

Aan:  
De voorzitter en leden van de gemeenteraad van Enschede

Cc:  
College van Burgemeester & Wethouders

Datum	Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Telefoon
22 september 2015	---	---		053 481 7937
Onderwerp	Behandeld door			
Rekenkameronderzoek 'Decentralisaties'	N. van Proosdij			

Geachte voorzitter en leden van de Raad,

De rekenkamercommissie heeft eind 2014 het onderzoeksbureau PBLQ Zenc opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de decentralisaties. Oorspronkelijk doel was om voor de drie decentralisaties een nulmeting uit te voeren en een manier te bepalen waarop de raad periodiek geïnformeerd kan worden over de voortgang van de decentralisaties. Het onderzoek heeft deze doelstellingen niet kunnen verwezenlijken, omdat onvoldoende geschikte gegevens verzameld konden worden. Een wetenschappelijk verantwoord resultaat op basis van de verzamelde gegevens is daardoor niet mogelijk. Toch heeft de rekenkamer naar aanleiding van dit onderzoek een aantal bevindingen gedaan.

#### **Kwantitatieve informatie: tellen**

De gemeente Enschede is druk bezig een meetinstrument te ontwikkelen waarmee de voortgang van de decentralisaties in kwantitatieve gegevens is weergegeven. Die gegevens gaan vooral over de uitvoering. Te denken valt aan indicatoren als het gebruik van voorzieningen, het aantal ingezette trajecten, de kosten en het aantal uitkeringsgerechtigden. Maar ook op het gebied van de regie zijn kwantitatieve gegevens denkbaar die de voortgang van de decentralisaties kunnen weergeven. Daarbij valt te denken aan het aantal en de aard van samenwerkingsrelaties, de kosten daarvan en gezamenlijke activiteiten. Zodra het instrument klaar is, kan de nulmeting<sup>1</sup> verricht worden.

Overwegingen die de rekenkamer meegeeft bij het opzetten van een meetinstrument zijn:

- In het geval van de decentralisaties gaat het niet om een statisch instrument. De indicatoren waaruit het meetinstrument is opgebouwd moeten periodiek tegen het licht gehouden worden om te kijken of ook nieuwe ontwikkelingen als gevolg van de dynamiek van beleid voldoende zijn vervat. Bij de vaststelling van majeure wijzigingen in het beleid, zouden bij voorbaat nieuwe indicatoren benoemd moeten worden.
- Ondanks deze dynamiek is het van belang zo veel mogelijk continuïteit te behouden in de te meten gegevens, om een vergelijking over een periode mogelijk te maken.
- Bij kwantitatieve informatie ligt voortdurend het risico van *information overload* op de loer. Er moet daarom bewust gekozen worden welke indicatoren wel en juist niet gemeten en gerapporteerd worden.
- Niet voor het eerst benadrukt de rekenkamercommissie het belang van het periodiek *analyseren* van de verzamelde gegevens. Wat zeggen de ontwikkelingen die de gegevens laten zien? Zou dit moeten leiden tot aanpassingen in het beleid? Deze analyse is voor de gemeenteraad een waardevolle aanvulling op de kale cijfers.
- Tot slot moet de gemeente terughoudend zijn met het bijstellen van beleid, omdat de effecten van beleid pas relatief laat zichtbaar kunnen worden. Een manier om daarmee om te gaan is door fundamentele aanpassingen alleen door te voeren bij aantoonbaar niet-werkend beleid, of rond een collegewisseling.

#### **Kwalitatieve informatie: vertellen**

---

<sup>1</sup> Het betreft dan geen echte nulmeting. Een nulmeting had moeten plaatsvinden bij het in werking treden van de nieuwe wetgeving op 1 januari 2015. Meting in de loop van 2015 maakt het toch mogelijk om over een aantal jaren een veergelijking te maken met de situatie in de beginfase.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat alleen een analyse van de verzamelde kwantitatieve informatie onvoldoende zicht geeft op de voortgang. Naast de kwantitatieve gegevens zijn er veel voortgangsaspecten die niet in cijfers meetbaar zijn. Voorbeelden van informatie waar de raad kennis van zou moeten nemen, maar die moeilijk te kwantificeren is: het functioneren van de wijkteams, de ontwikkeling in zelfredzaamheid van burgers, de toename in burgerkracht, de ontwikkelingen rond mantelzorgers, de eventuele toename in sociale activiteiten, ervaring met ontschotting en (de-)bureaucratisering.

Bij kwalitatieve informatie wordt al snel gedacht aan individuele gevallen. Vanuit haar rol moet de gemeenteraad niet haar blik richten op individuele gevallen, maar juist een beeld krijgen van het proces. Is het proces zodanig ingericht dat daaruit goede resultaten ontstaan? Een problematische casus kan daarin dan hooguit een indicatie zijn voor een knelpunt op procesniveau. De raad kan bijvoorbeeld op basis van het periodieke verslag van de klachtencommissaris en daarmee op basis van terugkerende problemen, mogelijke knelpunten in de processen van de decentralisaties aanwijzen. De “verhalen” achter dergelijke knelpunten zijn als kwalitatieve informatie voor raadsleden interessant. Zij geven kleur aan de kwantitatieve gegevens. Het ophalen van “verhalen” kan op vele manieren en is afhankelijk van de specifieke context. Te denken valt – naast de rapporten van de klachtencommissaris - aan een excursie naar een instelling, een dag meelopen met een professional, een gesprek met experts, rechtstreeks gesprek met uitvoeringsinstaties. Daarbij is het van belang dat de raad als collectief een beeld ontwikkelt. Dat is iets anders dan dat een fractie zich laat informeren door een specifieke doelgroep of organisatie. Opgemerkt moet worden dat het gestructureerd verwerven, bewerken, analyseren en presenteren van kwalitatieve informatie een deskundigheid is die met name sociaal-wetenschappelijke onderzoekers hebben. De raad zou ervoor kunnen kiezen om zich in deze complexe materie te laten ondersteunen. De rekenkamercommissie kan hier een rol vervullen (zie later).

Een voorbeeld van de complexiteit van het meten doet zich voor rond het uitgangspunt van de zelfredzaamheid. Een belangrijk uitgangspunt in het beleid rond de drie decentralisaties is de veronderstelling dat de samenleving zélf in staat is om uiteenlopende vraagstukken aan te pakken. Het rekenkameronderzoek naar het Enschedese armoedebeleid (zie rekenkamerschede.nl, april 2015) concludeerde dat deze zelfredzaamheid in Enschede niet vanzelfsprekend aanwezig is.

### Hoe nu verder?

- Een meetinstrument voor kwantitatieve gegevens is in ontwikkeling, zowel in de gemeentelijke, de regionale setting als landelijk door KING in opdracht van de VNG. Zodra het instrument voorhanden is, kunnen de indicatoren worden ingevuld, waardoor een nulmeting mogelijk is. Het landelijke instrument van KING maakt het mogelijk om de gemeente Enschede te vergelijken met andere gemeenten. Niet zozeer om de scores te vergelijken in absolute termen, maar om te bezien of en op welke manier trends in Enschede elders voorkomen.
- Raadsleden constateren dat de formele weg van raadsvragen en debatten niet altijd goed werkt op de terreinen van de decentralisaties. Er is gebrek aan kennis en concrete verhalen uit de samenleving, waarover raadsleden van gedachten kunnen wisselen. Er is behoefte aan een informelere en meer open manier van met elkaar omgaan. Niet alleen met bestuurders, ambtenaren en raadsleden, maar ook met andere partners in het sociaal domein. De gemeenteraad moet zich bewust zijn van een mogelijk veranderende rol opvatting: kan je op dit beleidsveld wel top down sturend zijn of ben je als gemeente vooral de faciliterende partij voor het netwerk in de samenleving?
- In de methodiek die momenteel in ontwikkeling is, dient periodiek rapportage aan de raad plaats te vinden met daarin niet alleen de kale gegevens, maar ook een analyse van de verzamelde kwantitatieve gegevens.
- De periodieke verslagen van de klachtencommissaris geven aanwijzingen van mogelijke knelpunten in de processen waarin de decentralisaties vorm krijgen. Op deze punten is een casusoverstijgend kwalitatief beeld (het “verhaal” erachter) noodzakelijk ter aanvulling van de vele kwantitatieve gegevens, bijvoorbeeld door een excursie naar een instelling, meelopen met een professional, een gesprek met experts.
- De rekenkamer plant binnen het veld van de drie decentralisaties een aantal zeer gerichte en afgebakende evaluaties, waarin zij op het specifieke gebied gericht kwantitatieve en kwalitatieve informatie verzamelt. Hierdoor ontstaat op het betreffende gebied een helder beeld van de voortgang binnen de betreffende decentralisatie. Dit komt niet overeen met de integrale benadering van decentralisaties, die vaak als belangrijk principe rondom de drie decentralisaties wordt genoemd. Dat is niet erg, omdat op meer praktisch niveau die integraliteit misschien helemaal niet zoveel toevoegt, of het de zaken juist ingewikkelder maakt.

Naast de bovenstaande onderzoeksbevindingen wil de rekenkamer een aantal denkrichtingen met u delen. Deze kunt u nalezen in de notitie “Grip op drie decentralisaties” (H. Oosterwijk, rekenkamerschede.nl). In deze notitie verwoordt de rekenkamer haar perspectief op de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de decentralisaties en de manier waarop de raad ondanks die dynamiek toch zicht kan krijgen op de voortgang. Dit perspectief biedt geen kant-en-klare handleiding voor een evaluatie of monitoring, maar schetst een raamwerk waarbinnen een evaluatie op systematische wijze vorm kan krijgen.

Hoogachtend,  
Namens de rekenkamercommissie,

C. Boom, voorzitter