
Plan van aanpak
Onderzoek naar de P&C-cyclus
als actief raadsinstrument –
aan de hand van de financiële
tekorten in het sociaal domein

Augustus 2020



RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC (voorzitter wn)

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	2
2 Aanleiding	2
3 Tekorten in sociaal domein gemeente Maastricht	3
4 Vraagstelling onderzoek	3
5 Onderzoeksaanpak	4
6 Planning en tijdschema	4

1 Inleiding

De gemeentebegroting is het document waarin de voorgenomen gemeentelijke uitgaven en inkomsten bij elkaar worden gebracht. Met de begroting geeft de raad invulling aan haar budgetrecht en stelt daarmee de financiële kaders vast voor het college. De jaarrekening wordt achteraf opgesteld. Hierin wordt teruggekeken op welke wijze de begroting werkelijkheid is geworden. Met de vaststelling hiervan geeft de raad invulling aan haar controlerende taak.

De gemeentebegroting en jaarrekening maken onderdeel uit van een planning- en controlcyclus. De raad heeft een vrije keuze hoe, in aanvulling op de begroting, ze deze cyclus vorm wil geven. Door het opnemen van een zogenaamde kadernota in deze cyclus wordt de raad in de gelegenheid gesteld om in aanloop naar de komende begroting de kaders voor deze begroting vast te stellen. Door het opnemen van één of meerdere tussentijdse rapportages als onderdeel van de P&C-cyclus kan de raad haar controlerende rol ook tussentijds invullen en bijsturen, indien er grote afwijkingen tussen de begroting en de realisatie van kosten en opbrengsten ontstaan.

Om kort te gaan, door een goed ingerichte P&C-cyclus is de raad in de gelegenheid om haar controlerende en kaderstellende rol optimaal in te vullen en wordt de P&C-cyclus een actief raadsinstrument.

2 Aanleiding

In 2009 heeft de Rekenkamer Maastricht een onderzoek uitgevoerd naar de gemeenterekening en in 2012 naar de programmabegroting. Daarbij heeft de rekenkamer diverse aanbevelingen gedaan om begroting en rekening te verbeteren en gewezen op het grote belang dat rekening en begroting zo op elkaar aansluiten dat met de rekening inzicht wordt verkregen in de mate waarin de in de begroting opgenomen posten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De raad heeft middels diverse raads werkgroepen ook aanzienlijke inspanningen gepleegd om de kwaliteit en bruikbaarheid van de begroting en rekening voor de raad te verbeteren.

Bij de grote decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente er belangrijke maar ook kostbare taken bijgekregen. Gezien het grote (financiële) belang van deze decentralisatie en het aanzienlijke risico dat hieraan is verbonden, mede door het open-eindekarakter van de regelingen is een goed functionerende P&C-cyclus voor dit programma van cruciaal belang om financieel zicht en grip te houden op dit programma. Vanwege de aanzienlijke overschrijdingen op dit programma en het feit dat deze overschrijdingen, in ieder geval voor de raad, zeer laat aan licht zijn gekomen, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om dit programma in dit onderzoek centraal te stellen. Centrale vraag in het onderzoek is dan ook hoe de P&C

cyclus als beheersinstrument is ingezet in het sociaal domein. Daarbij wordt de financiële informatievoorziening van zorgaanbieders naar de gemeentelijke organisatie, van de gemeentelijke organisatie naar het college en van het college naar de raad nader onderzocht. Dit met het doel om de gemeenteraad van advies te dienen inzake de eisen die gesteld moeten worden aan de P&C-cyclus als beheersinstrument om daarmee haar controlerende rol inzake de gemeentelijke financiën optimaal invulling te geven.

3 Tekorten in sociaal domein gemeente Maastricht

Op 12 november 2019 is een motie aangenomen door de gemeenteraad naar aanleiding van de begrotingsbehandeling. Tijdens deze begrotingsbehandeling was duidelijk geworden dat het tekort op het sociaal domein was toegenomen en daarmee een grote impact had op de totale programmabegroting 2020 en verder. De motie hield in dat KPMG gevraagd zou worden een grondige analyse te maken van de oorzaken van de tekorten, gefocust op de huidige begroting en prognoses voor alle dimensies die betrekking hebben op het sociaal domein, met als doel een analyse te maken van de gehanteerde aannames en uitgangspunten in de begroting.

Op 7 februari 2020 heeft de gemeenteraad het rapport van KPMG ontvangen met de volgende belangrijkste bevindingen:

- De schaarse rijksinkomsten en stijgende lasten door toenemende vraag zijn een belangrijke oorzaak van het aanhoudend tekort over de afgelopen jaren.
- De gemeente heeft al enige jaren te maken met een tekort op het sociaal domein dat in het verleden werd gefinancierd uit onder andere incidentele middelen en reserves. Er zijn geen structurele maatregelen genomen om de progressieve kostenontwikkeling te beheersen.
- De huidige status van de P&C-cyclus binnen de gemeente sluit onvoldoende aan bij de dynamiek en uitdagingen van het sociaal domein. De visie kan niet gemakkelijk worden omgezet in doelstellingen, jaarplannen en budgetten en daarmee is de sturing op de uitvoering ook lastig. Afstemming en communicatie tussen beleid en uitvoering dient verbeterd te worden.

Tot slot heeft KPMG in samenwerking met de gemeente een shortlist en longlist gemaakt van de te nemen bezuinigingsmaatregelen. De shortlist komt uit op een besparing van € 14,2 miljoen per 2023. De verwachte besparingen uit de longlist zijn aanmerkelijk hoger.

4 Vraagstelling onderzoek

In aanvulling op de uitkomsten van het onderzoek door KPMG wenst de rekenkamer op basis van haar onderzoek de volgende drie centrale vragen te beantwoorden:

1. Hoe verhouden in 2019 (en 2018) de werkelijke kosten en opbrengsten zich in het sociaal domein ten opzichte van de begroting. Hierbij zullen de volgende deelvragen aan de orde komen:
 - a. Is de programmabegroting zo vormgegeven dat ze voldoende handvatten biedt voor een adequate (financiële) controle op de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein.
 - b. Hoe is het proces van goedkeuring van de begroting 2019 tot stand gekomen en dan speciaal met betrekking tot de 3D-opbrengsten & kostenramingen en hoe is hierbij omgegaan met de risico's die o.a. voortkomen uit het open-eindekarakter van diverse regelingen?
2. Hoe is in de periode 2018-2019 de tussentijdse informatieverschaffing aan de raad geweest met betrekking tot de kosten en opbrengsten in het sociaal domein en hoe zijn deze in relatie gebracht tot de begroting? Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:
 - a. Is er tussentijds door het college gerapporteerd over de financiële ontwikkelingen en eventuele tekorten in het sociaal domein en was deze informatie juist, tijdig en volledig?
 - b. Biedt de wijze waarop de gemeente de zorg (met een open-eindekarakter) heeft gecontracteerd voldoende handvatten om de uitgaven tijdig te volgen en te beheersen?

3. Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomstige informatieverschaffing aan de raad, zodat die haar controlerende taak (op financieel vlak) adequaat en tijdig kan uitvoeren?
 - a. Waar zitten eventuele hiaten in de informatievoorziening aan de raad?
 - b. Welke vragen dient de gemeenteraad te stellen om de juiste sturingsinformatie te krijgen?
 - c. Hoe zou een wenselijke P&C-cyclus voor het sociaal domein eruit kunnen zien?
 - d. Is er benchmark-informatie beschikbaar van gemeentes die de uitgaven en inkomsten in het sociaal domein goed hebben beheerst en welke lessen zijn hieruit te trekken voor de gemeente Maastricht.

5 Onderzoeksaanpak

Vorbereiding:

1. Bespreken concept-PvA met Commissie Begroting en Verantwoording inzake P&C-cyclus in het algemeen en in het sociaal domein in het bijzonder.
2. Afronden PvA en gesprek gemeentesecretaris over afspraken inzake uitvoering.
3. Verzamelen/ opvragen/ bestuderen gemeentelijke stukken en rapportages.
4. Gesprekken met verantwoordelijke beleidsambtenaren en wethouder(s).
5. Optioneel gesprek griffier inzake de P&C-discussies in de raad inzake sociaal domein en de door college gedane toezeggingen.
6. Verzamelen/bestuderen relevante onderzoeken derden.

Gefaseerd opstellen nota van bevindingen:

DEEL 0: OPSTELLEN NORMENKADER

DEEL 1: BEVINDINGEN INZAKE JAAR- en BELEIDSSTUKKEN (VRAAG 1) Vaststellen welke onderdelen vooral verantwoordelijk zijn voor de gesignaleerde overschrijdingen. (in vraag twee zal met name op deze onderdelen worden ingezoomd)

DEEL 2: BEVINDINGEN INZAKE TUSSENTIJDSE RAPPORTAGES AAN DE RAAD (MET MARGINALE TOETSING INZAKE BELEID EN UITVOERING) (VRAAG 2)

Ambtelijke verificatie: afronden Nota van bevindingen

DEEL 3: CONCLUSIES & AANBEVELINGEN -> lessen voor de toekomst (deelvraag 3)

Bestuurlijke wederhoor: afronding rapport met nawoord

Aanbieding met persbericht

6 Planning en tijdschema

Stap		Gereed	Uren
Stap 1	Vooronderzoek + plan van aanpak::	Mei – augustus 2020	50
Stap 2	Normenkader	Augustus 2020	20
Stap 3	Vraaggesprekken en datavergadering	September 2020	40

Stap 4	Deel 0	Augustus 2020	25
Stap 5	Deel 1 en 2	September-oktober 2020	45
Stap 6	Integrale Nota van bevindingen	November 2020	10
Stap 7	Deel 3	November – December 2020	20
	Secretariële ondersteuning		40
	Totaal raming		270
	Kostenraming	€ 34.000	