

Politiek en het Sociaal Domein

Zinvol debatteren in en met de gemeenteraad over de organisatie van het sociaal domein

Tim Robbe*

5 juni 2020

De Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn zogenaamde ‘kaderwetten’. Dat betekent dat de wetgever in formele zin alleen kaders heeft gesteld. Het is aan gemeenten om die kaders in te vullen. Meer concreet is vooral de gemeenteraad aan zet. Zij moet op basis van deze wetten politieke keuzes vertalen naar beleid. Het college voert dat beleid dan uit.

De praktijk is echter weerbarstig. Raden vinden het nogal eens lastig om politieke keuzes concreet (genoeg) te maken. Raden stappen daarom nogal eens in de *instrumentele valkuil* en vergeten *waarden-vol* te debatteren. Zij gaan dan heel intensief met elkaar in gesprek over inkoopmodellen bijvoorbeeld. Maar een inkoopmodel is zélf niet meer dan een instrument dat moet passen bij politieke waardenafwegingen. De raad moet dan ook *waarden* concreet vertalen naar *normen*. Als dit niet gebeurt, leidt dat in ieder geval tot twee ongewenste gevolgen.

Zonder norm kun je niet bepalen of beleid effectief is

Ten eerste kan het college het beleid dan nooit effectief (genoeg) uitvoeren. De wet geeft immers alleen kaders. Zonder concrete(!) politieke besluiten is er dus geen norm. Zonder norm kun je niet bepalen of beleid effectief is. Discussies in het sociaal domein gaan daarom vaak over geld. Ook zonder norm is het namelijk makkelijk vast te stellen of je meer of minder uitgeeft dan je hebt. En dan ga je dáárover met elkaar praten.

Ten tweede verschuift het transformeren van *waarden* naar *normen* naar een andere plek. Dat gebeurt dan niet meer in de raad. Het college gaat bij vage politieke besluiten bijvoorbeeld zelf normeren. Of professionals in de uitvoering doen dat. Denk aan beleidsmedewerkers, inkoopers, toegangsmedewerkers en hulpverleners. ‘Doen wat nodig is’ verandert dan in ‘Doen wat de professional goed vindt’. Dat kan echter haaks staan op wat de raad voor ogen heeft. En zelfs haaks staan op wat echt goed is voor inwoners...

Politiek is het op gezaghebbende wijze toebedelen van waarden

Een goed politiek debat in de raad, voorbereid door het college, is dus essentieel. Politiek is namelijk het op gezaghebbende wijze toebedelen van waarden aan de maatschappij. Dat toebedelen van waarden gebeurt door politieke compromissen. Compromissen die de raad vastlegt in politieke documenten en acties. Het compromis vormt daarmee de norm.



* Tim Robbe is advocaat en (bestuurskundig) adviseur bij Victor Advocaten & Adviseurs. Daarnaast verzorgt hij samen met Paul Kagie (oud wethouder 's-Hertogenbosch) vanuit Kagie & Robbe interviews en coaching voor wethouders en raadsleden sociaal domein | T: 06 425 855 02 | E: robbe@victoradvocaten.nl | E: info@kagierobbe.com

Hoe voer je nu een goed politiek debat om tot een norm voor de organisatie van het sociaal domein te komen? Dat is helemaal niet zo makkelijk. Het gaat ook over nogal wat. En juist daarom hoort het ook helemaal niet makkelijk te zijn!

Onderdelen van een goed politiek debat: gelijkheid, efficiëntie, vrijheid, zekerheid

In essentie gaat elk politiek debat over verdelingen: wie krijgt wat, hoe en waarom? Vier kernwaarden spelen in dat debat een rol: gelijkheid, efficiëntie, vrijheid en zekerheid.* Dit geldt ook in het sociaal domein. Ik licht dat toe.

Gelijkheid

Bij *gelijkheid* speelt de vraag: wat is een redelijke verdeling? Dit gaat over de inwoners van de gemeente (de vraagkant). Maar dit gaat ook over de aanbieders in een gemeente (de aanbodkant). Om een redelijke verdeling vast te stellen, moet de raad zich de volgende vragen stellen over de *vraagkant*:

Wie moet de gemeente helpen? Welke inwoners of doelgroepen zijn dat? Daarmee bakent de raad dus ook af wie zij vindt dat de gemeente *niet* hoeft te helpen.

Wat moet de gemeente deze inwoners of doelgroepen bieden?

- Wat is het minimum?
- Wat is het maximum?
- Maakt het deel uit van iets groters (*bijvoorbeeld*: geen jeugdhulp, maar gezinsondersteuning bestaande uit jeugdhulp, schuldhulpverlening en sport)?
- Is de waarde voor een individuele ontvanger of doelgroep van belang voor het vaststellen wat de gemeente moet bieden (mag een inwoner of doelgroep zelf meebepalen wat deze ontvangt)?

Hoe moet de gemeente 'het wat' bieden aan deze inwoners of doelgroepen?

- Welke procedure gebruikt de gemeente om inwoners toe te leiden naar 'het wat'?
- Wie stelt op welke wijze vast of een inwoner überhaupt recht heeft op 'het wat' en in welke mate?

Voor wat betreft de *aanbodkant*, zijn de volgende vragen relevant:

Wie zijn de aanbieders die een overeenkomst of subsidie moeten krijgen? Daarmee bakent de raad dus ook af wie zij vindt dat *niet* in aanmerking komen daarvoor.

- Welke aanbieders zijn dat?
- Hoeveel aanbieders zijn dat?

Wat moet de gemeente deze aanbieders aanbieden?

- Wat is de aard en grootte van de 'opdracht'?
- Wat mag dat minimaal kosten?
- Wat mag dat maximaal kosten?
- Maakt de 'opdracht' deel uit van een grotere opdracht (*bijvoorbeeld*: het gaat niet alleen om jeugdhulp leveren, maar om jeugdhulp in combinatie met schuldhulpverlening en sport)?
- Telt de waarde die de opdracht heeft voor aanbieders mee in het vaststellen wat de opdracht is (mag een aanbieder zelf meebepalen wat de opdracht is gezien zijn belangen en doelstellingen)?

Hoe moet de gemeente deze aanbieders een overeenkomst of subsidie aanbieden?

- Via een competitie?
- Via een loting?
- Door te stemmen (en wie stemt dan)?
- En op welk niveau moet de procedure plaatsvinden? *Bijvoorbeeld*: moet competitie plaatsvinden om de opdracht zelf

* D.A. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton & Company; 3rd ed; 2012.

(niveau gemeente), of om de cliënt en/of jeugdige (niveau inwoner)?

Efficiëntie

Bij *efficiëntie* speelt de vraag: welke ratio wil de raad hanteren tussen de input en de gewenste output, outcome en/of impact? De raad kan hier *vraag-* en *aanbodkant* tegelijk benaderen. De vraag is meer concreet:

- hoeveel en welke aanbieders
- mogen tegen welke kosten een product of dienst leveren
- aan welke inwoners of doelgroepen
- tegen welke kosten die de gemeente zelf moet maken (inkoop, beheer, *et cetera*)

gezien

- het gewenste aantal producten/diensten (*output*); en/of
- het gewenste resultaat bij inwoners en/of doelgroepen (*outcome*); en/of
- het gewenste maatschappelijk resultaat (*impact*)?

Een waardering van alle elementen is hier dus nodig. Anders kan de raad niet een debat voeren over de gewenste ratio. En kan zij dus niet vaststellen wat volgens haar efficiënt is.

Vrijheid

Bij *vrijheid* speelt de vraag: tot hoever reikt de vrijheid van de één, voor deze onacceptabele schade oplevert aan de ander? Wil de raad dat inwoners en aanbieders vooral kunnen doen wat zij willen? Dan zorgt de gemeente voor zo min mogelijk grenzen aan het handelen van inwoners en aanbieders. Of wil de raad juist inwoners en aanbieders vooral zoveel mogelijk begeleiden? Dan is een gemeente nodig die vooral faciliterend optreedt.

Voor de *vraagkant* geldt bij vrijheid de afweziging:

- Welke vrijheid wil de raad inwoners geven bij het vormgeven van ondersteuning, hulp en zorg? En in welke mate?
- Waar en wanneer leidt die vrijheid voor inwoners tot welke onacceptabele schade voor andere inwoners, gemeente, aanbieders, *et cetera*?
- Hoe mag de gemeente de vrijheid van inwoners begrenzen gezien die schade?

Een belangrijk – maar niet het enige - thema is hier bijvoorbeeld *keuzevrijheid*. Relevante vragen waar de raad een antwoord op moet zoeken, zijn dan:

- Wat is keuzevrijheid?
- Moeten inwoners voor elke aanbieder en elke dienst kunnen kiezen?
- Zo nee, welke beperkingen wil de raad stellen aan keuzevrijheid, doordat te veel vrijheid tot schade leidt bij andere inwoners, de gemeente en/of aanbieders? (*Bijvoorbeeld*: volledige keuzevrijheid leidt tot onbeheersbaarheid van het zorglandschap wat tot schade leidt voor inwoners (niet iedereen krijgt meer wat nodig is) en de gemeente (kosten beheer zijn hoger dan kosten van de zorg). Oplossing: beperking aantal aanbieders).

Voor de *aanbodkant* gelden vrijwel identieke vragen als voor de *vraagkant*:

- Hoeveel en wat voor vrijheid wil de raad aan welke aanbieders geven om ondersteuning, hulp en zorg en te leveren aan inwoners (*Bijvoorbeeld*: veel of weinig kwaliteitseisen, veel of weinig professionele ruimte, *et cetera*)?
- Wanneer leidt vrijheid voor aanbieders tot onacceptabele schade aan inwoners, gemeente, andere aanbieders, *et cetera*.
- Betekent vrijheid dat alle mogelijke aanbieders mogen leveren binnen de gemeente?
- Waar en wanneer leidt de vrijheid voor aanbieders om te leveren tot welke

onacceptabele schade voor inwoners, gemeente, andere aanbieders, *et cetera*?

- Tot hoeveel en welke aanbieders wil de raad het zorglandschap beperken om die schade te voorkomen?

Zekerheid

Tot slot speelt bij *zekerheid* de vraag: wat zijn basisbehoeften, wat zijn wensen en wie moet waarvoor zorgen? Voor de *vraagkant* kan de raad stilstaan bij de volgende vragen:

- Wat zijn basisbehoeften voor welke inwoners of doelgroepen?
- Wie is verantwoordelijk voor die basisbehoeften? De gemeente, de inwoner zelf of een derde?
- Wanneer is het geen basisbehoefte meer, maar een wens?
- Wie is verantwoordelijk voor die wens?

De raad kan bijvoorbeeld stellen dat zij een woning een basisbehoefte vindt. De vraag is dan:

- Wat voor woning is een basisbehoefte en in welke gevallen?
- Is de gemeente verantwoordelijk voor die woningen?
- Als inwoners grotere woningen wensen dan die de raad aanmerkt als basisbehoefte, moet de gemeente dat dan ook regelen?

Dezelfde vragen kunnen spelen bij schuldhulpverlening, hulp bij het huishouden, 'eigen kracht', *et cetera*.

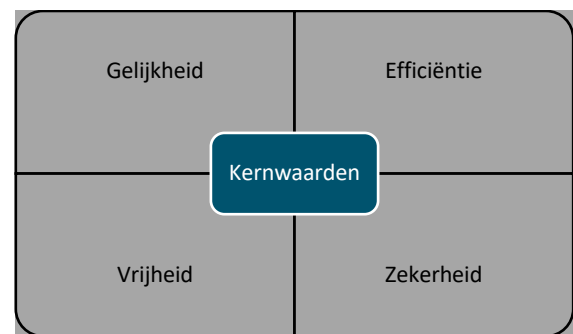
Voor de *aanbodkant* gelden tot slot de volgende vragen:

- Welke aanbieders *moet* de gemeente bestaanszekerheid bieden en waarom? Is voor deze aanbieders een overeenkomst of subsidie dus een basisbehoefte?
- Voor welke aanbieders is het *wenselijk* dat zij bestaanszekerheid geboden krijgen? Moet de gemeente dat dan bieden in de

vorm van een overeenkomst of subsidie van deze gemeente?

Niet alleen op waarden, maar ook tussen waarden

Raadsleden kunnen op elke onderdeel van mening verschillen. Wat de één *gelijk* vindt, vindt de ander *niet gelijk*. Wat de één *efficiënt* vindt, vindt de ander *niet efficiënt*. Maar ook als raadsleden een compromis bereiken op elk van de voornoemde kernwaarden, dan zijn zij nog niet klaar. Er kunnen namelijk ook dilemma's spelen tussen de verschillende kernwaarden. De raad kan het eens zijn over de invulling van de 'waarde' *gelijkheid*, maar dat kan haaks staan op de invulling van de 'waarde' *efficiëntie*. Ook daar hebben raadsleden dus een goed gesprek met elkaar te voeren om tot een duidelijk politiek compromis te komen.



Data-blind normeren, data-gedreven sturen

Dilemma's op en tussen kernwaarden vormen dus de kern van het politieke debat. Raadsleden redeneren daarbij (zonder last of ruggenspraak) vanuit een eigen politiek standpunt, een eigen ideologie. Daar zijn het raadsleden voor.

Raadsleden zouden naar mijn mening zelfs dit debat moeten kunnen voeren *zonder enige data*. Ik noem dat *data-blind normeren*. Simpelweg door in het politieke debat toe te werken naar een afweging op kernwaarden, stelt de raad de norm vast voor de organisatie van het sociaal domein. Het *data-gedreven sturen* komt daarna.

De raad kan met *data-gedreven sturen* vaststellen in hoeverre de norm al realiteit is. En zo niet, dan is het de taak van het college binnen de gestelde norm te komen. Data speelt vervolgens een belangrijke rol in de controlerende taak van de raad richting het college. Zo is de cirkel rond. **Zonder waarden-vol debat, geen norm. En zonder norm, geen effectief beleid en te veel ruimte in de uitvoering.**

©2020/Tim Robbe/TR/20200605

Tim Robbe en Paul Kagie begeleiden en coachen raden en colleges bij ‘waarden-vol’ debatteren en bij intervisies om zo tot goede normen te komen voor een beter sociaal domein.

Ons devies is:

Minder instrumentalisme en meer idealisme!

www.kagierobbe.com