

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Een hond naar waarde: over politieke sturing

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) onderzocht – op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken – hoe de afgelopen vijf jaar het sociaal domein een plek kreeg in de lokale democratie. Heeft de gemeenteraad eigenlijk mogelijkheden tot sturing in dit door het Rijk gedecentraliseerde taakgebied? En zo ja, hoe vullen gemeenteraden die sturingsruimte in?

**door Veerle van den Broek en Ayeh Zarrinkhameh** De auteurs zijn adviseurs bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De kosten voor training en aanschaf van een hulphond. Daarvoor deed een jonge autistische vrouw uit Amsterdam vorig jaar een beroep op de Wmo. Zo'n hulphond zou vroegtijdig tekenen van stress en onrust kunnen signaleren, en deze zelfs kunnen wegnemen. De vrouw zou daardoor zelfstandiger kunnen leven en daarmee zou de gemeente zich de – veel hogere – kosten voor ambulante hulp en aangepast vervoer kunnen besparen. Toch weigerde de gemeente Amsterdam de aanvraag in te willigen, want het was niet wetenschappelijk bewezen dat een hulphond een meerwaarde kan hebben voor de zelfstandigheid van autistische cliënten. Die afwijzing door de gemeente werd wellicht gevoed door de angst dat straks duizenden mensen een beroep zouden doen op de Wmo voor de aanschaf van een hulphond. De bestuursrechter besliste vervolgens toch anders: hij vond in het geval van deze vrouw het vergoeden van de hond 'het passendst voor het bevorderen van haar zelfredzaamheid en participatie'.

Het is eigenlijk jammer dat dit vraagstuk tot voor de rechter heeft moeten komen, want het weerspiegelt een dilemma dat bij uitstek binnen het lokale *politieke* veld besproken en afgewogen zou moeten worden. De keuze voor wel of niet 'een hond op maat' moet lokaal gemaakt worden, en kan ook in elke andere gemeente weer anders uitpakken. Achter deze keuze zou namelijk een keuze van de gemeenteraad moeten liggen die duidelijk maakt wat voor lokale maatschappij hij nastreeft, en hoe hij aankijkt tegen zelfbeschikking en zorg. Om duidelijk te maken hoe dat in elkaar zit, kijken we terug wat de verwachtingen waren die 'Den Haag' had bij de decentralisaties van het lokaal openbaar bestuur.

## Legitimiteit

In de beleidstheorie worden *effectiviteit* en *zorgvuldige afweging van prioriteiten en belangen* als de twee belangrijkste bestuurlijke doelen voor decentralisatie beschouwd.<sup>1</sup> Decentralisatie is hoofdzakelijk op twee noties gestoeld, namelijk het doelmatigheidsargument en het participatieargument. Het beleid zou *doelmatiger* worden omdat er meer mogelijkheid is om maatwerk te leveren, omdat beleidsterreinen integraal benaderd kunnen worden en omdat er slagvaardiger kan worden gewerkt. *Bestuurlijk* verwachtte men van decentralisatie dat de politieke participatie zou toenemen, en dat de gekozen volksvertegenwoordiging actief betrokken zou zijn bij de besluitvorming en makkelijker aanspreekbaar zou zijn op het gevoerde beleid.

Het was die verwachte ‘actieve betrokkenheid van de gekozen volksvertegenwoordiging’ die de minister van Binnenlandse Zaken deed besluiten de ROB te vragen de invloed van de decentralisaties op de lokale democratie en het openbaar bestuur te onderzoeken. De ROB destilleerde daaruit de vraag of de gemeenteraad daadwerkelijk sturingsruimte heeft ten aanzien van de taken in het sociaal domein en, zo ja, of hij deze ruimte volledig benut.

Uit zijn onderzoek heeft de ROB drie factoren gedestilleerd die van invloed zijn op de sturingsruimte. Twee daarvan zijn interne gemeentelijke factoren: de aard van het *bestuurlijk proces* en de *bestuurscultuur* binnen gemeenten. De derde is de invloed van de grote dynamiek van het sociaal domein en het grote aantal spelers dat betrokken is bij de vormgeving. Deze ontwikkelingen vat de ROB samen onder de noemer *bestuurlijke context*. Hierna gaan we wat dieper op de genoemde drie factoren in.

## Politiek debat

In het onderzoek keek de ROB ten eerste naar het *bestuurlijk proces*: de politieke afweging van de inzet van middelen en de wijze waarop de gemeenteraad kaders stelt. De ROB zag bij de gemeenteraden zonder uitzondering een grote betrokkenheid bij de sociale taken. Toch bleek dat de gemeentelijke taken in het sociaal domein nauwelijks onderwerp zijn van politiek debat: er werd weinig gesproken over de visie op zorg en werk en op de rol van de gemeente daarin, en ook niet over de afwegingen die de gemeente moet maken om de schaarse middelen over het sociaal domein te verdelen.

Uiteraard is er binnen de wettelijke kaders lokaal maar een beperkte keuzeruimte. Maar de ROB constateerde dat raadsleden zelfs deze beperkte ruimte slecht kennen, en binnen die ruimte door het college geen alternatieven voorgelegd krijgen. Dat is jammer, want de onmogelijkheid om plan A tegen plan B af te wegen bevordert het inzicht van de gemeenteraad in die speelruimte niet én maakt het thema politiek minder interessant – niet alleen voor de raad, maar ook voor de inwoners van de gemeente.

De meeste gemeenteraden maken hun afweging alleen aan de hand van financiële kaders – wat overigens in de context van de groeiende tekorten niet verbaast. Wel signaleert de ROB daarbij iets opvallends: als door financiële druk tekorten ontstaan, worden die zo lang mogelijk eerst uit andere domeinen opgevuld.<sup>2</sup> Bij gemeenteraden lijkt er bijna een taboe te rusten op bezuinigen op zorg en hulp, en dan vooral op de jeugdhulp. Uit de gesprekken die hierover met gemeenteraden gevoerd zijn, tonen de raadsleden een groot verantwoordelijkheidsgevoel en persoonlijke betrokkenheid bij de zorg. De veelgehoorde constatering van de raadsleden ‘Het gaat wel over mensen!’

geeft aan dat raden het wellicht moeilijker vinden om op het welzijn van mensen te bezuinigen dan op bakstenen.

### Meetlat

In het voorgaande gaven we al aan dat gemeenteraden op dit moment hun afwegingen in het sociaal domein bijna uitsluitend op financiële gronden maken. Dat wil niet zeggen dat er in de gemeenten geen inhoudelijke kaders voor het beleid in het sociaal domein zijn opgesteld, maar in ons onderzoek stelden we wel vast dat er in geen enkele van de door ons onderzochte gemeenten aan de kadernota een raadsdebat over visie, missie en doelen van het sociaal domein was voorafgegaan. De conceptnota's waren opgesteld door ambtenaren in dienst van het college; de raden hadden niet het gevoel dat het 'hun' document was. De kadernota's vertoonden een opvallende overeenkomst, vooral in het gebruik van concepten die ontleend zijn aan de landelijke wetgeving, zoals 'zelfredzaamheid'. Deze concepten waren echter lokaal vrijwel niet uitgewerkt.

Dat de gemeenteraad niet de eigenaar is van de visie op het sociaal domein kunnen we deels verklaren vanuit de *bestuurscultuur*.<sup>3</sup> Ook al geven veel raden aan het anders te willen, in de praktijk zijn zij meer volger dan initiatiefnemer van beleid. Maar die positie doet geen recht aan de bestaansreden van een gemeenteraad. De raad is er om samen 'te beslissen over al die zaken waar kennis en kunde

onvoldoende uitsluitel bieden en waar de meningen verdeeld zijn, moreel, ideologisch of maatschappelijk'.<sup>4</sup> Op basis hiervan ligt het primaat van beleid bij de politiek. Als de raad de verschillende meningen

---

### *Concepten zoals zelfredzaamheid waren vrijwel niet lokaal uitgewerkt*

niet afgewogen heeft en laten convergeren in een eenduidige visie, is er dus ook geen referentiepunt om de uitvoering van beleid aan te toetsen. Een raad die de uitkomst van een politiek debat systematisch koppelt aan zijn controlerende rol, noemen we een 'politiserende raad': zo'n raad kan zijn lokale sturingsruimte optimaal benutten.<sup>5</sup>

Waar het gaat om de factoren die de politieke sturingsruimte van de gemeenteraad beïnvloeden, kijken we als laatste naar de *bestuurlijke context* waarbinnen de gemeentelijke sociale taken zich afspelen. Dat is een complex en dynamisch terrein waarop veel spelers invloed willen uitoefenen. Vooral tussen Rijk en gemeenten roept dat soms spanning op, wanneer het Rijk ingrepen doet in wet- en regelgeving, maar ook in budget, die ten koste gaan van de gemeentelijke autonomie. De bezuiniging waarmee de decentralisaties gepaard zijn gegaan, is daarvan de grootste. Daarmee zien gemeenteraden zich geconfronteerd met een vaak mistige sturingsruimte, waarbij het lang niet altijd duidelijk is waar de knop zit die tot een bepaald effect leidt.

### Basis

Samenvattend lijkt de decentralisatie van de taken in het sociaal domein nog niet op wat er in bestuurlijke zin van verwacht werd. Gemeenteraden hebben maar beperkte vrijekeuzeruimte gekregen, en de ruimte die er is, benutten zij niet volledig. Andere

spelers kunnen bijdragen om die sturingsruimte beter te benutten. De ROB suggereert daarom het Rijk om rust te brengen in de bestuurlijke context. Colleges wordt gevraagd om goede afspraken met de gemeenteraad te maken over de taakverdeling, en recht te doen aan de rol van de gemeenteraad in het democratische proces. Een duidelijk bestuurlijk proces waarin voor alle spelers duidelijk is wie welke rol heeft, welke taken daaruit voortvloeien, en hoe de interactie tussen de spelers gaat verlopen, kan veel houvast bieden.

Maar het interessantst is natuurlijk wat de gemeenteraad te doen staat. Dat is vooral: beginnen bij de basis. Nu staan in het raadsdebat nog vaak uitvoeringsgerichte vragen centraal: Resultaatgericht indiceren of in uren? Verplichte tegenprestatie of niet? Een hond voor een autist of niet? Maar daarboven liggen veel belangrijker vragen: Hoe willen we graag dat onze lokale samenleving eruitziet? Hoe kijken we aan tegen mensen die zorg en hulp behoeven? Wat houdt zelfredzaamheid voor onze lokale samenleving in? Wat vinden we belangrijker om op te sturen: efficiëntie of zelfbeschikking?

Het zijn deze (geconcretiseerde) waarden die samen een visie op de lokale samenleving vormen en die een kader vormen voor de manier waarop de gemeente haar zorgtaken uitvoert. Ze vormen de meetlat waarlangs de resultaten van hulp, zorg en arbeidstoeleiding door de gemeenteraad gecontroleerd worden. Dat is geen eenmalige activiteit; aan de hand van nieuwe casussen zal een gemeenteraad telkens opnieuw de maatschappelijke waarden moeten ijken en vernieuwen. De hulphond voor een autistische vrouw had zo'n casus kunnen zijn. In hoeverre vertrouwen wij in onze gemeente op het oordeel van de zorgbehoevende? Is er ruimte voor experimenten? Wat betekent voor ons 'zelfredzaamheid'? Níét makkelijk, wél politiek. En dat is waar een gemeenteraad voor bedoeld is.

---

### *Advies aan het Rijk: breng rust in de bestuurlijke context*

- 
- 1 Rob Gilsing, 'De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing', in: Saskia Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009, pp. 37-49.
  - 2 Uit de jaarverslagen over 2018 van gemeenten blijkt overigens dat daar nu een kentering in optreedt; iets meer dan veertig procent van de tekorten in de jeugdhulp wordt aangevuld vanuit het sociale domein zelf. Zie ook Hans Bekkers, 'Gemeenten korten massaal op sociaal domein', *Binnenlands Bestuur*, nr. 17, 12 september 2019.
  - 3 Onder 'bestuurscultuur' verstaan wij de functionele en sociale verhoudingen tussen verschillende gremia.
  - 4 Martin Schulz, Paul Frissen en Jorgen Schram, *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2018, p. 7.
  - 5 Schulz e.a. 2018.