

DEEL D

Bestuurlijke rapportage

Sjoerd Veldhuizen
Hinke Gijzel
Karina Kuperus
(KPMG Plexus)

Deel D uit: Overall rapportage sociaal domein 2016
SCP-publicatie 2017-22 | ISBN 978 90 377 0843 1

Inhoud

De webversie van deze publicatie wijkt in opmaak iets af van de gedrukte, papieren versie. Bij verwijzingen naar pagina's van deze editie daarom vermelden dat naar de webversie is verwezen.

Belangrijkste bevindingen deel D	397
Aanleiding en centrale vraagstelling	399
Uitgangspunten onderzoek	400
Leeswijzer	401
1 Thema 1: sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, kennis en tijd van de gemeenteraad	402
1.1 Burgerbetrokkenheid	402
1.2 Sturing en controle: informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad	407
2 Thema 2: privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk	415
2.1 Omgang met privacy binnen het sociaal domein	415
2.2 Omgang met fraude	419
2.3 Omgang met klachten	420
3 Thema 3: samenwerking in het sociaal domein	423
3.1 Ervaringen met samenwerking tussen gemeenten	423
3.2 Ervaringen met samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners	430
Noot	432
Literatuur	433

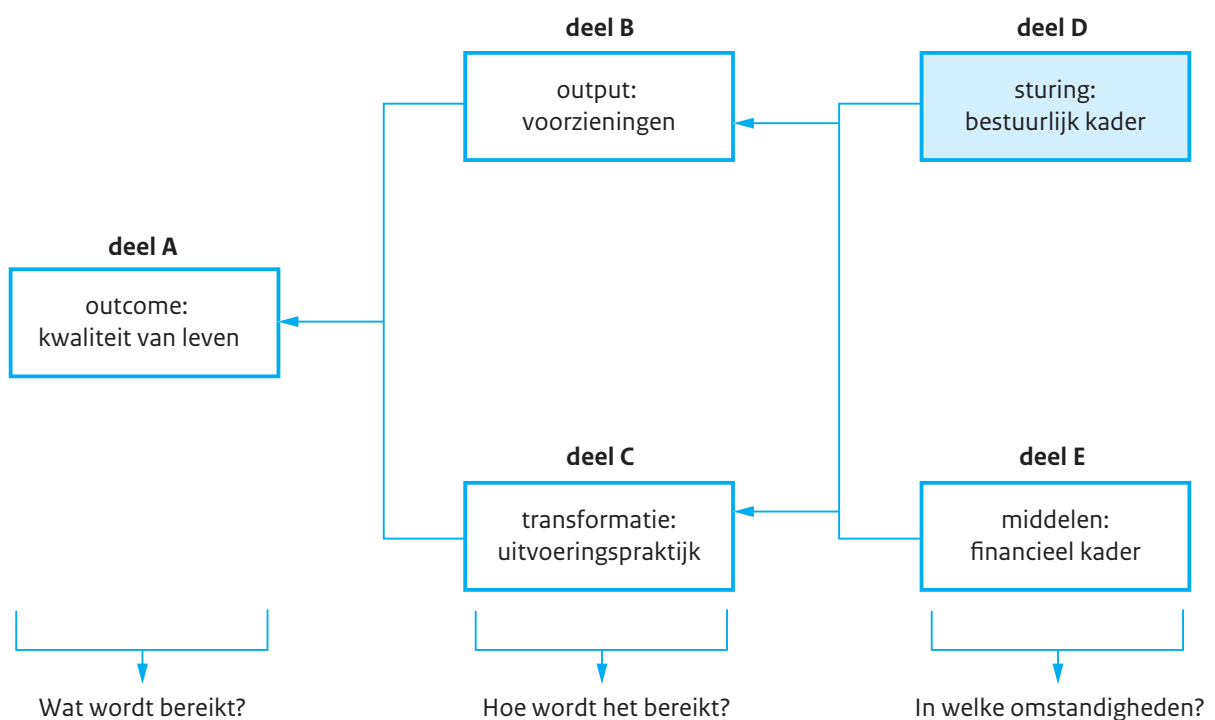
Belangrijkste bevindingen deel D

- **Tijd en kennis van gemeenteraad onder druk.** In ongeveer 40% van de onderzochte gemeenten is het volgens griffiers voor gemeenteraadsleden een uitdaging om over voldoende tijd te beschikken voor de taakuitvoering. En in ongeveer een op de tien deelnemende gemeenten geven griffiers aan dat gemeenteraadsleden over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikken om hun taken goed uit te kunnen voeren. Gemeenteraadsleden zijn volgens griffiers in iets meer dan de helft van de gemeenten nog zoekende hoe zij hun taken goed uit kunnen voeren bij samenwerking.
- **Samenwerking tussen gemeenten draagt bij aan het behalen van doelstellingen, maar loopt soms nog stroef.** De meest behaalde doelen van samenwerking zijn volgens de ondervraagde griffiers schaalvoordelen, borging van continuïteit van zorg en ondersteuning en toename van kennis. Oorzaken voor een stroef lopende samenwerking zijn verschillen tussen gemeenten in de visie op de inrichting en uitvoering van het sociaal domein en het transformatietempo. Gemeenteraadsleden zijn volgens griffiers in iets meer dan de helft van de gemeenten nog zoekende hoe zij hun taken goed uit kunnen voeren bij samenwerking.
- **Meer aandacht voor samenwerking met maatschappelijke partners zoals aanbieders, zorgverzekeraars en onderwijs.** In 2016 leren gemeenten de regionale partners (voor gemeenten doorgaans nieuwe partners) beter kennen, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek.
- **Burgerbetrokkenheid breder opgezet.** In 2016 zet de trend door naar het inzetten van nieuwe methoden zoals themabijeenkomsten of werkbezoeken waarin actief de wijk, de burger en uitvoeringspartijen bezocht worden. Met advies- en cliëntenraden wordt in 2016 vaker dan in 2015 het gesprek aangegaan over beleidsvorming en het betrekken van burgers, zo blijkt uit het kwalitatieve onderzoek. Wel zijn de deelnemers verdeeld over de mate waarin een advies- of cliëntenraad het brede burgerperspectief vertegenwoordigt.

De decentralisaties zijn inmiddels ruim twee jaar een feit. Waar het jaar 2015 in het teken stond van transitie en overgang wordt in 2016 gestart met het inkleuren van de transformatie. Tegelijk loopt de transitie nog door. In 2016 wordt de diversiteit in het sociaal domein groter: in zowel aanpak, als inrichting en tempo verschillen gemeenten in de wijze waarop zij invulling geven aan de beleidsvrijheid en (de uitvoering van) de gemeentelijke taken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voert onderzoek uit naar de ontwikkelingen die bij gemeenten spelen met betrekking tot de wijze waarop zij sturen op het bereiken van de transformatiedoelstellingen. Het onderzoek brengt op zowel kwantitatieve als kwalitatieve wijze trends en ontwikkelingen in Nederland in kaart. De centrale vraag in dit deel van de rapportage heeft betrekking op de ontwikkelingen in de sturing en controle van gemeenten in het sociaal domein. In het schema waarin de monitoring van deze rapportage wordt beschreven (figuur 1.1) gaat het om het bestuurlijk kader (deel D).

Figuur 1.1

Conceptueel schema van de rapportage



Bron: SCP

Aanleiding en centrale vraagstelling

De Tweede Kamer heeft het ministerie van BZK verzocht om een aantal jaren op rij (2015 tot uiterlijk 2020) inzicht te geven in de wijze waarop gemeenten sturen op het behalen van de decentralisatiedoelstellingen. Dit verzoek is verwoord in de kamerbrief van juli 2014 en nader uitgewerkt in de kamerbrief van november 2015 (TK 2013/2014; TK 2015/2016b), en heeft in 2015 geleid tot de Overall rapportage sociaal domein 2015, uitgebracht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op 18 mei 2016 (Pommer en Boelhouwer 2016). Het zogenoemde ‘bestuurlijk deel’ betrof in deze eerste rapportage vijf thema’s, variërend van inzicht in de maatschappelijke problematiek tot samenwerking in het sociaal domein. In de aanbiedingsbrief van de minister bij de eerste rapportage werd deze tweede rapportage al aangekondigd (TK 2015/2016a). De vraagstelling of gemeenten inzicht hebben verkregen in de maatschappelijke problematiek was volgens de minister vooral relevant in het eerste jaar na de decentralisaties. Inmiddels zijn we een jaar verder en verschuift de focus van de decentralisaties ook naar transformatie. In aansluiting op de resultaten over 2015 en in overleg met het veld (directeurenoverleg, projectleidersoverleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), SCP en ministerie van BZK) is het onderzoek nader toegespitst op drie thema’s, te weten:

- sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad;
- privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk;
- samenwerking in het sociaal domein.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is hoe gemeenten sturen op de doelen van de decentralisaties. Waar de bredere overall rapportage ingaat op het perspectief van de burger, wordt in dit deel het perspectief van de gemeente centraal gesteld.

Sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad

Sturing en controle gaat over het samenspel tussen de gemeenteraad en het college in het sturen op de decentralisatiedoelen. De decentralisaties zijn gericht op het dicht bij de burger organiseren van zorg en ondersteuning. Daarom is het relevant om nader onderzoek te doen naar de ontwikkelingen op het gebied van burgerbetrokkenheid, (nieuwe) vormen van informatievoorziening aan de gemeenteraad en de tijd, kennis en ervaring die de gemeenteraad (nodig) heeft om haar rollen goed uit te kunnen voeren.

Privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk

Het borgen van privacy, fraude en klachten zijn voor gemeenten geen nieuwe thema’s. Ook voor de decentralisaties waren deze onderwerpen relevant. Met de taken die overgeheveld zijn met de decentralisaties beschikken gemeenten wel over meer persoonsgevoelige gegevens en een veelvoud aan partners waar zij informatie mee uitwisselen. Daarom is het

relevant de ontwikkelingen op het vlak van privacy, fraude en klachten specifiek voor het sociaal domein in kaart te brengen.

Samenwerking in het sociaal domein

Gemeenten werkten ook voor de decentralisaties op meerdere beleidsterreinen samen met andere gemeenten en met (maatschappelijke) partners. Het aantal partijen waarmee wordt samengewerkt is met de decentralisaties voor veel gemeenten flink uitgebreid. Het organiseren van zorg en ondersteuning vraagt op onderdelen inhoudelijk ook om – soms verplichte – samenwerking tussen gemeenten. Daarom wordt in dit onderzoek uitgelicht hoe gemeenten de samenwerking met andere gemeenten en met aanbieders en maatschappelijke partners ervaren.

Uitgangspunten onderzoek

Er is bij het uitvoeren van dit onderzoek een aantal uitgangspunten gehanteerd die richting geven aan zowel de onderzoeksmethoden als de interpretatie van de uitkomsten.

Een landelijk beeld

Deze rapportage geeft inzicht in landelijke trends en ontwikkelingen. Dat betekent dat een beeld wordt geschetst van de bewegingen die geobserveerd worden in het veld. De resultaten worden waar relevant onderverdeeld in verschillende clusters van gemeenten, bijvoorbeeld aan de hand van het inwoneraantal of de geografische ligging. Er worden geen resultaten van individuele gemeenten getoond. Daar waar inzichten zijn beschreven in de vorige versie van de rapportage, wordt een vergelijking gemaakt tussen de conclusies over 2016 en die van 2015.

Aanpak: een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie

Dit onderzoek combineert kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden (zie bijlage D1 op www.scp.nl bij dit rapport voor een nadere toelichting). De kwantitatieve informatie is verzameld door middel van een enquête onder griffiers. De kwalitatieve resultaten zijn gebaseerd op vijftien casestudies onder gemeenten (ieder bestaand uit drie interviews met een 1) een wethouder; directeur of algemeen secretaris; 2) een raadslid of griffier; en 3) een lid van de advies- of cliëntenraad en een beknopt aantal focusgroepen en verdiepende interviews. Ook is desk research uitgevoerd. Zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve resultaten zijn door een klankbordgroep met gemeenten getoetst en aangevuld. De kwalitatieve inzichten bieden verdieping ten opzichte van de in deze rapportage genoemde cijfers.

Leeswijzer

Deel D van deze rapportage is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 1 behandelt het thema ‘sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, kennis en tijd van de gemeenteraad’. Hoofdstuk 2 behandelt relevante aspecten uit de praktijk: ‘privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk’ en hoofdstuk 3 gaat in op het thema ‘samenwerking in het sociaal domein’. Ieder thema begint met een beknopte samenvatting van de belangrijkste conclusies. Bij deel D hoort een bijlage (D1); deze kunt u raadplegen via www.scp.nl bij dit rapport.

1 Thema 1: sturing en controle: burgerbetrokkenheid en informatiebehoefte, kennis en tijd van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk worden twee onderwerpen uitgelicht: burgerbetrokkenheid en diverse aspecten rondom de rol van de gemeenteraad. Het eerste onderdeel beschrijft in welke mate het burgerperspectief binnen het ‘nieuwe’ sociaal domein vertegenwoordigd wordt. Het tweede onderdeel beschrijft de manier waarop de rol van de gemeenteraad binnen het sociaal domein zich ontwikkelt, gezien vanuit het burgerperspectief, gelet op informatiebehoefte en -voorziening, kennis en vaardigheden en beschikbare tijd.

1.1 Burgerbetrokkenheid

- Burgerbetrokkenheid krijgt in belangrijke mate vorm via advies- en cliëntenraden. Advies- en cliëntenraden beslaan steeds vaker integraal (breed) het sociaal domein en deze raden worden, volgens deelnemende gemeenten en raden zelf, meer dan in 2015 betrokken bij de beleidsvorming van de gemeente.
 - Deelnemende gemeenten lijken verdeeld over de mate waarin cliënt- en adviesraden het brede burgerperspectief vertegenwoordigen. De resultaten uit de casestudies en de klankbordgroep tonen aan dat niet in alle deelnemende gemeenten verschillende doelgroepen goed worden vertegenwoordigd en dat het vaak dezelfde ‘betrokken burgers’ zijn die hun mening laten horen.
 - Raadsleden staan in grote mate open voor directe inbreng van burgers. De manier waarop die inbreng vorm krijgt, betreft vaak al langer bestaande methoden (bijvoorbeeld het schrijven van een brief of inspreken op een raadsvergadering). Er lijkt een trend te zijn naar de inzet van nieuwe methoden, zoals themabijeenkomsten.
-

Movisie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) omschrijven burgerbetrokkenheid als het betrekken van burgers bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van gemeentelijk beleid (Sok et al. 2015). De focus ligt in dit onderzoek op de rol van adviesraden in het vertegenwoordigen van het burgerperspectief en de (directe) inbreng van burgers bij de gemeenteraad.

De integraliteit van advies- en cliëntenraden neemt toe

Binnen gemeenten bestaan advies- en cliëntenraden, waarmee vorm wordt gegeven aan de lokale medezeggenschap. Beide typen raden bestaan uit inwoners van de gemeente, die op persoonlijke titel deelnemen of een organisatie of bevolkingsgroep vertegenwoordigen. Een adviesraad behartigt de belangen van de doelgroep waar de raad betrekking op heeft (bv. Wmo, Jeugdwet of sociaal domein-breed) en brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan het college over gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. Een cliëntenraad vertegenwoordigt de inwoners die gebruik (kunnen) maken van voorzieningen van de gemeente. In 2015 (en de jaren daarvoor) waren deze raden vaak nog apart georganiseerd. Dat wil zeggen: niet het gehele sociaal domein beslaand.

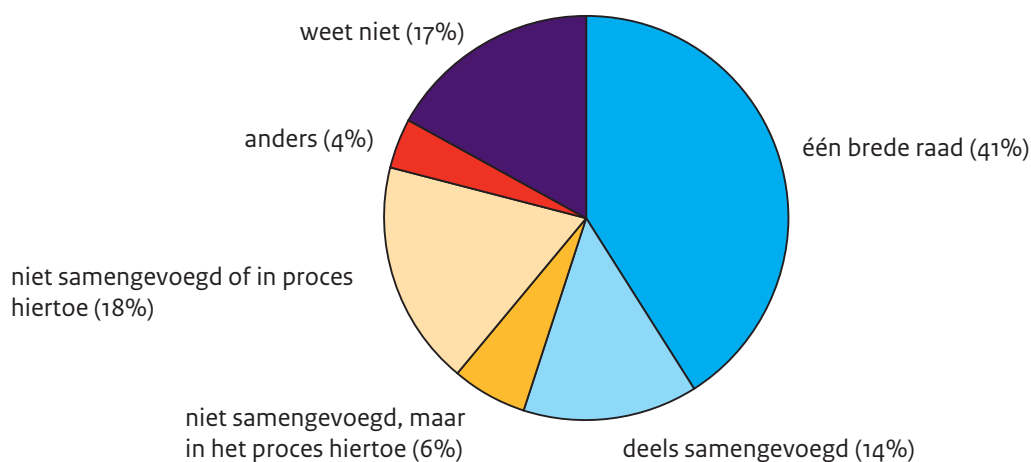
Uit de enquête onder griffiers blijkt dat in bijna alle deelnemende gemeenten (98%) lokale advies- of cliëntenraden actief zijn. Van oudsher waren dit vaak cliëntenraden gericht op een specifiek domein, bijvoorbeeld in de vorm van een Wmo-raad, Wwb-raad of Wsw-raad (voor respectievelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening). We zien twee ontwikkelingen: ten eerste zijn cliëntenraden in 2016 niet alleen lokaal, maar ook regionaal georganiseerd. Ten tweede is in 2016 vaak sprake van de samenvoeging van advies- en cliëntenraden in één integrale raad die breed het sociaal domein betreft. Dat wil zeggen: zowel Wmo, als Jeugdwet en Participatiewet. Het voordeel van integrale raden is dat zij aansluiten bij de transformatie die in het brede sociaal domein plaatsvindt. Uit enkele gesprekken met de verdiepende klankbordgroep kwamen ook nadelen van een integrale advies- en cliëntenraad naar voren. Niet alle discussies zijn bijvoorbeeld voor iedereen even relevant of concreet.

In 2014 (dus voor de decentralisaties) onderzocht Movisie de ontwikkelingen in de vormgeving van lokale medezeggenschap onder 202 unieke advies- en cliëntenraden (Verschelling en Sok 2014). 50% van de deelnemers gaf toen aan dat er sprake was van verbindingen met andere raden in de regio. In het huidige onderzoek zien we dat deze verbindingen zich niet per definitie uiten in een regionale advies- of cliëntenraad: een kwart van de ondervraagde griffiers (29%) geeft aan dat er in 2016 in hun gemeente sprake is van een regionale advies- of cliëntenraad.

Movisie toonde in hetzelfde onderzoek aan dat advies- en cliëntenraden nog veel separaat georganiseerd waren (in bijvoorbeeld een aparte Wmo-raad, Wwb-raad enz.). 17% van de deelnemers gaf aan dat er sprake was van een brede participatieraad (integratie van Wmo, Wwb en andere regelingen). In het huidige onderzoek blijkt uit de enquête dat er in veel deelnemende gemeenten sinds de decentralisaties een samenvoeging van advies- en cliëntenraden plaatsvindt: 41% van de deelnemende gemeenten heeft één brede participatieraad (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2

Mate van samenvoeging van advies- en cliëntenraden volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



scp.nl

Toelichting

Aan griffiers is de vraag gesteld of er in 2016 binnen hun gemeente samengevoegde cliënt- en/of adviesraden actief waren. Eén brede raad is beschreven als voor het gehele sociaal domein. Deels samengevoegd houdt in dat raden zijn samengevoegd, maar dat er daarnaast nog een of meerdere andere raden in het sociaal domein actief zijn op subthema's.

Bron: KPMG Plexus

Interactie met advies- en cliëntenraden speelt een grotere rol in beleids- en besluitvorming door het college

De ondervraagde leden van advies- en cliëntenraden vinden dat zij in grote mate serieus genomen worden door het college. Ook geeft de meerderheid van de geïnterviewde leden van advies- en cliëntenraden aan dat inwoners in 2016 een grotere rol spelen in de totstandkoming van beleid dan in 2015.

De kinderziektes zijn er uit. Het [adviseren door de advies-/cliëntenraad] is veel meer een samenspel geworden met de gemeente. (lid advies-/cliëntenraad 100.000+ gemeente)

Ook wordt door leden van advies- en cliëntenraden genoemd dat raden in 2016 vaker en in een vroeger stadium betrokken worden bij besluit- of beleidsvorming door het college dan in 2015, bijvoorbeeld door deelname aan overleggen. Dit vergroot volgens hen de mogelijkheden om mee te denken en invloed uit te oefenen. In eerdere jaren vond de communicatie tussen de advies- of cliëntenraad en het college voor een groter deel plaats via het sturen van stukken: nu wordt vaker het gesprek gezocht en de adviezen krijgen regelmatig gehoor.

Wij zijn het meest trots op onze ongevraagde adviezen. Dan signaleer je als adviesraad iets wat nog niet in orde is. (lid advies-/cliëntenraad 100.000+ gemeente)

Voor de gemeenteraad is het moeilijk om het gehele plaatje te overzien van het sociaal domein. Het formuleren van duidelijke doelstellingen en de verantwoording van het beleid en het budget

blijkt een constante worsteling te zijn voor het college. De gemeenteraad maakt meer dan graag gebruik van de adviezen van de adviesraad en vraagt daar actief naar bij behandeling van stukken. (griffier grote gemeente)

Voorbeeld van samenwerking met de cliëntenraad

In een van de deelnemende gemeenten wordt in samenwerking met de cliëntenraad gewerkt aan een verbeterd systeem met betrekking tot cliëntervaring, zodat ook op wijkniveau ingezoomd kan worden op problemen. In het systeem worden allerlei bronnen, zowel landelijk als lokaal, aan elkaar gekoppeld. In een andere gemeente is bijvoorbeeld een panel ingericht waarin aan 1000 inwoners vragen wordt gesteld over bepaalde onderwerpen. Uit een studie van onderzoeksbureau Toponderzoek blijkt dat in 2016 ongeveer een op de drie gemeenten met een dergelijk burgerpanel werkt. We zien breder in het land de beweging van het meten van de *tevredenheid* van cliënten naar het onderzoeken van de *ervaringen* van cliënten, met als doel om een beeld te krijgen bij behaalde resultaten (Toponderzoek 2016).

Gemeenteraadsleden en leden van advies- en cliëntenraden zijn verdeeld over de mate waarin het brede burgerperspectief vertegenwoordigd wordt

Van de Bovenkamp en Vollaard (2017) concluderen in een onderzoek naar de democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten, dat niet-gekozen vertegenwoordigers (zoals leden van advies- of cliëntenraden) een belangrijke rol kunnen spelen in de representatieve democratie. Zij kunnen opkomen voor groepen die buiten beeld dreigen te raken, juist omdat zij vaak dichterbij die burgers staan. De onderzoekers stellen dat kwetsbare groepen (zoals daklozen, mensen met psychiatrische problemen, probleemjongeren en dementerende ouderen) minder geneigd zijn te participeren in cliëntenraden.

Dit aandachtspunt wordt in het kwalitatieve onderzoek herkend; uit de casestudies en klankbordgroep blijkt namelijk dat advies- en cliëntenraden soms wel en soms niet als representatief worden ervaren door de leden zelf en door gemeenten. Het valt bijna alle leden van de geïnterviewde advies- en cliëntenraden op dat het vaak dezelfde personen zijn die zitting nemen in dergelijke gremia. Hetzelfde geldt voor deelname aan bijvoorbeeld thema-avonden en stadsgesprekken. Dit heeft twee gevolgen: de 'betrokken burger' kan zich overvraagd voelen en het is mogelijk dat niet alle relevante doelgroepen vertegenwoordigd zijn. Ook een aantal gemeenteraadsleden uit de casestudies plaatst vraagtekens bij de representativiteit. Zij maken zich zorgen of kwetsbare inwoners en mensen met een beperking wel gehoord worden. Uit de klankbordgroep blijkt dat dit sterk verschilt per gemeente. Een aantal deelnemers ervaart juist dat deze kwetsbare inwoners wel betrokken en gehoord worden.

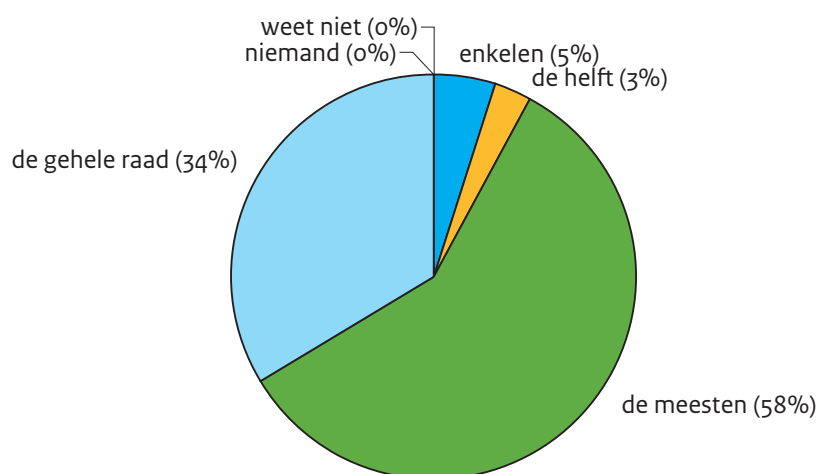
Gemeenteraadsleden staan in grote mate open voor directe inbreng van burgers

Naast advies- en cliëntenraden zijn er meer manieren om burgerbetrokkenheid vorm te geven. Een van de rollen van de gemeenteraad is de volksvertegenwoordigende rol: het vertegenwoordigen van belangen en wensen van burgers.

Gemeenteraadsleden geven hier op verschillende manieren invulling aan. We zien dat gemeenteraadsleden, volgens griffiers, in grote mate open staan voor directe inbreng van burgers: 93% van de griffiers noemt dat de meeste, of zelfs alle gemeenteraadsleden ontvankelijk zijn voor directe inbreng (zie figuur 1.3). In 5% van de gemeenten zijn volgens griffiers slechts enkele gemeenteraadsleden ontvankelijk voor directe inbreng van burgers.

Figuur 1.3

Mate waarin gemeenteraadsleden ontvankelijk zijn voor directe inbreng van burgers, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



scp.nl

Toelichting

Aan griffiers is gevraagd om aan te geven welk deel van de gemeenteraad ontvankelijk is voor directe inbreng van burgers. Geen enkele griffier heeft de antwoordcategorie 'niemand' of 'weet niet' gebruikt.

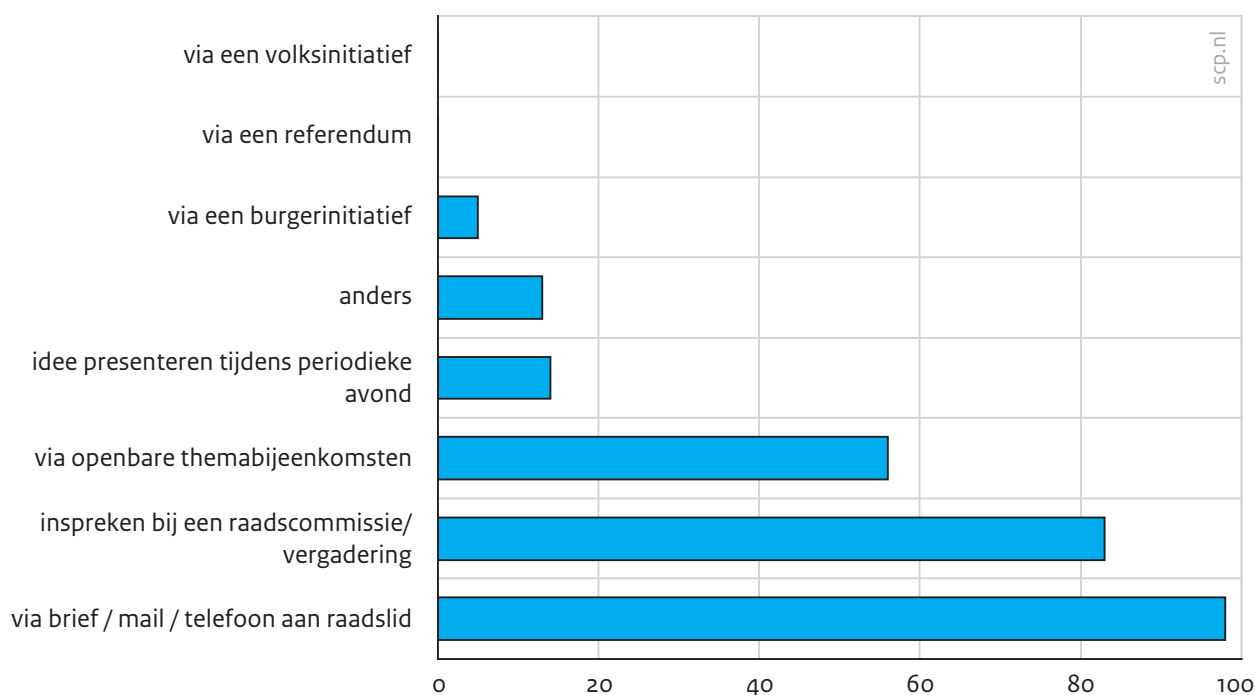
Bron: KPMG Plexus

Voor al de al langer bestaande methoden van inbreng, zoals het schrijven van een brief of e-mail aan een gemeenteraadslid en inspreken bij een raadsvergadering, lijken populair. Ook contact via openbare themabijeenkomsten wordt veel genoemd (zie figuur 1.4). Themabijeenkomsten worden georganiseerd om over specifieke onderwerpen te praten met inwoners en uitvoeringspartijen, zoals welzijnsorganisaties en zorgaanbieders (en soms ook huisartsen, ervaringsdeskundigen en buurt- of wijkteams). Mensen worden uitgenodigd om mee te denken en mee te praten over bijvoorbeeld zwerfjongeren, personen met verward gedrag of vernieuwing binnen de jeugdzorg. Ook in 2015 zagen we dat dergelijke bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden waardevol zijn (zie § 1.2).

De gemeente wil nu graag ook met de personen [cliënten zelf] in gesprek gaan, naast het spreken van vertegenwoordigers. (lid advies-/cliëntenraad 100.000+ gemeente)

Figuur 1.4

Meest directe vormen van contact met gemeenteraad volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd om aan te geven op welke manieren burgers naar hun ervaring het meest direct in contact komen met de gemeenteraad. Er konden maximaal drie antwoorden gekozen worden. Voorbeelden die genoemd werden door diegenen die de antwoordcategorie 'anders' ingevuld hebben zijn deelname aan rondetafelgesprekken en persoonlijke gesprekken.

Bron: KPMG Plexus

1.2 Sturing en controle: informatiebehoefte, tijd en kennis van de gemeenteraad

- Griffiers zijn verdeeld over de mate waarin de gemeenteraad erin slaagt de informatiebehoefte duidelijk te formuleren: in twee derde van de deelnemende gemeenten wordt dit deels tot heel duidelijk aangegeven. In een derde van de deelnemende gemeenten is dit niet het geval.
- Informele informatievoorziening krijgt een steeds belangrijkere rol en bevat vaak kwalitatieve informatie. Uit de casestudies blijkt dat gemeenteraad en college vaker dan in 2015 het gesprek aangaan over de (invulling van) de informatiebehoefte.
- Ruim driekwart van de ondervraagde griffiers vindt de informatievoorziening naar de gemeenteraad voldoende, handzaam en op tijd.
- Griffiers geven aan dat het hebben van voldoende tijd, kennis en vaardigheden onder gemeenteraadsleden in driekwart van de deelnemende gemeenten nog een uitdaging is.

De taakuitvoering van de gemeenteraad omvat drie rollen: kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen. Kaderstellen houdt volgens de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden in dat de gemeenteraad de algemene beleidskaders vaststelt voor de beschikbare ruimte qua beoogd resultaat/doel, tijd en (financiële) middelen voor de uitvoering. De controlerende rol houdt in dat de gemeenteraad controleert of het college de in de begroting afgesproken doelstellingen en kaders uitvoert. Met vertegenwoordigen wordt bedoeld het vertolken van de opvattingen en gevoelens van inwoners.

Griffiers zijn verdeeld over de mate waarin de gemeenteraad erin slaagt de informatiebehoefte duidelijk te formuleren

Aan griffiers is gevraagd of gemeenteraadsleden duidelijk aangeven welke sturingsinformatie zij nodig hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren. In een vijfde van de deelnemende gemeenten (22%) wordt de informatiebehoefte duidelijk tot heel duidelijk omschreven en in de helft van de deelnemende gemeenten (47%) wordt dit deels duidelijk aangegeven. De overige griffiers zien ruimte voor verbetering: 31% van hen geeft aan dat gemeenteraadsleden (helemaal) niet duidelijk aangegeven wat de informatiebehoefte is (zie figuur 1.5).

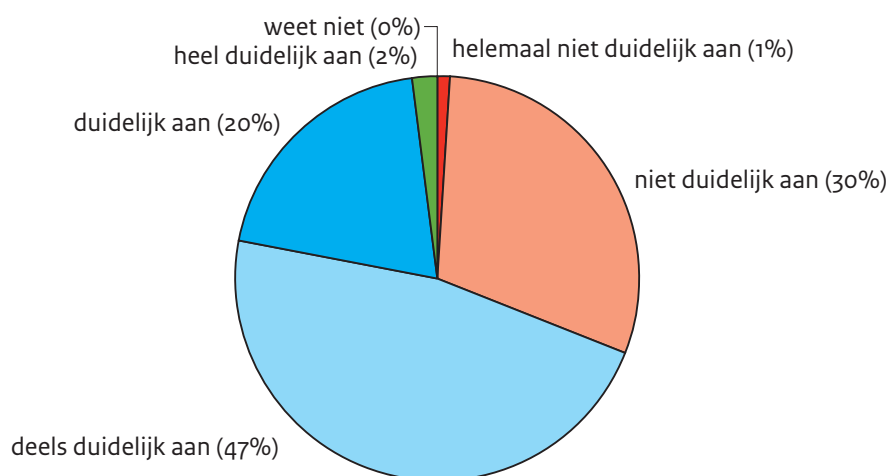
Uit de casestudies ontstaat een iets genuanceerder beeld over de informatiebehoefte. Wethouders en gemeenteraadsleden erkennen over het algemeen dat de informatiebehoefte nog niet goed geformuleerd is en lichten toe dat er wel een proces gaande is waarbij gemeenteraadsleden en college beter met elkaar in gesprek zijn over de informatiebehoefte. Dit gaat dan bijvoorbeeld over het type informatie dat nodig is en de scheidslijn tussen beleidsinformatie en operationele of uitvoerende informatie. Gemeenteraadsleden erkennen dat er nog sprake is van een worsteling, maar zijn overwegend positief over het proces waar zij met het college in zitten (zowel in de grotere als in de kleinere gemeenten).

Ambtenaren hebben altijd een kennisvoorsprong. En dat hoort. Het is wel van belang dat een raad snel op hetzelfde kennisniveau wordt gebracht. Ambtenaren moeten ook accepteren dat een raadslid het erbij doet en soms weleens een domme vraag stelt. Het is heel belangrijk dat de raad goed wordt meegenomen en dat duidelijk is: wat is wel uitvoering en wat is geen uitvoering?
(gemeenteraadslid middelgrote gemeente)

Het belangrijkste is dat de informatie moet passen bij de rol en bevoegdheid van de raad; houd de raad buiten uitvoeringsgerichte en operationele zaken. (griffier middelgrote gemeente)

Figuur 1.5

Aandeel griffiers dat aangeeft of de gemeenteraadsleden hun informatiebehoefte helemaal niet, tot heel duidelijk aangeven, 2016 (in procenten)



scp.nl

Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in welke mate gemeenteraadsleden volgens hen goed formuleren welke sturingsinformatie zij nodig hebben. We maken verderop in dit onderzoek onderscheid in formele Planning & Control-stukken (zoals een programmabegroting, bestuursrapportage of jaarrekening) en informatie buiten deze formele Planning & Control-stukken (bijvoorbeeld informatiebrieven of informeel overleg). In deze vraag aan de griffiers is dit onderscheid nog niet gemaakt.

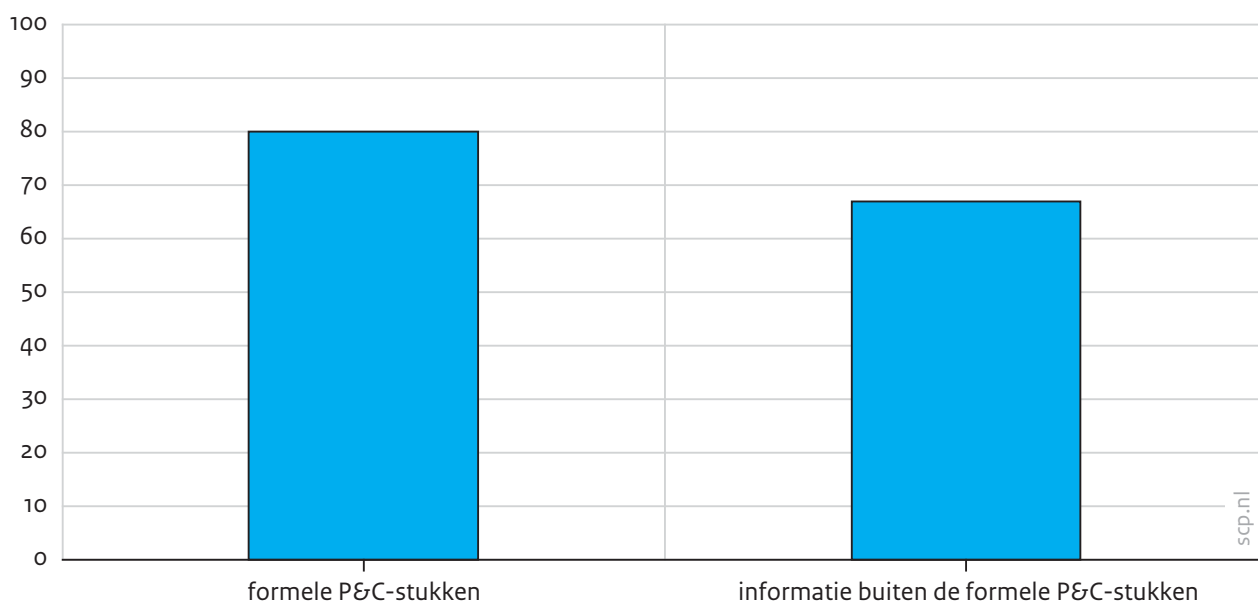
Bron: KPMG Plexus

Informatievoorziening aan de gemeenteraad is volgens ruim driekwart van de griffiers voldoende, handzaam en tijdig

We hebben griffiers gevraagd of het college voldoende, handzame en tijdige informatie aanreikt aan de gemeenteraad. Hierin is onderscheid gemaakt tussen formele informatie (uit de planning & control-cyclus, ook wel P&C-stukken genoemd) en informele informatie (informatie buiten de formele P&C-stukken, zoals presentaties). P&C-stukken gaan over begroten en verantwoorden, zoals een programmabegroting, bestuursrapportage of jaarrekening. Vier op de vijf ondervraagde griffiers geven aan dat formele informatie vaak of altijd voldoende, handzaam en tijdig is. Twee derde vindt dat dit het geval is voor informele informatie (zie figuur 1.6).

Figuur 1.6

Aandeel griffiers dat aangeeft dat informatievoorziening van college aan gemeenteraad vaak of altijd op orde is wat betreft hoeveelheid, handzaamheid en tijdigheid, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in welke mate de informatie aan de gemeenteraad voldoende, handzaam en op tijd wordt aangereikt door het college. De grafiek geeft het percentage griffiers aan dat de informatievoorziening beoordeelt als vaak of altijd voldoende. Andere antwoordmogelijkheden waren 'nooit', 'soms' en 'even vaak wel als niet voldoende'. Uit dit onderzoek blijkt dat er ook veel informatie tot de gemeenteraad komt via andere kanalen dan uitsluitend via het college.

P&C: planning & control

Bron: KPMG Plexus

In de toelichting geven griffiers wel aan dat de aangeleverde informatie vaak te veel is. De verbetering in informatievoorziening die het meest genoemd wordt door griffiers is dat de informatieverstrekking aan de gemeenteraad meer beperkt moet zijn tot de kernboodschap. Momenteel wordt er volgens hen te veel informatie aangereikt die voor de gemeenteraad niet relevant is (zoals uitvoeringsgerichte of operationele informatie). Dit maakt het geheel volgens hen onoverzichtelijk. Door middel van bijvoorbeeld een oplegger of infographics kan informatie op hoofdlijnen worden gepresenteerd. Andere verbeterpunten zijn het aanbrengen van meer samenhang in de aangereikte informatie en het meer op tijd aanleveren ervan.

Tijd is een belangrijke factor. Door middel van oplegnotities moeten gemeenteraadsleden direct de kern van het voorstel kunnen zien. Nota's toevoegen voor diegenen die achtergrondinformatie wensen. (griffier kleine gemeente)

De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) is een landelijk instrument, ontwikkeld om gemeenteraden op lokaal niveau van relevante informatie te voorzien. Het aantal gemeenten dat deelneemt aan de GMSD is gestegen naar 282 publicerende gemeenten in

2016 (bron: KING Gemeenten). Door een beperkt aantal wethouders en gemeenteraadsleden wordt in de casestudies aangegeven dat zij gebruikmaken van landelijke monitors op gemeenteniveau, zoals de GMSD. Het is mogelijk dat gemeenten wel deelnemen, maar dat niet alle gemeenteraadsleden hiervan op de hoogte zijn. Ook is op het moment de GMSD in ontwikkeling, om beter aan te sluiten bij de behoeften op lokaal niveau.

Informele informatie vervult een steeds belangrijker rol in de informatievoorziening aan de gemeenteraad

De gemeenten in het onderzoek lijken meer dan in 2015 op zoek te zijn naar (nieuwe) vormen van informatievoorziening om de gemeenteraad meer grip te geven op het sociaal domein. Bijvoorbeeld door cijfers van kwalitatieve duiding te voorzien (het zogenoemde ‘verhaal achter de cijfers’). Dit kan door naast de reguliere P&C-cyclus de gemeenteraad aanvullend te informeren over het werk van wijkteams en zorgaanbieders. Denk aan presentaties/gesprekken met het wijkteam of werkbezoeken bij aanbieders. ‘Meten is weten’ is niet meer het enige uitgangspunt.

Ook het betrekken van burgers (zoals beschreven in § 1.1) en het contact met maatschappelijke partners en zorgaanbieders (zoals beschreven in hoofdstuk 3) dragen hieraan bij.

Voorbeelden van informele informatievoorziening

Een voorbeeld van de wijze waarop de gemeenteraad meer zicht krijgt op het verhaal achter de cijfers, is casusoverleg. In een deelnemende gemeente gaf de gemeenteraad aan onvoldoende grip te ervaren. Daarom is afgesproken dat er casusoverleg plaatsvindt, waarbij de gemeenteraad op een narratieve wijze geïnformeerd wordt over casuïstiek die gewenste en ongewenste ontwikkelingen illustreert. Met als doel om beleid bij te kunnen sturen waar nodig. Een andere gemeente geeft aan dat zij informele gesprekken voeren met college en gemeenteraad over welke informatie echt nodig is. Praktijkverhalen zijn daar een onderdeel van.

Griffiers geven aan dat de beschikbare tijd van gemeenteraadsleden een knelpunt is

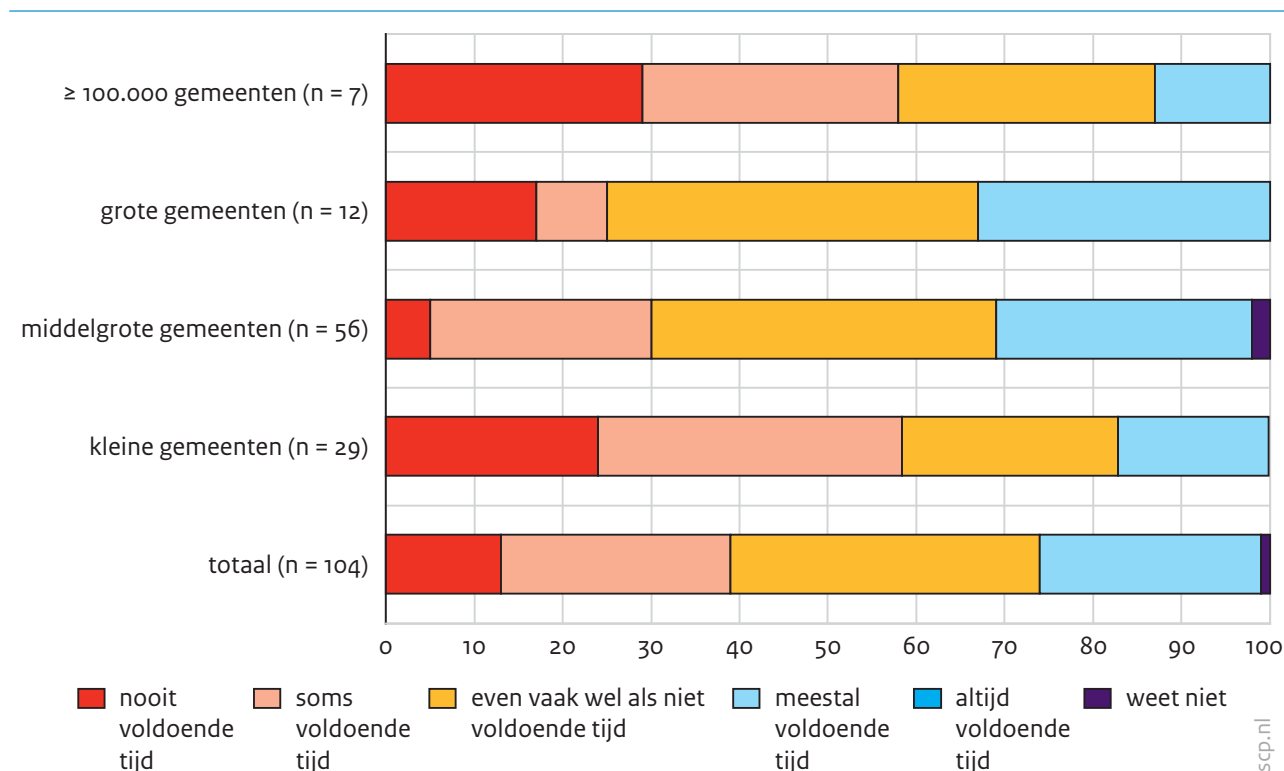
De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft een enquête gehouden onder gemeenteraadsleden (Nieuwsuur 2015). 38% van de respondenten noemde dat zij te weinig tijd en mogelijkheden hebben om de decentralisatiedossiers goed te begrijpen. In het huidige onderzoek zien we dat 25% van de ondervraagde griffiers aangeeft aan dat gemeenteraadsleden meestal voldoende tijd hebben om hun taken goed uit te oefenen. 13% geeft aan dat gemeenteraadsleden nooit voldoende tijd hebben. In middelgrote en grote deelnemende gemeenten zijn griffiers optimistischer over de beschikbare tijd van gemeenteraadsleden (zie figuur 1.7).

De gemeenteraadsleden in het casuonderzoek geven aan dat de decentralisaties het gemeenteraadswerk een nieuwe dimensie geven, het gaat immers om veel verantwoordelijkheid en budget. Gemeenteraadsleden ervaren een taakverzwaring en benoemen allen

dat de tijdsdruk toeneemt. De complexiteit (en soms ook omvang) van de informatievoorziening draagt hieraan bij.

Figuur 1.7

Aandeel griffiers dat aangeeft dat gemeenteraadsleden een bepaalde mate van tijd hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren, naar gemeentegrootte, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in hoeverre gemeenteraadsleden volgens hen voldoende tijd hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren. Onder beschikbare tijd wordt verstaan de tijd die gemeenteraadsleden in theorie hebben voor hun taken. Griffiers is gevraagd naar gemeenteraadsleden binnen de gemeente in het algemeen, dus gaat het hier niet om alle gemeenteraadsleden die volgens de griffier onder een antwoordcategorie vallen maar om het gemiddelde voor alle gemeenteraadsleden in het algemeen.

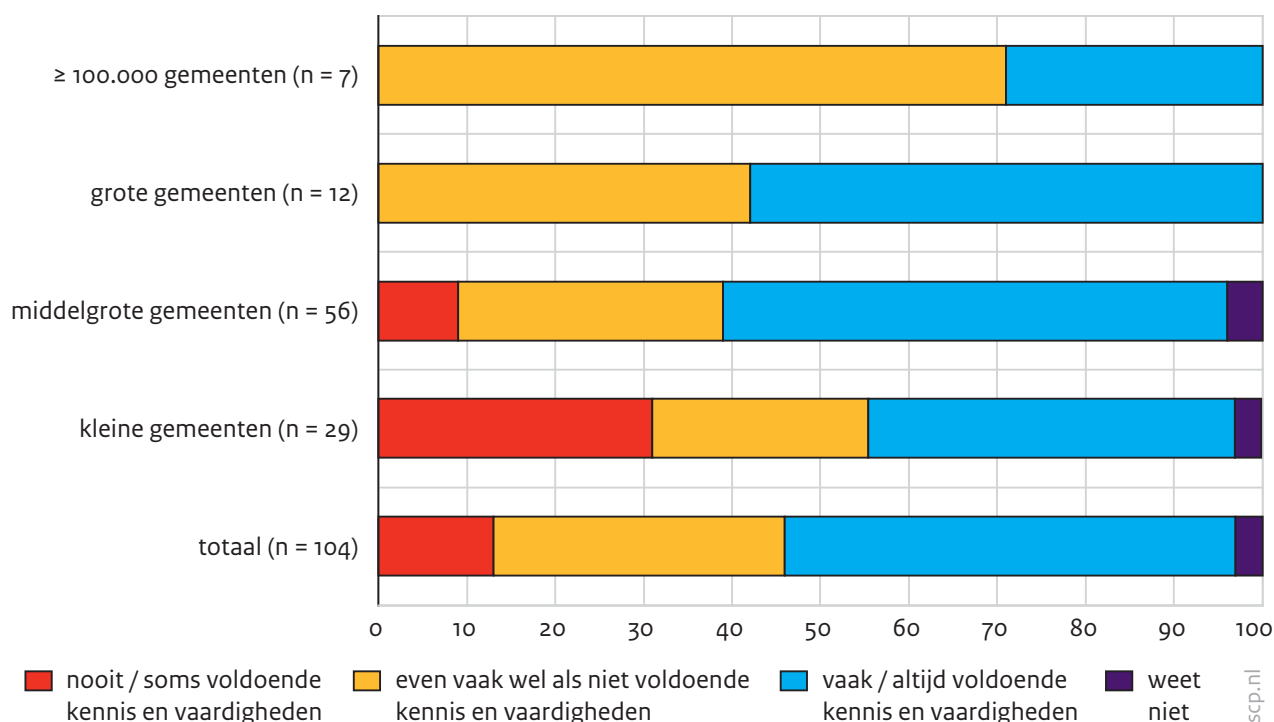
Bron: KPMG Plexus

De meerderheid van de gemeenteraadsleden beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om hun taken goed uit te kunnen voeren

51% van de griffiers geeft aan dat gemeenteraadsleden vaak of altijd voldoende kennis en vaardigheden hebben om hun rollen goed te kunnen uitvoeren. Een derde (33%) van de ondervraagde griffiers zegt dat gemeenteraadsleden even vaak wel als niet voldoende kennis en vaardigheden hebben. Een kleiner deel (13%) van de griffiers vindt dat gemeenteraadsleden soms tot nooit voldoende kennis en vaardigheden hebben. Met name in kleinere gemeenten lijken griffiers vaker aan te geven dat gemeenteraadsleden niet over voldoende kennis en vaardigheden beschikken (zie figuur 1.8).

Figuur 1.8

Aandeel griffiers dat aangeeft hoe vaak gemeenteraadsleden voldoende kennis en vaardigheden hebben om hun rollen uit te kunnen voeren, naar gemeentegrootte, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in hoeverre gemeenteraadsleden volgens hen voldoende kennis en vaardigheden hebben om hun rollen goed uit te kunnen voeren. Onder kennis/vaardigheden verstaan wij de mate waarin gemeenteraadsleden op de hoogte zijn van de inhoud van de onderwerpen waarover gesproken wordt en de mate waarin zij geëquipeerd zijn om hun rollen uit te voeren. Griffiers is gevraagd naar gemeenteraadsleden binnen de gemeente in het algemeen.

Bron: KPMG Plexus

Oorzaken van onvoldoende kennis zijn volgens griffiers tijdgebrek en de complexiteit van het sociaal domein, een gebrek aan scholing en het bestaan van kleine fracties met niet altijd een opleidingsplan. Wel wordt door enkele griffiers de kanttekening gemaakt dat de gemeenteraad niet uit beroepsbestuurders bestaat en dat het daarom ook te verwachten is dat gemeenteraadsleden niet altijd voldoende kennis op elk gebied hebben, zeker als zij het gemeenteraadswerk verrichten naast een fulltime baan.

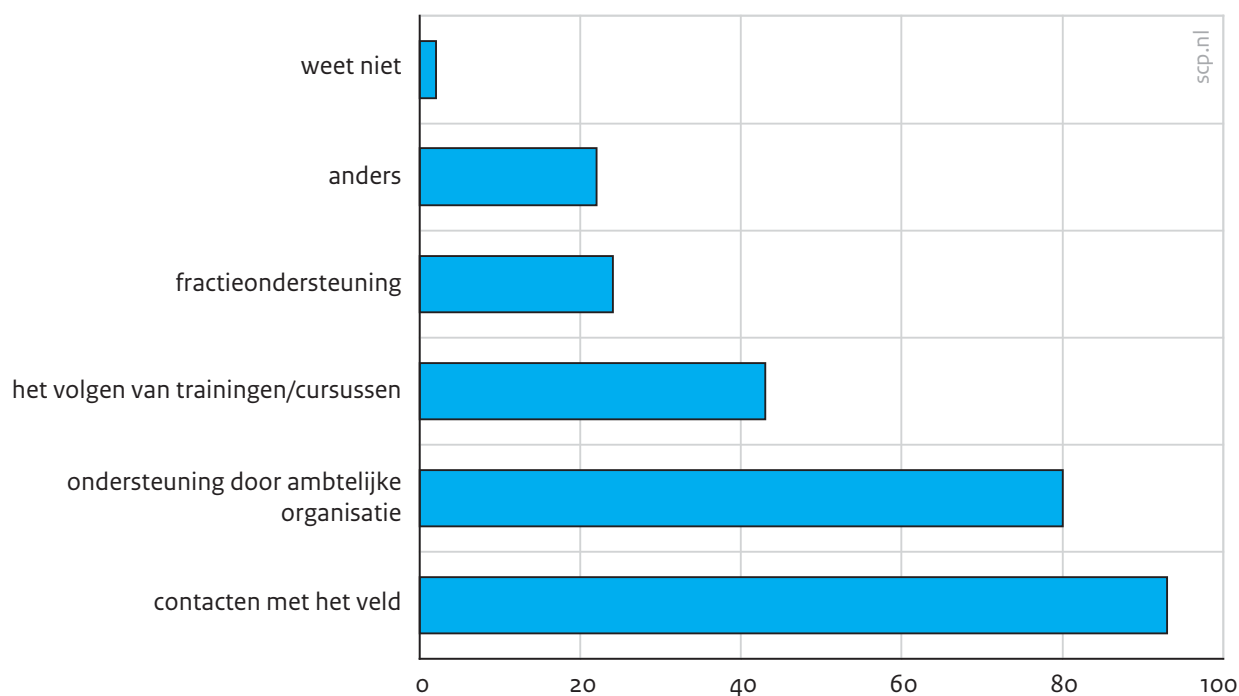
Raadsleden zijn gewone mensen. Geen beroepsbestuurders. Gelukkig! Ik zie het als onze taak [die van de griffier] hen optimaal te voorzien van informatie en middelen om hun taak te kunnen uitvoeren. (griffier middelgrote gemeente)

Als we kijken hoe gemeenteraadsleden zichzelf voorzien van voldoende kennis en vaardigheden, blijken contacten met het veld (93%) en een beroep doen op ondersteuning van de ambtelijke organisatie (80%) het meest populair (zie figuur 1.9). Hierna komt het volgen van trainingen (43%), fractieondersteuning (24%) en overige manieren (22%). Als voorbeelden van overige manieren worden genoemd: informatiebijeenkomsten en onder-

steuning door de griffier. Fractieondersteuning wordt duidelijk meer gebruikt om kennis te vergaren door gemeenteraadsleden van deelnemende 100.000+ gemeenten (86%). Ook het volgen van trainingen is onder deze gemeenteraadsleden populairder (71%) dan onder kleinere gemeenten.

Figuur 1.9

Aandeel griffiers dat aangeeft op welke manieren gemeenteraadsleden zichzelf van voldoende kennis en vaardigheden voorzien, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd op welke manieren gemeenteraadsleden zichzelf van voldoende kennis en vaardigheden voorzien. Er konden meerdere antwoorden gekozen worden (zonder maximaantal).

Bron: KPMG Plexus

2 Thema 2: privacy, fraude en klachten binnen de gemeentelijke praktijk

Dit thema gaat over drie aspecten uit de gemeentelijke praktijk: omgang met privacy, fraude en klachten. Hierbij staat de vraag centraal wat gemeenten rond deze onderwerpen georganiseerd hebben.

2.1 Omgang met privacy binnen het sociaal domein

- Ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten heeft volgens de griffiers een privacybeleid vastgesteld (al dan niet specifiek voor het sociaal domein).
 - Ongeveer de helft van de ondervraagde griffiers geeft aan dat er (zeer) weinig aandacht is voor privacy tijdens gemeenteraadsvergaderingen. Er lijkt dus vooralsnog weinig lokale politieke aandacht te zijn voor privacy. Onder de deelnemende gemeenten met een privacybeleid is meer aandacht voor privacy; driekwart van deze griffiers geeft aan dat hier gemiddeld tot zeer veel aandacht voor is.
 - Het kwalitatieve onderzoek laat zien dat er veel variatie is in hoe de deelnemende gemeenten omgaan met dit thema. Over het algemeen geven gemeenten in het onderzoek aan dat het goed inrichten van privacy ingewikkeld is en dat zij nog worstelen met het gestructureerd borgen van privacy. Wat kan helpen is nog beter gebruik van routes en tools die voor gemeenten beschikbaar zijn om privacy gestructureerd te borgen.
-

Omgang met privacygevoelige informatie in het sociaal domein valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Daarnaast is in de domeinwetten aangegeven hoe omgaan dient te worden met persoonsgegevens. Voor de verwerking van persoonsgegevens is een grondslag nodig, er moet een noodzaak zijn en de verwerking ervan moet proportioneel zijn in relatie tot het doel waarvoor deze gegevens verwerkt worden.

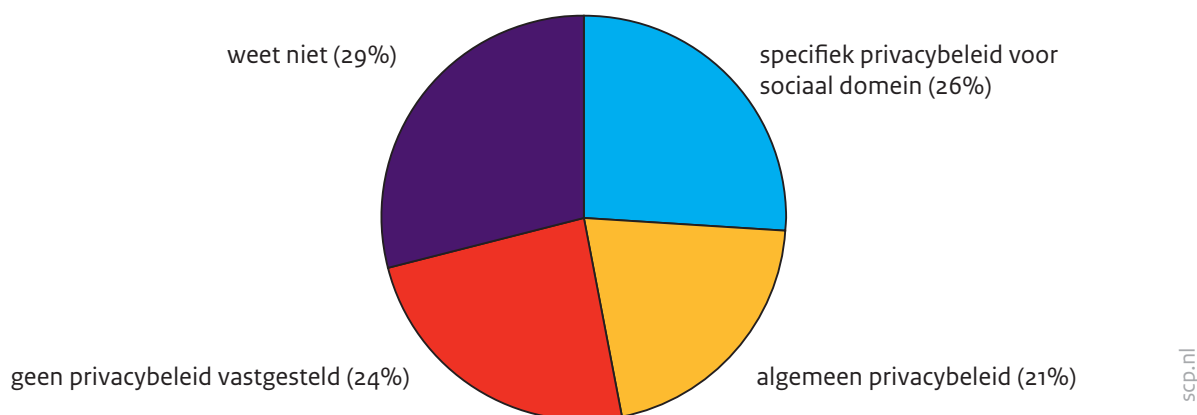
Ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten heeft een privacybeleid vastgesteld, al dan niet specifiek voor het sociaal domein

In de beleidsvisie op gegevensverwerking en privacy van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties BZK (2014) wordt beschreven dat het college verantwoordelijk is voor de beveiliging en borging van de privacy en hierover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Om gemeenten te ondersteunen bij het waarborgen van privacy, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met de departementen een raamwerk ontwikkeld. Het raamwerk bestaat uit vijf gebieden: governance, beleid, werkprocessen en triages, bewustwording en training, en beheer en opslag van gegevens. Hierbij stellen zij voor gemeenten diverse handreikingen, leidraden en factsheets beschikbaar (zie VNG datum onbekend).

Gevraagd naar de aanwezigheid van een beleid gericht op privacy geeft 21% van de griffiers aan dat er een algemeen privacybeleid is, 26% van de deelnemende griffiers geeft aan dat er specifiek beleid is voor het sociaal domein. In bijna een kwart van de deelnemende gemeenten (24%) is volgens griffiers geen privacybeleid vastgesteld (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1

Aanwezigheid van een vastgesteld privacybeleid al dan niet voor het sociaal domein, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd of in hun gemeente een privacybeleid is vastgesteld, bijvoorbeeld in een beleidsvisie of privacynota. 29% van de ondervraagde griffiers lijkt niet te weten of er een privacybeleid in de gemeente is vastgesteld. Het is mogelijk dat griffiers geen volledig overzicht hebben van het al dan niet bestaan van een privacybeleid.

Bron: KPMG Plexus

Voorbeelden van privacybeleid in de praktijk

Uit de casestudies is een aantal voorbeelden naar voren gekomen hoe privacybeleid door deelnemende gemeenten in de praktijk wordt gebracht. Het gaat om het opstellen van specifieke reglementen en werkinstructies rondom privacy. Ook het aanstellen van een privacy-officer wordt genoemd. Sommige gemeenten geven aan ook de medewerkers specifiek op te leiden om correct om te gaan met gegevens en contact met inwoners.

Wij trainen onze medewerkers in het in acht nemen van de privacywetgeving. Kijk uit met wat je doet en deel niet onnodig informatie met je collega's. (wethouder 100.000+ gemeente)

De lokale politieke aandacht voor privacy lijkt beperkt

In een onderzoek onder 41 gemeenten concludeert de Autoriteit Persoonsgegevens (2016) dat Nederlandse gemeenten onvoldoende weten welke persoonsgegevens van hun burgers zij in het sociaal domein mogen verwerken en welke regels daarvoor gelden. In haar aanbevelingen raadt de toezichthouder gemeenten aan om te specificeren welke gegevens voor welk doeleinde en op basis van welke grondslag noodzakelijk zijn voor de taken in het sociaal domein. Daarnaast adviseert zij dit ook te vertalen naar instructies voor de mensen

op de werkvloer en haar burgers zorgvuldig te informeren over de gegevens die over hen worden verwerkt, wanneer toestemming wordt gevraagd en met welke reden dit gebeurt. Het feit dat 21% van de griffiers aangeeft dat de gemeente geen privacybeleid heeft vastgesteld en dat 29% niet weet of er een privacybeleid bestaat, is een indicatie dat ook volgens dit onderzoek het thema privacy nog niet hoog op de raadsagenda staat. Dit beeld wordt bevestigd door het inzicht dat ongeveer de helft van de griffiers (48%) aangeeft dat er (zeer) weinig aandacht is voor privacy binnen de gemeenteraad (zie figuur 2.2).

In de deelnemende gemeenten die volgens griffiers een vastgesteld privacybeleid hebben, geeft driekwart van deze griffiers aan (niet in figuur) dat er binnen de gemeenteraad gemiddeld tot zeer veel aandacht is voor privacy (ten opzichte van de helft voor alle deelnemende griffiers – zie ‘totaal’ in figuur 2.2).

We zien daarnaast dat er in deelnemende grote en 100.000+ gemeenten volgens griffiers binnen de gemeenteraad meer aandacht voor privacy is dan in kleinere gemeenten (zie figuur 2.2). De casestudies laten een wisselend beeld zien wat betreft de aandacht voor dit thema. In sommige gemeenten vraagt het onderwerp volgens de deelnemers aan de casestudies geen speciale aandacht en is het inzicht in hoe het ervoor staat met het borgen van privacy, nog beperkt. In andere gemeenten geven gemeenteraadsleden aan hier juist bewust kritisch op te zijn.

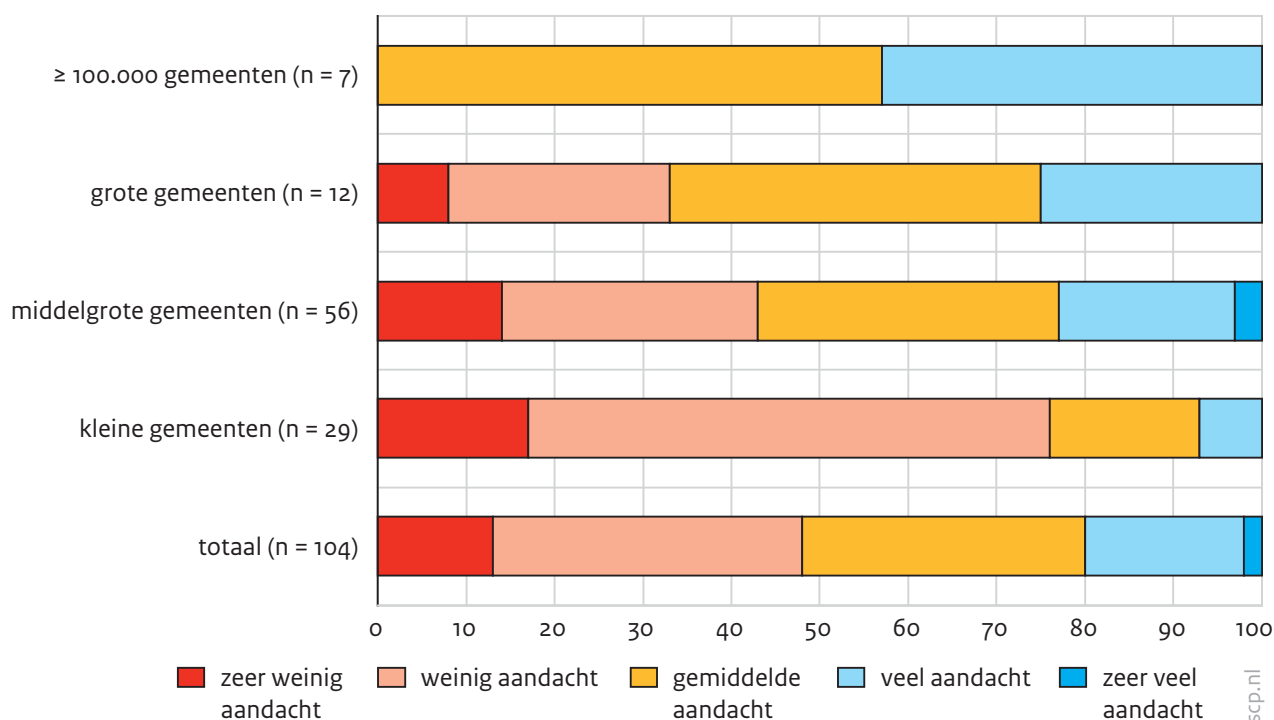
In een open vraag naar positieve ontwikkelingen rondom privacy in het sociaal domein geven griffiers aan dat er in 2016 medewerkers ten behoeve van data- en privacybescherming worden aangenomen. Als negatieve ontwikkeling wordt genoemd dat voorzichtigheid met data wel leidt tot extra kosten, en dat deze voorzichtigheid soms de controle ingewikkelder maakt.

Desgevraagd benoemen enkele gemeenteraadsleden in de casestudies dat er niet consequent over privacy gesproken wordt en gemeenteraadsleden de regels niet altijd scherp voor ogen hebben. Deelnemende gemeenten vinden het lastig om informatie boven tafel te krijgen over hoe de privacywetgeving nou precies werkt en geven soms ook aan niet zeker te weten of de wetgeving precies gevolgd wordt. Met name in het kader van de Jeugdwet, omdat hierbij de samenwerking aangegaan wordt met gemeenten uit de regio.

Wij schuren langs de randen van de wet. Dit vraagt dagelijkse alertheid van de mensen in het veld. (wethouder 100.000+ gemeente)

Figuur 2.2

Mate van aandacht voor privacy bij raadsvergaderingen volgens griffiers van deelnemende gemeenten, naar gemeentegrootte, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd in welke mate er binnen hun gemeenteraad, bijvoorbeeld in raadsvergaderingen, aandacht is voor het onderwerp privacy.

Bron: KPMG Plexus

Enkele gemeenten in de casestudies geven aan dat zij vinden dat de privacy soms te streng beschermd wordt. Het niet uitwisselen van gegevens over cliënten kan volgens hen een goede zorgverlening in de weg staan. Dit leidt ertoe dat gegevens meermalig geregistreerd worden of dat een cliënt meermaals aan verschillende personen zijn verhaal moet doen. Ook dit bevestigt het beeld dat er op het moment veel variatie in de praktijk is in hoe gemeenten omgaan met privacy.

Voorbeelden van uitdagingen rondom privacy

In de casestudies worden meerdere voorbeelden van incidenten genoemd die te maken hebben met de beschikbaarheid van persoonsgegevens voor mensen die er eigenlijk geen toegang toe mogen hebben. Denk aan brieven met persoonsgegevens over cliënten, die via de gemeentelijke IT-infrastructuur voor veel medewerkers toegankelijk zijn of het onzorgvuldig omgaan met het delen van bestanden waarin privacygevoelige informatie op BSN-niveau te vinden is.

Weinig klachten van burgers over privacy

Twee derde van de griffiers (68%) geeft in de enquête aan dat er in 2016 geen incidenten of klachten met betrekking tot privacy gerapporteerd zijn aan de gemeenteraad. 16% van de griffiers geeft aan dat er wel incidenten of klachten gerapporteerd zijn. Uit de casestudies blijkt dat er wel incidenten plaatsvinden; in het uitblijven van klachten daarover kan het meespelen dat de informatievoorziening over privacywetgeving richting burgers beperkt is. In de deelnemende gemeenten met een specifiek of algemeen privacybeleid, wordt de burger volgens griffiers meestal geïnformeerd via een tekst op de site (in 51% van de gevallen) of via een standaard mondelinge uitleg bij het eerste contact met de cliënt (41%). 4% van de griffiers geeft aan dat informatie over het privacybeleid niet op een gestructureerde wijze aan de burger wordt verstrekt. Via de websites van deelnemende gemeenten is bijvoorbeeld doorgaans niet (eenvoudig) te achterhalen hoe de gemeente omgaat met persoonsgegevens. Het kan ook zijn dat burgers nog weinig besef hebben van het belang van privacy en zij hierdoor minder aandacht hebben voor hun rechten.

2.2 Omgang met fraude

- Deelnemende gemeenten zijn alert op fraude rondom bijstandsuitkeringen. Fraudebestrijding rondom zorg en ondersteuning speelt volgens het kwalitatieve onderzoek beperkt binnen de deelnemende gemeenten. Wel is fraude met het persoonsgebonden budget een aandachtsgebied, zo stellen gemeenten in het kwalitatieve onderzoek.
 - De deelnemende gemeenten kunnen nog beter gebruikmaken van de beschikbare instrumenten die kunnen helpen fraudepreventie en -bestrijding goed in te richten.
-

Gemeenten zijn met de decentralisaties niet alleen verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de nieuwe taken, maar ook voor de kwaliteit en de rechtmatigheid daarvan. De omvang van fraude in het sociaal domein laat zich moeilijk becijferen. In een publicatie van de Erasmus Universiteit worden inschattingen genoemd uiteenlopend van 1% tot 10% van de uitgaven in het sociaal domein (Fenger et al. 2016). In die rapportage wordt onderscheid gemaakt tussen rechtmatigheidsrisico's (bewuste fraude en onbewuste fouten) enerzijds en risico's van ongepast gebruik (overbehandeling en onderbehandeling) anderzijds. Fraude kan zowel bij de burger als bij de aanbieder of maatschappelijke partner voorkomen. De onderzoekers hebben als risico's binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de productgroepen 'begeleiding' en 'beschermd wonen' geïdentificeerd en binnen de Jeugdwet het gebrek aan transparantie. Hun aanbevelingen richten zich op de versterking van kennisbundeling en -uitwisseling, de versterking van de posities van de verschillende partijen ten opzichte van elkaar en de versterking van de handhavingscapaciteit. Het zorgdomein vraagt andere kennis van fraudebestrijding, waar gemeenten verder in dienen te investeren dan nu het geval is, stellen de onderzoekers van de Erasmus Universiteit.

Deelnemende gemeenten zijn alert op fraude rondom bijstandsuitkeringen

Uit de casestudies blijkt dat er binnen gemeenten met name aandacht is voor fraude rondom bijstandsuitkeringen. Dit onderwerp was dan ook al voor de decentralisaties bij gemeenten bekend en gemeenten moeten erop toezien dat bijstand terecht verstrekt wordt. Via de websites van deelnemende gemeenten wordt vaak tekst gewijd aan fraudebestrijding rondom uitkeringen. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat fraudebestrijding in het zorg- en ondersteuningsdomein nog beperkt speelt. Wel is fraude met het persoonsgebonden budget een aandachtsgebied, volgens gemeenten in de casestudies. Zij geven aan dat de invoering van het trekkingsrecht (en de huidige verbeteringen in de uitvoering daarvan) hierin al veel heeft verbeterd.

Voorbeelden van fraudepreventie

Sommige gemeenten in de casestudies lieten weten bezig te zijn met de vraag of de zorg of ondersteuning geleverd wordt waar de gemeente voor betaalt. Zij doen hier zelf onderzoek naar.

Een andere gemeente voert gesprekken met de accountants om beter de vinger te krijgen achter mogelijkheden tot fraudepreventie. In deze gemeente wordt voor de inrichting van de verantwoording in overleg met gemeenteraadsleden, accountants en wethouders gebruikgemaakt van het 4R-model van Robert Simon (richting, ruimte, resultaten en rekenschap – zie bijvoorbeeld <http://www.innovatieorganiseren.nl/innovatie-en-management/het-4r-model-een-praktisch-overzicht-voor-meer-informatie>). Dit model helpt om het verhaal achter de cijfers te vertellen in plaats van dikke rapportages aan de gemeenteraad op te leveren. De ambtelijke aandacht voor fraude als onderwerp is volgens deze gemeente een succesfactor.

Door het Rijk en de vng worden gemeenten ondersteund in de fraudepreventie binnen de Wmo en de Jeugdwet. Voor ondersteuning bij de inhoud van het beleid rondom fraudepreventie is bijvoorbeeld het Expertteam fraudepreventie in het leven geroepen. Daarnaast kan de gemeente wanneer zij concrete signalen ontvangt omtrent fraude/onrechtmatig gebruik van voorzieningen, hulp inschakelen van het Ondersteuningsteam Fraudesignalen. Dit team stelt capaciteit en kennis beschikbaar om complexe zaken af te handelen en gemeenten te helpen dit in de toekomst zelfstandig te doen. In 2015 is door het Rijk gestart met het programma Rechtmatige Zorg, waarmee in een traject lopend van 2015 tot en met 2018 gewerkt wordt aan het versterken van rechtmatigheid in alle sectoren van de zorg (TK 2014/2015).

2.3 Omgang met klachten

- Zowel de gemeenten in dit onderzoek als de Nationale ombudsman geven aan dat er in 2016 per gemeente gemiddeld enkele (officiële) klachten zijn binnengekomen. De Nationale ombudsman laat een stijgende lijn zien in vergelijking met 2015 (van 1300 naar 1800 landelijk).

- Gemeenten geven aan dat zij veel aandacht hebben voor het traject voorafgaand aan een officiële klacht en daarmee signalen van ontevredenheid vroeg herkennen.
- Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt volgens een aantal deelnemende gemeenten dat het laagdrempelig in kunnen dienen van een klacht voor burgers belangrijk is bij de keuze dit te doen.

Klachten kunnen gaan over het al dan niet aanspraak maken op zorg en ondersteuning, over bejegening, complexiteit van wet- en regelgeving, privacyvraagstukken of onjuiste of onduidelijke informatiestrekking. Naast officiële klachten kunnen gemeenten ook signalen van ontevredenheid ontvangen waar nog geen sprake is van een ingediende klacht. Behalve de afhandeling van klachten is ook van belang hoe gemeenten het proces naar indiening van een klacht hebben geregeld.

Gemeenten zetten in op het vroegtijdig herkennen van signalen van ontevredenheid

In het merendeel van de casestudies wordt genoemd dat gemeenten inzetten op het herkennen van een klacht voordat deze officieel ingediend is. Gemeenten pakken signalen van ontevredenheid van burgers op door snel contact met hen te zoeken en over een oplossing in gesprek te gaan. Hierdoor worden burgers sneller geholpen. Deze manier van werken is zowel voor burgers als voor gemeenten praktischer en prettiger. In de klachtenprocedure is het voeren van dit gesprek opgenomen.

Burgers dienen weinig officiële klachten in, maar het aantal stijgt wel

Als een cliënt ontevreden is over de klachtbehandeling bij de gemeente kan hij zijn beklag doen bij de Nationale ombudsman, een onafhankelijke bemiddelaar. Dit biedt burgers de gelegenheid om een onenigheid tussen hen en gemeenten alsnog te beslechten zonder verdere juridische stappen. In het begin van dit jaar heeft de Nationale ombudsman de resultaten van zijn onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties gepresenteerd (Tuzgöl-Broekhoven et al. 2017). Hij heeft dit onderzoek uitgevoerd omdat hem steeds meer klachten en signalen bereikten, waaruit bleek dat burgers niet goed wisten bij wie zij terechtkonden bij problemen.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman betrof een interne klachtenanalyse en een vragenlijst onder 205 gemeenten. Conclusies uit dit onderzoek waren dat de toegang tot de klacht- en bezwaarprocedure onder druk staat, dat klachtrecht en de bezwaarprocedure achterlopen op het doel van de decentralisaties en dat de klachtenprocedure onvoldoende zicht geeft op de dienstverlening aan de burger. In 2016 zijn met 1800 klachten over het sociaal domein meer klachten binnengekomen dan in 2015, toen het er nog 1300 waren. In het onderzoek worden ook redenen genoemd waarom mensen niet altijd klachten indienen. Er wordt gesproken over de angst van mensen voor mogelijke gevolgen, de complexiteit van het systeem en het gebrek aan vermogen van de doelgroep om een klacht in te dienen.

De aard van klachten bij de Nationale ombudsman is anders dan die van klachten die bij gemeenten worden ingediend. Cliënten komen bij de ombudsman wanneer zij ontevreden

zijn over de klachtbehandeling van de gemeenten, bijvoorbeeld over de benadering vanuit de gemeente. Bij gemeenten worden bijvoorbeeld ook klachten ingediend als de afgegeven beschikking te laag bevonden wordt of bij onvrede over de zorg of ondersteuning zelf. Gemeenten in de casestudies zeggen dat er weinig officiële klachten ingediend worden. Als er klachten zijn, hebben deze volgens de deelnemende gemeenten vaak betrekking op de huishoudelijke hulp en onafhankelijke cliëntondersteuning, of op het tijdig en/of volledig informeren over de zorg en ondersteuning die de cliënt krijgt.

*Bij signalen van ontevredenheid wordt de cliënt direct gebeld om de zaak op te lossen.
(wethouder 100.000+ gemeente)*

Een aantal leden van advies- en cliëntenraden benoemt in de casestudies dat het indienen van klachten in hun gemeente nog niet zo laagdrempelig is als zou moeten. Het is voor mensen bijvoorbeeld niet altijd duidelijk waar een klacht ingediend moet worden en hoe dit dient te geschieden. Het verbeteren van de communicatie over klachten kan volgens hen dan ook helpen.

Het indienen van een klacht is nu niet laagdrempelig. De website is niet toegankelijk om een klacht in te dienen. (lid participatieraad 100.000+ gemeente)

3 Thema 3: samenwerking in het sociaal domein

In dit hoofdstuk worden twee kanten van samenwerking besproken. Samenwerking bestaat enerzijds uit intergemeentelijke samenwerking en anderzijds uit samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners (onderwijspartijen, instellingen, verzekeraars enz.). Deze samenwerkingen zijn in de aanloop naar 1 januari 2015 en daarna gestimuleerd door het Rijk en partijen zoals de Transitiecommissie Sociaal Domein en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Dit hoofdstuk behandelt eerst de ervaringen met samenwerking tussen gemeenten en gaat daarna in op de ervaringen met samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners.

3.1 Ervaringen met samenwerking tussen gemeenten

- Samenwerking tussen gemeenten draagt volgens twee derde van de ondervraagde griffiers bij aan het behalen van de gestelde beleidsdoelen. De meest behaalde doelen zijn het realiseren van schaalvoordelen, borging van continuïteit en toename van kennis. Tegelijk ziet meer dan de helft van de ondervraagde griffiers hoge risico's op ten eerste de afname van sturingsmogelijkheden voor gemeenteraadsleden en ten tweede een risico op toename in ambtelijke/bestuurlijke drukte.
 - In 2016 kunnen volgens griffiers in iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten de gemeenteraadsleden hun taken (dat wil zeggen: kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen van burgers) minder goed uitoefenen door samenwerking. De grip op het lokale beleid vermindert omdat taken regionaal worden opgepakt, stellen de griffiers. 19% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat de taakuitvoering van gemeenteraadsleden juist verbetert door samenwerking. In de regio's Noord en West wordt samenwerking met andere gemeenteraden meer gezocht dan in de andere regio's.
 - Gemeenten zijn verdeeld over de meerwaarde van samenwerking en er bestaan verschillen in de mate waarin de samenwerking volwassen dan wel uitontwikkeld is. Uit dit onderzoek blijkt dat verschillen in visie en verandertempo tussen gemeenten de samenwerking onder druk kunnen zetten.
-

Intergemeentelijke samenwerking kan onder meer betrekking hebben op beleidsvoorbereiding en -afstemming, inkoop, uitvoering of een combinatie daarvan. Ook de organisatorische en juridische vorm van samenwerking kan verschillen: van het gezamenlijk opstellen van beleidsnotities tot bijvoorbeeld de instelling van een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten waarmee zij vorm en inhoud geven aan de inkoop. Het inrichten van effectieve en efficiënte samenwerking beslaat vaak veel verschillende partners en is een tijdrovend proces.

Vanwege de schaal van bepaalde (specialistische) vormen van zorg en ondersteuning en de hiervoor benodigde expertise en kennisbundeling kan intergemeentelijke samenwerking

noodzakelijk zijn. Met name binnen de Jeugdwet werken gemeenten samen rondom bijvoorbeeld jeugdbescherming en jeugdreclassering, zeer specialistische vormen van zorg, gesloten jeugdhulp en het Algemeen Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling. Binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt via centrumgemeenten samengewerkt voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. In eerder onderzoek constateerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) dat gemeentelijke samenwerking nodig en zelfs noodzakelijk is (Rob 2015).

Een inventarisatie van samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden (uitgevoerd door PROOF adviseurs en KWINK groep) toont aan dat ongeveer de helft van de geïdentificeerde samenwerkingsverbanden in het sociaal domein betrekking heeft op de Participatiewet (Theissen et al. 2017). Van de overige samenwerkingsverbanden heeft een kleine meerderheid betrekking op de Wmo en de rest op de Jeugdwet. De onderzoekers noemen als verklaring voor het grote aantal samenwerkingsverbanden binnen de Participatiewet dat in veruit de meeste gevallen de wet door de gemeente zelf uitgevoerd wordt en hiervoor werkbedrijven opgericht zijn. Bij de Wmo en de Jeugdwet gaat het volgens de onderzoekers veelal om samenwerking bij inkoop.

Daarnaast hebben zij gekeken naar de grootte van de samenwerkingsverbanden. Bij de Participatiewet bestaan de meeste samenwerkingsverbanden uit twee à vijf deelnemers, bij de Wmo en de Jeugdwet zij dat er meestal zes à tien.

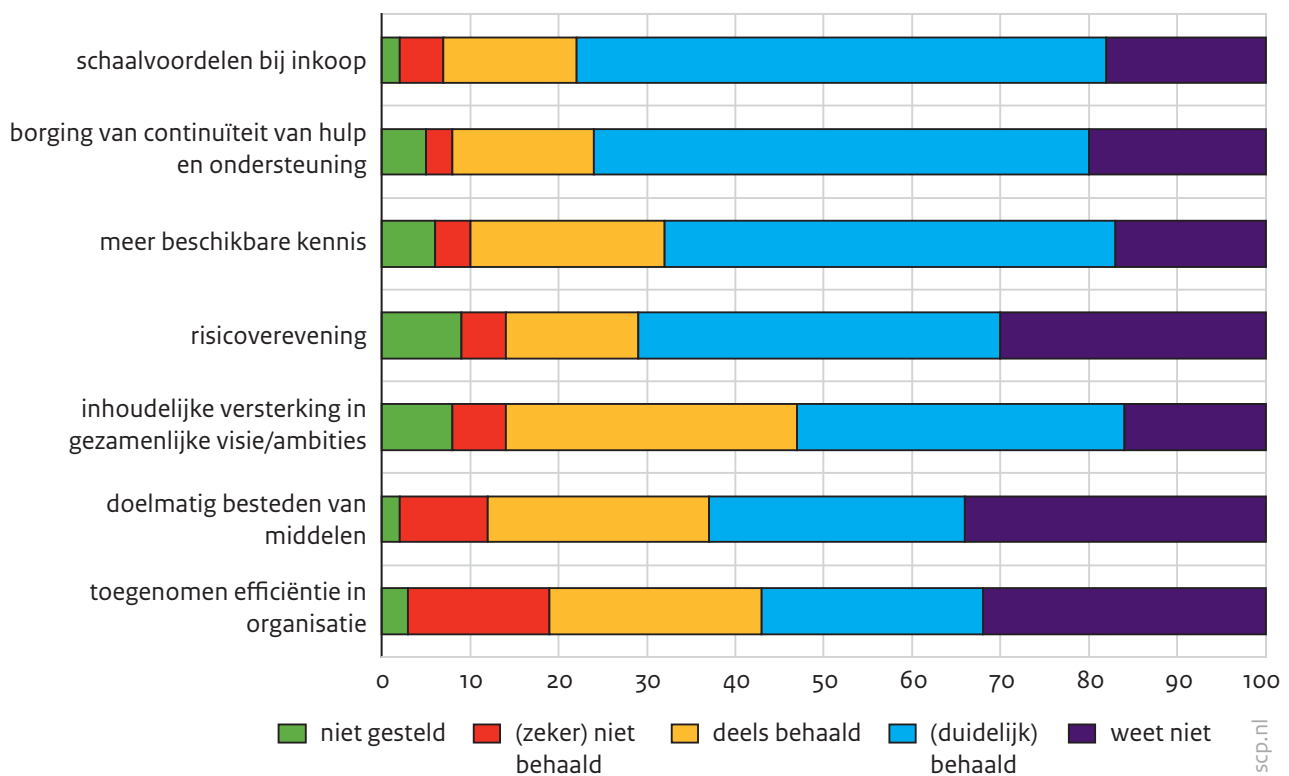
Samenwerking draagt volgens twee derde van de griffiers bij aan het behalen van de gestelde beleidsdoelen

Samenwerking met andere gemeenten draagt volgens twee derde van de ondervraagde griffiers (64%) over het algemeen enigszins tot duidelijk bij aan het behalen van de door de gemeenteraad en het college gestelde beleidsdoelen in het sociaal domein. 18% van de ondervraagde griffiers geeft zelfs aan dat samenwerking een randvoorwaarde is voor het bereiken van doelen. 12% geeft aan dat samenwerking niet of nauwelijks bijdraagt aan het bereiken van doelen (uitkomsten niet in een figuur weergegeven).

Daarnaast is aan griffiers gevraagd aan welke specifieke doelen samenwerking dan bij kan dragen. Figuur 3.1 geeft de uitkomsten visueel weer.

Figuur 3.1

Mate waarin doelen van samenwerking tussen gemeenten gesteld en behaald zijn volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd welke doelen van samenwerking met andere gemeenten volgens hen in 2016 gesteld zijn, en indien van toepassing ook behaald zijn. Met toename van efficiëntie in de organisatie wordt de efficiënte inzet van mensen en middelen binnen de gemeente bedoeld. Griffiers hebben niet op alle doelen even goed zicht, zo blijkt uit het aantal keer dat 'weet niet' is ingevuld.

Bron: KPMG Plexus

We zien dat schaalvoordelen bij de inkoop het meest gestelde en (duidelijk) behaalde doel is. Hoewel we geen verschillen zien naar gemeentegrootte, ontstond tijdens de focusgroep met gemeenten het beeld dat vooral kleinere gemeenten zichzelf zonder samenwerking niet in staat achten om sommige (specialistische) vormen van zorg goed te organiseren.

Het doel dat wel gesteld is, maar volgens de meeste griffiers het minst (duidelijk) behaald, is de toename van efficiëntie in de organisatie. Uit de focusgroep met gemeenten ontstond een vergelijkbaar beeld. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat meer afstemming kan leiden tot bureaucratie.

Samenwerking staat onder druk door verschillen in visie en tempo van transitie en transformatie

Uit de casestudies blijkt dat ongeveer de helft van de geïnterviewde directeuren en wethouders tevreden is over de samenwerking. Een even groot deel geeft aan uitdagingen te

kennen rondom de spanningen op het vlak van intergemeentelijke samenwerking, met name wat betreft Wmo en Jeugdwet. De belangrijkste reden is volgens hen dat de visie op de inrichting en uitvoering van het sociaal domein en de transformatie tussen de samenwerkende gemeenten uiteen kan lopen. Opvallend is dat 70% van de deelnemende griffiers juist aangeeft dat de inhoudelijke versterking in de gezamenlijke visie als doel wordt gesteld én (deels) wordt behaald.

Ook wordt het gebrek aan adequate sturings- en verantwoordingsinformatie door samenwerkingsorganisaties als belemmerend voor de taakuitvoering ervaren. De informatie wordt door sommige griffiers omschreven als weinig specifiek en onvolledig.

Kleinere gemeenten geven in de casestudies aan dat zij overwegend positief zijn over de bestaande samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. In de casestudies wordt genoemd dat hoe groter het samenwerkingsverband is, hoe moeilijker ontwikkelingen voor de gemeenteraad te volgen zijn omdat je er geen grip meer op hebt. Vooral binnen het jeugddomein zijn er vormen van samenwerking die niet binnen een GR (gemeenschappelijke regeling) of een formele constructie zijn vormgegeven. Dan kan het voorkomen dat ontwikkelingen zich buiten het blikveld van de raad afspelen. Dat is niet erg zolang het goed gaat, maar als het misloopt wordt er ook naar de gemeenteraad gekeken.

We werken echt ambtelijk en bestuurlijk samen. Dat kan ook omdat er een beperkte schaal is. De deskundigheid is er niet bij kleinere gemeenten, we steunen elkaar. Dat levert louter voordelen op. Er is bijvoorbeeld scherper onderhandeld [met zorgaanbieders] en er is een beter aanbod.
(directeur grote gemeente)

Veel regionale/verbonden partijen staan op afstand van de raad. De grip neemt af omdat bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij college en/of regionaal niveau liggen. Controle wordt stroperiger en minder direct, zeker als het college zuinig is met de informatievoorziening.
(griffier 100.000+ gemeente)

Nu er in 2016 meer inzicht is in het zorggebruik en de bijbehorende kosten binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet, ontstaat volgens de meeste gemeenten in het kwalitatieve onderzoek meer druk op de financiering en het solidariteitsprincipe (waarbij het budget van alle gemeenten wordt samengebracht en niet wordt verrekend naar gebruik per gemeente). Een dergelijke verevening vraagt om uitlijnen van de visie. Het gedeelte van het macrobudget dat alle deelnemende gemeenten beschikbaar stellen aan het samenwerkingsverband betreft vaak de specialistische (of geïndiceerde) zorgvormen. Het is een beleidskeuze om een bepaald deel van het macrobudget te reserveren voor deze specialistische zorg of voor bijvoorbeeld het versterken van de sociale basis (de vrij toegankelijke voorzieningen). Nu in 2016 de focus meer verschuift naar transformatie en in de praktijk (door het implementeren van de visie) verschillen in inrichting ontstaan, kan dat een wissel trekken op de samenwerking.

Wij blijven samengaan omdat we grote voordelen zien in samen inkopen. Maar we hebben verevening losgelaten, zodat iedereen wat meer vrijheid heeft om de toegang en de transformatie-agenda in te vullen. (wethouder middelgrote gemeente)

In de focusgroep met gemeenten gaven de deelnemers aan dat de samenwerking in 2016 meer is gaan wringen omdat gemeenten de organisatie van het sociaal domein lokaal in verschillende mate op orde hebben. Daar waar gemeenten bij de decentralisaties vanuit hetzelfde startpunt vertrokken, zien zij dat verschillen in verandertempo toenemen naarmate de jaren verstrijken. De deelnemers geven aan dat gemeenten elkaar hierop aan moeten spreken om goed te kunnen blijven samenwerken op regionaal niveau.

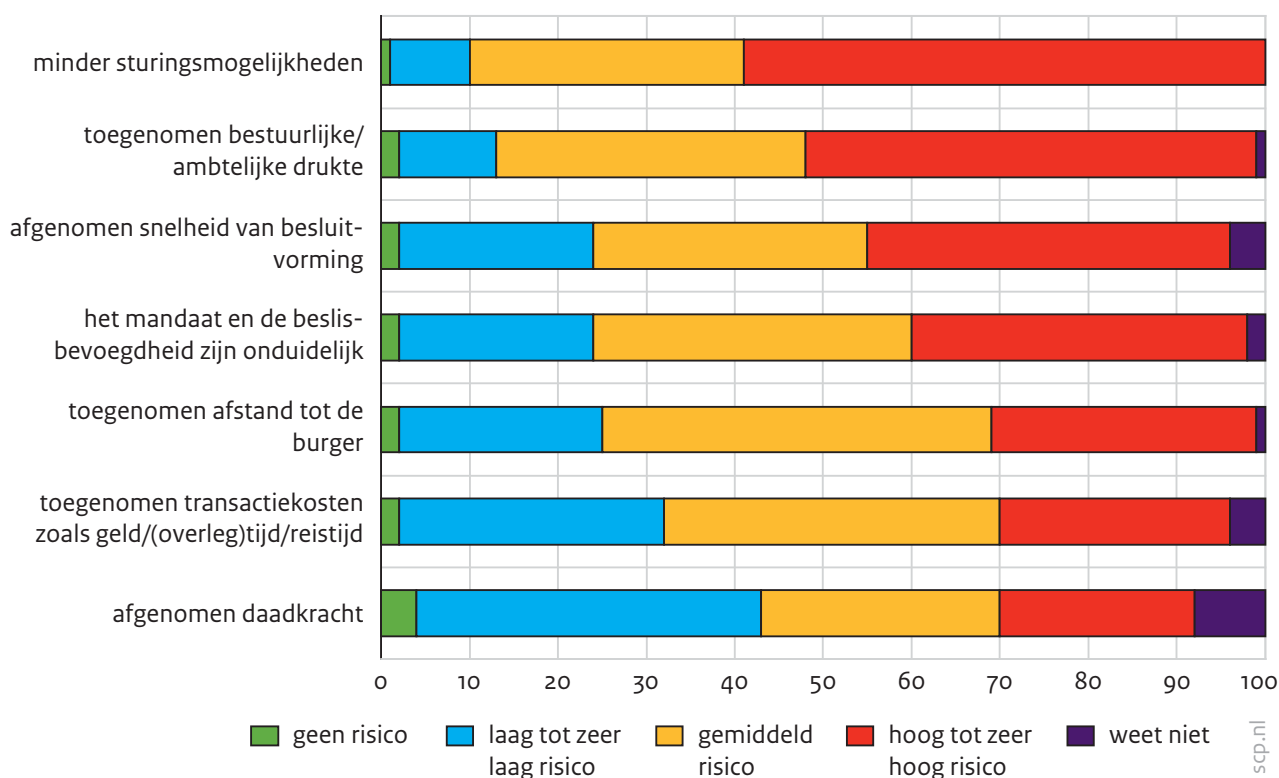
Het verminderen van sturingsmogelijkheden is volgens griffiers het grootste risico van intergemeentelijke samenwerking

Griffiers zien ook risico's verbonden aan samenwerking. Het belangrijkste is dat de gemeenteraad minder mogelijkheden ervaart om te sturen op onderwerpen die vaak regionaal worden opgepakt. Aan griffiers is in de enquête ter verdieping ook gevraagd naar de gevolgen van samenwerking tussen gemeenten voor de taakuitvoering door gemeenteraadsleden (kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen van de inwoners – niet in figuur). Ongeveer de helft van de ondervraagde griffiers (54%) geeft aan dat samenwerking tussen gemeenten ervoor zorgt dat gemeenteraadsleden minder goed hun taken kunnen uitvoeren. 19% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat de taakuitvoering van gemeenteraadsleden juist verbetert door samenwerking. Als reden voor het minder goed uitoefenen van taken bij samenwerking wordt door griffiers genoemd dat volgens gemeenteraadsleden de grip op het lokale beleid afneemt.

Ook het risico op toenemende bestuurlijke drukte wordt veel genoemd (zie figuur 3.2). Met name de deelnemende 100.000+ gemeenten wijken af van het gemiddelde: zij schatten het risico op toegenomen bestuurlijke/ambtelijke drukte veel groter in. Verder zien we weinig verschillen naar gemeentegrootte (niet in figuur).

Figuur 3.2

Inschatting van mogelijke risico's van samenwerking met andere gemeenten, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd om voor zeven gevolgen van samenwerking met andere gemeenten aan te geven in hoeverre zij het een risico achten dat het gevolg voorkomt. Het betreft samenwerking met gemeenten in het algemeen en dus niet specifiek op gemeenteraadsniveau. Er konden meerdere antwoorden gegeven worden. Omdat in de vraagstelling aan griffiers de term 'risico' niet verder gespecificeerd is, is het mogelijk dat de respondenten hier een verschillend beeld bij hebben. Het is ook mogelijk dat zij een risico onderkennen, maar dat in de praktijk weten te mitigeren.

Bron: KPMG Plexus

In haar onderzoek naar de wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, erkent ook de Rob (2015) deze risico's. De Rob onderstreept dat samenwerking aan een gezamenlijk doel leidt tot het opgeven van een deel van de zeggenschap, wat echter niet hoeft te leiden tot minder betrokkenheid of verminderde taakuitvoering. De Raad doet aanbevelingen om de wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden te verbeteren. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat colleges en gemeenteraden op hetzelfde moment beschikken over dezelfde informatie, zoals over de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden, en door te zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid en verantwoording. Ook voor provincies en Rijk ziet de Rob een rol weggelegd: de provincie mag meer aandacht besteden aan de samenwerkingsverbanden door kwaliteit van het openbaar bestuur te bewaken, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan investeren in opleiding

en scholing voor gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directies van samenwerkingsverbanden.

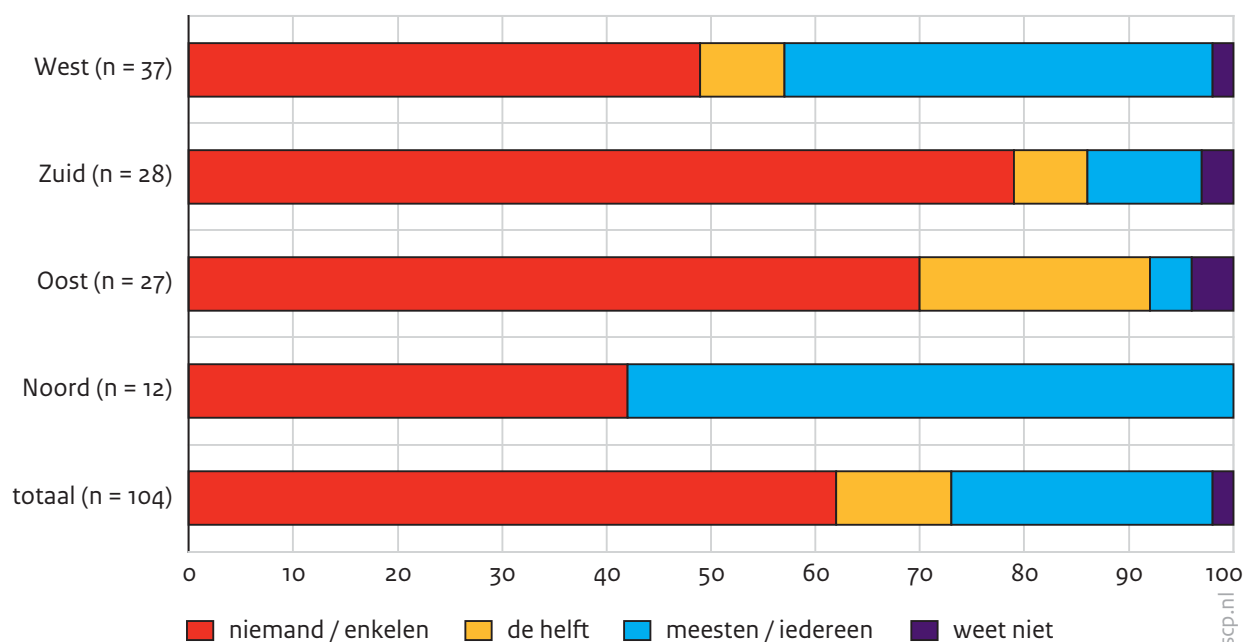
Gemeenteraden zoeken elkaar op, met name in de regio's Noord en West

Samenwerking tussen gemeenten vindt vaak op ambtelijk niveau plaats. Maar ook tussen gemeenteraden wordt samengewerkt. Bijvoorbeeld wanneer buurgemeenten de lokaal georganiseerde hulp en ondersteuning op elkaar afstemmen. In het eerdergenoemde onderzoek van de Rob werd ook het belang van de betrokkenheid van gemeenteraden bij gemeentelijke samenwerking onderstreept (Rob 2015). De Rob noemt de actieve betrokkenheid van gemeenteraden zelfs essentieel voor de democratische legitimiteit van de samenwerking. Griffiers geven aan dat de samenwerking tussen gemeenteraden in 2016 over het algemeen hetzelfde (41%) of iets beter (34%) gaat dan in 2015. 11% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat samenwerking in 2016 duidelijk beter gaat en 12% dat deze duidelijk/iets minder goed gaat (niet in figuur).

Samenwerking met andere gemeenteraden wordt in de regio's Noord en West meer gezocht dan in de regio's Oost en Zuid.¹ 58% van de ondervraagde griffiers uit de regio Noord geeft aan dat de meeste/alle gemeenteraadsleden bewust de samenwerking (formeel en informeel) zoeken met andere gemeenteraden. In de regio West is dit 41%. In de regio Zuid is dit percentage met 11% veel lager en in de regio Oost is dit met 4% het laagst (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3

Mate waarin gemeenteraadsleden samenwerking opzoeken met andere gemeenteraden, volgens griffiers van deelnemende gemeenten, 2016 (in procenten)



Toelichting

Aan griffiers is gevraagd welk deel van de gemeenteraad bewust samenwerking opzoekt met andere gemeenteraden. Samenwerking is geformuleerd in brede zin, dus zowel formeel als informeel.

Bron: KPMG Plexus

3.2 Ervaringen met samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners

- Deelnemende gemeenten zijn meer dan in 2015 op zoek naar samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners, zowel vanuit de gemeenteraad als op ambtelijk niveau. De aandacht van de gemeenteraad lijkt volgens griffiers vooral uit te gaan naar lokale (bekende) partners. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat gemeenten, aanbieders en maatschappelijke partners elkaar beter leren kennen, onder andere door vaker dan in 2015 het gesprek aan te gaan.
- Deelnemende gemeenten zien dat door samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners de kennis van het sociaal domein bij de gemeenteraad toeneemt. Griffiers zijn minder tevreden over de tragere besluitvorming door samenwerking.
- Deelnemende gemeenten hebben ingezet op het stimuleren van samenwerking tussen aanbieders en/of maatschappelijke partners onderling, zo blijkt het uit kwalitatieve onderzoek.

Gemeenten onderhouden samenwerkingsrelaties met aanbieders en maatschappelijke partners, hebben directe invloed op de aangeboden diensten (vormen van zorg en ondersteuning) en kunnen eisen stellen aan de gehanteerde werkwijzen en kwaliteit. Met aanbieders wordt bedoeld instellingen die professionele zorg en ondersteuning leveren (eer-

der vanuit de AWBZ of de Wet op de jeugdzorg). Met maatschappelijke partners worden verbonden partijen of gesubsidieerde instellingen bedoeld (zoals welzijnspartijen). Aanbieders zijn vaak regionaal georiënteerd, daar waar maatschappelijke partners vaak lokaal georiënteerd zijn en in specifieke gemeenten vertegenwoordigd zijn.

Bij de gemeenteraad is meer aandacht voor samenwerking, vooral met lokale partners

40% van de ondervraagde griffiers geeft aan dat vanuit de gemeenteraad in 2016 meer aandacht is voor samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners dan in 2015. De helft van de griffiers ziet geen verandering en 10% geeft aan niet te weten of er meer aandacht is.

Volgens griffiers is er in de gemeenteraad vooral meer aandacht voor samenwerking met lokale (bekende) partners dan met regionale (nieuwe) partners. Uit de focusgroep met aanbieders en maatschappelijke partners ontstaat een wisselend beeld. Zo kiezen sommige gemeenten volgens de deelnemers bewust voor partners die zij al geruime tijd kennen, terwijl andere hier geen specifiek beleid op voeren of juist ruimte creëren voor nieuwe partijen.

Griffiers benoemen dat er in 2016 meer afstemming is tussen de gemeenteraad en aanbieders en maatschappelijke partners dan in 2015. Hierdoor wordt er bij de gemeenteraad meer kennis over het sociaal domein opgebouwd. Ook uit het kwalitatieve onderzoek (gemeenteraadsleden in de casestudies) blijkt dat gemeenten over het algemeen positief zijn over de ontwikkelingen in samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners. Toegenomen bureaucratie en tragere besluitvorming worden door griffiers als ongewenste neveneffecten van de samenwerking ervaren, waardoor ook de kosten kunnen oplopen.

Er is meer kennis van zaken, er zijn meer contacten onderling [tussen gemeenteraad en aanbieders]. Dat komt het eindresultaat ten goede. (griffier middelgrote gemeente)

Gemeenten en aanbieders en maatschappelijke partners kennen elkaar beter door vaker dan in 2015 in gesprek te gaan

Uit de casestudies en de focusgroepen blijkt dat er niet alleen vanuit de gemeenteraad, maar ook ambtelijk binnen de deelnemende gemeenten meer aandacht is voor samenwerking met aanbieders en maatschappelijke partners. Vanuit de verschillende perspectieven (burger, raadslid en wethouder) wordt aangegeven dat gemeenten in 2016 veel tijd geïnvesteerd hebben in het initiëren en onderhouden van de contacten met aanbieders en maatschappelijke partners. De partijen zien en spreken elkaar vaker dan in 2015. Zo kennen zij elkaar beter. Voorbeelden hiervan zijn dat er vanuit gemeenten werkbezoeken worden afgelegd, gemeenten en deze partners meer inzicht hebben in elkaars werkwijze en zij van elkaar weten wie zij kunnen bereiken. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt wel dat een goede relatie tussen gemeenten en andere partijen soms nog (sterk) persoonsafhankelijk is.

Ik spreek de bestuurders van enkele grote aanbieders een keer per zes weken om onder andere de veranderingen en de gevolgen voor de organisatie te bespreken. Zo leren wij van elkaar. (wethouder middelgrote gemeente)

Er is nu meer het besef dat men [gemeenten en aanbieders] elkaar ook qua deskundigheid nodig heeft en niet alleen qua middelen, waardoor er beter naar elkaar geluisterd wordt. (lid participatieraad 100.000+ gemeente)

In hoofdstuk 1 beschrijven we dat er sprake is van een trend om meer te kijken naar het verhaal achter de cijfers. Dit is ook zichtbaar vanuit het perspectief van samenwerking. Cijfers spelen nog steeds een belangrijke rol en zijn nodig voor de verantwoording. Tegelijk geven de ondervraagde gemeenteraadsleden en aanbieders aan dat kwalitatieve informatie een steeds grotere rol krijgt, naast de cijfers. Wethouders lijken dit beeld in de casestudies te herkennen, bijvoorbeeld in de vorm van werkbezoeken bij aanbieders en maatschappelijke partners.

In 2015 hebben wij vooral gericht op het overnemen van bestaande zorg zodat niemand tussen wal en schip valt. In 2016 zijn wij vooral gaan sturen op de inhoud van zorg en samenwerking. (wethouder grote gemeente)

Gemeenten zetten in op samenwerking tussen aanbieders en maatschappelijke partners onderling

Uit de casestudies blijkt dat gemeenten actief sturen op samenwerking of partnerschap tussen aanbieders en maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door deze expliciet op te nemen in de visie en de inkoopstrategie. Dit werd door de deelnemende aanbieders en maatschappelijke partners in de focusgroep bevestigd. Hierbij werd aangegeven dat de samenwerking tussen zorg (aanbieders) en welzijn (maatschappelijke partners) soms een uitdaging vormt vanwege (gepercipieerd) verschil in werkwijzen en kwaliteit van de organisaties.

Noot

- 1 Noord: Groningen, Friesland en Drenthe; Oost: Flevoland, Overijssel en Gelderland; Zuid: Limburg en Noord-Brabant; West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland.

Literatuur

- Autoriteit Persoonsgegevens (2016). *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming*. Geraadpleegd maart 2017 via https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/rapport_de_rol_van_toestemming_in_het_sociaal_domein.pdf.
- Bovenkamp, H. van de, en H. Vollaard (2017). De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 71, nr. 1, p. 5-22.
- BZK (2014). *Zorgvuldig en bewust. Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Fenger, M., N. Chin-A-Fat, A. Frankowski en L. van der Torre (2016). *Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Nieuwsuur (2015). *Raadsleden: controle op nieuwe zorgtaken is gebrekkig*. Geraadpleegd februari 2017 via nos.nl/nieuwsuur/artikel/2068859-raadsleden-controle-op-nieuwe-zorgtaken-is-gebrekkig.html.
- Pommer, Evert en Jeroen Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de Transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rob (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Geraadpleegd februari 2017 via http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_wisselwerking.pdf.
- Sok, K., K. van der Veer en R. de Boer (2015). *Leidraad burgerbetrokkenheid*. Movisie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd maart 2017 via www.movisie.nl/publicaties/leidraad-burgerbetrokkenheid-o.
- Theissen, F., M. Noordink en J. Westerbeek (2017). *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. Bunnik Proof Adviseurs Kwinkgroep.
- TK (2013/2014). *Inrichting informatievoorziening gedecentraliseerd sociaal domein*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 juli 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750-VII, nr. 67.
- TK (2014/2015). *Aanbieding Programma Rechtmatige Zorg: aanpak fouten en fraude in de zorg*. Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 27 maart 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 28828, nr. 89.
- TK (2015/2016a). *Aanbieding overall rapportage sociaal domein*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 mei 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34477, nr. 1.
- TK (2015/2016b). *Concretiseringslag van de overall rapportage sociaal domein*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 november 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34300-VII, nr. 14.
- Toponderzoek (2016). *Bijna 1 op de 3 gemeenten heeft een burgerpanel*. Geraadpleegd februari 2017 via toponderzoek.wordpress.com/2016/09/19/bijna-1-op-de-3-gemeenten-heeft-een-burgerpanel.
- Tuzgöl-Broekhoven, A., W. van den Berg, M. Dutij, P. Houweling, J. Prins en J. Stam (2017). *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*. Geraadpleegd maart 2017 via <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2017035-onderzoek-naar-klachtbehandeling-het-sociaal-domein-na-de-decentralisaties>.
- Verschelling, M. en K. Sok, K. (2014). *Monitor gemeentelijke advies- en cliëntenraden*. Utrecht: Movisie.
- vng (datum onbekend). *Privacy sociaal domein*. Geraadpleegd februari 2017 via vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/privacy-en-gegevensuitwisseling.