

Worden gemeenteraden adequaat geïnformeerd?

Onderbelichte informatievoorziening

DOOR Peter Castenmiller en Erik Dolle¹

De decentralisaties in het sociale domein worden wel gezien als de ingrijpendste verandering voor het lokale bestuur sinds de introductie van het dualisme in 2002. Bij zo'n ingrijpende operatie is een goede informatievoorziening essentieel. Er wordt weliswaar veel informatie verzameld, maar daarbij blijft de bijzondere positie van de raad onderbelicht.

In het lokale bestuur lijkt het alleen nog maar te gaan over de sterk toegenomen verantwoordelijkheden voor de zorg, de jeugdzorg en het

reactiveren van mensen die langs de zijlijn van de samenleving staan. Inzicht in de ontwikkelingen is daarom van groot belang. Zo hebben verschillende departementen monitoren in voorbereiding, opdat de betrokken ministers, vanuit hun systeemverantwoordelijkheid, verantwoording kunnen afleggen aan het parlement.² De VNG heeft, in samenwerking met het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) en met enkele pilotgemeenten, een 'Gemeentelijke monitor sociaal domein' ontwikkeld.³

Daarnaast zijn vrijwel alle gemeenten in de weer met de ontwikkeling van een eigen monitor voor bestuurlijke en verantwoordingsinformatie. In 2015 hebben wij voor de rekenkamercommissies van verschillende gemeenten onderzoeken uitgevoerd naar de ontwikkeling van deze 'eigen' informatiesystemen.⁴ In dat verband hebben we uitgebreid kennis genomen van de gemeentelijke monitor van VNG/KING. Tevens hebben we initiatieven van andere gemeenten als referentiemateriaal gebruikt. Zo heb-

ben we een goed beeld gekregen van de ontwikkeling van informatiesystemen over de ontwikkelingen in het sociale domein.

Opgepoetst

Een bijzonder aspect van projecten van rekenkamercommissies is dat het perspectief van de raad centraal staat. Dat perspectief hanteren we ook in deze bijdrage. Centraal staat de vraag of gemeenteraden adequaat worden geïnformeerd over de ontwikkelingen in het sociale domein. Belangrijk vertrekpunt daarbij vormt de constatering dat gemeenteraden zowel sturende, controlerende als volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden hebben. Om daar goed invulling aan te geven, is de ondersteuning van de raad, ten tijde van de invoering van het dualisme, versterkt. Onder meer zijn bestaande instrumenten om de raad te informeren opgepoetst of uitgebreid.⁵ En dat was wel nodig. In essentie is de raad de enige instantie binnen het lokale bestuur met zulke veelzijdige verantwoordelijkheden als sturen, controleren en volksvertegenwoordigen. Een adequate informatievoorziening voorziet er in dat de raad op gepaste wijze invulling kan geven aan deze drie verantwoordelijkhe-

den. Hiervoor moet de juiste informatie op het juiste moment beschikbaar zijn.⁶

De praktijk

Het zwaartepunt van de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein lag in 2014. In dat jaar moesten gemeenteraden kaders vaststellen, de uitgangspunten voor de inkoop van zorg bepalen, beslissingen nemen over samenwerkingen met andere gemeenten, hun verordeningen aanpassen en de uitvoeringsorganisaties inrichten. Dat was een flinke opgave, waarbij een bijzondere omstandigheid was dat in maart van dat jaar gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden. Een effect daarvan was dat in de eerste maanden van dat jaar de 'oude raden' terughoudend waren om vergaande beslissingen voor de nieuwe periode te nemen. Vervolgens moesten de nieuwe raden na hun aantreden in maart eerst ingewerkt worden. Effectief bleef daarom in 2014 maar een krap half jaar over om alle noodzakelijke besluiten te nemen. Nu hadden de ambtenaren dat wel voorzien. Zij hadden niet afgewacht maar alle beslissingen al voorbereid. Vanaf de zomer werden dan ook alle voorstellen 'uitgestort' over de raad. De raad kreeg zienswijzen en uitgangs-

Gemeentelijke monitor

Met de gemeentelijke monitor kunnen gemeenten vanaf 2015 inzicht krijgen in de gemeentelijke praktijk in het sociaal domein. De monitor geeft inzicht in gebruik, early warning items, clientervaring en toegankelijkheid op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. De monitor wordt vanaf augustus 2015 tweemaal per jaar gepubliceerd op Waarstaatjegemeente.nl. Hiermee wordt horizontale beleids- en verantwoordingsinformatie voor en door gemeenten ontsloten.

Gemeenten kunnen met de gegevens uit de monitor:

- signaleren, (bij)sturen en beleid (her)formuleren
- de gemeenteraad én burger voorzien van verantwoordingsinformatie
- leren en verbeteren door gemeentelijke prestaties te beoordelen en te vergelijken

Bron: www.kinggemeenten.nl

punten te lezen om vervolgens allerlei concrete besluiten te moeten nemen. Colleges van B&W organiseerden 'aan de lopende band' informatiebijeenkomsten voor de raadsleden om alle relevante informatie en inzichten te delen. In het kader van de door ons uitgevoerde rekenkameronderzoeken benadrukte het College van B&W steeds dat aan de raad alle relevante informatie was verstrekt. En eigenlijk klopte dat wel. Alleen, het was wel veel en complexe informatie, in korte tijd. Als we hierover in de eerste helft van 2015 met raadsleden van gedachten wisselden, bleek dat het voor hen lastig was om compact en scherp aan te geven welke besluiten zij nu genomen hadden, welke lijn hierin zat en welke consequenties daaruit zouden volgen.

Cyclus

De ambtelijke organisatie is daarna vaart blijven geven. Nu het beleid was vastgesteld, konden de informatiesystemen ingeregeld worden. De door ons onderzochte gemeenten hebben daarin elk eigen keuzen gemaakt. Maar toch was er een algemeen gedeelde bouwsteen voor de informatievoorziening. Die is gevonden in de 'gemeentelijke monitor sociaal domein' zoals die in opdracht

van de VNG door KING is ontwikkeld. De VNG hanteert daarbij een systematiek waarbij de gemeenten periodiek centraal opgave doen van relevante gegevens. De kwaliteit en betrouwbaarheid worden vervolgens getoetst voordat deze gegevens worden gepubliceerd. Op termijn zullen deze gegevens door de betrokken gemeenten opgenomen worden in de reguliere planning- en controlcyclus. Vanwege het belang van de ontwikkelingen in het sociale domein proberen vele gemeenten momenteel om enkele malen per jaar, in raadsinformatiebrieven, managementrapportages et cetera, de eerste cijfers te delen met hun raad.

Belangrijk probleem daarbij is dat veel relevante gegevens nog niet beschikbaar zijn. In verschillende gemeenten is al geconstateerd dat er eigenlijk nu al een half jaar onvoldoende informatie is. En als er al cijfers zijn, is nog vrij onduidelijk hoe deze geïnterpreteerd en beoordeeld moeten worden. De cijfers krijgen pas betekenis als deze een beeld geven van de ontwikkelingen. Vergelijking met de situatie voorafgaand aan de decentralisaties is in het merendeel van de gevallen niet opportuun, omdat immers beleid en randvoorwaarden eveneens zijn veranderd. Hierdoor zijn bijvoorbeeld definities van doelgroepen veranderd, zodat zelfs vergelijking van aantallen cliënten voor en na 1 januari 2015 geen betekenis heeft.

De tussenbalans is dat er hard wordt gewerkt aan overwegend kwantitatieve informatiesystemen. De gemeentelijke monitor sociaal domein vormt hiervoor een belangrijke bouwsteen. Maar deze systemen zijn in veel opzichten nog 'onder constructie'; het zal tot ver in 2016 duren voordat de informatie die aan de systemen kan worden ontleend betekenis heeft als relevante beleidsinformatie.

Positie raad

In de door ons uitgevoerde onderzoeken hebben we om te beginnen kunnen vaststellen dat de specifieke lokale doelen in het sociaal domein voor het gros van de raadsleden eigenlijk onduidelijk zijn. Als lokale ambities niet duidelijk zijn, ligt het voor de hand dat de informatiesystemen te weinig specifiek zijn.⁷ In de door ons uitgevoerde onderzoeken hebben we daarom energie gestoken in het 'reconstrueren' van de specifieke lokale beleidsuitgangspunten. Immers, in de

ambtelijke voorbereiding waren wel degelijk allerlei uitgangspunten in de documenten opgenomen. Alleen waren deze weinig bekend voor de raadsleden en was hun in ieder geval de samenhang onduidelijk. Naast gedegen analyse van de relevante beleidsdocumenten hebben we gesproken met portefeuillehouders, ambtenaren én raadsleden. Ook hebben we daarbij geregeld vertegenwoordigers van instellingen en maatschappelijke organisaties betrokken. Wij hebben geconstateerd dat deze hernieuwde beschrijving van het beleid door raadsleden zeer op prijs is gesteld, omdat het hun inzicht en overzicht verschaft. Een eerste aanbeveling in de rapporten van de rekenkamers is daarom ook steeds geweest dat gemeenteraden er goed aan doen om geregeld, bij voorkeur in een informele, weinig politieke setting, stil te staan bij de gestelde doelen.

Matrix

Een intensieve analyse van de door al deze betrokkenen genoemde ambities en doelstellingen wees vervolgens uit dat er in de lokale praktijk twee dominante uitgangspunten zijn. Om te beginnen bepaalt de gemeente zelf veel van het beleid, door budgetten vast te stellen en voorzieningen aan te bieden. Maar gemeenten willen tegelijkertijd loslaten en initiatieven vanuit de gemeenschap steunen en stimuleren.

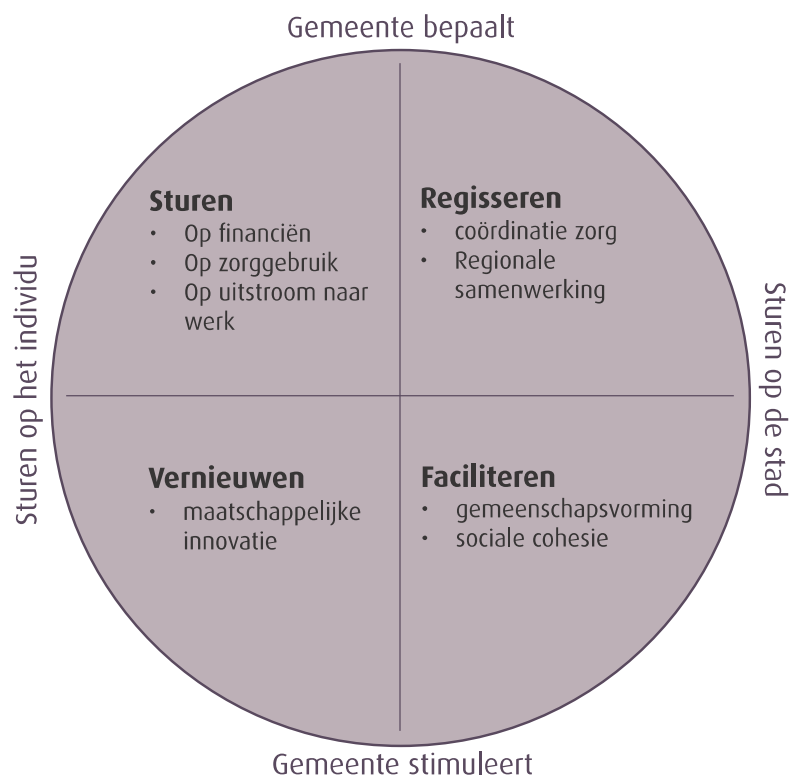
Verder sturen gemeenten van oudsher op individuen (cliënten). Dat blijft zo, maar in de context van het nieuwe beleid wil de gemeente ook sturen op ontwikkelingen in de gemeenschap, in buurten, de wijk of de gemeente als geheel.

Als deze twee dimensies (respectievelijk 'bepalen versus stimuleren' en 'sturen op individuen versus sturen op het collectief') als uitgangspunt worden genomen, is de matrix in figuur 1 een grafische weergave van de lokale beleids-theorie die wij in alle door ons onderzochte gemeenten (in meer of mindere mate) hebben kunnen reconstrueren. Voor alle kwadranten van deze matrix zou dan een informatiesysteem ingericht moeten worden. Echter, op basis van de geïnventariseerde praktijken bij gemeenten dringt zich het beeld op dat de gemeentelijke organisatie de sleutels tot de informatie voor sturen, controleren en volksvertegenwoordigen zoekt in het licht van de door de VNG/KING geleverde

schijnwerper van de gemeentelijke monitor. Dat is verklaarbaar, want daar is tenminste het een en ander te vinden. Alleen betreft het overwegend informatie die relevant is voor de bovenste helft van de matrix. In die bovenste helft van de matrix 'bepaalt' de gemeente; daarmee ligt de nadruk van de informatievoorziening op de controlerende verantwoordelijkheden van de raad. Het is juist in de onderste twee kwadranten dat sturende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden van de raad extra aan de orde zijn. De informatievoorziening daarover schiet, ondanks goed bedoelde pogingen, te kort. Voor een belangrijk deel komt dat omdat het gaat om nagestreefde ontwikkelingen die zich minder goed in 'harde cijfers' laten vatten. Ons antwoord hierop is dat er meer aandacht moet zijn voor kwalitatieve informatie over ontwikkelingen in de gemeente. Gesteund door de ambtelijke organisatie zou de raad meer op zoek kunnen gaan naar verhalen, aandacht kunnen hebben voor specifieke casussen. Dat kan door vaker met elkaar op werkbezoeken te gaan, te spreken met cliënten, of door te praten met hulpverleners of de medewerkers van de sociale wijkteams. Het gevaar ligt altijd op de loer dat door kennis te nemen van specifieke casussen, de raad vervalt in ad hoc beleid of zich gaat concentreren op incidenten. Daarom moet ook de verwerving van kwalitatieve informatie goed ingekaderd worden in een verantwoorde aanpak waarbij duidelijk is in welke mate specifieke casussen staan voor een groter geheel. Een goed voorbeeld hiervan is de aanpak van de Amsterdamse ombudsman, die geregeld een analyse maakt van clusters van vergelijkbare klachten en op basis daarvan tot aanbevelingen voor aanpassingen in het systeem kon komen.⁸

Afsluiting

In 2015 zal het voor menige raad ondoenlijk zijn om vast te stellen of het 'goed gaat' in het sociale domein. Daar ligt een complex van tekortkomingen aan ten grondslag. Om te beginnen zijn de raden zich er nauwelijks van bewust hoe zij kunnen bepalen wat 'goed' is. Zij zijn te weinig bekend en vertrouwd met de gestelde doelen. Vervolgens zijn de verschillende initiatieven die gemeenten nemen om informatiesystemen in te



Figuur 1. Grafische weergave van de lokale beleidstheorie.

richten nog 'in ontwikkeling'. En zelfs al zou er al informatie beschikbaar zijn, dan is de betekenis daarvan, bij gebrek aan relevante referentiegegevens, onduidelijk. Maar wellicht de belangrijkste tekortkoming is dat informatiesystemen vooralsnog weinig toegesneden zijn op de specifieke behoefte van gemeenteraden. Als daar niet in 2015 verandering in komt, zullen de raden nog lang onmachtig zijn om adequaat te sturen op de ontwikkelingen, om goed te controleren en om hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de lokale gemeenschap waar te maken. ■

Peter Castenmiller en **Erik Dolle** zijn beide adviseur bij PBLQ. Ze waren betrokken bij diverse onderzoeken voor gemeentelijke rekenkamers naar de informatievoorziening in het sociale domein.

Noten

1. Eerder heeft Erik Dolle ook projecten gedaan voor de Transitiecommissie Jeugdbeleid en voor individuele gemeenten adviezen opgesteld over de concrete inrichting van informatiesystemen. Peter Castenmiller was eerder

betrokken bij de inrichting van de Bestuurlijke Monitor Sociaal Domein van het ministerie van BZK.

2. Zie: Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 7 juli 2014, met als onderwerp 'Inrichting informatievoorziening gedecentraliseerd sociaal domein', kenmerk 2014-0000350022.
3. Zie: <https://www.kinggemeenten.nl/secties/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein>
4. Het betreft de gemeenten Veendam, Enschede en Dordrecht.
5. Zie met name: P. Castenmiller, M. van Dam en K. Peters: "...Geven de raad alle informatie..." Den Haag, 2013.
6. De rol van het College van B&W lijkt beperkt; die hoeft louter het beleid uit te voeren en daarover verantwoordingsinformatie te verstrekken aan de raad. Overigens wijken in de praktijk de verhoudingen meestal af van dit 'ideaalbeeld'. In het merendeel van de gemeenten zetten de Colleges van B&W toch de kaders uit, waar gemeenteraden met hooguit enkele aanpassingen mee instemmen.
7. Zie de volgende discussie over dit onderwerp op LinkedIn: <https://www.linkedin.com/grp/post/1975256-6024638709394141184>.
8. Zie bijvoorbeeld: <https://www.gemeentelijkeombudsman.nl/Actueel/Column/article/929/Vijfde-decentralisatiebrief>