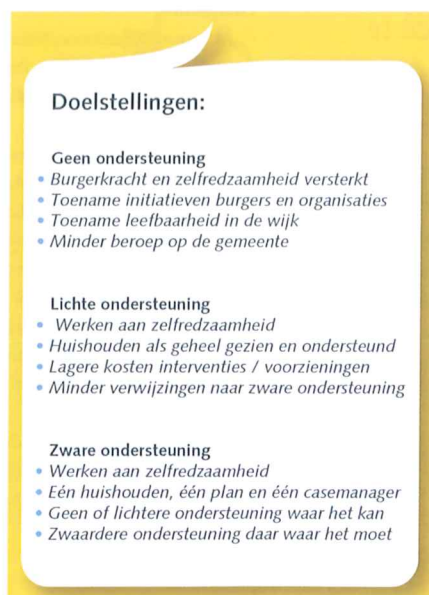


Kansenkaart voor decentralisaties sociaal domein

Ondersteuning van de gemeenteraad bij de kaderstelling en controle

De decentralisatie van de jeugdzorg, de Participatiewet en de overheveling van een deel van de AWBZ van rijk naar gemeenten zal tot ingrijpende veranderingen leiden. Nieuw voor de gemeenteraad is dat efficiëntiewinst gevonden moet worden door te ontkokeren, dat de gebieden met elkaar *in samenhang* moeten worden gebracht. Maar hoe ziet dat er dan uit en wat betekent dit voor kaderstelling en controle? De Haagse Rekenkamer ontwikkelde daartoe de Kansenkaart.

Mirjam Swarte



De Kansenkaart is een uitvouwbare kaart (zoals een stadsplattegrond) in handzaam formaat, die inzichtelijk maakt wat we willen bereiken in het sociale domein, en helpt de kansen voor het creëren van meer samenhang tussen de sectoren te identificeren.

Bij de Kansenkaart hoort de Leidraad, een document waarin de onderdelen van de kaart inhoudelijk nader worden toegelicht, voorbeeldvragen voor raadsleden zijn opgenomen en de uitgangspositie per sector in de gemeente Den Haag wordt geschetst.

Figuur 1. De Haagse Kansenkaart

De decentralisaties in het sociaal domein

Het sociaal domein is volop in beweging. Het huidige regelgestuurde systeem, dat gebaseerd is op verzekeren en verzorgen, gaat veranderen in een stelsel dat meer uitgaat van burgerkracht en waarin ondersteuning en activering worden gevonden in de *civil society*. Taken op de gebieden werk, zorg en jeugd die voorheen onder het rijk vielen, worden ondergebracht bij gemeenten. Het gaat hierbij om de invoering van de Participatiewet, de decentralisatie van AWBZ naar de Wmo, de transitie van de Jeugdzorg en de invoering van het passend onderwijs. Het samenbrengen van activiteiten onder gemeentelijke aansturing biedt kansen voor meer effectiviteit en efficiëntie in het hele sociale domein.

De gebieden werk en inkomen, zorg en welzijn, jeugd en onderwijs zijn in alle gemeentelijke begrotingen terug te vinden als afzonderlijke begrotingsprogramma's. Voor elk programma worden in begroting en jaarverslag de drie w-vragen beantwoord. Helemaal nieuw zijn de gebieden dus niet voor de gemeenteraad. Wél nieuw is dat de efficiëntiewinst gevonden moet worden door te ontkokeren, dat de gebieden met elkaar *in samenhang* moeten worden gebracht. Maar hoe ziet dat er dan uit en wat betekent dit voor kaderstelling en controle?

Naast 'eigen kracht' is 'één gezin - één plan - één coördinator' een terugkerende slogan bij de decentralisaties

Intuïtief begrijpt iedereen dat we af moeten van de tien verschillende hulpverleners waar multiprobleemgezinnen nu mee te maken kunnen hebben. Ook is helder en invoelbaar dat gedrags- of opgroei-problemen bij kinderen het gevolg kunnen zijn van problemen van de ouders, en dat daarom de oplossing niet per se op het gebied van jeugdzorg maar bijvoorbeeld bij werk en inkomen ligt. Naast 'eigen kracht' is 'één gezin - één plan - één coördinator' daarom een terugkerende slogan bij de decentralisaties.

De raad is verantwoordelijk voor de kaders voor het herinrichten van het sociaal domein en voor het sturen op de (beoogde) maatschappelijke effecten van de decentralisaties. Het is belangrijk dat de raad voldoende beeld heeft van de samenhang tussen de decentralisaties en van de beoogde effecten, voor

Het is overduidelijk dat de decentralisatie van de jeugdzorg, de Participatiewet en de overheveling van een deel van de AWBZ van rijk naar gemeenten tot ingrijpende veranderingen zal leiden. De gemeenteraad heeft de taak kaders te stellen en te controleren. Vanuit de visie dat goede controle pas mogelijk is als er heldere kaders zijn, wilde de Haagse Rekenkamer de raad hierbij ondersteunen en ontwikkelde daartoe de *Kansenkaart voor de herinrichting van het Haags sociaal domein*. Innovatief initiatief, of zou de rekenkamer er beter aan doen zich te beperken tot traditioneel ex post-onderzoek?

het stellen van de juiste kaders en voor het volgen en controleren van de uitvoering van het beleid.

Aanpak rekenkamer

Voor het (laten) ontwikkelen van een instrument waarmee de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol in het proces van de decentralisaties in het sociale domein (3D) kan versterken, vroeg de rekenkamer offertes bij een aantal bureaus met expertise in de relevante sectoren. Het instrument moest aansluiten bij kaderstelling op hoofdlijnen en de met de 3D beoogde maatschappelijke effecten centraal stellen.

De centrale boodschap die de rekenkamer voor ogen had is dat de raad verantwoordelijk is voor het sturen op de (beoogde) maatschappelijke effecten van de 3D en zich ervan moet verzekeren dat de door B&W voorgestelde decentralisatieplannen hieraan bijdragen. Aan de hand van het te ontwikkelen instrument zou de raad de voorstellen van B&W met betrekking tot de decentralisaties kunnen beoordelen, en na invoering monitoren. Daarnaast moest het instrument inzichtelijk maken welke keuzes er te maken zijn.

Twee van de ontvangen offertes bevielen de rekenkamer dusdanig goed dat besloten werd met beide bureaus in zee te gaan om de sterke kanten van ieder optimaal te benutten. Kort na de start werd een werksessie met raadsleden georganiseerd om bij het ontwikkelen van het instrument zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de raad. Raadsleden noemden de belangrijkste kansen en risico's van de decentralisaties, zoals (kans) het belang van participatie ook buiten de sector werk en inkomen, de te realiseren grensoverschrijdingen tussen sectoren door ontkoking, of (risico) de mate waarin kleinschalige zorgaanbieders aan bod komen, en de balans tussen controle en bureaucratie. Gevraagd werd de reeds vastgelegde kaders in beeld te brengen en het proces van kaderstelling in de komende periode te schetsen, en ook ervoor te zorgen dat het een herkenbaar 'Haags' instrument werd.

Gelet op diverse reeds beschikbare spoorboekjes en stappenplannen vanuit onder andere de VNG en de vereniging van griffiers, koos de rekenkamer ervoor juist inhoudelijke onderwerpen in het instrument op te nemen, namelijk die onderwerpen waar keuzes gemaakt moeten worden en verbindingen tussen de sectoren kunnen worden gelegd. Zeven 'knooppunten' werden geïdentificeerd, verdeeld over drie niveaus. Het betrekken van de ambtelijke organisatie droeg bij aan het gebruik van herkenbare terminologie en voorbeelden.

Eerste versie

Op 12 september presenteerde de rekenkamer de eerste versie van het instrument, een kansenkaart, tijdens een symposium voor raadsleden en genodigden. Na een algemene toelichting op het instrument werd in verschillende workshops vanuit verschillende invalshoeken gewerkt met de kaart en reacties en input verzameld. Grootste gemene delers daarbij waren een wens voor nadere specificering van de beoogde effecten, erkenning dat hierin politieke keuzes zitten en het belang van draagvlak voor de kaart in het gemeentelijk apparaat. In oktober werd een workshop met ambtenaren georganiseerd. Naast een zeker enthousiasme voor de kaart, werden ook een aantal kanttekeningen gemaakt. Zoals ervoor te waken dat de kaart als 'afvinklijst' wordt gehanteerd (zou leiden tot onnodig lange stukken) of dat raadsleden zich teveel bezighouden met de hoe-vraag. Het ontkoken wordt bemoeilijkt doordat stukken voor meer dan een portefeuillehouder nu soms intern 'stranden', daarom zou het helpen als de raad kaders zou stellen voor het sociale domein als geheel, zo gaven de ambtenaren aan.

Doorontwikkeling

Bij de aanbidding van de eerste versie is gecommuniceerd dat de kaart *work-in progress* is. Met de bureaus is overeengekomen dat zij het instrument doorontwikkelen en bij andere opdrachten mogen inzetten, in ruil waarvoor de rekenkamer ten behoeve van de gemeente Den Haag gebruik mag maken van doorontwikkelde versies. Het grootste gemis dat bij de eerste versie naar voren kwam was dat het onvoldoende duidelijk was hoe de kaart nou gebruikt moest worden. Afgezien van een overkoepelende 3D-aanpak had het college recent geen stukken aan de raad gestuurd over de decentralisaties. De rekenkamer heeft de kaart nader getoetst door deze toe te passen op zowel een minder recent bestuurlijk stuk van de gemeente Den Haag, als op een kadernota over zorg voor jeugd van de gemeente Utrecht. Dit overtuigde de rekenkamer dat het toepassen van de kaart daadwerkelijk helpt zicht te krijgen op kansen en risico's, de mate waarin verbindingen worden gelegd en of bij de relevante knooppunten is

Aandachtspunten

Abstract en concreet

Het *abstractieniveau* van de kansenkaart is vrij hoog, met het risico dat mensen voortijdig afhaken. De kaart wordt *concreet* vanaf het moment dat in stap 3 de *knooppunten* waar op samenhang kan worden gestuurd worden benoemd en in stap 4 de *kansen en risico's* aan bod komen. In de *leidraad* worden bovendien herkenbare Haagse voorbeelden genoemd en aanvullende vragen geopperd. De vraag blijft echter of gebruikers bereid zijn de schijnbaar triviale stappen 1 (*maatschappelijk effect*) en 2 (*samenhang*) eerst te doorlopen.

Timing

De samenloop in de tijd van het decentralisatieproces brengt het risico met zich mee dat in deze periode uitgebrachte producten niet de aandacht krijgen die gewenst is. Weliswaar is gepland dat de raad nog een aantal kadernota's betreffende het sociaal domein zal vaststellen. Ook is nog een werkbespreking over de decentralisaties tussen de raad en de drie betrokken portefeuillehouders gepland. De rekenkamer heeft aangeboden daar een bijdrage aan te leveren.

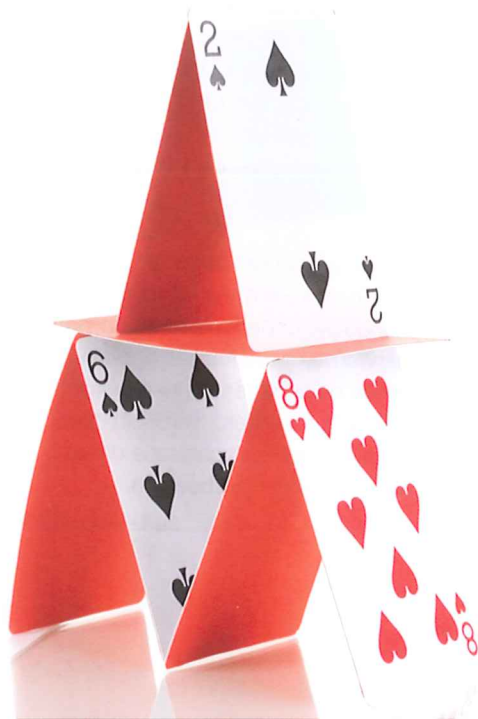
Haalbaarheid specificeren maatschappelijke effecten?

Eerder in dit artikel is het 'ideaalplaatje' geschetst dat de gemeenteraad uit de in de kaart genoemde maatschappelijke effecten zijn eigen selectie (prioriteiten) maakt en deze nader specificeert en operationaliseert. In hoeverre is het haalbaar dat de raad zelf, bovenop de stapels aan stukken, in staat is betekenisvolle indicatoren voor het sociaal domein vast te stellen? Daarom stelt de rekenkamer zich de vraag of een volgende stap in de ondersteuning van de kaderstellende taken van de raad een *Indicatorenmenukaart* voor het sociale domein zou kunnen zijn. De rekenkamer zal dit idee toetsen tijdens de werkbespreking.

gelet op de beoogde maatschappelijke effecten. Naast enkele redactionele verbeteringen is in de tweede versie het stappenplan voor het gebruik van de kaart opgenomen op de achterkant en is een filmpje gemaakt waarin dit wordt toegelicht.

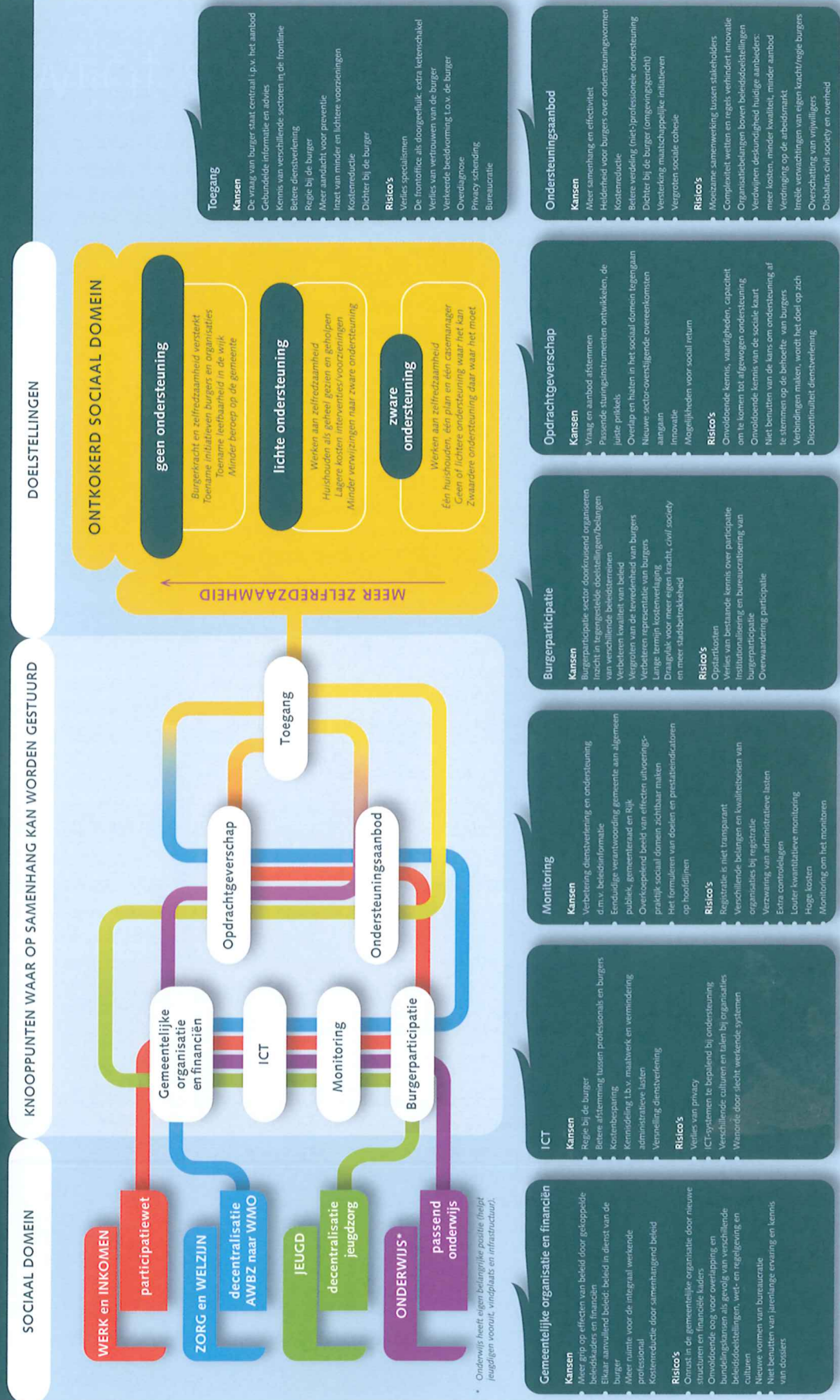
Effectiviteit nog ongewis

De echte *proof-of-the-pudding* van de kansenkaart moet nog komen en het is de vraag of de kaderstelling in het sociale domein de aan-



Het Haagse sociaal domein

kansenkaart voor de berinrichting



* Onderwijs heeft eigen belangrijke positie (heeft jeugdlagen vooruit, vindplaats en infrastructuur).

Figuur 2. De Haagse Kansenkaart – de uitgevouwen kaart

dacht krijgt die vereist is. Een ultiem resultaat zou zijn wanneer de raad – ook in de nieuwe gemeenteraad – de in de kansenkaart geformuleerde maatschappelijke effecten als uitgangspunt neemt voor de kaderstelling en deze nader definieert en specificceert en als opdracht meegeeft aan het college. In de komende maanden worden verschillende kadernota's verwacht, dan moet dus blijken of de kaart eraan bijdraagt dat raadsleden bijvoorbeeld bij de Kadernota Participatie alert zijn op de samenhang met de Kadernota Jeugd (en andere relevante vastgestelde nota's over Wmo en Onderwijs) en toetsen of de kansen op de knooppunten worden benut.

De 'grijsgedraaide grammofoonplaat' van 'de doelen zijn niet SMART geformuleerd' wordt niet meer gehoord

Discussie

De Rekenkamer Den Haag is niet de enige die zich bezighoudt met de decentralisaties, maar het maken van een product dat de raad moet helpen bij de kaderstelling is wel een a-typische invulling van de rekenkamerrol. De rekenkamers van de vier grote Brabantse gemeenten deden gezamenlijk onderzoek naar de voorbereidingen van de gemeenten op de decentralisatie jeugdzorg en enkele andere lokale rekenkamers deden eveneens ex ante-onderzoeken naar de 3D. Bij deze onderzoeken wordt geïnventariseerd waar de gemeente staat in de beleidsvoorbereiding en wordt vaak een 'startplaatje' gemaakt van de omvang van de verschillende doelgroepen van de decentralisaties en van het gebruik van voorzieningen, al dan niet voorzien van kosteninschattingen. De conclusies en aanbevelingen uit deze onderzoeken

zijn doorgaans nuttig te noemen, maar weinig verrassend. De 'grijsgedraaide grammofoonplaat' van 'de doelen zijn niet SMART geformuleerd' wordt niet meer gehoord en gelet op de doorlopende ontwikkelingen is de actualiteit van een dergelijk onderzoek beperkt. Aan de andere kant: als de 'verassende' kansenkaart terzijde wordt geschoven, had de rekenkamer haar tijd en geld beter kunnen besteden. De tijd moet uitwijzen of de keuze voor de kansenkaart tot voldoende toegevoegde waarde leidt en of innovatie door de rekenkamer gewaardeerd wordt.

Tot slot, de vele tijd en energie van de rekenkamer die nu besteed wordt aan het ondersteunen van de raad in de voorbereidingen op de decentralisaties wordt gerechtvaardigd door de omvang ervan. De helft van de gemeentebegroting zal na 1 januari 2015 immers het sociale domein betreffen. En dan is het heel wat waard als degenen die erover gaan er goed zicht op hebben hoe zij kunnen sturen op de beoogde effecten.

Auteur

Mirjam Swarte (mirjam.swarte@denhaag.nl) is secretaris van de Rekenkamer Den Haag. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

zie ook www.tpconline.nl

Lessen uit de bijstand voor decentralisatie

De komende jaren staan in het teken van een ongekende decentralisatie van bevoegdheden en financiële verantwoordelijkheden richting de gemeenten. Dit moet lokale overheden prikkelen tot efficiënt en op maat gesneden lokaal beleid. De ervaring van tien jaren WWB legt barrières bloot bij de doorwerking van financiële prikkels in gemeentelijke organisaties. Daaruit valt te leren dat financiële tekorten meer prikkelen dan overschotten en dat er een aanwijsbare relatie moet zijn tussen het handelen van actoren en het resultaat.

Auteurs

Maarten Allers (directeur COELO en hoogleraar aan de RUG), Arjen Edzes (onderzoeker aan de RUG), Bas de Ruijter (beleidsmedewerker bij het ministerie van SZW) en Mirjam Engelen (werkzaam bij Panteia)

Lees het artikel op

<http://www.economie.nl/artikel/lessen-uit-de-bijstand-voor-decentralisatie>, de website van ESB (diverse abonnementen mogelijk).

Kijk ook op

de website van Panteia (www.panteia.nl), i.h.b. <http://www.panteia.nl/nl/Expertise/Werk-en-Inkomen/Decentralisaties.aspx>