

De gemeenteraad heeft de taak kaders te stellen bij de decentralisaties. De raad moet ook controleren of de doelen bereikt zijn voor het afgesproken budget. De Kansenkaart helpt de raad daarbij, door het zicht op het Haags sociaal domein helder te houden, en de kansen voor ontkokering en efficiëntie te benutten.

DOOR Mirjam Swarte

Ondersteuning van de gemeenteraad

Kansenkaart voor decentralisaties sociaal domein

Per 1 januari 2015 worden gemeenten zoals bekend verantwoordelijk voor een aantal nieuwe taken in het sociale domein. Per 1 augustus 2014 wordt ook het passend onderwijs ingevoerd, weliswaar onder verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, maar ook deze wijziging betreft hetzelfde sociale domein. Immers, de scholen vormen een belangrijke vindplaats; daar zullen problemen van kinderen opgemerkt worden. Dit betekent dat de gemeente ook met het onderwijs moet schakelen en samenwerken om de nieuwe taken waar te kunnen maken.

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*. Het samenbrengen van activiteiten onder gemeentelijke aansturing biedt kansen voor meer effectiviteit en efficiëntie in het hele sociale domein.

Drie W-vragen

In een gemeente is de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan. De raad

stelt 'de kaders' waarbinnen het college van burgemeester en wethouders (het dagelijks bestuur van de gemeente) voor uitvoering zorgdraagt. Het college legt verantwoording af aan de raad en de raad controleert of het college inderdaad conform de door de raad gestelde kaders heeft gehandeld.

Wat zijn nu die 'kaders'? Kort gezegd gaat het om het bepalen van het geld, de doelen en de randvoorwaarden voor een bepaald onderwerp.

Voor elk onderwerp of begrotingsprogramma worden in begroting en jaarverslag de drie W-vragen beantwoord. Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? Bijvoorbeeld voor het programma Werk en inkomen van de gemeente Den Haag luiden de antwoorden op de drie W-vragen achtereenvolgens!:

- Kansen bieden aan hulpbehoevende burgers om in het eigen levensonderhoud te voorzien;
- Het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt; Een tijdelijke uitkering bieden aan degenen die het nodig hebben; Bieden van kinderopvang voor onbelemmerde deelname aan participatie, re-integra-

tie, of inburgering; Uitvoeren van de Wet sociale Werkvoorziening (Wsw);

- Lasten 584.706, Baten 518.114, Saldo 66.592 N (x € 1000)

Dit zijn de kaders op het hoogste abstractieniveau. De indicator ofwel meetbare doelstelling bij het programma is het Bijstandsvolume als percentage van de huishoudens. In de specifiekere beleidskaders zijn doelen, randvoorwaarden en budgetten nader uitgewerkt. Bijvoorbeeld: 'De gemeente stimuleert burgers de regie over eigen leven te nemen en te vergroten'; 'De gemeente biedt duidelijkheid aan hulpvragers over verwachtingen, rechten en plichten'. De raad heeft deze kadernota's vastgesteld. In veel gevallen ontbreekt het in de kadernota's aan concrete doelstellingen, daarmee maakt de raad het zichzelf moeilijk om later te controleren of doelen gehaald zijn. Een ander probleem is dat door een tekort aan dualisme en door de kennisachterstand bij de raad het college doorgaans een concept-kadernota indient als raadsvoorstel, waarbij geen keuzemogelijkheden in de vorm van alternatieven aan de raad worden geboden. De raad kan dus akkoord gaan (nota vaststellen,

al dan niet met wijzigingen) of moet het college vragen alternatieve varianten voor te leggen, hetgeen in de praktijk nauwelijks gebeurt.

Slogan

De gebieden werk en inkomen, zorg en welzijn, jeugd en onderwijs zijn ook nu in alle gemeentelijke begrotingen terug te vinden als afzonderlijke begrotingsprogramma's. Nieuw is dat de taken worden overgedragen met forse bezuinigingen en dat de efficiëntiewinst gevonden moet worden door te ontkoken, de gebieden moeten met elkaar in samenhang worden gebracht. Maar hoe ziet dat er dan uit en wat betekent dit voor kaderstelling en controle?

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 opgroeioproblemen 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 '1 gezin-1 plan-1 coördinator' daarom een terugkerende slogan bij de decentralisaties.

Maar hoe gaat de (nieuwe) gemeenteraad die 'kaders' voor het sociale domein stellen? De gemeenteraadsverkiezingen zijn recent geweest, grofweg betekent dit dat in de nieuwe raden vijftig procent van de raadsleden voor het eerst deze functie vervult. Wat de uitgangssituatie is bij het aantreden van de nieuwe raad verschilt per gemeente. Er zijn gemeenten waar de kaders al zijn vastgelegd in de vorige raadperiode. In de gemeente Den Haag is dit niet het geval. In juni 2014 komen drie afzonderlijke kadernota's (Jeugd, Maatschappelijke Ondersteuning en Participatiewet) naar de raad. En dan moet de raad dus besluiten over het geld, de doelen en de randvoorwaarden waarbij de samenhang en ontkoking tussen deze drie sectoren, het (passend) onderwijs, en aanpalende sectoren zoals veiligheid, geborgd is. Ga er maar aan staan.

Rekenkamer

Gemeentelijke rekenkamers zijn onafhankelijke bestuursorganen die onderzoek doen naar het (doeltreffend, doelmatig en rechtmatig) functioneren

van het gemeentebestuur en daarmee tevens tot doel hebben de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende taken.

Het financiële belang van de decentralisaties is groot; straks is meer dan de helft van het geld op de gemeentebegroting sociaal domein. Ook de maatschappelijke relevantie ervan is groot, elke burger heeft er immers mee te maken. Daarom besloot de Rekenkamer Den Haag een instrument te ontwikkelen om de raad te ondersteunen bij zijn verantwoordelijkheden voor de herinrichting van het sociaal domein en voor het sturen op de (beoogde) maatschappelijke effecten van de decentralisaties.

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, als het gaat om het bepalen van de doelen en de randvoorwaarden.

Aanpak

Als eerste is 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 er voor 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.² Het betrekken van de ambtelijke organisatie droeg

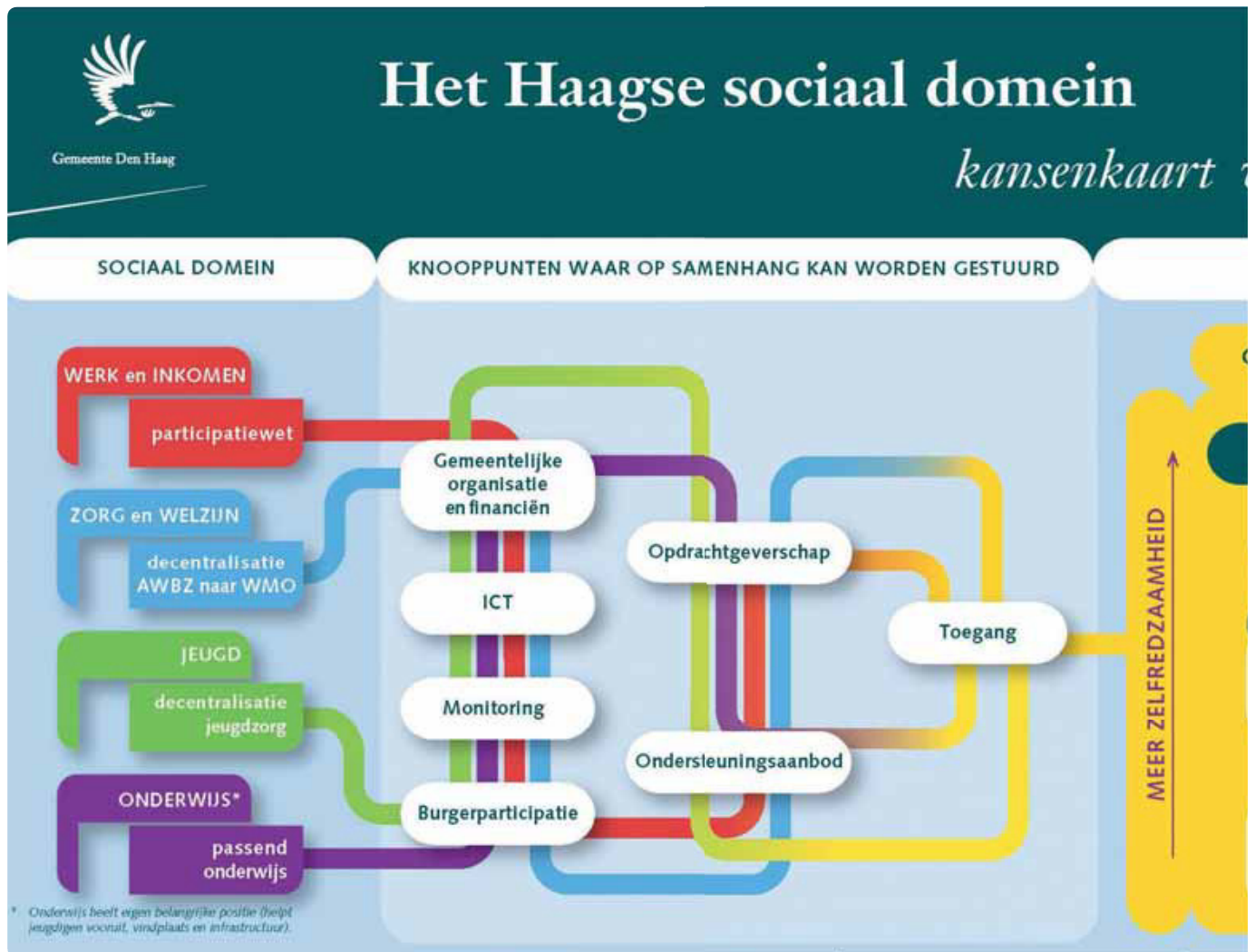


De Kansenkaart is een uitvouwbare kaart, zoals een stadsplattegrond, in handzaam formaat, die inzichtelijk maakt wat we willen bereiken in het sociale domein, en helpt de kansen voor meer samenhang tussen de sectoren te identificeren. Bij de Kansenkaart hoort de Leidraad, een document met een nadere inhoudelijke toelichting, voorbeeldvragen voor raadsleden en een schets van de uitgangspositie per sector in de gemeente Den Haag.

bij aan het gebruik van herkenbare terminologie en voorbeelden.

Work in progress

In september 2013 presenteerde de rekenkamer de eerste versie van het instrument tijdens een symposium voor raadsleden en genodigden. Na een algemene toelichting op het instrument werd in 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 daarom een workshop met bij de decentralisaties betrokken ambtenaren georganiseerd. Zij gaven aan geholpen te zijn als de raad kaders zou stellen voor het sociale domein als geheel, omdat ze nu vaak intern 'stranden' wanneer stukken namens meer dan één portefeuillehouder tegelijk moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld de wethouder jeugd en de wethouder onderwijs. De kaart is doorontwikkeld, waarbij in de tweede versie het stappenplan voor



In het gele vlak staan de beoogde maatschappelijke doelstellingen, bijvoorbeeld 'meer zelfredzaamheid burger' en 'huishouden als geheel gezien'. Vervolgens gaan we na hoe de burger informatie en advies kan vinden als het gaat om het knooppunt rechts 'Toegang'. Is dat laagdrempelig en wordt informatie over de verschillende leefgebieden werk, gezondheid, onderwijs, gezinsrelaties logisch bijeengebracht? We gaan ook na of nodeloze bureaucratie wordt voorkomen: hoeft de burger zijn verhaal maar één keer te doen en weegt de gemeente integraal en samen met de hulpvrager en diens netwerk af wie welke ondersteuning kan bieden? Dit is een uitsnede van de voorkant van de uitgevouwen Kansenkartaart. De volledige Kansenkartaart is te downloaden via www.rekenkamerdenhaag.nl.

het gebruik van de kaart is opgenomen op de achterkant. Ook is een filmpje gemaakt met een toelichting bij het gebruik van de kaart.

Inhoud

In de Leidraad bij de Kansenkartaart wordt kort de inhoud van de afzonderlijke decentralisaties geschetst, en de beleids-theorie over waarom gemeenten beter in staat worden geacht de knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk aan te pakken. Vervolgens wordt ingegaan op de 3D-aanpak van Den Haag en de doelen die voor elk van de sectoren reeds zijn vastgesteld.³ Dan volgt uitleg

over de toepassing en werking van de Kansenkartaart, te beginnen bij de toets of beoogde maatschappelijke effecten die naar verwachting behaald worden, via de samenhang tussen de sectoren en de relaties tussen de knooppunten. De leidraad noemt per knooppunt kansen en risico's en voorbeeldvragen voor raadsleden. In de bijlage van de leidraad zijn de relevante regio's in beeld gebracht, omdat de arbeids-, zorg-, jeugd- en onderwijsregio's van elkaar verschillen qua deelnemende gemeenten en is beschreven hoe de markt eruit ziet (welke aanbieders, marktaandeel). Voorstellen van het college kunnen met de kansen-

kaart getoetst worden. Startpunt daarbij is uit te gaan van een beoogd effect, en van daaruit bij relevante knooppunten te focussen op de vraag of de samenhang goed benut wordt (zie toelichting onder de uitsnede van de Kansenkartaart).

Resultaten

In Den Haag leidde de samenloop in de tijd van het decentralisatieproces met de (aanloop naar de) gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 ertoe dat het voorleggen van de relevante kadernota's aan de raad is uitgesteld tot na de verkiezingen, in casu tot juni 2014. De raadscommissie Samenleving organi-



seerde in december een bijeenkomst met het veld over de decentralisatie van de jeugdzorg, waarbij expliciet gesproken is over de kansen en risico's. Eind januari 2014 was er een werkbespreking over de decentralisaties tussen de raad en de drie betrokken wethouders. De wethouders gaven aan dat ze werken aan de kadernota's waarbij de eerder door de raad vastgestelde uitgangspunten leidend zijn. Dit bleken echter 'kan-je-het-niet-mee-oneens-zijn-uitgangspunten' te zijn als 'eigen kracht', 'minder regels meer vertrouwen', et cetera. Bij de kadernota zou de raad de keuzes maken over hoe bezuinigen, hoe bekostigen, sturen op welke indicatoren en over de manier van samenwerken met de zorgverzekeraars. De raadsleden stelden wederom veel vragen, en uitten hun zorgen over de bescherming van kwetsbare burgers die zorg nodig hebben, over wat nou precies de plichten van de gemeente worden,

over het verband van de decentralisaties en de armoederegelingen, over de extramuralisering die mogelijk zorgt voor faillissementen van zorginstellingen, over het realiteitsgehalte van de verwachtingen met betrekking tot vrijwilligers en over wie nou zou moeten bepalen welke hulp geboden wordt. In reactie hierop zegt het college goed uit de voeten te kunnen met de punten die de commissie aangeeft voor kaders: 'op wijkniveau, maatwerk, aandacht voor mantelzorg, vrijwilligers, invloed van cliënten, aanbieders, keuzevrijheid, preventie, ontkokerd werken en interactie zijn zaken die we goed mee kunnen nemen.' Echter: zo lang de raad het college de ruimte geeft om niet concreet te worden, en zelf ook niet aangeeft waarop hij straks een oordeel over de prestaties van het college in het sociale domein wil baseren, wordt de verantwoordelijkheid niet waar gemaakt.

Onbenut

Uit wat we tot nu toe zien in de stukken van het college is dat het onduidelijk blijft wat er voor de raad te kiezen is. In de concept-kadernota Jeugd die inmiddels is voorgelegd voor inspraak aan de instellingen kiest de gemeente voor een grote rol voor het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). In plaats van 'indiceren' gaan we 'arrangeren', op basis van het gezinsplan dat met het gezin wordt opgesteld. Maar wat van die keuze nou de voor- en nadelen zijn en welke alternatieven er zijn blijft onduidelijk. Toepassing van de kansenkaart leert dat de verbindingen met de andere sectoren nog onduidelijk zijn. Enerzijds is dat begrijpelijk, gelet op hoeveel moeite het al kost binnen de sector goed met elkaar samen te werken. Anderzijds lopen we zo wel het risico dat kansen voor integraal werken onbenut blijven. Bijvoorbeeld als zowel het CJG als het sociaal wijkteam vindt dat zij de regisseur van het gezinsplan moeten leveren. Toepassing van de kansenkaart leert ook dat het onbekend is hoe de gemeente enerzijds kan volgen dat de belangen van de kinderen in Den Haag gediend worden en anderzijds de kosten van de jeugdzorg kan beperken.

Daglicht

In hoeverre is de raad zelf in staat betekenisvolle indicatoren voor het sociaal domein vast te stellen? Daarom

stelt de Rekenkamer Den Haag zich de vraag of een volgende stap in de ondersteuning van de raad een Indicatorenmenukaart voor het sociale domein zou kunnen zijn. Daarbij is het van belang te benadrukken dat alleen monitoring van relevante door de raad vastgestelde maatschappelijke effectindicatoren niet volstaat. Kwalitatieve evaluaties helpen om gegevens te duiden. Zo kwam bij het onderzoek 'Zorg voor jeugd op scholen' (Rekenkamer Den Haag, 2012) de daling van het aantal indicaties voor zware jeugdzorg door Bureau Jeugdzorg (BJZ) in een ander daglicht te staan toen de scholen ons meldden in toenemende mate voor de 'huisartsroute' te kiezen om de lange doorlooptijden bij BJZ te vermijden.

Lessen

In G4-rekenkamerverband wordt een onderzoek naar de decentralisatie jeugdzorg gestart. Door te onderzoeken hoe de gemeenten de lessen uit de proeftuinen benutten dragen de lokale rekenkamers bij aan wat nu nodig is: het vermogen om snel van opgedane ervaringen te leren. De voorbereidingen op de decentralisaties zijn immers een voorbereiding op het onbekende.⁴ Dit stelt ook andere eisen aan de rekenkameronderzoekers: waar we ons bij klassieke ex post-evaluaties kunnen vasthouden aan strakke normenkaders en daarop gebaseerde oordelen zoeken we nu toegevoegde waarde door het bieden van inzicht in het complexe veld van de jeugdzorg, en in de verschillen in aanpak van de G4. Met de aandacht voor monitoring en evaluatie (nodig om te kunnen leren) en daarmee voor het vaststellen van heldere doelen (wat willen we bereiken) zijn we weer terug bij waar we dit verhaal begonnen, de kaderstelling door de raad. ■

Mirjam Swarte is secretaris van de rekenkamer, mirjam.swarte@denhaag.nl

Noten

1. Programmabegroting 2014-2017, gemeente Den Haag, pagina 73.
2. De kaart en leidraad zijn te downloaden via www.rekenkamerdenhaag.nl
3. Deze doelen zijn weinig SMART, bv. het bevorderen van participatie; vroegsignalering en zorg op maat; diensten snel, integraal en met maatwerk aanbieden.
4. 'Omgaan met het onbekende', working paper NSOB Denktank, augustus 2013.