

Gemeente Woerden  
T.a.v. de heer M.J.W. Tobeas, griffier

www.raadopenbaarbestuur.nl

**Kenmerk**  
2019-0000036394

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**  
1

Datum 21 januari 2019  
Betreft onderzoek Sociaal Domein en Lokale Democratie

Geachte heer Tobeas,

In de periode 2016/2017 heeft uw gemeente bijgedragen aan de eerste fase van het onderzoek 'Gemeenten in 3D' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). In deze brief willen we u informeren over de tweede fase van dit meerjarig onderzoek en u vragen of u ook nu bereid bent een bijdrage aan het onderzoek te leveren.

De ROB adviseert regering en parlement over de kwaliteit van het openbaar bestuur en het functioneren van de democratie. In 2015 is de Raad, op verzoek van de Eerste Kamer en de minister van BZK, gestart met een meerjarig onderzoek naar de gevolgen van de decentralisaties in het sociaal domein voor het openbaar bestuur en de lokale democratie. De resultaten van de eerste fase van het onderzoek zijn verschenen in het voorjaar van 2017. Zij zijn weergegeven in een digitaal e-zine (<http://bit.ly/2AugGIF>) en in een adviesbrief (<http://bit.ly/2RF1imM>). Destijds is ook aangegeven dat de ROB in het najaar van 2018 zou starten met de tweede fase.

#### *Tweede fase onderzoek*

Inmiddels zijn we bijna twee jaar verder en is het sociaal domein als thema veel meer verankerd in de lokale politieke agenda. De ROB heeft mede daarom besloten zich in de tweede fase van het onderzoek heel specifiek te richten op het democratisch proces waarlangs kaderstelling voor-, en controle op de taken in het sociaal domein worden uitgevoerd door de raad. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*Hoe geven gemeenteraden, vier jaar na aanvang van de decentralisaties, het democratisch proces vorm dat leidt tot plan- en besluitvorming over de gemeentelijke taken in het sociaal domein?*

Als griffier ervaart u ongetwijfeld dat er zich bij het besluitvormingsproces van de raad ten aanzien van het sociaal domein hindernissen voordoen. Bijvoorbeeld dat het beleid voor het sociaal domein deels regionaal ontwikkeld wordt, en de gemeenteraad daar weinig op kan sturen. De ROB heeft acht kenmerken van het sociaal domein als politiek thema onderscheiden, waarvan hij verwacht dat zij het proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming van de

**Datum**

21 januari 2019

**Kenmerk**

2019-0000036394

gemeenteraad beïnvloeden (zie het onderzoeksvoorstel in de bijlage). In het aankomende onderzoek willen we nagaan of dat klopt, en hoe gemeenteraden met, of juist ondanks deze hindernissen het democratisch proces vormgeven. Om dit wat abstracte thema handen en voeten te geven, kijken we samen met de geïnterviewden naar de laatste door de gemeenteraad vastgestelde kadernota in het sociaal domein. Welk proces is gevolgd bij het opstellen van de nota? Hoe heeft de raad hierin samengewerkt met inwoners en met de ambtelijke organisatie? Als laatste willen we 5 'best practices' beschrijven van gemeenteraden die op een innovatieve manier werken aan verbetering van het democratisch proces in het sociaal domein.

De resultaten van de gesprekken neemt de ROB mee in zijn advisering aan aanvragers van het onderzoek. Uiteraard worden de resultaten ook aan gemeenten aangeboden, en doet de ROB aanbevelingen hoe gemeenteraden er concreet mee aan de slag kunnen gaan.

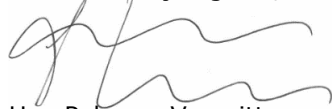
*Met wie willen we graag spreken?*

Om een goede indruk te krijgen van het lokale democratisch proces ten aanzien van de besluitvorming in het sociaal domein willen we 9 gemeenten bezoeken. In elke gemeente houden we drie interviews:

- Met de griffier (1 a 1,5 uur)
- Met een vertegenwoordiging van de raad, bestaande uit de woordvoerders sociaal domein van elke partij (max 2 uur). Met deze raadsleden willen we een groepsgebesprek organiseren waar we ook de griffier vragen bij aanwezig te zijn
- Met de wethouder, samen met de ambtelijk eindverantwoordelijke voor het sociaal domein (1 a 1,5 uur)
- 

Wij willen u vragen of u bereid bent aan dit onderzoek mee te doen, en een delegatie uit uw raad te vragen om ons voor dit onderzoek te woord te staan. We verzoeken u vriendelijk dit voor 1 februari per mail laten weten aan [Veerle.Broek@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:Veerle.Broek@raadopenbaarbestuur.nl). De gemeentesecretaris in uw gemeente zal apart benaderd worden met het verzoek het gesprek met wethouder en ambtelijke staf te organiseren. Bij voorkeur vinden de drie gesprekken plaats op één dag; wij streven ernaar alle interviews voor 13 april 2019 af te ronden. Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met onderzoekers Ayeh Zarrinkhameh (06-46835942: maandag, donderdag, vrijdag) of Veerle van den Broek (06-50035821: maandag, dinsdag, woensdag, donderdag).

Met vriendelijke groet,



Han Polman, Voorzitter

Bijlage: onderzoeksvoorstel

Cc: Burgemeester, secretaris

# Lokale Democratie na de decentralisaties in het Sociaal Domein

## Gemeenten in 3D – fase 2

### Inleiding

In 2014 ontving de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) van de commissie BZK van de Eerste Kamer een verzoek voor een onderzoek dat betrekking had op de decentralisaties van de taken in het sociaal domein: de uitvoering van de Jeugdwet, van de Participatiewet en van de Wet Maatschappelijke ondersteuning. Dit verzoek werd in 2015 overgenomen door de toenmalige minister van BZK, Ronald Plasterk, die de Raad vroeg

*'een advies uit te brengen over hoe gemeenten omgaan met de nieuwe verantwoordelijkheden (...) en, meer specifiek, te kijken naar de betekenis van de decentralisaties voor de kwaliteit van het (lokaal) openbaar bestuur en het functioneren van de democratie'.*

De eerste fase van het onderzoek kan gekarakteriseerd worden als breed en inventariserend.

De waaier aan gemeentelijke ervaringen is weergegeven in een digitaal E-zine ([https://robrfv.magzmaker.com/gemeenten\\_in\\_3d](https://robrfv.magzmaker.com/gemeenten_in_3d)) waar gemeenten toegang hebben tot de 'relazen' van de 20 onderzochte gemeenten en dat kan dienen om van te leren. Een tweede product was een adviesbrief aan de aanvragers, waarin de uitkomsten van het onderzoek worden samengevat. In de adviesbrief wordt gerapporteerd langs de lijnen 'Democratische sturing', 'Organisatorische aspecten' en 'Financiën'. Een derde product, de notitie 'Financiën in 3D' had vooral tot doel voor gemeenten de kostenstructuur en de verdeling van de geldstromen in het sociaal domein te verduidelijken.

Eind 2018 gaat de volgende fase van het onderzoek van start. De Raad<sup>1</sup> heeft besloten in deze fase in te zoomen op het democratisch proces waarlangs het beleid in de gemeenten vormgegeven wordt. In de eerste fase van het onderzoek bleek het antwoord op die vraag nog maar moeilijk waarneembaar. In de adviesbrief wordt gesteld:

*'Het streven van gemeenten naar een 'zachte landing' van de decentralisaties leidde ertoe dat zij zich in de eerste fase vooral hebben gericht op het waarborgen van de continuïteit rond hulp en zorg. Er worden nog niet veel scherpe beleidskeuzes gemaakt. (...) Scherp sturen en controleren is voor gemeenteraadsleden lastig, vanwege een kennisachterstand over de complexe materie' <sup>2</sup>*

Nu het decentralisatieproces al een paar jaar aan de gang is, wil de Raad inzicht krijgen hoe het er nu voor staat met het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

### Achtergrond: de positie van het sociaal domein in de lokale democratie

Waarom doet de Raad specifiek onderzoek naar de democratische besluitvorming over de taken in het Sociaal Domein? Zijn de processen van beeldvorming en oordeelsvorming, van kaderstelling en controle zo anders dan wanneer het gaat over bijvoorbeeld ruimtelijke infrastructuur, of over veiligheid? En kunnen we leren van het verloop van eerdere decentralisaties?

Er is een aantal redenen waarom de decentralisaties 'Sociaal domein' anders dan anders zijn, en in die zin ook geen precedent hebben. Er is niets waaraan we af zouden kunnen meten of het democratisch proces rond dit thema nu beter of slechter verloopt dan in een ander geval. Ze zijn uniek. De kenmerken waarin die uniciteit tot uiting komt zijn de volgende:

---

<sup>1</sup> In zijn vergadering van 13 september 2018

<sup>2</sup> ROB: Adviesbrief 'Gemeenten in 3D', juni 2017

- De omvang van het werkgebied 'sociaal domein' en de complexiteit van de sociale wetten;
- De onderlinge verwevenheid van de uitvoering van de wetten (die het Rijk ook graag versterkt wil zien);
- De (emotionele) lading van de onderwerpen (jeugd)zorg en arbeidsmarktparticipatie;
- De ambities van de nieuwe wetten en de aannames en doelen die in de wetten vervat zijn;
- De specifieke wisselwerking tussen proces en inhoud in het besluitvormingsproces over het sociaal domein;
- De (schijnbare) tegenstelling tussen (het met de decentralisatie beoogde) lokaal maatwerk en de verplichte regionale samenwerking;
- De rolverdeling tussen het Rijk als systeemverantwoordelijke – inclusief de wijze van financiering van de taken - en de gemeente als beleidsmaker en uitvoerder;
- De bezuinigingen die met de decentralisaties gepaard zijn gegaan, en de (in elk geval deels daardoor ontstane) grote tekorten in de jeugdzorg.

Hieronder zullen we kort ingaan op elk van deze kenmerken.

### *1. De omvang en complexiteit van het domein*

De decentralisatie van het sociaal domein betreft de overdracht aan de gemeenten van de uitvoering van 3 wetten tegelijk. Daarbij moet aangetekend worden dat enkele van de taken uit deze wetten al in een eerdere fase aan de gemeente waren overgedragen, te weten de uitvoering van de Wet werk en bijstand (die samen met andere wetten is opgegaan in de Participatiewet) in 2003 en het organiseren van de hulp in het huishouden in 2007 (deze taak werd overgeheveld uit de AWBZ en samen met andere taken opgenomen in de Wmo). Maar omdat de Jeugdwet, de 'nieuwe' Wmo en de Participatiewet alle drie grote nieuwe ambities kennen en uitgaan van een nieuwe sturingsfilosofie (horizontale verantwoording aan de eigen bevolking via de gemeenteraad) kan rustig gesproken worden van drie nieuwe wetten tegelijkertijd.

Uit de sociaal-domeinwetten komt een enorm complex geheel van regels en instrumenten voort. Maar een andere reden dat het complex is, is dat de uitkomst van het inzetten van die instrumenten niet te voorspellen is. Ook de duur van de inzet aan zorg of hulp is van tevoren niet bekend, en evenmin weet je altijd zeker of de zorg voldoende gaat zijn of gaat helpen. Dat maakt de relatie tussen input en output onvoorspelbaar en ook zaken als budgettering en inkoop lastig.

### *2. De onderlinge verwevenheid van de wetten*

Met de onderlinge verwevenheid willen we aangeven dat het Rijk ernaar streeft – bijvoorbeeld via de methode van generalistische wijkteams als poortfunctie – dat niet de wet, maar de casus leidend is voor de aanpak van het probleem. Een jongere die geen werk heeft en problemen heeft, behandel je dan niet als een probleemjongere of een werkloze, maar je integreert beide in het zoeken naar een oplossing. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Uit een gedachtenoefening van een interdepartementale denktank sociaal domein samen met de Argumentenfabriek<sup>3</sup> blijkt dat de drie wetten ontworpen zijn vanuit een onderling verschillend paradigma (visie op mens, maatschappij en overheid). In veel gevallen zijn problemen op het grensgebied van de verschillende wetten al moeilijk oplosbaar gebleken. 'De casus centraal stellen, niet de wet' blijkt dus niet altijd makkelijk te zijn.

### *3. De emotionele lading van de thema's (jeugd)zorg en arbeidsparticipatie*

Zorg en jeugdzorg zijn van alle (politieke) thema's misschien wel degene die het dichtst bij onszelf komen. Iedereen heeft ooit weleens zorg nodig gehad, is het niet voor jezelf, dan voor een kind, een ouder of een andere naaste. Wanneer iemand geen goede zorg krijgt, zijn de gevolgen soms schrijnend. En hoe langer het duurt voor wel goede zorg gegeven wordt, hoe groter het op te lossen probleem (en de kosten daarvan) worden. Het is een onderwerp waar niet alleen politici maar ook de maatschappij zich heel druk om maken.

---

<sup>3</sup> De argumentenfabriek: Paradigma's in het sociaal domein. Maart 2018

Dat politici zich zeer betrokken voelen bij het thema heeft uiteraard een positieve kant, maar roept ook de vraag op of zij, indien nodig, voldoende afstand van het thema kunnen nemen, of zij zich kunnen houden aan hun rol van kadersteller en zich niet bezig gaan houden met het sturing en controle op uitvoeringsniveau. Dat dilemma komt scherp naar voren zodra zich incidenten voordoen. Politici kunnen hier oprecht verontwaardigd over zijn, maar incidenten zijn lang niet altijd een aanleiding om het hele beleid aan te passen. Door een incident politiek te maken willen raadsleden laten zien dat zij de signalen van hun achterban serieus nemen; als raadslid krijg je het dan ook bijna niet verkocht om te zeggen dat dit niet tot je taken hoort.

Het emotioneel geladen karakter van het sociale domein komt nog op een andere manier naar voren. Dat is wanneer het gaat om 'lokaal maatwerk'. Maatwerk - deel mensen niet in in standaard zorgcategorieën, maar kijk wat de specifieke context vraagt – daar kan eigenlijk niemand tegen zijn. Maar 'lokaal maatwerk' kan ook ongelijkheid in verkregen voorzieningen betekenen: tussen twee cliënten in de eigen gemeente, maar ook tussen twee gemeenten. Raadsleden worden daar door hun achterban op aangesproken. Het is dan lastig uit te leggen dat een gemeenteraad gekozen heeft voor het kader van lokaal maatwerk. Het wordt door inwoners als onrechtvaardig ervaren.

#### *4. De ambities en aannames van de nieuwe wetten*

##### *Ambities*

Naast de overdracht van de uitvoering van de wetten naar gemeenten – de transitie - is ook een zogenaamde transformatie van het sociaal domein ingezet. Het doel van die transformatie is een andere rolverdeling tussen burgers, maatschappelijke instellingen en de overheid, waarbij burgers een grotere eigen rol en verantwoordelijkheid krijgen. Met deze transformatie hoopt het Rijk de alsmear groeiende zorgkosten binnen de perken te kunnen houden en noodzakelijke zorg betaalbaar te houden voor iedereen. Ook de wijziging van een curatieve naar een preventieve gezondheidsstrategie maakt onderdeel uit van die transformatie.

Maar zo'n verandering van strategie is een kwestie van de lange termijn: eerst moet een gemeente investeren, voor ze de vruchten kan plukken. Het bereiken van een transformatie van het sociaal domein is een kwestie van een lange adem. Het gaat om een andere wijze van denken, die zich stap voor stap zal moeten manifesteren bij bestuurders, professionals en cliënten. Het vraagt om investeringen in nieuwe werkwijzen, terwijl voorlopig de kosten van de oude werkwijze nog blijven bestaan. Wanneer dan ondertussen ook nog door het Rijk bezuinigd wordt op het budget, vraagt het een sterk college om deze investeringen te verantwoorden naar de gemeenteraad en een sterke raad om dit te doen naar inwoners.

Bij politici zijn dit dan ook meestal weinig populaire onderwerpen. Concrete resultaten worden pas op lange termijn zichtbaar en dragen niet bij aan de score van wie na 4 jaar herkozen wil worden. Bovendien delven lange-termijnonderwerpen als de transformatie al snel het onderspit wanneer zich hier en nu acute problemen voordoen, zoals de tekorten in de jeugdzorg.

##### *Aannames*

In de drie nieuwe wetten zitten, zoals ook duidelijk wordt uit de publicatie van de Argumentenfabriek, tal van aannames of zelfs paradigma's die in feite de politieke sturing van gemeenteraden al gedeeltelijk invullen. Een goed voorbeeld daarvan is het concept 'zelfredzaamheid' dat centraal staat in de Wmo. Bredewold et al (2018) wijzen op de multi-interpreteerbaarheid van dat begrip, dat daardoor slecht bruikbaar zou zijn als leidend principe. Een tweede punt is echter, dat er maar weinig gemeenten zijn die zich realiseren dat zij binnen de kaders van de wetten zelf vrijheid hebben om te sturen op een eigen visie op zorg in de samenleving. Dit geldt ook voor andere aannames die in de wetten gedaan worden, en die we in het onderzoek meer expliciet zullen maken. Dat hierin iets 'te kiezen' valt, is een essentieel onderdeel van het democratisch proces. Deze keuzes zouden aan de basis moeten liggen van kaderstelling over het sociaal domein.

#### *5. De wisselwerking tussen proces en inhoud in het beleid voor het sociaal domein*

Het gemeentelijk beleid voor maatschappelijke ondersteuning en voor jeugdzorg heeft een typisch kenmerk: Het gaat veeleer om de inrichting van processen, dan om de inhoud van de zorg zelf. Dit heeft te maken met de aannames en ambities die in de wetten verwoord zijn. Een goed voorbeeld is het concept 'lokaal maatwerk'. De wetgever veronderstelde dat lokaal maatwerk in de zorg

makkelijker te bereiken zou zijn door beleid en uitvoering dichter bij burgers te brengen. 'Lokaal maatwerk' betekent natuurlijk niet dat de gemeenteraad meepraat over elke zorgvraag. Het betekent wel dat de raad procedurele kaders stelt hoe we met zorgvragen omgaan. Voor raadsleden kan het dan erg verleidelijk zijn om te gaan praten over de uitvoering van zorg. Datzelfde geldt voor het controleren van het college of het daadwerkelijk maatwerk levert. Welke indicatoren heb je daarvoor en hoe meet je integraliteit?

Nog meer dan bij andere onderwerpen moeten raadsleden bij bespreking van onderwerpen in het sociaal domein kunnen schakelen tussen inhoud en proces, tussen praktijk en beleid, en tussen verschillende abstractieniveaus. Dat is ronduit moeilijk en misschien zelfs niet voor iedereen weggelegd. De vraag is wat gemeenten daaraan kunnen doen.

#### *6. De (schijnbare) tegenstelling tussen lokaal maatwerk en verplichte regionale samenwerking*

Tegelijkertijd met het decentralisatieproces is gemeenten door het Rijk opgelegd om vanwege effectiviteit en efficiëntie-redenen regionaal te gaan samenwerken met andere gemeenten. De activiteiten waarop wordt samengewerkt lopen in de verschillende regio's sterk uiteen. Aan de basis staat meestal de gezamenlijke inkoop van zorg in een regio; Sommige regio's ontwikkelen samen beleid of nemen de kaders van elkaar over. Om de krachten te bundelen waar dat voordeel biedt is uiteraard een prima ontwikkeling. Toch zien we op dit moment gemeente na gemeente zich losmaken van de regio en alle taken weer zelf op zich gaan nemen. Blijkbaar verhoudt de samenwerking zich toch niet tot de individuele visies. Het Rijk op zijn beurt probeert nu via een AmvB (waarin het regelt dat het Rijk in kan grijpen bij niet-samenwerkende gemeenten als zij onder de maat presteren) die samenwerking sterker af te dwingen. Dat lijkt een zorgelijke situatie. In het onderzoek willen we nader ingaan op die regionale samenwerking als belemmering voor een goed lokaal democratisch proces.

#### *7. De rolverdeling tussen het Rijk als systeemverantwoordelijke – inclusief de wijze van financiering van de taken - en de gemeente als beleidsmaker en uitvoerder*

Tijdens de eerste fase van het onderzoek 'Gemeenten in 3D' bleek dat bij gemeenten nog veel onduidelijkheid bestond over de herkomst en bestedingsmogelijkheden van de budgetten. Inmiddels wordt het grootste deel van de budgetten van het Rijk overgeheveld via het Gemeentefonds. Dit betekent dat een gemeente vrij is om – in onderling evenwicht met andere gemeentelijke activiteiten – het geld te besteden zoals zij zelf wil. Via de gemeentelijke begroting maakt het college hierover afspraken met de gemeenteraad. Echter, de omvang van het budget voor elke gemeente is onder meer gebaseerd is op de historische kosten van de uitvoering van taken; ook worden de budgetten voor de drie wetten nog apart gepresenteerd. In de praktijk blijken gemeenten dan ook deze gescheiden budgetten als normbedrag te hanteren voor elke taak. Refererend aan deze norm 'houden zij geld over' of komen ze tekort. Terwijl het in feite de keuze van de gemeenteraad zou moeten zijn hoe groot het budget is.

Uit een onderzoek van de provincie Noord-Brabant<sup>4</sup> in het kader van het interbestuurlijk toezicht blijkt verder dat gemeenten uiteenlopende uitgangspunten gebruiken bij het begroten, en dat ook de definitie van wat 'sociaal domein' is en wat niet nogal verschilt.

Deze zaken vertroebelen voor een gemeenteraad het zicht op wat hij precies begroot en waarvoor hij begroot.

#### *8. De bezuinigingen die met de decentralisaties gepaard zijn gegaan, en meer specifiek de enorme tekorten in de jeugdzorg.*

Als laatste element noemen we de grote tekorten in de jeugdzorg die inmiddels zijn ontstaan. Minister de Jonge van VWS laat op dit moment onderzoeken hoe die tekorten zijn opgebouwd, maar enkele oorzaken tekenen zich al af, en zijn gerelateerd aan de andere kenmerken van het sociaal domein die we hierboven genoemd hebben. 'Verbouwen kost geld' kopte de NRC half oktober van dit jaar al in een artikel over dit onderwerp. Ook hier geldt dat, terwijl geïnvesteerd wordt in de transformatie van

---

<sup>4</sup> Provincie Noord-Brabant: Analyse financiën decentralisaties sociaal domein 2018. Juli 2018

het jeugdzorgsysteem, de kosten voor het huidige systeem nog gewoon doorlopen. En dat terwijl tegelijkertijd met de decentralisatie het Rijk 15% heeft gekort op het budget.

Nu 'lokaal maatwerk' zo centraal staat in het gemeentelijk beleid voor het sociaal domein, kan het voor een gemeenteraad lastig zijn zich te houden bij de soms abstracte taken van kaderstelling en controle, en niet in de uitvoering te treden. In de eerste jaren na de decentralisatie tastten raadsleden, griffiers maar ook colleges in het duister bij het vormgeven van die kaders. Bij de verantwoording anderzijds, werd er bij gebrek aan kaders en heldere indicatoren informatie over raden 'uitgestort' waaruit maar lastig te herleiden was wat nu relevant was en wat niet. Voor een raadslid is het op zo'n moment het meest voor hand liggend om zich te richten op concrete zaken: De omvang en samenstelling van wijkteams, de openingstijden van een loket of de reparatietijd van een scooter.

Veel gemeenten hebben, zeker in het begin, op elkaar geleund bij het opstellen van kadernota's of deze zelfs voor de hele regio identiek opgesteld. Het vereist een sterke raad om te zorgen dat er in de gemeente een eigenstandige kaderdiscussie wordt gevoerd en eindtermen / indicatoren / een visie op het thema wordt opgesteld. Het kan immers ook betekenen dat ambtenaren voor de gemeenteraad afzonderlijk andersoortige stuurinformatie moet aanleveren. Iets waar ze waarschijnlijk niet op zitten te wachten, maar wat wel hoort bij 'lokaal maatwerk'.

Alle bovenstaande elementen dragen er – individueel en in onderlinge samenhang - aan bij dat beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming door de gemeenteraad over het sociaal domein een lastige opgave is.

### **Afbakening**

De bovengenoemde specifieke kenmerken van (de decentralisaties van) de taken in het sociaal domein vormen de context waarbinnen we onderzoek doen naar het democratisch proces. Hier en daar is al kort de mogelijke samenhang met het werk van de gemeenteraad aangestipt. Het is die context die we in ons achterhoofd moeten houden als we gaan onderzoeken hoe het democratisch proces om te komen tot beleid voor het sociaal domein in gemeenten verloopt.

Anderzijds zijn die kenmerken zelf ook onderwerp van onderzoek. We kijken of de veronderstelling dat de knelpunten in het proces samenhangen met deze kenmerken klopt, en onderzoeken ook hoe de raad hiermee omgaat en of hij hiervoor wellicht oplossingen gevonden heeft. In dit onderzoek gaat er dus niet om welke keuzes er gemaakt worden en hoe het beleid eruitziet, maar waar keuzemogelijkheden zijn en hoe de besluitvorming plaatsvindt. We onderzoeken in welke mate gemeenteraden ruimte zien voor een eigen invulling van het beleid in het sociaal domein, en in hoeverre ze die ruimte ook gebruiken. Waar belemmeringen ervaren worden, kijken we naar de oplossingen die gemeenteraden gevonden hebben.

Onder 'het democratisch proces' verstaan we het traject dat gevolgd wordt om met verschillende partijen met uiteenlopende belangen tot een meerderheidsbesluit te komen. Besluiten worden genomen als resultaat van uitwisseling en onderhandelingen tussen die groepen. We gaan er daarbij van uit dat een gemeente functioneert als een democratie. In ons onderzoek is de gemeenteraad de centrale arena waar lokale democratische processen samenkomen. De gemeenteraad zien we als een zelfstandige actor die zelf grotendeels verantwoordelijk is voor het democratisch proces.

De stappen die een gemeenteraad in zo'n proces zet, worden vaak weergegeven als BOB: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. In het kader van de beeldvorming verzamelt elk raadslid informatie die hij of zij nodig denkt te hebben voor een goede afweging. Die informatie staat niet alleen op papier, maar is juist te vinden 'op locatie' in de ervaringen van cliënten en professionals. Dit zijn de subarena's waar gegevens over het sociaal domein worden uitgewisseld die van invloed kunnen zijn op de vormgeving van het beleid.

De laatste jaren worden tal van activiteiten in een gemeente – burgerinitiatieven, het 'right to challenge', burgerparticipatie zowel in beleid als in uitvoering – in verband gebracht met of zelfs beschouwd als een onderdeel van een goed democratisch proces. Afgezien van de vraag of dit terecht is, hebben we besloten deze verschijnselen voor het doel van dit onderzoek buiten beschouwing te laten. Dit met uitzondering van wat we benoemen als 'beleidsparticipatie' : de inbreng van cliënten,

hun omgeving en professionals, al dan niet geformaliseerd, bij het besluitvormingsproces van de gemeenteraad.

## Vraagstelling

*Hoe geven gemeenteraden, vier jaar na aanvang van de decentralisaties, het democratisch proces vorm dat leidt tot plan- en besluitvorming over de gemeentelijke taken in het sociaal domein?*

## Doel

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe de beleidsvoorbereiding en besluitvorming rond het sociaal domein wordt vormgegeven en welke middelen daarbij ingezet worden. We kijken naar de verschillende elementen van het democratisch proces. De Raad wil inventariseren welke processen goed lopen, en waar zich knelpunten voordoen. De Raad gaat ook actief op zoek naar 'best practices' van gemeenten/gemeenteraden die een oplossing hebben gevonden voor deze knelpunten.

## Subvragen

- *Hebben de gemeentes een autonome<sup>5</sup> visie op jeugdzorg, zorg en arbeidsparticipatie? Hoe is die visie tot stand gekomen?*
- *Hebben de gemeentes inhoudelijke / procedurele / financiële kaders gesteld voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein? Hoe zijn die kaders tot stand gekomen?*
- *Welke informatie gebruiken raadsleden bij hun beeldvorming over het sociaal domein? Welke subarena's zijn daarvoor relevant? Is die informatie voldoende en geschikt?*
- *Kent de raad de politieke keuzeruimte die een gemeente heeft? In hoeverre maakt men gebruik van deze ruimte?*
- *Worden er bestuurlijke / financiële / procedurele belemmeringen ervaren om een vrije politieke keuze te maken? In hoeverre hebben deze te maken met de specifieke kenmerken van het sociaal domein?*
- *In welke mate kan een gemeenteraad sturen in het sociaal domein?*
- *Hoe kun je de betekenis van de decentralisaties voor de lokale democratie karakteriseren? Zijn hier lessen uit te leren?*

## Methode

Het onderzoek bestaat uit studie van documenten, gesprekken met deskundigen of sleutelpersonen op het gebied van lokale democratie en sociaal domein, en diepte-interviews.

- Door het bestuderen van beleidsdocumenten gaan we dieper in op de aannames, de doelen en de ambities van de decentralisaties.
- In 9 gemeenten spreken we met sleutelpersonen (gemeenteraadsleden / woordvoerders, wethouders, griffier en manager Sociaal domein) over de vormgeving van het besluitvormingsproces. We gaan daarbij in op de volgende thema's:
  - Visieontwikkeling en kaderstelling over het sociaal domein
  - Vergaren van informatie voor beeldvorming, onder meer in subarena's
  - Benutting van de politieke keuzeruimte
  - Rol van de raad in controle, evaluatie en beleidsbijstelling
- Daarnaast selecteren we 5 gemeenten die voor een van de knelpunten in het proces een goed werkende en/of innovatieve oplossing heeft gevonden (of uitprobeert). We volgen de werkwijze en beschrijven ze als good practices. Dit kunnen gemeenten zijn uit onze eigen onderzoeksgroep, maar we verkennen hiervoor ook mogelijke samenwerking met het Programma Sociaal Domein<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Met autonoom wordt hier bedoeld: speciaal voor deze gemeente ontwikkeld (en bijvoorbeeld niet binnen de regio)

<sup>6</sup> <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/rol-gemeenteraad-uniek-samenspel/>



### Verwachte resultaten/eindproduct

Met het onderzoek verwachten we een beeld te kunnen schetsen van de wijze waarop het beleid voor het domein lokaal vormgegeven wordt, wat daarbij de knelpunten zijn en of en hoe het gemeenteraden lukt om die op te lossen. Op basis daarvan hopen we suggesties te kunnen doen hoe het beleid voor het sociale domein lokaal meer democratisch vormgegeven kan worden. Mogelijk zijn hieruit ook lessen te trekken voor nieuwe decentralisaties.

Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek kan de Raad besluiten een speciaal product te ontwikkelen, gericht op vergroting van de kennis en vaardigheden van gemeenteraad en college over democratische besluitvorming in het sociaal domein.

### Planning

Maand	Activiteit
Oktober 2018	Onderzoeksvoorstel schrijven Inventarisatie bestaand onderzoek Literatuuronderzoek
8 november	Vaststellen onderzoeksvoorstel in de Raad
December 2018	Onderzoeksvoorstel afstemmen met de aanvragers; vaste Kamercommissie BZK EK en de minister  Gemeenten selecteren  Interviews externe deskundigen
Januari 2019	Contacten met gemeenten
Februari 2019	Interviews
Maart 2019	Interviews en verslaglegging Tussenrapportage in de Raad
April 2019	Interviews en verslaglegging
Mei 2019	Tussenrapportage in de raad
Juni 2019	Schrijven rapport
Juli 2019	11 juli: 1 <sup>e</sup> conceptrapportage in de raad
Augustus 2019	Vakantie
September 2019	2 <sup>e</sup> conceptrapportage in de raad
Oktober 2019	Eindrapport