

## Rekenkameronderzoek

Financieel perspectief Zutphen

*Een wankel geheel*

**april 2019**

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met Frank Galesloot van Galesloot Onderzoek en Advies, voor deel B Bevindingen

**Rekenkamercommissie Zutphen, april 2019**

Leden:                    K. van den Berg, voorzitter  
                              J. Lok, raadsvertegenwoordiger  
                              H. Brouwer, raadsvertegenwoordiger  
                              F. Gloerich, extern lid  
                              J. Pierik, extern lid

Cie-griffier & onderzoeker: J. Hagens

## Inhoud

DEEL A INTRODUCTIE .....	i
1. Aanleiding: verzoek gemeenteraad.....	i
2. Doelstelling: ‘vooruit kunnen kijken’ .....	i
3. Onderzoeksvragen stap 1 .....	ii
4. Methode .....	ii
DEEL B BEVINDINGEN .....	1
1. Afbakening: structurele tekorten sociaal domein .....	1
1.1 Focus: in begroting 2019 aangegeven meerjarenperspectief.....	1
1.2 Buiten de analyse: incidentele lasten.....	1
1.3 Scope feitenrelaas .....	1
1.4 Leeswijzer .....	2
2. Achtergrond.....	4
2.1 Kaderstelling en p & c cyclus .....	4
2.2 Voorgeschiedenis .....	5
3. Tijdslijn financieel perspectief - bevindingen.....	8
3.1 Beginjaren vanaf 2015: consequenties decentralisaties sociaal domein.....	8
3.2 Kantelpunt 2016 en 2017: van positief naar onzeker .....	15
3.3 Omslag 2017 -2018: besef van problemen .....	20
4. Resume .....	27
4.1 Cruciale periode veranderend perspectief.....	27
4.2 Samenvatting tekorten.....	27
Samenvattende chronologie      Bijlage 1 .....	31
Onderzoeksverantwoording      Bijlage 2.....	33
Financiële vooranalyse          Bijlage 3.....	35
DEEL C CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	A
0. Inleiding .....	A
1. Conclusies.....	A
I. Beschikking over informatie .....	A
II. Kwaliteit van informatie .....	B
III. Rolinvulling .....	C
2. Aanbevelingen aan raad.....	D
Toepassing actuele Nota Financieel Beleid .....	D

Afspraken bij 'taakuitvoering op afstand' .....	D
Organisatie van p&c cyclus met informatievoorziening .....	E
DEEL D BESTUURLIJKE REACTIE .....	a
DEEL E NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE .....	- 0 -

## DEEL A INTRODUCTIE

### 1. Aanleiding: verzoek gemeenteraad

De gemeenteraad van Zutphen (raad) heeft 5 november 2018 een amendement ‘Budget voor feitenrelaas veranderend financieel perspectief’ (2018-A0012) aangenomen, bij vaststelling van zijn Begroting 2019. Hiermee heeft de rekenkamercommissie van Zutphen (rkc) een verzoek van de raad gekregen, om een specifiek onderzoek uit te voeren. De raad heeft behoefte aan inzicht “rond het veranderende gemeentelijke financiële perspectief in de loop van 2018” en achterliggende oorzaken. De motivatie van de raad is dat hij zich “overvallen” voelt door het snel veranderende financiële perspectief van de gemeente Zutphen in 2017 en 2018. “Hoe en wanneer heeft dit kunnen gebeuren, en op welke manier kan dit in de toekomst voorkomen worden?”. De rkc heeft in haar vergadering van 12 november 2018 het verzoek van de raad besproken.

Rkc heeft besloten op het verzoek van de raad in te gaan, en een onderzoek in te stellen naar het veranderde financieel perspectief van Zutphen. Een belangrijk argument voor de rkc om in te gaan op het verzoek is dat het amendement ‘Budget voor feitenrelaas veranderend financieel perspectief’ unaniem is aangenomen, en dus breed gedragen is door alle fracties. Ook waardeert zij de intentie om te leren van afgelopen ontwikkelingen. Bovendien waren het sociaal domein en financieel kader al op het vizier van de rkc, met een eerste aanzet voor een rekenkameronderzoek naar transitie en transformatie jeugdzorg. De urgentie vanuit de raad, gezien de financiële situatie die is ontstaan, is duidelijk.

In een Forum 3 december 2018 heeft de rkc haar nadere invulling van het onderzoek aan de raad gepresenteerd. Fracties gaven aan dat de gekozen doelstelling en aanpak goed zijn. Daarbij noemden ze ook gewenste onderwerpen om mee te nemen in het onderzoek, waaronder eigen rol van de raad en cultuuraspecten.

### 2. Doelstelling: ‘vooruit kunnen kijken’

De doelstelling achter het verzoek van de raad verwoordt de rkc als: het tijdig verkrijgen van inzicht in de actuele financiële situatie, zodat de raad kan beschikken over optimale sturingsmogelijkheden. Deze doelstelling onderschrijft de rkc en is ook in lijn met de missie van de rkc om bij te dragen aan een lerende organisatie. De raad moet kunnen sturen op het vermijden van problemen, met goede en tijdige informatie, in plaats van achteraf ingrijpen. De raad moet ‘vooruit kunnen kijken’.

Het rekenkameronderzoek ‘Financieel perspectief Zutphen’ draagt bij aan deze doelstelling, door vast te stellen wat, wie, wanneer en hoe is gecommuniceerd over -de toedracht van- de financiële situatie. En door te onderzoeken wat oorzaken zijn in Zutphen van de zorgelijke financiële situatie. Hieruit trekt de rkc conclusies en op basis daarvan doet zij aanbevelingen.

De rkc doet haar onderzoek in twee stappen:

1. Tijdslijn financiële informatie en informatievoorziening naar de gemeenteraad
2. Verdiepingsslag naar oorzaken – casus/cases

Dit onderzoeksrapport betreft stap 1.

In stap 2 maakt de rkc een verdiepingsslag, afhankelijk van de uitkomsten uit stap 1 en behoefte van de raad. Stap 2 is een onderzoek naar achterliggende oorzaken. Het gaat enerzijds om oorzaken van de slechte financiële situatie (interne beheersing, organisatie, cultuur, etc.). Anderzijds gaat het om de vraag waardoor de raad zich “overvallen” voelde (zoals verwoord in het amendement).

### 3. Onderzoeksvragen stap 1

*Wanneer en op welke wijze zijn belangrijke cijfers en ontwikkelingen gecommuniceerd aan de raad, die de toedracht naar slechte financiële perspectief duiden?*

- a. *Wat:* met welke cijfers en toelichting is de raad geïnformeerd?
- b. *Wie:* welke rollen in planning & control algemeen (college, raad, verbonden partijen, etc.); en wie heeft met wie gecommuniceerd over genoemde informatie onder ‘wat’?
- c. *Wanneer:* welke informatie was wanneer bekend, en bij wie?
- d. *Hoe:* op welke wijze is gecommuniceerd? Bv kwalitatief en/of kwantitatief, op hoofdlijn en/of gedetailleerd, formele documenten en/of informele wijze, specialistisch en/of ‘leken’ niveau etc.

Belangrijke cijfers zijn opvallende of afwijkende cijfers, bijvoorbeeld: grote of onverwachte begrotingswijzigingen, onverwachte tekorten en dalende reserves, verslechterend weerstandsvermogen, risicoanalyses. Bij de beantwoording van deze vraag onderzoekt de rkc niet alleen cijfers, maar ook de diverse rollen bij het samenstellen, informeren en communiceren over deze cijfers. De planning en control (p & c) documenten en besprekingen staan hierbij centraal. Dit gaat over de verantwoordelijkheid van het college, onder andere bij het opstellen van jaarstukken, presenteren van tussentijdse rapportages, of zijn algemene informatieplicht. Daarnaast gaat dit over de bijdragen van ‘verbonden partijen’ in deze. Bovendien gaat dit over de verantwoordelijkheid van de raad zelf in zijn controlerende rol. Bijvoorbeeld: inzicht van de raad in tekorten, kennis van risico’s, bewustzijn van het ontbreken van gegevens.

De raad verzoekt via het amendement specifiek te kijken naar het veranderende gemeentelijke financiële perspectief in de loop van 2018. Omdat mogelijk al in voorgaande jaren negatieve trends zijn ingezet en tekorten zijn ontstaan, is de periode vanaf decentralisaties in het sociaal domein onderzocht. Dat wil zeggen vanaf de begroting 2015 tot en met de begroting 2019. Omdat er naast tekorten op het sociaal domein, mogelijk ook tekorten zijn voor andere beleidsthema’s, is ook dat meegenomen. Startpunt, aanleiding, is het tekort zoals bekend gemaakt voorjaar 2018 (Forum 9/4/18), waarbij de rkc de genoemde periode vanaf 2015 onderzoekt op gecommuniceerde, significante cijfers en ontwikkelingen die de situatie voorjaar 2018 verklaren.

Zie Deel B Bevindingen, hoofdstuk 1, staat een definitieve afbakening met argumentatie, op basis van een voorverkenning van bronnen (zie 4.). Het onderzoek is een reconstructie van de informatievoorziening over structurele tekorten in het sociaal domein.

### 4. Methode

Voor het opstellen van de tijdslijn en toelichting analyseren de onderzoekers documenten en houden zij aanvullende interviews. Centraal bij analyse en interviews staan genoemde toedracht van slecht

financieel perspectief en communicatie (informatievoorziening) hierover. Documenten zijn onder andere: gemeentelijke begrotingen, buraps, jaarstukken; boardletters en bevindingen jaarstukken van accountant; provinciale toezichtsbrieven; adviezen van auditcommissie; verslagen van Forum en handelingen van de raad; college besluiten; bestuurlijke verslagen. Aanvullende interviews zijn onder andere met (voormalig en huidige): wethouders financiën en sociaal domein; gemeentesecretaris; concern controller; adjunct directeur; griffier.

In deel B. bevindingen en bijlage 1 daarbij staan een specificatie van methode en bronnen.

Deze stap 1 van het onderzoek is uitgevoerd door Frank Galesloot, van Galesloot Onderzoek en Advies (Deventer), in opdracht van en samenwerking met de rkc van Zutphen. Onderzoekperiode voor deel B was december 2018 tot en met februari 2019.

## DEEL B BEVINDINGEN

### 1. Afbakening: structurele tekorten sociaal domein

#### 1.1 Focus: in begroting 2019 aangegeven meerjarenperspectief

Bij het duiden van de onderzoeksvraag van de raad is ervan uit gegaan dat de raad vooral aandacht wenst voor de structurele tekorten waarmee hij is geconfronteerd. De raad is met een omslag geconfronteerd tussen het financieel kader in najaar 2017 bij de programmabegroting 2018 - 2021 en het financieel kader dat vanaf april 2018 is ontstaan en dat bij de programmabegroting 2019 definitief werd. In krap een half jaar heeft een forse omslag plaats gevonden van voordelige structurele uitkomsten naar stevige tekorten. Deze zijn volgens de beschikbare informatie vanuit het college structureel<sup>1</sup>. Op welk bedrag baseren wij ons? Het voormalige college ging in zijn demissionaire periode uit van tekorten op het sociaal domein van 7,0 mio euro oplopend naar 9,0 mio euro structureel; het nieuwe college kwam tot de conclusie dat aanvullend structureel 4,0 mio euro aan tekorten moesten worden onderkend. Dat maakt dat het *structureel tekort* aan het eind van de meerjarenbegroting 2019 – 2022 oploopt tot *13,0 mio euro* voor datzelfde *sociaal domein* (programmabegroting 2019-2022, voor het eerst in Forum 13/9/18). Dat zijn de grote structurele tekorten waarover de raad bij de vaststelling van de begroting het debat heeft gevoerd en die in dit onderzoek als uitgangspunt voor het feitenrelaas naar de informatievoorziening over deze tekorten worden genomen. Over de onderbouwing van deze tekorten is gerapporteerd door een extern bureau. In bijlage 3 is een nadere beschouwing daarop gegeven, hoewel dit strikt genomen niet tot het feitenrelaas behoort. Naar de feitelijke onderbouwing van het tekort van 13,0 mio euro wordt verder geen onderzoek gedaan; de aannames van het in mei 2018 aangetreden college zijn hiervoor het uitgangspunt. In het feitenrelaas staan de communicatiemomenten van het college richting raad centraal.

#### 1.2 Buiten de analyse: incidentele lasten

Er zijn ook *incidentele* lasten die samen met de structurele tekorten het saldo over een jaar bepalen. Zo is in oktober 2018 voor de jaarrekening 2018 bij burap-2 een tekort van ruim 16 mio euro geprognosticeerd. Dit heeft een schrik-effect veroorzaakt; immers een jaarrekeningtekort over 2018 van een dergelijk omvang is heel 'dichtbij'. Inmiddels is dit benedenwaarts bijgesteld. De incidentele lasten zijn nog niet definitief en daarmee onderscheiden ze zich van de structurele tekorten. Op de incidentele lasten wordt in dit feitenrelaas niet dieper ingegaan. Dat is een beperking, want de elk jaar opnieuw voorkomende incidentele lasten (en ook baten) hebben de reservepositie van Zutphen fors beïnvloed. Binnen het bestek van dit onderzoek is dit echter niet verder onderzocht.

#### 1.3 Scope feitenrelaas

Het feitenrelaas is in essentie een reconstructie van de informatievoorziening van het college over achtergronden, ontstaan, opbouw en aanpak van tekorten in het sociaal domein. Het is geen

---

<sup>1</sup> Provinciaal toezichthouders omschrijven incidentele lasten als lasten die maximaal drie jaar achtereenvolgens voortkomen: in de opgestelde begroting en de eerste twee van de drie opvolgende jaarschijven in de meerjarenbegroting. Met andere woorden, structurele lasten zijn lasten die nog doorlopen tot aan het einde van de meerjarenbegrotingsperiode. Voor structurele baten geldt hetzelfde en dus ook voor structurele tekorten (lasten minus baten).



financieel onderzoek.<sup>2</sup> Het relaas is gebaseerd op de via de gemeentesite ontsloten planning & control (p & c) documenten over de periode 2014-2018. De bestudeerde documenten zijn de voorjaarsnota's, begrotingen, bestuursrapportages (buraps) en jaarstukken van de gemeente en de begrotingen en jaarstukken van de verbonden partijen Delta en Het Plein inclusief zienswijze daarop vanuit de gemeente. Dit is aangevuld met informatie en duidingen vanuit de gespreksvoering in Forum en Raad en met de informatie uit interviews en daarbij beschikbaar gestelde notities. Aan de ambtelijke organisatie zijn van een aantal p & c documenten die vragen oproepen qua onderbouwing, volledigheid en/of realiteitsgehalte navraag gedaan naar ambtelijke adviezen in het voortraject. Hiervan zijn een aantal verstrekt.

De p & c documenten staan dus centraal in dit onderzoek. Enkele malen zijn er ook cruciale presentaties aan de raad geweest, met name in 2018 (zie verwijzingen in tekst). Zutphen kent een standaard systeem van actieve informatievoorziening via een agendapunt "actieve informatievoorziening vanuit het college" in de raadsvergadering (en voorheen in Technisch Blok). Hier zijn in de in de cruciale periode 2017 en 2018 geen, voor dit onderzoek, relevante mededelingen gedaan. Er zijn geen andere vormen van actieve informatievoorziening door college via, bijvoorbeeld, reguliere raadsbrieven. Wel informeert het college de raad via memo's, die als ter inzage liggend stuk worden behandeld in het Technisch Blok. Via ter inzage liggende stukken, zijn enkele 'raadsbrieven' (onder andere over de Participatiewet) uitgegeven, maar zonder financiële informatie. Ook kwam tijdens het onderzoek een 'raadswerkgroep sociaal domein' ter sprake. Dit was een afstemmingsoverleg tussen wethouders en enkele raadsleden. Omdat deze werkgroep geen opdracht had vanuit het presidium en/of vanuit de raad, was dit echter een onofficiële, informele raadswerkgroep. Er is geen formeel vervolg of alternatief van deze 'raadswerkgroep sociaal domein' gekomen. Zie bijlage 2 voor onderzoeksverantwoording.

#### 1.4 Leeswijzer

Deel B Bevindingen van het feitenrelaas bestaat uit de volgende hoofdstukken:

#### 2. Achtergrond

2.1 Kaderstelling en p & c cyclus

2.2 Voorgeschiedenis

#### 3. Tijdslijn financieel perspectief - bevindingen

3.1 Beginjaren vanaf 2015: consequenties decentralisaties sociaal domein

3.2 Kantelpunt 2016 en 2017: van positief naar onzeker

3.3 Omslag 2017–2018: besef van problemen

#### 4. Resume

4.1 Cruciale periode veranderend perspectief

4.2 Samenvatting tekorten

En zie bijlage 1 voor een samenvattende chronologie, met over de jaren 2017-2018 *een chronologisch overzicht van communicatiemomenten tussen college en raad*, met name gericht op de vermelding van informatie over de lasten-ontwikkeling en knelpunten in p & c

---

<sup>2</sup> Om de opsporing van relevante feiten te kunnen structureren is door de onderzoekers een financiële vooranalyse gemaakt, gebaseerd op het Berenschot-rapport en de jaarrekeningen 2015 – 2017. Met nadruk wordt vermeld dat deze analyse, die is opgenomen in bijlage 3, een hulpmiddel is en geen doel op zichzelf.

documenten. Deze stukken zijn de belangrijkste officiële bronnen van informatie over de ontwikkeling van de structurele lasten die de raad heeft (zie ook 1.3).

Verdere bijlagen zijn: bijlage 2. Onderzoeksverantwoording en bijlage 3. Financiële vooranalyse

## 2. Achtergrond

### 2.1 Kaderstelling en p & c cyclus

#### *Financieel beleid*

De nota financieel beleid die van kracht is voor het grootste deel van de onderzoeksperiode stamt uit 2015 en verving een soortgelijke nota uit 2006. De nota is ambitieus van toon en geeft aan dat met dit kader voor het eerst sprake is van integraal en overkoepelend financieel beleid. Ook biedt de nota een kader voor het systeem van risico-management dat de gemeente Zutphen wil invoeren.

*Deze nota is de eerste versie waarin het totale financieel beleid van de gemeente Zutphen wordt samengevat. Uitgangspunt van duurzaam financieel beleid is het hebben van een visie op de toekomst waarin keuzes worden gemaakt en kan worden gewerkt aan een beleid wat nog jaren houdbaar is*

Er worden in de nota onderbouwingen gegeven voor de weerstandsbehoefte en het weerstandsvermogen en voor de algemene reserve. De nota gaat ook in op specifieke reserves. De nota geeft expliciet aan dat deze reserves *incidentele* dekking bieden. De reserve WWB wordt genoemd als bedoeld voor uitkeringen en participatie; de reserve WMO voor de WMO en, zo wordt toegevoegd: ook Jeugd. Het zijn beide egalisatiereserves, waarvan het doel is om ongewenste schommelingen in budgetten en realisaties en daarmee risico's voor de exploitatie op te vangen. Onder- en bovengrenzen zijn niet meegegeven. Mutaties in deze reserves zullen via de jaarrekening worden verantwoord. Later zullen deze reserves, die bij het verschijnen van de nota samen 10,0 mio euro omvatten, worden samengevoegd maar deze nota spreekt daar niet over.

De beleidsnota is behandeld in een kort Forum (18/1/16), met positieve reacties en enkele kritische vragen, en zonder debat door de raad (1/2/16) vastgesteld.<sup>3</sup>

Uit de interviews is gebleken dat diverse respondenten geen notie hadden van de inhoud van deze kadernota. In de praktijk van de jaren nadien worden ook andere doelen via deze reserves gediend, het gebruik is beleidsmatig en ruimer geworden en er zijn ook tijdens het jaar diverse mutaties geboekt, voorbeelden zijn te zien in de jaarstukken 2016. Overigens bevatten alleen de jaarstukken van dat jaar een gespecificeerde verantwoording van het verloop van de reserves.

#### *P & c cyclus*

De gemeente Zutphen kent een min of meer standaard p & c cyclus, bestaande uit de volgende stappen en documenten:

- Voorjaarsnota (later voorjaarsgesprek) bepaalt uitgangspunten voor de daarop volgende begroting en meerjarenramingen
- Programmabegroting (later, tijdelijk, strategische agenda), de door de raad geautoriseerde jaarbegroting voorzien van meerjarenramingen

---

<sup>3</sup> Opvallend feit van voor de periode van dit feitenrelaas: met het document 'bezuinigingen 2015-2017' is vastgesteld door het college (3/12/13) dat de reserves WWB en WMO bij de toenmalige opgaven in het sociaal domein te ruim zouden zijn (samen 10,2 mio euro eind 2014 naar verwachting); er werd besloten (en de raad ging hierin mee voor de periode 2015 – 2019; raad 10/3/14) de reserves in te zetten als structurele dekking. Of dit besluit is teruggedraaid naar aanleiding van de uitbreiding van taken op het sociaal domein is niet bekend.

- Burap-1 en burap-2, tussentijdse rapportages met bijstellingen van de begroting
- Jaarrekening

Met de naamswijziging van de documenten voorjaarsnota en programmabegroting is ook een andere koers ingezet; de documenten zijn meer strategisch-tactisch en niet meer operationeel. De omvangrijke buraps zijn vervangen door presentaties op hoofdlijnen. Ambtelijk vindt de voorbereiding plaats op basis van managementgesprekken met de teamleiders. Deze zijn procesverantwoordelijk en dienen zelf de inhoudsverantwoordelijken bij te schakelen. Na de ambtelijke voorbereiding is het de gemeentesecretaris die in de rol van eerste adviseur van het college de stukken aanbiedt aan het college, al dan niet voorzien van zijn kanttekeningen en beschouwingen. Ook dit is een vrij gangbare werkwijze. Voor het bestuurlijk proces wordt gekozen voor presentaties door collegeleden, waarbij collegeleden aangeven “waar ze blij van zijn geworden” en wat hen voor opgaven te doen staan. De tweede burap 2017 en Forum (6/11/17) hadden weer een andere vorm: een opzet met een rapportage van enkele pagina’s, met selectie van belangrijkste onderwerpen en ontwikkelingen, en overzicht in de belangrijkste financiële afwijkingen.

## 2.2 Voorgeschiedenis

### *Waarom deze voorgeschiedenis?*

De bron voor latere problemen in de begrotingen zijn doorgaans gelegen in de structurele financiële positie van een gemeente, de toepassing van financieel beleid, de sturing en control intern en op verbonden partijen. Kortom ze ontstaan niet vanuit het niets. Als een soort opmaat tot het feitelijk relaas over de communicatie van de tekorten in het sociaal domein worden hier enige paragrafen aan gewijd.

### *Begrotingsbeeld recente verleden*

De gemeente Zutphen heeft de afgelopen tien jaar zelden te maken gehad met een rustig begrotingsproces zonder op te lossen tekorten. In 2011 is een kerntakendiscussie gevoerd en bezuinigingen van 12 mio euro structureel zijn vastgelegd, inclusief een formatiereductie van 54 fte. De implementatie zou doorlopen tot in 2017. Daarnaast is sprake van aanvullende bezuinigingen; in 2014 met name is een pakket vastgesteld dat ook doorloopt tot in 2017. Bij de voorjaarsnota 2014 bleken echter nieuwe tekorten als gevolg van een andere verdeling van het Gemeentefonds. Zelfs na diverse begrotingsrondes moet het demissionair college in voorjaar 2014 toch aangeven dat met name vanaf 2017 het er niet gezond uit zou zien en aanvullende maatregelen nodig zullen zijn. Zo wordt in 2014 een aanvullende formatiereductie doorgevoerd. Een gevormde stelpost om tegenvallers in de jaren 2017 en verder op te vangen wordt al in de meerjarenbegroting 2015 en verder ingezet.

Kortom, een rustig begrotingsbeeld, waarbij alle vier jaren van de meerjarenbegroting structureel sluitend waren, heeft Zutphen in het nabije verleden niet gekend.<sup>4</sup> Er is dan ook steeds sprake van incidenteel sluitende jaarschijven van de meerjarenbegroting waarbij alleen de laatste jaarschijf structureel evenwicht tussen lasten en baten vertoont. Dit is de indicator waar de provincie als

---

<sup>4</sup> In bestuurlijke interviews kwam aan de orde dat het college dat in 2014 aantrad een beeld had dat de reserves hoog waren; er is toen na onderzoek besloten reserves te verminderen en in te zetten voor nieuw beleid.

toezichthouder op toeziet.<sup>5</sup> Blijkens de toezichtsbrief die in januari 2017 verschijnt, wil de toezichthouder wel aandacht van de raad voor het structureel saldo:

*Artikel 189 van de Gemeentewet schrijft voor dat de raad verantwoordelijk is voor een reëel en structureel sluitende begroting. Het verdient daarom aanbeveling dat in de begroting de incidentele baten en lasten niet alleen in een overzicht worden opgenomen, maar dat u ook zelf de structurele saldi van de vier begrotingsjaren bepaalt. Op deze wijze kunt u beoordelen of u aan uw wettelijke verplichting voldoet.*

Deze brief is ter kennisgeving aangenomen, en heeft niet de opvolging gekregen die de toezichthouder had aanbevolen. De structurele analyse is niet aangetroffen.

#### *Organisatie-aanpak, bezuinigen en vernieuwen*

De gemeentelijke organisatie is sinds de kerntakendiscussie 2011/2012 bezig te investeren in de kwaliteit van de organisatie, de manier van ambtelijk en bestuurlijk samenwerken en in de sturing op verbonden partijen. Eind 2013 wordt door de dan aangetreden gemeentesecretaris aan de raad het programma “Zutphen Vooruit” gepresenteerd. Een van de daarin ontvouwde speerpunten is beheer op orde; meegedeeld wordt dat in het voorjaar van 2013 is gestart met het vergroten van de control in de organisatie. De functie concerncontroller wordt opnieuw gecreëerd en in 2014 treedt een nieuwe functionaris hiervoor aan. Blijkens een presentatie van de toenmalige rekenkamercommissie<sup>6</sup> bij de behandeling van de jaarstukken 2014 (Forum 29/6/15) is zij kritisch over het financieel meerjarenperspectief. De commissie waarschuwt bijvoorbeeld: “De toename van inzet van bestemmingsreserves voor uitgaven in de exploitatiesfeer vermindert het eigen vermogen van de gemeente en daarmee de solvabiliteit en het weerstandsvermogen.” In 2015 zal vanuit de raad de behoefte aan betere (financial) control kracht worden bijgezet door het aannemen van een motie Verbeterplan Interne Beheersomgeving (M0017) (tevens kort behandeld in Forum 29/6/15). Deze motie is voorbereid door de audit-commissie “wegens grote urgentie”, en als vertaling van de Boardletter van de accountant. De motie dient ertoe om de bedrijfsvoering zodanig te verbeteren dat men beter in (financial) control komt. Het college zegt toe alle aanbevelingen uit te gaan voeren. Verschillende raadsleden vragen zich wel af of het college dit gaat lukken met een krappere organisatie. Bij de begroting die in najaar 2016 voor 2017 wordt vastgesteld, vraagt het college middelen aan voor nieuwe formatie; ondanks een dan zeer zorgelijk financieel beeld wordt het nodig geacht formatieve investeringen te doen. Op dat moment staat van de eerder vastgelegde formatiereducties nog circa 30 fte open.

In 2016 is de organisatie ook in de hoofdstructuur verder uitgelijnd. De gemeentesecretaris/directeur stuurt de teammanagers aan. De teammanagers zijn coachend en ondersteunend richting medewerk(st)ers en de processen; de inhoud wordt overgelaten aan zelfstandige professionals die zelf hun werkveld organiseren inclusief control. In een Forum (6/11/17) wordt op het organisatie-

---

<sup>5</sup> De provincie Gelderland staat dus toe dat gemeenten het structureel evenwicht bij elkaar nieuw begrotingsjaar weer een jaar opschuiven; op die manier kan een gemeente onder verscherpt toezicht uitkomen terwijl ze nooit een structureel sluitende begroting heeft. Er zijn ook provincies die niet toestaan dat een dergelijke glijdende schaal wordt toegepast door gemeenten.

<sup>6</sup> Tot en met 2016 deed de rekenkamercommissie onderzoeken bij de jaarstukken. Na de komst eind 2016 van de rekenkamercommissie in nieuwe vorm (externe voorzitter, externe leden en raadsvertegenwoordigers) en samenstelling heeft zij besloten hier niet standaard onderzoek naar te doen. De auditcommissie gaf vanaf die tijd adviezen bij de jaarstukken.

ontwikkelp proces terugblik; de gemeentesecretaris geeft aan dat verdere kwaliteitsimpulsen nodig zijn. Over de kwaliteit van de controlfuncties wordt niet gesproken en evenmin worden hierover door forum- en raadsleden vragen gesteld.

#### *Belangrijke partners, verbonden partijen en subsidierelaties*

Zutphen kent diverse verbonden partijen. Voor dit feitenrelaas zijn met name van belang: Delta, het sociale werkvoorzieningsbedrijf, dan van oudsher al regionaal in een gemeenschappelijke regeling functioneert en Het Plein, een samenwerkingsorganisatie uit 2011 in de vorm van een gemeenschappelijke regeling met de gemeente Lochem. In een gezamenlijk rekenkamerrapport (Lochem en Zutphen - 2014) "Stellen, tellen en vertellen" over Het Plein zijn aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de sturing. Het college zal deze aanbevelingen meenemen bij het opstellen van een bestuurlijk arrangement voor Het Plein en een Nota Verbonden Partijen (2015). In het nieuwe rekenkamerrapport "Taken op afstand dichtbij" (Zutphen - 2018), naar diverse vormen van taakuitvoering op afstand, staan wederom aanbevelingen ter versterking van de informatiepositie van de raad, en ter vergroting van de bruikbaarheid van de Nota Verbonden Partijen.<sup>7</sup> Het blijkt een taai proces om tot een betere sturing, rolverdeling en informatievoorziening te komen.

---

<sup>7</sup> De aanbevelingen die bij het laatste rapport zijn gedaan zullen door het college nog vertaald moeten worden in een plan van aanpak, volgens besluit bij het rekenkamerrapport.

### 3. Tijdslijn financieel perspectief - bevindingen

#### 3.1 Beginjaren vanaf 2015: consequenties decentralisaties sociaal domein

##### *Moeizame start, gemeentebegrotingen 2015 en 2016*

Gemeenten krijgen vanuit het Rijk te maken met majeure decentralisaties op het gebied van jeugd, participatie en maatschappelijke ondersteuning. De periode 2014 – 2015 zijn de jaren waarin de nieuwe taken worden voorbereid en georganiseerd. De nieuwe taken zijn omgeven door tal van onzekerheden qua doelgroepen en inkomende middelen. Daarnaast heeft de gemeentebegroting ook nog steeds buiten deze taken om haar eigen uitdagingen. De begroting 2015 structureel sluitend te maken was een opgave en kort daarop blijkt in najaar 2015 én in voorjaar 2016 dat nieuwe structurele ombuigingen nodig zijn. Voor de begroting 2016 en verder wordt gekozen voor technische bezuinigingen en een taakstellende bezuiniging op Het Plein.

##### *Taken sociaal domein*

Voor de nieuwe taken komt een rijksbijdrage sociaal domein van 36 mio euro beschikbaar.<sup>8</sup> Daarnaast zijn er de bestaande middelen voor de 'oude' WMO en de rijksbijdrage voor de uitkeringsregelingen (wet BUIG). Ook zet de gemeente eigen middelen in voor met name armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Om algemene oplossingen die uit de samenleving komen te honoreren, zet de gemeente een stelpost apart van 5 % van de lasten sociaal domein (met name WMO), deze stelpost bedraagt dan bijna 1 mio euro en wordt op aanvraag beschikbaar gemaakt voor goede initiatieven uit de samenleving. De gemeente laat hiermee zien al van meet af aan innovatieve maatregelen een kans te willen geven. De uitwerking blijkt echter weerbarstig; jaar na jaar wordt er fors overgehouden op de stelpost.

Het opdrachtgeverschap voor uitvoerende taken ligt bij het college dat zich daarbij baseert op door de raad vastgestelde programmabegrotingen. College (en raad) opteren met betrekking tot de taken in het kader van de Participatiewet voor een delegatiemodel. Dit betekent dat integrale verantwoordelijkheid voor lasten en baten bij Het Plein komt te liggen, dus ook voor de inschatting en het begroten van de Rijksbijdragen. Hierbij moet ook nog afstemming plaatsvinden met Delta vanwege de SW-component in de Participatiewet. Er is geen aparte bekostiging van de bedrijfsvoering voor de taken. Voor de WMO die Het Plein gaat uitvoeren ligt dit anders. Hier wordt per deeltaak bekostiging overeengekomen. Specifieke bekostiging geldt ook voor een aantal specifieke opdrachten, zoals het uitvoeren van minimaregelingen (armoedebeleid) en schuldhulpverlening. Ook krijgt Het Plein het back-office-proces van de Jeugdwet uit te voeren. De verantwoording van lasten en baten van de Jeugdwet komt echter niet in de stukken van Het Plein maar in die van de gemeente. Het Plein is hiervoor administratiekantoor.

De toegang tot zorg is driedelig georganiseerd. Er is een toegangsteam jeugdhulp dat als gemeentelijk onderdeel in het Centrum voor Jeugd en gezin (een netwerk-organisatie) is opgenomen. Er is toegang via de sociale wijkteams die gesubsidieerde partners (met name de Stichting Perspectief) met de gemeente vorm geven. Ook Het Plein vormt een ingang voor zorg en bijstand. De budgetten voor deze taken zijn krap neergezet; het college van Zutphen wil zoveel

---

<sup>8</sup> Deze neemt naderhand af tot 35 mio euro

mogelijk van de middelen terecht zien komen bij de zorgvragende inwoners. In 2016 zullen de budgetten worden herijkt.

Voor de uitvoering van de nieuwe taken wordt ook een financieel kader ontwikkeld.

Op 10 maart 2014 stelt de raad op voorstel van het college en na bespreking in het Forum (24/2/14 en eerdere Forums over visie en algemeen kader) het beleidskader sociaal domein vast. Dit kader bevat een aantal kaderstellende uitgangspunten. Voor dit feitenrelaas is met name no. 7 van belang:

*Kader 7. Eén ontschot budget. We werken toe naar een ontschot budget voor het totale sociale domein waarbij we uitgaan van het principe dat lasten gelijk staan aan de baten.*

In de toelichting staat vermeld:

*Het idee hierbij is dat er geen schotten staan tussen de drie domeinen WMO, jeugd en participatie, maar dat wel via budgettering een onderverdeling over de drie velden is aangebracht (...). Door geen harde schotten neer te zetten, zijn we flexibeler om de geldstroom anders te verdelen over de drie velden. In de loop van de tijd kunnen de grenzen tussen de budgetten vervagen en kunnen we meer middelen inzetten voor algemene oplossingen, totdat het eindplaatje (...) is bereikt. Op termijn kunnen zo alle middelen van het sociaal domein toegevoegd worden aan deze pot.*

Het kader is ongewijzigd vastgesteld. Noch in Forum noch in raad werd spreektijd gewijd aan de financiële uitgangspunten.

De drie decentralisaties zijn opgenomen in de programma's Onderwijs, jeugd en jongeren, Welzijn en zorg en Sociale zaken. Later, bij begroting 2017, zullen deze opgaan in één programma "Vitale Samenleving, iedereen doet mee". Dit gebeurt op een moment dat de gemeente de p & c cyclus, met name de informatievoorziening, drastisch vereenvoudigt, zoals we eerder beschreven. Ook wordt dan het al aangekondigde voornemen om de reserves WWB en WMO samen te voegen tot één ontschotte reserve sociaal domein doorgevoerd.<sup>9</sup>

Het Plein en Delta worden beide geacht taakstellend te streven naar structureel sluitende exploitaties. Op beide verbonden partijen gaan we kort in. Bij Delta geven we tegelijk al informatie over de tekort-ontwikkeling. Bij Het Plein komt die informatie later in dit feitenrelaas aan bod.

*Delta, op koers en consistent rapportierend, maar knelpunt: loonkosten SW*

Delta heeft de opdracht te transformeren van een traditioneel SW-bedrijf met veel beschut werk naar een moderne dienstverlener voor werkgevers en personeel dat grotendeels buiten Delta is gedetacheerd. In 2014 en 2015 wordt door het college in het Forum (2/6/14 en 15/6/15) aangegeven dat Delta daarbij op koers ligt en er vertrouwen in het welslagen van de transformatie is. Delta rapporteert structureel echter exploitatietekorten; deze ontstaan door geleidelijke afname van de Rijksbijdrage voor WSW-personeel, terwijl de kosten als gevolg van CAO-rechten omhoog gaan. Zutphen heeft een formatie van ongeveer 500 in de SW en dus betekent een verlaging van de Rijkssubsidie met 2.000 euro per fte al direct een nadeel van 1,0 mio euro. Dit is alleen terug te verdienen door hogere omzet of lagere apparaatslasten bij Delta. Deze nadelen worden vooralsnog als incidenteel en oplosbaar gekenschetst. Bij het voorjaarsgesprek voor de strategische agenda in

---

<sup>9</sup> In de bijlage "verloop van reserves 2013-2020" in de programmabegroting 2017 is sprake van één reserve, onder no 980.3090, voor het sociaal domein.



mei 2016, wordt het tekort benoemd, maar gesteld dat het een tijdelijk karakter heeft. Een becijferd tekort van 2,7 mio euro in 2020 zou zich alleen voordoen als er geen integratie/samenwerking met Het Plein wordt gerealiseerd of niet op andere wijze in de overhead bij Delta is ingegrepen. We constateren dat in de loop der jaren de zorgen toenemen of dit wel gaat lukken. Dit wordt voor het eerst in de presentatie burap-1 2016 (Forum 23/6/16) expliciet als punt benoemd om mee aan de slag te moeten.<sup>10</sup>

De eerste jaren kunnen de tekorten worden opgevangen uit de reserve van Delta die dan echter wel onder een bestuurlijk bepaald minimum zakt.<sup>11</sup> Al in juni 2014, bij het aanbieden van de begroting 2015, wordt voorzien dat vanaf 2017 de gemeenten structureel aanvullende bijdragen aan Delta moeten verstrekken. Deze voorspelling komt ook uit. In het voorjaar van 2015, bij aanbidding van de begroting 2016 van Delta, wordt een negatief subsidieresultaat vermeld dat dan nog binnen Delta zelf zal worden verevend maar in 2017 niet meer. De gemeentebegroting reserveert in 2017 een bedrag van 0,7 mio euro, zonder aanvullende dekking. Dit komt erop neer dat dit bedrag uiteindelijk een tekort onder de streep zal veroorzaken en verrekend zal worden met de reserve sociaal domein. De positief getoonzette berichtgeving vanuit het college over Delta gaat in 2016 veranderen: toenemende financiële zorgen worden geuit en er wordt gezinspeeld op een nieuwe uitvoeringsvariant voor de Participatiewet in een regionaal werkbedrijf. De raad gaat op 9 oktober 2017 met de opzet voor een Zutphens werkbedrijf akkoord. Het negatief subsidieresultaat is hiermee echter niet opgelost.

#### *Het Plein, lastig begroten, zeer diverse taken en middelen, basis op orde brengen*

Bij de totstandkoming van Het Plein is ervoor gekozen om ook de beleidscapaciteit voor participatie mee over te laten gaan naar de nieuwe organisatie. Met de beperkte, achtergebleven beleidsinzet moet het college daarom het opdrachtgeverschap beleidsmatig invulling geven. Er is daarbij een grote (onderlinge) afhankelijkheid. Eind 2013 heeft het college het vertrouwen uitgesproken in de transparante manier van gefundeerd opbouwen van de begroting 2014 door Het Plein naar aanleiding van commentaar hierop bij de kerntakendiscussie. Het Plein weet nu op grond van reële verwachtingen van cliëntenaantallen en geldende kostennormen de begroting op te bouwen. Ook is in 2013 de formatie van Het Plein gebenchmarkt. Een bescheiden deel is afgeroomd. De startsituatie bij de decentralisaties voor de gemeenten, met betrekking tot Het Plein, is daarmee in 2014 bepaald en aan beide kanten aanvaard.

Het Plein maakt elk jaar een begroting op voor het volgend jaar op basis van de uitkomsten van het vorige jaar, de verwachte ontwikkelingen op basis van nieuwe wetgeving, de economische ontwikkelingen en de inschatting van de Rijksbudgetten. De uitwerking richt de schijnwerper met name en allereerst op de uitkeringsregelingen wet BUIG, de kerntaak van Het Plein, overige onderdelen van de Participatiewet en de WMO. Daarnaast dient Het Plein zich te voorzien van duidelijke kaders en budgetten voor aanvullende diensten die de organisatie voor de gemeentelijke organisatie van Zutphen specifiek verricht. De formatie van Het Plein wordt bepaald op basis van een calculatiemodel dat meebeweegt met het klantenbestand. Dit model is in 2013 door een extern

---

<sup>10</sup> Uit de interviews is gebleken dat er indicaties bestonden dat de detachingsvergoedingen die Delta voor gedetacheerde SW-ers begon lager waren dan gebruikelijk en dat er daarom omzetspotentie was; in de stukken lezen we hiervan niets terug en er is geen aanpak gevonden om tot omzetverhoging te komen.

<sup>11</sup> Dit minimum is door het bestuur van Delta gesteld op 10 % van het begrotingstotaal, een norm die vanaf 2014 niet meer wordt gehaald.

bureau ontworpen en gevuld en dit wordt nu door Het Plein bijgehouden. Het begroten voor Het Plein behelst zowel de lastenkant als de batenkant, waarbij met name het inschatten van de Rijksbijdragen voor de inkomensregelingen een lastige is.

#### *Sturing op taakuitvoering Het Plein*

Een constant thema vanuit het college is het benoemen van onvoldoende sturingsmogelijkheden op Het Plein en onvoldoende afstemming van de sturingscycli van Het Plein en gemeente.<sup>12</sup> De betrouwbaarheid van de begroting van Het Plein is al in 2014 een punt van discussie bij forum- en raadsleden. Dit blijkt uit de behandeling van de zienswijze op de begroting 2015 in het Forum van 19 mei 2014.<sup>13</sup> De raad geeft te kennen daarin graag stappen te zien en het college zegt toe om (bestuurlijke) sturingsarrangementen te gaan uitwerken. De al genoemde rekenkamerrapportage “Stellen, tellen, vertellen” over Het Plein bevat hiervoor bouwstenen; ze houden de spiegel voor om zo in de toekomst in de relatie met Het Plein scherper de eigen rollen, zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek te kunnen nemen. Dit schrijft het college in een door de raad gedragen zienswijzebrief (concept, zie Forum 19/5/14) aan het dagelijks bestuur van Het Plein.

In 2015 verandert de zienswijze procedure. Het college stelt eerst een memo op en haalt op basis daarvan input op bij het Forum om daarna pas de zienswijzebrief voor te leggen. In het memo (Forum 15/6/15) meldt het college dat er stappen zijn gezet op weg naar duidelijke afspraken, kaderstelling en een scherpe opdracht vanuit de gemeente aan Het Plein. Toch stelt het college aan de raad ook nog voor dat er meer aandacht moet komen voor het bestuurlijk arrangement met een duidelijke en heldere overlegstructuur en een bijbehorende jaarplanning voor de afspraken en de verantwoording. Het college eindigt met te stellen: *“met name rondom de kaderstelling en de opdrachtformulering is echter nog wel verdere verbetering mogelijk”*.

#### *Bekostiging Het Plein: sturing op totalen*

De sturing van Het Plein krijgt in Forums dus regelmatig aandacht, maar de bekostiging van Het Plein vanuit de gemeente Zutphen krijgt dat niet. De indruk is dat Het Plein hierin veel ruimte heeft en de gemeente vooral op het totaal van bijdragen stuurt. Afzonderlijke duidingen van de bekostiging per deeltaak treffen we niet aan. Ook wordt vaak niet duidelijk weergegeven in stukken wat de begrotingsgevolgen zijn die de opdrachtgever (beleid, gemeente) moet regelen en wat Het Plein moet regelen; in principe is immers sprake van uitvoeringsbekostiging. Het onderscheid tussen *programma-* en *bedrijfsvoeringslasten* wordt vanuit de gemeente niet zichtbaar gemaakt. Dit maakt de sturing diffuus. Het Plein heeft geen eigen reserves om tekorten op te vangen. Dit betekent dat onjuiste uitgangspunten, aannames en andere factoren die de begrotingsuitvoering verstoren direct gevolgen hebben voor de gemeentebegroting. Uit de interviews en documentatie is niet gebleken dat binnen de gemeente over de gevolgen van deze systematiek zorgen bestonden. In het Forum werden tijdens behandelingen van de concept-zienswijzestukken die het college voorbereidde wel met enige regelmaat zorgen verwoord. Hiervan was al sprake van in 2014. In de al eerder vermelde Forumbijeenkomst van 19 mei 2014 kwam naar aanleiding van de vragen aan het college de volgende uitspraak:

---

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld, zienswijze behandeling begroting 2015 Het Plein (Forum 19/05/14) en begroting 2016 Het Plein (Forum 15/06/15)

<sup>13</sup> In interviews wordt ambtelijk aangegeven dat er onvrede was over het begroten en tussentijds rapporteren van Het Plein; bijvoorbeeld, begrotingen waren telkens te laag inschat; rapportages gaven te weinig inzicht in inzet en resultaten.

*Het college geeft aan dat de informatie in de buraps en jaarverslagen bij het Plein al steeds beter en gedetailleerder is geworden, maar dat er nog steeds slagen te maken zijn. Het college vindt het een goede zaak als de raad, het Plein en het college de komende tijd gaan bepalen wat zij in de buraps gerapporteerd willen zien. Dat gebeurt in eerste instantie in de gemeentelijke buraps en de strategische agenda, waarin je goed moet verwoorden wat je gerapporteerd wil hebben, dus welke opdracht je als raad aan het Plein meegeeft en waar je op wilt controleren.*

Of er ook gesproken werd over het goed inregelen van de bekostiging van de taken van Het Plein en de wijze van opvangen van risico's kan op basis van de Forumstukken niet worden vastgesteld. De gespreksvoering richt zich op het proces van sturing en niet op de benodigde middelen.

#### *Verbeteropgave Het Plein 2016 - 2017*

Na aanvankelijke tevredenheid in 2014 over het functioneren van Het Plein komt in het voorjaar van 2016 naar voren dat het op orde brengen van de bedrijfsvoering van Het Plein een grote opgave is. Eind 2015 neemt het Dagelijks Bestuur van Het Plein afscheid van de directeur en wordt een interim-directeur aangesteld. Op 15 februari 2016 worden forum- en raadsleden door middel van een presentatie door deze interim-directeur geïnformeerd over zijn opdracht. Bij het behandelen in mei 2016 van de begroting voor 2017 wordt duidelijk dat sprake is van verdergaande wisselingen van de wacht bij Het Plein. In 2016 wordt het gehele management vervangen. Op basis van een plan van aanpak wordt in 2016 en 2017 gewerkt aan een verbetering in de processen en de taakuitvoering. Die periode zal er volgens het college hard gewerkt moeten worden om de bedrijfsvoering op orde te krijgen. De raad kent op 4 juli 2016 hiervoor 1,85 mio euro toe waarvan deel 2016 wordt gedekt uit de vrije algemene reserve en deel 2017 uit de reserve WWB (later sociaal domein).

#### *Voortgang verbeteropgave Het Plein 2016 - 2017*

In maart 2017 treffen we ter behandeling op het Forum de voortgangsrapportage 'Het Plein op Orde' aan. Hierin schrijft het DB van Het Plein over de prioritering van de verbeteracties, waarbij de nadruk nog ligt op het primair proces en nog niet op bedrijfsvoering, waaronder p & c.

*Het is wenselijk dat resp. DB, AB, Colleges en Raden, elk op het op hen van toepassing zijnde aggregatieniveau, nu snel inzicht kunnen hebben in de bestedingsrichting van de middelen en de aanpak van verbeteringen. Daarom omvat deze voortgangsrapportage louter het primair proces, immers dan gaat het om onderwerpen met externe werking waar Het Plein als uitvoeringsorganisatie nu juist verbetering moet laten zien. Het DB wordt in een van zijn volgende vergaderingen ook geïnformeerd over de voortgang bij bedrijfsvoering. Want zonder goede bedrijfsvoering is er geen goed primair proces.*

Uit de rapportage is te lezen dat veel verbeteracties mede afhankelijk zijn van processen binnen de gemeente Zutphen. Het evalueren van het facturatieproces Jeugd is bijvoorbeeld door de gemeente verschoven naar 2017. Het is niet bekend of dit is geëvalueerd en wat de bevindingen zijn.

In maart 2017 verschijnt ook een kritisch rekenkamerrapport over Het Plein. Dit is een rapport van de rekenkamer BBLM, op verzoek van de raad van Lochem (via een motie juli 2016). De vraagstelling is of het model van de gemeenschappelijke regeling van Het Plein voldoende sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraden biedt om de controlerende taak uit te oefenen. Dit rapport komt in maart 2017 ook in Zutphen op de Forumagenda. De volgende aanbevelingen voor de raad van Lochem hebben dus ook in Zutphen geklonken:

1. Zorg er als college voor dat de continuïteit van het management van Het Plein intact blijft en neem zodanige maatregelen dat het verbetertraject voortgang vindt.
2. Vul de rollen van AB en DB duidelijker in volgens opdrachtgever en eigenaar. Ga op een zakelijke manier om met de DVO en spreek de gemeente Zutphen aan op de verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien.<sup>14</sup>
3. Versterk je kaderstellende rol als raad door duidelijk aan te geven WAT je wilt dat er bereikt wordt en controleer het college daarop en spreek het college daarop aan.
4. Zorg als college op korte termijn voor een bestuurlijk arrangement tussen Het Plein en de gemeente Lochem waarin de afspraken over de uitvoering van de aan Het Plein overgedragen taken zijn vastgelegd en rapporteer op basis hiervan aan de raad.
5. Maak als raad afspraken met de griffie en het college hoe de raad periodiek wordt geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen.

Het college gaf in een brief aan de raad aan:

*Ons college constateert dat de thema's uit het Lochemse rapport grotendeels zijn uitgevoerd naar aanleiding van het rekenkamerrapport Stellen, Tellen en Vertellen uit maart 2014. Een aantal thema's zijn nog in ontwikkeling: zo werken Lochem, Het Plein en Zutphen op dit moment samen aan het leggen van de basis van het bestuurlijk arrangement. Daarin geven we uiteraard ook aandacht aan de rol van de raad. Ook krijgen de thema's aandacht in andere trajecten zoals de Visie op de Participatiewet en de voortgangsrapportage verbetertraject van Het Plein.*

In de Forumbijeenkomst van 27 maart 2017 bleek er geen behoefte te bestaan aan een nadere toelichting vanuit het college.

De aangestelde interim-directeur van Het Plein vertrekt in maart 2017 vóór het uitdienen van de afgesproken resterende termijn van een half jaar. Een ambtelijk medewerker van de gemeente wordt verzocht tijdelijk de functie waar te nemen. Per 1 juli 2017 treedt een nieuwe interimdirecteur aan. Het verbeterplan is dan nog in uitvoering. Er verschijnen echter geen rapportages meer over. Wat er voor de toegekende middelen is gerealiseerd blijft derhalve onbenoemd. Ambtelijk is in interviews aangegeven dat de middelen voor het verbetertraject ook zijn gebruikt om knelpunten in het dagelijkse proces op te lossen en in formatieve tekorten te voorzien.

#### *Risico-inschattingen, merendeel nieuwe taken sociaal domein*

In de al eerder vermelde nota financieel beleid uit 2015 was ook het risico management uitgewerkt. Hoofdstuk 5 van die nota bood het handelingskader. Voor het sociaal domein was in de ook al aangehaalde kadernota een uitvoerige risico analyse per wet opgenomen maar zonder beheersmaatregelen en zonder de monitoring van de risico's aan te geven.

De begroting van Zutphen voor het sociaal domein is voor een groot deel gebaseerd op de door Het Plein en Delta aangeleverde informatie. Omdat Het Plein echter zelf geen buffers heeft is haar analyse van risico's in de stukken zeer beperkt; immers Het Plein kan ze toch niet opvangen, dat moet de gemeente zelf doen. De stukken van Zutphen zijn in de paragraaf weerstandsvermogen en

---

<sup>14</sup> Gedoeld wordt op de dienstverlening voor o.a. ICT en huisvesting die de gemeente Zutphen levert aan Het Plein.

risicobeheersing consistent in het benoemen van hoge risicoprofielen voor Jeugdwet, Participatiewet en WMO.

Zo zien wij in najaar 2015 de volgende risico's in de top-10 verschijnen. Het gaat hierbij om niet begrote, blijkbaar nog niet structureel geachte tekort-posten, waarvoor een algemene reserve moet worden aangehouden.

Bij de begroting 2016, najaar 2015, zijn risico-inschattingen:	
Jeugdwet	80 % kans met max 2,5 mio euro extra lasten <sup>15</sup>
Participatiewet	80 % kans met max 2,4 mio euro extra lasten
WMO	55 % kans met max 2,5 mio euro extra lasten
Bij de begroting van 2017, najaar 2016, is dit:	
Jeugdwet	80 % kans met max 3,0 mio euro extra lasten
Participatiewet	80 % kans met max 3,2 mio euro extra lasten
WMO	45 % kans met max 1,8 mio euro extra lasten
Enkele maanden later (eind 2016 t.b.v. jaarstukken 2016) is dit:	
Jeugdwet	60 % kans met max 2,0 mio euro extra lasten
Participatiewet	80 % kans met max 3,2 mio euro extra lasten
WMO	40 % kans met max 1,3 mio euro extra lasten

#### *Inschattingen van knelpunten (kans en bedrag) wisselen in de opeenvolgende momentopnames nauwelijks*

De simulatie-werkwijze voor risico-inschattingen resulteert voor deze en andere top-10 risico's samen in een totaalbedrag aan weerstandsbehoefte van afgerond 8 mio euro. Dit is over al de jaren het geval. Het is niet bekend met welke bandbreedte de risico-inschattingen worden berekend; de stukken noemen alleen de maximale schadebedragen (= extra lasten die niet begroot zijn). Het aandeel van het sociaal domein in de totale behoefte aan weerstandsvermogen ligt wel ruim boven de 50 %. De realisaties in de jaarrekening laten zien dat de inschattingen voor Jeugd en Participatie realistisch waren. Het is niet bekend of de vraag is opgeworpen of deze stelselmatig en blijvend hoge risicoposten niet 'gewoon' structureel begroot moesten worden. Ook bij de behandelingen van de jaarstukken van de gemeente zijn hier noch door adviseurs noch door forum- en raadsleden voor het uitkomen van de jaarstukken over 2017 vragen over gesteld.

#### *Eerste herijking met forse financiële aanpassingen*

Het college brengt in het Forum van 11 april 2016 een herijking van de uitvoeringsbudgetten van het sociaal domein. Hierin staat te lezen:

*De oorspronkelijke opzet was om zoveel mogelijk budget beschikbaar te hebben voor zorgkosten en de uitvoeringskosten zo laag mogelijk te houden. Als percentage voor*

<sup>15</sup> De bandbreedtes worden niet aangegeven; het is niet zo dat er 80 % kans is op het maximum maar 80 % kans op een nadeel binnen de bandbreedte; we kennen de minimumnadelen echter niet en kunnen de uitkomsten daarom niet op relevantie beoordelen.

*uitvoeringskosten werd 5 % van het totale budget gehanteerd en werden uitvoeringskosten op incidentele basis begroot.*

Er wordt nu geopteerd voor structurele budgettering van uitvoeringskosten en het percentage wordt opgehoogd naar 7,5 %. De becijferde structurele uitvoeringsbudgetten van 1,8 mio euro zullen worden gedekt uit de zorgbudgetten van de integratie-uitkering sociaal domein. Een analyse van de impact van deze keuze om over te gaan tot structurele bekostiging van de uitvoering op de zorgbudgetten is niet aangetroffen. Wel wordt aangegeven dat de uitname ten laste van het participatiebudget leidt tot een verlaging van het budget voor reïntegratietaken, maar niet aangegeven wordt of dit zal leiden tot bijsturing of tot tekorten.<sup>16</sup>

Forum- en raadsleden stellen vragen over de implicaties van het financieel verstrekkend voorstel (Forum 11/4/16). Hierbij wordt onder andere gevraagd naar de definitie van uitvoeringskosten, naar de risico's en tekorten op de Jeugdzorg (1 – 2 mio euro volgens het college) en naar de wijze van verantwoording. Het college geeft aan hier in de buraps op terug te komen. Het stuk wordt in de raad (ook 11/4/16) vastgesteld, na een kort debat zonder (nieuwe) financiële vragen.

#### *Eerste harde uitkomsten; jaarcijfers*

De jaarrekening over 2015 wordt met kritische reacties ontvangen, waaronder zorgen over de financiële weerbaarheid van de gemeente op lange termijn en vragen over het afbouwen van de schuldenlast (Forum 4/7/16). De toenmalige rekenkamercommissie (zie voetnoot 6) herhaalt hierbij één van haar adviezen: "... enerzijds om vanuit een grondige analyse van de reserves en voorzieningen een duidelijk beeld te krijgen van nut en noodzaak van de inzet hiervan bij de exploitatiebudgetten, anderzijds om de interne beheersing van exploitatiebudgetten verder te verbeteren".

Het tekort op de Jeugdwet is duidelijk benoemd en bedraagt dit eerste jaar al gelijk 1,0 mio euro.<sup>17</sup> Er zijn echter dat 'eerste jaar' veel voordelen op andere onderdelen van het sociaal domein die dit compenseren; zo is er vertraging ontstaan bij het vormgeven aan vernieuwende dagbesteding WMO en wordt overgehouden op de stelpost algemene oplossingen.

### 3.2 Kantelpunt 2016 en 2017: van positief naar onzeker

#### *Fusie Delta en Het Plein mislukt*

Het voorgenomen integratieproces Delta en Het Plein vlot in 2016 onvoldoende volgens het college. Het feit dat Het Plein niet op orde is, is een van de knelpunten. Nieuwe directies die fris aan de slag gaan, dienen verdere slagen te maken in het integratieproces van beide uitvoerders van de Participatiewet. De basis hiervoor is het vastgesteld plan "Winst door verbinden". Het jaar 2016 zal het jaar moeten zijn waarin het implementatieplan vorm krijgt. Dit wordt gestoeld op het

---

<sup>16</sup> Het stuk maakt ook melding van een taakstelling uit het koersdocument 2013 waarin een taakstelling van 230.000 euro in 2016 oplopend naar 325.000 euro structureel voor 2017 en verder is opgenomen. De gedachte is dat partners in het sociaal domein dit kunnen invullen door meer en beter samen te werken. Deze taakstelling is nooit ingevuld en heeft het college jarenlang achtervolgd en maakt daarmee een – zij het bescheiden – aandeel uit van de totale structurele tekorten in het sociaal domein.

<sup>17</sup> Uit interviews bleek dat het nadeel kleiner was dan verwacht, waardoor dit tekort toch niet de aandacht kreeg die het later bleek nodig te hebben. Echter veel gemeenten hadden over 2015 niet direct al een tekort.

bedrijfsplan DeltaPlein, dat uitgaat van een financieel kader bestaande uit de optelsom van de deelbegrotingen.

In het najaar van 2016 stokt het fusieproces tussen Delta en Het Plein. Het college kiest daarna voor het opzetten van een eigen gemeentelijk werkbedrijf, waarvoor in het voorjaar van 2017 de kaders worden gesteld en goedkeuring van de raad wordt verkregen.

#### *Begroting 2017 technisch sluitend gemaakt*

Het opstellen van de begroting 2017 vindt niet zonder hoofdbreken plaats. Verhoging van de onroerende zaakbelasting was voor de raad bijvoorbeeld niet bespreekbaar. Het college geeft aan dat ervoor gekozen is de inschatting van de loonsom- en algemene prijsstijgingen te beperken tot 1 %<sup>18</sup> en uit te gaan van hogere precariobaten. Meer inhoudelijke bezuinigingen heeft het college nog omhanden. Vooruitlopend daarop wil men deze alvast wel meenemen door nu incidentele lasten uit de reserves te dekken en de opbrengst van de bezuiniging in een latere fase te storten in de reserves: "voorfinanciering". Bij het behandelen stelt de raad vragen bij deze wijze van begroten (Forum 24/10/16 en Raad 7/11/16). Enkele fracties stellen met name -risico's van- het dekken van (project)kosten uit algemene reserves aan de kaak. "Hoe gaan we nou met die opbrengsten die bezuinigingen halen?"

#### *Kritiek op uitvoering verbeterplan bedrijfsvoering*

In het voorjaar van 2017 wordt een volgende stap gezet vanuit de auditcommissie wat betreft de motie Verbeterplan Bedrijfsvoering; deze geeft bij brief aan de raad aan dat men positief is over aandacht voor verbeteringen, maar concrete uitwerking en prioritering mist door college en organisatie. Aangegeven wordt dat auditcommissie halfjaarlijks, mede op basis van bevindingen van de externe accountant, overleg hierover wil voeren. Dit punt komt in het Forum terug bij de behandeling van de jaarstukken over 2016.

#### *Monitor sociaal domein*

Op 8 mei 2017 wordt een eerste monitor sociaal domein besproken in het Forum. Deze geeft cijfers tot en met 2016. De onderzoekers van het monitor-bureau meldden:

*Bij aanvang van de nieuwe wetgeving telde de gemeente Zutphen in totaal 2.337 cliënten die een zogenoemde maatwerkvoorziening Wmo of Jeugd ontvingen. Dat aantal kan worden onderverdeeld in 1.831 cliënten Wmo en 506 cliënten Jeugd. Het aantal cliënten Wmo is sindsdien gedaald naar een aantal van 1.694 op 1 juli 2016. De laatste peildatum (1 januari 2017) in deze monitor laat een toename naar een aantal van 1.726 cliënten Wmo zien. De daling in de eerste helft van 2015 houdt verband met 'vervuiling' van het cliëntenbestand. Door opschonen van het bestand en keukentafelgesprekken kwam het werkelijke aantal cliënten in beeld. Het aantal jeugdige cliënten is sinds de start van de nieuwe wetgeving meer dan verdubbeld. De forse stijging in de eerste helft van 2015 komt omdat de eerste aanlevering van bestanden met cliënten uit verschillende bronnen onvolledig en laat was. Bovendien werden overgangsccliënten niet gerekend. Pas in de loop van 2016 ontstond een volledig beeld.*

---

<sup>18</sup> Dit percentage zou ook in de Het Plein begroting voor 2018 zijn gehanteerd, zonder check of dit uit zou kunnen bij een uitvoeringsorganisatie die voornamelijk uitkeringen en voorzieningen verstrekt.

De monitor rapporteert over uitvoering, met kwantitatieve standen en trends. Een financiële doorvertaling daarvan is niet aangetroffen; het college verwijst voor financiële cijfers naar de jaarrekening. In het Forum vraagt een fractie wel naar de financiële doelstellingen van de monitor.<sup>19</sup>

#### *Het Plein biedt een gezonde begroting 2018 aan*

Het Plein biedt een structureel sluitende begroting aan op basis van de extrapolaties vanuit 2016 met zelfs een voordeel ten opzichte van de begroting 2017. De begroting is ook ambitieus qua taakstellingen, met name vermindering van aantallen uitkeringen. De ambitie is een inhaalslag te doen en beter te presteren dan het landelijk gemiddelde. De stukken zijn uiterst summier van opzet voor wat betreft de onderbouwing; er is meer sprake van een beleidsbegroting met stevige externe ambities dan doorvertaling naar een organisatiebegroting, wat men zou kunnen verwachten bij een uitvoeringsorganisatie. De formatieve inzet wordt niet onderbouwd; wel wordt aangegeven dat de totale formatie 2018 iets lager zal zijn dan over 2017 in verband met het vervallen van inhuurcontracten om de basis op orde te brengen. Een opmerking bij de meerjarenraming per taakveld in de begroting is:<sup>20</sup>

*Er zijn op dit moment geen feiten of omstandigheden bekend die redenen geven om de meerjarenbegroting te laten afwijken van de begroting 2018. Een uitzondering hierop vormt de jaarlijkse bijstelling van het re-integratie budget die meerjarig is doorgerekend.*

Op 22 mei 2017 komen de begrotingsstukken in het Forum aan de orde. Het begeleidend collegeadvies bij de stukken is min of meer standaard zoals voorgaande jaren: er zijn nog onzekerheden, de begroting is op hoofdlijnen, er moeten nog keuzes worden gemaakt. Voor wat betreft de risico's wordt verwezen naar de stukken van Het Plein zelf.<sup>21</sup> Er wordt al wel gewezen onder 'risico's' op eventuele begrotingswijzigingen, maar zonder specificaties van waarom en wanneer. Er wordt geen melding gemaakt van nieuwe taken die de gemeente Zutphen in de loop van 2017 aan Het Plein denkt toe te delen. Zo wordt in juli 2017 het beleidsplan Armoede en Schulden 2017 – 20 behandeld en ook vastgesteld. Dit betekent voor Het Plein een taakintensivering, waarvoor adequate bekostiging vanuit de gemeente moet worden meegegeven die ook binnen de gemeente structureel is afgedekt. Dit blijkt later onvoldoende te zijn uitgewerkt.

Deze eerste versie van de begroting 2018 van Het Plein is basis geweest voor de gemeentebegroting 2018 e.v. waarvoor de kaders in de voorjaarsnota 2017 zouden worden gezet. Ambtelijke (schriftelijke) beoordelingen van deze begroting hebben wij niet aangetroffen.

De jaarrekening van Het Plein over 2016 laat geen zorgwekkend beeld zien. Overigens is deze jaarrekening niet in het Forum behandeld. De reden is onduidelijk.

---

<sup>19</sup> Ook in de volgende monitor van najaar 2017 (Forum 4/12/17) is het hoofdstuk financiële beheersing 'leeg'; er wordt wederom verwezen naar de reguliere planning & control cyclus van de gemeente Zutphen, voor inzicht in het verbruikt budget. Voor behandeling van de monitor in het Forum was weinig belangstelling, met (te) weinig fracties aanwezig.

<sup>20</sup> In interviews is zowel bestuurlijk als ambtelijke aangegeven vanuit betrokkenen bij bestuur en directie van Het Plein dat duidelijk werd dit geen realistische begroting was. Het moment waarop dit inzicht kwam, was bij betrokkenen verschillend.

<sup>21</sup> Het Plein noemt programmatische risico's (open einde regelingen) en bedrijfsvoeringsrisico (het niet continueren van de back-office Jeugd door de gemeente). Echter, Het Plein kan risico's noemen, maar ze niet (financieel) dragen.



### *Zeer positief getoonzette voorjaarsnota 2017*

In het voorjaar van 2017 stelt het college kaders voor de begroting 2018 en verder voor. Sprake is van een zeer positieve toonzetting. Het college deelt mee dat men lucht krijgt als gemeente en dat bezuinigingen goeddeels zijn afgerond. Ook kan er steeds beter worden gestuurd op de inhoud van het sociaal domein en is de gemeente in toenemende mate in staat de risico's die ze loopt op te vangen. Het weerstandsvermogen zal met 1,8 mio euro worden verlaagd. Het college constateert dat er ruimte komt voor extra inzet ten behoeve van het focustraject dat gericht is op versterking van het economisch klimaat. Ook kan er formatie worden bekostigd op plekken waar beweging nodig is. Als college wil men echter ook een gezonde huishouding overdragen; dit kan ook, gelet op de structurele ruimte die voor 2018 is becijferd op 3,0 mio euro. Hiervan wordt structureel 1,2 mio euro vrijgespeeld uit sociaal domein door een afroming van de decentralisatie-uitkeringen vanuit het Rijk en daar ook weer opnieuw ingezet, maar dan voor andere taken en projecten. Het enige echte minpunt betreft volgens het college wel de tekorten in de sociale werkvoorziening. In afwachting van maatregelen van het nieuwe kabinet zullen tekorten worden gedekt uit de reserve sociaal domein. Blijft sprake van tekorten dan wordt in 2018 gezocht naar structurele dekking. In de presentatie door het college van burap-1 in het Forum (3/7/17) wordt door de portefeuillehouder als opgave genoemd om in 2018 hier een oplossing voor te vinden.<sup>22</sup>

De voorjaarsnota wordt op 8 juni 2017 besproken in het Forum. Dit is ter voorbereiding van het voorjaarsgesprek in de raad op 23 juni. Het college geeft aan te willen werken met ontschot budgetten en reserve(s) sociaal domein. Dit roept vragen op. Tijdens de forumbijeenkomst wordt namens het college de toezegging<sup>23</sup> gedaan om aan de programmabegroting 2018 enkele bladzijden toe te voegen, *“waarin de diverse budgetten voor WMO, Jeugdwet en Participatiewet worden toegelicht en onderscheiden”*.

Op 3 juli 2017 bij de presentatie van burap-1 komt hierop een aanvulling. Namens het college wordt als bijsturingsactie gepresenteerd, dat het uitgangspunt dat het sociaal domein een sluitend financieel systeem is, in kaart zal worden gebracht en zal worden getoetst op houdbaarheid. In de presentatie wordt als enige concrete financiële zorg *“financiële impact rond WSW / participatie”* genoemd. Deze bespreken we al eerder. Op WMO, Jeugdwet, de inkomensregelingen (BUIG) wordt niet ingegaan.

### *Jaarstukken 2016 verstrekken positief beeld, mede dankzij bijdrage wet BUIG*

De jaarstukken over 2016 die in juni worden behandeld geven een positief beeld. Van de drie majeure zorgpunten die het college weergeeft, relateren er twee aan het sociaal domein:

*Een aantal financiële risico's waar we eerder op wezen, hebben zich niet of in mindere mate voorgedaan. Bijvoorbeeld de onzekerheden rond de uitgaven van de nieuwe taken binnen het sociaal domein en rond beschut werk. Dat is mooi, maar we moeten hierover blijven nadenken. We noemen drie onderwerpen die om aandacht vragen in de voorbereiding van de begroting 2018.*

1. (...)

2. *Meer uitgaven van het sociaal domein. Over 2016 gaat er per saldo nog geld naar de reserves, maar de vraag is hoe deze kosten zich gaan ontwikkelen. En kunnen we de*

---

<sup>22</sup> Niet duidelijk is of bedoeld is “in begroting 2018” of “in 2018”. Het eerste lijkt het meest voor de hand liggend.

<sup>23</sup> Toezegging opgenomen in Forum-verslag van 8 juni 2017.

*teruglopende rijksbijdragen op lange termijn opvangen? De reserves die we daarvoor hebben, kunnen geen structureel tekort opvangen.*

*3. Door te verwachten uitgaven voor beschut werk dreigen de rijksmiddelen voor participatie voor het grootste deel op te raken. Dit zijn zaken die in financiële zin in deze jaarrekening nog niet tot spanning leiden, in de toekomst zeker aandacht vragen.*

Er is een positief saldo ondanks een fors nadeel op de jeugdzorg van 1,8 mio euro, dat vooral wordt toegeschreven aan het niet opnemen van een post onderhanden werk. Op de WMO zijn er echter compenserende voordelen. Van het Rijk is een hogere uitkering wet BUIG ontvangen van 1,7 mio euro terwijl er ook een uitkering uit de vangnetregeling is gekomen van 2,7 mio euro. Opvallend is dat de reserve WWB hiervan niet de vruchten plukt; deze reserve daalt in 2016 tot het voor deze taakuitvoering lage niveau van 0,5 mio euro.<sup>24</sup> De extra middelen vanuit het Rijk worden hierin dus niet gestort. Alleen de reserve WMO blijft op peil met 10,6 mio euro omdat de lasten van de WMO achterblijven en het budget voor algemene oplossingen voor driekwart niet wordt gebruikt. De reserves WMO en WWB bedragen samen 11,1 mio euro en dat is meer dan de eindstand van twee jaar terug, december 2014.

Hoewel er voor miljoenen uit reserves wordt onttrokken neemt de externe accountant de visie van het college over dat voor het merendeel sprake is van incidentele afwijkingen. Het accountantsverslag is daarnaast positief getoonzet over de transparante wijze van verantwoording van het benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen in de jaarstukken. Ook de financiële positie wordt gelet op de door het Rijk gestelde signaleringswaarden als voldoende gekenschetst.

Kritischer en aanhoudend op betere analyses en verbeteringen in de interne financiële beheersing is de adviesbrief van de auditcommissie. Deze signaleert dat de landelijk verplichte kengetallen financieel-technisch zijn en nog een duiding ontberen om te kunnen oordelen over de robuustheid van de financiële huishouding van de gemeente. Ook signaleert de commissie een teruggang in het eigen vermogen. Verschillende forum- en raadsleden (Forum 19/6/17) uiten zorgen over deze vermindering en er worden vragen gesteld over de wens van het college het weerstandsvermogen te verminderen. Het college geeft aan dat dit verantwoord is. Door de aanwezige accountant worden geen zorgen bij de financiële positie verwoord. In de raad is er geen verder debat over de jaarrekening.

Bij navraag in de ambtelijke organisatie zijn geen adviezen gebleken die signaleren of waarschuwingen bevatten om anders om te gaan met de middelen en de werkelijke tekorten tussen lasten en baten sociaal domein onder ogen te zien. Dit zou kunnen als men analyses had gemaakt van de lasten en baten per wettelijke taak en had nagegaan welke trends hierin zichtbaar werden. Deze zijn ons niet bekend.

#### *Bedrijfsplan voor het eigen Werkbedrijf voor de Participatiewet*

Op 13 februari 2017 is in het Forum aangekondigd dat het college directer regie wil voeren op de Participatiewet en de raad neemt in zijn vergadering van 27 maart 2017 het kaderstellend besluit om dit buiten Delta mogelijk te maken. Het resultaat zal het Werkbedrijf zijn dat ruim binnen de

---

<sup>24</sup> Zie bijlage 3 waarin wordt toegelicht dat de fluctuaties van de wet BUIG regelingen groter zijn dan 0,5 mio euro en dat de gemeente Zutphen sowieso een eigen risico voor de uitvoering moet onderkennen tussen de 1 en 2 mio euro.

financiële kaders van de Participatiebudgetten op 1 januari 2019 van start zal gaan. Blijkens het bedrijfsplan dat op 25 september 2017 wordt behandeld in het Forum wordt een voordelig financieel resultaat verwacht van 1 mio euro ten opzichte van de in dat jaar aanwezige lasten voor Zutphen in de begrotingen van Delta en Het Plein.

#### *Begroting 2018 borduurt voort op voorjaarsnota maar met enkele zorgpunten en reserveringen*

Het college herhaalt bij het aanbieden van de begroting 2018 in oktober 2017 dat de financiële positie gezond is, er structureel evenwicht is tussen baten en lasten en er een behoedzaam financieel beleid is gevoerd dat nu ruimte biedt voor nieuwe beleidsvoornemens. Er is wel enige zorg over de haalbaarheid van de begroting die Het Plein heeft ingediend en daarom wordt voor zowel 2018 als 2019 daarvoor 2,0 mio euro opzij gezet. Dit is nieuw ten opzichte van het voorjaarsnota-kader. Onduidelijk is echter waarom het college besloot tot incidentele dekking.<sup>25</sup> Het toegezegd overzicht van de diverse budgetten sociaal domein is in de begroting niet aangetroffen.

#### *De actuele risicoprofielen van de gemeente*

Het risico-profiel is inmiddels als volgt (nagenoeg ongewijzigd):

Bij de begroting 2018, najaar 2017, zijn risico-inschattingen:	
Jeugdwet	60 % kans op max 3,0 mio euro extra lasten
Participatiewet	80 % kans op max 4,0 mio euro extra lasten
WMO	40 % kans op max 1,3 mio euro extra lasten

Na simulatie comprimeren de risicobedragen aanzienlijk. De weerstandscapaciteit van de gemeente wordt ondanks een uitname van het weerstandsvermogen met 1,8 mio euro voldoende geacht.

### 3.3 Omslag 2017 -2018: besef van problemen

#### *Najaar positieve begroting en dan: ernstige signalen sociaal domein*

In november 2017 begint het financiële beeld voor de raad echt te wankelen. Dit wordt met name ingegeven door de tweede bestuursrapportage van Het Plein. Ambtelijk is blijkens een bericht van 15 september 2017 aan het college al melding gemaakt van een tegenvallende tweede (concept) burap van Het Plein, waardoor ook het DB van Het Plein zich overvallen voelde. Het advies en besluit was hierover pas te communiceren met de raad, nadat het DB van Het Plein de tweede burap formeel aan het college had aangeboden. De rapportage bevat een bijgestelde begroting 2017 die fors hoger uitkomt. Het aandeel van de gemeente Zutphen zal stijgen naar 49,2 mio euro. Omdat het college ook meevallers heeft, zal het mogelijk zijn om tekorten te compenseren middels de ontschotter reserve sociaal domein. Hoewel er geen extrapolaties zijn naar de begrotingen voor 2018 en verder wordt wel al een schot voor de boeg gegeven: het tekort dat zich voordoet in 2017 kan zich ook voordoen in 2018. Het Plein is gevraagd naar mogelijke beleidsinterventies en

<sup>25</sup> In de interviews zijn diverse verklaringen genoemd: er was geen ruimte in de meerjarenbegroting voor structureel 2 mio euro; men zou eerst onderzoeken in welke mate Het Plein hiermee echt niet uit kwam; partijen nu scherp houden, en later structurele keuzes maken, door nieuwe college. Onduidelijk blijft waarom, toen de herziene begroting van Het Plein in het DB werd behandeld, niet direct de gevolgen zijn doorvertaald naar de gemeentebegroting, bijvoorbeeld via een direct op de primitieve begroting aansluitende nota van wijziging.

bedrijfsvoeringsscenario's om het tekort terug te dringen. Later zal blijken dat de directie van Het Plein inmiddels een extern bureau opdracht heeft gegeven een nieuwe formatiecalculatie op te stellen. Deze wordt in november 2017 opgeleverd maar bereikt pas in april 2018 de collegetafel van Zutphen.

*Forse bijstellingen volgen...*

*Een eerste integrale benadering, maar onvolledig*

Op 12 februari 2018 wordt vanuit het college een integrale presentatie verzorgd over alle lopende besluitvorming sociaal domein en de op korte termijn nog te nemen besluiten. In deze presentatie wordt ook ingegaan op de financiën van het sociaal domein, en voor het eerst wordt een duidelijk indicatie per wettelijke taak gegeven. Deze presentatie is ambtelijk voorbereid, voor het college van 14 november 2017 (met presentatie 'Geld om te zorgen'). De cijfers zijn in de drie tussenliggende maanden onveranderd gebleven.

Aangegeven worden de volgende knelpunten in financiële zin<sup>26</sup>:

WMO	0,7 mio euro tekort
Jeugdwet	0,7 mio euro tekort
Participatiewet	2,4 mio euro tekort

Aangegeven wordt dat de reserve sociaal domein zal slinken tot 1,2 mio euro eind 2019.

Deze bedragen zijn exclusief de gevolgen die zullen voortkomen uit verwerking van de bijgestelde begroting 2018 van Het Plein. Dit wordt ook aan forum- en raadsleden namens het college meegedeeld:

*Als het gaat over de ontwikkeling van de begroting van Het Plein dan kan ik u zeggen dat u daar op 12 maart ook de de stukken voor heeft en daaruit ziet u dat daar een structurele ontwikkeling in zit. Dat dit het resultaat is van het staande beleid.*

De presentatie is dus onvolledig. Opvallend is dat de portefeuillehouder mededeling doet van de structurele gevolgen van de herziene begroting van Het Plein maar deze niet uitwerkt.<sup>27</sup>

De volgende conclusies worden gedeeld met forum- en raadsleden:

- *Financiering sociaal domein: in beweging en onzekerheden nemen toe naarmate horizon verder weg ligt*
- *Sociaal Domein geen gesloten financieel systeem*
- *Reserve sociaal domein loopt leeg*
- *Beweging van maatwerk naar algemene voorziening blijft achter*
- *Diffuse grens tussen uitvoeringskosten en algemene voorzieningen*
- *Uitvoeringskosten hoger dan uitgangspunt beleidsnota*
- *Uitgaven participatie fors hoger dan inkomsten*

---

<sup>26</sup> De presentatie noemt ook als "inkomsten" onttrekkingen uit de reserve sociaal domein, hiervoor is gecorrigeerd.

<sup>27</sup> Op de raadssite is te zien dat de presentatie later is aangevuld met passages betreffende de herziene begroting van Het Plein, maar de genoemde cijfers van WMO, Jeugdwet en Participatiewet zijn niet aangepast.

Hoewel onvolledig en in de financiële uitwerking voor aanvulling vatbaar (zoals op 9 april bleek) is dit de eerste overall-presentatie van het college sinds de start van de decentralisaties bij begroting 2014.

De raad behandelt de voorgestelde besluitvorming op basis van dit stuk op 12 maart 2018. Blijkens het verslag van die vergadering zijn meerdere raadsleden danig geschrokken van de verstrekte informatie en vragen zij om een pas op de plaats. Het is voor de raad nu duidelijk dat er miljoenentekorten zijn bij Het Plein en in de jeugdzorg. Het kost de raad daarom moeite zich akkoord te verklaren met eenmalige budgetten voor herinrichting van de toegang en oprichting van het Werkbedrijf.

#### *Behandeling herziene begroting 2018 Het Plein*

In januari 2018 biedt Het Plein een gewijzigde begroting 2018 aan. In de aanbiedingsbrief schrijft de directie mede namens het Dagelijks Bestuur:

*Er heeft een fundamenteel gesprek plaatsgevonden over de daadwerkelijke kosten van Het Plein, de wijze waarop dit verwerkt moet worden in een realistische begroting én de wijze waarop gestuurd kan worden op de verschillende kosten.*

Ambtelijk was in de voorfase aan het opdrachtgeversoverleg op 20 december 2017 aan portefeuillehouders sociaal domein en de portefeuillehouder financiën geadviseerd om, gelet op de ontmanteling van Het Plein, heel kritisch te kijken wat nodig is om de organisatie draaiende te houden. Dit advies is afgegeven voordat het DB de begroting vaststelde.

Het college stelt de raad op 12 maart 2018 voor niet in te stemmen met deze begroting, hoewel de Zutphense DB-leden van Het Plein de begroting wel hebben geaccordeerd. Er is sprake van een aanzienlijke wijziging van de begroting met voor Zutphen een structureel nadeel van 8,3 mio euro, waarvoor in de begroting slechts dekking is voor 2,8 mio euro. De genoemde redenen door de directie van Het Plein zijn:

- Formatie en personeelskosten volledig ramen op basis van een calculatiemodel
- Stijging van cliënten
- Invoering van nieuw beleid

De stijging treffen we dan ook in een viertal componenten: de uitkeringsregelingen, de WMO (zorg in natura), de taakintensivering voor armoedebestrijding en de bedrijfsvoering/formatie/overhead van de organisatie.<sup>28</sup>

Tijdens het voorgesprek in het Forum van 12 maart wordt namens het college toegelicht:

*De primitieve begroting 2018 was gebaseerd op onjuiste aannames en de nieuwe op juiste aannames na het houden van een formatie-onderzoek.*

*Er zit een verschil tussen de primitieve begroting en de realistische begroting, dat heeft ons hogelijk verbaasd dat dat boven tafel komt. Er wordt ook gekeken naar welk effect dat heeft*

---

<sup>28</sup> Deels zijn dit dus taken die Het Plein in delegatie uitvoert, deels taken in mandaat. In alle gevallen dienen de tekorten van de taken in de gemeentebegroting te zijn afgedekt: de gemeente bekostigt als opdrachtgever alles wat niet via bijdragen wet BUIG (inkomensregelingen) binnenkomt

*op onze gemeentebegroting, gelukkig zien we dan dat het nu nog uit de Reserve Sociaal Domein kan.*

De raad behandelt deze begroting op dezelfde 12 maart 2018 en neemt daarbij een motie van afkeuring aan. De afkeuring betreft de wijze van omgaan met de groei van de personele formatie bij Het Plein. In de primitieve begroting waren volgens raadsleden 116 fte opgenomen, dit is nu bijgesteld tot 160 fte. Het college geeft aan dat dit de gevolgen zijn van het op orde brengen van de bedrijfsvoering, waarmee een nieuwe directeur in opdracht van het Dagelijks Bestuur van Het Plein in 2016 is begonnen. Nu krijgt de raad de gevolgen te zien.

In april 2018 geeft het college het formatiecalculatie-rapport over Het Plein aan de raad en het blijkt dat dit een belangrijke onderlegger is geweest voor de herziene begroting 2018 van Het Plein. De raad voert hierover een interpellatiedebat in april en een verantwoordingsdebat in mei. Een motie van wantrouwen richting de portefeuillehouder Werk & Inkomen, die dan demissionair is en tevens nog DB-lid van Het Plein, krijgt geen meerderheid.

*April: een bijgestelde overall presentatie van tekorten sociaal domein*

Op 9 april 2018 geeft het college een presentatie aan de raad over het gewijzigd meerjarenbeeld waaruit blijkt dat er meer knelpunten zijn. Met name de Jeugdwet wordt genoemd. Ondanks de inspanningen die in eerdere jaren zijn verricht om de lopende verplichtingen (het onderhanden werk) in te schatten bij het opmaken van de jaarstukken is dit niet goed gelukt. De presentatie geeft aan dat op basis van de begroting van Het Plein er een structureel knelpunt is van 7,0 mio euro.<sup>29</sup> De begroting van het Plein is ten opzichte van het verleden fors hoger, terwijl het college ook een inschatting heeft gemaakt van de meerkosten van jeugdzorg door zo goed mogelijk de verplichtingen in te schatten; dit komt uit op 2,0 mio euro structureel. Het college heeft 2,0 mio euro gereserveerd, dus per saldo is er 7,0 mio euro tekort. Schematisch wordt aangegeven dat de gereserveerde dekking alleen voor twee jaar beschikbaar is; het tekort in de laatste jaren van de meerjarenbegroting is dan ook op dat moment 9,0 mio euro structureel. Gepland wordt een sessie met nadere technische uitleg op 14 mei. Op deze sessie wordt uitgegaan van dezelfde cijfers als op 9 april en ambtelijk wordt aangegeven (het college is dan demissionair) dat op 15 juni bij de voorjaarsnota een nadere kaderstelling wordt voorgelegd. De tijd daartussen wordt gebruikt om het taakstellend bezuinigingsproces nader te verkennen en uit te lijnen.

Op 28 mei 2018 wordt in een raadsvergadering het nieuwe college geïnstalleerd. Het nieuwe college behandelt op 5 juni de uitgangspunten voor de voorjaarsnota zoals het demissionair college deze heeft voorbereid en stelt ze vast. Op 15 juni vindt het voorjaarsnota gesprek plaats. Hierbij wordt aan de start door de nieuwe portefeuillehouder financiën een mededeling gedaan, die aangeeft dat het college een “informatievoorsprong” heeft en zich daar ongemakkelijk bij voelt. Het citaat luidt:

*Ik wil even aangeven, dat wij er afgelopen dinsdag in het College een presentatie hebben gehad van Bureau Berenschot en dat gaat over maatregelen in het Sociaal Domein. Dat is een tussenreportage, maar dat heeft wel als consequentie dat wij een informatievoorsprong hebben. Wij hebben straks drie tafels waarin wij gaan nadenken over allerlei maatregelen. Twee van die tafels hebben betrekking op het Sociaal Domein. Dat gaf*

---

<sup>29</sup> Het toenmalig college heeft het Zutphens aandeel in het tekort van de begroting van Het Plein opgehoogd naar 9,0 mio euro (begroting zelf kwam uit op 8,3 mio euro) in de wetenschap dat het nog vroeg in het jaar was en er nog meer knelpunten zouden kunnen komen.

*ons wel het gevoel: "Wat moeten we nu? Er is nog geen rapport, maar er is wel een rapportage en een presentatie geweest." Wat wij hebben besloten, is dat wij met u delen, dat wij dat eerste contactmoment hebben gehad. Tevens hebben wij besloten om zo snel mogelijk wanneer er sprake is van een rapport, dat aan u toe te sturen en dat te bespreken in het Forum van 2 juli, zodat onze informatie precies hetzelfde is als dat deze hoort te zijn. Dat wilde ik even met u delen, het gevoel van ongemak.*

Voor de nieuwe raad die dan voor het eerst een voorjaarsnotakader bespreekt is dan nog niet bekend dat er aanvullende structurele tekorten aan zitten te komen. De raad stemt bij meerderheid in met de uitgangspunten die de voorjaarsnota bepaalt voor de programmabegroting in het najaar. De raad neemt een motie aan onder de titel "Raad in control, door volledige en juiste informatie." De motie roept het college op om tempo te maken met het uitbrengen van de update 2017 van de monitor sociaal domein. Deze monitor zal enige tijd daarna verschijnen (Forum 3/12/18).

In burap-1 die in het Forum komt op 18 juni 2018 wordt door het college een aanvullend structureel tekort sociaal domein van 925.000 euro genoemd. De oorzaken zijn gelegen in de lasten voor huishoudelijk hulp, extra lasten jeugdzorg en de lasten van de recent door de raad verhoogde participatiebonus, waarvoor naar nu dus blijkt geen structurele dekking is voorzien. Deze structurele factoren zijn aanvullend op het voorjaarsnota-kader. Namens het college wordt in dat Forum desgevraagd toegelicht dat de gemeente structureel 20 mio euro te weinig krijgt, dat daarvan 10 mio euro gedekt wordt uit de algemene middelen en dat er een geprognosticeerd tekort is van 10 mio euro (Forumverslag 18/6/18). Hier wordt verder niet bij stilgestaan. Later zal blijken dat de bron voor deze mededeling het onderzoek van een extern bureau is, dat de raad op 2 juli gepresenteerd krijgt.

#### *Overschrijdingskansen nu zeker*

Op 18 juni 2018 behandelt het Forum naast burap-1 de jaarstukken over 2017. Hierbij ligt een advies van de auditcommissie. De auditcommissie geeft onder andere aan dat, hoewel er enkele verbeteringen zijn, er nog geen voorstel is vanuit de ambtelijke organisatie voor een dashboard met specifieke Zutphense kengetallen die voor de beoordeling van de financiële positie relevant zijn. Verder geeft de commissie aan het positief te vinden dat versterking van het risico-management aangekondigd is in het coalitie-akkoord 2018 – 2022. De actuele vraag die de auditcommissie daarbij stelt is:

*Hoe kan verbetering van de interne beheersing bijdragen aan eerder beschikbare informatie, toegankelijk voor de raad, over financiële risico's en problemen?*

Het college zegt de aanbevelingen te onderschrijven. Een belangrijke vraag die op 18 juni 2018 in het Forum wordt gesteld blijft blijkens de verslaglegging onbeantwoord:

*"Hoe kijkt de accountant er tegen om een weerstandsratio als ijkpunt te gebruiken terwijl de risico's structureel zijn?"*

In de raad (2/7/18) wordt door enkele fracties kort over de jaarstukken het woord gevoerd.

In de jaarstukken worden de risico's op overschrijdingen in het sociaal domein nu alle drie op 100 % gezet:

Jeugdwet	100 % kans met max 2,8 mio euro extra lasten
Participatiewet	100 % kans met max 3,1 mio euro extra lasten
WMO	100 % kans met max 2,9 mio euro extra lasten

Het financieel eindoordeel is dat dit op niveau van de gemeente als geheel nog op te vangen is. De drie categorieën maken 75 % uit van de totale weerstandsbehoefte die is berekend op (nog steeds) 8,0 mio euro. Blijkbaar schat men in dat er zeker overschrijdingen zullen zijn maar dat deze zich niet in die maximale omvang zullen voordoen. Wel waarschuwt men dat de jaarrekening 2018 een zeer nadelige uitkomst zal vertonen en dat de reserves leeg raken. De reserve sociaal domein is eind 2017 al grotendeels ingezet; de eindstand is geslonken tot 1,4 mio euro. Het college meldt in de jaarstukken dat dat het zeer moeilijk is bij burap-2 een goede prognose van de jaarcijfers te geven. Een analyse van de verschillen tussen jaarrekening en burap-2 blijft ook nu beperkt tot een administratieve toelichting, zoals in voorgaande jaren. Men verklaart aanvullende verschillen ten opzichte van al eerder begrote wijzigingen maar een analyse naar oorzaken wordt nauwelijks gemaakt. Uitzonderingen zijn de Jeugdwet en dit jaar voor het eerst de loonkosten van de organisatie. Deze zijn over 2017 overschreden met 2,4 mio euro en vragen ook om structurele bijraming van middelen.

#### *Extra (structurele) tekorten*

Op 2 juli 2018 krijgen forum- en raadsleden de door het college op 15 juni beloofde presentatie over de structurele (financiële) problematiek in het sociaal domein. Het college heeft op 27 juni een presentatie van het externe bureau gehad. Nu komt de informatie naar forum- en raadsleden en ze wordt gecombineerd met behandeling van het *collegevoorstel integraliteit en financiën herijking sociaal domein*. Dit stuk is op verzoek van de nieuwe raad tot stand gekomen en omvat een overzicht van alle lopende trajecten en nog te nemen besluiten. De aandacht op het Forum gaat allereerst uit naar de presentatie van het externe onderzoeksbureau. Onderzoekers lichten het nul-scenario toe. De bedragen zijn afgestemd met de concerncontroller van de gemeente. Het bleek een zeer bewerkelijke exercitie om een totaalbeeld te krijgen omdat in de gemeente er geen integraal overzicht is van de financiën van het sociaal domein met uitsplitsingen op meso-niveau. Het structureel tekort op het sociaal domein bedraagt volgens de onderzoekers - met enige wisselingen jaarlijks - circa 11 mio euro. Een belangrijke post die aanvullend in beeld is gebracht <sup>30</sup> zijn – door de onderzoekers zo genoemde – overige baten en lasten, deze bestaan volgens de onderzoekers uit lasten voor organisatie en beleid en voorziene andere kosten waarvan nog geen formele besluitvorming beschikbaar is of waarvan de bedragen nog aan wijzigingen onderhevig zijn.<sup>31</sup>

In de laatste vergadering voor het zomerreces (5/7/18) stelt de raad de uitgangspunten voor de herijking van de financiën van het sociaal domein vast. Hierdoor kan het college verder met het inrichten van de nieuwe toegang en het toedelen van taken van Het Plein dat in liquidatie is gekomen.

<sup>30</sup> Aanvullende op al bekende en gememoreerde tekorten BUIG-regelingen, Jeugdwet, Participatiewet en WMO

<sup>31</sup> Aanvullende constatering dus: daarmee niet structureel gedekt in de begroting.



Reeds op 10 september 2018 wordt de programmabegroting 2019 toegelicht in het Forum. Bij het aanbieden van de meerjarenbegroting 2019 – 2022 publiceert het college een nieuw overzicht, waarbij het perspectief een jaar verschuift (2018 is weggelaten en 2022 is toegevoegd).

- Aanvullend (t.o.v. 7 mio) structureel tekort sociaal domein	4,0 mio euro <sup>32</sup>
- Overschrijding CJG loonsom	0,9 miljoen euro <sup>33</sup>
- Overschrijding loonsom gem. organisatie	0,9 miljoen euro

Aangegeven wordt dat de totale lasten 84 mio euro bedragen, de rijksbijdragen 65 mio euro en het gemeentelijke bijdragen (vooraf begroot) 8 mio euro. Vandaar een tekort van 11 mio euro. De onderbouwing is niet verstrekt.

Burap-2 komt op 8 oktober 2018 in het Forum. In de burap-2 wordt het nul-scenario van het externe bureau als uitgangspunt genomen. Burap-2 is alarmerend qua vooruitzichten voor 2018 en verder, en komt tot de conclusie dat er structurele nadelige effecten aan de orde zullen zijn van 15,2 mio euro. De presentatie is veelomvattend met een veelheid aan cijfermatige gegevens, waarbij aannames of aansluiting op eerder informatie niet direct duidelijk zijn. Zo vraagt een fractie: “Kan het college duidelijk maken welke informatie nieuw is ten opzichte van de vorige Burap?”. Deze burap heeft de nodige impact gehad, onder andere als gevolg van berichtgeving in de media (“nieuwe tegenvaller voor gemeente Zutphen...”).

In het sociaal domein zijn er geen indicaties van aanvullende structurele knelpunten. Wel zijn er andere tekorten waarbij met name opvallend het in de jaarstukken 2017 breed uitgemeten tekort op personeelskosten, dat ook in daaropvolgende jaren zich zal voordoen. Voor de raad wordt nu voor het eerst in een p & c document zichtbaar dat de structurele taakstelling fors is opgelopen, van ruim 11,0 mio euro naar 15,2 mio euro volgens Burap-2. Burap-2 heeft zich vertaald in begrotingswijzigingen voor 2018 en heeft voor het sociaal domein de basis gevormd voor de (meerjaren)begroting 2019-2022. Het structureel meerjarentekort bij de programmabegroting 2019-2022 wordt vastgezet op 13 mio euro.

Op 5 november 2018 stelt de raad met nipte meerderheid de programmabegroting vast. De raad neemt een amendement aan om de kosten van een onderzoek feitenrelaas veranderend financieel perspectief te kunnen dekken.

De paragraaf weerstandsvermogen meldt nu lagere overschrijdingskansen, wat logisch is omdat de begroting nu hogere ramingen kent.

Jeugdwet	60 % kans met max 2,0 mio euro extra lasten
Participatiewet	50 % kans met max 1,5 mio euro extra lasten
WMO	80 % kans met max 0,7 mio euro extra lasten

Vanuit deze risico's bezien vermindert de totale weerstandsbehoefte. Door knelpunten structureel in te ramen in de begroting is er minder overschrijdingskansen.

<sup>32</sup> Aangegeven wordt dat de totale lasten 84 mio euro bedragen, de rijksbijdragen 65 mio euro en het gemeentelijke bijdragen (vooraf begroot) 8 mio euro. Vandaar een tekort van 11 mio euro. De onderbouwing is niet verstrekt.

<sup>33</sup> Betreft formatie voor de intake cliënten jeugd.

## 4. Resume

Daarmee is het overzicht voltooid, met feitelijke gebeurtenissen die hebben geleid tot de onderkenning van een structureel tekort van 11,0 mio euro oplopend tot 13,0 mio euro voor het sociaal domein (programmabegroting 2019-2022). De reconstructie had tot doel de opbouw hiervan in de tijd te laten zien. De focus lag hierbij op de communicatiemomenten tussen college en raad. Zie bijlage 1, voor een chronologische samenvatting.

### 4.1 Cruciale periode veranderend perspectief

De meest cruciale periode waarin het perspectief verandert van ruim positief naar uiterst negatief is tussen 6 november 2017 en 9 april 2018, een periode van nog geen vijf maanden. Voorafgaande aan de raadsvergadering van 6 november wordt in het Forum de zorgelijke burap-2 van 2017 behandeld. In het begrotingsdebat wordt hier met uitzondering van één fractie niet meer aan gerefereerd. Deze fractie spreekt over een black box en vraagt zich af of de gemeente wel in control is.

*De programmabegroting is gekaderd en sluitend gemaakt. Het is een black box, die voor de gemeenteraad niet volledig inzichtelijk en controleerbaar is, maar wel risicovol. De vraag aan het College: "Is de gemeente wel in control?" Dat heb ik al vaker gevraagd.*

De raad neemt met grote meerderheid de begroting aan. Op 9 april 2018 krijgt de raad een belangrijke presentatie. Namens het college wordt toegelicht:

*In november hebben we een begroting gepresenteerd met hele goede cijfers tot en met 2021 en met ruimte voor nieuw beleid. Toen wisten we nog niet wat er aan zat te komen, wat ons een paar maanden later bereikte aan tekorten, met name binnen het sociaal domein.*

Vanuit een van de fracties wordt reflectief gesteld:

*Hoe kan dit? Op 6 november waren we nog in jubelstemming. Wat is er gebeurd, wat heeft het college niet gezien en wij als raad?*

De sessie wordt afgesloten met de toezegging een informele raadsessie te houden voor technische vragen. Deze sessie vond plaats op 8 mei 2018.<sup>34</sup> De raad zou daarna, met name op 2 juli 2018 nog aanvullende tekort-informatie krijgen. Bij de behandeling van de programmabegroting op 5 november 2018 is vervolgens verzocht om een rekenkameronderzoek naar het veranderend financieel perspectief.

### 4.2 Samenvatting tekorten

Resumerend ontstaat het volgende beeld over de gefaseerde informatieverstrekking over de tekorten sociaal domein.

#### *Algemeen (alle taken)*

Over de taken in het sociaal domein wordt in de periode 2015 – 2016 vooral in verbale bewoordingen over financiële zorgen en knelpunten gesproken. Vanaf het najaar van 2017 komt de informatie over de tekorten in een stroomversnelling en worden ze ook meer integraal benaderd en gekwantificeerd. Op 12 februari 2018 wordt een integraal overzicht verstrekt dat echter onvolledig is, met name omdat de structurele gevolgen van de herziene begroting van Het Plein niet zijn meegenomen. Een integraal overzicht inclusief die begroting van Het Plein volgt in de presentatie die het dan demissionair college op 9 april 2018 verzorgt. Op dat moment zijn nagenoeg alle tekort-

---

<sup>34</sup> Van deze sessie is geen verslag gemaakt

componenten in beeld en worden de structurele gevolgen benoemd. In de jaarstukken 2017 rapporteert het nieuwe college aanvullende tekorten met een structurele component (loonsom). Het college voegt hier op 2 juli 2018 een post overige knelpunten van 4,0 mio euro aan toe. De raad is hiervan niet op de hoogte bij het vaststellen van de voorjaarsnota. In het najaar van 2018 stelt de raad de programmabegroting vast waarin een tekort is opgenomen van 11,0 olopend naar 13,0 mio euro structureel.

Over de verschillende onderdelen van de tekorten is vanaf 2014 de raad door het college vooral mondeling geïnformeerd of in fragmentarische financiële informatie, zonder indicaties dat structurele knelpunten niet structureel gedekt waren. Zorgen werden gedeeld, zij het dat geen oplossingen werden geboden en veel zaken naar de toekomst werden verschoven. Ook werd niet aangegeven wat de gevolgen zouden zijn voor de financiële positie van de gemeente als er geen oplossingen kwamen. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement werd stelselmatig gewezen op hoge risico's in het sociaal domein. Met het invullen van het gekozen simulatiemodel en analyse van uitkomsten, bleef de impact beperkt tot een incidentele weerstandsbehoefte. De impliciete aanname was dat het gemeentelijk weerstandsvermogen alle risico's kon opvangen. Indicaties dat de financiële positie onder druk stond heeft het college wel afgegeven. Het college heeft echter geen structurele gevolgen voor de (meerjaren)begrotingen en de reservepositie verkend en vertaald, en evenmin aan de raad toegelicht welke redenen hij hanteerde om dit niet doen. Zorgelijke woorden bij het aanbieden van de jaarstukken over 2016 zijn niet vertaald in bijgestelde keuzes voor de begroting. Daarentegen werd in de voorjaarsnota 2017 en de daaropvolgende programmabegroting 2018 een zeer positief scenario geschetst. Het college baseerde zich hierbij onder meer op een zeer gunstige begroting 2018 van Het Plein. Het college heeft niet gecommuniceerd over de zorgen over het realiteitsgehalte van deze begroting en hier geen structurele middelen voor gereserveerd. Het college volstond met eenmalige reserveringen van 2 maal 2,0 mio euro. Dit bleek veel te weinig.

#### *Tekorten SW-personeel*

Het subsidietekort op SW-personeel is vanaf 2014 door Delta benoemd en gekwantificeerd. De eerste jaren heeft het college dit 'opgelost' door in te teren op het eigen vermogen van Delta, dat daarmee onder de afgesproken grens kwam. Dit is niet expliciet en actief aan de raad gecommuniceerd maar staat wel opgemerkt in de stukken. Het college heeft de tekorten benoemd maar niet duidelijk aangegeven op welke wijze deze tekorten zouden kunnen worden opgelost. Bij de vormgeving van het bedrijfsplan voor het eigen Werkbedrijf bleven ze buiten beschouwing. Uiteindelijk heeft het college aangegeven in 2018 met een oplossing te komen, omdat volgens afspraak voor dat begrotingsjaar de nadelige subsidieresultaten door de deelnemende gemeenten moesten worden afgedekt. Dit is niet via ophoging van de begroting gerealiseerd. Het voorzienbare en goed door Delta benoemde en gekwantificeerde tekort is uiteindelijk steeds ten laste van de reserve gekomen, omdat het participatiebudget dit niet kon opvangen. Dit was bekend maar deze handelwijze werd voortgezet zonder na te gaan of structureel beslag op de reserve mogelijk en verantwoord was. De structurele problematiek is voor het eerst in de presentatie van 9 april 2018 gekwantificeerd en benoemd als structureel dekkingsprobleem. Uiteindelijk is het tekort opgenomen in het totaaltekort dat het nieuwe college heeft geraamd.

#### *Tekorten inkomensregelingen (wet BUIG)*

Het tekort op de inkomensregelingen waarvoor de reserve WWB de buffer vormde heeft zich zeer dynamisch ontwikkeld. Het college heeft het structureel tekort niet kunnen kwantificeren en

begroten. Dit komt mede door de wijze van sturing op Het Plein. Ook zijn de onverwachte omvangrijke meevallers in de Rijksbijdragen die deels achteraf (vangnetuitkeringen) komen niet aan de reserve WWB toegevoegd. Het college heeft geen informatie gegeven over het dalen van de reserve WWB tot het lage niveau van 0,5 mio euro <sup>35</sup> in de jaarrekening 2016. Ook heeft zij niet aangegeven welke maatregelen zouden worden getroffen om deze dynamische tekorten, waarbij toch altijd sprake is van een eigen risico van meer dan 1 mio euro oplopend tot 2 mio euro, op te vangen. Het college heeft, zonder nader advies, de optimistische en positief ingestoken primitieve begroting van 2018 van Het Plein, met dalende cliëntenaantallen en verlaagde organisatiekosten, voor realistisch aangenomen. In het najaar van 2017 heeft het college voorzichtigheidshalve reserveringen aangebracht, maar niet structureel. Evenmin is nagegaan of de reserve (WWB) nog toereikend was. Het college heeft toentertijd gekozen voor een ontschotter reserve sociaal domein, waarmee deze vraag niet meer aan de orde kwam. Uiteindelijk is de structurele component benoemd en gekwantificeerd in de herziene begroting 2018 van Het Plein die de raad in april 2018 ontving. Vervolgens is het tekort opgenomen in de presentatie van 9 april 2018 en daarna in het totaaltekort dat het nieuwe college heeft geraamd

#### *Tekorten Jeugdwet*

Het college heeft vanaf de jaarrekening 2015 de tekorten Jeugdwet zien oplopen en heeft deze ook wel benoemd en via de jaarstukken toegelicht aan de raad, met de problematieken van het onderhanden werk en de volledigheid van de facturen. Het college heeft echter geen begrotingsramingen opgehoogd. Ook het stijgen van de kosten van de toegang (CJG/loonsom) heeft het college niet tijdig onderkend en gedeeld met de raad. De (extra) tekorten op de Jeugdwet zijn vanaf maart 2018 in beeld gekomen. Na een eerste ophoging heeft nog een tweede ophoging plaatsgevonden. Deze tekorten zijn meegenomen in de presentatie van 9 april 2018. Tot slot is naderhand nog een loonsomcomponent op de toegang toegevoegd. Het structureel tekort is uiteindelijk opgenomen in het totaaltekort dat het nieuwe college heeft geraamd.

#### *Tekorten WMO*

De uitvoering van de WMO heeft in de beginjaren voordelen opgeleverd. Hiermee werden de tekorten op andere taken, met name Jeugdwet, gecompenseerd. Het college rapporteerde hierover. Het college rapporteerde tevens dat de algemene oplossingen nog niet van de grond kwamen waardoor de (duurdere) maatwerkvoorzieningen konden toenemen. Het college heeft vanaf de tweede helft van 2017 vrij plotseling de WMO lasten zien toenemen. Deze maken onderdeel uit van de structurele ophoging van de begroting 2018 van Het Plein. De raad ontving 'voorinformatie' bij burap-2 in najaar 2017 en structureel kwam het knelpunt in maart 2018 bij de raad bij de vrijgave van de herziene begroting 2018 van Het Plein. De vrij plotselinge stijging van WMO lasten is niet afzonderlijk gecommuniceerd met de raad. Wel is dit tekort meegenomen in de presentatie van 9 april 2018. Het structureel knelpunt is uiteindelijk in definitieve vorm opgenomen in het totaaltekort dat het nieuwe college heeft geraamd.

#### *Tekorten bedrijfsvoering Het Plein*

Het college heeft in 2016 en 2017 van de raad middelen verkregen om de bedrijfsvoering van Het Plein structureel te verbeteren. Over deze middelen is geen separate verantwoording afgelegd. In de tweede helft van 2017 is vanuit DB en directie van Het Plein een formatiecalculatieonderzoek als

---

<sup>35</sup> In bijlage 3 wordt toegelicht dat de gemeente een eigen risico loopt op tegenvallende kosten van de inkomensregelingen van ongeveer 2 mio euro; een reserve van 0,5 mio euro is dan als buffer ontoereikend.

bouwsteen voor een herziene begrotingsopzet verricht en zijn alle bedrijfsvoeringsramingen onderzocht en op reële basis gesteld. De raad ontvangt hierover uiteindelijk de informatie in april 2018. De tekorten worden in de presentatie van 9 april 2018 geraamd op 4 mio euro en verwerkt in het overzicht en maken daarna ook weer deel uit van het totaaltekort dat het nieuwe college heeft geraamd.

#### *Overige componenten*

Ten aanzien van de gebleken overige structurele tekorten, waarvoor het college 4,0 mio euro raamt is de raad bij presentatie van juli 2018 door het externe bureau geïnformeerd. Het blijkt te gaan om een verzameling van taken en posten waarvan nog onduidelijk is wat de grondslag is en de structurele component. Deels betreft het mogelijk ook taken die Het Plein verricht maar waarvoor tot dan toe onvoldoende bekostiging was geregeld. Dergelijke tekorten maken dan deel uit van de herziene begroting 2018 van Het Plein. In de voorjaarsnota die 15 juli in de raad kwam, was over aanvullende tekorten alleen een mondelinge 'aankondiging' verstrekt door het dan nieuwe college. Ze maakten dus geen deel uit de uitgangspunten voor het kader van de voorjaarsnota. De raad ziet deze structurele extra tekorten terugkomen in de begroting en meerjarenbegroting 2019 – 2022. Het opgelopen structureel tekort sociaal domein is dan van 9,0 mio euro opgelopen naar 13,0 mio euro.

#### *Risico's en weerstandsvermogen*

Algemeen qua informatievoorziening kan nog worden gesteld dat het college stelselmatig in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement hoge inschattingen van kansen en bedragen voor overschrijdingen in het sociaal domein heeft meegenomen en gerapporteerd. Het college heeft deze tekorten incidenteel met het algemeen weerstandsvermogen afgedekt. Het college noch de raad noch de adviseurs van de raad (accountant, toezichthouder) hebben zich afgevraagd of dergelijke herhaalde hoge risico-inschattingen niet noopten tot structureel ophogen van de begrotingsposten. Deze problematiek is in de jaarrekening 2017 naar boven gekomen. De (voormalig) rekenkamercommissie en de auditcommissie van de raad hebben eerder wel enkele malen gewezen op het verminderen van de reserves.

- Cruciale stukken en behandelingen, van belang voor informatievoorziening over verloop tekort ontwikkeling sociaal domein.
- Periode kalenderjaren 2017 en 2018 (tot en met vaststelling begroting 2019)
- P & c documenten: begrotingen verbonden partijen, voorjaarsnota, burap-1, jaarstukken, programmabegroting , burap-2.

-- *cursief* : zorgelijk getoonzette informatie over financiën  
 ▼ : positief getoonzette informatie over financiën  
 ~ of ? : neutraal getoonzette informatie over financiën [~]  
 financiële informatie wel te verwachten maar ontbreekt [?]

Toon	Stukken	Datum
?	Eerste voortgangsrapportage Plein op Orde	27 maart 2017
▼	Aanbieding namens D.B. begroting Het Plein 2018	29 maart 2017
~	Adviesbrief auditcommissie over opvolging motie verbetering bedrijfsvoering	11 april 2017
▼	Collegebesluit raad voorjaarsnota aan te bieden	16 mei 2017
?	Forum Monitor sociaal domein voorjaar 2017	08 mei 2017
▼	Begroting 2018 Het Plein in college besproken	20 mei 2017
▼	Begroting 2018 Het Plein in Forum (zienswijze)	22 mei 2017
--	<i>Begroting 2018 Delta in Forum</i>	<i>22 mei 2017</i>
▼	Begroting 2018 Het Plein nogmaals in college	30 mei 2017
▼	Voorjaarsnota gesprek Forum	08 juni 2017
▼	Begroting Het Plein 2018 in Raad (zienswijze)	19 juni 2017
~	Begroting Delta 2018 in Raad (zienswijze)	19 juni 2017
~ --	Behandeling jaarstukken over 2016 in Forum en presentatie van bevindingen door accountant <i>tevens bespreking adviezen auditcommissie</i>	19 juni 2017
▼	Voorjaarsnota in Raad	23 juni 2017
▼	Accountantsverslag over 2016	27 juni 2017
?	Jaarstukken Plein 2016	niet behandeld
?	Jaarstukken Delta 2016	niet behandeld
~	Jaarstukken 2016 in Raad	03 juli 2017
~	Raad stelt nieuw beleid vast voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening, intensivering van aanpak	03 juli 2017
--	<i>Presentatie van burap-1 2017 in Forum</i>	<i>03 juli 2017</i>
~	College stelt opgave bij burap-1 om te toetsen: <i>de houdbaarheid</i> van het uitgangspunt dat de financiën sociaal domein een gesloten systeem zijn	03 juli 2017
~	College stelt opgave om in 2018 met een oplossing te komen	03 juli 2017

	voor de <i>tekorten op de SW</i>	
✓	A.B. Het Plein stelt begroting 2018 vast	05 juli 2017
✓	College bespreekt programmabegroting 2018	03 okt 2017
✓	Raad geeft goedkeuring aan opzet Werkbedrijf en neemt kennis van voordeliger financieel perspectief in bedrijfsplan	09 okt 2017
✓	Raad stelt programmabegroting 2018 vast	06 nov 2017
--	<i>Burap-2 in Forum</i>	06 nov 2017
--	<i>Burap-2 /herziene begroting 2017 Het Plein in college</i>	14 nov 2017
--	<i>Ambtelijke presentatie financiën sociaal domein in college (input Forum 12 feb 2018)</i>	14 nov 2017
--	<i>Burap-2 / herziene begroting 2017 Het Plein in Forum</i>	20 nov 2017
?	Forum Monitor sociaal domein najaar 2017	4 dec 2017
--	<i>Aanbieding namens D.B. herziene begroting 2018 Het Plein</i>	19 jan 2018
--	<i>College presenteert samenhang ontwikkelingen sociaal domein inclusief financiën in Forum</i>	12 feb 2018
--	<i>Herziene begroting 2018 Het Plein in college</i>	13 feb 2018
--	<i>Herziene begroting Het Plein 2018 in Forum</i>	12 maart 2018
--	<i>Raad behandelt raadsvoorstel budget voor ontwikkelingen in het sociaal domein en toont zich geschrokken over de miljoenentekorten bij Het Plein en de jeugdzorg</i>	12 maart 2018
	College wordt demissionair na de verkiezingen	21 maart 2018
--	<i>College geeft presentatie over gewijzigd meerjarenbeeld</i>	09 april 2018
~	Mogelijkheid technisch vragen n.a.v. de presentatie van 9 april	08 mei 2018
--	<i>College stelt uitgangspunten voor de voorjaarsnota vast</i>	14 mei 2018
	Installatie nieuw college	28 mei 2018
--	<i>Voorjaarsnota gesprek in Raad</i>	15 juni 2018
--	<i>Jaarstukken 2017 in Forum en presentatie van bevindingen door accountant tevens bespreking adviezen auditcommissie</i>	18 juni 2018
--	<i>Burap-1 in Raad</i>	18 juni 2018
--	<i>Presentatie extern rapport structurele tekorten sociaal domein in Forum</i>	02 juli 2018
--	<i>Jaarstukken 2017 in raad</i>	02 juli 2018
--	<i>Programmabegroting 2019 in Forum</i>	13 sep 2018 20 sep 2018
--	<i>Burap-2 2018 in Forum</i>	08 okt 2018
--	<i>Programmabegroting 2019 in raad</i>	08 okt 2018 15 okt 2018 5 nov 2018

### Interviews

*Interviewperiode: januari 2019*

- Wethouder Financiën (onder andere), bestuursperiode 2014 – 18
- Wethouder Arbeidsmarktbeleid, Werk en Inkomen Participatiewet (onder andere), bestuursperiode 2014 – 18
- Wethouder Zorg, Welzijn, Jeugd en Onderwijs Jeugd, WMO (onder andere), bestuursperiode 2014 – 18. Betrokkene wenste geen interview, wegens onvoldoende geachte toegang tot informatie. Zij heeft als alternatief schriftelijke vragen beantwoord.
- Gemeentesecretaris, tot november 2018
- Concerncontroller, tot augustus 2018
- Concerncontroller, vanaf augustus 2018 - tevens contactpersoon voor het onderzoeksproces
- Adjunct-directeur sociaal beleid (onder andere)
- Raadsgriffier
- Met de huidige wethouder financiën (onder andere) en interim gemeentesecretaris vonden korte gesprekken plaats, vooral om over het onderzoeksproces te informeren.

### Documenten

Alle P & c documenten 2014 – 2018 van gemeente, Het Plein en Delta, *te vinden via de raadssite van de gemeente Zutphen.*

Negen beleidskaders sociaal domein, feb 2014

Nota financieel beleid, november 2015

Rekenkamercommissie, onderzoek jaarstukken 2015, juni 2016

Adviesbrief auditcommissie kwaliteit jaarstukken en opvolging aanbevelingen, juni 2017

Brief auditcommissie over interne beheersing, april 2017

Adviesbrief auditcommissie jaarstukken 2017, juni 2018

Presentatie financieel meerjarenperspectief, april 2018

Integraliteit en herijking financiën sociaal domein, feb / juni 2018

Visie document Zutphen vooruit, maart 2015

In staat van verbinding, nota verbonden partijen, maart 2015

Financiële verordening gemeente Zutphen, 2016, 2017

Budgethoudersregeling gemeente Zutphen, 2016

Bezuinigingen gemeente Zutphen, mei 2018

Verloop van tekorten sociaal domein, december 2018



Boardletters Deloitte Accountants, 2015 - 2017

Toezichtsbrieven provincie Gelderland 2015 - 2017

Voortgangsrapportage verbetertraject Het Plein, maart 2017

Bedrijfsplan Werkbedrijf Zutphen, september 2017

Formatiecalculatie Het Plein, BMC Advies, november 2017

Criteria algemene oplossingen sociaal domein, juni 2015

Herijking bezuinigingstaakstelling Het Plein, feb 2014

Begroting decentralisaties sociaal domein, april 2016

Presentatie samenhang sociaal domein en financiële ontwikkelingen sociaal domein, feb 2016

Motie raad in control door volledige, juiste en tijdige informatie, juni 2018

Monitor sociaal domein, 2016 – 2018

Presentatie en rapport Evenwicht in het sociaal domein, Berenschot, juli 2018

Ambtelijke presentatie Geld om te zorgen, college, november 2017

Ambtelijke adviezen n.a.v. 2<sup>e</sup> burap 2017 en herziene begroting 2018 Het Plein, sep-dec 2017

Rapport analyse Pw-budget 2017, Het Plein, november 2017

Op 2 juli 2018 heeft de raad kennis genomen van de presentatie van een extern bureau over de tekorten in het sociaal domein. Op hoofdlijnen worden in een nulscenario de volgende componenten benoemd. Het betreft hier tekorten die niet structureel in de begroting zijn geraamd.

WMO	1 mio euro
WSW	2 mio euro
BUIG	2 mio euro
JW	2 mio euro
Overige	4 mio euro

Het onderzoeksbureau heeft in een bijlage nader gespecificeerd (op detailniveau) welke posten dit betreft. Het bureau geeft aan dat dit een lastige exercitie is geweest omdat de gemeente Zutphen de dekking vanuit reserves niet specificeert. Dit is niet geheel correct; over 2016 is dit – helaas eenmalig – wel gedaan. Bij inzichtelijke jaarrekeningen die elk jaar dezelfde detailinformatie verschaffen kan een dergelijke analyse gemaakt worden. Los van hoe over reserves wordt verantwoord, moeten op het niveau van de taakvelden alle lasten worden verantwoord, evenals de baten die direct bij dit taakveld horen.

Het extern onderzoeksrapport heeft veel betekenis voor het krijgen van een beeld bij het ontstaan van de tekorten, maar is op onderdelen nog wel voor nadere analyse vatbaar. Alleen een grondige analyse van begrotingen en rekeningen van de gemeente Zutphen over de jaren 2015 – 2018 zou licht kunnen werpen op de vraag wat nu het daadwerkelijk om te buigen tekort is, los van beleidsuitgangspunten en bestuurlijke voornemens.

Buiten de scope van het feitenrelaas is door de onderzoeker vanuit de jaarrekeningen een benadering gemaakt van het werkelijk saldo van netto-lasten per taak, met andere woorden. voor de mutaties in de reserves. Elke gemeenten is volgens BBV verplicht deze presentatie te geven en Zutphen doet dit ook.

*De netto-lasten (uitkomsten voordat er gestort en onttrokken wordt aan reserves) van de belangrijkste categorieën in het sociaal domein zijn als volgt:*

<i>BBV/IV3 codes</i>		<i>Rekening 2015</i>	<i>Rekening 2016</i>	<i>Rekening 2017</i>
600	<i>Uitstroombestemming</i>	14,0	15,0	17,1
605	<i>Minimabeleid</i>	4,4	4,7	4,7
610	<i>Inko-voorziening</i>	6,1	2,2	5,3
620	<i>Maatschappelijke zorg</i>	14,5	14,7	18,1
630	<i>Sociaal-cult. werk</i> <sup>36</sup>	15,0	16,3	19,9
	<i>Integratie-uitkeringen</i> <sup>37</sup>	41,8	39,8	39,2
600+620+630	<i>Drie Ds totaal</i>	43,5	46,0	55,1
	<i>Verskil met Rijksbijdragen</i>	-1,7	-6,2	-15,9

De reserves WWB en WMO dienden in deze periode voor het afdekken van tekorten. Eind 2016 bedroegen zij nog 11 miljoen euro. Eind 2017 is dit geslonken tot 1 ½ miljoen euro. De jaarrekening van de gemeente zijn summier in het verantwoorden van de bedragen die met een reserve tussentijds het jaar zijn verrekend. Een uitzondering vormen de jaarstukken over 2016. Deze tonen een diversiteit aan onttrekkingen voor de reserves WMO en WWB.

Het minimabeleid, de schuldhelpverlening en de inkomensvoorzieningen worden buiten bovenstaande cijfermatige vergelijking gehouden. Deze taken worden uit algemene middelen bekostigd en de inkomensvoorzieningen volgen een eigen systematiek (wet BUIG) en zijn niet in de integratie-uitkeringen gemeentefonds opgenomen. De inkomensvoorzieningen hebben qua tekorten een grillig verloop, waarbij het lastig is een structurele trend te ontdekken. Er zijn vaak na-ijlende effecten als gevolg van rijksbeleid en ook verantwoordt de gemeente Zutphen deze middelen niet altijd op het taakveld maar worden ook nagekomen baten, bv inzake de vangnet-uitkering of een aanpassing van de rijksbijdrage, verantwoord op een algemeen taakveld, als algemeen dekkingsmiddel. Grosso modo geldt dat de gemeente 5 % van de uitkeringslasten volledig zelf dient te dragen (dat is ongeveer structureel 1,0 mio euro) en van het hogere tekort tot 12,5 %, de helft vergoed krijgt (dat is ook ongeveer 1,0 mio euro). Zutphen heeft daardoor rekening te houden met structurele begrotingslasten van 2,0 mio euro en dient een egaliseringsreserve aan te houden om de schokken op te vangen.<sup>38</sup>

Concentreren we ons op de vergelijking van de middelen en de netto-lasten voor de drie decentralisaties dan blijkt dat voorjaar 2017, bij het opmaken van de jaarstukken 2016 zich aanzienlijke tekorten in de netto-lasten aftekenen; deze tekorten lopen verder op in de jaarrekening 2017. Dit betekent dat de financiën van het sociaal domein als gesloten systeem in de jaarrekening 2016 al zichtbaar onhoudbaar waren. In een Forumpresentatie is dit februari 2018 ook onderkend.

<sup>36</sup> De gemeente Zutphen heeft de nieuwe codes voor de verantwoording sociaal domein vertraagd ingevoerd; de categorie sociaal-cultureel werk betreft met name de uitvoering van de Jeugdwet

<sup>37</sup> Integratie-uitkeringen sociaal domein, Jeugdwet, WMO`15 en Participatiewet en integratie-uitkering oude WMO.

<sup>38</sup> De vangnetuitkering mag niet vooraf begroot worden, dus ook daarom is een toereikende egaliseringsreserve nodig; de reserve bedroeg ultimo 2016 nog maar 0,5 mio euro.

## DEEL C CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 0. Inleiding

De gemeenteraad van Zutphen is geconfronteerd met een sterk negatief, veranderd financieel perspectief in de periode 2017-2018. De gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie van Zutphen (rkc) gevraagd onderzoek te doen naar inzicht en toedracht van deze verandering. De rkc is ingegaan op dit verzoek (zie deel A Introductie, voor invulling van haar onderzoek).

De bevindingen (deel B) van dit rekenkameronderzoek geven antwoord op de vraag hoe en wanneer informatie - die de toedracht naar het slechte financiële perspectief kunnen duiden - is gedeeld met de gemeenteraad.

De rkc heeft op basis van analyse van deel B drie onderwerpen vastgesteld, voor het presenteren van haar conclusies. Deze onderwerpen zijn in lijn met de doelstelling van het onderzoek, namelijk als raad "vooruit kunnen kijken" wat betreft de financiële situatie en ontwikkelingen van Zutphen. De drie concluderende onderwerpen zijn:

- I. Beschikking over informatie
- II. Kwaliteit van informatie
- III. Rolinvulling

Na conclusies (1) komt de rkc met aanbevelingen (2) over: een actuele nota Financieel Beleid, afspraken over 'taakuitvoering op afstand', en organisatie van planning en control (p & c) cyclus met informatievoorziening.

### 1. Conclusies

#### I. Beschikking over informatie

##### *Eerste signalen*

Al vanaf de decentralisaties in het sociale domein in 2015 kwamen er de nodige signalen over mogelijke financiële problemen voor de gemeente Zutphen, zoals signalen over de noodzaak om inzet van reserves beter te analyseren en over 'tijdelijke' financiële tekorten. Het gaat om informatie vóór de kernperiode 2017 - 2018, waarin het financiële perspectief plotseling wijzigde (en de raad zich "overvallen" voelde, volgens haar amendement). De genoemde signalen kwamen vanuit college, provincie als toezichthouder, gemeenschappelijke regelingen, auditcommissie en voormalige rekenkamercommissie.

Signalen over financiële opgaven heeft de raad deels opgevangen en aan de orde gesteld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit vragen die in Forums door forum- of raadsleden zijn gesteld. Het college heeft de vragen echter regelmatig niet adequaat beantwoord, en de raad volhardde onvoldoende in zijn

informatiebehoefte. Ook op andere wijze gaven college en raad regelmatig geen opvolging aan adviezen, waaronder geen plan van aanpak of geen agendering van verbeterpunten.

#### *Uitstel en traagheid*

Regelmatig kreeg de raad financiële informatie later dan wenselijk was. Een voorbeeld daarvan is het door de raad gevraagde overzicht met onderscheiden budgetten binnen het sociaal domein. Dit overzicht was een toezegging van het college bij de voorjaarsnota 2017 (juni 2017). De informatie kwam echter niet bij de begroting 2018 (najaar 2017) volgens toezegging, maar pas in het Forum van 12 februari 2018. Voor dat Forum was een ambtelijke collegepresentatie uit november 2017 input; cijfers zijn tussenliggende drie maanden niet geactualiseerd.

Ook met betrekking tot het Plein is in 2017 en 2018 belangrijk financieel inzicht laat ter beschikking gesteld aan de raad. Het gaat om trage doorkomst van inzicht in de consequenties voor de gemeente Zutphen van de tweede bestuursrapportage (burap) 2017 van Het Plein en van het formatiecalculatie model. Hierdoor ontstond geen inzicht in de ernst van de problemen. Het college heeft de raad niet uit eigen beweging tussentijds geïnformeerd in deze periode (najaar 2017 tot en met Forum van 12 februari 2018). Dat had gekund, bijvoorbeeld, via agendapunt op raadsagenda's "actieve informatievoorziening vanuit het college", met cijfers, zorgen of procesinformatie over planning van acties.

De late doorkomst van informatie omtrent Het Plein onderschrijft het gevoel van de raad "overvallen" te worden door het college met grote financiële problemen, in de periode 2017-2018. Met de eerder genoemde signalen had de raad de genoemde 'overval' wellicht beter kunnen voorzien of kunnen plaatsen. Deze signalen zijn echter beperkt ontvangen en opgevolgd. Bij onderschatting van de signalen speelt de beperkte kwaliteit van sommige signalen een rol (zie II).

## II. Kwaliteit van informatie

#### *Beperkte vertaling naar waardevolle informatie*

Bij afgegeven signalen over negatieve financiële ontwikkelingen gaf het college regelmatig relativeringen, zoals de boodschap dat tekorten opgevangen konden worden uit reserves. Bij wel afgegeven signalen over financiële opgaven gaf het college meestal geen vertaling naar duidelijke financiële scenario's en alternatieven (alsof deze niet nodig waren). Hierdoor was het voor de raad moeilijk om de kern van het probleem en oplossingsrichtingen te herkennen.

In lijn met genoemde relativeringen zien we 'optimistische' stukken, zonder melding van zorgen. Een voorbeeld is het college-advies bij de aanbieding aan de raad van de ambitieuze (eerste) begroting 2018 van Het Plein. Deze begroting bleek weinig realistisch. Ambtelijke advisering vanuit Zutphen over de cijfers van deze begroting ontbreekt. Dit is tevens een voorbeeld van ambtelijke ondersteuning, die op belangrijke momenten in de onderzoeksperiode heeft ontbroken. De rkc is van oordeel dat de zienswijze bij deze begroting van Het Plein, gegeven de kennis en twijfel die men had, niet zo door het college had mogen worden aangeboden aan de raad. Een ander 'optimistisch' stuk is de begroting Zutphen 2018 die najaar 2017 verschijnt, terwijl het college al informatie had over een tegenvallende tweede burap 2017 van Het Plein (zie ook III).

Daarnaast zien we dat discussies gingen over vorm van p&c stukken, in plaats van over het doel van stukken. De omvangrijke, oudere p&c stukken vereisten een zoektocht naar de belangrijkste financiële boodschappen. De vereenvoudiging van de p&c-cyclus, waaronder meer 'toegankelijke' vormen van buraps, resulteerde echter niet in beter of sneller inzicht. Een teken dat p&c informatie niet helder was, zijn vragen van de raad over welke cijfers 'nieuw' zijn en welke 'bekend' verondersteld zouden moeten zijn (voorbeeld burap 2 2018).

#### *Ontbrekende hoofdzaken*

De verstrekte financiële informatie gaf geen inzicht in de lasten-baten ontwikkeling per deeltaak van het sociaal domein. Ook door ontschotting van reserves werd het zicht op de netto lasten ontwikkeling per deeltaak van het sociaal domein ontnomen. Vooral hierdoor waren er geen goede 'alarmbellen' waarmee het college inzicht kon krijgen, en met de raad kon delen, dat kritische grenzen werden overschreden. De in de nota financieel beleid (2015) ontwikkelde kaders werden niet gevolgd of onvoldoende doorontwikkeld. Zo is het risicomangement blijven steken in het opsommen en kwantificeren van risico's, zonder deze te voorzien van maatregelen en deze te monitoren.

Verder is opmerkelijk dat het onderscheid tussen incidenteel en structureel doorgaans niet goed is gemaakt, en niet goed begrepen. Meerjarig optredende incidentele effecten werden niet geclassificeerd als structurele risico's. Het college meldde jaren achtereen in de paragraaf weerstandsvermogen over grote kansen op overschrijdingen, risico's die zich ook voordeden. Er werd niet gecommuniceerd aan de raad over de -door het college niet gekozen- optie om deze posten structureel te begroten. Deze handelwijze wekt de suggestie van dingen op de lange baan schuiven en hopen op betere tijden.

Verder signaleert de rkc dat de provincie Gelderland als toezichthouder weliswaar waarschuwt - maar niettemin toestaat - dat Zutphen in opeenvolgende meerjarenbegrotingen incidenteel sluitende jaarschijven toont met uitsluitend de laatste jaarschijf structureel in evenwicht. De gegeven waarschuwing heeft geen opvolging gekregen.

### III. Rolinvulling

Door de regelmatig vertraagde (zie I) en matige of ontbrekende (zie II) informatie van het college over de financiën heeft de raad haar (controlerende) taak niet goed kunnen uitvoeren. Daarbij spelen twee factoren een rol. Ten eerste de Zutphense focus op beleidswensen en minder op uitvoering (zie prioriteiten buiten financieel overzicht en control). Ten tweede de complexiteit van werken met verbonden partijen (zie informatie-dilemma bij taakuitvoering op afstand).

#### *Prioriteiten buiten financieel overzicht en control*

College en raad legden in communicatie en besluitvorming in het sociaal domein veel nadruk op sociale ambities, met de wil tot herinrichting en innovaties (*transformatie*). Op de voorafgaande uitvoering van de decentralisaties (*transitie*), in het bijzonder de financiële uitvoeringskant, legden Zutphen te weinig nadruk. Deze niet-financiële focus zien we ook specifiek rond Het Plein: in de loop van de jaren spitst de onvrede van de raad zich toe op het functioneren van Het Plein, in het

bijzonder op organisatie- en sturingsvraagstukken. Hierdoor lijkt de raad het (financiële) totaaloverzicht op het sociaal domein uit het oog te hebben verloren.

Het college en de raad hebben zich onvoldoende gerealiseerd dat een goed gepositioneerde en toegeruste control-functie essentieel is voor het grip houden op de beheersomgeving en financiën, zeker in tijden van forse taakuitbreiding. Toegezegde verbeteringen voerde het college onvoldoende voortvarend uit. De daadwerkelijke wil om in control te zijn ontbrak. De zorg voor continuïteit en verbetering van de ambtelijke expertise op dit gebied was onvoldoende.

#### *Informatie-dilemma bij taakuitvoering op afstand*

Over de negatieve tweede burap 2017 van Het Plein (bekend bij college en ambtelijk in september 2017), werd de raad pas later geïnformeerd (november 2017). De portefeuillehouder had deze informatie in haar rol als Het Plein bestuurder (DB), en dus automatisch ook in haar rol als collegelid. Deze informatie was echter nog niet ‘formeel’ en openbaar. Wanneer en hoe ga je als gemeente inspelen op negatieve ontwikkelingen bij een verbonden partij? En wanneer gaat het college de raad hierover informeren en meenemen?

## 2. Aanbevelingen aan raad

De rkc heeft aanbevelingen opgesteld voor de raad, op basis van: de doelstelling van het onderzoek “vooruit kunnen kijken” wat betreft de financiële situatie en ontwikkelingen van Zutphen (zie deel A), de bevindingen uit documentanalyse en interviews (zie deel B), en de conclusies over informatiebeschikking, informatiekwiteit en rolinvulling (zie deel C, hfst 1).

#### Toepassing actuele Nota Financieel Beleid

- A. Zorg voor **vaststelling** van een nieuwe nota Financieel Beleid, passend bij actuele omstandigheden van Zutphen, inclusief doorontwikkeling van het risicomanagement.
- B. Verzoek het college met een voorstel te komen voor een goede positionering van de control-functie<sup>39</sup> in de organisatie, opdat **uitvoering** van de nota Financieel Beleid plaatsvindt. Dit betekent ook dat het college meer werk moet maken van financiële analyses, met goede samenwerking tussen beleid en control.
- C. Zorg voor **monitoring** van toepassing van de nota Financieel Beleid bij besluitvorming (kaderstelling en controle taken). Dit kan bijvoorbeeld door de auditcommissie te verzoeken om jaarlijks bij de behandeling van de Jaarrekening te rapporteren over toepassing in het betreffende boekjaar.

#### Afspraken bij ‘taakuitvoering op afstand’

- D. Verzoek het college **toepassing** te geven aan de door de raad overgenomen principes uit het rkc-onderzoek “taakuitvoering op afstand” (zie ook raadsbesluit 28/5/18), waaronder versterking van

---

<sup>39</sup> Met ingang van het boekjaar 2021 zal de accountant geen oordeel meer geven over de rechtmatigheid in de controleverklaring, maar moet die worden afgegeven door het college. Ook hiervoor is versterking van de controlfunctie nodig.

de informatiepositie van de raad. Dit gaat om vertaling van aanbevelingen in een afgesproken **plan van aanpak** en om uitvoering van de principes in **praktijk**<sup>40</sup>.

#### Organisatie van p&c cyclus met informatievoorziening

- E. Zorg voor een goede **inrichting** van de p&c cyclus, met een logische planning en duidelijkheid over het doel van documenten. Stel daarvoor ook vast welke **informatiebehoefte** er op welk moment bestaat. De p&c cyclus moet zodanig uitvoering krijgen, dat de raad haar kaderstellende en controlerende taak naar behoren kan uitvoeren .

---

<sup>40</sup> Juist bij de start van nieuwe vormen van 'taakuitvoering op afstand' is een goede invulling cruciaal, zoals de start van stichting werkbedrijf Zutphen GelreWerkt!



## DEEL D BESTUURLIJKE REACTIE

Geachte leden van de rekenkamercommissie

Hierbij geven wij een reactie op uw concept-rapport Rekenkameronderzoek Financieel Perspectief Zutphen<sup>41</sup>. Onze reactie bevat een drietal onderdelen:

1. Uw aanbevelingen
2. Uw conclusies
3. Overige opmerkingen

Alvorens in te gaan op bovengenoemde punten willen wij onze waardering uitspreken voor het concept-rekenkameronderzoek inzake het gewijzigd financieel perspectief van de gemeente Zutphen. Veel zaken die door u zijn beschreven worden door ons als college herkend. Bij punt 1 zullen wij hier nader op ingaan.

### Ad. 1

Uw aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen uit uw rapport onderschrijven wij. Uw belangrijkste aanbevelingen betreffen: het opstellen, vaststellen, uitvoeren en monitoren van een nieuwe nota financieel beleid; doorontwikkeling van het risicomanagement; zorgdragen voor een goede positionering van de controlfunctie; het toepassen van de beschreven principes in het RKC-onderzoek taakuitvoering op afstand; en het zorgdragen voor een goede inrichting van de P&C-cyclus.

Met de uitvoering van uw aanbevelingen zijn wij inmiddels gestart. Zo is sinds november 2018 een werkgroep actief met de verbetering van de interne beheersing. Deze werkgroep heeft als taak de meest risicovolle processen in onze organisatie te be- en herschrijven en te voorzien van een goede AO/IB, (Administratieve Organisatie en Interne Beheersing). Een goede AO/IB zorgt voor een zodanige uitvoering van de werkprocessen dat het risico op een foute uitvoering tot een minimum c.q. aanvaardbaar niveau beperkt wordt. Daarnaast zijn, in nauwe samenwerking met de raad van de gemeente Zutphen, de kaders voor het financieel beleid aangescherpt waarbij deze aanscherping moet leiden tot een gezonde financiële positie van de gemeente Zutphen. Tevens heeft de waarnemend secretaris/directeur in januari 2019 een interventie gedaan in de structuur van de organisatie met als doel een betere en centralere sturing en beheersing van de organisatie. Hierbij is ook specifiek een adjunct-directeur Bedrijfsvoering en Financiën aangetrokken die als belangrijkste taak heeft het op orde brengen van de bedrijfsvoering. De vorenstaande maatregelen moeten leiden tot een versterkte control- en bedrijfsvoeringsfunctie van de organisatie.

### Ad. 2

Uw conclusies

Een aantal conclusies van u herkennen wij en onderschrijven wij. Daarentegen missen wij ook

---

<sup>41</sup> De rekenkamercommissie heeft de gemeentesecretaris 22/3/19 om een bestuurlijke reactie van het college gevraagd. Deze reactie heeft de rkc 10/4/19 ontvangen. De reactie is integraal in dit rapport overgenomen.

essentiële elementen in het proces dat u doorlopen hebt om te komen tot deze conclusies. Het voornaamste hierbij is dat feiten en conclusies geenszins los gezien kunnen worden van het moment, de context, de voorgeschiedenis, ontwikkelingen die op dat moment plaatsvonden en externe factoren waarop wij geen of beperkt invloed hadden.

Het klopt dat het wenselijk zou zijn geweest als de gemeenteraad op momenten eerder informatie had ontvangen. Dit was geenszins een bewuste keuze maar een resultante van een aantal zaken. In de eerste plaats waren wij nog volop bezig met het juist, volledig en in een kort tijdsbestek implementeren van de drie decentralisaties. Voor onze gemeente mag dit absoluut een “megaklus” worden genoemd. Daarnaast werden wij geconfronteerd met toenemende uitgaven voor jeugdzorg. Dit komt, net als bij veel andere gemeenten in Nederland, door de facturatie van zorgaanbieders die nog jaren na afloop van de verleende zorg plaatsvindt en waarvan de omvang voor ons onbekend was. Deze factoren zorgden ervoor dat informatie inderdaad niet altijd tijdig de raad bereikte, maar wij hebben altijd ons uiterste best gedaan om wel zo juist en tijdig mogelijk deze informatie aan te bieden. In het afgelopen jaar is duidelijk geworden dat veel meer gemeenten met deze problematiek te kampen hebben gehad en dat heel duidelijk is dat dit soort grote operaties tijd vragen voordat gesproken kan worden van een succesvolle implementatie.

Evenzeer is uw conclusie dat het college en raad zich onvoldoende gerealiseerd hebben dat een goed gepositioneerde en toegeruste controlfunctie essentieel is. Dit is een conclusie die wij onderschrijven. Toch past ook hier enige nuance. Het beschikbare gestelde verbeterbudget van €2.100.000 voor Het Plein in 2016 is ook aangewend om de controlfunctie te verbeteren. Er is een extra controller aangesteld binnen de GR Het Plein en er is geld vrijgemaakt om de monitoring van de uitgaven binnen het Sociaal Domein goed op te zetten en tevens de effecten van beleidsmaatregelen goed te meten en te volgen. Echter, het beschikbaar stellen van middelen is helaas niet de garantie dat beoogde effecten direct optreden. Ook hier gaat tijd overheen en dat is ook gebleken in de afgelopen periode. Wij herkennen dat dit besef nog groter had mogen zijn dan aan de orde was, maar het heeft absoluut wel onze aandacht gehad.

Een andere conclusie is dat de financiële informatie geen inzicht geeft in de baten-lasten ontwikkeling per deeltaak van het Sociaal Domein. Echter, in Burap-2 2018, toegelicht aan het Forum op 8 oktober 2018, is informatie opgenomen met daarin de lastenontwikkeling per deeltaak binnen het Sociaal Domein. Op dit punt vinden wij uw conclusie te stellig.

Nogmaals, wij herkennen de conclusies en zijn en gaan daarmee aan de slag zoals onder het kopje “aanbevelingen” reeds beschreven. Dat neemt niet weg dat wij de nuance en volledigheid in uw rapport missen over de vraag waarom deze conclusies getrokken zijn.

Ad. 3

Overige opmerkingen

Tenslotte heeft het ons bevreemd dat in het feitenrelaas veel meningen van de onderzoeker zijn opgenomen. Naar onze mening verliest het feitenrelaas daardoor aan kracht en “kleurt” het ten onrechte bepaalde constatering. Op pagina 18 is te lezen: “In het voorjaar van 2017 stelt het college kaders voor de begroting 2018 en verder voor. Sprake is van een zeer positieve toonzetting”.

En op pagina 21 wordt vermeld: “De presentatie is dus onvolledig”, op pagina 27 staat te lezen: “op 12 februari 2018 wordt een integraal overzicht verstrekt dat echter onvolledig is, met name omdat de structurele gevolgen van de herziene begroting van Het Plein niet zijn meegenomen”.

Wij adviseren u het rapport hierop nog eens grondig door te nemen waardoor volgens ons het rapport aan waarde wint.

## DEEL E NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

We danken het college van Zutphen voor hun reactie en waarderen dat ze onze conclusies en aanbevelingen omarmen.

We begrijpen de opmerking van het college dat de resultaten van het onderzoek gezien moeten worden in zijn complexe context: de zware opgave van decentralisaties in het sociaal domein, met begrensde middelen. Dat was zeker voor Zutphen een “megaklus”. Het was echter niet het doel van dit rekenkameronderzoek om deze beleidsgeschiedenis te omschrijven. De rekenkamercommissie vindt bovendien dat goede informatievoorziening cruciaal is, vanwege de “megaklus” met diverse (financiële) onzekerheden. Het college had de raad juist daarom beter moeten meenemen: wat is de situatie, wat zijn consequenties, wat zijn risico’s, en wat zijn keuzes en alternatieven voor de raad? In onze derde conclusie erkennen wij overigens wel degelijk een belangrijke factor, die de informatievoorziening van het college richting raad heeft bemoeilijkt: rolinvulling bij het werken met verbonden partijen, in het bijzonder Het Plein.

Met betrekking tot de opmerking van het college dat sommige passages ‘meningen’ bevatten, is de rekenkamercommissie het niet eens. Dit zijn geen meningen, maar objectieve constatering gebaseerd op feiten. Zo is de genoemde passage dat de voorjaarsnota 2017 een “positieve toonzetting” heeft, gebaseerd op de feitelijke boodschap van het college<sup>42</sup>. Ook de andere genoemde passage, de constatering dat een presentatie “onvolledig” is, is gebaseerd op het feit dat bepaalde beschikbare informatie niet is verwerkt<sup>43</sup>.

De rekenkamercommissie vindt het mooi dat het college inmiddels bezig is met verbeteringen rond financieel beleid en bedrijfsvoering, in lijn met onze aanbevelingen. Daarbij hoopt zij dat deze verbeteringen daadwerkelijk zullen resulteren in de doelstelling van dit onderzoek: de raad moet ‘vooruit kunnen kijken’, met het tijdig verkrijgen van inzicht in de actuele financiële situatie, zodat de raad optimale sturingsmogelijkheden heeft. De rekenkamercommissie adviseert de raad om aan de hand van de aanbevelingen in dit onderzoek concrete afspraken te maken over genoemde verbeteringen én gewenste resultaten.

De rekenkamercommissie ziet de uitwerking van dit rapport met belangstelling tegemoet.

---

<sup>42</sup> In dit rekenkamerrapport (p.18) verwijzen we naar “positieve” teksten van het college, uit het voorjaarsgesprek (gespreksnotitie 23/6/17), waaronder: we krijgen financieel gezien weer lucht; we zijn in toenemende mate in staat om risico’s die we lopen op te vangen; er is ruimte voor extra inzet voor het focustraject.

<sup>43</sup> In dit rekenkamerrapport (p.21) geven we aan dat de Forum-presentatie over het sociaal domein (12/2/18) integraal is en met indicaties per wettelijke taak, maar dat deze “onvolledig” is qua cijfers. Namelijk, deze (en de later aangevulde presentatie) zijn exclusief de gevolgen die voortkomen uit verwerking van de bijgestelde begroting 2018 van Het Plein.

