

Annotatie griffie Onderzoek Evaluatie 3D Venlo (RV2018-57)

Analyse financiële situatie, achtergronden en verbetermaatregelen

Voorstel

De raad wordt verzocht om n te stemmen met de conclusies van het onderzoek en uitvoering te geven aan de 6 aanbevelingen aan het college en de 3 aanbevelingen aan de raad.

Wat voorafging

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 maatwerk-voorzieningen;
- 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 (inkomens-gerelateerde) 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

De volgende 10 deelvragen zijn in het onderzoek beantwoord:

1. Welke beleidsinhoudelijke en financiële kader heeft Venlo geformuleerd voor de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet
2. Hoe zijn de kaders vertaald naar de gemeentelijke planning- en controlcyclus?
3. Hoe zijn deze kaders vertaald naar de inkoop
4. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het beleid voor de toegang tot jeugdzorg, Wmo en beschermd wonen?
5. Hoe heeft de inkooporganisatie gefunctioneerd?
6. Hoe heeft de gemeentelijke planning- en controlcyclus in de praktijk gefunctioneerd?
7. In welke mate zijn de doelstellingen op het gebied van de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatie-wet 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?

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 netto-lasten 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.