijk is van het beperken van kosten. Een strenger inkoopregime, zoals nu is doorgevoerd, is noodzakelijk. De gemaakte volumeafspraken stellen een duidelijke grens aan de toegang. Als niet tegelijkertijd ook andere maatregelen worden genomen, is die grens echter tijdelijk. Dan kunnen de nieuwe inkoopafspraken leiden tot wachtlijsten of een lager kwaliteitsniveau. Uit het onderzoek vloeit voort dat ook nodig zijn:

- een betere benutting van basisvoorzieningen (waarbij onduidelijk is in hoeverre hiervoor een uitbreiding en/of aanpassing van bestaande basisvoorzieningen nodig is);
- beter functionerende sociale (wijk)teams, die structureel inzetten op het benutten van eigen kracht, sociale netwerken en basisvoorzieningen en daarmee de toegang tot maatwerk minder ruim maken;
- een efficiëntere uitvoeringsorganisatie.

Veel van de (voor)genomen maatregelen zetten ook op deze punten in. Daarbij geldt dat het verwachte effect van de maatregelen die zijn gericht op de uitvoeringsorganisatie aan de lage kant lijkt, gezien de hoogte van de personele inzet in vergelijking met andere gemeenten. De maatregelen op andere punten hangen met elkaar samen: het realiseren van kwalitatief goede zorg en ondersteuning voor iedereen die dat nodig heeft, is afhankelijk van de effectiviteit van de inzet van de sociale teams, de kwaliteit van de basisvoorzieningen en de wijze waarop sociale teams, basis- en maatwerkvoorzieningen op elkaar worden afgestemd. De omvang en de samenstelling van het (voor)genomen maatregelenpakket behoeft echter aanscherping, omdat voor een deel van de maatregelen geen duidelijke grond bestaat of implementatie risico's meebrengt op vergroting van (armoede)problematiek. De aanpassingen die met de maatregelen worden beoogd, moeten hun weerslag krijgen in scherpere kaders voor het sociaal domein.

Onderzoeksvraag 10

In hoeverre en op welke wijze kan de gemeenteraad beter in staat gesteld worden zijn sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar te maken?

Uit het antwoord op vraag 6 blijkt dat de raad een actieve rol heeft nagestreefd met betrekking tot de 3D's. De Raadswerkgroep Decentralisaties is daar tot 2017 de belangrijkste uiting van. Vanaf 2017 pakken de fracties de controlerende rol actiever op, een houding die sinds mei 2017 verder is toegenomen. Goede informatie is de eerste randvoorwaarde voor een adequate invulling van de bovengenoemde drie rollen van de raad. Zonder de juiste, tijdige en volledige informatie is het niet mogelijk goede kaders te stellen, de uitvoering te controleren en de achterban te vertegenwoordigen. Verbetering van de informatiestroom aan de raad is dan ook nodig, met bovengenoemde duidelijke kaders als kapstok. Tot slot is ook alertheid nodig op waar maatregelen die het college neemt de kaders voor de uitvoering in het sociaal domein raken. Als dat het geval is, ook al is de invloed indirect, dan is het wenselijk de raad om een uitspraak te vragen.

BESTUURLIJK WEDERHOOR

6

6. Bestuurlijk wederhoor

6.1 Reactie college



GEMEENTEBESTUUR

Rekenkamercommissie Venlo
T.a.v. mw. K. van den Berg, voorzitter

uw kenmerk
uw brief d.d.

ons kenmerk 1384931
behandelaar HJJM Smeets
doorkiesnummer +31 77 3596490
e-mail hijmsmeets@venlo.nl
collegebesluit d.d. 18-09-2018
datum 20.09.2018

onderwerp Bestuurlijke reactie rapport 'Evaluatie 3D Venlo'

Geachte mevrouw Van den Berg,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de rapportage van het onderzoek dat u heeft uitgevoerd naar de decentralisaties binnen het sociaal domein. Voorop gesteld dat er bij de insteek van de gekozen methodiek kanttekeningen te plaatsen zijn, herkennen wij ons over het algemeen in uw bevindingen en aanbevelingen. Het rapport geeft een helder, goed leesbaar en realistisch beeld van de situatie zoals ook wij die, na de collegevorming, hebben aangetroffen.

Onze voornaamste kanttekening betreft de eenzijdige focus op de lastenkant in vergelijking met een gemiddelde van een groep referentiegemeenten. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de mate waarin deze gemeenten wat betreft sociaal-maatschappelijke opgave vergelijkbaar zijn met Venlo. Wij merken wel op dat er bij slechts drie van de zes referentiegemeenten sprake is van een centrumgemeente. Ook is niet duidelijk wat de spreiding is ten opzichte van het gemiddelde en wij vinden het opvallend dat deze groep ook wordt aangehouden om uitspraken te doen over zaken buiten de onderzoeksvraag. Het beeld dat hier 'appels met peren zijn vergeleken' dringt zich hierbij op.

Met u stellen wij vast dat een aantal keuzes dat in het verleden is gemaakt minder gelukkig was en dat het heeft ontbroken aan adequate sturing op met name de instroom. Uw aanbevelingen in dit kader nemen wij graag over. Een belangrijk deel hiervan is inmiddels al door de organisatie in gang gezet.

Dat opgemerkt hebbende met betrekking tot het geheel beperken wij ons tot een drietal zaken.

postadres Postbus 3434
postcode 5902 RK Venlo
bezoekadres Hanzeplaats 1 Venlo
telefoon 14 077
telefax +31 77 3596766
internet www.venlo.nl
bank NL33BNGH0285008749

Allereerst spreekt u in uw rapport over een 'realistisch kostenniveau' zonder daarbij expliciet aan te geven dat dit een gekwantificeerd uitgavenniveau is op basis van de gemiddelde uitgaven van een groep referentiegemeenten (zoals wij kunnen afleiden uit de gevolgde aanpak). Inmiddels hebben wij begrepen dat u, om u moverende redenen, er tijdens het onderzoek voor heeft gekozen zowel de beleidsinhoudelijke achtergrond als ook de inkomstenzijde niet in het onderzoek te betrekken.

Wij merken op dat volgens ons ook daar een belangrijke oorzaak gezocht moet worden voor de problematiek. Inmiddels is namelijk duidelijk dat Venlo onevenredig te maken heeft met onvoldoende rijksinkomsten en een aantal kostenverhogende elementen dat het gevolg is van 'eigen beleidsinhoudelijke' keuzes. U noemt daarbij zelf met name de keuze om basisvoorzieningen te positioneren achter de 'keukentafel'.

Voorts merkt u -in onze ogen terecht- op dat de keuze voor een zogenaamd 'vierkant', een budgettair kader voor de 3D-opgaven, optimaliseringsmogelijkheden in de weg staat. U stelt voor dit kader te verruimen tot een groter deel van onze begroting. Dat delen wij. Wij zijn daarom voornemens om de raad voor te stellen om in 2019 dit vierkant op te heffen. Wij merken hierbij wel op dat het de gemeenteraad zelf was die tot de inrichting van dit kader besloot *juist* om te voorkomen dat 'er lantaarnpalen zouden worden betaald uit de gedecentraliseerde middelen'. Middelen voor zorg moesten aan zorgtaken besteed worden en mochten niet voor andere taken worden aangewend. Inmiddels moeten we vaststellen dat juist het omgekeerde is gebeurd. Uit de algemene reserve zijn in de afgelopen jaren de financiële tekorten aangevuld. Als gevolg daarvan is het een hele opgave om deze reserve in de voor ons liggende bestuursperiode weer terug te brengen op het noodzakelijke niveau.

Tot slot merkt u op dat er minder zou kunnen worden bezuinigd op de 3D-taken dan nu gebeurt. U geeft aan dat de hoogte van de indirecte kosten en de hoogte van andere uitgaven in het sociaal domein, zoals voor educatie en volksgezondheid, hiervoor wellicht mogelijkheden zouden bieden. Minder uitgeven aan deze zaken zou vermindering van de noodzaak om te bezuinigen (kunnen) betekenen. In deze suggestie herkennen wij ons niet.

De gemeentelijke organisatie wordt jaarlijks -op een eenduidige, genormeerde wijze- binnen een relevante groep referentiegemeenten gescoord ten aanzien van de omvang van de verschillende bedrijfsonderdelen. Bedrijfsonderdelen die gezamenlijk de omvang van de overhead bepalen. Uit deze score blijkt dat onze organisatie binnen deze groep niet significant afwijkt. Sterker nog, de Venlose overhead ligt onder het gemiddelde.

'Vensters voor bedrijfsvoering' is een initiatief van de VGS, KING, ICTU, UWV, VIAG en FAMO en vergelijkt de afzonderlijke elementen van bedrijfsvoering met andere organisaties. In de meest actuele vergelijking (verschenen in 2017 met cijfers over 2016) bedraagt de gemeentebrede overhead van de gemeente Venlo 29,2% ten opzichte van de referentiegemeenten met 30,2%. Daarbinnen bedroeg de omvang van de bedrijfsvoering in Venlo 19,4%, bij referentiegemeenten 21,2%.

Ten aanzien van de andere uitgaven in het sociaal domein merken wij op dat de door u aangehaalde uitgaven voor educatie en gezondheid wellicht hoger zijn dan het gemiddelde van de referentiegemeenten dat u heeft vastgesteld. Dat wil echter nog niet zeggen dat deze uitgaven daarmee ook door bestuurlijke keuzes te beïnvloeden zijn.

De eenzijdige financiële benadering van de lastenkant die u heeft gekozen, lijkt debet aan dit -in onze ogen- te sterk vereenvoudigde beeld. Wij zijn graag bereid u (of de gemeenteraad) uitgebreider dan in het rapport mogelijk is, te informeren over de inhoud van het lokaal educatie- en gezondheidsbeleid in relatie tot de door u vastgestelde uitgaven.

Tot slot verwijzen wij u ten aanzien van uw aanbevelingen aan de gemeenteraad graag inhoudelijk naar de opmerkingen die wij in het voorafgaande proces hebben gemaakt. Met name een gewenste behoefte aan de versteviging van de kaderstellende en controlerende rol onderschrijven wij. De recente keuze voor programmatisch werken, gekoppeld aan een grondige herontwerp van de (raads-) programma's, biedt de gemeenteraad volop mogelijkheden om krachtiger invulling te geven aan zowel hun kaderstellende als controlerende rol. Ook biedt een beperkter aantal, integrale programma's de mogelijkheid om over de grenzen van de afzonderlijke beleidsterreinen vorm te geven aan de gewenste en noodzakelijke transformatie. Een opgave die nog in de kinderschoenen staat, maar die inmiddels wel nadrukkelijk door ons is opgepakt.

Wij wensen u en de gemeenteraad een goede inhoudelijke behandeling van het rapport, dat naar onze overtuiging voldoende aanknopingspunten voor verdere verbetering bevat.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

de burgemeester

Twan Beurskens

Antoin Scholten

6.2 Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor haar zienswijze waarin ze schrijft dat ze zich herkent in de conclusies en aanbevelingen. Het college stelt dat het rapport helder, goed leesbaar en realistisch is.

De rekenkamer merkt in zijn algemeenheid op dat veel van de genoemde punten in de reactie van het college al tijdens het ambtelijk wederhoor zijn beantwoord. Ook werd hierbij de stelling dat het onderzoek eenzijdig is gefocust op de lastenkant in vergelijking met een gemiddelde van een groep referentiegemeenten inhoudelijk weerlegd. Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op de opmerkingen van het college:

1. Het is feitelijk onjuist dat 'slechts bij 3 van de 6 referentiegemeenten sprake is van een centrumgemeente': dit zijn er 4. De rol als centrumgemeente geldt alleen voor taken van Opvang en Beschermd Wonen. De rekenkamer achtte het in het kader van het onderzoek niet zinvol om voor de analyse voor educatie en gezondheid een aparte referentiegroep te kiezen. De analyse op dit punt diende immers om een eerste inzicht te krijgen in de samenhang met andere onderdelen binnen het brede sociaal domein. De signalen die hiermee zijn verkregen zijn echter dusdanig dat wij het college adviseren (zie aanbeveling 1) om hiernaar gericht verder onderzoek te laten doen.
2. Dat de raad van Venlo destijds tot instelling van het vierkant heeft besloten laat onverlet dat de kwaliteit/onderbouwing van de begroting (binnen en buiten het vierkant) als primaire verantwoordelijkheid van het college kan worden gezien. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het hieraan heeft geschorst en dat er voldoende reden is om de begroting voor het brede sociaal domein (en waarschijnlijk ook daarbuiten) kritisch tegen het licht te houden om te komen tot een meer optimale allocatie van beschikbare middelen.
3. Onze bevinding over de overhead gaat over de actuele netto lasten (stand 2018), herleidbaar uit de gemeentelijke boekhouding. Dit is een breder plaatje dan alleen aantallen fte's als percentage van de totale gemeentelijke formatie zoals die in 'Vensters voor bedrijfsvoering' als kengetal wordt gehanteerd. Kijkend naar andere indicatoren blijkt dat gemeente Venlo duidelijk hoger scoort dan de referentiegroep, bijvoorbeeld wat betreft totale formatie en apparaatskosten per inwoner. Dit spoort met de bevinding dat Venlo voor de taakuitvoering relatief veel eigen personeel inzet. In het verlengde van punt 3 levert het onderzoek volgens ons voldoende signaal op om kritisch te kijken naar de gemeente brede overhead.
4. Gemeenten beschikken over diverse 'knoppen' om uitgaven voor bijvoorbeeld onderwijshuisvesting te beïnvloeden. Deze ruimte is vaak groter dan gemeenten zelf op voorhand inschatten. Met (een combinatie van financieel én inhoudelijk) verdiepend onderzoek zou dat ook voor de gemeente Venlo inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Tot slot is de rekenkamer blij dat het college - mede gezien het nemen van zijn eigen verantwoordelijkheid naar aanleiding het onderzoek - ook van mening is dat het onderzoek aan het verstevigen van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad heeft bijgedragen.

Bijlage 1: Normenkader incl. beoordeling

Hieronder is het normenkader voor het onderzoek opgenomen. De normen zijn zo opgesteld dat alle onderzoeksvragen erdoor zijn afgedekt, met uitzondering van de vragen 7, 8 en 9, die zich niet betrekking laten normeren. Normen zijn gebaseerd op a) algemene beleidstheoretische inzichten die gemeengoed zijn binnen beleidsonderzoek, b) de beleidscyclus en c) onze kennis van het sociaal domein en processen die een belangrijke rol spelen bij de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid in dit domein.

In de laatste kolom is het oordeel op de verschillende normen opgenomen, voor zover mogelijk op basis van de onderzoeksuitkomsten. Daarbij is gebruikgemaakt van symbolen:

+ betekent: aan deze norm wordt voldaan

+/- betekent: aan deze norm wordt deels wel, maar ook deels niet voldaan

- betekent: aan deze norm wordt niet voldaan.

De toelichting daarop is per onderwerp opgenomen. Als een norm niet kan worden beoordeeld, is dit vermeld als 'n.m.' (niet mogelijk).

Onderwerp	Norm	Onderzoeksvragen	Oordeel
Inrichting			
Kaders	- Voor de drie decentralisaties zijn realistische doelstellingen geformuleerd die aansluiten bij hetgeen de wetgever met de decentralisatie op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet beoogt. De doelen zijn uitgewerkt in beleidsinhoudelijke, organisatorische en financiële zin. - De kaders zijn gebaseerd op een deugdelijke en volledige probleem- en risicoanalyse. - Op geconstateerde risico's zijn tijdig passende beheersmaatregelen genomen.	1	-
<i>Toelichting: er zijn geen doelen opgenomen in de kaderstellende stukken zijn (met uitzondering van een latere uitwerking op het gebied van jeugd). Doelen zijn niet nader uitgewerkt. Een (deugdelijke en volledige) probleem- en risicoanalyse zijn niet aangetroffen en beheersmaatregelen zijn dan ook niet (navolgbaar) genomen.</i>			
Planning & control	- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met uitvoerders en samenwerkingspartners in het kader van sturing en control. Deze afspraken zijn gericht op: - een tijdige, juiste en volledige informatievoorziening van uitvoerders aan de organisatie, van de organisatie aan het college en van het college aan de raad. - het krijgen en houden van grip op de toekenning van zorg en ondersteuning. - Uitvoerders en organisatie kunnen op tijd beschikken over faciliteiten om deze afspraken na te komen, zoals capaciteit, registratiesystemen en beveiligde verbindingen voor gegevensoverdracht.	2	-
<i>Toelichting: de afspraken in het kader van sturing en control waren duidelijk onvoldoende om te zorgen dat informatie over realisaties en resultaten tijdig, juist en volledig bij college en raad bekend werd. Afspraken over sturing en control zijn beperkt, gebaseerd op vertrouwen en leggen veel verantwoordelijkheid bij de uitvoerders zelf, die tegelijkertijd veel ruimte krijgen voor de invulling van de kaders.</i>			
Uitvoering			
Inkoop	- In de inkoopafspraken met uitvoerders zijn de toezichthoudende rol van de gemeente en risicobeheersingsmaatregelen opgenomen. - De uitvoerders hebben geleverd conform de inkoopovereenkomst die zij hebben afgesloten. - Vanuit de inkooporganisatie is tijdig de juiste en volledige informatie aangeleverd die de gemeente nodig heeft om de toezichthoudende rol naar behoren te vervullen.	3 en 5	n.m.
<i>Toelichting: de inkoopafspraken, -overeenkomsten en -organisatie zijn niet onderzocht.</i>			
Uitvoering	- In de uitvoering zijn de taken en rollen van respectievelijk de gemeente en uitvoerders helder. Beide partijen handelen conform. Daarbij is de gemeente in ieder geval opdrachtgever en toezichthouder; aanbieders zijn in ieder geval opdrachtnemer, expert en uitvoerder. - De gekozen uitvoeringsorganisatie en instrumenten bevorderen onder andere de grip op de toegang tot (specialistische) zorg en ondersteuning, het leveren van maatwerk voor cliënten en de beheersing van risico's.	4	-
<i>Toelichting: de rolverdeling tussen gemeente en uitvoerders was niet scherp: uitvoerders waren mede verantwoordelijk voor de sturing, de gemeente was mede verantwoordelijk voor de uitvoering. De gekozen uitvoeringsorganisatie en met name de positionering en werkwijze van de wijkteams en de gebreken in de aansturing daarvan hebben de grip op de toegang en de beheersing van risico's niet bevorderd. Ook was er onvoldoende grip op de toegang tot jeugdhulp via andere verwijzers dan de wijkteams.</i>			

Onderwerp	Norm	Onderzoeks- vragen	Oordeel
Planning en control	- De gemeente is tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de uitvoerders. - Deze informatie is tijdig, juist en volledig aangeleverd aan het college. - Als gestelde doelen niet worden gehaald, is aangegeven wat daarvan de mogelijke oorzaken zijn. - Het college gebruikt de informatie om tijdig, juist en volledig (bij) te sturen. Sturing betreft zowel de beleidsinhoudelijke als financiële doelrealisatie. Daarbij is ook aandacht voor de wijze waarop de organisatie van de uitvoering bijdraagt aan doelrealisatie. - De raad is tijdig, juist en volledig geïnformeerd. De raad heeft deze informatie aantoonbaar gebruikt om tijdig, juist en volledig (bij) te sturen.	6	+/-
<i>Toelichting: doordat een tijdige, juiste en volledige informatiestroom van uitvoerders richting college ontbrak, haperde ook de informatiestroom van het college richting de raad. De ernst van signalen die duiden op financiële risico's en budgetoverschrijdingen werd aanvankelijk onderschat. Toen de signalen overduidelijk werden, is echter door college en raad actief bijgestuurd. Dat gebeurde op basis van de informatie die op dat moment beschikbaar was.</i>			
	Taakinvulling raad - De raad stelt kaders op voor het systeem van zorg en ondersteuning, op basis van kennis over aard en omvang van problematiek en doelgroepen, en op basis van het beschikbare budget. - De raad volgt de uitvoering op basis van periodieke informatie over de voor het uitvoeringsproces vastgestelde uitgangspunten (met het oog op bijvoorbeeld toegang en integraliteit). Deze informatie wordt benut voor overleg met het college en waar nodig bijstelling van de kaders. - De raad controleert de uitvoering op basis van periodieke informatie over resultaten (output en outcome), in relatie tot de vastgestelde doelen en financiële kaders. Deze informatie wordt benut voor overleg met het college en waar nodig bijstelling van de kaders.	10	+/-
<i>Toelichting: de kaderstelling door de raad was gebrekkig: de kaders waren erg algemeen waardoor een structuur voor controle ontbrak; en een degelijke kennisbasis voor goede kaderstelling en controle was afwezig, ook al heeft de raad zijn best gedaan om zich goed te laten informeren. Tot eind 2016 functioneerde volgde de Raadswerkgroep Decentralisaties in opdracht van de raad de ontwikkelingen. Daarbij gaf de werkgroep echter slechts beperkt invulling aan diens opdracht. Met name het in beeld brengen van de financiële consequenties voor de raad bleef achterwege. De oorzaak daarvoor lag echter (ook) in het ontbreken van de informatie daarvoor. De werkgroep reageerde op informatie die door het college werd aangedragen en die informatie was gebrekkig. Vanaf mei 2017 werd de opstelling van de raad meer proactief: de raad vraagt actief en gericht om informatie, volgt de maatregelen die het college neemt kritisch en grijpt in op het moment dat de raad dat nodig vindt (vaststelling verhoging budget jeugdhulp).</i>			

Bijlage 2: Lijst documenten en interviews

Geraadpleegde documenten

Beleidskaders

- *Op reis naar de menselijke maat. Hoofdpijnen van beleid voor de decentralisatie-verantwoordelijkheden in Venlo.* December 2013 en bijbehorend raadsvoorstel 2014-007.
- *Een bijzondere tijd. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo.* September 2014 en bijbehorend raadsvoorstel 2014-072.
- *Verordening jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning Venlo 2015.*
- *Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Sociaal Domein Limburg Noord* en bijbehorend Raadsvoorstel 2014-61.
- *Regionale visie bijzondere doelgroepen 2017-2020* en bijbehorende raadsconsultatie 2017-003.

Raadsinformatiebrieven

2015: nummer 001, 086 en 133

2016: nummers 091, 177 en 185

2017: nummers 071, 078, 088, 093, 107, 109

2018: nummer 005 en 056

Raadsconsultaties

RC 2017-004 en 2017-011

Financiële stukken en cijfers

- Begroting- en rekeningcijfers uit de gemeentelijke boekhouding over 2016, 2017 en 2018

Overige documenten

- *Tussenevaluatie van beleidsplan 'Een bijzondere tijd'. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo.* Juli 2015
- *Tussenevaluatie van beleidsplan 'Een bijzondere tijd'. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo.* December 2015 en bijbehorend Raadsvoorstel 2016-007;
- *Tussenevaluatie 2016 van beleidsplan 'Een bijzondere tijd'. Beleidsplan decentralisaties sociaal domein gemeente Venlo.* November 2016 en bijbehorend raadsvoorstel 2017-003.
- *Einddocument aan de gemeenteraad, Raadswerkgroep Decentralisaties, 30-12-2016.*
- P. Lucassen aan college, 22 mei 2017, *Reflectie op de organisatie en de organisatieontwikkelingen in het perspectief van de ontwikkelingen sociaal domein.*
- Beantwoording raadsragen Tekort sociaal domein totaal mei 2017 en Aanvullende antwoorden op vragen VVD.
- Afspraken over betrekken raad gemaakt bij debat decentralisaties sociaal domein, 8 juni 2017.
- Conclusies werkconferentie sociaal domein, 5 juli 2017.
- Presentaties aan de gemeenteraad, gegeven op 4 december 2017.
- Statement college van B&W d.d. 10 mei 2017 – 21.00 uur.
- Stukken t.a.v. de 11 maatregelen: onderzoeksopdrachten en waar beschikbaar business cases.
- Collegevoorstellen d.d. 21 maart 2017 en 30 mei 2017 en Projectopdracht Taskforce Evenwicht d.d. 23 mei 2017 (Taskforce Evenwicht Sociaal Domein).
- Raadsbesluit 2017-080 (1^e wijziging programmabegroting 2018-2021).
- Raadsbesluit 2017-081 en bijbehorend amendement (verhoging budget jeugdhulp)
- <https://sociaaldomein-limburgnoord.nl/inkoop>
- Bijlage 1 bij collegevoorstel *maatregel cliënten jeugd een begeleiding individueel bij niet-gecontracteerde aanbieders*, 9 maart 2018.

Gevoerde interviews

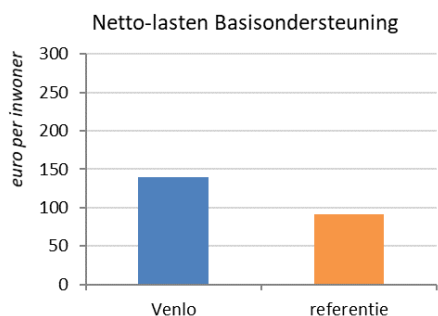
- Voormalig wethouder jeugd/Wmo (vanaf mei 2017)
- Voormalig wethouder financiën/participatie (vanaf mei 2017)
- Voormalig contractmanager sociaal domein
- Voormalig projectleider/voorzitter van de Taskforce sociaal domein
- Interim manager sociaal domein
- Adviseur financiën & control.

Bijlage 3: Details vergelijking Venlo-referentiegemeenten

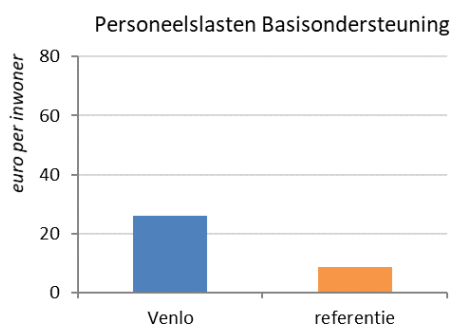
Deze bijlage bevat de details van de vergelijking van Venlo met referentiegemeenten op a) netto-lasten 2018 en b) prestaties voor de verschillende onderdelen van het sociaal domein. De uitkomst van deze vergelijking is op hoofdlijnen beschreven in paragraaf 4.3, waar deze bijlage bij hoort.

Onderdeel 1 ➤ Basisondersteuning

Financiën: netto-lasten

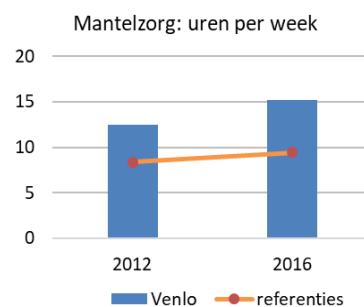
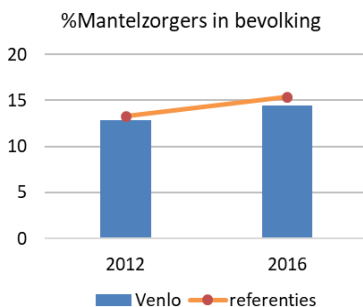
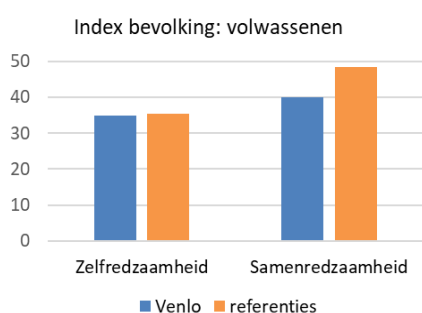


De netto-lasten van Basisondersteuning zijn in Venlo ongeveer de helft hoger dan het referentieniveau. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met gemeenschapsaccommodaties.⁵⁸ Vanwege het multifunctionele karakter van veel accommodaties (combinaties met educatie, sport en cultuur) zou een deel van deze kosten niet aan de 3D moeten worden toegerekend.



De directe personeelslasten zijn in Venlo ongeveer het driedubbele van het referentieniveau. Venlo zet dus meer eigen personeel in.

Prestaties: caseload

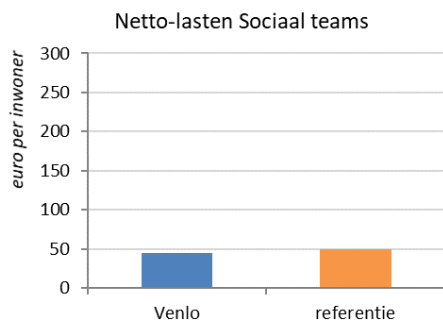


De scores op samenredzaamheid onder volwassenen en mantelzorg zijn lager dan in referentiegemeenten. De mantelzorgers die er zijn, geven gemiddeld meer uren zorg per week.

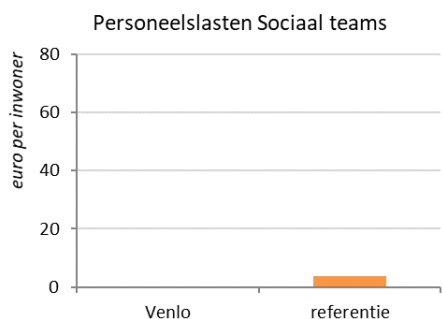
⁵⁸ Dit is inclusief Huizen van de Wijk waarvan de netto-lasten ongeveer 5 procent betreffen van dit onderdeel.

Onderdeel 2 ➤ Sociale wijkteams

Financiën: netto-lasten

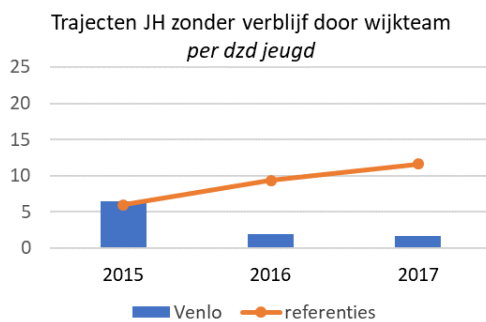


De netto-lasten van sociale wijkteams zijn in Venlo ongeveer een tiende lager dan het referentieniveau. Dit hangt deels samen met ...



... een geringere inzet van eigen personeel in Venlo.

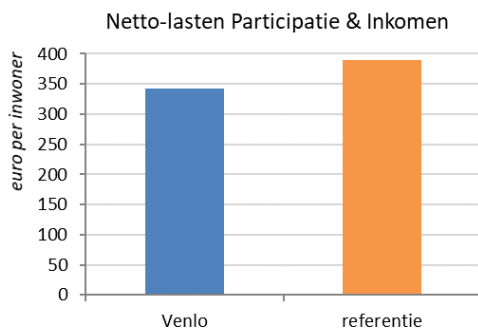
Prestaties: verleende hulp



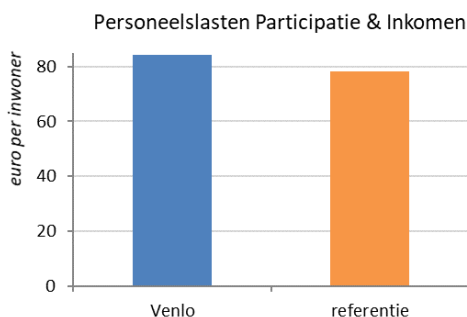
Volgens deze cijfers zouden sociale wijkteams in Venlo vrijwel geen ambulante jeugdhulp verlenen. Daarmee wijkt Venlo duidelijk af van referentiegemeenten.

Onderdeel 3 ➤ Participatie en inkomen

Financiën: netto-lasten

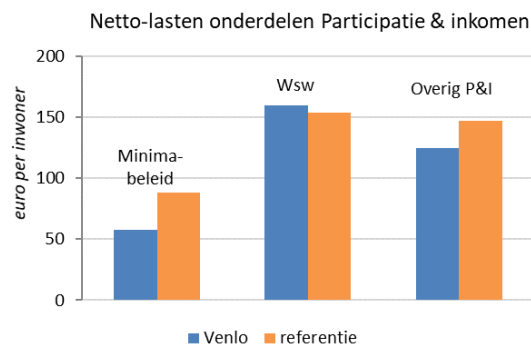


In Venlo zijn de netto-lasten van Participatie & inkomen ongeveer een zesde lager dan het referentieniveau.



De directe personeelslasten zijn in Venlo bijna een tiende hoger.

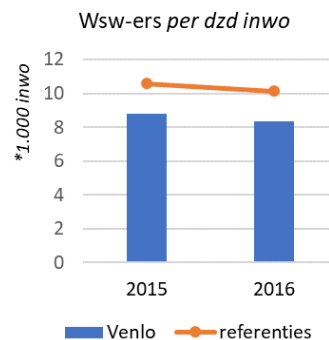
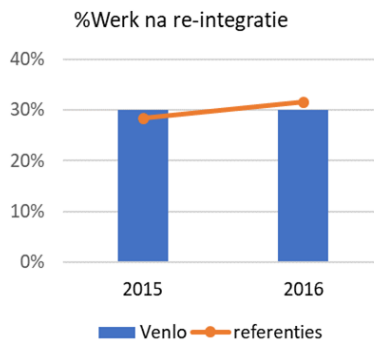
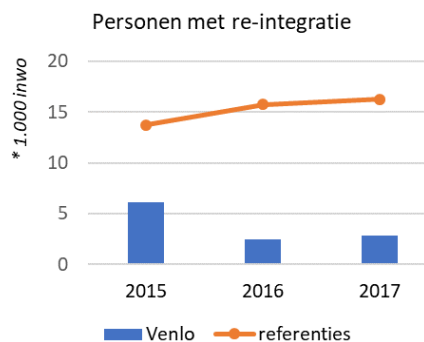
Als we inzoomen op de onderscheiden onderdelen, is het volgende beeld zichtbaar.

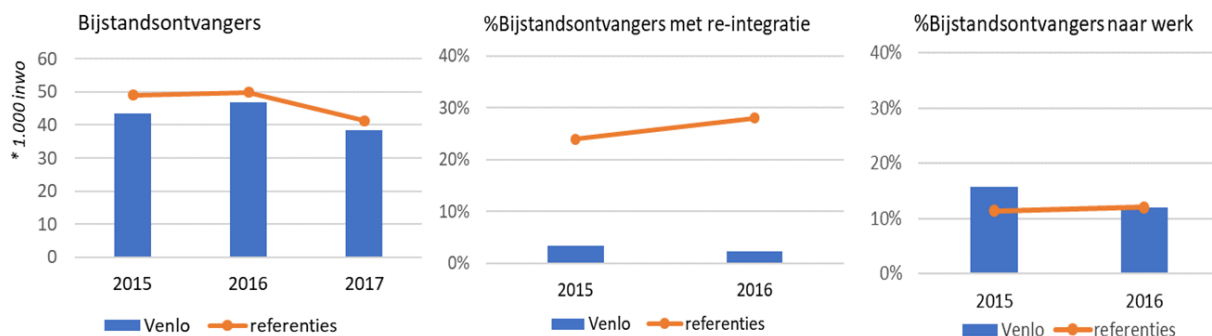


Bij de Wsw (WAA) zijn de netto-lasten van Venlo enkele procenten hoger dan het referentieniveau.

Aan minimabeleid en overige onderdelen (re-integratie) geeft Venlo per saldo juist duidelijk minder uit.

Prestaties: in- en uitstroom



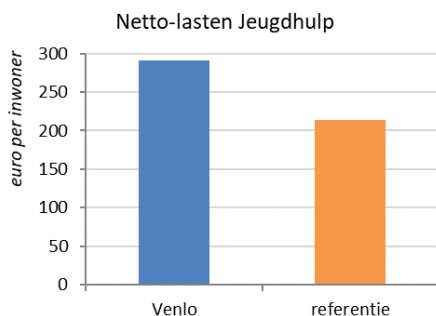


Uit deze vergelijking kan worden afgeleid dat Venlo:

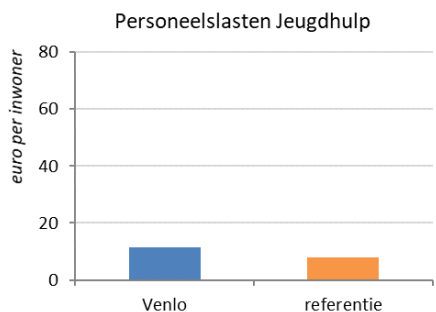
- relatief weinig mensen in een re-integratietraject heeft (*linksboven*). Na een daling in 2016 neemt dat aantal wel licht toe. Het percentage cliënten dat doorstroomt naar werk is min of meer vergelijkbaar met referentiegemeenten, maar lijkt in ontwikkeling achter te blijven (*midden boven*).
- minder inwoners heeft met een Wsw-uitkering (*rechtsboven*).
- minder bijstandsontvangers heeft (*linksonder*). Evenals elders neemt dat aantal af. Wel blijft Venlo achter in het aandeel bijstandsccliënten dat in een re-integratietraject wordt geleid, zij het dat het doorstroompercentage naar werk vergelijkbaar is (*midden en rechtsonder*).

Onderdeel 4 ➤ Jeugdhulp

Financiën: netto-lasten

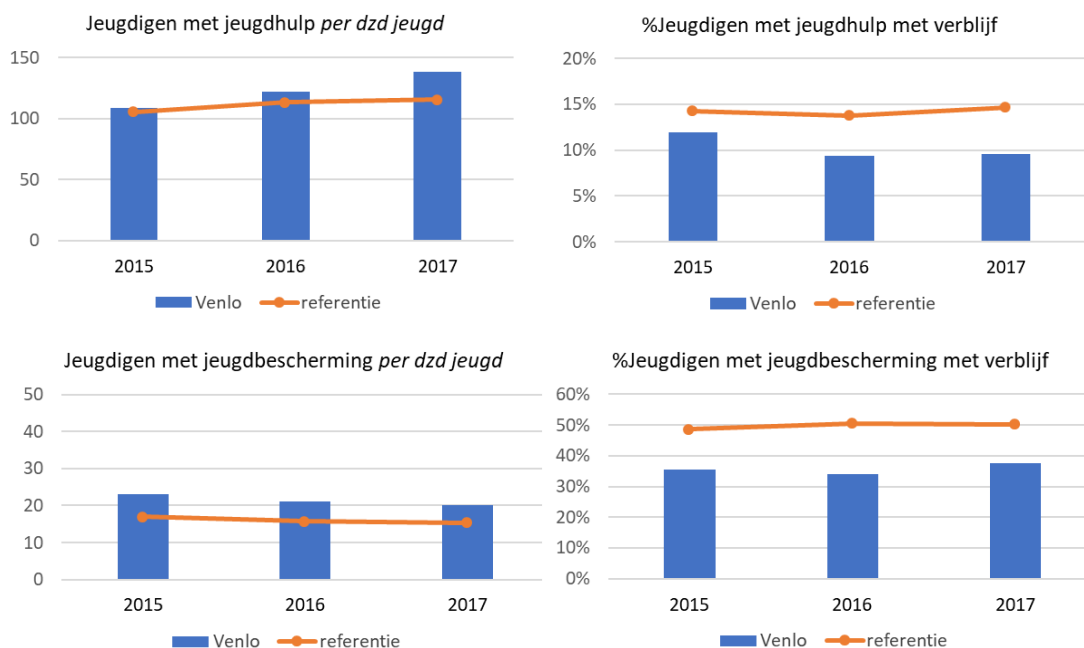


Het netto-lastenniveau van Jeugdhulp ligt in Venlo ruim een derde hoger dan het referentieniveau.



De directe personeelslasten vormen een beperkt onderdeel. Venlo zet echter wel ongeveer de helft meer eigen personeel in dan referentiegemeenten.

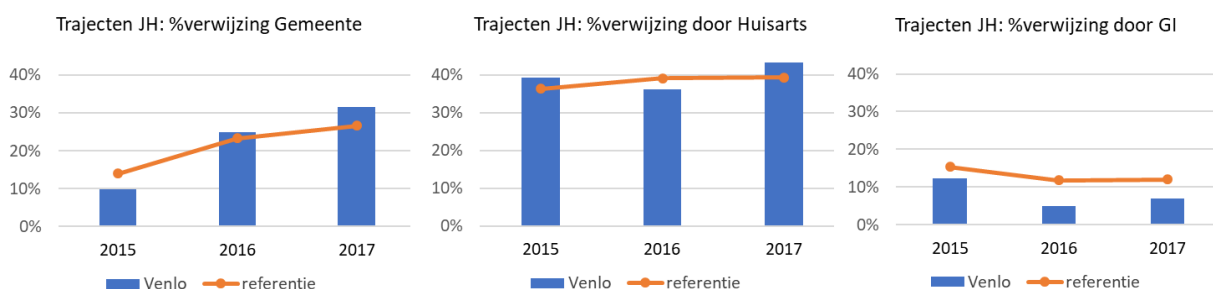
Prestaties: aantal cliënten



Uit deze vergelijking kan worden afgeleid dat in Venlo:

- het aantal jeugdigen dat een beroep doet op jeugdhulp (*linksboven*) duidelijk hoger is dan bij referentiegemeenten en ook sterker toeneemt. Het aandeel cliënten dat zorg met verblijf krijgt (*rechtsboven*) is in Venlo juist lager en blijft relatief constant;
- het aantal jeugdigen met jeugdbescherming (*linksonder*) hoger is dan in referentiegemeenten en – evenals daar – een licht dalend verloop vertoont. Het aandeel cliënten dat zorg met verblijf krijgt (*rechts*), is in Venlo lager, maar neemt wel (weer) toe.

Prestaties: toegang

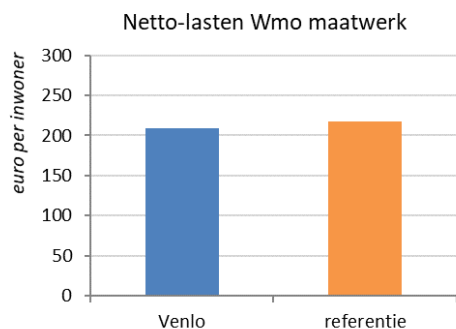


Deze vergelijking leert dat in Venlo:

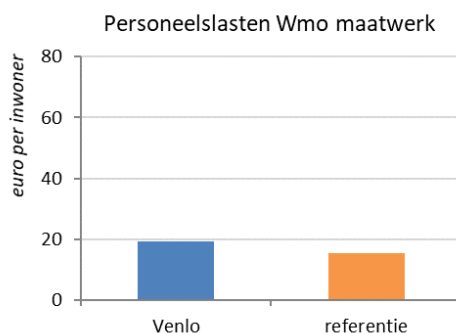
- relatief meer naar jeugdhulp wordt verwezen door de gemeente én door huisartsen. Bovendien neemt het aantal verwijzingen bij beide toegangen sterker toe (een vijfde tot een kwart meer dan in 2016) dan elders. Dit onderstreept dat er sprake is van een ruimere toegang en mogelijk ook een ruimer aanbod van (bepaalde soorten) jeugdhulp;
- het percentage verwijzingen naar jeugdhulp via gecertificeerde instellingen (GI) duidelijk lager is, maar wel toeneemt. Dit strookt met het beeld over de cliënten jeugdbescherming.

Onderdeel 5 ➤ Wmo maatwerk

Financiën: netto-lasten

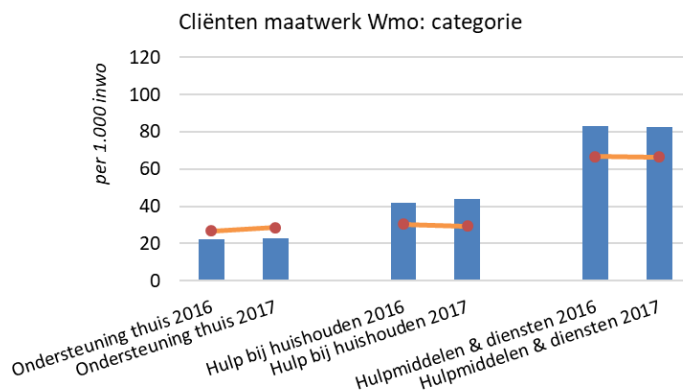
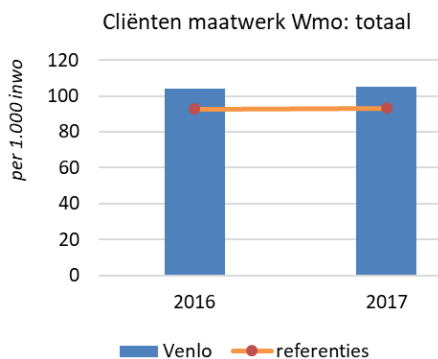


Het netto-lastenniveau in Venlo ligt enkele procenten lager dan het referentieniveau. Dit verschil hangt vooral samen met voorzieningen (hulpmiddelen e.d.). Voor dienstverlening, in de vorm van hulp bij het huishouden en ondersteuning thuis, zijn de lasten juist hoger.



De directe personeelslasten zijn een kwart hoger dan het referentieniveau.

Prestaties: aantal cliënten



Uit deze vergelijking komt naar voren dat in Venlo:

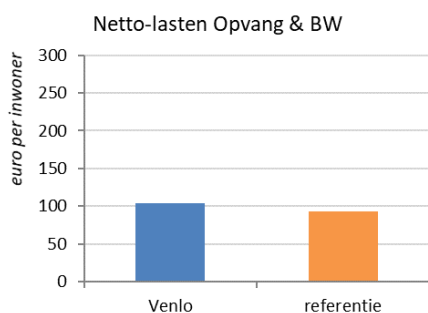
- het aantal cliënten met maatwerk ruim een tiende hoger is en ook licht is toegenomen;
- fors meer cliënten *hulp bij het huishouden* en *hulpmiddelen & diensten* zijn en juist minder cliënten *ondersteuning thuis*.

Naast aantallen cliënten zijn ook *cliëntervaringscijfers* vergeleken. Hieruit komt naar voren dat Venlo in 2017 op vrijwel alle aspecten vergelijkbaar of minder goed scoort dan de referentiegemeenten. Wel valt op dat meer cliënten positief zijn dan in het voorgaande jaar.

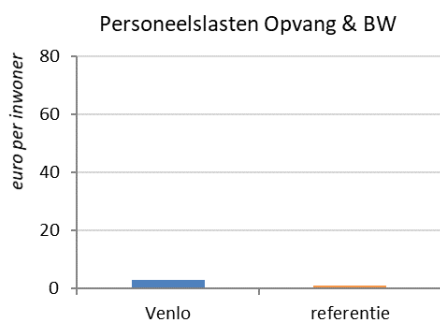
Onderdeel 6 ➤ Wmo: opvang en beschermd wonen

Financiën: netto-lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten. De netto-lasten zijn uitgedrukt in inwoners van de regio, omdat het gaat om centrumgemeentelijke taken.

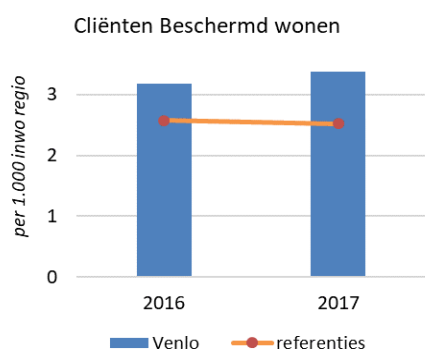


Als centrumgemeente geeft Venlo ongeveer een tiende meer uit dan het referentieniveau.



De directe personeelslasten zijn beperkt, maar ongeveer drie keer zo hoog als in andere regio's.

Prestaties: aantal cliënten



Deze cijfers laten zien dat de regio Venlo meer cliënten beschermd wonen heeft, een aantal dat in 2017 verder is toegenomen.

**SECRETARIAAT
REKENKAMER VENLO**

**Secretaris
Yvon van Geel
y.vangeel@venlo.nl**

**Adres
Postbus 3434
5902 RK Venlo**

**Telefoonnummer
077 – 359 9642**

**Website
www.gemeenteraad.venlo.nl/#rekenkamer**

