



Rapport Rekenkamercommissie Veere

Onderzoek Sociaal Domein

Versie 23112016 (best horen)

Colofoon

Onderzoek rekenkamercommissie Veere

onderwerp: Sociaal Domein.

November 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Beschikbare informatie
3. Hoofdvraag
4. Bevindingen
5. Aanbevelingen

Bijlagen

1. Deelvragen van het onderzoek
2. Lijst met geïnterviewde personen
3. Ambelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor

1. Inleiding

Op verzoek van diverse raadsfracties is begin 2016 aan ons verzocht om een onderzoek uit te voeren naar het sociaal domein. In eerste instantie leek het onze commissie verstandig dit onderzoek pas te verrichten in 2017, omdat de decentralisatie van dit beleidsterrein even de tijd zou hebben om zich te "zetten".

Onlangs heeft onze commissie een kennismakingsgesprek gehad met de Rekenkamer van Middelburg/Vlissingen. Genoemde Rekenkamer is momenteel bezig met de uitvoering van een onderzoek naar het Sociaal Domein, in het bijzonder het deel WMO en Jeugdwet. Aan onze commissie is gevraagd om deel te nemen aan dit onderzoek. Wij hebben hier bevestigend op geantwoord, omdat dit bijdraagt aan de verdieping en de kwaliteit van dit lopende onderzoek. Inmiddels heeft de Rekenkamercommissie diverse gesprekken gevoerd met betrokkenen in deze gemeente. Bijgaand treft u onze bevindingen aan.

2. Beschikbare informatie

De commissie heeft zich in eerste instantie gebaseerd op informatie, die genoemde rekenkamer vertrouwelijk ter beschikking heeft gesteld. In de loop van het proces is ook het in opdracht van de gemeente Veere verrichte onderzoek door BMC ter beschikking gesteld. De hoofdrapporten, waarop de commissie zich heeft gebaseerd zijn de z.g. Pentekening (2014), "Walcheren voor Elkaar 2015/2016" van het bureau K PLUS V, en "Porthos: de bedrijfsvoering in beeld" van BMC advies (2016).

3. Hoofdvraag

De hoofdvraag voor het onderzoek is drieledig:

1. Hoe is binnen de gemeente Veere invulling gegeven aan de transitie Jeugdzorg en WMO/AWBZ?
2. Hoe ziet de financiële invulling van deze transitie eruit?
3. In hoeverre is de gemeenteraad voldoende in positie gebracht om zijn kader stellende en controlerende rol naar behoren te vervullen, zowel lokaal als in regionaal verband? En hoe kan deze rol in de toekomst worden versterkt?

Deze hoofdvragen kunnen worden opgesplitst in een groot aantal deelvragen, die in bijlage 1 zijn opgenomen.

4. Bevindingen

Binnen Veere is voor de transitie Jeugdzorg en WMO/AWBZ invulling gegeven volgens de z.g. Pentekening uit december 2014. Deze Pentekening wordt formeel als een z.g. kaderstellend document beschouwd. De Pentekening is te vaag en te weinig concreet en wordt te weinig als richtinggevend c.q. kaderstellend gezien. Het is meer een visiedocument. Tevens ontbreekt (nog steeds) zicht op de kwaliteit van de aangeboden zorg. Het ware beter geweest als bij de besluitvorming een z.g. nulmeting was opgesteld. Binnen Veere is onlangs vanuit de Raad de wens geuit om toch dit zicht op de kwaliteit van de zorg te verkrijgen. Door het ontbreken hiervan is discussie tot nu toe minder gevoerd op inhoud en is deze meer gericht geweest op elementen als problemen over de gemeentelijke samenwerking, financiën en organisatorische perikelen e.d.

Ondanks deze discussies en knelpunten geven de geïnterviewden en de rapporten van K+V en BMC aan dat de kwaliteit van de aangeboden zorg goed is, niettegenstaande de haperende

bedrijfsvoering.

Destijds is gekozen voor een lichte vorm van samenwerking in de vorm van gastgemeente van Porthos bij Veere. Met deze vorm zijn de bestuurlijke lijnen kort, is in de Pentekening aangegeven. In de praktijk blijkt dit veelal niet het geval, met als gevolg langdurige discussies over deelgebieden zoals bijvoorbeeld overheadkosten en personele bezetting.

Op basis van het gesprek met Porthos werkt de gekozen organisatiestructuur in de praktijk niet. De formatie van Porthos is qua omvang praktisch een derde als die van de gastgemeente en de door Porthos gewenste vorm van ondersteuning kan niet worden gegeven.

De rol van de gemeentesecretaris van Veere is tevens een lastige. Hij moet zowel een coördinerende rol spelen met de andere 2 gemeentesecretarissen, terwijl hij voor Porthos verantwoordelijk is voor de aansturing en de bedrijfsvoering. In de praktijk levert dit spanning op. De rapportages K+V en BMC geven eveneens aan dat deze organisatiestructuur voor Porthos niet de meest juiste is.

In de Pentekening is aangegeven dat het voordelen heeft om als Walcherse gemeenten samen te werken. Hiermee kan de kwaliteit van de zorg worden geleverd en kan geld worden bespaard. In de praktijk blijkt de samenwerking te veel te worden beïnvloed door discussies over geld, samenwerking op andere terreinen en verschillen in uitvoering per gemeente. Tevens blijkt de gekozen overleg- besluitvormingsstructuur verre van optimaal. Beleidsmatig wordt het beleid bepaald in de Stuurgroep, terwijl de uitvoering elders ligt. Vervolgens gaat er te veel tijd verloren met de gekozen besluitvormingsstructuur. Een effectieve en daardoor mogelijk efficiëntere wijze van werken voor Porthos wordt hiermee te veel in de weg gestaan.

De afgesproken bedrijfsvoering binnen Porthos wordt beperkt door de beschikbare maar ontoereikende middelen van met name Vlissingen en Middelburg. Veere kan de tegenvallers nog financieren uit voorzieningen.

De Raad van Veere krijgt wel informatie in de vorm van kwartaalrapportages, echter deze zijn zeer omvangrijk van aard en biedt feitelijk geen ruimte om bij te sturen en/of te controleren. Een financiële meerjarenplanning en een risicoparagraaf ontbreken. In de gezamenlijke Regionale Commissie Walcherse Zaken worden de raadsleden goed geïnformeerd, echter door het ontbreken van een adequate monitoring op de (kwalitatieve) resultaten ontbreken sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraden. Een zeer gewenst klanttevredenheidsonderzoek staat nog in de kinderschoenen.

De rapportage van BMC geeft aan dat de businesscase van Porthos uit 2014 is verouderd en dient te worden bijgesteld. Bovendien is de afgesproken taakuitvoering gebaseerd op aannames bij de start en is de taakuitvoering inmiddels veel zwaarder dan oorspronkelijk ingeschat. Op korte termijn is inzet van tenminste 16 FTE extra formatie dringend noodzakelijk. In het gesprek met het management van Porthos wordt duidelijk aangegeven dat het eigenlijk al te laat is en nog steeds het gevoel van urgentie ontbreekt bij de meerderheid van bestuurlijke partijen. Op dit moment kan Porthos de opgelegde taken nog wel uitvoeren, maar dit gaat nu al ten koste van de werkdruk van de medewerkers. Gevreesd wordt dat dit op korte termijn ook ten koste zal gaan van de kwaliteit van de aangeboden zorg, een onwenselijk doch groot afbreukrisico. Wil Porthos goed kunnen functioneren, dan is bestuurlijke duidelijkheid **per direct** noodzakelijk. In de eerste plaats betreft dit de aanbevelingen van het BMC rapport: uitbreiding van de formatie. Daarnaast dient snel een bestuurlijk standpunt te worden ingenomen over een andere organisatiestructuur van Porthos, waarbij beleid en uitvoering in één hand wordt gelegd.

5. Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie Veere komt met de volgende aanbevelingen, aangeven in de vorm van urgentie.

1. Breng de formatie van Porthos op het niveau, waarop Porthos de opgelegde taken naar behoren kan uitvoeren. Het management heeft een opstelling gemaakt, die minder hoog is dan BMC heeft berekend. Stel deze door Porthos gewenste formatie op de meest mogelijk korte termijn ter beschikking.
2. In aansluiting op de beschikbaarheid van de gewenste formatie inzetten op het optimaliseren van de werkprocessen en -instructies en een verbetering van de administratieve vastlegging. Realiseer een efficiëncyslag in de informatievoorziening en klantsystemen waardoor het extra handmatige werk, waarvoor nu met name extra formatie wordt gevraagd, op termijn kan worden afgebouwd en risico's van fouten en privacy schendingen zoveel mogelijk worden uitgesloten;
3. Kies voor een andere organisatiestructuur dan de huidige. Maak van Porthos een organisatie, waarbij beleid en uitvoering in één hand zijn. Zorg er tevens voor dat deze organisatiestructuur beter bestuurbaar is en daardoor de wenselijke fase van 'in control' bereikt kan worden.;
4. De samenwerking op het gebied van de WMO en Jeugdzorg via Porthos wordt negatief beïnvloedt door discussies over "overhead". Door deze discussies wordt tevens de samenwerking tussen de drie Walcherse gemeenten op het gebied van ICT en Belastingen negatief beïnvloed. De Rekenkamercommissie adviseert om deze discussie te doorbreken door het benoemen van een onafhankelijke regisseur, die dit proces objectief stuurt en los staat van de belangen van de Walcherse gemeenten. Zorg er tevens voor dat deze regisseur de senioriteit en de middelen heeft om dit proces vlot te trekken. Stel voor deze voor deze besluitvorming een duidelijke 'dead-line';
5. Zorg er voor dat de gemeenteraden op korte termijn zicht krijgen op de kwaliteit van de aangeboden zorg;
6. Zorg ervoor dat de gemeenteraden op korte termijn kunnen beschikken over adequate sturingsinformatie.

Rekenkamercommissie Veere
Rob Blacquièrre, Albert van Leeuwen, Peter Louwerse

December 2016

Bijlage 1

De 3 aangegeven hoofdvragen zijn op te splitsen in een aantal deelvragen, die bij de interviews – al dan niet volledig – aan de orde zijn geweest. Deze deelvragen zijn:

Algemene invulling transities

- Hoe ziet het proces van maatschappelijke ondersteuning door gemeenten op het gebied van Jeugdzorg en WMO/AWBZ eruit?
- Wie zijn de spelers?
- Waarom is in het begin niet gekeken om alleen Orionis te belasten met de nieuwe decentralisatietaken? Was dat niet logischer geweest, gelet op de al bestaande GR? Waarom is er een apart orgaan in het leven geroepen met een andere organisatiestructuur?
- Hoe zijn de rollen/taken verdeeld tussen deze verschillende spelers, maar ook tussen de gemeenten?
- In de z.g. Pentekening uit 2014 is aangegeven dat de gemeenten sneller kunnen reageren en bijsturen. Werkt dat ook zo in de praktijk?
- Hoe is de lokale en regionale samenwerking vorm gegeven?
- Wat is de rol van Porthos in dit geheel?
- Zijn de doelgroepen (en een eventuele overlap daartussen) in kaart gebracht?
- Heeft u als verantwoordelijke in dit geheel het gevoel dat u voldoende zicht heeft op het veld en voldoende kunt bijsturen?
- Werkt het model (organogram) uit de Pentekening in de praktijk naar behoren?
- Welke fricties ervaart u?
- Wat dient er te worden verbeterd?

Financiële invulling transities:

- Hoe lopen de geldstromen tussen Rijk, gemeenten en uitvoeringsorganisaties?
- Is het duidelijk hoe de kosten voor directe en indirecte zorg zich tot elkaar verhouden?
- Hoe verloopt de kostentoedeling naar gemeenten?
- Heeft de gemeente Veere voldoende inzicht in de financiële gevolgen van de decentralisaties op korte en lange termijn? Is er sprake van een meerjarenraming?
- Is er sprake van een risico-inventarisatie o.a. op het gebied van financiën met bijbehorende beheersmaatregelen?
- Zijn er specifieke afspraken over de wijze waarop en de frequentie waarin de raad geïnformeerd zal worden over de beheersing van gesignaleerde risico's, de financiële omvang daarvan en de consequenties met betrekking tot een benodigde risicoreserve en onttrekkingen daaraan?
- Wordt er door sturing op inkoop van zorg getracht de kosten van zorgproducten terug te brengen?
- In de komende jaren lopen de zorgbudgetten terug. Dit legt druk bij Porthos om zo efficiënt mogelijk te werken. Zonder een investering in het structureel omlaag brengen van de werkdruk en het efficiënter organiseren van de diverse processen staat de continuïteit van de dienstverlening op het gewenste kwaliteitsniveau onder druk.
- Is er voldoende monitoring van de uitgaven en de mate waarin, door innovatieve aanpak, de noodzakelijke besparingen door het werken met wijkteams daadwerkelijk worden gerealiseerd.
- Zijn er afspraken gemaakt over de ondersteuning van de bedrijfsvoering van Porthos door de gemeente Veere?
- Is er voldoende budget beschikbaar gesteld voor de (bedrijfsvoering)ondersteuning van het klantproces?
- Vind er een beoordeling plaats omtrent prijs/kwaliteit van de geleverde zorg?
- Zijn de zorgkantoren tevreden over de kwaliteit van de uitvoering van zorg?
- Stemt de personele bezetting overeen met de businesscase van maart 2015?
- Is deze businesscase inmiddels herijkt?
- Voldoen de ondersteunende (financiële) informatiesystemen.?

Kaderstellende- en controlerende rol van de raad

- Wat zijn de sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad van Veere bij de transitie Jeugdzorg en WMO/AWBZ?
- Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad van Veere daarbij?
- Op welke wijze is de raad in staat gesteld zijn controlerende rol optimaal te vervullen? Hoe heeft de raad deze rol vervuld?
- Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad ten aanzien van de transitie en aan welke knoppen kan de raad dan draaien (vooral voornamelijk in het kader van beleidsplan(nen), verordeningen, budgetrecht/begroting)?
- Welke (periodieke) rapportages krijgt de gemeenteraad, hoe worden deze behandeld en op welke wijze worden zaken teruggekoppeld?
- Welke evaluaties zijn uitgevoerd of gepland? Wat is/wordt er gedaan met de resultaten van die evaluaties?
- Welke tekortkomingen en mogelijke verbeterpunten ten aanzien van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad ziet u?

Aanvullende vragen:

- In de rapportages wordt nauwelijks iets gezegd van Orionis; is bekend wat zij vinden van de huidige constructie en hoe verloopt de samenwerking?
- Waarom heeft alleen de gemeente Veere opdracht gegeven aan BMC?
- Is de (huidige) uitbreiding van Porthos van 45,7 fte naar 60,4 fte bestuurlijk (m.n. richting Raden) gecommuniceerd?
- Hoe is deze tijdelijke uitbreiding gefinancierd en hoe is dit bestuurlijk gecommuniceerd?
- Wat vindt de gemeentesecretaris (van Veere) van de constatering van K+V dat de secretarissen hun rol onvoldoende hebben opgepakt c.q. hebben kunnen oppakken?
- Op welke wijze wordt binnen Veere gerapporteerd (richting Raad) op onderuit putting c.q. overschrijding van het zorgbudget van deze gemeente? Deze vraag geldt feitelijk ook voor Middelburg en Vlissingen.
- Wat is de planning om de aanbevelingen van BMC en die van K+V voor te leggen aan de Colleges en de Raden?
- Leggen beide rapporten de vinger op de zere plek?
- Achteraf is altijd makkelijk praten, maar wat had beter vanaf het begin geregeld moeten zijn?

Bijlage 2

Lijst met geïnterviewde personen

- Wethouder gemeente Veere: C. Maas
- Gemeentesecretaris : J. Steinbusch
- Hoofd Porthos: mw. J. van Biemen
- Raadsleden gemeente Veere: P. Holtring, A.J.M. van Halderen, S. Sparreboom en L.C. Meijers

Bijlage 3.

Ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor



VERZONDEN 07 DEC 2016

De Rekenkamercommissie Veere
t.a.v. De heer J.C. Waverijn

datum : 7 december 2016
uw brief van :
uw kenmerk :
ons kenmerk : 16U.03948
behandeld door : J.F.M. Steinbusch
doorkiesnummer : (0118) 555 380
afdeling : Bestuur

Geachte Rekenkamercommissie,

In goede orde hebben we uw concept-rapportage ontvangen. Dit is een heldere onderzoeksrapportage. Ik heb slechts enkele ondergeschikte aanvullingen.

In hoofdstuk 4 staat in de 4^e alinea dat u op basis van het gesprek met Porthos constateert dat de gewenste vorm van ondersteuning door de gastgemeente niet kan worden gegeven. In uw gesprek met de heer Steinbusch kwam dit onderwerp ook ter sprake. Daarin is dit probleem genuanceerd.

Zoals aangegeven heeft de gewenste vorm van ondersteuning alles te maken met (de nog steeds niet gesloten) samenwerkingsovereenkomsten, de overheaddiscussie, waarover pas in juni van dit jaar door de colleges een besluit is genomen. Middelen en ondersteuning die het personeel van de gemeente Veere hebben staan ook ter beschikking voor de nieuwe medewerkers van Veere die bij Porthos werken.

Verder hebben wij geen ambtelijke opmerkingen.

Met vriendelijke groet,
Namens de secretaris,

Mevrouw T. Schaap