



**CIV-CARE\_P001**

**Sub-Positionpaper 005-05**

# **SDM binnen Gemeenten en Sociaal Domein**

SHARED DECISION MAKING ALS NORM VOOR BURGERPARTICIPATIE, MAATWERK EN BESTUURLIJKE  
NAVOLGBAARHEID

|                            |                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Documentcode</b>        | CIV-CARE_P001_SHPP005-05_SDM-binnen-Gemeenten-en-Sociaal-Domein_vo.9                                                                                                                       |
| <b>Status</b>              | Concept (open voor publieke reflectie)                                                                                                                                                     |
| <b>Versie</b>              | 0.9                                                                                                                                                                                        |
| <b>Datum</b>               | 15 juni 2026                                                                                                                                                                               |
| <b>Reikwijdte</b>          | Gemeenten, Wmo, Participatiewet, gemeentelijke toegang, jeugdhulpregie, schuldhulp, wonen, maatschappelijke ondersteuning, bezwaar, klachten, beleidsvorming en sociaal-domein-governance. |
| <b>Onderdeel van Reeks</b> | HPP005 - Shared Decision Making als Fundament van Legitieme Besluitvorming<br>CIV-CARE P001 - Normatief kader voor zorg, rechtsbescherming en menselijke maat                              |
| <b>Auteur</b>              | Alexander Groenheide, voorzitter Stichting De Kamer van Sociale Waarden                                                                                                                    |
| <b>Bestandsnaam</b>        | CIV-CARE_P001_SHPP005-05_SDM-binnen-Gemeenten-en-Sociaal-Domein_vo.9.docx                                                                                                                  |

## **1. INLEIDING EN AANLEIDING**

Gemeenten hebben binnen het sociaal domein een bijzondere positie. Zij staan dichtbij burgers, gezinnen en lokale netwerken, maar dragen tegelijk bestuurlijke verantwoordelijkheid voor toegang, ondersteuning, maatwerk, handhaving en verantwoording. Juist in die dubbele positie ontstaat het risico dat besluitvorming formeel zorgvuldig lijkt, terwijl de burger zich feitelijk niet gehoord, begrepen of werkelijk betrokken voelt.

Shared Decision Making (SDM) biedt binnen gemeenten en het sociaal domein een normatief en praktisch kader om die kloof te verkleinen. SDM vraagt niet alleen dat de burger informatie ontvangt of gelegenheid krijgt om te reageren, maar dat diens situatie, waarden, voorkeuren, beperkingen, netwerk en reële alternatieven zichtbaar worden meegewogen voordat een besluit, voorziening, plan van aanpak of route wordt vastgesteld.

Deze sub-positionpaper werkt uit hoe SDM binnen gemeentelijke processen kan functioneren als waarborg voor menselijke maat, evenredigheid, rechtsbescherming en bestuurlijke navolgbaarheid. Daarbij blijft uitgangspunt dat CIV-CARE geen bestuursorgaan, zorgaanbieder of vervanger van wettelijke procedures is, maar een civiel-maatschappelijk normenkader biedt voor reflectie, analyse en verbetering van besluitvorming.

## **2. DOEL EN FUNCTIE VAN DEZE SUB-POSITIONPAPER**

SHPP005-05 heeft tot doel om Shared Decision Making toepasbaar te maken binnen gemeentelijke besluitvorming en sociaal-domeinprocessen. Het document biedt een begrippenkader, toetsingslijn en governanceperspectief voor situaties waarin gemeenten, uitvoeringsorganisaties of ketenpartners besluiten nemen over ondersteuning, toegang, begeleiding, participatie, inkomen, wonen, veiligheid of gezinscontext.

De paper is bedoeld als hulpmiddel voor beleidsmedewerkers, Wmo-consulenten, jeugdconsulenten, wijkteams, bezwaar- en klachtenfunctionarissen, juristen, toezichthouders, belangenbehartigers, ervaringsdeskundigen en burgers. De paper vervangt geen Awb-procedure, juridisch advies of gemeentelijk beleid, maar helpt zichtbaar te maken of besluitvorming daadwerkelijk gedeeld, begrijpelijk, proportioneel en herleidbaar is verlopen.



De functie van dit document is daarmee drievoudig: het operationaliseert SDM binnen het gemeentelijk domein, maakt het verschil zichtbaar tussen formele inspraak en betekenisvolle invloed, en verbindt burgerparticipatie met rechtsstatelijke zorgvuldigheid.

### **3. NORMATIEF UITGANGSPUNT**

Het normatieve uitgangspunt luidt dat gemeentelijke besluitvorming legitimiteit verliest wanneer zij wel over burgers gaat, maar niet werkelijk met burgers tot stand komt. In het sociaal domein raken besluiten vaak direct aan bestaanszekerheid, gezinsleven, gezondheid, huisvesting, schulden, dagbesteding, mobiliteit, veiligheid en sociale participatie. Zulke besluiten vragen meer dan administratieve correctheid.

Binnen CIV-CARE geldt daarom dat de menselijke maat niet achteraf als verzachtende correctie mag worden toegepast, maar vanaf het begin in het besluitvormingsproces aanwezig moet zijn. De burger moet kunnen begrijpen welke feiten worden gebruikt, welke normen worden toegepast, welke alternatieven zijn overwogen en waarom een bepaalde keuze proportioneel wordt geacht.

SDM is in deze context geen vrijblijvende participatietechniek. Het is een legitimatievoorwaarde: hoe groter de impact van een besluit, hoe sterker de plicht om de betrokkene betekenisvol te betrekken en die betrokkenheid navolgbaar vast te leggen.

### **4. WAT BETEKENT SDM BINNEN GEMEENTEN?**

Binnen gemeenten betekent Shared Decision Making dat burger en professional gezamenlijk onderzoeken wat de feitelijke situatie is, welke ondersteuning of route passend kan zijn, welke waarden en belangen voor de burger zwaar wegen, welke beleidsruimte de gemeente heeft en welke alternatieven redelijkerwijs beschikbaar zijn.

Dit vraagt van de gemeente niet dat zij iedere wens van de burger overneemt. Het vraagt wel dat de burger niet wordt gereduceerd tot aanvraag, dossiernummer, zorgvraag, doelgroep, voorziening of kostenpost. De burger moet herkenbaar blijven als persoon met context, geschiedenis, netwerk, mogelijkheden, beperkingen en recht op uitleg.

Een gemeentelijke SDM-praktijk omvat ten minste vier stappen: gezamenlijke probleemverheldering, begrijpelijke uitleg van opties en grenzen, expliciete weging van voorkeuren en risico's, en gemotiveerde terugkoppeling waarin zichtbaar is wat met de inbreng van de burger is gedaan.

### **5. FORMELE INSPRAAK VERSUS BETEKENISVOLLE INVLOED**

Een kernprobleem binnen gemeentelijke processen is het verschil tussen formeel gehoord zijn en daadwerkelijk invloed hebben gehad. Een burger kan een gesprek hebben gevoerd, een zienswijze hebben ingediend of bezwaar hebben gemaakt, zonder dat diens perspectief wezenlijk onderdeel is geworden van de afweging.

Betekenisvolle invloed betekent dat de inbreng van de burger niet alleen wordt geregistreerd, maar ook wordt gewogen. Wanneer de gemeente daarvan afwijkt, moet zij begrijpelijk motiveren waarom een andere route noodzakelijk, passend en evenredig wordt geacht.

Schijnparticipatie ontstaat wanneer een uitkomst feitelijk al vaststaat, terwijl het proces de indruk wekt dat de burger nog invloed kan uitoefenen. Binnen CIV-CARE geldt dat zulke schijnparticipatie niet alleen communicatief onzorgvuldig is, maar de legitimiteit van het besluitvormingsproces aantast.



## 6. REIKWIJDTE BINNEN HET SOCIAAL DOMEIN

SHPP005-05 is relevant voor uiteenlopende gemeentelijke processen. Het gaat onder meer om Wmo-voorzieningen, participatie en werk, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening, gemeentelijke toegang tot jeugdhulp, wijkteaminterventies, maatwerkvoorzieningen, beschermd wonen, maatschappelijke opvang, leerplicht, preventiebeleid en integrale casusregie.

In al deze domeinen bestaat spanning tussen beleid, budget, uitvoeringsdruk en individuele omstandigheden. SDM helpt om die spanning niet te verhullen, maar transparant te maken. Het voorkomt dat standaardroutes worden gepresenteerd als maatwerk wanneer de persoonlijke context onvoldoende is onderzocht.

De reikwijdte omvat ook beleidsprocessen. Wanneer gemeenten beleid ontwikkelen over kwetsbare groepen, toegangsnormen of participatievormen, vraagt SDM om co-creatie met betrokken burgers, ervaringsdeskundigen en maatschappelijke netwerken, niet uitsluitend om consultatie achteraf.

## 7. MAATWERK, EVENREDIGHEID EN MENSELIJKE MAAT

Maatwerk is pas geloofwaardig wanneer het besluitvormingsproces zichtbaar maakt waarom een specifieke oplossing bij deze burger, dit gezin of deze context past. Een standaardvoorziening kan passend zijn, maar alleen wanneer is onderzocht of de standaard daadwerkelijk aansluit bij de concrete situatie.

SDM versterkt het evenredigheidsbeginsel doordat zij vraagt naar proportionaliteit vanuit meerdere perspectieven: juridisch, financieel, praktisch, relationeel en menselijk. Een besluit kan formeel toegestaan zijn, maar toch onevenredig uitpakken wanneer de gevolgen voor het dagelijks leven onvoldoende zijn meegewogen.

De menselijke maat wordt zichtbaar wanneer de motivering niet alleen verwijst naar regels, beleidscriteria en budgetten, maar ook naar de concrete betekenis van het besluit voor autonomie, bestaanszekerheid, gezinsleven, gezondheid, veiligheid en deelname aan de samenleving.

## 8. KWETSBAARHEID, AFHANKELIJKHEID EN TOEGANGSDREMPELS

Binnen het sociaal domein hebben veel burgers te maken met afhankelijkheid. Zij kunnen afhankelijk zijn van de gemeente voor inkomen, zorg, ondersteuning, woningaanpassing, begeleiding, vervoer of schuldenrust. Daardoor is het niet vanzelfsprekend dat zij vrij, volledig en zonder angst hun perspectief naar voren brengen.

Extra aandacht is nodig bij taalproblemen, laaggeletterdheid, LVB, ASS, psychische belasting, trauma, armoede, schulden, dakloosheid, ouderdom, mantelzorgbelasting of complexe gezinssituaties. In zulke situaties is het onvoldoende om informatie beschikbaar te stellen; de gemeente moet nagaan of informatie werkelijk begrepen is en of de burger in staat is de consequenties te overzien.

SDM vereist daarom toegankelijke communicatie, voldoende tijd, ondersteuning bij voorbereiding, ruimte voor een vertrouwenspersoon en erkenning van niet-formele kennis. De burger moet niet alleen deelnemen aan het gesprek, maar ook kunnen deelnemen aan de betekenisvorming.

## 9. DOSSIER, BRONCONTROLE EN BESTUURLIJKE NAVOLGBAARHEID

Gemeentelijke besluitvorming wordt vaak gereconstrueerd via dossiers. Daarom is het essentieel dat het dossier niet alleen de conclusie bevat, maar ook de route daarheen. Welke feiten zijn gebruikt? Welke informatie is afkomstig van de burger? Welke bron is gecontroleerd? Welke aannames zijn gemaakt? Welke alternatieven zijn besproken? Welke onderdelen zijn betwist?



Een SDM-proof dossier maakt zichtbaar hoe de stem van de burger is meegenomen. Het vermeldt niet alleen dat een gesprek heeft plaatsgevonden, maar wat daarin naar voren kwam, welke betekenis daaraan is gegeven en waarom bepaalde keuzes wel of niet zijn gevolgd.

Bestuurlijke navolgbaarheid vraagt ook dat correcties en aanvullingen mogelijk blijven. Wanneer een burger stelt dat het dossier feitelijk onjuist, onvolledig of eenzijdig is, behoort dat niet als weerstand te worden behandeld, maar als signaal dat de besluitvormingsbasis mogelijk moet worden hersteld.

## **10. SDM IN BEZWAAR, KLACHTEN EN HERSTELPROCESSEN**

Bezwaar- en klachtenprocedures worden vaak pas ingezet wanneer de relatie tussen burger en gemeente al onder druk staat. SDM kan juist in die fase helpen om niet alleen het formele besluit te beoordelen, maar ook de besluitvormingsroute te reconstrueren.

De kernvragen zijn dan: is de burger tijdig en begrijpelijk geïnformeerd? Is diens situatie volledig onderzocht? Zijn alternatieven besproken? Is de inbreng zichtbaar gewogen? Is afwijking van de wens van de burger gemotiveerd? Is herstel mogelijk zonder verdere juridisering?

Een SDM-benadering binnen bezwaar betekent niet dat juridische toetsing wordt vervangen door overleg. Het betekent dat procedurele zorgvuldigheid wordt verbonden met relationeel herstel, zodat formele rechtsbescherming en menselijke erkenning elkaar versterken.

## **11. RELATIE TOT WIJKTEAMS, TOEGANG EN KETENPARTNERS**

Veel gemeentelijke besluiten komen tot stand in samenwerking met wijkteams, zorgaanbieders, Veilig Thuis, gecertificeerde instellingen, schuldhulpverleners, woningcorporaties, onderwijs, politie of maatschappelijke organisaties. Daardoor kan onduidelijk worden wie welke informatie heeft ingebracht, wie welke afweging heeft gemaakt en waar verantwoordelijkheid ligt.

SDM vraagt in zulke ketens om rolzuiverheid. De burger moet weten wie adviseert, wie beslist, wie begeleidt en wie informatie deelt. Een gesprek met een wijkteam mag niet de schijn wekken van vrijwillige ondersteuning wanneer feitelijk sprake is van druk, dreiging of voorportaal van besluitvorming.

Binnen CIV-CARE wordt daarom benadrukt dat ketensamenwerking alleen legitiem is wanneer gegevensdeling, rolverdeling, toestemming, terugkoppeling en beslisverantwoordelijkheid transparant zijn.

## **12. PARTICIPATIE OP BELEIDSNIVEAU**

SDM binnen gemeenten beperkt zich niet tot individuele casuïstiek. Ook beleidsvorming over het sociaal domein vraagt om betekenisvolle participatie. Gemeenten spreken vaak over burgerparticipatie, maar de kwaliteit daarvan hangt af van de mate waarin betrokkenen daadwerkelijk invloed hebben op probleemdefinitie, ontwerp, uitvoering en evaluatie.

Een beleidsproces dat alleen reacties ophaalt op een bijna afgerond voorstel, voldoet niet aan de geest van SDM. Werkelijke co-creatie vraagt dat burgers, ervaringsdeskundigen, mantelzorgers, professionals en maatschappelijke organisaties al in de ontwerpfase worden betrokken.

Voor CIV-CARE betekent dit dat gemeenten participatie niet alleen moeten organiseren als democratisch ritueel, maar als governance-instrument dat beleid beter, rechtvaardiger en uitvoerbaarder maakt.



### **13. DIGITALE GEMEENTELIJKE BESLUITVORMING EN AI**

Gemeenten gebruiken steeds vaker digitale loketten, beslisbomen, dashboards, risicosignalen, data-analyses en AI-ondersteunde instrumenten. Deze technologie kan toegankelijkheid en consistentie verbeteren, maar kan ook afstand vergroten wanneer burgers niet begrijpen hoe een uitkomst tot stand komt.

SDM vereist dat digitale ondersteuning uitlegbaar blijft. De burger moet kunnen begrijpen welke gegevens worden gebruikt, welke aannames in het systeem zitten, welke ruimte voor menselijke beoordeling bestaat en hoe correctie mogelijk is.

Binnen CIV-CARE geldt dat AI en digitale triage nooit de menselijke afweging mogen vervangen. Technologie mag besluitvorming ondersteunen, ordenen en verduidelijken, maar mag niet bepalen welke stem telt, welke context relevant is of welke uitkomst menswaardig is.

### **14. TOETSKADER SDM BINNEN GEMEENTEN**

Voor toepassing binnen gemeenten en sociaal domein kan het volgende toetskader worden gebruikt. Het is bedoeld als reflectie- en analyse-instrument en niet als vervanging van juridische toetsing.

1. Is de burger tijdig en begrijpelijk geïnformeerd over doel, proces, opties en gevolgen?
2. Is de feitelijke situatie samen met de burger onderzocht en vastgelegd?
3. Zijn persoonlijke waarden, voorkeuren, beperkingen en netwerkfactoren expliciet meegewogen?
4. Zijn redelijke alternatieven besproken voordat een besluit of route werd vastgesteld?
5. Is zichtbaar wat met de inbreng van de burger is gedaan?
6. Is afwijking van de wens van de burger begrijpelijk en proportioneel gemotiveerd?
7. Zijn kwetsbaarheid, afhankelijkheid en machtsongelijkheid actief ondervangen?
8. Is het dossier controleerbaar, corrigeerbaar en reproduceerbaar?

Wanneer meerdere vragen ontkennend worden beantwoord, is sprake van een verhoogd risico op formele participatie zonder betekenisvolle invloed. In dat geval ligt heroverweging, herstelgesprek, aanvullende motivering of externe reflectie voor de hand.

### **15. RELATIE MET HPP005 EN OVERIGE SHPP005-DOCUMENTEN**

SHPP005-05 maakt onderdeel uit van de HPP005-reeks over Shared Decision Making als fundament van legitieme besluitvorming. De hoofdpositionpaper HPP005 biedt het overkoepelende normatieve kader. SHPP005-01 definieert het begrip SDM, SHPP005-02 werkt informed consent uit, SHPP005-03 richt zich op gezondheidszorg, SHPP005-05 op jeugdzorg en gezinscontext, SHPP005-06 op macht en pseudo-participatie, SHPP005-07 op digitale ondersteuning en SHPP005-08 op governance, ethiek en toekomstbestendigheid.

Binnen de inzetmatrix wordt SHPP005-05 specifiek ingezet bij Wmo, Participatiewet, gemeentelijke toegang, maatwerkvoorzieningen, burgerparticipatie en bestuurlijke navolgbaarheid. Deze paper functioneert daarom als brug tussen individuele besluitvorming en gemeentelijke governance.

Geen van deze documenten staat op zichzelf. Zij vormen samen een normatief instrumentarium waarmee kan worden onderzocht of besluitvorming werkelijk menswaardig, participatief, navolgbaar en proportioneel is verlopen.

### **16. GOVERNANCE EN VERSIESTANDAARD**

Deze versie 0.9 is een conceptversie binnen de CIV-CARE P001-positionpaperreeks. De tekst is bedoeld voor inhoudelijke toetsing, publieke reflectie, governance-afstemming en verdere uitwerking richting versie 1.0.



Wijzigingen in toekomstige versies worden vastgelegd in een expliciet wijzigingsoverzicht. Daarbij blijft zichtbaar welke onderdelen zijn aangevuld, gewijzigd, vervangen of vervallen. Versiebeheer is binnen CIV-CARE geen administratieve formaliteit, maar een waarborg voor transparantie, herleidbaarheid en gedeelde verantwoordelijkheid.

Voor SHPP005-05 geldt dat de aansluiting op gemeentelijke praktijk, bezwaarprocedures, wijkteamprocessen, digitale besluitvorming en sociaal-domeinbeleid in vervolgvieses verder kan worden verdiept op basis van casuïstiek, publieke reflectie en professionele feedback.

## **17. SLOTVERKLARING**

Shared Decision Making binnen gemeenten en het sociaal domein is geen luxe en geen extra beleidslaag. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor besluitvorming die mensen raakt in hun bestaanszekerheid, zorg, gezin, wonen, participatie en autonomie.

Wanneer gemeenten burgers slechts informeren of formeel horen, blijft het risico bestaan dat besluiten wel procedureel bestaanbaar zijn, maar maatschappelijk en menselijk onvoldoende gedragen worden. Wanneer burgers daarentegen tijdig, begrijpelijk en betekenisvol worden betrokken, ontstaat besluitvorming die niet alleen juridisch verdedigbaar is, maar ook beter uitlegbaar, herstelbaar en menswaardiger.

SHPP005-05 positioneert SDM daarom als gemeentelijke governance-norm: besluiten over mensen moeten zoveel mogelijk met mensen worden voorbereid, gemotiveerd en geëvalueerd.





## 18. PUBLIEKE CALL-TO-ACTION

CIV-CARE nodigt gemeenten, maatschappelijke organisaties, professionals, ouders, burgers, ervaringsdeskundigen, juristen, beleidsmakers en toezichthouders uit om mee te denken over de toepassing van Shared Decision Making binnen het sociaal domein.

De vraag is niet alleen hoe gemeenten besluiten juridisch correct kunnen nemen, maar ook hoe besluiten menselijk begrijpelijk, relationeel zorgvuldig en maatschappelijk legitiem kunnen worden voorbereid. Dat vraagt om samenwerking tussen bestuur, uitvoering, burgers en maatschappelijke netwerken.

Wie wil bijdragen aan reflectie, toetsing, pilots, waardencommissies, burgerpanels, dossieranalyse of governanceontwikkeling binnen CIV-CARE kan contact opnemen via [info@dekvsw.nl](mailto:info@dekvsw.nl).

### CIV-CARE – Kamer van Sociale Waarden

opgesteld door:

**Alexander Groenheide**

**Voorzitter | Stichting De kamer van Sociale Waarden**

*Menselijke waardigheid als fundament.*

[info@dekvsw.nl](mailto:info@dekvsw.nl) | [www.dekvsw.nl](http://www.dekvsw.nl)

 **06 53 44 50 54**

 **Laurastraat 87, 6471 JJ Eygelshoven**

 **KVK: 97098817 | RSIN: 867909274**

**W: [DeKvSW.nl](http://DeKvSW.nl)**

**CIV initiatieven:**

**[CIV-CARE.nl](http://CIV-CARE.nl) | [CIV-RAMP.nl](http://CIV-RAMP.nl) | [CIV-CAMP.nl](http://CIV-CAMP.nl) | [CIV-CALL.com](http://CIV-CALL.com)**

**Burgerschapseducatie/ theater en filmeducatie: [Ubuntukids.nl](http://Ubuntukids.nl)**