

Delen van dilemma's werkt



De Tweede Mening is gestart met een pilot in Zoetermeer en Utrecht. Later sloot Roosendaal zich aan. Dit is de evaluatie van deze pilot.

Pilotevaluatie in het kort

Wat waren de doelen?

De Tweede Mening wil samen met gemeenten de uitdaging aan gaan: kan een 'second opinion' van burgers bijdragen aan betere en beter gelegitimeerde beslissingen? Vergroot een second opinion via het platform van De Tweede Mening vervolgens het vertrouwen in de gemeente en haar besluitvoering?

In deze formulering zaten twee doelen:

1. het vergroten van de legitimatie van de besluiten en winnen van vertrouwen
2. het leren van de meningen en reacties van burgers om de beslissing te verbeteren voor wat betreft de communicatie en de inhoudelijke afweging.

Wat is de opbrengst?

Uit de pilot blijkt dat de burgers die meewerkten en het oordeel van de gemeente bekeken meer vertrouwen krijgen en meer begrip voor de taken van de gemeente. De paneldeelnemers zijn lovend over de manier waarop gemeenten dilemma's hebben voorgelegd en hebben meer vertrouwen en begrip gekregen. De reacties zijn genuanceerd en mensen blijven niet hangen in de rol van klant, maar bekijken ook de kant van het collectief dat hulp financiert.

Uit de pilot blijkt echter ook dat de leerervaring bij de deelnemende gemeentes en de betrokken consultants geringer is dan gehoopt. Het idee was te leren rond de communicatie van een afwijzing en signalen voor de politiek op te halen.

Willen we doorgaan?

Uit de evaluatie blijkt dat er weinig energie is gestoken in de leerervaring, terwijl de manier van werken wel vertrouwen opwekt bij de burgers die meedoen, maar niet is gewerkt aan een bredere uitstraling. We zien wel mogelijkheden om door te gaan. Echter zijn er wel voorwaarden om dat te doen:

1. de leerervaring moet beter kunnen
2. de kosten zullen omlaag moeten
3. de vergroting van de legitimatie van de werkwijze van het ambtelijk apparaat moet beter kunnen aangezien deze nu beperkt is tot alleen de deelnemers en er geen bredere uitstraling is
4. de gemeenten betalen voor een leerervaring waar ook andere gemeenten van profiteren, het verdient aanbeveling om dit met een landelijke bijdrage te bekostigen

Waarom een pilot De Tweede Mening?

De meerderheid van de Nederlanders steunt het idee van een verzorgingsstaat, maar er is in de loop der tijd meer aandacht gekomen voor de gedachte dat mensen te weinig hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Burgers vinden dat de overheid een rol heeft in het aanbieden van sociale zekerheid, maar ze zijn wisselend tevreden over hoe de overheid die rol vervult en de steun is niet zonder voorbehoud (SCP, Een beroep op de burger). De helft van de mensen vindt dat mensen meer verantwoordelijkheid moeten nemen om voor zichzelf te zorgen.

Juist van dat idee dat je klant bent van de gemeente en individueel recht hebt op hulp willen we als samenleving van af. De gemeente probeert dit vorm te geven door per geval te kijken wat mensen zelf kunnen doen en wat de ondersteuning van de gemeente zou moeten zijn. De kaders zijn politiek bepaald, maar de werkelijke invulling vraagt maatwerk van de ambtenaren. Keukentafelgesprekken zijn er om te onderzoeken wat mensen zelf kunnen regelen. Het vraagt een genuanceerde afweging waarbij gekeken wordt naar de individuele situatie. Doet de ambtenaar dat goed? Wij denken van wel, maar eigenlijk heeft de samenleving daar geen goed beeld van. Wel kunnen mensen tegen een uitspraak in beroep gaan. De controle op die afweging is echter meer een democratische dan een juridische uitdaging.

De gemeenten proberen met de nieuwe werkwijze precies dat te doen wat de meeste mensen willen: de verzorging behouden, maar wel kijken wat mensen zelf kunnen doen. Dat vraagt een genuanceerde aanpak. De rechtszaken zetten aanvragen voor de WMO in een juridisch perspectief, terwijl een democratisch perspectief meer zou bijdragen aan de verandering in de verzorgingsstaat. De gemeente zal dan ook meer vertrouwen winnen als niet de juristen kijken naar de afweging, maar als "gewone" mensen kijken hoe de gemeente de afweging heeft gemaakt. Het is immers onze gemeente en we willen dat onze gemeenschap steun geeft aan de mensen die dat nodig hebben. Zo vonden Marije van den Berg en Hein Albeda. Het was voor hen de reden om contact op te nemen met Totta.

In gesprek met Totta kwamen ze tot de opzet van een pilot waarvoor gemeenten geworven werden. Tevergeefs klopten zij aan bij het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (vanuit het oogpunt van de democratie) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vanuit het oogpunt van de decentralisatie van het sociale domein) voor financiële steun. Dat betekende dat een proef zou moeten starten waarmee de opstart ook betaald zou worden door de experimenterende gemeenten, terwijl meerdere gemeenten zouden kunnen profiteren van het experiment. Er werden gesprekken gevoerd met gemeenten wat leidde tot een informatiebijeenkomst op 13 februari 2017 met 10 gemeenten. Hoezeer men ook enthousiast reageerde, vervolgens vielen er nog gemeenten af, omdat ze geen budget hadden, de uitvoering in samenwerking met andere gemeenten organiseerden, liever in het ruimtelijke domein vragen zouden voorleggen of al eigen experimenten hadden om de afweging en communicatie rond de WMO uitspraken te verbeteren.

Uiteindelijk stemden Utrecht en Zoetermeer in met deelname aan de proef van de Tweede Mening. Later sloot Roosendaal zich ook aan.

Dit deden we

Start: onenigheid of onzekerheid over uitspraak WMO

Als de gemeente een beroepsschrift inzake besluitvoering Wmo ontvangt, bestaat er vanuit de gemeente de mogelijkheid om het platform van De Tweede Mening in te zetten. De Tweede Mening is daarbij geen onderdeel van het formele juridische traject en komt niet in plaats van de reguliere beroepsprocedure. Het platform wordt dus als aanvullend en voorliggend middel aan het juridische vervolgtraject beschouwd.

Zodra de gemeente de casus voorlegt aan het platform De Tweede Mening wordt de beroepsprocedure tijdelijk uitgesteld. Aan de hand van het oordeel van het panel van De Tweede Mening kan de gemeente de afweging maken om dit oordeel over te nemen of van het oordeel af te wijken en deze keuze te onderbouwen in een nieuw besluit. Vanaf dat moment start alsnog de termijn waarbinnen de burger de reguliere beroepsprocedures kan starten. Niet in alle gemeente is dit op deze manier uitgevoerd (soms werd het oordeel niet afgewacht), maar in alle gevallen lag er een casus waar een duidelijke argumentatie van de aanvrager en van de gemeente lag zodat het panel een goede afweging kon maken.

Representatief panel kan zich over uitspraak buigen

Het panel bestaat uit burgers die, doordat ze de argumenten van de gemeente en de aanvrager bij de casus te zien krijgen, goed geïnformeerd over de kwestie zijn. Hierdoor zal de hulpbehoevende burger, indien het panel van De Tweede Mening – bestaande uit burgers – in het voordeel van de gemeente spreekt, meer vertrouwen hebben in het besluit van de gemeente. Op deze manier wint de gemeente vertrouwen van burgers bij de besluitvoering omtrent beslissingen rondom de Wmo.

Om te zorgen dat het panel een representatieve afspiegeling is, werd een steekproef genomen uit de gemeentelijke basisadministratie. Burgers kunnen vervolgens via een korte online vragenlijst hun interesse voor het panel kenbaar maken.

Uit de geïnteresseerden worden vervolgens per gemeente 200 burgers geselecteerd. Deze mensen stellen we via een korte vragenlijst nog wat aanvullende vragen voordat ze toegang krijgen tot het platform. Via deze aanvullende vragen blijft de representativiteit van het panel gewaarborgd. In gemeente Roosendaal werd gebruik gemaakt van het reeds beschikbare digipanel.

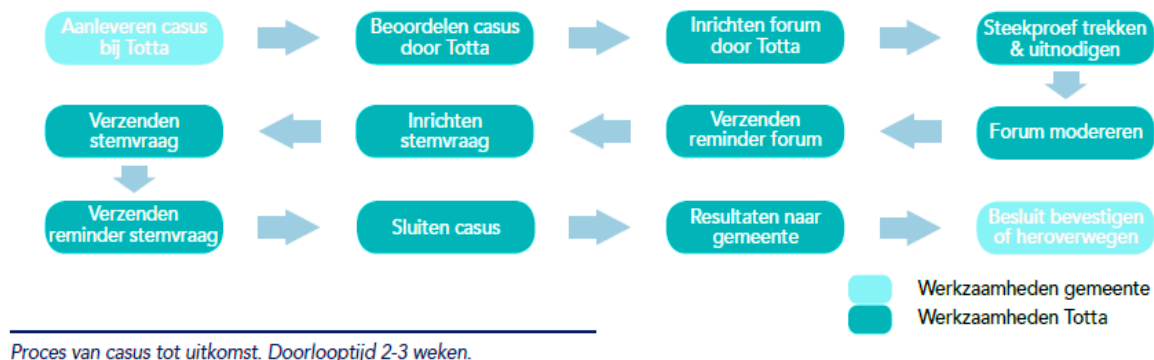
Panel krijgt mening gemeente en aanvrager voorgelegd

Gedurende de pilot krijgt iedere gemeente de kans om enkele casussen voor te leggen aan De Tweede Mening. De gemiddelde doorlooptijd van een casus is twee weken en bestaat uit de volgende stappen:

1. De gemeente vraagt toestemming aan de aanvrager om de casus geanonimiseerd voor te leggen aan het panel.
2. Beoordeling begrijpelijkheid casus, waarbij de casus en de argumentatie begrijpelijk verwoord beschikbaar komt voor het panel
3. Panelleden kunnen reageren op de casus en op elkaar en krijgen zo nodig een

reminder.

4. Aan het eind van de vaste periode kunnen deelnemers stemmen of ze de uitspraak van de gemeente steunen of niet.
5. De gemeente krijgt de uitspraak en de argumentatie van de deelnemers om te zien of heroverweging nodig is en of de communicatie beter had gekund.



De gemeenten legden in totaal 11 casussen voor aan het panel.

De pilot in de praktijk

De gemeenten hadden moeite om de casus goed te beschrijven zonder de casus te herkenbaar te laten zijn. Maar de deelnemers reageerden wel en met plezier. Mensen blijken echt de moeite te nemen zich in de casus te verdiepen en zich er een mening over te vormen.

De casussen gingen bijvoorbeeld over:

1. reizen met de regiotaxi tegen een gereduceerd tarief
2. hulp in de huishouding
3. bijdrage om woning te verbouwen
4. aanvragen van een tandem
5. leerlingenvervoer

Steeds waren het situaties die om maatwerk vragen. Mag van volwassen kinderen gevraagd worden om de moeder te helpen en zo huishoudelijke hulp te krijgen? Wanneer mag men van de partner verwachten bij te dragen aan het vervoer? Het voert te ver dieper in te gaan op de casussen, maar steeds was er een genuanceerde blik nodig. De paneldeelnemers reageerden actief en enthousiast en behielden de nuance in de discussie. Duidelijk was dat de deelnemers naar de werkelijkheid keken niet met een blik van een klant die zaken opeist, maar een blik waarin afgewogen wordt wat individueel noodzakelijk is en collectief financiering verdient.

Hoewel het vaak lastige casussen waren waar de gemeente ook zelf graag wil weten of de bevolking het eens is met de uitspraak, was het panel het uiteindelijk in 9 van de 11 casussen eens met de voorlopige uitspraak van de gemeente. Kanttekening in deze is dat in 4 casussen de uitslagen zeer dicht bij elkaar lag en nagenoeg 50/50 waren. Toch mag het verrassend heten, omdat de gemeente geen overduidelijke casussen voorlegden, maar casussen die wat ingewikkelder waren. De uitslag lag niet al vooraf voor de hand.

Evaluatie

Er is een panelevaluatie uitgevoerd na afloop van de casussen. De evaluatie was zeer gunstig. 69% van de deelnemers was tevreden of zeer tevreden over de Tweede Mening.

Enkele deelnemers (9%) waren niet tevreden. Zijvonden dat er te weinig informatie was, de casus te zwart-wit was of dat onduidelijk bleef wat er verder met de casus gebeurde.

In hoeverre bent u in het algemeen tevreden over De Tweede Mening?

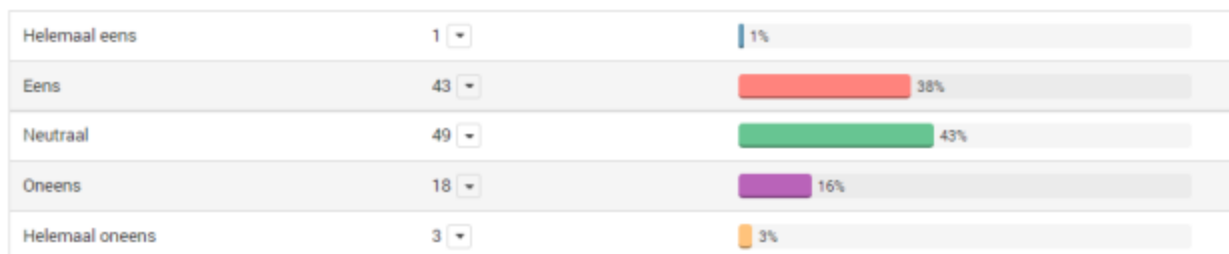


69% is tevreden over De Tweede Mening, met nog eens 22% neutraal

De opbrengst was volgens de gemeente wisselend. De gemeenten vinden het een positief resultaat van de pilot dat een deel van de deelnemers meer begrip heeft gekregen voor de besluitvorming van de gemeente, door inzage in de afwegingen die de gemeente maakt. Ook is het positief dat een aantal deelnemers aangeeft meer vertrouwen te hebben gekregen in beleid van de gemeente. De werkwijze zou wat dat betreft niet alleen voor het sociale domein, maar ook in de fysieke omgeving mogelijk bruikbaar zijn om vooraf al te toetsen hoe bewoners tegen een bepaalde casus aankijken voordat nieuw beleid wordt ingevoerd of voordat een besluit genomen wordt.

De mensen hebben ook een beter en gunstiger beeld gekregen van de gemeente en haar besluitvorming. 36% heeft een gunstiger beeld gekregen, 9% een ongunstiger beeld. Zelfs heeft 39 % meer vertrouwen gekregen.

Inzage in de casus en de afwegingen van de gemeente heeft mijn vertrouwen in beleid van de gemeente vergroot.



De doelstelling om bij te dragen aan heldere afwegingen en betere beslissingen binnen het Sociaal Domein is echter onvoldoende behaald om te besluiten het instrument De Tweede Mening structureel in te zetten. Vooraf was de gedachte dat de gemeenten zouden kunnen leren of de communicatie bij afwijzing beter kan bijvoorbeeld door ander woordgebruik of betere uitleg van het wettelijk kader. Bovendien was de hoop signalen op te kunnen halen richting de politiek. Dat is niet gelukt. De gemeenten wijten dit met name aan het feit dat niet alle informatie met deelnemers gedeeld kon worden uit privacyoverwegingen. Ook is de mening dat de inzet vanuit de organisatie, het verzamelen van geschikte casussen, het goed formuleren hiervan en het bespreken van de uitkomsten, niet opweegt tegen de opbrengsten. Juist in dit gebied hebben de mensen die besluiten moeten voorbereiden het al zeer druk, waardoor een nieuwe manier van werken niet gemakkelijk is in te passen.

Het nemen van betere beslissingen bereikt de gemeente met minder inspanning door het intern bespreken van casussen en intervisie. Overigens sluiten de gemeenten niet uit in de toekomst, als dat passend is, het instrument nogmaals in te zetten “mocht daar in de

toekomst aanleiding voor zijn". Zo geeft Roosendaal aan dat met de proef geleerd wordt om beter aan te sluiten bij de leefwereld van burgers.

Weg naar de toekomst

Volgens ons zijn er twee zaken die geregeld moeten worden: 1. kostenverlaging en vooral 2. verbeterde leerervaring. Mogelijk is de ene gemeente ook geschikter dan de andere.

1. Kan het goedkoper?

De kosten van het platform zijn vrij hoog en kunnen zeker gehalveerd worden naar 750 euro per kwartaal, maar dan zou het opnieuw ingericht moeten worden. Gaan we door, dan moet dat niet alleen voor één gemeente, want dat is niet een rendabele werkwijze. Het moet met meer gemeenten gedeeld worden. Dan zou het goed zijn om met de uitkomsten de publiciteit te zoeken en te werven.

Maar in feite betalen de gemeenten die meedoen voor een experiment dat landelijk van belang is. Het zou beter zijn als we landelijke financiering zouden krijgen.

2. Kan de leerervaring beter?

De gemeenten Utrecht en Zoetermeer ervaren dat er weinig van geleerd kon worden. Er zijn immers al andere trajecten waarbij gekeken wordt of de beslissing en de communicatie daarover beter kan.

Naar ons idee was het leren niet erg goed doordacht. De beleidsmedewerkers die betrokken waren bij de proef waren eigenlijk nauwelijks verbonden met het operationele niveau. Juist bij de grotere gemeenten is die verbinding minder. Dat zouden we in een nieuw aanbod helderder moeten aangeven: dat het leren niet automatisch gebeurt, maar dat de gemeenten dit zelf moeten inrichten. Bijvoorbeeld in het casussenoverleg dat alle gemeenten hebben ook deze zaken apart te bespreken. En niet alleen kijken naar de vraag wat je argumentatie moet zijn, maar ook hoe je communicatie is over je afwijzing en hoe dat beter kan. Ook kun je je afvragen of er niet een onderdeel toegevoegd moet worden waarbij we faciliteren dat de mensen op operationeel niveau van de diverse gemeenten met elkaar bij elkaar komen als een soort kwaliteitskring.

3. Zijn kleinere gemeenten geschikter ?

Mogelijk zijn kleinere gemeenten geschikter. Daar staan uitvoering en beleid dichter op elkaar. Aan de andere kant, kan daar de privacy eerder een probleem zijn.

Er is al een vraag van een gemeente. Misschien moeten we deze pas wat aanbieden als we een idee hebben of promotie kan helpen of dat we na deze pilot gewoon stoppen.

4. Is de huidige legitimatie voldoende?

Wij zouden het jammer vinden als de proef niet leidt tot vooral de verbetering van de maatschappelijke controle op uitvoering van de WMO. Er blijft een democratisch gat: de gemeente beslist over de kaders, dat is democratisch gedekt, maar de invulling door de ambtenaren is een zwart gat zonder enige democratische controle. Er is nooit goed nagedacht over de democratische controle op de uitvoering.

Er zijn wel vormen van toezicht. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de diverse wetten binnen het sociaal domein. Zij zijn verplicht een Wmo-toezichthouder aan te stellen. Eén procent van de gemeenten had dit in 2017 nog niet op orde en was daarmee in overtreding (Rapport WMO-toezicht 2017, van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd). De toezichthouder is onbekend bij het grote publiek en heeft niet de maatschappelijke inbedding die we graag zouden zien. Er wordt meer gekeken naar de wettelijke grondslagen, doen naleven van kwaliteitseisen, voorkomen van willekeur.

Uitstekende zaak, maar minder gericht op de toets bij een maatschappelijk publiek.

Tegelijk zijn de uitkomsten van de panelevaluatie lovend. Met een rapportage aan de gemeenteraad en de buitenwereld zou meer legitimiteit verkregen kunnen worden voor het maatwerk dat ambtenaren nu moeten leveren.

Conclusie

De gemeenten Utrecht, Zoetermeer en Roosendaal hebben met de pilot durf getoond om casussen voor te leggen. Zij hebben daarmee ervaring opgedaan die voor alle gemeenten interessant is. De paneldeelnemers reageerden genuanceerd en enthousiast.

De pilot heeft het doel rond vertrouwen winnen wel gehaald bij de deelnemers. Daar is nog weinig uitstraling te zien, want de gemeenten hebben (nog) niet over de uitkomsten gecommuniceerd. Het delen van dilemma's draagt in grote mate bij aan het vertrouwen van deelnemers in (de besluitvorming) van de gemeente.

De leerervaring was te gering en de opbrengst stond te weinig in goede relatie met de kosten (financieel en qua menskracht)

Doorgaan vraagt kostenverlaging voor de deelnemers en meer aandacht voor het stimuleren van de leerervaring.

Democratische legitimatie van de uitvoering van maatwerk in het sociale domein vraagt nog steeds de aandacht.

B
i
j
l
a
g
e

p
a
n
e
l
e
v
a
l
u
a
t