

# De gemeenteraad in een nieuwe rol

Over democratische legitimiteit  
in het sociale domein

## Essay

Rob Gilsing  
Hans Boutellier  
Trudi Nederland  
Betty Noordhuizen  
Eliane Smits van  
Waesberghe

# **De gemeenteraad in een nieuwe rol**

*Over democratische legitimiteit in het  
sociale domein*

Rob Gilsing  
Hans Boutellier  
Trudi Nederland  
Betty Noordhuizen  
Eliane Smits van Waesberghe

Juni 2015



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Probleemstelling en aanpak</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Een diagnose van de lokale democratie anno 2015</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>De gemeenteraad in het sociale domein</b>	<b>30</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>50</b>
	<b>Bijlage Geïnterviewde experts</b>	<b>53</b>



*Hoe stevig staat het huis van Thorbecke nog overeind? De overzichtelijke driedeling van nationaal, provinciaal en gemeentelijk bestuur staat steeds meer onder druk. Taken van de nationale en provinciale overheid zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten, gemeenten oefenen deze taken (deels) in regionaal verband uit, al dan niet in een gemeenschappelijke regeling, sociale wijkteams integreren met mandaat maatschappelijke organisaties en de burgers spelen een steeds actievere rol, onder meer door zelf initiatieven te ontplooiën die tot voor kort exclusief op het gebied van overheden en maatschappelijke organisaties lagen. Het openbaar bestuur maakt kortom een transformatieproces door zonder weerga: zowel structureel en organisatorisch als inhoudelijk is er een sterke beweging weg van centrale overheden naar de directe leefomgeving van burgers. Het Verwey-Jonker Instituut is op vele mogelijke manieren betrokken bij deze beweging naar de gemeenten.*

*In dit essay redeneren we onze betrokkenheid bij deze ontwikkelingen in het sociale domein door naar het lokaal bestuur en in het bijzonder de lokale democratie. De leidende vraag was hoe in deze zich wijzigende verhoudingen de besluitvorming over de inzet van schaarse middelen vorm kan krijgen. Wat betekenen de actievere - en misschien ook wel veeleisender - opstelling van de burger enerzijds en de tendens bij gemeenten om steeds meer op regionaal niveau te regelen anderzijds voor de lokale democratie, en meer specifiek, voor de positie van de gemeenteraad? (vgl. Loots & Peters, 2014) Wat is de toekomst van de gemeenteraad? We pleiten ervoor*

*om ruim baan te geven aan alle mogelijke vormen van participatie, maar denken dat deze het beste functioneren als zij uiteindelijk verankerd zijn in besluitvorming door de gemeenteraad. Het essay behelst daarmee een onderzoek naar de ins and outs van de democratische legitimiteit in het sociale domein. Concreet schetst het vanuit de huidige constellatie een handelingsperspectief voor gemeenten en gemeenteraden.*

## 1 *Probleemstelling en aanpak*

### *Sociaal domein en lokale democratie*

De huidige transitie in het sociale domein zijn aanleiding om het functioneren van onze lokale democratie kritisch te beschouwen. De transitie zijn stelselwijzigingen die moeten leiden tot betere werkwijzen en andere rolverdelingen: de transformatie. Het gaat bij de werkwijzen bijvoorbeeld om het leveren van maatwerk per huishouden en het brengen van samenhang tussen sociale regelingen bij het ondersteunen van kwetsbare burgers. Veelal gaat het om zoeken naar oplossingen voor complexe problemen. De nieuwe sturing door de lokale democratie gaat gepaard met het stimuleren van actief burgerschap. De betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving krijgt meer ruimte en een nieuwe invulling. Minister Plasterk noemt in de recent aan de Tweede Kamer gestuurde 'Agenda Lokale Democratie' (januari 2015) als een kernthema hoe in de praktijk vormen van participatieve democratie op een goede manier kunnen worden verbonden aan besluitvormingsmechanismen van de representatieve democratie (p. 13).

Het vinden van oplossingen voor die vraag in het licht van de transformatie vereist het centraal stellen van de leefsituatie van burgers, en daarom de ontschotting van beleidsterreinen, een integrale aanpak en samenwerking met betrokken maatschappelijke partijen en burgers. Nieuwe democratische verhoudingen tussen burgers en lokaal bestuur kunnen hierdoor op lokaal niveau tot stand komen, met name door de gerichtheid van gemeenten op de participatie van bewoners



en op een actieve inbreng van bewoners in het sociale domein. De schaalvergroting van het sociaal beleid door regionalisering speelt hier overigens doorheen. Dit ‘bovenlokale aspect’ van de transformatie hebben we meegenomen.

In veel gemeenten zijn veranderingen ingezet door de introductie van andere werkwijzen die afgeleid zijn van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de daaruit voortvloeiende kanteling van aanbod van diensten naar capaciteiten van burgers. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Een vraaggerichte werkwijze waarbij het zoeken is naar de problemen en kansen van burgers achter hun primair geformuleerde hulpvraag.
- Een focus op de eigen kracht van burgers en informele verbanden.
- Nieuwe ontwikkelingen in de samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en burgers.
- De totstandkoming van integrale ondersteuning bij probleemgezinnen door de bundeling van verschillende expertises in wijk- en buurtteams volgens het adagium: één gezin, één plan, één regisseur.
- Publiek-private samenwerking met andere maatschappelijke partijen die (kunnen) bijdragen aan de aanpak van hardnekkige problemen, zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen en huisartsenpraktijken.

Het veranderen van werkwijzen bij het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van sociaal beleid gaat gepaard met andere sturingsrollen van gemeenten. Het opzetten en uitwerken daarvan is gaande via bestuurlijke hervormingen en nieuwe vormen van burgerparticipatie. Met begrippen als zelfsturing, dialoogsturing, regisseursmodel, ketenbenadering en de gemeente als opdrachtgever proberen gemeenten deze

sturingsprincipes vorm te geven. De gemeentelijke visie op haar sturingsrol hangt samen met de visie op de rol van de burgers als cliënt, als staatsburger én als lid van de civil society. Een van de mogelijke dilemma's voor gemeenten is dat tussen het nemen van regie versus het ruimte geven aan burgers en professionals voor eigen initiatieven (Oudenampsen & Nederland, 2013).

De visie op de rol van burgers is eens te meer van belang gezien de aan de transitie en transformatie ten grondslag liggende veronderstelling dat burgers meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefsituatie. De burgers die betrokken zijn in het transitieproces doen dat in diverse rollen: ervaringsdeskundige, medeontwikkelaar, vrijwilliger en mede-uitvoerder. Voor de klassieke belangenbehartigingstaak van zorgvragers is weinig ruimte meer. Wmo-raden concentreren zich in toenemende mate op hun adviserende rol en laten de belangenbehartiging over aan gehandicaptenplatforms, ouderenbonden en enkele lokale patiënten/mantelzorgorganisaties, zoals de Alzheimer vereniging (zie ook Sok, 2012; Gilsing et al., 2014). Voor deze organisaties volstaat het niet om vanuit rechten op voorzieningen te redeneren nu steeds meer AWBZ-zorg in de Wmo is ondergebracht. Door bezuinigen op subsidies (waaronder provinciale subsidies voor Zorgbelangorganisaties) is met name de vertegenwoordiging van kwetsbare groepen als ggz-cliënten en verstandelijk gehandicapten verzwakt. Ook jongeren zijn nog weinig betrokken bij het transitieproces.

In het kader van de drie transities binnen het sociale domein zijn inmiddels veel activiteiten ontplooid om de deelname van burgers aan het politieke besluitvormingsproces te vergroten. Burgerinitiatieven hebben een vlucht genomen, zeker op lokaal niveau. Burgers hebben nu zelf 'directere' mogelijkhe-

den dan te stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen (Leyenaar, 2009). Rond de transities in het sociale domein zien we inmiddels ook dat gemeenteraden en raadsleden actief gehoor willen geven aan burgerinitiatieven.

Bij burgerparticipatie gaat het om mensen die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overschrijden (WRR 2012). De WRR ziet een verandering in hoe burgers betrokken zijn bij de samenleving door de toegenomen complexiteit. De WRR stelt voor om in plaats van het containerbegrip burgerparticipatie een onderscheid te maken tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en eigen initiatieven. Beleidsparticipatie omvat de vele initiatieven van het bestuur om burgers te betrekken bij onderwerpen die op de politieke agenda staan. Het initiatief gaat uit van de overheid, deze bepaalt het kader en de wijze waarop burgers participeren. Maatschappelijke participatie richt zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de hulp die vrijwilligers uit kerken bieden aan vluchtelingen, aan daklozen, en aan mensen met schulden. De aanwezigheid van collectieve voorzieningen vormt daarin een ondergrens, een vangnet waar burgers in geval van nood gebruik van kunnen maken. Bij het eigen initiatief ligt de regie bij de burgers die een buurtinitiatief starten, een protest vorm geven of een belangenvereniging oprichten. Het zijn initiatieven zonder tussenkomst van de overheid. Ze groeien soms uit tot vormen van maatschappelijke participatie of beleidsparticipatie, maar ze kunnen ook weer verdwijnen na het bereiken van resultaten. Wij hebben het voornamelijk over beleidsparticipatie.

In dit essay richten we ons op de consequenties van de veranderingen in het sociale domein voor de verhouding tussen de formele lokale democratie, in het bijzonder de

gemeenteraad, en burgers vanuit de volgende probleemstelling: *Wat zijn innovatieve aanknopingspunten en handelingsperspectieven voor de (leden van een) gemeenteraad voor het verbeteren van de ontwikkeling van, besluitvorming over en beoordeling van de kwaliteit van ondersteuning in het sociale domein?*

### *Raadpleging experts*

De nieuwe werkwijzen en sturingsrollen van gemeenten hebben consequenties voor de verhouding tussen politici en burgers, en daarmee voor de kaderstellende en controlerende taken van een gemeenteraad. Het risico bestaat dat raadsleden het zicht op de beleidsvoorbereiding en vooral op de uitvoering van sociaal beleid verliezen.

We hebben een verkenning uitgevoerd naar de denkbeelden van experts over de rol en positie van gemeenteraden (zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners). De thema's die we hen hebben voorgelegd zijn:

- Visie op het versterken van de volk vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.
- Zijn de bestaande vormen van beleidsparticipatie van burgers (Wmo-raden, participatieraden) een bruikbare constructie voor de toekomst?
- Zijn raadsleden in het algemeen voldoende toegerust voor hun rol in het sociale domein?
- Hoe geven raadsleden ruimte aan een actieve betrokkenheid/inbreng van burgers/cliënten?
- Hoe organiseren raden zicht op de uitvoering en de resultaten/effecten van het beleid voor het brede sociale domein?

In de volgende paragraaf geven wij weer welke problemen rond de lokale democratie de experts aangeven en welke in de bestaande literatuur naar voren komen. De bespreking daarvan

leidt tot een diagnose van de problemen, waarbij we vaak gelijk de voorgestelde oplossingen meenemen. Diagnose en behandeling zijn vaak moeilijk te scheiden. Dit doen we in paragraaf 2. In paragraaf drie geven we aan in welke richting de oplossingen voor een beter functionerende lokale democratie gevonden kunnen worden. We schetsen een handelingsperspectief voor in het bijzonder gemeenteraden, vanuit de huidige staatsrechtelijke kaders. We pleiten uiteindelijk voor een betere invulling van de politieke besluitvorming over herverdelingsvraagstukken en van de procedurele rechtvaardigheid.

## 2 *Een diagnose van de lokale democratie anno 2015*

We stellen vast dat de lokale democratie een aantal knelpunten kent; sommige daarvan hangen specifiek samen met het sociale domein. Het gaat om zaken als de representativiteit, de complexiteit van de vraagstukken, het proces van regionalisering, de agenda van de raad en de organisatie van de relatie met betrokken burgers. Vanzelfsprekend overlappen deze onderwerpen, maar zij brengen steeds een ander perspectief in en om die reden onderscheiden we ze van elkaar. We schetsen in deze paragraaf een diagnose van de kwalen van de lokale democratie anno 2015.

### 2.1 *Wie representeert de gemeenteraad?*

In de transformatie van de lokale democratie lijkt het van belang te zijn dat de gemeenteraad de volksvertegenwoordigende rol in het sociale domein versterkt. Het lokale voorzieningenniveau is immers in het geding. De decentralisaties hebben tot doel dat de kwaliteit van de zorg dichtbij de burger wordt georganiseerd. Door de verantwoordelijkheid daarvoor dichtbij de burger te leggen, kan de zorg beter worden afgestemd op de wensen en behoeften van de burger. De raad heeft daarin via zijn volksvertegenwoordigende rol een belangrijke taak. Tegelijkertijd ziet de burger deze andere toedeling van verantwoordelijkheden met wantrouwen tegemoet. Dat wantrouwen komt voort uit de zorg over een

aantasting van het voorzieningenniveau. Is de gemeenteraad in staat om zijn kaderstellende taak waar te maken en daarin de volksvertegenwoordigende rol te pakken? Staat juist de vertegenwoordigende rol niet sterk onder druk?

Al vele jaren speelt de vraag hoe het komt dat een toenemend aantal burgers het recht om een vertegenwoordiger in de gemeenteraad te kiezen niet gebruikt. De opkomst bij lokale verkiezingen daalt gestadig. Aan de andere kant is de roep van burgers om daadwerkelijk invloed op de eigen leefomgeving uit te oefenen en daar eigen initiatieven in te kunnen nemen, steeds groter geworden. Er is een groeiende ongerustheid over 'de kloof' tussen burgers, politiek en instituties.

### *Het imago van lokale politiek*

Het vertrouwen in lokale politici is gemiddeld niet hoog, alhoewel de lokale politiek op meer vertrouwen kan rekenen dan de landelijke politiek (vgl. SCP, 2015). Vooral de identificatie met partijprogramma's is problematisch. In de politieke praktijk van zoeken naar consensus is er vaak teleurstelling over de uitkomsten van partijprogramma's. Wellicht zijn er andere vormen om het vertrouwen in vertegenwoordigers in de gemeenteraad te herstellen? Zo is daar de suggestie om politieke partijen niet meer hun programma vooraf uit te laten werken, maar ze uit te laten spreken voor de thema's waar ze zich voor willen inzetten. Bij die thema's horen doelgroepen waardoor maatschappelijke netwerken makkelijker in te sluiten zijn bij het maken en implementeren van beleid. Een nog radicalere stap is dat we van een politiek van partijen naar een politiek van personen moeten. Burgers kiezen voor personen. De communicatie tussen burger en gekozene kan dan, analoog aan de politieke praktijk in de Verenigde Staten, veel persoonlijker verlopen.

### *Lokaal versus nationaal*

Een vertegenwoordigende democratie veronderstelt dat er een relatie is tussen het gedrag van kiezers en gekozenen - het is gestoeld op de gedachte van rationele kiezers. De rationele kiezer betreft de acties van kandidaten en partijen in het verleden en de beloften en voornemens voor de toekomst in zijn overwegingen. Het probleem is dat gemeenteraadsleden en partijen die meedoen aan de gemeenteraadsverkiezingen vaak niet (exclusief) worden beoordeeld op hun eigen daden of voornemens, maar vaak op de daden van hun partijleiders in Den Haag. Lokale verkiezingen zijn in sterke mate genationaliseerd. De personele identificatie van mensen op het landelijk mediatoneel speelt sterk in ons tijdperk van BN-ers. Lokale politieke partijen varen vooral wel bij de afkeer onder kiezers van de gevestigde landelijke partijen.

### *Identificatie*

De identificatie van de kiezer met zijn gekozen vertegenwoordiger loopt verder tegen de grenzen van de beperkte afspiegeling van de diversiteit in de gemeenten. Ondanks alle inspanningen om meer vrouwen in de gemeenteraad te krijgen, meer mensen met een verschillende culturele herkomst en meer jongeren is de gemiddelde gemeenteraad nogal uniform samengesteld. Het stereotype beeld van het raadslid als een blanke, hoogopgeleide man van middelbare leeftijd zit niet ver naast de waarheid (vgl. Ministerie van BZK, 2014). Bovendien zijn kandidaten bovengemiddeld afkomstig uit sectoren als overheid, welzijn en onderwijs. Het recruiteringskader wordt, met een alsmaar dalend ledenaantal, voor de landelijke partijen steeds kleiner. Voor het functioneren van de lokale democratie zou het verbeteren van de samenstelling van gemeenteraden voor politieke partijen hoog op de agenda moeten staan. Niet alleen vanuit de identificatie van burgers met de besluitvorming door de gemeenteraad, maar ook



vanuit het perspectief van de aanwas van burgers die bereid zijn zich beschikbaar te stellen voor een politieke functie.

### *Ontbreken van lokale checks and balances*

In veel gemeenten is de verslaglegging over de activiteiten van de gemeenteraad tot een minimum beperkt. Een kritische, onafhankelijke pers ontbreekt vaak goeddeels. Dit draagt bij aan de gebrekkige relatie tussen kiezer en gekozene. Kiezers hebben nauwelijks kanalen tot hun beschikking die hen informeren over de uitkomsten van politieke besluitvorming door de gemeenteraad, en nog minder over het stemgedrag van raadsfracties en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.

## **2.2 *Complexiteit van het beleid***

De complexiteit van het sociale domein neemt de laatste jaren sterk toe. Welke gevolgen heeft de transformatie voor de professionaliteit (de kennis, houding en competenties) van raadsleden? Door de uitbreiding en de complexiteit van de vraagstukken in het sociale domein is de kennis van raadsleden vaak een probleem. Het zijn de ambtenaren die het overzicht houden en ook de verdiepingskennis hebben. In verschillende onderzoeken hebben we gezien dat een deel van de raadsleden overstelpt wordt met informatie vanuit het college, maar ook vanuit landelijke partijen. Zij worden volledig meegezogen in de techniek en zijn niet goed meer in staat om de grote lijnen in het dossier te benoemen. De vraag waar het nu echt

om gaat bij de decentralisaties raakt voor deze raadsleden uit zicht.<sup>1</sup>

### *Verhouding interne en externe rol*

Over de verhouding tussen de interne en externe rol van de raad kwamen we verschillende posities tegen bij de experts die we hebben gesproken. Consensus is er over het feit dat de twee rollen van de raad niet in balans zijn. Veel raadsleden zijn intern gericht: vooral op het college en de ambtelijke organisatie, zij houden zich vooral bezig met begrotingen en beleidsnota's. Ze nemen de externe, vertegenwoordigende rol *in het sociale domein* (nog) nauwelijks op zich. De raad is vaak niet voldoende meegenomen in de stelselveranderingen, en het veld is voor hen deels onbekend. Kennis van de lokale problemen, behoeften en wensen speelt dan in beperkte mate mee in de kaderstelling door de raad. Het belang van meer kennis over de uitvoeringspraktijk en een uitgesproken visie op hun controlerende rol (waar toetsen we aan of het goed gaat?) onderstrepen het belang van intensivering van de externe, volksvertegenwoordigende rol van de raad.

Een van de vormen om de vertegenwoordigende rol inhoud te geven is de rol van verbindingsofficier. De raad zou er op toe moeten zien dat er in het sociale domein, maar ook daarbuiten verbindingen worden gelegd. Het gaat om het wegnemen van barrières en ruimte maken voor vernieuwing. In dit kader is er het pleidooi dat gemeenteraden zelf gaan 'kantelen'. Ze

---

1 Zie bijvoorbeeld de onderzoeken die het Verwey-Jonker Instituut voor lokale rekenkamers heeft verricht: <http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2015/de-raad-in-positie-vlaardingn>; <http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2015/de-raad-in-positie-schiedam>; <http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2013/klaar-voor-de-start> (voor de rekenkamer(commissie's van Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg).

moeten van het pluche af en zich meer onder 'het volk' bewegen. Hierdoor krijgen ze informatie over wat er speelt in de gemeente, welke knelpunten er zijn, waar hebben mensen behoefte aan, welke ideeën ze zelf hebben, en welke oplossing ze kunnen leveren aan een oplossing. Deze verbindingrol komt tegemoet aan de behoefte van burgers voor meer directe vormen van inspraak. Burgers stellen nieuwe eisen aan de contacten die zij hebben met de lokale overheid. Zij nemen niet langer genoegen met de bestaande vormen van inspraak die grotendeels in de jaren zeventig zijn ingevoerd. Veel burgers wensen nadrukkelijk mee te denken en te beslissen over beleid dat hen aangaat.

### 2.3 *Regionalisering*

Het belang van een sterkere rol van gemeenteraden contrasteert met het proces van regionalisering. Steeds meer beleid wordt regionaal ontwikkeld. In bijvoorbeeld de Jeugdwet schrijft de wet ook voor dat gemeenten op een aantal punten samen optrekken. Zo zijn er 42 jeugdregio's gevormd. Ook in het kader van de Participatiewet wordt regionaal samengewerkt, maar hier is de regio-indeling weer net wat anders dan in het kader van de Jeugdwet. Het algemene punt is dat er alleen al voor het sociale domein een lappendeken van regionale indelingen is. Voor gemeentebestuurders is dat niet eenvoudig, maar voor gemeenteraadsleden is het nog veel complexer. Zij hebben in het algemeen slecht zicht op wat er op regionaal niveau gebeurt. De verantwoording door leden van het eigen college aan de raad is vaak beperkt. In een recente raadpleging van raadsleden bleek dat een meerderheid (68%) de trend om veel meer sociaal beleid via gemeentelijke samenwerkingsverbanden te regelen als een bedreiging

van de lokale democratie ziet.<sup>2</sup> Er wordt in dit verband ook wel gesproken van het democratisch tekort.

In de praktijk vallen drie punten op. Vaak krijgen gemeenteraden informatie over en/of kunnen zij besluiten over voldongen feiten. De besturen van de samenwerkingsverbanden en hun ambtenaren komen met afgeronde en uitgewerkte plannen waar gemeenteraden weinig of zelfs geen invloed op hebben. Zoals een wethouder het formuleerde: 'U kunt het alleen maar aannemen.'

In de tweede plaats is de juridische basis een dilemma: met of zonder gemeenschappelijke regeling? Bij een gemeenschappelijke regeling levert de gemeenteraad alleen de politieke legitimatie door een al afgerond plan goed te keuren. Bij het ontbreken van een juridische vorm is er geen bestuurlijk mandaat, omdat gemeenten hun eigen verantwoordelijkheid niet willen opgeven. In dat geval moeten alle colleges worden meegenomen en dreigen wethouders 'managers' te worden.

Een derde punt, dat nog weinig aandacht krijgt is de betrokkenheid van burgers bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Op een aantal plaatsen hebben Wmo-raden zich regionaal georganiseerd, maar dat is bepaald geen garantie voor een betere relatie met de achterban en voor de inbreng van meer ervaringsdeskundigheid.

---

2 De minister heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies gevraagd over de borging van de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden.

## 2.4 *Waarover en voor wie*

Over welke onderwerpen praat en beslist de gemeenteraad eigenlijk? Gemeentebeleid gaat van zorg en onderwijs, via lantaarnpalen, speelplekken en onkruidbestrijding, naar ad hoc activiteiten en festivals in de stad. Gemeenteraadsleden zouden zich kunnen bezighouden met honderd en één verschillende onderwerpen (en doen dat in de praktijk soms ook). Dit maakt het er voor de gemiddelde burger niet duidelijker op wat hij of zij mag verwachten van de gemeenteraad. Omdat de rol van de gemeente aan verandering onderhevig is en burgerinitiatieven steeds vaker opkomen wordt de vraag waar de gemeenteraad (nog) overgaat steeds nijpender.

### *Politieke kaders stellen*

Volksvertegenwoordiger zijn heeft twee aspecten. Het eerste is het belang van kiezen, onderbouwen en communiceren. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid aan haar burgers duidelijk te maken wat zij van de raad mogen verwachten. Dit betekent dat de raad expliciet dient te kiezen voor welke onderwerpen zij kaders wenst te stellen. En, wellicht nog lastiger, voor welke onderwerpen *niet* - omdat de raad deze onderwerpen ziet als uitvoeringskwesties (en dus horend bij de uitvoering door het college) of omdat de raad deze onderwerpen ziet als niet behorend tot het takenpakket van de gemeente.

De raad zal deze keuzes proactief, helder en onderbouwd moeten communiceren richting haar burgers. Wanneer keuzes expliciet zijn gemaakt, kan de raad hierop ook worden aangesproken door burgers. En kunnen burgers bij de volgende verkiezingen hun tevredenheid over de (verschillen in) keuzes mee laten wegen bij het uitbrengen van hun stem. Door de kaders van het beleid helder te formuleren geeft de gemeen-

teraad ook de lijnen van het speelveld aan waarbinnen burgers invloed kunnen uitoefenen op dat beleid. Bijvoorbeeld door middel van co-creatie of door het ontwikkelen van een burgerinitiatief. Hiervoor zijn vele vormen denkbaar en juist op het sociale domein hebben burgerinitiatieven de laatste tijd een vlucht genomen. Paragraaf 2.5 gaat dieper in op burgerbetrokkenheid en burgerinitiatieven.

### *Selectieve burgerbetrokkenheid*

Het thema burgerbetrokkenheid brengt ons hier bij het tweede aspect van volksvertegenwoordiger zijn, namelijk het welbekende fenomeen dat niet alle burgers van een gemeente even goed in staat zijn om hun behoeften, ideeën en wensen voor het voetlicht te brengen. Bij inspraakavonden, in actiecomités en wijkplatforms ontstaat vaak het beeld dat het ‘altijd dezelfde’ burgers zijn die meepraten. Kwetsbare groepen, zoals mensen met psychiatrische problematiek en zwervjongeren, laten hun stem minder horen wat een probleem is voor de democratische kwaliteit van het decentralisatieproces (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015; Gilsing et al., 2014)

Naast de inhoudelijke kaders van het beleid die de raad kan meegeven, dient de gemeenteraad vooral ook procedurele randvoorwaarden mee te geven die de ‘rechtvaardigheid’ van het proces waarborgen. Het meewegen van de belangen van alle betrokkenen, ook zij die niet vanzelfsprekend hun belangen voor het voetlicht brengen, maakt hier onderdeel van uit. Dit is extra van belang omdat de vragen en behoeften van burgers die zich niet laten horen vanzelfsprekend niet gelijk zijn aan de vragen en behoeften van de wel-actieve burgers, zeker niet op het terrein van zorg en welzijn. Verschil in sociaaleconomische status vertaalt zich onder meer in een verschil in hoeveelheid en type gezondheidsproblemen en in verschillend type zorggebruik (Van Oers 2002; Morone &

Jacobs 2005; [www.tns-nipo.nl](http://www.tns-nipo.nl)). Maar ook de ideeën over wat goede zorg is verschillen (Van de Bovenkamp 2010). De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad is om erop toe te zien dat ook de belangen van kwetsbare groepen die zich weinig laten horen evenredige aandacht krijgen.<sup>3</sup>

Na de invoering van de Wmo zijn in gemeenten Wmo-raden in het leven geroepen om mensen met een ondersteuningsbehoefte te vertegenwoordigen. De vertegenwoordigingsclaim van Wmo-raden kwam voort vanuit ervaringskennis. Maar ook bij de representativiteit van Wmo-raden zijn kanttekeningen te plaatsen. Vooral goed georganiseerde groepen burgers vinden hun weg naar de Wmo-raden (met name vertegenwoordigers van ouderen en mensen met een lichamelijke beperking). Dit geldt in veel mindere mate voor dak- en thuislozen, mensen met een verstandelijke handicap, jeugdigen, mensen met chronische psychische problematiek, slachtoffers van huiselijk geweld en mensen van diverse culturele achtergrond (ibid, de Klerk et al. 2012). Met de decentralisaties is een ontwikkeling gaande in gemeenten van Wmo-raden naar meer bredere integrale adviesraden. Het probleem aangaande de representativiteit wordt hiermee echter niet automatisch opgelost.

### *Randvoorwaarden stellen*

Een belangrijk aspect van burgerbetrokkenheid is de helderheid over de rol en de ruimte die burgers hebben. Mogen zij bijvoorbeeld adviseren of meebeslissen? Op welke trede van de interactieve beleidsvorming bevinden zij zich? Op de veel gebruikte ladder worden vijf treden van oplopende participatie onderscheiden: informeren, raadplegen, adviseren,

---

3 We gebruiken hiervoor later in dit essay de term 'procedurele rechtvaardigheid'.

coproduceren en meebeslissen. In de huidige situatie hebben veel gemeenten als uitgangspunt vastgelegd om steeds te kiezen voor een zo hoog mogelijk niveau van participatie. Op welke wijze en aan de hand van welke criteria dit dient te worden afgewogen, is echter meestal niet eenduidig vastgelegd.

Een volgend aspect van procedurele rechtvaardigheid is de wijze waarop de inbreng van burgers vervolgens wordt verwerkt. Hoe wordt de inbreng van burgers meegewogen bij het vaststellen van het definitieve beleid? En op welke manier en op welke termijn wordt teruggekoppeld aan burgers hoe hun inbreng is verwerkt? Op het oog voor de hand liggende zaken waar in de praktijk gemeenten en gemeenteraden regelmatig over struikelen. Overigens is niet alleen de democratische kwaliteit van het proces in het geding bij het waarborgen van procedurele rechtvaardigheid. Het draagvlak voor de uitkomst van het proces is ook groter wanneer burgers het gevoel hebben dat zij op een eerlijke manier zijn gehoord.

## 2.5 *Burgers betrekken*

Burgerparticipatie is tot nog toe vooral bekeken vanuit het perspectief van de burger; het perspectief van het raadslid behoeft meer aandacht (De Graaf, 2009). In deze paragraaf bespreken we de rol van de raad en de raadsleden in processen van burgerparticipatie. We geven twee voorbeelden van burgerparticipatie binnen de lokale democratie en bespreken hoe raden en raadsleden om kunnen gaan met burgerparticipatie.



### *Versterking van legitimiteit*

Door burgerparticipatie over sociale vraagstukken kan de raad meer input krijgen op basis van een grotere democratische legitimatie. Op deze manier kan de raad uitspraken doen die de gedachten en belangen van burgers weerspiegelen. Het college heeft een minder onafhankelijke rol om in dialoog te gaan met de burger. Het organiseert vaak stadsgesprekken met burgers, maar die zijn vaak vanuit hun visie georganiseerd. Over het algemeen wordt gesteld dat raadsleden (volksvertegenwoordigers) explicieter en welbewust de verbindende rol tussen de gemeente en burgers moeten vervullen. Dit vereist dat de raad serieus aandacht heeft voor burgerparticipatie of initiatieven van burgers. Voor raadsleden is het van belang dat zij burgerparticipatie zien in het kader van democratische legitimiteit (Ministerie van BZK, 2010). Raadsleden, collegeleden en ambtenaren zouden elkaar moeten aanvullen en versterken in hun relatie met burgers in plaats van op elkaar te reageren. De volksvertegenwoordigers maken (vooraf) en toetsen (achteraf) concrete procesafspraken tussen burgers, college en raad.

### *De verbindende rol van een raadslid*

Het pleiten voor een verbindende rol van het raadslid om burgerparticipatie meer recht te doen is al gauw een holle frase. Hoe kan je ervoor zorgen dat gemeenteraadsleden meer middenin de samenleving staan? Een mogelijkheid is dat gemeenteraadsleden hun doelen meer inbrengen in een open besluitvormingsproces. Van Urk (2014) heeft daarvoor een aantal richtlijnen ontworpen: 'van een politiek in arena's naar een politiek in netwerken'. Klassieke fractievergaderingen en commissievergaderingen zijn dan mogelijk te beperken en van 'inspraak van burgers' wordt een slag gemaakt naar 'in samenspraak met en tussen burgers'. Daarbij zij wel aangetekend dat belangrijke keuzes meer op regionaal niveau dan op

lokaal niveau plaatsvinden, bijvoorbeeld de inkoop van ondersteuning voor de Wmo.

### *Burgerbetrokkenheid in de lokale democratie*

In een recent onderzoek keken we naar het proces van maatschappelijk gericht aanbesteden en het betrekken van burgers daarbij (Andriessen et.al., 2015). We beantwoorden vragen als: Hoe kun je bij de aanpak van dit inkoopproces optimale maatschappelijke impact bereiken? En hoe kun je als gemeenten sturen op de inzet van burgers?

We zien ook initiatieven waarin burgers zich actief bemoeien met de agendering van de gemeenteraad. Zo is Platform G1000 een voorbeeld van burgerparticipatie die zich richt op het samenstellen van een 'parallele agenda'. In Amersfoort, Uden en Maastricht zijn eind 2014 al G-1000 bijeenkomsten voor burgers georganiseerd om uit te vragen wat zij zelf kunnen bedenken voor de agendering van het lokale bestuur en daarmee ook punten in te brengen rondom de transities in het sociale domein. Ook in kleinere steden krijgt het concept G-1000 gehoor voor verdere ontwikkeling. Doel van de G1000 is een gemeenschappelijk fundament, de zgn. 'common ground', door en met burgers te creëren en van daaruit handelingsperspectieven te ontwikkelen.

De G-1000 gaat uit van enkele basisprincipes. Een principe is dat door loting uit de basisregistratie personen een zo breed en divers mogelijke groep burgers wordt bereikt. Een ander basisprincipe is dat deze burgers zelf een 'parallele bestuurlijke agenda' formuleren (Van Reybrouck, 2013). Wat gebeurt er tijdens een G-1000 bijeenkomst? In eerste instantie stuurt een G-1000 bijeenkomst aan op het zoeken naar gemeenschappelijkheid tussen verschillende burgers. Op basis van die gemeenschappelijkheid kunnen zij dan vervolgens iets con-

creets ondernemen, zoals het opstellen van een 'parallele agenda'. Vervolgens is het dan niet de bedoeling die te overhandigen aan het gemeentebestuur, maar juist dat burgers bedenken wat ze zelf kunnen doen in de vorm van burgerparticipatie en wat zij daarvoor nodig hebben. Natuurlijk dient het gemeentebestuur hierin een rol te spelen, maar het uitgangspunt is dat burgers zich verbinden aan door henzelf geformuleerde projecten (zie website G1000: <http://g1000.nu>).

### *Omgaan met burgerinitiatieven*

Gemeenten stimuleren en ondersteunen burgerinitiatieven (zie Andriessen e.a. 2015). Maar hoe gaan gemeenten ermee om of hoe kunnen zij er mee omgaan? Burgerinitiatieven moeten op een bepaalde manier wel passen binnen het gemeentelijk beleid. Voor gemeenten blijkt deze inpassing vaak een worsteling te zijn (Loots & Peters, 2014). Vaak hebben maatschappelijke initiatieven en het formele beleid verschillende uitgangspunten. Een valkuil is dat gemeenten vormen van burgerinspraak, zoals een digitaal platform, een wijkraad of een inspraakclub van mantelzorgers opzetten, maar vervolgens de uitkomsten van deze burgerinspraak niet terugkoppelen naar de beleidsvoorbereiding van het ambtelijk apparaat. De burger moet de ruimte krijgen en ervaren dat zijn inspanningen meegenomen worden in het gemeentelijke beleid.

Een voorwaarde voor interactieve beleidsvorming is dat gemeente(raad) daarvoor kaders stelt of - misschien beter - de thema's aangeeft. Het is aan de raad om onderwerpen te prioriteren zodat burgers weten dat hun participatie op dit onderwerp kan beklijven. Vervolgens is het van belang dat de gemeenteraad zich niet inhoudelijk gaat bemoeien met de inspraak van burgers. Zij kan wel de wijk ingaan om van burgers te horen hoe zij het proces en de resultaten ervaren. Op deze manier kunnen raadsleden ook het geluid van mensen

horen die niet naar het gemeentehuis komen. De raad en raadsleden hebben namelijk ook een verantwoordelijkheid als het gaat om het meenemen van belangen van moeilijk bereikbare mensen, zoals psychiatrische patiënten en daklozen, in de besluitvorming.

Een belangrijk punt is de vraag waar de grenzen van de verantwoordelijkheid van de lokale overheid liggen. In 2014 is in verschillende gemeenten geëxperimenteerd met zogenoemde lokale kwaliteitsfora. Voor deze bijeenkomsten waren burgers, maatschappelijke organisaties en soms ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uitgenodigd om met elkaar te bespreken wat voor hen de belangrijkste onderwerpen waren die bijdragen aan de kwaliteit van de lokale leefomgeving. Nadat de belangrijkste onderwerpen waren benoemd, bespraken de deelnemers vervolgens wie in hun ogen primair verantwoordelijkheid droeg voor het in gang zetten van acties op deze onderwerpen. De discussies maakten onder meer duidelijk waar burgers zichzelf verantwoordelijk voor voelen, waar zij vooral voor naar de (lokale) overheid kijken en ook hoe beide actoren elkaar kunnen versterken in het realiseren van lokale kwaliteit (Boutellier & Gilsing 2014).

#### *Verduurzaming van burgerinitiatieven*

Een belangrijk aandachtspunt is de verduurzaming van burgerinitiatieven. In de praktijk kunnen initiatieven van burgers rond zorg en welzijn stuk lopen op onvoldoende beschikbare tijd van de initiatiefnemers, onvoldoende deskundigheid, te weinig draagkracht bij de achterban onvoldoende stevigheid van de samenwerkingsverbanden of te weinig financiële middelen. Hoe kan je als gemeente zorgen voor een continuïteit in burgerparticipatie? Bij de borging van burgerinitiatieven speelt 'good governance' een belangrijke rol. Uitleggen wat je als gemeente doet en terugkoppeling van

gemeenten over wat zij met de input van burgers doen, zijn aandachtspunten om borging van burgerinitiatieven te bevestigen. Het waarborgen van bestendigheid vraagt ook om een sterke netwerkrol van de gemeente in lokale, regionale context (Van der Klein et al., 2013).

Communicatie vanuit de gemeente richting burgers is ook een aandachtspunt, zeker in het kader van de drie decentralisaties. Landelijk en lokaal heeft de communicatie vaak een negatieve toon; er wordt weinig over de voordelen van en de visie achter de decentralisaties gecommuniceerd. Dit ondermijnt het draagvlak onder burgers. Gemeenten zouden positieve veranderingen die een meerwaarde kunnen opleveren voor de burger explicieter kunnen benoemen. Een positief voorbeeld is het ontwikkelen van kleinschalige woonvormen die worden georganiseerd voor mensen met een beperking. Dat is een vernieuwing die mogelijk, met een juiste aanpak, zich positief kan ontwikkelen. Een dergelijke woonvorm haalt mensen met een fysieke beperking makkelijker uit hun sociale isolement, als daar sprake van was.

## 2.6 *De diagnose in kort bestek*

De gemeenteraad worstelt met zijn rol en functie in een tijd dat sprake is van een grote transformatie. De representativiteit staat onder druk, er is minder grip op de besluitvorming en burgers kiezen voor hun eigen vormen van invloed. Hoewel dat niet voor burgers geldt, met name de kwetsbare burgers. Het grote dilemma van deze tijd is dat de ontwikkelingen vragen om een sterke democratische borging, maar dat de bestaande vorm daarvoor niet meer lijkt te voldoen. In de behandeling van de problemen zien we echter nieuwe vormen ontstaan en pogingen om zowel de besluitvormende als de

vertegenwoordigende rol van de raad opnieuw vorm te geven. In de hierna volgende paragraaf stellen we de problemen opnieuw aan de orde vanuit het idee van procedurele rechtvaardigheid: het moet de gemeente er alles aan gelegen liggen om alle bewoners optimaal te kunnen laten delen in en meedenken over de condities en mogelijkheden van sociaal beleid. Dat uitgangspunt dient leidend te zijn in de vormgeving van de lokale democratie.

### 3 *De gemeenteraad in het sociale domein*

In deze paragraaf redeneren we de in de vorige paragraaf gestelde diagnose door naar het perspectief van gemeenteraden in het sociale domein. We gaan in op de vraag hoe de gemeenteraad zich vanuit het eigen politieke primaat kan verhouden tot de participatieve democratie. Daarbij gaan we ook in op een aantal kernvragen en -opgaven die in de vorige paragraaf soms al meer impliciet aan de orde zijn geweest: hoe ziet de (nieuwe) rol van de gemeenteraad eruit, wat is nodig om die rol te nemen, hoe verhoudt de rol van de raad zich tot die van het college?

#### 3.1 *Het sociaal domein is een politieke arena*

De gemeenteraad is er om politieke keuzes te maken. De raad beslist over de verdeling van schaarse, publieke middelen - kiest politiek.<sup>4</sup> 'Wie krijgt wat en hoe', zo definieert de Amerikaanse socioloog Laswell de essentie van politiek. We zetten uiteen dat het sociale domein bij uitstek een politieke arena is - en dat er dus een belangrijke rol is weggelegd voor de gemeenteraad.

De drie decentralisaties gaan uit van nieuwe werkwijzen in het sociale domein. Het ideaalbeeld van de participatiesamenleving is daarin leidend. Die omvat een andere rolverdeling tussen burgers, maatschappelijke organisaties en overheid.

---

4 Zie voor een nadere argumentatie Boutellier (2015)

Een rolverdeling waarin burgers in sterkere mate verantwoordelijk zijn voor hun sociaal welbevinden, hun zelfredzaamheid en hun deelname aan de maatschappij. Overheden dragen niet (meer) vanzelfsprekend een verantwoordelijkheid als burgers tekorten hebben in hun (mogelijkheden tot) redzaamheid en participatie. Zij spreken burgers en hun sociale verbanden juist aan op hun eigen verantwoordelijkheid. Pas als burgers en hun netwerken het zelf echt niet meer op kunnen lossen, kunnen zij voor ondersteuning bij de overheid terecht. Niet vanuit een vanzelfsprekend recht op een voorziening, maar om vanuit een bepaalde zorgbehoefte samen met die overheid naar een maatwerkoplossing voor het geconstateerde tekort in redzaamheid of participatie te zoeken.

Het interessante aan in ieder geval de Jeugdwet en de Wmo is dat beide wetten weliswaar gestoeld zijn op dit ideaalbeeld van de participatiesamenleving, maar dat de wijze waarop gemeenten uitvoering kunnen geven aan beide wetten veel beleidsvrijheid laten. Beide wetten zijn in meer of mindere mate te beschouwen als kaderwetten. Zij kennen op sommige punten afdwingbare wettelijke eisen, maar voor een belangrijk deel ook bepalingen waarvan op de naleving wordt toegezien door horizontale verantwoording. Het gemeentebestuur legt op deze punten verantwoording af aan de lokale samenleving, *in ultimo* aan de gemeenteraad. De gemeente hoeft over zijn doen en laten geen rekenschap af te leggen aan 'hogere' overheden - de provincie of het rijk. De gemeente maakt zelf zijn keuzes over de inrichting van haar sociale domein; zij wordt daarin alleen begrensd door bij de rechter of door inspecties afdwingbare naleving van wetsbepalingen. Het gaat dan bijvoorbeeld over naleving van de jeugdhulpplicht, van de bepaling (gedegen) onderzoek te doen bij beslissingen over maatschappelijke ondersteuning of van bepaalde kwaliteitseisen.



Dat laat onverlet dat gemeenten zelf de cruciale keuzes maken over de wijze waarop zij komen tot besluiten over het al dan niet verlenen van ondersteuning. Of, zoals Boogers (2014: 148) het formuleert: 'Bij het bepalen van die zorgbehoeften (van burgers, rg) en het vinden van een manier om in die behoeften te voorzien bestaat een grotere keuzeruimte (...)'. Want uiteindelijk is de vraag: wat verstaat de gemeente, of wat verstaan we als gemeenschap, onder goede, verantwoorde zorg en ondersteuning? En wat vraagt de gemeente daarbij aan eigen bijdrage, niet alleen financieel, van mensen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte? Deze vragen leiden weer tot vele andere vragen. Daarbij valt te denken aan het beroep dat gedaan wordt op mantelzorgers. Of de vraag wanneer de overheid een kijkje achter de voordeur mag nemen. Hoe 'outreaching' de werkwijze in het sociaal domein moet zijn? En zo zijn er vele meer. Normatieve, niet louter technisch-instrumentele vragen. Vragen waarover de gemeente, of misschien beter: de lokale gemeenschap, positie dient te kiezen.

Met de drie grote decentralisaties in het sociale domein is de omvang van budgetten waarover gemeenten beschikken met soms wel een factor 1,5 toegenomen. In sommige gemeenten betreft de helft van de begroting de uitgaven die in het sociaal domein worden gedaan. Waar tot voor kort de portefeuilles in het sociale domein beslist niet de meest begeerde waren in de verdeling van portefeuilles tussen leden van het college, daar wordt nu met jaloezie gekeken naar de wethouders die zich bij de collegebesprekingen in 2014 zeer bewust waren van het toegenomen belang van het sociale domein en vanuit die gedachte de integrale sociale portefeuille binnen sleepten. Hun collega's realiseerden zich pas achteraf dat de 'sociale' wethouder ineens wel over een heel erg groot deel van de gemeentelijke begroting gaat.

Daarbij past de kanttekening dat veel gemeenten uitgaan van de zogenoemde ‘in=uit’-gedachte: de budgetten die de gemeente voor de nieuwe taken in het sociale domein krijgt, worden 1-op-1 omgezet naar kaderstellend budget voor het betreffende beleidsterrein. In zekere zin is dit een ironische constatering, omdat de gemeenten zelf in de figuur van de VNG, bij het rijk te vuur en te zwaard hebben gestreden voor bestedingsvrijheid van gemeenten: geen specifieke uitkering per decentralisatie, maar een uitkering die deel uitmaakt van het Gemeentefonds, en daarmee in principe vrij besteedbaar is. De extra budgetten mogen dus ook worden besteed aan de spreekwoordelijke lantaarnpalen, en als een gemeente besluit dat er meer geld naar het betreffende beleidsterrein moet, dan staat dat de gemeente volledig vrij. Nog maar weinig gemeenten lijken in ieder geval in de eerste jaren die ruimte te benutten. Waarschijnlijk zijn de verdere kortingen op de Haagse budgetten in de komende jaren daar mede debet aan. Maar juist de mogelijkheid om zelf het budget te bepalen voor de taken in het sociale domein, om de gedecentraliseerde gelden bij te plussen of af te minnen, of om extra dekking te zoeken door verhoging van de gemeentelijke belastingtarieven, draagt sterk bij aan het politieke karakter van het sociale domein.

Daarnaast speelt hier ongetwijfeld het ‘klaar zijn’ voor de transities een belangrijke rol. Per 1 januari 2015 moesten de gemeenten klaar zijn om een aantal taken van andere partijen over te nemen. Voor gemeenten nieuwe taken, die veel voorbereidingstijd kostten. 2014 (en de jaren ervoor) zijn dan ook vaak bestempeld als de jaren waarin de *transitie* vorm moesten krijgen. De (voorgenomen) wetgeving en de daaraan gekoppelde ‘spoorboekjes’ met verschillende deadline-momenten bepaalden de beleidsagenda van gemeenten. Uitvoering van in ieder geval het minimum dat de wetten van

gemeenten vereisten stond voorop. De daadwerkelijke transformatie, de echt andere manier van werken in het sociale domein, zou dan later komen. Net als bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007 hadden gemeenten (en gemeenteraden) de neiging, en soms de welbewuste keuze, om deze transitie beleidsarm of 'beleids-neutraal' te benaderen.

De komende jaren is de vraag wat het perspectief is dat gemeenten voor zichzelf hanteren. Zien zij zichzelf vooral als uitvoerders van wetten waarmee landelijke beleidsdoelen dienen te worden gerealiseerd - en die dat door hun nabijheid nu eenmaal doelmatiger en beter kunnen dan de rijksoverheid zelf? Of zien zij zichzelf als primair verantwoordelijke overheid voor het aanpakken en oplossen van bepaalde maatschappelijke vraagstukken, waarbij zij de beleidsruimte die landelijke kaders bieden volop benutten, daarbij de grenzen en beperking die deze kaders met zich meebrengen respecterend? Met andere woorden, is de uitvoering van de wet of de oplossing maatschappelijk probleem leidend? (zie Boogers & Denters, 2013; Van de Donk, 2014).

Gemeenten hebben dus aanzienlijke vrijheid in het regelen van ondersteuning en zorg. Niet alleen in het bepalen van het antwoord op de vraag wanneer de zorg goed en verantwoord is, maar ook in de toedeling van budgetten. Bijvoorbeeld de wijze waarop de gemeente omgaat met de eigen kracht van burgers en samenleving is van invloed op de budgetten die nodig zijn voor zorg en ondersteuning. De besluitvorming daarover betreft in de kern de verdeling van schaarse middelen en is daarmee in sterke mate een politiek verdelingsvraagstuk.

### 3.2 *Politieke besluiten vragen democratische legitimatie*

Politieke besluiten dienen op legitieme wijze genomen te worden. Besluiten ontleen hun legitimiteit aan het kader waarin zij genomen: het politieke systeem. Van een politiek systeem dat onvoldoende legitimiteit heeft, zijn de besluiten onvoldoende gelegitimeerd. Uiteindelijk zullen deze politieke systemen, zo stellen politicologen als Seymour Martin Lipset en David Easton, niet overleven. Het voert wellicht wat ver om de legitimiteit van de gemeente als politieke gemeenschap ter discussie te stellen. Maar het gaat uiteindelijk wel om de vraag of de politieke keuzes die in die gemeenschap gemaakt worden, keuzes zijn die gaan over de verdeling van schaarse middelen, over wie wat krijgt, en of de keuzes op draagvlak kunnen rekenen bij de leden van die politieke gemeenschap. Om de vraag of die keuzes als gezaghebbend worden ervaren, of die keuzes in al hun gevolgen worden geaccepteerd.

Het representatieve democratische systeem heeft het niet makkelijk. Er bestaan twijfels over de mate van legitimiteit, zie het betoog van David van Reybrouck. Voor lokale politieke systemen in Nederland geldt deze constatering in versterkte mate. We zijn daar in paragraaf 2.1 al op ingegaan. De vraag is hoe de traditionele, representatieve democratie zich verhoudt tot allerlei vormen van verschijnselen die we kunnen rangschikken onder de participatieve democratie. In het bijzonder is de vraag wat de kennelijk diep gevoelde wens tot het versterken van de participatieve democratie betekent voor de legitimatie van politieke besluiten. De doe-democratie, het fenomeen van de G-1000, de eigen initiatieven die burgers opzetten (denk aan buurtzorgcoöperaties), het fenomeen van burgerbegrotingen, dorps- en wijkraden, en vele andere vernieuwende vormen van directe invloed van burgers op het publieke domein: steeds is de vraag wat de formele, vertegen-

woordigende democratie ermee aan moet. Bijten beide benaderingen van democratische besluitvorming elkaar? Is de ene meer benadering meer gelegitimeerd dan de andere?

De participatieve democratie kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats gaat het vaak om afgebakende onderwerpen waarop burgers meepraten, -denken en -doen. Bijvoorbeeld over de leefbaarheid in de eigen wijk. Of de onderhoud van groen. Of het opzetten van een zorgcoöperatie. Hoe waardevol ook, besluitvorming is in al deze gevallen tot één of een beperkt aantal onderwerpen beperkt, er vindt geen integrale afweging plaats van belangen die in verschillende sectoren spelen. Zeker als het gaat om de toedeling van publieke middelen is zo'n integrale afweging ('het zwembad tegen thuiszorg') van belang.

In de tweede plaats geldt vaak dat, ook als er sprake is van een wel meer integrale afweging van belangen, de toegang tot het 'participeren' in de praktijk vaak niet voor iedereen open staat. Natuurlijk kunnen in principe velen zich aansluiten bij initiatieven van andere burgers of bij meer georganiseerde vormen van meedenken, -praten en -doen, in de praktijk is dat niet voor iedereen even gemakkelijk, en zullen lang niet alle initiatieven iedereen voor iedereen even aansprekend zijn. Deze bezwaren maken het zeer denkbaar dat het in de verschillende uitingsvormen van de participatieve democratie om deelbelangen gaat van een deel van de leden van de politieke gemeenschap.

Met de beperkingen van de participatieve democratie is goed te leven. Maar, indien er publieke geld of regelgeving mee is gemoeid, zijn er wel waarborgen nodig voor een integrale afweging van politieke belangen, waarbij in principe alle leden van de politieke gemeenschap toegang hebben tot de moge-

lijkheid om invloed uit te oefenen op die afweging. Dan komen we toch weer uit bij de formele, representatieve democratie, in al zijn beperkingen. In de huidige constellatie ligt het zwaartepunt van politieke besluitvorming in gemeenten bij de gemeenteraad, want alleen dit gekozen orgaan kan politieke besluiten voldoende democratisch legitimeren. Het uitgangspunt is dus dat alleen de gemeenteraad politieke besluiten in de gemeente voldoende kan legitimeren. We hebben aangetoond dat het sociale domein bij uitstek politiek van aard is. Ergo: de gemeenteraad speelt een cruciale rol in het sociale domein. De vraag die vervolgens rijst is hoe de gemeenteraad - de formele, representatieve democratie - zich verhoudt tot de participatieve democratie. Staan beide op gespannen voet, op kunnen zij elkaar aanvullen? Op die vraag gaan we in de volgende paragraaf in.

### **3.3 *Kaders behoeven wel, uitvoeringsbesluiten geen afzonderlijke democratische legitimatie***

Half januari 2015 kopte De Volkskrant: 'Gemeenteraden buitenspel bij inkoop zorg'. Uit eigen onderzoek van de krant blijkt dat veel gemeenten op regionaal niveau samenwerken bij de inkoop van zorg in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de participatiewet. Deze bevinding wordt vervolgens sterk geproblematiseerd. De vraag is hoe erg het is als gemeenteraden zich niet bemoeien met de inkoop van zorg. Als de raad eenmaal heeft vastgesteld waaraan goede zorg en ondersteuning aan moet voldoen, dan is het inkopen van zorg die aan die eisen voldoet vervolgens een uitvoeringskwestie, die de raad als het goed is met een gerust hart aan het college kan overlaten. Dat het college vervolgens besluit dat deze taak het beste op regionaal niveau kan worden aangepakt, doet daar niet aan af. Voor de raad geldt dat de eisen die hij ten aanzien

van de kwaliteit van zorg heeft geformuleerd de toetssteen vormen bij het controleren van het college - daarover leggen de betrokken portefeuillehouders verantwoording af.

Hetzelfde kan gesteld worden voor andere uitvoeringskwes- ties. Dient de raad zich te bemoeien met de precieze perso- nele invulling van sociale wijkteams? In onze opvatting is dat niet het geval. De raad formuleert welke doelstelling het wijkteam heeft: op welke groepen richt het wijkteam zich, wat is de mate van specialistische ondersteuning die het team biedt, in hoeverre neemt het wijkteam lichte vragen voor eigen rekening? Daarover neemt de raad besluiten (stelt de raad kaders), en vervolgens is het aan het college daar uitvoering aan te geven. De raad dient ervoor te waken zich mee te laten zuigen in de technocratie van de bureaucratie. Het is belangrijk hier op te merken dat de gemeenteraad altijd zelf bepaalt welke taken hij 'weggeeft' aan de regio - en dus zelf bepaalt waar er eventueel sprake is van een democratisch tekort. Door alleen uitvoeringstaken regionaal te beleggen en daar als raad de kaders voor te stellen, hoeft er geen sprake te zijn van een gebrek aan democratische legitimatie. Dat veronderstelt wel dat het college aan de raad verantwoording aflegt over de vraag hoe het in regionaal verband met de lokale eisen van de eigen gemeenteraad is omgegaan.

De kern is dat de raad over de doelstellingen van de transfor- matie gaat, eisen stelt aan de kwaliteit van met publiek geld geleverde voorzieningen en beslist over de omvang van budgetten. Zo laat de kaderstellende rol van de raad zich omschrijven.<sup>5</sup>

---

5 Zie ook Gilsing & Gehrke (2013).

### 3.4 *De participatieve democratie en de gemeenteraad*

Er zit een spanning tussen het denken vanuit 'de participatieve democratie' en dat vanuit het primaat (of ultiemaat) van de formele democratie - in gemeenten de gemeenteraad. In de participatieve democratie staan mondige, geëmancipeerde burgers centraal, die op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samenwerken in horizontale netwerken. Het denken over de formele democratie daarentegen is veel meer gebaseerd op een traditioneel beeld van de samenleving, waarin het overheidsbestuur werkt langs hiërarchische, verticale gezagsverhoudingen. Het is duidelijk dat beide perspectieven niet vanzelfsprekend naadloos op elkaar aansluiten.

#### *Opnieuw procedurele rechtvaardigheid*

Tegelijkertijd wordt alom erkend dat, zeker ook in het sociale domein, de mondige, geëmancipeerde burger een rol van betekenis kan en dient te vervullen. Juist ook omdat het overheersende discours dat van de eigen verantwoordelijkheid en kracht van burgers is, en van de 'samenkracht' van de samenleving. En juist ook omdat het in het sociale domein niet zelden om kwetsbare burgers gaat: kinderen in een onveilige thuissituatie, ouderen met chronische kwalen die hun zelfredzaamheid, laat staan hun mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving sterk belemmeren, gezinnen die met problemen op meerdere vlakken te maken hebben en waarin de ouders, ook door hun grote afstand tot de arbeidsmarkt, te kampen hebben met financiële problemen. In de Jeugdwet en de Wmo wordt niet voor niets geregeld dat gemeenten de betreffende groepen moeten betrekken, een stem moeten geven bij de ontwikkeling van beleid. Maar 'oude' inspraakarrangementen volstaan niet in een steeds horizontaler wordende samenleving. Burgers willen meer echte zeggenschap en niet zelden ook de daarbij behorende verantwoordelijkheden.



Maar de gemeenteraad neemt uiteindelijk de besluiten. Over de eisen die worden gesteld aan goede zorg en ondersteuning, en over het geld dat daarmee gemoeid mag zijn. Tegelijkertijd eist de meer horizontale samenleving een meer responsief bestuur, een bestuur waarin de wensen en opvattingen van de lokale samenleving sterker in doorklinken. Kort gezegd: politieke besluitvorming is het exclusieve domein van de formele, vertegenwoordigende democratie; in de fase van ontwikkeling van beleid en concrete initiatieven is er (ook) ruim baan voor de participatieve democratie.

De twee perspectieven en rollen laten zich verzoenen in het principe van procedurele rechtvaardigheid, zoals de ROB (2014) dat opvoert als brug tussen 'horizontaal' en 'verticaal'. De ROB spreekt in dit verband van een 'eerlijke overheid': 'Mensen vinden door de overheid genomen beslissingen of gevoerd beleid makkelijker te aanvaarden als ze voldoende informatie hebben over de gevolgde procedure, daar zelf invloed op uit kunnen oefenen en zich in het proces gehoord en serieus genomen weten. Met andere woorden: als ze procedurele rechtvaardigheid ervaren. Dat geldt ook, of juist, als de uitkomst van het beleidsproces of het uiteindelijke besluit negatief voor hen is.' In de visie van de ROB draagt procedurele rechtvaardigheid in belangrijke mate bij aan de legitimiteit van politieke besluitvorming.

Procedurele rechtvaardigheid zien wij in het kader van dit essay als een kenmerk van de participatieve democratie. Het gaat bij procedurele rechtvaardigheid immers om de mogelijkheden van burgers op invloed uit te oefenen op uitkomsten van politieke besluitvormingsprocessen, op hun invloed bij de ontwikkeling van beleidsinitiatieven, dan wel initiatieven die gaan over publieke taken of waar publiek geld mee is gemoeid.

### *De raad als opdrachtgever en toezichthouder*

De vraag is dan wie er toeziet op naleving van het uitgangspunt van procedurele rechtvaardigheid bij de ontwikkeling van beleid. In onze visie ligt daar bij uitstek een rol voor de gemeenteraad. De raad kan het college als orgaan dat beleidsvoorstellen ontwikkelt opdragen om bij de ontwikkeling van dat proces procedureel rechtvaardig te werk te gaan. Dat betekent dat de raad het college opdraagt om bij de ontwikkeling van beleid voldoende ruimte te geven aan opvattingen, ideeën en initiatieven vanuit de lokale samenleving. Dat betekent ook dat het college vooraf duidelijkheid moet geven over de spelregels (de procedure), en daar eventueel door de raad gestelde kaders aan verbindt, zoals algemene uitgangspunten als veiligheid of budgettaire kaders. De inbreng van burgers, of het gaat om inspraak, co-creatie of geheel eigen burgerinitiatieven (voor zover die publiek geld of publieke taken betreffen), dienen door het college te worden meegenomen in haar eigen besluitvorming.

In alle gevallen krijgen burgers die hun stem op wat voor wijze dan ook laten horen een reactie over hoe het college omgaat met hun inbreng. Bij het afwijken van de inbreng vanuit de lokale samenleving dient beargumenteerd te worden waarom dat gebeurt. Uiteindelijk bereidt het college op basis van de inbreng vanuit de lokale samenleving voorstellen ter besluitvorming aan de raad voor, waarbij ook aan de raad wordt duidelijk gemaakt wat de inbreng is geweest vanuit de lokale samenleving en hoe het college daarmee is omgegaan. Op die manier is de procedurele rechtvaardigheid van het participatief-democratisch proces gewaarborgd.

Natuurlijk vergt de inrichting van zo'n proces nog wel het een en ander. Het vereist in ieder geval een open houding bij ambtenaren en college, maar ook een open oor bij de raad.

Daarnaast dienen beleidsmakers de alledaagse problemen uit de *leefwereld* voorop te stellen, en in eerste instantie niet te denken vanuit de *systeemwereld*. De nadruk zou moeten liggen op de maatschappelijke vraagstukken en behoeften waar burgers mee te maken hebben in plaats van op de uitvoering van een rijkswet. Het voordeel van deze benadering is dat de raad het horen van burgers in de fase van beleidsontwikkeling aan ambtenaren en college overlaat: partijen die daar in ieder geval wat betreft tijd beter voor toegerust zijn dan raadsleden. Het leidt tot tijdsbesparing voor raadsleden, tijd die zij dan bijvoorbeeld aan hun controlerende taak kunnen besteden (zie paragraaf 3.6)

De gemeenteraad kan het college dus opdragen het participatief-democratische proces te organiseren, en daarbij de procedurele rechtvaardigheid te waarborgen. De vraag is of de gemeenteraad zelf nog input geeft aan dat proces, of dat hij slechts de uitkomsten van het proces afwacht en aan het einde van de rit tot besluitvorming komt. In onze visie zou de gemeenteraad wel degelijk inbreng kunnen hebben in het participatief-democratische proces. Eerder stelden we al dat de raad bepaalde kaders mee kan geven, bijvoorbeeld financieel of anderszins randvoorwaardelijk. De raad kan echter ook bepaalde vraagstukken nadrukkelijk agenderen en de deelnemers aan het participatief-democratische proces vragen oplossingen aan te dragen. Als de raad bijvoorbeeld een standpunt wil bepalen over de omgang met eigen kracht of over de eventuele grenzen van mantelzorg, dan kan de raad dat agenderen voor het participatief-democratische proces. In dit opzicht heeft de raad het primaat: in het benoemen van randvoorwaarden, en ook in het agenderen van vraagstukken, waarbij het laatste natuurlijk geen exclusieve verantwoordelijkheid van de raad is.

Eén van de grondleggers van de Nederlandse bestuurskunde, Gerrit van Poelje, zag de gemeenteraad vooral als houder van het ultiemaat<sup>6</sup>. Als de lokale samenleving en daarna de ambtenaren en het college hun werk hebben gedaan en op een aantal punten overeenstemming hebben bereikt, dan nog blijven er vraagstukken over waarover geen consensus bestaat. In die gevallen is het goed dat er een orgaan is dat op basis van politiek-normatieve voorkeuren een besluit neemt: het ultiemaat van de volksvertegenwoordiging. Van Poelje spreekt van de gemeenteraad als een instituut voor ‘restverwerking’; hij ziet de raad nadrukkelijk niet als het instituut dat vanuit de cockpit alles bestuurt (primaat). De gemeenteraad komt dan aan het eind van het proces van beleidsontwikkeling in beeld. De raad zorgt in die fase ook voor *checks and balances* ten opzichte van het participatief-democratische proces, en ook voor het college en ambtelijk apparaat, zeker als die vooral intern gericht zijn - hetgeen gezien de snelheid waarmee veranderingen soms nodig zijn verklaarbaar is. De gemeenteraad kan bij het college afdwingen dat ten aanzien van meer principiële debatten de raad ter besluitvorming verschillende scenario’s krijgt voorgelegd, met verschillende financiële consequenties of met verschillende keuzes ten aanzien van de inzet van eigen kracht.

#### *Het belang van kennis van de ‘leefwereld’*

Het pleidooi om de raad als opdrachtgever en toezichthouder van burgerbetrokkenheid te laten zijn, betekent geenszins dat de raad zich niet terdege een beeld dient te vormen van de ‘leefwereld’ van het sociale domein: wat zijn de verschillende doelgroepen in het sociale domein, wat zijn de ondersteuningsvragen en problemen waar deze groepen mee te maken

---

6 Ontleend aan interview met Pieter Tops in het boekje van Loots & Peeters (2014: 24).

hebben, wat is de visie van (potentiële) cliënten op de zorg en ondersteuning waar zij baat bij hebben? Zonder kennis van deze wereld zal de raad niet in staat zijn om adequaat kaders te stellen (zie paragraaf 3.4). De voorgestelde rolverdeling tussen college en raad betekent dus geenszins een afwaardering van de externe, volksvertegenwoordigende rol van de raad.

De vraag is wel of daarmee het gevaar van overpolitisering dreigt. Boogers (2014: 148) stelt dat door de geringere afstand tussen gemeenteraadsleden en (potentiële) cliënten raadsleden zich meer zullen bemoeien met ‘het articuleren van individuele en collectieve zorgbehoeften en het opeisen van een zorgaanbod. Zorgprofessionals, waarover in eerdere stelseldiscussies steeds werd gezegd dat ze meer handelingsvrijheid moeten krijgen (...), zullen nu waarschijnlijk kritisch worden gevolgd door gemeenteraadsleden.’ Dat gevaar laat onverlet dat hoe dan ook de verhouding tussen raadsleden en burgers in het sociale domein verandert, en dat inzicht in de leefwereld voor raadsleden een noodzakelijke voorwaarde is om hun kaderstellende (en controlerende, zie 3.6) rol waar te kunnen maken.

### *3.5 Burgerbetrokkenheid en de participatieve democratie*

We hebben in paragraaf 3.4 geschetst hoe de participatieve democratie zich verhoudt tot de formele democratie. In de fase van beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling zou er veel ruimte moeten zijn voor allerlei verschillende vormen van burgerinbreng, niet in het minst ook voor burgerinitiatieven. In veel gemeenten kent het sociale domein al min of meer geïstitutionaliseerde vormen van burgerparticipatie. Bijna

alle gemeenten hebben een soort van Wmo-raad of een vergelijkbaar orgaan. In de meeste gemeenten fungeert deze raad als adviesorgaan voor het college, en vervult hij een rol zoals in de vorige paragraaf geschetst. Onderzoeken naar het functioneren van Wmo-raden (zie o.a. Gilsing et al., 2014) laten zien dat de adviestaak van deze raden in veel gemeenten de laatste jaren de overhand heeft gekregen over de traditionele rol van belangenbehartiging die vooral ouderen- en gehandicaptenraden in veel gemeenten vervulden, al voordat de Wmo in 2007 werd ingevoerd.

Hieraan gepaard zagen we een tendens waarin de zogenoemde ervaringsdeskundigen in dergelijke raden stilaan vervangen zijn voor meer onafhankelijke deskundigen. In de Wmo-raden zitten steeds meer leden op persoonlijke titel, in plaats van als vertegenwoordiger van een bepaalde organisatie. Naast Wmo-raden kent ook een aanzienlijk deel van de gemeenten cliëntraden op het gebied van de Wet werk en bijstand. Alleen op het gebied van jeugd en gezin kennen de meeste gemeenten geen geïnstitutionaliseerde participatiestructuur, alhoewel een aantal gemeenten met wisselend succes een jeugd- of jongerenraad heeft trachten op te zetten, respectievelijk deze te ondersteunen.

Individuele burgers spelen in de meeste gemeenten nauwelijks een rol als het gaat om de ontwikkeling van Wmo-beleid. Hetzelfde geldt voor (vertegenwoordigers van) kwetsbare burgers - burgers die minder goed in staat zijn om hun inbreng te leveren, zoals bepaalde groepen ggz-cliënten. We stellen vast dat bestaande inspraakstructuren in het sociaal beleid hun waarde hebben, maar tevens dat deze niet aan alle groepen voldoende toegang bieden. Het is dus goed als gemeenten op zoek gaan naar aanvullende en vernieuwende vormen. We kunnen hier de kwaliteitsfora noemen, maar ook

de dorps- en wijkraden, initiatieven als G-1000, de burgerbegroting, en niet te vergeten: de burgerinitiatieven zoals zorgcoöperaties.

### 3.6 *De gemeenteraad als controleur*

Uiteindelijk dienen de politieke keuzes die de raad maakt, of eigenlijk de uitvoering van die politieke besluiten door het college, te leiden tot bepaalde beleidsprestaties ('een sterkere eerstelijns', 'een vroegtijdige signalering', 'kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning') te leiden tot door de raad beoogde maatschappelijke effecten: grotere zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie die op hetzelfde niveau blijft, minder voortijdige schoolverlaters, en zo zijn er meer voorbeelden te bedenken.

Uiteindelijk controleert de gemeenteraad het college op deze beleidsprestaties en maatschappelijke effecten. Waarbij de raad ook aandacht dient te hebben voor gewenste en vooral voor ongewenste neveneffecten. En zich de vraag dient te stellen: gaat het nu in de nieuwe werkwijze zoals beoogd? Lukt het bijvoorbeeld om een tot een meer generalistische aanpak te komen vanuit de wijkteams? En zo ja, betekent dit dan niet dat specifieke problemen niet de gewenste specialistische aanpak krijgen die zij eigenlijk vereisen? Vallen er bepaalde groepen onvoorzien tussen wal en schip? Blijven de uitgaven binnen de gestelde kaders? De gemeenteraad heeft als taak om zich bij voortdurende dergelijke vragen te stellen, en daar waar nodig het gesprek met het college aan te gaan.

Om die controlerende taak goed uit te oefenen, om te kunnen zien wat het uitgezette beleid voor effect heeft in de leefwereld van de lokale samenleving, is het goed als de raad goed

zicht heeft op wat er in die leefwereld gebeurt. Niet alleen door zich te laten informeren door het college, maar ook door zelf contacten te onderhouden met cliënten, vooral met vertegenwoordigers van kwetsbare cliënten, met professionals in de nulde-, eerste en tweedelij. Daarmee is inzicht in de leefwereld van het sociale domein gewenst vanuit de kaderstellende én de controlerende rol van de raad.

### 3.7 *Tot slot: de nieuwe rol van de gemeenteraad*

We hebben in deze paragraaf onze visie op de verhouding tussen de formele, representatieve democratie en de participatieve democratie beschreven, in het bijzonder vanuit het perspectief van de gemeenteraad en met specifieke aandacht voor het sociale domein. We sluiten aan bij de stellingname van de Minister van BZK in zijn notitie *Vitale lokale democratie*, waarin hij stelt dat beide vormen van democratie naast elkaar kunnen bestaan en elkaar zelfs kunnen versterken. De invalshoek daarvoor is de verbinding tussen de legitimiteit van besluitvorming over verdelingsvraagstukken en de procedurele rechtvaardigheid van beleidsontwikkeling.

In onze ogen is de gemeenteraad het enige orgaan dat in staat is legitimiteit te verlenen aan verdelingsvraagstukken, maar hierbij dient de participatieve democratie verweven te zijn. De vertegenwoordigende en participatieve democratie komen samen als een gemeenteraad in haar nieuwe rol eisen stelt aan de wijze waarop het gemeentebestuur omgaat met en ruimte biedt aan initiatieven van burgers en hun mogelijkheden om een actieve stem te hebben in verdelings- en uitvoeringsvraagstukken. De raad kan bepaalde kaders meegeven aan het college, bijvoorbeeld financieel of anderszins randvoorwaardelijk. De raad kan ook bepaalde vraagstukken nadrukkelijk



agenderen en de deelnemers aan het participatief-democratische proces vragen oplossingen aan te dragen.

Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het om de mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen op uitkomsten van politieke besluitvormingsprocessen, op hun invloed bij de ontwikkeling van beleidsinitiatieven. Het college bereidt op basis van de inbreng vanuit de lokale samenleving voorstellen ter besluitvorming aan de raad voor, waarbij ook aan de raad wordt duidelijk gemaakt wat de inbreng is geweest vanuit de lokale samenleving en hoe het college daarmee is omgegaan. Op die manier is de procedurele rechtvaardigheid van het participatief-democratisch proces gewaarborgd.

De nieuwe rol van de gemeenteraad omvat ook de opdracht een (begin van een) antwoord te vinden op de vraag wanneer men vindt dat de transitie en transformatie in het sociale domein zijn geslaagd. Hoe moet de zorg en ondersteuning er over een aantal jaren uitzien, en vooral: wanneer vinden we dat we burgers met een ondersteuningsbehoefte op een goede manier bedienen? Voor het zoeken naar een antwoord dient de raad goed zicht te hebben op wat er in die leefwereld gebeurt, met name door zelf contacten te onderhouden met cliënten, vooral met vertegenwoordigers van kwetsbare cliënten, met professionals in de nulde-, eerste en tweedelijns. Inzicht in de leefwereld van het sociale domein is een voorwaarde voor de kaderstellende én de controlerende rol van de raad.

Kortom, politieke besluitvorming is en blijft ook in de hectische tijden van transities en transformatie uiteindelijk het exclusieve domein van de vertegenwoordigende democratie, maar in de fase van de ontwikkeling van het beleid en van concrete initiatieven is er ruim baan voor de participatieve

democratie. In het beleid dienen de wensen en opvattingen van de lokale samenleving sterk door te klinken.

## *Literatuur*

- Andriessen, S. Stavenuiter, M. & Verleun, A. (2015). Sturen op de inzet van burgers, kan dat? Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boogers, M. (2014). Decentralisaties in het sociale domein: meer politiek en minder democratie? *Beleid en Maatschappij* 41/2, pp.146-150.
- Boogers, M, & Denters, B. (2013). Twee perspectieven op de eerste overheid. *Bestuurskunde* 22 (3), p. 5-14.
- Boutellier, H. (2015). Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij; Tien principes voor geïnspireerd doens samenleven. Den Haag: Boom/Lemma
- Boutellier, H. & Gilsing, R. (2014). Gewoon, dichtbij. Gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten - VNG-jaarbericht 2014. (onder begeleiding van de Commissie Jaarberikcht o.l.v. dhr. Van Zanen). Den Haag: VNG.
- Bovenkamp, H. van de & Vollaard, H. (2015). De democratische vertegenwoordiging van cliënten en patiënten bij de decentralisaties. *Beleid en Maatschappij* 42/2, 102-121.
- Bovenkamp, H. (2010). *The Limits of Patient Power. Examining active citizenship in Dutch health care*. Rotterdam: Erasmus Universiteit (dissertatie).
- CPB (2013). *De prijs van gelijke zorg*. CPB Achtergronddocument bij CPB Policy Brief 2013/01. Den Haag: Centraal Planbureau.

Donk, W. van de, (2014). De centralisatie in openbaar bestu-  
ren. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en  
ambivalente ambities. 11e ROB lezing 2014, 12 november 2014.  
Zie: <http://www.rob-rfv.nl/documenten/rob-lezing2014.pdf>

Gilsing & Gehrke (2013). Goede raad voor een sterke raad. 10  
tips voor gemeenteraden bij de transitie jeugdzorg. Utrecht:  
Verwey-Jonker Instituut.

Gilsing, R., Van der Gaag, R. & Oudenampsen, D. (2014).  
Lokaal betrokken. Onderzoek naar horizontalisering van lokaal  
Wmo-beleid. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Graaf, L. J. de, (2009). De Raad van burgers. Lokaal bestuur,  
33(7/8), 18-19.

Klein, van der M., Stavenuiter, M. en Smits van Waesberghe,  
E., (2013). Het begint bij de burger. Dilemma's van gemeenten  
bij initiatieven van burgers in zorg en welzijn. Wmo Instrument  
8. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet. Vormen van burger-  
participatie: inventarisatie en eva-luatie. Den Haag: Ministerie  
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Loots, J. & P-H. Peeters (red.) (2014). De gemeenteraad heeft  
geen toekomst. Eindhoven: Uitgeverij Pepijn.

Ministerie van BZK (2010). De Raad en burgerparticipatie: leder  
In zijn rol en in zijn kracht. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2014). Staat van het bestuur. Den Haag:  
Ministerie van BZK.

Morone, J., & Jacobs, L. (eds). Healthy, Wealthy, and Fair:  
Health Care and the Good Society. New York: Oxford  
University Press, 2005.

Oudenampsen, D. & Nederland, T. (2013). De rol van burgers in de transitie van AWBZ naar Wmo. Wmo-kenniscahier 21. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Peters, K., Stipdonk, V. van & Castenmiller, P. (2014). Verkenning van lokale democratie in Nederland. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/08/18/verkenning-van-lokale-democratie-in-nederland.html>

Reybrouck, D. van (2013). Tegen verkiezingen. Amsterdam: De Bezige Bij.

SCP (2015). Monitor Continu onderzoek burgersperspectieven (COB), 2015-1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sok, K. (2012). De Wmo-raad en haar diverse achterban. Utrecht: Aandacht voor Iedereen.

Urk, J. van (2014). De raad aan het werk. Model voor andere raadsvergadering. Raadsledennieuws, 1, p. 13-14.

WRR (2012). Vertrouwen in burgers. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## *Bijlage Geïnterviewde experts*

Jeroen van Urk	Raadsgriffier Oude IJsselstreek, bestuurslid Vereniging Van Griffiers, initiatiefnemer Gemeenteraad van de Toekomst
Maarten de Gouw	Bureaucoördinator Koepel Wmo-raden
Prof. Marcel Boogers	Universiteit Twente, lid ROB
Harm van Dijk	Initiatiefnemer van G1000 Amersfoort
Marcel Meijs	Gemeentesecretaris gemeente Enschede
Prof. Klaartje Peters	Universiteit Maastricht
Josee Gehrke	Griffier gemeente De Wolden, bestuurslid VNG
Greet Seinen	Lid expertpool gemeente Emmen, lid Provinciale Staten van Drenthe

## Colofon

Deze publicatie komt uit binnen het VWS programma De sociale gemeente, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten op het sociale domein. Onderdeel van dit programma zijn de kennisdatabank en de vraaggestuurde kennis op maat. Zie hiervoor onze website [www.wmotogo.nl](http://www.wmotogo.nl).

Opdrachtgever	Ministerie van VWS Programma De sociale gemeente/Wmo to go
Auteurs	Dr. R. Gilsing Prof. Dr. H. Boutellier Drs. T. Nederland Ir.B. Noordhuizen Drs. E. Smits van Waesberghe
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website.

ISBN 978-90-5830-687-6

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2015. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



## Essay

Het openbaar bestuur maakt op dit moment een transformatieproces door dat zijn weerga niet kent. Er is een sterke beweging weg van centrale overheden naar de directe leefomgeving van burgers: vanuit structureel, organisatorisch en inhoudelijk oogpunt. Het Verwey-Jonker Instituut is op vele manieren betrokken bij deze beweging naar de gemeenten. In dit essay redeneren we onze betrokkenheid bij deze ontwikkelingen in het sociale domein door naar het lokaal bestuur en in het bijzonder de lokale democratie. De leidende vraag was hoe in deze zich wijzigende verhoudingen de besluitvorming over de inzet van schaarse middelen vorm kan krijgen. Wat betekenen de actievere - en misschien ook wel veeleisender - opstelling van de burger en de tendens bij gemeenten om steeds meer op regionaal niveau te regelen voor de lokale democratie? En meer specifiek: voor de positie van de gemeenteraad? Wat is de toekomst van die gemeenteraad?

We pleiten ervoor om ruim baan te geven aan alle mogelijke vormen van participatie, maar denken dat deze het beste functioneren als zij uiteindelijk verankerd zijn in besluitvorming door de gemeenteraad. Het essay behelst daarmee een onderzoek naar de ins and outs van de democratische legitimitie in het sociale domein. Concreet schetst dit essay vanuit de huidige constellatie een handelingsperspectief voor gemeenten en gemeenteraden.

[www.wmotogo.nl](http://www.wmotogo.nl)  
[www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)

