

# Bakens voor een betrokken bestuur

Onderzoek naar de informatievoorziening en het instrumentgebruik van de gemeenteraad in het sociaal domein

2021



# Inhoudsopgave

<b>BESTUURLIJKE NOTA</b> .....	<b>4</b>
Inleiding.....	4
Achtergrond & Aanleiding.....	4
Doelstelling.....	4
Vraagstelling.....	4
Leeswijzer.....	5
Conclusies .....	6
Aanbevelingen .....	10
<b>BESTUURLIJKE REACTIE</b> .....	<b>12</b>
<b>NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE</b> .....	<b>15</b>
<b>NOTA VAN BEVINDINGEN</b> .....	<b>16</b>
<b>Inleiding op het onderzoek</b> .....	<b>16</b>
Achtergrond & Aanleiding.....	16
Doelstelling .....	16
Vraagstelling .....	16
Methode.....	16
Reikwijdte .....	17
Leeswijzer.....	17
<b>1 Deel 1: Schets op hoofdlijnen van het sociaal domein</b> .....	<b>18</b>
1.1 Het Sociaal Domein: de beleidsvelden op hoofdlijnen .....	18
1.2 Het sociaal domein in Lochem .....	19
1.3 Ontwikkelingen (toekomstig, verwacht) .....	23
<b>2 Deel 2: Informatievoorziening aan raad over sociaal domein</b> .....	<b>24</b>
2.1 Inleiding informatievoorziening aan raad.....	24
2.2 De rolinvulling van betrokkenen bij informatievoorziening aan de raad .....	24
2.2.1 De rol van het college bij informatievoorziening .....	24
2.2.2 De rol van de griffie bij informatievoorziening .....	25
2.2.3 De rol van de raad bij informatievoorziening .....	27
2.3 Informatiebronnen.....	28
2.3.1 Aangegeven belang van informatiebronnen voor kaderstelling en controle .....	28
2.3.2 Kaderstellende nota's .....	29
2.3.3 Raadsmonitor Sociaal Domein Lochem .....	34
2.3.4 Raadsvoorstellen en Memo's.....	37
<b>3 Deel 3: Instrumentgebruik/ sturing door raad op sociaal domein</b> .....	<b>41</b>
3.1 Instrumentgebruik door de gemeenteraad op het sociaal domein .....	41
3.1.1 Inleiding: instrumenten van de gemeenteraad .....	41
3.1.2 Aangegeven belang van sturingsinstrumenten voor de kaderstellende rol .....	43

3.1.3	Gebruik van sturingsinstrumenten in Lochem .....	44
3.2	Sturing door de gemeenteraad op het sociaal domein .....	48
3.2.1	Rolneming van de gemeenteraad.....	49
3.2.2	Wijze van sturen door de raad .....	50
3.2.3	De positie van de raad .....	51
3.2.4	De sturingsruimte van de raad .....	52
3.2.5	Bovenregionale samenwerking (door raden) .....	53
<b>4</b>	<b>Deel 4: Casussen (informatievoorziening en instrumentgebruik) .....</b>	<b>55</b>
4.1	Casus 1: Opheffing Delta / toekomstscenario's WSW (juni 2019 in de raad) .....	55
4.1.1	Casusintroductie.....	55
4.1.2	Bevindingen.....	56
4.2	Casus 2: Visie op Preventie (januari 2020 in de raad) .....	57
4.2.1	Casusintroductie.....	57
4.2.2	Bevindingen.....	59
4.3	Casus 3: Tussenevaluatie 't Baken (mei 2020 in de raad) .....	59
4.3.1	Casusintroductie.....	59
4.3.2	Bevindingen.....	60
	<b>Lijst van Figuren en Tabellen .....</b>	<b>62</b>
	<b>Bijlage 1: Bronnen .....</b>	<b>63</b>
	Interviews.....	63
	Documenten .....	63
	<b>Bijlage 2: 'Best practices' begrotingen elders (hoofdpijnen).....</b>	<b>66</b>
	<b>Bijlage 3: Overzicht memo's sociaal domein 2020.....</b>	<b>69</b>
	<b>Bijlage 4: Overzicht schriftelijke vragen 2019-2020 .....</b>	<b>72</b>
	<b>Bijlage 5: Overzicht moties sociaal domein (2019-2020).....</b>	<b>75</b>
	<b>Bijlage 6: Overzicht amendementen sociaal domein (2019-2020).....</b>	<b>76</b>
	<b>Bijlage 7: Overzicht financiële wijzigingen sociaal domein vanaf begroting 2019 .....</b>	<b>78</b>
	<b>Bijlage 8: Tijdenlijnen van de casussen .....</b>	<b>83</b>
	Casus 1: Opheffing Delta / toekomstscenario's WSW (juni 2019 in raad) .....	83
	Casus 2: Visie op Preventie (januari 2020 in raad) .....	84
	Casus 3: Tussenevaluatie 't Baken (mei 2020 in raad).....	86
	<b>Bijlage 9: PAK.....</b>	<b>88</b>
	<b>Bijlage 10: Vragenlijst aan fractiewoordvoerders (integraal).....</b>	<b>89</b>

# BESTUURLIJKE NOTA

## Inleiding

### Achtergrond & Aanleiding

Waarom dit onderzoek 'Bakens voor een betrokken bestuur'? In het sociaal domein voert de gemeente veel zorgtaken uit die de inwoners direct raken. Begrijpelijk dat gemeenteraad hier een sterke betrokkenheid en verantwoordelijk voelt. Dat roept voor de gemeenteraad doorlopend vragen op, zoals:

- Wat speelt er zich af in het sociale domein?
- Werkt het beleid in de praktijk, de ondersteuning aan ouderen en aan mensen met beperking?
- Werken de jeugdzorg, het minimabeleid en hulp bij schulden effectief?
- Voelen de inwoners zich ondersteund bij het oplossen van hun zorgvraag?
- En blijft de uitvoering van de taken betaalbaar?

Voor een antwoord op die vragen kan de gemeenteraad niet zonder een goede informatievoorziening. En het luistert nauw hoe de gemeenteraad zijn eigen instrumenten als kadersteller, contoleur en volksvertegenwoordiger gebruikt om het beleid bij te sturen. Kort voor de start van dit onderzoek, medio 2020, leefde er onvrede binnen de raad over de informatievoorziening rond de tussenevaluatie 't Bakens. Wat kon de raad leren van dat proces? Voldoende argumenten voor de rekenkamercommissie Lochem om de praktijk van de informatievoorziening aan en het instrumentgebruik van de Lochemse gemeenteraad in het sociaal domein tegen het licht te houden.

### Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

***“Om na te gaan hoe de informatievoorziening aan de raad in het sociaal domein functioneert en hoe de raad zijn instrumenten gebruikt om op het sociaal domein te sturen.”***

Daarbij wil de rekenkamercommissie via de uitkomsten van haar onderzoeken en het aandragen van verbeteringen via de aanbevelingen, een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur, beleid en uitvoering van de gemeente Lochem. Op basis van dit onderzoek geeft de rekenkamercommissie advies en doet aanbevelingen ter verbetering van:

- de informatievoorziening aan de gemeenteraad (door het college van burgemeester en wethouders (in het vervolg: het college));
- het instrumentgebruik (door de gemeenteraad).

### Vraagstelling

De vraagstelling sluit aan bij het doel van het onderzoek en is tweeledig, opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Is de informatievoorziening en communicatie naar de raad ten aanzien van het Sociaal Domein tijdig, juist en volledig?*
2. *Maakt de raad voldoende gebruik van zijn instrumenten om te sturen en toezicht te houden op het sociaal domein?*

## Leeswijzer

De conclusies en aanbevelingen in deze Bestuurlijke Nota zijn gebaseerd op de Nota van Bevindingen, die de volgende delen bevat:

- Inleiding op het onderzoek (p.16)
- Deel 1: Schets op hoofdlijnen van het sociaal domein (p.18)
- Deel 2: Informatievoorziening aan raad over sociaal domein (p.24)
- Deel 3: Instrumentgebruik/ sturing door raad op sociaal domein (p.41)
- Deel 4: Casussen (informatievoorziening en instrumentgebruik) (p.55)



Om in beeld te krijgen hoe de raad zijn informatiepositie nu beoordeelt is er bij dit onderzoek voor gekozen om een werksessie met de fractiewoordvoerders sociaal domein te houden. Voorafgaand aan de werksessie hebben de 6 fractiewoordvoerders sociaal domein een enquête ingevuld. De conclusies zijn deels gebaseerd op de respons op de enquête en de bespreking daarvan met de woordvoerders. Waar dat het geval is, is dit op het eind van de betreffende zin aangegeven met een '\*' en is de weergave het gemiddelde beeld van de respons van de woordvoerders. Voor meer detail wordt verwezen naar de Nota van Bevindingen.

## Conclusies

### Vooraf

Volgend uit de Gemeentewet is de Gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Het is de taak van de Raad heldere kaders te stellen waarbinnen burgemeester en wethouders uitvoering geven aan het afgesproken beleid. De Raad heeft daarnaast een controlerende en volksvertegenwoordigende taak en moet in staat zijn die taak effectief in te vullen. In dat kader heeft de gemeenteraad recht op alle informatie die hij voor zijn taken nodig heeft. In de praktijk hebben college en ambtelijke organisatie vaak een voorsprong in kennis over de maatschappelijk vraagstukken en de taakuitvoering.

*Voorop staat dat de Raad als hoogste bestuursorgaan zelf bepaalt aan welke eisen de informatievoorziening moet voldoen (lees: zelf hiervoor de norm bepaalt).*

Het sociaal domein is een breed en veelomvattend terrein met diverse wettelijke grondslagen en een samenstel van verschillende, doch samenhangende beleidsvelden.

Vóór de decentralisaties in 2015 waren er al diverse beleidsvelden die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vielen en tot het sociaal domein kunnen worden gerekend zoals: sociale zaken, welzijnswerk, sport, cultuur, onderwijshuisvesting, schuldhulpverlening en bijstand- en minimabeleid. Daar kwamen in 2015 de decentralisaties van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning bij. Veelal beslaat het sociaal domein meer dan 1/3<sup>de</sup> van de totale gemeentelijke begroting.

*Het is voor alle gemeenteraden lastig om overzicht te krijgen op wat zich binnen het sociaal domein afspeelt; evenzo is het voor de colleges van burgemeester en wethouders een opgave om dat overzicht te leveren. Lochem is daar niet uniek in.*

In het hiervoor gestelde perspectief trekt de rekenkamercommissie op basis van de Nota van Bevindingen (zie p.16 en verder) voor het sociaal domein de volgende conclusies.

### I - Informatievoorziening aan de raad over het sociaal domein

- C1** *De bepalingen van de gemeentewet - in het bijzonder de artikelen 169 en 180 - vormen in Lochem de leidraad voor de informatievoorziening aan de raad. De raad beschikt – in tegenstelling tot diverse andere gemeenten – niet over een eigen handvest of verordening waarin met het college aanvullend of specifiek afspraken zijn gemaakt over de (actieve en passieve) inlichtingenplicht.*
- C2** *De woordvoerders sociaal domein zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop het college de actieve inlichtingenplicht (Gemeentewet art. 169 en 180) ten aanzien van het sociaal domein invult.\**

- C3** *Van een brede, meer strategische, regie van de raad op de informatievoorziening aan de raad is geen sprake.*  
De informatie – door de raad gevraagd of door het college ongevraagd aangeboden – is veelal ad-hoc en/of op korte termijn (beleid) gericht. Daarbij is er behoefte van de raad aan relatief veel en gedetailleerde informatie.
- C4** *De raad wenst in de informatievoorziening over het sociaal domein meer dan nu de 'blik van buiten' te ontvangen.\**  
Naast de contacten met de eigen achterban, dorpsraden en enkele specifieke belangenorganisaties, hechten de woordvoerders aan meer informatie vanuit organisaties en organisatiebezoeken, de adviesraad sociaal domein en insprekers bij tafels.\*
- C5** *Voor wat betreft de passieve inlichtingenplicht is in de onderzochte periode 2019-2020 bijna de helft van de raadvragen buiten de gestelde termijn beantwoord.*
- C6** *De hoeveelheid beleidskaders voor het sociaal domein in Lochem is groot en de samenhang tussen de verschillende kaders is niet altijd duidelijk.*  
Zowel in de begroting als in het recente beleidsplan Jeugd en Wmo wordt een heel aantal kaderstellende documenten op het sociaal domein genoemd. Dit geeft de raad een versnipperd beeld. In het recente beleidsplan Jeugd en Wmo zijn stappen gezet voor en betere samenhang en wordt een eerste ordening aangegeven. Echter, in de begroting wordt deze ordening en samenhang nog niet duidelijk en de in het beleidsplan genoemde documenten komen niet overeen met die in de begroting. Daarbij staat het beleidskader Jeugd en Wmo nog los van het beleidskader Participatie.
- C7** *De samenhang tussen de verschillende planning en controldocumenten, de raadsmonitor en specifieke beleidsnota's sociaal domein is niet eenduidig.*  
Aan een betere aansluiting van genoemde documenten wordt wel gewerkt, maar vooralsnog:
  - Zijn de onderwerpen die in de raadsmonitor zijn opgenomen niet gelijk aan de taakvelden in de planning en controldocumenten (m.n. de begroting die afhankelijk is van voorschriften in het Besluit Begroten en Verantwoorden gemeenten - BBV) en is de samenhang tussen raadsmonitor, begroting en beleidsstukken niet eenduidig.
  - Worden beelden uit de raadsmonitor sociaal domein niet of nauwelijks meegenomen als input voor de kadernota en de begroting.
  - Sluiten de cijfers uit de raadsmonitor (vanwege de verschillen in timing en rapportagesystematiek) niet aan bij de cijfers uit de jaarrekening. Dit leidt regelmatig tot vragen uit de raad over de verschillen in details in plaats van oog voor meer strategische punten, denk aan ontwikkelingen over een langere periode en de betekenis daarvan voor toekomstig beleid.
- C8** *De voortgangsinformatie via de raadsmonitor sociaal domein is intensief en kwalitatief hoogwaardig.*
  - Lochem heeft een raadsmonitor sociaal domein die de afgelopen jaren samen met de raad is doorontwikkeld. In vergelijking met andere gemeenten met een monitor, beschikt Lochem over een compacte monitor sociaal domein die beter voorziet in informatie dan in de meeste gemeenten in dezelfde grootteklasse. De monitor geeft de raad inzicht in de belangrijkste actuele cijfers over het gebruik van voorzieningen in combinatie met inzicht in de bestedingen en ontwikkelingen.

Daarbij worden op onderdelen de beleidsdoelen concreet weergegeven. De frequentie (2x per jaar) is relatief hoog.

- De woordvoerders zijn gemiddeld gezien licht tevreden met de inhoud van de raadsmonitor en tevreden met de vorm.\* De wijze van behandeling door de raad krijgt overwegend de classificatie neutraal, met neiging naar licht tevreden.\*

**C9 De planning- en controldocumenten zijn onderontwikkeld vanuit het perspectief van beleidssturing, doelformulering en meetbaarheid van de doelen ten aanzien van het sociaal domein.**

- De woordvoerders sociaal domein oordelen over het algemeen neutraal (niet tevreden, niet ontevreden) over de inhoud van de kadernota, waarbij wordt opgemerkt dat de kadernota erg financieel georiënteerd is en vooral is gericht op nieuw beleid.\* Daarmee richt de kadernota zich eerder op kort-cyclisch beleid dan op de lange/strategische beleidslijnen.
- De woordvoerders sociaal domein zijn gemiddeld gezien ontevreden over de inhoud van de begroting, respectievelijk programma 6.\* Het oordeel over de vorm van de begrotingsinformatie is neutraal tot licht ontevreden.\*
- De begroting bevat een relatief beperkte en incomplete set aan prestatie- en resultaatindicatoren. De begroting geeft weinig inzicht in welke activiteiten en onder de taakvelden vallen en noemt veel kaderstellende beleidsdocumenten, maar geeft daaraan geen ordening. Net zoals de kadernota is ook de begroting volgens de woordvoerders vooral gericht op de korte termijn en meer financieel georiënteerd dan beleidsgericht.\*

## **II – Sturing door en instrumentgebruik van de raad op het sociaal domein**

**C10 De rolname van de raad is te karakteriseren als zeer betrokken, met een gezond-kritische houding ten aanzien van voorstellen in het sociaal domein. De raad is overwegend volgend op voorstellen van het college en laat echter kansen onbenut bij het gebruik van het agenderingsrecht.**

- De raad is betrokken bij het sociaal domein en streeft na dat beleid wordt ontwikkeld en vraagstukken worden aangepakt vanuit de zorgvraag van de inwoners.
  - De raad claimt in sommige gevallen een intensieve betrokkenheid bij dossiers. Een voorbeeld daarvan is het gevolgde PAK-proces bij de Visie op Preventie en het actuele initiatief tot verkenning van een omgekeerde Verordening Wmo. Echter, per saldo – zo geven ook de woordvoerders aan – is de raad bij voorstellen en ontwikkelingen meestal volgend aan het college.\* De raad zou meer het initiatief mogen nemen, aldus de woordvoerders.\*
  - De raad maakt goed gebruik van zijn vragenrecht.
- De raad laat kansen onbenut tot regie en agendering van onderwerpen, terwijl de raad wel over de benodigde instrumenten beschikt. Twee voorbeelden.
  - De raad beschouwt de LTA (Lange Termijn Agenda, een overzicht van te verwachten voorstellen uit het college) vooral als een informatiemiddel van het college aan de raad. Voor zover bekend gebruikt de raad de LTA niet als middel om meer eigen regie te nemen op de prioritering van informatievoorziening en op de procesgang van (beleids)onderwerpen en dossiers.
  - De raadsmonitor sociaal domein wordt overwegend gebruikt als informatiedocument en niet als stuurinstrument: de monitor wordt zelden aangegrepen door de raad om een onderwerp (actief) op de agenda te zetten.



**C11 De raad heeft onvoldoende zicht op zijn sturingsruimte en is daardoor zoekende naar zijn positie (op welk niveau van beleidsformulering zich te richten) en naar de juiste sturingswijze (korte vs. lange termijn, details vs. hoofdlijnen).**

- Het sociaal domein is veelomvattend. Binnen het domein voert de gemeente een grote diversiteit aan -vaak- wettelijke taken uit. De gemeentelijke kaderstelling in beleidsdoelen en (prestatie)indicatoren op het sociaal domein in Lochem is nog te gefragmenteerd (zie, C6, C7 en C9).
  - Hiermee samenhangend geven de woordvoerders sociaal domein aan dat de raad onvoldoende zicht heeft op de sturingsruimte op het sociaal domein en de raad die sturingsruimte ook onvoldoende benut.\* De wens en het streven van de raad is meer overzicht en samenhang te krijgen. De gemeente werkt daaraan. Zo is recent een beleidsplan Jeugdhulp en Wmo vastgesteld dat thema's in de uitvoering verbindt.
  - Echter, de kadernota en de begroting lenen zich minder voor beleidssturing door de raad. De woordvoerders zijn tevreden tot kritisch over het proces van de kadernota in de raad.\* Kritisch is men vooral op het feit dat de kadernota relatief beperkt van waarde is voor lange termijn beleidssturing. De begroting heeft door haar opzet (zie C9) primair de functie van budgetsturing en nog onvoldoende van beleidssturing.\*
  - Daarnaast geven woordvoerders aan dat belangrijke raadsvoorstellen overwegend te weinig alternatieven (keuzemogelijkheden/varianten met voor- en nadelen en afweging) bevatten en onvoldoende inzicht bieden in het draagvlak, in de mate waarin het voorstel een probleem oplost, in de risico's en in de financiële en juridische aspecten.
- De woordvoerders sociaal domein zijn van mening dat de raad weliswaar op het juiste *moment* in positie wordt gebracht (bijv. door raadsmemo's), maar dat de raad daarbij niet op het juiste *niveau* in positie wordt gebracht door het college.\*
- Onvoldoende inzicht van een raad in zijn sturingsruimte en een niet heldere positie, hebben effect op de wijze waarop een raad stuurt. De woordvoerders sociaal domein zijn van mening dat korte termijnsturing door de raad teveel de overhand heeft en er te weinig tijd en ruimte is voor denken over en uitzetten van lange termijnen in beleid.\* Ook is het beeld dat de raad teveel op de details stuurt.\*

**C12 De effectiviteit van het indienen van moties en amendementen is bescheiden.**

Een aanzienlijk deel van de ingebrachte moties en amendementen in het sociaal domein wordt niet aangenomen, maar verworpen of ingetrokken. Dit geldt in de onderzochte periode 2019 en 2020 voor ca. de helft van de moties en ca. 1/3<sup>de</sup> van de amendementen. Moties/amendementen die met meerdere partijen worden ingediend hebben een hogere kans van slagen: het creëren van draagvlak vooraf draagt bij aan het succes.

## Aanbevelingen

Op de belangrijkste punten ten aanzien van de informatievoorziening en het instrumentengebruik / sturing van de raad op het sociaal domein doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen. Eerst komt een aantal concreet uitvoerbare maatregelen aan bod. Ten slotte volgen enkele aanbevelingen ten aanzien van de reflectie op het eigen functioneren van de raad ten aanzien van de informatievoorziening en het instrumentengebruik / sturing van de raad op het sociaal domein.

### Concreet uitvoerbare maatregelen

- A1 aan het college  
Zorg ervoor dat de beantwoordingstermijn voor schriftelijke vragen wordt nageleefd.
- A2 aan de raad  
Vraag het college om aan de hand van een stappenplan voorstellen te doen die het stelsel van kaderstellende documenten in het sociaal domein vereenvoudigen en die het inzicht in de samenhang van documenten verbeteren. Dit moet uw raad faciliteren in betere sturing op het sociaal domein en een basis geven voor overzichtelijke informatievoorziening.
- A3 aan de raad  
Vraag het college voor het eind van dit jaar als proef voor begrotings-programma 6, Sociaal Domein een compleet overzicht van beleidsdoelen, resultaat- en prestatie-indicatoren. Bespreek deze proefuitwerking met het oog op toepassing in de begroting 2023-2026.
- A4 aan het college, de organisatie en de raadsgriffie  
Ondersteun de raad bij de behandeling van concrete vraagstukken door meer contact te organiseren met vertegenwoordigers van doelgroepen, zorggebruikers en zorgverleners in het veld. De extra aanpak dient de informatiepositie en de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden te versterken.
- A5 aan de raad  
Neem meer regie op uw eigen agenda in het sociaal domein. Bepaal aan de hand van de LTA wat uw eigen wensen zijn voor de procesgang en informatievoorziening op dossiers en maak daarover vroeg in het proces afspraken met het college. Dit moet ten dienste staan van een efficiëntere en meer doelgerichte tijdsinzet van raadsleden op het sociaal domein. en effectievere sturing van de raad op het domein in zijn algemeenheid.
- A6 aan de raad  
Maak beter gebruik van de Raadsmonitor Sociaal Domein door bijzondere trends of gevolgen van beleid apart te bespreken in de politieke markt. Dit moet het onder andere mogelijk maken meer de lange termijn ontwikkelingen in het beleid bespreekbaar te maken.

## Reflectie op de eigen rolname van de raad

Naast concreet uitvoerbare maatregelen adviseert de Rekenkamercommissie tot reflectie op de eigen rolname van de Raad in de sturing en het toezicht op het sociaal domein.

### A7 aan de raad

Beleg een aparte raadsbijeenkomst waarin u de wijze van sturing op het sociaal domein tegen het licht houdt. Kijk of u als raad daarin een gemeenschappelijke lijn kunt vaststellen en die naar het college en anderen kunt uitdragen.

Neem daarbij voorgaande conclusies mee en bespreek in ieder geval twee vraagpunten/ dilemma's:

1. *Waar gaat de raad vanuit de positie die hij heeft in het democratisch bestel wel en niet over; welke afspraken gelden er tussen raad en college?*

De gemeenteraad heeft met de invoering van het dualisme aan het begin van deze eeuw, rollen en taken toebedeeld gekregen die uitdrukking geven aan de eigenstandige positie van de gemeenteraad. De taken van de raad (kaderstellen en controleren) zijn duidelijk gescheiden van die van het college (uitvoeren en verantwoorden). Beider rollen grijpen natuurlijk op elkaar in: de een moet zijn rol goed vervullen om het voor de ander mogelijk te maken zijn specifieke taak uit te voeren.

Creëer allereerst bij de gemeenteraad zelf, maar ook bij college en ambtelijke organisatie, meer bewustzijn van de positie van de gemeenteraad in het lokaal bestuurlijk bestel: leidend en met visie, en op afstand van de uitvoering. Vanuit die positie kan de raad zijn rol opnieuw definiëren. Die rol moet vooral politiek zijn in plaats van professioneel. Bespreking aan de hand van casuïstiek (bijv. 't Baken) kan behulpzaam zijn.

2. *De balans tussen de korte termijn politiek en wens ook op langere termijn ontwikkelingen te sturen.*

Hoe kan in het raadswerk voor het sociaal domein het lange termijn denken en sturen op trends meer plek krijgen? Vraag het college en de ambtelijke organisatie hierbij om praktische suggesties.

# BESTUURLIJKE REACTIE



Rekenkamercommissie gemeente Lochem  
T.a.v. de heer Daan Nijland  
Hanzeweg 8  
7241 CR Lochem

ons kenmerk: 2021-205975 datum verzending: 29 juni 2021  
documentnummer: behandeld door: Leon Beernink  
onderwerp: Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport 'Bakens voor een betrokken bestuur' telefoonnummer: (0573) 289222

Geachte leden van de Rekenkamercommissie gemeente Lochem,

Op 25 mei 2021 heeft de rekenkamercommissie Lochem het onderzoeksrapport 'Bakens voor een betrokken bestuur' voor bestuurlijk wederhoor beschikbaar gesteld. Via deze brief geven we u onze bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport.

## Reactie op de conclusies

### *Conclusies van het Rekenkamerrapport*

Een van de conclusies uit het rapport is dat de gemeenteraad over het algemeen tevreden is over de actieve inlichtingenplicht vanuit het college B&W op het terrein van het sociaal domein.

Tegelijkertijd wordt ook geconcludeerd dat deze informatievoorziening vooral ad hoc en/of op de korte termijn is gericht.

De gemeenteraad ontvangt een grote hoeveelheid aan gedetailleerde informatie (die behoefte heeft de gemeenteraad ook) maar kan vanuit die informatie onvoldoende de samenhang ontdekken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de samenhang in de beleidskaders uit de verschillende beleidsmatige stukken. Het geldt ook voor de samenhang tussen de verschillende planning- en control documenten, de raadsmonitor en specifieke beleidsnota's.

De planning- en control documenten worden verder als onderontwikkeld bestempeld (vanuit het perspectief van sturingsmogelijkheden). Over de voortgangsinformatie via de raadsmonitor is de gemeenteraad tevreden ('intensief' en 'hoogwaardig').

### *Reactie college op de conclusies*

Het college herkent zich grotendeels in de conclusies uit het rapport. Het college van B&W vindt het belangrijk om de gemeenteraad in positie te brengen om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Via de LTA-agenda (lange termijn agenda) brengen we per jaar in beeld welke stukken op de planning staan om te bespreken met de gemeenteraad.

Het brede sociaal domein omvat een groot aantal thema's en beleidskaders. De samenhang in deze thema's en beleidskaders is voor een deel schematisch beschreven in het recente Beleidsplan Jeugd en Wmo (2020). Wanneer daar behoefte aan is vanuit de gemeenteraad willen we graag in gesprek gaan om de samenhang verder te bespreken en inzichtelijk te maken.

De complexe samenhang tussen de beleidskaders en de raadsmonitor enerzijds met de planning- en control producten (P&C-producten) anderzijds wordt herkend. Dit komt met name door de indeling van programma's en taakvelden binnen de P&C-producten. De P&C-producten volgen met de indeling de verplichte (hoofd)taakvelden uit het BBV (Besluit Begroting en Verantwoordingsystematiek). Deze indeling komt niet overeen met hoe we binnen het sociaal domein zijn georganiseerd en werken. Ook voor ons is het een zoektocht hoe we die aansluiting op een slimme manier kunnen maken. We gaan graag in gesprek om te verkennen hoe we deze instrumenten toekomstgericht gaan inzetten.

We zijn blij met de complimenten over de raadsmonitor sociaal domein. De raadsmonitor kent geen verplichte indeling of opzet. Dat maakt de raadsmonitor geschikt als instrument om vanuit een strategisch, meerjarig perspectief naar trends en ontwikkelingen in het sociaal domein te kijken. We willen de raad ter overweging meegeven om de frequentie van de raadsmonitor terug te brengen naar een keer per jaar. Maar deze dan wel uit te breiden met strategische toekomstverkenningen. Op deze manier kan de monitor meer worden gebruikt voor verdiepende discussies in de gemeenteraad over strategisch beleid in het sociaal domein.

### Reactie op de aanbevelingen

In het rekenkamerrapport worden verschillende aanbevelingen gedaan. In onze reactie gaan we in op de aanbevelingen die concreet aan het college worden gedaan.

#### 1) Beantwoordingstermijn schriftelijke vragen

De eerste aanbeveling is het concrete verzoek om de beantwoordingstermijn voor schriftelijke vragen na te leven. Bijna de helft wordt buiten de termijn beantwoord.

Het college belooft te letten op de beantwoordingstermijn voor schriftelijke vragen. Al helpt de timing van bepaalde vragen (in het zomerreces) niet mee voor een snelle beantwoording vanuit B&W.

#### Acties:

Het college zal aandacht vragen voor beantwoordingstermijn voor schriftelijke vragen bij de ambtelijke organisatie.

#### 2) Meer contact organiseren met de samenleving

De tweede aanbeveling roep het college, de organisatie en de raadsgriffie op om meer contact te organiseren met vertegenwoordigers van doelgroepen, zorggebruikers en zorgverleners in het veld. Dit versterkt de informatiepositie bij concrete vraagstukken.

Net als de rekenkamer is het college ook van mening dat goed contact met de samenleving bij kan dragen aan het bespreken van complexe vraagstukken. Aanvullend hierop hebben de raadsleden hier zelf ook een rol en verantwoordelijkheid in.

#### Acties:

Het college zal samen met de organisatie en de raadsgriffie alert zijn op het benutten van de mogelijkheden om externe vertegenwoordigers deel te laten nemen aan besprekingen van vraagstukken.

We zien graag de uitnodiging van de gemeenteraad tegemoet om in gesprek te gaan over de wijze waarop we gezamenlijk kunnen verkennen op welke manier we de conclusies en aanbevelingen kunnen oppakken.

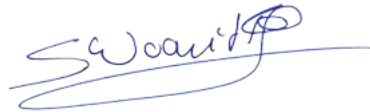


Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Lochem,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'R. Starke'.

R. Starke  
secretaris

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'S.W. van 't Erve'.

S.W. van 't Erve  
burgemeester

## NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college op het rapport "Bakens voor een betrokken bestuur". Het college herkent zich grotendeels in de conclusies van het rapport. Formeel beperkt de reactie zich tot twee aanbevelingen die (mede) aan het college zijn gericht: A1 over de beantwoordingstermijn op schriftelijke vragen en A4 over het organiseren van meer contact met de samenleving. Het college zegt zijn medewerking toe bij de uitvoering van deze aanbevelingen.

In de reactie op de conclusies leest de rekenkamercommissie impliciet ook een welwillende opstelling ten aanzien van andere aanbevelingen:

- A2 over het vereenvoudigen en verbeteren van de samenhang in het stelsel van beleidskaders; als de raad daar behoefte aan heeft gaat het college graag in gesprek met de raad om de samenhang verder te bespreken en inzichtelijk te maken.

- A3 de verbetering van de PenC-documenten met beleidsdoelen en prestatie-indicatoren; het college schetst de verbetering als een zoektocht, waarover het graag het gesprek met de raad aan gaat om te verkennen hoe de gemeente de verschillende instrumenten toekomstgericht kan inzetten.

Bij de aanbevelingen A5, A6 en A7 is het oordeel volgens de Rekenkamercommissie nadrukkelijk aan de gemeenteraad.

Samenvattend ziet de Rekenkamercommissie in de bestuurlijke reactie veel herkenning en weerklank op het rapport. Wij zien uit naar de politieke behandeling in de raad.

Namens de Rekenkamercommissie

D. Nijland  
Voorzitter  
7 juli 2021

# NOTA VAN BEVINDINGEN

## Inleiding op het onderzoek

### Achtergrond & Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Lochem heeft in gesprekken met de fracties uit de gemeenteraad een aantal terugkerende thema's opgepikt. Eén daarvan is het sociaal domein. De gemeenteraad zoekt naar meer grip (controle en sturing) op dit brede beleidsterrein. De vraag ligt voor of de (wijze van) informatievoorziening aansluit bij de wens van de raad en hoe de verbinding tussen uitvoering en behandeling in de raad op elkaar aansluit.

### Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*“Om na te gaan hoe de informatievoorziening aan de raad in het sociaal domein functioneert en hoe de raad zijn instrumenten gebruikt om op het sociaal domein te sturen.”*

Daarbij is de rekenkamercommissie van de gemeente Lochem geen afrekenkamer, maar wil de rekenkamercommissie via de uitkomsten van haar onderzoeken en het aandragen van verbeteringen een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur, beleid en uitvoering van de gemeente Lochem. Op basis van dit onderzoek geeft de rekenkamercommissie advies en doet aanbevelingen ter verbetering van:

- de informatievoorziening aan de gemeenteraad (door het college van burgemeester en wethouders (in het vervolg: het college));
- het instrumentgebruik (door de gemeenteraad).

### Vraagstelling

De vraagstelling sluit aan bij het doel van het onderzoek en is tweeledig, opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

3. *Is de informatievoorziening en communicatie naar de raad ten aanzien van het Sociaal Domein tijdig, juist en volledig?*
4. *Maakt de raad voldoende gebruik van zijn instrumenten om te sturen en toezicht te houden op het sociaal domein?*

### Methode

De wijze waarop gemeenten informatie over het sociaal domein verstrekken aan de gemeenteraad is niet eenduidig, kent vele facetten en is erg afhankelijk van de behoefte van een gemeenteraad (een gemeenteraad bestaat in principe uit individuele leden / fracties) en de gemaakte afspraken daarover die per gemeente verschillen. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop een raad (en de fracties / individuele raadsleden daarbinnen) zijn instrumenten wil inzetten en sturing wil geven aan het sociaal domein. Om die reden is met focuspunten gewerkt in plaats van met een gedetailleerd normenkader.

Zowel ten aanzien van de informatievoorziening als ten aanzien van het gebruik van instrumenten is het vooral de gemeenteraad zelf (en de fracties en individuele leden ervan) die normen stellend is / kan zijn (op het gebied van informatievoorziening) en de hoofdactor is (op het gebied van de inzet van instrumenten en sturing). Daarom is er bij dit onderzoek voor gekozen om een werksessie met de fractiewoordvoerders sociaal domein te houden,

voorafgegaan door een enquête. In deze Nota van Bevindingen wordt op diverse plekken de respons op deze enquête weergegeven. **De respondenten van de enquête zijn 6 woordvoerders sociaal domein.** Voor de respons geldt vanzelfsprekend dat dit een momentopname is.

In de enquête en de werksessie is dieper ingegaan op de informatie die momenteel wordt verstrekt aan de gemeenteraad, wat de gemeenteraad daarin waardeert en op welke punten de gemeenteraad mogelijkheden voor verbetering ziet. Op deze manier kan de raad vanuit zijn eigen sturingscultuur de informatiewens (zowel vorm als inhoud) definiëren en is er ook een kans om met de gemeenteraad zelf te reflecteren op de wijze waarop de instrumenten die de gemeenteraad ter beschikking staan, worden ingezet. Hiermee is recht gedaan aan de positie van de gemeenteraad ten aanzien van de informatievoorziening aan en instrumentengebruik door de raad.

## Reikwijdte

Naast het doel en vraagstelling van het onderzoek is het goed om de volgende aandachtspunten met betrekking tot de reikwijdte onder de aandacht te brengen:

- Het gaat om een globaal onderzoek dat inzoomt op voor de raad belangrijke aspecten van de vraagstelling (geen gedetailleerd onderzoek naar verschillende (beleids-)onderdelen van het sociaal domein).
- Het onderzoek richt zich op de formele, wettelijk vastgelegde instrumenten en zaken die zich transparant en open in het politiek-bestuurlijke proces voordoen. Dit zijn bijvoorbeeld schriftelijke bronnen, waardoor de informatie (publiek) beschikbaar en na te gaan is.
- Er zijn ook informele instrumenten en bronnen, waar de gemeenteraad en de individuele leden gebruik van kunnen maken, zoals: het bijwonen van informele bijeenkomsten (binnen of buiten de gemeentelijke organisatie), het spreken met en/of bevragen van belangengroepen, inwoners of organisaties. Deze zijn vaak niet direct zichtbaar en/of ontbreekt verslaglegging, waardoor de rekenkamercommissie niet objectief kan nagaan hoe, hoe vaak en door wie deze instrumenten worden ingezet.
- Bij een deel van het onderzoek is casuïstiek gebruikt (3 casussen), teneinde een beeld te krijgen van de praktijk, wat het inzicht vergroot.
- Waar van toepassing is de afbakening van het 'sociaal domein' programma 6 van de begroting.

## Leeswijzer

In deze Nota van Bevindingen worden de feiten op een rij gezet die de basis vormen voor de conclusies en vervolgens de aanbevelingen die in de Bestuurlijke Nota zijn opgenomen. Achtereenvolgens komen in de Nota van Bevindingen de volgende onderwerpen aan bod:

- Inleiding op het onderzoek (p.16)
- Deel 1: Schets op hoofdlijnen van het sociaal domein (p.18)
- Deel 2: Informatievoorziening aan raad over sociaal domein (p.24)
- Deel 3: Instrumentgebruik/ sturing door raad op sociaal domein (p.41)
- Deel 4: Casussen (informatievoorziening en instrumentgebruik) (p.55)

# 1 Deel 1: Schets op hoofdlijnen van het sociaal domein

In dit deel van de Nota van Bevindingen wordt een korte schets van het Sociaal Domein in de gemeente Lochem gegeven, waarin inleidend de beleidsvelden in het algemeen op hoofdlijnen wordt weergegeven, de Lochemse overzichten van het sociaal domein aan bod komen en een aantal verwachte ontwikkelingen wordt genoemd.

## 1.1 Het Sociaal Domein: de beleidsvelden op hoofdlijnen

Het sociaal domein van gemeenten is in 2015 fors groter geworden en beslaat niet zelden meer dan 1/3<sup>de</sup> van de totale gemeentelijke begroting: per 1 januari 2015 hebben gemeenten er namelijk belangrijke verantwoordelijkheden bijgekregen. Het Rijk heeft in het sociale domein drie decentralisaties doorgevoerd. Deze lichten we hieronder kort toe:

1. **De Participatiewet** bundelt drie bestaande regelingen over werk en inkomen. De wet werk en bijstand (Wwb), de wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong. De Wsw blijft bestaan, maar vanaf 1 januari 2015 kan niemand meer instromen in de Wsw. Mensen die voorheen in aanmerking zouden komen voor de Wsw zijn vanaf 2015 aangewezen op de Participatiewet. Ook de Wajong blijft bestaan, maar is vanaf 2015 alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.
2. Met de invoering van de **Jeugdwet** is de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, waaronder ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering, overgegaan naar de gemeenten. Andere nieuwe taken voor gemeenten zijn de gesloten jeugdzorg (ook jeugdzorgplus genoemd), de jeugd-geestelijke gezondheidszorg (jGGZ) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Een andere nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeente is afstemming met het onderwijs over het Passend Onderwijs.
3. Tot slot zijn taken op het gebied van begeleiding en ondersteuning van burgers en beschermd wonen overgegaan vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de **Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)**. Parallel daaraan zijn de extramuraal verpleging, een groot deel van de persoonlijke verzorging en de langdurige Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) gegaan. Tenslotte is de zorg voor mensen die blijvend behoefte hebben aan 24 uur per dag zorg en/of permanent toezicht overgegaan naar de Wet langdurige zorg (Wlz).

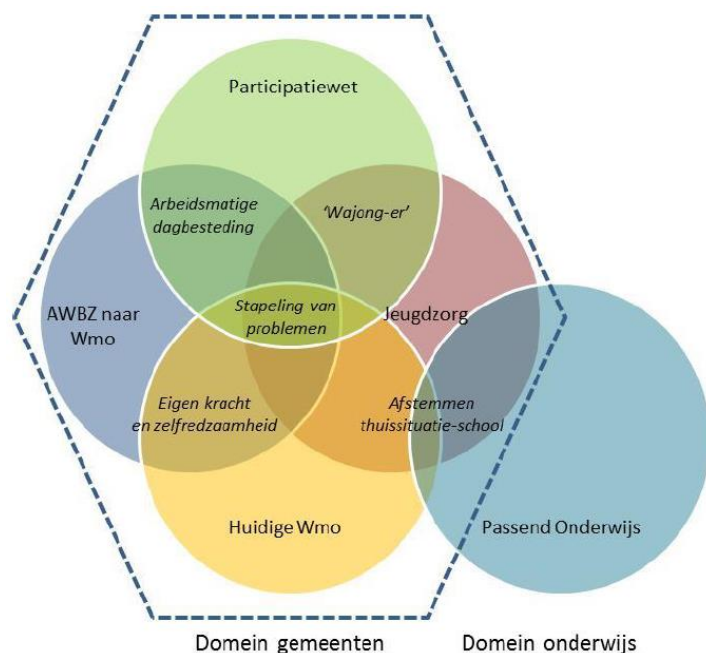
Naast de drie decentralisaties zijn er diverse beleidsvelden die al vóór 2015 onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vielen en ook tot het sociaal domein kunnen worden gerekend, zoals: sociale zaken, welzijnswerk, sport, cultuur, onderwijs-huisvesting, schuldhulpverlening en bijstand- en minimabeleid.

Kortom: het sociaal domein is een breed en veelomvattend domein, met diverse wettelijke grondslagen en een samenstel van verschillende, doch samenhangende beleidsvelden. En er bestaan niet zelden diverse manieren om 'een overzicht' van het sociaal domein te geven, afhankelijk van welk perspectief men neemt.



Schematisch kan de samenhang van de 3 decentralisaties in het sociaal domein als volgt worden weergegeven:

Figuur 1: Samenhang van de 3 decentralisaties op sociaal domein<sup>1</sup>



## 1.2 Het sociaal domein in Lochem

De Lochemse visie op het sociaal domein is als volgt geformuleerd<sup>2</sup> en staat verder beschreven in het Algemeen Beleidskader Sociaal Domein:

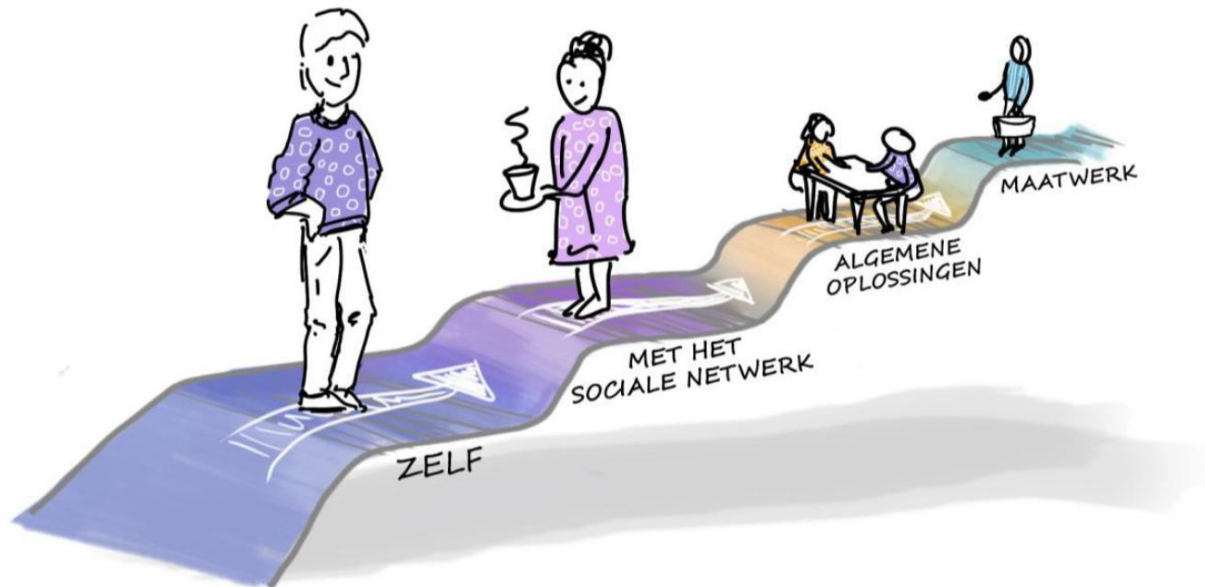
*De gemeente staat klaar voor haar inwoners die ondersteuning nodig hebben. We kijken samen met de inwoner en zijn familie, vrienden of kennissen naar wat hij of zij nodig heeft. We zoeken samen naar een goede oplossing. Als het kan, proberen we iemand te helpen het weer zelf of samen met anderen te redden. Als het nodig is ondersteunen we hem of haar voor langere tijd.*

*Maar met alleen het bieden van passende ondersteuning zijn we er niet. We willen de samenleving verder versterken. Want iedereen heeft wel eens ergens hulp bij nodig. Dan is het fijn wanneer je mensen in je omgeving hebt waarmee je kan praten over wat je meemaakt en die je kunnen helpen. Ergere problemen kunnen daardoor soms worden voorkomen. Inwoners zijn gelukkiger wanneer ze een goed sociaal netwerk hebben. En door goede sociale netwerken hebben inwoners minder vaak professionele hulp nodig. De krachtige samenleving is daarom een antwoord op de trends en ontwikkelingen waar we mee te maken hebben.*

<sup>1</sup> Informatiedocument 3D's; 'Grip op decentralisaties in het sociale domein', NVRR – versie 14 oktober 2014, p.4.

<sup>2</sup> Algemeen Beleidskader sociaal domein gemeente Lochem en Zutphen, 2014-01-08.

Figuur 2: Essentie visie Lochem op sociaal domein, grafisch/schematisch weergegeven<sup>3</sup>



In het Algemeen Beleidskader Sociaal Domein<sup>4</sup> heeft Lochem vijf uitgangspunten bepaald. Deze zijn richtinggevend voor zowel de doelen als de aanpak in het hele sociale domein inclusief Jeugdhulp en Wmo. De vijf uitgangspunten zijn: (1) We werken vanuit het perspectief van de inwoner en (2) zijn of haar eigen kracht. (3) Dichtbij, (4) samenhangend in ondersteuning en (5) gericht op effectiviteit.

De twee hoofddoelen die Lochem heeft voor het sociaal domein als geheel zijn<sup>5</sup>:

### 1. **Passende ondersteuning**

*Inwoners krijgen op tijd passende ondersteuning. Zij krijgen dit zoveel mogelijk in hun eigen leefomgeving en aansluitend op hun eigen behoefte. Dat doen we zoveel mogelijk samen met het netwerk. We helpen de inwoner om mee te kunnen doen, een zinvolle bijdrage te leveren en zelf keuzes te kunnen maken.*

### 2. **Een krachtige samenleving**

*Inwoners helpen zichzelf en elkaar, iedereen doet mee, kan veilig leven en zich ontwikkelen.*

*Mensen voelen zich nuttig en gewaardeerd en nemen zoveel mogelijk deel aan de samenleving. Voorzieningen sluiten aan bij de behoefte van de samenleving en stellen mensen in staat om deel te nemen aan de samenleving, elkaar te ontmoeten en elkaar te helpen. Inwoners geven dit gezamenlijk vorm als het kan. We hebben al een krachtige samenleving, maar we willen versterken dat mensen blijven meedoen aan het gewone leven. Inwoners nemen samen verantwoordelijkheid voor hun omgeving, hun buurt en de mensen om hen heen. De gemeente heeft hierbij een ondersteunende, faciliterende en stimulerende rol.*

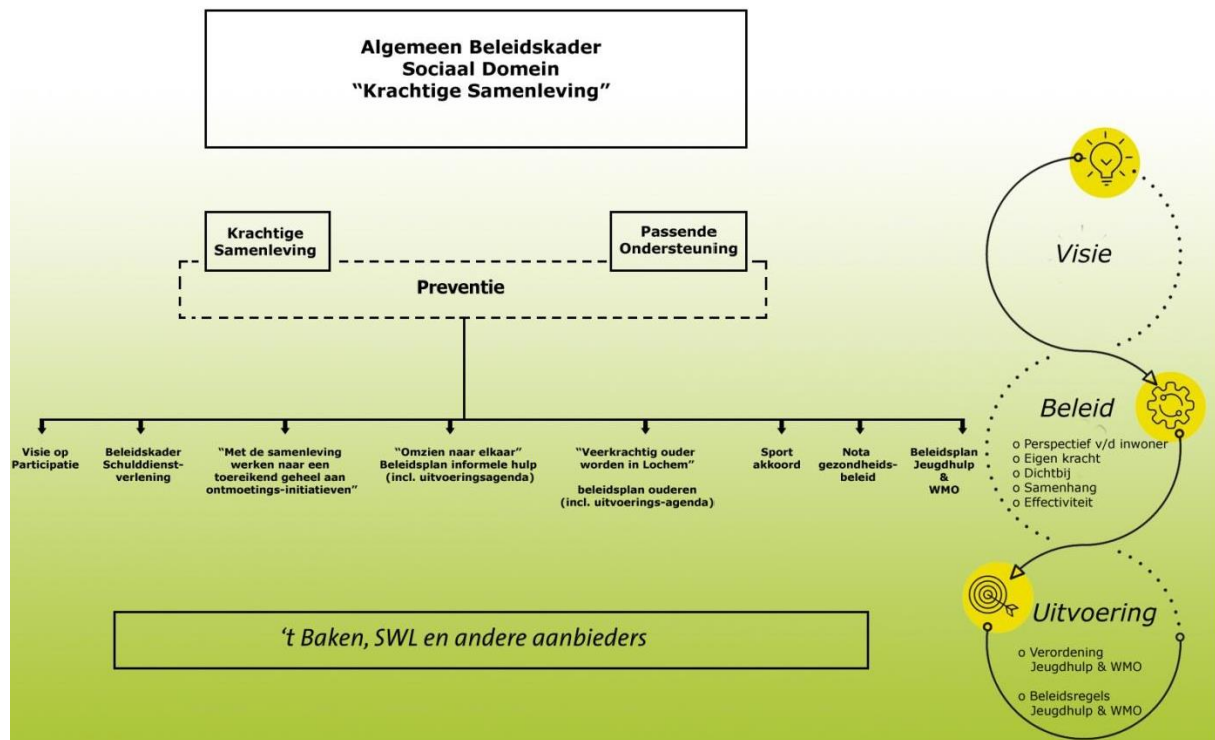
<sup>3</sup> Beleidsplan Jeugdhulp en Wmo, Afdeling MO, december 2020, voorpagina

<sup>4</sup> Passende ondersteuning in een krachtige samenleving; Algemeen beleidskader sociaal domein 2020, gemeente Lochem.

<sup>5</sup> Beleidsplan Jeugdhulp en Wmo, Afdeling MO, december 2020, p.9. Vastgesteld in het college in december 2020 en geagendeerd voor de beeldvormende tafel op 25 januari 2021.

In het Beleidsplan Jeugdhulp en Wmo (p.4) wordt een overzicht gegeven van het stelsel van (een deel van de) documenten dat de kaderstelling en uitvoering binnen het sociaal domein omvat.

Figuur 3: Algemeen Beleidskader Sociaal Domein "Krachtige Samenleving"<sup>6</sup>

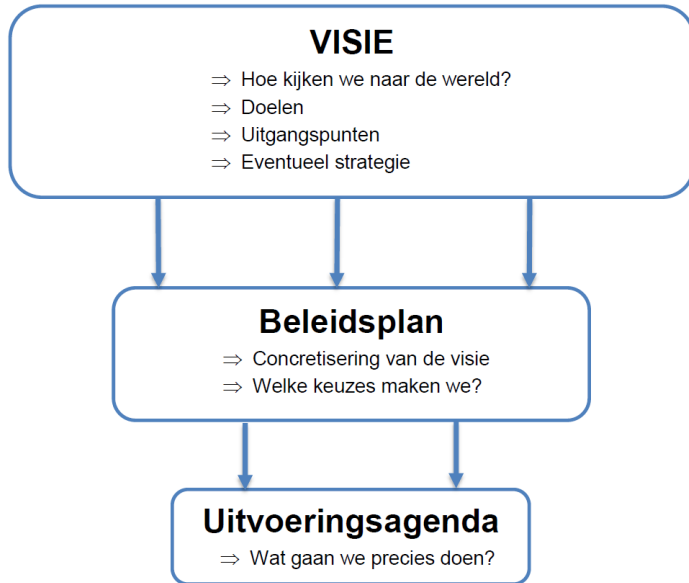


In dit overzicht komt een aantal zaken samen, waaronder:

- De twee centrale doelen van Lochem op het sociaal domein, incl. de rol van preventie daarbij;
- De (meest) relevante beleidskaders (een aantal daarvan), zoals:
  - Visie op Participatie
  - Beleidskader Schulddienstverlening
  - "Met de samenleving werken naar een toereikend geheel aan ontmoetings-initiatieven"
  - "Omzien naar elkaar", Beleidsplan informele hulp (incl. uitvoeringsagenda)
  - "Veerkrachtig ouder worden in Lochem" / beleidsplan ouderen (incl. uitvoeringsagenda)
  - Sport-akkoord
  - Nota gezondheidsbeleid
  - Beleidsplan Jeugdhulp & Wmo
- De uitvoerende partijen in het sociaal domein

<sup>6</sup> Beleidsplan Jeugdhulp en Wmo, Afdeling MO, december 2020, p.4

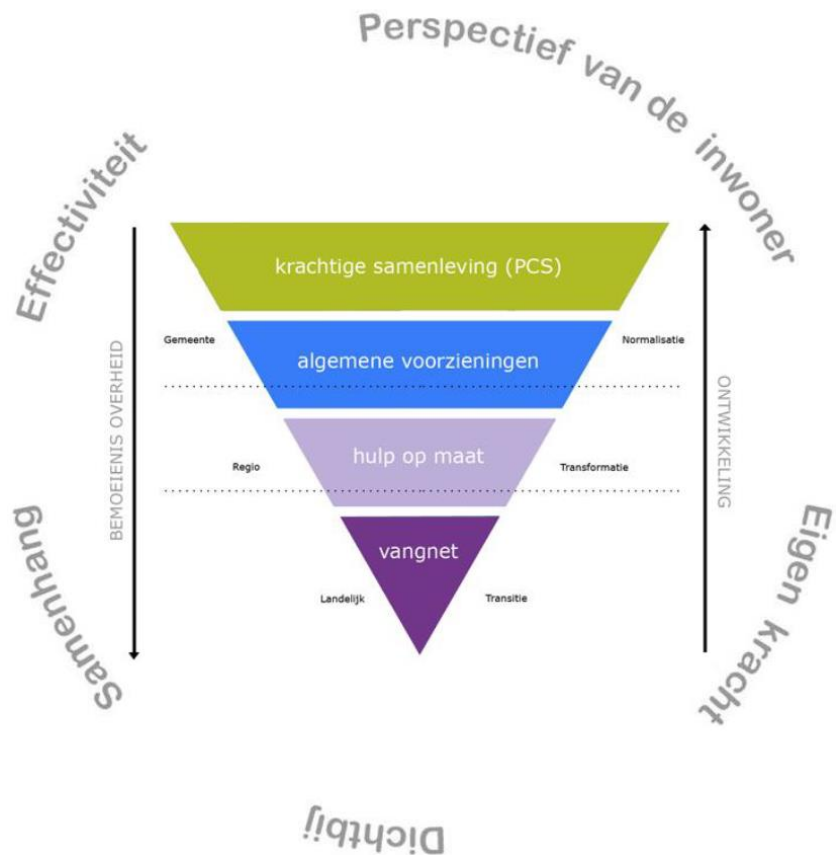
Figuur 4: De drie niveau's waarop beleid wordt geschreven



- De 3 niveau's waarop beleid wordt geschreven<sup>7</sup>=>
  - Visie
  - Beleidsplan
  - Uitvoering

Figuur 5: Piramide Sociaal Domein<sup>8</sup>

Daarnaast schetst de 'Piramide Sociaal Domein' het grotere speelveld, met daarbij de verschillende typen diensten (met een 'krachtige samenleving' als basis en vervolgens; 'algemene voorzieningen', 'hulp-op-maat', en 'vangnet'), verschillende actoren (landelijk, regio, gemeenten), de ontwikkelingen op verschillende niveaus (transitie, transformatie en normalisatie) en de vijf uitgangspunten sociaal domein van Lochem daaromheen.



<sup>7</sup> Algemeen Beleidskader Sociaal Domein Lochem – Achtergrondinformatie, Bijlage 1: Overzicht visie en beleid, p. 4

<sup>8</sup> Beleidsplan Jeugdhulp en Wmo, Afdeling MO, december 2020, Bijlage 5, p.36

### 1.3 Ontwikkelingen (toekomstig, verwacht)

In deze paragraaf schetsen we een aantal ontwikkelingen (niet uitputtend) die op korte of langere termijn gevolgen hebben voor gemeentelijke taken op het sociaal domein.

#### *Herijking gemeentefonds*

De fondsbeheerders (de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën) onderzoeken samen met gemeenten hoe het geld het best verdeeld kan worden. Daarnaast moet door herijking de verdeling eenvoudiger worden. Dit onderzoek bestaat uit 2 delen:

- de verdeelmodellen in het sociaal domein;
- en de overige onderdelen van het gemeentefonds (klassiek domein).

De uitkomsten worden in de maanden na de Tweede Kamer-verkiezingen verwacht, waarbij de timing mede afhankelijk kan zijn van de snelheid waarmee de coalitie wordt gevormd en wat de samenstelling van de coalitie wordt. Het effect is nog onbekend en kan nog niet worden meegenomen in de meicirculaire van 2021. Het huidige demissionaire kabinet neemt geen besluit meer over de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Dat laat zij over aan het nieuw te vormen kabinet. Daardoor is de invoering van de herverdeling voorzien in 2023.

#### *Wetswijziging Wet Inburgering (1-1-2022)*

Op hoofdlijnen gaat de wetswijziging betekenen dat gemeenten volledig verantwoordelijk worden (zowel beleid als uitvoering als financieel) voor inburgeringstaken (deze verantwoordelijkheid ligt nu nog bij inwoner zelf). De begeleiding van inwoners in het inburgeringstraject en het inkopen van inburgeringstrajecten wordt – zo is de gedachte voorsnog – belegd bij 't Baken. Hierbij zal de inkoopstrategie nog nader worden bekeken; voor relatief kleinere gemeenten geldt dat geen groot volume kan worden gemaakt, waardoor samenwerking met andere gemeenten op dit terrein wellicht kansen kan bieden.

#### *Wetswijziging woonplaatsbeginsel (febr. 2022)*

Hierbij gaat het om een wijziging van de bekostigingssystematiek. Op dit moment geldt het woonplaatsbeginsel: de gemeente waar degene die jeugdhulp ontvangt staat ingeschreven, betaalt. Bij grote intramurale instellingen binnen de gemeentegrens betekent dit vaak ook relatief veel (kosten voor) jeugdhulp, aangezien veel jeugdigen die intramurale jeugdhulp ontvangen op het adres van een dergelijke instelling – en dus in de betreffende gemeente waar de instelling staat – staan ingeschreven. Hiervoor wordt overigens gecompenseerd door het Rijk.

Deze bekostigingssystematiek waarbij het woonplaatsbeginsel als uitgangspunt geldt, wordt naar alle waarschijnlijkheid omgezet. In de beoogde nieuwe systematiek zal de gemeente alwaar de jeugdige vandaan komt degene zijn die de zorgkosten van deze jeugdige betaalt. Er zijn op deze (nationale) wetswijziging geen sturingsmogelijkheden voor de gemeente / raad. Het vraagt wel een aanpassing van systemen en zal naar alle waarschijnlijkheid budgettaire schommelingen met zich meebrengen gedurende de overgangperiode. Nu vindt een deel van de financiering achteraf plaats (compensatie door het Rijk, bijv. t-2) en in de nieuwe systematiek is daar geen sprake meer van.

#### *Wetswijziging Jeugd: op gebied van governance*

Landelijk wordt verkend of bepaalde terreinen van jeugdzorg beter op een andere wijze kunnen worden georganiseerd; van regionaal naar bovenregionaal. Deze wetswijziging bevindt zich nog in verkennende fase, waardoor nog niet helder is hoe dat eruit komt te zien. De gemeente zal hierin te zijner tijd moeten meebewegen.



## 2 Deel 2: Informatievoorziening aan raad over sociaal domein

### 2.1 Inleiding informatievoorziening aan raad

Goede besluitvorming vergt goede en bruikbare informatie voor raadsleden. De vraag is echter wat goede en bruikbare informatie is. In eerdere onderzoeken wordt geconstateerd dat informatievoorziening politiek is en dat 'dé raad' en 'dé informatievoorziening' niet bestaan.<sup>9</sup> Een algemeen geldende beantwoording van vragen zoals: "Wat is goede informatievoorziening?" en "Aan welke eisen moet informatievoorziening op lokaal niveau voldoen?" is eigenlijk niet mogelijk. Binnen het lokale bestuur geldt eigenlijk: "zoveel raadsleden, zoveel wensen". De informatiebehoefte is in veel gevallen terug te voeren op persoonlijke verschillen tussen raadsleden.<sup>10</sup> Daarbij kunnen de behoeften verschillen op zowel de inhoud van de informatievoorziening, de vorm waarin de informatie wordt aangeboden, alsook het proces van informatievoorziening. Daarnaast is tevredenheid (van raadsleden) over de informatievoorziening nog geen garantie dat het ook goed gaat.<sup>11</sup>

Toch is door de Vereniging van Griffiers recentelijk een referentiekader voor informatievoorziening aan gemeenteraden opgesteld<sup>12</sup>. Dit referentiekader met aandachtspunten, kan worden gezien als handreiking en is gebruikt bij de uitvoering van dit onderzoek. Uit deze publicatie is een aantal handzame en in de praktijk belangrijke en toepasbare onderwerpen gedestilleerd waarop de fractiewoordvoerders sociaal domein zijn bevraagd door middel van een enquête. In de hiernavolgende paragrafen komen deze onderwerpen aan bod. Ter introductie kent elk onderwerp een korte inleiding met een algemeen beeld van landelijke inzichten. Deze zijn gebaseerd op het genoemde rapport van de Vereniging van Griffiers, tenzij anders vermeld in een voetnoot. Daarna volgt het beeld in Lochem, met daarin de respons van de fractiewoordvoerders sociaal domein op de enquêtevragen. De nummers in de figuren (staafdiagrammen) verwijzen naar de vragen uit de enquête (zie Bijlage 10: Vragenlijst aan fractiewoordvoerders (integraal), p.89). Waar van toepassing is de respons aangevuld met andere bevindingen, bijvoorbeeld uit de gehouden interviews, of analyse van de rekenkamercommissie.

### 2.2 De rolinvulling van betrokkenen bij informatievoorziening aan de raad

Diverse partijen hebben een rol bij de informatievoorziening aan de raad. We gaan in de volgende paragrafen in op de rol van achtereenvolgens: 1. Het college, 2. De griffie, 3. De raad.

#### 2.2.1 De rol van het college bij informatievoorziening

##### **Algemeen / inleidend**

De rol van het college bij de informatievoorziening aan de gemeenteraad is beschreven in de wet. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen de actieve en de passieve inlichtingenplicht.

De grondslag voor actieve inlichtingenplicht ligt in artikel 169 lid 2 en 180 lid 2 van de Gemeentewet. Actieve inlichtingenplicht betreft de informatie die het college ongevraagd verstrekt/moet verstrekken aan de raad en raadsleden, opdat de raad zijn werk kan doen.

---

<sup>9</sup> P. Castenmiller e.a. "...geven de raad alle inlichtingen...". Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad, Stichting Decentraal Bestuur, 2013.

<sup>10</sup> Vereniging van Griffiers, "Verbetering informatievoorziening aan de raad", K Plus V, 18 september 2020.

<sup>11</sup> P. Castenmiller e.a. "...geven de raad alle inlichtingen...". Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad, Stichting Decentraal Bestuur, 2013.

<sup>12</sup> Vereniging van Griffiers, "Verbetering informatievoorziening aan de raad", K Plus V, 18 september 2020.

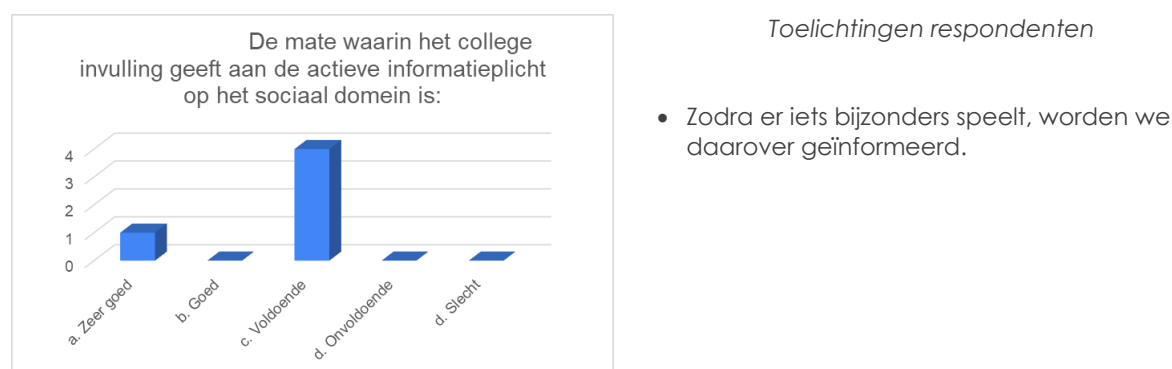
De grondslag voor de passieve inlichtingenplicht is te vinden in de artikelen 155 lid 1, 169 lid 3 en 180 lid 3 van de Gemeentewet. Passieve inlichtingenplicht betreft o.a. de antwoorden op mondelinge of schriftelijke vragen van raadsleden. In diverse gemeenten zijn handvesten en/of verordeningen opgesteld die de actieve (en passieve) inlichtingenplicht regelen.

### Lochems beeld

Het college in Lochem geeft invulling aan de actieve inlichtingenplicht op het sociaal domein, onder andere via:

- de vaste documenten in de P&C-cyclus; (zie §2.3.2 Kaderstellende nota's, p.29 en §2.3.2.2 Begroting (en beraps en jaarrekening, p.31)
- memo's en stukken ter kennisneming; (zie §3.1.3.1 Agenderingsrecht m.b.t. memo's op het sociaal domein 2020 (incl. actieve inlichtingenplicht college via deze memo's), p.44);
- een aparte raadsmonitor; (zie §2.3.3 Raadsmonitor Sociaal Domein Lochem, p.34)
- mondeling formeel (in raadsvergaderingen);
- informeel in periodieke bijeenkomsten / bijpraatsessies (met fractiewoordvoerders).

*Figuur 6: Mate waarin college invulling geeft aan actieve inlichtingenplicht*



Aan de passieve inlichtingenplicht wordt o.a. invulling gegeven door beantwoording van raadvragen. (zie §3.1.3.2 Vragenrecht op het sociaal domein 2019-2020 (incl. passieve inlichtingenplicht college via beantwoording van vragen), p.44).

In het algemeen valt op dat de inlichtingenplicht van het college aan de raad in de gemeente Lochem niet is vastgelegd in beleidsregels, handvest of een verordening. De gemeente Lochem volgt hierin de meer algemene bepaling in de Gemeentewet en heeft de inlichtingenplicht niet nader gespecificeerd.

## 2.2.2 De rol van de griffie bij informatievoorziening

### Algemeen / inleidend

Niet alleen de gemeentelijke organisatie heeft een rol en verantwoordelijkheid in het bijdragen aan de verbetering van de informatievoorziening. De griffie is bij uitstek in de gelegenheid om een bijdrage te leveren. Dat kan zij doen vanuit haar kennis van de wensen, behoeften en mogelijkheden van de raad en raadsleden. Afhankelijk van de context van de gemeente (omvang, structuur, cultuur) en de middelen die daartoe ter beschikking staan, kan de griffie hier een rol oppakken. Naast de traditionele 'secretariaatsrol' kan zij een ruimere rol pakken

als het gaat om informatievoorziening: de 'poortwachtersrol', de 'faciliterende rol' en de 'regierol'.<sup>13</sup> Kenmerken van de verschillende rollen van de griffie t.a.v. de informatievoorziening zijn de volgende:

1. Secretariaatsrol, met als activiteiten:
  - a. Agenda opstellen
  - b. Doorgeleiding van stukken van college naar raad (doorgeeffunctie), ná besluitvorming in het college
  - c. Organiseren van bijeenkomsten van de raad(scommissies) en verslaglegging
  - d. Evt. verzamelen en doorgeven van berichten uit media en/of informatie van andere overheden / verbonden partijen / lokale samenleving
2. Poortwachtersrol (in drie gedaanten):
  - a. Inzicht voorafgaand aan collegebehandeling, waarbij de griffie de collegestukken gelijktijdig met het college ontvangt en gelegenheid heeft om richting gemeentesecretaris te reageren op stukken
  - b. Betrokkenheid bij de ambtelijke voorbereiding, waarbij de griffie in een eerder stadium over een raadsvoorstel in ontwikkeling contact heeft met betreffende medewerker
  - c. Behandelvoorstel voor de raad, waarbij de griffie een eigen document toevoegt aan een raadsvoorstel
3. Faciliterende rol, door bijv.:
  - a. Informatiebijeenkomsten te organiseren voor de raad
  - b. Peilingen te houden onder inwoners van een gemeente (panel)
  - c. Griffiememo's op te stellen over bepaalde onderwerpen
4. Regierol
  - a. Regie op de inhoud/vorm, bijvoorbeeld door vroegtijdig overleg met ambtelijke organisatie welke informatie in welke vorm wordt opgenomen in een raadsvoorstel
  - b. Regie op het proces, bijvoorbeeld door de organisatie en *timing* van informatiebijeenkomsten in aanloop naar de besluitvorming

### **Lochems beeld**

In de basis vervult de griffie in Lochem de 'secretariaatsrol'. Bijeenkomsten van de raad(scommissies) worden georganiseerd, met agenda's en verslagen, stukken worden doorgeleid van het college naar de raad en belangrijke berichten/informatie voor de raad vanuit de externe omgeving worden doorgegeven of opgesteld. Doorgaans ontvangt de griffie raadsstukken nádat er door het college over is besloten.

In aanvulling hierop neemt de griffie in voorkomende gevallen ook (delen van) de andere genoemde rollen op zich. Bijvoorbeeld:

- In sommige gevallen is voorafgaand aan een collegebesluit contact met de betreffende ambtenaar. Dit gebeurt niet vaak, maar daar waar nodig is. Het initiatief hiervoor komt vanuit beide kanten (griffie/ambtenaar). (rol 2b)
- De griffie heeft een aantal jaren geleden samen met de raad de 'puntjes op de i' gezet van diverse formats. (onderdeel rol 4a)
- Raadsvoorstellen worden in principe niet vooraf doorgelezen door de griffie om te kijken of ze inhoudelijk correct zijn. Wel signaleert de griffie onduidelijkheden of juridische onjuistheden in voorstellen aan de raad. Die worden dan in overleg met gemeentesecretaris en/of de raad meegenomen in een bericht van de griffie aan de raad. (rol 3a)
- De griffie is in principe niet aanwezig bij de bijpraatsessies sociaal domein, vanwege het informele karakter. Wel heeft de griffie een rol genomen bij het onderzoeken van

---

<sup>13</sup> M. van Hulst e.a., "Griffier in de Gemeente Geschetst; Het ambt anno 2016", Tilburg/Nijmegen, 2016.

de opzet en het format van de bijpraatsessies, toen daar vanuit een aantal fracties de behoefte voor bleek. (rol 3a)

- De griffie organiseert soms aparte bijeenkomsten voor grote thema's, bijvoorbeeld bij de oprichting van 't Baken. Dit soort bijeenkomsten is er in diverse vormen. De griffie voert dan samen met de ambtelijke organisatie de organisatie van deze bijeenkomsten, in gezamenlijk overleg. (rol 3a)
- Ook organiseert de griffie de open ronde tafelgesprekken (incl. het ontvangen van aanmeldingen), waarbij de griffie hiervoor ook reclame maakt richting de inwoners en andere partijen, om hen te stimuleren hiervan gebruik te maken. (rollen 3a en 4b)
- In een PAK-traject (zie [Bijlage 9: PAK](#), p.88) heeft de griffie doorgaans bij de voorbereiding een rol, zowel in het opzetten van de organisatie als het helder neerzetten van het PAK-proces met verwachtingen, diverse rollen, etc. Het PAK-proces zelf is voornamelijk een proces waar de raad samen met de ambtelijke organisatie aan zet is.

### 2.2.3 De rol van de raad bij informatievoorziening

#### Algemeen / inleidend

De raad kan ook zelf meer de regie nemen op de informatievoorziening. Daarbij gaat het zowel om informatie van het college en de gemeentelijke organisatie, als om informatie uit de samenleving. Door meer proactief te opereren en niet te wachten op de informatie waarmee het college komt, kan de raad de regie pakken. Indien bijvoorbeeld de raad aan het begin van een voorbereidingstraject wordt geconsulteerd en uitgenodigd om algemene richtinggevende uitspraken te doen over de aanpak van een probleem, dan kan de raad ook aangeven welke informatiebronnen het college in de voorbereiding moet betrekken. Bijvoorbeeld informatie over het beleid van andere gemeenten, raadpleging van deskundigen, raadpleging van burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties, of wetenschappelijke onderzoeken. De griffier kan hier ook een rol in spelen.

Daarnaast kan het presidium ook een rol vervullen in de verbetering van de informatievoorziening. Dat kan het presidium doen door kaders vast te stellen voor informatievoorziening en door sturing te geven aan de regierol van de raad op dat punt. De raad kan bijvoorbeeld aan het begin van de raadsperiode expliciet afspraken maken over de rol die het presidium hier kan vervullen.

#### Lochems Beeld

Eerder is al genoemd dat de inlichtingenplicht van het college aan de raad in de gemeente Lochem niet is vastgelegd in beleidsregels, handvest of een verordening.

*Figuur 7: Mate van afstemming tussen raad-college-organisatie over wensen van raad t.a.v. informatievoorziening*



#### Toelichtingen respondenten

- Onlangs is er een voorstel naar de raad gestuurd (wens van een aantal fracties) om de werkgroep Sociaal domein anders in te richten.
- Overleg met college over informatievoorziening verloopt vaak moeizaam. Er is terughoudendheid bij het college om tot een meer frequente informatievoorziening te komen. De indruk is dat er een zekere achterdocht is en geen natuurlijke bereidheid aan deze vraag te voldoen.

Samen met de griffie zijn diverse formats aangepast om beter aan de informatiebehoefte te voldoen. Daarnaast loopt er een proces om het format van de bijpraatsessies sociaal domein aan te passen en mogelijk een permanente Werkgroep Sociaal Domein te vormen.

De rol van de raad ten aanzien van de informatievoorziening bestaat verder voornamelijk uit: 1. het agenderen van memo's om hierover verder door te spreken en 2. het stellen van vragen in bijeenkomsten en naar aanleiding van stukken. (zie resp. §3.1.3.1 Agenderingsrecht m.b.t. memo's op het sociaal domein 2020 (incl. actieve inlichtingenplicht college via deze memo's), p.44 en §3.1.3.2 Vragenrecht op het sociaal domein 2019-2020 (incl. passieve inlichtingenplicht college via beantwoording van vragen), p.44).

## 2.3 Informatiebronnen

### 2.3.1 Aangegeven belang van informatiebronnen voor kaderstelling en controle

Om inzicht te krijgen in welke bronnen van informatie de gemeenteraad het meest waardevol vindt voor zijn kaderstellende en controlerende rol, is deze vraag in de enquête aan de fractiewoordvoerders sociaal domein gesteld, waarvan de antwoorden hieronder door middel van een *heatmap* zijn weergegeven.

Tabel 1: Mate van waarde informatiebronnen voor kaderstellende en controlerende rol

**32. Welke bronnen van informatie vindt u het meest waardevol m.b.t. het sociaal domein, voor uw:**

	Gemiddelde	Laagste score respondenten	Hoogste score respondenten
<b>KADERSTELLEDE ROL</b>			
1 Alle PenC documenten	5,8	1	9
2 Raadsmemo's en Raadsvoorstellen	6,8	4	9
3 Raadsmonitor sociaal domein	5,7	2	8
4 Tafels (inform., beeldv., meningv.) en Raadsverg.	6,2	3	8
5 Bijpraatsessies sociaal domein	4,5	1	6
6 Nieuwsbrieven	5,3	4	7
7 Contact met ambtenaren (mondeling, mail, etc.)	5,7	2	8
8 Inspreken en meedenken bij Tafels	6,2	2	8
9 Regionale infobijeenkomsten	4,3	1	6
10 Bedrijfs- en organisatiebezoeken	7,0	5	9
11 Adviesraad sociaal domein	6,3	3	8
12 RaadsInformatieSysteem	5,5	4	7
<b>CONTROLERENDE ROL</b>			
1 Alle PenC documenten	6,3	4	10
2 Raadsmemo's en Raadsvoorstellen	6,8	4	8
3 Raadsmonitor sociaal domein	7,3	3	9
4 Tafels (inform., beeldv., meningv.) en Raadsverg.	6,3	4	8
5 Bijpraatsessies sociaal domein	4,2	1	6
6 Nieuwsbrieven	5,2	3	7
7 Contact met ambtenaren (mondeling, mail, etc.)	5,0	2	7
8 Inspreken en meedenken bij Tafels	5,7	2	8
9 Regionale infobijeenkomsten	4,2	1	6
10 Bedrijfs- en organisatiebezoeken	7,0	6	9
11 Adviesraad sociaal domein	6,0	3	8
12 RaadsInformatieSysteem	6,0	5	7

\* Schaal van 1 – 10, van weinig waardevol – zeer waardevol.



Hierbij werden de volgende toelichtende opmerkingen gemaakt door de respondenten:

Ad 2) Raadsmemo's en Raadsvoorstellen

- Het effect van beleid op en hoe de inwoner het beleid ervaart zouden meer centraal moeten staan.

Ad 5) Bijpraatsessies sociaal domein

- Bijpraatsessies worden binnenkort op verzoek raad anders ingevuld.
- De sessies zijn inhoudelijk weinig diepgaand en de beschikbare tijd is onvoldoende. Er lijkt geen ambitie vanuit het college om actief inhoudelijke informatie te geven. De indruk is dat het college en betrokken ambtenaren - een uitzondering daar gelaten - dit als een verplicht nummer ziet.
- Bijpraatsessies zijn niet bedoeld voor de kaderstellende rol, maar informatie delen over uitvoering.

Ad 6) Nieuwsbrieven

- Er zijn geen nieuwsbrieven van de gemeente. Nieuwsbrieven van derden helpen wel in de kaderstellende en controlerende rol.

Ad 7) Contact met ambtenaren (mondeling, via e-mail, etc.)

- Wordt hopelijk in nieuwe bijpraatsessies beter.
- Contact met ambtenaren zou informierend moeten zijn en niet kaderstellend en controlerend.

Ad 8) Inspreken en meedenken bij Tafels

- Inwoners komen soms te weinig aan bod.
- Er wordt weinig ingesproken. De Adviesraad Sociaal Domein is nooit aanwezig. [red.: dit is ook wellicht niet de plek voor de adviesraad. Zij zijn adviseur van het college. (zie verordening)]

Ad 9) Regionale infobijeenkomsten

- Zijn er niet voor het Sociaal Domein. Als het om de GR gaat; invloed van de raad is zeer beperkt.

Ad 10) Bedrijfs- en organisatiebezoeken

- Behalve met SWL is er verder weinig contact met andere organisaties.
- Zeer wenselijk. Vertaling van beleid naar praktijk. Was een begin mee gemaakt maar door Corona helaas op een 'laag pitje'.

Ad 11) Adviesraad sociaal domein

- Is net begonnen. De hoop dat deze nieuwe raad voldoende ruimte krijgt om te adviseren.
- Gesprekken vinden niet plaats tussen de beide raden. Advies wordt schriftelijk toegevoegd aan de raadsvoorstellen. De adviesraad is onlangs nieuw en heeft nog een 'inwerktijd' nodig.

In de hiernavolgende paragrafen gaan we op een aantal van bovengenoemde informatiebronnen nader in.

## 2.3.2 Kaderstellende nota's

### **Algemeen / inleidend**<sup>14</sup>

De Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: ROB) heeft een vergelijkende studie gedaan naar de kadernota's van zes gemeenten. De ROB definieert kadernota's als 'kadernota's die het uitgangspunt vormen voor gemeentelijk sociaal beleid'.<sup>15</sup><sup>16</sup> De ROB maakt hierbij niet expliciet duidelijk of het gaat om gemeentelijke kadernota's (breed, 'Voorjaarsnota' als opmaat naar de begroting in z'n geheel) en/of kadernota's specifiek voor het sociaal domein als geheel en/of kadernota's in de zin van nota's / beleidsdocumenten op specifieke onderdelen van het sociaal domein. Overigens, met de brede definitie die de ROB hanteert, kan een begroting ook als 'kadernota' worden gezien, aangezien in een begroting ook kaders (kunnen) worden gesteld. Na deze algemene inleiding gaan we in op het Lochems beeld voor diverse typen 'kadernota's'.

<sup>14</sup> Gebaseerd op: 'Decentrale taak is politieke zaak; naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein', Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, januari 2020.

<sup>15</sup> Uit de kadernota's van de negen onderzochte gemeenten zijn er zes gekozen die onderling het best te vergelijken waren op een aantal punten.

<sup>16</sup> Molenschot, M. (2020): Kaderstelling binnen het sociaal domein; een analyse en vergelijking van de kaderstellende documenten sociaal domein van zes gemeenten. Den Bosch: Avans Hogeschool.

Uit het ROB-rapport komt een aantal opvallende zaken naar voren. Gemeentelijke kadernota's zijn bij uitstek de instrumenten waarmee een gemeenteraad de lijnen uit kan zetten waarlangs het college het beleid kan uitwerken en bepalen welke activiteiten het gaat uitvoeren. De gemeenteraad geeft zo sturing aan het beleid en gebruikt ze later als een meetlat om de uitvoering van het college langs te leggen.

Voor de gemeenteraden waar de ROB mee sprak, bleek 'kaders' niet een duidelijk concept te zijn; raadsleden vonden het lastig om daar een definitie van te geven. Ten behoeve van dit advies gebruikte de ROB de definitie die de VNG in 2004 opstelde voor haar 'Handreiking Kaderstelling voor gemeenteraden':

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

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

Volgens de ROB ontbreekt het veelal aan een heldere visie op het sociaal domein, gebaseerd op maatschappelijke waarden die de gemeenteraad voor de gemeente en zijn inwoners voorstaat (normering). Ook worden visie, doelen en activiteiten niet altijd duidelijk onderscheiden. De kadernota's hebben niet het karakter van een bondig geformuleerde opdracht aan het college, maar zijn vaker een verzameling van beleidsaspecten.

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

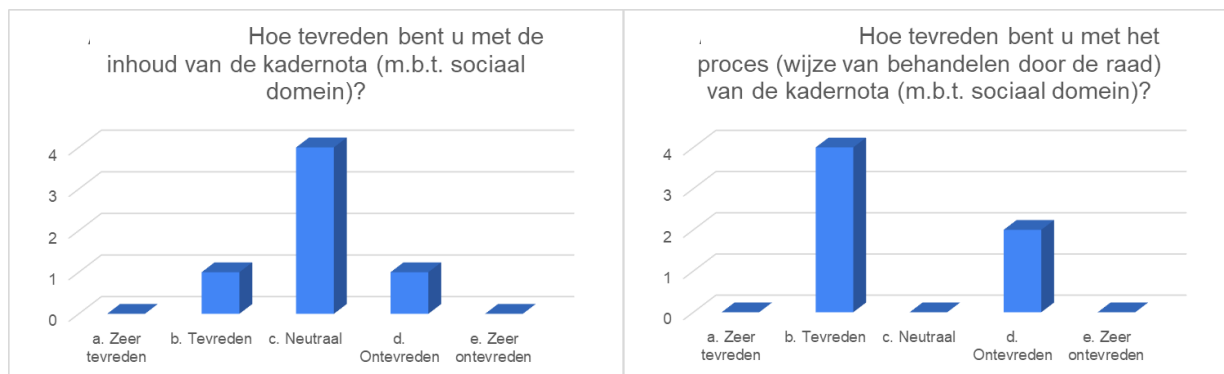
De ROB realiseert zich dat de norm voor een kadernota waaraan hij refereert, ambitieus is. Niettemin zijn de kadernota's zoals ze nu in gemeenten gehanteerd worden vaak te weinig bruikbaar als instrument voor sturing en evaluatie, en dat wreekt zich op verschillende plekken in de beleidscyclus.

### **2.3.2.1 Kadernota (P&C-cyclus)**

#### **Lochems Beeld**

De kadernota in Lochem is de laatste jaren ingekort in omvang en meer financieel georiënteerd geworden. De kadernota is vooral gericht op wat financieel mogelijk is, niet noodzakelijkerwijs wat financieel nodig is. Vooral nieuwe zaken en nieuw beleid staan in de kadernota centraal, als opmaat naar de begroting. Daarmee is de kadernota eerder een instrument dat zich richt op kortcyclisch beleid, dan de lange/strategische beleidslijnen. Beelden uit de raadsmonitor sociaal domein komen niet/nauwelijks terug in de kadernota.

Figuur 8: Tevredenheid met inhoud en proces van de kadernota



#### Toelichtingen respondenten

- We moeten alert blijven op Welzijnswerk. er wordt een enorm beroep gedaan op zelfredzaamheid. Dat is niet te koop. Daar moet de gemeente in blijven investeren.
- Het gaat om veel geld en er wordt verwezen naar heel veel onderliggende stukken. Nieuw beleid is 'terughouden' en 'geld gestuurd' i.p.v. op basis van visie.
- Moeilijk te doorgronden welke activiteiten onder welke noemer vallen, duidelijker termen zou helpen.
- Dit zou maar zo in de nieuwe raads werkgroep aan de orde kunnen komen. Niet meteen politiek, maar uitleg.
- Het zou beter zijn als we vooraf, op basis van de 'lange termijn agenda' meegenomen en geïnformeerd worden, i.p.v. een korte cyclus van agenderen tot besluit nemend.
- Kadernota minder op detail en meer op hoofdlijnen en gericht op effectiviteit zou beter zijn.

### 2.3.2.2 Begroting (en beraps en jaarrekening)

#### Algemeen / inleidend

Het meeste beleid op het sociaal domein bevat in programma 6 van de begroting. Het beleid is daarbij onderverdeeld in 8 taakvelden:

- 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie
- 6.2 Wijkteams
- 6.3 Inkomensregelingen
- 6.4 Begeleide participatie
- 6.5 Arbeidsparticipatie
- 6.6 Maatwerkvoorzieningen WMO (hulpverlening en voorzieningen gehandicapten)
- 6.7 Maatwerkdienstverlening 18+ en 18- en
- 6.8 Geëscaleerde zorg 18+ en 18-)

Daarnaast zijn in andere programma's van de begroting ook nog beleidsonderdelen te vinden die (deels) onder of aanpalend aan het sociaal domein kunnen worden gerekend, zoals:

- Cultuur (programma 5)
- Onderwijs (programma 4)
- Sport (programma 5 v.w.b. het sportbeleid en -activering en programma 7 v.w.b. JoG / Jongeren op Gewicht, volksgezondheid)

Alhoewel de bestuursrapportages en de jaarrekening geen 'kadernota's' zijn, hangen ze wel direct met de begroting samen; ze geven verantwoordingsinformatie daarover. Derhalve worden de bestuursrapportages en de jaarrekening in onderstaande paragraaf meegenomen.

### **Lochems Beeld**

Per taakveld geeft de begroting van Lochem antwoord op de drie W-vragen: wat willen we bereiken?, wat gaan we ervoor doen? en (in één verzamelstaat) wat mag het kosten? Met uitzondering van indicatoren voor vrijwilligerswerk/mantelzorg en het aantal BUIG-klanten zijn geen indicatoren opgenomen. De indicatoren zijn verplaatst naar de Raadsmonitor (zie §2.3.3 Raadsmonitor Sociaal Domein Lochem, p.34), zo staat te lezen.

Voor de taakvelden zijn lasten en baten meerjarig in beeld (twee jaar terug, vier jaar vooruit) en deze zijn toegelicht.

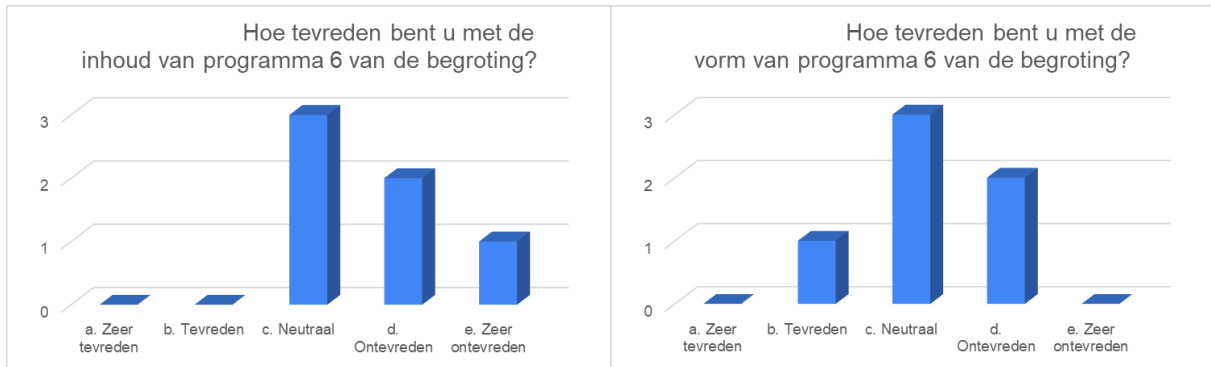
Pagina 44 van de programmabegroting 2021-2024 geeft een opsomming van ruim 20 kaderstellende (beleids) documenten. Deze opsomming is in onderstaande lijst aangevuld met ambtelijk opgevraagde informatie. Een ordening van of samenhang tussen de documenten geeft de begroting niet.

*"Het beleid voor dit programma is onder andere vastgelegd in de beleidsnota's (en verordeningen):*

- Beleidsplan Wmo 2015 (2014)
- Subsidieregeling algemene oplossingen in het sociaal domein Gemeente Lochem 2015
- Preventie- en handavingsplan alcohol (2016)
- Gedraglijn voor beoordeling "ondersteuning thuis" (2016)
- Regionaal plan van aanpak transformatie MO-BW (2017)
- Verordening Wmo (recent 2020 herzien)
- Regiovisie (2017-2022), Transformatie maatschappelijke opvang, bemoeizorg en beschermd wonen (GGZ)
- Lokaal plan van aanpak Lochem transformatie MO-BW (2018)
- Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning (2018)
- Verordening Jeugdhulp en beleidsregels Jeugdhulp (te herzien na beleidsplan)
- Handavingsbeleid Wet kinderopvang Gemeente Lochem (2018)
- Beleidskader schulddienstverlening gemeente Lochem (2018-2021)
- "Met de samenleving werken naar een toereikend geheel aan ontmoetingsinitiatieven", visie op ontmoetingsinitiatieven in de gemeente Lochem (2018)
- Beleidsregels bijzondere bijstand en armoede en minimabeleid 2020 (2019)
- Nota Verbonden Partijen (2019)
- Uitvoeringsagenda statushouders 2019-2020 (2019)
- Algemeen beleidskader sociaal domein (2019)
- "Veerkrachtig ouder worden in gemeente Lochem", beleids- en actieplan ouderen (2019)
- "Omzien naar elkaar", beleidsplan informele hulp in de gemeente Lochem (2020)
- "Dichtbij zijn en voorkomen" visie op preventie gemeente Lochem (2020)
- Regiovisie Samen tegen huiselijk geweld, aanpak huiselijk geweld 2020-2023 (2020)
- Nota lokaal gezondheidsbeleid (2020)"

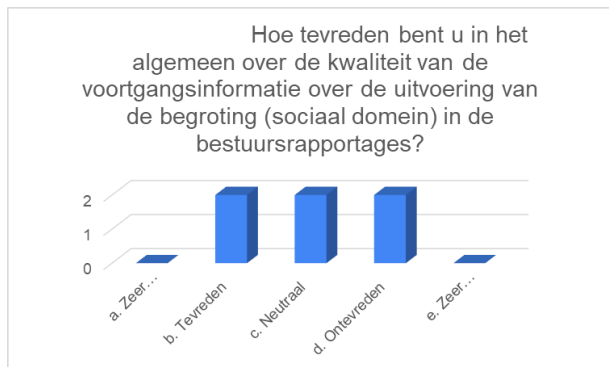
In Bijlage 2: 'Best practices' begrotingen elders (hoofdpijnen) op p.66 staan enkele voorbeelden van begrotingen elders, ter vergelijking en inspiratie.

Figuur 9: Tevredenheid met een aantal aspecten van de begroting en voortgangsinformatie daarover



*Toelichtingen respondenten*

- De lange termijn visie ontbreekt. Begroting is behoudend en 'geld gestuurd'.
- Grote overschrijdingen op gebied jeugd en WMO. Onvoldoende inzicht hoe deze overschrijdingen te beperken of terug te dringen.
- Moeilijk te doorgronden welke activiteiten onder welke noemer vallen, dus graag duidelijker termen.
- Niet alle posten zijn inzichtelijk, bv de 3 domeinen in 1 bedrag. Liever per domein.



*Toelichtingen respondenten*

- Grote overschrijdingen op gebied jeugd en WMO. Onvoldoende inzicht hoe deze overschrijdingen te beperken of terug te dringen. Dit geldt ook voor de informatie over de uitvoering van de begroting, de te verwachten overschrijdingen en de hoogte ervan.
- Onder bestuursrapportages kan ook de monitor sociaal domein worden verstaan en die geeft goede informatie.

In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd. Hierover is het beeld in Lochem als volgt, waarbij wordt verwezen naar de Raadsmonitor die in de volgende paragraaf aan bod komt.

Figuur 10: Tevredenheid met de kwaliteit van verantwoordingsinformatie in de jaarrekening



*Toelichtingen respondenten*

- Zeer oppervlakkig zonder diepgang
- In de jaarrekening is het beperkt, in de monitor uitgebreider, evenals in de bijpraatsessies sociaal domein.

### 2.3.2.3 'Kadernota's' / beleidsdocumenten sociaal domein

Lochem heeft een Algemeen Beleidskader Sociaal Domein, waarin de Lochemse visie op het sociaal domein staat beschreven. Daarin worden de twee hoofddoelen beschreven en zijn vijf uitgangspunten bepaald. Deze zijn richtinggevend voor de aanpak in het hele sociale domein inclusief Jeugdhulp en Wmo. Daarnaast is er in Lochem een Beleidsplan Jeugdhulp en Wmo waarin een overzicht wordt gegeven van het stelsel van (een deel van de) documenten dat de kaderstelling en uitvoering binnen het sociaal domein omvat. De achtergrond hierbij en inhoud hiervan wordt beschreven in §1.2 Het sociaal domein in Lochem, p.19.

### 2.3.3 Raadsmonitor Sociaal Domein Lochem

#### Proces raadsmonitor (wijze van behandelen)

Na de decentralisaties per 2015 werd de raadsmonitor sociaal domein ontwikkeld en 1x per kwartaal opgesteld. Echter, de snelheid waarmee dan moest worden opgesteld en de ruimte voor het geven van duiding aan de cijfers en ontwikkelingen waren door de hoge frequentie niet optimaal. Daarom ontvangt de gemeenteraad nu 1x per half jaar een monitor die inzicht geeft in de uitvoering van het beleid in het voorgaande half jaar. In de periode 2019-2020 zijn vier monitoren in beschouwing genomen.

De monitoren worden aan een tafel van een politieke avond *informerend* besproken. Dat houdt in dat (na presentatie) technische vragen worden gesteld en beantwoord, zo nodig schriftelijk na afloop. Doorgaans nemen de woordvoerders sociaal domein deel aan deze politieke avonden. Vanwege parallelle vergadertafels kan het zijn dat (kleine) fracties niet aanwezig (kunnen) zijn. De Raadsmonitor over de 2<sup>de</sup> helft van 2019 is niet besproken in een politieke avond. Als mogelijke reden hiervoor is genoemd dat er door corona geen ruimte voor was. Er vindt geen vervolg plaats op het stellen van technische vragen tijdens de politieke avond; een vervolg zou kunnen zijn dat er politieke vragen worden gesteld, of dat een onderwerp of ontwikkeling uit de raadsmonitor apart (politiek) wordt geagendeerd. Er wordt geen politieke kleuring / actie aan gekoppeld door de raad (moties / aparte sessies). Ook wordt de raadsmonitor niet (expliciet) als input voor de kadernota en/of begroting of het debat daarover. De raadsmonitor wordt momenteel vooral gebruikt in de zin van managementinformatie voor de raad, in plaats van als stuurinstrument.

Tabel 2: Raadsmonitor Sociaal Domein - wijze van behandelen (2019-2020)

Publicatie	Documenten	Agendering	Bijzonderheden behandeling
5 maart 2019	Memo en raadsmonitor 2 <sup>de</sup> helft 2018	45 minuten Informerend PA 1 april 2019. Vervolg PA 13 mei 2019	Presentatie gevolgd door technische vragen en antwoorden; wegens tijdgebrek vervolg + 6 vragen schriftelijk beantwoord. 1/4 portefeuillehouder De Haan. Toezegging: monitor wordt anders van opzet. 13/5 portefeuillehouder Van Zeijts.
12 sept 2019	Memo en raadsmonitor 1 <sup>ste</sup> helft 2019 Nieuwe opzet, andere indeling, minder tekst, meer grafieken	45 minuten Informerend PA 7 oktober 2019	Presentatie gevolgd door stellen en beantwoorden technische vragen. In monitor ontwikkelagenda voor verdere verbetering monitor. Portefeuillehouder Van Zeijts.
10 maart 2020	Memo en raadsmonitor 2 <sup>de</sup> helft 2019	Niet behandeld in PA	
23 sept 2020	Memo en raadsmonitor 1 <sup>ste</sup> helft 2020	45 minuten digitaal informerend PA 9 november '20	Geen presentatie; direct technische vragen en beantwoording. Portefeuillehouder De Haan; na afloop 4 vragen schriftelijke beantwoord.



### **Inhoud raadsmonitor**

Begin 2019 is de opzet van de monitor gewijzigd. Vanaf dan zijn de belangrijkste thema's:

- De staat van Lochem (beeld van de sociale situatie);
- Maatwerkvoorzieningen (inzicht in het gebruik);
- Financiën;
- en een korte toelichting van de gebruikte definities.

Vanaf 2019 wordt meer met grafieken en tabellen gewerkt en geeft het college in toenemende mate zicht op trends en de duiding daarvan. In de monitor over de 1<sup>ste</sup> helft van 2020 is een thema *Algemene Voorzieningen (gebruik daarvan)* toegevoegd. De omvang van het document verandert nauwelijks (25-30 pagina's).

Naast bovenstaande ontwikkeling van de raadsmonitor is ook energie gestoken in het beter op één lijn krijgen van de raadsmonitor met de P&C-cyclus. Hier is onder meer over gesproken met de klankbordgroep financiën. Dit proces heeft er toe geleid dat de raadsmonitor nu meer is geïntegreerd met de P&C cyclus. Dit geldt zowel voor de timing (dichter op de kadernota en de begroting) als de inhoud (financieel). Hierbij geldt als kanttekening dat de bedragen in de raadsmonitor niet één op één vergelijkbaar zijn met de bedragen die in de jaarrekening worden opgenomen. Dat komt ten eerste doordat de bedragen in de raadsmonitor gebaseerd zijn op de geleverde zorg in kalenderjaar t-1<sup>17</sup> en dat in de jaarrekening daarnaast ook de kosten op worden genomen van zorg uit voorgaande jaren (t-2, t-3) die nog in voorgaand jaar (t-1) gedeclareerd zijn. Ten tweede zijn de bedragen in de raadsmonitor prognoses op basis van informatie per 31 december van jaar t-1, terwijl de jaarrekening is gebaseerd op de verantwoordingen door de zorgleveranciers die op dat moment beschikbaar zijn.

Verschillen tussen de (financiële) cijfers in de raadsmonitor en de jaarrekening roepen vaak detailvragen op. Dit komt doordat details worden aangeboden, maar ook omdat er tijd zit tussen het uitkomen van de raadsmonitor en het verschil in periode waarover de raadsmonitor enerzijds en de jaarrekening wordt gerapporteerd. Dit leidt tot verschillen in gegevens tussen de raadsmonitor en bijvoorbeeld de jaarstukken.

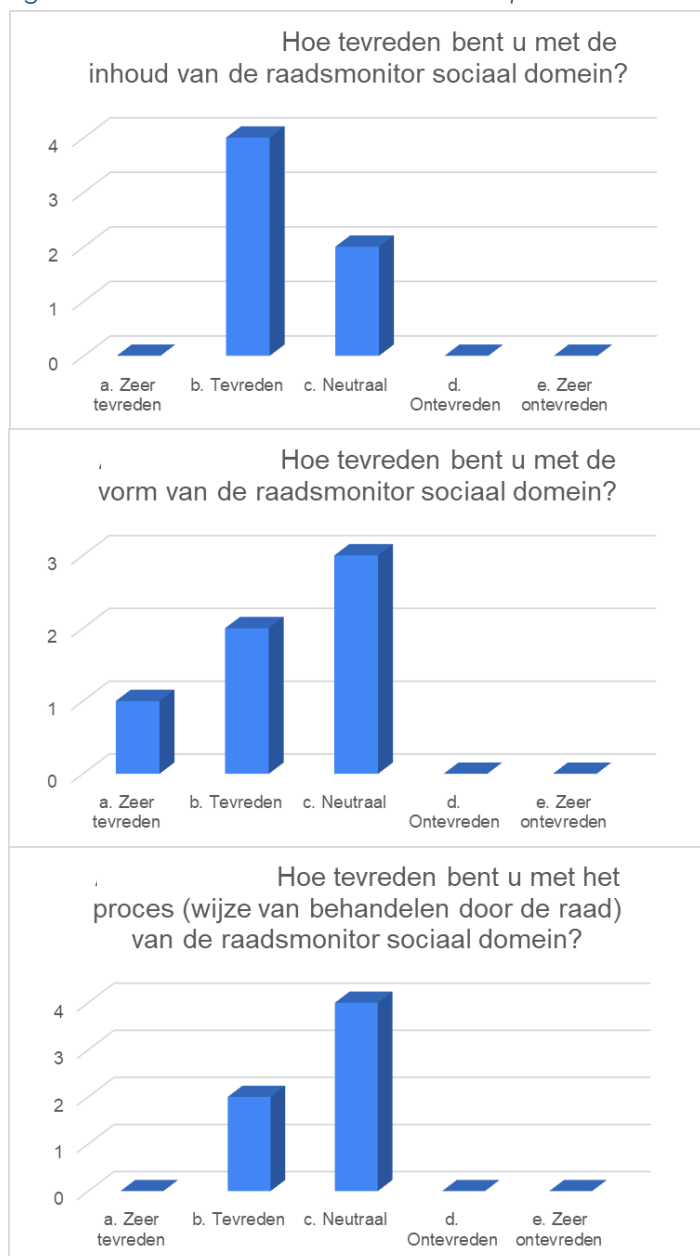
### **Meningen woordvoerders sociaal domein over raadsmonitor sociaal domein**

De raadsleden zijn overwegend tevreden met de inhoud van de raadsmonitor. Wel is er enige ruimte voor verbetering van de vorm van de raadsmonitor en is de grootste verbetering te behalen op het proces; de wijze van behandelen door de raad.

---

<sup>17</sup> 't' is het jaar waarin de jaarrekening wordt gepubliceerd. 't-1' is het jaar waarover wordt gerapporteerd.

Figuur 11: Tevredenheid over een aantal aspecten van de raadsmonitor sociaal domein



*Toelichtingen respondenten*

- Is (nog) wel een 'groei instrument'.
- Nu is het vooral een terugblik. Zou graag informatie zien over huidige stand van zaken met eventuele problemen benoemd en een vooruitblik wat er mogelijk te wachten staat ook op financieel gebied.
- De raadsmonitor verbetert nog iedere keer en de informatie is helder weergegeven.

- Soms is het niet duidelijk wat het precies voor de gemeente Lochem betekent.
- De raad zou meer vooraf meegenomen moeten worden i.p.v. achteraf de monitor door te nemen.

- De langdurige effecten mogen meer naar voren komen.
- Inmiddels is de raadsmonitor zover doorontwikkeld dat deze nauwelijks meer toelichting behoeft en niet standaard aan een tafel behandeld hoeft te worden.

**Vergelijking raadsmonitor Lochem met enkele andere gemeenten**

Veel grote gemeenten beschikken over een monitor sociaal domein. In de grootteklassen van Lochem zijn systematische monitoren sociaal domein echter eerder de uitzondering dan de regel. Maar ook kleinere gemeenten experimenteren met (soms volledig gedigitaliseerde) vormen van monitoring van het sociaal domein.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Voorbeelden hiervan zijn de gemeente Montferland en de gemeente Waalre. Enkele bronnen:

- Almere januari 2019, [www.almere.nl/over-almere/feiten-en-cijfers/](http://www.almere.nl/over-almere/feiten-en-cijfers/)
- Raadsmonitor sociaal domein Deventer 2020; <https://deventer.raadsinformatie.nl/document/8901139/1#search=%22sociaal%20domein%22>
- Sociale monitor Ede 2020; [https://ede.buurtmonitor.nl/report/Sociale\\_Monitor\\_Ede\\_2020.pdf](https://ede.buurtmonitor.nl/report/Sociale_Monitor_Ede_2020.pdf)

Tabel 3: Raadsmonitor - vergelijking met andere gemeenten

	Lochem	Deventer	Ede	Leiden
Omvang (pagina's)	25	20	52	50
Frequentie	2x / jaar	1x / jaar (aantal indicatoren met kwartaal-informatie)	1x / jaar	1x / jaar
Beleid in beeld (gebruik voorzieningen Wmo, Jeugd, Participatie en Inkomen)?	Ja	Ja	Ja	Ja
Koppeling aan doelstellingen of prestaties begroting?	Nee begroting kent geen prestatie-indicatoren	Ja	Ja beperkt	Nee
Financiën in beeld (besteding budgetten)?	Ja	Nee	Beperkt	Nee
Meerjarige trends?	Ja	Ja	Ja	Ja
Mate visualisering (grafisch)?	Beperkt	Ja primair grafisch	Zeer beperkt	Beperkt
Mate duiding Cijfers/grafieken/trends?	Ja in ontwikkeling	Ja vergelijkbaar met Lochem + toets aan prestatie-afspraken	Ja uitgebreid	Ja uitgebreid
Ervaringen inwoners in beeld?	Nee	Ja tevredenheids-scores voor zover beschikbaar	Ja standaard tevredenheids-rapportage	Ja tevredenheids-onderzoeken Aparte onderzoeks-agenda (beleids-ontwikkelingen die het college nader onderzoekt)
Bijzonderheden				

### 2.3.4 Raadsvoorstellen en Memo's

In deze paragraaf gaan we in op raadsvoorstellen en memo's. Raadsvoorstellen vormen de directe basis voor de besluitvorming door de raad en zijn de primaire informatiebron voor raadsleden voor het nemen van een beslissing. Memo's spelen hierin een secundaire / indirecte rol, maar zijn ook van substantieel belang in de informatievoorziening van de raad.

- Monitor sociaal domein 2020 gemeente Leiden; <https://leiden.incijfers.nl/Onderzoeksbank/--Zorg,-gezondheid-en-sport>
- Praktijkvoorbeeld monitor gemeente Montferland; <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/monitor-sociaal-domein-gemeente-montferland>
- Monitor sociaal domein 2020 gemeente Waalre; [www.waalre.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/documenten/raadsinformatiebriefven/02ff5a62-4965-4506-bedf-716f5c6ea0cf](http://www.waalre.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/documenten/raadsinformatiebriefven/02ff5a62-4965-4506-bedf-716f5c6ea0cf)

### **Algemeen / inleidend<sup>19</sup>**

Veel raadsvoorstellen worden opgesteld volgens een format. Desondanks blijken er vaak verbeteringen mogelijk als het gaat om het informatiegehalte van raadsvoorstellen die volgens bestaande formats zijn opgesteld. Het gaat daarbij vaak over verbeteringen van de kwaliteit van de raadsvoorstellen op compleetheid, duidelijkheid en transparantie. Het gebruik van formats laat nog vaak te wensen over. Centraal staat de behoefte van raadsleden, zij willen weten wat zij besluiten, waarover zij besluiten, op grond waarvan zij besluiten en wat de consequenties van de besluiten zijn. Dat moet duidelijk en transparant zijn voor raadsleden.

Kernpunten voor een raadsvoorstel zijn:

- de aanleiding en het kader voor een voorgelegd besluit;
- samenvatting van de inhoud en de onderbouwing van het beleid;
- specifieke beslispunten (wat en waarover beslis ik als ik instem met een voorstel?);
- informatie over de keuzes die worden voorgelegd:
  - keuzeruimte
  - context
  - onderbouwing
- stappen in het proces dat heeft geleid tot het voorstel;
- doorwerking van informatiebronnen
  - geluiden uit de samenleving
  - informatie van deskundigen
  - (wetenschappelijke) kennis

In het algemeen geldt voor raadsvoorstellen en andere informatiestukken de minimumvereiste dat ze leesbaar en begrijpelijk zijn voor raadsleden. De tekst moet de raadsleden ondersteunen bij besluitvorming en moet:

- duidelijk zijn: leesbaar en met een opbouw die je als lezer goed kunt volgen;
- bijdragen aan transparantie;
- juist en compleet zijn;
- bruikbaar zijn om te komen tot inzichtvorming, oordeelsvorming en besluitvorming door raadsleden.

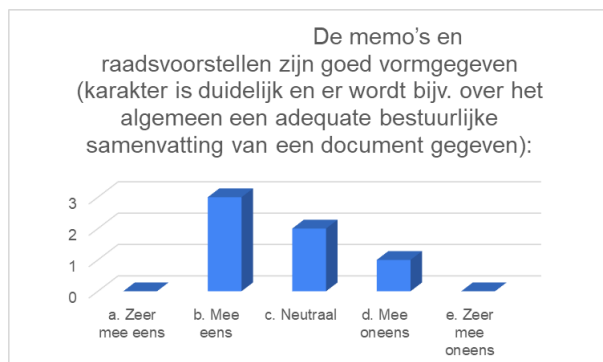
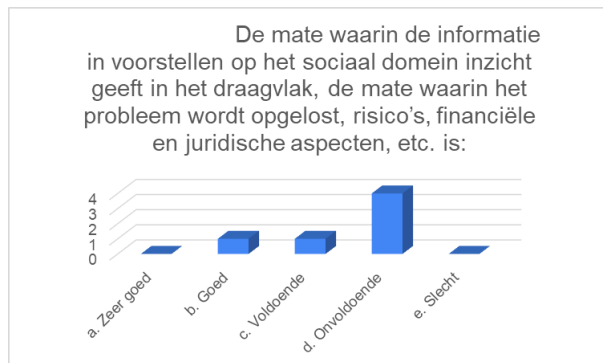
### **Lochems Beeld**

Hieronder worden de oordelen van de raadsleden over diverse aspecten van raadsvoorstellen en memo's weergegeven. Omwille van de omvang van de vragenlijst is een aantal vragen voor raadsvoorstellen en memo's samengebundeld.

---

<sup>19</sup> Gebaseerd op: Vereniging van Griffiers, "Verbetering informatievoorziening aan de raad", K Plus V, 18 september 2020.

## Toelichtingen respondenten

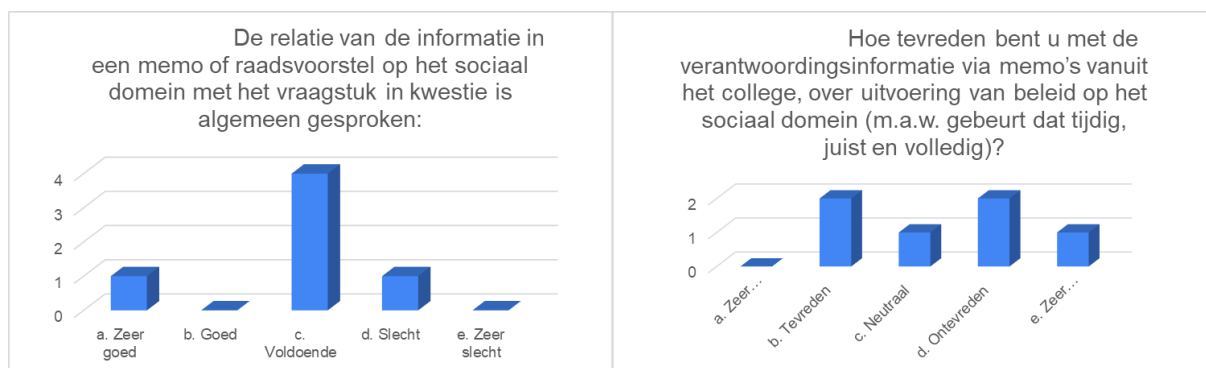


- Het budget is heel erg leidend.
- De raadsvoorstellen bevatten in het algemeen geen mogelijkheid voor keuzes. Veranderingen moeten aangebracht worden via moties en amendementen.
- Weinig scenario's en keuzemogelijkheden.

- De vertrouwenspersoon en klachtenafhandeling moet onafhankelijk zijn en goed te vinden. Wordt aan gewerkt als het goed is.
- Met name de mate waarin het probleem wordt opgelost als onvoldoende.

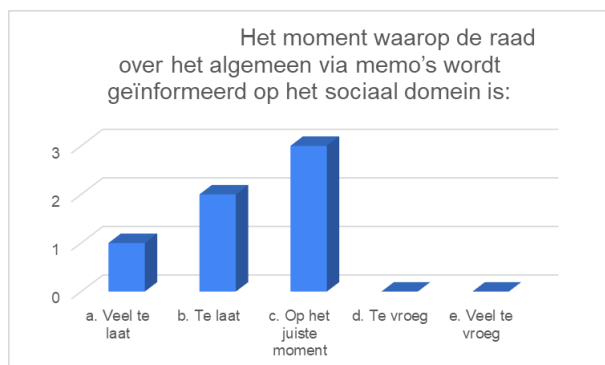
- Gebruik "Lochem Spreekt" wordt veel gebruikt. Is dit representatief?
- De informatie bevindt zich op het niveau van een beleidsdocument. Detail informatie ontbreekt zeker op financieel gebied.
- Opvattingen van burgers komt weinig voor in een raadsvoorstel, wel indirect via een advies van de adviesraad sociaal domein. Maatschappelijk belang komt zeker aan de orde

- Zo af en toe veel herhaling en algemene bewoordingen.



*Toelichtingen respondenten*

- We moeten heel goed opletten hoe een voorstel geïnterpreteerd kan worden.
  - In het ene geval voldoende in het andere geval goed.
- Dit gebeurt nauwelijks anders dan via formele procedures.
  - De meeste verantwoording gebeurt via de monitor. Alleen als er iets bijzonders speelt, komt een memo.
  - De criteria voor effect en concreetheid in acties ontbreekt vaak.





### 3 Deel 3: Instrumentgebruik/ sturing door raad op sociaal domein

In dit 3<sup>de</sup> deel van de Nota van Bevindingen wordt ingegaan op twee hoofdonderwerpen die aan elkaar zijn gerelateerd:

1. Het instrumentgebruik door de gemeenteraad op het sociaal domein;
2. De sturing door de gemeenteraad op het sociaal domein.

Voor het eerste onderwerp (instrumentgebruik) is nagegaan hoe waardevol de fractiewoordvoerders sociaal domein elk van de instrumenten die de raad ter beschikking staan, vinden om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Na een inleiding op de diverse instrumenten die de raad (grotendeels verankerd in de Gemeentewet) tot zijn beschikking heeft, wordt – in volgorde van het belang dat door de raadsleden aan de instrumenten wordt gehecht – de inzet van de verschillende instrumenten inzichtelijk gemaakt.

Voor het tweede onderwerp (sturing door de gemeenteraad) komt een aantal onderwerpen aan bod uit het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Het gaat daarbij om:

- Rolneming van de gemeenteraad §3.2.1, p.49
- Wijze van sturen door de raad §3.2.2, p.50
- De positie van de raad §3.2.3, p.51
- De sturingsruimte van de raad §3.2.4, p.52
- Bovenregionale samenwerking (door raden) §3.2.5, p.53

#### 3.1 Instrumentgebruik door de gemeenteraad op het sociaal domein

##### 3.1.1 Inleiding: instrumenten van de gemeenteraad

Om zowel zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen uit te kunnen oefenen, zijn in de Gemeentewet wettelijke instrumenten vastgelegd waar de gemeenteraad gebruik van kan maken. IJkmomenten voor de inzet van deze instrumenten zijn bijvoorbeeld: 1. Bij de behandeling van de reguliere P&C-stukken; de kadernota, de begroting, bestuursrapportages en de jaarrekening. 2. Bij besluitvorming over nieuw beleid en/of evaluaties van beleid. Maar ook op andere momenten, waarop de raad het belieft, kunnen deze instrumenten worden ingezet. Hierbij geldt voor de meeste instrumenten dat het inzetten ervan tijdens een raadsvergadering plaatsvindt. Het gaat om de volgende instrumenten:

- *Budgetrecht*  
De bevoegdheid van de raad om financiële middelen beschikbaar te stellen door het college daartoe te machtigen. Dit kan bijvoorbeeld door het vaststellen van de begroting. Afspraken over het budgetrecht worden gemaakt in de financiële verordening van de gemeente.
- *Indienen van moties*  
Een motie is een verklaring waarmee een oordeel en/of wens en/of verzoek wordt uitgesproken, mogelijk met een oproep aan het college tot een bepaalde actie. Een motie heeft geen rechtsgevolgen (en is dus juridisch niet bindend).
- *Indienen van amendementen*  
Een amendement wijzigt een raadsvoorstel/-besluit en heeft derhalve rechtsgevolgen; het gewijzigde besluit is juridisch bindend.

- *Initiatiefrecht*  
Een initiatiefvoorstel is een vorm van actieve kaderstelling, waarbij een raadslid een eigen voorstel voor nieuw beleid of aanpassing van een verordening indient.
- *Recht van interpellatie*  
Een interpellatie is het verzoek van een raadslid om het college te bevragen over een onderwerp dat niet op de agenda van de raadsvergadering staat. De raad stelt regels over het gebruik van het interpellatierecht, meestal in het reglement van orde voor de raadsvergaderingen.
- *Vragenrecht*  
Dit is het recht om mondeling of schriftelijk vragen te stellen aan het college over zaken die binnen de bevoegdheden van het college vallen. Ook hier geldt dat de raad regels stelt over het gebruik ervan, meestal in het reglement van orde voor de raadsvergaderingen.
- *Inlichtingenplicht van het college*  
Naast de passieve inlichtingenplicht (het verstrekken van informatie door het college aan de raad op diens verzoek) heeft het college ook een actieve inlichtingenplicht (uit zichzelf alle inlichten verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft). Raad en college geven samen vorm aan de inlichtingenplicht.
- *Recht van onderzoek*  
De raad kan op voorstel van één of meerdere raadsleden op verschillende manieren een onderzoek naar het beleid van het college instellen, bijvoorbeeld: door een extern bureau, door een onafhankelijke commissie of via een raadsonderzoek.
- *Agenderingsrecht*  
Naast bovengenoemde instrumenten uit de Gemeentewet, heeft de raad (de leden van de gemeenteraad) vanzelfsprekend het agenderingsrecht. Ieder lid van de gemeenteraad heeft het recht en kan – binnen de orde van de raadsvergadering – punten agenderen op de agenda van de raadsvergadering. Dit geldt uiteraard ook voor het agenderen van onderwerpen voor andersoortige bijeenkomsten.

Deze formele, wettelijk vastgelegde instrumenten manifesteren zich veelal transparant en open in het politiek-bestuurlijke proces; ze liggen vast op schrift en/of er wordt op bepaalde wijze verslag van gedaan, waardoor de informatie over het gebruik van deze instrumenten (publiek) beschikbaar en na te gaan is.

Naast deze instrumenten hebben de gemeenteraad en de individuele leden ervan natuurlijk ook meer informele instrumenten waar gebruik van kan worden gemaakt, zoals: het bijwonen van informele bijeenkomsten (binnen of buiten de gemeentelijke organisatie), het spreken met en/of bevragen van belangengroepen, inwoners of organisaties. Deze instrumenten en het gebruik ervan zijn vaak niet direct zichtbaar en transparant inzichtelijk. Het is voor een rekenkamercommissie dan ook niet objectief na te gaan hoe, hoe vaak en door wie deze instrumenten worden ingezet. Dit onderzoek richt zich daarom op het gebruik van de formele, wettelijk vastgelegde instrumenten.

### 3.1.2 Aangegeven belang van sturingsinstrumenten voor de kaderstellende rol

Om inzicht te krijgen in hoe de gemeenteraad de sturingsinstrumenten weegt qua belang voor zijn kaderstellende rol, is deze vraag in de enquête aan de fractiewoordvoerders sociaal domein gesteld. De antwoorden zijn hieronder middels een *heatmap* weergegeven.

Tabel 4: Mate van waarde van sturingsinstrumenten voor kaderstellende rol

#### 9. Welke sturingsinstrumenten vindt u het meest waardevol voor de uitoefening van uw kaderstellende rol op het sociaal domein?

	Gemiddelde	Laagste score respondenten	Hoogste score respondenten
1 Budgetrecht	7,5	4,0	10,0
2 Moties	7,2	3,0	9,0
3 Amendementen	7,3	3,0	9,0
4 Initiatiefrecht	4,8	2,0	9,0
5 Recht van Interpellatie	5,3	0,0	9,0
6 Vragenrecht	7,5	3,0	9,0
7 Inlichtingenplicht college	6,8	3,0	10,0
8 Recht van onderzoek	5,0	1,0	10,0
9 Agenderingsrecht	8,0	3,0	10,0

\* Schaal van 1 – 10, van weinig waardevol – zeer waardevol.

Hierbij werden de volgende toelichtende opmerkingen gemaakt door de respondenten:

Ad 1) Budgetrecht

- Veel op het sociale domein is een open-einderegeling, waardoor het budgetrecht op veel terreinen niet van toepassing is in de zin dat het door de raad aangegeven budget niet als maximumbudget kan dienen.

Ad 4) Initiatiefrecht

- Eigenlijk past dit instrument vooral voor onderwerpen waarop er geen of onvoldoende samenwerking met college is.

Ad 5) Recht van interpellatie

- Er wordt sporadisch gebruik van gemaakt maar is 'reglementair dichtgetimmerd'.
- Eigenlijk past dit instrument vooral als andere vormen van sturing niet of onvoldoende resultaat hebben.

Ad 6) Vragenrecht

- Het is een mooi instrument maar het 'niveau' van de antwoorden is zeer wisselend.

Ad 7) Inlichtingenplicht college

- Er wordt - op verzoek van enkele partijen - met een soort raadswerkgroep gestart, zodat de raadsleden beter (kunnen) worden geïnformeerd en bijgepraat. Om zo de kennis bij de raadsleden te vergroten.

Ad 8) Recht van onderzoek

- Van dit instrument is voor zover bekend in de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt.
- Het is ook een zwaar middel en wellicht 'te spannend' om in te zetten.

Overig

- Inrichten van een overleg met het college en ambtenaren dat op regelmatige basis plaats vindt zodat de raad op tijdig op de hoogte is van vooruitgang en eventuele problemen bij de uitvoering van het vastgestelde beleid.
- Raadswerkgroep bij vraagstukken van complexe omvang of nieuw beleid om zo aan de voorkant uitgangspunten voor beleid mee te geven.

### 3.1.3 Gebruik van sturingsinstrumenten in Lochem

#### 3.1.3.1 Agenderingsrecht m.b.t. memo's op het sociaal domein 2020 (incl. actieve inlichtingenplicht college via deze memo's)

Het verzenden van memo's aan de gemeenteraad is (naast o.a. het beantwoorden van raadvragen en via bijeenkomsten zoals bijpraatsessies en diverse tafels) een belangrijk middel waarlangs het college invulling geeft aan de actieve inlichtingenplicht aan de gemeenteraad. Redelijk wat memo's wordt voor een tafel geagendeerd (meer dan bijv. op het fysieke domein). Uit memo's komen ook regelmatig moties voort, met een oproep aan het college.

In 2019 zond het college op het sociaal domein 28 memo's naar de raad. Hiervan zijn 10 memo's (36%) direct en indirect behandeld aan een tafel in de politieke avond.

In 2020 zijn in totaal 18 memo's met betrekking tot het sociaal domein aan de gemeenteraad gezonden. In 3 gevallen (17%) is een memo geagendeerd voor een tafel in de politieke avond.

Het beeld is dat de raad (via de agendacommissie) actief gebruik maakt van het recht van agendering en dat memo's een goede basis vormen voor de raad om geïnformeerd te worden. Daarbij leeft ook de indruk dat er vaak 'bij voorbaat wordt gepiept' op memo's. De vraag is of er goed onderscheid wordt gemaakt tussen het verschil in informatie ter kennisgeving aannemen of er actief op handelen om te sturen. Bij het agenderen gaat het er niet altijd om op het onderwerp te sturen, maar omdat men het onderwerp ter sprake wil brengen. Een raadslid mag dat vanzelfsprekend zelf bepalen en kan dat ook uit politieke overwegingen doen. Maar wanneer er te vaak wordt geagendeerd is wel de vraag of het effectief werkt.

Vanwege de omvang is de achtergrondinformatie hierbij te vinden in [Bijlage 3: Overzicht memo's sociaal domein 2020](#) (p.69).

De actieve inlichtingenplicht van het college komt ook aan de orde in §2.2.1 De rol van het college, p.24 en §3.1.3.8 Inlichtingenplicht college, p.48.

#### 3.1.3.2 Vragenrecht op het sociaal domein 2019-2020 (incl. passieve inlichtingenplicht college via beantwoording van vragen)

Het beantwoorden van raadvragen is (naast o.a. het verzenden van memo's aan de gemeenteraad en via bijeenkomsten zoals bijpraatsessies en diverse tafels) een belangrijk middel waarlangs het college invulling geeft aan de inlichtingenplicht aan de gemeenteraad.

In 2019 en 2020 is er in totaal (alle beleidsvelden, ook buiten het sociaal domein) resp. 44 en 20 keer gebruik gemaakt van het vragenrecht door het stellen van formele schriftelijke vragen. Voor onderwerpen op het sociaal domein geldt dat resp. 11 en 3 keer formele schriftelijke vragen zijn gesteld.

In beide jaren was de verdeling van het gebruik van het vragenrecht over de fracties als volgt:

Tabel 5: Gebruik van vragenrecht door fracties (2019-2020)

Jaar	Partij	CDA	D66	Gemeente belangen	GroenLinks	Meedenken met Lochem	PvdA	VVD
2019	11x (44x)	1 (6)	- (2)	- (4)	1 (3)	- (2)	4 (15)	5 (12)
2020	3x (20x)	1 (2)	- (0)	- (2)	- (3)	- (2)	2 (5)	- (6)
Totaal	14x (64x)	<b>2</b> <b>(8)</b>	<b>-</b> <b>(2)</b>	<b>-</b> <b>(6)</b>	<b>1</b> <b>(6)</b>	<b>-</b> <b>(4)</b>	<b>6</b> <b>(20)</b>	<b>11</b> <b>(18)</b>

\* 2020 t/m oktober.

\* Voor de '/' staat het aantal keer dat schriftelijke vragen is gesteld op het sociaal domein, na de '/' het totaal aantal keer (ook buiten het sociaal domein).

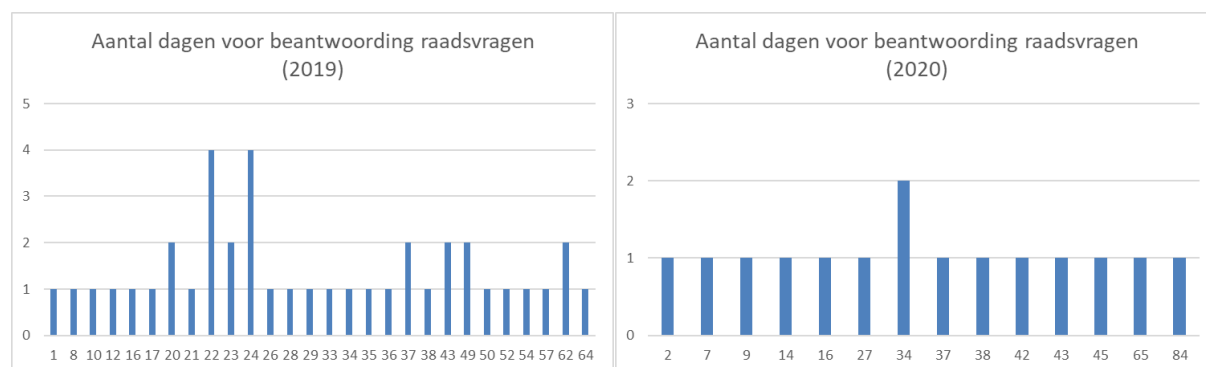
Daarbij is voor de tijdigheid van informatievoorziening aan de raad ook van belang om te zien op welke termijn de gestelde schriftelijke vragen zijn beantwoord. Daarbij geldt dat schriftelijke vragen binnen 30 dagen na het indienen moeten worden beantwoord. Voor de beantwoordingstermijnen hieronder zijn alle schriftelijke vragen (ook die buiten het sociaal domein) meegenomen.

Voor 2019 en 2020 geldt een gemiddelde beantwoordingstermijn (de tijd tussen het indienen van de schriftelijke vragen en het verzenden van het antwoord erop) van resp. 31 en 32 dagen.

In 2019 varieerde de beantwoordingstermijn van 1-64 dagen. Hierbij zijn van de 44x, de vragen 23x (52%) binnen de gestelde termijn beantwoord en 18x (41%) buiten de gestelde termijn (van 3x is de exacte beantwoordingstermijn onbekend).

In 2020 varieerde de beantwoordingstermijn van 2-84 dagen. Hierbij zijn van de 20x, de vragen 7x (35%) binnen de gestelde termijn beantwoord en 9x (45%) buiten de gestelde termijn (van 4x is de exacte beantwoordingstermijn onbekend).

Figuur 12: Beantwoordingstermijn raadvragen (2019-2020)



Vanwege de omvang is de achtergrondinformatie hierbij te vinden in Bijlage 4: Overzicht schriftelijke vragen 2019-2020 (p.72).

Het betreft hier alleen de formeel gestelde schriftelijke vragen; mondelinge vragen die zijn gesteld in de raadsvergadering, diverse tafels, bijpraatsessies en/of via informeel contact tussen raadsleden en collegeleden/ambtenaren zijn hierin niet meegenomen vanwege het feit dat ze óf niet zijn vastgelegd, óf omdat de omvang van het aantal verslagen van dergelijke bijeenkomsten te groot is om dit te kunnen nagaan.

De actieve inlichtingenplicht van het college komt ook aan de orde in §2.2.1 De rol van het college, p.24 en §3.1.3.8 Inlichtingenplicht college, p.48.

### 3.1.3.3 Moties op het sociaal domein in 2019-2020 (incl. budgetrecht)

In 2019 en 2020 is voor onderwerpen op het sociaal domein resp. 13 en 8 keer een motie ingediend op een onderwerp in het sociaal domein. In 2019 en 2020 betrof het beide jaren 1 motie met betrekking tot het budgetrecht (bij de begroting). Het totaal aantal moties dat in 2019 en 2020 werd ingediend was resp. 56 en 71.

In beide jaren werd er door de verschillende fracties het volgende aantal moties ingediend op het sociaal domein:

Tabel 6: Aantal moties op het sociaal domein, ingediend door fracties (2019-2020)

Jaar	Partij	CDA	D66	Gemeente belangen	GroenLinks	Meedenken met Lochem	PvdA	VVD
2019 (13x)		6	-	1	1	-	4	1
2020 ( 8x)		2	-	-	2	2	1	1
<b>Totaal (21x)</b>		<b>8</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>

\* 2020 t/m oktober.

In 2019 zijn van de 13 moties er: 3 ingetrokken, 3 verworpen en 6 aangenomen (1 onbekend). In 2020 zijn van de 8 moties er: 3 ingetrokken, 1 verworpen en 4 aangenomen.

Vanwege de omvang is de achtergrondinformatie hierbij te vinden in



### 3.1.3.4 Amendementen op het sociaal domein in 2019-2020 (incl. budgetrecht)

In 2019 en 2020 is voor onderwerpen op het sociaal domein resp. 13 en 9 keer een amendement ingediend op een onderwerp in het sociaal domein. In 2019 betrof het 1 amendement met betrekking tot het budgetrecht (bij de begroting). Het totaal aantal amendementen dat in 2019 en 2020 werd ingediend was resp. 47 en 41.

In beide jaren werd er door de verschillende fracties het volgende aantal amendementen ingediend op het sociaal domein:

Tabel 7: Aantal amendementen op sociaal domein, ingediend door fracties (2019-2020)

Jaar	Partij	CDA	D66	Gemeente belangen	GroenLinks	Meedenken met Lochem	PvdA	VVD
2019 (13x)		6	-	-	1	1	2	3
2020 ( 9x)		-	-	-	-	-	5	4
Totaal (22x)		<b>6</b>	-	-	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

\* 2020 t/m oktober.

In 2019 zijn van de 13 amendementen er: 2 ingetrokken, 6 verworpen en 5 aangenomen. In 2020 zijn van de 9 amendementen er: 3 ingetrokken, 3 verworpen, 3 aangenomen.

Vanwege de omvang is de achtergrondinformatie hierbij te vinden in Bijlage 6: Overzicht amendementen sociaal domein (2019-2020), p.76.

### 3.1.3.5 Budgetrecht

Waar de raad via moties en/of amendementen gebruik heeft gemaakt van zijn budgetrecht is dit aangegeven in §3.1.3.3 Moties op het sociaal domein in 2019-2020 (incl. budgetrecht), p.46 en in §3.1.3.4 Amendementen op het sociaal domein in 2019-2020 (incl. budgetrecht), p.47.

Alle budgetwijzigingen – zowel door de gemeenteraad via het budgetrecht, als door het college – die zich hebben voorgedaan sinds de begroting van 2019 zijn te vinden in Bijlage 7: Overzicht financiële wijzigingen sociaal domein vanaf begroting 2019 op p.78.

### 3.1.3.6 Initiatiefrecht

Een initiatiefvoorstel is een vorm van actieve kaderstelling, waarbij een raadslid een eigen voorstel voor nieuw beleid of aanpassing van een verordening indient. Voor zover bekend is dit instrument de afgelopen jaren niet actief door de gemeenteraad ingezet.

Wél is er een recent voorbeeld waar de raad nadrukkelijk initiatief heeft genomen: de Omgekeerde verordening Wmo. Het betreft hier een initiatief om met intensieve betrokkenheid van de gemeenteraad tot een nieuwe opzet van de Wmo-verordening te komen. Maar aangezien het hier niet een eigenstandige actie van de raad betreft (de raad stelt niet zelf de verordening op en brengt deze niet zelf in de raadsvergadering in), valt dit initiatief niet onder het Initiatiefrecht zoals bedoeld in de Gemeentewet.

### 3.1.3.7 Recht van interpellatie

De raad heeft in 2019/2020 één interpellatie gehouden in het kader van het sociaal domein. Dit was op verzoek van de PvdA in de raadsvergadering van 11 juni 2019 en betrof de zorgen over PlusOV. Daarnaast was er in 2020 nog 1 interpellatie buiten het sociaal domein. Het instrument van interpellatie wordt in gemeenten zelden gebruikt, zo ook in Lochem.

### **3.1.3.8 Inlichtingenplicht college**

De inlichtingenplicht van het college komt aan bod in:

- §2.2.1 De rol van het college, p.24, m.b.t. de actieve en passieve inlichtingenplicht van het college.
- §3.1.3.1 Agenderingsrecht m.b.t. memo's op het sociaal domein 2020 (incl. actieve inlichtingenplicht college via deze memo's), p.44, voor wat betreft het verzenden van memo's aan de raad;
- §3.1.3.2 Vragenrecht op het sociaal domein 2019-2020 (incl. passieve inlichtingenplicht college via beantwoording van vragen), p.44, voor wat betreft het beantwoorden van raadvragen.

Het betreft hier alleen de inlichtingenplicht die via formele wegen verloopt. Gegeven inlichtingen via mondelinge weg, zoals antwoorden op vragen die zijn gesteld in de raadsvergadering, diverse tafels, bijpraatsessies en/of via informeel contact tussen raadsleden en collegeleden/ambtenaren zijn hierin niet meegenomen vanwege het feit dat ze óf niet zijn vastgelegd, óf omdat de omvang van het aantal verslagen van dergelijke bijeenkomsten te groot is om dit te kunnen nagaan.

### **3.1.3.9 Recht van onderzoek**

In 2019-2020 is door de raad zelf geen onderzoek – zoals bedoeld in het kader van het Recht van onderzoek in de Gemeentewet – ingesteld in het sociaal domein.

## **3.2 Sturing door de gemeenteraad op het sociaal domein**

In februari 2020 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een advies uitgebracht: “Decentrale taak is politieke zaak: Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein”. Voor dit onderzoek is uit deze publicatie een aantal handzame en in de praktijk belangrijke en toepasbare onderwerpen gedestilleerd waarop de fractiewoordvoerders sociaal domein zijn bevestigd middels een enquête. In de hiernavolgende paragrafen komen deze onderwerpen aan bod. Ter introductie kent elk onderwerp een korte inleiding met een algemeen beeld, op basis van (al dan niet aangepaste passages uit) het genoemde rapport. Daarna volgt het beeld in Lochem, met daarin de respons van de fractiewoordvoerders sociaal domein op de enquêtevragen, waar van toepassing aangevuld met andere bevindingen, bijvoorbeeld uit de gehouden interviews.

### 3.2.1 Rolneming van de gemeenteraad

#### *Algemeen beeld - landelijk*

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

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

Men spreekt wel eens over gemeenteraden in termen van 'de raad die moet worden meegenomen' of 'de raad die in positie moet worden gebracht' of 'de raad die moet aanhaken'. Dit schept vooral een beeld van een passieve raad die het college volgt in plaats van een proactieve raad die vanuit zijn eigenstandige positie als hoogste lokaal bestuursorgaan zelf agendeert, het college opdracht geeft en informatie opvraagt.

Voor de positie van de raad in beleidsontwikkeling is een model ontwikkeld met vijf opties, dat in onderstaande figuur wordt weergegeven. Daarbij is het erg ambitieus (en naar alle waarschijnlijkheid niet realistisch) voor een raad om bij alle beleidsonderwerpen positie te nemen op niveau 4 of 5. Maar een streven naar een meer balans en een meer initiërende rol, bijvoorbeeld bij enkele onderwerpen per jaar is vaak al een verbetering.

Tabel 8: Rolinvulling van gemeenteraad bij kaderstelling<sup>20</sup>

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

#### *Beeld in Lochem*

Gelet op bovenstaande 5 manieren van rolinvulling van de gemeenteraad bij de kaderstelling, is het beeld in Lochem als volgt

Rol 1: Komt eigenlijk nooit voor: er vindt altijd raadsproces plaats. Bij voorstellen met een wettelijke verplichting wordt het voorstel wel meer ter kennisneming aangenomen alvorens erover wordt besloten.

Rol 2: Komt het vaakst voor: er vindt altijd wel een raadsproces plaats. Vooral bij beleidsvoorstellen is dat een actieve raadsproces.

<sup>20</sup> Van Ostaaijen, J. (2016): Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad. Tilburg: Tilburg University.

- Rol 3: In een enkel geval wordt door het college bij een raadsvoorstel ook ingegaan op verschillende scenario's/varianten met afwegingen daarbij. (bijv. bij opheffen Delta). Maar dan wel als achtergrond bij één pasklaar voorstel. (zie rollen 1 en 2)
- Rol 4: Komt heel sporadisch voor. (NB: waarbij moties op door college geïnitieerde / geformuleerde voorstellen niet zijn meegerekend; dat is namelijk rol 1, 2 of 3, waarbij college initiatief neemt)
- Rol 5: Is heel uitzonderlijk. Een recent voorbeeld is de omgekeerde WMO-verordening. Het laatste geval daarvoor stamt uit 2016, toen er in januari door de oppositiepartijen een initiatiefvoorstel huishoudelijke hulp werd ingediend ('Ondersteuning Thuis'). Dit vormde de basis om het beleid huishoudelijke hulp aan te passen. Wanneer deze variant voorkomt, is dat vaak uit onvrede.

Bij het PAK-proces is een combinatie van rolaspecten aan de orde. In de kern is het PAK-proces eigenlijk een zeer intensieve vorm van variant 2, met kenmerken van variant 3 (meerdere opties kunnen tijdens het PAK-proces door betrokken raadsleden worden besproken) en variant 4/5 (vanwege de nauwe betrokkenheid van de gemeenteraad en de keuze van de gemeenteraad over welke onderwerpen via PAK worden uitgewerkt). Alhoewel de gemeenteraad de onderwerpen kiest, ligt daarna het initiatief en leiding over het traject vooral bij ambtelijke organisatie.

*Figuur 13: Rolneming van de raad bij sturing op het sociaal domein*



*Toelichtingen respondenten*

- Huidige situatie. Wenselijk is pro-actieve sturing door de raad, soms volgend aan het college.
- Er is sprake van zowel volgen van het college als een pro-actieve houding, maar of dat in evenwicht is?

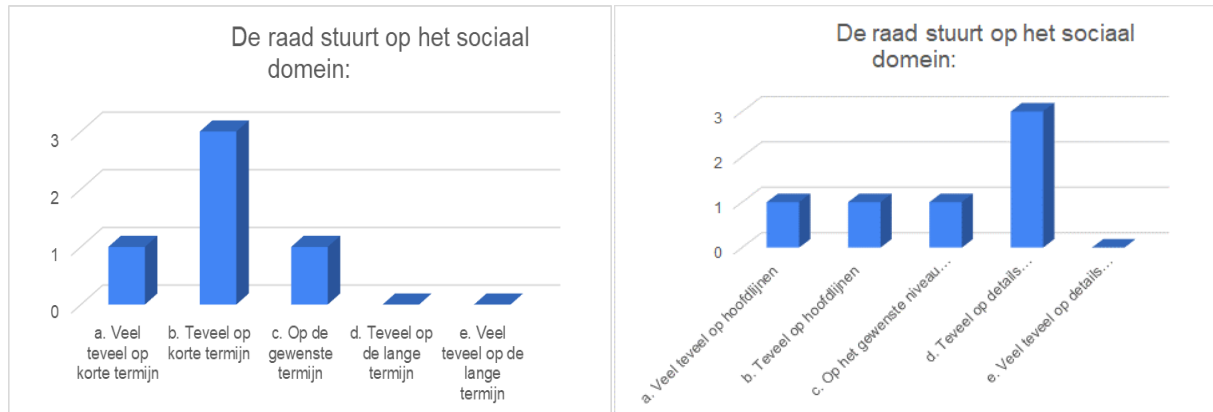
### 3.2.2 Wijze van sturen door de raad

*Algemeen beeld - landelijk*

De gemeenteraad heeft met de invoering van het dualisme aan het begin van deze eeuw, rollen en taken toebedeeld gekregen die uitdrukking geven aan de eigenstandige positie van de gemeenteraad. De taken van de raad (kaderstellen en controleren) zijn duidelijk gescheiden van die van het college (uitvoeren en verantwoorden). Beider rollen grijpen natuurlijk op elkaar in: de een moet zijn rol goed vervullen om het voor de ander mogelijk te maken zijn specifieke taak uit te voeren.

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

Figuur 14: Wijze van sturen door de raad



*Toelichtingen respondenten*

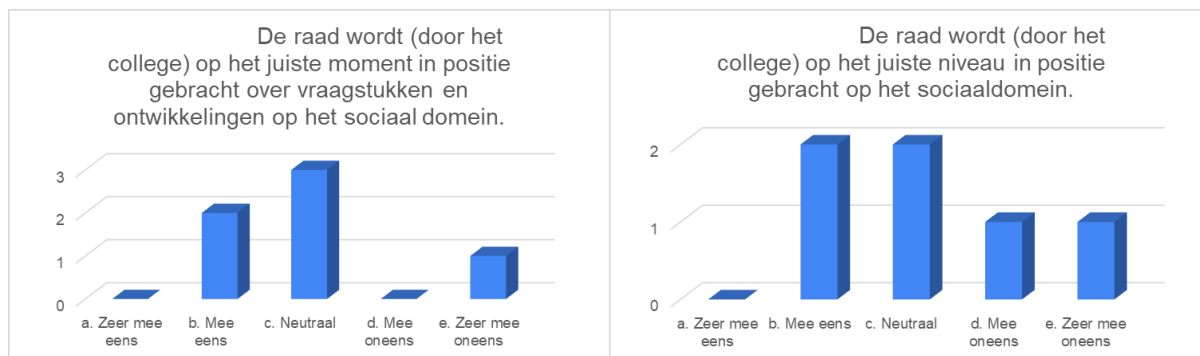
- M.u.v. 'PAK' preventie.
- Althans dat proberen en willen we. Soms sturen op korte termijn op problemen en vooral op lange termijn op structurele oplossingen.
- Dat komt ook omdat de lange termijn niet altijd herkenbaar of volgbaar is voor de raad.
- We komen er soms via inwoners achter dat het beleid anders wordt uitgevoerd dan de raad voor ogen heeft.
- We vragen veel details op maar daarmee sturen we nog niet.

### 3.2.3 De positie van de raad

*Algemeen beeld - landelijk*

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

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



*Toelichtingen respondenten*

- College komt met voorstellen en raad volgt.
- Via de periodieke raadsmonitor worden we op de hoogte gehouden. Deze informatie is niet specifiek oplossingsgericht. Vraagstukken en problemen in de uitvoering worden onvoldoende tijdig gemeld.
- Verschilt nog wel eens per onderwerp. Soms kwam eerst het deelbeleid en dan het hoofdbeleid waardoor zaken minder goed plaatsbaar waren.
- We worden in het algemeen door de wethouder op de hoogte gebracht meestal op vragen of aandringen van de raad. Deze informatie mist veelal voldoende diepgang.

### 3.2.4 De sturingsruimte van de raad

*Algemeen beeld - landelijk*

De ROB concludeert dat de sturingsruimte van gemeenteraden in het sociaal domein zeker aanwezig is, maar vaak wel beperkt (lijkt). De wetten op het sociaal domein (met name de decentralisaties uit 2015) hebben in belangrijke mate een uitvoeringskarakter en het Rijk beweegt zich regelmatig op het terrein van het lokaal bestuur. Daarnaast maken colleges de mogelijke beleidskeuzes vaak te weinig expliciet voor gemeenteraden. Anderzijds leert onderzoek dat veel gemeenteraden de sturingsruimte die zij hebben, beter kunnen benutten. De gemeenteraden hebben nog te vaak een volgende rol, waarbij de sturing zich beperkt tot het repareren via moties of (beperkt ingrijpende) amendementen. Gemeenteraden zouden zich meer eigenaar kunnen tonen van het proces van beleidsontwikkeling. Daarmee worden de kaders een volwaardig instrument voor monitoring en controle.

De ROB geeft aan dat in veel gemeenteraden er in raadsdebatten over het sociaal domein zeer weinig politieke stellingname is tussen de politieke partijen. Als er al discussie is, gaat dat vooral over de uitvoering van de taken en dan met name van de Wmo.

- De uitvoering van zorg en hulp voor de jeugd wordt zelden bediscussieerd in de gemeenteraden. Daar kom je niet aan, is vaak de gedachte.
- Ook over de Participatiewet wordt weinig gediscussieerd in de gemeenteraad. Dat heeft vaak te maken met de aard van de wet, die weinig sturingsruimte aan de gemeenten laat. Als het gaat om de Participatiewet zien gemeenten zich dan ook meer als uitvoeringsorgaan van het Rijk.

Veel raadsleden in Nederland karakteriseren zorg en hulp als een apolitek thema, waarvan het belang en de urgentie volgens hen de politiek overstijgt. Het is een wettelijke, maar ook morele plicht om zorg en hulp te leveren. Mensen kunnen wel zonder het gemeentelijke zwembad leven, maar een paar jaar de zorg afschaffen is onmogelijk. Wat volgens veel



raadsleden kenmerkend is voor het sociaal domein, is dat bijna ieder besluit het leven van mensen direct kan raken. Omdat de gevolgen van ieder besluit moeilijk te overzien zijn én vanwege het feit dat de risico's in het sociaal domein groot zijn, zijn raadsleden in het algemeen extra voorzichtig in hun uitspraken. Daarnaast zijn er nog drie factoren die een belangrijke rol spelen in het ontbreken van een politiek debat rond het sociaal domein in veel gemeenten:

- het gebrek aan grip van raadsleden op de complexe materie; het brede omvangrijke veld, de ingewikkelde relaties en de complexe materie.
- het effect van een specifiek beleid in het sociaal domein is niet gemakkelijk van tevoren te doorzien. Er is lang niet altijd een eenduidige relatie tussen de knoppen waar je aan draait en het effect van beleid.
- de (dreigende) financiële tekorten in het sociaal domein. Dat legt zodanig druk op raadsleden dat ze zich vooral focussen op hoe de gemeente het hoofd boven water kan houden, met als gevolg dat ze niet toekomen aan het gesprek over de toekomst van hun gemeente en welk perspectief zij daarin zien voor bijvoorbeeld zorg en werk.

### Beeld in Lochem



#### Toelichtingen respondenten

- De grote problemen en vele veranderingen in het sociaal domein die direct invloed hebben op de inwoners en het budget van de gemeente worden op beleidsniveau gedeeld via beleidsstukken met daarin doelstellingen op de voortgang is weinig zicht en wordt onvoldoende informatie gedeeld.
- een aanmerkelijk deel van het sociale domein laat zich door niemand sturen maar is het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen.
- Niet altijd helder, de gemeenschappelijke regelingen weinig sturingsruimte.
- Het college wil de formele procedures volgen waardoor informatie via raadsvoorstellen met grote tussenpozen ter beoordeling bij de raad komt. De meeste raadsleden willen meer informatie en meer overleg met kleinere tussenpozen zodat tijdig gestuurd kan worden.
- De raad is ook op uitvoerend niveau bezig met beleid; de vraag is of dat nodig of wenselijk is en hoe het anders kan.

### 3.2.5 Bovenregionale samenwerking (door raden)

#### Algemeen beeld - landelijk

Een punt dat de sturingsruimte van gemeenteraden beperkt, heeft te maken met (deels door het Rijk opgelegde) regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden. Dergelijke samenwerkingsverbanden zetten gemeenteraden in het proces van plan- en besluitvorming op afstand, waardoor ze zelden hun sturende rol (kaderstelling en controle) kunnen vervullen.

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

Actieve betrokkenheid van gemeenteraden in regionale samenwerkingsverbanden is een vereiste voor de democratische legitimiteit ervan. Gemeenteraden dienen niet als stempelmachines voor besluiten van samenwerkingsverbanden, maar moeten in het proces beschikken over informatie over de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden, waarbij colleges raadsdebatten over de thema's die hen in het samenwerkingsverband bezig houden moeten stimuleren. Dit vraagt ook om een andere houding van gemeenteraden: ze moeten zich zelfbewust opstellen en gezamenlijk met andere gemeenteraden in de regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden optrekken.

#### Beeld in Lochem



#### Toelichtingen respondenten

- Er is hoegenaamd geen samenwerking met andere raden, maar de vraag is of dat nodig is.
- Vanuit de eigen partij wel contacten met andere gemeenten, als raad niet of nauwelijks.

## 4 Deel 4: Casussen (informatievoorziening en instrumentgebruik)

De casussen in dit deel van het rapport geven een beeld van de informatieverstrekking aan de gemeenteraad en de inzet van instrumenten door de gemeenteraad in een aantal specifieke gevallen. Casussen lenen zich er goed voor om voor een aantal specifieke gevallen het inzicht in de praktijk te vergroten. Door het gebruik van enkele casussen wordt inzicht geboden in situaties of processen waaruit lering kan worden getrokken. In dit deel van de Nota van Bevindingen staan de bevindingen. Algemene conclusies die voortkomen uit de casussen zijn opgenomen in de Bestuurlijke Nota.

In dit deel komen achtereenvolgens de volgende 3 casussen aan bod, in chronologische volgorde van behandeling in de gemeenteraad:

- Casus 1: Opheffing Delta / toekomstscenario's WSW (juni 2019 in de raad) (§4.1, p.55)
- Casus 2: Visie op Preventie (januari 2020 in de raad) (§4.2, p.57)
- Casus 3: Tussenevaluatie 't Baken (mei 2020 in de raad) (§4.3, p.59)

Per casus wordt een inleiding op hoofdlijnen gegeven, waarna de bevindingen met betrekking tot de informatievoorziening en het instrumentgebruik / de sturing door de gemeenteraad aan bod komen. Hierbij gaat het om zowel bevindingen vanuit de documenten en de gehouden interviews als vanuit de response van de fractiewoordvoerders sociaal domein op de enquête. De uitgebreidere tijdslijnen van gebeurtenissen, bijeenkomsten en stukken van de casussen zijn vanwege de omvang opgenomen in Bijlage 8: Tijdslijnen van de casussen, p.83.

### 4.1 Casus 1: Opheffing Delta / toekomstscenario's WSW (juni 2019 in de raad)

#### 4.1.1 Casusintroductie

De casus kent zijn oorsprong in de Herijkte Visie op Participatie (2017). Er was behoefte aan een nieuwe Visie en duidelijke(r) kaders, in aanvulling op het Beleidsplan Participatie (2014). Daarom is een raads werkgroep 'Visie op Participatie' gevormd. Deze werkgroep richtte zich eerst op de ontwikkeling m.b.t. 't Plein en daarna op 't Baken. Het traject van de 'Visie op Participatie' was eigenlijk een soort PAK-proces, voordat het PAK-proces er officieel was. Het initiatief om een Visie op Participatie op te stellen via een participatietraject met de raad, kwam vanuit het college.

Directe aanleiding voor het opheffen van Delta (en om derhalve met toekomstscenario's voor de WSW te komen) was dat zowel de gemeente Bronckhorst als Zutphen uit de GR traden, waardoor er onvoldoende toekomst was voor de resterende drie gemeenten (Lochem, Voorst en Brummen).

De colleges van Lochem, Voorst en Brummen besluiten daarom in april 2019 om de GR Delta op te heffen per 1-1-2020, waarop het college van Lochem in juni 2019 het raadsvoorstel 'Scenario's WSW' aan de raad zendt ter besluitvorming. In dit raadsvoorstel waren 3 toekomstscenario's voor de WSW opgenomen, met afwegingsfactoren. Dit afwegingskader en de 3 scenario's kwamen indirect voort uit de Visie op Participatie. Hierin waren namelijk al kaders en factoren opgenomen die voor het opheffen van Delta en de toekomstscenario's WSW konden worden benut.

De raad besluit om de uitvoering van de WSW-taken in te richten bij de gemeente Lochem en de geldende financiële uitgangspunten te handhaven als kader daarvoor. Een motie met de strekking om de raad te informeren over de duiding van het juridisch onderzoek van de scenario's en geen onomkeerbare besluiten te nemen, werd verworpen.

## 4.1.2 Bevindingen

### 4.1.2.1 Bevindingen – algemeen

#### *Informatievoorziening aan de raad*

- Een belangrijke bepaling in de gemeentewet is dat de raad bij ingrijpende besluiten (van het college) wel moet worden meegenomen, ook al is dat besluit een bevoegdheid van het college. Juridisch gezien hoefde de raad niet in te stemmen met het opheffen van de GR Delta, vanwege het feit dat het een collegebevoegdheid is, maar is hierin wel expliciet meegenomen.
- De raad heeft uitvoerige informatie gehad, waarbij opvalt dat er meerdere scenario's zijn opgenomen in de stukken en waarbij het afwegingskader en de afweging zelf uitgebreid zijn toegelicht.

#### *Instrumentengebruik / sturing door de raad*

- Via het voortraject ('Visie op Participatie') heeft de raad invloed gehad op de beleidsinhoud op het terrein van participatie. De Visie op Participatie is vervolgens leidend geweest bij de casus Opheffen GR Delta en de gemaakte afwegingen voor de 3 toekomstscenario's voor de WSW (indirecte invloed door de raad bij het tot stand komen van het voorstel).
- Door de raad mee te nemen in het visie-stadium op dit beleidsterrein, werd de uitvoering van de meer kort-cyclische casus 'Opheffen van Delta / Scenario's WSW' gemakkelijker.
- Bij het raadsbesluit is 1 motie van het CDA (PvdA) ingediend. Hieruit blijkt dat de raad de kans heeft gehad om de besluitvorming direct te beïnvloeden. De motie riep in de kern op om de raad te informeren over de duiding van het juridisch onderzoek op de scenario's en geen onomkeerbare besluiten te nemen. De motie werd verworpen: 6 voor, 17 tegen.
- Daarnaast is wel opvallend dat er door de timing van het raadsvoorstel in combinatie met de planning van de opheffing van de GR Delta, geen ruimte was in de tijd om het raadsbesluit uit te stellen, mocht de raad dat nodig hebben gevonden.

### 4.1.2.2 Bevindingen uit enquête

#### *Informatievoorziening aan de raad*

- De informatievoorziening was voldoende en uitgebreid. Met name de alternatieven die waren opgenomen in het raadsbesluit (bijlagen) en overwegingen die hebben geleid tot het raadsvoorstel gaven goed inzicht.
- Wel was er nog lang onduidelijkheid over welke taken er wel en welke taken er niet binnen 't Baken zouden vallen (wie gaat wat doen). Op dit punt had het concreter gemogen; dat was helderder geweest voor de raad.

#### *Instrumentengebruik / sturing door de raad*

- De besluitvorming moest in een kort tijdsbestek tot stand komen en er was relatief weinig tijd voor de raadsleden om zich te verdiepen in de informatie. De raad is (mede daarom) volgend geweest; en zag zich eigenlijk geconfronteerd met een voldongen feit van de opheffing van de GR Delta; er was weinig ruimte voor sturing door de raad.
- Eigenlijk was er te weinig kennis binnen de raad over de inhoudelijkheid van de GR Delta en de opvolger, 't Baken. E.e.a. had kunnen worden gecombineerd en in context worden geplaatst met het gehele onderdeel werk en inkomen (zie ook casus 'puinhoop en opheffing' Het Plein).

## 4.2 Casus 2: Visie op Preventie (januari 2020 in de raad)

### 4.2.1 Casusintroductie

Vooraf: zie Bijlage 9: PAK, p.88 voor meer informatie over PAK.

Het opstellen van een Visie op Preventie stond al geruime tijd op de agenda (ca. 3 jaar) en moest gemaakt worden. Dit was zo ook opgenomen in de begroting. De ambtelijke organisatie heeft het onderwerp – naast een aantal andere onderwerpen – voorgedragen als thema voor een PAK-proces. De raad heeft aangegeven de voorkeur te geven aan de Visie op Preventie als thema voor een PAK-proces. Het Presidium heeft daarop in het najaar van 2018 besloten dat de Visie op Preventie volgens het PAK-proces zou gaan verlopen. Officieel is het onderwerp opgepakt in november 2018, waarbij overigens geen sprake is van een bestuursopdracht. Er is gestart met het formeren van een werkgroep met vanuit elke fractie één vertegenwoordiger en een kennismakingsbijeenkomst (is geen officiële PAK-stap). In deze werkgroep zijn werkafspraken gemaakt en is het onderwerp preventie op hoofdlijnen besproken. Met deze werkgroep is in grote lijnen het proces in de tijd als volgt langs de drie PAK-fases verlopen:

- |                             |               |
|-----------------------------|---------------|
| 1. Probleemverkenning       | december 2018 |
| 2. Alternatieven (/Analyse) | mei 2019      |
| 3. Keuze                    | juni 2019     |

In deze periode van november 2018 t/m juni 2019 is gewerkt langs een aantal sporen:

- Deskresearch (dat grotendeels al af was bij de start van het PAK-proces) op basis van bestaande onderzoeken. Om inzicht te krijgen in hoe Lochem er op verschillende thema's voorstond, op basis van diverse GGD-monitoren (kindermonitor, E-movo, volwassenen- en ouderenmonitor), cijfers van het CBS, diverse partners (consultatiebureau Yunio, welzijnsorganisatie SWL) en ook de Monitor JOGG en onderzoeken die bij eerdere beleidsvorming specifiek voor Lochem zijn gedaan. Dit mondde uit in de 'Staat van Lochem' met daarin feitelijke informatie over mogelijke preventie-gerelateerde onderwerpen, feiten zonder mening. Ook is er aandacht besteed wat de gemeente wettelijk gezien moet doen op het gebied van preventie.
- Diverse bijeenkomsten, de belangrijkste:
  - December 2018, werkgroep met fractievoorzitters  
O.a. de 'Staat van Lochem' is besproken. Uit deze bijeenkomst met interactieve werkvormen volgden al eerste uitspraken van raadsleden over aan welke onderwerpen aandacht besteed zou moeten worden.
  - Voorjaar 2019, Inwonerspanel (digitaal)  
'Lochem Spreekt' (een bestaand panel van ca. 1.300 leden, waarvan 714 deelnemers hebben gerepsondeerd) is hierbij ingezet. Aanvullend hierop zijn 2 panelgesprekken met in totaal 25 deelnemers gevoerd (regulier/niet digitaal) met alleen inwoners, ter verdieping.  
De organisatie gebeurde door de ambtelijke organisatie, i.s.m. Moventem die de avond begeleidde. De ambtenaar was daar alleen als toehoorder aanwezig en gaf verduidelijking, alleen waar dat echt nodig was.
  - Februari (19 en 20, 2019): 2 avonden met alle relevante professionals  
Centrale vragen waren: Wat vindt je aandachtspunten? Welke keuzes te maken? Etc. Onder andere met gebruik van Mentimeter en verschillende 'werkgroepen' die avonden.  
Leden van raads werkgroep waren actief tijdens deze bijeenkomsten door het begeleiden van groepjes, m.n. als procesbegeleiding. Raadsleden mochten ook meningen geven.

- Mei 2019, Werkgroep met fractievoorzitters  
Met terugkoppeling van de eerdere bijeenkomsten, schema over wettelijke verantwoordelijkheden en 25 preventie-thema's. Hieruit is tijdens de bijeenkomst geprioriteerd via actieve werkvormen.
- Juni 2019, Werkgroep met fractievoorzitters  
Ter bespreking van de 7 uitgewerkte prio-thema's.
- Tijdens de zomer 2019 is de Visie op Preventie ambtelijk uitgewerkt.
- Vanaf november 2019 t/m januari 2020 heeft het formele traject van college naar raadsbesluit gelopen.
- Daarna volgde de uitwerking van de Uitvoeringsagenda die gelijktijdig met de kadernota in juni 2020 aan de raad is gezonden en in oktober 2020 is vastgesteld door de raad.

#### *Rol van de Griffie in PAK-traject*

In een PAK-traject heeft de griffie doorgaans bij de totstandkoming een rol, zowel in het opzetten van de organisatie van het traject als het helder neerzetten van het PAK-proces met verwachtingen, diverse rollen, etc. Het PAK-proces zelf is voornamelijk een proces waar de raad samen met de ambtelijke organisatie aan zet is. Deze rol wordt gewaardeerd en passend gevonden.

#### *Voors en tegens van een PAK-proces*

##### Voors:

- Door raad vanaf het allereerste begin van proces mee te nemen, weten ze goed waar de informatie uit het uiteindelijke stuk vandaan komt. De achtergrond bij het uiteindelijke raadsvoorstel is al helemaal bekend, inclusief afwegingen.
- Een PAK-traject geeft – mits goed opgezet en met betrokkenheid natuurlijk – positieve energie en draagvlak.

##### Neutraal:

- De intensieve betrokkenheid van en sturing door de raad tijdens het PAK-traject, vóórafgaand aan het voorstel, kan spanning opleveren bij het uiteindelijke besluitvormingstraject. De raad is dan al soort van 'mede-eigenaar' van het stuk. Echter, wanneer goed vormgegeven en helder verwachtingsmanagement is dit goed hanteerbaar te maken. Overigens: de genoemde spanning is in dit bewuste PAK-traject niet ervaren. En kaderstellen aan de voorkant door de raad sluit niet uit dat de raad t.t.v. besluitvorming evengoed nog kan toetsen of de invloed aan het begin van het traject tot het gewenste resultaat heeft geleid.

##### Tegens:

- PAK is tijdsintensief voor zowel raad als voor de ambtelijke organisatie. Daarom is maar een beperkt aantal PAK-processen mogelijk.
- Ook los van het PAK-traject had de ambtelijke organisatie bij de visievorming inwoners en professionals betrokken. Alléén vanuit dat perspectief bekeken is het niet echt efficiënt. Wél voor de betrokkenheid van de raad zie 'Voors'.

#### *Adviesraad sociaal domein*

De Adviesraad sociaal domein was destijds in oprichting en is nauwelijks bij dit PAK-traject betrokken. De Adviesraad heeft toen zelf het thema 'ontmoetingsinitiatieven' gekozen als eerste thema om expliciet bij betrokken te zijn. De visie op preventie is aan het eind van het traject wel in de vergadering van de Adviesraad aan de orde geweest en met de Adviesraad besproken. Het zou wel meerwaarde hebben om Adviesraad sociaal domein bij volgende trajecten te betrekken.

## 4.2.2 Bevindingen

### 4.2.2.1 Bevindingen – algemeen

#### *Informatievoorziening aan de raad*

- Er is een grondige voorbereiding geweest om zoveel mogelijk (ontkleurde) feiten en cijfers t.a.v. het thema preventie in kaart te brengen en aan de raad mee te kunnen geven aan het begin van het traject. Inclusief het wettelijk kader / wettelijke verplichtingen.
- Het betrokkenheid vanuit de adviesraad is gemist in het traject. Zij hadden wellicht nog andere perspectieven / nuttige informatie in kunnen brengen.

#### *Instrumentengebruik / sturing door de raad*

- De goede en inhoudelijke informatievoorziening aan de betrokken raadsleden heeft ertoe geleid dat de raad in het traject goed sturing heeft kunnen geven aan het thema en de uitwerking. Daardoor is de behandeling in de raad heel soepel verlopen; er was al commitment vooraf.

### 4.2.2.2 Bevindingen uit enquête

#### *Informatievoorziening aan de raad*

- De informatievoorziening was goed, werd 'blanco' ingezet (open, niet gestuurd) met een goede voorbereiding (ambtelijk) en een grote betrokkenheid van ambtenaren en raadsleden.
- Wat positief is ervaren is dat perspectieven werden meegenomen zowel vanuit de interne organisatie, de raad en stakeholders.
- De beschikbare tijd voor het inhoudelijke gesprek met de verschillende fracties was eigenlijk te kort.
- Het PAK proces werd niet op alle punten passend gevonden bij het traject.

#### *Instrumentengebruik / sturing door de raad*

- Het hele proces is echt samen met de raad doorlopen, wat als positief is ervaren.
- De raad heeft daardoor prioritering kunnen aanbrengen, na het goed doorspreken van de inhoud van de verschillende thema's.
- De voorzitter van de werkgroep was een raadslid. Dit heeft een andere dynamiek gegeven ten opzichte van een traject dat als initiatief vanuit het college / de ambtelijke organisatie komt.

## 4.3 Casus 3: Tussenevaluatie 't Baken (mei 2020 in de raad)

### 4.3.1 Casusintroductie

#### *Introductie op casus*

- De casus begon in opdracht van de raad zelf door het amendement (CDA/D66/Gemeentebelangen) bij raadsvoorstel 't Baken d.d. 2018-03-05; om een evaluatie te houden binnen 1,5 jaar na de start (uiterlijk medio 2020).
- Het college stond ook achter deze evaluatietermijn, om de capaciteitsvraag snel mee te kunnen nemen in de opstartfase. En via die weg (de evaluatie) – indien nodig – goedkeuring te kunnen krijgen van de raad voor extra structurele formatie (ter vervanging van inhuur). Er was na de beeldvormende en meningsvormende tafels geen aanleiding om te denken dat de raad geen structurele capaciteit zou willen toekennen.



- Het college heeft op 27 juni 2019 besloten om de termijn in de aanloop naar de evaluatie iets te verkorten (het idee was een evaluatie in de zomer 2020, maar er is voor gekozen om de evaluatie in het voorjaar van 2020 beschikbaar te hebben):
  - 27 september 2019 is het plan van aanpak voor de evaluatie gemaakt.
  - Begin november 2019 zijn onderzoekers geselecteerd.
- 25-11-2019 is het memo over het plan van aanpak van de evaluatie besproken in de raad. De bespreking heeft geen effect gehad aan het proces en de inhoud. Het was vooral informatief naar de raad toe. Wel is gesproken over de betrokkenheid van de Adviesraad Sociaal Domein.
- In 2020 gaf de evaluatie geen volledig beeld. De vraag was wat men nu kon met de evaluatie. De discussie heeft zich vooral gericht op de kosten voor externe inhuur in verhouding tot eigen formatie. Waarbij de raad deze niet goed in verhouding tot elkaar vond staan. Het ging vooral over de 6 fte extra structurele inzet gevraagd. Dat de discussie zich m.n. daarop zou richten was niet direct verwacht.
- Bij amendement op 2020-05-11 is besloten tot het beschikbaar hebben van de evaluatie van de bevindingen van het verbeterplan vóór de zomer van 2021.
  - Op dit moment loopt de vervolgevaluatie. Niet in de omvang van de vorige evaluatie, maar vooral gericht op evaluatie van de bevindingen van het verbeterplan ofwel de uitvoering van het verbeterplan. De vervolgevaluatie op de bevindingen wordt intern uitgevoerd.

## 4.3.2 Bevindingen

### 4.3.2.1 Bevindingen – algemeen

#### *Informatievoorziening aan de raad*

- Aan het begin is uitvoerige informatie verstrekt aan de raad, ook informatie over de bedrijfsvoering van de op te richten organisatie 't Baken. Dit gaf enerzijds een goede en gedetailleerde inkijk, maar leidde tegelijkertijd tot vragen en discussie die zich richtte op de bedrijfsvoering en niet op de te behalen resultaten.
- Mogelijk had de raad – in aanloop naar de evaluatie en tijdens de evaluatie – frequenter kunnen worden geïnformeerd. Er zijn wel bijpraatsessies geweest, maar dat lijkt niet voldoende te zijn geweest om in de behoefte van de raad te voorzien.
  - De raad is niet betrokken tussen het moment van vaststelling van het evaluatieplan en het evaluatierapport.
    - Dit was een nadeel: de raad kwam pas laat op de hoogte van de resultaten van de evaluatie en is niet vooraf meegenomen.
    - De tijdsdruk die op de tussenevaluatie stond, heeft niet heel goed gewerkt.
- Adviesraad sociaal domein; vanwege de opstart van de Adviesraad was het was lastig om de Adviesraad een stevige positie te geven in dit traject. Een deelnemer van de adviesraad is wel aanwezig geweest bij een conceptbespreking van de voortgang ca. halverwege het traject. De Adviesraad heeft ook geen 6 weken de tijd gehad voor een advies op de tussenevaluatie.
- De informatievoorziening vanuit 't Baken is nog niet compleet. Het nieuwe ICT/-rapportagesysteem wordt momenteel ingevoerd (medio 2021 gereed).

#### *Instrumentengebruik / sturing door de raad*

- Er is in deze casus duidelijk gestuurd door de raad. Gelet op de tijdlijn en de inhoudelijke sturing is de vraag die mag worden gesteld of de raad hier te kort op de bal zat, teveel op details / de bedrijfsvoering was gericht en of dat past bij de positie van de raad:
  - De evaluatietermijn was erg kort (binnen 1,5 jaar zijn nog nauwelijks effecten te realiseren in een opstartfase van een organisatie).

- De evaluatie was vooral gericht op de organisatie (de formatie / inhuur) in plaats van de beoogde resultaten.
- Ook de omvang van de evaluatie was groot: de uitvoering van 't hele Baken evalueren.

#### **4.3.2.2 Bevindingen uit enquête**

##### *Informatievoorziening aan de raad*

- Het evaluatierapport (van een externe partij) werd 'bijgesteld' tijdens de behandeling.
- Er werd bij de evaluatie vooral vanuit de organisatie gedacht en niet vanuit de visie, waardoor de evaluatie vooral over de (interne) organisatie ging en minder over wat de organisatie aan resultaten zou opleveren en opleverde. De dominante aanwezige oplossing was dan ook een organisatorische: het aanstellen van meer personeel.
- De evaluatie is pre-Corona afgerond, waardoor 'Corona-informatie nog niet voorhanden was en uit is gegaan van pre-corona informatie en uitgangspunten. De vraag is daarmee hoeveel waarde de evaluatie heeft. Daarnaast geeft het geen direct inzicht in waar 't Baken had kunnen staan zonder de bijzondere omstandigheden. De meer relevante evaluatie zal over enige tijd plaatsvinden.
- De tussenevaluatie was prettig om te hebben; het gaf inzicht. Het verbeterplan dat naar aanleiding van de evaluatieresultaten is opgesteld had compacter gekund en had zich mogelijk kunnen beperken tot 2 of 3 prioriteiten.

##### *Instrumentengebruik / sturing door de raad*

- Er was nog wel gelegenheid voor de raad om evaluatiepunten toe te voegen.
- De evaluatie kwam eigenlijk te vroeg: 't Baken heeft nauwelijks kans gehad om zich te ontwikkelen zoals bedoeld, voordat er werd geëvalueerd. Tegelijkertijd werden er aan de evaluatie wel stevige conclusies verbonden.

## Lijst van Figuren en Tabellen

Figuur 1: Samenhang van de 3 decentralisaties op sociaal domein.....	19
Figuur 2: Essentie visie Lochem op sociaal domein, grafisch/schematisch weergegeven .....	20
Figuur 3: Algemeen Beleidskader Sociaal Domein "Krachtige Samenleving" .....	21
Figuur 4: De drie niveau's waarop beleid wordt geschreven .....	22
Figuur 5: Piramide Sociaal Domein .....	22
Figuur 6: Mate waarin college invulling geeft aan actieve inlichtingenplicht .....	25
Figuur 7: Mate van afstemming tussen raad-college-organisatie over wensen van raad t.a.v. informatievoorziening.....	27
Tabel 1: Mate van waarde informatiebronnen voor kaderstellende en controlerende rol.....	28
Figuur 8: Tevredenheid met inhoud en proces van de kadernota .....	31
Figuur 9: Tevredenheid met een aantal aspecten van de begroting en voortgangsinformatie daarover.....	33
Figuur 10: Tevredenheid met de kwaliteit van verantwoordingsinformatie in de jaarrekening	33
Tabel 2: Raadsmonitor Sociaal Domein - wijze van behandelen (2019-2020) .....	34
Figuur 11: Tevredenheid over een aantal aspecten van de raadsmonitor sociaal domein .....	36
Tabel 3: Raadsmonitor - vergelijking met andere gemeenten .....	37
Tabel 4: Mate van waarde van sturingsinstrumenten voor kaderstellende rol .....	43
Tabel 5: Gebruik van vragenrecht door fracties (2019-2020).....	45
Figuur 12: Beantwoordingstermijn raadvragen (2019-2020) .....	45
Tabel 6: Aantal moties op het sociaal domein, ingediend door fracties (2019-2020) .....	46
Tabel 7: Aantal amendementen op sociaal domein, ingediend door fracties (2019-2020).....	47
Tabel 8: Rolinvulling van gemeenteraad bij kaderstelling .....	49
Figuur 13: Rolneming van de raad bij sturing op het sociaal domein.....	50
Figuur 14: Wijze van sturen door de raad.....	51

## Bijlage 1: Bronnen

Voor dit onderzoek is een aantal interviews gehouden en zijn documenten geraadpleegd.

### Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met de volgende personen:

- Beleidsstrateeg sociaal domein en Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling
  - 16 december 2020, 6 januari 2021, 13 januari 2021
  - Algemeen en t.b.v. casussen 'Opheffing Delta / scenario's WSW' en 'Tussenevaluatie 't Baken'
- Beleidsadviseur Jeugd & Onderwijs
  - 22 december 2020 (m.n. t.b.v. casus 'Visie op Preventie')
- Griffie
  - 5 januari 2021
- Financieel Consulenten
  - 12 januari 2021
- Fractiewoordvoerders (of vertegenwoordiging) sociaal domein (9 februari 2021)
  - Mevr. C. Wiltink-Roeterdink (CDA)
  - Mevr. P. Mastbergen (D66)
  - Dhr. R. Blaauw (Gemeentebelangen)
  - Mevr. L. Sanders (GroenLinks)
  - Dhr. L. de Goede (Meedenken met Lochem)
  - Dhr. R. Otemann (PvdA)
  - Mevr. R. Leliveld (VVD)
  - Daarnaast hebben ook de griffie en dhr. D. Nijland, dhr. H. van den Broek en dhr. F. Boom (allen lid van de rekenkamercommissie Lochem) deelgenomen aan deze bijeenkomst.
  - NB: ter voorbereiding op de bijeenkomst en om inzicht te krijgen in het perspectief van de raadsleden is voorafgaand een (digitale) vragenlijst aan de fractiewoordvoerders sociaal domein gestuurd (zie [Bijlage 10: Vragenlijst aan fractiewoordvoerders \(integraal\)](#), p.89)
- Dhr. De Haan en dhr. Van Zeijts (beiden portefeuillehouder onderdelen sociaal domein)
  - 4 maart 2021

### Documenten

De volgende documenten zijn geraadpleegd voor dit onderzoek:

- 2013-xx-xx, P. Castenmiller e.a. "...geven de raad alle inlichtingen...". Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad, Stichting Decentraal Bestuur, 2013.
- 2014-01-08, Algemeen beleidskader sociaal domein, gemeente Lochem en Zutphen
- 2014-10-14, Informatiedocument 3D's; 'Grip op decentralisaties in het sociale domein', NVRR – versie 14 oktober 2014, p.4.
- 2016-xx-xx, M. van Hulst e.a., "Griffier in de Gemeente Geschetst; Het ambt anno 2016", Tilburg/Nijmegen, 2016.
- 2016-xx-xx, Van Ostaijen, J. (2016): Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad. Tilburg: Tilburg University.
- 2017-01-15, Raadsvoorstel 't Baken, Integrale toegang sociaal domein Lochem, 2017-100442, incl. gelijknamige bijlage
- 2017-03-05, Raadsbesluit 't Baken, Integrale toegang sociaal domein, 2017-100442
- 2017-04-xx, Herijkte visie op participatie, gemeente Lochem

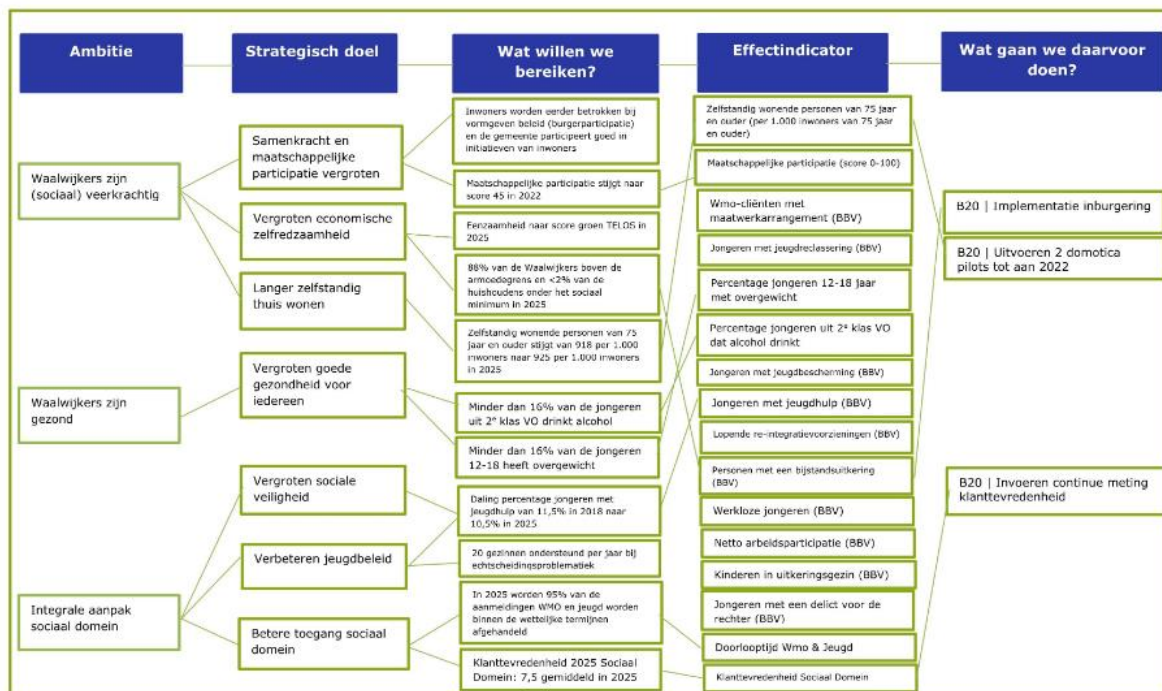
- 2018-12-xx, Cijfers preventiegerelateerde thema's
- 2019-02-20en21, Uitwerking flaps professional bijeenkomsten Preventie gemeente Lochem (incl. resultaten Mentimeter)
- 2019-03-08, Toekomstvisie GR Delta, GR Delta
- 2019-Q1, Rapportage Preventie sociaal domein, Moventem i.o.v. gemeente Lochem
- 2019-Q1, Factsheets Inwonerpanel Preventie en Groepsgesprekken Preventie, Moventem i.o.v. gemeente Lochem
- 2019-04-23, Memo aan de raad, Opheffing van de GR Delta, 2019-141562
- 2019-04-xx, Scenario's inrichting Wsw-taken per 1 januari 2020, gemeente Lochem, Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
- 2019-06-11, Raadsvoorstel Scenario's Wsw, 2019-141856
- 2019-06-11, Motie Scenario's Wsw, CDA/PvdA
- 2019-06-11, Raadsbesluit Scenario's Wsw, 2019-141856
- 2019-06-11, Verzoek tot het houden van interpellatie (artikel 39 Reglement van Orde), PlusOV, PvdA
- 2019-09-17, Memo Plan van aanpak evaluatie 't Baken, 2019-153598 (incl. bijlage 'Plan van Aanpak')
- 2019-12-xx, 'Dichtbij zijn en voorkomen', Visie op preventie, gemeente Lochem, Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
- 2019-xx-xx, 'Passende ondersteuning in een krachtige samenleving'; Algemeen beleidskader sociaal domein 2020, gemeente Lochem (incl. 'Achtergrondinformatie; Bijlagen algemeen beleidskader sociaal domein Gemeente Lochem')
- 2020-01-13, Raadsvoorstel Visie op preventie; 'Dichtbij zijn en voorkomen', 2019-159786
- 2020-01-27, Raadsbesluit Visie op preventie; 'Dichtbij zijn en voorkomen', 2019-159786
- 2020-01-xx, Decentrale taak is politieke zaak; naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein, Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), ISBN 978 90 5991 123 9
- 2020-02-18, 'Investeren in gezondheid', Nota Lokaal Gezondheidsbeleid 2020, 2020-165388, gemeente Lochem
- 2020-02-25, Memo Verbeterplan naar aanleiding van Evaluatie 't Baken, 2020-166234
- 2020-03-09, Beeldvormende Tafel, Evaluatie 't Baken, Beknopt verslag
- 2020-04-20, Aanvullen vragen Tafelgesprek Evaluatie 't Baken (incl. Verbeterplan)
- 2020-05-11, Raadsvoorstel Evaluatie 't Baken, 2020-163681, incl. Eindrapportage Evaluatie 't Baken, Bijlage 1 – Verbeterplan aanbevelingen, Bijlage 2 – Adviesrapport adviesraad sociaal domein, Bijlage 3 – Reactie college op advies Adviesraad sociaal domein
- 2020-05-11, Raadsvergadering Amendement PvdA / GB / VVD, Tussenevaluatie 't Baken (1)
- 2020-05-11, Raadsvergadering Amendement PvdA, Tussenevaluatie 't Baken (2) Businesscase Participatie
- 2020-05-11, Raadsvergadering Amendement PvdA / VVD / GB, Tussenevaluatie 't Baken (1)
- 2020-05-11, Raadsvergadering Motie MML, Evaluatie 't Baken
- 2020-09-18, Verbetering informatievoorziening aan de raad, KPlusV i.o.v. Vereniging van Griffiers, kenmerk 1019233-007
- 2020-12-xx, Beleidsplan Jeugdhulp en Wmo, gemeente Lochem, Afdeling Maatschappelijke ontwikkeling
- 2020-xx-xx, Molenschot, M. (2020): Kaderstelling binnen het sociaal domein; een analyse en vergelijking van de kaderstellende documenten sociaal domein van zes gemeenten. Den Bosch: Avans Hogeschool.
- Beleidsverantwoordingen 2018, 2019, gemeente Lochem

- Begrotingen 2019, 2020, 2021, gemeente Lochem
- Bestuursrapportages 2019, 2020, gemeente Lochem
- Diverse raadsmonitors:
  - Almere januari 2019, [www.almere.nl/over-almere/feiten-en-cijfers/](http://www.almere.nl/over-almere/feiten-en-cijfers/)
  - Raadsmonitor sociaal domein Deventer 2020; <https://deventer.raadsinformatie.nl/document/8901139/1#search=%22sociaal%20domein%22>
  - Sociale monitor Ede 2020; [https://ede.buurtmonitor.nl/report/Sociale\\_Monitor\\_Ede\\_2020.pdf](https://ede.buurtmonitor.nl/report/Sociale_Monitor_Ede_2020.pdf)
  - Monitor sociaal domein 2020 gemeente Leiden; <https://leiden.incijfers.nl/Onderzoeksbank/--Zorg,-gezondheid-en-sport>
  - Praktijkvoorbeeld monitor gemeente Montferland; <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/monitor-sociaal-domein-gemeente-montferland>
  - Monitor sociaal domein 2020 gemeente Waalre; [www.waalre.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/documenten/raadsinformatiebrieven/02ff5a62-4965-4506-bedf-716f5c6ea0cf](http://www.waalre.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/documenten/raadsinformatiebrieven/02ff5a62-4965-4506-bedf-716f5c6ea0cf)
- Jaarrekeningen 2018, 2019, gemeente Lochem
- Kadernota's 2020, 2021, gemeente Lochem
- RaadsInformatieSysteem, diversen
- Raadsmonitors 2<sup>de</sup> helft 2018, 1<sup>ste</sup> helft 2019, 2<sup>de</sup> helft 2019, 1<sup>ste</sup> helft 2020, gemeente Lochem
- 'Wat is PAK', gemeente Lochem

## Bijlage 2: 'Best practices' begrotingen elders (hoofdlijnen)

Veel mogelijke verbeterpunten uit de analyse ziet de Rekenkamercommissie in praktijk gebracht in de begroting van de gemeente Waalwijk. Zo zet Waalwijk in haar begroting voor het sociaal domein één doelenboom centraal die beknopt de samenhang tussen beleid en uitvoering toont met daarbij de gebruikte effectindicatoren.

### Beleidsveld 6 | Sociaal Domein

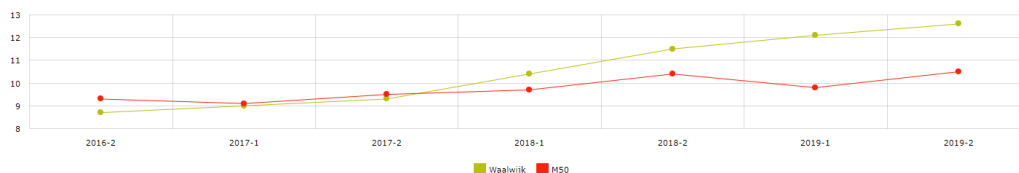


Opmerkelijk is dat de gemeente naast landelijk voorgeschreven effectindicatoren (BBV) gebruik maakt van eigen indicatoren incl. een klanttevredenheidsmeting.

Waalwijk maakt haar begroting leesbaar en toegankelijk door ruim gebruik van grafische weergaven. Alle indicatoren worden zo mogelijk in grafiek meerjarig weergegeven en vergeleken met de gemeenten in dezelfde grootteklasse (48.000 inwoners). Een voorbeeld van een indicator.

IND 6.007 | Jongeren met jeugdhulp (% van jongeren tot 18 jaar) (BBV)

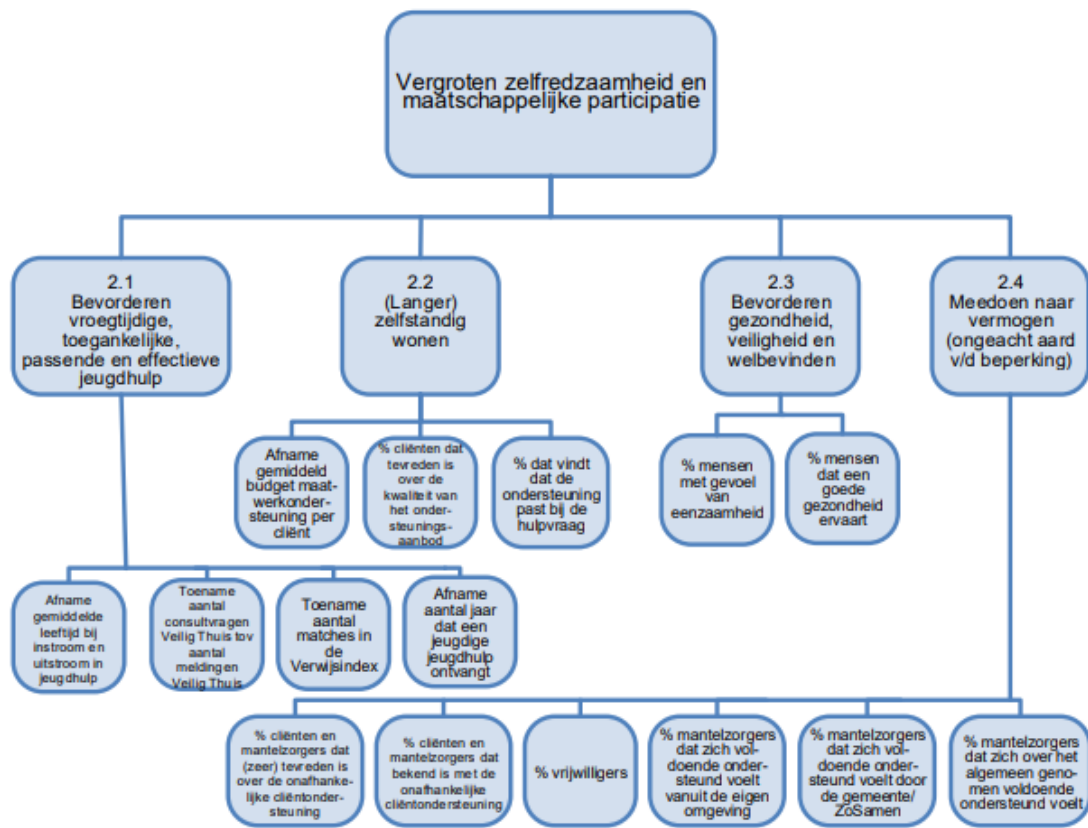
Het percentage jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp ten opzicht van alle jongeren tot 18 jaar. Jeugdhulp is de hulp en zorg zoals deze bedoeld en beschreven is in de Jeugdwet (2014). Het betreft hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders.





De gemeente Zoetermeer geeft in haar begroting per beleid een schema welke indicatoren bij welk doel of taak van toepassing zijn.

### Programma 2 Samen leven en ondersteunen



De gemeente Eindhoven heeft het sociaal domein in zijn begroting in thema's ingedeeld vergelijkbaar met de indeling in Lochem. Deze gemeente brengt in één oogopslag in beeld welke indicatoren als landelijk voorgeschreven in het BBV van toepassing zijn.

BBV-indicatoren zijn wettelijk bepaald en worden verzameld door de VNG. Voor programma 6 Sociaal domein zijn de volgende indicatoren voorgeschreven:

Indicator	peiljaar	NL	100.000-300.000	Eindhoven
Banen (aantal per 1.000 inwoners in de leeftijd 15-64 jaar)	2019	792,1	871,2	1.035
Jongeren met een delict voor de rechter (% 12 t/m 21 jarigen)	2018	1	1	1
Kinderen in uitkeringsgezin (% kinderen tot 18 jaar)	2018	7	8	8
Netto arbeidsparticipatie (% van de werkzame beroepsbevolking t.o.v. de beroepsbevolking)	2019	68,8	68,7	69,9
Werkloze jongeren (% 16 t/m 22 jarigen)	2018	2	2	2
Personen met een bijstandsuitkering (aantal per 10.000 inwoners)	2019	373,9	443,1	446,8
Lopende re-integratievoorzieningen (aantal per 10.000 inwoners van 15 - 64 jaar)	2018	305,2	251,6	100,2
Jongeren met jeugdhulp (% van alle jongeren tot 18 jaar)	2019	10,5	10,9	8,8
Jongeren met jeugdbescherming (% van alle jongeren tot 18 jaar)	2019	1,1	1,2	1,1
Jongeren met jeugdreclassering (% van alle jongeren van 12 tot 23 jaar)	2019	0,3	0,4	0,3
Cliënten met een maatwerkarrangement WMO (aantal per 10.000 inwoners)	2019	630	663	610

In andere gemeenten zijn door actieve opstelling van de raad eigen indicatoren toegevoegd aan de landelijk verplichte meetpunten. Een voorbeeld van de gemeente Dordrecht ziet er als volgt uit:

BBV-indicatoren	Jaarstukken 2018	Begroting 2020	Jaarstukken 2019	Begroting 2021	G40
Kinderen in uitkeringsgezin - %	8,7	8,7	9,0 (2018)	9,0 (2018)	8,0 (2018)
Personen met bijstandsuitkeringen - per 1.000 inwoners 18+	53,7	53,7	51,5 (2019)	51,5 (2019)	45,8 (2019)
Lopende re-integratievoorzieningen - per 1.000 inw. 15-64 jr	22,5	22,5	24,8 (2019)	24,8 (2019)	17,0 (2019)
Jongeren met jeugdhulp - %	12,1	12,4	12,4 (2018)	13,4 (2019)	12,7 (2019)
Jongeren met jeugdbescherming - %	1,3	1,6	1,6 (2018)	1,5 (2019)	1,4 (2019)
Jongeren met jeugdreclassering - %	0,7	0,6	0,6 (2018)	0,5 (2019)	0,5 (2019)
Cliënten met een maatwerkarrangement - per 1.000 inwoners	66	66	70 (2018)	81,0 (2019)	74,0 (2019)

Aanvullende indicatoren	0- Waarde	Actuele waarde	Streefwaarde 2022
A. Preventie: Aandeel Dordtenaren dat bekend is met het Sociaal Wijkteam in de eigen wijk.	52% (2017)	65% (2019)	Trend hoger dan 0-waarde
B. Schulden: de gemiddelde schuld omvang van Dordtenaren in een schuldregelingstraject (bedrag per schuldossier: een individuele inwoner of een echtpaar gehuwd in gemeenschap van goederen).	€ 48.041 (2018)	€ 52.911 (2019)	Trend lager dan 0-waarde
C. Armoede: Aandeel huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum.	13,4% (2017)	zie 0-waarde (nieuwe meting eind 2020)	Trend lager dan 0-waarde
D. Mantelzorgers: Aandeel mantelzorgers dat bekend is met mantelzorgondersteuning.	56% (2017)	52% (2019)	Trend hoger dan 0-waarde

Bronnen:

- begroting gemeente 2021 Waalwijk, <https://waalwijk.begrotingsapp.nl/begroting-2021>
- begroting 2021 gemeente Zoetermeer, <https://www.zoetermeer.nl/document.php?m=89&fileid=241587&f=17c9887643a4e61a4524750a1c77cc5b&attachment=1&c=121836>
- begroting 2021 gemeente Eindhoven, <https://eindhoven.begroting-2021.nl/>
- begroting 2021 Dordrecht, <https://dordrecht.begroting-2021.nl/>

## Bijlage 3: Overzicht memo's sociaal domein 2020

Hoofddocument	Datum publicatie	Gea-gen-deerd	Gekoppeld evenement	Portefeuille-houder	Zaaknr
Memo Schulddienstverlening	29-01-2019	Ja	Tafel 1 18-03-2019	Dhr. De Haan	
Memo Stand van zaken PlusOV begin 2019	26-02-2019	Ja	Tafel 2 18-03-2019	Dhr. De Haan	
Memo jaarverslag leerplicht 2017-2018	26-02-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Memo Beleidsregels 2019 Toegang beschermd Wonen, beschut wonen en maatschappelijke opvang	12-03-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Memo Raadsmonitor Soc Domein 2e helft van 2018	19-03-2019	Ja	Tafels van 19-03-2019, 01-04-2019 en 13-05-2019	Dhr. Van Zeijts	
Memo Voortgang Jongeren op gezond gewicht	28-03-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Memo Reactie Zutphen op motie Lochem uitbreiden GGD onderzoek.docx	28-03-2019	Nee	pm vervolg op motie raad 11-02-2019	Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo Jeugdhulp eindevaluatie lokale pilot Zorgpaden	09-04-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo jaarrekening Het Plein v1	18-04-2019	Nee		Dhr. De Haan	
Memo Opheffing GR Delta	23-04-2019	Ja	Tafel 2 27-05-2019	Dhr. De Haan	
Memo Jaarrekening PlusOV 2018	25-04-2019	Ja	Tafel 3 27-05-2019	Dhr. De Haan	
Memo Begroting 2020 en gewijzigde begroting 2019 Delta	25-04-2019	Ja	Tafel 2 27-05-2019	Dhr. De Haan	
Programmabegroting 2020 en jaarrekening 2018 GGD NOG	07-05-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo Jaarstukken 2018 en Primitieve begroting 2020-2023 Stadsbank Oost Nederland	14-05-2019	Nee		Dhr. De Haan	
Stand van zaken pilot alternatief vervoer	03-06-2019	Nee		Dhr. De Haan	
Raadsmemo Ontwikkelingen PlusOV mei 2019	03-06-2019	Ja	Tafel 1 24-06-2019	Dhr. De Haan	
190603 Raadsmemo jaarverantwoording kinderopvang 2018	20-06-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo Sportbeleid Lochem	27-06-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo Subsidiebeleid en uitvoering	04-07-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo 11 juli 2019 nav onderzoeken Eefde-West 2	11-07-2019	Nee	Vervolg op motie raad 11-02-2019	Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo Capaciteit 't Baken	18-07-2019	Ja	Tafel 3 0909-2019	Dhr. De Haan	
Raadsmemo Voortgang pilots ontmoetingsinitiatieven	18-07-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	

Hoofddocument	Datum publicatie	Gea-gen-deerd	Gekoppeld evenement	Portefeuille-houder	Zaaknr
Raadsmemo inrichtingsplan Wsw 0.5	29-08-2019	Nee		Dhr. De Haan	
Raadsmemo Sociaal Domein januari tot en met juni 2019	12-09-2019	Ja	Tafel 1 07-10-2019	Dhr. Van Zeijts	
190917 Raadsmemo plan van aanpak evaluatie	17-09-2019	Ja	Tafel 2 25-11-2019	Dhr. De Haan	
Raadsmemo pilot duale inburgeringstrajecten	23-09-2019	Nee		Dhr. De Haan	
Raadsmemo Liquidatieplan GR Delta	10-10-2019	Nee		Dhr. De Haan	
Raadsmemo voortgang PvA en ontwikkelingen MO-BW 16-10-2019	24-10-2019	Nee		Dhr. Van Zeijts	
Raadsmemo Coronacrisis- Continuïteit dienstverlening zorgaanbieders	14-04-2020	Nee	Agendacie 11-05-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-170822
Raadsmemo Programmabegroting 2021 en jaarrekening 2019 GGD NOG	23-04-2020	Nee	Agendacie 11-05-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-170311
Memo Jaarstukken 2019 en Primitieve begroting 2021 Stadsbank Oost Nederland	30-04-2020	Nee	Agendacie 11-05-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-171705
Memo tijdelijke capaciteit 't Baken	30-04-2020	Ja	Agendacie 11-05-2020, Tafel 1 20-04-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-172138
Memo Jaarrekening PlusOV 2019	30-04-2020	Nee	Agendacie 11-05-2020	Dhr. De Haan	2020-171656
Kadernotitie en begroting 2021-2024 PlusOV	30-04-2020	Ja	Agendacie 11-05-2020, Tafel 2 25-05-2020	Dhr. De Haan	2020-171346
Raadsmemo stand van zaken bewindvoering Stadsbank Oost Nederland	14-05-2020	Nee	Agendacie 25-05-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-172055
Raadsmemo jaarverantwoording kinderopvang 2019	25-06-2020	Nee		Dhr. Van Zeijts	2020-175518
Raadsmemo Toekomst collectieve ziektekostenverzekering voor minima	08-07-2020	Nee		Dhr. Van Zeijts	2020-176351
Memo PlusOV; splitsing dienstverleningsovereenkomst	10-09-2020	Nee	Agendacie 21-09-2020	Dhr. De Haan	2020-179273
Raadsmemo nieuwe aanbieder collectieve ziektekostenverzekering voor minima	17-09-2020	Nee	Agendacie 05-10-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-181089
Raadsmemo Tussenstand pilots ontmoetingsinitiatieven	17-09-2020	Nee	Agendacie 05-10-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-180141
Raadsmemo Raadsmemo Sociaal Domein - 1e helft 2020	24-09-2020	Ja	Agendacie 05-10-2020, Tafel 3 09-11-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-182105
Memo uitkomsten onderzoek jongerenwerk	01-10-2020	Nee	Agendacie 26-10-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-178761
Begrotingswijziging 2020 PlusOv	22-10-2020	Nee	Agendacie 09-11-2020	Dhr. De Haan	2020-183214
Raadsmemo Ontwikkelingen huishoudelijke hulp vanaf 2021	29-10-2020	Nee	Agendacie 09-11-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-184644

Hoofddocument	Datum publicatie	Geagendeerd	Gekoppeld evenement	Portefeuillehouder	Zaaknr
Memo Plan van aanpak 'Bevindingen voortgang verbeterplan 't Baken'	29-10-2020	Nee	Agendacie 09-11-2020	Dhr. Van Zeijts	2020-182604
Memo GGD-monitors jeugd en jongvolwassenen	17-12-2020	Nee	Agendacie 11-01-2021	Dhr. Van Zeijts	2020-188874

Bron: RaadsInformatieSysteem (RIS)

Voor bovenstaande is een overzicht gemaakt van documenten die in de periode januari 2019 t/m oktober 2020 aan de raad zijn gezonden en in welke mate dit heeft geleid tot actie van de raad, m.n. agendering in de politieke avond. Vanaf mei 2020 wordt de vervolgactie / agendering in de raadsinfosysteem geregistreerd. Vóór mei 2020 is dit met een zoekfunctie gereconstrueerd uit de agenda's van de raad.

## Bijlage 4: Overzicht schriftelijke vragen 2019-2020

In onderstaande tabel is het overzicht van alle schriftelijk gestelde vragen opgenomen, ook van beleidsvelden buiten het sociaal domein. De reden hiervoor is dat het de feitelijke onderbouwing is van de aangegeven doorlooptijd voor het beantwoorden van schriftelijke vragen. De schriftelijke vragen over beleidsvelden buiten het sociaal domein zijn lichtgrijs weergegeven.

Titel	Betrokken partij(en)	Datum indiening	Verwachte datum afdoening	Datum antwoord	Afdoe-ning s-tijd
Huiselijk Geweld en Kindermishandeling	VVD	11-02-2019	11-03-2019	19-03-2019	36
Computerregeling	PvdA	18-02-2019	18-03-2019	12-03-2019	22
Verkeersveiligheid Barchemseweg	CDA	07-03-2019		19-03-2019	12
N.A.V. FAB regeling Reeveerweg 46 46a Harfsen	CDA	07-03-2019		28-03-2019	21
<b>Delta</b>	<b>CDA</b>	<b>12-03-2019</b>	<b>11-04-2019</b>	<b>04-04-2019</b>	<b>23</b>
Files richting AI	PvdA	19-03-2019	19-04-2019	04-04-2019	16
't Baken	PvdA	02-04-2019	02-05-2019	09-05-2019	37
APV 2019	VVD	05-04-2019	06-05-2019	25-04-2019	20
Dorpsraden	CDA	18-04-2019	20-05-2019	14-05-2019	26
Ontoelaatbare wetsovertreding in varkensbedrijven	Gemeentebelan- gen	15-05-2019		23-05-2019	8
Lochem 30 Zinnig	CDA	28-05-2019	28-06-2019	20-06-2019	23
Berenklauw	PvdA	20-06-2019		23-07-2019	33
Plan Aanpak Stikstof	Gemeentebelan- gen	24-06-2019		23-06-2019	
Asbest	Gemeentebelan- gen	24-06-2019		23-06-2019	
Als het vakantiepark je (t)huis is	PvdA	24-06-2019		23-07-2019	29
Verkeersveiligheid N339 Harfsen - Epse	PvdA	02-07-2019	01-08-2019	02-07-2019	0
Extra middelen voor jeugdhulp	VVD	02-07-2019	01-08-2019	20-08-2019	49
Oog voor agrariërs	VVD	02-07-2019	01-08-2019	20-08-2019	49
Schriftelijke vragen GL Flexwonen	GroenLinks	08-07-2019	08-08-2019	27-08-2019	50
Klein Dochterense Schooldijk 4 Lochem	PvdA	15-07-2019			

Titel	Betrokken partij(en)	Datum indiening	Verwachte datum afdoening	Datum antwoord	Afdoe-ning s-tijd
Rapportage kankerclusteronderzoek en aanvullende onderzoeken Eefde West	D66	15-07-2019	15-08-2019	17-09-2019	64
't Baken	PvdA	17-07-2019	17-08-2019	12-09-2019	57
Fietsstalling station	Gemeentebelangen	06-09-2019	07-10-2019	07-11-2019	62
Memo Hack	VVD	09-09-2019	09-10-2019	01-10-2019	22
Openbare verlichting en handelen in geval van calamiteiten in de openbare ruimte	PvdA	16-09-2019	16-10-2019	24-10-2019	38
Ondergrondse (restafval) containers	PvdA	16-09-2019	16-10-2019	10-10-2019	24
30 km zone Lochemseweg Epse	PvdA	16-09-2019	16-10-2019	10-10-2019	24
Gevolgen PAS uitspraak raad van State voor gemeente Lochem	PvdA	16-09-2019	16-10-2019	10-10-2019	24
Verloedering De Smid	PvdA	16-09-2019	16-10-2019	10-10-2019	24
Berichtgeving media bouw zonnepark vuilstort Armhoede	VVD	20-09-2019	20-10-2019	10-10-2019	20
Aanrijtijden politie	VVD	21-09-2019	23-10-2019	14-11-2019	54
Krankzinnige winsten zorginstellingen Gelderland	VVD	26-09-2019	28-10-2019	31-10-2019	35
Taakstelling statushouders	PvdA	07-10-2019	07-11-2019	24-10-2019	17
Onderhoud waterafvoer buitengebied	PvdA	11-10-2019	11-11-2019	14-11-2019	34
Memo kazerne Almen d.d. 15 oktober 2019	VVD	21-10-2019		22-10-2019	1
Organisatiekosten Jeugdzorg	VVD	22-10-2019		28-11-2019	37
Lage grondwaterstand en Afkoppeling Hemelwater	D66	28-10-2019		19-12-2019	52
Is er nog voldoende politie in Oost Nederland?	VVD	31-10-2019		28-11-2019	28
Persleidingbreuk	GroenLinks	20-11-2019	20-12-2019	12-12-2019	22
Eikenprocessierups	GroenLinks	27-11-2019		19-12-2019	22
Biogas	Meedenken met Lochem	09-12-2019	08-01-2020	21-01-2020	43
Wmo verordening 2020	VVD	09-12-2019	09-01-2020	21-01-2020	43
Vliegveld Lelystad	Meedenken met Lochem	09-12-2019	08-01-2020	19-12-2019	10
Vergunning zonneparken en participatie	CDA	13-12-2019	10-01-2020	13-02-2020	62



Titel	Betrokken partij(en)	Datum indiening	Verwachte datum afdoening	Datum antwoord	Afdoe-ning s-tijd
Verkeersveiligheid Graafschapterrein Prins Bernhardlaan	Meedenken met Lochem	02-11-2020	02-12-2020		
Memo Eindrapportage De Groene Fabriek	Gemeentebelangen	14-01-2020	13-02-2020	30-01-2020	16
BiogasHub	VVD	16-01-2020	17-02-2020	30-01-2020	14
Waarderingsonderzoek toerisme in Lochem	GroenLinks	21-02-2020	23-03-2020	26-03-2020	34
Doornberg	GroenLinks	24-02-2020	25-03-2020	09-04-2020	45
OZB stijging	VVD	28-02-2020	30-03-2020	26-03-2020	27
Aanvragen bijstand als gevolg van corona crisis	PvdA	16-04-2020	18-05-2020	28-05-2020	42
Afsluiting gebied rondom tweede sluis Eefde en verbod gebruik Activity Square	VVD	28-04-2020	28-05-2020	30-04-2020	2
Noodverordening 8 mei 2020	VVD	11-05-2020	10-06-2020	20-05-2020	9
Actieplan Wonen provincie Gelderland	VVD	18-06-2020	20-07-2020	10-09-2020	84
Toekomst collectieve ziektekostenverzekering voor minima	PvdA	15-07-2020	14-08-2020	27-08-2020	43
30 km zone Lochemseweg Epse	PvdA	17-07-2020	16-08-2020	20-08-2020	34
Zorgverzekering Minima	CDA	21-07-2020	21-08-2020	27-08-2020	37
Hulpdiensten	CDA	21-07-2020	21-08-2020	24-09-2020	65
Bomenkap Berkeloevers	GroenLinks	17-08-2020	17-09-2020	24-09-2020	38
Woningbouw	VVD	05-10-2020	04-11-2020		
Vaststellen concept RES	PvdA	08-10-2020	09-11-2020	15-10-2020	7
Raadsvoorstel elementenverharding	PvdA	13-10-2020	13-11-2020	26-10-2020	13
Leges in relatie tot zonneparken	Meedenken met Lochem	26-10-2020	25-11-2020		
Duurzaam beheer bomen buitengebied	Gemeentebelangen	27-10-2020	26-11-2020		

Bron: RaadsInformatieSysteem (RIS)

## Bijlage 5: Overzicht moties sociaal domein (2019-2020)

Raadsvergadering	Onderwerp/Titel	Indiener(s)	Uitslag
11-02-2019	Kledingbank	CDA, D66, Meedenken met Lochem, PvdA	aangenomen
11-02-2019	Handhavend optreden omgeving MSG de Garve	Gemeentebelangen, VVD, GroenLinks, D66	ingetrokken
18-03-2019	Vreemd aan de Orde: Opheffen geheimhouding Businesscase Participatie	PvdA, Gemeentebelangen, D66	n.b.
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Pilot ouders met kinderen uit arme gezinnen extra ondersteunen bij zoeken naar werk	VVD	ingetrokken
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Toegang tot zorg	GroenLinks	aangenomen
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Alliantie Kinderarmoede	PvdA, CDA, D66	aangenomen
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Subsiemakelaar	CDA, D66, PvdA	verworpen
27-05-2019	Onderwijsaanbod	CDA, Meedenken met Lochem	aangenomen
11-06-2019	Verzoek tot interpellatie van de fractie PvdA over PlusOV: Motie van grote zorg PlusOV	PvdA, CDA en Meedenken met Lochem	verworpen
11-06-2019	Scenario's Wsw	CDA, PvdA	verworpen
08-07-2019	Economische agenda Lochem Werkt!:	PvdA, GroenLinks	ingetrokken
28-10-2019	Plan van aanpak besteding overgebleven Klijnsma gelden: Besteding Klijnsmagelden	CDA, D66, PvdA, Meedenken met Lochem, Gemeentebelangen	aangenomen
11-11-2019	Begroting 2020: Schrappen bezuiniging ouderenwerk ( <i>budgetrecht</i> )	CDA, Meedenken met Lochem, GroenLinks	aangenomen
13-01-2020	Zorgcoördinator in Lochemse kernen	Meedenken met Lochem	ingetrokken
06-07-2020	Jaarrekening 2019: jaarlijks over hevelen van budgetten	PvdA	ingetrokken
06-07-2020	Sport, bewegen en leefstijl	VVD, GroenLinks, CDA, Meedenken met Lochem, D66, Gemeentebelangen	aangenomen
11-05-2020	Ondersteuning Thuis	CDA, Gemeentebelangen, PvdA, D66	aangenomen
11-05-2020	Evaluatie 't Baken	Meedenken met Lochem	ingetrokken
07-12-2020	Verordening Wmo 2021	CDA, PvdA, VVD, GB	aangenomen
07-12-2020	Verordening Wmo 2021: Persoonsgebonden budget	GroenLinks	verworpen
07-12-2020	Verhoging subsidie Lochemse Schouwburg : Jongeren en minima ( <i>budgetrecht</i> )	GroenLinks	aangenomen

Bron: RaadsInformatieSysteem (RIS)

## Bijlage 6: Overzicht amendementen sociaal domein (2019-2020)

Raadsvergadering	Onderwerp/Titel	Indiener(s)	Uitslag
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Zorgcoördinatie	Meedenken met Lochem	ingetrokken
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Klijnsmagelden	PvdA, CDA	verworpen
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Doorontwikkeling en optimalisatie participatie	CDA, PvdA, D66	verworpen
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Ouderenwerk	PvdA, CDA, D66	verworpen
27-05-2019	Vroege Kadernota 2020: Pilot ouders met kinderen uit arme gezinnen extra ondersteunen bij zoeken naar werk	VVD, Meedenken met Lochem, Gemeentebelangen	aangenomen
23-09-2019	Afwegingskader (woon)zorginitiatieven: Groepsgrootte woonzorginitiatieven buitengebied	VVD, GroenLinks, CDA	aangenomen
23-09-2019	Afwegingskader (woon)zorginitiatieven: Omvang woonzorginitiatieven buitengebied	GroenLinks	verworpen
07-10-2019	Bestuursrapportage 2019: Doorschuiven opstellen visies en plannen WSW	CDA, PvdA	verworpen
28-10-2019	Plan van aanpak besteding overgebleven Klijnsma gelden	CDA, D66, PvdA, Meedenken met Lochem, Gemeentebelangen	aangenomen
11-11-2019	Begroting 2020: Preventie ( <i>budgetrecht</i> )	VVD, GroenLinks, Gemeentebelangen	ingetrokken
09-12-2019	Verordening Wmo 2020: Verordening Wmo 2020 wettelijke noodzaak	CDA, PvdA, D66, Meedenken met Lochem	aangenomen
09-12-2019	Verordening Wmo 2020: Cliëntondersteuning	CDA, PvdA, Meedenken met Lochem	aangenomen
09-12-2019	Verordening Wmo 2020: PGB tarieven	CDA, PvdA, D66, Meedenken met Lochem	verworpen
13-01-2020	Zorgcoördinator in Lochemse kernen	PvdA	verworpen
09-03-2020	Nota Reserves en voorzieningen	VVD, Meedenken met Lochem, Gemeentebelangen, GroenLinks, CDA, PvdA, D66	aangenomen
11-05-2020	Evaluatie 't Baken (inclusief Verbeterplan): Tussenevaluatie 't Baken 1	PvdA, VVD, Gemeentebelangen	aangenomen
11-05-2020	Evaluatie 't Baken (inclusief Verbeterplan): Tussenevaluatie 't Baken (2) Businesscase Participatie	PvdA	ingetrokken
29-06-2020	Financiële mutaties 2021 en verder	VVD	ingetrokken
29-06-2020	Niet bezuinigen in crisis	PvdA	ingetrokken

Raadsvergadering	Onderwerp/Titel	Indiener(s)	Uitslag
07-09-2020	Afschrijven conform nota Ingediend in Nieuwbouw scholen Laren	VVD	verworpen
09-11-2020	Uitvoeren pilot huiswerkbegeleiding	VVD, GroenLinks	aangenomen
07-12-2020	Verordening Wmo 2021	PvdA, CDA	verworpen

Bron: RaadsInformatieSysteem (RIS)

## Bijlage 7: Overzicht financiële wijzigingen sociaal domein vanaf begroting 2019

Bedragen zijn in €'s.

Negatieve bedragen (-) betekent voordeel (lagere uitgaven / hogere inkomsten).

Laatste kolom: 'Expl.' = Exploitatie, 'r + a' = Investering en Afschrijving, '(struc)' = Structureel, '(inc)' = Incidenteel.

Datum	Document	Onderwerp	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
15-okt-2018	bestuursrapportage 2018	Participatiewet inkomen, uitvoeringskosten	128.000	178.000	178.000	178.000	178.000	178.000	expl. (struc)
15-okt-2018	bestuursrapportage 2018	Participatie 2015, reïntegratie	127.000	127.000	172.000	176.000	176.000	176.000	expl. (struc)
15-okt-2018	bestuursrapportage 2018	Jeugdhulp pgb	-150.000	-150.000	-150.000	-150.000	-150.000	-150.000	expl. (struc)
05-nov-2018	begroting 2019	ontmoetingsinitiatieven	40.000						expl. (inc)
05-nov-2018	begroting 2019	uitbreiden jongerenwerk	45.000						expl. (inc)
05-nov-2018	begroting 2019	signaalfunctie kinderopvang versterken	10.000						expl. (inc)
05-nov-2018	begroting 2019	inrichten toezicht en handhaven wmo en jeugdhulp	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	expl. (struc)
05-nov-2018	begroting 2019	uitvoeringsagenda schulddienstverlening opstellen en implementeren	185.000	45.000	145.000	45.000	145.000	145.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020-nieuw beleid	Door ontwikkelen en optimaliseren participatie	75.000						expl. (inc)
27-mei-2019	Kadernota 2020-nieuw beleid	Programmabudget inrichting Wsw-taken	150.000						expl. (inc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	Participatie inkomensdeel (BUIG) aangepast aan de voorlopige beschikking. Meer inkomsten	-806.000	-806.000	-806.000	-806.000	-806.000	-806.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	Participatie inkomensdeel (BUIG) aangepast aan de voorlopige beschikking. Meer uitgaven	410.000	401.000	391.000	391.000	391.000	391.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	WRV-rolstoelen	-108.000	-108.000	-108.000	-108.000	-108.000	-108.000	expl. (struc)

Datum	Document	Onderwerp	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	WRV rolstoelen, terugkoop middelen	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	WRV-wonen	-21.000	-21.000	-21.000	-21.000	-21.000	-21.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	WRV-vervoer	46.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	Wmo huishoudelijke verzorging (OT)	-128.000	-129.000	-129.000	-129.000	-129.000	-129.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	Wmo Zorg in natura	-93.000	-71.000	-125.000	-124.000	-124.000	-124.000	expl. (struc)
27-mei-2019	Kadernota 2020 financiële mutatie	Wmo eigen bijdragen cliënten minder inkomsten ivm abonnementstarief	405.000	405.000	405.000	405.000	405.000	405.000	expl. (struc)
17-dec-2018	adviesraad sociaal domein	adviesraad sociaal domein	12.500						expl. (inc)
17-dec-2018	adviesraad sociaal domein	adviesraad sociaal domein		45.500	45.500	45.500	45.500	45.500	expl. (struc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Liquidatiekosten Delta		167.000	10.000	10.000			expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Liquidatiekosten Plein	34.000	-14.000	-14.000	-14.000	-14.000	-14.000	expl. (struc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Capaciteit † Baken	-180.000						expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Evaluatie † Baken	20.000						expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Aanbesteding en implementatie integraal cliëntvolgsysteem	40.000						expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Jeugdhulp zorg in natura	-247.000	-100.000					expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Jeugdhulp PGB	-150.000	-100.000	-100.000				expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Jeugdhulp vervoer	17.000						expl. (inc)

Datum	Document	Onderwerp	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Jeugdhulp maatwerkcontracten	30.000						expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Wmo begeleiding ZIN	-88.000						expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Wmo begeleiding PGB	-42.000						expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Wmo OT ZIN	458.000	458.000	458.000	458.000	458.000	458.000	expl. (struc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Eigen bijdrage WMO hogere inkomsten	-50.000						expl. (inc)
07-okt-2019	bestuursrapportage 2019	Participatiewet inkomen, uitvoeringskosten	-100.000	-100.000	-100.000	-100.000	-100.000	-100.000	expl. (struc)
11-nov-2019	begroting 2020 nieuw beleid	Uitvoering geven aan Wvggz		43.000	43.000	43.000	43.000	43.000	expl. (struc)
13-jan-2020	zorgcoördinator in Lochemse kernen	€ 50.000 voor 2020		50.000					expl. (inc)
07-apr-2020	Aanbesteding en implementatie integraal cliëntvolgsysteem	Beschikbaar stellen van een investeringskrediet € 218.000			47.000	47.000	47.000	46.000	r + a
07-apr-2020	Aanbesteding en implementatie integraal cliëntvolgsysteem	exploitatie implementatie in 2020		12.000					expl. (inc)
12-mei-2020	Ondersteuning Thuis	Ondersteuning Thuis splitsen in twee producten en inkopen via de regio Midden-IJssel/Oost Veluwe. Incidenteel beschikbaar stellen van € 48.000 voor huisbezoeken. Budgettaire effecten van het aantal aanvragen OT is structureel opgenomen in de Kadernota 2021. Besluitvorming over de meerjarige aanpassing vindt plaats bij de Begroting		48.000					expl. (inc)



Datum	Document	Onderwerp	2019	2020	2021	2022	2023	2024
		2021 daarom is deze nog financieel verwerkt.						
12-mei-2020	Ondersteuning Thuis	Verwerkt bij de Kadernota 2021 meer uitgaven. Besluitvorming over de meerjarige aanpassing vindt plaats bij de begroting 2021.		473.000				expl. (struc)
12-mei-2020	Ondersteuning Thuis	Verwerkt bij de Kadernota 2021 meer inkomsten. Besluitvorming over de meerjarige aanpassing vindt plaats bij de begroting 2021.		-10.000				expl. (struc)
25-mei-2020	Tussenevaluatie 't Baken	Tussenevaluatie 't Baken		420.000				expl. (inc)
25-mei-2020	Tussenevaluatie 't Baken	Tussenevaluatie 't Baken		315.000	315.000	315.000	315.000	315.000
06-jul-2020	Kadernota 2021	Jeugdzorg +		500.000				expl. (struc)
06-jul-2020	Kadernota 2021	Participatie inkomensdeel (BUIG) aangepast aan de voorlopige beschikking. Minder inkomsten. Besluitvorming over de meerjarige aanpassing vindt plaats bij de begroting 2021		184.000				expl. (struc)
06-jul-2020	Kadernota 2021	ontbinding contract hulpmiddelen		50.000				expl. (inc)
05-okt-2020	bestuursrapportage 2020	wrv wonen		170.000				expl. (inc)
05-okt-2020	bestuursrapportage 2020	wmo huishoudelijke verzorging of		35.000				expl. (inc)

Datum	Document	Onderwerp	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
05-okt-2020	bestuursrapportage 2020	wmo begeleiding		160.000					expl. (inc)
05-okt-2020	bestuursrapportage 2020	inkoop naar regio		20.000	20.000				expl. (inc)
05-okt-2020	bestuursrapportage 2020	Participatie inkomensdeel (BUIG) aangepast aan de voorlopige beschikking, Minder inkomsten		224.000					expl. (inc)
05-okt-2020	bestuursrapportage 2020	aframen jeugdhulp pgb		-207.000	-207.000	-207.000	-207.000	-207.000	expl. (struc)
05-okt-2020	bestuursrapportage 2020	Jeugdhulp maatwerkcontracten		19.000					expl. (inc)

Bron: RaadsInformatieSysteem (RIS)

## Bijlage 8: Tijdlijnen van de casussen

### Casus 1: Opheffing Delta / toekomstscenario's WSW (juni 2019 in raad)

- **2014-09-xx** **Beleidsplan Participatie**
- **2017-05-15** **Herijkte visie op participatie**
  - Aanleiding: Beleidsplan uit 2014 is vooral gefocust op de 'hoe-vraag' en geeft maar beperkt antwoord op de 'wat-vragen': 'Wat willen we bereiken?' en 'Wat is onze ambitie?'.
  - Doelen:
    - Meer inwoners (duurzaam) aan het werk op de reguliere arbeidsmarkt
    - Elke Lochemse inwoner voelt zich nuttig en gewaardeerd
    - Persoonlijke situatie is vertrekpunt
    - Dienstverlening is 'state of the art'
  - Kader:
    - Dienstverlening is dichtbij
    - Dienstverlening is van voldoende kwaliteit
    - Samenhang creëren tussen domeinen en in oplossingen voor inwoners
    - Meerwaarde bieden
    - Regie, regisserend Lochem
  - De route naar de doelen:
    - Van werk en inkomen naar werk boven inkomen
    - Van (sub)regionale toegang naar een lokale toegang (loket)
    - Van curatief (repair) naar preventief (prepare)
  - + Schets van het speelveld participatie en kerncijfers
- **2018-12-xx** **Gemeente Bronckhorst geeft aan per 1-1-2020 uit de GR Delta te treden**
- **2019-01-01** **Wijziging GR Delta v.w. uittreding gemeenten:**
  - Bronckhorst wilde in 2017 al uittreden, maar nam dat toen terug. Vervolgens traden Bronckhorst en Zutphen uit per 1 jan 2019. En gedurende 2019 bleek er onvoldoende toekomst voor de resterende 3 gemeenten (Lochem, Voorst en Brummen) en hebben zij gezamenlijk met Delta besloten om de GR per 1 jan 2020 te ontbinden.
- **2019-04-23** **Colleges van Lochem, Voorst en Brummen besluiten tot opheffing GR Delta per 1-1-2020**
  - Dit besluit werd onderschreven door Delta zelf.
- **2019-04-23** **Memo aan raad 'Opheffing van de GR Delta'**
  - College is bevoegd tot nemen van het besluit tot opheffing van de GR.
  - Liquidatieplan wordt, wanneer beschikbaar, voorgelegd aan deelnemende gemeenten waarna het definitief wordt vastgesteld. De gemeenteraad wordt dan geïnformeerd.
    - NB: het Liquidatieplan is begin zomer 2019 opgestuurd aan raad. Hiervoor is in de begroting 2020 een reservering ten bedrage van (€ 260.000,-) aan de GR opgenomen.
  - Bijlage: Rapport 'Scenario's Wsw 2020'.
  - Besluitvorming gemeenteraad is gepland voor mei/juni 2019.
- **2019-05-xx** **Informerende tafel**
- **2019-05-27** **Beelvormende tafel**
  - De gemeenteraad was voornamelijk gericht op een nette afronding van GR zelf; een warme overdracht van de mensen.

- Er was geen discussie over de inrichting binnen Lochem. Uitgangspunten waren dat het binnen bestaande middelen moest gebeuren en dat het gebeurde binnen de uitgangspunten die al eerder waren geformuleerd.
- De inhoudelijke discussie was leidend en weinig vanuit politieke overtuigingen ingestoken.
- **2019-06-11 Raadsvoorstel in raad 'Scenario's Wsw'**
  - Er was een uiterlijke deadline voor besluitneming; 24-06-2019. Dit i.v.m. het inrichtingplan en de benodigde tijd voor de uitvoering ervan.
  - Bijlagen:
    - Scenario's toekomst Wsw
    - Toekomstvisie GR Delta
- **2019-06-11 Raadsbesluit**
  - 1. De uitvoering van de Wsw-taken conform 'scenario 3' in te richten bij de gemeente Lochem en de administratieve taken (backoffice) uit te besteden aan een derde partij.
  - 2. De huidige (financiële) uitgangspunten zoals ze op dit moment (2019 en 2020) gelden voor de Wsw als kader mee te geven aan het college voor de verdere inrichting van scenario 3.
  - MOTIE CDA (PvdA), met de strekking om de raad te informeren over de duiding van het juridisch onderzoek van de scenario's en geen onomkeerbare besluiten te nemen. De motie werd verworpen: 6 voor, 17 tegen.
  - De uitvoering van het raadsbesluit is een keer in een bijpraatsessie aan de orde geweest (datum onbekend en er is geen verslaglegging van). M.n. het onderwerp 'warme overdracht' kwam daar ter sprake.
- **2019-08-27 Memo Inrichtingsplan aan raad**
- **2019-11-25 Memo over plan van aanpak evaluatie besproken in de raad**

## Casus 2: Visie op Preventie (januari 2020 in raad)

- **2018-november: Kennismakingsbijeenkomst georganiseerd (DOCUMENT: agenda en verslag) met deelnemers vanuit de raad.**
  - Dit is geen officiële PAK-stap, maar is in deze casus wel gemaakt. Centraal stonden de vragen: Hoe kijk je aan tegen preventie en tegen de PAK-aanpak? De PAK-aanpak is in het verleden niet altijd goed ontvangen door ambtelijke organisatie en/of raad, m.n. door helderheid in de uitvoering ervan, zoals: wie gaat het voorzitterschap opnemen, wat is de rol van de griffie, wat en hoe is de betrokkenheid van de wethouder. De aanpak van dit PAK-proces is besproken met de werkgroep van raadsleden, waarbij er een positieve sfeer was.
  - Daarbij is ook de ambtelijk verantwoordelijke voor het 'Lokaal Gezondheidsbeleid' betrokken, vanwege de samenhang.
- **2018-december: Bijeenkomst over de 'P' van Probleem (grootste deel van deskresearch was al af; 'Staat van Lochem')**
  - Het grootste deel van het deskresearch was al af. Ook ter voorbereiding op het PAK-proces. Eén van de onderwerpen was wat de gemeente wettelijk gezien moet doen op het gebied van preventie.
  - Proces: met groepen is in actieve werkvormen aan de slag gegaan om de 'Staat van Lochem' te bespreken. Daaruit volgden eerste uitspraken van raadsleden over aan welke onderwerpen aandacht aan besteed zou moeten worden.
- **2019-Q1: Moventem 'Rapportage Preventie Sociaal Domein' en twee bijeenkomsten met professionals, door ambtenaren zelf georganiseerd.**

- **2019-mei: Avond met werkgroep vanuit de raad**
  - Agendapunten, o.a.:
    - Hoe is de informatie voor deze bijeenkomst opgehaald?
    - Uitkomsten van 'Lochem Spreekt'; avonden met professionals over het thema preventie.
    - Schema over wettelijke verantwoordelijkheid (wat in ieder geval onderdeel zou moeten zijn van de visie op preventie), bestaand beleid en betrokken actoren.
    - Lijst met 25 preventie-thema's, met als doel een prioritering van thema's (5 per raadslid van de werkgroep). Procesmatig kon eerst individueel worden geprioriteerd door de leden van de werkgroep, om het vervolgens in groepen te bespreken en zo tot voorkeuren van de raad te komen. Er is bewust gekozen voor actieve werkvormen.
  - Het was een Interessant proces, want prioriteren/kiezen is – vanuit politiek oogpunt gezien – niet gemakkelijk, maar is door de werkvorm en houding van de werkgroepleden in goede sfeer verlopen.
  - Dilemma's zijn bespreekbaar geweest (bijv.: moet gemeente zich wel bezighouden met -preventieve activiteiten m.b.t.- opvoeden?).
  - Het resultaat was een lijst met geprioriteerde thema's.
    - NB: deze prioriteiten waren niet noodzakelijkerwijs ook dé prioriteiten die in de Visie op Preventie zouden worden opgenomen, maar zijn vanzelfsprekend wel zwaarwegend geweest.
  - De rol van het college was als volgt: de wethouder was toehoorder. Leden van de werkgroep van raadsleden is gevraagd om partijvoorkeuren mee te nemen naar / in de bijeenkomst.
- **2019-juni: Werkgroepbijeenkomst met raadsleden, bespreking van de speerpunten:**
  - Op de agenda stond een voorstel voor de 7 inhoudelijke speerpunten, alsook de uitgangspunten, bijvoorbeeld: kiezen we voor alleen maar erkende interventies, of laten we dat los en kunnen ook niet-erkende interventies worden ingezet.
  - Er is ook hier weer gekozen voor actieve werkvormen. Bijvoorbeeld: raadsleden kregen in een 'rollenspel' de opdracht om voor/tegen te zijn, ongeacht de eigen mening of politieke voorkeur. Dit om argumenten voor en tegen te verzamelen.
- **2019-zomer: Opstellen van de Visie op Preventie door de ambtelijke organisatie**
  - 2 x in portefeuillehoudersoverleg besproken, voordat het naar het college ging (want op het moment dat het naar het college gaat is het een formeel stuk; portefeuillehouder moet zich er vooraf comfortabel/goed bij voelen).
  - In onderling overleg met het veld wel zaken besproken / afgestemd in deze fase.
  - Geen overleggen meer geweest met werkgroep. Wel contact met voorzitter, zoals werkgroep als wenselijk proces heeft aangegeven tijdens kennismakingsbijeenkomst in december 2018.
- **2019-11-26: Visie op Preventie in college.**
- **2019-11-28: Visie op Preventie naar raad.**
  - Presidium geeft aan dat er wel een tafel wordt georganiseerd.
- **2020-01-13: RV 'Visie op Preventie': Beeldvormende tafel**
  - NB: oordeelsvormende tafel is overgeslagen; het stuk was prima
- **2020-01-27: RB 'Visie op Preventie'. (als hamerstuk)**
  - Er zijn geen officiële raadvragen gesteld. Naast het PAK-traject (de bijeenkomsten) is er niet/nauwelijks contacten geweest tussen ambtelijke organisatie en raad over de Visie op Preventie. Mogelijk wel in informele sfeer, bijv. bij andere bijeenkomst, on the side, uit interesse.

- NB: wanneer het gaat om formele raadvragen vs. informele vragen aan ambtelijke organisatie is de voorkeur van de ambtelijke organisatie vooral: Hoe kan het simpel worden opgelost?

Hierna volgde de Uitvoeringsagenda Preventie

Tijdens het PAK-proces is de keuze gemaakt om geen bedragen in de Visie op Preventie op te nemen.

- **2020-06-xx** **Uitvoeringsagenda naar raad, gelijktijdig met kadernota, v.w. meer middelen voor Visie op Preventie**
  - De raad heeft vervolgens aangegeven dat hij de Uitvoeringsagenda wilde vaststellen, omdat in de Visie geen bedragen waren genoemd.
- **2020-09-07** **Informerende tafel**
- **2020-10-05** **Beeldvormende tafel**
- **2020-10-26** **RV 'Uitvoeringsagenda Preventie in raad, als stem-/hamerstuk**
  - De raad wilde een evaluatie na 1 jaar. Er is afgesproken (niet via een motie) om dit niet te doen. Wel om de raad te informeren over de resultaten.

### Casus 3: Tussenevaluatie 't Baken (mei 2020 in raad)

- **2017-03-08:** **Koersdocument**
  - Is niet door Tafels gegaan. Ambtelijk stuk, met bijv. keuze: sinds 2015 vooral met wetswijziging aan de slag gegaan, niet met organisatie. Echter, op verschillende plekken verschillende behandeling voor inwoner. Laten we dat zo of gieten we het in één organisatie.
  - Koersdocument op basis van een brede werkgroep intern (ambtelijk) én meerdere technische beraden met raadsleden (technische beraden: vooral informierend van aard, niet openbaar, bestaan nu niet meer).
- **2017-11-28:** **Collegevoorstel 't Baken, Integrale toegang sociaal domein Lochem**
- **2018-01-15:** **Beeldvormende tafel**
  - Er is geen informerende tafel geweest voorafgaand aan deze beeldvormende tafel
- **2018-01-15:** **Raadsvoorstel 't Baken, Integrale toegang sociaal domein Lochem**
  - Incl. Rapport 'Opzet integrale toegang tot sociaal domein Lochem'
- **2018-01-29:** **Tafel 3 oordeelsvormend**
  - Jacqueline Gerritsen zat bij tafels en was steller van raadsvoorstel.
  - Algemene teneur: het samenvoegen was een goed idee (vond raad), wel beducht voor meerkosten én positionering 't Baken.
  - Nog deelonderzoek door BMC gedaan t.a.v. positionering: buiten de gemeentelijke organisatie, of binnen de gemeentelijke organisatie. Lichte voorkeur voor buiten de organisatie.
- **2018-03-05: Raadsbesluit 't Baken', Integrale toegang sociaal domein Lochem**
  - incl. besluit tot evaluatie 1,5 jaar na start 't Baken, uiterlijk voor de zomer van 2020, externe evaluatie n.a.v. amendement CDA/D66/Gemeentebelangen:
    - Besluitpunt 8: Het college informeert en neemt de raad mee bij de uitvoering van de plannen en zorgt ervoor dat binnen 1,5 jaar na de start van 't Baken, uiterlijk voor de zomer van 2020 een externe evaluatie heeft plaatsgevonden waarin het realiseren van beoogde doelstellingen en uitgangspunten van 't Baken zoals in het raadsvoorstel aangegeven worden geëvalueerd. Bij deze evaluatie worden eventuele toekomstige

taken op het gebied van schuldhulpverlening en van de participatie het deel inkomen ook meegenomen.

- **2019-09-17: Raadsmemo Plan van Aanpak evaluatie 't Baken**
  - Incl. Plan van aanpak evaluatie
- **2019-11 t/m 2020-02: Uitvoering evaluatie**
  - Resultaten in loop van februari 2020 in college.
  - Veel verbeterpunten. Daarom meteen alvast verbeterplan gemaakt n.a.v. evaluatie.
- **2020-02-25: Raadsmemo Verbeterplan naar aanleiding van Evaluatie 't Baken**
- **2020-03-09: Beeldvormende tafel, Evaluatie 't Baken;**
  - behandeling politieke tafel zonder verbeterplan (wel beschikbaar sinds 25-2-2020 door college, maar niet geagendeerd voor een tafel).
- **2020-04-20: Beantwoording aanvullende vragen Tafelgesprek**
- **2020-05-11: Raadsvergadering met RV Evaluatie 't Baken**
  - incl. bijlagen (Evaluatie én Verbeterplan gelijktijdig besproken met raad):
  - Verbeterplan aanbeveling evaluatie
  - Eindrapport Evaluatie 't Baken (d.d. 2020-01-28)
  - Reactie Adviesraad sociaal domein (d.d. 2020-02-12)
  - Reactie college op Adviesraad sociaal domein (d.d. 2020-02-25)
  - Motie MML d.d. 2020-05-11
    - Eind 2021 te komen met een nieuw evaluatie-onderzoek over totale functioneren 't Baken a.d.h.v. eerder geformuleerde uitgangspunten
  - Amendement PvdA, GB, VVD d.d. 2020-05-11
    - Wijziging beslispunten, Besluit:
      - Oorspronkelijke beslispunten:
      - 2. De formatie van 't Baken vanaf 1 april 2020 structureel uit te breiden met 6,1 fte en met 1,0 fte tijdelijk voor een periode van 1 jaar.
      - 3. Het bijbehorend budget van € 458.000 structureel en € 275.000 incidenteel beschikbaar te stellen.
      - Te vervangen door:
        - 2. De formatie van 't Baken vanaf 1 april 2020 incidenteel uit te breiden met 6,1 fte en met 1,0 fte tijdelijk voor een periode van 1 jaar.
        - 3. Het bijbehorend budget van € 458.000 en € 275.000 incidenteel beschikbaar te stellen.
        - 4. Dat het college in april 2021 een voorstel voorlegt aan de gemeenteraad met de bevindingen van het verbeterplan en dan pas een keuze te maken om de voorgestelde formatie-uitbreiding en budget structureel beschikbaar te stellen.
  - Amendement PvdA d.d. 2020-05-11 (INGETROKKEN)
    - Toevoeging beslispunt: voor begrotingsbehandeling een aanvulling van verbeterplan voorleggen m.b.t. realisatie van de 'Businesscase Participatie'.



## Bijlage 9: PAK

### Wat is PAK?

PAK staat voor: **P**robleemverkenning, **A**lternatieven, **K**euze

PAK is een instrument dat de raad helpt om in de oriëntatiefase van het besluitvormingsproces collectief richting te geven voor een opdracht aan het college. Als het goed gaat is het raadsvoorstel aan het eind bijna een hamerstuk.

### Wanneer PAK?

1. Er is een (duidelijk) maatschappelijk vraagstuk (wens) in beeld.
2. Toekomstig of geactualiseerd beleid raakt een brede groep inwoners, en is 'redelijk groot'.
3. Lochem heeft zelf grote invloed op het op te stellen beleid (bij grote, door het Rijk opgedragen taken en/of beleid dat in regionaal verband wordt vormgegeven is de invloed van Lochem/ de raad wellicht te gering).
4. Er is voldoende tijd om het proces rond de drie fasen (probleemverkenning, alternatieven beoordelen, richtinggevende keuze) stap voor stap uit te voeren. Minimaal 6 maanden.
5. De verwachting is dat er alternatieven in beeld zijn m.b.t. de wijze waarop het probleem/vraagstuk uitgewerkt kan worden in beleid.

### Wanneer niet?

1. Als een onderwerp wettelijk verplicht is en de raad geen ruimte heeft om richting te geven.
2. Als er bij voorbaat niets te kiezen valt.
3. Evaluaties van beleid zijn ongeschikt (onlogisch in de beleidscyclus : PAK is het begin en evaluatie is het einde van de beleidscyclus)

### Proces

- Het presidium en het college kunnen beiden een vraagstuk/onderwerp voor PAK agenderen (liefst niet ad-hoc, niet te veel, maximaal 2, onderwerpen per jaar).
- Er bestaat een raadsbrede behoefte om voorafgaande aan beleidsontwikkeling kaders te stellen en deze vast te leggen in een bestuursopdracht/ opdracht aan het college voor uitwerking van beleid.
- Voor de start van het proces komt er een ambtelijk advies over het aangedragen onderwerp: wel-niet PAK op basis van de bovenstaande criteria.
- Het presidium maakt op basis van het advies een definitieve keuze om al dan niet te starten met het PAK-proces. De raad wordt hiermee eigenaar van het proces.
- De inrichting van het proces wordt vastgesteld in het presidium.
- Er wordt altijd gestart met een aftrapbijeenkomst waarbij de fractiespecialisten aanwezig zijn. Hier worden ook de spelregels nog een keer toegelicht.
- De PAK-bijeenkomsten worden voorgezeten door een RTG-voorzitter (en tevens lid van de werkgroep regisserende raad).
- Zorg ervoor dat bij de bijeenkomsten een evenwichtige vertegenwoordiging vanuit alle fracties aanwezig is waarbij vanuit de fracties mandaat is gegeven aan deze vertegenwoordiging om namens de fractie te praten.
- Betrek, indien aan de orde, belangengroepen bij het proces.
- Elke fase wordt afgesloten in een raadsbrede, openbare vergadering.

## Bijlage 10: Vragenlijst aan fractiewoordvoerders (integraal)

### 1. STURING DOOR DE RAAD OP HET SOCIAAL DOMEIN

1. De raad wordt (door het college) op het juiste moment in positie gebracht over vraagstukken en ontwikkelingen op het sociaal domein.
  - a. Zeer mee eens
  - b. Mee eens
  - c. Neutraal
  - d. Mee oneens
  - e. Zeer mee oneensEventuele toelichting / verbeteropties: ...
  
2. De raad wordt (door het college) op het juiste niveau in positie gebracht op het sociaal domein.
  - a. Zeer mee eens
  - b. Mee eens
  - c. Neutraal
  - d. Mee oneens
  - e. Zeer mee oneensEventuele toelichting / verbeteropties: ...
  
3. De raad heeft goed zicht op de sturingsruimte die hij heeft op het sociaal domein.
  - a. Zeer mee eens
  - b. Mee eens
  - c. Neutraal
  - d. Mee oneens
  - e. Zeer mee oneens
  
4. De raad benut zijn sturingsruimte op het beleid in het domein volledig.
  - a. Zeer mee eens
  - b. Mee eens
  - c. Neutraal
  - d. Mee oneens
  - e. Zeer mee oneensEventuele toelichting / verbeteropties: ...
  
5. Welke rol neemt de raad voornamelijk bij de sturing die hij geeft aan sociaal domein?
  - a. Vooral volgend aan het college
  - b. Volgend aan het college, met soms een pro-actieve sturing door de raad
  - c. Een evenwichtige balans tussen volgend aan het college en pro-actieve sturing door de raad
  - d. Pro-actieve sturing door de raad, soms volgend aan het college
  - e. Vooral pro-actieve sturing door de raadEventuele toelichting / verbeteropties: ...
  
6. De raad stuurt op het sociaal domein:
  - a. Veel teveel op korte termijn
  - b. Teveel op korte termijn
  - c. Op de gewenste termijn
  - d. Teveel op de lange termijn

- e. Veel teveel op de lange termijn  
Eventuele toelichting / wensen: ...
7. De raad stuurt op het sociaal domein:
- Veel teveel op hoofdlijnen
  - Teveel op hoofdlijnen
  - Op het gewenste niveau (hoofdlijnen én details / maatwerk)
  - Teveel op details (operationeel/uitvoerend)
  - Veel teveel op details (operationeel/uitvoerend)
- Eventuele toelichting / wensen: ...
8. De mate van samenwerking van de raad van Lochem met andere gemeenteraden die betrokken zijn bij (boven)regionale samenwerking op het sociaal domein is:
- Zeer goed
  - Goed
  - Voldoende
  - Onvoldoende
  - Zeer onvoldoende
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
9. Welke sturingsinstrumenten vindt u het meest waardevol voor de uitoefening van uw kaderstellende rol op het sociaal domein?
- Geef in kolom 2 aan hoe waardevol u elk van de sturingsinstrumenten vindt voor uw kaderstellende rol op het sociaal domein, op een schaal van 0 (totaal niet waardevol) t/m 10 (zeer waardevol), waarbij 5 onvoldoende waardevol is en 6 voldoende waardevol. U kunt meerdere informatiebronnen dezelfde waardering geven;
  - In kolom 3 is vrije ruimte voor opmerkingen/toelichting.
  - NB: in kolom 1 is onderaan ruimte gelaten voor eventuele aanvulling van sturingsinstrumenten die u ook wilt vermelden. Ook voor deze sturingsinstrumenten kunt u kolom 2 en 3 invullen.

Kolom 1 (informatiebron)	Kolom 2 (schaal 0 t/m 10)	Kolom 3 (opmerkingen / suggesties voor verbetering)
Budgetrecht		
Moties		
Amendementen		
Initiatiefrecht		
Recht van interpellatie		
Vragenrecht		
Inlichtingenplicht college		
Recht van onderzoek		
Agenderingsrecht		
...		
...		

## 2. INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD OVER HET SOCIAAL DOMEIN: P&C-documenten

### Kadernota (m.b.t. het sociaal domein)

10. Hoe tevreden bent u met de inhoud van de kadernota (m.b.t. sociaal domein)?
  - a. Zeer tevreden
  - b. Tevreden
  - c. Neutraal
  - d. Ontevreden
  - e. Zeer ontevreden
11. Welke behoefte / suggesties heeft u voor verbetering van de inhoud van de kadernota (m.b.t. het sociaal domein)?
  - a. ...
  - b. ...
12. Hoe tevreden bent u met het proces (wijze van behandelen door de raad) van de kadernota (m.b.t. sociaal domein)?
  - a. Zeer tevreden
  - b. Tevreden
  - c. Neutraal
  - d. Ontevreden
  - e. Zeer ontevreden
13. Welke behoefte / suggesties heeft u voor verbetering van het proces (wijze van behandelen door de raad) van de kadernota (m.b.t. sociaal domein)?
  - a. ...
  - b. ...

### Begroting programma 6

14. Hoe tevreden bent u met de inhoud van programma 6 van de begroting?
  - a. Zeer tevreden
  - b. Tevreden
  - c. Neutraal
  - d. Ontevreden
  - e. Zeer ontevreden
15. Welke behoefte / suggesties heeft u voor verbetering van de inhoud van programma 6 van de begroting?
  - a. ...
  - b. ...
16. Hoe tevreden bent u met de vorm van programma 6 van de begroting?
  - a. Zeer tevreden
  - b. Tevreden
  - c. Neutraal
  - d. Ontevreden
  - e. Zeer ontevreden
17. Welke behoefte / suggesties heeft u voor verbetering van de vorm van programma 6 van de begroting?
  - a. ...
  - b. ...

### **Bestuursrapportages, memo's en jaarrekening (verantwoordingsinformatie)**

18. Hoe tevreden bent u in het algemeen over de kwaliteit van de voortgangsinformatie over de uitvoering van de begroting (sociaal domein) in de bestuursrapportages?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Neutraal
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
19. Hoe tevreden bent u met de verantwoordingsinformatie via memo's vanuit het college, over uitvoering van beleid op het sociaal domein (m.a.w. gebeurt dat tijdig, juist en volledig)?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Neutraal
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
20. Hoe tevreden bent u in het algemeen over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarrekening over de uitvoering van beleid op het sociaal domein?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Neutraal
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...

### **3. INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD OVER HET SOCIAAL DOMEIN: memo's, raadsvoorstellen en raadsmonitor sociaal domein**

#### **Memo's en raadsvoorstellen: inhoudelijke kwaliteit**

21. De relatie van de informatie in een memo of raadsvoorstel op het sociaal domein met het vraagstuk in kwestie is algemeen gesproken:
- Zeer goed
  - Goed
  - Voldoende
  - Slecht
  - Zeer slecht
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
22. De informatie op het sociaal domein in een memo of raadsvoorstel geeft in de volgende mate zicht op het maatschappelijke belang, opvattingen van burgers en organisaties:
- Veel te veel
  - Te veel
  - Goed
  - Te weinig
  - Veel te weinig

- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
23. De informatie in raadsvoorstellen is gericht op het kiezen en besluiten: de mate waarin informatie op het sociaal domein wordt aangeboden over alternatieven (keuzemogelijkheden / varianten met voor- en nadelen en afweging) is:
- Veel te veel
  - Te veel
  - Goed
  - Te weinig
  - Veel te weinig
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
24. De mate waarin de informatie in voorstellen op het sociaal domein inzicht geeft in het draagvlak, de mate waarin het probleem wordt opgelost, risico's, financiële en juridische aspecten, etc. is:
- Zeer goed
  - Goed
  - Voldoende
  - Onvoldoende
  - Slecht
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
25. Het moment waarop de raad over het algemeen via memo's wordt geïnformeerd op het sociaal domein is:
- Veel te laat
  - Te laat
  - Op het juiste moment
  - Te vroeg
  - Veel te vroeg
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
26. De memo's en raadsvoorstellen zijn goed vormgegeven (karakter is duidelijk en er wordt bijv. over het algemeen een adequate bestuurlijke samenvatting van een document gegeven):
- Zeer mee eens
  - Mee eens
  - Neutraal
  - Mee oneens
  - Zeer mee oneens
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...

### **Raadsmonitor sociaal domein**

27. Hoe tevreden bent u met de inhoud van de raadsmonitor sociaal domein?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Neutraal
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...

28. Hoe tevreden bent u met de vorm van de raadsmonitor sociaal domein?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Neutraal
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
29. Hoe tevreden bent u met het proces (wijze van behandelen door de raad) van de raadsmonitor sociaal domein?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Neutraal
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...

#### 4. INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD OVER HET SOCIAAL DOMEIN: algemeen

30. De mate van afstemming tussen raad, college en ambtelijke organisatie (secretaris en griffier) over de wensen van de raad in de informatievoorziening over het sociaal domein is:
- Zeer goed
  - Goed
  - Voldoende
  - Onvoldoende
  - Slecht
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
31. De mate waarin het college invulling geeft aan de actieve inlichtingenplicht op het sociaal domein is:
- Zeer goed
  - Goed
  - Voldoende
  - Slecht
  - Zeer slecht
- Eventuele toelichting / verbeteropties: ...
32. Welke bronnen van informatie vindt u het meest waardevol m.b.t. het sociaal domein?
- Geef in kolom 2 en 3 aan hoe waardevol u elk van de informatiebronnen vindt voor uw kaderstellende en controlerende rol op het sociaal domein; op een schaal van 0 (totaal niet waardevol) t/m 10 (zeer waardevol), waarbij 5 onvoldoende waardevol en 6 voldoende waardevol is. U kunt meerdere bronnen dezelfde waardering geven;
  - In kolom 4 is vrije ruimte voor opmerkingen/toelichting.
  - NB: in kolom 1 is onderaan ruimte gelaten voor eventuele aanvulling van informatiebronnen die u ook wilt vermelden en waarderen.

Zie volgende pagina



Kolom 1 (informatiebron)	K 2 Kaderstelling	K 3 Controle	Kolom 4 (opmerkingen / suggesties voor verbetering)
<b>Alle PenC documenten</b>			
Kadernota, Begroting, Bestuursrapportages en Jaarrekening / beleidsverantwoording			
<b>(Overige) Schriftelijke informatie College – Raad</b>			
Raadsmemo's en Raadsvoorstellen			
Raadsmonitor sociaal domein			
<b>Mondelinge informatie College-Raad</b>			
Tafels (informerend, beeldvormend, meningvormend) en Raadsvergaderingen			
Bijpraatsessies sociaal domein			
<b>Informatie Ambtelijke organisatie-Raad</b>			
Nieuwsbrieven			
Contact met ambtenaren (mondeling, per mail, etc.			
<b>Externe informatie voor de Raad</b>			
Inspreken en meedenken bij Tafels			
Regionale infobijeenkomsten			
Bedrijfs-/organisatiebezoeken			
Adviesraad sociaal domein			
RaadsInformatieSysteem			
... (vrije ruimte)			
... (vrije ruimte)			
... (vrije ruimte)			

## 5. INFORMATIEVOORZIENING AAN EN STURING DOOR DE RAAD: 3 CASUSSEN

De rekenkamercommissie heeft drie specifieke casussen geselecteerd om een beeld te geven van de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de inzet van instrumenten (sturing) door de gemeenteraad in een aantal specifieke gevallen. Deze casussen zijn vooral bedoeld om inzicht te bieden in situaties of processen waaruit lering kan worden getrokken. Over elk van de casussen vragen we u om – in een vrij invulveld – tips (wat had beter gekund) en tops (wat ging goed en mag vooral worden voortgezet) aan te geven.

### Casus 1: 'Opheffen Delta / Toekomstscenario's WSW'

33. Welke opmerking(en) zou u willen maken ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad over de casus 'Opheffen Delta / Toekomstscenario's WSW'?

- Tip(s)
  - ...
- Top(s)
  - ...

34. Welke opmerking(en) zou u willen maken ten aanzien van de sturing door de raad over de casus 'Opheffen Delta / Toekomstscenario's WSW'?

- Tip(s)
  - ...
- Top(s)
  - ...

### Casus 2: 'Visie op Preventie'

35. Welke opmerking(en) zou u willen maken ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad over de casus 'Visie op Preventie'? (NB: met PAK-proces)

- Tip(s)
  - ...
- Top(s)
  - ...

36. Welke opmerking(en) zou u willen maken ten aanzien van de sturing door de raad over de casus 'Visie op Preventie' (NB: met PAK-proces)?

- Tip(s)
  - ...
- Top(s)
  - ...

### Casus 3: 'Tussenevaluatie 't Baken'

37. Welke opmerking(en) zou u willen maken ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad over de casus 'Tussenevaluatie 't Baken'?

- Tip(s)
  - ...
- Top(s)
  - ...

38. Welke opmerking(en) zou u willen maken ten aanzien van de sturing door de raad over de casus 'Tussenevaluatie 't Baken'?

- Tip(s)
  - ...
- Top(s)