



Effectenanalyse adviezen Adviesraad Sociaal Domein

Peel en Maas



Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
 - 1.1 Aanleiding
 - 1.2 Probleemstelling
 - 1.3 Verantwoording theoretisch kader
 - 1.4 Opzet en methodologie van het onderzoek
 - 1.5 Leeswijzer

- 2 Theoretisch kader
 - 2.1 Inleiding
 - 2.2 Drie benaderingen van beleid
 - 2.3 Vijf normatieve modellen van benutting
 - 2.4 Dimensies van gebruik en benutting
 - 2.4.1 Naar fase
 - 2.4.2 Naar aard
 - 2.4.3 Naar patroon en termijn
 - 2.5 Verklarende factoren voor benutting
 - 2.6 Conceptueel model
 - 2.7 Samenvatting en conclusies

- 3 De Adviesraad Sociaal Domein
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Profielschets
 - 3.3 Werkwijze
 - 3.4 Samenvatting en conclusies

- 4 Beschrijving van de cases en de mate van benutting
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Waardenoriëntatie en kaderstelling
 - 4.3 Burgerpanels – Belangengroeperingen (co-creators) en kernteams
 - 4.4 Hulp bij het huishouden
 - 4.5 Monitoring en evaluatie van beleid in het sociaal domein
 - 4.6 Werk maken van Werk 2.0 en Arbeidsmatige dagbesteding
 - 4.7 Jeugdwet
 - 4.2 Analyses
 - 4.3 Samenvatting en conclusies

- 5 Verklaringen voor de benutting
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Adviesraad sociaal domein
 - 5.2.1 Kenmerken van het advies
 - 5.2.2 Kenmerken van de leden van de adviesraad sociaal domein
 - 5.2.3 Kenmerken van de organisatie van de adviesraad sociaal domein
 - 5.3 College van burgemeester en wethouders
 - 5.3.1 Kenmerken van het beleidsvraagstuk
 - 5.3.2 Kenmerken van de beleidsvoerders
 - 5.3.3 Kenmerken van de beleidsorganisatie
 - 5.4 Interactie
 - 5.5 Institutionele inbedding
 - 5.6 Samenvatting en conclusies

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

6.2 Aanbevelingen ter vergroting van het gebruik en de benutting van adviezen van de adviesraad sociaal domein

6.2.1 Aanbevelingen voor de adviesraad sociaal domein

6.2.2 Aanbevelingen voor het rendement van de inzet adviesraad sociaal domein

6.2.3 Aanbevelingen voor de kaderstelling (verordening, convenant)

6.2.4 Aanbevelingen voor de modus operandi op de as gemeente – adviesraad sociaal domein

6.2.5 Aanbevelingen voor de relatie met co-createurs en kernteams

6.3 Recapitulatie probleemstelling

Bijlagen

1 Scores verklarende factoren voor de mate van gebruik en benutting van adviezen

2 Geraadpleegde documenten

3 Opvattingen over rol en taakopvatting ASD Peel en Maas uit geraadpleegde verslagen van bijeenkomsten ASD met collegeleden

4 Uitgebreide beschrijving van de cases

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

‘Nederland is een land van commissies. Sommige zijn zinvol: ze stellen een analyse op die verheldert, succes benoemt of falen aan de kaak stelt’, zo schrijf ik in mijn proefschrift ‘Met vreemde ogen kijken’. Het rapport dat voorligt gaat ook over commissies. Bij de drie decentralisaties heeft in gemeenten namelijk een adviescommissie sociaal domein zijn intrede gedaan. In dit rapport gaat het over deze commissie in de gemeente Peel en Maas, daar geheten de adviesraad sociaal domein.

Adviescommissies spelen een belangrijke rol in ons politieke systeem. Al lang worden discussies gevoerd over de positie van deze adviesorganen en hun toegevoegde waarde voor het beleid en voor betrokkenen. Dat speelt ook in Peel en Maas. Van begin af aan is in de adviesraad sociaal domein de wens uitgesproken om na een zekere tijd te kijken naar de effectiviteit van zijn adviezen en te bezien of deze kan worden vergroot en zo ja, hoe dan? Dat past in een gemeente die volop in ontwikkeling is en landelijke bekendheid geniet met het concept communicatieve zelfsturing, co-creatie en vitale gemeenschappen.

Deze wens van de adviesraad sociaal domein is omarmd door het gemeentebestuur van Peel en Maas. Het bestuur heeft alle bestuurlijke en ambtelijke medewerking toegezegd, want een onderzoek als hier bedoeld kan niet zonder interviews met respondenten van het gemeentehuis. Ook voor hen heeft dit onderzoek naar verwachting betekenis en is daarmee relevant voor het leervermogen van de organisatie.

Niet alles is hiermee gezegd. De aanleiding van dit onderzoek heeft ook te maken met een groeiende teleurstelling van de adviesraad sociaal domein over de effecten van zijn adviezen. De adviesraad wil weten hoe dat gevoel verklaard kan worden.

Dat gevoel van teleurstelling valt wel te begrijpen. Weiss (1980) was destijds nogal negatief over de mate van benutting van onderzoek. Korsten (1983) relativeerde dat: ‘De visie, dat sprake is van onderbenutting op grote schaal, behoeft herziening. Een belangrijke reden hiervoor is het feit dat toepassing van onderzoeksresultaten nogal eens niet direct en eenvoudig zichtbaar is, noch voor betrokken onderzoekers noch voor beleidsvoerders’. Nou is onderzoek wat anders dan (beleids)adviezen, maar de inzichten zijn naar ons idee wel een inspiratiebron voor de benutting van adviezen.

Terug naar wat de adviesraad wil: het vergroten van de effectiviteit van zijn adviezen. Om die reden zal in dit onderzoek inzicht worden gegeven in de factoren die bepalend zijn voor de wijze waarop en de mate waarin adviezen worden gebruikt en benut in de politieke besluitvorming. Met dit inzicht kan de adviesraad sociaal domein zijn adviezen versterken, zo is de verwachting. Dat brengt ons bij de onderstaande probleemstelling.

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het geven van inzicht in de mate van gebruik en benutting van de adviezen van de adviesraad sociaal domein, in verklarende factoren en in mogelijke interventies ter bevordering van de benutting. Het onderzoek geeft anders gezegd een inkijk in de werking van gebruik en benutting van de adviezen van de adviesraad sociaal domein.

Het mag bekend worden verondersteld dat de adviezen van de adviesraad betekenis kunnen hebben en daarom doorsijpelen naar bijvoorbeeld de media, maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstellingen. Dit onderzoek is daarop niet gericht; het beperkt zich tot het gebruik

en de benutting in het politieke en het beleidsmatige domein, in casu de unieke relatie tussen de adviesraad sociaal domein en het college van burgemeester en wethouders met het ambtelijk apparaat. Het gebruik en de benutting naar raadscommissies en gemeenteraad worden niet uit het oog verloren.

De *doelstelling* is uitgeschreven als volgt:

- Het in kaart brengen van het gebruik en de benutting dat door het college van burgemeester en wethouders en raad in beleid en regelgeving wordt gemaakt van de adviezen van de adviesraad sociaal domein;
- Het achterhalen van verklaringen voor de mate van gebruik en benutting van de adviezen van de adviesraad sociaal domein in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces;
- Het aandragen van aanbevelingen voor het vergroten van het gebruik en de benutting van de advisering van de adviesraad sociaal domein.

Dit leidt tot de volgende *vraagstelling*:

- Welke effecten hebben de adviezen van de adviesraad sociaal domein op de politiek-bestuurlijke besluitvorming over gemeentelijk beleid en regelgeving in het sociaal domein van het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad van de gemeente Peel en Maas?

Uit deze vraagstelling worden de volgende deelvragen afgeleid:

- 1 *Wat is 'gebruik' en 'benutting'? Hoe is gebruik en benutting in de praktijk te zien, welke effecten treden daar bij op en welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?*
- 2 *Wat is de formele rol en functie van de adviesraad sociaal domein?*
- 3 *Hoe komen de adviezen van de adviesraad sociaal domein tot stand?*
- 4 *Welke functies vervullen de adviezen sociaal domein in de politieke en bestuurlijke besluitvorming en komen deze functies overeen met de bedoelingen van het college van burgemeester en wethouders?*
- 5 *Welke effecten hebben de adviezen van de adviesraad in de politieke en bestuurlijke besluitvorming van het college van burgemeester en wethouders en waaruit blijkt dat?*
- 6 *Wat is de verklaring voor de mate van gebruik en benutting van adviezen van de adviesraad?*
- 7 *Op welke wijze kunnen het gebruik en de benutting van de adviezen van de adviesraad worden geoptimaliseerd?*

1.3 Verantwoording theoretisch kader

De eerste stap is de ontwikkeling van een theoretisch kader. Voor de totstandkoming van het theoretisch kader is een verkenning van de literatuur over gebruik en benutting van onderzoeksrapporten en van adviezen gehouden. Gekozen is voor het begrip benutting, waarvan gebruik een bepaalde fase is. Aan de betekenis van deze begrippen besteden wij in het volgende hoofdstuk aandacht. De literatuurverkenning is tenslotte uitgemond in een conceptueel model. Dit model voor gebruik en benutting van adviezen is vervolgens leidend voor de dataverzameling.

1.4 Opzet en methodologie van het onderzoek

Het empirisch gedeelte

Er is gekozen voor een aantal cases. Het casusonderzoek is smal van opzet, omdat er een beperkt aantal adviezen is bestudeerd, maar levert informatie op die 'diepgaand' is. De verschillende cases worden niet beschouwd als afzonderlijke experimenten, maar als vergelijkbare bestuurlijke situaties, die naast elkaar gebruikt worden om verbeterpunten te kunnen achterhalen.

Afbakening van het onderzoek

De eerste stap in het empirisch gedeelte is de selectie van de cases. Deze selectie is gebaseerd op de mate van intersubjectiviteit onder de leden van de adviesraad over de maatschappelijke relevantie van de onderwerpen. Er is als tweede criterium gekozen voor een evenwichtige verdeling van gevraagde als ongevraagde adviezen en als derde criterium voor een verdeling van de thema's over de beleidsvelden Jeugd, Wmo en Participatie.

Bestuurlijke en maatschappelijke relevantie

De resultaten van dit onderzoek zijn van belang voor de adviesraad sociaal domein, maar ook voor het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat. Het onderzoek kan een bijdrage leveren aan de positie en toegevoegde waarde van de adviesraad sociaal domein en aan de inrichting van de adviesrelatie tussen de adviesraad en het college van burgemeester en wethouders. De adviesraad kan met behulp van dit rapport ook beter verantwoording afleggen over de resultaten die zijn bereikt.

Methoden van dataverzameling

De zes adviezen zijn geanalyseerd aan de hand van een documentenstudie en gesprekken met respondenten. Het eerder bedoelde conceptueel model is daarbij toegepast. Hierbij is de wijze en mate van gebruik en benutting gereconstrueerd en de factoren die daarop van invloed zijn geweest. Een vergelijking van de onderzoeksresultaten uit de verschillende cases leidde tot het vaststellen van conclusies en aanbevelingen voor het bevorderen van het gebruik en de benutting van adviezen. Voorts zijn aanbevelingen gegeven voor het functioneren van de adviesraad, de overall kaderstelling, het rendement van de inzet, de contacten met co-creators en kernteams en de 'modus operandi' van de adviesraad sociaal domein.

1.5 Leeswijzer

Vraag 1 is gericht op het in beeld brengen van de theoretische inzichten. Op grond hiervan wordt in hoofdstuk 2 een conceptueel model gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt kort het organisatorisch kader beschreven en hoe de adviezen tot stand komen; de vragen 2 en 3 worden beantwoord. De beschrijving van de cases en de mate van gebruik en benutting van adviezen komen in hoofdstuk 4 in beeld; vraag 4 wordt beantwoord. Verklarende factoren komen in hoofdstuk 5 aan de orde; vragen 5 en 6 zijn aan de beurt. Hoofdstuk 6 tenslotte mondt uit in aanbevelingen; vraag 7 wordt beantwoord.

Landgraaf, 19 september 2018
Dr. J. (Jean) M.L.R. Schutgens

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In de literatuur over ‘gebruik’ en ‘benutting’ van onderzoek is het verschil tussen beide begrippen niet echt op te maken (Jansen, 2008). Het is onduidelijk waar de scheiding ligt en daarmee is ook niet helder wanneer men kan spreken over het ‘gebruik’ en wanneer men het over ‘benutting’ heeft.

Dit hoofdstuk gaat over deelvraag 1, die luidt als volgt:

‘Wat is ‘gebruik’ en ‘benutting’? Hoe is gebruik en benutting in de praktijk te zien, welke effecten treden daar bij op en welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?’

Om maar meteen met de deur in huis te vallen: in dit rapport wordt ‘gebruik’ als onderdeel van ‘benutting’ beschouwd. ‘Gebruik’ is dan slechts het verwerken van de informatie.

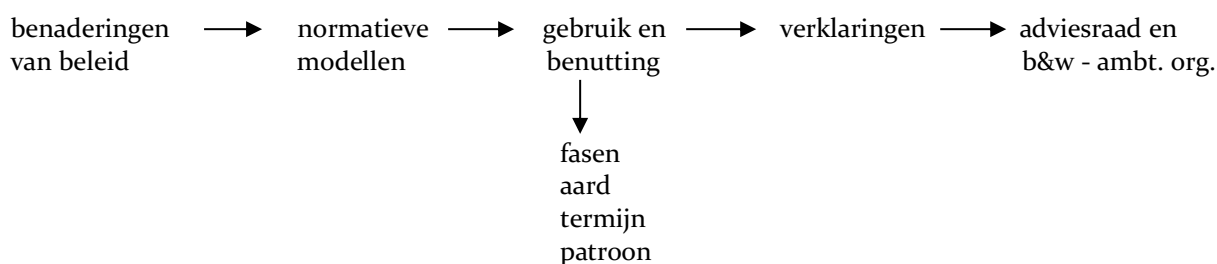
Van ‘benutting’ is in dit onderzoek sprake als deze informatie resulteert in beleidswijzigingen of in wijzigingen van de organisatiestructuur of van werkwijzen.

Wij spreken in dit rapport dus niet over termen als rendement, doorwerking en cruciale koppeling. Rendement vinden wij een economische term, terwijl doorwerking verwijst naar procedures als milieu- en andere effectrapportages. Bovendien verwijst doorwerking te veel naar het zonder meer overnemen van resultaten, wat ongewenst kan zijn omdat er in een politieke democratie altijd een politiek-bestuurlijke afweging nodig is en slecht advies niet moet worden overgenomen. De term cruciale koppeling gebruiken wij ook niet, omdat die in de literatuur geen gemeengoed is (Korsten, van der Meer en Schutgens, 2012).

De lijn van het betoog is dat in de §§ 2 en 3 wordt stil gestaan bij drie verschillende benaderingen van beleid en bij vijf normatieve modellen van benutting. Deze benaderingen en modellen hanteren wij bij het opsporen van vormen van gebruik en benutting van de adviezen.

In § 4 laten wij onze manieren van kijken zien. Wij weten dan hoe het gebruik en de benutting er uit kunnen zien, maar wij weten nog niet hoe die verklaard kunnen worden. Deze verklarende factoren komen in § 5 ter sprake. Wij hebben tenslotte in § 6 een conceptueel model voor ons onderzoek gepresenteerd.

In schema ziet dit er als volgt uit:



Wij starten met de drie benaderingen van beleid.

2.2 Drie benaderingen op beleid

In dit rapport onderscheiden wij drie benaderingen van beleid. Het gaat hierbij om een analytisch onderscheid:

- een *rationele* benadering, waarin het accent ligt op het bereiken van de doeleinden op grond van kennis en informatie;
- een *politieke* benadering, waarin het accent ligt op de machtsstrijd tussen allerlei belanghebbenden, en
- een *culturele* benadering. Deze benadering legt meer de nadruk op zingeving.

Bij de rationele benadering levert ‘meer weten’ een beter beleid op. Steun en draagvlak daarentegen zijn bij het politieke model dominant en bij de culturele benadering geldt, dat beleid succesvol is als dat voor alle betrokken partijen een gedeelde betekenis heeft.

Vanuit deze benaderingen is een vijftal modellen van benutting gemaakt. Alle modellen laten zien met welke bril gekeken wordt naar de benutting van adviezen. Per model zien wij andere resultaten. Dus interessant is de vraag: ‘vanuit welk(e) model(len) is naar de benutting van adviezen gekeken? Wij zullen hierna alle modellen kort typeren.

2.3 Vijf normatieve modellen van benutting

1 Het probleemoplossingsmodel

Volgens dit model van toepassing van onderzoeksresultaten, wordt benutting gezien als direct, instrumenteel en specifiek: conclusies en aanbevelingen dienen om een beleidsprobleem op te lossen. Onderzoek levert kennis en met die kennis kan het probleem worden opgelost.

2 Het interactieve model

In dit model wordt ervan uitgegaan dat de bijdrage van de sociale wetenschappen aan de oplossing van beleidsproblemen niet direct kan worden vergroot door een professionalisering van onderzoek. In dit model wordt er van uitgegaan dat beleidsvoerders in elk geval te maken hebben met meerdere informatie-eenheden en informatiebronnen.

3 Het politieke model

Resultaten worden benut voor wie ze gebruiken kan. Volgens dit model is er sprake van een constellatie van belangen met betrekking tot een beleidsprobleem. Beleidsvoerders kiezen daarbij ook stelling en staan slechts beperkt open voor nieuwe informatie. Het is duidelijk dat onderzoeksresultaten selectief gebruikt kunnen worden door bepaalde onderzoekingen en/of adviezen te negeren of te gebruiken om bepaalde resultaten te selecteren.

4 Het tactisch model

Onderzoeksresultaten kunnen ook dienen om actie te vermijden of te vertragen, een opponent in diskrediet te brengen, prestige voor een beleid/beleidinstantie te verkrijgen, organisaties aan het werk te houden en onderzoek op gang te brengen.

5 Het conceptualiseringsmodel

Onderzoeksresultaten kunnen bijdragen aan een veranderde zienswijze op een bepaald beleidsvraagstuk dat kan leiden tot een verandering in de politieke agenda. Het is mogelijk dat de maatschappelijke en bestuurlijke kijk op bepaalde zaken door onderzoek verandert. Het zijn in dit model de concepties en theoretische perspectieven die doordringen in het beleidsproces. Volgens dit model is het eerder zo dat resultaten van onderzoek in een percolator terecht komen, dat ze omzet in een bepaalde kijk op sociale en beleidsproblemen.

Wat betekenen deze modellen in de praktijk?

In het onderzoek naar de benutting van beleidsgerichte kennis is heel lang het probleemoplossingsmodel, impliciet of expliciet, als het (normatieve) model gehanteerd (Korsten, 1983). Dit wil zeggen dat het oordeel over de benutting van een onderzoek of advies afhangt van het antwoord op de vraag of het onderzoek of advies was gebruikt ter oplossing van een concreet probleem. Hoewel beseft werd dat andere vormen van benutting bestaan, bleef dit probleemoplossingsmodel toch dominant. Juist die normatieve dominantie van dit model is er de oorzaak van dat er zo veel ontevredenheid bestaat over de feitelijke benutting van

onderzoek en adviezen. In de praktijk blijken namelijk vooral de andere modellen voor te komen.

Na deze benaderingen van beleid en modellen van benutting zijn wij nu toegekomen aan een ordening van het mogelijke gebruik en benutting van adviezen.

2.4 Dimensies van gebruik en benutting

Landry, Amara & Lamary (2001) geven aan dat er op twee manieren naar de benutting van kennis (adviezen) kan worden gekeken. Dat is door het te bekijken vanuit de proceskant of door de benutting van kennis als product op te vatten. De productvisie bestaat uit de *aard van gebruik*, namelijk instrumenteel, conceptueel en legitimerend gebruik. De procesvisie bestaat uit verschillende *fasen* waarin adviezen worden benut in relatie tot het besluitvormingsproces. Wij zullen beide manieren van kijken hierna beschrijven.

2.4.1 Naar fase

De Knott en Wildavsky-schaal is volgens Landry e.a. de best te hanteren schaal. Deze schaal legt niet teveel de nadruk op een bepaalde vorm van benutting. Een andere reden waarom zij deze schaal hebben gebruikt is dat de schaal vaak is geciteerd in de literatuur.

De schaal van benutting van Knott en Wildavsky (1980) is cumulatief. Dit betekent dat elke fase voortbouwt op de voorafgaande fase. Elke volgende fase wordt belangrijker geacht dan de vorige fase. De schaal is opgebouwd uit zeven fasen. In de onderstaande figuur 1 is dit in beeld gebracht.

Fasen	Betekenis	Indicatoren
1 Ontvangst	In deze fase vindt gebruik plaats als beleidsmakers politiek relevante informatie ontvangt. Het onderzoek moet de beleids-maker 'bereiken' in plaats van te blijven liggen op een bureau of in een archief te worden geplaatst.	Het rapport is in de organisatie verspreid.
2 Kennisname	De beleidsmaker leest het onderzoek, verwerkt dit en moet het begrijpen. Als dit gebeurt, is het gebruik in deze fase voltooid.	Het rapport is gelezen. Het rapport is regelmatig aangehaald in discussies en vergaderingen. Het rapport is geciteerd in schriftelijke stukken.
3 Referentie	In deze fase gaat het erom of het onderzoek het denk- en referentiekader van de ontvanger verandert.	Het rapport heeft standpunten binnen de gemeente over het beleid beïnvloed. Of ook: standpunten over de organisatie en/of werkwijze beïnvloed.
4 Inspanningen	Om wezenlijk verschil te kunnen maken moet de informatie de acties van beleidsmakers beïnvloeden.	De aanbevelingen zijn vertaald in een plan van aanpak of verbeterplan. De problemen zoals genoemd in het rapport hebben tot nieuwe besluitvorming geleid. De aanbevelingen zijn gebruikt om bepaalde beleidsterreinen (verder) op de politieke agenda te krijgen.
5 Overname	Benutting vindt in deze fase plaats als de beleidsrelevante informatie de beleidsuitkomsten heeft beïnvloed. Niet de input van het onderzoek is van belang, maar de invloed op de uitkomsten.	Op basis van het rapport is beleid aangepast. Of ook: is de organisatiestructuur en/of werkwijze aangepast.
6 Implementatie	De fase van overname heeft geen betekenis als dat betreffende beleid niet wordt geïmplementeerd. Van benutting is in deze fase sprake als het onderzoek van invloed is op de uitvoeringspraktijk.	De nieuwe organisatiestructuur en/of werkwijze zijn in de praktijk gebracht. Het nieuwe beleid is uitgevoerd en in de praktijk gebracht.
7 Impact	In de laatste fase is er van benutting sprake als er na de implementatie van het beleid ook de gewenste effecten ervan worden geconstateerd.	De veranderde organisatiestructuur en/of werkwijze leiden tot doelbereiking. Het veranderde beleid leidde tot doelbereiking.

Figuur 1 Fasen van gebruik en benutting

De eerste vier fasen hebben betrekking op de individuele activiteiten van de beleidsmakers. De andere drie zijn gericht op het beleidsproces.

Wat opvalt aan de theorieën is dat gebruik veelal gericht is op de gebruiker en zijn of haar handelen. Bij benutting gaat het vooral om de invloed van het onderzoek op het beleidsproces.

Gebruik kan hierom onder de fasen één tot en met vier verstaan worden. Alvorens een onderzoek benut kan worden zal dat eerst gebruikt dienen te worden. De begrippen gebruik en benutting zullen door middel van de ‘Knott en Wildavsky-schaal’ tegelijk gemeten worden zonder die te scheiden.

Hoe ziet de productversie er uit? Dat zien wij in de volgende paragraaf.

2.4.2 Naar aard

De vormen van gebruik van kennis zien er uit als in figuur 2.

Instrumenteel	Conceptueel	Legitimerend
<ul style="list-style-type: none"> •Aanbevelingen terug te vinden in besluitvorming, beleidsnota's en jaarplannen (direct) •Crises •Bijzondere omstandigheden •Termijn waarbinnen benutting plaatsvindt (< 2jr) 	<ul style="list-style-type: none"> •Verschaft nieuwe inzichten, zienswijzen en opvattingen •Denken in andere termen •Verheldert doelen, proces, uitkomsten •Moedigt verdieping aan bij nieuw onderzoek •Roept nieuwe vragen en ideeën op •Kan andere prioriteitstelling geven •Anders tegen problemen aankijken •Termijn waarbinnen benutting plaatsvindt(> 2jr) 	<ul style="list-style-type: none"> •Ondersteunt eigen inzichten en handelen •Ondersteunt doel en handelen van organisatie •Symbolisch gebruik is er ook •Selectief gebruik, bewust andere resultaten terzijde laten; niet alles bij de politieke keuze betrekken

Figuur 2 Vormen van gebruik

Instrumenteel gebruik is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij individuen of organisaties, afgemeten aan het min of meer direct overnemen van de inhoud van een advies in beleidsnota's, jaarplannen, besluitvorming, professionele en/of wetenschappelijke publicaties en media).

Conceptueel gebruik is de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen (of in het algemeen : 'framing' van een beleidsissue of maatschappelijk probleem) dat teweeg wordt gebracht bij de doelgroep. Conceptueel gebruik wordt niet zozeer afgemeten aan het overnemen van het advies, maar aan het overnemen of omarmen van zogenaamde 'sensitizing concepts' die worden aangedragen door de adviseurs. *Legitimerend* gebruik tenslotte ondersteunt het eigen handelen; ook symbolisch en selectief gebruik wordt er toe gerekend.

Om de effecten van gebruik en benutting bij deze productvisie transparant te maken is de onderstaande matrix gemaakt. Hierin worden aan de hand van evaluatie-elementen meetpunten aangegeven die toegepast kunnen worden. Voor het overzicht zijn alle relevante domeinen genoemd, maar het onderwerpelijke onderzoek beperkt zich tot de unieke relatie van de adviesraad sociaal domein met het college van burgemeester en wethouders.

Vormen van gebruik	Instrumenteel gebruik	Conceptueel gebruik	Legitimerend gebruik
Domein	(directe acties zoals veranderingen in regelgeving)	(discussie, gedachtenvorming en ontwikkelen visie)	(advies heeft functie in het agenderen van onderwerpen, tempo van processen)
Gemeenteraad, Presidium en Raadscommissies	Aanwezigheid standpunt van de gemeenteraad Agendering op agenda van een raadsvergadering Agendering in het vragenuurtje van commissievergaderingen Agendering op agenda van een commissievergadering	Aantal verwijzingen in beleidsdocumenten Opgestarte, nieuwe beleidsinitiatieven op aangedragen aanbevelingen Blijvend karakter van het adviesrapport	Legitimering van bestaand beleid Symbolisch beleid Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van eigen positie
College van burgemeester en wethouders	Agendering op agenda van een vergadering van het college van burgemeester en wethouders	Aantal opgestarte nieuwe beleidsinitiatieven op aangedragen aanbevelingen	Legitimering van bestaand beleid Ijkskastfunctie
Beleidsveld	Officiële reacties van maatschappelijke organisaties of professionals Verzoeken om nadere informatie	Adviesproduct onderwerp van studiedagen, symposia en congressen Verwijzingen in beleidsplannen en jaarverslagen van opdrachtgevende organisatie	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van de eigen positie
Media	Aantal malen aandacht voor onderzoeksrapport in krant, radio en TV Aantal malen aandacht voor onderzoeksrapport via internet Aantal verwijzingen in semi-wetenschappelijke en bestuurlijk relevante publicaties	Aantal verwijzingen in achtergrondartikelen en commentaren Ingezonden brieven kranten Ingezonden stukken op opiniepagina's Hoofdredactionele en andere commentaren Digitale discussies en reacties op stellingen op websites van media	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van de eigen positie
Maatschappij	Aantal opgevraagde (gedownloade) rapporten Aantal verzoeken om aanvullende informatie (schriftelijk, telefonisch, e-mail) Aantal reacties van maatschappelijke organisaties en individuele burgers	Geïnitieerde vorm van maatschappelijk overleg Invloed op onderhandelingen tussen maatschappelijke organisaties	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking eigen positie
Wetenschap en andere kennisinstituten	Aantal verwijzingen in wetenschappelijke en professionele publicaties	Aantal studiedagen en seminars	Zoeken naar gelegenheidsargumenten ter versterking van eigen positie
Professie	Aantal optredens op wetenschappelijke en professionele symposia, congressen en studiedagen	Aantal verwijzingen in wetenschappelijke en professionele publicaties Aantal nieuwe programma's van onderzoek naar aanleiding van het rapport	

Figuur 3 Vormen van gebruik en benutting in verschillende domeinen

2.4.3 Naar patroon en termijn

Wij voegen hier een derde en vierde manier van kijken toe: naar termijn en naar patroon. Bij kennistoepassing is ook te spreken over toepassing op korte termijn of op lange termijn. Bij de korte termijn gaat het om benutting binnen 1 à 2 jaar na publicatie van een onderzoeksverslag. Benutting op lange termijn impliceert gebruik op een later tijdstip dan (ongeveer) 2 jaar na afronding van een onderzoeksverslag.

Direct gebruik in beleid betekent dat adviezen gebruikt worden in het ambtelijk-bestuurlijk systeem zonder tussenkomst van andere informatiedragers dan onderzoekers, ambtenaren of bestuurders. Indirect gebruik houdt in ons onderzoek in dat sprake is van benutting van een advies als dat bijdraagt aan een maatschappelijk debat of zorgt voor reflectie op bestaande beleidspraktijken. Ook als een advies met verrassende ideeën komt voor toekomstig denken en handelen valt dat hieronder.

In figuur 4 worden de vier mogelijkheden in combinatie aangegeven.

Patroon van gebruik	Moment van gebruik van onderzoeksresultaten op <i>korte termijn</i>	Moment van gebruik van onderzoeksresultaten op <i>lange termijn</i>
<i>Directe</i> omzetting van onderzoeksresultaten in beleid	A	B
<i>Indirecte</i> omzetting van onderzoeksresultaten in beleid	C	D

Figuur 4: Soort gebruik (en benutting) van onderzoeksresultaten in beleid

Direct gebruik op langere termijn betekent dat een advies het gemeentebestuur wel bereikt heeft, maar er op korte termijn niets mee gedaan heeft. Zo'n advies heeft mogelijk toch nut en wordt bijvoorbeeld vijf jaar na verschijnen opnieuw op de agenda gebracht.

Indirect gebruik op langere termijn staat in vele gevallen gelijk met 'cultural diffusion' van een advies: uitkomsten van een advies werken na verloop van tijd door in zienswijzen, opvattingen en prioriteitstelling, zonder dat (meestal) onderkend wordt dat die veranderde zienswijzen nog iets met dat onderzoek te maken hebben. Tenslotte is het mogelijk dat van één advies combinaties van gebruik en benutting kunnen voorkomen.

Met behulp van de 'benuttingschaal' van Knott en Wildavsky zijn de begrippen gebruik en benutting uitgelegd. Met deze schaal kan benutting echter slechts worden vastgesteld, maar kan de geconstateerde benutting niet worden verklaard. Er zal dus gezocht moeten worden naar enkele verklaringsfactoren. Dat gebeurt hierna.

2.5 Verklarende factoren voor benutting

Het aanbieden van rapporten en adviezen speelt zich af in een omgeving waarbij verschillende factoren de benutting van het advies beïnvloeden. Op basis van onderzoek (Schutgens, 2008) zijn enkele clusters in beeld gebracht.

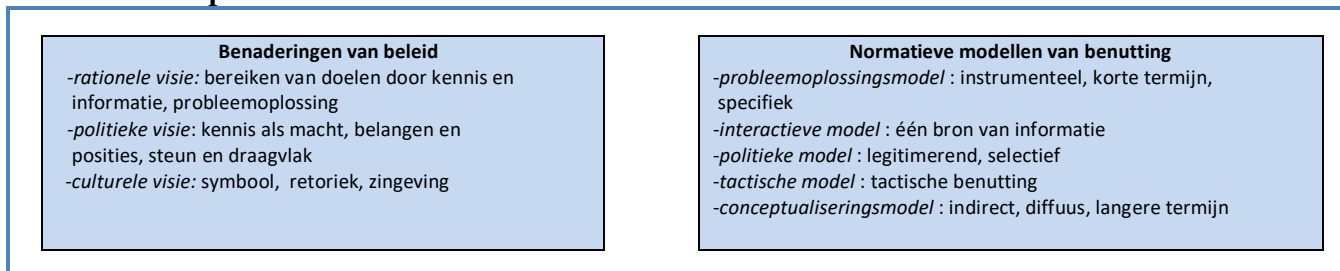
Clusters	Factoren die gebruik en benutting beïnvloeden	Indicatoren
Kwaliteit van onderzoek	Kwaliteit van het advies (Push-model) Verhouding aanbevelingen tot huidige beleid Advies heeft agenderende functie: nieuw idee (Enlightenment-model) Technieken van dataverzameling en data-analyse Type aanbevelingen: aanbevelingen die inzicht bieden in oorzaken, structuur en functie van probleem gaan gepaard met hogere benutting Uitlokken van de een of andere vorm van protest	Leesbaarheid advies Begrijpelijkheid van het advies Transparante conclusies Duidelijke, concrete aanbevelingen Betrouwbaarheid van het advies Validiteit van advies
Behoeften van de ontvangers	Aansluiten bij programma's en ambities van het gemeentebestuur (Demand-pull-model) Practische bruikbaarheid Contacten	Mate van expliciete steun van b&w Mate van aandacht van b&w voor het probleem Mate waarop advies op politieke agenda staat Mate waarop aanbevelingen advies direct inpasbaar zijn in de besluitvorming Praktijkgerichtheid Mate van formele en informele contacten
Organisatie van het adviesproces	Proces van het advies Samenstelling van de adviesraad Taakopvatting van de adviesraad Betrokkenheid en rol van medewerkers van de staande organisatie (Interactie-model): ambtelijke steun Politieke steun voor de uitkomsten Betrokkenheid derden in het advies / adviesbureau (kwaliteit: Kennis is macht) (Politiek-argumentatief model) Het toepassen van een multimethodische adviesstrategie heeft positieve invloed op de benutting Onderzoeksstructuur en beleidsinvloed (externe / interne adviseurs): interactie met beleidsvoerders Onderzoek en onderzoeker	Duur, tijdigheid Reputatie Ondersteunend of niet Mate v. betrokkenheid Voorsprong in actuele kennis Aansluiting bij kennisbehoefte gemeente Reputatie onderzoeker Vertrouwen in onderzoeker of adviseur door ambtelijke organisatie Vertrouwen in onderzoeker of adviseur door b&w
Presentatie en nazorg	Aanwezigheid communicatiestrategie, aandacht in media, advies voor een breed publiek presenteren (verspreidingsmodel) Organisatie presentatie Organisatie van nazorg bij formele afhandeling Organisatie van de feedback Organisatie van 'lange termijn' nazorg Vergroten consensus over de inhoud van het onderzoeksrapport Zorgvuldig selecteren en informeren van bij de onderzoeksresultaten betrokken doelgroepen	Mate van professionaliteit van communicatie Mate van concreetheid Aanbieding / afspraken Bevragen respondenten Mate van evaluatie Presentatie sluit aan bij bestaande problematiek Mate van (in)formeel en frequentie communicatie
Timing van het advies	Tijdstip bekendmaking uitkomsten Aandacht voor de uitkomsten	Mate v. bekendmaking; is sprake van timing? Mate van aandacht door ambt. org., b&w en raad

Figuur 5 Verklarende factoren voor benutting

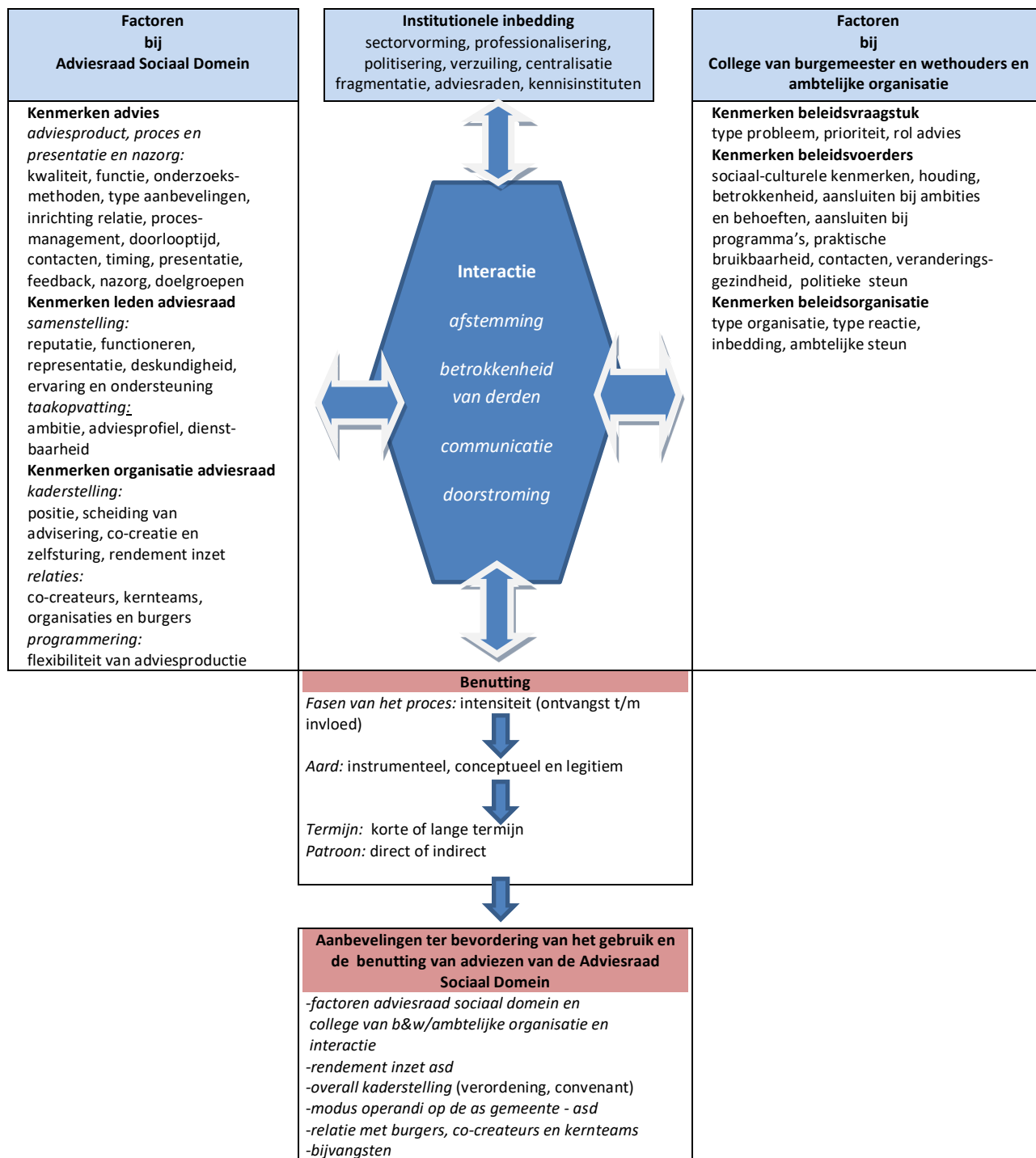
De vraag die een adviesraad zich moet stellen luidt: Is gedurende het adviestraject daadwerkelijk gestuurd op die factoren waarvan men weet dat ze een positieve bijdrage leveren aan de benutting van adviezen; factoren die vanuit de adviesraad zelf te beïnvloeden zijn?

Wij hebben na het vorenstaande alle elementen van het gebruik en benutting van adviezen besproken. Dit houdt in dat in de volgende paragraaf het conceptueel model wordt gepresenteerd. Dit model vormt voor ons de leidraad van het onderzoek.

2.6 Conceptueel model



Verklarende factoren voor de mate van gebruik en benutting



Figuur 6: Conceptueel model

2.7 Samenvatting en conclusies

Uitleg van begrippen

Gebruik en benutting van onderzoeken en adviezen hebben veel discussies in de wetenschap opgeroepen. ‘Deze termen geven aanleiding tot ‘veel hoofdbrekens’, aldus Korsten, van der Meer en Schutgens (2012). Benutting van adviezen is echt complex. Redenen daarvoor zijn dat benutting niet eenvoudig zichtbaar te maken is en dat er hoge verwachtingen leven over gebruik en benutting. Er worden ook vele begrippen door elkaar gebruikt, zoals rendement, doorwerking, invloed, cruciale koppeling en kennistransfer. Wij gebruiken deze termen allemaal niet en beperken ons tot gebruik en benutting.

Onder gebruik verstaan wij in dit onderzoek het verwerken van informatie en onder benutting als informatie resulteert in wijzigingen van beleid, van een organisatiestructuur en van werkwijzen. Een combinatie is ook mogelijk. Hiermee is het eerste deel van deelvraag 1 beantwoord, die luidt:

‘Wat is ‘gebruik’ en ‘benutting’? Hoe is gebruik en benutting in de praktijk te zien, welke effecten treden daar bij op en welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?’

De vraag is op welke manieren gekeken kan worden naar het gebruik en benutting van adviezen? Daarvoor zijn vijf normatieve modellen ontwikkeld.

Normatieve modellen	Betekenis
Probleemoplossingsmodel	Hoe meer aansluiting tussen een probleem en advies, hoe meer benutting
Interactieve model	Naarmate adviseurs en beslissen langduriger en intensiever communiceren zal de kans op benutting toenemen
Politieke model	Beleidsvoerders staan beperkt open voor nieuwe informatie; vooral om eigen beleid te rechtvaardigen, te legitimeren
Tactisch model	Het advies <i>zelf</i> heeft een functie, los van de inhoud. Te denken valt aan het vertragen van besluitvorming
Conceptualiseringsmodel	Andere kijk op een vraagstuk, politieke agenda kan veranderen

Figuur 7 : Normatieve modellen

Feitelijk gebruik en benutting

Als er van een zekere mate van benutting sprake is, is vervolgens de vraag: in welke vorm? Hoe kan het feitelijke gebruik en benutting in de praktijk waargenomen worden? Daarvoor zijn vier opties: naar fase, naar aard en naar termijn en patroon. Wil een advies benut zijn, dan zal er minstens kennis van genomen moeten zijn. Dit beeld is erg simplistisch. Als ordeningskader is het fasenmodel als hulpmiddel wel handig, maar wordt dit model uitsluitend en alléén toegepast, dan is dat onvoldoende. Wij willen immers ook kijken naar de aard van het gebruik en benutting. Dan is een ander raster nodig dat drie verschillende clusters kent: instrumenteel, conceptueel en legitiem.

Tenslotte hebben wij ook gesproken over tijd en patronen van benutting. Van directe benutting is sprake als het advies zonder tussenkomst van andere informatiedragers in de besluitvorming terecht komt; indirecte benutting als het advies via andere kanalen doorwerkt, zoals een maatschappelijk debat. Van elk type hebben wij aangegeven hoe dat in de praktijk kan worden waargenomen. Hiermee is het deel van deelvraag 1: ‘Hoe is gebruik en benutting in de praktijk te zien, welke effecten treden daar op?’ beantwoord.

Categorieën van factoren

Het laatste element van deelvraag 1: ‘Welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?’ hebben wij met een drietal categorieën van factoren weergegeven: de kenmerken van het advies en van het beleidsvraagstuk, de kenmerken van de leden van de adviesraad en van de beleidsvoerders en de kenmerken van de adviesraad sociaal domein en van de (gemeentelijke)

beleidsorganisatie. Deze drie groepen factoren doen zich voor op een drietal niveau's: het projectniveau, het cultureel niveau en het structureel niveau. Met dit verklaringsmodel sluiten wij dit hoofdstuk af en duiken wij de praktijk in.

Verklaringsmodel voor de mate van benutting van adviezen

Niveau's	Factoren	Adviesraad Sociaal Domein	Interactie tussen beide	College van b&w en ambt. organisatie
Projectniveau (Factoren die van invloed zijn op de benutting van individuele adviezen).		1 Adviesproduct <i>kwaliteit</i> <i>proces</i> <i>presentatie</i> <i>nazorg</i>	7 Afstemming	4 Beleidsvraagstuk <i>type probleem</i> <i>prioriteit</i> <i>rol advies</i>
Cultureel niveau (Verwijst naar de houdingen, opvattingen, waarden en normen van degenen die te maken hebben met adviezen en de benutting ervan).		2 Leden adviesraad <i>reputatie</i> <i>functioneren</i> <i>deskundigheid</i> <i>ervaring</i> <i>ondersteuning</i> <i>taakopvatting</i> <i>adviesprofiel</i>	Betrokkenheid van derden Communicatie	5 Beleidsvoerders <i>sociaal-culturele kenmerken</i> <i>houding</i> <i>betrokkenheid</i> <i>adviesbehoefte</i> <i>veranderingsgezindheid</i> <i>persoonlijke factor</i> <i>politieke steun</i>
Structureel niveau (Verwijst naar de organisatorische kaders die als zodanig medebepalend zijn voor de benutting van adviezen).		3 Organisatie adviesraad <i>positie</i> <i>kaderstelling</i> <i>scheiding advisering</i> <i>rendement inzet</i> <i>adviesproductie</i> <i>relaties</i>	Doorstroming	6 Beleidsorganisatie <i>type organisatie</i> <i>type reactie</i> <i>ambtelijke steun</i> <i>inbedding</i>

Figuur 8: Verklaringsmodel voor benutting

3 De Adviesraad Sociaal Domein

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk kan begrijpelijkerwijs kort zijn. Wij beperken ons tot de deelvragen 2 en 3:

Deelvraag 2: *Wat is de formele rol en functie van de adviesraad sociaal domein?*

Deelvraag 3: *Hoe komen de adviezen van de adviesraad sociaal domein tot stand?*

3.2 Profielschets

In het licht van de besturingsfilosofie van het gemeentebestuur is bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid sprake van inbreng van burgers, ondernemers en verenigingen onder de naam van co-creatie. Daarnaast is vanuit het concept van communicatieve zelfsturing een beweging in gang gezet die moet leiden tot vitale gemeenschappen. Het ultieme doel is een samenleving waarin ook echt samen geleefd wordt. Voor de 11 dorpen zijn er kernteams Wonen, Werken en Zorg of Stichtingen Welzijnsbevordering.

Aan deze ontwikkeling liggen vele basisdocumenten en oriëntaties ten grondslag als 'Zelfsturing kent geen grenzen, 2010', Bestuur de heelheid, Essay over Meervoudigheid in het openbaar bestuur, 2015' en '7 Succesfactoren voor vitale gemeenschappen'.

Deze twee fenomenen zijn groeperingen van belangenbehartigers. Het college van b&w wenste om die reden bij de overdracht van Rijkstaken in het sociaal domein een onafhankelijk adviesorgaan, bestaande uit integralisten die meekijken en meedenken of de goede vorm en inhoud aanwezig is. 'Belangrijk punt daarbij is dat de adviesraad niet op de stoel van de beleidsontwikkelaar gaat zitten' (verslag 30 nov. 2015 met b&w).

De adviesraad is in de loop van 2015 ontstaan als Adviesraad Sociaal Domein. In de Verordening 'Co-creatie en advisering sociaal domein' is de adviesraad gegrondvest. De raad kan gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengen aan burgemeester en wethouders. Onafhankelijk wil in dit verband zeggen dat de adviesraad zich richt op twee punten: zijn de co-creators in voldoende mate betrokken bij het beleid en voldoet het voorgestane beleid aan het uitgangspunt van 'heelheid' van de samenleving. Gaandeweg in 2017 is hieraan in overleg met de portefeuillehouder een derde punt toegevoegd: de kwaliteit van de beleidsinhoud in termen van probleemstelling en beoogde resultaten. Dit punt is niet in de onderwerpelijke verordening opgenomen.

Met het vorenstaande is deelvraag 2 beantwoord: *'Wat is de formele rol en functie van de adviesraad sociaal domein?'* De rol van de adviesraad sociaal domein is het college een spiegel voor te houden over het voorgestane beleid: past dat binnen de kaders van de besturingsfilosofie?, is dat in het belang van de inwoners? Het tweede punt is: waren de belangengroeperingen in voldoende mate betrokken bij de ontwikkeling van het beleid? De functies van de adviezen van de adviesraad kunnen zijn: informeren, verkennen, signaleren, oplossen en agenderen. De raad kan ook de functie van 'luis in de pels' vervullen.

3.3 Werkwijze

De werkwijze is uitputtend neergelegd in het convenant met het gemeentebestuur van 24 juli 2017: adviesaanvragen worden namens b&w per e-mail aan de Adviesraad voorgelegd t/m.....het college reageert binnen vier weken met zijn zienswijze etc. (1.1 t/m 1.6). Deze wordt bekend verondersteld. Er is op 19 juni 2017 besloten een nieuwe werkwijze te implementeren, die inhoudt dat bij een belangrijke beleidsontwikkeling vroegtijdige inbreng mogelijk is voor leden van de adviesraad (10-puntenlijst).

Hiermee is vraag 3 beantwoord: *Hoe komen de adviezen van de adviesraad sociaal domein tot stand?* Deze werkwijze is op een aantal onderwerpen toegepast. Relevant voor ons onderzoek

zijn 'Hulp bij het huishouden' en 'Monitoring en evaluatie van beleid'. Leidt deze tot substantiële beïnvloeding van het beleid en levert het ook voldoening op bij de leden van de Adviesraad? Wij zullen dat in het verdere verloop van ons onderzoek betrekken.

Voorts heeft de adviesraad contacten met vertegenwoordigers van co-creators en dorpsoverleggen/kernteams/ stichting welzijnsbevordering over doel en werkwijze van de raad en over ontwikkelingen op het terrein van het sociaal domein. Vanuit de raad zijn contactpersonen benoemd. Ook zijn er regionale contacten.

3.4 Samenvatting en conclusies

De adviesraad is een onafhankelijk adviesorgaan van het college van burgemeester en wethouders en bewaakt de kwaliteit van co-creatie en integraliteit.

In de Verordening co-creatie en advisering is het begrip integraliteit uitgelegd als 'heelheid' van de samenleving. Deze uitleg is nog immer actueel.

Binnen dit paraplubegrip is de integraliteit beperkt tot 3D-proof, dus geen fysiek domein noch bijvoorbeeld onderwijs en sport. Belangrijke criteria voor de adviesraad bij het beoordelen van beleidsvoorstellen zijn het burgerperspectief en de toegepaste wijze van co-creatie.

Voor een toepassing in de praktijk is dit beoordelingskader uitgebreid met beleidsinhoud.

Deze aanpassing is niet in de verordening vastgelegd.

De nieuwe werkwijze van het vroegtijdig betrekken van de adviesraad is in 2017 geïntroduceerd. De betekenis hiervan wordt bij de thema's 'Hulp bij het huishouden' en 'Monitoring en evaluatie van beleid' gezien.

4 Beschrijving van de cases en de mate van benutting

4.1 Inleiding

Voor dit onderzoek zijn op basis van de eerder beschreven criteria zes cases geselecteerd binnen de thema's Jeugd, Wmo en Participatie. De criteria betreffen de intersubjectiviteit van de leden over de maatschappelijke relevantie van de onderwerpen, een evenwichtige verdeling over gevraagde en ongevraagde adviezen en over de beleidsvelden.

Van deze cases is het gebruik en de mate van benutting in de praktijk onder de loupe genomen. Dat is gebeurd aan de hand van het conceptueel model (figuur 6) met behulp van een formulier 'Vastlegging van het onderzoek naar het gebruik en de benutting van gevraagde en ongevraagde adviezen van de Adviesraad Sociaal Domein'. Dit formulier is gebruikt bij de analyse van de documenten en bij gesprekken met de respondenten.

Hierna worden per casus het gebruik en benutting in de paragrafen 2 t/m 7 in beeld gebracht. Daarna worden de uitkomsten geanalyseerd en de mate van gebruik en benutting in beeld gebracht in paragraaf 8. Met deze uitkomsten worden de volgende deelvragen beantwoord in paragraaf 9:

Deelvragen:

- 4 *Welke functies vervullen de adviezen sociaal domein in de politieke en bestuurlijke besluitvorming en komen deze functies overeen met de bedoelingen van het college van burgemeester en wethouders?*
- 5 *Welke effecten hebben de adviezen van de adviesraad in de politieke en bestuurlijke besluitvorming van het college van burgemeester en wethouders en waaruit blijkt dat?*

Op deze plaats memoren wij dat benutting de invloed is van adviezen op de besluitvorming. Benutting en gebruik worden in dit rapport gehanteerd als twee verschillende begrippen, die in logisch verband met elkaar staan. De redenering is dan: voordat een advies benut kan worden, moet het eerst gebruikt zijn. Maar gebruik hoeft niet persé te leiden tot benutting.

In schema ziet dat er als volgt uit:



Wij hebben een uitgebreide 'casesbiografie' in de bijlagen opgenomen. In dit hoofdstuk beperken wij ons tot de conclusies over het gebruik en benutting.

4.2 Waardenoriëntatie en kaderstelling - Thema's Sociaal domein en Vitale gemeenschappen

Een gehouden gesprek tussen de adviesraad en b&w heeft de standpunten van het gemeentebestuur niet veranderd. Met het 'primaat van het gemeentelijk beleidsontwerp' wil het gemeentebestuur aangeven dat de overheid niet meer als enige de maakbaarheid van de samenleving organiseert; die tijd hebben wij gehad. De nota bevat niet minder dan 28 doelen en 114 uitvoeringsafspraken, veelal inspanningsgerichte formuleringen, dus niet resultaatgericht. Er zijn nog geen indicatoren, ook niet bij de kernwaarden. Monitoring is wel wezenlijk.

In de ogen van het gemeentebestuur is de adviesraad in deze casus gericht op een beleidsoriëntatie, terwijl een waardenoriëntatie wenselijk is; het is immers een zoektocht naar

hoe gemeenschappen zich verder kunnen ontwikkelen. Het verschil in benaderingen hiervan is wel een serieus punt voor de toekomst.

In het overleg werd afgesproken dat voortaan in de beleidsstukken de uitgangspunten met de betrekking tot de samenwerking met andere partijen en kwaliteit van leven van burgers en gemeenschappen meer expliciet benoemd zullen worden. Dit besluit kan als een instrumentele benutting beschouwd worden, omdat deze spelregel de werkwijze verandert.

Wij menen dat de aanpassing van het beleidsvoorstel over het opvoeden en opgroeien van kinderen niet als een benutting gezien kan worden; deze verantwoordelijkheid ligt immers al in de wet vast. Van legitimerende benutting is sprake bij de effectmeting in de monitor. Over deze aanbeveling van de ASD wordt gezegd dat dit gebeurt in de monitor.

4.3 Burgerpanels – Belangengroeperingen (co-creators) en kernteams WZZ

Instrumenteel gebruik verwijst naar besluiten en maatregelen die alleen of voornamelijk zijn terug te voeren op het advies van de adviesraad. Daarvan is bij deze aangelegenheid geen sprake. Naast instrumenteel gebruik kennen wij ook conceptueel gebruik. ‘Conceptueel gebruik impliceert dat de kijk op een vraagstuk verandert en misschien wel leidt tot een paradigmaswitch in beleid’, aldus Korsten, van der Meer en Schutgens, 2012.

Bij conceptueel gebruik werkt de inhoud van een advies na verloop van tijd door in zienswijzen, opvattingen en prioriteitstelling, zonder dat (meestal) onderkend wordt dat die veranderde zienswijze nog iets met dat advies te maken heeft.

Uit de interviews blijkt, dat niet te bewijzen is, maar ook niet uit te sluiten is, dat het advies uit 2015 invloed heeft gehad op de aanpak van ‘Ervaringen delen over het sociaal domein als hulpmiddel in eigen regie voor burgers en naasten’. In deze aanpak van 14 maart 2018 staan immers naast cijfers vele verhalen van burgers centraal en juist dié verhalen vormen de kern van het advies van de adviesraad. Om die reden menen wij dat bij het thema ‘Burgerpanels’ sprake is van conceptuele benutting.

4.4 Hulp bij het huishouden

Het is niet zo dat het advies opvattingen en/of beleid verandert, maar het is ook niet zo dat dit advies géén effect heeft. Naar aanleiding van de opmerking over het gemis aan financiële kaders is het college immers voornemens de Rekenkamer te vragen een onderzoek te doen naar de pilots. Voorts herkent het college zich in de aanbeveling om een businesscase te schrijven, maar laat dit verder in het midden door te zeggen dat op basis van berekeningen de nieuwe aanpak gunstiger is. Wel eens met de redenering, maar niet met de aanbeveling.

Het advies over de aanpak van het evaluatiekader middels panelgesprekken wordt opgepakt. Mogelijk zal ook de communicatie in de toekomst beter verlopen. Van instrumentele benutting is bij deze evaluatie en het toepassen van parameters dus sprake. Voor het overige is er geen instrumentele benutting. Wij kunnen ook spreken van legitimerende benutting bij de financiële parameters. De benutting is deels direct en op korte termijn en dat komt in de literatuur zelden voor. De nieuwe werkwijze is op dit thema losgelaten.

4.5 Monitoring en evaluatie van beleid in het sociaal domein

Het advies van september 2016 ging over de slechte resultaten van het tevredenheidsonderzoek en in het verlengde hiervan over een pleidooi voor de inzet van burgerpanels. De door de adviesraad aanbevolen EVI-methode wordt niet overgenomen, omdat al met andere methoden wordt gewerkt via de Werkplaats Sociaal Domein.

Er is geen sprake van enige benutting. Vandaag de dag wordt in deze casus vanuit de nieuwe spelregels uit 2017 gewerkt en dat leidt tot positieve invloeden bij alle partijen. Het monitoren

en evalueren van beleid is wel een langdurig proces in tegenstelling tot de andere onderwerpen. Dit heeft gevolgen voor de wijze van werken en voor de benutting.

4.6 Werk maken van Werk 2.0 en Arbeidsmatige dagbesteding

Het college van b&w geeft tekst en uitleg (interne en externe opleiding en scholing, meenemen in het onderzoek, uitleggen beoogde verbinding tussen zorgaanbieders, verdienpotentie van deelnemers en hybride vormen van dagbesteding). Aan de hand hiervan kan geconcludeerd worden dat de adviesraad en het college op dezelfde golflengte zitten. Er is dus géén sprake van een andere opvatting en/of werkwijze. Er zijn daarom geen verschijnselen van instrumentele benutting. Er is wél sprake van legitimerende benutting, omdat het college de nadere aanknopingspunten van de adviesraad (direct) overneemt.

4.7 Jeugdwet

Het advies van de adviesraad heeft wel degelijk benutting. Wij stellen vast dat intern gediscussieerd is over de monitoring van het beleid. Er bestond daarvoor weinig animo, terwijl er vanuit het veld wél behoefte was aan inzicht in de bereikte resultaten. Dat zou aan de betreffende doelgroep nieuwe energie geven. Het monitoren van het uitvoeringsplan is om die reden van de grond gekomen. Er is naar onze mening sprake van instrumenteel gebruik. Deze maatregel is immers voornamelijk terug te voeren op het advies van de adviesraad.

4.8 Analyses

De benutting van de adviezen van de Adviesraad sociaal domein kent een grote variëteit. Dat zien wij in onderstaand beeld. Wat blijkt?

De adviezen van 'Hulp bij het huishouden', 'Monitoren en evaluatie van beleid' en 'Arbeidsmatige dagbesteding en Werk maken van werk 2.0' bereiken 'slechts' de fase van 'kennisname'. Wat dan niet verwacht wordt, is toch gebeurd: 'Hulp bij het huishouden' kent directe instrumentele benutting bij de evaluatie middels panelgesprekken. Hier is sprake van een effect van de nieuwe werkwijze.

Er is ook sprake van legitimerende benutting en dat zien wij bij het hanteren van financiële parameters. Legitimerende benutting wil zeggen dat het advies wordt gebruikt om beleid dat al vaststaat of wordt voorgesteld te rechtvaardigen. Beleidsvoerders zijn namelijk steeds op zoek naar materiaal dat de al gemaakte keuzes kan onderbouwen en rechtvaardigen tegenover de buitenwereld om op die manier criticasters over de streep te trekken.

Legitimerende benutting zien wij ook terug bij 'Arbeidsmatige dagbesteding en Werk maken van werk 2.0'. Het college neemt immers de aanknopingspunten van de adviesraad over. Opvallend is dat het advies over 'Monitoren en evaluatie van beleid' geen enkele benutting heeft, maar dat betrokkenen de nieuwe werkwijze wel waarderen.

Het advies over de 'Waardenoriëntatie en kaderstelling' bereikt een volgende fase en heeft naar ons idee instrumentele benutting, omdat voortaan in de beleidsvoorstellen expliciet benoemd moeten worden wat de gemeente wil bereiken met het beleid, tevens ook de totstandkoming/context en manier van co-creatie. Het heeft invloed op de werkwijze.

Twee adviezen: 'Burgerpanels' en 'Jeugdwet' hebben de fase van 'overname' bereikt en dat wil zeggen dat het beleid of de werkwijze of de organisatiestructuur is aangepast. Beide adviezen vallen in de categorie 'ongevraagde adviezen'. Het advies van 2015 over de 'Burgerpanels' heeft vermoedelijk het denkkader beïnvloed in de aanpak van 'Ervaringen delen over het sociaal domein als hulpmiddel in eigen regie voor burgers en naasten' d.d. 14 maart 2018. In onze eerdere conclusies schrijven wij hierover dat dit weliswaar niet te bewijzen valt, maar ook niet uit te sluiten is, zo valt in de interviews te beluisteren. Wij menen hierom dat van conceptuele benutting sprake is. Bij de 'Jeugdwet' gaat het over het monitoren van het uitvoeringsplan.

Wij brengen alles hierna in beeld.

Gebruik en benutting van adviezen van de Adviesraad sociaal domein

Thema Gebruik en benutting	Waardenoriëntatie en kaderstelling	Hulp bij het huishouden	Monitoren en evaluatie van beleid	Burgerpanels, belangengroepen, co-createurs en kernteams	Arbeidsmatige dagbesteding – Werk maken van werk	Jeugdwet
Fasen van het proces (naar intensiteit)						
1 Ontvangst						
2 Kennisname		x	x		x	
3 Referentie	x					
4 Inspanningen						
5 Overname				x		x
6 Implementatie						
7 Invloed						
Aard (ja of neen)						
Instrumentele benutting	j	j	n	n	n	j
Conceptuele benutting	n	n	n	j	n	n
Legitimerende benutting	j	j	n	n	j	n
Termijn (ja of neen)						
Kort	n	j	n	n	n	n
Lang	j	j	n	j	j	j
Patroon (ja of neen)						
Directe effecten	n	j	n	n	j	n
Indirecte effecten	j	n	n	j	n	j
Agendering, functie en bedoelingen						
Gevraagd of ongevraagd advies	g	g	o	o	g	o
Functie van het advies	o	o	s	o en a	s	s

Figuur 9: Gebruik en benutting adviezen ASD

j en n = ja en neen, x = positie van benutting, g en o = gevraagd en ongevraagd advies
functie: o = ondersteunend, a = agenderend en s = signalerend

De literatuur laat zien dat de eerste vier fasen van het proces beschouwd kunnen worden als gebruik en de fasen daarna als benutting. Twee van de zes adviezen werken dus echt door. Niet direct, maar indirect wat wil zeggen dat de adviezen sluipend pas later worden gebruikt. Zij vergen over het algemeen een zekere incubatietijd.

4.9 Samenvatting en conclusies

Benutting en leervermogen

Niet ontkend kan worden dat ‘in het algemeen zelden sprake is van directe effecten en instrumentele benutting op korte termijn die daadwerkelijk leidt tot concrete beleidsveranderingen’, zo stelt Victor Bekkers (*Beleid in beweging*, Den Haag, 2007). En dat zien wij hier ook. De effecten van benutting hebben vooral betrekking op de langere termijn en betreffen vooral uitvoering van beleid en input voor soorten van evaluaties van beleid. Gelet op het belang van leren in beleid in relatie tot de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke dynamiek is dat wel van betekenis, zeker voor de gemeentelijke organisatie die naar eigen zeggen ambitieus en ontwikkelgericht is.

Probleemoplossingsmodel

Wij hebben de indruk dat de adviesraad sociaal domein veelal het probleemoplossingsmodel hanteert. Juist omdat beleidsprocessen zoveel interactie kennen, zoveel informatiebronnen, kan direct gebruik volgens het probleemoplossingsmodel moeilijk plaatsvinden. Wij zien dat dus ook terug in de uitkomsten van dit onderzoek: bijna geen enkel advies kent directe effecten op korte termijn. Dit verklaart een mogelijke teleurstelling bij leden van de adviesraad. Het is dan ook belangrijk dat de adviesraad zich realiseert dat dit een te beperkte visie op benutting is.

Deelvragen

Wij geven hierna de antwoorden op de onderzoeksvragen. Wij herhalen ze hierna voor het gemak:

Deelvraag 4: ‘Welke functies vervullen de adviezen sociaal domein in de politieke en bestuurlijke besluitvorming en komen deze functies overeen met de bedoelingen van burgemeester en wethouders?’, en

Deelvraag 5: ‘Welke effecten hebben de adviezen van de adviesraad in de politieke en bestuurlijke besluitvorming van het college van burgemeester en wethouders en waaruit blijkt dat?’

In het overzicht zien wij dat de adviezen gericht zijn op ondersteuning van het bestuur en op signalering van kwesties. Het advies omtrent de ‘Burgerpanels’ kent ook wel een agenderende functie vanwege een pleidooi voor het ophalen van de authentieke stem van de burger, niet via enquêtes, maar via gesprekken.

Het tweede deel van vraag 4: ‘En komen deze functies overeen met de bedoelingen van burgemeester en wethouders?’ willen wij niet op deze plaats beantwoorden. Dat doen wij in het volgende hoofdstuk, omdat daarin het gebruik en de benutting verklaard worden door kritieke succesfactoren voor benutting. De factor ‘bedoelingen van b&w’ valt onder deze factoren.

Voor wat het antwoord op vraag 5 betreft: Van alle adviezen is kennis genomen. Kennisname is wel wezenlijk, omdat deze fase een noodzakelijke voorwaarde is voor de volgende stadia. ‘Immers, wanneer potentiële gebruikers géén kennis nemen van de adviezen kan er ook géén sprake zijn van invloed op standpunten en benutting. Kennisname hoeft overigens niet beperkt te zijn tot het lezen van het adviesrapport. Er zijn verschillende andere informatie-dragers die rechtstreekse kennisname van rapporten of adviezen of samenvattingen daarvan kunnen vervangen. Zo kunnen adviezen via persberichten, websites (van de ASD), interviews of social media doorsijpelen, zodat er langs die weg kennis van kan worden genomen’ (Pro Facto). Dat is ook bij de ASD het geval.

Wij zien dat het advies 'Waardenoriëntatie en kaderstelling' het stadium van referentie heeft behaald en daar 'stopte'. Referentie wil zeggen dat het advies de standpunten binnen het college van b&w over het beleid, de organisatiestructuur of werkwijze heeft beïnvloed. Het bereiken van dit stadium geldt natuurlijk ook voor de adviezen over 'Burgerpanels' en 'Jeugdwet'. Zo op het eerste oog heeft de helft van de adviezen deze fase behaald.

Het houdt dus in dat deze adviezen zijn meegenomen in het afwegingsproces dat vooraf gaat aan het innemen van een standpunt en tot bepaalde vormen van benutting hebben geleid. 'Wanneer dat het geval is - en daar is hier dus sprake van - oefent de informatie uit het advies invloed uit op de standpunten van de kennisnemende beleidsambtenaren en beleidsvoerders' (Pro Facto).

Invloed op besluitvorming

Van invloed is volgens Pröpper (1989) niet slechts sprake wanneer de standpunten bijgesteld worden in de richting van het advies. In meer algemene zin is naar zijn idee sprake van standpuntbeïnvloeding, wanneer de uitkomsten van adviezen een rol spelen in de afwegingen die beslissers maken, ook al wanneer adviezen op grond van argumenten *niet* worden overgenomen. De adviezen hebben dan, zo luidt de gedachte van Pröpper, geleid tot een kritische doordinking van standpunten en tot beter beargumenteerde beslissingen (Pro Facto blad 10). Wij willen dit standpunt wel benoemd hebben, omdat deze opvatting mogelijk positieve invloed kan hebben op het gevoel van teleurstelling bij sommige leden van de adviesraad, maar wij laten dit punt in beleidsinhoudelijke zin rusten.

Benutting bij 50% plus van de adviezen

Wij stellen vast dat de helft van de adviezen heeft geleid tot aanpassing of bijstelling van beleid en/of werkwijze. Er is sprake van wisselende benutting en alle vormen van benutting komen voor. Instrumentele en legitimerende benutting komt het meest voor. Bij 'Monitoren en evaluatie van beleid' is géén benutting vast te stellen, maar verrassend genoeg staat dit thema via een U-bocht of anders gezegd via de andere onderwerpen onder invloed van opvattingen over aanpak en werkwijzen. Vandaar de plus.

5 Verklaringen voor de benutting

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben wij de mate van benutting van een zestal adviezen van de adviesraad sociaal domein beschreven. In dit hoofdstuk onderzoeken wij hoe de zes adviezen scoren op de in hoofdstuk 2 genoemde verklarende factoren voor benutting.

Per cluster van factoren presenteren wij een tabel, waarin deze scores zijn aangegeven. Hierbij betekent een '+' dat de factor het gebruik en de benutting in positieve zin heeft beïnvloed. Een 'o' betekent dat een factor positieve noch negatieve invloed heeft en een score '-' betekent dat een factor het gebruik en de benutting in negatieve zin heeft beïnvloed.

De verwachting hierbij is dat het advies dat het grootste aantal '+' zal hebben ook de sterkste benutting zal hebben. Daarna volgt een toelichting op de tabel en worden de belangrijkste factoren besproken. Hierbij ligt het accent op de vergelijking tussen de zes adviezen, omdat de doelstelling van dit onderzoek ook is de verbeterpunten voor het gebruik en de benutting te achterhalen.

Eerst worden in paragraaf 2 de factoren van de adviesraad besproken en in paragraaf 3 die van het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.

De interactie tussen beide en de institutionele inbedding worden in de paragrafen resp. 4 en 5 beschouwd. Paragraaf 6 sluit af met een samenvatting en conclusies. Daarin wordt deelvraag 6 beantwoord, die luidt: *'Wat is de verklaring voor de mate van benutting van adviezen van de adviesraad?'* Wij illustreren dat met een kleurrijke invulling van het verklaringsmodel.

5.2 Adviesraad Sociaal Domein

Wij onderzoeken in deze paragraaf hoe de zes adviezen hebben gescoord op de kritieke succesfactoren voor benutting die betrekking hebben op de adviesraad.

5.2.1 Kenmerken van het advies

De respondenten hebben de adviezen van de adviesraad sociaal domein vanuit de (methodische) kwaliteit geen warm onthaal gegeven. Zij sluiten ook niet aan op hun behoeften. De adviezen hebben daardoor een negatieve invloed op het gebruik en de benutting. Wij geven drie voorbeelden.

Bij 'Waardenoriëntatie en kaderstelling' speelt mee dat het advies niet op het kader is gericht, maar op het *omgaan* met het kader. Het advies is weliswaar integraal, maar dan vanuit het perspectief van de adviesraad. Voorts is het gericht op zekere uitvoeringsaspecten en niet op kernwaarden als 'heelheid' van de samenleving. Bij de 'Burgerpanels' wordt betoogd, dat het advies niet echt onderbouwd is. Er staat bijvoorbeeld niet in of een burgerpanel als voorgesteld wel werkt en waar dan wel? Het advies is bovendien gericht op een middel en niet op een doel. Bij de 'Jeugdwet' wordt gewezen op de wetgeving, maar dat heeft voor het gemeentebestuur weinig toegevoegde waarde; 'dat brengt ons niet verder, het is ook niet ondersteunend', wordt gezegd.

Kijken wij naar de factor 'Praktijkgerichtheid en relevantie' dan zien wij dat het advies 'Hulp bij het huishouden' zeker wel op de praktijk is gericht, maar niet meer relevant is vanwege de loop van het besluitvormingsproces. Een bepaalde voorkeursoptie kon niet meer worden meegenomen. Dat is opvallend, omdat de nieuwe werkwijze op dit thema is losgelaten.

Wie tabel 1 bekijkt, waarin de scores op de kritieke succesfactoren voor gebruik en benutting van adviezen in beeld zijn gebracht, ziet dat alle factoren die verband houden met communicatie en relatiemanagement onder de maat zijn. De adviesraad zou - in dit opzicht bij het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie - 'wat dichter op elkaar' kunnen zitten.

Naast 'Kwaliteit' en 'Communicatie' zijn de factoren 'Politieke doelmatigheid' en de 'Verhouding tot het eigen beleid' op grond van dit onderzoek een cruciale variabele zijn. Zij spelen mee in de afweging. Dit lijkt eenvoudig, maar voor de opbouw van de toekomstige adviezen nuttig.

Thema's	Factoren	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
	Kwaliteit	+	-	-	-	-	+
	Relevantie	+	-	-	+	+	+
	Onderzoeksmethode	-	-	-	+	-	+
	Plausibiliteit	-	-	-	-	-	-
	Politieke doelmatigheid	+	-	-	+	-	+
	Verhouding in beleid	+	-	+	-	-	-
	Nieuwswaarde	+	-	-	+	-	-
	Contacten	+	+	-	-	-	-
	Doorlooptijd	+	+	+	+	+	+
	Draagvlak	-	-	-	-	-	-
	Timing	+	+	+	-	+	+
	Verspreiding	-	-	-	-	-	-
	Vormgeving	+	+	+	+	+	+
	Toegankelijkheid	-	-	-	-	-	-
	Presentatie	-	-	-	-	-	-
	Overdracht	-	-	-	-	-	-
	Nazorg	-	-	-	-	-	-

Tabel 1: Scores kenmerken advies

5.2.2 Kenmerken van de leden van de adviesraad sociaal domein

Een tweede cluster van factoren bij de adviesraad ligt op het culturele niveau en betreft de kenmerken van de voorzitter en leden van de adviesraad. In tabel 2 zien wij hoe de zes adviezen scoren op de factoren uit dit cluster.

Thema's	Factoren	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
	Reputatie, gezaghebbend en onafhankelijkheid	+	+	+	+	+	+
	Gerichtheid op praktijk en inzicht in beleidsprocessen	+	-	+	+	+	+
	Ervarenheid op afstand van het veld	+	+	+	+	+	+

Tabel 2: Scores kenmerken leden adviesraad

Er is (heel) weinig variatie tussen de zes adviezen. Zowel de reputatie, als de gerichtheid op de maatschappelijke praktijk, als ervarenheid op afstand van het veld hebben een positieve invloed op de benutting. De respondenten zijn tevreden over het functioneren van de adviesraad en de samenwerking. Zij zijn ook positief over de opstelling, betrokkenheid en deskundigheid. Bij het thema 'Hulp bij het huishouden' vatte de opvatting vlam dat 'Inzicht in beleidsprocessen' aandacht behoeft.

5.2.3 Kenmerken van de organisatie adviesraad sociaal domein

Het laatste cluster van factoren bij de adviesraad ligt op het structurele niveau.

Thema's	Factoren	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
	Taakopvatting	+	+	+	+	+	+
	Adviesprofiel	+	+	+	+	+	+
	Dienstbaarheid	+	+	+	+	+	+
	Werkplan, programmering	-	-	-	0	-	0
	Relaties met co-creators en kernteams	-	-	-	-	-	-
	Relaties met maatschappelijke organisaties	-	-	-	-	-	-
	Relaties met burgers	-	-	-	-	-	-

Tabel 3: Scores kenmerken organisatie adviesraad

Net als bij de kenmerken van de leden van de adviesraad zit bij de organisatie van de adviesraad weinig variatie. Dat heeft natuurlijk te maken met het algemene karakter van de

factoren die geen wezenlijke afwijkingen tussen de adviezen van een zelfde raad uit een beperkte periode laten zien. Dat komt dus door de aanpak van dit onderzoek, omdat er geen vergelijking is gemaakt tussen bijvoorbeeld de reputatie van de raad in jaar x en die van jaar y.

Taakopvatting, adviesprofiel en dienstbaarheid hebben een positieve invloed. Het valt wel op dat de adviesraad steeds op de inhoud adviseert, op het ‘wat’ en dus niet op het ‘hoe’. De relaties met co-creators, kernteams, maatschappelijke organisaties en burgers hebben daarentegen een negatieve invloed.

De adviesraad kent geen achterban en houdt geen rondje langs de velden van maatschappelijke organisaties. De adviesraad heeft daardoor geen worteling in de samenleving.

Aan de programmering van de adviezen kan nog wel het een en ander verbeterd worden. Er zijn wel samen met b&w onderwerpen benoemd, maar er is geen eigen agendasetting naar onze indruk.

5.3 College van burgemeester en wethouders

In deze paragraaf worden de factoren doorgelicht van het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.

5.3.1 Kenmerken van het beleidsvraagstuk

Een eerste cluster van factoren bij het gemeentebestuur betreft de kenmerken van het beleidsvraagstuk. In dit cluster kunnen twee factoren worden onderscheiden: de aansluiting van het advies op het type beleidsprobleem en de prioriteit.

Factoren	Thema's	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
Aansluiting op de behoefte		-	-	-	-	-	-
Prioriteit		+	+	-	-	+	-

Tabel 4: Scores kenmerken beleidsvraagstuk

In het vorige hoofdstuk schrijven wij: *‘Het tweede deel van vraag 4: ‘En komen deze functies overeen met de bedoelingen van burgemeester en wethouders?’ willen wij niet op deze plaats beantwoorden. Dat doen wij in het volgende hoofdstuk, omdat daarin het gebruik en de benutting verklaard worden door kritieke succesfactoren voor benutting. De factor ‘bedoelingen van b&w’ valt onder deze factoren.’*

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat geen enkel advies aansluit op de behoefte van de respondenten. Bij ‘Hulp bij het huishouden’ nemen wij waar, dat ‘een beter plan zeker serieus zou zijn overwogen’. Wat wij wél kunnen zien, is dat bij een viertal adviezen sprake is van enige benutting op langere termijn. Wij noemen ‘Burgerpanels’, ‘Hulp bij het huishouden’, ‘Waardenoriëntatie en kaderstelling’ en ‘Arbeidsmatige dagbesteding’. Het hebben van géén aansluiting op de behoefte op moment x werkt dus niet belemmerend voor het gebruik en de benutting van een advies op een later moment y.

De tweede factor is de prioriteit van het beleidsvraagstuk. Er zijn drie cases die prioriteit bij de respondenten hebben. Over deze cases zijn van de adviesraad adviezen gevraagd. Wij zien ook dat van benutting van adviezen sprake is, ook al kennen de respondenten daar géén prioriteit aan. Overigens, op de factor ‘prioriteit’ heeft de adviesraad geen invloed.

5.3.2 Kenmerken van de beleidsvoerders

Een tweede cluster betreft de kenmerken van de beleidsvoerders. Het zijn vier factoren.

Factoren	Thema's	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
Sociaal-culturele kenmerken		+	+	+	+	+	+
Houding ten aanzien van advisering		-	+	+	-	+	-
Betrokkenheid		+	+	+	+	+	+
Veranderingsgezindheid		+	+	+	+	+	+

Tabel 5: Kenmerken van beleidsvoerders

Er is niet echt veel variatie in de scores. 'Sociaal-culturele kenmerken' zijn niet aan de orde geweest in de gesprekken, maar er lijken zich geen problemen te hebben voorgedaan. Recentelijk vond er een collegewissel plaats, dus er is nog weinig ervaring. De 'Houding van respondenten' ten aanzien van advisering is probleemloos. Over het algemeen worden de adviezen gezien als een welkome aanvulling en niet als concurrentie. De adviesraad sociaal domein krijgt alle ruimte van het gemeentebestuur om zaken voor elkaar te krijgen.

Toch is er een drietal 'minnen' met verschillende achtergronden. Bij de 'Waardenoriëntatie en kaderstelling' was er een intensief contact met de wethouder en vinden de respondenten dat de communicatie binnen de adviesraad niet vlekkeloos verliep; zij vinden ook dat de adviesraad zich er meer rekenschap van had kunnen geven dat het stuk 'in wording' was.

Bij het thema 'Jeugd' speelt de regionale component. Door de intergemeentelijke samenwerking was er sprake van late inschakeling van de adviesraad. De uitkomst van het adviestraject stond al van tevoren vast, het was daardoor een gelopen race. Om die reden is de regionale samenwerking wel een aandachtspunt.

Bij de 'Burgerpanels' overheerst het gevoel dat het advies overbodig is met als argument dat het gemeentebestuur al veel inspanningen levert om aan te sluiten bij de leefwereld van burgers. De adviesraad ontving van het gemeentebestuur ter illustratie een overzicht van allerlei bestaande mogelijkheden om burgers te betrekken. In de kern gaat het advies van de adviesraad níét over de talrijke gremia, maar wél over 'het hoe' van de inbreng van burgers; niet via enquêtes, maar via panelgesprekken.

Beleidsvoerders zijn bij alle thema's betrokken. Bij geen van de adviezen is de 'Veranderingsgerichtheid' een probleem. Iedereen staat in principe open voor nieuwe ideeën.

5.3.3 Kenmerken van de beleidsorganisatie

Het laatste cluster betreft de kenmerken van de beleidsorganisatie. Er is niet diep op dit thema ingegaan.

Factoren	Thema's	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
Type organisatie		+	+	+	+	+	+

Tabel 6: Kenmerken van de beleidsorganisatie

De gemeentelijke organisatie kan als een middelgrote organisatie worden beschouwd met veel ambities en gericht op ontwikkeling. Er is een goede samenwerking tussen het college van b&w en de ambtenarij. Het gaat altijd over de inhoud. College en raad zijn goed betrokken. Er is geen sterke hiërarchische gezagsstructuur; de organisatie is informeel, betrokken en redelijk robuust qua HRM-beleid. Het gemeentebestuur is recentelijk uitgeroepen tot de beste werkgever in 2017. Er zijn

‘early adapters’. Er is ook een duidelijk aanspreekpunt binnen de organisatie voor adviezen. In het sociaal domein is alles intern georganiseerd, zoals de toegang en de gezinscoaches. Dat vergemakkelijkt de sturing en dus ook de invloed.

5.4 Interactie

Het cluster ‘Interactie’ heeft betrekking op de interactie tussen de adviesraad sociaal domein en het gemeentebestuur met de ambtelijke organisatie.

Thema's	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
Factoren						
Afstemming	+	+	+	+	+	+
Betrokkenheid van derden	o	o	o	o	o	o
Communicatie	o	o	-	+	-	o
Doorstroming	+	+	+	+	+	+

Tabel 7: Interactie

Ook hier weinig variatie in de scores. Bij de factor ‘Afstemming’ kan worden opgemerkt, dat de adviesraad twee keer per jaar een formeel overleg had met de portefeuillehouder. Er bestaat een goede relatie met de portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie. Er is een nieuw college. De voorzitter van de adviesraad heeft regelmatig contact met een de contact-ambtenaar. De leden van de adviesraad hebben als een duo van contactpersonen afstemming met ambtenaren en anderen over de adviestrajecten. Er is gedurende de adviestrajecten niet regelmatig (formeel en informeel) overlegd over de formulering van de adviesaanvraag, de verwachtingen over en weer, de functie van het advies, de bedoelingen van het college van b&w, de voortgang en de aanbieding van het advies. Maar daar zit vandaag de dag verandering in.

Het werk staat wel onder druk. Wij veronderstellen dat deze druk verband met het vergadermodel van de gemeente: BOB: Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Er is weinig of geen ruimte voor achterbanraadpleging.

‘Betrokkenheid van derden’ is hier niet van toepassing; er treden geen externe adviseurs op. Op het terrein van ‘Communicatie’ bespeuren wij weinig actie. Met de co-creators zijn er twee contactmomenten per jaar en met de maatschappelijke organisaties en kernteams zijn er evenmin veel contacten.

Bij ‘Doorstroming’ denken wij aan de ervaring van de organisatie met adviezen die van buiten het huis komen. De organisatie heeft die zeker wel; dit punt is dus niet relevant.

5.5 Institutionele inbedding

Het laatste cluster van factoren dat van invloed is, heeft betrekking op de ‘Institutionele kenmerken’ van het beleidsterrein waar het advies betrekking op heeft.

Thema's	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
Factoren						
Mate van sectorvorming	j	j	j	n	j	j
Mate van professionalisering	j	j	j	n	j	j
Mate van centralisatie	n	n	n	n	n	n
Mate van politisering	n	j	n	n	n	n
Mate van fragmentatie	j	n	j	n	j	j
Het bestaan van concurrerende adviesraden	n	n	n	n	n	n

Tabel 8: Institutionele inbedding

Bij vele thema's is er ontwikkeling en afstemming nodig met burgers en private en publieke actoren. Bij het monitoren van beleid bijvoorbeeld heeft de organisatie van doen met de GGD die een eigen monitor heeft, is er overleg nodig met andere gemeenten in het kader van de (modulaire) gemeenschappelijke regeling en is afstemming nuttig met een organisatie die de

landelijke monitor sociaal domein onderhoudt. Voorts is er een samenwerking met de Hogeschool Zuyd en met de Werkplaats Sociaal Domein samen met HAN. Tenslotte is kennisdeling in de regio in wording. Kortom, er zijn veel spelers met instrumenten in het beleidsveld actief. De afhankelijkheid tussen publieke en private actoren en onderling is sterk. Dit wijst op het belang van draagvlak in het veld. De mate van sectorvorming is dus hoog. Dat geldt mutatis mutandis ook voor de mate van professionalisering. Bij alle adviezen is sprake van een sterke mate van decentralisatie. Het gemeentebestuur is voor de uitvoering afhankelijk van partijen.

Als er een voortdurende bemoeienis is van de gemeenteraad, alsook een sterke bemoeienis van media, burgers en pressiegroepen bij het beleid is er een hoge mate van politisering. Dat is niet echt het geval, wellicht in lichte mate bij 'Hulp bij het huishouden', zowel vanuit de gemeenteraad als vanuit de zorgaanbieders. Bij een meerderheid van de thema's zijn verschillende afdelingen en organisaties betrokken; dat duidt op een hoge mate van fragmentatie. Er is géén sprake van concurrentie.

5.6 Samenvatting en conclusies

De meeste plussen

In het begin van dit hoofdstuk spreken wij de verwachting uit dat het onderwerp met de meeste plussen de sterkste benutting zal hebben. Is dat ook zo? Ja, de analyse laat zien dat het onderwerp met de meeste (+) de 'Waardenoriëntatie en kaderstelling' is.

Wij stellen de volgende benutting vast:

- voortaan worden in beleidsstukken de uitgangspunten expliciet benoemd van de samenwerking met andere partijen en kwaliteit van leven van burgers en gemeenschappen;
- de voorgestane effectmeting zal in de monitor worden opgenomen;
- het beleidsvoorstel wordt aangepast.

Vier manieren van kijken

Wij kunnen dus ook vaststellen dat het fasenmodel werkt, de stappen op de gebruiksladder zijn zichtbaar. Dat geldt ook voor de manieren van kijken naar aard, termijn en patroon. De waargenomen combinaties tussen deze benaderingen kloppen met de theorie.

Situatiespecifiek samenspel

De feitelijke benutting van een concreet advies is vaak het resultaat van een complex situatiespecifiek samenspel van factoren, aldus Korsten (1983). Voor de in de vorige paragraaf gepresenteerde factoren geldt volgens hem dan ook niet dat ze benutting garanderen, of dat benutting onmogelijk is indien er niet aan wordt voldaan.

Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek herkennen wij ons in dit beeld. Voorbeeld: ook al geven respondenten geen prioriteit aan het voorstel over de Jeugdwet, toch is er sprake van benutting.

Verklaring voor benutting

Uit de literatuur blijkt, dat toch in het algemeen gesteld mag worden dat de beschreven factoren van invloed zijn op de benutting. De analyse in dit hoofdstuk geeft aan, dat factoren als de kwaliteit van het advies, de politieke doelmatigheid, meerdere contacten, de verhouding tot huidig beleid noodzakelijke voorwaarden voor benutting zijn. Deze factoren zitten in het cluster van 'kenmerken van het advies': Adviesproduct. Het is voor de benutting van een advies van essentieel belang om deze factoren op orde te hebben. Dit wil niet zeggen dat andere factoren niet van invloed zouden zijn op de benutting van adviezen van de adviesraad sociaal domein in beleid en regelgeving. Wij hebben deze factoren opgespoord en in het onderstaande

Verklaringsmodel aangegeven. Hiermee is deelvraag 6 beantwoord, die luidt: 'Wat is de verklaring voor de mate van benutting van adviezen van de adviesraad?'

Verklaringsmodel voor de mate van benutting van adviezen

Niveau's	Factoren	Adviesraad Sociaal Domein	Interactie tussen beide	College van b&w en ambtelijke organisatie
Projectniveau (Factoren die van invloed zijn op de benutting van individuele adviezen).		1 Adviesproduct <i>kwiteit advies</i> <i>politieke</i> <i>doelmatigheid</i> <i>verhouding tot eigen</i> <i>beleid</i> <i>proces van</i> <i>besluitvorming</i> <i>contacten</i>	7 Afstemming <i>intergemeentelijke</i> <i>samenwerking</i> <i>formeel overleg</i> <i>wethouder</i> <i>relatie asd-gemeente</i> <i>overleg adviesaanvraag</i> <i>werk onder druk</i>	4 Beleidsvraagstuk <i>geen aansluiting op</i> <i>behoefte</i> <i>signalerend</i> <i>prioriteit geen issue</i> <i>benutting bij geen</i> <i>aansluiting</i>
Cultureel niveau (Verwijst naar de houdingen, opvattingen, waarden en normen van degenen die te maken hebben met adviezen en de benutting ervan).		2 Adviseurs <i>reputatie</i> <i>maatschappelijke</i> <i>gerichtheid</i> <i>ervarenheid op</i> <i>afstand van het veld</i> <i>opstelling</i> <i>inzicht in</i> <i>beleidsprocessen</i> <i>inbreng eigen kennis</i>	Betrokkenheid van derden <i>niet relevant</i> Communicatie <i>beleidsvoorstel in</i> <i>wording</i> <i>communicatie in asd</i> <i>weinig actie</i>	5 Beleidsvoerders <i>sociaal-culturele</i> <i>kenmerken</i> <i>houding tav advisering</i> <i>uitleg advies</i> <i>betrokkenheid</i> <i>veranderingsgerichtheid</i> <i>besturingsfilosofie</i>
Structureel niveau (Verwijst naar de organisatorische kaders die als zodanig medebepalend zijn voor de benutting van adviezen).		3 Adviesorganisatie <i>taakopvatting</i> <i>adviesprofiel</i> <i>dienstbaarheid</i> <i>advisering op inhoud,</i> <i>maar niet op waarden</i> <i>niet op proces</i> <i>relaties co-creators</i> <i>en kernteams</i> <i>werkprogramma</i>	Doorstroming <i>ervaring met adviezen</i>	6 Beleidsorganisatie <i>ambitieuw</i> <i>ontwikkelgericht</i> <i>cohesie</i> <i>betrokken</i> <i>aanspreekpunt</i> <i>early adapters</i> <i>sociaal domein intern</i> <i>georganiseerd</i>

Figuur 10: Feitelijke verklaringen

Rood: kan beter, groen: is goed, blauw: neutraal en oranje: attentie

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit onderzoek is het gebruik en benutting van een zestal cases van de adviesraad sociaal domein van de gemeente Peel en Maas onderzocht om antwoord te geven op de volgende centrale vraagstelling: *‘Wat is het effect van de gevraagde én ongevraagde advisering van de adviesraad sociaal domein (ASD) op het gemeentelijk beleid in het sociaal domein. Ook: hoe verhoudt zich de inzet van de ASD tot het rendement van die inzet in de praktijk?’*

Voorts dient deze evaluatie ter beoordeling van:

-de overall kaderstelling (de ‘opdracht’ van de ASD, de scheiding van advisering, co-creatie en zelfsturing;

-de modus operandi op de as gemeente - ASD;

-de signalering ontleend aan de functionele relatie van de ASD met de Co-creators en de Kernteams.

Ook staat de ASD open voor *‘afgeleide opbrengst’* in de sfeer van het functioneren van de ASD zelf.

Wij zullen alle antwoorden op deze onderzoeksvragen in § 3 van dit hoofdstuk bespreken. Deze zijn als antwoorden op vraag 7 gegeven. Daaronder zijn ook de bijvangst begrepen.

Deze deelvraag 7 luidt: *‘Op welke wijze kan de benutting van de adviezen van de adviesraad worden geoptimaliseerd?’* Wij geven hierna onze aanbevelingen.

6.2 Aanbevelingen ter vergroting van het gebruik en de benutting van adviezen van de Adviesraad Sociaal Domein

Het gemeentebestuur van Peel en Maas heeft vele documenten over de beoogde gemeentelijke besturingsfilosofie naar buiten gebracht. Zo is er het stuk ‘Bestuur de heelheid, essay over meervoudigheid in het openbaar bestuur’ en ‘Praten met elkaar en met de overheid, essay over de communicatieve route naar vitale gemeenschappen’.

Hierdoor is een beweging onder burgers en ondernemers gestimuleerd, ook gevoed door landelijke ontwikkelingen, die bestaande instituties en verhoudingen steeds meer onder druk zet. Dat uit zich in instituties die veranderen. Door visionaire personen met een goed en uitgebreid netwerk en die zich actief opstellen worden veranderingen mogelijk. Dat zien wij in Peel en Maas op het niveau van de dorpen. Er worden nieuwe constructies gemaakt met een daarbij behorende handelingslogica. Zo is er het Manifest ‘Zelfsturing meer dan samen zelf doen’ van de Gezamenlijke Dorpsoverleggen Peel en Maas vorig jaar verschenen.

Wij koppelen aan deze beweging het begrip ‘veerkracht’. Dit is een dubbelzinnig begrip. Aan de ene kant roept het bij mensen krachten op om de stabiliteit te verzekeren en aan de andere kant geeft het aan mensen lenigheid mee. Wij richten ons hier op beide begrippen: stabiliteit voor de korte termijn en ontwikkeling voor de lange termijn. Stabiliteit in die zin, dat wij weten hoe zaken bij voorkeur het beste kunnen worden aangepakt; lenigheid in de zin van het denken, praten en doen in een gezamenlijke zoektocht zoeken naar nieuwe constructies. Onze eerste aanbevelingen gaan over de korte termijn, de laatste over de lange termijn.

6.2.1 Aanbevelingen voor de adviesraad sociaal domein

- *Ontwikkelen achterban*
De adviesraad sociaal domein is er niet alleen voor het college van b&w, maar zou ook voor de burgers betekenis kunnen hebben. Het gaat er om te weten wat wetten en verordeningen met inwoners doen. De adviesraad kan deze brugfunctie vervullen.

Practisch gezien haalt de adviesraad (samen met kernteams) thema's op bij burgers (eventueel via social media of andere werkvormen), maakt een analyse van de thema's en formuleert collectieve ambities. Op die manier weet de adviesraad wat nodig is en wat de achterban belangrijk vindt. De leefwereld van de burgers wordt door de adviesraad omgezet naar een gezamenlijk punt waar de gemeente verder mee aan de slag kan. Zodoende kan er een soort Burgeragenda ontstaan die doorslaggevend in de politieke besluitvorming kan zijn. Zelfsturing gaat van achteraf naar vooraf.
- *Waarden besturingsfilosofie*
De adviesraad zou de aandacht méér op het 'hoe' moeten leggen dan op het 'wat'. Het 'wat' houdt voor ons in: focus op de waarden zoals die in de eerder genoemde stukken staan, maar ook in vele andere rond de zelfsturing en vitale gemeenschappen. Kijk of die waarden feitelijk worden gekoesterd en of die compleet en actueel zijn of vanuit nieuwe ervaringen en inzichten vanuit het burgerperspectief verrijkt moeten worden. Deze benadering geeft toegevoegde waarde van de adviesraad voor burgers, ondernemers, verenigingen en instellingen. Leg de aandacht niet op de uitvoering.
- *Profiel*
Actualiseer het profiel van de adviesraad (samenhang - verbindend - organiseren netwerken - bevorderen dynamiek - regierol - openbare vergaderingen) en bepaal de rollen die de adviesraad kan vervullen (adviseren en klankborden in termen als aanvullen, verbinden, vitaliseren).
- *Vergroten zichtbaarheid*
Houd een jaarlijks rondje langs de velden van welzijnsinstellingen, bedrijfsleven, zorgaanbieders, uitvoeringsorganisaties, verenigingen en het netwerk van ondernemers. U legt daarmee uw oor te luisteren in de samenleving.
- *Maak een jaarplan*
Het plan geeft de thema's aan, in welke periode, de trekker, werkwijze en rollen. Beperk u in het aantal thema's en voeg lopende het jaar in beginsel geen nieuwe toe.
- *Succescriteria*
Benoem succescriteria (positieve reacties uit het veld – aanpassing voorstel – ander traceerbaar (beleids)initiatief – toename kwaliteit adviezen – mate van invloed op besluitvorming).
- *Agenderingsfunctie*
Ga na of het nuttig is onderwerpen op de raadsagenda te plaatsen. 30% van de gemeenten heeft deze mogelijkheid en 14 gemeenten maakten daar al gebruik van. Het is wel een middel om uw positie te verstevigen in formele zin. Adviezen kunnen nu terzijde worden gelegd en dat is bij de buitenwereld bekend.

6.2.2 Aanbevelingen voor het rendement inzet adviesraad sociaal domein

- *Koester het succes en bouw uit*
Wij zien dat leden van de adviesraad in eniger mate teleurgesteld zijn over hun inzet in verhouding tot wat er in de praktijk met hun advies gebeurt. In de praktijk blijkt, dat directe instrumentele benutting op korte termijn niet of zelden voorkomt. Dat zien wij in Peel en Maas ook. Dat komt, omdat de adviesraad veelal het probleemoplossingsmodel toepast en ook met die bril naar de resultaten kijkt.
De teleurstelling is heel begrijpelijk. Benutting van adviezen is echt complex, moeilijk stuurbaar en verloopt volgens verschillende modellen. Besef dat de helft van de adviezen wordt benut en dat die benutting op termijn behoorlijke impact heeft. Ons advies is: kijk met meerdere brillen van doorwerking.
Voor het toekomstige rendement doen wij aanbevelingen bij de ‘modus operandi’.

6.2.3 Aanbevelingen voor de kaderstelling (verordening, convenant)

- *Co-creatie en advisering*
De scheiding tussen co-creatie/belangenbehartiging en advisering is prima. Wij zien geen reden die scheiding te veranderen.

6.2.4 Aanbevelingen voor de modus operandi op de as gemeente - adviesraad Sociaal Domein

- *Werkwijze*
In het kort bevelen wij de volgende werkwijze aan:
 - 1 Bepaal de thema's voor enig jaar waarover geadviseerd gaat worden en wijk daar ook niet meer van af.
 - 2 Leden van de adviesraad verkennen het thema en wel zo dat zij een mening hierover kunnen vormen vanuit het burgerperspectief.
 - 3 Haal uit de gemeenschap op wat burgers van elk thema vinden. Organiseer dialoogsessies per thema met andere co-creators, vertegenwoordigers van kernteams, ondernemers en/of andere groeperingen en bepaal de punten die u gaat betrekken bij het overleg met de gemeente (volgens de nieuwe spelregels). Betrek er zo veel mogelijk mensen bij, vergroot de achterban, creëer maatschappelijk draagvlak.
 - 4 Overleg vervolgens met de gemeente over deze punten en ook over de bedoelingen van het college, heldere verwachtingen, vraagstelling, inzicht in het beleidsproces, tussentijds inhoudelijk overleg en voortgang: ‘zit dicht op elkaar’.
Pleit bij het gemeentebestuur voor een ander passend vergadermodel. Wij menen dat het BARB-model (Beeldvorming – Achterban – Revisie – Besluitvorming) meer recht doet aan burgerbetrokkenheid dan het BOB-model (Beeldvorming – Oordeelsvorming – Besluitvorming).

6.2.5 Aanbevelingen voor de relatie met co-creators en kernteams

- Voor de korte termijn geven wij hierboven aanbevelingen voor het ontwikkelen van een Burgeragenda en voor frequentere inhoudelijke contacten met co-creators en kernteams. Voor de langere termijn geven wij u in overweging een oriëntatie te houden over de positie van de adviesraad in het sociaal domein. Uit onze verkenningen blijkt zoals gezegd dat op het niveau van de dorpen gedacht wordt aan een overkoepelend platform van de sociale pijlers. Dit platform kan zich op talrijke manieren ontwikkelen in het maatschappelijke bestel. Het lijkt ons zinvol om in deze beweging te participeren.

Wij stappen over naar de probleemstelling. Wij resumeren de deelvragen en beantwoorden de centrale vraagstelling. Wij ronden daarmee het onderzoek af.

6.3 Recapitulatie probleemstelling

Doelstelling

De doelstelling is uitgeschreven als volgt:

- Het in kaart brengen van het gebruik dat door het college van burgemeester en wethouders in beleid en regelgeving wordt gemaakt van de adviezen van de adviesraad sociaal domein;
- Het achterhalen van verklaringen voor de mate van benutting van de adviezen van de adviesraad sociaal domein in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces;
- Het aandragen van aanbevelingen voor het vergroten van de benutting van de advisering van de adviesraad sociaal domein.

Vraagstelling

Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

- Welke effecten hebben de gevraagde en ongevraagde adviezen van de adviesraad sociaal domein op de politiek-bestuurlijke besluitvorming over gemeentelijk beleid en regelgeving in het sociaal domein van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas?

Deelvragen en antwoorden

- 1 *Wat is 'gebruik' en 'benutting'? Hoe is gebruik en benutting in de praktijk te zien, welke effecten treden daar bij op en welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?*

In dit rapport wordt 'gebruik' als onderdeel van 'benutting' beschouwd. 'Gebruik' is dan slechts het verwerken van de informatie. Van 'benutting' is in dit onderzoek sprake als deze informatie resulteert in beleidswijzigingen of in wijzigingen van de organisatiestructuur of van werkwijzen.

Als er van een zekere mate van benutting sprake is, is vervolgens de vraag: in welke vorm? Hoe kan het feitelijke gebruik en benutting in de praktijk waargenomen worden? Daarvoor zijn vier opties: naar fase, naar aard en naar termijn en patroon. Wil een advies benut zijn, dan zal er minstens kennis van genomen moeten zijn. Dit beeld is erg simplistisch. Als ordeningskader is het fasenmodel als hulpmiddel wel handig, maar wordt dit model uitsluitend en alléén toegepast, dan is dat onvoldoende. Wij willen immers ook kijken naar de aard van het gebruik en benutting. Dan is een ander raster nodig dat drie verschillende clusters kent: instrumenteel, conceptueel en legitiem.

Tenslotte hebben wij ook gesproken over tijd en patronen van benutting. Van directe benutting is sprake als het advies zonder tussenkomst van andere informatiedragers in de besluitvorming terecht komt; indirecte benutting als het advies via andere kanalen doorwerkt, zoals een maatschappelijk debat. Van elk type hebben wij aangegeven hoe dat in de praktijk kan worden waargenomen.

Het laatste element van deelvraag 1: *'Welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?'* hebben wij met een drietal categorieën van factoren weergegeven: de kenmerken van het advies en van het beleidsvraagstuk, de kenmerken van de leden van de adviesraad en van de beleidsvoerders en de kenmerken van de adviesraad sociaal domein en van de (gemeentelijke) beleidsorganisatie. Deze drie groepen factoren doen zich voor op een drietal niveau's: het projectniveau, het cultureel niveau en het structureel niveau.

2 *Wat is de formele rol en functie van de adviesraad sociaal domein?*

De adviesraad is een onafhankelijk adviesorgaan van het college van burgemeester en wethouders en bewaakt de kwaliteit van co-creatie en integraliteit.

3 *Hoe komen de adviezen van de adviesraad sociaal domein tot stand?*

De werkwijze is uitputtend neergelegd in het convenant met het gemeentebestuur van 24 juli 2017: adviesaanvragen worden namens b&w per e-mail aan de Adviesraad voorgelegd t/m.....het college reageert binnen vier weken met zijn zienswijze etc. (1.1 t/m 1.6). Deze procedure wordt bekend verondersteld. Er is op 19 juni 2017 besloten een nieuwe werkwijze te implementeren, die inhoudt dat bij een belangrijke beleidsontwikkeling vroegtijdige inbreng mogelijk is voor leden van de adviesraad (10-puntenlijst).

4 *Welke functies vervullen de adviezen sociaal domein in de politieke en bestuurlijke besluitvorming en komen deze functies overeen met de bedoelingen van het college van burgemeester en wethouders?*

De adviezen zijn gericht op ondersteuning van het bestuur en op signalering van kwesties. Het advies omtrent de 'Burgerpanels' kent ook wel een agenderende functie vanwege een pleidooi voor het ophalen van de authentieke stem van de burger, niet via enquêtes, maar via gesprekken.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat geen enkel advies aansluit op de behoefte van de respondenten. Bij 'Hulp bij het huishouden' nemen wij waar, dat 'een beter plan zeker serieus zou zijn overwogen'. Wat wij wél kunnen zien, is dat bij een viertal adviezen sprake is van enige benutting op langere termijn. Wij noemen 'Burgerpanels', 'Hulp bij het huishouden', 'Waardenoriëntatie en kaderstelling' en 'Arbeidsmatige dagbesteding'.

5 *Welke effecten hebben de adviezen van de adviesraad in de politieke en bestuurlijke besluitvorming van het college van burgemeester en wethouders en waaruit blijkt dat?*

Van alle adviezen is kennis genomen. Kennisname is wel wezenlijk, omdat deze fase een noodzakelijke voorwaarde is voor de volgende stadia. 'Immers, wanneer potentiële gebruikers géén kennis nemen van de adviezen kan er ook géén sprake zijn van invloed op standpunten en benutting.

Wij zien dat het advies 'Waardenoriëntatie en kaderstelling' het stadium van referentie heeft behaald (trap 3 van de gebruiksladder). Referentie wil zeggen dat het advies de standpunten binnen het college van b&w over het beleid, de organisatiestructuur of werkwijze heeft beïnvloed. Het bereiken van dit stadium geldt ook voor de adviezen over 'Burgerpanels' en 'Jeugdwet'. De helft van de adviezen heeft deze fase behaald.

Het houdt in dat deze adviezen zijn meegenomen in het afwegingsproces dat vooraf gaat aan het innemen van een standpunt en hebben geleid tot bepaalde vormen van benutting. Wanneer dat het geval is oefent de informatie uit het advies invloed uit op de standpunten van de kennismemende beleidsambtenaren en beleidsvoerders.

Het vorenstaande blijkt uit de beschrijvingen van de cases (besluiten van b&w / werkwijze van het ambtelijk apparaat) die in de bijlagen zijn opgenomen.

6 *Wat is de verklaring voor de mate van benutting van adviezen van de adviesraad?*

De analyse geeft aan, dat factoren als de kwaliteit van het advies, de politieke doelmatigheid, meerdere contacten, de verhouding tot huidig beleid noodzakelijke voorwaarden voor benutting zijn. Deze factoren zitten in het cluster van 'kenmerken van het advies': Adviesproduct. Het is voor de benutting van een advies van essentieel belang om deze factoren op orde te hebben. Dit wil niet zeggen dat andere factoren niet van invloed zouden zijn op de benutting van adviezen van de adviesraad sociaal domein in beleid en regelgeving. Wij hebben voor het gemak alle verklarende factoren wederom hierna in beeld gebracht.

Verklaringsmodel voor de mate van benutting van adviezen

Niveau's \ Factoren	Adviesraad Sociaal Domein	Interactie tussen beide	College van b&w en ambtelijke organisatie
Projectniveau (Factoren die van invloed zijn op de benutting van individuele adviezen).	1 Adviesproduct <i>kwaliteit advies</i> <i>politieke doelmatigheid</i> <i>verhouding tot eigen beleid</i> <i>proces van besluitvorming</i> <i>contacten</i>	7 Afstemming <i>intergemeentelijke samenwerking</i> <i>formeel overleg</i> wethouder <i>relatie asd-gemeente</i> <i>overleg adviesaanvraag</i> <i>werk onder druk</i>	4 Beleidsvraagstuk <i>geen aansluiting op behoefte</i> <i>signalerend</i> <i>prioriteit geen issue</i> <i>benutting bij geen aansluiting</i>
Cultureel niveau (Verwijst naar de houdingen, opvattingen, waarden en normen van degenen die te maken hebben met adviezen en de benutting ervan).	2 Adviseurs <i>reputatie</i> <i>maatschappelijke gerichtheid</i> <i>ervarenheid op afstand van het veld</i> <i>opstelling</i> <i>inzicht in beleidsprocessen</i> <i>inbreng eigen kennis</i>	Betrokkenheid van derden <i>niet relevant</i>	5 Beleidsvoerders <i>sociaal-culturele kenmerken</i> <i>houding tav advisering</i> <i>uitleg advies</i> <i>betrokkenheid</i> <i>veranderingsgerichtheid</i> <i>besturingsfilosofie</i>
Structureel niveau (Verwijst naar de organisatorische kaders die als zodanig medebepalend zijn voor de benutting van adviezen).	3 Adviesorganisatie <i>taakopvatting</i> <i>adviesprofiel</i> <i>dienstbaarheid</i> <i>advisering op inhoud, maar niet op waarden</i> <i>niet op proces</i> <i>relaties co-createurs en kernteams</i> <i>werkprogramma</i>	Communicatie <i>beleidsvoorstel in wording</i> <i>communicatie in asd</i> <i>weinig actie</i> Doorstroming <i>ervaring met adviezen</i>	6 Beleidsorganisatie <i>ambitieuw</i> <i>ontwikkelgericht</i> <i>cohesie</i> <i>betrokken</i> <i>aanspreekpunt</i> <i>early adapters</i> <i>sociaal domein intern georganiseerd</i>

Figuur 10: Feitelijke verklaringen

Rood: kan beter, groen: is goed, blauw: neutraal en oranje: attentie

- 7 Op welke wijze kan de benutting van de adviezen van de adviesraad worden geoptimaliseerd?

In dit hoofdstuk opgenomen onder paragraaf 6.2

1 Scores verklarende factoren voor de mate van gebruik en benutting van adviezen

Thema's	Factoren	Waarden	HbhH	Monitor	Burger panels	Werk	Jeugd
	Benutting						
	Fasen van het proces (naar intensiteit)						
	1 Ontvangst						
	2 Kennisname		x	x		x	
	3 Referentie	x					
	4 Inspanningen						
	5 Overname				x		x
	6 Implementatie						
	7 Invloed						
	Aard (ja of neen)						
	Instrumenteel gebruik	j	j	n	n	n	j
	Conceptueel gebruik	n	n	n	j	n	n
	Legitimerend gebruik	j	j	n	n	j	n
	Termijn (ja of neen)						
	Kort	n	j	n	n	n	n
	Lang	j	j	n	j	j	j
	Patroon (ja of neen)						
	Directe effecten	n	j	n	n	j	n
	Inhoud reactie (1 t/m 7)	4	2-5	3-5	3	1	4
	Indirecte effecten	j	n	n	j	n	j
	Verklarende factoren benutting (+, -, o)						
	Kenmerken van advies van de adviesraad						
	Methodologische kwaliteit	+	-	-	-	-	+
	Relevantie	+	-	-	+	+	+
	Onderzoeksmethode	-	-	-	+	-	+
	Plausibiliteit	-	-	-	-	-	-
	Politieke doelmatigheid	+	-	-	+	-	+
	Verhouding tot huidig beleid	+	-	+	-	-	-
	Nieuwswaarde	+	-	-	+	-	-
	Contacten	+	+	-	-	-	-
	Doorlooptijd	+	+	+	+	+	+
	Draagvlak	-	-	-	-	-	-
	Timing	+	+	+	-	+	+
	Verspreiding	-	-	-	-	-	-
	Vormgeving	+	+	+	+	+	+
	Toegankelijkheid	-	-	-	-	-	-
	Presentatie	-	-	-	-	-	-
	Overdracht	-	-	-	-	-	-
	Nazorg	-	-	-	-	-	-
	Kenmerken van adviseurs van de adviesraad						
	Reputatie, onafhankelijkheid, gezag	+	+	+	+	+	+
	Praktijk – inzicht beleidsprocessen	+	-	+	+	+	+
	Ervarenheid op afstand van het veld	+	+	+	+	+	+
	Kenmerken van organisatie van de adviesraad						
	Taakopvatting	+	+	+	+	+	+

Adviesprofiel	+	+	+	+	+	+
Dienstbaarheid	+	+	+	+	+	+
Werkplan, programmering	-	-	-	o	-	o
Relaties met co-creators en kernteams	-	-	-	-	-	-
Relaties met maatschappelijke organisaties	-	-	-	-	-	-
Relaties met burgers	-	-	-	-	-	-
Kenmerken van het beleidsvraagstuk						
Aansluiting op het type beleidsprobleem	-	-	-	-	-	-
Prioriteit	+	+	-	-	+	-
Kenmerken van de beleidsvoerders						
Sociaal-culturele kenmerken	+	+	+	+	+	+
Houding ten aanzien van advisering	-	+	+	-	+	-
Betrokkenheid	+	+	+	+	+	+
Veranderingsgezindheid	+	+	+	+	+	+
Kenmerken van de beleidsorganisatie						
Type organisatie	+	+	+	+	+	+
Interactie						
Afstemming	+	?	+	+	+	+
Betrokkenheid van derden	o	o	o	o	o	o
Communicatie	o	o	-	+	-	o
Doorstroming	+	+	+	+	+	+
Benaderingen van beleid						
Rationele visie	j	j	j	n	j	j
Politieke visie	j	j	n	j	j	n
Culturele visie	n	n	n	n	n	n
Normatieve modellen benutting						
Probleemoplossingsmodel	j	j	j	j	n	j
Interactieve model	j	j	j	j	j	j
Politieke model	j	j	n	n	j	j
Tactische model	n	n	n	n	n	n
Conceptualiseringsmodel	n	n	n	j	n	n
Institutionele inbedding						
Mate van sectorvorming	j	j	j	n	j	j
Mate van professionalisering	j	j	j	n	j	j
Mate van centralisatie	n	n	n	n	n	n
Mate van politisering	n	j	n	n	n	n
Mate van fragmentatie	j	n	j	n	j	j
Het bestaan van concurrerende adviesraden	n	n	n	n	n	n

+ = positief op benutting - = negatief op benutting o = neutraal, j en n = ja en neen, x = positie van benutting, bij inhoud reactie: genummerd: er zijn 7 opties.

2 Geraadpleegde literatuur voor een evaluatieonderzoek naar de benutting van adviezen van de Adviesraad Sociaal Domein in Peel en Maas

Algemeen

- Adviesraad Sociaal Domein, Jaarverslag 2017, Gemeente Peel en Maas
- Adviesraad Sociaal Domein, Convenant over de nadere afspraken tussen het Gemeentebestuur en de Adviesraad Sociaal Domein, Peel en Maas, 24 juli 2017
- Bekkers, V., M. Fenger, M. Homburg en K. Putters, *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg, 2004
- Genders, R. en D. Damoiseaux, *Ervaringen delen over het sociaal domein als hulpmiddel in eigen regie voor burgers en naasten*, gemeente Peel en Maas, 14 maart 2018
- Jansen, J., *De kracht van bestuurskrachtmetingen - Onderzoek naar de benutting van bestuurskrachtmetingen van gemeenten in Nederland in de periode 2000-2007*, Nijmegen, april 2008
- Knott, J. & A. Wildavsky, *If dissemination is the solution, what is the problem?*, 1980
- Korsten, A.F.A., *Wat onderzoek doet.....Gebruik en non gebruik van onderzoeksbevindingen in overheidsorganisaties en netwerken*, 2 januari 2011 (website Korsten)
- Korsten, A.F.A., A.D. van der Meer en J.M.L.R. Schutgens, *Benutting van onderzoeksbevindingen nader bezien - Een voorstudie naar benuttingsmogelijkheden van visitatierapporten*, 30 augustus 2012 (website Korsten)
- Korteland, E., *Benutting van strategische beleidsadviezen - Een onderzoek naar de benutting van de strategische beleidsadviezen van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg*, Rotterdam, 2004
- Landry, R., N. Amara en M. Lamary, *Utilization of social science research knowledge in Canada*, 2001, *Research Policy*, 30, 333-349
- Movisie, *Monitor gemeentelijke (Wmo) Adviesraden Sociaal Domein*, Utrecht, april 2017
- Pro Facto BV, *Wat niet weet, wat niet leert, Over de kennisfunctie bij de politie*, RUG, Groningen, mei 2007
- Pröpper, I.M.A.M., *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, Universiteit Twente, Enschede, 1989
- Schutgens, J.M.L.R., *Benutting van onderzoek*, Landgraaf, 22 oktober 2008 (website Landrom b.v. van Schutgens)
- Universiteit van Tilburg - Tilburgse School voor Politiek en Bestuur - en Berenschot Procesmanagement, *Spelen met benutting - Over de werking van benutting van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur*, Tilburg/Utrecht, 4 november 2004
- Weiss, H.B. en M.J. Bucuvalas, *Truth tests and utility tests: decision makers' frames of references for social science research*, in: *American Sociological Review*, nr. 2, 1980

Waardenoriëntatie en kaderstelling

- 1 Adviesaanvraag Waardenoriëntatie en kaderstelling / Zelfsturing 3.0 d.d. 26 januari 2017
- 2 Reactie college van b&w d.d. 17 februari 2017
- 3 Verslag 42^e bijeenkomst Adviesraad Sociaal Domein d.d. 27 maart 2017
- 4 Waardenoriëntatie en kaderstelling – Thema's Sociaal domein en Vitale gemeenschappen, Peel en Maas, april 2017
- 5 Geluidsfragment opiniërende raadsvergadering d.d. 9 mei 2017
- 6 Vragen en antwoorden: Kaderstelling sociaal domein en vitale gemeenschappen BRV 23 mei 2017
- 7 Raadsvoorstel 2017-029 inzake Waardenoriëntatie en kaderstelling thema's sociaal domein en vitale gemeenschappen, raadsvergadering 23 mei 2017, datum collegebesluit 18 april 2017

Burgerpanel

- 8 Advies ongevraagd van de Adviesraad Sociaal Domein over het instellen van burgerpanels van 25 augustus 2015

- 9 Reactie college van b&w, ongedateerd
- 10 Digitale Begroting 2017 Gemeente Peel en Maas 5.3 Dienstverlening
- 11 Gemeente Peel en Maas laat haar burgers meeregeren, Nienke Zoetbrood, 25 april 2017
- 12 VIA Limburg, Burgerpanel 1Peel en Maas
- 13 TOP-onderzoek, Veel gestelde vragen, Enkele vragen over het TIP-burgerpanel
TIPPeelenMaas.nl, Toponderzoek, Horst, 05-02-2018
- 14 Notulen adviesraad Sociaal Domein en college van b&w van 30 november 2015
- 15 Notulen adviesraad Sociaal Domein en college van b&w van 21 maart 2016

Jeugdwet

- 16 Adviesaanvraag van de Adviesraad Sociaal Domein over de Jeugdwet d.d. 19 juli 2016
- 17 Reactie van het college van b&w ongedateerd, vermoedelijk 31 oktober 2016 over de
Jeugdwet
- 18 Interne Memo d.d. 17 november 2016 inzake vervolg reactie ongevraagd advies Jeugdwet,
bestemd voor wethouder Raf Janssen, opsteller Ruth Verhees, Team/Cluster:
Maatschappelijke ontwikkeling
- 19 Adviesaanvraag Adviesraad Sociaal Domein d.d. 5 januari 2017 om aanvullende formele
reactie
- 20 Vervolg reactie college van b&w, ongedateerd, vermoedelijk 7 maart 2017

Werk maken van werk en Arbeidsmatige dagbesteding

- 21 Beslisdocument college van Peel en Maas, Voortgang Werk maken van werk en
Arbeidsmatige dagbesteding, niet gedateerd
- 22 Uitgangspunten voor een toekomstvaste langdurige zorg en ondersteuning, auteur en
datum onbekend
- 23 Werkgroep arbeidsmatige dagbesteding, Integrale Visie arbeidsmatige dagbesteding, Ivo
Dohmen, 9 maart 2016
- 24 'Werk maken van Werk 2.0', auteur en datum onbekend
- 25 Advies Werk maken van Werk 2.0 en Arbeidsmatige Dagbesteding van de Adviesraad
Sociaal Domein d.d. 31 mei 2016
- 26 Beslisdocument college van Peel en Maas inzake Voortgang Werk maken van Werk 2.0 en
Arbeidsmatige dagbesteding d.d. 25 april 2016, wijziging 8 juni 2016
- 27 Reactie van het college van b&w d.d. 13 juni 2016 op het advies van de Adviesraad Sociaal
Domein

Prestatie-indicatoren en Tevredenheidsonderzoek Wmo en Jeugd

- 28 Advies van de Adviesraad Sociaal Domein d.d. 9 juni 2015 over prestatie-indicatoren en
outcomecriteria sociaal domein
- 29 Tevredenheidsonderzoek Jeugdhulp d.d. 28 juni 2016, vragen medewerking door wethouder
Raf Janssen namens burgemeester en wethouders van Peel en Maas
- 30 Vragenlijst Jongeren
- 31 Tevredenheidsonderzoek Wmo, vragen medewerking door wethouder Raf Janssen namens
burgemeester en wethouders van Peel en Maas met bijlage 'Overzicht contactgegevens
Dorpsinfoketnetten en Vrijwillige ouderenadviseurs
- 32 Vragenlijst Ouderen
- 33 Toelichting op Vragenlijst Tevredenheidsonderzoek Wmo
- 34 Informatie over tevredenheidsonderzoek Jeugd en Wmo in Peel en Maas van Ron Genders,
Accountmanager sociaal domein, d.d. 30 juni 2016
- 35 Info Ron Genders over de publicatie van de rapportage van het tevredenheidsonderzoek
Wmo en Jeugd PenM d.d. 30 juli 2016
- 36 Advies van de Adviesraad Sociaal Domein d.d. 12 september 2016 aan het college van b&w

37 Antwoordbrief d.d. 12 september 2016 van het college van b&w op het advies ASD van 12-09-2016

Hulp bij het huishouden

- 38 Naar een nieuwe aanpak van hulp bij het huishouden d.d. 28 mei 2015/2 juni 2015
- 39 Beslisdocument college van Peel en Maas d.d. 4 juni 2015 inzake Nieuwe aanpak van hulp bij het huishouden
- 40 Advies Adviesraad Sociaal Domein 'Naar een nieuwe aanpak van hulp bij het huishouden' d.d. 26 juni 2015/1 juli 2015
- 41 Reactie van het college van b&w ongedateerd (vermoedelijk juli / augustus 2015) op advies naar een nieuwe aanpak van hulp bij het huishouden
- 42 Een nieuwe aanpak van hulp in de huishouding, Notitie over de stand van zaken eind oktober 2015 d.d. 26 oktober 2015
- 43 Hulp in de huishouding als werking van vitale gemeenschappen, Een toekomstgerichte organisatie van hulp in de huishouding als algemene voorziening d.d. 1 december 2015
- 44 Begeleidende memo d.d. 2 december 2015 van wethouder Raf Janssen aan de heer Joep Knapen bij conceptnotitie 'hulp in de huishouding als werking van vitale gemeenschappen'
- 45 Notitie d.d. 7 december 2015 van Arthur Jansen over hulp bij het huishouden, notitie ten behoeve van de te voeren discussie
- 46 Memo d.d. 9 december 2015 van wethouder Raf Janssen aan de heer Joep Knapen over de pilot hulp bij het huishouden (uitleg over diverse spanningsvelden en procedure)
- 47 De kernpunten van het nieuwe organisatiemodel d.d. 13 december 2015
- 48 Advies Pilot hulp bij het huishouden van de heer J. Knapen, d.d. 9 december 2015
- 49 Reactie d.d. 21 december 2015 van het college van b&w op advies over pilot hulp bij het huishouden
- 50 Beeldvormende vergadering van dinsdag 5 januari 2016 (Nog veel vragen rond toekomst huishoudelijke hulp)
- 51 Raadsvoorstel Pilot algemene voorziening Hulp bij het huishouden d.d. 2 februari 2016
- 52 Beleidsnotitie Hulp bij het huishouden als werking van vitale gemeenschappen, Uitgangspunten en condities voor het opzetten van een pilot algemene voorziening hulp bij het huishouden
- 53 Advies van de Adviesraad Sociaal Domein d.d. 23 februari 2016 over het Eindvoorstel organisatie pilot hulp bij huishouden als algemene voorziening
- 54 Reactie op advies van 23 februari 2016 uit het college van b&w, geen auteur, niet ondertekend en ongedateerd
- 55 Beslisdocument college van Peel en Maas over Aanpassing beleidsregel maatschappelijke ondersteuning Peel en Maas d.d. 29 april 2016
- 56 Collegebesluit d.d. 29 april 2016 inzake vaststelling Beleidsregel Maatschappelijke Ondersteuning Peel en Maas
- 57 Korting algemene voorziening hulp bij huishouden d.d. 30 april 2016/2 mei 2016
- 58 Rekenkamer onderzoek pilot hulp bij het huishouden van maart 2017
- 59 Herzienende beleidsnotitie Hulp bij het huishouden als werking van vitale gemeenschappen d.d. 5 september 2017
- 60 Advies van de Adviesraad Sociaal Domein d.d. 3 oktober 2017 inzake Hulp bij het huishouden
- 61 Reactie van het college van b&w d.d. 9 oktober 2017 op advies hulp bij het huishouden

3 Opvattingen over rol en taakopvatting ASD Peel en Maas uit geraadpleegde verslagen van bijeenkomsten ASD met collegeleden

Gemeentelijke besturingsfilosofie

Proberen heel sterk aan te sluiten bij bewegingen die een samenleving weer een samenleving maken. Dat betekent een andere overheid willen zijn. Dat betekent ook anders meten. Dit nieuwe besturen is vertaald in een ontwikkelplan in de vorm van spanningsbogen. Beheersen en controleren loslaten. Dit kan door in gesprek te gaan met dorpen/kernen. Dat is niet te vervatten in een systeem. Mensen zijn steeds beter zelf in staat aan te geven welke kant ze op willen (30 nov. 2015). Raf Janssen nodigt de ASD uit om mee te gaan in deze filosofie. Vanuit de gemeente is er behoefte aan een groep 'integralisten' die meekijken en meedenken of de goede vorm en inhoud aanwezig is (30 nov. 2015). Belangrijk punt is dat de ASD niet op de stoel van de beleidsontwikkelaar gaat zitten.

Rol en taakopvatting

De rol van de ASD is een gezamenlijke zoektocht. Om hier vorm aan te geven worden de volgende afspraken gemaakt:

- de ASD gaat adviseren over de 'grotere' thema's binnen het sociaal domein, zodat toegewerkt kan worden naar een ander type advisering;
- om op zoek te gaan naar de passende rol van de ASD wordt een onderwerp uitgekozen om uit te proberen. Hiervoor wordt de pilot Huishoudelijk werk gekozen. Binnen deze pilot is behoefte aan een onafhankelijke groep die bekijkt of de pilot loopt in de filosofie zoals deze is opgezet. Raf Janssen stuurt de notitie Huishoudelijk werk met adviesaanvraag door naar de ASD (30 nov. 2015).

De taak van de ASD blijft om als onafhankelijke partij het college van b&w de spiegel voor te houden (27-03-2017).

De ASD wil duidelijkheid over hoe de lijnen met gemeenschappen lopen. Ze missen vaak de achtergrond en context van beleidsstukken (27-03-2017).

De ASD ziet weinig resultaat van hun inspanning. Toch is er zeker waardering vanuit het college. Daarnaast koppelt het college per brief terug wat met elk advies wordt gedaan (27-03-2017). Over het ongevraagd advies Jeugdwet betreft de reactie van het college vooral een verantwoording. Waarom kunnen de adviezen van de ASD niet of slechts deels meegenomen worden in het beleid? Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat dit vaak lastig is aan het eind van het proces. Afsgesproken is om hier samen over in gesprek te gaan. Daarnaast gaan we op zoek naar meer manieren om resultaten en effecten in beeld te brengen (27-03-2017).

Belangenorganisaties

De ASD geeft aan gesprekken te hebben gevoerd met co-creators. Dit n.a.v. de opdracht vanuit het college te onderzoeken hoe co-creators worden betrokken bij het beleid. Ervaringen die zij hebben opgehaald is dat er met bijv. het gehandicaptenplatform weinig contact is (30 nov. 2015).

Seniorenraad, gehandicapte platform en mantelzorgforum etc. werken minder intensief dan aanvankelijk verondersteld. Er zijn ook andere organisaties die co-creatie waarmaken (27-03-2017).

Uitspraken van de wethouder

De ASD heeft met haar symposium een positieve bijdrage geleverd aan de beweging naar positieve gezondheid. Het heeft al zijn vruchten afgeworpen. Een van de huisartsen heeft betere afspraken met de gezinscoaches gemaakt (27-03-2017).

Raf wil graag meewerken aan de formulering van de vraagstelling voor het onderzoek naar het functioneren van de ASD (27-03-2017).

Raf kent geen andere ASD die zo actief is (27-03-2017).

Raf: hoe eerder het ASD in het proces is betrokken, hoe eerder het advies van de ASD zal worden meegenomen (27-03-2017).

Regionale beleidsontwikkeling

De ASD loopt tegen het punt aan dat zaken vaak snel binnenkomen en vervolgens ook snel worden afgetikt. Hierdoor is weinig ruimte om gedegen advies uit te brengen over regionale onderwerpen. Er is behoefte aan een beter overzicht van wat er regionaal speelt (30 nov. 2015). Afspraak: er komt overzicht; dan een keuze waarover ASD adviseert. Thema is ook het basisinkomen. Welke rol wil de ASD spelen vraagt de wethouder? ASD neemt ruimte om hierin een keuze te maken.

JSch 18-7-2018

4 Beschrijving van de cases en de mate van benutting

4.1 Inleiding

Voor dit onderzoek zijn op basis van de eerder beschreven criteria zes cases geselecteerd binnen de thema's Jeugd, Wmo en Participatie. De criteria betreffen de intersubjectiviteit van de leden over de maatschappelijke relevantie van de onderwerpen, een evenwichtige verdeling over gevraagde en ongevraagde adviezen en over de beleidsvelden.

Van deze cases is het gebruik en de mate van benutting in de praktijk onder de loupe genomen. Dat is gebeurd aan de hand van het conceptueel model met behulp van een formulier 'Vastlegging van het onderzoek naar het gebruik en de benutting van gevraagde en ongevraagde adviezen van de Adviesraad Sociaal Domein'. Dit formulier is gebruikt bij de analyse van de documenten en bij gesprekken met de respondenten.

Hierna worden per casus het gebruik en benutting in de paragrafen 2 t/m 7 in beeld gebracht.

4.2 Waardenoriëntatie en kaderstelling - Thema's Sociaal domein en Vitale gemeenschappen

4.2.1 Aanleiding van het advies

In 2014 werd het 'nieuwe besturen' vastgesteld. Hierin zijn drie kernwaarden benoemd, die het gemeentebestuur in de praktijk wil brengen. Niet alleen, maar met inwoners, organisaties, bedrijfsleven en gemeenschappen. Deze groepen maken immers hét verschil, de rol van de gemeente is beperkt. Om die reden is de nota Waardenoriëntatie en kaderstelling aan de ASD vorgelegd.

4.2.2 Inhoud van het advies

De ASD is teleurgesteld. Dat komt door de omvang van het document, de gelaagdheid en de vele opsommingen. Het is net een 'jungle' geworden, het moet bondig zijn. Inhoudelijk wordt voorgesteld de verantwoordelijkheid van de ouders bij het opvoeden en opgroeien van kinderen meer te benadrukken. Een tweede constatering is dat de uitvoeringsdoelen erg intentioneel en idealistisch zijn. Er ontstaat spanning tussen de omgevingsdoelen en de uitvoeringsafspraken; de ASD mist de te bereiken resultaten. Een derde punt is dat de analyse van de uitgangssituatie ontbreekt. Een vierde punt is dat de beoogde doelen als streefbeelden niet gekoppeld zijn aan een bepaalde periode. Alleen dan is er een goede basis voor monitoring en bijstelling van het proces. ASD pleit er voor bij de uitwerking consequent zichtbaar te maken hoe een en ander teruggrijpt op het aldan vastgestelde kader. College zet alle kaarten op het maatschappelijk proces – dit is het vijfde punt – hiermee geeft het college zich veel ruimte; dat wordt versterkt door de visie op landelijke wetgeving. 'Wetgeving negeren om die te veranderen', lijkt de insteek wel aldus ASD. Dat past niet als lokale overheid. Zesde punt: het college wil afzien van 'het primaat van het gemeentelijk beleidsontwerp'. Hoe ziet dat er dan uit, los daarvan, het college verschaft zich ook hier veel ruimte.

ASD meent dat de keuze van zelfsturing en gemeenschaps-ontwikkeling zeer goed verenigbaar is met de resultaatgerichte en transparante benadering. De uitdaging voor het gemeentebestuur is aldus ASD het vinden van een goede balans met handhaving van identiteit en visie. Onder een goede balans verstaat de ASD een evenwichtige verhouding tussen zelfsturing aan de ene kant en een resultaatgerichte transparante benadering aan de andere kant.

4.2.3 Aanbieding van het advies

Bij brief van 26 januari 2017. Gevraagd om hierover te spreken in het bestuurlijk overleg van 27 maart 2017.

4.2.4 Reacties op het advies

Het gemeentebestuur schrijft op 17 februari 2017 in het kort: 'Wij nemen uw advies ter harte, beraden ons of wij een samenvatting kunnen maken en die tevens gebruiken als publieksversie. U heeft een inmiddels achterhaald concept; wij zijn al verder in de ontwikkeling. Onze besturingsfilosofie, vastgelegd in het nieuwe besturen, vraagt van ons niet uit te gaan van de wetten, maar van de mensen. Wij kunnen altijd uitleggen hoe wij handelen en hoe wij ons tot de wet verhouden'. Uitgelegd wordt hoe het werkt met de uitvoeringsafspraken. Het is lastig dit hele verhaal kort en bondig uit te leggen volgens het gemeentebestuur. Het stuk omvat namelijk twee thema's en zes programma's en het bestuur wil vooral een maatschappelijke beweging duiden. Wij gaan met u in gesprek op 27 maart 2017 (dit is een eerste reactie) en we nodigen u uit voor de conferentie 'zelfsturing 3,0' op 30 maart en 1 april 2017.

4.2.5 Doorwerking van het advies

Het gesprek 27 maart 2017 heeft de standpunten van de gemeente niet veranderd. Met het 'primaat van het gemeentelijk beleidsontwerp' wil het gemeentebestuur aangeven dat de overheid niet meer als enige de maakbaarheid van de samenleving organiseert; die tijd hebben wij gehad. De nota bevat niet minder dan 28 doelen en 114 uitvoeringsafspraken, veelal inspanningsgerichte formuleringen, dus niet resultaatgericht. Er zijn nog geen indicatoren, ook niet bij de kernwaarden. Monitoring is wel wezenlijk.

In de ogen van het gemeentebestuur is de Adviesraad in deze casus gericht op een beleidsoriëntatie, terwijl een waardenoriëntatie wenselijk is. Het verschil tussen een waardengerichtheid en een beleidsgerichtheid is wel een serieus punt.

In het overleg werd afgesproken dat voortaan in de beleidsstukken de uitgangspunten met de betrekking tot de samenwerking met andere partijen en kwaliteit van leven van burgers en gemeenschappen meer expliciet benoemd zullen worden. Dit besluit kan als een instrumentele doorwerking beschouwd worden, omdat deze spelregel de werkwijze verandert.

Wij menen dat de aanpassing van het beleidsvoorstel over het opvoeden en opgroeien van kinderen niet als een doorwerking gezien kan worden; deze verantwoordelijkheid ligt immers al in de wet vast. Van legitimerende doorwerking is sprake bij de effectmeting in de monitor. Van deze aanbeveling van de ASD wordt gezegd dat dit gebeurt in de monitor.

4.3 Burgerpanels – Belangengroeperingen (co-createurs) en kernteams WZZ

4.3.1 Aanleiding van het advies

Beleid en uitvoering zullen zo veel als mogelijk moeten sporen met de leefwereld van de burgers. Dit lukt alleen als de ervaringen van de burgers daartoe optimaal worden benut. Kennelijk is dat nog niet het geval.

4.3.2 Inhoud van het advies

De Adviesraad Sociaal Domein adviseert ongevraagd het college van b&w het instellen van burgerpanels te verankeren in het beleid en het instrumentarium op het vlak van monitoring en evaluatie, dat momenteel wordt ontwikkeld, daartoe aan te passen en dit met kracht te stimuleren en te bevorderen in regionaal verband.

4.3.3 Aanbieding van het advies

Het advies van 25 augustus 2015 is per mail aangeboden.

4.3.4 Reacties op advies

Het college van b&w (wethouder R.F.H. Janssen) reageert bij ongedateerde brief dat de gemeente al veel inspanningen levert om aan te sluiten bij de leefwereld van de burgers. Als bijlage wordt een overzicht bijgevoegd van allerlei bestaande mogelijkheden om burgers te betrekken. Vanuit deze wetenschap wil het college gezamenlijk met de ASD overleggen over het optimaal benutten van de ervaringen van burgers als onderdeel van het overleg op 30 november 2015. Het overleg vond uiteindelijk plaats op 21 maart 2016. In deze bijeenkomst wordt van de zijde van de gemeente aangegeven dat er eerder een verschil in uitleg was van de term burgerpanels bij het college van b&w en de ASD. De verslaglegging biedt geen houvast.

4.3.5 Doorwerking van het advies

Instrumenteel gebruik verwijst naar besluiten en maatregelen die alleen of voornamelijk zijn terug te voeren op het advies van de adviesraad. Daarvan is bij deze aangelegenheid geen sprake. Naast instrumenteel gebruik kennen wij ook conceptueel gebruik. ‘Conceptueel gebruik impliceert dat de kijk op een vraagstuk verandert en misschien wel leidt tot een paradigmaswitch in beleid’, aldus Korsten, van der Meer en Schutgens, 2012.

Bij conceptueel gebruik werkt de inhoud van een advies na verloop van tijd door in zienswijzen, opvattingen en prioriteitstelling, zonder dat (meestal) onderkend wordt dat die veranderde zienswijze nog iets met dat advies te maken heeft.

Uit de interviews blijkt, dat niet te bewijzen is, maar ook niet uit te sluiten is dat het advies uit 2015 invloed heeft gehad op de aanpak van ‘Ervaringen delen over het sociaal domein als hulpmiddel in eigen regie voor burgers en naasten’. In deze aanpak van 14 maart 2018 staan immers naast cijfers vele verhalen van burgers centraal en juist dié verhalen vormen de kern van het advies van de adviesraad. Om die reden menen wij dat bij het thema burgerpanels sprake is van conceptuele doorwerking.

4.4 Hulp bij het huishouden

4.4.1 Aanleiding van het advies

Het college wenst ‘Hulp bij het huishouden’ niet meer als een maatwerkvoorziening te zien, maar als een algemene voorziening die voor de doelgroep gemakkelijk toegankelijk is onder auspiciën van een kernorganisatie vanuit het dorp. De nieuwe aanpak is neergelegd in een notitie van 28 mei 2015.

4.4.2 Inhoud van het advies

De Adviesraad Sociaal Domein is positief over deze nieuwe aanpak en plaatst opmerkingen, suggesties, vragen en aanvullingen, zoals het gebrek aan financiële kaders, op de hoogte gehouden willen worden van de voortgang, een risico voor bureaucrativering, een businesscase schrijven voor deze aanpak, een juridische en fiscale toets etc. etc.

4.4.3 Aanbieding van het advies

Het advies wordt bij brief van 26 juni 2015/1 juli 2015 aangeboden.

4.4.4 Reacties op advies

Bij ongedateerde brief van vermoedelijk juli 2015 reageert het college verheugd op het advies. Het college gaat op elk thema nauwgezet in.

4.4.5 Doorwerking van het advies van de 1^e ronde

Het is niet zo dat het advies opvattingen en/of beleid verandert, maar het is ook niet zo dat dit advies géén effect heeft. Naar aanleiding van de opmerking over het gemis aan financiële kaders is het college immers voornemens de Rekenkamer te vragen een onderzoek te doen naar de pilots. Voorts herkent het college zich in de aanbeveling om een businesscase te schrijven, maar laat dit verder in het midden door te zeggen dat op basis van berekeningen de nieuwe aanpak gunstiger is. Wel eens met de redenering, maar niet met de aanbeveling.

2^e ronde

4.4.6 Aanleiding van het advies

De wethouder heeft op 2 december 2015 behoefte aan een tussentijds oordeel over het gevolgde proces en over de inhoud van de nieuwe aanpak van hulp in de huishouding. Er is een nieuw organisatiemodel ontwikkeld dat bezwaren rond de positie van hulpverleners kan wegnemen. De spanning met de wet is niet opgeruimd, maar daar wordt verder aan gewerkt. Verder wordt advies gevraagd over het evaluatiekader en over een mogelijke rol van de ASD als 'onafhankelijke hoedersgroep'.

4.4.7 Inhoud van het advies

De ASD wil geen inhoudelijk advies geven. Het betreft immers uitvoering, bovendien bestaat er spanning met wetgeving en ontbreekt experimenteerruimte. Voorts leven er binnen de kring van stakeholders nog fundamentele vragen. De ASD adviseert procesmatig: zet het lokale proces door en streef naar consensus. De ASD adviseert - in lijn met een eerder advies over Burgerpanels - géén enquête onder mensen te houden over het evaluatiekader, maar panelgesprekken breed in te zetten. Tenslotte ziet de ASD voor zichzelf geen positie als hoedersgroep.

4.4.8 Aanbieding van het advies

De voorzitter van de ASD biedt het advies op 9 december 2015 per memo aan.

4.4.9 Reacties op advies

Het college reageert op 21 december 2015. Het college verwerpt de stelling dat het uitsluitend uitvoering betreft. Het is zo fundamenteel nieuw dat evenzeer gesproken kan worden over het ontwikkelen van nieuw beleid. Ook verschilt het college met de ASD van mening over de experimenteerruimte. Deze ruimte is er wel degelijk in de ogen van b&w. Het college neemt de terughoudendheid van de ASD serieus op door op te merken dat niet te snel verondersteld mag worden dat iedereen weet hoe zaken gelopen zijn.

4.4.10 Doorwerking van het advies van de 2^e ronde

Het advies over de aanpak van het evaluatiekader wordt opgepakt. Mogelijk zal ook de communicatie in de toekomst beter verlopen.

3^e ronde

4.4.11 Inhoud van het advies

Op 22 februari 2016 bespraken de leden van de ASD het Eindvoorstel. De ASD stelt progressie vast, maar ook nog altijd onzekerheden (kortingsregeling, fiscaliteit en aanbestedingsregime). De ASD bepleit duidelijkheid vóór de start hierover. Voorts wordt aanbevolen de Code verantwoordelijk marktgedrag Thuisondersteuning te gebruiken voor de implementatie, monitoring en evaluatie van de pilots.

4.4.12 *Reactie op advies*

Het college reageert in een niet ondertekende en ongedateerde memo, ook geen auteur. Onzekerheden zijn deels opgelost, maar die horen bij een pilot, aldus b&w. Er wordt niet ingegaan op de tip van de Code.

4.4.13 *Doorwerking van het advies van de 3^e ronde*

Geen

4^e ronde

4.4.14 *Inhoud van het advies*

De Herziene versie HbhH is uit en de ASD neemt hier kennis van. Er zijn geen fundamentele bezwaren tegen deze notitie. De teneur is niet positief (opportunistisch, doelredeneringen, anonieme jurist). De ASD wil géén regeling buiten het Wmo-kader om. Ook constateert de ASD dat er weer géén kengetallen zijn en géén beschouwingen over het te verwachten gebruik van de diensten. De evaluatie verdient in de ogen van de ASD een professionelere aanpak.

Vragen bestaan omtrent de begeleidingsgroep; ook: waar zijn de co-creators? Zoals gezegd, de ASD heeft geen fundamenteel bezwaar tegen de ontwikkeling van een meerjarige pilot in die kernen waar sprake is van een echte beweging van onderop, met de volgende kanttekeningen:

1. de termijn van 4 jaar is té lang om nog van een pilotproject te spreken;
2. situeer de meerjarige pilot binnen het kader van de WMO; inzetten van WMO-middelen buiten het kader van die wet is voor de ASD uit den boze;
3. cijfers ter onderbouwing worden niet gemist en zijn bittere noodzaak om adequaat te kunnen monitoren, evalueren en (zo nodig) bij te sturen;
4. vanwege ervaringen uit het verleden wordt geadviseerd om de monitoring op te dragen aan een onafhankelijk, gerenommeerd bureau;
5. onbekend is binnen welk kader de Begeleidingsgroep opereert; geadviseerd wordt om ook de co-creators daarbij te betrekken;
6. om reden van onafhankelijkheid wordt geadviseerd de Dorpsondersteuners bij de monitoring en evaluatie te betrekken;
7. gezien de fundamentele aard van het advies stelt de ASD het op prijs indien het advies bij het collegevoorstel aan de raad wordt gevoegd.

4.4.15 *Aanbieding van het advies*

Het advies wordt per brief d.d. 3 oktober 2017 aangeboden.

4.4.16 *Reactie op advies*

Het advies om binnen de kaders van de Wmo te blijven wordt niet overgenomen. Dat blijkt uit de reactie van b&w d.d. 9 oktober 2017. Het bestuur noemt de argumenten. Het advies over de parameters bij de monitoring en de evaluatie wordt wel overgenomen. We deden dat ook al met de huidige pilot, aldus het college, dus hierbij is legitimerend gebruik van toepassing.

Ad 1 pilot: B&W nemen kennis van dit onderdeel van het advies, maar handhaven de pilottermijn van 4 jaar, met de toezegging dat – wanneer na drie jaar zou blijken dat alle dorpen overgestapt zijn naar de nieuwe werkwijze en mocht via evaluatie blijken de definitieve vorm gevonden te hebben – alsnog de pilot beëindigd kan worden en de nieuwe werkwijze generaal kan worden ingevoerd;

Ad 2 Wmo: B&W nemen dit (onder)deel van het advies niet over. Voor de motivering van dit besluit verwijst het college naar de ‘goede’ argumenten die in het raadsvoorstel zijn verwoord;

Ad 3 cijfers voor monitoring: B&W neemt dit deel van het advies ‘ter harte’;

Ad 4 onafhankelijk bureau: Komt in de reactie niet ter sprake;

Ad 5 begeleidingsgroep en co-creators: B&W zijn bereid indien de co-creators aangeven daaraan behoefte te hebben, dat deze groepen van harte welkom zijn in de Begeleidingsgroep; de Begeleidingsgroep draagt een open karakter en de bewuste groepen zijn aanvankelijk ook aanwezig geweest. In regulier overleg is niet gebleken dat deze belangenorganisaties de behoefte hadden om in deze Begeleidingsgroep zitting te nemen;

Ad 6 betrekken dorpsondersteuner: Komt in de reactie niet ter sprake;

Ad 7 advies ASD ter kennis van gemeenteraad: B&W zeggen toe het advies en hun antwoord ter kennis van de gemeenteraad te brengen.

4.4.17 Doorwerking van het advies van de 4^e ronde

Uit de eerste adviesronde blijkt duidelijk dat de ASD te laat betrokken is geraakt bij deze aanpak om nog invloed te hebben. Dat wordt wel herkend in de 2^e ronde. Het college neemt afstand van enkele opvattingen, maar steunt de aanpak van het evaluatiekader. Er zijn in de 2^e ronde verschillen van opvatting. Wat wel wordt overgenomen is de aanpak van het evaluatiekader middels panelgesprekken. De getipte Code over verantwoord marktgedrag in de 3^e ronde wordt genegeerd.

De laatste 4^e ronde is vanuit ASD niet positief. Het zal te maken hebben met de teleurstellende ervaringen, zo vermoeden wij. De ASD wordt bijna niets gegund, zou men kunnen zeggen. Er wordt legitimerend gebruik toegepast.

De vraag die primair opkomt, betreft de wijze van advisering van de ASD zelf. De ASD zegt geen fundamenteel bezwaar tegen de verlenging van de pilot te hebben. Lees je dan de kanttekeningen, dan is vooral de kanttekening m.b.t. het inzetten van WMO middelen buiten de WMO om en het ontbreken van onderbouwende cijfers van zodanig gewicht dat men zich moet afvragen of op grond daarvan niet eerder een negatief advies had moeten worden afgegeven.

Als je als onderzoeker de verschillende reactiepunten overziet, valt op dat het college sowieso aan de punten 4 en 6 geen aandacht schenkt. Bij punt 2 is de beslissing het meest duidelijk; het advies wordt niet overgenomen. Voor de rest passen de uitspraken in een culturele visie, zoals: 'wij nemen kennis van dit onderdeel', 'wij nemen dit deel van het advies ter harte' en 'wij zijn bereid aan het verzoek van de ASD tegemoet te komen'. En wordt volmondig toegezegd het ASD-advies ter kennis van de raad te brengen.

Uit een interview valt op te maken, dat de ASD op een aantal punten problemen met de reactie van b&w heeft, te weten:

1. bij de opzet van deze pilot gaat het slechts om 3 à 4 ZZP-ers, waarvoor dus een hele constructie wordt opgezet;
2. het einddoel van de pilot is onduidelijk; de gemeente wil dit uitsluitend in het belang van de tevredenheid van de burgers;
3. er is ook onduidelijkheid qua evaluatie en monitoring.

De leden van de ASD menen dat hun adviezen niet of nauwelijks gelezen worden door de leden van de gemeenteraad en dat zij dus ook niet echt serieus genomen worden. Dit beeld wordt door de gemeentelijk vertegenwoordigster niet herkend.

4.4.18 Conclusie m.b.t. de doorwerking van de adviezen

Het college steunt de aanpak van het evaluatiekader middels panelgesprekken.

Van instrumentele doorwerking is in deze casus bij de evaluatie middels panelgesprekken en het toepassen van parameters bij de monitoring en evaluatie dus sprake. Voor het overige is er geen instrumentele doorwerking. Er is wel sprake van legitimerende doorwerking in de laatste ronde bij de toepassing van de financiële parameters.

4.5 Monitoring en evaluatie van beleid in het sociaal domein

4.5.1 Aanleiding van het advies

De Rekenkamercommissie rapporteert in maart 2015 over 'De gemeentelijke voorbereiding en de rol van de gemeenteraad met betrekking tot de decentralisaties in het sociaal domein' dat er in Peel en Maas nog geen prestatie-indicatoren zijn ontwikkeld voor het volgen van de maatschappelijke en financiële effecten in het nieuwe stelsel van het sociaal domein. Ook vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt voorgeschreven dat er - kortweg gezegd - in het te voeren beleid wordt aangegeven met welke criteria de behaalde resultaten worden gemeten. De Jeugdwet en de Participatiewet vragen respectievelijk om een zorgvuldig en samenhangend jeugdbeleid en om een verslag naar de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.

4.5.2 Inhoud van het advies

De Adviesraad Sociaal Domein vraagt naar de stand van zaken van deze wettelijke verplichtingen. Dit is voor de ASD van belang om de voorgenomen advisering terzake zoveel mogelijk toe te spitsen op de actuele voortgang van de wettelijke verplichting tot implementatie van de prestatie-indicatoren/outcomecriteria in het Sociaal Domein.

4.5.3 Aanbieding van het advies

Het advies wordt per brief van 9 juni 2015 aangeboden. Op 12 september 2016 is er een advies over het Tevredenheidsonderzoek Wmo en Jeugdwet. De resultaten van dit onderzoek vallen zoals verwacht tegen. De ASD heeft meermaals gepleit voor het inzetten van burgerpanels. Het gaat om méér dan tevredenheid; het gaat om Ervaringen, Verbeteringen en Innovaties. De ASD pleit voor de EVI-methode van de Stichting Zorgbelang Limburg. De ASD ziet een voorstel over de doorontwikkeling van het Tevredenheidsonderzoek Wmo en Jeugdwet gaarne tegemoet en is ook behulpzaam.

4.5.4 Reacties op advies

Uit de notulen van de adviesraad Sociaal Domein en college d.d. 30 november 2015 blijkt dat er een voorlichtingsbijeenkomst van de Raad is geweest m.b.t. prestatie-indicatoren. De voorzitter van de ASD was daarbij aanwezig en heeft de bijeenkomst als zeer informatief ervaren. De overige leden waren er niet bij, maar er wordt afgesproken dat Ron Genders (ambtenaar monitoring) een presentatie zal geven aan de ASD over de ontwikkelingen rondom prestatie-indicatoren. Vanuit de ASD is er een behoefte aan kwantitatieve gegevens van een aantal doelgroepen binnen het Sociaal Domein. Deze gegevens kunnen grotendeels uit het dashboard worden gehaald. Hierover zal Ron Genders ook een toelichting geven, zo wordt afgesproken in dezelfde vergadering.

Op 31 oktober 2016 reageert het college van b&w. Gemeld wordt dat een zoektocht wordt gestart via de Werkplaats Sociaal Domein van de HAN, waarbij een actie-onderzoek centraal staat. Vervolgens wordt gemeld, dat er samen met de regio gewerkt wordt aan de Arrangementenmonitor en dat het college niet kiest voor burgerpanels, maar voor flexibele panels bij diverse vraagstukken. De methode van Zorgbelang wordt nu niet gebruikt, omdat er bij de Werkplaats Sociaal Domein al andere methoden worden gebruikt waarbij ervaringsdeskundigen en hun netwerk centraal staan. Tenslotte wordt gewezen op de verplichte landelijke vragenlijst die onderdeel uitmaakt van het tevredenheidsonderzoek. Het kan zijn dat deze vragenlijst wordt aangepast.

4.5.6 Doorwerking van het advies

Op het advies van de prestatie-indicatoren wordt gereageerd met een uitnodiging voor het bijwonen van een voorlichtingsbijeenkomst voor de Gemeenteraad over prestatie-indicatoren.

Door Ron Genders is vervolgens in de ASD een presentatie gegeven. Het advies van september 2016 ging over de slechte resultaten van het tevredenheidsonderzoek en in het verlengde hiervan over een pleidooi voor de inzet van burgerpanels. De EVI-methode wordt niet overgenomen, omdat al met andere methoden wordt gewerkt via de Werkplaats Sociaal Domein.

Er is geen sprake van enige doorwerking. Vandaag de dag wordt in deze casus vanuit de nieuwe spelregels gewerkt en dat leidt tot positieve invloeden bij alle partijen. Het monitoren en evalueren van beleid is wel een langdurig proces in tegenstelling tot de andere onderwerpen. Dit heeft gevolgen voor de wijze van werken en voor de doorwerking.

4.6 Werk maken van Werk 2.0 en Arbeidsmatige dagbesteding

4.6.1 Aanleiding van het advies

Gemeentebesturen zijn meer verantwoordelijk geworden voor de voormalige doelgroep jonggehandicapten. Er is om die reden beleid nodig. Dat is vormgegeven in o.a. de Integrale Visie arbeidsmatige dagbesteding d.d. 9 maart 2016. Het collegebesluit d.d. 25 april 2016 behelst door te gaan met de verdere uitwerking van de voorgestelde beleidsrichtingen.

4.6.2 Inhoud van het advies

Het advies van de Adviesraad Sociaal Domein onderschrijft de voorgestelde beleidsrichtingen. Zij kijkt uit naar een nadere uitwerking en stelt voor om op basis van de aangegeven koers te komen tot een meer taakstellende aanpak. Daartoe biedt de Adviesraad Sociaal Domein enkele aanknopingspunten aan.

4.6.3 Aanbieding van het advies

Het advies wordt per brief van 31 mei 2016 aan het college van b&w aangeboden.

4.6.4 Reacties op advies

Het college reageert per brief van 13 juni 2016. In de brief wordt antwoord gegeven op de verstrekte aanknopingspunten.

4.6.5 Doorwerking van het advies

Met de aanknopingspunten stemt het college in, dan wel geeft hij tekst en uitleg (interne en externe opleiding en scholing, meenemen in het onderzoek, uitleggen beoogde verbinding tussen zorgaanbieders, verdienpotentie van deelnemers en hybride vormen van dagbesteding). Aan de hand hiervan kan geconcludeerd worden dat de adviesraad en het college op dezelfde golflengte zitten. Er is dus geen sprake van een andere opvatting en/of werkwijze. Er zijn daarom geen verschijnselen van instrumentele doorwerking. Er is wel sprake van legitimerende doorwerking omdat het college de nadere aanknopingspunten van de ASD overneemt.

4.7 Jeugdwet

4.7.1 Aanleiding van het advies

Na een grondige verkenning van de wet- en regelgeving en studie van landelijke, regionale en lokale documenten constateert de ASD dat de gemeente Peel en Maas (nog) niet voldoet aan de expliciete wettelijke verplichtingen en daarmee tekort schiet in de sfeer van resultaatsturing, risicomangement, verantwoording en transparantie bij de Jeugdwet.

4.7.2 Inhoud van het advies

De gemeenteraad dient volgens artikel 2.2 van de Jeugdwet periodiek een plan vast te stellen, dat de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid bevat. Het gaat niet alleen om visie, doelstellingen en wijze van uitvoering, maar ook om resultaten die de gemeente wenst te behalen en om outcome-criteria die gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. De ASD stelt dat de gemeente dit vereiste plan niet heeft; uitvoeringsplannen over 2015 en 2016 zijn er evenmin. Ook stelt de ASD vast dat er geen acties van de zijde van het gemeentebestuur bekend zijn over de doeltreffendheid en effecten van het beleid in de richting van de gemeenteraad. Hierdoor is het risicomanagement onder de maat en is er van transparantie géén sprake. Kortom, de gemeente is niet in control. Na enkele slotbeschouwingen adviseert de ASD het college met klem om alle voorwaarden te vervullen, opdat de gemeente zo spoedig mogelijk voldoet aan de wettelijke verplichtingen.

4.7.3 Aanbieding van het advies

Het advies van de ASD dateert van 19 juli 2016 en is in concept. Verondersteld wordt dat dit concept veranderd is in een definitief ontwerp.

4.7.4 Reacties op advies

In een ongedateerde brief reageert b&w - ondertekend door het college – dat het een zoektocht is om de juiste balans te vinden tussen de wettelijke verplichtingen en de bestuurlijke verantwoordelijkheden in het jeugdstelsel vanuit het eigen perspectief en de eigen bestuurscultuur. Gelukkig kunnen wij melden aldus het college dat de punten die u noemt volop in ontwikkeling zijn. Vervolgens wordt dat uitgelegd. Het college schrijft verder dat het advies van de ASD bij de verdere doorontwikkeling wordt betrokken en dat er overleg zal worden gehouden zodra er nieuwe stappen kunnen worden gezet. Aan de hand van actuelere correspondentie wordt verondersteld dat deze brief dateert van 31 oktober 2016.

De ASD heeft op 17 november 2016 een intern memo ontvangen. Dit memo is gericht aan wethouder Janssen en bevat de ontwerp reactie van b&w d.d. 7 maart 2017. De ASD verzoekt het college bij brief van 5 januari 2017 om een formele, aanvullende reactie op het ongevraagde advies van 19 juli 2016. Daaraan geeft het college gehoor bij een ongedateerde brief van 2017. Het gaat over drie punten: beleidsplan, uitvoeringsplan en evaluatie van het plan. Per punt geeft het college de stand van zaken aan in 1) visie, doelen etc., 2) monitoring en outcome-criteria en 3) uitvoeringsplannen 2015 of 2016. Voorts wordt opgemerkt dat de raad periodiek wordt bijgepraat over de stand van zaken en ontwikkelingen in het Sociaal Domein. Deze brief is ondertekend door de burgemeester en secretaris, net als de vorige brief, en is gedateerd vermoedelijk op 7 maart 2017.

4.7.5 Doorwerking van het advies

Het advies van de adviesraad heeft wel degelijk doorwerking. Wij stellen vast dat intern discussie is geweest over de monitoring van het beleid. Er bestond daarvoor intern weinig animo, terwijl er vanuit het veld wel behoefte was aan inzicht in de bereikte resultaten. Dat zou aan de betreffende doelgroep nieuwe energie geven. Het monitoren van het uitvoeringsplan is om die reden van de grond gekomen. Er is in die zin naar onze mening sprake van instrumenteel gebruik. Deze maatregel is immers alleen of voornamelijk terug te voeren op het advies van de adviesraad.