

Vergaderjaar 2019–2020

34 477

Sociaal domein

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Gemeenteraden hebben veel vorderingen gemaakt in het versterken van hun positie in het sociaal domein. Ik zie goede ontwikkelingen in het land. Ik spreek ook mijn waardering uit aan medeoverheden dat ze de nieuwe taken als gevolg van de decentralisaties zo snel hebben opgepakt. Maar we zijn er nog niet. Dat realiseer ik mij en daarin word ik bevestigd door het recente advies van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB), «Decentrale taak is een politieke zaak» van 13 februari jl.¹

Ik waardeer de inzichten die het advies biedt in het versterken van de rol van de gemeenteraad binnen het sociaal domein. Daarmee vormt dit advies ook een belangrijke bijdrage aan de verdere versterking van de lokale democratie in het algemeen. De aanbevelingen geven aanleiding om nadrukkelijker aandacht te hebben voor de belangrijke rol die de gemeenteraad vervult in democratische besluitvorming over een complexe en ingrijpende maatschappelijke opgave. In deze brief ga ik in op de belangrijkste elementen en aanbevelingen van het ROB-advies.

Advies ROB

In het advies van de ROB staan twee vragen centraal. In de eerste plaats hoe gemeenteraden, vier jaar na aanvang van de decentralisaties, het democratisch proces vormgeven dat leidt tot plan- en besluitvorming over de gemeentelijke taken in het sociaal domein. In de tweede plaats of de gemeenteraad sturingsruimte heeft in het sociaal domein en of hij deze ruimte volledig benut.

Hieronder schets ik vier belangrijke punten uit het advies. De ROB wijst er ten eerste op dat de decentralisaties binnen het sociaal domein een ingrijpende en complexe transitie zijn. Die transitie vraagt tijd voor alle hoofdrolspelers binnen de lokale democratie om hun rol in te vinden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

In het advies wordt ten tweede geconcludeerd dat zorgthema's nog steeds een weinig politiek karakter hebben. Gemeenteraadsleden willen zo goed mogelijke zorg en ondersteuning voor iedere bewoner. Ze zijn terughoudend om daarin politieke keuzes te maken, concludeert de ROB. De verwachte onvoorspelbaarheid van de uitkomst van beleidskeuzes maakt dat de gemeenteraad niet snel geneigd is tot politieke besluitvorming over het sociaal domein. Er valt ook weinig te kiezen, stelt de ROB, als de raadsleden niet zorgvuldig meegenomen worden in het proces van totstandkoming van kadernota's en deze vooral als hamerstuk worden gepresenteerd. In de derde plaats worstelen gemeenteraden met hun plek in samenwerkingsverbanden. Bovendien hebben ze, tot slot, te maken met het Rijk dat tussen de alledaagse hectiek door ingrijpt in gemeentelijk beleid, zoals de interventie in regionale samenwerking Jeugdwet in 2019. Bij aanpassingen in wet- en regelgeving wordt niet altijd gezocht naar afstemming vooraf met decentrale overheden, aldus de ROB. De optelsom van deze vier punten beperkt de sturingsruimte van raadsleden en hun gevoel van eigenaarschap over beleid in het sociaal domein.

Ondanks de belemmeringen voor de gemeenteraad om politieke afwegingen te maken, concludeert de ROB dat gemeenteraden de sturingsruimte die ze hebben binnen het sociaal domein, beter kunnen benutten. De ROB heeft drie belangrijke argumenten. In de eerste plaats de kaderstellende rol van gemeenteraden, waarbij de ROB constateert dat gemeenteraden hun mogelijkheden om kaders en doelen vast te stellen binnen het sociaal domein, onvoldoende benutten. Daardoor is de gemeenteraad niet eigenaar van de kaders, maar repareert slechts achteraf met moties en amendementen. In de tweede plaats zet de gemeenteraad vanuit zijn controlerende rol onvoldoende in op een leidende rol in het controleren van het beleid van het college. Financiële kaders worden namelijk veelal als referentiepunt gehanteerd en niet zozeer de inhoudelijke en proceskaders. Om sturingsruimte goed te kunnen benutten, moeten gemeenteraden weten waar die sturingsruimte uit bestaat en hoe en op welk moment hij de sturingsruimte kan benutten. In de derde plaats speelt een rol dat colleges vaak enkelvoudige keuzes aan de raad voorleggen. Dat vereist volgens de ROB om op alle fronten in te zetten op het verstevigen van de sturende rol van de gemeenteraden.

Toerusten en ondersteunen gemeenteraad

Gemeenteraadsleden vervullen als lekenbestuur belangrijk en veeleisend werk en verdienen alle erkenning, ondersteuning en toerusting. In de afgelopen twee jaar heb ik daar, zoals ik u al eerder heb bericht, sterk op ingezet.² Dit was en blijft noodzakelijk in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein. De gemeenteraad als lekenbestuur moet worden ondersteund en toegerust om vanuit haar drie rollen en met gebruik van zijn wettelijk instrumentarium en hulptroepen te kunnen sturen. De aanbevelingen van de ROB over lokale toerusting en ondersteuning van de gemeenteraad zijn daarom waardevol en in lijn met het Regeerakkoord. Ik neem daarom de aanbevelingen van de ROB over met betrekking tot verdere toerusting en ondersteuning van raadsleden.

In 2020 worden gemeenten vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie gestimuleerd en ondersteund om verder aan de slag te gaan met goede toerusting van de raad. Om raadsleden bewust te maken van het belang van goede ondersteuning en toerusting, begint in

² Kamerbrieven Toekomst van het openbaar bestuur (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7), Werken aan een duurzame ondersteuning van politieke ambtsdragers, raadsleden voorop (Kamerstuk 34 775 VII, nr. 59) en Versterking lokale democratie en bestuur inclusief bijlage Voortgangsrapportage (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 100).

de tweede helft van 2020 een informatiecampaagne. Daarin worden raadsleden gestimuleerd gebruik te maken van hun instrumenten en hulpbronnen, zoals ambtelijk bijstand, rekenkamer, griffie etc. In het verlengde daarvan worden aan de hand van een toegankelijke infographic op gebundelde wijze alle wetten en beschikbare hulptroepen voor raadsleden op aantrekkelijke wijze in beeld gebracht. Ook is er een training met een casus en rollenspel om gemeenteraden hierbij te helpen. Ik bekijk tevens vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie wat raden helpt meer invloed uit te oefenen op regionale samenwerking. Daarnaast heb ik een kennis- en contactpunt ingericht voor de ondersteuning van decentrale politieke partijen die niet vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer. Ik onderschrijf de adviezen van de ROB richting gemeenteraad en griffie. Vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie ondersteunen we griffies en raden bij het versterken van hun positie, zeker waar het gaat om de opgave(n) in het sociaal domein. Zo wordt samen met de Vereniging van Griffiers een Leerkring Raadsakkoorden opgezet voor griffiers waarin zij samen kunnen leren over raadsakkoorden betreffende een maatschappelijke opgave door middel van interview.

De ROB verwijst in zijn aanbevelingen naar mogelijke trainingen en experimenten in de toekomst over sturing van de gemeenteraad binnen het sociaal domein. Ik wijs in dit verband ook op de resultaten van het traject «Rol van de gemeenteraad, uniek samenspel». Met steun van het programma sociaal domein³ is in dit traject op innovatieve wijze gewerkt aan de informatiepositie van de gemeenteraad in het sociaal domein. Ik zal mede op basis van de resultaten en ervaringen binnen dit programma in overleg met partners verkennen welke andere initiatieven wij gezamenlijk in gang kunnen zetten.

Versterking politieke karakter (besluitvorming) gemeenteraad

Met de dualisering van het lokaal bestuur in 2002 kreeg de gemeenteraad een specifieke rolomschrijving als kadersteller voor en controleur van het college van B&W. Daarnaast kreeg de raad een aantal middelen en instrumenten, zoals een griffier, en werden gemeenten verplicht een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen. Daarmee is de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol beter in te vullen. Uit verschillende onderzoeken in opdracht van het Ministerie van BZK blijkt echter dat belangrijke wettelijke instrumenten waarover de raad beschikt weinig worden gebruikt. Zo blijkt uit een onderzoek onder gemeentegriffiers dat gemeenteraden vooral de «lichtere» instrumenten inzetten, zoals het inwinnen van informatie en het indienen van moties. Van het recht op initiatief en het recht op onderzoek en enquête maken raden veel minder gebruik.⁴ Ook de lokale rekenkamerfunctie blijkt onderbenut. Meer diepgaand onderzoek van de bestuurskundigen Peter Castenmiller en Klaartje Peters in tien gemeenten bevestigt dit beeld. Zij vinden dat de praktijk van controle en kaderstelling beduidend beter kan.⁵ Op een juiste wijze en voldoende gebruik maken van bestaande instrumenten is een belangrijke voorwaarde voor raadsleden om politieke besluiten te kunnen nemen en om aan het stuur te zitten binnen het sociaal domein, naast alle andere belemmeringen die zij ondervinden in hun sturende rol. Het

³ Het Programma Sociaal Domein is opgericht in begin 2018 en is een samenwerking tussen gemeenten en de ministeries van SZW, VWS, BZK, OCW en J&V. Naast de ministeries doen ook belangenorganisaties en kennisinstituten hieraan mee.

⁴ Overheid in Nederland, Enquête onder griffiers, december 2018. Aangehaald in De staat van het Bestuur 2018, p. 43–44.

⁵ K. Peters en P. Castenmiller, Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk, maart 2019.

gebruik van instrumentarium zal daarom in de komende jaren een belangrijk aandachtspunt zijn voor activiteiten die gericht zijn op ondersteuning en toerusting van de gemeenteraad.

Daarnaast zet ik met nieuw beleid in op het verbeteren van de positie van de gemeenteraad. Deze beleidsmaatregelen zullen o.a. bestaan uit versterking van de decentrale rekenkamers, betere sturing in regionale samenwerkingsverbanden door wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) en «ruimte in regels» in de toepassing van de provincie- en gemeentewet. Ik zal iets meer uitgebreid stilstaan bij deze maatregelen in mijn reactie op de motie Van der Molen en Van Raak, *Evaluatie dualisering* (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 19), die de Kamer heeft aangenomen bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken voor 2020. De reactie wordt voor het zomerreces van dit jaar naar de Kamer gestuurd.

Rijk als medeoverheid

In zijn advies doet de raad ook een aantal aanbevelingen richting Rijk. Zo beveelt de ROB het Rijk aan om meer aandacht te besteden aan het doorvertalen van de gedecentraliseerde wetten naar de praktijk. Dat biedt gemeenten meer duidelijkheid over de kaders om bijstelling van wet- en regelgeving alleen als het noodzakelijk is en in overleg met de gemeenten door te voeren. Ook zou het Rijk eerst met gemeenten aan tafel moeten gaan voor afstemming voordat maatschappelijke partijen een pact of akkoord kunnen ondertekenen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de interbestuurlijke verhoudingen bij decentralisaties. Ze geven invulling aan wat bedoeld is in de afspraken zoals die in de Code interbestuurlijke verhoudingen zijn opgenomen (artikel 6). Die afspraken houden onder meer in dat het Rijk bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor (in dit geval) gemeenten inzicht geeft in de financiële consequenties en in de bestuurlijke, praktische en informatiekundige gevolgen. De praktijk leert dat dat inzicht onder de druk van de actualiteit en in de daaruit voortvloeiende politieke afwegingen niet altijd de aandacht krijgt die nodig is. Zoals ook de Staatscommissie parlementair stelsel stelde in haar rapport, is het Rijk verantwoordelijk voor het goed functioneren van het interbestuurlijk stelsel. Ook moet het Rijk ervoor zorgen dat decentrale overheden de gedecentraliseerde taken goed kunnen uitvoeren. Het kabinet zegde in zijn kabinetsstandpunt van juni 2019 toe de bestaande wetgeving door te willen lichten om de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren. Deze doorlichting heb ik in goed overleg met de bestuurlijke partners IPO, Unie van Waterschappen en VNG in gang gezet. De resultaten worden eind van de zomer verwacht. Daarnaast zal ook de Code interbestuurlijke verhoudingen in overleg met de koepels worden herzien en geactualiseerd.

In de brief over de toekomst van het openbaar bestuur van 18 oktober jl.⁶ heb ik opgemerkt een belangrijke rol te zien voor het Ministerie van BZK. Die moet, meer dan voorheen, zorgen dat het beleid of de wetgeving die de medeoverheden raakt, zo wordt ingericht dat gemeenten, provincies en waterschappen hun verantwoordelijkheid ook goed kunnen waarmaken. De adviezen van de ROB helpen hierbij. De organieke wetgeving⁷ maakt de Minister van BZK expliciet verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbeleid richting decentrale overheden en het bevorderen van hun beleidsvrijheid en decentralisatie. Het kabinet komt op basis van deze doorlichting met een notitie met aandacht voor de positie van de Minister van BZK.

⁶ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7.

⁷ Wetten die betrekking hebben op de organen en organisatie van de staat en waarvan de basis in de Grondwet is geregeld.

Tot slot

Ik ben de ROB erkentelijk voor dit advies. Het sociaal domein gaat uiteindelijk over ondersteuning en zorg van de kwetsbaren in onze samenleving. Het is daarom belangrijk dat we als medeoverheden structureel aandacht hebben voor het democratisch bestuur van het sociaal domein. Ik zie het als taak van het Rijk, in de rol van medeoverheid, om de gemeenteraad zodanig te equiperen dat hij zijn sturingsrol binnen het sociaal domein en andere opgaves optimaal kan uitvoeren. De ondersteuning en toerusting moet er ook aan bijdragen dat raadsleden optimaal gebruik kunnen maken van het wettelijk instrumentarium dat ze tot hun beschikking hebben. Daarmee delen wij de boodschap van de ROB om te blijven investeren in de versterking van de gemeenteraad.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren