

Vrijdagmiddag 8 november organiseerden de gezamenlijke NVRK Kringen Noord en Oost een bijeenkomst in Kampen.

Het thema van de middag was:

Risico's en effecten van lokaal beleid in het sociale domein. Waar moet de lokale rekenkamer op gaan letten?

De transitie in het sociale domein betekent nogal wat voor de gemeenten. Met de jeugdzorg, de re-integratie en de overgang van delen van de AWBZ naar de WMO krijgen de gemeenten er nogal wat taken bij. Dit gaat tevens gepaard met een forse bezuiniging. Waar het landelijk budget voor deze taken op dit moment 15,5 miljard euro bedraagt, krijgen de gemeenten straks gezamenlijk 10 miljard euro om deze taken uit te voeren. Raadsleden zoeken houvast in deze veranderende tijden, proberen grip te krijgen op de komende ontwikkelingen en kijken daarvoor ook naar de instrumenten die hen ter beschikking staan, zoals de lokale rekenkamers. De vraag is dan vervolgens wat de lokale rekenkamers kunnen betekenen, niet alleen bij de transitie, maar ook later, wanneer de overgang eenmaal een feit is en de doeltreffendheid en doelmatigheid op deze terreinen onderdeel zijn van het onderzoekspakket van lokale rekenkamers.

In het eerste plenaire deel kwamen Ankie Lempens en Anneke van der Giezen aan het woord.

Ankie Lempens is research manager bij I&O Research en heeft ervaring met onderzoek naar de ontvangerskant van de zorg. Zij ging met name in op hoe je door middel van empirisch onderzoek kunt nagaan wat de maatschappelijke effecten zijn van gemeentelijk (WMO-)beleid, en dat tegen het licht van de huidige ontwikkelingen.

Anneke van der Giezen is hoofd onderzoek bij het UWV en heeft veel ervaring met onderzoek naar re-integratie van kwetsbare groepen, waar onder de Wajong-ers. Zij sprak over de aanpak van goed onderzoek naar re-integratie van kwetsbare groepen, de relevante vragen daarbij en de risico's waar beleidsmakers mee te maken krijgen.

Volgens (voor de kring Noord) beproefd recept werd vervolgens opgesplitst in drie werkgroepen

Werkgroep 1: Volgen wat er na aanbesteding gebeurt.

Inleider Albertjan Tollenaar van de vakgroep Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen vertelde het nodige over de onderzoeken die hij heeft gedaan naar het proces na de aanbesteding: hoe pakt de opdrachtnemer zijn taak op en hoe zorgt de opdrachtgever ervoor dat hij waar voor zijn geld krijgt.

Albert Jan Tollenaar is universitair docent bestuursrecht en bestuurskunde RuG en is betrokken bij een onderzoeksproject naar het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten bij het tot uitvoering brengen van het publiekrechtelijke deel van de sociale zekerheid. Hij begint met de constatering dat de regio-indelingen voor de jeugdzorg, de arbeidsmarktregio's en de zorg niet congruent zijn. De decentralisaties in het sociale domein zullen leiden tot erg veel opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties. Maar het is niet zo simpel dat de gemeente de opdrachtgever is en de particuliere instelling de opdrachtnemer. Het is ingewikkelder. In de eerste plaats omdat de meeste gemeentebesturen hun rol als opdrachtgever gezamenlijk zullen vormgeven bijvoorbeeld in het kader van een gemeenschappelijke regeling. En in de tweede plaats kan het gebeuren dat een gemeentebestuur zijn re-integratie-activiteiten inbesteedt aan een eigen ambtelijke dienst of toedeelt aan een gezamenlijke uitvoerende dienst (eventueel een naburige centrumgemeente).

Tollenaar stelt dat er met de decentralisatie meer ruimte komt voor horizontaal toezicht. Maar dan zou in beginsel de gemeenteraad wel veel bevoegdheden moeten krijgen. Op basis een analyse van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg en de eerste versie van de Participatiewet stelt hij dat de gemeenteraad maar bitter weinig bevoegdheden krijgt van de wetgever. Volgens de wetgever stellen de gemeenteraden een plan voor de jeugdzorg en een plan voor arbeid en inkomen op. Daarnaast zal de raad misschien zijn goedkeuring moeten verstrekken aan de standaard inkoop

voorwaarden. Vanuit de werkgroep wordt gesteld dat je je als rekenkamer niet moet richten op de een-op-een-relaties tussen gemeente/regiobestuur en zorgaanbieder maar dat je steeds om kijkt naar de keten. Waar komen de jongeren vandaan (onderwijs) voor ze in de jeugdzorg komen? Waar gaan ze naartoe wanneer ze uit de jeugdzorg geraken (WWB, Wajong, reguliere arbeid)? Behalve dat de raad weinig bevoegdheden krijgt in het nieuwe gedecentraliseerde stelsel vindt Tollenaar het ook opvallend dat de rechtsbetrekking tussen de zorgvrager en de zorgverstreker in de kaderwetten zelf nog niet goed geregeld is. Er zullen zich veel conflicten gaan voordoen over de omvang en kwaliteit van de verstrekkingen. Waar moet je dan als klant met je klacht terecht? Volgens Tollenaar is het aan te bevelen dat teleurgestelde zorggebruikers hun klachten ook bij de verantwoordelijke gemeente zelf kunnen deponeren. Ook vindt hij het opvallend dat in de nieuwe wetgeving nog niets geregeld is ten aanzien van de privacy: iets dat in het sociale domein juist van groot belang is.

Er is discussie of je de relatie tussen zorgaanbieder en gemeente wel moeten opvatten als een commerciële en zakelijke relatie waarbij elke partij uit is op zijn eigen voordeel. Vanuit de werkgroep wordt tegenover het Angelsaksische model een meer "Rijnlands model" naar voren gebracht waarbij de zorgaanbieders vaak ook een inhoudelijke betrokkenheid hebben op de inhoud van de aangeboden dienst. Zo zijn medewerkers van bibliotheken regelmatig bereid om na de budgetkorting op basis van vrijwilligheid door te gaan met hun activiteiten. De werkers in het sociale domein hebben vaak ook een inhoudelijke betrokkenheid op de cliënt en de zorg. Tollenaar wijst er op dat zich vaak ook echte "cowboys" op de markt van de re-integratieactiviteiten aanbieden en dat deze vaak in de praktijk niet leveren wat er contractueel is afgesproken. Dat komt deels omdat de gemeenten het zogeheten contractmanagement laks uitvoeren. Een positieve ontwikkeling is de zogeheten certificering. De branche organisaties oefenen hun toezicht wel scherp uit. Als een re-integratiebedrijf zijn certificaat verliest is dat meteen een grote strop. Ze kunnen dan geen zaken meer doen met gemeentelijke opdrachtgevers. Een laatste bevinding in het besproken onderzoek is dat de contracten tussen de opdrachtgevende gemeenten en de opdrachtnemende zorgaanbieders steeds dikker worden. Elke ronde van aanbesteding leidt tot meer papier. Vanuit de werkgroep wordt opgemerkt dat de rekenkamercommissies een rol kunnen spelen bij het bewaken van zowel de aanbesteding, het contractmanagement, de heronderhandeling en de dagelijkse monitoring.

Werkgroep 2: Beoordelen van re-integratieuitkomsten.

Marcella van Doorn is werkzaam bij de Rekenkamer Metropool Amsterdam (RMA) en heeft in die hoedanigheid onderzoek gedaan naar re-integratie en de sociale werkvoorziening. Zij heeft mede vormgegeven aan de NVRR Handreiking voor rekenkameronderzoek lokaal integratiebeleid (2012), waarin voorbeelden van kleine en grote onderzoeken zijn opgenomen.

Betekenis vernieuwing sociaal domein en wat kun je er als rekenkamer mee?

In haar inleiding is zij in het kort ingegaan op de samenhang tussen de drie transities in het sociale domein. Onlangs heeft de RMA ook een verkenning verricht naar de vernieuwing in het sociaal domein. Marcella merkt op dat er geen eenduidige definities zijn in het sociale domein. Daar is gekeken wat de vernieuwing volgens de literatuur inhoudt, hoe de gemeente Amsterdam van plan is de vernieuwing vorm te geven en welke aandachtspunten de rekenkamer daarbij ziet. Doel van de vernieuwing is een effectiever en efficiënter sociaal domein door een herpositionering van de belangrijkste spelers:

- Van de burgers wordt verwacht dat ze bij het oplossen van problemen meer uit gaan van de eigen kracht en het eigen netwerk en zich in de samenleving actiever opstellen als vrijwilliger.
- Professionals moeten burgers ondersteunen in het versterken van de eigen kracht en het bij elkaar brengen van het informele netwerk; alleen als het niet anders kan voeren zij zelf nog de taken uit.

- De gemeente moet zich beperken tot het stellen van kaders voor, het faciliteren van en toezicht houden op burgers en professionals en gaat zich daarnaast ook zelf effectiever en efficiënter organiseren.

De RMA kwam tot de conclusie dat het te vroeg is om onderzoek te doen binnen het sociale domein. Wel formuleerde de rekenkamer in een brief (september 2013) aan de raad enkele aandachtspunten zoals:

1. het stimuleren van eigen kracht: binnen de gemeente is vooral aandacht voor het efficiënter maken van de eigen organisatie en niet voor het stimuleren van eigen kracht.
2. meer samenhang in sociaal domein: er zijn bijvoorbeeld drie raadscommissies die over de decentralisaties gaan en er zijn nog nauwelijks documenten waarin de gemeente integraal ingaat op de drie decentralisaties.
3. helder kader voor samenwerking tussen gemeente en professionals.

Op dit moment is de RMA in gesprek met raadsleden om te kijken hoe deze aandachtspunten in een meerjarig monitoronderzoek naar de decentralisaties terug kunnen komen. De rekenkamers van de G4 starten in januari 2014 in elk geval een onderzoek naar de proeftuinen in de jeugdzorg. De rekenkamerbrief en achterliggende verkenning zijn te downloaden vanaf www.rekenkamer.amsterdam.nl. Nagedacht moet worden hoe in de toekomst vernieuwingen binnen het sociale domein door onderzoek gevolgd kan worden.

Nog meer risico's voor re-integratie

Over de Participatiewet borduurt Marcella voort op de gehouden inleiding van Anneke van der Giezen (UWV). Zij somt een aantal andere risico's op, die naast de begeleiding van Wajongers spelen:

- Werken met behoud van uitkering kan regulier betaald werk verdringen en kan leiden tot intimidatie en wantoestanden (zie recente zwartboeken FNV).
- Onzorgvuldigheid ligt op de loer. Strafkortingen worden niet altijd zorgvuldig opgelegd.
- Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik krijgt onvoldoende aandacht (à la Wmo). De doelgroepen en de budgetten worden met de komende transities groter. Bovendien zijn de Wajongers nu gewend aan een bepaalde manier van tegengaan van misbruik door UWV, straks kan het M&)-beleid per gemeente verschillen.
- Middelen worden ingezet op de groep die het gemakkelijkste aan het werk komt (met minder geld maar meer cliënten).
- De gemeente functioneert wellicht niet optimaal in het werkbedrijf, waardoor de samenwerking niet leidt tot de gewenste efficiencywinst.
- De gemeente heeft mogelijk geen inzicht in haar klanten: het risico van te weinig inzicht in gegevens.
- Het SW-bedrijf is niet toekomstbestendig.
- De gemeenteraad wordt niet goed geïnformeerd over de invoering van de Participatiewet.

Mogelijkheden voor onderzoek

In deel twee van de bijeenkomst wordt ingegaan op de stelling hoe lokale rekenkamers in de toekomst onderzoek kunnen (laten) doen naar re-integratie. Gevraagd is naar praktijkvoorbeelden van onderzoek naar re-integratie. Genoemd worden de onderzoeken van Rekenkamer Metropool Amsterdam naar de sociale werkvoorziening in Zaanstad (onderzoek aan de hand van groepsgesprekken), van de rekenkamercommissie Berkelland/Bronckhorst/ Lochem/Montferland en van de rekenkamercommissie Heumen naar de gemeentelijke succesfactoren bij de uitvoering van de wet WWB (wat is goed gegaan en wat wil je als gemeente behouden in het licht van de nieuwe participatiewet).

- Gemeenten zijn op dit moment, mede in het licht gezien van de onduidelijkheden over definitieve wetgeving en budgetten, nog terughoudend over de invulling van de participatiewet

en de over de toekomst (bestendigheid) van SW-bedrijven. De partners in het sociale domein zijn met de transitie daarentegen wel volop bezig.

- Extra aandacht gaat uit naar samenwerkingsverbanden tussen gemeenten (gemeenschappelijke regelingen, bv's). Daarbij moet je denken aan vragen zoals hoe is de juridische structuur (van de WGR) geregeld, wat is de financiële inbreng en daarmee verdeling van verliezen en zeker hoe ziet de kaderstellende en controlerende rol van de raad eruit. Gemeenten denken hierover nog zeer verschillend.
- Lokale rekenkamers kunnen de gemeenteraden ondersteunen bij de kaderstelling van nieuw beleid. Cruciale vraag is welke informatie hierbij nodig is en welke uitgangspunten en assumpties spelen een rol. De raad zal zelf de informatiebehoefte moeten bepalen.
- Een 0-meting met het oog op een 1-meting kan wenselijk zijn. De Algemene Rekenkamer wil in dit opzicht nauw samenwerken en onderzoek doen met lokale rekenkamers. In 2014 zal de AR met een onderzoeksopzet komen. In de tussentijd wordt er nauw gecommuniceerd (AR en lokaal) over nieuwe ontwikkelingen. De AR heeft de digitale samenwerkingsruimte Pleio ontwikkeld om verkenningen te doen naar samenwerking voor onderzoek naar de participatiewet (aankomen kan via <https://www.pleio.nl/register>).
- Discussie is er over of lokale rekenkamers in de aanloop naar de participatiewet ook ex ante onderzoek moeten doen. Enerzijds kan dit de kaderstellende rol van de raad versterken en anderzijds roept dit de vraag op of rekenkamers zich lenen voor ex ante onderzoek. De meningen zijn verdeeld.
- Er is duidelijk behoefte aan voorbeelden, handreikingen, formats, methodische aanpak om goed onderzoek te kunnen doen naar het sociale domein.

Werkgroep 3: Zicht krijgen op onderzoek naar de Jeugdzorg.

Inleider Linda Voetee, projectleider bij de Randstedelijke Rekenkamer, heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de jeugdzorg deelde haar ervaringen met ons. Ook hier komen de relevante vragen, risico's en valkuilen aan de orde.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar zowel het zorgaanbod in de jeugdzorg als naar de wachtlijsten.

Zorgaanbod: hierbij gaat het erom hoe afnemers bepalen welke zorg nodig is en welke ze inkopen. Hierbij kwamen enkele opvallende punten naar voren. Het bleek dat de concurrentie onderling tussen de zorgaanbieders erg gering is. Het leek erop dat de verschillende soorten zorg waren verdeeld tussen de aanbieders onderling en dat er voor de inkopers van jeugdzorg erg weinig keuze is. Ook bleek dat er weinig nieuwe toetreders zijn tot de jeugdzorg. Dat leidt tot een zekere arrogantie bij de gevestigde zorgaanbieders. Er is sprake van "ons kent ons" en in zekere zin ook van een gewoonterecht. Overheden zoeken de hun bekende partners steeds weer op.

Verder kwam uit het onderzoek naar voren dat het lastig is om het zorgaanbod van de aanbieders te vergelijken. Een prijs-kwaliteit vergelijking viel al helemaal moeilijk te maken. Het is niet eenvoudig om daar als nieuwe toetreders een positie tussen te verwerven. Een van de aanbevelingen was dan ook om met een bepaald deel van het budget te experimenteren met nieuwe vormen van zorg om zo nieuwe toetreders meer kans te geven.

Wachtlijsten: Uit het onderzoek naar de wachtlijsten bleek dat er onvoldoende informatie voorhanden was om adequaat te kunnen sturen. Bureau Jeugdzorg bleek niet over goede informatie te beschikken en de zorgaanbieders ook niet. Er bleek sprake te zijn van verschillen in registraties en er werden verschillende wachtlijstdefinities gehanteerd. Het beeld dat bij de Randstedelijke Rekenkamer ontstond was dat wachtlijsten werden weggemasseerd door het hanteren van andere definities, terwijl de problemen wel degelijk bleven. Een andere constatering was dat het niet zo was (wat wel gedacht werd) dat de instroom groeide, maar dat cliënten langer in behandeling bleven. De vergelijking met een bus werd gemaakt, waarbij er bij elke halte twee kinderen instappen en er één uitstapt. Dan wordt de bus steeds voller en moet er op een gegeven moment

een tweede bus gaan rijden. Een van de aanbevelingen bij dit onderzoek was dat er een controleslag gemaakt moet worden: wordt er geleverd wat er is afgesproken. Straks na de overgang zullen de gemeenten dat zelf moeten gaan doen en moet men niet afgaan op de verhalen van de zorgaanbieders, aldus de spreker.

In de discussie met de zaal kwam het punt van de democratische controle aan de orde: als gemeenten op dit punt met meerdere gemeenten gaan samenwerken, komen raadsleden en raden steeds verder op afstand te staan. De invloed op het beleid verwatert en ook de controle krijgt naar verwachting minder aandacht. Vanuit de zaal werd het idee geopperd om meer samenwerking tussen de lokale rekenkamers te zoeken waar het gaat om de vormgeving van de controle. De NVRP zou hierin een belangrijke rol kunnen spelen.

Tot slot deed Linda nog enkele voorzetten voor onderzoek door lokale rekenkamers:

- Om de kosten terug te dringen komt het accent steeds meer op preventie te liggen en op het verschuiven van zware naar lichtere zorg. Lokale rekenkamers zouden kunnen onderzoeken hoe deze transformatie binnen de jeugdzorg wordt vorm gegeven en of dit tot de gewenste resultaten leidt.
- Rekenkamers zouden zich ook kunnen richten op hoe gemeenten/samenwerkingsverbanden de regie gaan voeren op de samenwerking in de jeugdhulpverleningsketen, dus de samenhang met het gemeentelijk beleid op het gebied van jeugd en jongeren, de aanpak van het schoolverzuim, de inspanningen van de gemeente op het gebied van aanpak jeugdwerkloosheid etc.
- Rekenkamers zouden zich ook kunnen richten op de beheersing van de financiële risico's. Er wordt flink bezuinigd op de budgetten, terwijl kinderen en jongeren wel het wettelijk recht op hulp hebben in geval van problemen. Hoe gaan de gemeenten zorgen dat ze niet met tekorten te maken krijgen?