



Onderzoeksrapportage
Uitbestedingstraject administratie Wmo en jeugd
in Meerssen

juni 2017



Inhoudsopgave

1	Samenvatting	5
2	Onderzoeksopzet	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Doel van het onderzoek	7
2.3	Afbakening van het onderzoek	7
2.4	Normenkader	8
2.5	Onderzoeksaanpak	9
3	Onderzoeksresultaten	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Wet Maatschappelijke Ondersteuning	11
3.3	Samenwerkingsverbanden gemeente Meerssen binnen Wmo en Jeugdwet	12
3.4	Gemeentelijk beleid op gebied samenwerkingsverbanden	12
3.5	Kwaliteitseisen	14
3.6	Beleid specifiek samenwerkingsverband	14
3.7	Uitvoering	15
3.8	Resultaat en verantwoording	15
3.9	Administratieve processen Wmo en Jeugdzorg	15
3.10	Accountantsverklaring	19
3.11	Verschillenanalyse 2015 en 2016	20
3.12	Jaarrekening 2016, proces	20
3.13	Jaarrekening 2016/2017	21
4	Conclusies en aanbevelingen	23
4.1	Conclusies	25
4.2	Aanbevelingen	25
Bijlagen		
1	De rekenkamercommissie	28



1 Samenvatting

De invoering van de nieuwe Wmo en Jeugdwet in januari 2015 heeft voor grote veranderingen gezorgd ook voor de gemeente Meerssen. De gemeente Meerssen heeft prioriteit gegeven aan het ontzorgen van haar burgers in de overgang. In lijn met het geldende beleid, heeft de gemeente besloten de administratieve werkzaamheden van de Wmo en Jeugdwet uit te besteden. De Rekenkamercommissie (hierna: de commissie) is in februari 2017 gestart met dit onderzoek, waarbij bij aanvang de volgende situatie is geconstateerd:

- Er bestaan onzekerheden en verschillen tussen de eigen administratie en de administratie van derden in het proces. Dit gold voor 2016, maar ook nog voor 2015.
- De accountant heeft op basis van de controle van de jaarstukken 2015 een controleverklaring met beperking verstrekt op de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid. Deze beperking komt voornamelijk voort uit fouten en onzekerheden binnen het sociaal domein. In aanloop naar de controle over 2016 heeft de accountant haar zorg uitgesproken over (de verbeteringen in) de procesgang.
- Er is geen betrouwbare management-informatie beschikbaar, waardoor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de door de gemeente ingezette middelen niet kan worden gemonitord dan wel bijgestuurd.

Tijdens dit onderzoek heeft de gemeente diverse stappen ondernomen om de situatie te verbeteren. De geconstateerde verschillen in administraties over het verleden zijn verklaard en opgelost. De betrokken afdeling werkt aan een verbeterplan om de procesgang voor de toekomst te verbeteren en er zijn aanvullende afspraken gemaakt met derden over een meer tijdige aanlevering van informatie. Tegelijk blijft de totale procesgang moeilijk beheersbaar, mede vanwege de grote afhankelijkheid van derde partijen. In dit rapport wordt teruggekeken naar de beginfase van de samenwerking met Zorg-Lokaal om daaruit lessen te leren voor toekomstige samenwerkingsverbanden of uitbestedingstrajecten. Ook doet de commissie aanbevelingen om het huidige samenwerkingsverband verder te verbeteren dan wel ingezette verbeteringen te bestendigen. In deze samenvatting treft u de belangrijkste aanbevelingen aan:

- Bij het aangaan van een samenwerkingsverband / uitbestedingstraject dienen de bedrijfsvoeringeisen en wensen van de gemeente op voorhand bekend te zijn en meegenomen te worden in het aanbestedingstraject. Deze eisen en wensen worden opgesteld door de betrokken afdeling in samenwerking met Financiën.
- Ook de eisen aan de benodigde management-informatie dienen op voorhand bekend te zijn. Welke doelen worden nagestreefd en hoe kan de gemeente het bereiken van de doelen monitoren en indien nodig bijsturen.
- Formaliseren van de functie van intern controller / intern auditor. Deze functionaris moet toezien op de aanwezigheid van procesbeschrijvingen conform raamwerk, inclusief maatregelen van interne controle en de uitvoer van interne audits conform controleplan.



- Aangezien er geen betrouwbare informatie voorhanden was, heeft de gemeenteraad geen betrouwbare informatie ontvangen, waarmee de doelmatigheid van Nieuwe Wmo en Jeugdzorg beoordeeld kon worden. Deze situatie heeft te lang geduurd naar het oordeel van de commissie en dient in voorkomende gevallen eerder te worden hersteld.
- Borgen van de huidige kennis rondom de administratieve uitvoering van Wmo/Jeugdwet. De kennis zit momenteel veelal bij externe medewerkers en kan voor de gemeente deels verloren gaan.



2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

Op 5 december 2016 heeft een eerste inventarisatie van mogelijke onderzoeksonderwerpen plaatsgevonden tussen de presidiumleden van de gemeente Meerssen en de commissie.

In meerderheid gaven de presidiumleden aan vooral behoefte te hebben aan meer inzicht, beheersing en sturing op samenwerkingsverbanden. Met de toename van het aantal samenwerkingsverbanden, neemt ook het inhoudelijke en financiële belang van die verbanden toe en daarmee de risico's voor de gemeente. De vraag in hoeverre de gemeenteraad voldoende sturing kan geven en toezicht kan houden op de samenwerkingsverbanden wordt daarmee steeds urgenter.

Naar aanleiding van deze inventarisatie heeft de commissie een onderzoeksvoorstel en onderzoeksaanpak gepresenteerd in de presidiumvergadering van 23 januari 2017. Onderdeel van dit onderzoeksvoorstel waren een drietal casussen, waarbij de werking van beleid, uitvoering en sturing in de praktijk kan worden getoetst. In overleg is het aantal casussen teruggebracht naar één: de uitbesteding van administratieve werkzaamheden in het Sociaal Domein aan een externe partij. De redenen voor deze keuze waren:

- Meer focus in het onderzoek.
- Beter gebruik van de (beperkte) onderzoekstijd.
- Constateringen van de externe accountant in het kader van de controle op de jaarrekening 2015 en tussentijdse bevindingen in 2016.

Doorgaans wordt bij samenwerkingsverbanden in de gemeentelijke context gesproken over samenwerkingsverbanden tussen gemeenten of andere publieke partijen en meer in het bijzonder over samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In die zin is er bij de uitbesteding van de administratieve werkzaamheden in het Sociaal Domein sprake van een bijzondere samenwerking, namelijk van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Toch meent de commissie dat de opzet van het onderzoek en het normenkader, zoals gebruikt worden bij andere vormen van samenwerking, relevant zijn, zij het met andere accenten.

Het definitieve onderzoeksvoorstel is op 6 februari 2017 ter kennisgeving voorgelegd aan het presidium.

2.2 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht verschaffen, een oordeel geven en aanbevelingen doen over de wijze waarop de gemeente de sturing en toezicht op samenwerkingsverbanden inricht en uitvoert.

2.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek betreft het algemene beleid inzake samenwerkingsverbanden van de gemeente Meerssen en één samenwerkingsverband in het bijzonder: de uitbesteding van de administratieve werkzaamheden in het Sociaal Domein aan Zorg-Lokaal.



2.4 Normenkader

Het onderzoek vindt plaats aan de hand van een normenkader gebaseerd op het Kennisplatform Intergemeentelijk Samenwerking¹. De onderzoeksvragen worden afgeleid van het normenkader. Aangezien de uitbesteding van de administratieve werkzaamheden een bijzondere vorm van samenwerking is, zullen in aanvulling op het normenkader, op onderdelen specifieke accenten worden gelegd.

	Norm
Gemeentelijk beleid	<ul style="list-style-type: none">a. De gemeente heeft een heldere visie op samenwerking en sturing op samenwerkingsverbanden.b. De kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen zijn beschreven.
Beleidspecifiek samenwerkingsverband	<ul style="list-style-type: none">a. De deelname aan het samenwerkingsverband is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente.b. Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende beleid.c. Aan de keuze om deel te nemen aan het samenwerkingsverband ligt een transparante en consequente analyse ten grondslag.d. De doelstellingen van de regionale samenwerking zijn SMART geformuleerd.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none">a. Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd.b. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en bekend bij de raad.c. Voor de raad, college en ambtelijke organisatie is duidelijk inzichtelijk wat de samenwerking betekent in beleid, tijd, risico, capaciteit en middelen voor de gemeente.
Resultaat en verantwoording	<ul style="list-style-type: none">a. Er worden SMART geformuleerde normen gehanteerd om de voortgang van de samenwerking te monitoren.b. Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten zijn van de samenwerking in relatie tot de doelstellingen.c. De raad beschikt over kwalitatieve en tijdelijke sturingsinformatie.d. De afspraken met betrekking tot moment, inhoud en vorm van de sturingsinformatie is vastgelegd en wordt nageleefd.e. Er vindt periodiek evaluatie plaats van de resultaten en effecten van de samenwerking.
Sturing	<ul style="list-style-type: none">a. De raad is betrokken bij de beleidsvorming.b. De raad heeft een volledig beeld over de mogelijkheden om de resultaten van de samenwerking te beïnvloeden.c. De gemeente beschikt over het instrumentarium om aan te sturen.d. De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging welke instrumenten in te zetten.

¹ en toegepast door o.a. de Rekenkamercommissie van Gemeente Nijkerk.



2.5 Onderzoeksaanpak

Voor het doen van het onderzoek heeft de commissie gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden en theoretische kaders.

1. Interviews. Op 22 maart hebben interviews plaatsgevonden met sleutelpersonen in het werkgebied Sociaal domein. Aanvullend heeft op 4 april een demonstratie van de gebruikte systemen plaatsgevonden en een gedetailleerde bespreking van de procesgang.

2. Documentanalyse. De commissie heeft een grote hoeveelheid documenten bestudeerd. De volgende documenten worden hier benoemd:

- Toekomstvisie gemeente Meerssen 2020 (vastgesteld d.d. 15 oktober 2009), paragraaf 2.3.
- De arrangeur aan zet! Einddocument kerntakendiscussie gemeente Meerssen (vastgesteld d.d. 15 maart 2012).
- Meerssen in balans. Bestuursakkoord voor de raadsperiode 2015-2018 (vastgesteld d.d. 30 juni 2015).
- Programmabegroting Gemeente Meerssen 2017.
- Accountantsverslag PWC over boekjaar 2015.
- Managementletter BDO 2016.
- De overeenkomst met Zorg Lokaal inclusief service-level afspraken.
- Procesbeschrijving sociaal domein, met name Wmo en Jeugdwet (Zorg-Lokaal).
- Bijlage 1,3 en 5 bij “Overeenkomst Gemeente – Wmo kantoor”.
- Accountantsverklaring 2015 van Wmo kantoor betreffende Meerssen.
- Tussentijdse rapportage van Wmo kantoor 2015 en 2016 betreffende Meerssen (zgn. Wmo-dashboard).
- Verbeterplan Sociaal Domein zoals aangegeven in Managementletter 2016 van BDO.
- Overeenkomst samenwerkingsverband Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland.
- Overeenkomst samenwerkingverband Jeugdzorg (18 Zuidlimburgse gemeenten).
- Accountantsverklaring 2015 van Gemeente Maastricht met betrekking tot tekortkomingen Jeugdzorg.
- Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand, Regionale Samenwerking in Nijkerk.



3 Onderzoeksresultaten

3.1 Inleiding

De invoering van de Wmo en Jeugdwet in januari 2015 heeft voor grote veranderingen gezorgd, niet alleen voor gemeenten, maar ook de andere partijen die erbij betrokken zijn, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, de Sociale Verzekeringsbank en niet in de laatste plaats de burgers. Om de nieuwe taken vorm te geven hebben alle gemeenten grote inspanningen moeten leveren om, onder andere, tijdig de benodigde contracten te sluiten met zorgaanbieders, processen te herinrichten en administraties en managementinformatie in te richten.

De periode rondom de invoering van de nieuwe Wmo en Jeugdwet is een bewogen periode geweest voor de verantwoordelijke afdeling Samenleving. Behalve de wijzigingen vanwege de invoering zelf, is ook de afdeling geconfronteerd met vele wijzigingen op personeel vlak. Het afdelingshoofd is in maart 2016 ziek uitgevallen en eind juli vervangen door een interim-afdelingshoofd. De coördinator is in december 2016 ziek uitgevallen en per 1 maart tijdelijk vervangen. Bovendien is er een nieuw hoofd Bedrijfsvoering. Op bestuurlijk vlak is er het vertrek en opvolging van de verantwoordelijk wethouder.

Dit schetst niet alleen het kader voor de werkzaamheden van de afdeling, het betekent ook een beperking in dit onderzoek, aangezien veel partijen die betrokken waren bij de start van de invoering van de nieuwe Wmo en Jeugdwet niet meer gehoord kunnen worden.

Voor de gemeente Meerssen was de belangrijkste prioriteit in de beginperiode van de nieuwe Wmo en Jeugdwet de continuïteit van de zorg aan de burgers.

3.2 Wet Maatschappelijke ondersteuning

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) dateert van 2007 en heeft als doel burgers in staat te stellen deel te (blijven) nemen aan de samenleving. De Wmo is bedoeld voor mensen die bij het deelnemen aan de samenleving extra ondersteuning nodig hebben, zoals ouderen en mensen met een beperking. De Wmo verplicht gemeenten deze groepen te ondersteunen, door het aanbieden van voorzieningen, zoals huishoudelijke hulp.

Per 1 januari 2015 is de Wmo gewijzigd (nieuwe Wmo) en zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo binnen de wettelijke kaders en de zich ontwikkelende jurisprudentie. Bovendien hebben de gemeenten er een aantal taken bijgekregen. Zo is de begeleiding niet langer onderdeel van de AWBZ, maar van de Wmo, waarbij gemeenten voortaan bepalen wie welke ondersteuning en begeleiding krijgt. Voor de huishoudelijke hulp zijn de eisen verscherpt.

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is de gemeente per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor alle jeugdhulp: ondersteuning, hulp en zorg voor jeugd en ouders, hulp bij psychische stoornissen, maar ook de bescherming en jeugdreclassering, verwerking van meldingen van geweld op jeugd en kindermishandeling.

Wanneer burgers zich bij de gemeente melden voor ondersteuning in het kader van de Wmo, is deze verplicht hun situatie te onderzoeken. Inkomen of vermogen speelt geen rol bij de bij de toekenning van de ondersteuning. Deze spelen echter wel een rol bij de bepaling van de eigen bijdrage.



3.3 Samenwerkingsverbanden gemeente Meerssen binnen Wmo en Jeugdwet

Naar aanleiding van de wijzigingen per 1 januari 2015, spelen in de gemeente Meerssen, 2 vormen van samenwerking een rol:

- Voor de uitvoering van de Jeugdwet, heeft de gemeente Meerssen besloten een samenwerkingsverband aan te gaan in de vorm van een centrumconstructie “Centrumregeling Inkoop Jeugdzorg, regio Zuid-Limburg”, met de gemeente Maastricht als centrumgemeente. De gemeente Maastricht verzorgt, namens 18 gemeenten, de gemeenschappelijke inkoop van zorg op het gebied van de Jeugdwet, en verzorgt daarbij ook het contractbeheer en de monitoring van de contractafspraken. De administratie van de betalingen aan de zorgverleners en de verrekening met de deelnemende gemeenten wordt ook afgehandeld door de centrumgemeente. Als zodanig valt deze samenwerking buiten het kader van dit onderzoek. Echter een deel van de administratieve en financiële afhandeling van de Jeugdwet valt buiten dit samenwerkingsverband. Het betreft hier het persoonsgebonden budget (PGB) vanuit de Jeugdwet. De administratieve en financiële afhandeling van de PGB's vanuit de Jeugdwet heeft de gemeente Meerssen uitbesteed (zie hieronder) en dit deel valt daarmee binnen het kader van dit onderzoek.
- Voor wat betreft de administratieve en financiële afhandeling van de nieuwe Wmo en een deel van de Jeugdwet (zie hierboven), werkt de gemeente samen met een private partij, Zorg-Lokaal. Deze samenwerking is feitelijk een uitbesteding, met de gemeente Meerssen als opdrachtgever en Zorg-Lokaal de externe dienstverlener.

3.4 Gemeentelijk beleid op gebied samenwerkingsverbanden

De visie op samenwerkingsverbanden staat regelmatig op de agenda van de gemeente Meerssen. In de loop van de tijd ontwikkelt de visie zich mede naar aanleiding van de maatschappelijke ontwikkelingen en het landelijke beleid.

De volgende documenten zijn relevant (op volgorde van datum van behandeling):

- a. Toekomstvisie Gemeente Meerssen 2020 (vastgesteld d.d. 15 oktober 2009), paragraaf 2.3.
- b. De arrangeur aan zet! Einddocument kerntakendiscussie Gemeente Meerssen (vastgesteld d.d. 15 maart 2012).
- c. Meerssen in balans. Bestuursakkoord voor de raadsperiode 2015-2018 (vastgesteld d.d. 30 juni 2015), blz. 4-5.
- d. Programmabegroting Gemeente Meerssen 2017, blz. 164.

Ad a: Toekomstvisie Gemeente Meerssen 2020.

De gemeente verwoordt haar *visie op bestuurlijke samenwerking* als volgt:

‘Vanuit haar verantwoordelijkheid voor haar inwoners is de Gemeente Meerssen bereid om bevoegdheden aan anderen over te dragen en intensief, transparant en slim samen te werken met haar partners.’



In 2009 hanteert de gemeente een pragmatische insteek. Daar waar samenwerkingsverbanden van nut zijn, zullen deze worden aangegaan en deze zullen worden gestopt wanneer de meerwaarde onvoldoende is/wordt. Samenwerkingsverbanden kunnen hun nut hebben op het moment dat de schaalgrootte van de gemeente beperkend werkt, bijvoorbeeld op de efficiënte bedrijfsvoering. Per beleidsprogramma wordt de afweging voor samenwerking (of niet) gemaakt. Hiermee geeft de gemeente gelijk het criterium aan voor samenwerking: meerwaarde.

Ad b: De arrangeur aan zet! Einddocument kerntakendiscussie Gemeente Meerssen.

Met de toenemende overheveling van taken vanuit de centrale overheid naar de gemeenten, realiseert de gemeente dat zij niet alle taken eigenhandig kan blijven uitvoeren. Vanuit de kerntaken-discussie in 2012 worden kaders benoemd die aangeven welke taken de gemeente zelf dient uit te voeren en welke taken in samenwerking dan wel uitbesteed worden. Een kerntaak betreft een gemeentelijke taak die, al dan niet opgedragen door een hogere overheid, essentieel is voor de inwoners van de gemeente Meerssen.

De arrangeur aan zet is een belangrijk document in de inrichting en keuzes van samenwerkingsverbanden, zij het vooral gericht op de samenwerking met en betrokkenheid van de inwoners. Specifiek voor uitvoerende taken –zoals administratieve en financiële taken- geldt dat zoveel als mogelijk uitvoerende taken worden overgelaten aan marktpartijen en burgers. Uit het rapport:

‘Hier is de regisseursrol (van de gemeente) leidend. Schaalvoordeel kan worden behaald door uitvoerende werkzaamheden uit te besteden in regionaal verband, zonder daarvoor opnieuw dure en besluiteloze bestuurlijke organisaties in te richten. Uitvoerende administratieve taken (belastingen, salarisadministratie, P&O, etc.) die niet afhankelijk zijn van plaats en tijd kunnen in samenwerking met andere gemeenten worden opgepakt. Niet meer vanzelfsprekend voert de gemeente als arrangeur al deze taken in eigen huis uit. Het betreft taken waarvan de burger niets tot weinig merkt (backoffice) dat ze elders worden opgepakt, zodat de gemeente zich kan richten op het uitvoeren van haar kerntaak.’

Ad c: Meerssen in balans. Bestuursakkoord voor de raadsperiode 2015-2018.

In het bestuursakkoord 2015-2018, Meerssen in Balans, wordt hieraan toegevoegd:

‘Bij de intergemeentelijke samenwerking moet er voldoende ruimte zijn voor lokaal maatwerk. Gemeentelijke taken die niet gebonden zijn aan de lokale gemeentelijke context, zoals diverse bedrijfsvoeringstaken, zullen vanuit het oogpunt van efficiency zoveel mogelijk worden uitbesteed binnen de door de gemeente gestelde financiële kaders.’

Het bestuursakkoord ademt een actiever houding uit ten aanzien van de samenwerking. De gemeente gaat ook meer *pro-actief en resultaatgericht* (p. 5) deelnemen aan samenwerkingsverbanden.

Ad d: Programmabegroting Gemeente Meerssen 2017.

Samenwerkingsverbanden krijgen ook in de gemeentelijke strategie een steeds vooraanstaandere rol. Tegelijk blijft efficiency een belangrijke drijfveer. De wens om grip te hebben en houden op samenwerkingsverbanden wordt nadrukkelijk benoemd in de Programmabegroting 2017:



‘Voor Meerssen blijft regionale samenwerking een belangrijk aspect van strategisch beleid..... Concrete doelstellingen / inspanningsverplichtingen, grensoverstijgend denken en handelen én gerichtheid op het behalen van resultaten staan centraal bij het aangaan van (vernieuwde) samenwerkingsallianties.’

Met het toenemende belang van samenwerking ontwikkelt het beleid van de gemeente zich ook: van een meer passieve rol, vooral gericht op efficiency, via de focus op kerntaken, naar een meer actieve rol waar samenwerking van strategisch belang is voor gemeente en haar burgers.

3.5 Kwaliteitseisen

De vastlegging van kwaliteitseisen en eisen aan de bedrijfsvoering zijn een noodzakelijke stap in de beheersing van de kwaliteit. In algemene zin komt de eis van efficiency meermalen terug in de beleidsdocumenten van de gemeente Meerssen. Echter kwaliteitseisen en eisen aan de bedrijfsvoering zijn niet algemeen beschreven. Het is dan geen kader dat beschrijft welke concrete kwaliteitseisen er - in het algemeen - vooraf aan een samenwerkingsverband worden gesteld en welke kwaliteitseisen er lopende de samenwerking worden getoetst. Hoewel het hier niet gaat om een bestuurlijk samenwerkingsverband, gelden kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringseisen ook voor opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties, zoals met Zorg-Lokaal.

3.6 Beleid specifiek samenwerkingsverband

De uitbesteding van de administratieve werkzaamheden van de nieuwe Wmo en Jeugdwet sluit aan bij het beleid van de gemeente zich vooral te concentreren op kerntaken en ondersteunende werkzaamheden uit te voeren in samenwerkingsverband of uitbesteding.

De aanloop van de wijzigingen van de invoering van de nieuwe Wmo en Jeugdwet in 2015 is een tijd geweest met veel veranderingen en onzekerheden, niet alleen in de Gemeente Meerssen maar bij alle gemeenten. Alle geïnterviewden geven aan dat Gemeente Meerssen een sterk klantgerichte houding heeft. De dienstverlening aan de burgers gaat voor. “Het is een bestuurlijke uitspraak geweest dat in een tijd van grote veranderingen door de invoering van de Wmo2015 en de JW (maar ook de invoering van de WLZ en afstemmingsproblemen met de Wmo2015) burgers niet de dupe mochten worden van deze grote transitie.” Dit blijkt ook uit de -beperkte- beschrijving van taken rondom nieuwe Wmo en Jeugdwet, waarbij de nadruk ligt op de totstandkoming van de beschikking voor de burgers. De administratieve en financiële processen zijn hierin ondergeschikt geweest. Met de uitbesteding van de administratieve taken aan Zorg-Lokaal heeft de gemeente een oplossing gevonden voor de ondersteunende taken waar zij zelf beperkte ervaring mee had. Er is in de aanbesteding van de administratieve processen van de Wmo/Jeugdwet (binnen de regels van het aanbestedingsbeleid) gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij één partij offerte op te vragen gelet op de specifieke lokale kennis van dit traject. Zorg-Lokaal (voorheen Wmo kantoor) is een bekende partij op dit vlak, één van de weinige aanbieders van deze dienst en mag een logische keuze worden genoemd. De gemeente heeft sterk vertrouwd op de aanbieding en informatie vanuit Zorg-Lokaal, zonder zelf op voorhand een voldoende beeld te hebben van de eigen eisen en wensen.



3.7 Uitvoering

De gemeente en Wmo-kantoor hebben een overeenkomst waarin verantwoordelijkheden van beide partijen zijn vastgelegd. Beoordeling en ondertekening van dit contract was binnen de ambtelijke organisatie gedelegeerd. Aan het contract is een “Voorstel administratie nieuwe Wmo en Jeugdzorg gemeente Meerssen” gekoppeld waarin de administratieve taakverdeling tussen gemeente en Zorg-Lokaal is vastgelegd. Dit voorstel kan worden gezien als een Service Level Agreement tussen gemeente en Zorg-Lokaal. Dit voorstel is aangedragen door Zorg-Lokaal en overgenomen door de gemeente. Voor zover is na te gaan heeft de gemeente op voorhand geen eigen eisen en wensen neergelegd.

De gemeente heeft zich vooral geconcentreerd op de effecten van de wetwijziging voor de bewoners. Er is weinig aandacht geweest voor de administratieve gevolgen. Zo ontbrak een voldoende procesbeschrijving voor de taken die bij de gemeente blijven, waardoor onduidelijk was, hoe het proces dient te worden uitgevoerd, welke controles dienden te geschieden en hoe aansluiting werd verkregen tussen de diverse administraties en welke management-informatie van belang is voor de sturing.

Vanaf de tweede helft van 2016 is er meer aandacht voor geweest. Er is inmiddels aansluiting tussen haar eigen administratie en administratie van derden. Verschillen zijn op detailniveau uitgezocht, er is een start gemaakt met managementinformatie. Via interne controle zijn er diverse steekproeven verricht op de verschillende stromen waarvan de bevindingen worden meegenomen in het verdere verbetertraject.

3.8 Resultaat en verantwoording

Vanwege de problemen in de aansluiting van de cijfers tussen gemeente en Zorg-Lokaal was er vrijwel geen sturingsinformatie beschikbaar, niet voor de ambtelijke organisatie, niet voor de wethouder en ook niet voor de raad. Dit is opvallend mede gezien de (financiële) omvang van nieuwe Wmo en Jeugdwet in relatie tot de gemeentelijke begroting en het belang voor de burgers.

Er zijn afspraken met Zorg-Lokaal over moment, inhoud en vorm van de management-informatie, maar deze informatie was onvoldoende betrouwbaar. Dit heeft ook te maken met de voeding van informatie vanuit de gemeente aan Zorg-Lokaal, maar ook met de informatieverstrekking van Zorg-Lokaal aan de gemeente. Hierbij is Zorg-Lokaal weer afhankelijk van informatie vanuit de zorgaanbieder over de geleverde zorg. Mede naar aanleiding van de bevindingen van de accountant vindt nadere afstemming plaats tussen de gemeente en Zorg-Lokaal over procesgang en management informatie, waarbij Zorg-Lokaal is gewezen op de uitvoering van de (eigen) Service Level Agreement. Dit betekent dat nadere afspraken zijn gemaakt over aard en tijdigheid van informatie vanuit Zorg-Lokaal en vanuit de Zorgaanbieders. In de verantwoording over juistheid en rechtmatigheid spelen de accountsverklaringen van de diverse partijen een belangrijke rol. Hier zal in het vervolg van dit rapport apart nader op worden ingegaan.

3.9 Administratieve processen Wmo en Jeugdzorg

Verdeling van taken

De opzet van de samenwerking is dat de gemeente de toegang tot de zorg voor de burger en de inkoop van de zorg bij de zorgaanbieders verzorgt; Zorg-Lokaal verzorgt de back-office taken, zoals de administratie en financiën.



Echter voor correcte financiële afhandeling dient de rechtmatigheid van de verleende zorg te worden vastgesteld door de gemeente waarbij de eigen administratie (beschikkingen) wordt geconfronteerd met de declaraties van de zorgaanbieders.

Zorg in Natura (ZiN)

Voor wat betreft de Zorg in Natura is in het kader van dit onderzoek enkel de Wmo van belang; voor de Jeugdwet geldt het samenwerkingsverband met de gemeente Maastricht als centrumgemeente, waarbij Zorg-Lokaal geen rol speelt. Om een beeld te krijgen van de taken van de gemeente en de taken die Zorg-Lokaal vervult, volgt hieronder een beschrijving van de verschillende stappen in de aanvraag en verwerking van een Wmo beschikking:

1. De gemeente organiseert **de toegang** tot de zorg. Een potentiële cliënt doet een aanvraag tot zorg bij de gemeente. De gemeente Meerssen heeft het Sociaal Team opgericht als toegangspoort voor de zorgvragen van haar inwoners. Na ontvangst en registratie wordt de zorgvraag doorgeleid naar het team van consulenten. De consulenten onderzoeken de zorgvraag en gaan in gesprek met de potentiële cliënt (keukentafel gesprek).
2. De consulenten leggen verslag van het onderzoek vast en informeren de cliënt hierover. Client tekent verslag voor gezien en akkoord.
3. Vervolgens **beschikt** de gemeente welke zorg de cliënt zal mogen ontvangen. De consulenten stellen de beschikking op, de coördinator van het Zorgteam of het afdelingshoofd Samenleven zijn geautoriseerd de beschikking te ondertekenen. De beschikking wordt vastgelegd, ter ondertekening verstuurd aan de cliënt en (gecodeerd) verstuurd aan Zorg-Lokaal.

De gemeente gebruikt het systeem Aeolus voor de vastlegging van stap 1, 2 en 3. Aeolus bestaat vooral uit een database, maar ondersteunt ook de beheersing van de workflow. Zo worden termijnen vastgelegd, processtappen ondersteund, standaardformulieren (bijvoorbeeld beschikkingen) opgemaakt en berichten gegenereerd. Zo bewaakt Aeolus de maximale termijn van 8 weken tussen aanvraag en beschikking. Het grote nadeel van Aeolus, volgens de gebruikers, is de beperkte mogelijkheid om zelf managementinformatie op te vragen. Dit betekent dat bij het opvragen van (niet-standaard) managementinformatie de leverancier van Aeolus moet worden ingeschakeld, hetgeen sterk vertragend werkt. Hierover zijn de gebruikers in gesprek met de leverancier om dit te verbeteren.

4. De gemeente sluit de **contracten** met de zorgverleners. De gemeente maakt zoveel als mogelijk gebruik van raamcontracten. Voor de hulp in de huishouding zijn er 4 zorgaanbieders, voor begeleiding circa 160. Voor de Jeugdwet heeft Maastricht de contracten afgesloten. Met ingang van 1 april 2017 zijn de contracten verder vereenvoudigd met een beperkt aantal arrangementen en dezelfde prijs per arrangement, per zorgaanbieder.
5. Het managen van de contracten wordt deels gedaan door Zorg-Lokaal: de mate budget-uitputting van de zorgaanbieders en het verzorgen van managementinformatie over de zorgaanbieders. De zorgaanbieders hebben toegang tot een deel van het informatiesysteem van Zorg-Lokaal waarmee zij declaraties kunnen uploaden, het proces managen en toegang krijgen tot klanttevredenheidsresultaten.
6. Op basis van bericht van de gemeente controleert Zorg-Lokaal de juistheid van de gegevens (zorgvorm, zorgcodes, NAW gegevens). De beschrijving PGB-traject is hieronder separaat weergegeven.



7. Zorg-Lokaal verzorgt de berichtgeving aan de zorgaanbieder. Eventueel (bijvoorbeeld bij keuzevrijheid voor de cliënt) komt de cliënt op een toewijslijst. Zorg-Lokaal heeft een rol in de controle op de levering: is zorg conform beschikking, benutting zorg, inzicht in wachtlijsten.

De controle op de daadwerkelijke levering van de zorg is een gevoelig punt. Deze kan enkel worden vastgesteld bij de cliënt (telefonische enquête of huisbezoek) en uitsluitend in opdracht van de gemeente Meerssen. Begin 2017 is opdracht verstrekt voor dergelijke onderzoeken. Zorg-Lokaal verzorgt deze controle steekproefsgewijs. Zorg-Lokaal verzorgt ook tevredenheidsonderzoeken van cliënten over de geleverde zorg.

8. Administratieve afhandeling: Zorg-Lokaal verricht de controle op de factuur op basis van indicatie, inkoopcontract van de gemeente met zorgaanbieder en factuur van zorgaanbieder.

De uiteindelijke afrekening geschiedt na goedkeuring van de gemeente, waarbij de beschikking (in de eigen administratie van de gemeente) en de declaratie (in de administratie van Zorg-Lokaal) moeten matchen. Verschillen tussen beide administraties zorgden ervoor dat de rechtmatigheid van de declaraties niet kon worden vastgesteld. Inmiddels (mei 2017) zijn de verschillen inzichtelijk en opgelost. Verder in dit rapport zal nader worden ingegaan op deze verschillen.

9. Zorg-Lokaal verzorgt de betalingen aan zorginstellingen. Betaling van de zorgaanbieders geschiedt via een systeem van bevoorschotting, waarbij de zorgaanbieder 90% van de gemiddelde verstrekte zorg als voorschot ontvangt van de gemeente (via Stichting Derden gelden, Zorg-Lokaal). De uiteindelijke afrekening aan de zorgverlener door Zorg-Lokaal vindt plaats op basis van goedgekeurde facturen en saldering met bevoorschotte bedragen.

Daarnaast kan Zorg-Lokaal managementinformatie over het proces leveren en kan zij kwantiteit en kwaliteit van de zorg toetsen. De managementinformatie van Zorg-Lokaal wordt echter gevoed door de gemeente, met name de beschikkingen. Daarnaast komt managementinformatie ook voort uit de omvang van de gedeclareerde hulp.

In overleg met de gemeente kan Zorg-Lokaal de klantbeleving en klanttevredenheid via enquêtes meten, desgewenst kan Zorg-Lokaal technische kwaliteitsmetingen verrichten, bijvoorbeeld in de woning van de cliënt.

Persoonsgebonden budget (PGB)

Voor wat betreft het PGB, zijn zowel de nieuwe Wmo als Jeugdwet relevant, omdat in beide gevallen Zorg-Lokaal een rol speelt.

Algemeen:

Bij een persoonsgebonden budget (PGB), koopt de budgethouder zelf de zorg in. De budgethouder regelt de zorgafspraken en legt dit vast in een zorgovereenkomst. De budgethouder kan zelf kiezen voor een PGB, als er sprake is van en maatwerkvoorziening (maar ook voor een gehandicaptenvoorziening en hulp en de huishouding) én de budgethouder voldoet aan criteria van "bekwaamheid, motivatie en kwaliteit." Voor zorg die valt onder de Wmo of de Jeugdwet bepaalt de gemeente het recht op zorg. Dit zogenaamde toekenningsbesluit vindt plaats op basis van onderzoek. De gemeente bepaalt ook het maximum tarief (uurbedrag) dat aan de zorgverlener mag worden vergoed vanuit het PGB.



De budgethouder stuurt de zorgovereenkomst naar de Sociale Verzekeringsbank. De gemeente is verantwoordelijk voor de controle op de zorgovereenkomst: de gemeente controleert of de zorgovereenkomst in overeenstemming is met de indicatie vanuit de gemeente. De gemeente betaalt het PGB bedrag aan de SVB, waaruit de SVB dan de zorgverlener betaalt. Als de zorgovereenkomst is goedgekeurd kan de SVB overgaan tot de uitbetaling aan de zorgverlener. De zorgverlener wordt per maand betaald, op basis van een vast maandbedrag (vast aantal uren) of op basis van een rekening of urenbriefje (bij een wisselend aantal uren). De budgethouder controleert zelf via de SVB de benutting van zijn budget. De zorginstelling neemt contact op met de gemeente als de PGB wordt stopgezet. De eigen bijdrage van een budgethouder is inkomen gerelateerd. Het centraal administratiekantoor (CAK) berekent de eigen bijdrage op basis van inkomensgegevens van de Belastingdienst. Voor de Wmo geldt dat de gemeente contactpersoon is voor de budgethouder aangaande de eigen bijdrage, omdat de gemeente, volgens verordening de bevoegdheid heeft de eigen bijdrage te verlagen (niet verhogen). Voor de jeugdzorg bestaat geen eigen bijdrage. Bijzonderheden PGB/Jeugdwet:

- De toegang tot de zorg via de Jeugdwet loopt slechts gedeeltelijk via de gemeente, ook huisarts en bijvoorbeeld bureau Jeugdhulp kunnen jeugdigen doorverwijzen naar zorgaanbieders. Voor de gemeente Meerssen gebeurt in ongeveer de helft van de gevallen. De benutting van het budget vindt dan ook buiten de invloed van de gemeente plaats en maakt de beheersing op het budget extra moeilijk. Bovendien is de controle op de rechtmatigheid extra complex, aangezien de gemeente de beschikking niet in eigen administratie heeft.
- De Sociale Verzekeringsbank vervult de functie van bankier in het systeem, waarbij de cliënt met een PGB niet rechtstreeks geld krijgt, maar een trekkingsrecht ter grootte van het budget. Het geld voor de geleverde zorg, wordt door de SVB betaald aan de zorgaanbieder. De administratie van de SVB is met name in 2015 en 2016 echter onvoldoende op orde en dit heeft 2 consequenties:
 - De doorleiding van de budgetten van gemeenten aan zorgaanbieders stokte, waardoor deze niet betaald kregen en de zorg stokte. De gemeente Meerssen heeft ervoor gekozen de zorgaanbieders financieel te ondersteunen (te bevoorschotten) om zo de zorgverlening voor de burgers niet in gevaar te brengen.
 - Omdat een deel van het proces van de PGB's via de SVB loopt, is de gemeente voor de controle op de jaarrekening deels afhankelijk van de accountantscontrole op de processen bij de SVB. Over 2015 heeft de accountant van de SVB deze PGB processen niet als voldoende gekarakteriseerd, en het niet zeker of dit proces in 2016 en verder wel als voldoende wordt beoordeeld.
- De privacywetgeving speelt een rol. Voor de berekening van de eigen bijdrage heeft het CAK toegang tot de inkomensgegevens van de Belastingdienst. De gemeente heeft echter geen toegang tot gegevens waaruit zij op individueel niveau het inkomen zou kunnen afleiden. Dit betekent dat de gemeente voor de controle op de eigen bijdrage geen aansluiting kan maken het niveau van de individuele cliënt.



- De rol van de Zorg-Lokaal in het PGB traject is beperkter dan in het ZiN traject. Zorg-Lokaal ontvangt de beschikking van de gemeente en geeft deze door aan de SVB. De benutting van het PGB, ligt bij de cliënt zelf en de uiteindelijke confrontatie tussen beschikking en declaraties geschiedt bij de gemeente. De toegevoegde waarde van Zorg-Lokaal is in dit traject beperkter dan bij ZiN.

3.10 Accountantsverklaring

De accountant heeft op basis van de controle van de jaarstukken 2015 een controleverklaring met beperking verstrekt op de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid. Deze beperking komt voort voornamelijk uit fouten en onzekerheden binnen het sociaal domein. De accountant constateert onzekerheden in de Jeugdzorg en Wmo. Naast de overeenstemming met de afgesloten contracten moet in dat kader ook kunnen worden vastgesteld dat de zorg daadwerkelijk is geleverd. Gemeente Meerssen is daarvoor mede afhankelijk van de controleverklaringen van de huisaccountants van het Wmo kantoor en de gemeente Maastricht. Daarnaast zijn er onzekerheden met betrekking tot de PGB-lasten op basis van onvoldoende informatie vanuit de SVB².

Er zijn verschillen mogelijk tussen de eigen gegevens en de gegevens aangaande de verstrekte zorg. En daarmee is de toets op de rechtmatigheid van de verstrekte zorg niet altijd te maken.

Voor een deel worden deze verschillen geïmporteerd van derden. Met name in de Jeugdhulp worden beschikkingen voor een belangrijk deel door externe partijen gemaakt: bijvoorbeeld door een huisarts of Bureau Jeugdzorg. De gemeente verliest hiermee deels haar controle over de toegangspoort tot hulp.

Voor een deel zijn verschillen ook terug te voeren door andere conventies en definities in de verschillende administraties. Zo kunnen er verschillen zijn in de (administratieve) beëindiging van verleende hulp bij overlijden of stopzetting, of zijn er verschillen als gevolg van dataconventies.

Voor een ander deel zijn de eigen processen van de gemeente zelf onvoldoende op orde:

- De procesbeschrijvingen zijn onvoldoende en onvoldoende geformaliseerd, er is te weinig aandacht voor ankerpunten of controls in de processen. Er ontbreekt een actueel kader waaraan processen binnen de gemeente passen.
- De taakverdeling is onduidelijk, het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel. Bepaalde taken blijven ook liggen of worden enkel opgepakt op ad hoc basis of vanuit individueel initiatief.
- Mede hieruit voortvloeiend is onduidelijkheid over de bevoegdheden in het proces: wie is geautoriseerd beschikkingen te verstrekken, wie is geautoriseerd de database te bewerken op basis van welke gegevens en wie voert de controles uit.
- De afgelopen twee jaar zijn veel medewerkers in dit proces gewisseld of uitgevallen. Vanwege gebrek aan procesbeschrijvingen en taakduidelijkheid is opvolging van medewerkers extra moeilijk en risicovol.
- Gebrek aan onafhankelijk intern toezicht: Gemeente Meerssen heeft (formeel) geen onafhankelijke intern controller of intern auditor. Als gevolg hiervan hebben procesbeschrijvingen minder nadruk, werden geen interne audits uitgevoerd op dit proces en vertraagt de jaarrekening controle. Inmiddels (2017) is wel een begin gemaakt door de afdeling bedrijfsvoering met het verrichten van interne audits: steekproeven, audits, procesbeschrijvingen.

² Ook in 2016 worden problemen met de informatieverstrekking van de SVB verwacht, deze liggen buiten de invloedssfeer van de gemeente.



- Ook heeft de discontinuïteit in de ambtelijke aansturing een nadelig effect gehad.

Het is goed om te vermelden dat de accountant onzekerheden en fouten heeft geconstateerd. Er is geen sprake van constatering van fraude of malversaties.

3.11 Verschillenanalyse 2015 en 2016

Niet alleen zal de gemeente moeten voorkomen dat er toekomstige tekortkomingen gaan ontstaan, ook dienen tekortkomingen over de voorgaande jaren te worden hersteld. In feite betekent dit een verschillenanalyse op het niveau van individuele dossiers: wat verklaart het verschil tussen de gegevens die de gemeente heeft in Aeolus en de gefactureerde hulp zoals blijkt uit de gegevens van Zorg-Lokaal. Dit is een zeer tijdrovend proces. Over 2015 is dit proces inmiddels volledig afgerond (maart 2017), en staan er geen verschillen meer open. Voor 2015 is het wachten op het definitieve besluit van het college, voor het administratief verwerken van de verklaarde verschillen. Overigens heeft dit proces geen effect op de exploitatierekening van 2016.

Ook over 2016 heeft de verschillenanalyse op individueel post-niveau plaatsgevonden en is inmiddels afgerond (mei 2017). Een belangrijke verbetering over 2016 ten opzichte van 2015 is de tijdigheid van de aanlevering van de declaraties van de zorgaanbieders. De gemeente heeft de deadline naar voren gehaald, simpelweg om niet in problemen te komen met de deadlines die gelden voor de eigen jaarrekening. Het beeld bij het oplossen van de verschillen geeft input voor de verbetering van het proces in de toekomst. De gevonden verschillen duiden vooral op het onvoldoende kanaliseren van informatie in de eigen administratie, denk aan het overlijden van patiënten, stopzetten van behandeling, verhuizing etc. De andere bron van verschillen blijft de toegang tot de zorg buiten de gemeente om.

Bij het verklaren van de verschillen is er sprake van enige taakonduidelijkheid: is het oplossen hiervan de verantwoordelijkheid van de afdeling Financiën of van de afdeling Samenleving. Op dit moment leunt de voltooiing van dit proces nog veel op individueel initiatief en is dit nergens in een werkproces vastgelegd.

3.12 Jaarrekening 2016, proces

Bij de tussentijdse controle ten behoeve van de jaarrekening over 2016 heeft BDO (huisaccountant met ingang van boekjaar 2016) een interim rapportage opgeleverd. De conclusies voor wat betreft het Sociaal Domein worden hieronder weergegeven.

BDO constateert:

‘Afgelopen jaar veel knelpunten bij de transities in het sociaal domein.

- De processen in het kader van sociaal domein zijn bij de gemeente Meerssen nog niet geformaliseerd en beschreven met de focus op ‘key controls’. In het najaar 2016 is een verbeterplan opgesteld waarbij de AO/IB een expliciete plek heeft gekregen.
- Issues met de sociale verzekeringsbank worden ook voor 2016 verwacht. Deze liggen buiten de invloedssfeer van de gemeente Meerssen.
- Advies: onzekerheden terugdringen door aanvullende (prestatie-) controles door de gemeente. De gemeente dient zelf de regie te pakken.’



Er is onduidelijkheid over de formele status (april 2017) van het genoemde verbeterplan. De afdeling Samenleving is eveneens bezig met een verbeterplan voor de processen in het Sociale Domein. Over het oppakken van de regie, constateert de commissie dat zowel richting de zorgaanbieders, richting de leverancier van Aoelus en richting Zorg-Lokaal de gemeente een veel actievere rol opeist. Net als de gemeente Meerssen kampen andere gemeenten met de moeilijkheid van de vaststelling van de daadwerkelijke levering van de zorg (prestatielevering). Er zijn in hoofdzaak 3 alternatieven:

1. Steunen op controleverklaring van de zorgaanbieder en de SVB. Deze variant heeft Meerssen gehanteerd in 2015 en 2016 in de verwachting dat de zorgaanbieders bereid en in staat waren zich tijdig te verantwoorden over de kosten en prestaties (zogenaamde productieverantwoording). Achteraf is gebleken dat dit contractueel niet altijd geregeld was, controleprotocollen niet altijd toereikend waren (verantwoording op gemeentelijk niveau/ juiste toleranties/ tijdigheid/ etc.) en zorgaanbieders en hun accountants onvoldoende capaciteit hadden en niet altijd bereidheid waren deze verantwoording op te stellen. Daarbij bleek de verklaring van de SVB afkeurend, waarbij ook de prestatielevering niet is vastgesteld.
2. De afrekenvariant: Dit alternatief geeft een pragmatische oplossing waarbij middels onderlinge afstemming een overeenstemming wordt bereikt tussen de gemeenten (als opdrachtgever/inkoper) en de zorginstelling (opdrachtnemer/leverancier) over de gefactureerde zorg. Er kleven ook nadelen aan deze variant. Door deze variant krijgt de gemeente geen inzicht in/ onderbouwing van de geleverde prestaties per cliënt en ook bij deze variant zal eerst een totaalverantwoording moeten worden ontvangen van de zorginstelling.
3. De gemeente stelt zelfstandig de prestatie vast middels een deelwaarneming op de cliënten. Dit kan direct (rechtstreeks naar de cliënt) of indirect (via Zorg-Lokaal). In dit alternatief gaat de gemeente zelf op zoek naar zekerheid over de geleverde prestaties. Dat betekent dat de gemeente in haar interne beheersing maatregelen treft, waardoor zekerheid ontstaat dat de zorg die beschikt en gefactureerd is ook daadwerkelijk geleverd is.

Het derde alternatief heeft de voorkeur van de accountant omdat deze de grootste kans geeft dat de controles over 2016 en 2017 niet opnieuw vertraging oplopen. Deze variant vergt wel een grote inspanning van de gemeente. Middels deelwaarneming kan door rechtstreeks informatie te verkrijgen van de cliënt of op indirecte wijze informatie te verkrijgen via de zorgaanbieder. De benodigde onderbouwing van de prestaties vraagt nog om nadere uitwerking, rekening houdend met de kwaliteit van de cliëntregistratie, het soort zorg, de omvang van deze zorg en aanvullende indirecte informatie rondom klachtenprocedures en tevredenheidsonderzoeken.

BDO adviseert vervolgens het opstellen van een geactualiseerd normenkader, stroomschema's en procesbeschrijvingen met het doel inzicht te krijgen in processen, in kaart brengen van risico's en uitwerken van beheersmaatregelen, monitoring op gemaakte afspraken met de zorgaanbieders.

3.13 Jaarrekening 2016/2017

Zowel de wethouder als de afdeling Samenleving streven en verwachten een goedkeurende verklaring zonder beperking aangaande Wmo en Jeugdzorg over het jaar 2017, voorzover het binnen de invloed van de gemeente ligt. Er blijft een afhankelijkheid bestaan voor wat betreft de accountantsverklaringen van organisaties als het SVB en CAK. Met betrekking tot de jaarrekening 2016 zijn er mogelijk nog onzekerheden in de controle, met name in de vaststelling of de zorg daadwerkelijk is geleverd.



4. Conclusies en aanbevelingen

De commissie herhaalt doel en afbakening van het onderzoek.

Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht verschaffen, een oordeel geven en aanbevelingen doen over de wijze waarop de gemeente de sturing en toezicht op samenwerkingsverbanden inricht en uitvoert.

Afbakening

Het onderzoek betreft het algemene beleid inzake samenwerkingsverbanden van de gemeente Meerssen en één samenwerkingsverband in het bijzonder: de uitbesteding van de administratieve werkzaamheden in het Sociaal Domein aan Zorg-Lokaal.

De commissie begint de samenvatting van dit rapport met het beantwoorden van de vragen vanuit het geformuleerde normenkader.

	Norm
Gemeentelijk beleid	<p>a. De gemeente heeft een heldere visie op samenwerking en sturing op samenwerkingsverbanden. <i>Ja, de gemeente heeft een heldere visie op samenwerkingsverbanden en heeft deze beschreven.</i></p> <p>b. De kwaliteitseisen en bedrijfsvoeringeisen zijn beschreven. <i>Nee, deze zijn slechts beschreven in algemene termen als efficiency en meerwaarde.</i></p>
Beleidspecifiek samenwerkingsverband	<p>a. De deelname aan het samenwerkingsverband is vastgelegd in specifiek beleid en de programmabegroting van de gemeente. <i>Ja, de deelname aan het samenwerkingsverband is vastgelegd in specifiek beleid en programmabegroting van de gemeente.</i></p> <p>b. Het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende beleid. <i>Ja, het specifieke beleid sluit aan bij het overkoepelende beleid</i></p> <p>c. Aan de keuze om deel te nemen aan het samenwerkingsverband ligt een transparante en consequente analyse ten grondslag. <i>Nee, wij hebben geen transparante en consequente analyse aangetroffen.</i></p> <p>d. De doelstellingen van de regionale samenwerking zijn SMART geformuleerd. <i>Nee, wij hebben geen SMART geformuleerde doelstellingen aangetroffen. De gemeente heeft sterk vertrouwd op de aanbieding en informatie vanuit Zorg-Lokaal zonder zelf op voorhand de eigen eisen en wensen te hebben geformuleerd.</i></p>



	Norm
Uitvoering	<p>a. Afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd. <i>Ja, de afspraken zijn in een overeenkomst vastgelegd waarin ook de vorm duidelijk is vastgelegd.</i></p> <p>b. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en bekend bij de raad. <i>Nee, wij hebben geen duidelijke vastlegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangetroffen en weten niet wat hierover bekend is bij de raad.</i></p> <p>c. Voor de raad, college en ambtelijke organisatie is duidelijk inzichtelijk wat de samenwerking betekent in beleid, tijd, risico, capaciteit en middelen voor de gemeente. <i>Nee, voor de raad, college en ambtelijke organisatie is niet duidelijk wat deze samenwerking betekent in beleid, tijd, risico, capaciteit en middelen voor de gemeente.</i></p>
Resultaat en verantwoording	<p>a. Er worden SMART geformuleerde normen gehanteerd om de voortgang van de samenwerking te monitoren. <i>Nee, er zijn resp. worden geen SMART geformuleerde normen gehanteerd om de voortgang van de samenwerking te monitoren.</i></p> <p>b. Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten zijn van de samenwerking in relatie tot de doelstellingen. <i>Nee, voor de raad is niet inzichtelijk wat de resultaten, kosten en effecten zijn van deze samenwerking in relatie tot de doelstellingen. De benodigde informatie ontbreekt.</i></p> <p>c. De raad beschikt over kwalitatieve en tijdelijke sturingsinformatie. <i>Nee, de raad beschikt niet over kwalitatieve en tijdige sturingsinformatie.</i></p> <p>d. De afspraken met betrekking tot moment, inhoud en vorm van de sturingsinformatie is vastgelegd en wordt nageleefd. <i>Ja, met Zorg-Lokaal zijn afspraken m.b.t. moment, inhoud en vorm van de sturingsinformatie vastgelegd en worden nageleefd, maar de stuurinformatie is voornamelijk onvoldoende betrouwbaar.</i></p> <p>e. Er vindt periodiek evaluatie plaats van de resultaten en effecten van de samenwerking. <i>Tot voor kort geen periodieke evaluatie plaats van de resultaten en effecten van de samenwerking. Inmiddels gebeurt dit wel.</i></p>



	Norm
Sturing	<p>a. De raad is betrokken bij de beleidsvorming. <i>Ja, de raad is betrokken bij de beleidsvorming. Wij verwijzen naar de eerder vermelde beleidsdocumenten.</i></p> <p>b. De raad heeft een volledig beeld over de mogelijkheden om de resultaten van de samenwerking te beïnvloeden. <i>Nee, de raad heeft geen volledig beeld over de mogelijkheden om de resultaten van de samenwerking te beïnvloeden.</i></p> <p>c. De gemeente beschikt over het instrumentarium om aan te sturen. <i>Ja, indien zij zich pro-actief opstelt in het samenwerkingsverband, aan te dringen op doelstellingen en prestatiecriteria en deze periodiek te monitoren en indien nodig tijdig bijsturingsmaatregelen te treffen.</i></p> <p>d. De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging welke instrumenten in te zetten. <i>Nee, de raad heeft tot heden nog geen transparante en onderbouwde afweging welke instrumenten in te zetten kunnen maken door het ontbreken van betrouwbare stuurinformatie.</i></p>

4.1 Conclusies

Hoewel dit onderzoek zich in eerste instantie richt op het samenwerkingsverband met Zorg-Lokaal, is de belangrijkste conclusie van dit onderzoek dat zowel de ambtelijke organisatie als de gemeenteraad van de gemeente Meerssen onvoldoende de beschikking heeft gehad over informatie om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de gemeentelijke middelen voor Wmo of Jeugdwet te kunnen monitoren of bij te sturen.

De wijze van aangaan, inrichten en monitoren van het samenwerkingsverband met Zorg-Lokaal speelt hierin een belangrijke rol. Ten eerste concludeert de commissie dat het uitbesteden van administratieve taken een terechte keuze was, in lijn met het gemeentelijk beleid. In de uitwerking zijn echter onvolkomenheden te constateren. De eisen aan de bedrijfsvoering en de informatievoorziening was op voorhand onvoldoende uitgewerkt. Het administratieve proces binnen de gemeente zelf was onvoldoende beschreven. Er was onvoldoende rekening gehouden met de aanwezige risico's en het mitigeren hiervan. De informatie die voortkomt uit het proces is onvoldoende betrouwbaar en controleerbaar gebleken. Binnen de ambtelijke organisatie worden inmiddels grote stappen gemaakt om onvolkomenheden in de organisatievoorziening op te lossen. Onze aanbevelingen richten zich op het borgen van de verbeteringen in dit samenwerkingsverband en het leren voor de toekomst.

4.2 Aanbevelingen

Aangaan van samenwerkingsverband/uitbesteding

De eerste aanbevelingen richten zich op het traject voorafgaand aan het aangaan van een samenwerkingsverband, dan wel uitbestedingstraject. Deze aanbevelingen maken het mogelijk vooraf de eisen en wensen met de beoogd partner te kunnen afstemmen en achteraf deze afspraken te kunnen monitoren. Zij kunnen ook dienen als criteria voor een geschikte partnerkeuze.



De eisen en wensen worden inhoudelijk opgesteld door de betrokken afdelingen, maar ook de afdeling Financiën, met name voor de financiële consequenties en de benodigde interne controle.

- De commissie adviseert de visie en strategie op samenwerking en sturing op samenwerkingsverbanden te concretiseren in SMART geformuleerde doelstellingen (kwaliteits- en bedrijfsvoering eisen), zodat de concrete resultaten van een samenwerking getoetst kunnen worden aan de vooraf gestelde doelen en indien noodzakelijk de gewenste correctieve maatregelen tijdig genomen (kunnen) worden.
- Voordat een samenwerkingsverband wordt aangegaan adviseert de commissie een grondige en transparante analyse uit te voeren, waarbij er een helder beeld verkregen dient te worden van de consequenties, risico's, capaciteit en middelen voor de gemeente in de loop van de tijd.
- De commissie adviseert het opstellen van duidelijke procesbeschrijvingen voor alle van belang zijnde interne processen, maar zeer zeker voor processen die uitbesteed worden en waaraan de nodige financiële consequenties en risico's voor de gemeente zijn verbonden. Zowel de eigen organisatie alsmede de externe partij(uitvoerder) dienen op de hoogte te zijn van alle uit te voeren taken, bevoegdheden als verantwoordelijkheden.

Uiteindelijk betekent een samenwerkingsverband/uitbesteding een uitbesteding van taken, maar nooit van verantwoordelijkheden. Om aan deze verantwoordelijkheden te kunnen blijven voldoen, dient kennis van het proces binnen de eigen organisatie aanwezig te blijven.

De afdeling Samenleving vergroot vanuit de dagelijkse praktijk en de ervaringen uit het verleden haar kennis rondom dit traject. Op het moment dat de afdeling voldoende kennis heeft, kan het opportuun zijn opnieuw de afspraken met Zorg-Lokaal onder de loep te nemen, om te zien waar exact de toegevoegde waarde van partijen zit. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de organisatie de administratieve processen rondom de Jeugdwet (PGB's) zelf gaat uitvoeren.

Organisatie inrichting

De volgende aanbevelingen hebben betrekking op het verminderen van rol-onduidelijkheid en het vergroten van eigenaarschap. De commissie heeft geconstateerd dat de verantwoordelijkheid voor processen teveel afhankelijk is van persoonlijk initiatief.

- In de organisatie van de gemeente dient er sprake te zijn van eigenaarschap, zodat interne maar ook uitbesteede processen, beheerd en gemonitord worden in alle details. Hierbij is van belang dat de afdeling Financiën te allen tijde vertegenwoordigd is bij de voorbereiding, afsluiten en (tussentijdse) controle op de voortgang(=monitoring) van deze processen.
- De functie van (interne) controller dient bij een organisatie met de omvang en complexiteit van de gemeente Meerssen nu concreet en volwaardig ingevoerd te worden. Deze functionaris monitort de aanwezigheid van procesbeschrijvingen die up-to-date zijn en voert interne audits uit om de werking te controleren.
- Het collegebesluit van 11 november 2014 betreft het aangaan van de overeenkomst met Zorg-Lokaal. Het uiteindelijk ondertekenen van de overeenkomst heeft plaatsgevonden door de beleidsmedewerker Sociaal Domein van de afdeling Samenleving. De commissie moet constateren dat dit, gegeven het belang van het onderwerp, te laag in de organisatie heeft plaatsgevonden.



Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Aangezien er geen betrouwbare informatie voorhanden was, heeft de gemeenteraad geen betrouwbare informatie ontvangen, waarmee de doelmatigheid van Nieuwe Wmo en Jeugdzorg beoordeeld kon worden. Deze situatie heeft te lang geduurd naar het oordeel van de commissie en dient in voorkomende gevallen eerder te worden hersteld.

Borging van kennis

De commissie heeft geconstateerd dat veel sleutelfunctionarissen binnen dit proces zijn uitgevallen. De commissie heeft zich niet gericht op de oorzaken hiervan, wel maakt de commissie zich zorgen over de consequenties. Veel van de huidige sleutelfiguren binnen het proces zijn in tijdelijke dienst van de gemeente. Bij hun eventueel vertrek zal veel van de in deze periode opgedane kennis verloren gaan voor de gemeente, zeker wanneer de kennis onvoldoende wordt geborgd.

- De commissie adviseert dat de belangrijke posities in de gemeentelijke organisatie zoals het hoofd van de afdeling Samenleving ingevuld wordt door een deskundig persoon met een vaste aanstelling en niet zoals nu op tijdelijke basis. De kans is groot dat de verworven kennis en kunde de organisatie weer verlaten zodra de tijdelijk ingehuurde expert zijn opdracht heeft afgerond en weer uit beeld verdwijnt.
- De commissie adviseert een gestructureerde communicatie omtrent het verbeterplan inzake het project Zorg-Lokaal/implementatie 3 D's tussen de betrokken afdelingen, zodat iedereen op de hoogte is van de actuele stand van zaken en sprake is van voldoende borging.
- De commissie adviseert een gedegen strategisch personeelsplan om er voor te zorgen dat er voldoende en gekwalificeerd personeel ter beschikking staat om belangrijke nieuwe zaken zoals de invoering van de 3 D's succesvol tot stand te kunnen blijven brengen.



Bijlage 1 De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

drs. R.J.H. (René) van den Akker RA, lid

drs. S.H. (Bas) Braakhuis RC, voorzitter

mr. M.H.J. (Thijs) Klaassen, lid

M.G.A. (Maurice) Cobben, secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website : www.rekenkamerzie-zl.nl
Postadres : Postbus 998,
6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon : 06 – 215 337 83