De Rekenkamercommissie van Culemborg

Grip op kosten in het sociaal domein van Culemborg



April 2021
Eindrapport

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen 3

1. Inleiding 7

1.1 Aanleiding 7
1.2 Opdrachtformulering 7
1.3 Werkwijze en leeswijzer 8

2. Grip op het sociaal domein: inleiding en achtergronden 9

2.1 Inleiding 9
2.2 Decentralisaties van transitie tot transformatie 9
2.3 Organisatie van de financiering 10
2.4 Gebrek aan grip, een breed gevoeld probleem 10
2.5 De VNG Visitatiecommissie sociaal domein 11

3. Grip op het sociaal domein in de gemeente Culemborg: onderzoeksbevindingen 13

3.1 Inleiding 13
3.2 Bestuurlijke tijdlijn sociaal domein in Culemborg 13
3.3 Maatregelen om de grip op het sociaal domein te versterken 14
3.3.1 Grip op de toegang verbeteren 14
3.3.2 Beleidsvisie sociaal domein 15
3.3.3 Informatievoorziening en -ontsluiting 16
3.3.4 Inkoop van de zorg 16
3.3.5 Vertrouwen tussen gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie 17

4. Realisatie van de taakstelling 18

4.1 Inleiding 18
4.2 Aanpak bezuinigingsopgave 18
4.3 Resultaten over 2020 en vooruitblik voor 2021 18
4.4 Maatregelen voor de langere termijn 19

5. De raad en het sociaal domein 20

5.1 Inleiding 20
5.2 Gesprek met raadsleden 20

6. Beantwoording van de onderzoeksvragen 23

6.1 Inleiding 23
6.2 Antwoorden en onderbouwing 23

7. Bestuurlijke reactie college van B&W 26

Bijlage A Geraadpleegde documentatie 30

Bijlage B Geïnterviewde personen 31

Bijlage C Normenkader en bevindingen 32

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding
De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de grip op de kosten van het sociaal domein binnen de gemeente Culemborg. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden van november 2020 tot maart 2021.

Het doel van het rekenkameronderzoek is om inzichtelijk te krijgen:

- In welke mate de gemeente grip heeft op de kostenontwikkeling in het sociaal domein;
- Of aannemelijk is dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk zullen leiden tot een structurele bezuiniging van 380.000 euro in het sociaal domein;
- Of de gemeente in de huidige aanbestedingsprocedures heeft ingebouwd dat zij meer grip heeft op de kostenontwikkeling in het sociaal domein;
- De wijze waarop de gemeenteraad betrokken wordt bij het beleid in het sociaal domein.

Hieronder treft u de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek aan.

Conclusies
Met betrekking tot het eerste aandachtspunt in dit onderzoek stelt de rekenkamer vast dat de gemeente belangrijke stappen heeft gezet om meer grip te krijgen op de kostenontwikkeling in het sociaal domein. Een eerste set van maatregelen is erop gericht om de basis op orde te krijgen. In dit verband is de administratie gereorganiseerd en de organisatie versterkt met een business controller en een coördinator voor het sociale wijkteam. Daarnaast zijn twee consultenten Wmo en Jeugdzorg voor een deel van hun tijd verantwoordelijk gemaakt voor het kwaliteitsbeleid, Deze versterking van de administratieve organisatie heeft tot een aantal concrete resultaten geleid:

- Er zijn beleidsregels opgesteld voor toekenning van Wmo en jeugdzorgvoorzieningen waarin is opgenomen op welke gronden voorzieningen worden toegekend en afgewezen. Hierdoor is de toegang tot voorzieningen beter gereguleerd en is het mogelijk om nauwkeuriger te indiceren;
- Er zijn procesbeschrijvingen opgesteld voor aanvragen van Wmo- en Jeugdzorgvoorzieningen, zodat werkzaamheden efficiënter en effectiever op gestandaardiseerde wijze kunnen worden uitgevoerd;
- De financiële basis voor jeugdzorg en Wmo is op orde gebracht, waardoor er meer informatie beschikbaar is.
- Om meer resultaatgericht te werken is een programmastructuur ingevoerd en wordt er langs vier programmalijnen gewerkt. Voor elk van deze programma´s is een projectleider en een team geformeerd.

Ook beleidsmatig zijn er stappen gezet die tot meer grip van de gemeente moeten leiden. In de nieuwe beleidsnota voor 2021- 2024 ´Samen werken aan een stevige sociale basis – doen wat nodig is´ van november 2020 worden de volgende uitgangspunten benoemd:

- Het beleid is erop gericht om de sociale basis in Culemborg te versterken. Wmo- en jeugdzorg dienen zoveel mogelijk in de sociale omgeving geboden te worden. Pas als dat niet meer mogelijk is komen eerst collectieve en daarna (over het algemeen duurdere) maatwerkvoorzieningen in beeld.
- De toegang tot Wmo en jeugdzorgvoorzieningen wordt beter gereguleerd door de gemeente. Hiertoe wordt het bestaande wijkteam doorontwikkeld tot een integraal sociaal team waarin ook gemeenteambtenaren participeren. Het integrale team krijgt drie belangrijke functies: het fungeert als toegangspunt voor brede maatschappelijke zorg, het levert zelf lichte vormen van ondersteuning en is verantwoordelijk voor doorverwijzing. Hierbij wordt eerst gekeken naar lichte

(collectieve) voorzieningen en pas daarna naar (dure) maatwerkvoorzieningen. Deze nieuwe werkwijze moet leiden tot minder bureaucratie en lagere kosten. Een tweede maatregel om de toegang te reguleren betreft de samenwerking met de huisartsen. Meer dan de helft van de cliënten komt via de huisarts terecht bij Wmo- en jeugdzorgvoorzieningen. Om deze toestroom beter te reguleren wordt de mogelijkheid voor een Praktijk Ondersteuner Huisartsen (POH) onderzocht. Deze POH verleent lichte zorg en kan eveneens doorverwijzen naar vormen van collectieve zorgvoorzieningen.

- Een derde en laatste belangrijke maatregel uit het beleidsplan betreft de gewijzigde inkoopstrategie. Op dit moment wordt de (Jeugd)zorg en maatwerkvoorzieningen Wmo via de regio Rivierenland ingekocht bij ongeveer vierhonderd verschillende organisaties. De samenwerking met zoveel verschillende organisaties is niet effectief en efficiënt gebleken. Daarom wil de gemeente in de nieuwe inkoopstrategie toe naar een brede samenwerking met een beperkt aantal zorgaanbieders. Ook worden alternatieve vormen van financiering onderzocht die budgetoverschrijdingen lastiger moeten maken. Hierbij wordt gedacht aan budgetplafonds en populatiebekostiging.

Ten aanzien van deze beheers- en beleidsmaatregelen valt een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen. Zo wordt er met beperkte ambtelijke capaciteit op veel borden tegelijk geschaakt. Er worden veel initiatieven genomen die lang niet allemaal afgemaakt worden. Dat wordt deels veroorzaakt door de complexiteit van het beleidsveld. Een goed voorbeeld hiervan is de POH Jeugd. Al sinds 2017 wordt hierover gesproken, maar deze maatregel staat ´on hold´, dit keer omdat de huisartsen hier vanwege corona geen prioriteit aan - kunnen - toekennen. Zonder concrete afspraken met huisartsen, komt de POH-pilot niet van de grond[1]. Ook andere initiatieven worden gehinderd door gebrek aan ambtelijke capaciteit en sturing. In een eerder rapport van Berenschot[2] wordt bijvoorbeeld geadviseerd om een dashboard in te richten. Hier is verschillende keren een start mee gemaakt, maar het dashboard is nog steeds niet operationeel. Hetzelfde geldt voor de inrichting van een verplichtingenadministratie, die eveneens door Berenschot is geadviseerd, maar tot op heden niet is ingericht. Geconstateerd wordt dat er onvoldoende via een leer- en verbetercyclus wordt gewerkt.

Een andere kanttekening betreft de onderbouwing van het beleid zoals beschreven in de beleidsnota ´Samen werken aan een stevige sociale basis´. De uitgangspunten en beleidsmaatregelen zijn kwalitatief beschreven, maar niet kwantitatief onderbouwd en concreet (SMART) uitgewerkt. Hierdoor wordt niet duidelijk waarop wordt gestuurd en wanneer doelen gerealiseerd zijn.

De conclusie met betrekking tot de grip op de kostenontwikkeling in het sociaal domein luidt dan ook dat er weliswaar hard gewerkt is om de grip op de financiën te versterken, maar dat er ook nog veel moet gebeuren.

Het is aannemelijk dat de getroffen maatregelen zullen leiden tot de beoogde taakstelling van € 380.000,- . Uit het interview met de business controller sociaal domein blijkt dat er in 2020 een bezuiniging van rond de € 400.000,- kan worden gerealiseerd[3]; dit bedrag is bovendien (grotendeels) een structurele bezuiniging. De bezuiniging voor het jaar 2021 wordt op basis van de gerealiseerde maatregelen geraamd op ruim € 450.000,-. Bij deze bedragen zijn twee kanttekeningen te plaatsen. De eerste is dat nog niet bekend is of de gerealiseerde bezuinigingen teniet worden gedaan door nieuwe instroom in dezelfde voorzieningen. De tweede heeft betrekking op corona: het is nog onduidelijk in welke mate corona de toegang en de uitgaven in het sociaal domein beïnvloedt. Bovenop de gerealiseerde besparingen, worden er besparingen verwacht door beleidsmaatregelen die nog genomen moeten worden (integraal sociaal team, de POH en de gewijzigde inkoopstrategie).

[1] Inmiddels is de POH pilot weer van start gegaan.
[2] *Onverwachte tegenvallers in het sociaal domein gemeente Culemborg*, 2019.
[3] De definitieve cijfers waren ten tijde van het onderzoek nog niet bekend.

Deze te verwachten besparingen zijn niet gekwantificeerd, zodat er voor de jaren 2022 en verder geen inzicht is in budgetontwikkelingen.

Met betrekking tot het derde onderzoeksonderwerp is het van belang dat de huidige overeenkomsten met dienstverleners in de Jeugdzorg aflopen per 1 januari 2023. De voorbereidingen voor de nieuwe aanbestedingsprocedure voor de inkoop van Jeugdzorg zijn inmiddels gestart. In deze fase wordt onderzocht of er met een andere bekostigingssystematiek meer grip op de financiën verkregen kan worden. De aanbesteding wordt georganiseerd op het niveau van de regio Rivierenland. Culemborg speelt hierbij momenteel een voortrekkersrol. In deze fase van voorbereiding is het belangrijk om de andere gemeenten te overtuigen van de noodzaak van de nieuwe strategie. Duidelijk is wel dat de 'open house'[4] constructie die heeft geleid tot een groot aantal aanbieders, deze keer niet gehanteerd zal worden.

De gemeenteraad, tenslotte, wordt periodiek geïnformeerd over de kostenontwikkeling in het sociaal domein in het kader van de reguliere Planning en Control cyclus. Hiernaast ontvangt de raad incidenteel informatienotities bij budgetoverschrijdingen en externe rapportages. Raadsleden geven aan geen stuurinformatie te ontvangen. Hierdoor kunnen zij hun kaderstellende en controlerende rol onvoldoende vervullen. Raadsleden geven aan alleen achteraf informatie te krijgen, waardoor zij alleen 'in de achteruitkijkspiegel' kunnen kijken, maar niet vooruit. Zo ontvangt de raad de kwartaalrapportages pas twee maanden na afloop van het betreffende kwartaal. Pas op dat moment hebben de leveranciers hun facturen ingediend en is er volgens de portefeuillehouder een betrouwbaar inzicht in de financiële ontwikkeling te geven. De raad geeft hiernaast aan behoefte te hebben aan meer duiding van de cijfers, zodat zij deze op juiste waarde kunnen schatten. Om meer grip te krijgen op het sociaal domein is de raad met de portefeuillehouder in het college gestart met een werkgroep 'Sturing sociaal domein'. Deze werkgroep is drie keer bijeengekomen en heeft zich ten doel gesteld om de informatie van het college beter aan te laten sluiten op de sturingsvragen van de gemeenteraad. Het gaat hierbij vooralsnog om het stroomlijnen van informatieprocessen en nog niet over de inhoud van die informatie.

Aanbevelingen
Op basis van bovenstaande conclusies hebben wij onze aanbevelingen onderverdeeld in drie verschillende categorieën. De eerste categorie betreft de verdere ontwikkeling van het beleid. De tweede betreft de ambtelijke organisatie en de laatste categorie betreft de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Ten aanzien van de ontwikkeling van het beleid doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Werk de beleidsnota nader uit met (financiële) beleidsdoelstellingen en koppel deze aan logische indicatoren zodat beleid geëvalueerd en ervan geleerd kan worden;
2. Verzamel en ontsluit financiële en inhoudelijke data om het beleid te onderbouwen en ontwikkelingen in het sociaal domein zichtbaar te maken. Door trends en ontwikkelingen in het sociaal domein te duiden, kunnen verrassingen als de budgetoverschrijding in 2019 worden voorkomen;
3. Stel duidelijke beleidsprioriteiten, onderbouw de keuzes voor deze prioriteiten en geef aan wanneer deze prioriteiten gerealiseerd worden, zodat zowel de gemeenteraad als het college van B&W hun sturende rol kunnen waarmaken en er volgens de Plan Do Check Act (PDCA) cyclus gewerkt kan worden.

[4] Daarmee wordt bedoeld dat elke aanbieder die voldoet aan de gestelde eisen in de gelegenheid is om zorg aan te bieden.

Ten aanzien van de uitvoering van beleid doen wij de volgende aanbevelingen:

- Er is een voorzichtig begin gemaakt met meer resultaatgericht werken in een programmastructuur. De programmalijnen moeten nader uitgewerkt worden in programmaplannen waarin SMART doelstellingen en planningen zijn opgenomen. Zorg verder voor een duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling en maak duidelijk wie welke rol vervult.
- De rol van de business controller sociaal domein is kwetsbaar. Dit is een groot risico. Versterk daarom de rol van de business controller sociaal domein door die goed en structureel in te bedden in de bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Investeer in een breed toegankelijk en bruikbaar dashboard voor het sociaal domein zodat het inzicht in kostenontwikkeling toeneemt. Voeg op termijn extra functies toe aan het dashboard, zodat ook voor de gemeenteraad en het College van B&W informatie ´real time´ beschikbaar komt.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad doen wij de volgende aanbevelingen:

- Organiseer de ontwikkeling van een basisset van indicatoren voor de gemeenteraad in het sociaal domein, waarmee de raad aan de voorkant van het beleidsproces kan komen en de sturende rol kan waarmaken. Hierbij kan gebruik gemaakt van best practices van andere gemeenten en van benchmarks als waarstaatjegemeente.nl en de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein van de VNG.
- Maak SMART afspraken met het college van B&W over de verbetering van de stuurinformatie in het sociaal domein.
- Faciliteer het beleidsvoornemen om datagestuurd te werken zoals beschreven in de beleidsnota ´Samen werken aan een stevige sociale basis – doen wat nodig is´ en maak hierover eveneens SMART afspraken met het college van B&W.

De bestuurlijke reactie van het College van B&W op deze conclusies en aanbevelingen is opgenomen in hoofdstuk 7 van deze rapportage. De rekenkamercommissie wil het college van B&W graag bedanken voor deze constructieve reactie. Deze geeft geen aanleiding voor een Bestuurlijk Nawoord van de rekenkamercommissie.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 is de gemeente Culemborg verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), de Jeugdzorg en de Participatiewet. In 2015 en 2016 waren de middelen toereikend om het beleid uit te voeren. De beschikbare budgetten voor WMO en Jeugdzorg werden niet volledig besteed. In 2017 waren de kosten voor het sociaal domein en de rijksbijdragen met elkaar in evenwicht. In 2018 ontstond een tekort van 2,9 miljoen euro. Ook in 2019 werd een tekort verwacht van rond de 1,5 miljoen euro. In januari 2020 leidde een onverwacht extra tekort op de Wmo en Jeugdzorg van 0,5 miljoen euro tot het vertrek van de toenmalige portefeuillehouder.

De tekorten worden deels veroorzaakt door een autonoom toegenomen vraag naar gemeentelijke voorzieningen; in het hele land worden gemeenten geconfronteerd met een stijgende vraag naar Wmo en (met name) Jeugdzorgvoorzieningen. Om het tij te keren heeft de gemeenteraad met ingang van 2020 een taakstellende bezuiniging van € 380.000,- vastgesteld in het sociaal domein. Om deze taakstelling te realiseren heeft het college van B&W een aantal concrete maatregelen voorgesteld. Hiernaast zou onderzocht worden of aanvullende maatregelen tot besparing kunnen leiden.

In de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met raadsfracties, de burgemeester en de gemeentesecretaris was het sociaal domein een terugkerend thema. Hierbij ging het met name om de vraag of het college wel voldoende grip heeft op de uitgaven en of in de huidige aanbestedingsprocedures in het sociaal domein hiermee voldoende rekening wordt gehouden.

Gezien de actualiteit van het onderwerp, het grote financiële belang dat ermee is gemoeid en het advies van de Auditcommissie die voor de rekenkamer als klankbordgroep fungeert, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om het sociaal domein als eerste onderzoeksonderwerp te kiezen. Daarbij spitst dit onderzoek zich, gezien bovenstaande ontwikkelingen, toe op de Wmo en jeugdzorg. Onder de term ‘sociaal domein’ wordt hieronder dan ook niet het gehele spectrum van het sociaal domein verstaan – dat immers ook terreinen als werk en inkomen, onderwijs, cultuur, veiligheid en sport kan omvatten – maar alleen de Wmo en de jeugdzorg.

1.2 Opdrachtformulering

Het doel van het rekenkameronderzoek is inzichtelijk te krijgen:

- In welke mate de gemeente grip heeft op de kostenontwikkeling in het sociaal domein;
- Of aannemelijk is dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk zullen leiden tot een structurele bezuiniging van 380.000 euro in het sociaal domein;
- Of de gemeente in de huidige aanbestedingsprocedures heeft ingebouwd dat zij meer grip heeft op de kostenontwikkeling in het sociaal domein;
- De wijze waarop de gemeenteraad betrokken wordt bij het beleid in het sociaal domein.

Om dit doel te bereiken, is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd.

De **hoofdvraag** van ons onderzoek luidt: *Welke maatregelen zijn er genomen om de kosten in het sociaal domein te beheersen?*

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende **deelvragen**:

1. Welke stuurinformatie wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de kosten?
2. In welke mate is aannemelijk dat de voorgestelde maatregelen leiden tot structurele bezuinigingen?
3. Welke afspraken heeft de gemeente gemaakt met leveranciers over kostenbeheersing en op welke wijze wordt in de praktijk gevolg gegeven aan die afspraken?
4. Welke sturings- en (kosten)beheersingsmaatregelen heeft de gemeente vastgelegd in de huidige aanbestedingen?
5. Op welke wijze wordt de Raad betrokken bij beleid en uitvoering in het sociaal domein?
6. Krijgt de Raad voldoende informatie om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren?

In onderzoeken van rekenkamers wordt veelal gebruik gemaakt van een normenkader, dat dienst doet om de verkregen informatie en inzichten te beoordelen. Dat is ook in dit onderzoek gebeurd. Daarbij zijn de normen gekoppeld aan de deelvragen. Het volledige normenkader en de uiteindelijke beoordeling van de verkregen inzichten is opgenomen in bijlage C.

1.3 Werkwijze en leeswijzer

Dit onderzoek is in drie fasen uitgevoerd in de periode november 2020-maart 2021. In de eerste fase is deskresearch gedaan en is het te hanteren normenkader opgesteld. Daarbij zijn relevante beleidsdocumenten, raadsvoorstellen en raadsbesluiten bestudeerd. Voor een breder inzicht in het vraagstuk rond ´grip in het Sociaal Domein´ zijn hiernaast eerdere rekenkamerrapporten en verscheidene VNG-rapporten bestudeerd.

Op deze fase volgde een serie van vijftien interviews met sleutelpersonen binnen (en buiten) de gemeentelijke organisatie (zie bijlage 1). Daarnaast heeft op 16 februari een gesprek plaatsgevonden met een vertegenwoordiging uit de gemeenteraad. Hierbij zijn wij dieper ingegaan op de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het sociaal domein en wijze waarop de kaderstellende en controlerende rol wordt uitgevoerd.

In dit rapport wordt eerst de bredere context van het sociaal domein beschreven in hoofdstuk 2. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het beleid en de organisatie van de gemeente Culemborg met betrekking tot het sociaal domein. In dit hoofdstuk beschrijven wij de beleidsontwikkelingen en de wijze waarop deze tot meer grip op de kosten leiden. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de taakstelling en de maatregelen die zijn genomen om deze te realiseren.
Aan de hand hiervan worden in hoofdstuk 5 de verschillende deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. In de bijlagen wordt een overzicht gegeven van de documentatie die is bestudeerd (Bijlage A) en van de personen die zijn geïnterviewd (Bijlage B) in het kader van dit onderzoek. Bijlage C bevat het normenkader en de resultaten van de toetsing van de verkregen informatie aan de gehanteerde normen.

2. Grip op het sociaal domein: inleiding en achtergronden

2.1 Inleiding

Sinds de decentralisaties in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het sociaal domein. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de achtergronden van de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan binnen het gemeentelijke sociaal domein, en waartoe deze ontwikkelingen anno 2021 hebben geleid. Daarbij gaan we ook in op de manier waarop de financiering van het sociaal domein is georganiseerd. Tenslotte benoemen we, aan de hand van enkele recente analyses, de verschillende factoren die de grip op het gemeentelijke sociaal domein beïnvloeden en de mogelijkheden die gemeenten hebben om deze grip te versterken.

2.2 Decentralisaties van transitie tot transformatie

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor:

- arbeidsparticipatie;
- maatschappelijke ondersteuning;
- jeugdhulp.

Gemeenten kregen hierdoor te maken met een uitbreiding van bestaande taken en met nieuwe taken en bijbehorende financiële middelen. De motieven van het Rijk voor deze taakoverdracht liepen uiteen. Doelen die het Rijk voor ogen had, waren maatwerk, een integrale en samenhangende aanpak van problemen, meer zelfredzaamheid, minder intramurale zorg, meer preventie en lagere uitgaven. Tegelijkertijd nam het Rijk het initiatief tot een andere rolverdeling tussen overheid en burger, waarbij begrippen als ‘meedoen’, ‘zelf doen’ en de ‘participatiesamenleving’ centraal kwamen te staan. Deze grote operatie vond plaats in de nasleep van de financiële crisis. De veronderstelling was – niet alleen bij het Rijk, maar ook bij bijvoorbeeld de VNG – dat deze regelingen beter en efficiënter konden worden uitgevoerd door gemeenten, dichtbij de burger. Deze decentralisatie ging daarom gepaard met een korting van meer dan 20% op de budgetten. Volgens het Rijk was één van de manieren om deze efficiencykorting te realiseren de opschaling van kleinere gemeenten tot 100.000+ gemeenten door middel van gemeentelijke herindeling. Deze schaalvergroting, die het mogelijk moest maken efficiënter te werken, is nooit van de grond gekomen. Hiermee werd ook de mogelijkheid de nieuwe zorgtaken, waaronder specialistische zorg, uit te voeren op de juiste schaal veel moeilijker voor met name de kleinere gemeenten.

In de eerste fase, waarin de *transitie* plaatsvond van Rijk naar gemeenten, is het stelsel deels opnieuw ontworpen met nieuwe wet- en regeling en bijbehorende financiële en organisatorische verhoudingen en verantwoordelijkheden. In deze fase werd vanuit het Rijk extra budget beschikbaar gesteld om de overgang te versoepelen. Gemeenten hebben in deze eerste fase alle zeilen bijgezet om de hun toevertrouwde zorg en taken ook daadwerkelijk te kunnen verlenen. In deze fase waren gemeenten vooral gericht op de continuïteit van de zorg en het opdoen van ervaring met het nieuwe takenpakket.

De afgelopen jaren is de fase van *transformatie* ingezet. Deze fase wordt gekenmerkt door een andere manier van werken voor professionals, een andere cultuur bij zorgaanbieders en gemeenten, en een andere houding bij de burger. Deze transformatie is in veel gemeenten nog gaande.

2.3 Organisatie van de financiering

De bijdrage die gemeenten sinds 1 januari 2015 van het Rijk ontvangen voor de uitvoering van taken in het sociaal domein, werd tot 2019 in de vorm van een integratie-uitkering uit het Gemeentefonds verstrekt: de ‘integratie-uitkering sociaal domein’. Deze constructie is zo toegepast om het budget onder gemeenten te verdelen op een manier die afwijkt van de bestaande verdeelsleutels. In 2019 is deze uitkering samengevoegd met de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

De afgelopen jaren is daarbij gebleken dat de decentralisaties financieel zwaar drukken op gemeenten. Vooral op het gebied van de jeugdzorg zijn tekorten ontstaan, onder meer door de toename van het aantal personen met psychische klachten en van het aantal jeugdigen dat zorg nodig heeft[5]. Dit was in 2019 ook aanleiding voor de VNG om in een open brief het Rijk op te roepen meer te doen om gemeenten financieel te ondersteunen, omdat het Rijk de overgehevelde taken anders beter terug zou kunnen nemen[6].

Tegelijkertijd is het aantal mogelijkheden voor gemeenten om adequaat om te gaan met deze situatie en de kosten te beheersen, relatief beperkt door factoren die inherent zijn aan het stelsel[7]. Zo hebben gemeenten een zorgplicht, waardoor zij gehouden zijn zorg te verlenen wanneer een burger hier recht op heeft. Veel regelingen in het sociaal domein zijn dan ook zogenaamde ‘open einderegelingen’, waarvoor geen maximumbudget bestaat. Als in gemeente X het budget voor GGZ-ondersteuning in de Jeugdzorg in het derde kwartaal volledig is uitgenut, kan een huisarts in oktober nog steeds een 18-minner doorverwijzen naar de betreffende GGZ-voorziening. Dit voorbeeld laat direct een ander probleem voor gemeenten zien, namelijk de afhankelijkheid van derden in het sociaal domein, vooral wat betreft de verwijzingen naar zorg. Deze verwijzingen verlopen niet alleen via de gemeente, maar vooral via huisartsen, gecertificeerde instellingen en zorgaanbieders. Dat betekent dat de gemeente weinig grip heeft op de toegang tot de zorg die zij wel moet betalen: de verwijzer bepaalt, maar de gemeente betaalt.

2.4 Gebrek aan grip, een breed gevoeld probleem

Veel gemeenten proberen daarom hun grip op het sociaal domein te versterken. Begin 2020 voerde PBLQ in opdracht van Divosa, een quickscan uit naar grip in het sociaal domein met een analyse van 19 rekenkamerrapporten over dit onderwerp. Aanleiding voor dit onderzoek waren de oplopende tekorten, met name in de jeugdzorg. De bestudeerde rapporten zijn, ondanks de spreiding in gemeentegrootte en regio, opvallend eenstemmig in het benoemen van oorzaken voor de tekorten De belangrijkste oorzaken zijn:

1. Gemeenten hebben onvoldoende grip op de toegang tot de zorg;
2. In de inkoop- en bekostigingssystematiek kan meer aandacht besteed worden aan kostenbeheersing;
3. Het totaal volume aan geleverde jeugdhulp stijgt;
4. De oorspronkelijke transformatiedoelstellingen zijn nog niet gerealiseerd;
5. Er is in de uitvoering te weinig grip op de financiën;
6. Er is in de uitvoering te weinig grip op de effectiviteit van de zorg.

In het onderzoek worden de volgende conclusies en aanbevelingen gedaan om meer grip te krijgen op de stijgende uitgaven in de jeugdzorg:

[5] Zie bijvoorbeeld het recente rapport van AEF, *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg* (december 2020).
[6] https://vng.nl/files/vng/brief_ad.pdf
[7] Zie onder meer het rapport van Divosa en PBLQ over rekenkameronderzoek in het sociaal domein (2019)

1. Investeer in een goede informatievoorziening.
Bij beter beschikbare en meer gerichte sturings- en controle-informatie kan ook beter de koppeling worden gemaakt tussen doelen en resultaat. Zo kan de gemeente meer grip krijgen op trends en ontwikkelingen. Eveneens ontstaat dan eerder inzicht in de financiële afwikkeling en in de mogelijkheden tot bijstelling van de begroting, en kan eventueel tijdig ingegrepen worden bij dreigende budgetoverschrijding. Daarnaast moeten beleidsdoelstellingen geoperationaliseerd worden, zodat in de informatievoorziening een relatie gelegd kan worden met de voortgang van beleidsdoelstellingen en hier gerichter op gestuurd kan worden.

2. Versterk het inzicht in het jeugdhulpveld, en ontwikkel handvatten om invloed op toegangsverleners uit te oefenen.
Verwijzers hebben directe invloed op de kosten, omdat zij de duur en intensiteit van jeugdhulp bepalen. Zorg dat beheerders van de toegang een goed overzicht hebben over het jeugdhulpveld, preventie en alternatieve, mogelijke lichtere, vormen van zorg. Als regievoerder van de toegang tot jeugdhulpverlening is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de gemeente zelf goed zicht heeft op het door hun gecontracteerde aanbod.

3. Zorg voor meer grip op inkoop en resultaat.
Meer grip op inkoop en resultaat kan worden bewerkstelligd door te sturen op bekostiging en contractering, en de specifieke afspraken die in deze processen met zorgverleners worden gemaakt. Daarnaast lijkt een verschuiving van open-eind bekostiging, naar tenminste het instellen van budgetplafonds noodzakelijk. Budgetplafonds leiden ertoe dat gemeenten meer grip en regie krijgen op zorguitgaven.

Ook voor de gemeenteraad is het lastig om grip te krijgen op het sociaal domein. Dat domein is van zichzelf al complexe materie gezien de vele regelingen, aanbieders, doelgroepen en financieringslijnen. Maar door de situatie die de afgelopen jaren op veel plaatsen is ontstaan, is het ook financieel lastig om grip te krijgen voor gemeenteraden. Zij worden hierdoor beperkt in de uitoefening van hun kaderstellende en controlerende taken. Dit komt ook naar voren in het Divosa onderzoek. Een van de conclusies is dat veel raden geen of onvoldoende informatie krijgen om hun kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Hiervoor ligt de bal volgens de onderzoekers niet alleen bij het college; de raden zijn zelf ook onvoldoende in staat om concrete en meetbare doelen te stellen, waardoor het lastig is om de juiste informatie aan te leveren. Een belangrijke aanbeveling van het onderzoek is daarom dat er geïnvesteerd moet worden in de raad om het sturend vermogen te versterken. Hierbij wordt opgemerkt dat dit een zaak van lange adem is.

2.5 De VNG Visitatiecommissie sociaal domein

Voor de VNG is het sociaal domein een belangrijk thema, zowel in de dienstverlening als bij de lobby bij het Rijk om aanvullende middelen voor jeugdzorg en Wmo beschikbaar te stellen. In relatie tot dit onderzoek is het met name interessant om stil te staan bij de VNG Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein. Vanaf 2019 bezoekt deze commissie jaarlijks vijftiengemeenten die ´worstelen met het krijgen en houden van grip op de uitgaven in het sociaal domein´. In de laatste tussenrapportage van de commissie worden de onderwerpen benoemd die bepalend zijn voor de mate van grip in het sociaal domein:

- De commissie constateert dat er bij veel gemeenten een gat is tussen de beleidsvisie en stuurinformatie. Beleid is vaak niet geoperationaliseerd in concrete en meetbare doelen, waardoor er zowel ambtelijk als bestuurlijk een gebrek aan grip wordt ervaren;
- Meer grip vraagt volgens de commissie om een goed samenspel tussen bestuur, toegang en uitvoering. Vertrouwen tussen raad, college en het ambtelijk apparaat is van essentieel belang

bij dit samenspel. Dat vertrouwen bevordert de vaststelling van eenduidige beleidsopdrachten in het sociaal domein. Dat vertrouwen, zo geeft de commissie aan, ontstaat door heldere afspraken te maken en deze ook na te komen. Afwijkingen zouden tijdig gemeld moeten worden, zodat aanvullende (beleids)maatregelen genomen kunnen worden;
- Grip vraagt ten slotte ook om meer kostenbewustzijn bij de toegang en een toeleiding naar passende zorg, hetgeen lang niet altijd de duurste zorg is.

Op basis van het Divosa onderzoek en het rapport van de VNG-visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein kan gesteld worden dat gemeenten de volgende interventies kunnen plegen om hun grip op het sociaal domein te versterken:

- Investeer in inzicht in, overzicht van en invloed op de toegang tot gemeentelijke zorgvoorzieningen;
- Zorg voor een goede visie op het sociaal domein en vertaal deze beleidsvisie door in operationele doelen waarop gestuurd kan worden;
- Ontsluit de (beschikbare) data en verbeter de informatievoorziening, zodat in de hele keten stuurinformatie tijdig beschikbaar is;
- Stuur bij de inkoop van de zorg op resultaten van de dienstverlening en de bekostiging en vergroot het kostenbewustzijn in de hele keten;
- Werk aan vertrouwen tussen de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat, maak goede afspraken en meld afwijkingen tijdig, zodat alle actoren hun rol goed kunnen vervullen.

Wij hebben deze vijf interventies in dit onderzoek gehanteerd als een praktische leidraad bij het beoordelen van de grip op het sociaal domein in Culemborg.

3. Grip op het sociaal domein in de gemeente Culemborg: onderzoeksbevindingen

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien welke factoren van invloed zijn op de gemeentelijke grip op het sociaal domein. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de maatregelen die in Culemborg in dit verband worden genomen aan de hand van de vijf interventies op het gebied van toegang, beleidsvisie, informatievoorziening, inkoop en vertrouwen die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. Voor een goed begrip van de bestuurlijke situatie, wordt daarbij eerst een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen op dit vlak.

3.2 Bestuurlijke tijdlijn sociaal domein in Culemborg

Zoals geschetst in de inleiding kampt de gemeente Culemborg sinds 2018 met een oplopend tekort in het sociaal domein, specifiek op de Wmo en jeugdzorg. Sinds de constatering van dit tekort is er veel gebeurd op politiek-bestuurlijk niveau. Om inzicht te krijgen in deze gebeurtenissen, worden ze hieronder kort beschreven in chronologische volgorde in een ‘tijdlijn’.

De eerste jaren na de decentralisaties in het sociaal domein, beschikt de gemeente Culemborg over voldoende budget om de nieuwe taken uit te voeren. In 2015 en 2016 wordt er zelfs budget overgehouden. Het jaar daarop, in 2017, zijn de uitgaven en inkomsten met elkaar in evenwicht. En vanaf 2018 is er een tekort. In de informatienotitie aan de raad van **7 maart 2019** wordt de raad over de omvang van het tekort geïnformeerd. Het gaat om een bedrag van € 2,9 miljoen. Dit bedrag wordt veroorzaakt door € 1,3 miljoen aan nagekomen rekeningen uit de periode 2015 – 2017. De overige € 1,6 miljoen wordt veroorzaakt door overschrijdingen in voornamelijk de Jeugdzorg en Wmo. De feitelijke overschrijding op deze domeinen is twee keer zo hoog, maar wordt gecompenseerd door onderschrijdingen elders. In de notitie wordt voorgesteld om de budgetoverschrijding te dekken uit de bestemmingsreserve sociaal domein.

Op 30 april 2019 ontvangt de raad een informatienotitie met een beschrijving van de maatregelen die het college van B&W heeft genomen en zal nemen om meer grip te krijgen op de kostenontwikkeling in het sociaal domein. De belangrijkste maatregelen die aan de raad worden gepresenteerd zijn:

- Berenschot heeft de opdracht gekregen om de financiële ontwikkelingen in beeld te brengen en trends te beschrijven. In aanvulling hierop kreeg Berenschot een tweede opdracht om een analyse te maken van de tekorten;
- Er is een organisatie-ontwikkeltraject in gang gezet, dat moet leiden tot een zakelijker manier van werken in het sociaal domein (door werkplannen, beschrijvingen van werkprocessen en het optimaliseren van de administratie);
- Onder het motto ´van data naar inzicht´ wordt samen met Berenschot gewerkt aan een dashboard voor het sociaal domein, zodat stuurinformatie tijdig beschikbaar komt.

In aanvulling op deze maatregelen, die al in gang zijn gezet, worden aanvullende maatregelen gepresenteerd:

- Er worden gesprekken met de huisartsen en verwijzers gevoerd om voorliggende voorzieningen beter te benutten;
- De PDCA cyclus wordt geoptimaliseerd;

- Er wordt een nieuw beleidsplan ontwikkeld, waarin de outcome (maatschappelijke effecten) worden beschreven en duidelijke doelen worden gesteld.

Op 18 juni 2019 ontvangt de raad het Berenschot rapport, met daarin de volgende aanbevelingen:
- Richt een dashboard in dat inzicht geeft in de actuele financiële situatie en trendmatige ontwikkelingen;
- Richt de PDCA-cyclus in en benoem hierin verantwoordelijkheden van medewerkers;
- Actualiseer het beleidskader.

Het college geeft aan deze aanbevelingen ter harte te nemen.

Op 16 juli 2019 ontvangt de raad een informatienotitie over de stand van zaken met betrekking tot de Wmo en jeugdzorg. In deze notitie wordt een verwacht tekort over 2019 aangekondigd van € 236.000 voor de Wmo en € 1,1 miljoen voor de Jeugdzorg. Het totale tekort over 2019 zal tussen de € 1 miljoen en € 1,5 miljoen bedragen.

In de informatienota van 5 november 2019 wordt de raad geïnformeerd over het verder oplopend tekort. Het verwachte tekort over 2019 bedraagt op dat moment € 1,7 miljoen.
Op 11 november 2019 wordt de conceptbeleidsnota ´Zorg voor elkaar´ naar de raad gestuurd. Het beleid is erop gericht om in de periode 2020 – 2023 structureel € 300.000,- te bezuinigen. In de bijlage bij de beleidsnota is een overzicht gepresenteerd van maatregelen die tot deze bezuiniging moeten leiden. Dit overzicht is in paragraaf 4.3 van deze rapportage opgenomen. In het overzicht wordt een onderscheid gemaakt tussen maatregelen die al in gang zijn gezet en maatregelen die nog onderzocht worden. Bij de maatregelen zijn geen verwachte besparingen opgenomen.

Op 21 januari 2020 ontvangt de raad de informatienotie Prognose Wmo en Jeugd 2019. Hierin wordt een stijging van € 500.000,- van de geprognotiseerde kosten gemeld. Ondanks de genomen maatregelen (er is een prognosemodel, de ambtelijke organisatie/financiële administratie is versterkt) komt dit extra tekort als een verrassing voor het college van B&W. Het extra tekort van € 500.000,- leidt op 23 januari 2020 tot het vertrek van de toenmalige portefeuillehouder. Gezien het belang van en de uitdagingen in het sociaal domein wordt besloten om zo snel mogelijk in zijn opvolging te voorzien. Op 9 april 2020 wordt de nieuwe wethouder benoemd. Zij heeft als voormalig gedeputeerde van de provincie Noord-Holland veel ervaring in het sociaal domein.

Op 29 oktober 2020 ontvangt de raad de informatienotitie Uitgavenontwikkeling WMO en Jeugd 2020, betreffende de periode tot en met juli 2020. Hierin wordt een kostenoverschrijding van € 67.000,- gepresenteerd, waarin een coronacompensatie en een post onvoorzien zijn opgenomen. Ook wordt een overzicht gegeven van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen. Van de taakstelling van € 380.000,- is over de eerste helft van het jaar € 150.000,- gerealiseerd. Er worden aanvullende maatregelen onderzocht die per 2021 tot een verdere besparing moeten leiden.

Op 3 december 2020 neemt de raad de Beleidsnota Jeugd en Wmo 2021-2024 ´Samen werken aan een stevige lokale basis´ aan. De nota geeft de raad aanleiding tot het indienen van een aantal moties amendementen en wordt in gewijzigde vorm vastgesteld.

3.3 Maatregelen om de grip op het sociaal domein te versterken

3.3.1 Grip op de toegang verbeteren

In het rapport van Berenschot van juni 2019 wordt geadviseerd om de toegang tot jeugd- en Wmo-voorzieningen op een andere manier te organiseren. Concreet wordt ten aanzien van de toegang geadviseerd om *de onderdelen Jeugd, Wmo, minimabeleid en schuldhulpverlening, binnen de*

gemeente Culemborg in één integrale toegang te organiseren, die in de lijn onder één verantwoordelijk manager wordt geplaatst. De toegang is zoveel mogelijk onder één dak georganiseerd en besluitvorming vindt onafhankelijk plaats van de aanbieders van zorg.[8] Een tweede advies betreffende de toegang gaat over de verwijsfunctie van met name de huisartsen: *Het valt op dat in Culemborg in vergelijking met andere gemeenten, een groot aantal van de verwijzingen loopt via de huisarts. Onderzoek (bij de huisartsen) is nodig om na te gaan waardoor het grote aantal doorverwijzingen wordt veroorzaakt. Op basis daarvan kan worden nagegaan of en zo ja op welke wijze het mogelijk is om het aantal doorverwijzingen terug te dringen.*[9]

In de concept beleidsnota ´Zorg voor elkaar´ van 19 november 2019 wordt de integrale toegang wel genoemd, maar niet uitgewerkt of als speerpunt benoemd. Ook de verwijzingen door de huisartsen komen aan de orde. In de beleidsnota is aangegeven dat dit één van de pilotprojecten in het kader van de transformatie het aanstellen van een Praktijkondersteuner bij de huisartsen (POH) betreft. Uit de bijlage bij dit beleidsplan blijkt dat de huisartsen in Culemborg destijds zeer wisselend dachten over een praktijkondersteuner en niet altijd wilden meewerken. De middelen die voor de pilot met een POH waren gereserveerd (€ 71.000,-) zijn dan ook niet besteed. In het kader van de taakstelling wordt de verbetering van de grip op de toegang door middel van een POH weer opgevoerd als een ´te onderzoeken maatregel´. Hierover zegt de bijlage bij de nota ´Zorg voor elkaar´ het volgende: *Op dit onderdeel gaat het om verschillende acties: 1) verbeteren van signalering door toeleiders (zoals scholen) naar de huisarts, 2) samenwerken tussen huisartsen en wijkteam en 3) verbeteren jeugd GGZ expertise in de huisartsenpraktijk.* Hiervoor wordt een externe projectleider aangesteld die een start maakt met het verstevigen van de relatie met de huisartsen. Door corona is het project in 2020 tijdelijk ´on hold´ gezet, omdat de huisartsen er vanwege de toegenomen drukte er geen prioriteit aan - kunnen - toekennen. Inmiddels is het project weer opgestart.

In de beleidsnota ´Samen werken aan een stevige sociale basis – Doen wat nodig is´, speelt het sociaal wijkteam een belangrijkere rol in de toegang tot de zorg. Het wijkteam moet zich in de toekomst meer bezighouden met het bieden van lichte ondersteuning en krijgt, samen met de scholen, een rol toebedeeld bij de doorverwijzing naar zwaardere zorg. De gemeentelijke teams Wmo en Jeugd worden geïntegreerd in het wijkteam, omdat *de versterking van de wijkteams* wordt gezien als *essentieel onderdeel van de transformatie*.[10]

Op ambtelijk niveau wordt er werk gemaakt van de doorontwikkeling van het Sociale Wijkteam. Sinds september 2020 is hiervoor een kwartiermaker aangetrokken, die de gemeentelijke Wmo- en Jeugdteams moet integreren in het bestaande wijkteam. Het doel is van het wijkteam een integraal toegangspunt voor zorg te maken, waarbij het wijkteam zelf lichte vormen van zorg en ondersteuning kan bieden. Daarnaast fungeert het wijkteam als doorverwijzer naar collectieve- en maatwerkvoorzieningen. Het wijkteam wordt gepositioneerd als netwerkorganisatie en heeft een spilfunctie in het sociaal domein.

3.3.2 Beleidsvisie sociaal domein

Om grip te krijgen op het sociaal domein, zo stelde de VNG-visitatiecommissie financiële sturing sociaal domein, is het van belang om te beschikken over een actuele visie en die door te vertalen naar concrete en meetbare beleidsdoelen.

In het Berenschot rapport van juni 2019 komt dit beleidskader ook aan de orde. Dit rapport formuleert de volgende aanbeveling hierover: *Stel dit jaar nog een geactualiseerd beleidsplan op. Het beleidsplan bevat SMART geformuleerde doelstellingen en een strategie hoe deze doelstellingen*

[8] Berenschot: ´Onverwachte tegenvallers sociaal domein gemeente Culemborg´ 18 juni 2019 pag. 17
[9] Berenschot, Onverwachte tegenvallers sociaal domein gemeente Culemborg´ 18 juni 2019 pag. 17
[10] Beleidsnota 'Samen werken aan een stevige sociale basis', pag. 9.

moeten worden gerealiseerd. Het plan omvat voorts een onderbouwde meerjarenraming van budgetten, uitgaven en aantallen.[11]

Het geactualiseerd beleidskader ´Z*org voor elkaar*` wordt op 19 november van datzelfde jaar naar de raad gestuurd. Dit plan geeft enig inzicht in de aantallen cliënten en budgetten, maar bevat geen concrete doelstellingen, noch een strategie om deze te realiseren. In december 2020 wordt het nieuwe beleidsplan ´Samen werken aan een stevige sociale basis – doen wat nodig is´ naar de raad gestuurd. In dit nieuwe beleidsplan ontbreekt het wederom aan concrete en meetbare beleidsdoelstellingen. Ook een financiële doorvertaling van het beleid naar een meerjarenraming en een jaarbegroting ontbreekt. De nota is voornamelijk kwalitatief van aard en bevat weinig kwantitatieve gegevens over (ontwikkelingen in) het sociaal domein

Het beleidsplan wordt door de raad vooral beschouwd als visiedocument, maar biedt hierdoor geen aangrijpingspunten voor stuurinformatie en periodieke sturing door de raad.

3.3.3 Informatievoorziening en -ontsluiting

In het hierboven genoemde Berenschot rapport wordt geadviseerd om een dashboard voor het sociaal domein in te richten. Dit dashboard zou niet alleen financiële informatie moeten bevatten, maar ook inhoudelijke indicatoren als ontwikkelingen in aantallen cliënten en soorten behandelingen. Deze informatie maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen. Met de komst van een business controller voor het sociaal domein in mei 2020 worden concrete stappen gezet om de financiële informatie over het sociaal domein gestructureerd in kaart te brengen. Ook zet de business controller de eerste stappen voor het dashboard. De opdracht tot het bouwen van het dashboard is in januari 2021 verstrekt. Er is gekozen voor een beperkt ‘standaard’ dashboard dat gekoppeld is met het financiële systeem Suite, waarin de clientinformatie zit. Omwille van de snelheid van oplevering en vanuit kostenoverwegingen wordt in eerste instantie niet voorzien in een koppelen met het tweede financiële systeem ´Key to Finance´. Op termijn is het dashboard uit te breiden met nieuwe stuurinformatie. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om in de toekomst eventueel gebruik te maken van een vergelijkbare voorziening (datawarehouse) die is ingericht door de gemeente Tiel.

3.3.4 Inkoop van de zorg

De inkoop van Wmo- en jeugdzorg voor de gemeente Culemborg is op verschillende niveaus belegd. Specialistische jeugdzorg (jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdzorgplus voorzieningen) worden door de regio Gelderland-Zuid ingekocht. De overige Wmo- en jeugdzorg wordt door de regio Rivierenland ingekocht.

De regio Rivierenland heeft deze voorzieningen ingekocht via een zogenaamde open-house aanbesteding. Deze vorm van aanbesteding biedt niet een beperkt aantal geselecteerde zorgaanbieders, maar alle zorgaanbieders in de regio die daarvoor in aanmerking komen de mogelijkheid biedt zorg te verlenen. Dit heeft ertoe geleid dat er tussen de 400 en 480 zorgaanbieders actief zijn in Culemborg, waarvan de meesten over een beperkt zorgaanbod beschikken. Het contract- en relatiemanagement is met zoveel aanbieders niet goed in te richten en de controle op tarieven en het aanbod schiet tekort. Bovendien leidt deze situatie tot een moeilijk te beheren facturenstroom.

Daarom wordt mede door Culemborg het initiatief genomen om de inkoop op een andere leest te schoeien. Dat is inmiddels gerealiseerd voor de huishoudelijke hulp, waarvoor met circa zes aanbieders een overeenkomst voor een periode van vier jaar is gesloten. De huidige overeenkomsten voor de jeugdzorg en maatwerkvoorzieningen Wmo zijn verlengd tot één januari 2023 om voldoende tijd te hebben om de inkoop op een andere manier te organiseren. Hierbij gaat het niet alleen om het

[11] Berenschot, Onverwachte tegenvallers sociaal domein gemeente Culemborg´ 18 juni 2019 pag. 20.

terugbrengen van het aantal aanbieders, maar ook om een andere wijze van financieren. Zo wordt onderzocht of het mogelijk is om overeenkomsten met budgetplafonds te sluiten. Daarnaast wordt onderzocht of er volgens een systematiek van populatiebekostiging gewerkt kan worden. Dit betekent dat leveranciers niet meer per behandeling vergoed krijgen (P * Q financiering) maar een lumpsumbedrag gebaseerd op de populatie van Culemborg. Dat kan alleen als er met een beperkt aantal leveranciers wordt samengewerkt. Met deze nieuwe contractvorm zou de zorg dichtbij de inwoners georganiseerd worden. Dat zou betekenen dat een deel van het zorgaanbod overgeheveld worden naar de algemene voorzieningen. Niet alle gemeenten in de regio Rivierenland lijken even enthousiast voor deze nieuwe manier van inkopen. Ook moeten hierover nog gesprekken gevoerd worden met aanbieders. Het is dus nog onzeker of deze nieuwe vorm van populatiebekostiging straks daadwerkelijk in praktijk kan worden gebracht.

3.3.5 Vertrouwen tussen gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie

Het rapport van de VNG-visitatiecommissie benoemt het vertrouwen tussen raad, college en ambtelijk apparaat als voorwaarde voor een goed ‘samenspel’ tussen bestuur, toegang en uitvoering binnen het sociaal domein, en daarmee ook voor grip op dit domein. De tekorten van de afgelopen jaren hebben dit vertrouwen geen goed gedaan. Met de komst van een nieuwe wethouder en het in gang zetten van een aantal beheersmaatregelen, lijkt er een begin gemaakt met het herstel van het vertrouwen.

Dat herstel is nog wel broos. Uit ons gesprek met raadsleden bleek dat zij zich nog onvoldoende geïnformeerd voelen om de sturende rol van de raad waar te kunnen maken. De raadsleden waren van mening dat zij nog geen stuurinformatie over het sociaal domein hebben ontvangen, maar op basis van de beschikbare informatie voornamelijk in de ´achteruitkijkspiegel´ kijken. Het dominante perspectief is nog steeds dat de raad achteraf wordt geconfronteerd met zaken die niet goed zijn gegaan. Raadsleden zien wel verbetering en realiseren zich dat grip op het sociaal domein een zaak van lange adem is.

De portefeuillehouders in het college zijn optimistischer. Het sociaal domein ligt vanwege budgetoverschrijdingen nog wel onder een vergrootglas, maar nu de taakstelling in 2020 gerealiseerd lijkt en ook de informatie in de PenC cyclus is verbeterd, kan de raad op reguliere wijze de kaderstellende en controlerende rol in het sociaal domein spelen.

´We zitten op de goede weg´ is het dominante perspectief van de ambtelijke organisatie. Het kostenbewustzijn in de ambtelijke organisatie is hoog. Binnen de organisatie is er het besef dat het anders moet. Naar mening van betrokkenen in de organisatie wordt de raad goed meegenomen in het sociaal domein. Het is wel woekeren met de beperkte capaciteit. De betrokkenen lopen tegen de grens aan van wat haalbaar is. Hierbij wordt aangegeven dat de prioriteitstelling en projectsturing nog niet goed op orde zijn, waardoor het vaak lang duurt om concrete resultaten te boeken.

4. Realisatie van de taakstelling

4.1 Inleiding

In reactie op de budgetoverschrijdingen binnen het sociaal domein vanaf 2018 heeft de gemeenteraad besloten tot een taakstelling van € 380.000,- per jaar. 2020 is het eerste jaar dat deze taakstelling gerealiseerd moest worden. In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst hoe de organisatie de bezuinigingsopgave intern heeft aangepakt. Vervolgens geven we een overzicht van de getroffen bezuinigingsmaatregelen en van de besparingen die met deze maatregelen zijn gerealiseerd in 2020 en kunnen worden gerealiseerd in 2021. Tot slot kijken we vooruit naar de periode na 2021 om te beoordelen of de genomen maatregelen voldoende zijn om de taakstelling ook op de langere termijn te kunnen blijven realiseren.

4.2 Aanpak bezuinigingsopgave

Voor de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen is in eerste instantie de werkgroep ´Grip op financiën´ opgericht. De business controller en de consulenten/kwaliteitsmedewerkers Jeugd en Wmo zijn de constante factoren in deze werkgroep. In deze werkgroep zijn bezuinigingsmogelijkheden op het gebied van jeugdzorg en Wmo geïnventariseerd en is er een financiële prognose gemaakt. Vervolgens hebben de leden van de werkgroep onderzocht hoe deze bezuinigingen in praktijk konden worden gerealiseerd.

Na enige tijd is deze werkgroep echter weer gestopt. Uit verschillende interviews kwam naar voren dat hiervoor uiteenlopende redenen waren, gerelateerd aan de werkwijze en de organisatorische inbedding:

- De status van de werkgroep was niet voor iedereen duidelijk; dat geldt eveneens voor de opdrachtgever- en opdrachtnemersrol;
- De werkgroep kende een wisselende bezetting;
- De voortgang van de werkzaamheden werd onvoldoende bewaakt;
- Sommige medewerkers gaven aan dat er onvoldoende focus en gebrek aan continuïteit was.

De in gang gezette acties zijn wel voortgezet, en hebben effect gesorteerd (zie hieronder). De controller voor het sociaal domein houdt de voortgang van de bezuinigingen bij in een Excel-bestand en weet welk deel van de taakstelling is gerealiseerd. Zij is de enige die wij spraken die beschikt over de laatste stand van zaken; ook teamleiders verwijzen naar de controller voor het laatste overzicht van de bezuinigingen. Deze werkwijze maakt de bezuinigingsoperatie wel kwetsbaar.

In het interne memo ´herstructureren overleggen sociaal domein´ van 15 januari 2021 komt de werkgroep ´Grip op financiën´ niet meer terug. Er wordt gekozen voor een programmastructuur met vier verschillende programmalijnen. De vierde programmalijn is ´Kostenbeheersing en bezuinigingsmaatregelen´. De business controller is (beoogd) projectleider van deze programmalijn. In het programmateam zit de teamleider Wmo/jeugd. De directeur bedrijfsvoering is ambtelijk opdrachtgever van het programma, agendalid en lid van de stuurgroep. Het memo betreft een voorstel, maar inmiddels is deze structuur geëffectueerd.

4.3 Resultaten over 2020 en vooruitblik voor 2021

Op 19 november 2019 heeft de raad een overzicht gekregen van mogelijke maatregelen die getroffen kunnen worden om de taakstelling te realiseren. Een aantal maatregelen is dan al in gang gezet en aantal moet nog op haalbaarheid worden onderzocht. Het betreft geen limitatieve opsomming van bezuinigingsmaatregelen, maar een ´levend document´ waar nieuwe maatregelen aan toegevoegd

kunnen worden. Er zijn geen (indicatieve) bedragen gekoppeld aan de maatregelen, zodat onduidelijk is wat het bezuinigingspotentieel is en per wanneer dat gerealiseerd zou kunnen worden.

Op 29 oktober 2020 wed de raad geïnformeerd over de realisatie van de taakstelling in de eerste helft van dat jaar. Van de € 380.000 is in deze periode € 150.000,- gerealiseerd. In hetzelfde document wordt aangegeven welke aanvullende bezuinigingsmaatregelen nog worden onderzocht.

Op 12 januari hebben wij in het kader van dit onderzoek de business controller sociaal domein gesproken. In dit gesprek zijn voorlopige inzichten ter sprake gekomen over de te realiseren bezuinigingen. Op dat moment werd een bezuiniging voorzien van circa € 400.000,-. Definitieve cijfers waren nog niet bekend[12].

4.4 Maatregelen voor de langere termijn

Met betrekking tot de periode vanaf 2021 is het hiernaast van belang op te merken dat in de Kadernota 2021 en verder en de bijbehorende Nota bezuinigingen voor de jaren 2021-2024, vastgesteld in juni 2020, de volgende substantiële besparingen op de beleidsterreinen Wmo en Jeugd zijn opgenomen:

	2021	2022	2023	2024
Besparingen WMO/Jeugd (€)	267.000	527.000	524.500	622.000

Deze bedragen zijn gebaseerd op een breed palet aan maatregelen, die worden beschreven en gekwantificeerd in de Nota bezuinigingen:

- Stopzetten vergoeding eigen bijdrage Wmo
- Tegengaan stapelingen jeugdhulp
- Beperken van dagbehandelingen van LVB-kinderen
- Transitie naar preventie van GGZ
- Slimmer inkopen
- PGB controles
- Aanscherpen beleidsregels gehandicaptenparkeerkaart
- Ontmoediging van kortlopende huishoudelijke ondersteuning
- Ritten door taxibedrijf Versis versoberen
- Verminderen van het aantal zorgaanbieders
- Het aanbrengen van zorgplafonds
- Zorgaanbieders verplichten niet alleen specialistische maar daarnaast ook lichtere zorg aan te bieden
- Verlagen van de subsidie voor de voorziening Linawijs

De Nota bezuinigingen maakt duidelijk dat het hierbij gaat om ‘extra bezuinigingen die met ingang van 2021 aanvullend gerealiseerd worden’. Ze staan daarmee los staan van de maatregelen op het terrein van Jeugd en Wmo die hierboven worden genoemd, maar vertonen daar wel enige overlap mee (vooral op het gebied van inkoop). Deze maatregelen en de bijbehorende besparingen laten zien dat er ook voor de periode na 2021 nog een vrij groot besparingspotentieel is op het gebied van Jeugd en Wmo.

[12] De definitieve bezuiniging over 2020 wordt naar verwachting binnenkort naar de raad gestuurd in de voorjaarsrapportage 2021 of een tussentijdse informatienotitie.

5. De raad en het sociaal domein

5.1 Inleiding

Het spreekt voor zich dat de raad hoge prioriteit toekent aan het sociaal domein. Het betreft immers een omvangrijk beleidsterrein met een grote impact op de Culemborgse samenleving en een grote impact op de gemeentelijke begroting. De informatiepositie van de raad bepaalt in belangrijke mate de wijze waarop de raad de kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. In paragraaf 3.2 is in de ‘bestuurlijke tijdlijn’ een beeld gegeven van welke informatie over het sociaal domein op welk moment naar de raad is gestuurd.

In paragraaf 3.3.5 werd gesteld dat vertrouwen tussen de gemeenteraad, het college van B&W en het ambtelijk apparaat van groot belang is om effectief te sturen in het sociaal domein is de rol van de raad al kort aan de orde geweest. De dominante perspectieven van deze verschillende gemeentelijke actoren zijn in deze paragraaf kort beschreven. In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op de manier waarop raadsleden hun rol in het sociaal domein ervaren. Dat doen wij aan de hand van een verslag van het gesprek dat wij op 16 februari hebben gevoerd met leden van de raadswerkgroep sociaal domein. Dit is een informele werkgroep die vanuit het perspectief van de raad tracht om de grip op het sociaal domein te versterken.

5.2 Gesprek met raadsleden

Om het gesprek te structureren, is gebruik gemaakt van stellingen. Deelnemers gaven met een cijfer aan of zij het helemaal eens (1) of helemaal oneens (5) waren met de stelling, waarna per stelling werd doorgesproken over de context.

Stelling 1: *Als raad worden wij goed geïnformeerd over de financiële ontwikkelingen in het sociaal domein*

De aanwezige leden waren het niet eens met deze stelling, die voornamelijk met vieren werd gescoord. Veel deelnemers aan de discussie waren van mening dat de raad wel regelmatig werd geïnformeerd, maar dat er te weinig context bij de cijfers gegeven werd, waardoor het lastig was de financiële ontwikkelingen te duiden. Een van de aanwezigen vertelde dat de organisatie wel haar best doet, maar herinnerde er ook aan dat er in 2017 al een rapport van de Rekenkamer lag over indicatoren in het sociaal domein, dat er in 2018 een onderzoek was geweest door Movisie en in 2019 een rapport van Berenschot was opgeleverd. In dat laatste rapport werd bijvoorbeeld geadviseerd dat er een verplichtingenadministratie ingericht moest worden. Inmiddels is de gemeente twee jaar verder, maar is dat nog steeds niet gerealiseerd. Gesteld werd dat de gemeenteraad nog geen grip heeft, maar vooral veel geduld. Het gebrek aan sturingsmogelijkheden wordt als zorgelijk ervaren. Met de huidige informatie kijkt de raad alleen in de achteruitkijkspiegel en kan de sturende rol niet waarmaken. De raad loopt dus nog steeds achter de feiten aan.

Stelling 2: *Als raad worden wij tijdig geïnformeerd over ontwikkelingen in het sociaal domein zodat wij kunnen sturen.*

Ook met deze stelling waren de leden het duidelijk niet eens. De score was gelijk verdeeld over vieren en vijven. De deelnemers gaven aan dat de raad niet kan sturen wegens de eerdergenoemde ‘achteruitkijkspiegel’, die de raad belemmert *vooruit* te kijken en kaders te stellen om financiële problemen te voorkomen. De raad loopt hierdoor achter de feiten aan en wordt telkens ingehaald door de realiteit. Dit werd nader toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden. Zo ontving de raad vorig

jaar twee beleidsnota's, waarvan één te weinig concreet was en de andere (de meest recente) weliswaar een aantal bijlagen bevatte, maar uiteindelijk ook geen antwoord gaf op de vraag hoe men hiertoe was gekomen (waarom was voor deze beleidsoptie gekozen? Wat waren alternatieven? Waarom zijn die niet gekozen?) Ook deze tweede nota was onvoldoende doordacht en te vaag. Hierdoor leeft het beeld dat de organisatie zelf ook geen grip heeft op de materie, en daardoor de raad ook niet.

De deelnemers waren van mening dat de gemeentelijke organisatie nu 1) geld reserveert, 2) er een 'probleem' bij zoekt en 3) KPI's erbij zet, terwijl dit in de volgorde 2, 3, 1 zou moeten: het probleem zou eerst duidelijk moeten zijn, vervolgens zouden doelstellingen moeten worden geformuleerd, en voor die doelstellingen zou tenslotte geld moeten worden gereserveerd. Op die manier zou een gedegen analyse vooraf moeten gaan aan de aanpak van het probleem. Ook wanneer een doel niet gehaald wordt, is dat niet erg, mits er een uitleg bij is en duidelijk wordt welke maatregelen worden genomen om bij te sturen.

Deelnemers zagen wel degelijk ook goede pogingen ter verbetering van de informatievoorziening. Ook gaf men aan dat de capaciteit bij de ambtelijke organisatie beperkt is. De komst van de nieuwe wethouder is ervaren als een positieve verandering. Al met al was er wel sprake van een langzame kentering, maar was het voor de raad niettemin zaak om nog meer aan de voorkant van het beleid betrokken te zijn om te kunnen sturen. Daarbij meenden de deelnemers dat de gemeente moest voorkomen teveel dingen tegelijk te doen en beter moest prioriteren, want de gemeentelijke ambities waren niet altijd in overeenstemming met de gemeentelijke omvang. Overigens waren de deelnemers het erover eens dat de raad hierin ook zelf een rol had.

Stelling 3: *Meer grip in het sociaal domein betekent niet dat we binnen de begroting blijven. We hebben nu eenmaal een zorgplicht en zijn afhankelijk van derden.*

De aanwezigen waren het grotendeels eens met deze stelling, die vooral met 2 en 3 werd gescoord. Zij gaven aan dat de gemeente weliswaar een deel zelf kan doen, bijvoorbeeld door het abonnementstarief van de huishoudelijke ondersteuning te schrappen en er een algemene voorziening van te maken, maar dat de gemeente weinig invloed heeft op de toegang tot de jeugdzorg via de huisarts; bovendien speelt dat gebrek aan invloed juiste bij de dure voorzieningen. De gemeente probeert wel te overleggen met de huisartsen en de POH jeugd te introduceren, maar tegelijkertijd houdt de gemeente een zorgplicht en heeft de gemeente met een enkel duur geval al meteen pech; dat laatste is ook niet te voorzien. De aanwezigen waren van mening dat grip gaat over vooruitkijken en keuzes maken aan de hand van heldere kaders: als die kaders er zijn, heb je ook bij tegenvallers een goede uitleg, en dus wel degelijk grip, ook al heb je pech.

De afhankelijkheid van de huisartsen zou moeten worden verminderd, en de POH zou hierin een rol moeten spelen volgens de deelnemers aan de discussie. De gemeente is op dit moment te afhankelijk en er is te weinig bereidwilligheid en actie aan de kant van huisartsen, zoals ook bleek tijdens een eerder overleg van de leden van de werkgroep met een huisarts. De raad wil echter ook graag eerder weten welke zorgvraag te verwachten is, ook al heeft de gemeente dit niet helemaal zelf in de hand. Huisartsen zouden eerder informatie moeten geven over wat ze doen en zich verantwoordelijk moeten voelen voor het budget. Ook zou er meer aan preventie gedaan moeten worden.

Overigens wordt in het overleg ter afsluiting erop gewezen dat er ook gemeenten zijn die huisartsen niet meer laten verwijzen, maar dat alleen laten doen door de gemeente zelf. Los van de vraag of dit een goede oplossing is, betekent dit dat een gemeente dus niet helemaal afhankelijk is.

Uit deze bijeenkomst met leden van de raadswerkgroep sociaal domein kwam naar voren dat de raad niet beschikt over de juiste informatie om op het juiste moment haar kaderstellende en controlerende

rol waar te maken. De raadsleden die deelnamen aan de discussie zien wel degelijk verbeteringen in de gemeentelijke organisatie, maar hebben het gevoel nog altijd te moeten sturen op de achteruitkijkspiegel. Zij ervaren niet over de informatie te beschikken die het mogelijk maakt vooruit te kijken. Hierdoor ervaren zij geen grip te hebben op de kosten van het sociaal domein. Dat betekent niet dat alle kosten altijd vooraf bekend zullen zijn en dat tegenvallers niet meer mogelijk zijn, maar met heldere kaders zijn ook tegenvallers beter uit te leggen dan momenteel in de ogen van de raad het geval is. Daarnaast heeft de raad behoefte aan meer context en duiding bij de beschikbare cijfers en zou, wat de leden van de werkgroep betreft, de grip op de toegang tot zorg moeten worden verbeterd via de huisarts en de POH.

6. Beantwoording van de onderzoeksvragen

6.1 Inleiding

In deze paragraaf beantwoorden we de hoofdvraag en de deelvragen van ons onderzoek. Elk antwoord voorzien wij van een korte onderbouwing met daarbij een verwijzing naar relevante paragrafen uit de voorgaande hoofdstukken.

6.2 Antwoorden en onderbouwing

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Welke maatregelen zijn er genomen om de kosten in het sociaal domein te beheersen?*

In hoofdstuk 2 hebben wij, gebaseerd op eerdere onderzoeken naar financiële grip in het sociaal domein, vijf verschillende maatregelen onderscheiden die gemeenten in dit verband kunnen nemen. In het derde hoofdstuk hebben wij geconstateerd dat de gemeente met al deze maatregelen aan de slag is. Bestuurlijk en beleidsmatig is het sociaal domein in Culemborg volop in beweging. Het beeld van Culemborg als kleine stad met grote ambities geldt zeker ook in het sociaal domein.

Hieronder is per gemeentelijke maatregel weergegeven welke stappen er in Culemborg zijn gezet.

Nr.	Algemene maatregelen	Maatregelen in Culemborg getroffen
1	Investeer in inzicht, overzicht en invloed op de toegang tot gemeentelijke zorgvoorzieningen.	In Culemborg zorgen de huisartsen voor meer dan 50% van de verwijzingen. Om hier meer grip op te krijgen wil de gemeente een praktijkondersteuner huisarts (POH) voor de Jeugd GGZ bij de huisartsen aanstellen. De nieuwe wethouder heeft dit traject weer opgepakt, maar vanwege corona is hiervoor nu weinig animo bij de huisartsen en staat het ´on hold´. De teams Wmo, jeugd, sociaal wijkteam, schuldhulpverlening, ketenregie en bijzondere bijstand worden samen omgevormd tot een sociaal team, waarbinnen de samenwerking tussen de gemeentelijke teams en het huidige sociaal wijkteam geïntensiveerd wordt. Dit bevordert de integrale aanpak richting de burger. Binnen het huidige sociaal wijkteam is een kwartiermaker aangesteld die deze verandering mede moet vorm geven. Dit is onderdeel van het gemeentelijke programma ´Doorontwikkeling sociaal domein´.
2	Zorg voor een goede visie op het sociaal domein en vertaal deze door in operationele doelen waarop gestuurd kan worden.	In december is de beleidsvisie ´Samen werken aan een stevige sociale basis – doen wat nodig is´ in geamendeerde vorm vastgesteld door de gemeenteraad. In de beleidsvisie zijn geen concrete doelen en indicatoren opgenomen. Dit was ook een kritiekpunt van de raad.
3	Ontsluit (beschikbare) data en verbeter en stroomlijn de informatievoorziening	De beleidsnota is niet onderbouwd met trendmatige informatie en bevat geen indicatoren om op te sturen. In de visie wordt aangegeven dat de

	zodat in de hele keten stuurinformatie tijdig beschikbaar is.	gemeente datagestuurd wil werken, maar in praktijk is dit nog nergens het geval. De afgelopen jaren is regelmatig gesproken over een dashboard om dit gat te dichten. In januari 2021 zijn de eerste concrete stappen gezet om dit dashboard te bouwen.
4	Stuur bij de inkoop van de zorg op resultaten en bekostiging en vergroot het kostenbewustzijn in de keten	Per 1 januari 2023 lopen overeenkomsten met zorgaanbieders af. Voor de komende contractperiode wordt in regionaal verband gewerkt aan een nieuwe inkoopstrategie. Hierbij zijn de belangrijkste speerpunten: • Van veel (open house) naar weinig aanbieders die elk een breed zorgpakket bieden; • Streven naar partnerschap in plaats van de traditionele opdrachtgever – opdrachtnemer-relatie; • Andere vormen van financiering onderzoeken. Inkoop vindt plaats op het niveau van de Regio Rivierenland. Er is nog geen overeenstemming met de regio en de deelnemende gemeenten over deze nieuwe inkoopstrategie. In het ambtelijk apparaat is het kostenbewustzijn hoog. Men is ervan doordrongen dat er op een andere manier gewerkt moet worden om de kosten in het sociaal domein beheersbaar te houden.
5	Werk aan vertrouwen tussen gemeenteraad, college en gemeentelijk apparaat. Maak goede afspraken en meld afwijkingen tijdig	Na de bestuurscrisis in januari 2020 is er sprake van herstel van vertrouwen tussen de gemeenteraad en het college. Dit herstel is nog broos; het komt er op aan om de gemeenteraad met de juiste stuurinformatie in stelling te brengen zodat die de controlerende en kaderstellende rol op een goede wijze kan vervullen.

De aan de hoofdvraag gekoppelde deelvragen worden hieronder beantwoord:

1. Welke stuurinformatie wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de kosten?

Er wordt financiële stuurinformatie gebruikt om inzicht te krijgen in de kosten. Deze informatie komt uit twee financiële systemen, Suite en Key2finance. In het Berenschotrapport werd geconcludeerd dat beide systemen onvoldoende op elkaar aansloten. In januari 2021 is de opdracht verleend om een dashboard te bouwen dat ook stuurinformatie uit andere bronnen kan genereren. Maar in eerste instantie wordt het dashboard alleen gekoppeld met Suite.

2. In welke mate is aannemelijk dat de voorgestelde maatregelen leiden tot structurele bezuinigingen?

Het is zeer aannemelijk dat de voorgestelde en in 2021 genomen maatregelen leiden tot een structurele bezuiniging van rond de € 400.000,-. Dat bedrag is iets hoger dan de taakstellende bezuiniging van € 380.000,-. Het valt niet uit te sluiten dat deze bezuinigingen (deels) teniet worden gedaan door een hogere instroom.

3. Welke afspraken heeft de gemeente gemaakt met leveranciers over kostenbeheersing en op welke wijze wordt in de praktijk gevolg gegeven aan die afspraken?

De huidige overeenkomsten met leveranciers lopen per 1 januari 2023 af. Bestaande overeenkomsten worden niet opengebroken. Op het niveau van de regio Rivierenland is een inkoopstrategie voor de nieuwe overeenkomsten in ontwikkeling. De gemeente Culemborg zet hierbij in op kostenbeheersing. Zo wil Culemborg af van de huidige ´open house´ constructie en worden mogelijkheden voor alternatieve financieringsmethoden en budgetplafonds verkend. Culemborg en de andere gemeenten uit de regio Rivierenland zitten (nog) niet op één lijn voor wat betreft de nieuwe inkoopstrategie.

4. Welke sturings- en (kosten)beheersingsmaatregelen heeft de gemeente vastgelegd in de huidige aanbestedingen?

Er zijn nog geen (concept)aanbestedingsdocumenten opgesteld, zodat deze deelvraag niet beantwoord kan worden.

5. Op welke wijze wordt de Raad betrokken bij beleid en uitvoering in het sociaal domein?

De raad wordt regelmatig geïnformeerd over het sociaal domein. De Raad ontvangt periodiek informatie over de (financiële) voortgang van het beleid in het sociaal domein in het kader van de Planning en Control (PenC) cyclus. Daarnaast ontvangt de raad op incidentele basis informatienotities en beleidsdocumenten.
Om meer grip te krijgen op het sociaal domein heeft de Raad in samenwerking met de portefeuillehouder een raadswerkgroep ‘Sturing sociaal domein’ ingesteld. Deze informele werkgroep is breed samengesteld en heeft als doel om de raadsagenda en de informatie over het sociaal domein van het college op elkaar af te stemmen.

6. Krijgt de Raad voldoende informatie om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren?

Deze vraag wordt negatief beantwoord. In de bijeenkomst met raadsleden geven de deelnemers aan dat zij ontevreden zijn over de informatie die zij ontvangen. Dat heeft zowel te maken met de inhoud van de informatie als met de tijdigheid ervan. De raad heeft zelf een werkgroep ingericht om in overleg met de ambtelijke organisatie de informatiebehoefte in kaart te brengen. Er is een ´routekaart 2021´ opgesteld waarin op hoofdlijnen aangegeven is welke informatie voor de raad relevant is en op welke wijze de informatie verstrekt zal worden (Werksessie, - werkbezoek, startnotitie, of real-time in een dashboard). De Routekaart is niet SMART vormgegeven; ten aanzien van het dashboard bijvoorbeeld is onduidelijk wanneer het beschikbaar is en welke stuurinformatie het bevat.

7. Bestuurlijke reactie college van B&W

Rekenkamer van Culemborg
Postbus 136
4100 AC Culemborg

UW KENMERK
UW BRIEF VAN 9 april 2021
ONS KENMERK 163402/163405
VERZENDDATUM 30 april 2021

CONTACTPERSOON Hellen Terlien
TELEFOONNUMMER 06 46 36 27 73
TEAM Programma's

ONDERWERP Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Grip op kosten in het sociaal domein van Culemborg

Geachte heer Castenmiller,

Op 9 april 2021 ontvingen wij uw onderzoek naar 'Grip op kosten in het sociaal domein van Culemborg', uw eerste onderzoek als rekenkamer 'nieuwe stijl'. Wij maken hierbij graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid om onze bestuurlijke reactie op dit onderzoek te geven.

De decentralisaties in het sociaal domein richting gemeenten hebben ons gesteld voor grote opgaven. Net als in andere gemeenten is het sociaal domein volop in beweging. Het betreft een omvangrijk en complex samenspel: van ondersteuning aan burgers tot inkoop van maatwerkvoorzieningen en van maatschappelijke initiatieven, vrijwilligers, professionals en zorgorganisaties tot regionale samenwerking. We zijn trots op de goede ondersteuning en zorg die we bieden aan onze burgers en we zijn blij dat we qua kosten in control komen. Er is een controller sociaal domein gestart, we hebben de gestelde bezuinigingsopgave in 2020 gerealiseerd en we werken aan de implementatie van een dashboard met financiële stuurinformatie.

Dit rekenkamerrapport onderkent de geschetste complexiteit. U concludeert dat de gemeente belangrijke stappen heeft gezet om meer grip te krijgen op de kostenontwikkeling in het sociaal domein. Maar we zijn er nog niet, er moeten nog stappen worden gemaakt, zowel op inhoudelijk vlak als op de kostenkant. Wij herkennen de punten die de rekenkamer beschrijft en wij delen uw conclusies. De aanbevelingen nemen wij over en betrekken wij bij de ingezette koerswijziging.

Relatie met de raad
In het bijzonder trekken wij ons de bevindingen aan met betrekking tot de betrokkenheid van de raad bij beleid en uitvoering en het onvoldoende kunnen sturen op kwaliteit en kwantiteit om haar kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren. Met de werkgroep sturing sociaal domein werken we aan het verbeteren van de informatiepositie van de raad. Samen met de raad werken we verder aan het formuleren van een kader met maatschappelijke effecten en indicatoren en laten we de raad kennis nemen van het uitvoeringsprogramma doorontwikkeling sociaal

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

Culemborg



domein. Het werken met startnotities bij nieuw beleid, zoals recent toegepast voor het accommodatiebeleid, draagt eveneens bij aan het beter in stelling brengen van de raad.

Aanbevelingen
Zoals aangegeven onderschrijven wij uw aanbevelingen en nemen wij deze mee in onze doorontwikkeling van het sociaal domein. Per aanbeveling geven wij een korte reactie.

Aanbevelingen ten aanzien van de ontwikkeling van het beleid:

- *Werk de beleidsnota nader uit met (financiële) beleidsdoelstellingen en koppel deze aan logische indicatoren zodat beleid geëvalueerd en ervan geleerd kan worden;*
  We werken in afstemming met de raad aan een proces waarbij we maatschappelijke effecten en beleidsdoelen (her)formuleren en daar tevens indicatoren aan koppelen. Het op de juiste manier verantwoording hierover afleggen moet hier vervolgens uit voortvloeien.
- *Verzamel en ontsluit financiële en inhoudelijke data om het beleid te onderbouwen en ontwikkelingen in het sociaal domein zichtbaar te maken. Door trends en ontwikkelingen in het sociaal domein te duiden, kunnen verrassingen als de budgetoverschrijding in 2019 worden voorkomen;*
  We werken aan de implementatie van een dashboard waarbij we trends kunnen lokaliseren met betrekking tot financiële aanvragen. We zitten in de testfase en verwachten het dashboard inclusief verplichtingenadministratie medio 2021 operationeel te hebben. Daarnaast zijn we met de raad in gesprek over de wijze waarop we kwantitatief en kwalitatief verantwoording afleggen waarbij we gebruik maken van beschikbare data van onze partnerorganisaties, zodat we ook deze data zo goed mogelijk voor de raad kunnen ontsluiten.
- *Stel duidelijke beleidsprioriteiten, onderbouw de keuzes voor deze prioriteiten en geef aan wanneer deze prioriteiten gerealiseerd worden, zodat zowel de gemeenteraad als het college van B&W hun sturende rol kunnen waarmaken en er volgens de Plan Do Check Act (PDCA) cyclus gewerkt kan worden.*
  De beleidsnota 'Samen werken aan een stevige sociale basis' is recent vertaald naar een uitvoeringsprogramma doorontwikkeling sociaal domein inclusief planning waarin de beleidsprioriteiten zijn vertaald naar programmalijnen, te weten versterking sociale basis, realisatie integrale toegang, sturing regionale strategie inkoop en aanbesteding Wmo en jeugd en kostenbeheersing & bezuinigingen. We informeren de raad bij voorkeur op de reguliere P&C-momenten en zo nodig in aparte rapportages of beeldvormende raden.
  In de jaarrekening 2020 die het college eind mei aan de raad aanbiedt informeren wij u over het financieel resultaat jeugd/WMO over 2020 en de gerealiseerde taakstelling.

Aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering van beleid:

- *Er is een voorzichtig begin gemaakt met meer resultaatgericht werken in een programmastructuur. De programmalijnen moeten nader uitgewerkt worden in programmaplannen waarin SMART doelstellingen en planningen zijn*

Culemborg







opgenomen. Zorg verder voor een duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling en maak duidelijk wie welke rol vervult.
Per programmalijn wordt een projectplan opgesteld met daarin meetbare doelen en resultaten en een concrete planning. De opgestarte programmastructuur wordt verder uitgewerkt. De taak en rolverdeling is aangescherpt en gecommuniceerd naar de organisatie.

- *De rol van de business controller sociaal domein is kwetsbaar. Dit is een groot risico. Versterk daarom de rol van de business controller sociaal domein door die goed en structureel in te bedden in de bedrijfsvoeringsorganisatie.*
  We hebben gekozen voor een business controller sociaal domein dicht op de operatie en binnen onze eigen werkorganisatie, omdat dit meer voordelen oplevert in deze fase. De business controller sociaal domein werkt nauw samen met de business controller van de organisatie, de financieel adviseur sociaal domein van de bedrijfsvoeringsorganisatie BWB en de coördinator van de administratie die over de interne controles gaat. De drie partnergemeenten van de BWB werken niet geharmoniseerd in het sociaal domein wat het voordeel van een controller bij de BWB minder maakt.
- *Investeer in een breed toegankelijk en bruikbaar dashboard voor het sociaal domein zodat het inzicht in kostenontwikkeling toeneemt. Voeg op termijn extra functies toe aan het dashboard, zodat ook voor de gemeenteraad en het College van B&W informatie ´real time´ beschikbaar komt.*
  Zie boven. We zoeken met de griffie naar een datum in september 2021 om het dashboard met financiële stuurinformatie aan de raad te presenteren.

<u>Aanbevelingen ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad:</u>

- *Organiseer de ontwikkeling van een basisset van indicatoren voor de gemeenteraad in het sociaal domein, waarmee de raad aan de voorkant van het beleidsproces kan komen en de sturende rol kan waarmaken. Hierbij kan gebruik gemaakt van best practices van andere gemeenten en van benchmarks als waarstaatjegemeente.nl en de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein van de VNG.*
  Wij sluiten ons volledig aan bij deze aanbeveling en hebben onlangs in de werkgroep sturing sociaal domein van de raad een eerste aanzet gegeven met een procesbeschrijving om toe te werken naar een samenhangend geheel van maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en indicatoren.
- *Maak SMART afspraken met het college van B&W over de verbetering van de stuurinformatie in het sociaal domein.*
  Het verbeteren van de financiële en inhoudelijke stuurinformatie in het sociaal domein maakt deel uit van de verbeteragenda bedrijfsvoering.
- *Faciliteer het beleidsvoornemen om datagestuurd te werken zoals beschreven in de beleidsnota ´Samen werken aan een stevige sociale basis – doen wat nodig is´ en maak hierover eveneens SMART afspraken met het college van B&W.*
  Het verder ontwikkelen van datagestuurd werken maakt deel uit van het programma doorontwikkeling sociaal domein en de verbeteragenda bedrijfsvoering.

Culemborg

Culemborg



Slot
Tot slot willen wij u bedanken voor deze mogelijkheid tot het geven van een bestuurlijke reactie. Wij zien met belangstelling uit naar de verdere behandeling van uw onderzoek.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Culemborg,

De secretaris,	De burgemeester,
G. Vlekke	G. van Grootheest

Omdat de goedkeuring voor deze brief digitaal is afgehandeld, ontbreekt een met de pen gezette handtekening.



Bijlage A Geraadpleegde documentatie

Documentnaam
Informatienotities m.b.t. sociaal domein aan de raad (maart 2019 tot heden), inclusief:
• Onderzoek BMC, *Op weg naar nieuw financieel evenwicht. Bevindingen onderzoek financiële weerbaarheid*, d.d. 6juni 2019
• Onderzoek Berenschot, *Onverwachte tegenvallers sociaal domein gemeente Culemborg*, d.d. 18 juni 2019
• Concept beleidsnota 'Zorg voor elkaar'
Beleidsnota Wmo en Jeugd 2021 – 2024 Gemeente Culemborg, 'Samen werken aan een stevige lokale basis. Doen wat nodig is', (november 2020) en de bijbehorende 'Transformatieagenda sociaal domein'
Divosa-PBLQ, *Rekenkamers over het sociaal domein*, d.d. 20 januari 2020
AEF, *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg,* december 2020.
Rekenkamercommissie Culemborg, Onderzoek sociaal domein: indicatoren in beeld, april 2017
Kadernota 2021-2024 (vastgestelde versie, inclusief amendementen), juni 2020.
Nota bezuinigingen 2021 e.v. (vastgestelde versie, inclusief amendementen), juni 2020

Bijlage B Geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie / Organisatie
11 december 2020	Sascha Baggerman	Wethouder
16 december 2020	Hans van de Warenburg	Beleidsadviseur sociaal domein, Culemborg
17 december 2020	Marijke van Hees	Consulent WMO, Culemborg
22 december 2020	Eveline Smit	Beleidsmedewerker sociaal domein, Culemborg
	Ingrid Janssen	Beleidsmedewerker sociaal domein, Culemborg
12 januari 2021	Bernie Wiltenburg	Kwartiermaker Sociaal Wijkteam, Culemborg
13 januari 2021	Jonathan Schouten	Consulent WMO Jeugd, Culemborg
14 januari 2021	Gijs Bos	Consulent WMO, Culemborg
	Collin Stolwijk	Wethouder Financiën, Culemborg
15 januari 2021	Hellen Terlien	Programmaregisseur sociaal domein, Culemborg
19 januari 2021	Iris de Wit	Business controller WMO Jeugd, Culemborg
20 januari 2021	Theo Platje	Beleidsmedewerker sociaal domein, Culemborg
	Jan-Hein van Beers	Directeur Bedrijfsvoering, Culemborg
21 januari 2021	Marielle Meeuwsen	Teamleider WMO Jeugd/Financiële Ondersteuning Inwoners, Culemborg
27 januari 2021	Laura Vicino	Teamleider Maatschappelijke Opgaven/Veiligheid, Culemborg

Deelnemers raadsbijeenkomst	
Tim de Kroon (raadslid Groenlinks)	Raadslid Groenlinks
Josefien Rooks (raadslid D66)	Raadslid D66
Roger van Asselt (VVD; lid werkgroep	Lid werkgroep, namens de VVD
Annelies de Maar (commissielid PvdA)	Commissielid PvdA
Johan van der Waal	Commissielid Culemborg centraal
Machid el Boustati	Raadslid Culemborg centraal
Mischa Peters	Raadslid Groenlinks
Anouk van Aarsen	Griffier

Bijlage C Normenkader en bevindingen

Nr.	Deelvraag	Norm	Beoordeling
1	Welke stuurinformatie wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de kosten?	Er is een up-to-date overzicht van de kosten voor Jeugdzorg en Wmo dat periodiek naar de raad wordt gezonden.	negatief
2	In welke mate is aannemelijk dat de voorgestelde maatregelen leiden tot structurele bezuinigingen?	Er is een overzicht van bezuinigingsmaatregelen en inzicht in het bedrag dat structureel per maatregel wordt bezuinigd.	Positief
3	Welke afspraken heeft de gemeente met leveranciers gemaakt over kostenbeheersing en op welke wijze wordt hieraan in de praktijk gevolg gegeven?	Deze gemeente heeft met leveranciers afspraken gemaakt over kostenbeheersing; hier wordt in de praktijk gevolg aan gegeven.	Neutraal - positief
4	Welke sturings- en (kosten)-beheersingsmaatregelen heeft de gemeente vastgelegd in de huidige aanbestedingen?	De gemeente heeft sturings- en (kosten)-beheersingsmaatregelen vastgelegd in de aanbestedingen.	Negatief - neutraal
5	Op welke wijze wordt de Raad betrokken bij beleid en uitvoering in het sociaal domein?	De raad wordt tijdig en volledig betrokken bij beleid en uitvoering in het sociaal domein.	Negatief
6	Krijgt de raad voldoende informatie om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren?	Naar eigen mening krijgt de raad voldoende informatie om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren	Negatief

Ter Toelichting:

Ad norm 1: Hoewel gewerkt wordt aan een dashboard is dit nog niet operationeel. Hierdoor is er nog geen ‘up-to-date overzicht’ van de kosten.
Ad norm 2: In 2020 zijn de voorgenomen bezuinigingen gerealiseerd. Aannemelijk is dat dit ook voor 2021 zal gelden
Ad norm 3: De gemeente heeft het voornemen om met leveranciers afspraken te maken over kostenbeheersing. Omdat met verschillende leveranciers in regionaal verband de afspraken moeten worden gemaakt, is dit nog niet gerealiseerd.
Ad norm 4: Er zijn nog geen uitgewerkte aanbestedingsdocumenten beschikbaar. Wel wordt er gewerkt aan een nieuwe inkoopstrategie waarin kostenbeheersmaatregelen zijn uitgewerkt.
Ad norm 5: Raadsleden worden achteraf betrokken bij beleid en uitvoering in het sociaal domein.
Ad norm 6: Raadsleden zijn overwegend niet tevreden over de ontvangen informatie.