

## Raadsinformatiebrief

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp            Financieel resultaat sociaal domein  
RIB nummer 2017    71  
collegevergadering d.d. 17 mei 2017  
programma            Zorg en Welzijn

portefeuillehouder    V. Tax, W. van den Beucken, H. Lamers

ons kenmerk 1154884  
team BSADO  
steller drs. HJJM Smeets  
doorkiesnummer +31 77 3596490  
e-mail [hjjmsmeets@venlo.nl](mailto:hjjmsmeets@venlo.nl)  
datum 16 mei 2017  
bijlage(n)  
datum verzonden **24 MEI 2017**

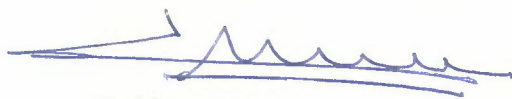
### Informatie voor de raad (voor kennisgeving)

Naar aanleiding van het door het management aan het bestuur gerapporteerde in 2016 gerealiseerde tekort in het sociaal domein willen wij u als raad hierover zo spoedig mogelijk informeren. Wij leggen u in de vorm van deze raadsinformatiebrief een financiële en een beleidsinhoudelijke analyse voor en beantwoorden de vraag waarom voor ons de daadwerkelijke omvang van dit tekort zo laat in beeld is gekomen.

De organisatie is opnieuw onderwerp van discussie en dat trekken wij ons zeer aan. Wij hebben binnen het college daar uitvoerig bij stil gestaan en met elkaar en de algemeen directeur onze zorgen gedeeld. Wij zijn ons er zeer bewust van dat dit heeft geleid tot onrust bij onze inwoners en bij u. En dat betreuren wij, ten zeerste.

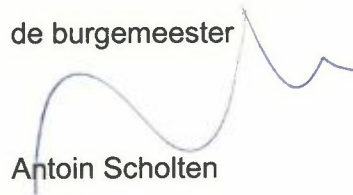
Wij spannen ons tot het uiterste in om dit geschonden vertrouwen te herstellen en dat betekent dat wij ons op de kortst mogelijke termijn door de organisatie hebben laten informeren en hebben besloten de aanpak, waarvan reeds sprake was, te intensiveren. Die verstevigde aanpak moet ertoe leiden dat het budgettair evenwicht zich op de korte, middellange en lange termijn, passend binnen de met de gemeenteraad afgesproken kaders zoals opgenomen in het beleidsplan 3D, herstelt.

Burgemeester en wethouders van Venlo  
de secretaris



Piet Lucassen

de burgemeester



Antoin Scholten

## **Raadsinformatiebrief**

### **Samenvatting** (Verplicht, maximaal een half A4)

Naar aanleiding van het door het management aan het bestuur gerapporteerde in 2016 gerealiseerde tekort willen wij u als raad hierover zo spoedig mogelijk informeren. Wij leggen u in de vorm van deze raadsinformatiebrief een financiële en een beleidsinhoudelijke analyse voor en beantwoorden de vraag waarom voor ons de daadwerkelijke omvang van dit tekort zo laat in beeld is gekomen.

Met deze raadsinformatiebrief trachten wij aan deze vragen invulling te geven.

### Onderbouwing

#### Algemene toelichting

#### 1. Wat is de kernopgave (Wat wordt voorgelegd aan de raad?)

U wordt geïnformeerd over het hoe heeft kunnen gebeuren dat wij werden geconfronteerd met een veel hoger dan verwacht financieel tekort binnen het sociaal domein en hoe dit eventueel voorkomen had kunnen worden. Daarnaast wordt de vraag beantwoord tot welke maatregelen wij inmiddels hebben besloten en welke maatregelen wij hebben geïntensiveerd.

#### 2. Waarom? (Wat is het doel van de raadsinformatiebrief?)

Door middel van deze raadsinformatiebrief wordt de raad in staat gesteld invulling te geven aan zijn controlerende rol.

#### 3. De informatie

Het uitgangspunt bij de vaststelling van het sociaal beleid was en is nog steeds passende zorg en ondersteuning binnen de daarvoor beschikbaar gestelde budgettaire kaders.

In de Finrap 2016 werd uitgegaan van een tekort van €4,3 miljoen. Het naar het sociaal domein te herleiden verwacht tekort in de jaarrekening 2016 bedraagt €11,9 miljoen en dat is dus €7,6 miljoen hoger dan werd verwacht. De afwijking ten opzichte van de Finrap wordt veroorzaakt door veel hoger dan verwachte uitgaven voor Jeugdzorg (€5.500.000,-) en Beschermd Wonen (€3.300.000,-).

De oorzaak voor deze sterk opgelopen uitgaven is veroorzaakt doordat wij de in januari t/m april 2017 door de zorgaanbieders onverwacht aangeleverde (circa 800) cliënten jeugdzorg (met bijbehorende uitgaven) over 2016 niet in beeld hadden. Dit betreft veelal jeugdzorgtrajecten gebaseerd op rechtstreekse verwijzingen door huisartsen, specialisten e.d. die nog niet in beeld waren. Bij de in omvang gemeten op één na grootste afwijking, i.c. de uitgaven voor beschermd wonen is een afwijking gerealiseerd (40 cliënten) ten opzichte van de begroting van €2.730.000,-, inclusief een eenmalig voordeel in 2016 van €615.000,- betrekking hebbend op de afrekening PGB's van de SVB.

De belangrijkste wijzigingen t.o.v. deze prognose en daarmee het antwoord op de vraag 'wat zijn de belangrijkste financiële wijzigingen ten opzichte van de Finrap' zijn hieronder in de tabel weergegeven.

bedragen x € 1 miljoen	
<b>Geprognosticeerd tekort kader bij de finrap 2016</b>	<b>- 4,3</b>
Decentralisatie-uitkeringen verhoogde asielinstroom komen niet ten gunste van het kader	- 0,2
Hogere inkomsten eigen bijdragen (€ 4.458.000 i.p.v. de in prognose opgenomen € 3.875.000)	0,6
Lagere uitgaven voor PGB's via de SVB	0,6
Hogere reservering voor kosten zorg in natura (nog te betalen aan zorgaanbieders)	- 8,1
Overige mutaties	- 0,5
<b>Totaal resultaat kader</b>	<b>- 11,9</b>

Het totaal aan baten met betrekking tot de uitgaven in het sociaal domein met betrekking tot 2016 ziet er als volgt uit.

(bedragen x € 1.000)	begroting 2016 *	prognose finrap 2016	realisatie 2016	verschil 2016
Integratie-uitkering sociaal domein **	97.832	97.832	97.832	-
Bestaande budgetten	28.567	28.567	28.328	- 239
Eigen bijdragen	5.375	3.875	4.458	- 917
<b>Totaal budgettair kader</b>	<b>131.774</b>	<b>130.274</b>	<b>130.618</b>	<b>- 1.156</b>

Het totaal aan lasten voor het sociaal domein met betrekking tot 2016 ziet er als volgt uit.

(bedragen x € 1.000)	realisatie 2015	begroting 2016 *	prognose finrap 2016	realisatie 2016	verschil 2016
<i>Regionale taken als centrumgemeente:</i>					
Beschermde wonen	40.240	41.458	40.905	44.189	- 2.730
Maatschappelijke opvang	11.232	11.215	10.157	10.309	906
<i>Lokale taken:</i>					
WMO	34.397	36.146	34.585	34.286	1.860
Jeugdzorg	28.026	22.990	28.869	33.489	- 10.499
Participatie	23.207	19.964	20.064	20.267	- 303
<b>Totaal uitgaven t.l.v. kader</b>	<b>137.102</b>	<b>131.774</b>	<b>134.580</b>	<b>142.540</b>	<b>- 10.766</b>
Decembercirculaire 2016 (taakmutaties)					- 26
DU Verhoogde asielinstroom (niet t.g.v. kader)					- 213
Lagere inkomsten uit eigen bijdragen					- 917
<b>Totaal resultaat kader</b>					<b>- 11.922</b>

De oorzaken waardoor deze afwijkingen niet eerder in beeld waren geven wij u hieronder weer.

In 2016 is, naar aanleiding van signalen van zorgaanbieders dat facturen niet of niet tijdig werden betaald en de zorgaanbieders daardoor in financiële problemen zouden komen, overgegaan tot het verrichten van deelbetalingen op facturen van zorgaanbieders. Dat is regionaal via de MGR afgesproken. Dit betekent concreet dat indien een factuur naast declaratieregels die akkoord zijn en aansluiten op gegevens in GWS<sup>1</sup> ook declaratieregels bevat die niet of nog niet akkoord zijn, de declaratieregels die akkoord zijn worden verwerkt en betaald en de overige regels worden afgekeurd. De niet verwerkte posten worden terug gemeld aan de zorgaanbieder. De niet verwerkte regels worden niet specifiek geregistreerd en actief bewaakt door de gemeente waardoor deze posten bij het opstellen van prognoses niet in beeld waren.

Wij zijn ten onrechte van de veronderstelling uitgegaan, dat de 'afgewezen regels' door de zorgaanbieders op een volgende factuur werden opgenomen en door de gemeente werden verwerkt indien alles volledig aansluit op GWS. Daardoor hadden wij die uitval dus niet in beeld. Bij het opstellen van de verantwoordingen over 2016 in 2017 zijn die regels vervolgens door de zorgaanbieders alsnog en dus veel later aangedragen bij de gemeente, waarna deze zijn verwerkt.

<sup>1</sup> Registratie- en volgsysteem

Naast facturen voor zorg in natura die voortkomen uit indicaties die de gemeente zelf afgeeft, ontvangt de gemeente facturen van zorgaanbieders voor door zorgaanbieders geleverde zorg op basis van doorverwijzingen door huisartsen, specialisten e.d. De zorgaanbieders dienen binnen een termijn van 10 werkdagen aan de gemeente te melden dat zij starten met het verlenen van zorg. Dat berichtenverkeer heeft in 2016 niet goed gefunctioneerd, met als gevolg dat de klanten en daarmee ook de hieraan verbonden uitgaven niet of niet volledig in beeld waren. Het niet goed functioneren werd veroorzaakt door technische problemen zowel bij de gemeente als ook bij zorgaanbieders. Verder hebben zorgaanbieders de betreffende berichten niet altijd tijdig aangeleverd. Dit heeft er onder meer toe geleid dat in de maanden januari t/m april 2017 nog circa 800 cliënten jeugdzorg met bijbehorende uitgaven over 2016 zijn verwerkt. Ook bij beschermd wonen zijn in 2017 nog circa 40 nog niet eerder aangemelde cliënten opgevoerd.

Tot april 2017 waren wij niet in staat om de verplichtingen die voortkomen uit de in GWS opgevoerde indicaties als totaal in beeld te brengen en dus om de uit de indicaties het geheel aan aangegane maximale verplichtingen te bepalen. Omdat in de praktijk niet alle geïndiceerde zorg ook volledig wordt benut zijn de werkelijke lasten in de praktijk lager. Deze informatie zorgt echter wel voor inzicht in de toekomstige lasten. Daarbij tekenen wij wel aan dat lasten voortkomende uit rechtstreekse verwijzingen hierbij buiten beeld blijven zolang de berichtgeving en de verwerking daarvan niet optimaal verloopt.

Bij de implementatie van de 3D-operatie van 1 januari 2015 heeft de nadruk primair gelegen op de continuïteit van zorg en de beleidsontwikkeling en -uitvoering. We hebben tot onze spijt moeten vaststellen dat de hiervoor noodzakelijke ontwikkeling van de bedrijfsvoering deze ontwikkeling niet heeft kunnen volgen. We hebben in het verlengde daarvan helaas ook moeten vaststellen dat het ontwikkelde dashboard niet heeft gewerkt omdat de cijfers niet in orde waren en dat signalen, dat dit beeld wel eens niet in overeenstemming zou kunnen zijn met de werkelijkheid, de algemeen directeur, noch de leden van het college hebben bereikt. Dat had niet mogen gebeuren en ook dat was voor ons een buitengewoon pijnlijke constatering.

Nadrukkelijk merken wij op dat alle hiervoor genoemde middelen -rechtmatig- zijn besteed aan het doel waarvoor deze waren bestemd, namelijk passende zorg en ondersteuning.

De door de raad vastgestelde opdracht zoals vastgelegd in de kadernota 2014 en het in oktober 2014 vastgestelde beleidsplan 3D 'Een Bijzondere Tijd' is het bieden van passende zorg en ondersteuning binnen de financiële kaders. In dit beleidsplan zijn tientallen beleidsinhoudelijke opgaven geformuleerd die in de afgelopen en komende jaren zijn en dan wel nog dienen te worden gerealiseerd. Het uitgangspunt is dat hiermee concreet zowel invulling wordt gegeven aan de wijze waarop 'passende zorg en ondersteuning' in Venlo adequaat wordt ingevuld, maar ook dat deze aanpak leidt tot realisatie binnen de daarvoor beschikbare budgettaire kaders.

Zoals wij eerder bij de tussenevaluatie 3D in 2016 hebben aangegeven zijn nog niet alle opdrachten uit dit beleidsplan in zijn geheel uitgevoerd, waarmee er dus in die zin nog geen (transformatie-) bijdrage aan het terugdringen van onze lasten kon worden gerealiseerd. Het hiervoor benodigde tempo leek, op basis van de hiervoor aangegeven - onjuiste- cijfers uit de administratie, in lijn met de ontwikkeling van onze uitgaven. Daarmee leek het alsof er sprake was van de met u afgesproken zachte landing. Onterecht naar we nu weten.

De in het beleidsplan 3D opgenomen transitie is weliswaar gerealiseerd maar de daarop volgende transformatie -noodzakelijk om ook financieel in evenwicht te komen en te blijven- is te laat op gang is gekomen. We zijn dus minder ver dan we verwachtten te zijn.

Venlo is daarin, getuige ook de recente publicaties in de media, niet uniek. Op landelijk niveau wordt, gegeven de financiële problemen van met name veel centrumsteden, actief gelobbyd voor een vergroting van het macrobudget voor het sociaal domein in omvang van tussen de €350 à €400 miljoen. Ook Venlo is hierin, gegeven onze bestuurlijke vertegenwoordiging in de commissies Gezondheid en Welzijn en Financiën en onze vertegenwoordiging in de G32 goed aangesloten. Ambtelijk zijn er contacten met de provincie Limburg die zich, in het belang van de Limburgse gemeenten, op dit ogenblik eveneens bestuurlijk lijkt te oriënteren op dit dossier.

In navolging van hetgeen wij u op 10 mei jl. hebben medegedeeld hebben wij besluiten genomen die moeten leiden tot maatregelen waarmee het ontstane tekort zo spoedig mogelijk dient te worden gedicht. Tegen die achtergrond hebben wij de organisatie ook opgedragen om te inventariseren welke maatregelen er aanvullend op de met u aangeboden tussenevaluatie, i.c. de raadsconsultatie m.b.t. van het sociaal domein, nog mogelijk zijn, waarbij er op onderdelen sprake zou kunnen zijn van bijstelling van het beleid en/of de uitvoering welke mogelijk om een (bestuurlijke) heroverweging van de gemeenteraad kunnen vragen. Dit leggen wij u dan uiteraard voor.

Het voorlopig gerealiseerde rekeningresultaat van € 9,6 miljoen negatief, die ten laste komt van de algemene reserve, heeft ook consequenties voor de financiële positie van de gemeente Venlo. Dit is het resultaat na bestemming en rekening houdende met de verrekeningen met de reserves binnen de met de gemeenteraad gemaakte afspraken zoals het budgettair kader sociaal domein en de algemene grondreserve. Daarvan is €11,9 miljoen te herleiden tot het sociaal domein, waarvan €7,5 miljoen ten laste wordt gebracht van de daarvoor beschikbare reserve en er dus een bedrag resteert van €4,4 miljoen. Dit bedrag komt, net als de overige €5,2 miljoen, ten laste van de algemene middelen.

Dit heeft tot gevolg dat de integrale ratio weerstandsvermogen op basis van de direct beschikbare middelen daalt naar 0,68. Daarmee bevindt deze zich substantieel onder de streefnorm van 1,0. De uitkomst is lager dan bij de begroting 2016 (0,90) en 2017 (0,91) verwacht werd. Op basis van de huidige ontwikkelingen kan, zonder forse bijsturingmaatregelen, niet voldaan worden aan de door de provincie gestelde voorwaarde om de ratio weerstandscapaciteit vanaf 2018 minimaal 1,0 te laten zijn. Hierbij wordt niet voldaan aan de afspraken die in het kader van het financieel verdiepingsonderzoek in 2015 zijn gemaakt. Dit kan, mede in relatie tot de structurele doorwerking, mogelijk gevolgen hebben voor wat betreft het te hanteren toezichtkader.

De actiepunten waarop wij door onze accountant in december in de managementletter zijn gewezen zijn onmiddellijk en voortvarend door ons opgepakt. Hierin wordt gesteld dat 'het uitvoeren van interne controle bijdraagt aan een betrouwbare cliëntregistratie en een goed inzicht in de uitputting van de budgetten'. Deze tekst was ook al opgenomen in de Boardletter, die de gemeenteraad eerder heeft ontvangen.

Na overleg met accountant PWC hierover blijkt dat zij van mening zijn dat een interne controle bijdraagt aan goed inzicht in de uitputting van budgetten, maar dit is niet de enige voorwaarde. Ook een tijdige facturering van zorgaanbieders is essentieel om een goed

inzicht te verkrijgen. Ook hieraan heeft het, getuige onder meer de verrekening van uitgaven over 2015 van verschillende zorgaanbieders in 2016, ontbroken.

De in de managementletter benoemde acties zijn met de afdelingsmanagers besproken en de meest urgente acties zijn in het kader van de jaarrekening controle opgepakt en inmiddels afgehandeld. Op 28 maart jl. is de jaareinde controle sociaal domein over het boekjaar 2016 in het college besproken, waarin de aanpak van deze controle is toegelicht. Dit kon echter geen effect meer hebben voor het resultaat van 2016. De betreffende passage uit de managementletter is u separaat toegezonden.

Naast de maatregelen die zijn genoemd in de raadsconsultatie Evenwicht sociaal Domein, hebben wij reeds eind vorig jaar, met het oog op de managementletter, al aanvullende maatregelen genomen en opdrachten geformuleerd. Voor 2017 (korte termijn) zijn deze gericht om de uitgaven zoveel als mogelijk te beperken.

- Wat betreft de zaken die te maken hebben met de bedrijfsvoering in ieder geval de volgende specifieke maatregelen. Het actualiseren en meer betrouwbaar maken van prognoses door niet (alleen) uit te gaan van extrapolaties van ontvangen facturen, maar ook een inschatting te maken op basis van een verzilveringspercentage van de afgegeven indicaties;
- Het versneld vergroten van de actualiteit en betrouwbaarheid van de administratie(s), inclusief vereenvoudiging van processen, control, interne controle en de adequate managementinformatie.

Wat betreft de zaken die te maken hebben met de beleidsontwikkeling en uitvoering betreft het de volgende maatregelen, met name gerelateerd aan de twee posten die hebben geleid tot het merendeel van de overschrijding.

- Het doorzetten van gesprekken met huisartsen, medisch specialisten, gecertificeerde instellingen en GGD-artsen die rechtstreeks naar zorgaanbieders kunnen verwijzen (toegang);
- Het op korte termijn herijken van (de uitvoering van) het concept sociale wijkteams/ uitvoeringsteams;
- Een andere manier van inkoop waarbij sprake zal zijn van een vermindering van het aantal aanbieders, prestatieafspraken en budgetplafonds.

Het is goed om hierbij op te merken dat bij het beoordelen van de voorgestelde maatregelen te allen tijde wordt uitgegaan van de beoogde 'beweging naar de voorkant'. Dit betekent dat het voorstellen voor het schrappen van investeringen in algemene- of zogenoemde voorliggende voorzieningen bijzonder kritisch worden beschouwd omdat deze het juist mogelijk moeten maken dat er alternatieven zijn voor de maatwerkvoorzieningen. Bijvoorbeeld investeringen in preventie, 'vindlocaties' voor ondersteuningsvragen voor jeugd etc.

We richten een betrouwbaar systeem in dat de betrouwbaarheid van het dashboard vergroot, om zo de effecten van de ingezette aanpassing van het concept (toegang) te kunnen monitoren.

Om deze aanpak mogelijk te maken hebben wij al een projectleider benoemd voor het inventariseren, beoordelen en het (eventueel met mandaat) nemen van ingrijpende aanvullende maatregelen om het tekort voor 2017 zoveel als mogelijk te beperken. Wij hebben de organisatie opgedragen om ons het actuele (financiële) beeld voor 2017 zo

## **Raadsinformatiebrief - onderbouwing**

spoedig mogelijk voor te leggen. Uiteraard zullen wij u van de uitkomsten daarvan onmiddellijk in kennis stellen.

Gegeven het hieraan voorafgaande en gegeven de organisatieontwikkeling hebben wij de algemeen directeur de opdracht gegeven om ons een reflectie te presenteren op de organisatie en de organisatieontwikkeling. De belangrijkste bevindingen daarvan zullen wij, wat ons betreft voorafgaande aan de raadsvergadering, met uw raad delen.

Wat betreft het proces van de kadernota stellen wij u voor om de kadernota -in geactualiseerde vorm- te behandelen in juni. Concreet zou dit vaststelling door ons college betekenen op dinsdag 30 mei a.s., gevolgd door beeldvorming in uw raad op 7 juni, waarna oordeelsvorming op 14 of 21 juni en besluitvorming op 28 juni 2017. Dit geeft u als gemeenteraad de gelegenheid om ons uw oordeel ten aanzien van de kaders voor de begroting 2018-2021 mee te geven.

In de vergadercyclus van uw raad in september is de behandeling van de Vorap 2017 voorzien. Daarin zullen wij uitgebreid ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van de hiervoor beschreven aanpak en de financiële prognose voor 2017.

Tot slot

Wij spannen ons tot het uiterste in om, samen met de organisatie, de bij onze inwoners en de bij u ontstane onrust weg te nemen en het geschonden vertrouwen te herstellen. Wij realiseren ons dat dit geen eenvoudige opgave zal zijn. De hiervoor genoemde afspraken en aanpak zijn daartoe een belangrijke, eerste stap.

### **4. Relatie met programma**

Deze raadsinformatiebrief bevat informatie die betrekking heeft op met name het programma Zorg en Welzijn. De informatie heeft echter ook (beperkt) betrekking op de programma's Werk en Inkomen en Bestuur en Publieke Dienstverlening, Onderwijs en Jeugd en Algemene Middelen.

### **5. Vervolprocedure voor de raad**

Wij zullen de gemeenteraad periodiek informeren over de voortgang van de hiervoor geschetste aanpak en voor zover de aanpak dit vraagt voorstellen doen.