

Rapport onderzoek maatschappelijke agenda Teylingen

EXCLUSIEF BESTUURLIJK WEDERHOOR

DEEL I: DE BESTUURLIJKE SAMENVATTING



I – Inleiding

Sinds 2020 heeft de gemeente Teylingen een maatschappelijke agenda (MAG). De MAG kwam in de plaats van de zeven aparte beleidsnota's in het sociaal domein. Uit gesprekken van de rekenkamer met raadsleden blijkt dat er vragen zijn over de MAG. Daarnaast is de MAG een bestuurlijk en financieel relevant onderwerp. Daarom heeft de rekenkamer besloten de resultaten hiervan te onderzoeken. Voor u ligt deel I van de rapportage: de bestuurlijke samenvatting van het onderzoek met de uitkomsten van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen aan de gemeenteraad. In deel II: de nota van bevindingen, staan de achtergronden.

II – Aanpak

Om de resultaten van de MAG te onderzoeken was de vraag: *'In hoeverre is de maatschappelijke agenda 'Leven lang meedoen' een doeltreffend en doelmatig beleidsinstrument voor de gemeente Teylingen?'*. Dit is onderzocht aan de hand van 4 thema's:

1. de opzet van de MAG als beleidsinstrument en de vertaling van ambities naar uitvoering;
2. de financiële kaders, waaronder de verdeling tussen wettelijke en bovenwettelijke taken;
3. de uitvoering in de organisatie en samenwerking met ketenpartners en inwoners;
4. de informatievoorziening aan de raad.

Voor het antwoord hierop lazen de onderzoekers alle documenten die vanaf het begin van de MAG tot 2025 zijn gestuurd aan de raad. Hierna zijn interviews gehouden met ambtenaren, het college en de raad. Instellingen waar de gemeente mee samenwerkt en inwoners zijn in een enquête bevraagd.

III – Uitkomsten van het onderzoek

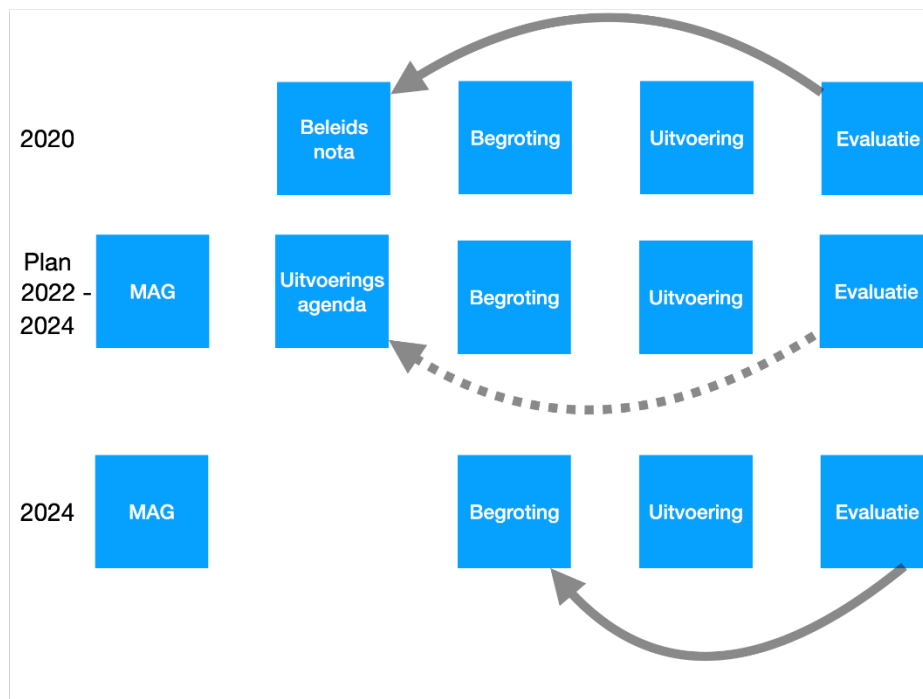
Het onderzoek is uitgevoerd verdeeld over vier thema's en de samengevatte antwoorden hierop zijn:

1 - DE OPZET VAN DE MAG ALS BELEIDSINSTRUMENT

Wat waren de doelstellingen van de MAG, hoe zijn die overgenomen in de uitvoeringsagenda's en zijn die doelen bereikt?

De gemeente Teylingen koos in 2020 voor de MAG als *integraal* beleidsinstrument voor het sociaal domein. De MAG verving zeven afzonderlijke beleidsnota's en had als doel één gezamenlijke koers te bepalen voor zorg, welzijn, jeugd, participatie en gezondheid. Voor 2020 werd elke beleidsnota eens in de vier jaar aan de raad ter goedkeuring voorgelegd. De MAG is een overkoepelende visie waarvan het beleid uitgewerkt wordt in *uitvoeringsagenda's* voor elk van de zeven thema's.

De uitvoering bleek in de praktijk lastiger dan beoogd. Hoewel in 2022 al werd gewerkt aan de uitvoeringsagenda voor de pijler Vitaal, waren alle uitvoeringsagenda's pas in 2023 gereed. In 2024 werd de MAG geëvalueerd, waarbij de zeven pijlers werden teruggebracht naar zes. Vervolgens besloot het college het beleid niet langer in een uitvoeringsagenda uit te werken, maar in hoofdlijnen in de begroting op te nemen vanwege het tijdsbeslag voor de organisatie. Sinds 2024 is er hierdoor een ontbrekende schakel waardoor de raad minder informatie per beleidsveld krijgt en daarover in beperkte mate mee kan besluiten:



Doordat de oorspronkelijke beleidsnota's niet verder werden geactualiseerd of opgesteld en de uitvoeringsagenda's kwamen te vervallen besprak en besloot de raad niet meer per beleidsveld. De



MAG zelf is een maatschappelijke visie en de programmabegroting beschrijft het beleid alleen op hoofdlijnen. Hierdoor ontbreekt een samenhangend overzicht van maatregelen en acties die worden uitgevoerd per pijler en is niet inzichtelijk of de doelen van de MAG zijn bereikt.¹

Conclusie: De toepassing van de MAG als beleidsinstrument in Teylingen lijkt onvoldoende effect te hebben gehad. Het opnemen van het beleid in de begroting heeft geleid tot minder beschikbare informatie per beleidsveld, terwijl de onderlinge samenhang binnen het sociaal domein onduidelijk is. Dit was juist de oorspronkelijke reden om in 2020 de MAG in te voeren. Het ontbreken van beleidsnota's en uitvoeringsagenda's resulteert in minder betrokkenheid en bekendheid met het beleid voor de raad.

2 - DE FINANCIËLE KADERS

- a) *Welk deel van de MAG is wettelijk vastgelegd? Hoe groot is de speelruimte van de gemeente Teylingen om daarvan af te wijken en toe te voegen?*
- b) *Welke middelen zijn ingezet voor de uitvoering van de MAG en hoe doelmatig was deze inzet? Zijn deze middelen te verdelen naar wettelijke en bovenwettelijke taken?*

Teylingen voert wettelijke taken uit voor sport, jeugd, participatie en maatschappelijke ondersteuning maar heeft ook eigen sociaal beleid. Daarboven heeft Teylingen eigen vastgesteld beleid dat leidt tot bovenwettelijke taken en kosten. Uit het onderzoek blijkt dat Teylingen in de administratie geen onderscheid tussen wettelijke en bovenwettelijke kosten maakt. Ook in de plannen in de begroting, de uitvoering en verantwoording ontbreekt dat onderscheid. Op een wat algemener takenniveau is voor sommige onderdelen een onderverdeling te maken:

Programma 2024	Onderdeel	Wettelijk?	Maximale besparing
Vitaliteit	Sportaccommodaties	Deels	Onbekend
	Sportbeleid	Nee, zorgplicht	Onbekend
	Volksgezondheid	Ja	Onbekend
Talentontwikkeling	Cultureel erfgoed	Deels	139.000
	Cultuurproductie	Nee	406.000
	Musea	Nee	92.000
	Openbaar onderwijs	Ja	42.000
Zorg voor elkaar	Arbeidsparticipatie	Nee	Onbekend
	Inkomensregelingen	Deels	Onbekend
	WSW	Ja	Onbekend
Opgroeien en opvoeden	Jeugdhulp	Ja	Onbekend
	Onderwijsbeleid	Deels	122.000
	Burgerparticipatie	Nee	107.000
	Toegang 1 ^e lijn voorzieningen	Deels	Onbekend
Thuis als basis	Beschermd wonen	Ja	Onbekend
Passende ondersteuning	Maatwerk WMO	Ja	Onbekend
	Samenkracht	Ja	Onbekend
	Toegang wijkteams	Ja	Onbekend
Totaal bovenwettelijk			908.000

¹ Op het moment van schrijven was de MAG-monitor nog niet gepresenteerd aan de raad.



Uit deze eerste schatting blijkt dat Teylingen €0,9 miljoen aan bovenwettelijk beleid heeft.² Doordat in de administratie uitgaven voor wettelijke en bovenwettelijke taken niet worden onderscheiden kan dat bedrag hoger zijn. Bij de grootste kostenposten jeugdhulp, WSW, toegang 1^e lijnvoorzieningen en WMO is op dit moment niet inzichtelijk hoeveel van de uitvoering hier bovenwettelijk is. Zodra dat inzichtelijk is, wordt ook duidelijk welke keuzes college en raad nog kunnen maken om de kosten te beperken. In totaal kosten de programma's van de MAG Teylingen jaarlijks €55 miljoen, dat is een groot deel van de totale begroting van de gemeente. Op deze programma's van de MAG heeft Teylingen opgeteld €247.000 te kort.

Op dit moment heeft de gemeente er geen zicht op of de €55 miljoen in het sociaal domein doelmatig wordt uitgegeven doordat het beleid niet herleidbaar aan activiteiten is gekoppeld, zodat financiële en overige resultaten niet kunnen worden gemeten.

Conclusie: Het is onduidelijk welke kosten binnen het sociaal domein onder de wettelijke taken vallen en welke onder de bovenwettelijke taken omdat dit onderscheid niet in de financiële administratie wordt vastgelegd. Daardoor zijn de jaarlijkse kosten van het eigen gekozen beleid niet inzichtelijk. Op grond van een eerste schatting van de kosten is mogelijk minimaal €0,9 miljoen door de raad beïnvloedbaar.

3 - DE UITVOERING IN DE ORGANISATIE EN SAMENWERKING MET KETENPARTNERS EN INWONERS

Hoe wordt de uitvoering van de MAG en de bijbehorende uitvoeringsagenda ervaren en uitgevoerd door de betrokken partijen, waaronder inwoners, ketenpartners en gemeentemedewerkers?

Binnen de gemeentelijke organisatie is een team beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor de verschillende pijlers. De samenwerking tussen de beleidsmedewerkers verloopt over het algemeen goed, maar is afhankelijk van individuele inzet. Door beperkte capaciteit is de uitvoering kwetsbaar. De rekenkamer ziet dat de MAG met de huidige manier van werken tijdswinst oplevert en samenwerking bevordert, maar dat de open formulering ook leidt tot interpretatieverschillen. Uit het onderzoek blijkt dat in sommige pijlers er behoefte bij de medewerkers is aan een *concreter* beleidsdocument dan de MAG.

Ketenpartners geven aan dat zij ruimte ervaren om binnen de pijlers te werken, maar dat de kaders en verwachtingen voor hen niet altijd helder zijn. Dit komt doordat er geen concreet uitvoeringsprogramma is waardoor kaders ontbreken om beslissingen te nemen. De gemeente heeft veel taken bij partners belegd, wat vraagt om duidelijke afspraken over monitoring en rapportage. Die zijn er niet. De recent vernieuwde subsidieverordening sluit wel bij de MAG aan, maar de koppeling tussen subsidie-evaluatie en MAG-doelen is nog niet volledig uitgewerkt.

Uit de enquête onder inwoners blijkt dat veel inwoners niet weten welke activiteiten de gemeente uitvoert binnen de verschillende pijlers van de MAG. Tegelijkertijd waarderen inwoners de voorzieningen in hun directe omgeving positief.

² Het Berenschot-rapport is niet meegenomen in deze schatting. Het rapport van Berenschot onderscheidt alleen wat wel of niet beïnvloedbaar is door de raad en maakt geen onderscheid tussen wettelijk en bovenwettelijk. Daarom is het buiten deze rapportage gelaten.



Conclusie: De MAG biedt de ambtelijke organisatie vrijheid, maar de uitvoering lijkt afhankelijk van individuele medewerkers. Voor externe organisaties die voor de gemeente werken creëert de MAG eveneens ruimte, maar leidt ook tot onduidelijkheid over wat van hen wordt verwacht. Na vijf jaar schiet de rapportage van de instellingen naar de ambtelijke organisatie nog steeds tekort doordat de gemeente hier geen eisen oplegt. Daarnaast is de zichtbaarheid van de MAG voor inwoners beperkt hoewel de voorzieningen in de directe omgeving positief worden gewaardeerd.

4- DE INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

- a) *Krijgt de raad voldoende informatie om de kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?*
- b) *Hoe rapporteert het college over de voortgang na vaststelling van de MAG aan de gemeenteraad?*

Het college informeert de raad enkele keren per jaar over de MAG. De raad ontvangt ook informatie over de voortgang van de MAG in de P&C-cyclus. Deze informatie is echter op hoofdlijnen en biedt weinig houvast om te sturen op resultaten. Raadsleden geven aan dat zij behoefte hebben aan betere informatie, zoals indicatoren en concretere gegevens om hun kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken. De MAG-monitor is daarnaast nog niet actief.³ Doordat beleidsplannen niet meer per onderwerp worden besproken en geëvalueerd, mist de raad informatie en gelegenheid het beleid te beïnvloeden. De raad ervaart een gebrek aan sturing op de MAG.

Conclusie: De rekenkamer constateert dat de raad in formele zin wordt geïnformeerd, maar dat de kwaliteit en concreetheid van de informatie onvoldoende zijn om effectief te kunnen sturen.

IV – Samenvattende conclusie

Het streven naar een integrale visie is een ambitieus gemeentelijk doel. Voor Teylingen lijkt de MAG na vijf jaar als beleidsinstrument vooralsnog niet het beoogde resultaat op te leveren. Door uitvoeringsagenda's te laten vervallen ontbreekt een schakel in de beleidscyclus. Het wordt daardoor voor de raad lastig om de uitvoering te controleren en te monitoren. Bij de ambtelijke organisatie leidt dit tot veel vrijheid, maar weinig samenhang in beleid. Externe organisaties ervaren ook positieve effecten van deze vrijheid, maar missen duidelijkheid in kaders en verwachtingen. En hoewel inwoners de voorzieningen positief ervaren, is de zichtbaarheid van de MAG beperkt.

Hoewel er aan een MAG-monitor wordt gewerkt, is er op dit moment nog geen instrument om de effecten van de MAG te meten. Raadsleden zijn door het wegvallen van de behandeling van de gebruikelijke beleidsnota's informatie en invloed kwijtgeraakt. Uit het onderzoek blijkt dat Teylingen niet registreert welke uitgaven wettelijk verplicht en bovenwettelijk zijn, zodat niet is vast te stellen hoeveel geld Teylingen uitgeeft door eigen beleid. Een eerste schatting houdt het op ten minste € 0,9 miljoen per jaar.

³ Op het moment van schrijven was de MAG-monitor nog niet aan de raad gepresenteerd. Hierdoor is de monitor niet meegenomen in het onderzoek en dus ook niet beoordeeld.



V – Aanbevelingen

Een goede uitvoering van de systematiek van de MAG lijkt gegeven de complexiteit en de huidige ambtelijke bezetting in de ogen van de rekenkamer geen haalbare kaart. Daarom komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

1. Heroverweeg terug te gaan naar de oorspronkelijke beleidscyclus met de beleidsplannen zoals die tot 2020 werden opgesteld en uitgevoerd waarbij de raad, zoals gebruikelijk, betrokken wordt.
2. Registreer vanaf begrotingsjaar 2027 de kosten in het sociaal domein met een onderscheid tussen wettelijke en bovenwettelijke taken. Rapporteer vanaf 2027 deze kosten bij de bespreking van het sociaal beleid.
3. Rapporteer jaarlijks over de voortgang via de reguliere beleidscyclus. Let hierbij specifiek op de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden.