

Projectvoorstel: vervolg op het traject 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel'

Datum 16 juni 2020

In het project 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel' is door middel van onderzoek en experimenten in kaart gebracht hoe de raad beter in positie kan worden gebracht binnen het sociaal domein. Er is specifiek gekeken naar 1.) de vormgeving van de informatievoorziening via de monitor sociaal domein en 2.) de wijze waarop de raad invulling geeft aan kaderstelling en controle van het beleid.

Een van de belangrijke bevindingen van dit traject is dat de gemeentelijke monitoren sociaal domein met name kwantitatief zijn ingericht. Cijfermatig dus, met bovendien een sterke neiging die monitoren met steeds meer data te vullen. Maar welke data hebben raden eigenlijk nodig? Als dat niet duidelijk is, en niet duidelijk wordt of kan worden gemaakt, dan raken veel monitoren losgezongen van de initiële doelstelling: raden in staat stellen toezicht te houden en zo nodig bij te sturen op ontwikkelingen binnen en de ontwikkeling van het lokale sociaal domein.

Binnen het traject is een experiment gedaan om te onderzoeken wat de toegevoegde waarde van kwalitatieve informatie kan zijn. Vanuit de veronderstelling dat meer 'verhalende verantwoording' raden kan helpen om meer te gaan sturen op waarden en doelen, in plaats van welhaast exclusief op prestaties en resultaten. Die veronderstelling bleek terecht. Het experiment dat is opgezet met de werkplaats Sociaal Domein Flevoland leert dat kwalitatieve informatie meer beleving en duiding oplevert voor raadsleden. Er ontstaat door de verschuiving van kwantitatief naar kwalitatief een veel directere relatie met de mensen op wie het beleid is gericht. In combinatie met andere kwalitatieve informatie blijkt dit raadsleden beter te positioneren om inderdaad volksvertegenwoordiger, kadersteller én controleur te kunnen zijn.

Bij opzet en uitvoering van het traject is nauw samengewerkt met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De ROB heeft tijdens de startconferentie zijn uitgangspunten voor het onderzoek 'Decentrale zaak is politieke zaak' gedeeld en in twee werksessies met de aanwezige deelnemers van gedachten gewisseld. Op de slotconferentie heeft de ROB zijn ervaringen gedeeld en is in gesprek gegaan met de deelnemers over zijn bevindingen.

Verontrustend aan de bevindingen van de ROB is de constatering dat raadsleden niet tot nauwelijks komen tot een waardengedreven discussie over fundamentele uitgangspunten en keuzes met betrekking tot de vormgeving van het lokaal sociaal domein.¹ Anders gesteld: het ontbreekt in te veel gemeenten aan een richtinggevende visie op dat lokaal sociaal domein.

Ziehier de grote worsteling van veel raadsleden bij het vormgeven van de monitor: een hang naar meer informatie in monitors, zonder dat duidelijk is welk doel daarmee wordt gediend. Is het louter ter geruststelling van het raadslid (hoe meer informatie, hoe beter) of helpt het de raadsleden daadwerkelijk de hen gegeven rollen goed te kunnen vervullen? Idealiter leidt een monitor of dashboard tot goede verantwoordings- en tevens sturingsinformatie, een

¹ Het gemis aan visie, een richtinggevend verhaal, is ook een van de rode draden in de bundel *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan te weinig bereikt* (Soest 2020), van Jasper Loots en Piet-Hein Peeters.

basis dus om een politieke discussie te voeren en keuzes te maken ofwel kaders te stellen. In het traject 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel' hebben we geconcludeerd dat dit (nog) niet het geval is.

Sterker nog: doordat die controle vooral kwantitatief is, verbaast het niet dat de controle welhaast louter plaats vindt op het niveau van prestaties en resultaten in plaats van op het niveau van de realisatie van waarden en maatschappelijke effecten, die op hun beurt (idealiter) vertalingen zijn van de gemeentelijke visie op het sociale domein. De soort controle-informatie, kwantitatief in plaats van kwalitatief, leidt met andere woorden tot een onwenselijk focus van raden op de uitvoering, zonder de vertaalslag te (kunnen) maken naar de waarden, de visie en de uitgangspunten van dat beleid.

Bovendien is het ontwerp van veel monitoren zowel een weerslag van de verkokerde benadering van het sociaal domein als een oorzaak van die verkokering. Er wordt nog weinig echt integraal gewerkt. Dus verbaast het niet dat ook de controle-informatie vooral verkokerd wordt aangeboden. Raadsleden worden daardoor onvoldoende tot niet gefaciliteerd om resultaten en effecten in hun samenhang te bezien. Er is dan ook behoefte aan inzicht en overzicht in de integraliteit en samenhang tussen de diverse gebieden in het sociaal domein, via een zgn. staalkaart sociaal domein. Ook om van daar uit de ruimte te beschouwen die je als raad hebt om invloed uit te oefenen.

Voorstel voor vervolg

De bevindingen van de ROB en de uitkomsten van het traject 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel' krijgen in elkaars verlengde nog meer betekenis: raden zijn er vooralsnog te weinig in geslaagd om sturing te geven op basis van een duidelijke visie en worden door de aard van de controle-informatie die ze ontvangen allesbehalve uitgenodigd en gefaciliteerd om hun volksvertegenwoordigende en sturende rollen betekenisvol in te vullen.

Hieronder schetsten wij een voorstel voor een mogelijk vervolgtraject dat de aanbevelingen uit het ROB-onderzoek en het traject 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel' verbindt. Het vervolgtraject beoogt een bijdrage te leveren aan het faciliteren van raden om op basis van een visie richtinggevende keuzes te kunnen maken en in staat te stellen om op basis van meer kwalitatieve gegevens de maatschappelijke effecten van die keuzes beter te kunnen monitoren.

Doelgroep

Primair zijn dat de gemeenteraden, gemeenteraadsleden en griffiers. Uitkomsten, bevindingen en handreikingen die dit traject zal opleveren, zijn daarnaast van belang voor 1.) bestuurders en ambtenaren die de raad op een andere manier van informatie zullen moeten voorzien, en 2.) inwoners, ketenpartners, professionals, etc. die een belangrijke rol zullen krijgen bij het aanleveren van kwalitatieve, verhalende verantwoordings- en sturingsinformatie.

Doelstelling

Raden en raadsleden faciliteren om met betrekking tot het sociaal domein in een sturende/kaderstellende positie te komen, door een beweging in te zetten van het (op dit moment vooral) passieve monitoren van prestaties naar het formuleren van richtinggevende

uitgangspunten en het maken van (waardengedreven) keuzes voortvloeiend uit een duidelijke visie, onder meer geholpen door het vergroten van de beschikbaarheid van kwalitatieve data. Om zodoende:

1. Het sociaal domein te politiseren: van professionals die keuzes maken in de uitvoering naar politici die waardengedreven keuzes maken die van invloed zijn op de uitvoering door professionals;
2. De raad te faciliteren om binnen het sociaal domein te (kunnen gaan) prioriteren: het aanbrengen van rangordes binnen de subdomeinen (keuzes dus over wat wel en niet thuishoort binnen het sociaal domein of zorgdomein en wat, als het er op aankomt, de hoogste prioriteit verdient);
3. De integraliteit binnen het sociaal domein te bevorderen: van een op dit moment nog vaak te verkokerde aanpak en dito sturing op en binnen 'kolommen' (de subdomeinen) naar een integrale sturingsfilosofie en een niet-verkokerde aanpak, zowel beleidsmatig als financieel.

Resumerend: bevorderen en faciliteren visievorming, kaderstelling/sturing, politiseren, prioriteren en mogelijk maken van een meer integrale aanpak & sturing

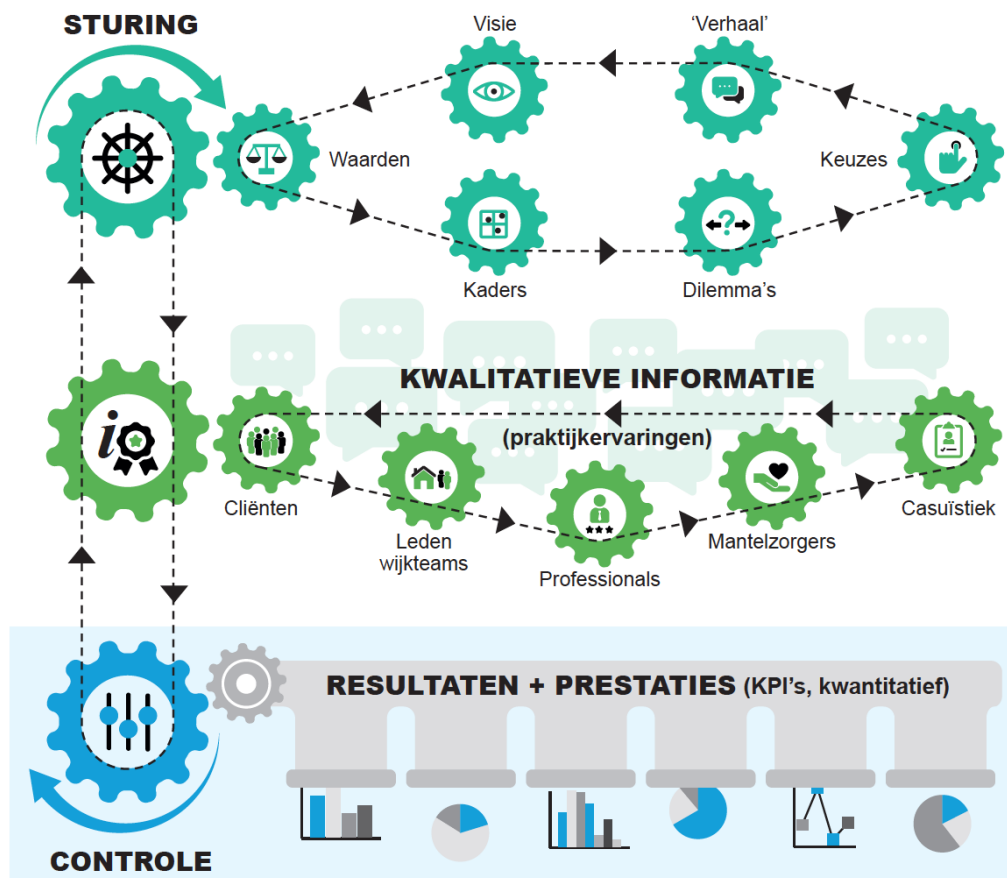
Door

1. Het verbreden van (type of soort) monitorings- ofwel sturingsinformatie waarover raadsleden kunnen beschikken: naast kwantitatieve gegevens veel meer kwalitatieve data ontsluiten en op een goede manier beschikbaar stellen, door ketenpartners veel prominenter te betrekken bij sturing en controle in het sociaal domein (bevorderen 'maatschappelijk verantwoording'), ook in samenwerking met de werkplaatsen Sociaal Domein;
2. De controletaak van de raadsleden veel sterker te verbinden met hun sturende ofwel kaderstellende taak;
3. Te laten zien hoe door het maken van - aan de praktijk ontleende - keuzes binnen domeinen en tussen domeinen een samenhangende visie en richtinggevende uitgangspunten ontstaan (dus niet beginnen met het opstellen van een visie met het risico dat die blijft steken in abstracties, maar door uit de gezamenlijk te maken keuzes de achterliggende waarden en uitgangspunten te distilleren met als resultaat een visie die kaders biedt voor keuzes);
4. Kennisdeling te bevorderen tussen gemeenten over de fundamentele keuzes die te maken zijn, onder andere op basis van de inzichten van de staalkaart sociaal domein (en de consequenties die daaruit voortvloeien).

Resumerend: werk maken van een beter aanbod van kwalitatieve verantwoordings- en sturingsinformatie, herwaarderen ombudsfunctie van raadsleden en herdefiniëren rollen controle & sturing in het sociaal domein, beter betrekken van 'derden' binnen sociaal domein (versterken verbindende rol van de raad), bevorderen kennisdeling (decentraliseren van kennisinfrastructuur) en visievorming vanuit de praktijk en aan de praktijk ontleende dilemma's die gemeenten met elkaar kunnen delen.

In onderstaand figuur zijn de doelstellingen verbeeld. Onder in de figuur is de bestaande situatie verbeeld:

- Een verkokerde, uitdijende op prestaties gerichte controle die onvoldoende is verbonden met (bij)sturing op basis van waarden en uitgangspunten die zijn vertaald in heldere, toetsbare maatschappelijke doelstellingen.



Figuur 1

In het groen is verbeeld:

- Dat een overkoepelende visie noodzakelijk is om keuzes te (kunnen) maken, zowel binnen de subdomeinen van het sociaal domein (verticaal dus) als tussen de domeinen (horizontaal dus, integraliteit samenhang);
- Dat kwalitatieve sturingsinformatie bij wijze van spreken de *missing link* is om controle en sturing (vanuit een duidelijke) visie betekenisvol met elkaar te kunnen verbinden;
- Dat die kwalitatieve informatie afkomstig is van 'derden', van bestuurlijke en uitvoerende partners, van mantelzorgers, van gebruikers en cliënten, etc.

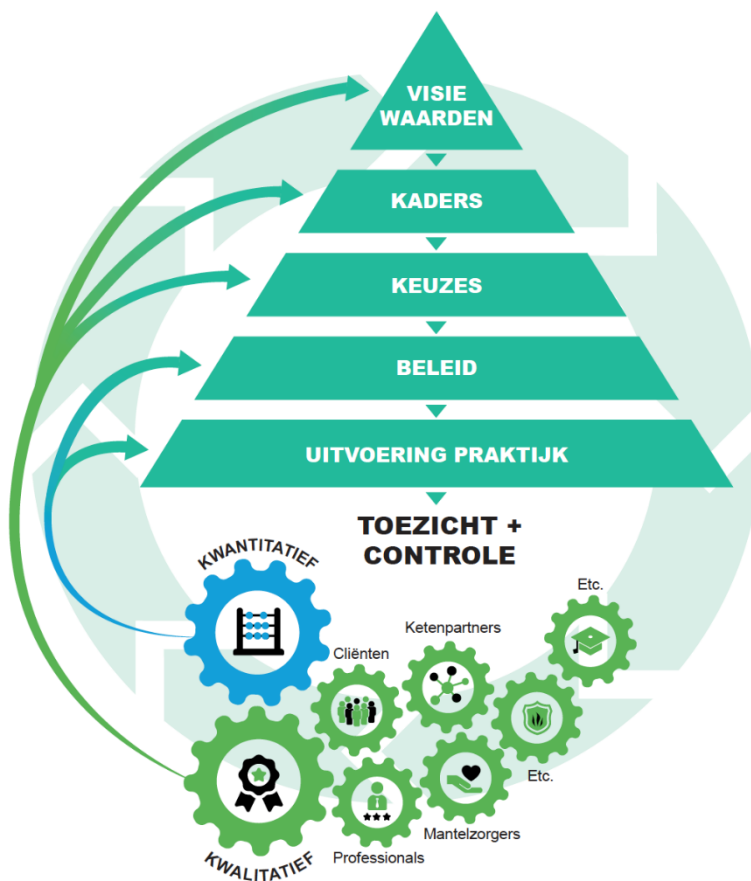
Figuur 2 hieronder verbeeldt dat in dit projectvoorstel wordt voorgesteld vanaf twee kanten te gaan werken om de doelstellingen te realiseren: bevorderen visievorming en zorgen voor de missing link door raadsleden veel sterker te verbinden met de kennis en ervaringen die in de praktijk worden opgedaan.

Vanuit de visie

Als gesteld ontbreekt het in veel gemeenten aan een visie op het lokaal sociaal domein. Het is zaak om raden veel beter in positie te brengen om te kunnen komen tot een visie die meer is dan een opsomming van dusdanig abstracte waarden dat de feitelijke sturing niet in het

politieke domein, maar feitelijk binnen de uitvoeringspraktijk plaats vindt. Daarom stellen wij voor:

- Vanuit casuïstiek en vanuit concrete keuzes (en vaak zijn dat dilemma's omdat raadsleden nu eenmaal schaarste moeten verdelen) af te leiden welke waarden en uitgangspunten dus kennelijk prevaleren. Een methode van werken die moet voorkomen dat visievorming blijft steken in het formuleren van waarden, waar geen sturing vanuit gaat;
- Inzichtelijk te maken waar, binnen welke subdomeinen van het sociaal domein, welke mate van politiek-bestuurlijke beïnvloedingsruimte bestaat. Om duidelijk te maken waar je kunt sturen en welke keuzes daar dan zijn te maken leveren we een staalkaart sociaal domein op. Zodat raadsleden worden gefaciliteerd om veel meer focus aan te brengen en zicht te richten op die aspecten/dossiers waar ze op lokaal niveau inderdaad verschil kunnen maken.



Figuur 2

Vanuit kwalitatieve, verhalende informatie

Als hierboven gesteld is het om meerdere redenen relevant raden te voorzien van meer kwalitatieve data: informatie, ervaringen en verhalen van 'derden' in de meest ruime zin.

Daarom stellen wij voor:

- Te investeren in manieren en werkwijzen om met en door middel van die ‘derden’ kwalitatieve informatie te verkrijgen. Informatie die nodig is als missing link tussen toezicht en sturing, noodzakelijk om te kunnen controleren en een visie te kunnen formuleren. Bovendien brengt het raden in een verbindende rol, als spin in het web in een wereld waarin steeds vaker en steeds meer publieke taken door en met andere partijen dan overheden worden uitgevoerd;
- Te onderzoeken hoe belangrijk de zogenoemde ombudsfunctie van raad en raadsleden is als portaal voor kwalitatieve informatie. In het zeer complexe, vaak bovenlokale sociaal domein is nabijheid van belang voor inwoners en raadsleden en liggen er kansen om via de casuïstiek betekenisvolle tendensen en ontwikkelingen op het spoor te komen. Te gemakkelijk wordt casuïstiek nu afgedaan als N=1 en uitvoering, dus de stoel van de wethouder. Terwijl het zaak is om controle en sturing anders en beter te verbinden, door onder meer op basis van casuïstiek steeds vast te kunnen stellen of het verhaal/de visie wel klopt. Of het beleid wel uitpakt overeenkomstig de bedoeling, de visie. Of in de uitvoering geen andere keuzes worden gemaakt dan bedoeld. Een verkenning dus van ‘nieuwe’ rolinvullingen (verbinden, podium bieden, ombudsfunctie) om oude rollen (sturing en controle) opnieuw betekenis te geven en betekenisvol te verbinden met betrekking tot het sociaal domein.

Aanpak

In een zestal gemeenten aan de slag om verkennend en ontwikkelend, te investeren in:

- Inzicht in keuzeruimte (‘valt er iets te kiezen’) en keuzemogelijkheden (‘waartussen kan ik kiezen’) om vanuit de praktijk, vanuit keuzes en dilemma’s te werken aan een verhaal, uitgangspunten, keuzes, prioriteiten, die tezamen optellen tot een visie, die weer nodig om vast te stellen WAT je wil en moet weten als raad en van WIE je dus informatie nodig hebt en HOE die informatie moet worden gepresenteerd;
- Welke manieren er zijn om ‘derden’ op een voor raadsleden werkbare en waardevolle manier een rol te geven om te zorgen voor die missing link: kwalitatieve informatie inbrengen in de monitoren, die zowel bij de visievorming helpt als bij toezicht en de controle op de resultaten en de effecten van bestuur en beleid;
- Hoe het vormgeven van nabijheid en het herdefiniëren van de ombudsfunctie zowel het raadslid betekenisvoller als de controle door de raad beter kan maken.

Met gemeenten zijn verkennende gesprekken gevoerd om deel te nemen aan dit traject.

Deze gesprekken leveren op dit moment genoeg draagvlak op om mee te doen, onder voorwaarde dat BZK dit project financieel ondersteunt zoals beschreven bij de begroting.

Opbrengsten

Opbrengst van het voorgestelde project is een (format voor een) monitor waarin kwalitatieve informatie over ontwikkelingen binnen het sociaal domein op een dusdanige manier wordt gepresenteerd dat het de raad handvatten biedt om te kunnen (bij)sturen op basis van waardengedreven, politieke kaders. Om zodoende raden van het op dit moment vooral passieve monitoren van kwantitatief gepresenteerde prestaties te faciliteren in een meer sturende/kaderstellende rol, in nauwere verbinding met en gebruikmakend van de (ervarings)kennis van (keten)partners en betrokkenen binnen dat sociale domein.

De volgende tussenproducten worden binnen dit projectvoorstel opgeleverd:

1. Lessen en ervaringen op basis van pilots ten behoeve van het genereren en gebruiken van kwalitatieve informatie en geschikte manieren waarop die informatie op een voor raden bruikbare manier gepresenteerd kan worden, met en door betrokken (keten)partners, gebruikers, cliënten, mantelzorgers etc. binnen het sociaal domein.
2. Handreiking voor het genereren en toepasbaar maken van kwalitatieve informatie en manieren waarop die informatie op een voor raden bruikbare manier verkregen kan worden, met en door betrokken (keten)partners, gebruikers, cliënten, mantelzorgers etc. binnen het sociaal domein.
3. Pilots ten behoeve van het genereren en bruikbaar maken van casuïstiek als waardevolle bron voor monitoringsinformatie en het onderzoeken van de rol raadsleden vanuit een opnieuw af te baken en te definiëren 'ombudsfunctie' daarbij kunnen vervullen, om en passant te onderzoeken welke betekenisvolle rol zij zodoende zouden kunnen vervullen tussen lokale gebruikers en veelal bovenregionaal georganiseerde structuren en organisaties.
4. Handreiking ten behoeve van het (goed) benutten van casuïstiek als bron voor monitoringsinformatie en de rolinvulling die dat vraagt van raadsleden.
5. Afwegingskader en een staalkaart sociaal domein die raden helpt bij het verkrijgen van inzicht in keuzeruimte/ beïnvloedingsruimte/mate van lokale beleidsruimte ('valt er hier iets te kiezen en zo ja, waartussen kan ik kiezen'). Te ontwikkelen door vanuit de praktijk, vanuit de keuzes en de dilemma's die zich daar voordoen, raadsleden handvatten te bieden om de inzichten uit deze monitor te kunnen benutten om consistent te kunnen blijven toetsen aan visie, kaders en de keuzes die worden gemaakt om de gewenste richting te geven aan het beleid en binnen de uitvoering.

Meerwaarde

- Verschuiving naar focus op voortgang en sturing op basis van *visie*, waarbij kwalitatieve informatie de 'missing link' is om controle en sturing (vanuit een duidelijke) visie betekenisvol met elkaar te kunnen verbinden;
- Het toevoegen van kwalitatieve informatie stelt raadsleden in staat tot betere monitoring van maatschappelijke effecten van keuzes en zo meer richting het gewenste politieke gesprek te gaan;
- Dit traject is specifiek gericht op het versterken van de positie van de raadsleden in het proces van de transformatie in het sociaal domein. Het ontwikkelt in de praktijk specifieke instrumenten om in samenspel met het college en het maatschappelijk middenveld het juiste politieke gesprek te voeren, vanuit de eigen rol en taak. Met als eerste product een staalkaart sociaal domein, waar inzicht en overzicht in de integraliteit en samenhang wordt geboden tussen de diverse gebieden in het sociaal domein. Dit in samenwerking met het NJI, Movisie en Vilans.
- In dit traject wordt samen met 6 andere gemeenten, onder andere met bijvoorbeeld Enschede die eerder ook betrokken is geweest bij het project 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel'. In de gemeente Enschede wordt ook geëxperimenteerd met het toevoegen van kwalitatieve informatie aan de monitor voor de gemeenteraad. We verzamelen de nu aanwezige kennis en bouwen daarop verder, en stellen dat beschikbaar voor de andere gemeenten.
- Tevens werken we, net als bij 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel' samen met de werkplaatsen sociaal domein. De in dit traject door de werkplaats in Flevoland

ontwikkelde 'train de trainer-methodiek' is beschikbaar voor alle gemeenten, waarbij de in de desbetreffende regio actieve werkplaats kan helpen bij het uitvoeren van deze manier om kwalitatieve informatie op te halen. De werkplaats sociaal domein Flevoland is bereid de andere werkplaatsen te ondersteunen bij vragen over de correcte uitvoering van de methodiek.

Planning

Gewenste start van dit project is komend najaar. We willen met 6 gemeenten aan de slag met bovenstaand beschreven aanpak. We verwachten een doorlooptijd van circa 1,5 jaar, enigszins afhankelijk van de voorwaarden die vanuit de ontwikkeling van Covid-19 aan ons worden gesteld.

Komend najaar leveren we het eerste product op. De gemeente Almere, het NJI, Movisie en Vilans werken samen aan een serie infographics, animaties en kennisclips om het sociaal domein in samenhang weer te geven en te verdiepen: de staalkaart Sociaal Domein. Feitelijk de basis voor elk raadslid die aan de slag wil met en in het sociaal domein. De betrokken partijen steken elk ongeveer 100 uur in dit traject, voor de op te leveren materialen vragen we een bijdrage aan BZK.

Van de deelnemende gemeenten verwachten we een inzet op basis van uren. Per gemeente schatten we in een traject van circa 400 uur te doorlopen voor de lengte van het traject.