

DECENTRALE

TAAK IS

NAAR EEN STURENDE ROL
VAN DE GEMEENTERAAD IN
HET SOCIAAL DOMEIN

POLITIEKE

ZAAK



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Voorwoord

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor een nieuw pakket taken in het sociaal domein. De decentralisatie van de Jeugdzorg, de Participatiewet en de decentralisatie van het tweede en laatste deel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) betekende indertijd een majeure taakverzwaring van het lokaal bestuur. Het was de reden voor de Eerste Kamer om de Raad voor het Openbaar Bestuur te verzoeken om de gevolgen van de decentralisaties voor het lokaal bestuur te volgen. De minister van BZK formaliseerde dat verzoek met een adviesaanvraag.

De Raad besloot deze vraag in twee stappen te beantwoorden. In het voorjaar van 2017 rondde hij de eerste fase van zijn onderzoek af met de publicatie van een e-zine vol met relazen van boeiende gesprekken met wethouders, raadsleden, ambtenaren, professionals en cliënten in twintig gemeenten. De Raad wilde vooral observeren en verslag doen, nog niet oordelen en concluderen. Daar was het naar het oordeel van de Raad nog te vroeg voor. De belangrijkste observatie was dat het politieke debat over de taken in het sociaal domein in de gemeenteraden indertijd nog maar moeilijk van de grond kwam. De Raad verklaarde dat uit het feit dat gemeenten zich eerst en vooral hadden ingespannen om de nieuwe taken zo goed mogelijk over te nemen om de continuïteit van zorg en ondersteuning te waarborgen. De Raad stelde toen vast dat gemeenten daarin goed waren geslaagd.

Na de afronding van de eerste fase besloot de Raad de tweede fase van het onderzoek pas in het najaar van 2018 op te starten. Hij (de Raad dus) kon immers pas waarnemen welke ontwikkelingen zich hadden voorgedaan, nadat gemeenten de tijd hadden gehad om nieuwe stappen te zetten. Juist omdat de Raad eerder had vastgesteld dat de gemeenteraden van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein nog geen politieke thema's hadden gemaakt, besloot hij zich voor de tweede fase van het onderzoek te richten op de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de lokale democratie. Daartoe selecteerde de Raad uiteindelijk negen gemeenten die graag bereid waren mee te werken. We spraken met ambtenaren, wethouders, gemeenteraadsleden en griffiers over de wijze waarop en de mate waarin de gemeenteraad erin slaagt politiek te sturen op de jeugdzorg, de taken in de Wmo en de uitvoering van de participatiewet.

De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat de decentralisatie van de taken in het sociaal domein een ingrijpende transitie is die tijd vraagt. Alle hoofdrolspelers in de lokale democratie zijn nog zoekende naar hun rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Er moet een nieuw wiel worden uitgevonden; sommige

gemeenten zijn daarin nog zoekende, andere laten zien daar creatief invulling aan te geven. De Raad concludeert dat de zorgthema's nog steeds een weinig politiek karakter hebben. Gemeenteraadsleden willen zo goed mogelijke zorg en ondersteuning voor iedere bewoner en vinden het moeilijk om daarin (politieke) keuzes te maken. Hun terughoudendheid heeft onder andere te maken met het gegeven dat iedere keuze in beleid het leven van kwetsbare inwoners kan raken. Het wordt nog lastiger als de uitkomst van keuzes in beleid moeilijk te voorspellen blijkt.

Bovendien is er niet veel alternatief om uit te kiezen als kadernota's en beleidsnota's vooral als hamerstuk worden voorgelegd aan raadsleden zonder ze zorgvuldig mee te nemen in het proces dat daaraan vooraf gaat. Tussendoor worstelen gemeenteraden ook met hun plek in de regionale samenwerkingsverbanden. Bovendien hebben ze te maken met het Rijk dat tussen de alledaagse hectiek door ingrijpt en zonder dat daarbij altijd wordt gezocht naar afstemming aanpassingen doet in de wet- en regelgeving. Een dergelijke gang van zaken beperkt de sturingsruimte van raadsleden en hun gevoel van eigenaarschap over beleid in het sociaal domein.

Onlangs de belemmeringen is de Raad echter van mening dat raadsleden de sturingsruimte die ze wel hebben, beter kunnen benutten. Dat vraagt van raadsleden om bewustzijn van hun politieke rol en bevoegdheden. Vanuit die gedachte beschouwt de Raad het (politieke) debat over maatschappelijke waarden als vertrekpunt van sturing aan beleid in het sociaal domein. Ook de andere hoofdrolspelers in de lokale democratie wordt geadviseerd hoe zij kunnen bijdragen aan ruimte voor het (politieke) debat om van daar uit de 'sturende' rol van raadsleden te versterken.

De tweede fase van dit onderzoek kon niet worden gerealiseerd zonder de medewerking van de negen gemeenten. Zij waren bereid hun zoektocht, dilemma's, successen en lessen met ons te delen. Wij zijn hen zeer dankbaar voor hun openheid en eerlijkheid. Uiteraard blijft alleen de Raad verantwoordelijk voor de inhoud van deze rapportage.

De Raad werd bij dit onderzoek vanuit de staf ondersteund door Veerle van den Broek en Ayeh Zarrinkhameh. Manon Molenschot verrichtte in het kader van een stage voor de opleiding Bestuurskunde/Overheidsmanagement aan Avans Hogeschool Den Bosch een vergelijkend onderzoek naar de inhoud van kadernota's, dat een belangrijke bron vormt voor het advies. Vanuit de Raad waren Huri Sahin en



Albertine van Vliet-Kuiper de trekkers van dit onderzoek. De laatste verlengde voor de duur van dit onderzoek haar lidmaatschap van de Raad nadat haar termijn in juli 2017 was verstreken. Met het verschijnen van deze publicatie eindigt ook haar Raadslidmaatschap. Wij zijn haar zeer erkentelijk voor de immer enthousiaste bijdrage die zij aan de Raad in het algemeen en dit project in het bijzonder heeft geleverd. Met haar positief-kritische nieuwsgierigheid was zij de aangewezen persoon om dit langlopende project te begeleiden.

Met deze rapportage rondt de Raad dit langlopende onderzoekstraject af. De collega's van andere kennisinstellingen zoals het Sociaal- en Cultureel Planbureau zullen het onderzoek naar de decentralisaties voortzetten. Wij zullen de ontwikkelingen in het lokaal bestuur – mede aan de hand van dergelijke publicaties – met interesse blijven volgen. Daar is alle reden voor. Na de decentralisaties heeft de lokale democratie verder aan belang gewonnen. De duizenden mensen die bereid zijn zich voor hun lokale samenleving politiek in te zetten moeten besluiten nemen die het leven van mensen direct raken. Dat doen zij vol toewijding en met grote betrokkenheid. De Raad stelt wel vast dat zij nog beter in staat kunnen worden gesteld hun moeilijke maar ook mooie opdracht te vervullen. Er is dus nog veel werk aan de winkel. Wij hopen dat dit advies daarbij kan helpen.

Han Polman
Voorzitter
Raad voor het
Openbaar Bestuur

Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het
Openbaar Bestuur

Inhoud

Voorwoord	3
Advies	9
1 Inleiding	23
1.1 Aanleiding	23
1.2 Decentralisatie in (beleids)theorie	24
1.3 Afbakening en vraagstelling	25
1.4 Leeswijzer	28
<i>Intermezzo</i> De raad aan het stuur; van Doetinchem naar heel Nederland	29
2 Bevindingen	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Kaderstelling en controle in het bestuurlijk proces	31
2.3 Rol vervulling en bestuurscultuur	40
2.4 Het sociaal domein in zijn bestuurlijke context	45
2.5 Tot slot	48
<i>Intermezzo</i> Sturing van medische zorg als inspiratie	50
3 Reflectie op de bevindingen	52
3.1 Inleiding	53
3.2 Bestuurlijk proces	53
3.3 Bestuurscultuur	61
3.4 Bestuurlijke context	64
<i>Intermezzo</i> Gemeenteraden 'in control'; de methode Duisenberg in West-Brabant West	69

4	Conclusies en aanbevelingen	72
4.1	Inleiding	72
4.2	Conclusies	73
4.3	Aanbevelingen	75
	Literatuur	78
<i>Bijlage I</i>	Geraadpleegde personen	80
<i>Bijlage II</i>	Adviesaanvraag	83

Advies

‘Boven dit artikel hangt een belangrijke politieke vraag. Wat vinden we als Nederland goede jeugdzorg, en wat hebben we ervoor over? Bij de decentralisaties is vooral gedefinieerd wat we er voor over hebben, en is het beantwoorden van de andere helft van de vraag overgelaten aan de gemeente...’¹

Bovenstaand citaat is een reactie van een lezer op een artikel over bestuurlijke keuzes in de jeugdzorg, op de website van het tijdschrift ‘Binnenlands Bestuur’ van 18 november 2019. Zonder het te weten vat de auteur hiermee beknopt de aanleiding van dit advies, en het onderwerp van onderzoek dat daaraan voorafging, samen. Sinds de decentralisaties van de taken die voortkomen uit de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet in 2015 zijn het de gemeenten die bepalen wat ‘goede’ zorg en wat ‘goede’ toeleiding naar de arbeidsmarkt is. Door elke gemeente dit voor zichzelf te laten bepalen, zo was de gedachte, zou de vorm en de uitvoering van zorg en arbeidsmarktbegeleiding optimaal toegesneden zijn op de lokale situatie en kon voor elke cliënt een oplossing op maat worden bedacht.

Het was de Vaste Kamercommissie BZK/AZ² van de Eerste Kamer die als eerste (in 2014) de Raad voor het Openbaar Bestuur vroeg om de decentralisaties naar gemeenten over meerdere jaren te gaan volgen. Het verzoek daartoe werd in 2015 overgenomen en aangescherpt door de toenmalige minister van BZK. Hij vroeg de Raad

‘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 (lokale) openbaar bestuur en het functioneren van de democratie.’³

De minister vroeg de Raad in feite om na te gaan hoe gemeenten ‘de andere helft van de vraag’ uit de hierboven geciteerde opmerking beantwoorden. Hoe gaat het lokaal bestuur om met de vraag wat goede jeugd- en andere zorg is? Hoe verloopt het democratisch debat hierover? Is dit voor elke gemeente een uniek debat met unieke uitkomsten of tonen de visies op en doelen voor de zorg die gemeenten formuleren veel overeenkomsten? Hoe verhouden college

- 1 Reactie op ‘Wethouders trekken massaal naar Den Haag’, op: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wethouders-trekken-massaal-naar-den-haag.11443566.lynkx>, 15 november 2019.
- 2 Vanaf 2015: BiZa/AZ.
- 3 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015): Adviesaanvraag.

en gemeenteraad zich tot elkaar in dit debat? En, niet onbelangrijk, hoe verhouden de doelen die een gemeente in het sociaal domein stelt zich tot het beschikbare budget?

Eind 2015 startte de Raad met het onderzoek, waarvan het eerste deel begin 2017 werd afgerond. In de loop van deze eerste fase bleek dat een deel van de vraag van de minister – naar de betekenis van de decentralisaties voor het functioneren van de lokale democratie – nog onvoldoende beantwoord kon worden. Gemeenten waren nog volop bezig met de administratieve transitie; een politiek debat was nog nauwelijks van de grond gekomen. In de adviesbrief aan de minister wordt gesteld:

‘Het streven van gemeenten naar een “zachte landing” van de decentralisaties leidde ertoe dat gemeenten 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.’⁴

In de tweede fase van het onderzoek besloot de Raad dus vooral in te zoomen op het democratisch proces waarlangs het beleid in de gemeenten wordt vormgegeven.

Onderzoek

Om tot een goed onderbouwd advies te komen heeft de Raad onderzoek gedaan bij negen gemeenten.⁵ Hierbij stonden de volgende vragen centraal:

- **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?**
- **Heeft de gemeenteraad sturingsruimte in het sociaal domein en benut hij deze ruimte volledig?**

In de beleidstheorie over decentralisaties⁶ wordt zorgvuldige afweging van prioriteiten en belangen als een van de belangrijkste bestuurlijke doelen van decentralisatie beschouwd. Bij de decentrale uitvoering van wetten zou het lokale bestuur beter geïnformeerd zijn over lokale problemen en behoeften en dus ook beter in staat zijn tot het maken van die afweging. Daarnaast zou

4 Raad voor het Openbaar Bestuur (2017): *Briefadvies Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: ROB, p.2.

5 Voor nadere uitleg over het onderzoek zie hoofdstuk 1.

6 Gilsing, R. in Keuzenkamp, S. (red.) (2009): *Decentralisatie en bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: SCP.

de kracht van de decentralisaties in het sociaal domein ook worden bepaald door het leggen van verbindingen tussen de drie taken, waarmee gemeenten ook tot betere preventie zouden kunnen komen. Deze redenen zeggen echter niets over het kader waarbinnen prioriteiten en belangen dan worden afgewogen, en of landelijke wetten en normen aan het lokaal bestuur voldoende vrijheid laten om die afwegingen te maken. Het zijn onder meer deze elementen van het democratisch proces die de Raad nader heeft bekeken.

Uit de bevindingen van zijn onderzoek heeft de Raad drie factoren gededuceerd die van invloed zijn op de sturingsruimte. Twee daarvan zijn interne factoren, te weten de aard van het **bestuurlijk proces** en de **bestuurscultuur** binnen gemeenten. De derde is de invloed van de in het sociaal domein steeds veranderende dynamiek en de grote hoeveelheid belanghebbenden. Deze ontwikkelingen vat de Raad samen onder de noemer **bestuurlijke context**. Hieronder gaan we wat dieper op die factoren in.

BESTUURLIJK PROCES

Uit het onderzoek dat de basis vormt voor dit advies is het de Raad gebleken dat de gemeentelijke taken in het sociaal domein nauwelijks onderwerp zijn van politiek debat in de gemeenteraad. Dit geldt zowel voor de achterliggende visie op deze taken als voor de afwegingen die de gemeente moet maken om de schaarse middelen over het sociaal domein te verdelen. Naast de beperking die uitgaat van landelijke, wettelijke kaders en van de overdracht van beleid naar de regio, ziet de Raad nog een paar andere elementen die aan het gebrek aan politieke discussie bijdragen. Ten eerste lijkt het alsof de gemeenteraad de beleidsruimte die de gemeente wel heeft, niet voldoende kent. In het onderzoek geven veel gemeenteraadsleden aan dat zij niet altijd precies weten waar speelruimte aanwezig is. In het verlengde daarvan is van invloed dat collega's aan de gemeenteraad vrijwel altijd enkelvoudige keuzes voorleggen (waarbij overigens gesignaleerd moet worden dat een deel van de gemeenteraden hier de voorkeur aan geeft). Het ontbreken van scenario's of van de mogelijkheid plan A tegen plan B af te wegen bevordert het inzicht van de gemeenteraad in die speelruimte niet en maakt het politiek minder interessant.

In de context van de groeiende tekorten, met name in de jeugdhulp, constateert de Raad dat vooral financiële kaders bepalend zijn voor de keuzes. Als door financiële druk afwegingen onvermijdelijk worden, worden die vooralsnog eerst in andere domeinen gemaakt.^{7,8} Bij gemeenteraden lijkt er bijna een taboe te liggen op bezuinigen op zorg en hulp, met name wat betreft jeugd-

- 7 Uit de jaarverslagen over 2018 van gemeenten blijkt overigens dat daar nu een kentering in optreedt; iets meer dan 40% van de tekorten in de jeugdhulp wordt aangevuld vanuit het sociale domein zelf.
- 8 Bekkers, H. (2019): Gemeenten korten massaal op sociaal domein, in: *Binnenlands Bestuur*, num. 17, 12 september 2019.

hulp. Uit de gesprekken die hierover met gemeenteraden gevoerd zijn, tonen de raadsleden een groot verantwoordelijkheidsgevoel en persoonlijke betrokkenheid bij de zorg. Het is ook waarschijnlijk het eerste en meest dringende onderwerp waar zij in hun gemeenschap op aangesproken worden. Samen vattend zou je kunnen zeggen dat gemeenteraden hun politieke keuzeruimte niet volledig (ver)kennen en daardoor ook minder benutten.

Meetlat

Gemeentelijke kadernota's zijn bij uitstek de instrumenten waarmee een gemeenteraad de lijnen uit kan zetten waarlangs het college het beleid kan uitwerken en bepalen welke activiteiten het gaat uitvoeren. De gemeenteraad geeft zo sturing aan het beleid en gebruikt ze later als een meetlat om de uitvoering van het college langs te leggen. Voor de gemeenteraden waar de Raad mee sprak, bleek 'kaders' niet een duidelijk concept te zijn; raadsleden vonden het lastig om daar een definitie van te geven. Ten behoeve van dit advies gebruikte de ROB de definitie die de VNG in 2004 opstelde voor haar 'Handreiking Kaderstelling voor gemeenteraden':

*'Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering, inclusief randvoorwaarden, waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt (...).'*⁹

In deze definitie staan drie concepten centraal: normeren, opdrachtformulering en randvoorwaarden. Ook adviseert de VNG in de kadernota op te nemen op welke factoren de gemeenteraad wil sturen, indicatoren vast te stellen waarmee bepaald kan worden of de resultaten gehaald worden en het proces aan te geven waarlangs raad en college het beleid volgen en evalueren – al dan niet met betrokkenheid van cliëntenraden, inwoners en zorgaanbieders.

In de zes kadernota's sociaal domein die de ROB voor dit advies bestudeerde en onderling vergeleek, worden die concepten als zodanig weinig tot niet uitgewerkt.¹⁰ Het ontbreekt veelal aan een heldere visie op het sociaal domein, gebaseerd op maatschappelijke waarden die de gemeenteraad voor de gemeente en zijn inwoners voorstaat (normering). Ook worden visie, doelen en activiteiten niet altijd duidelijk onderscheiden. De kadernota's hebben niet het karakter van een bondig geformuleerde opdracht aan het college, maar

9 VNG (2004): *De kaderstellende rol van de raad: handreikingen uit de praktijk*. Den Haag: VNG, p.9.

10 Molenschot, M. (2020): *Kaderstelling binnen het sociaal domein; een analyse en vergelijking van de kaderstellende documenten sociaal domein van zes gemeenten*. Den Bosch: Avans Hogeschool.

zijn vaker een verzameling van beleidsaspecten. Veel informatie die de Raad in de kadernota's aantrof had bovendien betrekking op de uitvoering van het beleid; een onderwerp dat, ook om de gemeenteraad te beschermen tegen een overvloed aan informatie, niet in een kadernota thuishoort. Sturingsfactoren worden niet expliciet benoemd en ook ontbreken de proceskaders voor het werk van raad en college (procesafspraken tussen gemeente en zorgaanbieders worden soms wel genoemd).

De Raad realiseert zich dat de norm voor een kadernota waaraan hij refereert, ambitieus is. Niettemin zijn de kadernota's zoals ze nu in gemeenten gehanteerd worden vaak te weinig bruikbaar als instrument voor sturing en evaluatie, en dat wreekt zich op verschillende plekken in de beleidscyclus.

De Raad wijst er nadrukkelijk op dat er inhoudelijk belangrijke informatie in de kadernota's staat, maar dat er veel verbeterd kan worden door de verschillende onderdelen duidelijker te ordenen en in onderlinge samenhang te beschrijven, de ontbrekende onderdelen aan te vullen, zich strikt te beperken tot wat 'des raads' is en het geheel bondig te formuleren. Op de wenselijkheid van goede visieontwikkeling door de gemeenteraad komen we hieronder nog terug.

BESTUURSCULTUUR

Op basis van de gesprekken met de gemeenteraden en griffiers constateert de ROB dat er in veel gemeenten een verschil bestaat tussen hoe de gemeenteraad zijn rol als hoogste bestuursorgaan zou willen invullen en de manier waarop dat feitelijk gebeurt. Alhoewel er raadsleden zijn die graag volgend aan het college werken, streven de meeste raadsleden naar een meer actief sturende rolinvulling.

De Raad adviseert gemeenteraden hieraan te werken door hun focus binnen het beleidsproces te verleggen en door zich meer te vereenzelvigen met hun positie als hoogste bestuursorgaan op lokaal niveau. Vanuit deze focus en positie zou de gemeenteraad dan een duidelijk afgebakende informatiebehoefte aan het college kunnen voorleggen.

Voor veel gemeenteraden is het een zoektocht op welk niveau van beleidsformulering zij zich zouden moeten richten. Iedereen weet dat de gemeenteraad 'van de kaders' is, maar zoals eerder gezegd hebben lang niet alle raadsleden een helder beeld van wat kaders zijn, in bestuurlijke zin noch inhoudelijk voor het sociaal domein.

Kaderstelling is goed weer te geven met een vaak gebruikte piramide¹¹ waarin de stappen staan beschreven om te komen tot een strategie voor uitvoering van beleid. De top van de piramide geeft het gebied waarop een gemeenteraad zich zou moeten begeven waar het de inhoudelijke kaders betreft. De laag die je in gedachten aan de onderkant kunt toevoegen – die van de uitvoering – hoort niet meer thuis bij de gemeenteraad.

Figuur 1 Strategische planning¹²



Wat de Raad signaleert in de praktijk van het raadswerk is dat de bovenste twee niveaus van het beleidsproces er in het politieke debat wat bekaaid vanaf komen. Ook is, zoals eerder gezegd over de kaders, niet altijd helder hoe een onderdeel uit het daarboven gelegen niveau voortkomt. Meestal vind je in een kadernota wel elementen van een visie terug, en wordt de nota specifiekier naarmate je dichterbij concrete doelstellingen komt.

Volgens de Raad komt dit gebrek aan kaderstelling vanuit waarden en missie doordat het initiatief tot kaderstelling zelden bij de gemeenteraad ligt. In plaats van ‘opdrachtgever tot’ is de gemeenteraad veelal ‘volger van’ ontwikkeling van nieuw beleid. De kadernota’s worden in opdracht van het college door beleidsmedewerkers geschreven; er zit een zekere logica in dat hun focus ligt op de te volgen strategie. De Raad vindt het van groot belang dat de ge-

11 Zie ‘De missie en visie van het familiebedrijf, op: <https://vanhavermaet.be/artikels/familie/familie-en-bedrijf/denk-aan-missie-en-visie-familiebedrijf/>

12 idem.

meenteraad – en hierbij is een belangrijke adviesrol weggelegd voor de griffie – het initiatief voor kaderstelling naar zich toetrekt.

De griffier stimuleert en bevordert het samenspel met het college en de organisatie. Daarin heeft ook de ‘driehoek’ van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris een belangrijke rol. Daarnaast moet het college van B en W nadrukkelijk het belang onderkennen om de gemeenteraad goed en proactief in zijn kaderstellende rol te positioneren.

Het is wenselijk en logisch dat de gemeenteraad zich als hoogste orgaan over de toplagen van de beleidspiramide buigt; bovendien zijn waarden, missie en visie bij uitstek de gebieden die via een politieke afweging bepaald moeten worden, en niet op basis van kennis of professionele vaardigheden.

De ROB sluit hierin aan bij de NSOB, die in zijn publicatie ‘Gemeenteraden positioneren’ stelt dat een gemeenteraad niet moet proberen om inhoudelijk tegenwicht te bieden aan het college, maar er nu juist is om ‘te beslissen over zaken waar kennis en kunde onvoldoende uitsluitel bieden en waar de meningen verdeeld zijn, moreel, ideologisch of maatschappelijk’; kortom, om politiek te bedrijven. Wil de raad zich dus beter positioneren, dan moet hij dat niet doen door te professionaliseren, maar juist door te politiseren.

De Raad gaat ervan uit dat gemeenteraden zich meer eigenaar zullen gaan voelen van de kaders wanneer zij zelf in the lead zijn bij kaderstelling, zij steeds de waarden koppelen aan een visie op het sociaal domein en de kaders als een opdracht aan het college formuleren. De kaders zullen meer beklijven en door de gemeenteraad meer vanzelfsprekend worden ingezet als meetlat voor monitoring en evaluatie (controlerende rol van de raad). Aan de hand van de kaders wordt het bovendien makkelijker voor gemeenteraden om scherper hun informatiebehoefte aan te geven. Door de (informatie)vraag van de raad en niet het aanbod van het college centraal te stellen, kan de gemeenteraad veel zoekwerk en papier bespaard blijven.

BESTUURLIJKE CONTEXT

Als derde en laatste richten we onze blik op de context waarbinnen de gemeenteraad het sociaal domein lokaal aan moet sturen. We zien dat deze complex is, politieke en procedurele dilemma’s met zich meebrengt, en door steeds veranderende wetten en regels als weinig constant ervaren wordt. Vrijwel alle belanghebbenden waarmee de Raad in de gemeenten sprak, gaven aan op dit front toe te zijn aan een lange periode van rust.

13 Schulz, M. e.a. (2019): *Gemeenteraden positioneren: Van professionaliseren naar positioneren*. Den Haag: NSOB.

Maar de aard van het sociaal domein als beleidsthema an sich maakt sturen er ook niet eenvoudiger op. Enerzijds ligt dat aan de complexe dynamiek en relaties tussen spelers in het domein. Anderzijds maakt de niet altijd eenduidige relatie tussen activiteiten in, en resultaten van het beleid de effecten van specifiek beleid lastig te voorspellen. Omdat ieder besluit dat een gemeenteraad neemt het leven van kwetsbare mensen in de samenleving direct raakt, liggen beleidskeuzes extra gevoelig. Raadsleden zijn dan ook voorzichtig in hun uitspraken en het gevaar bestaat dat zij keuzes uitstellen.

Dilemma's

Van het budget voor het sociaal domein wordt verreweg het grootste deel besteed aan de inkoop van zorg. Er zijn gemeenten die heel ver gaan met het uitbesteden van taken. Deze zorgaanbieders zijn grote werkgevers in de gemeente of in de regio. Dat brengt mogelijk dilemma's met zich mee voor de gemeenteraad. Enerzijds voelen gemeenteraden zich als volksvertegenwoordiger medeverantwoordelijk voor het voortbestaan van lokale bedrijvigheid en het stimuleren daarvan. Anderzijds moeten zij letten op de financiële houdbaarheid van de gemeentelijke voorzieningen, die onder druk staat door de dreigende tekorten. Maar niet alleen de bestuurders, ook de aanbieders hebben als marktpartijen een mogelijk tegenstrijdige rol; enerzijds worden met gemeenten afspraken gemaakt om onderling samen te werken en maatschappelijke waarden te realiseren, anderzijds laten zij zich leiden door concurrentie op de vrije markt.

Uitvinden wat er aan sturing mogelijk is op zo'n complex en dynamisch terrein, is een leerproces dat zeker langer zal duren dan de vijf jaar die de gemeenten er inmiddels voor gehad hebben. En alhoewel de Raad zeker een positieve trend waargenomen heeft in wat dit leerproces opbrengt – *'de mist trekt langzaam op'*, zoals een gemeenteraadslid het verwoordde – bleef 'gebrek aan grip' toch een van de meest gehoorde klachten over het sturen in dit beleidsterrein. De Raad wijst erop dat dit eens te meer een reden is dat het college de raad gericht van informatie voorziet (en niet, onder de vlag van actieve informatieplicht, breed en lastig te duiden).

Als laatste element van de bestuurlijke context dat van invloed is op de sturingsruimte van de gemeenteraad, gaat de Raad in op de taakverdeling tussen gemeenten en het Rijk. Idealiter zou het Rijk als systeemverantwoordelijke optreden, en zouden Rijk en gemeenten zich tot elkaar verhouden als gelijkwaardige medeoverheden met elk een duidelijk afgebakende bevoegdheid. Uit het signalement 'Ondertussen in Den Haag'¹³ dat de ROB in 2019 uitbracht, en

14 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019): *Signalement Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*. Den Haag: ROB.

15 Ministeries van VWS, SZW, J&V onder coördinatie van BZK.

waarin de raad onderzocht welke veranderingen zich als gevolg van de decentralisaties hadden voorgedaan op de vier betrokken ministeries, bleek al dat die rolverdeling vooral op papier bestaat. De invulling van het concept ‘systeemverantwoordelijkheid’ is vaag, en het concept wordt door de ministeries op een verschillende manier gebruikt.

De Raad concludeert dat zowel colleges als gemeenteraden de rol- en taakverdeling met het Rijk als onduidelijk ervaren. Daarnaast voelen zij zich door een aantal ingrepen van het Rijk in het gemeentelijk beleid aangetast in hun autonomie. Een voorbeeld daarvan ziet de Raad het recente voorstel van de minister van VWS om de grote problemen in de jeugdzorg aan te pakken via een gedeeltelijke recentralisatie en een wettelijke verplichting voor gemeenten om regionaal samen te werken. De verontwaardigde reacties op de eenzijdig aangekondigde ingreep van de minister van VWS zijn verklaarbaar; het miskent de noodzaak tot dialoog tussen overheden voordat systeemwijzigingen worden aangekondigd.

De Raad is van mening dat deze verontwaardiging voor een groot deel niet is opgewekt door de inhoud van de boodschap, maar omdat gemeenten, in plaats van als medeoverheden, vanuit de blijkbaar toch nog bestaande bestuurlijke hiërarchie benaderd worden en een opdracht krijgen. Afgezien van de vraag of de voorgestelde verandering een oplossing is voor het probleem – zoals de VNG betwist – past dit volgens de Raad niet bij de positie van de gemeente als eerste overheid. Het succes van het beleid is immers vooral afhankelijk van keuzen die gemeenten maken.

CONCLUSIE EN ADVIES

De Raad concludeert uit het onderzoek dat veel gemeenteraden de sturingsruimte die zij hebben, beter zouden kunnen benutten. Allereerst zouden zij meer inzicht kunnen krijgen waar die ruimte uit bestaat. Daarnaast belemmeren bestaande procedures, regels en gewoonten, maar ook de bestuurscultuur zoals die in veel gemeenten gegroeid is, hen in het optimaal gebruiken van de sturingsruimte. En ten slotte omdat het Rijk soms ingrijpt in het lokale beleid, en daarmee de gemeentelijke autonomie aantast, of doordat politieke keuzes – al dan niet door de gemeenteraad zelf – naar regionaal niveau verlegd worden.

De Raad adviseert op alle fronten in te zetten op het verstevigen van de sturende rol van gemeenteraden. Hij adviseert gemeenteraden te streven naar een leidende rol in het vaststellen van de doelen in het sociaal domein. Sturing, inclusief controle van het beleid van het college, zou moeten plaatsvinden op basis van maatschappelijke waarden. De keuzes van die waarden is waar het debat in de raad zich op toe zou moeten spitsen.

De Raad ziet een aantal aanknopingspunten om die rol te verstevigen. Hier-voor is allereerst bij de gemeenteraad zelf, maar ook bij college en ambtelijke organisatie meer bewustzijn nodig van de positie van de gemeenteraad in het lokaal bestuurlijk bestel: leidend en met visie, en op afstand van de uitvoering. Vanuit die positie kunnen raden hun rol opnieuw definiëren. Die rol moet vooral politiek zijn in plaats van professioneel.

In de aanbevelingen die na dit advies volgen doet de Raad suggesties hoe gemeenten zelf, maar ook actoren daarbuiten (Rijk, VNG), kunnen bijdragen aan het versterken van die sturing door de gemeenteraad.

De discussie over de uitvoering van de taken in het sociaal domein is in volle gang. Daarbij zijn de resultaten, het beschikbare budget, de tarieven en het regieniveau punten van discussie. Het is zeer waarschijnlijk dat, vooral voor de jeugdhulp, maar ook voor het participatiebeleid en de Wmo, nog veel aanpassingen gedaan moeten worden om de randvoorwaarden voor efficiënt en effectief beleid te vervullen.

De Raad is van mening dat er (ook) nog niet voldaan is aan de randvoorwaarden voor effectieve lokale sturing in het sociaal domein. Er is volgens de Raad nog geen reden om een van de beweegredenen achter de decentralisaties, namelijk om de politieke afweging over zorg te maken dicht bij mensen die het betreft, ongeldig te verklaren. Maar dan moeten wel alle betrokkenen in het lokale democratisch proces zich nog eens buigen over de spelregels, en daarin de positie innemen zoals die ooit bedoeld was en waarin zij het best tot hun recht komen. Dat geldt niet alleen voor gemeenteraden en colleges, maar ook voor het Rijk als zelfbenoemde medeoverheid. De raad adviseert daarbij het Rijk ervoor te waken dat in het streven naar verbetering de juiste oplossing bij elk probleem wordt gezocht.

In eerdere adviezen¹⁶ constateerde de Raad bij gemeenteraden al een verlegenheid om zichzelf de middelen toe te kennen om zich beter uit te rusten voor hun taak. Geld uitgeven aan het eigen functioneren is naar kiezers toe nu eenmaal lastiger te verantwoorden, eens te meer in tijden van tekorten. De Raad adviseert gemeenteraden om over deze verlegenheid heen te stappen, en zich te realiseren dat goed bestuur ook betere resultaten voor de gemeenschap oplevert.

16 Raad voor het Openbaar Bestuur (2015): *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: ROB, Raad voor het Openbaar Bestuur (2016): *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB en Raad voor het Openbaar Bestuur (2018): *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag: ROB.

In een recente brief aan de Tweede Kamer¹⁷ geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat ze wil inzetten op versterking van gemeenten. Daarbij wil zij onder andere het instrumentarium van de gemeenteraad uitbreiden, zodat gemeenteraden hun rol en verantwoordelijkheid met de gegroeide taken en verwachtingen goed kunnen (blijven) vervullen. De Raad vindt dat sturing in het sociaal domein bij uitstek een thema is dat zich hiervoor leent en adviseert de minister dan ook te investeren in trainingen en experimenten over sturen in het sociaal domein. Hij gaat ervan uit dat dit advies daarvoor de inhoudelijke onderbouwing kan leveren.

Aanbevelingen

GEMEENTERAAD

- Spreek als raadsleden onderling over wat volgens u goede kaders zijn en de eisen die u stelt aan een goede kadernota. Stel uzelf op als opdrachtgever van het college en maak met het college een duidelijke taakafbakening.
- Focus in kaderstelling op de maatschappelijke waarden die u belangrijk vindt voor de toekomst van uw gemeente en vertaal deze waarden in maatschappelijke effecten die u met het sociaal beleid wilt bereiken.
- Leg in de kadernota vast op welke factoren u wilt sturen en stel de indicatoren vast waarmee u gaat bepalen of het college geslaagd is in zijn missie. Gezien de moeilijkheid van resultaatmeting in het sociaal domein lijkt een keuze voor maatschappelijke effecten in combinatie met procesdoelen voor de hand te liggen. Koppel hieraan een duidelijk omschreven informatievraag naar het college.
- Gebruik uw kadernota als meetlat waarlangs u beleidsnota's, conceptverordeningen en rapportages van het college legt. Vraag uzelf steeds af of deze nog in lijn zijn met de visie en maatschappelijke doelen die u als raad bij de kaderstelling heeft vastgelegd.
- Zoek samenwerking met de andere gemeenteraden op die betrokken zijn bij (boven)regionale samenwerking voor uitwisseling en eventuele afstemming.

¹⁷ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019): *Brief aan de Kamer over Toekomst openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

- Maak voor het realiseren van deze aanbevelingen gebruik van de deskundigheid van de griffie en van scholing om u bewuster te worden van uw rol, bevoegdheden, rechten en instrumenten. Wees bereid om daarin te investeren.

COLLEGE

- Maak met de gemeenteraad duidelijke afspraken in het proces van beleidsontwikkeling (ook in regionaal verband), leg deze vast en reflecteer daar op een aantal vastgestelde momenten op (bijv. zijn afspraken wederzijds nagekomen? Wat is voor verbetering vatbaar?).
- Leg doordachte onderbouwde scenario's voor aan de gemeenteraad in plaats van enkelvoudige voorstellen, zodat raadsleden meer keuzeruimte hebben. Meer keuzeruimte dwingt om afwegingen te maken en zet meer aan tot discussie.
- Bedien de gemeenteraad vraaggestuurd en niet aanbodgestuurd met informatie. Dat wil zeggen dat u informeert naar behoefte en de raad niet vanuit uw informatieplicht als college overlaadt met allerlei stukken.

GRIFFIER

- Investeer in ondersteuning en advisering van de gemeenteraad ten behoeve van kaderstelling.
- Maak als adviseur van de raad raadsleden bewust van hun rol als opdrachtgever van het college.

VOORZITTER VAN DE GEMEENTERAAD

- Stimuleer en faciliteer als voorzitter van de raadsvergadering de discussie over maatschappelijke waarden en maatschappelijke effecten.
- Positioneer als voorzitter van de 'driehoek' van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris én als voorzitter van het college de gemeenteraad goed en proactief in zijn kaderstellende rol.

RIJK (BZK EN ANDERE BETROKKEN DEPARTEMENTEN)

- Besteed meer aandacht aan de doorvertaling van de gedecentraliseerde wetten naar de praktijk, zodat gemeenten duidelijk weten waar zij keuzevrijheid hebben en waar hun beleid door wettelijke kaders begrensd wordt.

- Voorkom voortdurende bijstelling van wet- en regelgeving, zoals het instellen van het Wmo-abonnementstarief. Als bijstelling noodzakelijk lijkt, doe dat dan in overleg met gemeenten als gelijkwaardige medeoverheden.
- Ga eerst aan tafel met gemeenten voor onderlinge afstemming voordat maatschappelijke partijen een pact/akkoord kunnen ondertekenen.
- Investeer, in het kader van het voornemen van de minister van BZK om in te zetten op het versterken van gemeenten, in trainingen en experimenten over sturen in het sociaal domein, waarbij dit advies inhoudelijk richting kan geven.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

- Doordenk, bij de huidige decentralisaties zowel als bij degene die nog volgen, wat de overheveling van taken betekent voor het functioneren van het lokaal bestuur. Draag er zorg voor dat gemeenteraden goed toegerust zijn voor het aansturen van nieuwe beleidsthema's.

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING

In 2014 verzocht de toenmalige commissie BZK/AZ¹⁸ van de Eerste Kamer de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) onderzoek te doen naar de (komende) decentralisaties van taken in het sociaal domein in 2015. Daarbij ging het om de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Dit verzoek werd in 2015 overgenomen door de toenmalige minister van BZK, Ronald Plasterk, die de Raad vroeg 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 openbaar bestuur en het functioneren van de democratie.’^{19,20}

De eerste fase van het onderzoek kan gekarakteriseerd worden als breed en inventariserend. De waaier aan gemeentelijke ervaringen is weergegeven in een digitaal E-zine²¹ waar de ‘relazen’ van de twintig bezochte gemeenten zijn opgenomen. Deze gedeelde ervaringen dienen voor gemeenten ook om van elkaar te leren. Een tweede product was een adviesbrief aan de aanvragers, waarin de eerste waarnemingen van de Raad worden weergegeven langs drie 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 is de Raad de tweede fase van het onderzoek gestart. Daarbij is besloten om nader in te zoomen op het democratisch proces waarlangs het gemeentelijke beleid wordt vormgegeven. In de eerste fase van het onderzoek bleek die vraag nog moeilijk te beantwoorden. In de eerder uitgebrachte adviesbrief²² werd 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. (...) Scherpe politieke keuzes

18 Vanaf 2015: Commissie BiZa/AZ.

19 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015): Adviesaanvraag.

20 Voor de volledige adviesaanvraag zie bijlage 4.

21 Zie ‘E-zine Gemeenten in 3D’, op: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/sociaal-domein/gemeenten-in-3d-eerste-fase>.

22 Raad voor het Openbaar Bestuur (2017): *Briefadvies Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.

werden tot dusverre dan ook niet gemaakt of zijn uitgesteld. (...) Ook kennisachterstand beperkt het vermogen van gemeenteraadsleden om kritisch (bij) te sturen.'

Nu het decentralisatieproces al bijna vijf jaar aan de gang is, wil de Raad inzicht krijgen in hoe het ervoor staat met het democratisch proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming in het sociaal domein, volgend op de decentralisaties van de taken in 2015. Daarvoor zetten we eerst de verwachtingen en veronderstellingen achter deze enorme decentralisatieoperatie op een rijtje.

1.2 DECENTRALISATIE IN (BELEIDS)THEORIE

De drie decentralisaties van 2015 in het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) lijken een ander karakter te hebben dan eerdere decentralisaties. Er is niets waaraan kan worden afgemeten of het democratisch proces rond dit thema nu beter of slechter verloopt dan in een ander geval. Ze zijn uniek. In Nederland zijn er eerder grote decentralisatieoperaties geweest, maar dat ging vaak om afzonderlijke taken en niet om een groter pakket, zoals bij de '3D's'. Bovendien gingen eerdere decentralisaties zelden gepaard met zulke grote inhoudelijke, politieke en financiële dimensies zoals die van 2015 in het sociaal domein.²³

In de beleidstheorie die Denters en Fleurke²⁴ hanteren, worden *effectiviteit en zorgvuldige afweging van prioriteiten en belangen* als twee belangrijkste bestuurlijke doelen beschouwd voor decentralisatie. In het verlengde hiervan stellen de auteurs dat decentralisatie hoofdzakelijk op twee noties is gestoeld, namelijk het doelmatigheidsargument en het participatieargument. Ook in het Regeerakkoord²⁵ van 2012 wordt het belang van de beoogde decentralisatie (van uitvoering van de Jeugdwet, Participatiewet en Wmo) op grond van deze noties onderschreven. In het onderstaande worden de twee noties kort toegelicht.

Decentraliseren zou leiden tot effectiever beleid, omdat het meer mogelijkheid biedt om:

- maatwerk te leveren oftewel het beleid af te stemmen op de lokale situatie, problemen en behoeften;
- integraal beleid te voeren, gezien het gegeven dat de aanpak van maatschappelijke problemen vaak meerdere beleidsterreinen aangaat. Afstemming en coördinatie zijn daarbij vereist;

23 Van der Steen, M. e.a. (2013): *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*. Den Haag: NSOB.

24 Gilsing, R. in Keuzenkamp, S. (red.) (2009): *Decentralisatie en bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: SCP.

25 VVD – PvdA Regeerakkoord (2012): *Bruggen slaan*. Den Haag.

- slagvaardig en uitvoeringsgericht te handelen oftewel tijdig en adequaat in te spelen op maatschappelijke veranderingen, omdat taken en bevoegdheden door decentralisatie op een kleinere schaal worden belegd.

Decentralisatie zou bijdragen aan zorgvuldige afweging van prioriteiten en belangen aangezien:

- de afstand tussen burger en beleid kleiner wordt, waardoor mogelijkheden voor beleids- en politieke participatie toenemen. Dit zorgt ervoor dat het lokale bestuur beter geïnformeerd is over lokale problemen en behoeften en dus ook beter in staat is tot een zorgvuldige afweging;
- de gekozen volksvertegenwoordiging actief betrokken is bij de besluitvorming over gecentraliseerde taken en bevoegdheden;
- het gekozen politieke orgaan door de kleinere afstand tot de lokale samenleving makkelijker aanspreekbaar is. Dit zorgt ervoor dat de invloed van de lokale samenleving op de besluitvorming groter is.

Zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten staat niet alleen ten dienste van maatwerk en daarmee van een effectiever beleid, zo stelt Gilsing²⁶; het draagt ook bij aan de legitimiteit van een democratisch openbaar bestuur.

1.3 AFBAKENING EN VRAAGSTELLING

In de vraagstelling wordt de gemeenteraad centraal gezet, vanuit de veronderstelling dat de gemeenteraad de centrale arena is waar lokale democratische processen samenkomen. Het is immers de gemeenteraad die idealiter in lokaal beleid de kapitein van het schip is. De gemeenteraad zet door kaderstelling de koers voor het beleid uit. De kaders kunnen inhoudelijk, procedureel en financieel van aard zijn. Ook stuurt hij in het proces met verschillende instrumenten (zoals moties en amendementen) en door controle van het college het beleid waar nodig bij.

Zoals eerder aangegeven, ligt de focus in dit onderzoek op het democratisch proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming rond de gemeentelijke taken in het sociaal domein. Onder 'het democratisch proces' verstaat de Raad 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. In het democratisch proces kijkt de Raad specifiek naar de sturing van beleid door de gemeenteraad. Met sturing vat de Raad het proces van kaderstellen en controleren samen. Het gaat de Raad niet om welke inhoudelijke

²⁶ Gilsing, R. in Keuzenkamp, S. (red.) (2009): *Decentralisatie en bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: SCP.

keuzes er gemaakt worden en hoe het lokaal beleid eruit ziet, maar of er lokaal keuzemogelijkheden zijn en hoe het proces van plan- en besluitvorming plaatsvindt.

In dit onderzoek wordt de gemeenteraad als een zelfstandige actor beschouwd die zelf grotendeels verantwoordelijk is voor het democratisch proces. De Raad heeft echter niet de gemeenteraden langs een algemene meetlat voor ‘goede sturing’ willen leggen. Het gaat de Raad vooral om hoe gemeenteraden het democratisch proces rond het sociaal domein ervaren, welke knelpunten ze in de sturing van beleid tegenkomen en hoe ze daarmee omgaan.

Om tot een goed advies te kunnen komen heeft de Raad zich twee vragen gesteld:

- 1 Hoe geven gemeenteraden vorm aan het democratisch proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming rond de gemeentelijke taken in het sociaal domein, volgend op de decentralisatie van deze taken in 2015?
- 2 Hoe ervaren gemeenteraden de sturingsruimte in dat democratisch proces, en benutten zij die optimaal?

Aan de hand van de antwoorden op deze vragen en met gebruikmaking van literatuur over dit onderwerp heeft de Raad voor alle betrokkenen bij het lokaal democratisch proces aanbevelingen geformuleerd. Deze staan in deel 1 van dit advies.

Om inzicht te krijgen in hoe het democratisch proces rond het sociaal domein verloopt, heeft de Raad 27 gesprekken gevoerd bij negen gemeenten (zie bijlage 2). Er is gesproken met gemeenteraadsleden die het sociaal domein in hun portefeuille hebben, griffiers of raadsadviseurs, wethouders en ambtenaren (beleidsadviseurs, managers of directeurs) sociaal domein. Daarbij stonden de gemeenteraden en de manier waarop zij het democratisch proces beleven en vormgeven centraal. De gesprekken met andere betrokkenen dienden vooral om de bevindingen uit gesprekken met gemeenteraadsleden te kunnen spiegelen. Met alle geïnterviewden is afgesproken dat hun bijdragen geanonimiseerd worden weergegeven; dat maakte een zeer open gesprek mogelijk.

Bij de selectie van de negen bezochte gemeenten heeft de Raad, zoals in eerste fase, gestreefd naar een diverse samenstelling van de onderzoeksgroep. Daarbij is gelet op kenmerken als geografische spreiding en grootte, maar ook op voor de decentralisaties relevante criteria zoals de sociaalgeografische en sociaaleconomische kenmerken van en de gezondheidssituatie in een gemeente. Deze bepalen in hoge mate de opgaven van de gemeenten in het sociaal do-

mein. Gezien het feit dat het aantal onderzochte gemeenten niet representatief is om wetenschappelijk verantwoorde verbanden te leggen tussen de sociaal structurele kenmerken en de wijze waarop het democratisch proces wordt vormgegeven, doet de Raad in dit onderzoek geen uitspraken over dergelijke thema's. Een diverse samenstelling was wel een duidelijke wens, zodat de vertegenwoordiging van het diverse gemeentenlandschap voor zover mogelijk recht wordt gedaan in het advies. In de gesprekken bij gemeenten heeft de Raad hoofdzakelijk gekeken waar patronen te zien zijn in de ervaringen rond het democratisch proces en de knelpunten die gemeenteraden daarin tegenkomen om hun 'sturende' rol te vervullen.

In bijlage 2 staan de gemeenten vermeld waar de interviews gehouden zijn.

In de gesprekken zijn onder meer de volgende thema's aan bod gekomen:

- visieontwikkeling en kaderstelling in het sociaal domein;
- vergaren van informatie ten behoeve van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in gemeenteraden;
- benutten van de politieke keuzeruimte;
- rol van gemeenteraden in controle, evaluatie en beleidsbijstelling; en
- regionale samenwerking en verhouding met het Rijk.

Naast gesprekken bij gemeenten zijn kadernota's van zes gemeenten onderzocht, waarbij is gekeken naar het lokale karakter van de kaders en de verhouding tussen de desbetreffende gemeenteraden en colleges in het beleidsproces.²⁷ Kortom, de analyse van het democratisch proces is, op geraadpleegde literatuur na, hoofdzakelijk gebaseerd op de bevindingen uit gesprekken bij negen gemeenten en de uitkomst van een verkenning van zes kadernota's.

Kanttekeningen

De Raad zet twee kanttekeningen bij de bevindingen en de conclusies die hij daaruit trekt. Ten eerste constateert de Raad dat, los van de inrichting van het lokale democratisch proces, de beleidsvrijheid van gemeenteraden beperkt is, doordat de gemeentelijke taken die voortvloeien uit de wetten in het sociaal domein in belangrijke mate een uitvoerend karakter hebben. Dit maakt bijvoorbeeld de vraag of gemeenten nu veel of weinig eigen beleidsruimte hebben ook lastig te beantwoorden. Laten de wetten in het sociaal domein alle gemeenten dezelfde beleidsruimte? Of kan een gemeente door inzet van creativiteit en het oprekken van de grenzen de uitvoering meer autonoom ontwikkelen? De mate van beleidsvrijheid is uiteraard niet in procenten uit te

27 Molenschot, M. (2020): *Kaderstelling binnen het sociaal domein; een analyse en vergelijking van de kaderstellende documenten sociaal domein van zes gemeenten*. Den Bosch: Avans Hogeschool.

drukken. Uit het onderzoek van de Raad bleek dat er verschil zit in de mate waarin gemeenten zich in hun sturing vrij of beperkt ervaren. Hij concludeert echter dat er voor elke gemeenteraad nog keuzes te maken zijn en dat er voldoende instrumenten beschikbaar zijn om het beleid (bij) te sturen.

Ten tweede is het van belang dat het onderzoek is uitgevoerd op een tijdstip (voorjaar 2019) dat een deel van de raadsleden nog amper een jaar in functie was. Dit heeft ongetwijfeld de gevoelens van ‘gebrek aan grip’ en ‘stuurloosheid’ die gemeenteraden uitdrukten versterkt (zie hoofdstuk 2), maar kan deze volgens de Raad niet volledig verklaren. Ook raadsleden die al meerdere termijnen erop hadden zitten, griffiers en wethouders signaleerden dat de bestaande kaders niet voldoende houvast geven.

Op beide thema’s wordt verder ingegaan in hoofdstuk 2 en 3.

1.4 LEESWIJZER

Het volgende hoofdstuk (2) is een beschrijving van wat de Raad heeft waargenomen in de gesprekken over het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming rond het sociaal domein en in de analyse van de kadernota’s. In dit hoofdstuk behandelt de Raad welke knelpunten gemeenteraden in dat proces tegenkomen en hoe ze daarmee omgaan. Daarna volgt een hoofdstuk (3) met een reflectie op de bevindingen, waarin de Raad de ‘sturende’ rol van de gemeenteraad duidt en verkent waar die mogelijk verbeterd zou kunnen worden. Daarbij focust de Raad op de ruimte die gemeenteraden hebben om op eigen wijze sturing te geven aan beleid rond het sociaal domein en of zij deze ruimte optimaal benutten. In hoofdstuk 4 tenslotte vat de Raad de conclusies uit het onderzoek samen.

Gedurende het onderzoek viel het de Raad op dat een aantal interne factoren een effectief democratisch proces belemmert. Het gaat dan ten eerste om de middelen en procedures die de gemeenteraad tot zijn beschikking heeft en de processen waarlangs beleidsontwikkeling verloopt (bestuurlijk proces). Daarnaast spelen de verhouding en taakverdeling tussen gemeenteraad en college een rol (bestuurscultuur). Naast deze interne factoren zijn er ook externe invloeden op het lokale democratisch proces. Daarbij gaat het om het dynamische karakter van het sociaal domein en de verhouding van de gemeenten met het Rijk, de regio en de private marktpartijen (bestuurlijke context). Daarom zijn de volgende hoofdstukken geordend langs deze drie lijnen: het **bestuurlijk proces**, de **bestuurscultuur** en de **bestuurlijke context**.

Intermezzo

De raad aan het stuur; van Doetinchem naar heel Nederland

Ze is al bijna 10 jaar lid van de Doetinchemse gemeenteraad en heeft zelf het sociaal domein in haar portefeuille. Maar Marianne Kock – in het dagelijks leven ook trainer bij het opleidingsbureau van de Partij van de Arbeid – hoeft haar kennis en vaardigheden niet zo nodig alleen voor haar eigen fractie in te zetten. ‘Ik zag dat mijn collega-raadsleden net als ik worstelden met de vraag hoe ze richting kunnen geven binnen het sociaal domein’, vertelt ze. ‘En ik zag dat er behoefte was aan uitwisseling van ervaringen en kennis over dit thema.’ Samen met de griffier van de Doetinchemse raad ontwikkelde ze een workshop voor raadsleden: ‘De raad aan het stuur in het sociaal domein’. Ze gebruikt daarbij de metafoor van het college, de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat als tandwielen die op elkaar ingrijpen. Als het grote wiel van het college beweegt, bewegen de andere twee vanzelf mee. Maar het is veel moeilijker om als raad je eigen tandwiel in beweging te zetten en te zorgen dat het college volgt.

In de workshop passeren een aantal concepten uit het proces van beleidsontwikkeling de revue. Allereerst laat Marianne de deelnemers filosoferen over wat het betekent om als raad ‘in positie’ te zijn. Zijn we eigenlijk in staat om onze kaderstellende rol te vervullen? En zijn er überhaupt wel kaders gesteld door de raad? Volgend op die brainstorm wordt in de workshop nog eens duidelijk uitgelegd hoe in de lokale democratie de taken en rollen van gemeenteraad en het college zich tot elkaar verhouden, en wordt besproken of die rolverdeling goed werkt. ‘Het college zou veel meer “dienend” moeten zijn ten behoeve van een goed debat in de raad’, zegt Marianne Kock. ‘Zo’n debat krijg je pas als de raad kan kiezen uit verschillende beleidsopties, en hij de bijbehorende voor- en nadelen kent’. De vorm waarin veel gemeenteraden nu kaders voorgelegd krijgen, vindt Marianne veel te vaag. Aan de meeste kadernota’s ontbreken duidelijke normatieve keuzes. ‘Maak essentiële begrippen in het zorglandschap duidelijk’, zegt zij. Op zo’n manier zie je hoe de manier waarop je invulling geeft aan zorg, samenhangt met hoe je tegen de maatschappij aankijkt.

Marianne houdt de deelnemers aan de workshop voor dat sturing niet alleen zit in de grote beleidskaders. Wanneer de raad de regie over het beleidsproces houdt, heeft hij zelf invloed op verschillende niveaus. Een beeldvormende bijeenkomst bijvoorbeeld, lijkt in eerste instantie een

neutrale vorm van kennisoverdracht. Maar het is juist een gelegenheid voor de raad om zelf te bepalen wie hij aan bod wil laten komen, welk verhaal hij wil horen en dus welke belangen hij tegen elkaar af gaat wegen. Marianne Kock brainstormt verder met de deelnemers van de workshop over de instrumenten, manieren en momenten om te sturen. Tot slot ontwikkelen zij een sturingsstrategie aan de hand van een casus in het sociaal domein.

Met de ontwikkeling van haar workshop heeft Marianne een sterk punt gemaakt. Ten eerste omdat zij raadsleden leert dat sturen juist mogelijk is via het proces. In de workshop wordt niet ingegaan op politieke meningen over het sociaal domein maar houdt men zich bij het proces en de middelen. Door onderlinge uitwisseling zien de deelnemers daar meer mogelijkheden voor en gaan zij strategisch denken. Ten tweede leren deelnemers meer over de positie van raad en college ten opzichte van elkaar, wat bijdraagt aan een sterkere opstelling van de raad. De workshop legt als het ware de open plekken in beleidsontwikkeling bloot, waar de raad direct in kan springen.

Niet alle worstelingen van raadsleden zullen hiermee opgelost zijn; in de korte workshop van 2 uur kun je uiteraard niet hun hele taakveld dekken. Maar Marianne Kock heeft vanuit haar eigen ervaring een belangrijke steen in de vijver geworpen. De zo ontstane cirkels reiken steeds verder. Zij heeft inmiddels het concept van haar workshop overgedragen aan ProDemos²⁸, dat dit verder ontwikkelt en trainers opleidt om de cursus vanaf 2020 te gaan verzorgen door het hele land.

28 Zie 'Ondersteuning van raadsleden' op: <https://prodemos.nl/samenwerking/gemeenten/ondersteuning-van-raadsleden/>.

2 Bevindingen

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen uit 27 gesprekken in negen gemeenten met de hoofdrolspelers in het lokale democratisch proces rond het sociaal domein: raadsleden, wethouders, griffiers of raadsadviseurs en ambtenaren. De bevindingen uit de gevoerde gesprekken worden hieronder weergegeven onder drie noemers: het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context. Paragraaf 2.2 behandelt twee aspecten van het bestuurlijk proces, te weten (a) de mate van politisering van het debat en (b) kaderstelling en controle als taken van de gemeenteraad. Paragraaf 2.3 zoomt in op de bestuurscultuur in de bezochte gemeenten, waarbij aandacht wordt besteed aan de rolvulling van college en raad. Paragraaf 2.4 tenslotte brengt de bestuurlijke context waarin gemeenten opereren in het sociaal domein in kaart. Het gaat dan vooral om regionale samenwerkingsverbanden en de relatie van de gemeente met het Rijk, maar ook om de positie van de gemeente als opdrachtgever en samenwerkingspartner met private instellingen en bedrijven. Elke paragraaf eindigt met een samenvatting van de bevindingen.

2.2 KADERSTELLING EN CONTROLE IN HET BESTUURLIJK PROCES

De mate van politisering van het debat

In de gesprekken bij gemeenten zijn betrokkenen vanuit verschillende gelegingen (raadsleden, griffiers of raadsadviseurs, wethouders en ambtenaren) gevraagd naar het karakter van het debat rond het sociaal domein en in hoeverre incidenten en financiële tekorten het debat kleuren. Ook zijn ze gevraagd of er in de gemeenteraad politieke afwegingen worden gemaakt met betrekking tot het sociaal domein. Krijgen raadsleden überhaupt (politieke) keuzes voorgelegd vanuit het college zodat er 'iets te kiezen valt' en in hoeverre kennen zij de keuzeruimte die ze als gemeente hebben? Een andere vraag is of de belemmeringen die worden ervaren om vrije (politieke) keuzes te maken in lokaal beleid volgens hen specifiek kenmerkend zijn voor het sociaal domein.

In de gesprekken viel op dat er in raadsdebatten over het sociaal domein zeer weinig politieke stellingname is tussen de politieke partijen. Als er al discussie is, gaat dat vooral over de uitvoering van de taken en dan met name van de Wmo. De uitvoering van zorg en hulp voor de jeugd wordt zelden bediscussieerd in de gemeenteraden van de bezochte gemeenten. Daar kom je niet aan, is vaak de gedachte. Ook over de Participatiewet wordt weinig gediscussieerd in de gemeenteraad. Dat heeft volgens gesprekspartners te maken met de aard van de wet, die weinig sturingsruimte aan de gemeenten laat. Als het

gaat om de Participatiewet zien gemeenten zich dan ook meer als uitvoeringsorgaan van het Rijk.

Vrijwel alle raadsleden karakteriseren zorg en hulp als een apolitiek thema, waarvan het belang en de urgentie volgens hen de politiek overstijgt. Het is een wettelijke, maar ook morele plicht om zorg en hulp te leveren. Mensen kunnen wel zonder het gemeentelijke zwembad leven, maar een paar jaar de zorg afschaffen is onmogelijk. Wat volgens veel raadsleden kenmerkend is voor het sociaal domein, is dat bijna ieder besluit het leven van mensen direct kan raken. Omdat de gevolgen van ieder besluit moeilijk te overzien zijn én vanwege het feit dat de risico's in het sociaal domein groot zijn, zijn raadsleden extra voorzichtig in hun uitspraken. Twee raadsleden hierover:

'Het gaat om kwetsbare mensen, mensen die niet voor zichzelf kunnen opkomen.'

'Het is toch anders als je het hebt over mensen dan wanneer het gaat om asfalt.'

Het zou volgens deze raadsleden dan ook niet correct zijn om (partij)politiek te gaan voeren over nut en noodzaak van het sociaal domein. Ook de (drievoudige) financiële tekorten leiden vooralsnog niet tot scherpe (politieke) keuzes en afwegingen binnen het sociaal domein. In plaats daarvan wordt de oplossing gezocht in versobering in andere domeinen om de financiële tekorten in het sociaal domein aan te vullen.

Complexe dynamiek

Naast het karakter van zorg en hulp spelen volgens gesprekspartners nog drie factoren een belangrijke rol in het ontbreken van een politiek debat rond het sociaal domein. De eerste en meest genoemde is het gebrek aan grip van raadsleden op de complexe materie. Zij spreken uit dat ze nog zoekende zijn om zicht te krijgen op het brede omvangrijke veld, de ingewikkelde relaties en de complexe materie. De moeizame uitwisseling van gegevens vanuit het Rijk en de provincie richting gemeenten in de beginfase van de decentralisaties heeft volgens meerdere gesprekspartners geleid tot meer kennisachterstand bij gemeenten, met name bij raadsleden. Het gaat dan om bijvoorbeeld gegevens over potentiële hulpvragers, type hulpvragen, aantallen, betrokken zorginstellingen en maatschappelijke organisaties, etc.

Als tweede belemmering wordt ervaren dat het effect van een specifiek beleid in het sociaal domein niet van tevoren is te doorzien. Er is lang niet altijd een eenduidige relatie tussen de knoppen waar je aan draait en het effect van beleid. Gesprekspartners vanuit alle geledingen benadrukken dat de complexe dynamiek in het sociaal domein het bijna onmogelijk maakt om van tevoren vast te stellen wat het effect van een bepaald beleid op termijn zal zijn. Meer zicht en grip op de materie zou op den duur wel kunnen leiden tot meer (po-

litiek) debat, is de verwachting bij enkele raadsleden. Twee raadsleden zeggen hierover:

‘Je moet eerst voldoende kennis van zaken hebben om er vervolgens iets van te kunnen vinden.’

‘Soms doen we ook maar wat zonder te weten wat het precies gaat opleveren.’

Als derde verklaring waarom het (politieke) debat achterwege blijft in de gemeenteraad, noemt een aantal gesprekspartners de (dreigende) financiële tekorten in het sociaal domein. Dat legt zodanig druk op raadsleden dat ze zich vooral focussen op hoe de gemeente het hoofd boven water kan houden, met als gevolg dat ze niet toekomen aan het gesprek over de toekomst van hun gemeente en welk perspectief zij daarin zien voor bijvoorbeeld zorg en werk. Een wethouder vertelt:

‘Door enorme dreigende tekorten laat de raad zich constant leiden door de waan van de dag. Dit werkt verlamdend voor de raad om echt inhoudelijk debat te voeren met perspectief op lange termijn, laat staan te innoveren. Er is nooit “room for error”.’

Gedurende de gesprekken werd niet alleen duidelijk dat er geen politiek debat wordt gevoerd over het sociaal domein, maar dat ook incidenten in de gemeenteraad niet worden aangewend voor politiek gewin. Slechts bij een van de negen gemeenten werd vanuit het college aangegeven dat het soms voelt alsof de oppositiepartijen zoeken naar misstanden om zich als partij te profileren.

Geen expliciete keuzes

De waarneming dat de lokale democratie ervoor kiest geen (partij)politiek te bedrijven, wierp de vraag op in hoeverre er voor gemeenteraden überhaupt iets te kiezen valt in het sociaal domein. Wat er met betrekking tot de keuzeruimte van gemeenteraadsleden is waargenomen, is dat deze door raadsleden als beperkt wordt ervaren. Vanuit colleges worden zelden expliciete keuzes voorgelegd aan gemeenteraden om (politieke) afwegingen te kunnen maken. Dit heeft deels te maken met – zo ervaart een aantal colleges het althans – dat de centrale wet- en regelgeving weinig lokale beleidsvrijheid toestaat. Een raadslid vertelt:

‘We krijgen vrijwel nooit keuzes of scenario’s voorgelegd van het college, alleen toen we over bezuinigingsscenario’s moesten besluiten.’

In twee bezochte gemeenten zei de wethouder een enkele keer beleidskeuzes en scenario's te hebben voorgelegd aan de gemeenteraad, maar constateerde dat het debat daardoor niet scherper werd. Beide wethouders hierover:

'Het lijkt voor de raad alsnog te complex om het gehele plaatje in het sociaal domein te overzien, dus wordt het debat altijd heel voorzichtig gevoerd.'

'Wij leggen wel beleidskeuzes voor aan de raad. We hebben in het verleden ook met scenario's gewerkt, maar de raad vraagt dan toch om een concreet voorstel vanuit het college.'

De bevindingen over de politieke aard van het debat kunnen als volgt worden samengevat:

- Er is weinig politieke stellingname in raadsdebatten. Wanneer er discussie is, gaat die over de uitvoering en dan met name over de uitvoering van de Wmo.
- Raadsleden karakteriseren 'zorg en hulp' als een apolitek thema. Het belang en de urgentie ervan overstijgt volgens hen de politiek.
- Het college legt zelden expliciete keuzes voor aan de gemeenteraad op grond waarvan deze (politieke) afwegingen kan maken.
- Gemeenteraden, maar ook wethouders, ervaren dat de centrale wet- en regelgeving weinig ruimte biedt om lokale keuzes in beleid te maken.

Sturing door middel van kaderstelling en controle

Het tweede aspect van het bestuurlijk proces waar de Raad naar gekeken heeft is hoe gemeenteraadsleden hun kaderstellende en controlerende rol invullen. Met andere woorden: hoe sturen ze het beleid voor het sociaal domein? Als eerste is gekeken naar de wijze waarop gemeenteraden informatie verzamelen en selecteren om tot een visie te komen en om te controleren of het college zijn werk goed doet. Ook is de totstandkoming van gemeentelijke visies en kadernota's onder de loep genomen bij zes van de bezochte gemeenten.

Vertrekpunt

De antwoorden hierop waren uiteenlopend. Aan de ene kant waren er enkele raadsleden die aangaven dit geen taak van de gemeenteraad te vinden. Zij spraken het vertrouwen uit dat het college hier op een goede manier vorm aan zou geven en lieten deze definities graag over aan professionals in de uitvoering. De meeste raadsleden gaven aan dat zij de waardendiscussie zeker tot de taken van de gemeenteraad vinden horen, maar dat deze er in de waan van de dag bij inschoot. Ook de geïnterviewde griffiers vonden de afwezigheid van die discussie een groot gemis. Doordat het in de meeste gemeenteraden ontbrak aan een dergelijke discussie was er ook geen duidelijke visie op de gewenste richting van beleid. Een raadslid:

‘We hadden eigenlijk geen concrete doelstellingen voor het sociaal domein en hadden ook niet nagedacht over hoe we die doelen gingen bereiken.’

Als redenen voor het ontbreken van een waardendiscussie werden aangedragen: de dominantie van het debat door de financiële tekorten, de nadruk op de uitvoering van zorg in plaats van op de achterliggende waarden, de volle raadsagenda en ten slotte de onbekendheid met dit aspect van het raadswerk. Een enkele keer kwam de waardendiscussie naar voren wanneer de actualiteit daar aanleiding toe gaf, bijvoorbeeld bij de discussie over resultaatgericht financieren of over het concept ‘schoon en leefbaar’. Bij enkele gemeente gaven gesprekspartners aan dat de financiële druk wel eens geleid had tot een discussie over de kerntaken van de gemeenten.

Wethouders leken meer bedenkingen te hebben bij het idee dat de gemeenteraad zich over de waarden achter het beleid zou moeten buigen, vanwege de complexiteit van zo’n debat. De wethouder van een gemeente stelde zelfs dat ‘geen enkele raad daartoe in staat is’. Een andere wethouder zei:

‘Ik zou niet weten waar de raad het dan over moet hebben.’

Uiteraard gaf een aantal fracties aan wel over deze waarden na te denken binnen eigen partijverband. Maar de link tussen deze waarden en het te voeren beleid wordt door weinig gemeenteraadsleden gelegd. Een griffier hierover:

‘Ik denk dat de meeste raadsleden ervan uitgaan dat ze dezelfde waarden delen en onder de concepten hetzelfde verstaan. Het is natuurlijk maar de vraag of dat zo is.’

Bij geen enkel van de bezochte gemeenten is voorgekomen dat verschil in achterliggende visie tussen raadsleden tot een botsing in beleidskeuzes heeft geleid.

Overeenkomsten

Naast de interviews met raadsleden, griffiers en wethouders heeft de Raad een vergelijkende studie gedaan van zes kadernota’s die het uitgangspunt vormen voor gemeentelijk sociaal beleid^{29,30}. Uit de vergelijking van de kadernota’s komen een aantal opvallende zaken naar voren. Hieronder worden deze bevindingen vermeld. In het volgende hoofdstuk reflecteert de Raad op deze kenmerken.

- 29 Uit de kadernota’s van de negen onderzochte gemeenten zijn er zes gekozen die onderling het best te vergelijken waren op bovenstaande punten.
- 30 Molenschot, M. (2020): *Kaderstelling binnen het sociaal domein; een analyse en vergelijking van de kaderstellende documenten sociaal domein van zes gemeenten*. Den Bosch: Avans Hogeschool.

Wat betreft het gebruik door de raad:

- De kadernota's hebben niet de aard van een opdracht van de raad naar het college, maar zijn in alle gevallen meer geformuleerd als een stellingname van 'de gemeente'.
- De kadernota's zijn erg uitgebreid.
- Vijf van de zes kadernota's zijn geschreven voor het sociaal domein als geheel. De zesde gemeente hanteert drie afzonderlijke kadernota's voor de wetten binnen het sociaal domein en een daaraan verbonden nota Welzijn.

Wat betreft het gebruik door de raad:

- De Raad ziet een opvallende overeenkomst in de voor de kaders gehanteerde concepten. Veel terugkomend zijn: meedoen en meedoen naar eigen vermogen, eigen kracht, eigen regie en veiligheid. De missies van de gemeenten (expliciet of impliciet geformuleerd) zijn veelal gericht op het verminderen van zorg ('verminderde vraag naar specialistische hulp', 'minder gebruik van individuele voorzieningen' en- 'minder beroep op formele zorg') en/of het overbodig maken van de gemeentelijke (individuele) voorzieningen.
- Opvallend is dat een gemeente niet mensen met een beperking als uitgangspunt nam, maar de kansen en mogelijkheden van de rest van de samenleving om de eerste groep te helpen volwaardig te functioneren.

Wat betreft het gebruik door de raad:

- De nota's lopen zeer uiteen in de mate waarin visie, missie en doelen een coherent geheel vormen. Dit heeft ten eerste te maken met de grote variëteit aan termen die gebruikt worden. Ten tweede worden de verschillende procesonderdelen in de nota's onderling nogal eens verward (bijvoorbeeld activiteiten worden doelen genoemd, of de werkwijze wordt visie genoemd) of procesonderdelen worden zo kort omschreven dat het niet duidelijk is wat de raad het college nu precies vraagt. Ten derde loopt het abstractieniveau van de nota's ook ver uiteen, wat ze moeilijk onderling vergelijkbaar maakt.
- Alle gemeenten noemen in hun kadernota's de noodzaak van evalueren/monitoren van hun beleid. Er zit echter veel verschil in de mate waarin hier aandacht aan wordt besteed. In maar één van de zes nota's wordt een verband gelegd tussen de individuele doelen en bijbehorende indicatoren voor monitoring en evaluatie.
- In een aantal kadernota's wordt daadwerkelijk ingegaan op de uitvoering van de zorg.

- In de kadernota's vindt de Raad weinig tot geen bestuurlijk-procedurele kaders terug. Er worden geen afspraken gemaakt tussen gemeenteraad en college over de wijze waarop het beleid gevolgd en geëvalueerd gaat worden en wie daarbij betrokken zijn. Het overgrote deel van de gemeenten besteedt in hun document(en) wel aandacht aan afspraken met externe partijen.
- Voor zover ze daar uitsluitel over geven, zijn de nota's opgesteld door het college; wat de rol van gemeenteraad is geweest in de totstandkoming van de nota's wordt vrijwel nooit toegelicht.

Referentiepunt

Tijdens de interviews heeft de Raad niet alleen met de gemeenteraden, maar ook met wethouders en ambtenaren uitvoerig over kaderstelling gesproken. Gevraagd naar welke kaders als referentie dienen, verwijzen colleges vaker naar uiteenlopende documenten. In een van de bezochte gemeenten gaf het college aan de beschrijving van de maatschappelijke opgaven in combinatie met een aantal indicatoren (KPI's)³¹ als kaders voor de uitvoering te beschouwen. Soms zijn kaders ook erg algemeen beschreven. Een griffier stelt dat het lastig is het college te controleren aan de hand van dergelijke kaders. Ook raadsleden signaleren dit probleem. Een raadslid vertelde:

'De kaders zijn boterzacht. Iedereen kan ze op zijn of haar eigen manier interpreteren.'

In de gesprekken zijn gemeenteraadsleden en wethouders gevraagd of de kaders in de praktijk ook worden gebruikt om de uitvoering door het college te controleren. Het blijkt dat de financiële kaders wel ter vergelijking naast de gerealiseerde uitgaven worden gelegd, maar dat bij evaluatie en controle door de gemeenteraad inhoudelijke en proceskaders veel minder als referentiepunt gebruikt worden. Uit gesprekken met raadsleden komt regelmatig naar voren dat de – vaak voor hun aantreden opgestelde – kaders in ieder geval niet leven in de gemeenteraden. Er ontbreekt dan ook – zo verwoordt een wethouder het – een duidelijke structuur voor het beleidsproces.

In een van de grotere gemeenten dienen van tevoren geformuleerde uitgangspunten in beleidsnotities wel degelijk als referentiepunt bij controle. Dat is tevens te zien in hun kadernota waarin veel aandacht is besteed aan indicatoren en het monitoren en evalueren van het beleid. De raadsleden van de desbetreffende gemeente geven aan dat het prettig is dat ze terug kunnen grijpen op de vastgestelde kaders bij de evaluatie van het beleid. Over het algemeen blijkt uit de gesprekken dat het gebruik van kaderstelling als sturingselement

31 Kritische Prestatie Indicatoren.

niet erg sterk verankerd is. Sturing blijkt vooral met moties en amendementen te gebeuren, maar, zoals een griffier zegt:

‘Daarmee repareert de raad eigenlijk meer dan hij stuurt.’

In de vorige paragraaf werd al toegelicht dat de financiële druk in de praktijk sterk leidend is in het debat. Het financiële kader lijkt ook het inhoudelijke en procedurele kader naar de achtergrond te drukken. Zo legde een raadslid uit dat in zijn gemeente gesproken werd over het invoeren van nieuwe zorgstrategieën; niet omdat ze meer ten goede van de cliënt zouden komen, maar omdat ze mogelijk goedkoper zijn dan de huidige aanpak.

Monitor

Om te kunnen sturen moet je kennis van het domein, de regels en de systemen hebben en specifieke stuurinformatie die je helpt te bepalen aan welke knoppen je wilt en kunt draaien. Aan de basis van de stuurfunctie staat dus hoe gemeenteraadsleden informatie vergaren. Uit gesprekken in de negen bezochte gemeenten blijkt dat dat op veel verschillende manieren gebeurt. Ten eerste is er natuurlijk veel schriftelijke informatie zoals die aangeboden wordt via een monitor of met klanttevredenheidsonderzoeken. Ten tweede organiseren gemeenteraden, het college of de twee in onderlinge samenwerking briefings, thema-avonden en andere beeldvormende bijeenkomsten. In gemeenteraden of commissies worden werkgroepen opgericht die – bij wijze van vooruitgeschoven post van de gemeenteraad – regelmatig overleg met betrokken wethouder(s) hebben en de uitkomsten terugkoppelen naar de gemeenteraad. Binnen of buiten het gemeentehuis spreken raadsleden met zorgaanbieders, professionals, ervaringsdeskundigen, individuele cliënten (storytelling) en cliëntenraden. Ook krijgen zij informatie van hun landelijke partijbureaus.

Interessant is dat gemeenteraden de afgelopen jaren steeds meer het voortouw hebben genomen om in hun informatiebehoefte te voorzien. Er zijn werkgroepen uit gemeenteraden en commissies opgericht die formele en informele bijeenkomsten plannen. Over het algemeen is duidelijk te zien dat er bij raden een grote vraag is naar meer en meer gerichte stuurinformatie. Een raadslid:

‘De mist begint steeds meer op te trekken, maar we zijn er nog niet.’

De belemmerende factor om meer informatie te verwerken is echter het gebrek aan tijd. Raadsagenda's zijn altijd al vol geweest en na de decentralisaties in 2015 is dit alleen maar erger geworden. Een tweede belemmering die gemeenteraden ervaren is dat zij tot sommige informatie geen toegang hebben. Dit kan te maken hebben met privacywetgeving of met terughoudendheid van colleges.

Een type informatie dat steeds belangrijker wordt voor gemeenteraden is de ervaring en het oordeel van cliënten. Deze zijn vertegenwoordigd in cliënten- en adviesraden. De positie van de adviesraden³² in de gemeenten loopt sterk uiteen. Sommige raadsleden beschouwen adviesraden als hun belangrijkste raadgever, anderen zeggen er niet veel contact mee te hebben. Formeel gezien adviseren cliëntenraden het college. Het moment in het beleidsproces waarop het college de adviesraad betreft, is verschillend. Sommige adviesraden zijn al betrokken bij de eerste brainstorm voor beleidsnota's, andere adviesraden zien een nieuwe nota pas nadat deze is vastgesteld door de gemeenteraad, waarna zij in de gelegenheid worden gesteld om hun kanttekeningen te plaatsen.

Verschillende raden werken of hebben gewerkt met een monitor. Een algemeen beeld krijgen colleges en raden uit de gegevens die verzameld worden op waarstaatjegemeente.nl. Flink wat gemeenten hebben een lokale monitor opgesteld, al dan niet op initiatief van de gemeenteraad en met behulp van mede door de gemeenteraad opgestelde indicatoren. Toch is de monitor volgens betrokkenen niet altijd een succes. Er is veel discussie over wat men eruit wil en kan halen. Soms is de monitor opgenomen in de begroting. Meerdere gesprekspartners geven aan dat het probleem met een monitor is dat het lastig is te sturen op basis van de gegevens wanneer de cijfers niet geduid (kunnen) worden.

Wat ook opviel tijdens de gesprekken was dat het gemak waarmee raadsleden toegang kunnen krijgen tot ambtenaren als kennisbron zeer uiteenloopt. Soms kunnen raadsleden vrij gemakkelijk een ambtenaar benaderen of zelfs een dagje 'meelopen' in de praktijk. In andere gevallen wordt strikt vastgehouden aan de route die (technische) schriftelijke vragen doorlopen: via de griffier naar de ambtelijke organisatie voor beantwoording en weer terug.

Speciale aandacht verdient de manier waarop de griffie de gemeenteraad ondersteunt met het verkrijgen van gerichte informatie. Alle griffiers hebben ideeën hoe ze die ondersteuning zouden kunnen verbeteren, maar niet alle griffies hebben de capaciteit om daar daadwerkelijk vorm aan te geven. Grote griffies (van zeven tot meer dan twintig mensen) ondersteunen hun raad vooral met dossiervorming, het opstellen van lange-termijnagenda's en historische overzichten van beleidsaanpassingen. Ook nemen zij zelf meer het voortouw in het organiseren van kennisbijeenkomsten. Kleine griffies hebben hier geen tijd voor.

32 Het instellen van een of meer adviesraden in een gemeente is verplicht. Het staat gemeenten vrij om een algemene adviesraad sociaal domein in te stellen dan wel een aparte raad voor elke wettelijke taak.

Tot slot is er een voorsprong voor raadsleden die zelf werkzaam zijn in de zorg- of participatiesector. Zij kunnen zich beter verplaatsen in de handelwijzen van aanbieders, of doorzien beter de (indirecte) consequenties van bepaalde maatregelen.

Samengevat kunnen we de bevindingen over kaderstelling als volgt weergeven:

- Raadsleden hebben moeite met het verwoorden van wat een goed kader is. Toch is dat bij weinig gemeenteraden onderwerp van gesprek.
- Raadsleden voeren geen of te weinig discussies over de fundamentele waarden die ten grondslag liggen aan het beleid voor het sociaal domein, en leggen geen link tussen deze waarden en het beleid.
- Raadsleden refereren bij controle zelden aan de eerder vastgestelde kaders.

2.3 ROLVERVULLING EN BESTUURSCULTUUR

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 heeft de gemeenteraad met de invoering van het dualisme rollen en taken toebedeeld gekregen die uitdrukking geven aan de eigenstandige positie van de gemeenteraad. De taken van de raad (kaderstellen en controleren) zijn duidelijk gescheiden van die van het college (uitvoeren en verantwoorden). Beider rollen grijpen natuurlijk op elkaar in: de een moet zijn rol goed vervullen om het voor de ander mogelijk te maken zijn specifieke taak uit te voeren. Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe gemeenteraden het democratisch proces rond het sociaal domein vormgeven, heeft de Raad gesproken over de rolverdeling binnen de gemeente en de wijze waarop alle betrokkenen samenwerken.

Rolverwarring

De mate waarin gemeenteraden proactief zijn loopt uiteen. Er zijn gemeenteraden die meer afwachtend zijn en die grotendeels afgaan op de informatie die het college ze aanbiedt en sturen aan de hand van concept-raadsbesluiten die het college ze voorlegt. Ook zijn er raden die hun rol meer proactief vervullen door bijvoorbeeld zelf informatie te verwerven, te agenderen, kaders op te stellen en nieuwe methoden te ontwikkelen voor monitoring en controle.

Het verschil in rolvervulling viel mee tussen de raden van de bezochte gemeenten. Vrijwel allemaal spraken zij de ambitie uit zich te willen ontwikkelen naar een proactieve, regisserende raad. Uit de gesprekken bleek ook dat zij veel belemmeringen ervaren om die rol zo in te vullen. Een van die belemmeringen lag in de onzekerheid over hun rechten en de onbekendheid met de instrumenten waarover zij als gemeenteraadslid beschikken. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat hen bepaalde informatie werd geweigerd en zij niet wisten of dat terecht was of niet.

Waar het gaat om het verstrekken van informatie twijfelen colleges soms over hoe hun rol te vervullen. In hun streven om aan hun actieve informatieplicht te voldoen sturen zij soms grote hoeveelheden informatie naar de gemeenteraad. Voor de raden is het bijna onmogelijk om hieruit de relevante stuurinformatie te selecteren. In de gesprekken bleek als gevolg daarvan dat raden echt behoefte hebben aan gerichte en bruikbare informatie vanuit het college en de ambtelijke organisatie om hun sturende rol te kunnen vervullen. Soms neigen raadsleden ernaar zich teveel op details in de uitvoering van zorg en participatie te richten, omdat het hen moeilijk valt om de grote lijnen uit de enorme hoeveelheden informatie te destilleren. Hierdoor sluiten wederzijds de verwachtingen en het handelen niet op elkaar aan en spelen er onduidelijkheden over de afbakening van beider taken. In vrijwel geen enkele van de onderzochte gemeenten kwam naar voren dat vraag en aanbod van informatie goed op elkaar aansluit. Het idee dat gemeenteraden soms meer geneigd zijn aan te haken op uitvoeringsniveau dan op grote lijnen van beleid, is ook terug te zien in de besluitvorming. Een wethouder gaf op dat gebied aan zich te verbazen over hoe snel de gemeenteraad akkoord gaf voor miljoenen aan jeugdhulp, terwijl hij een lange discussie voerde over de hoogte van het mantelzorgcompliment.

Bij gemeenteraden die meer proactief informatie opzoeken, agenderen of controleren lijkt er grotere tevredenheid over het besluitvormingsproces te bestaan. Hun proactieve houding versterkt hun positie in het bestuurlijk spel. Colleges moeten er soms aan wennen als raden hun rol anders in gaan vullen. Zo nodigen raden soms op eigen initiatief gemeentelijke partners uit om inzicht te krijgen in praktijkervaringen in zorg en ondersteuning. Sommige wethouders uiten hun zorgen of de gemeenteraad daarmee een evenwichtig beeld zal krijgen van de situatie:

‘Onze raad laat zijn oren hangen naar zorgaanbieders. Maar hij ziet niet dat deze ook maar hun eigen belang verdedigen.’

Gemeenteraden worden ook proactiever door nieuwe methodes van controle in te zetten of zelfs te ontwikkelen. Zo experimenteren steeds meer raden met de ‘methode Duisenberg’ om meer zicht te krijgen op de begroting en verantwoording.³³ In sommige gevallen is er dan echt een rolomkering in de bestuurlijke verhoudingen: een raad die zelf specifieke informatie vraagt en daar ook met ambtenaren over wil spreken, in plaats van vooral te werken met de door het college aangeboden informatie. Wethouders lijken daar soms moeite mee te hebben en benadrukken vooral de extra tijdslast die de verbeterde controle van de gemeenteraad met zich meebrengt. Een wethouder zei hierover:

33 Zie voor een toelichting op deze methode het intermezzo na hoofdstuk 3.

‘Het lastige aan deze methode is dat de raad zelf onderzoek moet doen. Hiervoor is weer ambtelijke capaciteit nodig. Dat is lastig. De raad moet zich realiseren dat die nogal wat vraagt.’

College als procesvoerder

In gesprekken met raadsleden en wethouders over de inrichting van het proces van plan- en besluitvorming rond het sociaal domein en ieders rol daarin, valt op dat de inrichting van het bestuurlijk proces voor een deel berust op onuitgesproken regels en een impliciete taakverdeling. Wanneer een van de spelers zich hierbuiten beweegt, leidt dit soms tot ongemak bij anderen.

In geen van de onderzochte gemeenten bestonden structurele afspraken over de taakverdeling en de rolinvulling. Ook in de (zes) onderzochte kadernota’s zijn weinig tot geen afspraken opgenomen tussen de raad en het college wat betreft het proces. Ad-hoc worden die afspraken wel gemaakt, bijvoorbeeld wanneer de gemeenteraad zelf een activiteit organiseert en het college daarvoor uitnodigt. Meestentijds is het college echter de procesvoerder die het initiatief neemt tot het ontwikkelen van nieuw beleid en dit beleid pas in een vergevorderd stadium voorlegt aan de gemeenteraad. Er zijn weinig raden die de rol van opdrachtgever innemen. Hoe de beleidsprocessen verlopen, lijkt in de meeste gevallen meer een kwestie van gewoonte dan van regels. Die gewoonten blijven echter ook in stand, omdat raadsleden hun rechten en mogelijkheden vaak onvoldoende kennen. Een griffier hierover:

‘Het lijkt net of er geen enkel besef is van elkaars rol in het proces van plan- en besluitvorming. Dit geldt vooral tussen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad. De gemeenteraad is dan ook vaak geen prioriteit bij de organisatie.’

Er zijn echter ook voorbeelden van gemeenten waar wel duidelijke afspraken gemaakt worden (zoals in een integriteitsprotocol hoe gemeenteraad en college omgaan met incidenten in de lokale samenleving) die zorgden voor wederzijds respect en vertrouwen. Vooral twee grotere gemeenten sprongen er in dit opzicht uit. Een wethouder zei hierover:

‘Natuurlijk wordt de raad betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe monitor. Het zou heel dom zijn om in een keer het eindproduct voor te leggen aan de raad. We volgen keurig het proces.’

Tijdens de gesprekken kwam overigens twee keer aan de orde dat er partijen zijn die liever niet met raad en college procesafspraken maken, omdat zij bang zijn zich daarmee ook te committeren aan het eindproduct.

Wat betreft de rolinvulling valt vooral op dat gemeenteraden weinig betrokken zijn bij de inhoudelijke formulering van beleidskaders. Het doordenken en formuleren van de kaders wordt bijna altijd door ambtenaren gedaan en bijgesteld door college. Het vaststellen gebeurt uiteraard wel door de gemeenteraad en een enkele keer wordt met een motie of een amendement een aanpassing gedaan. Ook zijn er in het proces weinig tot geen raden die bij het opstellen van een kadernota van het begin af aan betrokken zijn, de rol van opdrachtgever innemen en die regie voeren over de manier waarop de kaders geformuleerd worden. De (zes) onderzochte kadernota's bevestigen dit fenomeen; ook daarin zijn geen vormen van opdrachtformulering richting het college te zien. Dit komt deels doordat raden onvoldoende bekendheid hebben met de verschillende soorten kaders die er bestaan (inhoudelijke, financiële kaders en procedurele) en met alternatieven voor de door het college aangedragen kaders. Een wethouder:

'De raad houdt niet van zulke discussies, wij (college) leggen de grote keuzes ook niet voor. Zo houden we elkaar gevangen in ad-hoc besluitvorming.'

De meeste gemeenteraden lijken zich dan ook geen 'eigenaar' te voelen van de kaders. Dit met als gevolg dat raadsleden weinig refereren naar kaders, bijvoorbeeld als 'meetlat' bij de controle van het college (wellicht met uitzondering van het financiële kader, waarvan immers het duidelijkst te zien is dat het overschreden is). Veel raden streven wel naar verandering hierin. Zo geven ze aan vaker initiatief te willen nemen en vooraan te willen staan in het ontwikkelen van nieuw beleid. Maar tegelijk vinden ze het moeilijk om die positie daadwerkelijk in te nemen:

'We willen niet pas reageren als er al een raadsvoorstel ligt, dus wachten op waar het college mee komt. Maar het is moeilijk om een bestuurscultuur zomaar om te keren. Nieuwe raadsleden worden telkens weer 'opgevoed' op de oude manier.'

Taal weerspiegelt cultuur

Alhoewel er steeds meer voorbeelden zijn van proactieve gemeenteraden met duidelijke rolinvulling en procesafspraken, zijn de meeste gemeenteraden nog vooral reactief waar het beleidsontwikkeling in het sociaal domein betreft. Als reden hiervoor geeft een deel van de gemeenteraadsleden aan dat ze nog zoekende zijn naar hun rol en dat zij (vooral de relatief nieuwe raadsleden) nog niet voldoende kennis hebben van hun rechten en instrumenten. Het feit dat het sociaal domein een thema is waar veel raadsleden maar moeilijk grip op krijgen, versterkt het beeld van een gemeenteraad die nog niet precies weet hoe en waar hij zijn invloed kan uitoefenen. Maar de bestuurscultuur waarin de gemeenteraad vooral reageert op voorstellen van het college is nog steviger

verankerd doordat elke raad voortbouwt op de werkwijze van de vorige raad. Een cyclus die niet makkelijk te doorbreken is.

De gesprekken met verschillende geledingen, en meer specifiek de woordkeuze van de geïnterviewden, gaven tussen de regels door veel informatie over hoe college, gemeenteraad en ambtelijke organisatie (bewust of onbewust) zich tot elkaar verhouden. Wethouders spreken over ‘de raad die moet worden meegenomen’ of ‘de raad die in positie moet worden gebracht’ of ‘de raad die moet aanhaken’. Dit schept vooral een beeld van een passieve raad die het college volgt in plaats van een proactieve raad die vanuit zijn eigenstandige positie als hoogste lokaal bestuursorgaan zelf agendeert, het college opdracht geeft en informatie opvraagt.

Onduidelijkheid in rolafbakening en procesafspraken leiden soms tot onbegrip en wantrouwen tussen college en gemeenteraad. Verwachtingen zijn onduidelijk en signalen worden soms verkeerd geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld in een van de bezochte gemeenten waar de gemeenteraad het college had gevraagd een monitor op te zetten om grip te houden op de uitvoering, bleek de wethouder (in de vorige raadsperiode) dit te hebben opgevat als gebrek aan vertrouwen en beperking van haar handelingsruimte.

Gemeenteraadsleden en griffiers vertellen dat colleges er soms moeite mee hebben wanneer de gemeenteraad op een proactieve manier zijn rol pakt. Volgens deze gesprekspartners zijn colleges zich er niet altijd voldoende van bewust dat zij ten aanzien van het besluitvormingsproces een dienstverlenende rol hebben richting hun gemeenteraad. De keerzijde daarvan is, dat ook gemeenteraden zich niet altijd voldoende bewust zijn van het feit dat zij als hoogste orgaan de rol van leider en opdrachtgever zouden moeten vervullen. Ten slotte gaf een aantal wethouders aan dat raadsleden – al dan niet bijgestaan door de griffie – hun behoefte aan informatie en duidelijker procesafspraken beter zouden kunnen formuleren, zodat het college hun gerichtere informatie kan voorzien.

Al met al is er, waar het gaat om het sociaal domein, veel onduidelijkheid over wat de spelers in het lokaal bestuur van elkaar mogen verwachten qua rolinvulling en taken. De bestuurscultuur bestendigt in veel gemeenten deze onduidelijkheid.

De bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Alhoewel er een wens is om zich meer proactief op te stellen, opereren de meeste gemeenteraden in het bestuursproces vooral reactief.
- Gemeenteraden maken niet vaak expliciete keuzes bij welke onderwerpen zij vooraan in de kaderstelling betrokken willen zijn.
- Zowel college als raad hebben impliciete aannames over het verloop van het proces, die niet helemaal recht doen aan de regels, maar ook niet aan de vrijheid die de raad heeft om dat proces vorm te geven. Dit ligt mede aan onvoldoende kennis van gemeenteraadsleden over hun rechten en instrumenten. Er worden zelden afspraken gemaakt over het verloop van het bestuurlijk proces.
- De bestuurscultuur weerspiegelt deze regels en bestendigt de scheve verhoudingen tussen gemeenteraad en college.

2.4 HET SOCIAAL DOMEIN IN ZIJN BESTUURLIJKE CONTEXT

Gemeenten opereren in het sociaal domein niet onafhankelijk van andere overheden. De Raad vroeg daarom de gemeentelijke gesprekspartners naar regionale samenwerkingsverbanden, zoals die bijvoorbeeld bestaan voor de inkoop van jeugdzorg, en naar hun relatie met het Rijk. Hij wilde daarmee inzicht krijgen in de manier waarop relaties met andere overheden invloed hebben op het lokaal democratisch proces.

Regionale samenwerking beperkt lokale keuzes

Binnen het sociaal domein zijn het vooral de inkoop van (specialistische) jeugdzorg en arbeidsparticipatie die gezamenlijk uitgevoerd worden. De Wmo heeft een meer lokaal karakter of wordt binnen een kleinere regio uitgevoerd. De meeste geïnterviewden zijn van mening dat regionale samenwerking soms noodzakelijk is, bijvoorbeeld vanwege de schaalvoordelen die het biedt. Wethouders wijzen er op dat opschaling gemeenten een zwaardere gesprekspartner maakt in de contractering van zorgaanbieders.

Gemeenteraadsleden ervaren echter dat regionale samenwerking van invloed is op de ruimte die zij hebben om (politieke) keuzes te maken in het lokaal beleid. Wat in gesprekken naar voren komt, is dat besluitvorming in de regionale samenwerking vooral op het niveau van college oftewel wethouders plaatsvindt. De desbetreffende gemeenteraden worden in het proces van plan- en besluitvorming geïnformeerd en bijgepraat, maar gericht (bij)sturen is niet mogelijk. Daarnaast maakt regionale samenwerking het vaak onvermijdelijk dat gemeenten hun beleid op elkaar afstemmen ten behoeve van een gezamenlijke inkoop en contractbeheer. In deze onderlinge afstemming van gemeentelijk beleid lijken gemeenteraden in het proces van plan- en besluitvorming vaak buiten spel te staan.

Het lijkt erop dat gemeenteraden zich er (voorlopig) bij hebben neergelegd weinig tot geen invloed te hebben op de regionale samenwerking. Met name inkoop en contractbeheer zijn technische onderwerpen en staan wat verder van de gemeenteraad af. Enkele gevallen laten zien dat gemeenteraden zich niet uit het veld laten slaan en hun rol opeisen in het proces van plan- en besluitvorming in regionale samenwerking. Een inspirerend voorbeeld is te zien in regio West-Brabant West³⁴ waar in negen gemeenten de colleges niet alleen de uitvoering van, maar ook het beleid voor jeugdhulp gezamenlijk hebben opgepakt. De negen gemeenteraden hebben op hun beurt samen de regionale handschoen opgepakt en volgen gezamenlijk met gebruik van de methode Duisenberg het beleid in hun regio intensief.

Sturend en belemmerend

In gesprekken bij de desbetreffende gemeenten is betrokkenen gevraagd naar hun perspectief op de rol- en taakverdeling tussen gemeenten en het Rijk. Dit om te verkennen of betrokkenen een beeld hebben van hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn tussen het Rijk en gemeenten en wat hun visie is op de samenwerking. Deze paragraaf is een beschrijving van de bevindingen op deze vragen.

In bijna alle gesprekken met gemeenteraadsleden, griffiers of raadsadviseurs, betrokken wethouders en ambtenaren komt naar voren dat de houding van het Rijk vooral als sturend en belemmerend wordt ervaren. Hierbij worden verschillende voorbeelden gegeven, maar vooral het recent door Den Haag ingevoerde Wmo-abonnementstarief.³⁵ Wat de Jeugdwet betreft vinden veel gemeenteraadsleden en wethouders het storend dat aan gemeenten wel een zorgplicht is opgelegd, terwijl zij tegelijk risicodragend zijn en niet voldoende sturingsruimte hebben om de kosten te beheersen. Een ambtenaar hierover:

‘Als je kijkt naar de Participatiewet is de sturing vooral centraal belegd. Vanuit de gemeente valt er eigenlijk weinig te beïnvloeden. Ook in de jeugdhulp probeert het Rijk zoveel mogelijk te sturen.’

Verder noemt een aantal geïnterviewden het door het Rijk opleggen van regionale samenwerking sturend en belemmerend. Twee wethouders hierover:

34 Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht en Zundert.

35 Vanaf 1 januari 2019 is de eigen bijdrage voor de gemeentelijke hulp, zorg en ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gewijzigd naar een eigen bijdrage van maximaal € 17,50 per 4 weken.

‘Het is beter als we zelf onze eigen samenwerkingspartners kunnen kiezen. Dan kies je de gemeenten waar je (historisch) wat mee hebt. Soms voelt het net of we als gemeente het uitvoeringsloket van het Rijk zijn, alleen met minder geld.’

‘Het Rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid, dat is anders dan de uitvoering van de decentralisaties continu te willen bepalen en/of beïnvloeden.’

Ook in de eerste fase van dit adviestraject (2015-2017) constateerde de ROB dat gemeenten de interventies vanuit Den Haag als ongewenst en belemmerend ervaren.³⁶ In de houding van het Rijk richting gemeenten lijkt niet veel te zijn veranderd.³⁷ In meerdere gesprekken geven raden en colleges aan dat zij elk graag zouden worden bijgestaan door het Rijk. Verschillende gemeenteraadsleden noemen daarbij het ontwikkelen van indicatoren, op grond waarvan gemeenten het effect van beleid kunnen meten en/of kunnen monitoren of de verleende zorg en hulp voldoen aan de beoogde kwaliteit.

Schotten in de financiering van taken

Ook de wijze waarop de financiële relatie met het Rijk is vormgegeven, heeft invloed op de autonomie van gemeenten. Bij de decentralisaties werden gemeenten gestimuleerd om waar mogelijk specifieke problematiek vanuit de drie wetten integraal te benaderen. Het ligt dan ook voor de hand dat het Rijk een integraal budget sociaal domein beschikbaar stelt voor de drie taken. Eén budget zou integraal beleid stimuleren, dat op zijn buurt weer meer ruimte zou creëren voor professionals om vanuit de behoefte van de cliënt maatwerk te bieden. De ROB constateerde in fase 1 van dit traject dat gemeenten dit streven delen.³⁸ Nu, drie jaar later, blijkt daar nog geen opvolging aan gegeven te zijn. Weliswaar is het een budget, maar de berekening van de hoogte daarvan wordt wel gedifferentieerd gemaakt naar de drie taakgebieden. Wat we in de onderzochte gemeenten zien, is dat colleges geneigd zijn hun uitgaven in het sociaal domein ook gedifferentieerd naar het Rijk te verantwoorden. Zij willen vooralsnog de (financiële) schotten tussen de drie wetten in stand houden, om niet alleen richting de gemeenteraad, maar ook richting het Rijk zichtbaar te maken hoeveel de uitvoering van de taken daadwerkelijk kost en waar tekorten ontstaan.

36 Raad voor het Openbaar Bestuur (2017): *Briefadvies Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.

37 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019): *Signalement Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksopverheid*. Den Haag: ROB.

38 Raad voor het Openbaar Bestuur (2017): *Briefadvies Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.

Ten slotte ziet de Raad dat in vrijwel alle bezochte gemeenten de decentralisaties gekarakteriseerd worden als ‘van bovenaf opgelegd’ of ‘over de schutting gegooid’. De meeste gesprekspartners zien de decentralisaties vooral als een bezuinigingsactie, ideologisch gelegitimeerd met een maatschappelijk belang, namelijk om zorg(beleid) dichterbij de mensen te brengen. Volgens veel gesprekspartners heeft het Rijk bij de decentralisaties de nodige randvoorwaarden niet goed vervuld. Behalve meer budget worden door gemeenten het tekort aan voorbereidingstijd van de decentralisaties, slechte uitwisseling van gegevens over (potentiele) cliënten, maar ook lage betrokkenheid vanuit Den Haag om gemeenten te ondersteunen daar waar er behoefte aan is, als tekortkomingen ervaren. Een raadslid hierover:

‘De gemeenteraad heeft het gevoel dat het Rijk alles over de schutting heeft gegooid met een kleine vergoeding. De decentralisaties zijn ideologisch gezien legitiem, maar tegelijkertijd is er een bezuiniging doorgevoerd.’

Samengevat kunnen we de bevindingen als volgt weergeven:

- De houding van Den Haag wordt veelal als sturend en belemmerend ervaren; raadsleden en wethouders herkennen zich niet in het streefbeeld van ‘gelijkwaardige’ medeoverheden.
- In vrijwel elke gemeente worden de decentralisaties gekarakteriseerd als van bovenaf opgelegd zonder vervulling van de noodzakelijke randvoorwaarden.
- Colleges neigen ernaar om de schotten tussen de financiering van de drie taken (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet) in stand te houden om zowel richting het Rijk als de gemeenteraad zichtbaar te maken hoeveel de uitvoering van de taken daadwerkelijk kost en waar tekorten ontstaan (dit in tegenstelling tot het streven naar integraliteit vanuit de landelijke overheid).
- Veel gemeenteraden voelen zich buitenspel staan in het proces van plan- en besluitvorming bij regionale samenwerking.

2.5 TOT SLOT

Er tekent zich zeker een aantal opvallende zaken af. Enerzijds wordt gesproken over een langzaam maar zeker groeiende grip op zaken, eensgezindheid en een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid in de gemeenteraden van de bezochte gemeenten. Anderzijds geven dezelfde gemeenteraden aan een gebrek aan mogelijkheden voor sturing en controle te ervaren en door de druk van (dreigende) tekorten in het sociaal domein weinig toe te komen aan inhoudelijk debat. Die eensgezindheid komt deels voort uit een gedeelde drijfveer in de gemeenteraden om optimale zorg en hulp te bieden aan inwoners:

‘In het sociaal domein voelen we niet echt onderscheid tussen coalitie en oppositie. Het uitgangspunt is: samen de schouders eronder.’ (raadslid)

‘Er is weinig behoefte om te ‘scoren’ op dit onderwerp. Iedereen wil gewoon goede zorg.’ (raadslid)

De eensgezindheid in de gemeenteraden toont zich ook door de voortdurend gemeenschappelijke zoektocht naar bruikbare kennis en middelen om te kunnen (bij)sturen. Dat leidt soms tot frustraties. Sommige raadsleden gingen zelfs over tot het indienen van Wob-verzoeken om informatie boven tafel te krijgen. Anderzijds waren er wethouders die juist een overvloed aan informatie naar de raden stuurden. In het proces bleek het moeilijk om evenwicht te vinden en de precieze vraag van de gemeenteraad (naar informatie) te definiëren en goed te beantwoorden. Nu lijkt de rust bij de onderzochte gemeenteraden wat weergekeerd, maar in de meeste groeit de grip maar moeizaam. Een griffier hierover:

‘Niet alleen is het zorgsysteem ingewikkeld, de decentralisaties hebben ook een enorme bedrijfsvoering met zich meegebracht. Denk aan contractbeheer, relatiemanagement, beheerskosten et cetera. Deze aspecten maken het sociaal domein niet alleen inhoudelijk complex, maar vragen van raadsleden een veel zakelijker houding – bijvoorbeeld ten aanzien van de vele gecontracteerde zorgaanbieders – om sturing te kunnen geven aan de organisatie van zorg en ondersteuning.’

De vier jaar na de decentralisaties worden door de geïnterviewden gekenmerkt als één groot leerproces. Daarnaast zorgen (dreigende) tekorten, met name in de jeugdhulp, voor veel onrust in gemeentenland.

In het volgende hoofdstuk gaat de Raad in op de vraag wat de ervaringen betekenen voor de vormgeving van de lokale democratie.

Intermezzo

Sturing van medische zorg als inspiratie

Inspirerende gedachte maakte nieuwsgierig

Op bezoek bij gemeente Apeldoorn werden we ontvangen door Joyce Zweers, raadsadviseur bij de gemeente. Tijdens ons gesprek wees ze op iets interessants. Volgens haar kan de ervaring met de sturing van medische zorg inspirerend zijn voor de sturing van het sociaal domein door de gemeenteraad. In wezen hebben ook zorgverzekeraars een sturende rol. Zij zien namelijk erop toe of de verleende zorg door ziekenhuizen en andere zorgaanbieders doelmatig is georganiseerd en of het voldoet aan de beoogde kwaliteit. Deze inspirerende gedachte wekte onze nieuwsgierigheid en zo werd het gesprek verder voortgezet.

Het gaat om regie

Wat gemeenten en zorgverzekeraars volgens de raadsadviseur gemeenschappelijk hebben, is hun regierol in het omvangrijke veld van zorg en ondersteuning. Bij jeugdhulp zijn er bijvoorbeeld vaak meerdere zorginstellingen betrokken, vooral waar sprake is van de bekende multi-problematiek. In de huidige situatie worden zorgaanbieders nog te vaak gefinancierd op basis van het aantal verrichte behandelingen (pxq). Dat biedt niet voldoende prikkel om de zorg doelmatiger te organiseren. Bovendien zijn zorginstellingen in de vrije markt concurrenten van elkaar, wat samenwerking om tot efficiëntere zorgverlening te komen niet stimuleert.

Gemeenten moeten vanuit financiële kaders ook sturen op doelmatigheid. Dat betekent onder andere dat ze erop toe moeten zien dat zorgaanbieders samenwerken om vraaggericht zorg te verlenen oftewel maatwerk te realiseren, maar ook dat ze tijdig en adequaat doorverwijzen als blijkt dat de verleende zorg niet of onvoldoende effectief is. Dat betekent dat gemeenten regelmatig het gesprek moeten aangaan met zorgaanbieders en uitspreken wat de verwachtingen zijn. Voor deze sturende en controlerende rol kunnen gemeente(n)(raden) zich laten inspireren door de sturing van medische zorg vanuit zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars vergelijken de prestaties van zorgaanbieders onderling door middel van benchmarking en spreken de gecontracteerde partijen aan als de prestaties niet voldoen aan de kwaliteitsnormen.

Zorginhoudelijke expertise om keuzes en afwegingen te maken

Om beter sturing te kunnen geven in zorg en ondersteuning is er bij gemeenten, net zoals bij zorgverzekeraars, behoefte aan zorginhoudelijke

expertise. Dit is voordelig voor een goede zorginkoop en contractering. Bij jeugdhulp bijvoorbeeld zijn behandelingen zo gevarieerd dat er behoefte is aan expertise om gepaste keuzes te kunnen maken. Bovendien kan vanuit een dergelijke expertise de gemeenteraad worden voorzien van relevante informatie en kunnen verschillende scenario's worden voorgelegd, zodat de raad keuzes en afwegingen kan maken in het proces van beleidsontwikkeling en besluitvorming rond het sociaal domein. Zorginhoudelijke expertise is een aandachtspunt voor ontwikkeling in de ambtelijke organisatie.

Waarom niet selectiever en langer contracteren?

Verder is van belang dat gemeenten selectiever worden in hun contracteringen en dat ze deze voor een langere termijn aangaan dan nu het geval is. Selectiever inkopen met oog voor kwaliteit biedt gemeenten ook meer zicht op het veld, dus ook meer grip om te sturen. Bovendien bieden langetermijncontracten meer gelegenheid om de inrichting van zorg en ondersteuning in gezamenlijkheid met gecontracteerde partijen in de loop van de tijd verder te ontwikkelen.

Behoeft aan meer sturingsruimte

In vergelijking met zorgverzekeraars hebben gemeenten minder ruimte om te sturen in het sociaal domein. Bij de zorgverzekeringswet vormt het eigen risico een drempel voor de toegang. Een verschil met de jeugdhulp is dat de invoering van het eigen risico of de eigen bijdrage vanuit de wet niet is toegestaan, ook niet als het gaat om zwaardere hulpvragen. Sterker nog, gemeenten hebben een zorgplicht. Het probleem daarbij is dat er geen eenduidig beeld is over wat die zorgplicht inhoudt. Dit met als gevolg dat gemeenten vaak overgeleverd lijken aan wat de professionals aanbieden en de instroom van cliënten niet volledig kunnen beheersen. Dat laatste heeft ook deels te maken met het feit dat cliënten vanuit de huisarts, scholen of elders kunnen instromen in een hulpverleningstraject zonder dat de gemeente daar volledig zicht op heeft. Dit terwijl de rekening uiteindelijk wel naar de gemeente gaat.

Een ander voorbeeld van beperkte sturingsruimte van gemeenten in vergelijking met zorgverzekeraars blijkt uit de mogelijkheden tot samenwerking onderling. Zorgverzekeraars kunnen vrijblijvend onder bepaalde voorwaarden gezamenlijk inkopen met andere zorgverzekeraars. Aan die samenwerking zitten geen vormvereisten. Daarentegen zijn gemeenten vanuit het Rijk verplicht gesteld om regionale samenwerkingsverbanden aan te gaan waarbij ook de vorm door het Rijk is bepaald.

3 Reflectie op de bevindingen

3.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 gaf de Raad een waaier aan feiten, meningen en ideeën weer over het lokale democratisch proces rond het sociaal domein. Het beschrijven van dat proces was de eerste doelstelling van dit onderzoek. Vervolgens wil de Raad graag de rol van de gemeenteraad in het democratisch proces duiden en bezien hoe die waar mogelijk verstevigd zou kunnen worden. De Raad is zich er van bewust dat uit een onderzoek in negen gemeenten geen algemeen geldende conclusies getrokken kunnen worden. Wel ziet hij zich in het onderzoek een rode draad aftekenen waar het gaat om de sterke en zwakkere kanten van het democratisch proces en in de ideeën voor mogelijke verbeterpunten. Deze grote lijnen wil de Raad in dit hoofdstuk naar voren brengen. Daarnaast wordt gereflecteerd op de vraag of gemeenteraden in dit proces – en in de specifieke context van het sociaal domein – ruimte hebben om op eigen wijze sturing te geven aan de uitvoering van de wetten en of zij deze ruimte optimaal benutten.

Net zoals in hoofdstuk 2 neemt de Raad drie thema's als invalshoek: het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context waarbinnen de gemeenteraad sturing moet geven. Onder de noemer 'bestuurlijk proces' wordt ingezoomd op de middelen en procedures die de gemeenteraad tot zijn beschikking heeft en de processen waarlangs beleidsontwikkeling verloopt. Onder 'bestuurscultuur' reflecteert de Raad op de verhoudingen tussen college, gemeenteraad en ambtelijke organisatie, en de mate waarin die verhoudingen een effectief democratisch proces ondersteunen. Ten slotte is de context van het sociaal domein een element dat invloed heeft op het proces van oordeels- en besluitvorming over het sociaal domein. Deze context is uniek ten opzichte van die van andere gemeentelijke beleidsthema's en stelt de gemeenteraad in die zin voor nieuwe uitdagingen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat de Raad dan ook in op het karakter van het veld en de verhouding van de gemeenten met het Rijk, de regio en de private marktpartijen.

3.2 BESTUURLIJK PROCES

Politiek debat

Met de dualisering van het lokaal bestuur in 2002 kreeg de gemeenteraad een specifieke rolomschrijving als kadersteller voor en controleur van het gemeentelijk beleid. Daarnaast kreeg de gemeenteraad een aantal middelen (zoals de mogelijkheid om onderzoeken te doen via de rekenkamer, met een raadsenquête of via het zogenaamde artikel 213A onderzoek³⁹) die zouden helpen om deze rollen goed te vervullen. De raad werd daarmee het instituut dat, via de weg van politieke afweging van baten en kosten, de grote lijnen (kaders) van beleid zou uitzetten. Het omzetten van deze grote lijnen in uitvoeringsplannen en het uitvoeren zelf is aan het college; de controle of die uitvoering is gebeurd volgens de afgesproken (inhoudelijke, financiële en procedurele) kaders is dan weer aan de raad. In deze paragraaf gaat de Raad in op een paar centrale concepten uit deze beleidscyclus - het politieke karakter, kaderstelling en controle - en beschouwt hoe die concepten worden ingevuld in besluitvorming over het sociaal domein.

Een van de veronderstellingen die ten grondslag lag aan de decentralisaties in 2015 was dat de politieke afweging rond zorg lokaal beter gemaakt zou kunnen worden.⁴⁰ In de negen gemeenten die de Raad heeft bezocht, heeft hij waargenomen dat het debat over de uitvoering van de zorgwetten juist heel weinig een politiek karakter heeft. De oorzaak daarvoor is niet eenduidig, maar lijkt uit verschillende elementen te bestaan. We zoomen daarop in van verder weg naar dichterbij gelegen factoren.

Ten eerste is er natuurlijk de vraag of de wijze waarop de wetten zijn geformuleerd voldoende beleidsvrijheid bieden aan gemeenten. Met andere woorden: valt er nog iets te kiezen? De gemeentelijke bestuurders waarmee de Raad sprak waren hier vrij negatief over. Termen als 'zorgplicht' in de Jeugdwet maken dat vooral gemeenteraden het gevoel hebben geen keus te hebben. Dat komt ook door de sterke morele verplichting die gemeenteraden zelf voelen om mensen die zorg nodig hebben niet in de kou te laten staan.

39 Artikel 213A Gemeentewet verplicht het college van B&W elk jaar onderzoek te doen naar de effectiviteit van het gemeentelijk beleid en de resultaten hiervan voor te leggen aan de gemeenteraad.

40 VVD, PvdA (2012): *Bruggen slaan*. Den Haag: Regeerakkoord.

Dat het debat over het sociaal domein weinig politiek is, wordt door de gemeenten ook geweten aan de door het Rijk gestelde financiële kaders waarbinnen gemeenten hun werk moeten doen. De combinatie van een groeiende vraag naar (jeugd)zorg sinds de decentralisaties en een flinke inkrimping van het budget voor die zorg confronteert veel gemeenten met flinke tekorten. Gemeenteraadsleden en wethouders in de door de Raad bezochte gemeenten geven veelal aan dat zij graag zouden willen dat hun keuzes de uitkomst zouden zijn van een debat over maatschappelijke waarden en een doordachte visie op de lokale samenleving, maar dat in een situatie van grote dreigende tekorten financiële randvoorwaarden steeds meer en soms uitsluitend bepalend zijn. Dan dreigen keuzes voor bepaalde strategieën of werkwijzen in de zorg niet gemaakt te worden op basis van politieke afwegingen, maar louter op basis van de prijs.

Beleidsvrijheid

De Raad wil overigens wel een opmerking plaatsen bij de door de gemeenten ervaren hoeveelheid 'beleidsvrijheid'. Uit eerder advies van de Raad⁴¹ blijkt dat er namelijk redelijk grote verschillen in beleid tussen gemeenten zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorzieningen die uit de Jeugdzorg gefinancierd worden of vormen van maatwerk gericht op zelfredzaamheid die de ene gemeente wel en de andere niet financiert. De Raad acht het mogelijk dat gemeenten het gebrek aan beleidsvrijheid als groter ervaren dan het daadwerkelijk is. De beleidsvrijheid is er in zulke gevallen wel, maar de keuzemogelijkheden zijn beperkt door andere oorzaken, zoals het gebrek aan middelen om alternatieve keuzes uit te voeren.

Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat vooral gemeenteraden onvoldoende inzicht in en overzicht van de alternatieven hebben. In het onderzoek zag de Raad dat de meeste colleges enkelvoudige voorstellen voorleggen aan de gemeenteraad over de te maken keuzes in het sociaal domein. Gemeenteraden zien dus geen scenario's met bijbehorende kosten en verwachte baten. Ook dit kan gemeenteraden de indruk geven dat er weinig te kiezen is. De Raad denkt dat het goed zou zijn wanneer colleges de gemeenteraad vaker voorzien van een vergelijking van de mogelijkheden, waarbij hij zich er echter ook bewust van is dat sommige raden zelf de voorkeur geven aan een enkelvoudig raadsvoorstel. De Raad voor het Openbaar Bestuur gelooft echter dat het aanbieden van alternatieve keuzemogelijkheden een positieve invloed zal hebben op het politieke debat. Als de gemeenteraad geen (politieke) keuzes maakt, mandateert ze het college om die keus voor hem te maken. Geen keuze is immers ook een keuze.

41 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019): *Beleidsvrijheid geduid*. Den Haag: ROB.

‘Des raads’

Een punt dat hierbij aansluit, is dat soms moeilijk aan te geven is waar ‘beleid’ ophoudt en ‘uitvoering’ begint, en wat dus ‘des raads’ is en wat ‘des colleges’. Een voorbeeld hiervan is de inkoop van zorg. Het ligt voor de hand om dat te beschouwen als een uitvoeringstaak, waarvoor het college de randvoorwaarden mag vaststellen. Maar met de wijze waarop inkoop geregeld wordt, maak je als gemeente ook keuzes voor bijvoorbeeld het economisch beleid en voor de keuzevrijheid die je cliënten wilt bieden. In de onderzochte gemeenten zagen we dat het college de raad meestal niet, maar soms wel expliciet betrokken bij het inkoopbeleid. De Raad signaleert dat bij gemeenten veelal een strakke verdeling wordt gemaakt tussen beleid en uitvoering en dat aan de hand daarvan bepaald wordt waar de gemeenteraad zeggenschap over heeft.

Tot slot kunnen bij het ontwikkelen van maatwerk innovatieve en unieke oplossingen naar voren komen die zonder precedent zijn. Omdat het college geen referentiekader heeft voor het al dan niet vergoeden van deze maatoplossingen, zijn de criteria soms willekeurig. Soms komt de rechter eraan te pas om te bepalen wat wel en niet vergoed wordt. De Raad signaleert dat deze oplossing ver afstaat van wat met de decentralisaties beoogd werd: ruimte voor eigen oplossingen en lokale verschillen. Ook dit draagt bij aan het feit dat de gemeenteraad de grens van zijn beleidsvrijheid als onduidelijk ervaart.

Het is een opvallende paradox dat de financiële tekorten in het sociaal domein niet lijken te leiden tot scherpe keuzes in het sociaal domein. Men zou zeggen dat hoe nijpender de financiële situatie wordt, hoe meer raad en college gedwongen worden tot scherpe keuzes in het sociale domein. Uit de interviews bleek dat raden en colleges ver willen gaan om geen pijnlijke politieke keuzes te hoeven maken. Waar het niet anders kan, is men eerder bereid om te bezuinigen op bijvoorbeeld cultuur of recreatie dan binnen het sociaal domein.⁴² De Raad constateert dat er ook een morele oorzaak is van het apolitieke karakter van het sociaal domein. Vooral raadsleden melden dat ‘zorg te belangrijk is voor politiek’. In het sociaal domein, zeggen zij, kan bijna ieder besluit het leven van mensen direct raken. Raadsleden zijn in het sociaal domein beducht om uit politiek gewin zorg ter discussie te stellen over de rug van de zwakkeren in de samenleving heen. Wellicht dat zij daarom de pijn zo lang mogelijk vermijden. De Raad signaleert dat hiermee het risico ontstaat dat rond de tekorten incidentenpolitiek gevoerd wordt waarbij tekorten ad hoc opgelost

42 Deze waarneming deed de Raad ten tijde van de interviews bij de gemeenten (maart-juni 2019). Bij de presentatie van de begrotingen van Nederlandse gemeenten in oktober 2019 bleek dat 45% van de gemeenten voornemens is in 2020 wel bezuinigingen door te voeren in het sociaal domein zelf.

worden en er geen structurele keuzes gemaakt worden.^{43,44} Deze werkwijze verhoudt zich niet tot een goed doordacht en transparant democratisch proces.

Kaderstelling en controle

In hoofdstuk 1 beschreef de Raad dat hij voor het doel van dit advies voor kaderstelling de definitie hanteert die de VNG in 2004 in haar handreiking kaderstelling voor gemeenteraden opstelde:

‘Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering, inclusief randvoorwaarden, waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt (...).’

Met het inhoudelijk speelveld bedoelt de Raad de maatschappelijke waarden die ten grondslag liggen aan het beleid en de daaraan gekoppelde uitwerking in doelen die men met de gemeentelijke inzet wil bereiken. De financiële kaders staan uiteraard voor het budget dat gereserveerd wordt om de taken uit te voeren. De procedurele kaders ten slotte zijn tweeledig. Enerzijds gaat het om de afspraken die raad en college maken met betrekking tot het proces van plan- en besluitvorming (bijvoorbeeld wanneer de raad betrokken wil zijn bij een bepaald dossier, wanneer inwoners participeren in beleidsvorming enz.). Anderzijds gaat het om de procedures voor het omgaan met klanten, zoals voor indicatiestelling, klachtenafhandeling enzovoort. Deze laatste duiden we hieronder aan als ‘uitvoeringsprocedures’.

Waarom is kaderstelling volgens de Raad een centraal concept als we de vraag willen beantwoorden of de gemeenteraad de ruimte voor sturing optimaal benut? Het antwoord daarop ligt niet zozeer in de aard van de keuzes die een raad maakt, maar in de vraag of die keuzes bewust, goed geïnformeerd en met een voor derden transparante belangenafweging heeft gemaakt. Dit geeft ons namelijk informatie over de mate van autonomie van de raad, de kennis die de raad over het thema heeft en gebruikt, en de mate waarin de kaders gebaseerd zijn op maatschappelijke waarden. Al deze informatie geeft ons een goede indruk over de mate van benutting van de sturingsruimte.

43 De ‘boekhoudtruc Jeugdzorg’ die een aantal gemeenten nu toepast is een voorbeeld van een ad hoc oplossing.

44 Koster, de Y. (2019): “Boekhoudtruc” jeugdbudget wordt massaal omarmd’, op: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/boekhoudtruc-jeugdbudget-wordt-massaal-omarmd.10910628.lynkx>, 26 september 2019.

De Raad heeft over deze vragen met raadsleden, griffiers en wethouders gesproken. Hij heeft daarnaast een vergelijkende studie laten doen van zes kadernota's die het uitgangspunt vormen voor gemeentelijk sociaal beleid.^{45,46} De Raad heeft verordeningen, amendementen en moties, die volgens Peters en Castenmiller⁴⁷ ook vormen van kaderstelling (kunnen) zijn, om praktische redenen in dit advies buiten beschouwing gelaten. Dat neemt overigens niet weg dat een studie naar de wijze waarop deze instrumenten de door gemeenten nagestreefde waarden weerspiegelen interessante gegevens zou kunnen opleveren over het gemeentelijk beleidsproces.

Uit de interviews en de vergelijking van de kadernota's kunnen we ten aanzien van de sturing door de raad een paar dingen concluderen. Ten eerste dat de wijze waarop een kadernota in de meeste gemeenten tot stand komt er niet toe leidt dat de gemeenteraad 'eigenaar' van de kaders is. Er is geen proces waarin de raad zelf tot gezamenlijk gedragen maatschappelijke waarden komt en deze vertaalt in een visie, een missie en doelen voor het sociaal domein. Het is het college dat een voorstel hiervoor voorlegt aan de raad, waarbij het meestal niet duidelijk is wat de afwegingen waren die aan het voorstel ten grondslag liggen. De raad maakt over de kaders geen fundamentele politieke afweging, maar 'repareert' slechts met moties en amendementen. Niet alleen is het proces van kaderstelling daarmee minder transparant, ook maakt het de taakopvatting van de gemeenteraad en de rolverdeling tussen raad en college minder helder. In paragraaf 3.2 komen we hierop terug.

Zoals in hoofdstuk 2 is weergegeven zijn er veel overeenkomsten tussen de in de kaders gehanteerde visies en centrale concepten. Het is voor de Raad niet helemaal duidelijk wat de oorsprong daarvan is; wel kunnen we een aantal concepten herleiden tot de wetteksten, de memories van toelichting van de verschillende wetten en de landelijke politieke discussies die speelden in de aanloop naar de decentralisaties.

Kadernota's

Een enkele uitzondering daargelaten heeft de Raad de indruk dat de colleges voor het opstellen van hun kadernota's uit dezelfde bronnen geput hebben. De nota's leken niet autonoom ontwikkeld te zijn. Is dat vreemd? De Raad neemt in aanmerking dat de meeste gemeenten na de decentralisaties pas

45 Uit de kadernota's van de negen onderzochte gemeenten zijn er zes gekozen die onderling het best te vergelijken waren op bovenstaande punten.

46 Molenschot, M. (2020): *Kaderstelling binnen het sociaal domein; een analyse en vergelijking van de kaderstellende documenten sociaal domein van zes gemeenten*. Den Bosch: Avans Hogeschool.

47 Peters, K. en Castenmiller, P. (2019): *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.

één kadernota sociaal domein geschreven hebben, en daarbij weinig ervaring met het sociaal domein ‘nieuwe stijl’ (dus na 2015) hebben om daar een eigen, lokale draai aan te geven. Anderzijds weerspiegelt de uniformiteit niet het gedifferentieerde lokaal maatwerk dat men met de decentralisaties voor ogen had. De Raad had verwacht in de nota’s meer couleur locale terug te zien.

De Raad heeft ook gekeken naar de kwaliteit van de kadernota’s als referentiepunt voor evaluatie en controle. Uit de gesprekken en de analyse van de kadernota’s blijkt dat deze sterk uiteenloopt. De nota’s zijn erg uitgebreid en vormen niet altijd een coherent geheel van visie, missie en doelen. Ook worden die onderling nogal eens verward. Indicatoren en procesafspraken ontbreken veelal, terwijl uitvoerende activiteiten juist wel opgenomen worden. Voor een gemeenteraad is dit laatste weliswaar inzichtelijk, maar het wekt wel de indruk dat hij er dan ook over gaat. Daarom acht de Raad het handiger de twee te scheiden: de kadernota stelt de raad vast, van de uitvoeringnota neemt hij alleen kennis. In onderstaande figuur staan de vier stappen van beleidsontwikkeling weergegeven die een gemeenteraad zou moeten doorlopen om tot sterke inhoudelijke kaders te komen.

Figuur 2 Strategische planning⁴⁸



Het is volgens de Raad het gebrek aan gevoel van eigenaarschap, in combinatie met het ontbreken van een heldere structuur in de kadernota’s, dat maakt dat raadsleden de kaders lang niet altijd gebruiken als inhoudelijke en procedurele referentie bij hun controlerende taak.

⁴⁸ Zie ‘De missie en visie van het familiebedrijf’, op: <https://vanhavermaet.be/artikels/familie/familie-en-bedrijf/denk-aan-missie-en-visie-familiebedrijf/>

Kaderstelling – het benoemen van na te streven maatschappelijke waarden en van doelen die je met interventies wilt bereiken – is in het sociaal domein niet gemakkelijk. Het is filosofie, politiek en management bedrijven in één, en er is ook nog eens een flinke dosis kennis van de zorg en de arbeidsmarkt voor nodig. Voor raadsleden is het niet eenvoudig om op basis van de beschikbare informatie de consequenties van bepaalde beleidskeuzes te voorzien. Het is niet nodig dat een gemeenteraad dit allemaal zelf bedenkt en ook is het niet noodzakelijk dat de raad zelf de pen voert. Inhoudelijke hulp van professionals, al dan niet uit de ambtelijke organisatie, blijft gewenst. De griffie kan zorg dragen voor een goed proces waarin de raad leidend is en dat resulteert in een kadernota die is ingericht op concrete bruikbaarheid voor de raad.

Van Ostaïjen⁴⁹ geeft voor de positie van de raad in beleidsontwikkeling in onderstaande figuur vijf opties weer. De Raad begrijpt dat het een wel erg ambitieus streven is voor gemeenteraden om bij alle beleidsonderwerpen positie te nemen op niveau 4 of 5. Maar hij zou gemeenteraden wel willen oproepen te streven naar een meer initiërende rol, al is het maar voor een of twee onderwerpen per jaar. De kadernota krijgt dan de vorm waarin de gemeenteraad er het beste mee kan werken en kaders worden veel meer een eigen instrument van de raad dan nu het geval is.

Figuur 3 Rolinvulling van de gemeenteraad bij kaderstelling⁵⁰

Het college neemt het initiatief	1	De gemeenteraad krijgt zonder daar vooraf intensief bij betrokken te zijn geweest één pasklaar voorstel onder ogen om over te stemmen.
	2	De gemeenteraad wordt in het proces meegenomen, onder meer door (in)formele bijeenkomsten over het onderwerp, wat leidt tot één pasklaar voorstel om over te stemmen.
	3	De gemeenteraad krijgt meerdere, serieus uitgewerkte, opties onder ogen om over te stemmen.
De raad neemt het initiatief	4	De gemeenteraad neemt zelf initiatief en geeft het college opdracht één of meerdere gedachtegangen verder uit te werken.
	5	De gemeenteraad neemt zelf initiatief en werkt een kader samen met de griffie of (andere) ambtenaren verder uit. Het college komt er minimaal aan te pas.

49 Van Ostaaijen, J. (2016): *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg: Tilburg University.

50 Idem.

Ruimte voor maatwerk

Als laatste in deze paragraaf wil de Raad graag aandacht vragen voor een zekere relativering van het concept ‘kaders’. Kaders worden geacht houvast te geven. Maar is vasthouden van een inhoudelijke lijn of een standaard voor een proces eigenlijk wel mogelijk wanneer een gemeente probeert altijd maatwerk te leveren? En beperken al te stevige regels professionals niet in hun vakmanschap? Fraanje stelde zich die vragen al bij aanvang van de decentralisaties.⁵¹ Hij wijst er ook op dat juist de lage mate van voorspelbaarheid van de resultaten van sociaal beleid maakt dat doelen niet SMART te formuleren zijn. De constellatie van het sociaal domein in brede zin (zie paragraaf 3.3), met een grote dynamiek en een veelheid aan maatschappelijke partners, vraagt volgens hem juist om ‘ruimte geven, mogelijk maken, fungeren als smeerolie en verbinden’⁵² in plaats van afbakening. In zijn essay adviseert Fraanje gemeenteraden dan ook kaderstelling te beperken en niet meer met SMART geformuleerde doelstellingen te werken. In plaats daarvan zouden zij doelen moeten vastleggen voor de processen waarlangs zorgbeleid tot stand komt en hun controle moeten richten op de uitvoering en waarborging van deze processen.

In een column voor Binnenlands Bestuur⁵³ signaleert Geerten Boogaard nog een ander aspect van kaderstelling dat vraagt om enige relativering ervan. Op dit moment, zo stelt hij, bestaan in het sociaal domein de kaders uit “een verzameling algemeenheden in de categorie goede zorg, tegen redelijke kosten maar zonder te veel risico’s”. Het verbaast hem dan ook niet dat deze kaders raadsbreed aangenomen worden. Gesprekken met gemeenteraadsleden die de Raad gevoerd heeft bevestigen dit beeld. Volgens Boogaard komen de echt interessante (politieke) dilemma’s pas naar voren middenin de uitvoering. Wat als een voorziening erg duur wordt? Of wat als het resultaat van een door een cliënt voorgestelde maatwerkoplossing niet wetenschappelijk bewezen is? Op het moment van kaderstelling weet een gemeenteraad nog niet wat deze dilemma’s gaan zijn. En, vraagt Boogaard zich af, kun je deze individuele gevallen überhaupt in kaders vatten?

De Raad erkent de dilemma’s die Fraanje en Boogaard oproepen en onderschrijft de suggestie van Fraanje om sterker de nadruk te leggen op proceskaders. Juist zorgvuldige processen dragen bij aan het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten zoals transparantie, effectiviteit en maatwerk. Ook

51 Fraanje, R. (2015): *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*. Den Haag: Raadslid.nu.

52 Idem, p. 12.

53 Boogaard, G. (2019): Ode aan het politiek relevante detail, in: *Binnenlands Bestuur*, num. 37, p. 33, 18 november 2019.

het idee om in kaderstelling zo weinig mogelijk vast te leggen over de uitvoering van zorg neemt de Raad graag over. De Raad legt in aanvulling op Fraanje verder de nadruk op het anders invullen van kaderstelling. De gemeenteraad zou daarbij veel sterker dan nu moeten focussen op de maatschappelijke waarden die de gemeente voorstaat (die minder algemeen zijn dan het veelgebruikte ‘goed wonen, werken en leven’) en de maatschappelijke effecten die men wil bereiken. Het gaat dan niet alleen om de waarden die we nu al veel terugzien, zoals zelfredzaamheid en eigen kracht, maar juist ook om waarden die uitdrukken hoe de gemeente zichzelf en cliënten ziet binnen de indicatie voor- en de voorziening van zorg, zoals de mate van keuzevrijheid, zelfbeschikking en de mate van verantwoordelijkheid van de overheid. Aan de hand daarvan kunnen (waar mogelijk SMART geformuleerde) indicatoren voor deze effecten geformuleerd worden die de controlerende taak van de raad versterken. Juist in een dynamisch veld als het sociaal domein en in de waan van de dagelijkse zorgpraktijk is er behoefte aan een instantie die met een helikopterview kijkt of we nog de juiste kant op gaan en of het gevoerde beleid nog aansluit bij de waarden waarop de gemeenteraad vindt dat de zorg gebaseerd moet zijn.

De Raad concludeert dat er aan kaderstelling, als instrument voor sturing en evaluatie, nog zeker wat te verbeteren valt. Positief is dat gemeenteraden zich hier allemaal bewust van zijn en zichtbaar bezig zijn met het oppakken van een meer proactieve rol daarin.

3.3 BESTUURSCULTUUR

In de wet Dualisering gemeentebestuur heeft de wetgever weliswaar raad en college bepaalde taken toebedeeld, maar er niet bij gezegd hoe zij daaraan invulling moeten geven. Gelukkig maar, want uiteraard mag het lokaal bestuur daar zelf invulling aan geven. De Raad heeft geconstateerd dat er in veel gemeenten een verschil bestaat tussen hoe de raad zijn rol als hoogste bestuursorgaan zou willen invullen en de manier waarop dat feitelijk gebeurt.

De meeste gemeenteraadsleden geven aan zelf het voortouw te willen nemen in informatievergaring, beeldvorming, opiniëring en kaderstelling, in plaats van af te wachten wat het college aanbiedt. Maar de drempels om die slag te maken lijken te talrijk en te hoog. Uiteraard zijn er ook een aantal gemeenteraden die op dat gebied juist interessante initiatieven nemen (zie daarvoor de intermezzo’s).

De Raad heeft veel wethouders gesproken die zo’n ontwikkeling zeiden te willen ondersteunen en die de gemeenteraad uitnodigen zijn behoeften en wensen uit te spreken. Toch is niet uit te sluiten dat er, ook bij een positieve grondhouding van het college, altijd concurrentie zal zijn tussen raad en college ten aanzien van de beschikbare middelen – een ambtenaar die wordt in-

gezet voor de raad kan minder werken voor het college – en kennis. Het college is wat zuiniger met informatieverstrekking aan de raad wanneer het informatie betreft die de beleidsmatige voorkeur van het college niet ondersteunt. Wanneer de raad het voortouw neemt, zijn eigen informanten zoekt of zijn eigen controlemethodes ontwikkelt, beziet het college die ontwikkelingen vaak met een scheef oog. Zal de raad niet te eenzijdig zijn in zijn belangenafweging? Zal de raad wel begrijpen waar het om draait of voor welke complexe vragen het college zich gesteld ziet? Weet de raad wel welke inzet van menskracht een informatieverzoek vraagt?

Vertrouwen

Er is bij colleges niet altijd evenveel vertrouwen in het inzicht en de vaardigheid van de gemeenteraad. Enerzijds heeft de Raad begrip voor deze houding; een maatschappelijke opgave als zorg en arbeidsparticipatie is enorm complex en een goed begrip van de materie vraagt specifieke deskundigheid. Anderzijds meent de Raad dat colleges de initiatieven en methodes van gemeenteraden meer moeten accepteren zoals ze zijn, zolang deze aan de wettelijke kaders voldoen. Het is immers niet aan wethouders om te bepalen hoe de raad te werk gaat.

In de publicatie ‘Gemeenteraden positioneren; van professionaliseren naar politiseren’⁵⁴ stelt de NSOB dat het feit dat het lokale bestuur ‘lekenbestuur’ is ‘niet als kracht en een symbolische waarde wordt gezien, maar vooral als zwakte en oorzaak van gebrekkig functioneren’.⁵⁵ Alle pogingen om gemeenteraden meer in hun kracht te zetten hebben dan ook het karakter van ‘professionaliseren’ om tegenwicht te bieden aan het college. Het discours dat zo ontstaat, van een kwalitatief zwakte gemeenteraad tegenover een deskundig college, maakt ‘onbedoeld het college van B&W tot hoogste orgaan in de gemeente in plaats van de gemeenteraad. Niet in formele, maar wel in waardevolle zin’.⁵⁶

In hoofdstuk 2 van dit advies heeft de Raad beschreven hoe de verhouding tussen raad en college weerspiegeld wordt in taal. ‘Meenemen’, ‘erbij houden’ en ‘laten aanhaken’ zijn termen die wethouders regelmatig gebruiken als zij praten over hun verhouding tot de raad. Het roept het beeld op van een college dat zich in de locomotief van een trein bevindt en, terwijl de trein al rijdt, beeft dat de gemeenteraad ook nog mee moet.

54 Schulz, M. e.a. (2018): *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.

55 Schulz, M. e.a. (2018): *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB, p. 6.

De NSOB schrijft over dit taalgebruik dat het ‘niet alleen de wereld beschrijft zoals deze is, maar ook de werkelijkheid schept, (...) misschien vooral door de betekenisgeving die in taal verborgen zit’.⁵⁷ Met andere woorden: door zaken op een bepaalde manier te benoemen bevestig je ook hoe de wereld in elkaar zit en ga je daarnaar handelen. Zo heeft het woord ‘lekenbestuur’ een wat minder positieve connotatie dan bestuur. Mensen waarderen daardoor de werkwijze en de resultaten van een (niet-professioneel) lekenbestuur vanzelf al wat minder dan dat van een (professioneel) bestuur.

De NSOB stelt dat een gemeenteraad niet moet proberen om inhoudelijk tegenwicht te bieden aan het college, maar dat de raad er nu juist is om ‘(...) te beslissen over zaken waar kennis en kunde onvoldoende uitsluitsel bieden en waar de meningen verdeeld zijn, moreel, ideologisch of maatschappelijk’⁵⁸; kortom, om politiek te bedrijven. Wil de raad zich dus beter positioneren, dan moet dat niet gebeuren door zich te professionaliseren, maar juist door te politiseren. Een raad moet inventariseren wat de meningsverschillen zijn, wat de verschillen van inzicht zijn en welke daarvan politiek relevant zijn, om vervolgens politieke compromissen te kunnen sluiten of tot consensus te komen.

Een zekere mate van verdere politisering van de gemeenteraad is volgens de Raad in het sociaal domein zeker op zijn plaats. Door eigen agendasetting, door van het college meervoudige raadsvoorstellen te vragen en door spelers in het sociaal domein uit te nodigen hun belangen te komen vertegenwoordigen kan de raad zijn politieke rol nog beter spelen. Aan het college en de ambtelijke organisatie is dan de taak de raad daarbij zo goed mogelijk te bedienen: door te luisteren naar zijn informatievraag en door hem goed onderbouwde meervoudige keuzes voor te leggen.

Het patroon van rolinvulling van raad en college en hun onderlinge verhouding heeft zich in veel gemeenten zo vastgezet dat het lastig te doorbreken is. Het is soms de vraag of college en raad wel een idee hebben hoe hun eigen rol en die van de ander er uit zou moeten of kunnen zien. In de interviews gaven vooral raadsleden aan hier niet zeker van te zijn. Dat is jammer, omdat onduidelijke rolafbakening en slechte procesafspraken regelmatig leiden tot onbegrip en wantrouwen. De Raad suggereert gemeenteraden en colleges te proberen dit te doorbreken. In navolging van de raadsleden (geciteerd in hoofdstuk 2) die zeiden ‘soms doen we maar wat’ zouden gemeenteraden meer de tijd kunnen nemen om zich af te vragen: wat doen we eigenlijk? Welke rol hebben wij in deze gemeente en hoe willen we die invullen? Willen we onze rol meer

56 Idem, p. 8.

57 Idem, p. 7.

58 Idem, p. 7.

initiërend invullen en zo ja, hoe gaan we dat aanpakken?

Het op de juiste, leidende positie zetten van de gemeenteraad kan niet alleen bereikt worden door gedetailleerde regels of extra raadsondersteuning, al kunnen beide behulpzaam zijn. Het belangrijkste is dat de raad duidelijk weet waar zijn sterkte ligt. Zo'n raad dwingt acceptatie van en respect voor zijn rol af. Een sterke raad is in het sociaal domein nog belangrijker dan in andere domeinen, omdat de maatschappelijke belangen groot zijn en de verantwoording voor het beleid zorgvuldig moet gebeuren. De visie op zorg en arbeidsparticipatie moet maatschappelijk breed gedragen worden en niet alleen door college en ambtelijke organisatie. Als het niet de raad is die die visie ontwikkelt, wie dan wel?

3.4 BESTUURLIJKE CONTEXT

Zoals eerder beschreven beslaat het sociaal domein een zeer omvangrijk dynamisch speelveld waar private en publieke partijen met uiteenlopende perspectieven en belangen aan deelnemen. Kortom, een complex netwerk van actoren, relaties en activiteiten. In deze paragraaf wordt nader ingezoomd op het karakter van het veld en de mechanismen die daarin werken. Daarbij wordt ingegaan op de relatie tussen de gemeente en gecontracteerde private marktpartijen die zorg en hulp leveren, regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden, de verhouding tussen de gemeente en het Rijk én de wijze waarop deze factoren de klassieke sturing vanuit de gemeenteraad verstoren en het stuur soms overnemen.

Storing in de sturing

Het is belangrijk op te merken dat het speelveld waar gemeenten zich in begeven met de veelheid aan actoren (aanbieders, cliënten, werkgevers, scholen, ouders, professionals, verzekeraars, landelijke instellingen als UWV, het Rijk), domeinen (werk, zorg, onderwijs, welzijn, jeugd, schuldhulpverlening, wonen), principes en waarden (inclusie, effectiviteit en doelmatigheid, meedoen, eigen kracht, betaalbaarheid en houdbaarheid van voorzieningen, etc.) het onmogelijk maakt om te werken vanuit de gedachte van 'planning en controle'.⁵⁹ Onvoorspelbare en ongelijksoortige ontwikkelingen zijn een belangrijk gegeven voor het sociaal domein. Dit zorgt mede voor gebrek aan grip vanuit de gemeenteraad. Het niet overzien van de enorme hoeveelheid informatie en het niet doorzien van het complexe netwerk, maakt het onmogelijk voor gemeenteraden om te bepalen aan welke knoppen ze moeten draaien om effectief te kunnen sturen.

59 Janssens, R. (2019): *Vaste maar aangescherpte koers. Terugkijken, rondkijken en vooruitkijken in het sociaal domein*. Den Haag: VNG.

Het onvoorspelbare en onbeheersbare karakter wordt mede veroorzaakt door de spelregels. De drie in 2015 gedecentraliseerde wetten zijn anders dan de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). In tegenstelling tot de laatstgenoemde, die nog uitgaan van rechten en plichten met duidelijke protocollen voor indicatie,⁶⁰ bevinden de gemeentelijke wetten in het sociaal domein zich in een grijs gebied. Bij de gemeentelijke wetten is er minder sturingsruimte om de instroom van cliënten en de daarbij behorende uitgaven te beheersen. Zo kunnen bijvoorbeeld ook huisartsen en scholen potentiële hulpvragers doorverwijzen voor zorg en hulp, zonder dat de gemeente daar zicht op heeft. Aan het einde van de rit komt de rekening echter wel bij de gemeente terecht.

Bovendien hebben de gemeentelijke wetten in het sociaal domein een vangnetfunctie. Als iemand niet voldoet aan de criteria van de andere twee wetten (Wlz en Zvw) kan diegene bij de gemeente terecht. Het onvoorspelbare en onbeheersbare karakter van het veld maakt het bijna onmogelijk om het effect van gemeentelijk beleid vooraf precies vast te stellen. Dit heeft tot gevolg dat gemeenteraden niet alleen in financiële zin beperkt worden om te sturen, maar ook beleidsinhoudelijk, omdat het bijna onmogelijk is vooraf vast te stellen wat het effect van de gekozen aanpak op termijn zal zijn. Dus waarop moeten gemeenteraden controleren?

Tegenstrijdige mechanismen

De sturing door de gemeenteraad wordt daarnaast belemmerd doordat tegenstrijdige mechanismen werkzaam zijn in het veld. Gemeenten besteden taken uit aan private marktpartijen die onderling concurreren om zich staande te houden op de vrije markt, terwijl vanuit het publieke belang samenwerking wenselijk is. Dit om zorg en hulp integraal aan te bieden en daarmee maatwerk te realiseren.

Doorwerking van dergelijke tegenstrijdige mechanismen maakt het voor gemeenteraden lastig om hun sturende rol effectief te vervullen. Enerzijds voelen gemeenteraden zich als volksvertegenwoordiger medeverantwoordelijk voor het voortbestaan van lokale marktpartijen, waarvoor het betalen van bepaalde tarieven noodzakelijk is. Anderzijds zijn ze ook medeverantwoordelijk voor de financiële houdbaarheid van de gemeentelijke voorzieningen en moeten ze het college daarop controleren, waarvoor de tarieven juist zo laag mogelijk moeten zijn. Een essentiële vraag is hoe als gemeenteraad om te gaan met dergelijke dilemma's in de sturing van het sociaal domein.

60 idem.

Buiten spel

Een derde punt dat de sturingsruimte van gemeenteraden beperkt heeft te maken met (deels door het Rijk opgelegde) regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden. Dergelijke samenwerkingsverbanden zetten gemeenteraden in het proces van plan- en besluitvorming op afstand, waardoor ze zelden hun sturende rol (kaderstelling en controle) kunnen vervullen. Rienk Janssens⁶¹ stelt in de context van (al dan niet opgelegde) regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden dat het verlengde bestuur steeds meer een verlegd bestuur wordt.

Deze afstand draagt niet bij aan een democratische waardendiscussie in de gemeenteraad over het beleid in het sociaal domein. Bij vaste en op afstand geplaatste samenwerkingsverbanden krijgt de toekenning van voorzieningen in het sociaal domein meer een technocratisch en protocollair karakter. Zo wordt inkoop van deze voorzieningen vooral een uitvoeringszaak van de regio, zonder dat gewenste lokale effecten, afgewogen in een waardendiscussie door de raad, daaraan zijn gekoppeld. Terwijl de decentralisatie van de zorg plaatsvond met als doel lokaal maatwerk te kunnen leveren, zet regionale samenwerking gemeenteraden juist weer op afstand.

In een eerdere publicatie⁶² heeft de ROB gesteld dat de actieve betrokkenheid van gemeenteraden in regionale samenwerkingsverbanden vereist is voor de democratische legitimiteit ervan. Gemeenteraden dienen niet als stempelmachines voor besluiten van samenwerkingsverbanden, maar moeten in het proces beschikken over informatie over de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden, waarbij colleges raadsdebatten over de thema's die hen in het samenwerkingsverband bezig houden moeten stimuleren. Dit vraagt ook om een andere houding van gemeenteraden: ze moeten zich zelfbewust opstellen en gezamenlijk optrekken. De eerdergenoemde negen gemeenteraden in West-Brabant West die gezamenlijk met gebruik van de methode Duisenberg het beleid in hun regio intensief volgen en sturen, zijn hier een goed voorbeeld van (zie het intermezzo na dit hoofdstuk).

Mede-overheden

Alhoewel gemeenten nationale wetten uitvoeren, ging het Rijk er blijkbaar vanuit dat er binnen het kader van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet voor gemeenten voldoende beleidsvrijheid zou zijn om (politiek) lokale keuzes te

61 Janssens, R. (2018): *Samenwerken op de meent. Over autonomie van gemeenten, hun onderlinge solidariteit en de rol van het Rijk*. Den Haag: VNG.

62 Raad voor het openbaar bestuur (2015): *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: ROB.

maken en verbindingen te leggen tussen verschillende beleidsterreinen in de aanpak van de lokale problemen. Deze beleidsvrijheid zou dus beter voorzien in een integrale benadering en het bieden van maatwerk.

Desondanks ervaren colleges en gemeenteraden onvoldoende ruimte voor eigen invulling binnen de wetten in het sociaal domein. Met name de Participatiewet vraagt volgens gemeenten om een-op-een uitvoering in de gemeenten. Ook de voortdurende bijstelling van beleid (denk aan het Wmo-abonnementstarief) en de door het Rijk opgelegde zorgplicht bij jeugdhulp beperken de sturingsruimte van gemeenteraden. Er wordt wel ruimte ervaren om verbindingen te leggen tussen verschillende beleidsterreinen, oftewel integraal te werken, en zo maatwerk te realiseren. Al gaat dit soms moeizaam door de uiteenlopende logica⁶³ van de wetten.

Opvallend is dat het streven naar een integrale benadering vooral terugkomt in de uitvoering van beleid en minder in het raadsdebat. Dit heeft deels te maken met het feit dat de meeste gemeenten, ondanks de vrijheid in de besteding van middelen van de algemene uitkering,⁶⁴ geneigd zijn de budgetten gescheiden te houden. Colleges kunnen, zoals eerder vermeld (hst. 2), op deze wijze richting zowel de gemeenteraad als het Rijk zichtbaar maken (lees: verantwoording afleggen) wat de uitvoering van de afzonderlijke taken kost en waar tekorten ontstaan. De vrijheid in besteding van de algemene uitkering heeft vooralsnog niet geleid tot één budget voor het sociaal domein en het integreren van het politieke debat over de verschillende taken.

Vier departementen

Wat de integraliteit ook niet bevordert, is dat de wettelijke invulling van de drie decentralisaties in het sociaal domein vanuit vier verschillende departementen (BZK, J&V, VWS en SZW) wordt geregisseerd. Uit gesprekken die de Raad in een eerder traject heeft gevoerd met betrokken departementen blijkt dat er wel de intentie is om onderling beter samen te werken, maar er lijkt geen fundamenteel en geïnstitutionaliseerd gesprek te worden gehouden over een uniforme opstelling richting de gemeenten, om het hen zo makkelijker te maken de nieuwe taken integraal op te pakken.⁶⁵ Op Rijksniveau is er geen eenduidig beleid over hoe departementen hun systeemverantwoordelijke rol zouden moeten invullen, waardoor ieder departement dat vooralsnog

63 Argumentenfabriek (2018): *Paradigma's in het sociaal domein*. Den Haag: Ministerie van SZW.

64 De Financiële-verhoudingswet, Art.6, lid 2 stelt: 'De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de provincie of van de gemeente'.

65 Raad voor het openbaar bestuur (2019): *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de rijksopverheid*. Den Haag: ROB.

op zijn eigen manier doet. Daarbij komt dat het Rijk zich niet altijd bewust lijkt te zijn dat het regelmatig nog impliciet vanuit een hiërarchische opstelling werkt. Dat is in ieder geval wat gemeenten vaak ervaren.

Naast de eerdergenoemde sturende wetgeving en voortdurende bijstelling van beleid wordt de hiërarchische opstelling van het Rijk zichtbaar in hoe er allerlei akkoorden en pacten (o.a. het Ouderenpact en het GGZ-akkoord) met maatschappelijke partijen worden gesloten, waarbij gemeenten dezelfde positie hebben als de maatschappelijke partijen.⁶⁶ Dit terwijl vanuit het oogpunt van de decentralisatie waarin sprake zou zijn van gelijkwaardige medeoverheden, eerst beide overheden (gemeenten en het Rijk) akkoord moeten zijn voordat onderhandeling met en ondertekening van andere partijen plaatsvindt. Dergelijke praktijken ervaren gemeenteraden als storend in hun eigen sturing. In woord respecteert het Rijk de beleidsvrijheid van gemeenten, maar in daad doet de drang om te sturen zich nog vaak voor.

Ten slotte kunnen aanhoudende Kamervragen bewindspersonen op den duur zodanig onder druk zetten dat aanpassing, of beter gezegd: aanscherping van Rijksbeleid het gevolg is. Ook dit leidt tot minder ruimte voor gemeenten om lokale keuzes te maken en eigen beleid te voeren.⁶⁷

In een essay dat Caspar van den Berg en Sandra Groeneveld schreven in het kader van de eerste fase van het onderzoek van de Raad vatten zij de vooralsnog moeizame verhouding tussen Rijk, regio en gemeente als volgt samen: ‘Op bestuurlijk vlak is de onzekerheid toegenomen door de meer ambigue toedeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de gemeenten, waardoor de bestaande interbestuurlijke, politiek-ambtelijke en staat-samenleving verhoudingen voor het moment uit het lood zijn geslagen. De zekerheid die bestond ten aanzien van de legitimering en verantwoording van het bestuurlijk handelen is daarmee aanzienlijk verminderd’.⁶⁸ De Raad stelt vast dat in het sociaal domein die ambiguïteit vooralsnog voortduurt.

In het volgende hoofdstuk geeft de Raad weer wat hij uit de reflectie op de verbindingen heeft kunnen concluderen.

66 Janssens, R. (2018): *Samenwerken op de meent. Over autonomie van gemeenten, hun onderlinge solidariteit en de rol van het Rijk*. Den Haag: VNG.

67 Raad voor het openbaar bestuur (2019): *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de rijksoverheid*. Den Haag: ROB.

68 Berg, C. van den en S.Groeneveld (2017, p.3): *Een nieuw speelveld, een andere opstelling? De governance van gedecentraliseerde beleidsuitvoering*. Leiden: Instituut Bestuurskunde.

Intermezzo

Gemeenteraden ‘in control’; de methode Duisenberg in West-Brabant West

In de regio West-Brabant West (Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenberg, Woensdrecht en Zundert) wordt het gemeentelijk jeugdbeleid samen vormgegeven. Dat is efficiënt, maar plaatst de gemeenteraad wel op afstand in zijn rol als kadersteller en controleur. Als raad van een van deze gemeenten heb je immers maar weinig invloed op regionaal beleid.

Raadsgriffier Elsbeth van Straaten van de gemeente Roosendaal nam het initiatief om met de negen raden dan maar mee te bewegen naar regionaal niveau. Als negen wethouders samenwerken in het beleid, zo was haar gedachte, dan konden negen raden ook samenwerken in het vormgeven en controleren van de uitvoering van dat beleid. Samen met een accountant introduceerde zij bij de gemeenteraden daarvoor de zogenaamde ‘methode Duisenberg’.

Deze methode is ontwikkeld door en vernoemd naar het voormalig Tweede Kamerlid Pieter Duisenberg. Toen hij een poosje Kamerlid was, verbaasde Duisenberg zich over de behandeling van de begroting en jaarrekening in de Kamer. De Kamerleden hadden het vooral over incidenten en kleine onderdelen in plaats van te beoordelen of het algemeen beleid geslaagd was. Samen met Kamerlid Paul van Meenen ontwikkelde hij een manier om daarin verandering te brengen.

Wanneer de begroting voor een beleidsthema uitkomt, worden vanuit de Kamercommissie voor dat thema twee rapporteurs benoemd: een uit de coalitie en een uit de oppositie. Zij rapporteren aan de commissie hun bevindingen over de begroting aan de hand van zes vragen:

- Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
- Welke doelen zijn gepland of behaald?
- Welke prestaties zijn gepland of geleverd?
- Wat gaat het kosten / heeft het gekost?
- Wat is het oordeel van de rapporteurs over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
- Welke conclusies en aanbevelingen hebben de rapporteurs voor de commissie?

De rapporteurs brengen vervolgens verslag uit aan de commissie, en de commissie stelt gezamenlijk de vragen op die zij nog aan de minister wil stellen. De gedachte hierachter is dat elke fractie dezelfde informatiepositie heeft, en dat op basis daarvan een goed debat over het beleid gevoerd kan worden, in plaats van over afzonderlijke elementen daarvan.⁶⁹

Geen politieke strategie

De raden van West-Brabant West pakten het grondig aan. De aanleiding voor hun experiment was dat zij vaststelden dat in het Jeugdbeleid – opnieuw vastgesteld in januari 2018 – niet duidelijk was hoe de evaluatie van het vorige beleid daarin verwerkt was. Ook ontbrak concrete informatie of de destijds geformuleerde doelstellingen gerealiseerd waren. Hun Duisenberg-oefening vond niet plaats in het kader van de behandeling van de begroting of jaarrekening, maar om de informatiepositie van alle raden ten aanzien van het regionale jeugdbeleid gelijk te schakelen.

Per gemeente werden brondocumenten verzameld (dus alle documenten waarin beleidsmatige en financiële uitspraken gedaan worden). Deze werden vervolgens aan de hand van de vragen van Duisenberg – aangepast aan de lokale situatie – aan een analyse onderworpen. Hierbij kan elke werkgroep een beroep doen op de griffie, op ambtelijke deskundigen en op een accountant.

Voor de rapporteurs hun bevindingen aan de raad presenteerden, kwamen zij al in een paar werksessies bijeen met de verantwoordelijke wethouder, met ambtenaren en met de griffier. Opvallend is dat bij deze sessies een heel andere stemming was dan in de raadsvergadering zelf. De vragen van de rapporteurs/raadsleden waren feitelijk en analytisch en werden nog niet gesteld vanuit politieke strategie. De rapporteurs waren duidelijk *in the lead* in hun eigen proces van informatieverzameling en beeldvorming. De wethouder stelde zich vooral op als waarnemer en de ambtenaren hadden zichtbaar plezier in het bedienen van de rapporteurs met hun grote kennis.

69 Zwan, P. van der (2017): Methode-Duisenberg: Raadsrapporteurs het experimenteren waard, op: <https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>.

Enthousiast

Het traject van informatie verzamelen en analyseren is bij het verschijnen van dit advies ten einde; wat nog volgt zijn interviews met deskundigen en ambtenaren. Elsbeth van Straaten: 'Iedereen is eigenlijk enthousiast. Zeker gezien het feit dat het traject langer geduurd heeft dan voorzien. Het is aan de gemeenteraden zelf om straks aan te geven of dit hen meer grip geeft, maar het is zeker een stap in de goede richting.' Volgens Van Straaten heeft het werken met deze methode ook invloed op de verhouding tussen de raad en het college. 'De raad formuleert nu zelf zijn informatievraag. Dat kan een start zijn van een samenwerking waarin de raad veel meer de regie voert.' Maar ook de gemeenteraden zelf hebben hiermee een stap gezet in hun werkproces. 'De raad ziet nu dat je bij een goede controle en duiding van de resultaten gewoon de hulp kunt vragen van deskundigen. En met een beetje geluk gaan zij dit vaker doen.'

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 INLEIDING

In 2015 vroeg de toenmalige minister van BZK de Raad om ‘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 openbaar bestuur en het functioneren van de (lokale) democratie.’

In dit tweede deel van zijn advies heeft de Raad ten eerste beschreven (hoofdstuk 2) hoe gemeenteraden de democratische sturing in het sociaal domein vormgeven. In een reflectie op zijn bevindingen (hoofdstuk 3) heeft de Raad vervolgens de rol van de gemeenteraad in het democratisch proces rond het sociaal domein geduid, en verkend waar die mogelijk verbeterd zou kunnen worden. Behandeld is welke ruimte gemeenteraden hebben om op eigen wijze sturing te geven aan de uitvoering van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet, en of zij deze ruimte optimaal benutten.

Voorafgaand aan de feitelijke conclusies wil de Raad nog enkele zaken benoemen. Ten eerste dat de tijd die gemeenten gehad hebben om het sociaal domein lokaal te ontwikkelen, vijf jaar is. Voor een domein dat zo complex is en waarbinnen ook de verhouding tot het Rijk en het veld voortdurend aan verandering onderhevig is, is dat nog maar erg kort. Ten tweede stelt de Raad dat, waar het een betere grip van de gemeenteraad op het sociaal domein betreft, de oplossing niet als eerste gezocht moet worden in het vergaren van meer inhoudelijke kennis. Dat is niet wenselijk, maar ook niet haalbaar. Vóór de decentralisaties was de agenda van gemeenteraadsleden al overvol, en sindsdien is daar niets in veranderd. Als zij al tijd over hebben, dan kunnen raadsleden die beter besteden door aanwezig te zijn in de samenleving zo betoogde de ROB al eerder.^{70,71}

Hieronder worden de conclusies samengevat van de bevindingen over respectievelijk het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context van het sociaal domein. Tot slot beantwoordt de Raad de tweeledige vraag van dit adviestraject: heeft de gemeenteraad sturingsruimte in het sociaal domein en benut hij deze ruimte volledig?

70 Raad voor het Openbaar Bestuur (2016): 15,9 uur. *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.

71 Raad voor het Openbaar Bestuur (2018): *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag: ROB.

4.2 CONCLUSIES

Het bestuurlijk proces

- Het bestuurlijk proces biedt mogelijkheden voor de gemeenteraad om te sturen in het sociaal domein. Er zijn keuzes te maken en er zijn voldoende instrumenten beschikbaar, maar gemeenteraden ervaren ook veel belemmeringen. Deze belemmeringen zijn voor een belangrijk deel niet specifiek voor het sociaal domein. Wel worden zij binnen het sociaal domein meer uitvergroot. Dat komt door de specifieke bestuurlijke context van dit domein.
- De lokale keuzes die in het beleid voor het sociaal domein gemaakt worden zijn nauwelijks onderwerp van politiek debat. Ten eerste omdat alle drie de wetten, maar vooral de Participatiewet, gemeenten beperkte beleidsvrijheid geven. Ten tweede omdat de gemeenteraad de beleidsruimte die de gemeente wel heeft, niet voldoende kent. Ten derde omdat, in de context van groeiende tekorten, vooral financiële kaders bepalend zijn voor de keuzes. Als door financiële druk afwegingen onvermijdelijk lijken, worden die vooralsnog eerst in andere domeinen gemaakt. Ten vierde leggen colleges aan de gemeenteraad vrijwel altijd enkelvoudige voorstellen voor. Dit stimuleert de raad niet tot een debat over afwegingen. Ten vijfde lijkt er bij gemeenteraden een taboe te liggen op bezuinigen op zorg en hulp, met name wat betreft jeugdhulp. Ten zesde en tot slot brengt de regionalisering van delen van het sociaal domein met zich mee dat de sturing verlegd wordt van gemeenteraad naar regio.
- De door gemeenteraden vastgestelde kadernota's zijn niet altijd goed bruikbaar als instrument voor sturing en evaluatie. In veel nota's ontbreekt het ten eerste aan een heldere visie op het sociaal domein, gebaseerd op maatschappelijke waarden die de raad voor de gemeente en zijn inwoners voorstaat. Ten tweede worden visie, doelen en activiteiten niet altijd duidelijk onderscheiden. Ten derde stellen gemeenteraden niet expliciet vast op welke factoren zij willen sturen. Ten vierde ontbreken in veel nota's duidelijke proceskaders. Dit alles maakt dat verwachtingen van raadsleden en college uiteenlopen en dat onduidelijk is wat het referentiekader voor controle is.

De bestuurscultuur

- In veel gemeenten bestaat er een verschil tussen hoe de raad zijn rol als hoogste bestuursorgaan zou willen invullen en de manier waarop dat feitelijk gebeurt. De meeste raadsleden vinden een meer actief sturende rolinvulling wenselijk.

- Een belangrijke voorwaarde voor de gemeenteraad om zijn sturende rol goed te kunnen vervullen is dat hij door college en ambtelijke organisatie beter bediend wordt. Daarbij moet de (informatie)vraag van de raad en niet het aanbod van het college centraal staan.
- Het initiatief tot kaderstelling ligt zelden bij de raad. In plaats van ‘opdrachtgever tot’ is de gemeenteraad veelal ‘volger van’ ontwikkeling van nieuw beleid. Dit maakt dat de gemeenteraad zichzelf niet als eigenaar van de kaders ziet.
- Wanneer een gemeenteraad zich verder wil ontwikkelen tot autonoom en sterk bestuursorgaan, kan dat waarschijnlijk beter door te politiseren dan te professionaliseren.

De bestuurlijke context

- Het karakter van het sociaal domein als beleidsthema – met enerzijds zijn complexe dynamiek en relaties en anderzijds zijn niet altijd een duidelijke relatie tussen activiteiten en resultaten – maakt de effecten van specifiek beleid lastig te voorspellen. Omdat ieder besluit dat een gemeenteraad neemt het leven van kwetsbare mensen in de samenleving direct raakt, liggen beleidskeuzes extra gevoelig. Raadsleden zijn dan ook voorzichtig in hun uitspraken en het gevaar bestaat dat zij keuzes uitstellen.
- Ook het feit dat marktpartijen een dubbele en mogelijk tegenstrijdige rol vervullen is hier debet aan. Enerzijds worden met gemeenten afspraken gemaakt om onderling samen te werken en maatschappelijke waarden te realiseren, anderzijds laten zij zich leiden door concurrentie op de vrije markt.
- Deze tegenstrijdigheid brengt ook dilemma’s met zich mee voor de gemeenteraad. Enerzijds voelen gemeenteraden zich als volksvertegenwoordiger medeverantwoordelijk voor het voortbestaan van lokale bedrijven en het stimuleren daarvan. Anderzijds moeten zij letten op de financiële houdbaarheid van de gemeentelijke voorzieningen, die onder druk staat door de dreigende tekorten.
- Het moeilijk kunnen overzien van de enorme hoeveelheid informatie en de complexe materie en het niet kunnen doorzien van de ingewikkelde dynamiek van het veld leidt ertoe dat gemeenteraden moeizaam grip krijgen op het sociaal domein.

- Opgelegde (boven)regionale samenwerking leidt tot verlegd bestuur. Dit onttrekt delen van het beleid aan sturing door de raad.
- De houding van het Rijk beperkt de gemeentelijke autonomie en de ruimte om eigen (lees lokale) keuzes te maken in beleid. Gemeenten ervaren de rol- en taakverdeling met het Rijk als onduidelijk. Dit hangt samen met de blijvende bemoeienis van het Rijk met het gemeentelijk beleid.

De vraag die de Raad met zijn onderzoek wil beantwoorden luidt: **Heeft de gemeenteraad sturingsruimte in het sociaal domein, en benut hij deze ruimte volledig?**

Op grond van zijn bevindingen concludeert de Raad dat de sturingsruimte van gemeenteraden in het sociaal domein aanwezig is, maar wel beperkt. De wetten hebben in belangrijke mate een uitvoeringskarakter en het Rijk beweegt zich regelmatig op het terrein van het lokaal bestuur. Colleges maken de mogelijke beleidskeuzes te weinig expliciet voor de gemeenteraad. Anderzijds is de Raad van mening dat veel gemeenteraden de sturingsruimte die zij hebben, beter kunnen benutten. De gemeenteraad heeft nog te vaak een volgende rol en de sturing beperkt zich tot het repareren via moties of (beperkt ingrijpende) amendementen. Gemeenteraden zouden zich meer eigenaar kunnen tonen van het proces van beleidsontwikkeling. Daarmee worden de kaders een volwaardig instrument voor monitoring en controle.

Gelukkig ziet de Raad veel aanknopingspunten om de sturende rol van de gemeenteraad te versterken. Hiervoor is allereerst bij de gemeenteraad zelf, maar ook bij college en ambtelijke organisatie meer bewustzijn nodig van de positie van de gemeenteraad in het lokaal bestuurlijk bestel: leidend en met visie, en op afstand van de uitvoering. Vanuit die positie kunnen raden hun rol opnieuw definiëren. In navolging van de NSOB denkt de Raad dat die rol vooral een politieke rol moet zijn en niet zozeer een professionele. Daarbij is voor de gemeenteraad een belangrijke taak weggelegd in het vaststellen van de maatschappelijke waarden die de gemeente wil nastreven en het op basis daarvan formuleren van de doelen van beleid en de indicatoren voor evaluatie en controle. In zijn aanbevelingen gaat de Raad hier nader op in.

4.3 AANBEVELINGEN

Gemeenteraad

- Spreek als raadsleden onderling over wat volgens u goede kaders zijn en de eisen die u stelt aan een goede kadernota. Stel uzelf op als opdrachtgever van het college en maak met het college een duidelijke taakafbakening.

- Focus in kaderstelling op de maatschappelijke waarden die u belangrijk vindt voor de toekomst van uw gemeente en vertaal deze waarden in maatschappelijke effecten die u met het sociaal beleid wilt bereiken.
- Leg in de kadernota vast op welke factoren u wilt sturen en stel de indicatoren vast waarmee u gaat bepalen of het college geslaagd is in zijn missie. Gezien de moeilijkheid van resultaatmeting in het sociaal domein lijkt een keuze voor maatschappelijke effecten in combinatie met procesdoelen voor de hand te liggen. Koppel hieraan een duidelijk omschreven informatievraag naar het college.
- Gebruik uw kadernota als meetlat waarlangs u beleidsnota's, conceptverordeningen en rapportages van het college legt. Vraag uzelf steeds af of deze nog in lijn zijn met de visie en maatschappelijke doelen die u als raad bij de kaderstelling heeft vastgelegd.
- Zoek samenwerking met de andere gemeenteraden op die betrokken zijn bij (boven)regionale samenwerking voor uitwisseling en eventuele afstemming.
- Maak voor het realiseren van deze aanbevelingen gebruik van de deskundigheid van de griffie en van scholing om u bewuster te worden van uw rol, bevoegdheden, rechten en instrumenten. Wees bereid om daarin te investeren.

College

- Maak met de gemeenteraad duidelijke afspraken in het proces van beleidsontwikkeling (ook in regionaal verband), leg deze vast en reflecteer daar op een aantal vastgestelde momenten op (bijv. zijn afspraken wederzijds nagekomen? Wat is voor verbetering vatbaar?).
- Leg doordachte onderbouwde scenario's voor aan de gemeenteraad in plaats van enkelvoudige voorstellen, zodat raadsleden meer keuzeruimte hebben. Meer keuzeruimte dwingt om afwegingen te maken en zet meer aan tot discussie.
- Bedien de gemeenteraad vraaggestuurd en niet aanbodgestuurd met informatie. Dat wil zeggen dat u informeert naar behoefte en de raad niet vanuit uw informatieplicht als college overlaadt met allerlei stukken.

Griffier

- Investeer in ondersteuning en advisering van de gemeenteraad ten behoeve van kaderstelling.
- Maak als adviseur van de raad raadsleden bewust van hun rol als opdrachtgever van het college.

Voorzitter van de gemeenteraad

- Stimuleer en faciliteer als voorzitter van de raadsvergadering de discussie over maatschappelijke waarden en maatschappelijke effecten.
- Positioneer als voorzitter van de ‘driehoek’ van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris én als voorzitter van het college de gemeenteraad goed en proactief in zijn kaderstellende rol.

Rijk (BZK en andere betrokken departementen)

- Besteed meer aandacht aan de doorvertaling van de gedecentraliseerde wetten naar de praktijk, zodat gemeenten duidelijk weten waar zij keuzevrijheid hebben en waar hun beleid door wettelijke kaders begrensd wordt.
- Voorkom voortdurende bijstelling van wet- en regelgeving, zoals het instellen van het Wmo-abonnementstarief. Als bijstelling noodzakelijk lijkt, doe dat dan in overleg met gemeenten als gelijkwaardige mede-overheden.
- Ga eerst aan tafel met gemeenten voor onderlinge afstemming voordat maatschappelijke partijen een pact/akkoord kunnen ondertekenen.
- Investeer, in het kader van het voornemen van de minister van BZK om in te zetten op het versterken van gemeenten, in trainingen en experimenten over sturen in het sociaal domein, waarbij dit advies inhoudelijk richting kan geven.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

- Doordenk, bij de huidige decentralisaties zowel als bij degenen die nog volgen, wat de overheveling van taken betekent voor het functioneren van het lokaal bestuur. Draag er zorg voor dat gemeenteraden goed toegerust zijn voor het aansturen van nieuwe beleidsthema's.

Literatuur

- Argumentenfabriek (2018): *Paradigma's in het sociaal domein. Helder denken over wetgevingsparadigma's in de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bekkers, H. (2019): Gemeenten korten massaal op sociaal domein, in: *Binnenlands Bestuur*, num. 17, 12 september 2019.
- Berg, C. van den en Groeneveld, S. (2017): *Een nieuw speelveld, een andere opstelling? De governance van gedecentraliseerde beleidsuitvoering*. Leiden: Instituut Bestuurskunde.
- Boogaard, G. (2019): Ode aan het politiek relevante detail, in: *Binnenlands Bestuur*, num. 37, p. 33, 18 november 2019.
- Financiële-verhoudingswet. (1996, 21 oktober). Geraadpleegd op 1 oktober 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2018-03-22#Opschrift>
- Fraanje, R. (2015): *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*. Den Haag: Raadslid.nu.
- Gemeentewet (1992, 14 februari). Geraadpleegd op 1 oktober 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01>
- Gilsing, R. in Keuzenkamp, S. (red.) (2009): *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gilsing, R., Boutellier, H., Nederland, T., Noordhuizen, B. en Smits van Waesberghe, E. (2015): *De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Janssens, R. (2018): *Samenwerken op de meent. Over autonomie van gemeenten, hun onderlinge solidariteit en de rol van het Rijk*. Den Haag: VNG.
- Janssens, R. (2019): *Vaste maar aangescherpte koers. Terugkijken, rondkijken en vooruitkijken in het sociaal domein*. Den Haag: VNG.
- Koster, de Y. (2019): "Boekhoudtruc" jeugdbudget wordt massaal omarmd, op: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/boekhoudtruc-jeugdbudget-wordt-massaal-omarmd.10910628.lynkx>, 26 september 2019.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019): *Brief aan de Kamer over Toekomst openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Molenschot, M. (2020): *Kaderstelling binnen het sociaal domein; een analyse en vergelijking van de kaderstellende documenten sociaal domein van zes gemeenten*. Den Bosch: Avans Hogeschool.
- Ostaaijen, J. van (2016): *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg University: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Partners + Pröpffer (2013): *Sturen op maatschappelijke effecten. Handreiking voor ambtelijke professionals*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Peters, K. en Castenmiller, P. (2019): *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.

- Raad van State (2016): *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: RvS.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015): *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2016): *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2017): *Briefadvies Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2017): *E-zine Gemeenten in 3D*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2017): *Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk? Een toelichting op de geldstromen in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2018): *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019): *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019): *Signalement Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*. Den Haag: ROB.
- Schulz, M., Frissen, P. en Schram, J. (2018): *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, Hoog, J.R. de, Wendt, A.R. en Twist, M.J.W. van (2013): *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Tuynman, M. en Westveer, T. (2019): *Rol gemeenteraad, uniek samenspel. Hoe worden gemeenteraden geïnformeerd over het sociaal domein?* Almere: BVLS/Onderzoek & Statistiek.
- Vandeput, P. (z.d.): Zie 'De missie en visie van het familiebedrijf', op: <https://vanhavermaet.be/artikels/familie/familie-en-bedrijf/denk-aan-missie-en-visie-familiebedrijf/>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004): *De kaderstellende rol van de raad: handreikingen uit de praktijk. Handreiking kaderstelling*. Den Haag: VNG.
- VVD – PvdA (2012): *Bruggen slaan*. Den Haag: Regeerakkoord.
- Warmelink, H. (2019): *In de hoofdrol. Een essay over de rollen van de gemeenteraad*. Breda/Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Zwan, P. van der (2017): 'Methode-Duisenberg: Raadsrapporteurs het experimenteren waard', op: <https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>.

BIJLAGE I **Geraadpleegde personen**

Bezochte gemeenten en gesprekspartners

Gemeente Apeldoorn

José Bonenberg	raadslid (CDA)
Gerry van Bruggen	raadslid (Lokaal Apeldoorn)
Luz Maria Camacho	raadslid (D66)
Alinda Fredriks	raadslid (CDA)
Danny Huizer	raadslid (Groenlinks)
Maaïke Moulijn	raadslid (PvdD)
Hanna Riezebos	raadslid (CU)
Chris Schouten	raadslid (PvdA)
Gert-Jan Walgemoed	raadslid (VVD)
Joyce Zweers	raadsadviseur
Detlev Cziesso	wethouder
Joep Peters	bestuursadviseur
Theo Berben	gemeentesecretaris

Gemeente Assen

Jannie Drenthe	raadslid (SP)
Hetty Heeling	raadslid (50PLUS)
Lian Heijs	raadslid (CU)
Frans van Kemenade	raadslid (VVD)
Henk Sating	raadslid (PLOP)
Cindy Vorselman	raadslid (PvdA)
Inge Rozema	griffier
Harmke Vlieg	wethouder
Judith Jansen	concernmanager

Gemeente Brunssum

Marjo Baten-Werink	raadslid (Lijst Borger)
Raymond Claus	raadslid (CDA)
Katinka Coenen	raadslid (SP)
Jos Janssen	raadslid (PAK)
Maloe Janssen	raadslid (BCB)
Dave Nowacki	raadslid (PvdA)
Jack van Oppen	raadslid (VVD)
Peter Peeters	griffier
Servie L'Espoir	wethouder
Trix Huizinga	hoofd sociaal domein & maatschappelijke ontwikkeling
Ronald Janssen	afdelingshoofd zorg

Gemeente Hollands Kroon

Sylvia Buczynski	raadslid (PvdA)
Jan Willem van der Klugt	raadslid (CDA)
Guda Kager	griffier
Mary van Gent	wethouder
Han Wonder	adviseur team vitaliteit

Gemeente Leeuwarden

Anneke Adema	raadslid (PvdA)
Andries Bergsma	raadslid (PAL GroenLinks)
Freek van Leeuwen	raadslid (50PLUS)
Johan Margré	raadslid (D66)
Carlijn Niesink	raadslid (CU)
Cristiaan Okkema	raadslid (Gemeentebelangen Leeuwarden)
Marcel Visser	raadslid (VVD Leeuwarden)
Patrick Rijke	raadsadviseur
Sjoerd Feitsma	wethouder
Sander Rispens	programmamanager sociaal domein

Gemeente Roosendaal

Annette Gepkens	raadslid (Groenlinks)
Jos Vrolijk	raadslid (Roosendaalse Lijst)
Elsbeth van Straaten-Noyons	griffier
Klaar Koenraad	wethouder
Sabine de Bruijn	beleidsadviseur sociaal domein

Gemeente Rotterdam

Lies Roest	raadslid (Groenlinks)
Jimmy Smet	raadslid (Groenlinks)
Arina de Waal	griffier
Sven de Langen	wethouder
Onno de Zwart	directeur welzijn, zorg en jeugdhulp - cluster maatschappelijke ontwikkeling

Gemeente Tubbergen

Norbert van de Graaf	raadslid (Gemeentebelangen VVD)
Alexander Plegt	raadslid (Dorpen Centraal)
Leo Stamsnieder	raadslid (CDA)
Henk Wessels	raadslid (PvdA)
Laurens Legtenberg	griffier
Roy de Witte	wethouder
André Steenvoorde	programmaregisseur

Gemeente Woerden

Saskia van Altena	raadslid (D66)
Wout den Boer	raadslid (STERK Woerden)
Jaap van der Does	raadslid (LijstvanderDoes)
Marco Hollemans	raadslid (CDA)
Jelle IJpma	raadslid (Progressief Woerden)
Marieke van Noort	raadslid (Progressief Woerden)
Lia Noorthoek	raadslid (CU/SGP)
Jan-Hubert van Rensen	raadslid (Inwonersbelangen)
Kees Schouten	raadslid (STERK Woerden)
Vera Streng	raadslid (CDA)
Johan Tamse	raadslid (D66)
Onno Vliegenthart	raadsadviseur
Tymon de Weger	wethouder
Pepijn van der Burgt	teammanager

Verder sprak de Raad met:

Henk Bouwmans	Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
Kees Breed	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Alinda Van Bruggen	Wagenaar Hoes
Anna Domingo	ProDemos
Rienk Janssens	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Kitty Jurrius	Hogeschool Windesheim
Marianne Kock	Kockpit
Roelie van Lenten	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Joes de Natris	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Robert-Jan Ritsema	Gemeente Almere
Bert Roest	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mathijs Tuynman	Gemeente Almere
Mathilde van de Ven	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vanuit het ministerie van BZK waren de gesprekspartners:

Fokke Gietema (en werkgroep Sociaal Domein)
 Abassin Nessar
 Bas Pelgrum
 Helene Smulders
 Elfride Willemse

BIJLAGE II **Adviesaanvraag**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Raad voor het Openbaar Bestuur
De heer prof. drs. J. Wallage
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

DGBK
Directie Bestuur, Democratie
en Financiën

Contactpersoon
Dominique van Bohemen-
Giselaers

Kenmerk
2015-0000352584

Uw kenmerk

Datum 24 juni 2015
Betreft Adviesaanvraag

Geachte heer Wallage,

Per 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze nieuwe taken betekenen een stevige opgave voor gemeenten. Ik volg de gemeenten als minister van BZK nauwlettend. Niet alleen vanuit mijn rol als coördinerend minister, maar ook als verantwoordelijke minister voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden, de kwaliteit van het openbaar bestuur, de transformatieagenda sociaal domein en het functioneren van de democratie.

Ik zou uw Raad dan ook willen verzoeken om een advies uit te brengen over hoe gemeenten omgaan met de nieuwe verantwoordelijkheden van de decentralisaties in het sociaal domein, waarbij ik u vraag om specifiek oog te hebben voor de betekenis van de decentralisaties voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het functioneren van de democratie. Daarnaast verzoek ik uw Raad rekening te houden – met als doel het beperken van de onderzoeksbelasting bij gemeenten – met de onderzoeken die al in gang worden gezet door de verschillende betrokken departementen in het kader van de monitor sociaal domein.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R. H. A. Plasterk



