

Raad

02 APR. 2015

Aan de gemeenteraad

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: <i>Bev OZ</i>
B.V.O.:

Den Haag, donderdag 2 april 2015

Betreft: Paas-brief Raadslid.Nu

Geachte raad,
Geachte raadsleden,

Gemeente Woerden 15.006913



Registratiedatum: 07/04/2015
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

Een sterke Raad Doet Er Toe. Met deze doelstelling probeert Raadslid.Nu zich als Nederlandse Vereniging voor Raadsleden in te zetten voor de rol en positie van de gemeenteraad en raadsleden in de lokale democratie.

Raadslid.Nu wil uw gemeenteraad graag attenderen op de uitgave van een aantal onderzoeksrapporten en essays, die recentelijk zijn afgerond. Ik mag deze rapporten van harte aanbevelen, omdat het de raad direct aangaat en er belangrijke aanbevelingen en conclusies gedaan zijn.

Het betreft de volgende rapporten:

- Rapport 'Calamiteiten in het sociale domein'. In opdracht van Raadslid.Nu uitgevoerd door J. de Jager en N. Verkaik. Een samenvattend bericht kunt u op onze website vinden, bij deze de link: <http://www.raadslid.nu/content/zet-gemeenteraad-niet-buitenspel-bij-calamiteiten-sociaal-domein>
- Rapport 'Sturen in dienstbaarheid, verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein'. In opdracht van Raadslid.Nu uitgevoerd door Rien Fraanje. Een samenvattend bericht kunt u vinden op onze site, via deze link: <http://www.raadslid.nu/content/de-drie-rollen-van-de-raad-hebben-hun-oude-betekenis-verloren>

In de bijlagen vindt u pdf-versies van beide rapporten. Raadslid.Nu hoopt dat u beide rapporten wilt agenderen. Indien dat voor het debat gewenst is, zijn wij beschikbaar om u in de discussie te ondersteunen. Wij staan open voor uw ervaringen, suggesties en aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

H.M.J. (Henk) Bouwmans
Directeur Raadslid.Nu
M: 06-51 68 51 17
E: henk.bouwmans@raadslid.nu
Volg Raadslid.Nu op twitter: @Raadslidnu
En volg Raadslid.Nu op Facebook

Sturen in dienstbaarheid



Verkennd essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein.

De gemeenteraad en sturen in een netwerk

ESSAY | *Rien Fraanje*

1. Ter inleiding¹

Het lokale bestuur heeft afgelopen decennia steeds weer nieuwe taken op zich af zien komen. Daarbij lopen de Wet werk en bijstand (Wwb, 2003), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2007) en de recente decentralisaties van de jeugdzorg, zorg (AWBZ, nieuwe Wmo) en werk (participatiewet) het meest in het oog. Die nieuwe taken betekenen een flinke toename van de lokale verantwoordelijkheid in het sociale domein, die bovendien vaak gepaard gaat met een omvangrijke bezuiniging. Met die taakverzwaring neemt het belang van de lokale democratie toe. Daar waar voorheen de Tweede Kamer of Provinciale Staten op bovengenoemde thema's het voor het zeggen hadden, staan nu de gemeenteraden voor de taak om het bestuur en de professionals werkbare kaders mee te geven die duidelijk maken waar politiek prioriteit aan wordt gegeven.

Het is opmerkelijk dat die gemeentelijke taakverzwaring niet heeft geleid tot een versteviging van de positie of een uitbreiding van het instrumentarium van het hoogste lokale orgaan, de gemeenteraad. Het gereedschap en de inbedding werden door de wetgever afdoende geacht om de nieuwe opgaven op te vangen. Dat moge zo zijn, maar de nieuwe gemeentelijke taken blijken in de praktijk toch nieuwe vragen op te roepen over de rolvulling van de gemeenteraad. De drie decentralisaties zijn niet de enige reden voor verwarring, maar zeker wel een aanleiding die de urgentie om na te denken over de taakopvatting van de gemeenteraad alleen maar heeft vergroot. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur heet het dat de raad er is om kaders te stellen, het volk te vertegenwoordigen en het bestuur te controleren. Maar wat betekent deze drieslag in het licht van de drie decentralisaties? Biedt het ook in de nieuwe context voldoende houvast voor de gemeenteraad?

Dit essay beziet de positie en de rol van de gemeenteraad in de lokale democratie en doet voorstellen om die binnen bestaande kaders te herijken. Om tot die voorstellen te komen zal eerst in de volgende paragraaf een kleine geschiedenis van het lokaal bestuur worden gegeven. Vervolgens legt paragraaf 3 uit hoe de Staatscommissie Dualisering kwam tot de drie hoofdtaken van de gemeenteraad. Daarna schetsen paragraaf 4 en 5 twee recente bewegingen, namelijk de herontdekking van de samenleving en de verschuiving in het ge-

¹ Delen van dit essay gebruikte ik ook al voor de lezing die ik hield tijdens het eerste seminar van de Gemeenteraad van de Toekomst op 25 mei 2013 in Arnhem.

meentelijke takenpakket van het fysieke naar het sociale domein. Paragraaf 6 zal vervolgens betogen dat die, en voorgaande bewegingen van gemeenten vragen, dat zij leren sturen in een netwerk. De wijze waarop gemeenteraden nu functioneren gaat echter nog uit van de fictie dat gemeenten zelf aan de knoppen zitten. Sturen in een netwerk vraagt bij gemeenteraadsleden om een andere politieke attitude. De laatste en zevende paragraaf koppelt aan deze de aanbeveling dat de drie rollen van de gemeenteraad een andere en soms nieuwe invulling vereisen.

2. Een kleine geschiedenis van het lokaal bestuur: van kring naar netwerk ²

Toen Thorbecke in 1851 de Gemeentewet het licht deed zien, werden gemeenten de formele juridische weerslag van het voor mensen belangrijkste sociale verband waarvan zij deel uitmaakten. Veel mensen leefden in Nederland in grote armoede. De mobiliteit was beperkt en daarom waren zij grotendeels aangewezen op de lokale gemeenschap. Omdat gemeenten in de nachtwakersstaat voor zichzelf maar een beperkte rol zagen, waren het vooral kerkelijke gemeenten en parochies die de noden van de mens probeerden te ledigen. Pas toen richting het einde van de negentiende eeuw de sociale beweging op kwam, gingen gemeenten een taak voor zichzelf zien om de kwetsbare bewoners van hun gemeenten de helpende hand te bieden. Deze verschuiving in rolopvatting mag worden aangeduid als het voorzichtige begin van de opbouw van de verzorgingsstaat.

In die tijd kon de zogenoemde driekringenleer voor het Nederlandse binnenlands bestuur nog enige geldigheid worden toegedicht³. Met de eerst sociale wetten die het kabinet-Pierson (1897-1901) initieerde, dreven de drie kringen van gemeenten, provincies en rijk evenwel naar elkaar toe en nam de onderlinge afhankelijkheid voorzichtig toe. Gemeenten namen vaak het initiatief voor het oppakken van een nieuwe (sociale) taak. Vervolgens pakte de rijksoverheid het over en formaliseerde de lokale opdracht die zij voor gemeenten zag. "Zij lichtte de desbetreffende taak uit de gemeentelijke autonomie en legde deze door middel van een medebewindswet, vaak voorzien van een specifieke uitkering, op aan alle gemeenten."⁴

De onderlinge onafhankelijkheid leidde tot de invoering van de Financiële verhoudingswet in 1929 en een herziene gemeentewet in 1931 waarmee de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking wettelijk werd geregeld. Van een autonome kring was voor gemeenten langzaamaan geen sprake meer; ze werd een medeoverheid die veelal met beperkte beleidsvrijheid verantwoordelijk werd voor de uitvoering van door het rijk opgelegde taken.

Na de Tweede Wereldoorlog nam de opbouw van de verzorgingsstaat een hoge vlucht. Die verzorgingsstaat werd aanvankelijk vooral door het rijk vormgegeven en leidde niet onmiddellijk tot een taakverzwaring voor gemeenten. Pas toen vanaf de jaren tachtig de verzor-

² Voor deze paragraaf is dankbaar gebruik gemaakt van hoofdstuk 2 van het Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), pag. 29-43.

³ J.W.M. Engels en M.J. Fraanje (2013), De bestuurlijke organisatie van Nederland. Historie, grondslagen, werking en debat, Deventer: Kluwer, pag. 44 e.v.

⁴ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), pag. 35.

gingsstaat onder zijn eigen gewicht leek te bezwijken en hervormingen en versoeringen onontkoombaar bleken, kwam het lokaal bestuur weer in zicht om taken op het terrein van zorg, wonen en onderwijs over te nemen.

Belangrijker nog dan deze verschuiving van taken was de verandering van de verhoudingen tussen bewoners en de staat in het algemeen en gemeenten in het bijzonder. De in de jaren zestig ingezette ontzuiling maakten mensen langzaam maar zeker los van hun zuil en daarmee van instituties als familie, kerk en overheid. De vanaf de jaren tachtig ingezette ontzuiling versterkte de beweging naar een geïndividualiseerde en assertieve burger die zich richting zijn gemeente niet zo gemakkelijk meer gedroeg als onderdaan, maar eerder als tegenspeler of participant. Anders gezegd: de voorheen verticale relatie tussen burger en gemeente veranderde in een horizontale verhouding.⁵

Die assertieve burger ging een beroep doen op gemeenten voor het aanpakken van misstanden die formeel niet tot het takenpakket van het lokaal bestuur behoorden. Zij verwachtten gemeentelijke inzet ten aanzien van de leefbaarheid van wijken, de veiligheid in buurten, de kwaliteit van scholen, de schooluitval van jongeren in vooral het lager en middelbaar beroepsonderwijs en de integratie van nieuwe Nederlanders. Daarmee kregen gemeenten taken op hun bord waar ze niet alleen zelf over gingen en waar evenmin hun eigen rol duidelijk en eenduidig was omschreven. Voor het behalen van resultaten op deze terreinen waren zij dus afhankelijk van andere partijen, zoals woningcorporaties en scholen. Van een losse kring waren gemeenten langzaam maar zeker onderdeel van een netwerk geworden.

⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze ontwikkeling: Raad voor het openbaar bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*, Den Haag: Rob.

3. Drie taken voor de raad: vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren

De Staatscommissie Dualisering en lokale democratie constateerde daarop eind vorige eeuw dat het monistische systeem dat Thorbecke halverwege de achttiende eeuw voor gemeenten bedacht niet meer paste bij die geprofessionaliseerde gemeente die onderdeel uitmaakt van een netwerk. Ten tijde van de introductie van de gemeentewet was het raadslidmaatschap vooral nog een erebaantje voor dorpsnotabelen die een paar keer per jaar in de plaatselijke kroeg de belangrijkste zaken doorspraken. Het kleine gemeentelijke takenpakket beperkte de noodzaak van vergaderen tot een minimum. In die constellatie paste een monistisch stelsel waarin de raadsleden op voet van gelijkheid overlegden met de burgemeester en wethouders.

De geleidelijke uitbreiding van de lokale taken in combinatie met de hogere verwachtingen van bewoners over wat hun gemeenten zoal vermag, verhoogde uiteraard ook de druk op het college en de raad. In die nieuwe situatie voldeed volgens de genoemde Staatscommissie een monistisch stelsel niet meer. Raadsleden stelden zich te veel op als medebestuurders in plaats van volksvertegenwoordigers, die het raadslidmaatschap als een nevenfunctie naast een baan vervulden en daardoor enige afstand tot het college bewaarden. "De raad moet zijn bovenmatige bestuurlijke pretenties laten varen en zich meer als een gemeentelijke volksvertegenwoordiging en - gegeven de realiteit van een grote mate van feitelijk dualisme - controleur van het college en de burgemeester opstellen", aldus de commissie.⁶

Door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van elkaar los te maken beoogde de staatscommissie de rollen van twee van de hoofdrolspelers in de lokale politiek duidelijk te scheiden. "Wanneer de bestuursbevoegdheden aan het college behoren, houdt dit in dat het controlerend, het regelgevend en het budgettair primaat van de raad de basis zijn van die eindverantwoordelijkheid. De raad stelt daarmee door regelgeving en budget vooraf de kaders van het beleid vast en controleert vervolgens de uitvoering daarvan."⁷ En zo weet sindsdien ieder raadslid onmiddellijk als een mantra op te dreunen dat hij een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol heeft te vervullen. Maar volstaat deze drieslag nog nadat in deze eeuw opnieuw politieke en maatschappelijke veranderingen de positie van het lokaal bestuur en daarmee ook het raadslid hebben veranderd?

⁶ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), pag. 324.

⁷ Idem, pag. 374/75.

4. De herontdekking van de samenleving

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur doen zich twee grote bewegingen voor die het werk van de gemeenteraad wederom van aard doet veranderen. De eerste is de herontdekking van de samenleving. Die herontdekking kwam in de politiek aanvankelijk voort uit financiële noodzaak en de politieke wens om een debat over burgerschap te entameren. Beide gezichtspunten leidden tot politieke pleidooien voor burgers die zich meer inzetten voor de publieke zaak. Onder dergelijke betogen voor burgers die meer eigen verantwoordelijkheid *moeten* nemen en meer burgerschap aan de dag *moeten* leggen, lag de impliciete overtuiging dat burgers nu te weinig doen voor de samenleving, dat er nu dus te weinig burgerschap is. Politiek en bestuur hielden daarmee impliciet een pleidooi voor andere burgers.

Langzaamaan wordt bij beleidsmakers duidelijk dat politieke pogingen om burgers te veranderen, weinig wervend, maar vooral ook onterecht zijn. Een overvloed aan onderzoeken toont aan dat Nederland zich gelukkig kan prijzen met zeer actieve en betrokken burgers. *De sociale staat van Nederland 2011* laat bijvoorbeeld zien dat Nederland daarin met Denemarken en Noorwegen internationaal voorop loopt: nergens hebben mensen zo veel sociale contacten en zijn zij zo vaak lid van één of meerdere organisaties. Bovendien blijkt dat in Nederland 'uitzonderlijk veel' vrijwilligerswerk wordt verricht.⁸ Dat was vroeger al zo en dat blijkt – ondanks de onheilstijdingen van antagonisten – niet veranderd. Ook grootschalig onderzoek van Gabriël van den Brink naar religieuze beginselen in het moderne bestaan toont aan dat Nederlanders onverminderd geëngageerd en betrokken zijn.⁹

Kortom, een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal bestaat in Nederland al. Voorbeelden te over van mensen die het openbare groen met elkaar beheren, het zwembad van de gemeente overnemen om het vervolgens met tientallen vrijwilligers draaiende te houden, samen lokaal hun eigen energie opwekken, en de onpersoonlijke en dure thuiszorgorganisatie aan de dijk zetten om die vervolgens te vervangen door een zelfopgerichte coöperatie, waarin zowel cliënten als ook de zorgverlener deelnemer zijn. Het politieke verlangen naar andere burgers bleek dus onterecht. Het verlangen van burgers naar een andere, meer responsieve overheid is dat niet. Mensen zijn bereid om meer zelf te doen, maar willen daarvoor wel de ruimte krijgen. Wat betekent dat voor de gemeenteraad?

⁸ Rob Bijl c.s. (2011) *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP, pag. 186 e.v.

⁹ Gabriël van den Brink (2012) *De lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Een beknopte weergave van dit omvangrijke onderzoek is terug te vinden in *Eigentijds idealisme* (2012) van dezelfde auteur.

5. Van fysieke naar sociale taken

De tweede beweging is de verschuiving in het gemeentelijke takenpakket van het fysieke naar het sociale domein. Theo Toonen stelde nog maar tien jaar geleden in zijn *Theorie van een provincie* in verwondering vast dat de taakverdeling in het Nederlandse openbaar bestuur afwijkt van wat gewoon is in veel andere westerse landen. Namelijk dat provincies als middenbestuur relatief veel sociale taken uitvoeren, terwijl het lokaal bestuur verhoudingsgewijs veel bevoegdheden in het fysieke domein heeft.¹⁰ Nog geen tien jaar later kunnen we vaststellen dat zich een beweging heeft voorgedaan naar de blijkbaar meer gangbare taakverdeling. Kort na de uitgave van Toonens essay bekritiseerde Klaartje Peters de uitdijende dadendrang van provincies, die hun bestaansrecht probeerden te bewijzen door zich met sociale taken zoals armoedebestrijding en de opvang van daklozen bezig te houden.¹¹ De provincies reageerden aanvankelijk nog korzelig op Peters' analyse, maar een flinke greep uit het Provinciefonds door het rijk in combinatie met vergelijkbare analyses¹², brachten de provincies tot inkeer. Tegenwoordig beschouwen provincies ruimte, water, natuur, economie, platteland en infrastructuur tot hun kerntaken.

Gemeenten maakten een beweging in tegengestelde richting. Voorheen was de wethouder ruimte, de man of vrouw met de belangrijkste portefeuille en het meeste geld in het college. De economische crisis die ons land sinds 2008 teistert, had al veel van de glans van de ruimteportefeuille afgehaald. Het afboeken van grondposities en afblazen van nieuwe woningbouwprojecten of bedrijventerreinen is politiek immers bepaald niet sexy. De ruimtewethouder heeft de laatste jaren vooral moeten zoeken naar manieren om de wegvallende inkomstenbron van nieuwe bouwprojecten adequaat op te vangen. De recente decentralisaties komen bovenop deze ontwikkelingen en maken de wethouder welzijn en zorg tot dé man of vrouw in het college. Die gaat over het meeste geld waar bovendien de grootste (politieke) risico's mee zijn gemoeid.

Deze taakverschuiving heeft grote gevolgen voor de werkwijze en daaraan gekoppelde competenties van lokale bestuurders en ambtenaren. Laten we de vaststelling van bestemmingsplannen als voorbeeld nemen. Uiteraard staat ieder bestemmingsplan inhoudelijk op zich zelf. Maar de wijze waarop een bestemmingsplan tot stand komt kan redelijk worden gestandaardiseerd. De raad kan bij het voorbereidingsbesluit haar kaders meegeven. Daarna gaan ambtenaren aan de slag waarbij meestal per gemeente verschilt op welke momenten

¹⁰ Zie Th. A.J. Toonen (2005) *Een theorie van de provincie*, Den Haag: IPO.

¹¹ Zie Klaartje Peters (2007) *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom.

¹² Zie bijvoorbeeld Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008) *Ruimte, regie en reken-schap*, Den Haag: Ministerie van BZK.

bewoners, ondernemers en andere betrokkenen bij het opstellen van het concept worden betrokkenen. Sommige gemeenten beperken hun inbreng tot de wettelijk vereiste inspraak- en bezwaarmogelijkheden, andere gemeenten beklimmen met enthousiasme de burgerparticipatieladder en maken er daarmee een open proces van. Welke weg ook wordt bewandeld, uiteindelijk is het laatste woord aan de raad die een bestemmingplan vaststelt. Kortom: een redelijk overzichtelijk proces met doorgaans een overzichtelijk aantal betrokkenen dat bovendien leidt tot een eenduidig eindproduct.

Dat staat in schril contrast met de taken in het sociale domein waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn geworden. In de jeugdzorg en bij de uitvoering van de Participatiewet is allesbehalve sprake van overzichtelijke processen, duidelijk aan te wijzen belanghebbenden en betrokkenen en een eenduidig eindproduct. De VNG heeft nu juist jarenlang gelobbyd voor de overheveling van deze taken naar het lokaal bestuur met het argument dat gemeenten *maatwerk* kunnen leveren. Gemeenten weten wat er leeft onder hun bewoners, kennen de specifieke situatie van probleemgevallen en kunnen daar dus doelgericht op inspringen. Elk kind in de jeugdzorg of elke werkzoekende met een afstand tot de arbeidsmarkt staat daarbij op zichzelf, de daarvoor geleverde oplossing eveneens. In enigerlei mate gestandaardiseerde processen, zoals bij het opstellen van bestemmingsplannen te doen gebruikelijk, laten zich maar moeilijk verenigen met het leveren van dergelijk maatwerk.

Deze onoverzichtelijkheid levert problemen op voor de gemeenteraad. Want welke taak heeft die nu te vervullen bij het leveren van maatwerk? Gaat de gemeenteraad kaders meegeven aan de professionals die straks aan de lat staan in de jeugdzorg? Wellicht, maar hopelijk toch niet te strakke kaders want anders krijgen die professionals geen ruimte voor hun vakmanschap. En hoe en wanneer moet de gemeenteraad gaan controleren of die taken naar behoren worden uitgevoerd? Het geeft geen pas om een politiek oordeel te vellen als na een bepaalde periode blijkt dat maar weinig kinderen 'uit de jeugdzorg' zijn gestapt of dat veel mensen na een jaar 'nog steeds' niet een op maat gesneden betrekking op de arbeidsmarkt hebben gekregen. Want: ieder geval staat op zich, en rond iedere casus is een web van instanties betrokken.

6. Sturen in een netwerk vraagt om dienstbare politiek

In lang vervlogen tijden had iedere gemeente een duidelijk omschreven takenpakket. Voor die terreinen maakten ambtenaren in opdracht van het college plannen, die op haar beurt die plannen weer aan de gemeenteraad voorlegde. Als de raad akkoord was, kon het college aan de slag met de stok (regels), de wortel (geld) of de preek (communicatie). De twee genoemde bewegingen van de herontdekte samenleving en de verschuiving in het takenpakket van het fysieke naar het sociale domein vergroten de noodzaak voor gemeenten om te leren sturen in een netwerk. Dat is razend lastig, want sturen in een netwerk is een *contradictio interminis*. In een netwerk bestaan immers geen hiërarchische relaties; de actoren zijn gelijkwaardig en kunnen niet hun wil aan anderen opleggen. Dus directieve pretenties moeten worden losgelaten. Sturen in een netwerk betekent zoeken naar partners en met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang of doel. Sturen in een netwerk betekent erkenning van de nevenschiktheid en afhankelijkheid van je partners. En sturen in een netwerk betekent samenwerken. Dat is dus precies wat de drie decentralisaties vragen.

Om effectief te kunnen samenwerken is dienstbaarheid vereist. In de huidige politieke constellatie lijkt echter vooral geprofileerd leiderschap te aarden. Raadsleden moeten zichtbaar en dus daadkrachtig zijn. Anders verpieteren zij op de achterbankjes van de raadszaal en hebben zij te vrezen voor de plek op de lijst bij volgende verkiezingen. En dus stellen zij mondelinge en schriftelijke vragen zonder dat ze wezenlijk geïnteresseerd zijn in, laat staan iets doen met de antwoorden. Na een incident vragen zij om nieuwe regels om daarmee daadkracht te laten zien. En van de wethouders eisen zij hun doelstellingen SMART te formuleren, zodat het duidelijk is waarop zij moeten controleren.

Een dienstbare politiek vereist echter ruimte geven, mogelijk maken, fungeren als smeerolie en verbinden. Bij dienstbare politiek past de inzet van de eerder genoemde klassieke sturingsinstrumenten van de overheid niet meer. De mogelijkheden om te sturen met geld zijn sowieso drastisch ingeperkt. De *communis opinio* is bovendien dat regels nog maar uiterst terughoudend moet worden ingezet. Als vanzelf drijft dan communicatie als belangrijkste instrument naar boven. Niet meer in de vorm van de preek, dat is eenrichtingsverkeer, maar als dialoog. En de dialoog werkt alleen als gelijkwaardigheid het uitgangspunt is.

7. De gemeenteraad en een dienstbare politiek: aanbevelingen

Wat is nodig voor een dienstbare politiek? Dat gemeenten steeds minder geld hebben te verdelen en geld nu echt schaars gaat worden, wil in deze situatie zeker helpen. Het geprofileerde leiderschap kan zich steeds minder verliezen in zwaaien met de buidel. Maar dat is uiteraard niet voldoende. Het is nodig om ook een nieuwe invulling te geven aan de drie taken van de gemeenteraad. De oude betekenis van de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol volstaan niet meer.

Kaderstelling

- **Stop met SMART-geformuleerde doelstellingen**

Gemeenteraden moeten af van de SMART-geformuleerde doelen in collegeprogramma's en begrotingen. SMART-doelen doen net alsof gemeenten nog alleen aan de knoppen zitten. Ze miskennen dat gemeenten moeten sturen in een netwerk, dat ze daarin afhankelijk zijn van andere partijen en dat ze het dus niet meer alleen voor het zeggen hebben. Het college opzadelen met SMART-geformuleerde doelstellingen is het organiseren van teleurstelling.

- **Formuleer procesdoelen**

De raad moet het veel meer gaan zoeken in procesdoelen. Zijn mensen bij het opstellen van het voorliggende plan voldoende betrokken? Konden ze meedenken of zelfs meebepalen? Bestaat er draagvlak voor het plan? Zijn betrokken burgers tevreden over het verlopen proces? Voelen zij zich gekend en gehoord? De omslag van SMART-geformuleerde output doelen naar procesdoelen vraagt onder meer om rekenkamers nieuwe stijl, die niet rigide vast blijven houden aan doelstellingen waarbij kan worden berekend of die zijn behaald.

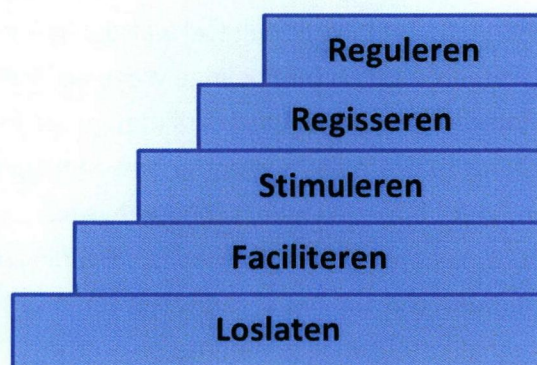
- **Beperk de kaderstelling, geef ruimte aan bewoners en professionals**

Regels zijn vaak vooral bedoeld om de daadkracht van een bestuurder of raadslid te tonen en belemmeren veelal de ruimte voor maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap. Kaderstelling past vooral goed in het fysieke domein, waar vrij concreet kan worden aangegeven hoe een woonwijk, bedrijventerrein, park of wegomlegging eruit moet zien. In het sociale domein moeten gemeenteraden zichzelf beperken en bij voorkeur een beroep doen op andere middelen.

- **Formuleer de rolopvatting van de gemeente**

Waarover moet het politieke debat nog gaan als er geen geld meer te verdelen is en geen kaders worden gesteld? Het antwoord is eenvoudig: het debat moet gaan over de politieke vraag welke rol een gemeente wil innemen bij een maatschappelijke opgave. De Raad voor het openbaar bestuur heeft als hulpmiddel – en als tegenhanger van de

participatieladder voor burgers – de overheidsparticipatietrap geïntroduceerd.¹³ De keuze voor een rol is een politieke en kan heel goed per gemeente verschillen. Bij elke trede van de trap hoort een andere opstelling en inzet van de gemeente en daarmee ook een ander beleidsinstrument. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de gemeente en de raad zien weggelegd. Tegelijk moet worden opgemerkt dat sturen in een netwerk meer kans krijgt als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.



Als de raad zijn kaderstellende rol op een aantal thema's inperkt, verschuift het accent automatisch naar zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rol.

Controleren

- **Controleer op procesdoelen**

Als de raad geen SMART-doelen meer vaststelt, dan kan ze er ook niet op controleren. Ook voor de controlerende functie moet de raad dus de beweging maken naar procesdoelen. De raad kan bijvoorbeeld controleren of de afspraken die het college met bewoners maakte over mogelijkheden voor participatie inderdaad zijn waargemaakt. Of in hoeverre zij zich gehoord voelen en zij zich in de uitkomst herkennen. Let wel: als de raad heeft besloten dat voor het opstellen van een plan een interactief traject met bewoners wordt opgezet, dan kan de raad nadien het plan niet op inhoudelijke gronden afstemmen als de bewoners binnen die kaders zijn gebleven. Ze kan alleen toetsen of het traject volgens afspraak is verlopen.

- **Organiseer je eigen toetsing**

Veel gemeenteraden wachten op de formele rapportages van college of rekenkamer om hun controlerende taak invulling te geven. Raden kunnen daarin veel pro-actiever zijn.

¹³ Raad voor het openbaar bestuur (2012) *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Rob, pag.67 .

Bijvoorbeeld door het organiseren van hoorzittingen of via een schouw de wijken ingaan om zelf polshoogte te nemen. De signalen die je daarbij opvangt kun je als raadslid heel wel voor je eigen evaluatie gebruiken.

Volksvertegenwoordigende rol

- **Versterk de ombudsfunctie**

De volksvertegenwoordigende rol kan worden verstevigd door meer ruimte te geven aan de ombudsfunctie van de raad: geluiden uit de samenleving oppikken en via de raad doorgeven naar het bestuur. Soms wordt nog wel wat denigrerend gedaan over het raadslid dat elke raadsvergadering via mondelinge vragen of interpellatiedebatten stem geeft aan boze of verontruste burgers of inwoners met goede ideeën. Dat is onterecht, want een raadslid heeft tot taak om dat wat onder bewoners leeft, politiek te vertalen.

- **Minder vergaderingen, meer hoorzittingen, schouwen, etc.**

Als je minder kaders stelt, hoef je er ook niet over te vergaderen. De tijdwinst die dat op kan leveren, kan worden besteed aan het organiseren van hoorzittingen in de raad of een jaarlijkse schouw aan elke wijk in je gemeente.

- **Bevraag ook de partners van de gemeente**

Raden debatteren doorgaans alleen met het college van burgemeester en wethouders. De volksvertegenwoordigende (en ook de controlerende) rol van de raad krijgt meer betekenis als hij – precies zoals twee jaar geleden drie griffiers in hun pamflet “Raadsleden, vertegenwoordig meer” bepleitten – niet alleen burgemeester en wethouders ter verantwoording roept, maar ook zorginstellingen, onderwijsorganisaties en woningcorporaties uitnodigt om die te bevragen over de wijze waarop zij hun publieke taak vervullen. De gemeenteraad kan zich aldus ontpoppen tot de politieke arena waar bewoners, bedrijven, politici en andere belanghebbenden elkaar ontmoeten om te discussiëren over hoe het goede samenleven vorm moet worden gegeven.

Een verschuiving van de aandacht van geld en normeren met regels naar oog hebben voor het proces en de eigen rolopvatting, geeft een context waarin raadsleden weer dienaren van de publieke zaak kunnen worden. Ze kunnen ruimte geven in plaats van op te eisen en dat is uiteindelijk waar sturen in een netwerk om vraagt.

Nawoord

Dit verkennend essay over de rollen van de raad als gevolg van de nieuwe taken van de gemeente in het sociaal domein is in opdracht van Raadslid.Nu uitgevoerd door R. (Rien) Fraanje.

Raadslid.Nu als de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft de opdracht voor dit verkennend essay laten uitvoeren met als doel om inzicht, aanbevelingen en adviezen voor raadsleden en gemeenteraden in beeld te krijgen wat de invoering van de nieuwe taken voor gemeenten in het sociaal domein voor hen betekenen. Het essay maakt daarmee onderdeel uit van het programma dat door Raadslid.Nu in 2014 in gang is gezet om op een aantal belangrijke thema's, zoals de nieuwe taken in het sociaal domein, in beeld te krijgen wat dat betekent voor de kaderstellende maar ook voor de andere rollen van de gemeenteraad.

Raadslid.Nu stelt zich tot doel raadsleden en gemeenteraden te faciliteren opdat zij het raadswerk beter kunnen uitvoeren. Met dit essay hoopt Raadslid.Nu een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de deskundigheid van raadsleden om hun werkzaamheden op het terrein van de nieuwe taken in het sociaal domein in specifieke zin en de werkzaamheden als volksvertegenwoordiger in algemene zin adequater kunnen uitvoeren.

Raadslid.Nu, Den Haag, maart 2015

Calamiteiten in het sociale domein



Verkennd onderzoek naar de voorbereiding van gemeenteraden en andere bestuurlijke actoren op mogelijke calamiteiten in het sociaal domein

Den Haag, maart 2015

1. Aanleiding van het onderzoek

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor drie nieuwe taken die voorheen op Rijksniveau werden georganiseerd. De nieuwe taken voor gemeenten betreffen zorg bieden aan langdurig zieken of ouderen, hulp bij het vinden van werk (of een uitkering verstrekken) en de jeugdzorg (Rijksoverheid.nl, 2015). Dit besluit stoelt op de veronderstelling dat gemeenten decentraal beter kunnen voorzien in deze diensten dan een centrale overheid. Dit kan een gemeente onder andere beter omdat inwoners met ingewikkelde problemen nu terecht kunnen bij een aanspreekpunt. Tevens worden de geldstromen naar de gemeenten vanuit de Rijksoverheid eenduidiger. Gemeenten krijgen uiteindelijk een budget om de participatie in de maatschappij te bevorderen. Dit moet bijdragen aan de sociale positie van inwoners die afhankelijk zijn van publieke voorzieningen.

Sommige gemeenten zijn hier al in 2014 zeer actief mee bezig geweest, bijvoorbeeld door de inrichting van sociale wijkteams. Andere gemeenten hebben minder zicht op de juiste instrumenten om hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden goed uit te voeren of kampen juist met een informatie-overload. Het feit dat sommige gemeenten meer moeite hebben met hun nieuwe verantwoordelijkheden neemt niet weg dat zij willen voorkomen dat hun burgers in de problemen komen.

Dit onderzoek in opdracht van Raadslid.Nu is uitgevoerd door J. de Jager en afgerond door N. Verkaik en voorziet in een inventarisatie van de belangrijkste lessen voor bestuurlijke actoren met betrekking tot mogelijke calamiteiten in het sociale domein. Het onderzoeksresultaat dient als hulpmiddel en handelingsperspectief voor bestuurlijke actoren (College Burgemeesters en Wethouders, ambtenaren, afdeling communicatie en de gemeenteraad) binnen gemeenten die problemen ondervinden op de 3D-thema's.

Om dit te bewerkstelligen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: Bereiden gemeenten zich voor op mogelijke calamiteiten in het sociale domein en zo ja, hoe?

2. Onderzoeksmethode

De inhoud van dit rapport is tot stand gekomen middels kwalitatief onderzoek. Ten eerste is een documentenanalyse uitgevoerd om zicht te krijgen op de problematiek omtrent de 3D's. Daarnaast zijn interviews afgenomen met (partners van) proactieve gemeenteraadsleden om in kaart te brengen welke controlemiddelen of informatiebronnen er zijn op basis waarvan bestuurlijke actoren preventief of repressief met een calamiteit in het sociale domein kunnen om gaan.

De proactieve (partners van) gemeenteraadsleden die onderwerp van onderzoek zijn geweest, zijn benaderd op basis van een indicatie dat zij bezig zijn met calamiteiten in het sociale domein, of anderzijds de nieuwe 3D-taken en verantwoordelijkheden. De data zijn verzameld bij de gemeente Rotterdam, Amstelveen en het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement). Gesprekken zijn verder gevoerd met raadsgriffiers van de gemeenten Almelo, Amersfoort, Culemborg en Goes.

Raadslid.Nu dankt alle betrokkenen voor hun medewerking aan dit verkennend onderzoek.

3. Een calamiteit

In dit rapport wordt de volgende definitie van een calamiteit gehanteerd, gebaseerd op een onderzoeksrapport van het VU Medisch Centrum: “Een calamiteit is een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de langdurige (ouderen) zorg, jeugdzorg of bij het vinden van werk”.

https://www.med.vu.nl/nl/Images/14%20083%20Calamiteit%20in%20de%20patiëntenzorg%2010%20stappenplan%20-%20procedure%20VUmc_tcm138-392600.pdf

Een voorbeeld van een calamiteit in het sociale domein is het Maasmeisje. Deze casus is een voorbeeld waarin hulpverleners jaren langs elkaar heen hebben gewerkt. De meer dan tien instanties die betrokken waren bij de hulpverlening aan het slachtoffer wisselden onderling geen informatie uit, zo valt te lezen op de website van Trouw.

<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1410227/2007/05/17/rsquo-Maasmeisje-rsquo-Hulpverleners-werkten-jaren-langs-elkaar-heen.dhtml>

De oorzaak die toentertijd werd genoemd voor het uitblijven van de noodzakelijke actie is een gebrek aan coördinatie tussen de hulpverlenende instanties.

4. Gemeentelijke voorbereiding op een calamiteit in het sociale domein

Het is voor gemeenten zaak om te voorkomen dat er geen individuen of groepen tussen wal en schip vallen. Marc Zanoni en betrokken ambtenaren van de gemeente Rotterdam noemen dit ook wel de systeemverantwoordelijkheid van gemeenten. Om de continuïteit van zorg te borgen kan een gemeente op de volgende onderdelen letten:

1. Systeemverantwoordelijkheid

- Een gemeente bepaalt de spelregels en stelt kaders maar dient niet op de stoel van de specialist te gaan zitten.
- Door een protocol op te stellen kan worden voorkomen dat belangrijke informatie blijft liggen. In een protocol kan worden vastgelegd wanneer informatie bij wie moet worden gemeld. Dit kan bijvoorbeeld gaan over hoe de burgemeester, de gemeenteraad of een desbetreffende wethouder wordt geïnformeerd.

2. Continuïteit van zorg

- De continuïteit van zorg hangt af van de inkoop van voldoende, goede en specialistische zorg. Als dit niet plaatsvindt kunnen er wachtlijsten ontstaan en dit is onwenselijk.
- Mocht er toch sprake zijn van verkeerd of te weinig ingekochte zorg, dan dient een gemeente de beschikking te hebben over een ‘noodpotje’. Vanuit dit potje kan een gemeente voorzien in ad-hoc zorg.

3. Privacy van persoonlijke gegevens.

- Het is zaak dat gemeenten weten hoe zij om dienen te gaan met privacygevoelige informatie.

4. Communicatie van een calamiteit vooraf bepaald

- Om maatschappelijke onrust te voorkomen moet een gemeente vooraf bepalen wanneer en wie communiceert over een calamiteit.

- Een gemeente dient daarnaast rekening te houden met het feit dat de sociale media tegenwoordig aan de haal gaan met calamiteiten. Soms moet een gemeente reageren voordat zij zelf de kans heeft gekregen om te communiceren op basis van feiten. Hiervan moet een gemeente zich bewust zijn.

5. Snijvlak van het sociale- en veiligheidsdomein

- Omdat hulpbehoevende vanuit de gemeente een aanspreekpunt hebben is het zaak dat degene die als aanspreekpunt fungeert zowel sensitief is voor de zorgbehoefte als voor de veiligheid in een gezin. Naast het snijvlak in de praktijk is het ook belangrijk dat de verschillende wethouders onderling afstemmen.

- Daarnaast kunnen werknemers binnen het sociale domein leren van werknemers binnen de openbare orde en veiligheid. Zij kampen immers dagelijks met rampen en calamiteiten.

6. Scenario simulatie

- Door te oefenen met scenario's en het daar op van toepassing zijnde protocol kan worden geoefend. Zo wordt duidelijk hoe een proces verloopt in de praktijk. Een scenario simulatie dient gepaard te gaan met een discussie omtrent de voortgang van de simulatie. Hier kunnen 'hobbels' worden herkend die mogelijk in de praktijk kunnen opspelen.

5. Welke rol spelen het College van B en W en de Gemeenteraad en hoe bereiden zij zich voor op een calamiteit?

Kaders

Zoals eerder omschreven dragen het College van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad de systeemverantwoordelijkheid. Hiermee wordt bedoeld dat de bestuurlijke actoren niet op de stoel van de zorgprofessional gaan zitten maar via beleidsplannen en verordeningen de kaders en spelregels opstellen. Deze worden verwerkt in inkoopcontracten. De gemeente dient immers, in samenwerking met andere gemeenten, voldoende, goede en specialistische zorg in te kopen. Daarnaast kan een gemeente een reserve (noodpot) voor ad-hoc-zorg vormen.

Vertegenwoordigen en controleren

Na het stellen van kaders is het van belang om te controleren in hoeverre deze worden uitgevoerd en/of wellicht aanpassing van de kaders nodig is. Agendeer daarom regelmatig (bijvoorbeeld elk kwartaal) een update omtrent de 3D-taken. Zodoende blijft het thema ook onderwerp van gesprek. Een groot aantal gemeenteraden heeft een Werkgroep Sociaal Domein ingesteld om de vinger aan de pols te houden, de informatiepositie te verstevigen, maar ook om geluiden uit de samenleving neer te leggen.

En net zoals bij andere onderwerpen is het van belang om de begroting te monitoren. Omdat de taken en verantwoordelijkheden nieuw zijn voor gemeenten dienen zij actief toezicht te houden op de uitgaven en de geleverde prestaties. Zijn die van voldoende niveau? Worden afspraken nageleefd? Dit zijn relevante vragen die gesteld moeten worden. Daarbij is een goede relatie en communicatie tussen de raad en de desbetreffende wethouders behulpzaam. Door als college en raad samen te werken kunnen fouten in het systeem eerder worden herkend en kan worden voorkomen dat inwoners buiten de 'sociale boot' vallen. Tevens kunnen gemeenten tussentijds ervaringen, zowel positief als negatief, regionaal uitwisselen.

Calamiteiten en protocollen

De hierboven beschreven handelingsperspectieven zijn preventief en beleidsmatig van aard. Helaas is een calamiteit in het sociale domein niet uit te sluiten. Gemeenten doen er daarom

goed aan om vooraf een protocol ontwikkelen waarin wordt vastgelegd hoe, ten tijde van een calamiteit, elke bestuurlijke actor handelt. Aan de ene kant is het dus belangrijk dat wordt vastgelegd bij wie een calamiteit wordt gemeld. Aan de andere kant dient de interne communicatiestroom op orde te zijn. Wanneer worden de burgemeester, gemeenteraad of anderszins betrokken actor geïnformeerd en wat is bijvoorbeeld de rol van het wijkteam? Marc Zanino van het COT spreekt ook wel van een Protocol alarmering en informering waarmee gemeenten kunnen werken.

Wanneer een gemeente een protocol ontwikkelt dan is het belangrijk dat de partners die onderdeel van het proces zijn worden betrokken. Denk aan de politie, het OM, de kinderscherming, jeugdinstanties en de afdeling communicatie. De afdeling communicatie is van groot belang omdat de reguliere, maar tegenwoordig vooral de sociale media, snel een beeld kunnen schetsen van een calamiteit. Een onjuist beeld is onwenselijk. Het is daarnaast van belang dat het protocol simpel is en concreet wordt ingevuld met afspraken: wie doet wat?

Een voorbeeld van een concreet protocol is het *Calamiteitenprotocol instellingen zorg voor jeugd* dat de gemeenten in de provincie Utrecht hanteren¹. Het protocol beschrijft de verantwoordelijkheden van verschillende organisaties bij een calamiteit. Ook wordt beschreven op welke wijze meldingen binnenkomen en welke personen en organisaties deelnemen aan een calamiteitenoverleg en wat het doel daarvan is.

Calamiteiten en gemeenteraad

De meeste gemeentelijke organisaties hebben zich inmiddels voorbereid op een calamiteit binnen het sociaal domein. Daarbij wordt gebruik gemaakt van nieuwe protocollen, maar ook van de ervaring die al in huis is vanuit de veiligheidsdriehoek (OM, politie en burgemeester). Tevens kan worden geleerd van bestaande calamiteitenprotocollen in het fysieke domein (rampenplannen).

Ook gemeenteraden bereiden zich voor op calamiteiten binnen het sociaal domein. Uit een inventarisatie in het land blijkt dat de meeste raadsleden hun rol bij calamiteiten bespreken met collega raadsleden of van plan zijn om dat te gaan doen. De wijze waarop gemeenteraden zich op calamiteiten voorbereiden, verschilt wel. Onderstaande praktijkvoorbeelden geven inzicht in enkele verschillende mogelijkheden die er zijn. Daarbij wordt geen kwalitatief onderscheid gemaakt tussen de mogelijkheden. De wijze waarop een gemeenteraad opereert en zich dus ook voorbereidt, is ook vaak erg lokaal en cultureel gebonden. Het is in ieder geval erg positief te noemen dat elke gemeenteraad op zijn manier zich voorbereidt op een mogelijke calamiteit.

¹ Calamiteitenprotocol instellingen zorg voor jeugd, de gemeenten in de provincie Utrecht en de gemeenten Weesp en Wijdmeren 01-12-2014: [<http://www.amersfoort.nl/sociaaldomein.html>].

Amersfoort

In Amersfoort heeft de gemeenteraad in januari onder begeleiding van een externe partij een zogenaamde systeemtest uitgevoerd. Hierbij waren ook de burgemeester, de betreffende wethouder en een vertegenwoordiging van de communicatieafdeling aanwezig.

Vanuit de gemeentelijke situation room werd een calamiteit in het sociaal domein gesimuleerd. Deze casus is tijdens de test steeds verder uitgebouwd met nieuwe informatie. Daardoor kregen de deelnemers inzicht in de verschillende informatiebronnen die er zijn, maar ook welke protocollen van kracht zijn. De raad kreeg daarmee te zien wat er in het geval van een calamiteit allemaal in werking treedt in de gemeentelijke organisatie. Hoe komt een melding binnen? Hoe wordt de verwijzindex toegepast? Welke partijen zijn betrokken en gaan onderzoek verrichten? En wat is de rol van het wijkteam? De gemeenteraad kreeg als het ware een kijkje in de ambtelijke keuken.

Verder is tijdens de training in Amersfoort ook de rol van de gemeenteraad besproken. Het is daarbij niet de bedoeling om een protocol voor de raad op te stellen. Wel zijn twee belangrijke tips meegegeven:

- Zorg dat je feiten kent en daarover geïnformeerd raakt;
- Beperk je bij een mediaoptreden en/of eventueel politiek debat ook tot die feitelijkheden.

Het uitvoeren van een simulatie is gezien de tips erg waardevol voor de gemeenteraad. Door te weten wat zich bij een calamiteit in de ambtelijke organisatie afspeelt, kan een individueel raadslid een betere afweging maken ten aanzien van zijn eigen rol. In een mediaoptreden kan bijvoorbeeld verwezen worden naar een onderzoek dat naar aanleiding van een calamiteit door de Inspectie Jeugdzorg wordt uitgevoerd.

Amstelveen

In de gemeente Amstelveen hebben raadsleden met elkaar het gesprek gevoerd aan de hand van de Handreiking Gedragscode raadslid & zorg². Deze handreiking is een aanvulling op de Handreiking Integriteit voor raadsleden.

Het onderdeel raadslid & zorg gaat in op dilemma's en afwegingen rond tien situaties die mogelijk in het sociaal domein voorkomen en waar raadsleden mee geconfronteerd kunnen worden. Per situatie is aangegeven welke waarden in het geding zijn en welke afwegingen van belang zijn voor de rol die je als raadslid hebt. Elke situatie is ook voorzien van een gouden tip. De intentie van de gemeente Amstelveen is om in de loop van de tijd situaties aan de handreiking toe te voegen: "Wij leren op basis van ervaringen."

Het voeren van het gesprek met collega raadsleden over mogelijke incidenten en calamiteiten in het sociaal domein is erg behulpzaam. Door situaties te herkennen en daarbij te weten welke afwegingen van belang zijn, worden raadsleden geholpen om hun rol adequaat en integer invullen. Twee belangrijke tips bij een van de situaties die als calamiteit kan worden aangemerkt (situatie 6: jongetje wurgt tweejarig zusje), zijn:

- Gedurende het onderzoek, totdat de toedracht duidelijk is, kondig je een mediastilte af;
- Toon bij een incident empathie, maar schiet niet in de regelreflex. Stel je oordeel uit.

² Handreiking Gedragscode raadslid & zorg Amstelveen. 2014.

[<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/sociaal-domein/werkwijze-gemeenteraden-decentralisaties/handreiking-gedragscode-raadslid-zorg-amstelveen.aspx>].

Goes

De gemeenteraad van Goes heeft een Werkgroep Sociaal Domein ingesteld. In de Werkgroep zijn per fractie twee raadsleden vertegenwoordigd. Daarmee zijn 16 van de 25 raadsleden lid van de Werkgroep, die wordt voorgezeten door de griffier. Ook de twee portefeuillehouders vanuit het college en betreffende ambtelijke coördinatoren zijn aanwezig bij de Werkgroep.

De voorzitter van de Werkgroep, Hans Scherpenzeel, geeft aan dat het omgaan met calamiteiten op de agenda staat van de eerstvolgende bijeenkomst. Daarbij wordt ook de *Gedragscode raadslid & zorg* uit Amstelveen besproken, eventueel aangevuld met extra mogelijke calamiteiten. Via het bespreken van casussen wordt meer nadruk gelegd op het gedrag dan op de kennis van raadsleden. Net zoals in Amstelveen kan het bespreken van de Gedragscode leiden tot een uitbreiding van de Gedragscode Integriteit in Goes.

Een andere mogelijkheid die de Werkgroep wordt voorgelegd is om een protocol dan wel gedragsvoorschriften voor de raadsleden op te stellen die in het geval van een calamiteit gehanteerd kan worden. Daarbij is aangegeven dat het opstellen van een dergelijk protocol alleen gebeurt op basis van vrijwilligheid en niet mag leiden tot een beperking van de politieke bewegingsvrijheid van de raadsleden in Goes.

Het college van burgemeester en wethouders van Goes hanteert een collegeprotocol bij calamiteiten. Dit protocol is met name procedureel van aard en gericht op de informatievoorziening vanuit het college richting de buitenwereld. Volgens de raadsgriffier kan deze informatievoorziening nog meer gericht worden op de gemeenteraad. De vindplaatsen van informatie zijn in het geval van calamiteiten belangrijk voor raadsleden.

De tip die vanuit Goes in het geval van een calamiteit aan raadsleden wordt meegegeven:

- Dubbelcheck je eerste reactie op datgene wat gebeurt is;
- Weet naar welke informatiebron en/of organisatie je kan doorverwijzen (optie: praktisch verwijskaartjes voor raadsleden).

Almelo

In Almelo is een raads werkgroep ingesteld om de gemeenteraad te positioneren in zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende en toezichhoudende rol. Raadsleden, vertegenwoordigers van de raadsgriffie en de ambtelijke organisatie nemen deel aan de raads werkgroep, de zogenaamde raads werkgroep Transitie Sociaal Domein en Systeeminnovatie sociale agenda. Het college is niet vertegenwoordigd.

Begin februari is binnen de veiligheidsdriehoek; OM, politie, burgemeester (en verantwoordelijke ambtenaren) een workshop verzorgd over incidenten in het sociaal domein. Deelnemers kregen inzicht in wat er allemaal in werking treedt bij een incident, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie. Vanuit de Raads werkgroep heeft de voorzitter, raadslid Marike van Doorn, ook deelgenomen aan de workshop.

In de raads werkgroep en in een politiek beraad is onder meer gesproken over incidenten en calamiteiten en de rol van de media. In het kader van incidenten en calamiteiten is een tweetal tips aan de raadsleden meegegeven:

- Voorkom de regelreflex, grijp pas in bij structurele fouten
- Stel je terughoudend op gedurende de looptijd van onderzoeken naar de toedracht

Culemborg

In de gemeente Culemborg komt de Werkgroep Sociaal Domein elke maand een uur, voorafgaand aan de raadsvergadering bijeen. In de werkgroep zijn het college, de ambtelijke organisatie en alle fracties vertegenwoordigd. Alle deelnemers mogen onderwerpen agenderen en bespreekbaar maken. De bijeenkomsten hebben een informeel karakter en worden niet genotuleerd.

Februari jongstleden stond de Werkgroep geheel in het teken van calamiteiten in het sociaal domein. Daarbij is onder andere ingegaan op de vraag; wat is een calamiteit? Wat namelijk voor een raadslid een calamiteit is, kan voor een jeugdzorgmedewerker “core business” zijn. Ook is er een onderscheid te maken tussen de calamiteit op zich en het maatschappelijk effect van de calamiteit.

Daarnaast zijn ook de relevante calamiteitenprotocollen besproken en is de werkgroep uiteen gegaan om casussen te bespreken. Dankzij het met elkaar spreken over wat in een bepaalde situatie gewenst of nodig is, wordt iedereen bewuster van zijn of haar eigen rol. Als het gaat om de rol van de gemeenteraad bij een calamiteit zijn een aantal aanbevelingen benoemd:

- Zorg dat je goed geïnformeerd bent. In Culemborg is afgesproken dat het college de gemeenteraad per mail op de hoogte stelt van feitelijke situatie rondom een calamiteit
- Verwijs door als je niet goed geïnformeerd bent en weet ook naar wie je kan verwijzen
- Roep niet te vroeg op tot verantwoording, maar wacht (eerste) onderzoeksresultaten af.

De workshop calamiteiten is ambtelijk voorbereid en uitgevoerd. Medewerkers op het gebied van communicatie, beleid en veiligheid hebben daarbij samengewerkt met de griffie en de gemeenteraad. *“Een positief neveneffect daarvan is dat men elkaar beter leert kennen en dat biedt een basis voor vertrouwen in elkaars professionaliteit ten tijde van calamiteiten”*, aldus raadsgriffier Patrick Peters.

6. Conclusies en aanbevelingen

6A. Conclusies met betrekking tot de voorbereiding van bestuurlijke actoren

Vanuit de gemeentelijke inventarisatie die voor dit rapport is gemaakt, kan een aantal voorzichtige conclusies worden getrokken met betrekking tot de voorbereiding van bestuurlijke actoren als het gaat om calamiteiten in het sociaal domein:

- De meeste burgemeesters en wethouders hebben zich samen met de ambtelijke organisatie voorbereid op een calamiteit binnen het sociaal domein. Er zijn casussimulaties uitgevoerd en nieuwe protocollen opgesteld, bijvoorbeeld voor zorginstellingen (extern) maar ook over de informatievoorziening (intern). Het verdient bijvoorbeeld aanbeveling om een protocol alarmering en informering op te stellen. Tegelijkertijd wordt gebruik gemaakt van de ervaring rondom calamiteiten die al in huis is, bijvoorbeeld vanuit de veiligheidsdriehoek.
- Ook gemeenteraden bereiden zich voor op calamiteiten binnen het sociaal domein of zijn van plan om dat te gaan doen. De wijze waarop gemeenteraden zich op calamiteiten voorbereiden, verschilt wel. De meeste raadsleden bespreken (in de werkgroep sociaal domein) hun rol bij calamiteiten met collega raadsleden. Daarbij kan de Gedragscode raadslid & zorg uit Amstelveen behulpzaam zijn. Daarnaast heeft een aantal gemeenteraden (via een workshop) deelgenomen aan een casussimulatie om een beeld te krijgen van wat ambtelijk in werking treedt op het moment dat zich een calamiteit voordoet.

6B. Aanbeveling aan college van B en W en de gemeenteraad hoe om te gaan met een calamiteit in het sociale domein

Ten aanzien van het college en de gemeenteraad is, mede vanuit de ervaringen in het land, een aantal aanbevelingen op te tekenen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in de voorbereiding op calamiteiten en het moment dat een calamiteit daadwerkelijk plaatsvindt.

Vorbereiding college van B en W:

- Stel in overleg met betrokken zorgpartijen een calamiteitenprotocol op. Ga daarbij in op de verantwoordelijkheden van verschillende organisaties, het calamiteitenoverleg (deelnemers en doel), maar ook het delen van informatie (onderling en naar buiten toe);
- Maak in de voorbereiding gebruik van de ervaring rondom calamiteiten binnen de veiligheidsdriehoek en het fysieke domein (rampenplan);
- Neem de gemeenteraad mee in de voorbereiding op calamiteiten. Laat als college zien wat je doet en geef de gemeenteraad ook inzage in de ambtelijke mechanismen die bij een calamiteit in werking treden, bijvoorbeeld via een casussimulatie voor de raad;
- Denk na over de informatievoorziening aan de gemeenteraad in het geval van een calamiteit. Probeer te voorkomen dat raadsleden belangrijke informatie uit de media moeten vernemen.

Vorbereiding gemeenteraad

- Agendeer het thema (*omgaan met*) calamiteiten in de Werkgroep Sociaal Domein of anders in het fractievoorzittersoverleg;
- Bespreek met elkaar wat de rol van de gemeenteraad(sleden) is bij een calamiteit. Met behulp van concrete casussen wordt inzichtelijk welke afwegingen van belang zijn bij een calamiteit. Daarbij kan de Gedragscode raadslid & zorg uit Amstelveen behulpzaam zijn;

- Organiseer in overleg met het college een casussimulatie om een beeld te krijgen van wat ambtelijk in werking treedt op het moment dat zich een calamiteit voordoet;
- Ga in samenspraak met het college na welke informatiebronnen ten tijde van een calamiteit relevant zijn voor de gemeenteraad;
NB: ook in het algemeen is het nuttig om te weten naar welke informatiebronnen en/of organisaties raadsleden kunnen verwijzen bij incidenten en calamiteiten.

Naast de aanbevelingen ten aanzien van de voorbereiding zijn er ook aanbevelingen voor college en gemeenteraad ten aanzien van het moment dat een calamiteit zich daadwerkelijk voordoet. De onderstaande gedragsgerichte aanbevelingen ten tijde van een calamiteit gelden zowel voor college- als raadsleden:

- Zorg dat je feiten kent en daarover geïnformeerd raakt;
- Beperk je bij een mediaoptreden en/of eventueel politiek debat ook tot die feitelijkheden;
- Stel je terughoudend op gedurende de looptijd van onderzoeken naar de toedracht;
- Toon bij een incident empathie, maar oordeel niet te snel;
- Voorkom de regelreflex en grijp pas in als sprake is van structurele fouten;
- Houd met inachtneming van de privacy van betrokkenen de informatieachterstand van de gemeenteraad ten opzichte van het college zo klein mogelijk.

6C. *Aanbevelingen voor nader onderzoek naar de rol van de gemeenteraad met betrekking tot een calamiteit in het sociale domein*

Ten behoeve van een mogelijk vervolgonderzoek de volgende twee aanbevelingen:

1. Het voorliggende rapport is kwalitatief en gebaseerd op een kleine inventarisatie en selectie van respondenten. Bij vervolgonderzoek is het doen van kwantitatief onderzoek het overwegen waard. Bijvoorbeeld via het uitzetten van een online vragenlijst voor griffiers kan in kaart worden gebracht hoe gemeenteraden zich voorbereiden op calamiteiten. Het doen van uitspraken over alle gemeenteraden is daarmee meer gerechtvaardigd.
2. Het aantal calamiteiten in gemeenten zal gedurende het jaar 2015 verder toenemen, zo is het algemene vermoeden. Het kwalitatief onderzoeken van de rol van gemeenteraden in gemeenten waar zich een calamiteit heeft afgespeeld is aan te bevelen. Mogelijke onderzoeksvragen daarbij zijn: heeft de voorbereiding van de gemeenteraad een negatieve/positieve invloed gehad? Hoe beoordeelt men de informatievoorziening vanuit college aan de raad? Wat zou de gemeenteraad anders doen bij een volgende calamiteit?

Van: Raadslid Nu <info@raadslid.nu>
Verzonden: donderdag 2 april 2015 12:52
Aan: Raadslid Nu
Onderwerp: Brief aan de gemeenteraad - maandelijkse nieuwsbrief Raadslid.Nu
Bijlagen: maandniewsbrief maart.pdf; Essay Sturen van gemeenteraad in 3D-taken.pdf; Raadslid.Nu-Calamiteiten in het sociaal domein (2).pdf

Geachte griffier,

Raadslid.Nu heeft afgelopen maand een aantal rapporten gepresenteerd. Graag brengen wij die onder de aandacht van uw gemeenteraad: zie de brief in de bijlage. Tevens vindt u als bijlage bij de brief de desbetreffende rapporten.

Wij wensen u prettige Paasdagen.

Met vriendelijke groet,

Henk Bouwmans
Directeur Raadslid.Nu

