Gelijkwaardigheid tussen gemeenten en rijk blijft lastig

Sinds de decentralisatie van het sociaal domein in 2015, waardoor taken op het gebied van jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Participatiewet bij de gemeenten kwamen te liggen, gaat alle aandacht uit naar het lokaal bestuur. Ten onrechte: de decentralisaties vragen ook van de rijksoverheid een herbezinning op houding en werkwijze. De ambtenaren op de ministeries realiseren zich dat zij nu een andere rol hebben te vervullen in het sociaal domein, maar de praktijk is weerbarstig: zij vervallen nog erg gemakkelijk in de oude hiërarchische rol van monitoren en sturen.

Rien Fraanje

Na de overdracht van taken aan decentrale overheden is de rijksoverheid als systeem- of stelselverantwoordelijke aangewezen. Wat daaronder moet worden verstaan is daarbij niet geëxplicieteerd. In eerdere studies naar stelselverantwoordelijkheid heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) vijf pijlers van stelselverantwoordelijkheid onderscheiden. Systeemverantwoordelijkheid betekent in de eerste plaats erkenning van wederzijdse afhankelijkheid: het rijk en gemeenten hebben elkaar nodig. Daarnaast zijn de overheden in het systeem gelijkwaardig aan elkaar. Zij onderkennen elkaars nevengeschiktheid. Als derde houdt systeemverantwoordelijkheid een gezamenlijk gevoelde en gedragen verantwoordelijkheid voor het grote geheel in. Stelselverantwoordelijkheid betekent - als vierde - dus: samenwerken. Ten slotte: om goed te kunnen samenwerken is overleg en dialoog onontbeerlijk.

In uitgebreide gesprekken met diverse (top-)ambtenaren van de betrokken ministeries (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de koepelorganisatie Divosa heeft de ROB getoetst in hoeverre na de decentralisaties van deze vijf elementen in de werkwijze van de rijksoverheid naar gemeenten sprake is. Daarbij zijn vragen aan de orde gekomen als: welke taken vinden zij dat bij hun systeemverantwoordelijkheid horen? En: hoe beïnvloedt de rol van systeemverantwoordelijke de relatie met het lokaal bestuur?

Tussen woord en daad

Op basis van de gevoerde gesprekken stelt de ROB vast dat de vijf elementen van systeemverantwoordelijkheid in woord een plek hebben verworven op de departementen. De ambtenaren geven zonder uitzondering aan zich bewust te zijn van hun nieuwe positie en rol. Ze spreken over 'een gezamenlijke opgave', proberen het lokaal bestuur vanuit gelijkwaardigheid te benaderen en zijn doordrongen van het belang van samenwerking om van de decentralisaties een succes te maken.

De praktijk blijkt evenwel weerbarstig. De betrokken ministeries zijn het met elkaar eens dat ondersteuning, samenwerking, kennisontwikkeling, kennisoverdracht en monitoring tot de taken van de departementen behoren. Uit de interviews blijkt echter dat de ministeries op een verschillende wijze invulling geven aan deze taken. Dat leidt voor gemeenten tot een gefragmenteerde en dus lastige samenwerking. Zij moeten flexibel inspelen op verschillende gewoonten, gebruiken en vereisten van de departementen.

In taal en gewoonte ligt bovendien nog een hiërarchische opstelling van de departementen besloten. Kennisontwikkeling en –overdracht is zonder meer een mooie taak voor de rijksoverheid als stelselverantwoordelijke. Maar blijft het rijk daarbij als monopolist op de kennis zitten of laat het rijk gemeenten mede bepalen welke informatie nodig is en hoe die wordt gegenereerd en uiteindelijk toegepast voor een betere uitvoering? Het eerste is regel, het tweede de uitzondering.

Die impliciete hiërarchie ziet de ROB ook terug aan de taak die departementen voor zichzelf zien om 'te monitoren'. Zeker in de wijze waarop zij daar invulling aan (willen) geven, spreekt soms nog een verticaliteit in denken, alsof het rijk beter in positie zou zijn om het overzicht te hebben. Daar zitten vaak goede bedoelingen achter. De departementen hebben een sterk gevoel van (mede-)verantwoordelijkheid: de gemeenten kunnen het (nog) niet alleen en wij laten ze niet in de steek.

Het was geenszins een primair doel van de door de ROB opgezette verkenning om vast te stellen of het aantal ambtenaren dat op rijksniveau bezig is met de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein is afgenomen. De respondenten geven desgevraagd evenwel aan dat van een afname geen sprake is, eerder het tegendeel. Wanneer we hierboven opmerken dat de rijksoverheid soms nog moeite heeft om niet in zijn verticale rol van monitoring, verbetering en controleur te schieten met tendensen van recentralisatie als gevolg, kan dat ook weer niet verbazen. Tegelijk zou het voor de rijksoverheid eenvoudiger zijn om van gelijkwaardigheid tussen rijk en gemeenten uit te gaan als zij in ambtelijke capaciteit een stap terug zou hebben gedaan.

Departementen zien voor zichzelf ook een taak weggelegd in het verbeteren en aanscherpen van de wetten. Zij willen landelijk voorkomende knelpunten in de zorg oplossen en hebben hiertoe een hele reeks programma's op poten gezet. Dat kan sluipende recentralisatie tot gevolg hebben. Dat hoeft niet per definitie verkeerd te zijn. Recentralisatie moet weloverwogen gebeuren en niet sluipend en impliciet. Zo is bijvoorbeeld de Participatiewet sinds 2015 al een groot aantal keer gewijzigd na incidenten en aanloopperikelen en omdat het rijk, de politiek en belangengroepen er te weinig of niet op vertrouwen dat gemeenten alle doelgroepen zullen helpen. Er zijn gemakkelijk nog meer voorbeelden aan te wijzen die een sluipende recentralisatietendens illustreren.

De verschillende wijzen waarop departementen invulling geven aan hun rol als systeemverantwoordelijke en de onbedoelde verticale opstelling van het rijk maken het voor gemeenten moeilijk om te werken aan de beoogde integrale aanpak van de taken in het sociale domein. Het helpt de integraliteit ook niet dat de wettelijke invulling van de drie decentralisaties vanuit vier verschillende departementen (BZK, J&V, VWS en SZW) wordt geregisseerd. Elk departement doet dat op zijn eigen manier en niet altijd in afstemming met de andere departementen, laat staan dat ze daarbij de integrale doelstelling meewegen.

Bovendien heeft de Argumentenfabriek aangetoond dat de drie wetten in het sociale domein elk vanuit een ander paradigma zijn geschreven. Zo gaat de Participatiewet bijvoorbeeld uit van het mensbeeld dat mensen in de problemen komen omdat zij feilbaar zijn in hun gedrag en keuzes. De Wmo 2015 daarentegen redeneert meer vanuit het uitgangspunt dat de oorzaken van problemen veelal buiten de invloedsfeer van mensen liggen. Ook ten aanzien van de overheidsvisie zijn dergelijke verschillen aanwijsbaar. De wet die de decentralisatie van de jeugdzorg regelde, heeft gemeenten strakke kaders meegegeven waarbinnen zij enige beleidsvrijheid hebben om hun taken uit te voeren. Gemeenten kunnen de Wmo 2015 echter vrij invullen. De visie op de samenleving verschilt eveneens. De Participatiewet meent dat regulier betaald werk het hoogste doel is, terwijl in de Wmo 2015 en de Jeugdwet maatschappelijke participatie het meest nastrevenswaardig zijn. Het zijn maar enkele voorbeelden, maar deze verschillen maken het voor gemeenten niet gemakkelijk om de taken in het sociale domein integraal uit te voeren.

Kamervragen

De Tweede Kamer heeft eveneens nog moeite om rolvast te zijn. Via Kamervragen proberen onze landelijke parlementariërs nog met regelmaat te interveniëren in lokale aangelegenheden. De ROB bekeek alle Kamervragen over het sociaal domein (Wmo, Participatiewet, jeugdhulp) vanaf 1 januari 2105 tot 1 april 2019. De Kamervragen zijn gesorteerd op de trefwoorden, sociaal domein (121), Wmo (288), Jeugdzorg (163) en Participatiewet (186). Dat leverde in totaal ruim 650 vragen op.

> Gemeenten moeten flexibel inspelen op verschillende gewoonten, gebruiken en vereisten van de departementen. Dat is lastig

De onderwerpen van de vragen zijn divers. Vragen gaan over de (ervaren) toegenomen administratieve lasten, de wijze waarop met persoonlijke gegevens in het sociaal domein wordt omgegaan, over financiële tekorten bij gemeenten en instellingen als gevolg van decentralisaties, over de personele gevolgen bij instellingen, de tarieven die gemeenten hanteren bij aanbesteding van de zorg of het naleven van rechterlijke uitspraken door gemeenten. In de vraagstelling klinkt niet zelden een oordeel over het gemeentelijk beleid door. Daarbij gaat de vragensteller regelmatig zonder terughoudendheid op de stoel van de gemeenteraad zitten, alsof het nog een volledige rijksverantwoordelijkheid is. Tegelijk zijn de vragen vaak signalerend en agenderend van karakter. Soms vraagt het Kamerlid naar de bekende weg, waarschijnlijk met als doel om de achterban te bedienen of de bewindspersoon te verleiden tot uitspraken die als richtsnoer dienen voor vervolgactiviteiten.

In de beantwoording blijkt het wettelijk kader voor de bewindslieden het houvast. In veel concrete gevallen wijzen bewindslieden op de beleidsvrijheid die gemeenten hebben en op de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende rol. De bewindslieden onthouden zich in de meeste gevallen daarom van een oordeel over het gemeentelijke beleid en in hun beantwoording richten zij zich daarom in hoofdzaak op het versterken van feitelijke informatie. Alleen als sprake is van het overschrijden van een wettelijke norm volgt een oordeel.

De antwoordende bewindspersoon wijst er wel bij herhaling op dat hij of zij als stelselverantwoordelijke nauwlettend de ontwikkelingen volgt. Dat heeft een interessant neveneffect. Voor de beantwoording van vragen over het gemeentelijke beleid is het rijk afhankelijk van de informatie van de betreffende gemeente en dus moet die informatie bij die gemeente worden opgevraagd. Ook al blijkt uit het feitelijke antwoord aan de Tweede Kamer dat de bewindspersoon de beleidsvrijheid van de gemeente respecteert, alleen al het opvragen of controleren van de informatie kunnen gemeenten ervaren als bemoeizucht.

De herhaalde aandacht vanuit de Tweede Kamer blijkt er bovendien toe te leiden dat de druk om de beleidsvrijheid in te perken wordt opgevoerd. Uit de antwoorden op de vragen blijkt dat de actie - al dan niet rechtstreeks voortvloeiend uit de vragen - er in bestaat dat het departement de signalen over ongewenste ontwikkelingen aan-

Rien Fraanje

Rien Fraanje is secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Dit artikel kwam tot stand met medewerking van Yolanda Adel, Veerle van den Broek en Gerber van Nijendaal en is gebaseerd op de publicatie *Ondertussen in Den Haag* van de Raad voor het Openbaar Bestuur, zie www.raadopenbaarbestuur.nl.

> Om besluiten te kunnen nemen moeten gemeenten voldoende zijn toegerust met de daarvoor benodigde kennis. Nu is die kennis vooral in Den Haag te vinden

pakt via het delen/verspreiden van kennis soms ook met inzet van de VNG (infrastructuur). Onmiskenbaar gaat van deze 'voorlichting' een sturende werking uit.

Kennis decentraliseren

Kortom, op de departementen lijkt men zich zonder meer bewust te zijn van de nieuwe positie en daarmee rol van de rijksoverheid in relatie tot het lokaal bestuur. Tegelijk is er nog volop ruimte voor vervolgstappen om de wijze waarop de departementen invulling geven aan hun rol van stelselverantwoordelijke en daarmee de integraliteit verder te verbeteren.

Er is veelvuldig overleg tussen de departementen onderling en tussen departementen en de koepels van de lokale overheden, maar een fundamenteel gesprek over wat de rol van systeemverantwoordelijke betekent en hoe de departementen hun opstelling naar het lokaal bestuur kunnen uniformeren vindt niet plaats. Het rijk en decentrale overheden maar ook de departementen onderling zouden met regelmaat in gesprek moeten gaan over hoe zij op uniforme wijze invulling geven aan hun rol als stelselverantwoordelijke.

Aan het feit dat veel kennis en informatie nog bij het rijk is belegd, ontleent het rijk ook een zekere machtspositie. Volgens de Raad is het logischer de kennis en informatie te zien als een gemeenschappelijk kapitaal van het rijk én de gemeenten. Daarom zouden gemeenten vanuit hun gelijkwaardige positie ook mede verantwoordelijk gemaakt moeten worden voor de opzet en uitwerking van evaluatieonderzoeken en monitors.

Met de decentralisatie van taken in het sociale domein naar gemeenten, moeten volksvertegenwoordigers en bestuurders op een ander bestuurlijk niveau dan het rijk belangrijke beslissingen nemen over zaken die mensen in het dagelijks leven kunnen raken. Om die besluiten te kunnen nemen moeten zij voldoende zijn toegerust met de daarvoor benodigde kennis. Nu is die kennis vooral in Den Haag te vinden. Daar werken de Hoge Colleges van Staat, de Planbureaus en de adviesraden voor regering en parlement. Dat maakt veel van hun kennis voor decentrale politici en bestuurders ontoegankelijk, onbenaderbaar of onvindbaar. Het rijk moet ook de kennisinfrastructuur kritisch tegen het licht houden en nadenken hoe het ook kennis kan decentraliseren.