Algemene Rekenkamer

Wegwijs in het sociaal domein

Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015

2018

Wegwijs in het sociaal domein

Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015

Inhoud

Vooraf 5

Samenvatting 6

1 Over dit advies 11
- 1.1 Waarom dit advies? 11
- 1.2 Wat houdt dit advies in? 11
- 1.3 Aan wie is dit advies gericht? 13
- 1.4 Leeswijzer 13

2 Jeugdhulp, ondersteuning en participatiebeleid opnieuw vormgegeven 15
- 2.1 Veranderingen in de verzorgingsstaat 15
- 2.2 Decentralisaties in kort bestek 16
- 2.3 Medebewind, beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid 16
- 2.4 Geldstromen naar gemeenten en verantwoordingsarrangementen 19
- 2.5 Ministeriële verantwoordelijkheid 21

3 Waarover mag de Tweede Kamer verantwoording verwachten? 23
- 3.1 Geen verantwoording over besteding door gemeenten, tenzij 24
- 3.2 Verantwoording over specifieke taken en bevoegdheden ministers 24
- 3.3 Verantwoording over toezicht 28
- 3.4 Verantwoording over taakuitvoering door zelfstandige organisaties 29
- 3.5 Informatievoorziening over werking van de wet in de praktijk 30

4 Welke informatie ontvangt de Tweede Kamer? 32
- 4.1 Participatiewet (SZW) 32
- 4.2 Wmo 2015 (JenV en VWS) 33
- 4.3 Jeugdwet (JenV en VWS) 35
- 4.4 Coördinatie decentralisaties en landelijk beeld sociaal domein (BZK) 36

5 Passende informatie? 38
- 5.1 Waardering en verklaringen 38
- 5.2 Rol van de Tweede Kamer 41
- 5.3 Ondersteuning Tweede Kamer: ‘Wegwijzer sociaal domein’ 42

6 Conclusies en aanbevelingen aan regering en Tweede Kamer 45
6.1 Aanbevelingen aan de regering 45
6.2 Aanbevelingen aan de Tweede Kamer 47

Bijlagen 49

1 Aanbevelingen uit eerdere Rekenkamerpublicaties over decentralisaties sociaal domein 50

2 Literatuur 53

3 Noten 56

Vooraf

De Algemene Rekenkamer besteedt regelmatig aandacht aan publieke taken die direct ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de inwoners van dit land. In 2015 werd een deel van de zorg-, hulp- en ondersteuningstaken opnieuw vormgegeven en anders verdeeld over verschillende bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties, waarvan de uitbreiding van gemeentelijke taken rond zorg, hulp en werktoeleiding het meest in het oog springen.

De herordening van deze publieke taken en geldstromen roept onder meer vragen op bij de Tweede Kamer over de mogelijkheden van de Tweede Kamer om zich als medewetgever en controleur van de regering een oordeel te vormen over de ontwikkelingen tot dusver. Zie hiervoor de motie Bergkamp (Tweede Kamer, 34 725 XVI, nr. 13). Een goede informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer is daarvoor cruciaal.

In dit advies beschrijven we de spelregels bij gedecentraliseerde taken, geven we inzicht in de verdeling van zeggenschap tussen bestuurslagen en beoordelen we de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

We verklaren in dit advies de oorzaken van het door de Tweede Kamer ervaren gebrek aan inzicht en overzicht met betrekking tot de informatievoorziening en besluiten met aanbevelingen om de informatievoorziening door de regering te verbeteren. Ook doen wij aanbevelingen aan de Tweede Kamer om zelf haar informatiepositie te versterken.

Samenvatting

Sinds in 2015 belangrijke taken en bijbehorende budgetten op het gebied van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie naar gemeenten zijn overgebracht, is de verantwoordelijkheid van Rijk en provincie op deze terreinen veranderd. De wetgever bepaalde dat inhoud, omvang, beschikbaarheid en organisatie van de voorzieningen voortaan in hoge mate worden bepaald door gemeenten. Dit betekent dat de regering niet verantwoordelijk is voor de lokale regeltoepassing of het resultaat van het beleid zoals dat in de afzonderlijke gemeenten wordt uitgevoerd en dat de Tweede Kamer daarbij geen rol heeft. Het oordeel over de uitvoering is primair voorbehouden aan de gemeenteraad.
In afgeleide zin komen ministers in beeld: daar waar het hun eigen rolinvulling en het functioneren van het stelsel als geheel betreft. Pas dan komt ook het parlement als controleur en medewetgever in beeld.

Wij hebben een inventarisatie gemaakt van de zeggenschapsverdeling tussen bestuurslagen in de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 om aan de hand daarvan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te adviseren over een verbetering van de informatievoorziening over de uitvoering van deze wetten.

Op basis van onze inventarisatie en andere relevante wetten zoals de Comptabiliteitswet 2016, de Financiële-verhoudingswet en de Gemeentewet stellen we vast dat ministers:

- zich niet hoeven te verantwoorden over de taakuitvoering en bestedingen van individuele gemeenten;
- zich wel moeten verantwoorden over de regels die zij hebben gesteld aan de manier waarop gemeenten hun taken in het sociaal domein uitvoeren, over het toezicht daarop en over de taakuitvoering door zelfstandige bestuursorganen c.q. rechtspersonen met een wettelijke taak;
- informatie behoren te verzamelen over de werking van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 in de praktijk.

Eerder stelden we vast dat met de decentralisaties sociaal domein wel publieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn overgedragen, maar niet de mogelijkheid voor gemeenten om zelf voor de financiering hiervan zorg te dragen. De (toen nog) beoogde inrichting van het sociaal domein zorgt er daarmee voor dat het innen, verdelen en uitgeven van publieke middelen niet in één bestuurlijke hand ligt. Dit maakt dat discussies over wenselijkheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsoptreden

niet op één bestuurlijk niveau worden gevoerd. De relatie tussen inning en besteding van belastinggeld is een gevoelige randvoorwaarde voor een politiek financieel stelsel dat doelmatige besteding van middelen bevordert (Algemene Rekenkamer, 2015a).

Wij hebben als basis voor ons advies gekeken naar de feitelijke informatiestromen over het sociaal domein vanuit de regering naar de Tweede Kamer. De manier waarop de verantwoordelijke ministers de Tweede Kamer informeren over dit beleid blijkt in hoge mate te stroken met de regelgeving en toezeggingen aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer ontvangt wat zij mag verwachten op grond van wet en toezegging. Uit onder meer de motie Bergkamp leidt de Algemene Rekenkamer af dat de informatie die de Tweede Kamer van regeringswege bereikt, naar het oordeel van de Tweede Kamer niet optelt tot het overzicht en inzicht in de voortgang en resultaten in het sociaal domein dat zij wenst.

Wij verklaren de niet-optimale bruikbaarheid van de informatiestromen onder meer uit de wisselende informatieverplichtingen per wet, de grote hoeveelheid verstrekte informatie, de uiteenlopende momenten waarop de informatie wordt gepubliceerd en het ontbreken van samenhang tussen de verstrekte informatieproducten (zie hoofdstuk 5).

Aanbevelingen

We bevelen de regering en in het bijzonder de minister van BZK in haar verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur het volgende aan:

- Bepaal voor de informatievoorziening aan het parlement wat past bij de bestuurlijke en financiële verhoudingen in het algemeen en de zeggenschapsverdeling zoals deze specifiek is vastgelegd in de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet. Geef bij de informatie van de regering aan het parlement expliciet aan wat het doel is van de informatie en in welke mate de informatie voortvloeit uit de zeggenschap van regering en parlement voor het sociaal domein;
- Bepaal in een gesprek tussen parlement en regering nut en noodzaak van de huidige monitors en onderzoeken die gericht zijn op onderdelen van het sociaal domein en overweeg om bij onvoldoende toegevoegde waarde hiermee te stoppen;
- Stel samen met het parlement, gemeenten, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en andere onderzoeksinstellingen vast welke gegevensverzameling voor de volksvertegenwoordigingen op lokaal en nationaal niveau het beste bijdraagt aan overzicht en inzicht in de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein. Ga daartoe het gesprek aan met het parlement en gemeenten om gezamenlijk een volgende stap te maken in het

ontwikkelen van gemeenschappelijke definities en begrippen. Gezamenlijk gedeelde definities scheppen de mogelijkheid om tot betere landelijke inzichten te komen en maakt een gezamenlijk leerproces mogelijk. Bijkomend voordeel is dat gemeenschappelijke definities en begrippen de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten kunnen verhogen ten behoeve van het lokaal bestuur. Betrek bij dit gesprek de leerervaringen en expertise van dataplatform 'Waarstaatjegemeente.nl' (dat onder andere gericht is op het vergroten van de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten) en de Monitor brede welvaart. Gezamenlijk geformuleerde definities doen geen afbreuk aan lokale beleids- en bestedingsvrijheid, maar faciliteren het gesprek tussen bestuurslagen over ontwikkelingen en resultaten;

- Neem bij de heroverweging van het stelsel van financiële verhoudingen mee welke informatie in de toekomst nodig is om te kunnen bepalen welke financiële middelen nodig zijn om de gemeenten in staat te stellen hun taken op het sociaal domein uit te voeren;
- Bezie of initiatieven van gemeenten om de informatiepositie van gemeenteraden te verbeteren, waar het gaat om inzicht in het maatschappelijk effect van beleid voor jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie, zich lenen voor navolging of een doorvertaling op een hoger aggregatieniveau voor de evaluatie van de werking van nationaal beleid en wetgeving;
- Stel gegevens over het sociaal domein als open data beschikbaar en stimuleer hiermee de transparantie voor en betrokkenheid van burgers;
- Breng meer samenhang aan tussen de monitors en evaluaties over de beleidsuitvoering in het sociaal domein, zowel wat de publicatie-intervallen als wat thematiek betreft. Zorg op die manier voor een betere vindbaarheid. Benut hierbij ook het door ons ontwikkelde instrument 'Wegwijzer sociaal domein', dat als voorbeeld kan dienen voor een vorm van informatievoorziening met meer samenhang;
- Breng de informatievoorziening sociaal domein aan als een concreet focusonderwerp in het kader van de kabinetsoperatie 'Inzicht in Kwaliteit'.

Wij zien ook voor het parlement zelf een rol weggelegd als het gaat om de verbetering van haar informatiepositie. Daarom geven we de Tweede Kamer enkele overwegingen mee:

1. *Gaan we erover?*

Sinds de decentralisaties is de zeggenschap en verantwoording over grote delen van het beleid in het sociaal domein een gemeentelijke taak. Decentrale controle en verantwoording zijn onderdeel van de door de wetgever beoogde bestuurlijke inrichting. Het is daarom van belang om lokale verantwoording en het bijbehorende informatie-arrangement, die beide een rechtstreeks gevolg zijn van de door de wetgever beoogde inrichting van het sociaal domein, te respecteren. Het door de Tweede Kamer ervaren gebrek aan inzicht betekent immers niet dat er lokaal geen inzicht is. De rol van de Tweede Kamer ligt bij het controleren van de wijze waarop de minister zijn rol binnen het stelsel invult, en als medewetgever op het functioneren van het stelsel van zorg, hulp en ondersteuning als geheel.

2. *Wie moet erover gaan?*

Het subsidiariteitsbeginsel is leidend bij het toedelen van taken aan bestuurslagen. In de Grondwet is vastgelegd dat gemeenten bevoegd zijn tot regeling en bestuur inzake hun eigen huishouding (artikel 124, eerste lid, Grondwet). Regeling en bestuur kunnen van gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet (artikel 124, tweede lid, Grondwet). De Gemeentewet bepaalt dat voorstellen om bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid te rekenen, slechts gedaan worden indien deze niet op doelmatige en doeltreffende wijze door gemeentebesturen kunnen worden behartigd (artikel 117, eerste lid, Gemeentewet).

Wij adviseren in het oog te houden op welk bestuurlijk niveau het realisatie-potentieel van een bepaalde taak het grootst is, op het moment dat naar het oordeel van de wetgever het stelsel aanpassing behoeft en overwogen wordt taken te beleggen bij een andere bestuurslaag. Daarbij is het ook van belang om na te gaan wat de gevolgen zijn van de keuze voor een bepaalde taakverdeling en financieringsvorm voor het inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering. Voor het oordeel over de werking van de huidige inrichting is nodig steeds na te blijven gaan of het huidige informatie-arrangement volstaat of dat onderhoud (meer/minder/andere informatie) geboden is.

3. *Eigen informatiehuishouding van de Tweede Kamer*

Ga na of de interne informatievoorziening binnen de Tweede Kamer verbeterd kan worden, bijvoorbeeld door meer samenhang aan te brengen in de informatie die de Tweede Kamer van regeringswege bereikt.

Digitale wegwijzer voor het sociaal domein

Onderdeel van dit advies is een digitaal instrument, de 'Wegwijzer sociaal domein'. Wij hebben dit instrument ontwikkeld om de informatiepositie van de Tweede Kamer te verbeteren. De wegwijzer brengt samenhang aan tussen uiteenlopende soorten van informatie die betrekking hebben op de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015: wetgeving, toezeggingen van ministers, voortgangsrapportages, brieven, monitors, evaluaties, begrotingen, jaarverslagen.

1 Over dit advies

1.1 Waarom dit advies?

Dit is een advies aan de minister van BZK. Met dit advies geven we gehoor aan haar verzoek om "*zo concreet mogelijk te adviseren over de wijze waarop de regering de Tweede Kamer beter in staat kan stellen de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein te beoordelen*" (BZK, 2017).

Het verzoek van de minister van BZK vloeit voort uit een motie waarin de Tweede Kamer laat weten behoefte te hebben aan inzicht en overzicht in de ontwikkelingen in het sociaal domein, opdat zij zich daarover een goed oordeel kan vormen. In de motie wordt de regering gevraagd advies in te winnen bij de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Algemene Rekenkamer over hoe de informatie die op dit moment nog door middel van diverse monitoren, voortgangsverslagen en rapporten met de Kamer wordt gedeeld, op een meer overzichtelijke wijze bij de Kamer terecht kan komen, "*zodat een heldere beoordeling over de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein plaats kan vinden*" (Tweede Kamer, 2017). Voor het advies van de ROB verwijzen we naar de website van de ROB: www.raadopenbaarbestuur.nl.

Versterken informatiepositie parlement

De zeggingskracht van de informatie van regeringswege is primair onderdeel van het gesprek tussen regering en Tweede Kamer. In diverse eerdere publicaties[1] hebben we aandacht besteed aan de informatievoorziening over het sociaal domein. Met dit advies geven we een vervolg hieraan en willen we bijdragen aan het versterken van de informatiepositie van de Tweede Kamer door de regering te adviseren over een verbetering van haar informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Wij doen dit door het bieden van inzicht in de bestuurlijke en financiële verhoudingen en de taaktoedeling in de drie wetten die in dit advies centraal staan. Ook na de decentralisatie van taken in 2015 hebben de ministers nog taken en bevoegdheden. In hoofdstuk 3 is uitgewerkt welke dat zijn en wat daarvan de betekenis is voor de informatievoorziening.

1.2 Wat houdt dit advies in?

In dit advies staan de arrangementen voor de informatie over het sociaal domein centraal. Onder arrangement verstaan wij de verplichtingen die hierover zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en de toezeggingen die zijn gedaan door de regering aan de Tweede Kamer:

het samenstel bepaalt wie zich waarover, hoe en wanneer moet verantwoorden. Het 'sociaal domein' is geen eenduidig begrip: waar het domein precies begint en ophoudt is een kwestie van interpretatie. Er zijn talrijke wetten die betrekking hebben op zorg, publieke gezondheid, welzijn, participatie, sport, cultuur, maatschappelijke ondersteuning en zelfredzaamheid. Wij treden niet in dit afbakeningsvraagstuk en richten ons in dit advies op de drie wetten die een centrale rol vervullen in het sociaal domein: de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015. Verder nemen we de spelregels en principes van de verdeling van taken over bestuurslagen in Nederland als uitgangspunt.

Met het advies behandelen we de volgende vragen:

- Hoe is bij de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 de zeggenschap tussen bestuurslagen verdeeld?
- Ontvangt de Tweede Kamer de informatie van de regering die zij in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 ten minste mag verwachten?
- Welke oorzaken zijn er voor het door de Tweede Kamer geconstateerde gebrek aan inzicht en overzicht in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015?
- Hoe valt de informatievoorziening over het sociaal domein te verbeteren?

Wij oordelen in dit advies niet over de maatschappelijke ontwikkelingen in het sociaal domein zelf voor en na de decentralisaties, noch over de wijze waarop de regering sinds 1 januari 2015 invulling heeft gegeven aan haar taken en verantwoordelijkheden rond jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie, noch over de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Verder doen we in dit advies geen uitspraken over de zeggenschapsverdeling tussen bestuurslagen, we beschouwen deze als een gegeven. Wel doen wij in dit advies uitspraken over de informatievoorziening op basis van de door de wetgever gekozen zeggenschapsverdeling. Wij gingen na of de geleverde informatie strookt met de wet- en regelgeving en de afspraken tussen Tweede Kamer en regering.

Eerder rapporteerden wij – mede op verzoek van de Tweede Kamer – over de informatievoorziening in het sociaal domein en de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen. Zo pleitten we voor inzicht op rijksniveau om een algemeen oordeel te kunnen vellen over de maatschappelijke effecten van voorzieningen die op gemeentelijk niveau worden aangeboden. Hierbij vroegen we aandacht voor inzicht in wat de decentralisaties uiteindelijk betekenen voor burgers (outcome of effecten), omdat we constateerden dat de informatie van de regering aan de Tweede Kamer over het sociaal domein vooral gericht was op het inzichtelijk maken van prestaties (output).

Verder vroegen we aandacht voor de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten. Bovendien wezen we erop dat de (toen nog) beoogde inrichting van het sociaal domein ervoor zorgt dat het innen, verdelen en uitgeven van publieke middelen niet in één bestuurlijke hand ligt. Dit maakt dat discussies over wenselijkheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsoptreden niet op één bestuurlijk niveau worden gevoerd. Bijlage 1 van dit advies geeft een overzicht van onze eerdere rapportages.

1.3 Aan wie is dit advies gericht?

Met dit advies geven we gehoor aan het verzoek van de minister van BZK. De aanbevelingen in dit advies richten we aan de minister van BZK in haar coördinerende rol bij de decentralisaties in het sociaal domein. Daarnaast richten wij ons tot de overige ministers die op grond van de drie hiervoor genoemde wetten een specifieke verantwoordelijkheid toekomt.

Onderdeel van dit advies is een digitaal instrument, de 'Wegwijzer sociaal domein'. Hiermee kan de gebruiker navigeren door wetgeving, toezeggingen, voortgangsrapportages, brieven, monitors, evaluaties, begrotingen, jaarverslagen etc. over de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2105. De Wegwijzer is zo ingericht dat hij aansluit bij de werkwijze van de Tweede Kamer. Wij bieden dit instrument de minister van BZK aan als onderdeel van het antwoord op de aan ons gestelde vraag, maar geven het ook vrij als *Adobe InDesign*-bestand. Daarmee stellen we iedereen in staat om het instrument naar eigen behoefte uit te breiden, aan te passen of te actualiseren, wat de informatievoorziening over deze wetten ten goede kan komen.

1.4 Leeswijzer

Het advies is als volgt opgebouwd:

- We schetsen eerst de context van de adviesaanvraag: decentralisaties in het sociaal domein en de uitgangspunten voor de verdeling van taken over bestuurslagen (hoofdstuk 2);
- Daarna beschrijven we de onderwerpen waarover de Tweede Kamer in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 verantwoording door de regering mag verwachten (hoofdstuk 3);
- Aansluitend geven we inzicht in de informatie die de Tweede Kamer op dit ogenblik van regeringswege ontvangt (hoofdstuk 4);
- Vervolgens beoordelen we of de Tweede Kamer de informatie krijgt die zij mag verwachten en verklaren we de huidige situatie (hoofdstuk 5);

- Ten slotte doen we aanbevelingen aan de regering en de Tweede Kamer om de informatievoorziening te verbeteren (hoofdstuk 6).

2 Jeugdhulp, ondersteuning en participatiebeleid opnieuw vormgegeven

In dit hoofdstuk schetsen we in kort bestek de veranderingen die in 2015 met de decentralisaties in het sociaal domein zijn doorgevoerd. Deze veranderingen hebben gevolgen voor de reikwijdte van de zeggenschap van de Tweede Kamer (§ 2.1). De budgetten voor jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie kunnen door gemeenten grotendeels naar eigen inzicht worden besteed (§ 2.2). De nieuwe verhoudingen worden bepaald door een aantal spelregels en principes (§ 2.3) en door nieuwe financiële arrangementen (§ 2.4). Hoewel de controle op de bestedingen en het oordeel over het beleidsresultaat in de nieuwe situatie toekomt aan de gemeenteraad, hebben de ministers van BZK, Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) nog wel een aantal rollen en verantwoordelijkheden (§ 2.5).

2.1 Veranderingen in de verzorgingsstaat

In 2015 werd een deel van de verzorgingsstaat opnieuw vormgegeven: publieke taken werden herverdeeld over verschillende bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties. De taken zelf veranderden daarbij fundamenteel van karakter: terwijl de overheid voorheen voorzag in verzekerde rechten op zorg en ondersteuning, worden er nu zowel ‘algemene voorzieningen’ als ‘voorzieningen op maat’ geleverd. Voorzieningen kunnen ‘op’ raken en zijn niet afdwingbaar.

Taken op het gebied van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie werden overgedragen aan gemeenten, waarbij de wetgever bepaalde dat inhoud, omvang, beschikbaarheid en organisatie van voorzieningen voortaan in hoge mate worden bepaald door individuele gemeenten. Deze wijziging betekent dat de regering niet verantwoordelijk is voor de lokale regeltoepassing of het resultaat van het beleid zoals dat in de afzonderlijke gemeenten wordt uitgevoerd. Het oordeel daarover is primair voorbehouden aan de gemeenteraad, in afgeleide zin komen ministers in beeld: daar waar het functioneren van het stelsel als geheel betreft. Ook de besteding van de budgetten is sinds 2015 een lokale kwestie waarover alleen verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad.[2]
De zojuist beschreven veranderingen roepen vragen op bij de Tweede Kamer, zo blijkt uit de motie Bergkamp. Dit geldt zowel in haar rol van medewetgever als in die van controleur van de regering. Op basis van welke informatie kan de Tweede Kamer zich een oordeel vormen over de ontwikkelingen in het sociaal domein? En ook: wie heeft precies

zeggenschap over welke taken? Begrippen als autonomie, medebewind, beleidsvrijheid, ministeriële verantwoordelijkheid en het financieel instrumentarium spelen hierbij een rol.

2.2 Decentralisaties in kort bestek

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor:

- arbeidsparticipatie;
- maatschappelijke ondersteuning;
- jeugdhulp.

Gemeenten kregen hierdoor zowel te maken met een uitbreiding van bestaande taken als met de toevoeging van nieuwe taken en financiële middelen. De motieven voor deze majeure taakoverdracht liepen uiteen.
Doelen die de wetgever met de decentralisatie van de jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie voor ogen stonden waren onder andere: maatwerk, een integrale en samenhangende aanpak van problemen, meer zelfredzaamheid, minder intramurale zorg, meer preventie en lagere uitgaven. Tegelijkertijd werd van de zijde van de overheid ook het initiatief genomen om te komen tot een andere rolverdeling tussen overheid en burger, waarbij begrippen als 'meedoen', 'zelf doen' en de 'participatiesamenleving'[3] centraal kwamen te staan.

Als gevolg van de overdracht van taken ontvangen gemeenten in 2018 € 9,8 miljard via het Gemeentefonds, in de vorm van een 'integratie-uitkering sociaal domein'. Gemeenten kunnen deze uitkering vrij besteden. Verder ontvangen zij een 'integratie-uitkering Wmo 2007'[4] ter hoogte van € 1,3 miljard in 2018. De Wmo 2007 is als wet opgegaan in de Wmo 2015, maar de integratie-uitkering Wmo 2007 is blijven bestaan. Het is de bedoeling dat de beide integratie-uitkeringen per 1 januari 2019 – behoudens een aantal onderdelen – opgaan in een algemene uitkering van het Gemeentefonds. In § 2.4.1 lichten we dit verder toe.
Naast de integratie-uitkeringen ontvangen gemeenten een specifieke uitkering in het kader van het inkomensdeel van de Participatiewet ter hoogte van € 5,9 miljard in 2018. Deze uitkering is níet vrij besteedbaar; over de aanwending leggen gemeenten verantwoording af aan het Rijk. In § 2.4.3 gaan we hierop nader in.

2.3 Medebewind, beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid

Het verdelen van taken over bestuurslagen kent spelregels en principes. Een aantal daarvan bespreken we hieronder kort.

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat houdt in dat de drie algemene bestuurslagen – gemeenten, provincies en Rijk – gezamenlijk de eenheidsstaat vormen, waarbij de afzonderlijke bestuurslagen een gelijkwaardige positie innemen ten opzichte van elkaar. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel wordt beleid overgelaten aan de meest decentrale, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag, tenzij er redenen zijn voor een andere toedeling, bijvoorbeeld omwille van doelmatige beleidsvoering. Gemeenten zijn bevoegd tot regeling en bestuur inzake hun eigen huishouding (artikel 124, eerste lid, Grondwet). Voorstellen om bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid te rekenen, worden slechts gedaan indien deze niet op doelmatige en doeltreffende wijze door gemeentebesturen kunnen worden behartigd (artikel 117, eerste lid, Gemeentewet).

De gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen staat regelhiërarchie niet in de weg: Rijk en provincies kunnen regels stellen, ook ten aanzien van gemeenten, voor zover de wet hen daartoe de bevoegdheid geeft. De wetgever kan om redenen van algemeen belang interveniëren in de taakopvatting van gemeenten en taken bij de rijksoverheid of provincies leggen. Daarnaast kunnen Rijk en provincies – binnen wettelijke kaders – toezicht uitoefenen op gemeenten.

Open huishouding gemeenten

De Grondwet kent gemeenten een ‘open huishouding’ toe, wat inhoudt dat zij zelf bepalen waar ze over gaan, wat hun prioriteiten zijn en hoe ze hun taken uitvoeren, zolang dit niet in strijd is met provinciale of rijksregelgeving (artikel 124 Grondwet). Dit ‘recht op initiatief’ impliceert dat ze dit doen voor eigen rekening en risico, zij het dat het Rijk gemeenten ook financieel in staat moet stellen een open huishouding te voeren (artikel 2 Financiële-verhoudingswet).

Medebewind en beleidsvrijheid gemeenten

De taken die gemeenten uitvoeren in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 verrichten zij ‘in medebewind’. Dit betekent dat gemeenten bij de taakuitvoering gebonden zijn aan door de rijksoverheid gestelde voorschriften. De wetgever bepaalt per afzonderlijke wet wat de vrijheidsgraden zijn die gemeenten krijgen bij de uitvoering. Daaruit volgt hoeveel beleidsvrijheid een gemeente heeft om een taak zelf vorm te geven.

De mate van beleidsvrijheid verschilt per wet en soms zelfs binnen een wet. Zo kan medebewind de vorm aannemen van een tot in detail beschreven taakuitvoering door gemeenten, zonder dat er ruimte is voor het leggen van lokale accenten of afwegingen. Een voorbeeld van dit zogenaamde 'technisch medebewind' is aan de orde bij het inkomensdeel van de Participatiewet: gemeenten zijn verplicht een bijstandsuitkering te verstrekken van een door het Rijk bepaald bedrag op het moment dat een inwoner voldoet aan de eisen die gesteld zijn in de wet. Het ontvangen van bijstand in die situatie is een recht waaraan de gemeente niet mag tornen. Een voorbeeld van 'vrij' medebewind is de bijzondere bijstand. Gemeenten mogen vrij invulling geven aan de extra financiële tegemoetkoming die zij hun inwoners met een bijstandsuitkering bieden, zolang zij maar geen inkomenspolitiek voeren.

Medebewind is er in zeer uiteenlopende vormen, het gaat steeds om variaties van 'moeten', 'kunnen' of 'mogen', ook 'niets doen' is soms een optie. Wanneer taken in medebewind worden uitgevoerd betekent dit niet dat gemeenten 'uitvoeringsorganisaties' van de rijksoverheid zijn. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat vormen gemeenten een zelfstandige bestuurslaag met eigen democratische controle. Zij voeren beleid zelfstandig uit, ook al is de beslisruimte soms beperkt.

Medebewind en bestedingsvrijheid gemeenten

Zoals we hiervoor hebben aangegeven wordt de mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben per wet bepaald. Om de toegekende beleidsvrijheid vervolgens in te kunnen vullen, hebben gemeenten *bestedingsvrijheid*. Ze zijn vrij om geld dat zij ontvangen voor taken in medebewind, naar eigen inzicht te besteden. Over de besteding wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. In specifieke gevallen is de gemeente ook verantwoording verschuldigd aan het Rijk.

Lokale autonomie komt voort uit de in de Grondwet genoemde open huishouding in combinatie met bestedingsvrijheid van middelen, ongeacht waar die middelen vandaan komen.

Soms leiden beleidsvoornemens van het Rijk tot een verandering van taken of activiteiten van gemeenten. In die gevallen moet het Rijk zijn plannen inhoudelijk onderbouwen, de financiële gevolgen ervan voor de gemeenten kwantificeren en aangeven hoe deze gevolgen door de gemeenten kunnen worden opgevangen (artikel 2 Financiële-verhoudingswet). In § 2.4 hierna beschrijven we de financiële arrangementen die van toepassing zijn op de bekostiging van lokale taken in het sociaal domein.

2.4 Geldstromen naar gemeenten en verantwoordingsarrangementen

De Financiële-verhoudingswet, die de geldstromen tussen de rijksoverheid en gemeenten regelt, onderscheidt twee geldstromen, die fundamenteel van elkaar verschillen (Rfv, 2017b, p. 11):

Geldstroom	Kenmerken
Specifieke uitkeringen ('geoormerkte gelden')	Specifieke uitkeringen zijn rijksuitkeringen voor de uitvoering van medebewindstaken waaraan bestedingsvoorwaarden vastzitten: gemeenten mogen het geld alleen uitgeven aan een specifiek, door de rijksoverheid bepaald doel. Gemeenten moeten de uitgaven aan de rijksoverheid verantwoorden.
Gemeentefonds ('vrij besteedbaar geld')	Uitkeringen uit het Gemeentefonds[5] zijn voor gemeenten vrij besteedbaar. Het Gemeentefonds bevat drie soorten uitkeringen: de algemene uitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering (zie voor een uitleg van deze laatste twee begrippen § 2.4.1).

Het financiële arrangement dat is gekoppeld aan de diverse taken in het sociaal domein bepaalt waarover gemeenten aan het Rijk verantwoording moeten afleggen.

2.4.1 Integratie-uitkering voor jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en re-integratie

Het geld dat gemeenten sinds 1 januari 2015 van het Rijk ontvangen voor de taken die zij hebben op grond van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en het re-integratiedeel van de Participatiewet, krijgen zij toegekend in de vorm van een *integratie-uitkering* uit het Gemeentefonds: de 'integratie-uitkering sociaal domein'.

Een integratie-uitkering wordt gebruikt om geld onder gemeenten te verdelen op een manier die afwijkt van de bestaande verdeelsleutels. Wanneer een integratie-uitkering in het leven wordt geroepen, moet meteen het tijdstip worden bepaald waarop het geld wordt overgeheveld naar de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het gaat dus altijd om een tijdelijke regeling. Het moment waarop de integratie-uitkering sociaal domein wordt omgezet in een algemene uitkering, breekt in januari 2019 aan (zie kader).

Verschuivingen binnen Gemeentefondsbegroting in 2019 en 2020

Vanaf 1 januari 2019 wordt de integratie-uitkering sociaal domein bijna helemaal overgeheveld naar de algemene uitkering die gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen.
Een aantal onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein zal per 2019 echter nog niet worden overgeheveld:

- beschermd wonen (Wmo);
- voogdij/18+ (Jeugdwet);
- onderdelen van het re-integratiedeel van de Participatiewet, waaronder Wet sociale werkvoorziening en Beschut werken (begeleid werken).

Voor deze onderdelen komen aparte integratie-uitkeringen op de begroting van het Gemeentefonds te staan: de integratie-uitkering Beschermd wonen, de integratie-uitkering Voogdij/18+ en de integratie-uitkering Participatie.

De integratie-uitkeringen beschermd wonen en voogdij/18+ zullen naar verwachting per 1 januari 2020 worden opgenomen in de algemene uitkering. De integratie-uitkering participatie wil het kabinet op termijn omzetten in een 'decentralisatie-uitkering'. Een decentralisatie-uitkering is een variant op de integratie-uitkering. Het verschil is dat het tijdstip van overheveling naar de algemene uitkering bij de instelling van een decentralisatie-uitkering nog niet bekend hoeft te zijn. De looptijd is echter wel beperkt: maximaal vijf jaar.

2.4.2 Specifieke uitkering voor loonkostensubsidies en bijstandsuitkeringen

De inkomenstaken die gemeenten hebben in het kader van de Participatiewet (het verstrekken van loonkostensubsidies en bijstandsuitkeringen) worden gefinancierd met een specifieke uitkering. Dit is dus geoormerkt geld. De minister van SZW is verplicht om aan gemeenten een toereikend budget beschikbaar te stellen, waarmee zij alle loonkostensubsidies en bijstandsuitkeringen kunnen betalen.

2.4.3 Gevolgen voor de verantwoording

Het verschil in financiering van taken heeft gevolgen voor de verantwoording:

- Ieder college van B&W moet over de besteding van geld dat de gemeente in de vorm van een specifieke uitkering heeft gekregen voor het betalen van loonkostensubsidies en bijstandsuitkeringen, verantwoording afleggen aan de gemeenteraad én aan de minister van SZW.
- Over de besteding van het geld dat een gemeente heeft ontvangen voor de overige taken in het sociaal domein (jeugd, maatschappelijke ondersteuning en re-integratie) hoeft het college van B&W alleen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.

2.5 Ministeriële verantwoordelijkheid

Bij de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 voeren gemeenten wettelijke taken in medebewind uit. Verantwoording over de uitvoering hoort dan primair plaats te vinden op decentraal niveau: door het college van B&W aan de gemeenteraad. De minister hoeft aan het parlement geen verantwoording af te leggen over de besluiten van een individueel bestuursorgaan met een eigen democratische verantwoording. Dit geldt ook voor het oordeel over het beleidsresultaat op lokaal niveau, waarover de gemeenteraad een oordeel toekomt. De gekozen inrichting betekent echter niet dat de minister geen enkele rol meer toekomt ten aanzien van gedecentraliseerd beleid of de daarmee belaste bestuursorganen.

Maar waarover legt de minister dan wel verantwoording af? En in hoeverre is hij aanspreekbaar op de ontwikkelingen op zijn beleidsterrein? In algemene zin zijn Grondwet, Gemeentewet, Comptabiliteitswet en Financiële-verhoudingswet richtinggevend voor het antwoord op deze vragen, en daarmee leidend voor de informatie die de Tweede Kamer van de regering kan verwachten. Deze wetten bieden algemene uitgangspunten en principes voor een afbakening van zeggenschap en verantwoordelijkheid en kennen algemene informatieverplichtingen.

Relevant zijn bijvoorbeeld de artikelen 4.1 en 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016. Deze artikelen bepalen dat de ministers verantwoordelijk zijn voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid;
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid;
- de informatie over het beleid in begroting en jaarverslag (ook als de minister het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt niet zelf uitvoert).

Voor het sociaal domein vullen de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 de verdeling van taken en bevoegdheden nader in. Iedere bestuurslaag heeft op grond van de wetgeving afzonderlijke, duidelijk omschreven taken en bevoegdheden die het – in samenwerking en in gelijkwaardigheid met de andere bestuurslagen – vervult en waarover het verantwoording aflegt op het eigen bestuurlijke niveau.

Verantwoordelijkheid ministers ten aanzien van het sociaal domein

Op grond van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 hebben de ministers binnen het sociaal domein eigen taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld om aanvullende regels te stellen. De wetgeving biedt ministers ook de mogelijkheid om in uitzonderlijke

gevallen te interveniëren wanneer een gemeente een medebewindstaak niet of niet naar behoren uitvoert (zie ook § 3.3). Vanuit haar controlerende rol moet de Tweede Kamer kunnen vaststellen hoe de minister aan deze wettelijk geregelde taken en bevoegdheden invulling geeft.

Voor het functioneren van het stelsel als geheel is de minister niet alleen zelf verantwoordelijk, maar samen met de andere bestuurslagen die daarin een rol hebben. Van een minister mag, vanuit zijn rol als wetgever, wel worden verwacht dat hij monitort hoe het stelsel in de praktijk functioneert. Soms kan het voor een goede werking van het stelsel gewenst zijn dat een minister, aanvullend op zijn wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden, faciliterend of coördinerend optreedt.

Welke rol de minister inneemt, is niet altijd bij voorbaat scherp af te bakenen. Dit wordt onder meer bepaald door de aard van het beleidsterrein, de gekozen bekostiging van publieke taken, politiek-bestuurlijke overwegingen en maatschappelijke opvattingen over de aanspreekbaarheid van ministers. Zo zal de minister van Infrastructuur en Waterstaat niet snel worden aangesproken op de kwaliteit van zebrapaden, terwijl lokale uitvoeringsvraagstukken rond zorg en hulp wel de agenda van de Tweede Kamer bereiken.[6]

Dit betekent niet dat de minister ongelimiteerd kan meebesturen op lokaal niveau: de in de Grondwet verankerde eigen huishouding, de zelfstandigheid van de decentrale bestuurslagen, de gelijkheid van bestuurslagen ten opzichte van elkaar, de in de drie centraal staande wetten vastgelegde beleidsvrijheid en het gekozen financiële arrangement beogen tezamen te waarborgen dat de rijksoverheid op gepaste afstand blijft van de lokale praktijk.

Het is mogelijk dat de minister en/of de Tweede Kamer tot het oordeel komen dat het algemeen belang gediend is met een andere taaktoedeling en dat het wettelijke stelsel aanpassing behoeft.

Idealiter is de informatievoorziening van de minister aan de Tweede Kamer zo ingericht, dat deze bijdraagt aan het debat over zowel de rolinvulling van de minister binnen het stelsel als over de vraag of aanpassing van het wettelijk stelsel voor het sociaal domein noodzakelijk is.

3 Waarover mag de Tweede Kamer verantwoording verwachten?

De wettelijke bevoegdheden die ministers hebben in het sociaal domein zijn bepalend voor de verantwoordingsinformatie die de Tweede Kamer van de regering op de beleidsterreinen in kwestie mag verwachten: ministers leggen verantwoording af over hoe zij aan hun bevoegdheden invulling hebben gegeven.

In dit hoofdstuk bespreken we wat dit algemene uitgangspunt concreet betekent voor de vraag waarop een minister wel en niet kan worden aangesproken als het gaat om beleid dat door gemeenten in medebewind wordt uitgevoerd in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015. We lichten achtereenvolgens toe:

- dat ministers zich (een enkele uitzondering daar gelaten) **niet** hoeven te verantwoorden over de taakuitvoering en bestedingen van individuele gemeenten (§ 3.1);
- dat ministers zich **wel** dienen te verantwoorden over hun specifieke taken en bevoegdheden (§ 3.2), over het toezicht op de beleidsuitvoering (§ 3.3) en over de taakuitvoering door zelfstandige bestuursorganen c.q. rechtspersonen met een wettelijke taak (§ 3.4);
- dat ministers informatie behoren te verzamelen over de werking van respectievelijk de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 in de praktijk, zodat zij de implementatie van beleid kunnen monitoren en de werking van wetten kunnen evalueren (§ 3.5).

De specifieke taken en bevoegdheden van de betrokken ministers gaan voor het grootste deel over nadere regels die zij kunnen stellen over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van zorg, hulp en ondersteuning. Het gaat in deze gevallen over zogeheten algemene maatregelen van bestuur (AMvB). Bij de totstandkoming hiervan heeft de Tweede Kamer alleen een taak of bevoegdheid als de ontwerp-AMvB op grond van de wet of op verzoek van de Tweede Kamer moet worden voorgehangen. In deze gevallen kan de Tweede Kamer eerst over de ontwerp-AMvB met de minister in overleg treden.

De Tweede Kamer kan vanuit haar controlerende rol een minister natuurlijk ook aanspreken op de toepassing van een algemene maatregel van bestuur. Anders dan het aantal vindplaatsen in de wetgeving omtrent het stellen van nadere regels doet vermoeden, gaat het hierbij om belangrijke nadere regels met betrekking tot de uitvoering, niet om fundamentele wijzigingen in de zeggenschapstoedeling. De nadere regels kunnen wel de beleidsvrijheid van gemeenten beperken en financiële gevolgen hebben.

3.1 Geen verantwoording over besteding door gemeenten, tenzij

De taken van gemeenten in het sociaal domein worden grotendeels gefinancierd met een integratie-uitkering uit het Gemeentefonds. Over de besteding van deze middelen hoeven gemeenten geen verantwoording af te leggen aan het Rijk en hierover hoeft de minister ook geen verantwoording af te leggen aan het parlement (zie hoofdstuk 2, § 2.4). Met het kiezen voor deze inrichting van bekostiging en verantwoording beoogt de wetgever gemeenten in staat te stellen om integraal beleid te voeren en maatwerk te bieden aan hun inwoners.

Een uitzondering vormt het inkomensdeel van de Participatiewet, dat betrekking heeft op de budgetten die gemeenten ontvangen voor het verstrekken van loonkostensubsidies en bijstandsuitkeringen. Dit deel van de Participatiewet wordt gefinancierd met een specifieke uitkering aan gemeenten. De colleges van B&W moeten zich over de besteding van middelen uit de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de Participatiewet via de minister van BZK verantwoorden aan de minister van SZW (artikel 17a Financiële-verhoudingswet en artikel 77 Participatiewet). Zij doen dat in de bijlage hierover in hun begroting en verantwoording. De minister van SZW gebruikt deze informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag. Op deze informatie kan de minister dus worden aangesproken.

3.2 Verantwoording over specifieke taken en bevoegdheden ministers

In de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 worden verschillende taken en bevoegdheden toegekend aan de ministers. In alle drie de wetten krijgen ministers de plicht of de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie uitvoeren en aan de verantwoordingsinformatie die zij daarover aan de minister moeten leveren.

In een enkel geval geeft de wet een minister ook een meer uitvoerende taak. Een voorbeeld hiervan is de bepaling in de Jeugdwet dat de minister van VWS zorgdraagt voor de inrichting en het beheer van de Verwijsindex Risicojongeren.[7] Hierop kan hij worden aangesproken door de Tweede Kamer.

Hierna volgt een globaal overzicht van de taken en (regelgevende) bevoegdheden die de ministers hebben op grond van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015. De minister behoort zich over de manier waarop hij invulling geeft aan deze taken en bevoegdheden, te verantwoorden tegenover de Tweede Kamer.

3.2.1 Jeugdwet

Minister van VWS

De minister van VWS heeft op grond van de Jeugdwet de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels aan gemeenten. Ook heeft hij een specifieke uitvoerende taak.

Bevoegdheid tot stellen van nadere regels voor de uitvoering:

- De minister kan op allerlei onderdelen van de Jeugdwet met een algemene maatregel van bestuur nadere regels aan gemeenten stellen. Zulke regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een toereikend aanbod door gemeenten, op de beschikbare deskundigheid, op de eisen die moeten worden gesteld aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, op de inrichting van het register van aanbieders en instellingen of op de invulling van het klachtrecht bij vrijheidsbeperkende maatregelen. Via onder andere het Besluit Jeugdwet en de Regeling normenkader jeugdbescherming en jeugdreclassering heeft de minister dergelijke regels ook gesteld.

Bevoegdheid tot stellen van nadere regels voor informatieverplichtingen:

- De minister moet regels stellen aan de inrichting van het jaarlijkse onderzoek dat gemeenten moeten verrichten naar hoe cliënten de toegankelijkheid en de kwaliteit van de voorzieningen ervaren en hoe zij de voorzieningen vinden bijdragen aan de doelen van de Jeugdwet (artikel 2.10 Jeugdwet jo. artikel 2.5.1 Wmo 2015 jo. artikel 3 Regeling Jeugdwet);
- De minister kan regels stellen aan de gegevens die jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen jaarlijks in het kader van hun maatschappelijke verantwoording openbaar moeten maken over de kwaliteit van de jeugdhulp, de kwaliteit van de uitvoering van de taken, het klachtrecht en de medezeggenschap (artikel 4.3.1 Jeugdwet). Dit heeft de minister gedaan met artikel 4.3 van de Regeling Jeugdwet;
- De minister moet voorts regels stellen aan de begroting, de balans, de resultatenrekening en de toelichting die jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen openbaar moeten maken (artikel 8.3.1 Jeugdwet). Dit heeft de minister gedaan met artikel 4.2 van de Regeling Jeugdwet;
- De minister moet ten slotte regels stellen aan de gegevens die jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen over hun exploitatie moeten verstrekken aan de minister (artikel 8.3.2 Jeugdwet). Dit heeft de minister gedaan met §8.2 van het Besluit Jeugdwet.

Specifieke uitvoerende taak:

- De minister heeft tot taak om zorg te dragen voor de inrichting en het beheer van de Verwijsindex Risicojongeren (artikel 7.1.2.2 Jeugdwet).

Minister van JenV

De minister van JenV heeft op grond van de Jeugdwet twee specifieke taken, die namens hem worden verricht door een uitvoeringsorganisatie (de Raad voor de Kinderbescherming) respectievelijk door gecertificeerde instellingen die door de minister zijn aangewezen en waaraan hij nadere regels kan stellen:

- De Raad voor de Kinderbescherming onderzoekt de noodzaak tot het treffen van een kinderbeschermingsmaatregel indien de gemeente, een door de gemeente aangewezen jeugdhulpaanbieder, een gecertificeerde instelling of het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling hiertoe een verzoek heeft gedaan (artikel 3.1 Jeugdwet);
- Een kinderbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel wordt uitsluitend uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. De minister van JenV wijst de certificerende instellingen aan, stelt een normenkader vast waaraan de aanvrager moet voldoen om een certificaat te verkrijgen en stelt nadere regels aan onder meer de eisen waaraan de certificerende instelling moet voldoen en het toezicht door de minister op deze instelling (artikel 3.4 Jeugdwet).

3.2.2 Participatiewet

De minister van SZW heeft op grond van de Participatiewet de volgende specifieke bevoegdheden:

Bevoegdheid tot stellen van nadere regels aan de uitvoering:

- De minister kan op allerlei onderdelen van de Participatiewet met een algemene maatregel van bestuur nadere regels stellen, bijvoorbeeld aan de definities die gemeenten hanteren bij arbeidsinschakeling, aan de beschikbaarheid van de participatievoorziening beschut werk[8] of aan de afbakening van de doelgroep voor loonkostensubsidie (artikel 10e Participatiewet);
- De minister moet de normen en bedragen aanpassen die gelden voor de aanvullende inkomensondersteuning die gemeenten verstrekken (artikel 38 Participatiewet).

Bevoegdheid tot stellen van nadere regels aan informatieverplichtingen:

- De minister kan regels stellen aan de informatie over de taakuitvoering die colleges van B&W jaarlijks bij de minister moeten indienen (artikel 77 Participatiewet). Dit is gebeurd met artikel 4 van de Regeling Participatiewet, Wet inkomensvoorziening

oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);

- De minister kan colleges van B&W verplichten om gegevens en inlichtingen te verstrekken die hij voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming aangaande de Participatiewet nodig heeft. De minister kan daarbij ook regels stellen aan de soort informatie die een college van B&W verstrekt en de wijze waarop het college de gegevens en inlichtingen verzamelt en verstrekt. Hierbij kan de minister bepalen dat sommige categorieën van gemeenten bepaalde inlichtingen niet hoeven te verzamelen en te verstrekken (artikel 78 Participatiewet). Dit heeft de minister gedaan met de Regeling statistiek Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015.

3.2.3 Wmo 2015

De minister van VWS heeft op grond van de Wmo 2015 de volgende specifieke bevoegdheden:

Bevoegdheid tot stellen van nadere regels aan de uitvoering:

- De minister kan op uiteenlopende onderdelen van de Wmo 2015 met een algemene maatregel van bestuur nadere regels stellen, bijvoorbeeld aan de hoogte van de eigen bijdragen voor een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget (artikel 2.1.4 Wmo 2015), aan de gebieden waarbinnen gemeenten met elkaar moeten samenwerken op het terrein van maatschappelijke ondersteuning (artikel 2.6.1 Wmo 2015), aan de manier waarop de Sociale Verzekeringsbank (SVB) namens gemeenten de betalingen voor persoonsgebonden budgetten en het budgetbeheer uitvoert (artikel 2.6.2 Wmo 2015) en aan de manier waarop gemeenten en zorgverzekeraars afspraken maken over het beleid voor maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdzorg, welzijn en preventie (artikel 5.4.1 Wmo 2015).

Bevoegdheid tot stellen van nadere regels aan informatieverplichtingen:

- De minister moet regels stellen aan de inrichting van het jaarlijkse onderzoek door gemeenten hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren (artikel 2.5.1 Wmo 2015). Dit heeft de minister gedaan met artikel 8 van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015;
- De minister kan regels stellen aan de gegevens die een gemeente hem desgevraagd verstrekt om de werking van de wet te kunnen beoordelen, aan de manier en de momenten waarop deze informatie wordt verstrekt en aan de tijdvakken waarop de te verstrekken gegevens betrekking hebben (artikel 2.5.2 Wmo 2015);

- De minister kan voorts nadere regels stellen aan de begroting, balans, resultatenrekening en exploitatiegegevens van Veilig Thuis (voorheen: Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) (artikelen 4.2.12 en 4.2.13 Wmo 2015).

3.3 Verantwoording over toezicht

In de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 is geregeld wie belast is met het toezicht op de naleving van deze wetten door de zorgaanbieders. Behalve dit nalevingstoezicht is er ook het toezicht dat de minister houdt op de taakuitvoering door de gemeenten: het 'inter-bestuurlijk toezicht'. Op grond van de Gemeentewet (artikelen 124 t/m 124g en Bijlage I) kan de minister maatregelen nemen wanneer een gemeente zijn taken in het sociaal domein ernstig verwaarloost of besluiten neemt die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. In bepaalde gevallen kan in een specifieke wet aanvullend interbestuurlijk toezicht worden geregeld. Van deze mogelijkheid is gebruikgemaakt in de Participatiewet.

We beschrijven in de nu volgende sub paragrafen per wet hoe het nalevingstoezicht, het interbestuurlijk toezicht en de verantwoording daarover is geregeld.

3.3.1 Jeugdwet

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), die onder verantwoordelijkheid valt van de minister van VWS, houdt toezicht op de naleving van de Jeugdwet (artikel 9.2 Jeugdwet). Als de minister van VWS vindt dat een jeugdhulp aanbieder of een gecertificeerde instelling deze wet niet of onvoldoende naleeft, kan hij een schriftelijke aanwijzing geven (artikel 9.3 Jeugdwet).
Verder heeft de IGJ de wettelijke taak (zie artikel 9.1 Jeugdwet) om de kwaliteit in algemene zin te onderzoeken van:

- de jeugdhulpaanbieders;
- de certificerende instelling;
- de gecertificeerde instellingen;
- het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (Veilig Thuis);
- de Raad voor de Kinderbescherming; en
- justitiële jeugdinrichtingen, *tenzij* het gaat om de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. In dat geval oefent de Inspectie Justitie en Veiligheid het toezicht uit.

De IGJ brengt verslag uit aan degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd en kan daarbij voorstellen doen tot verbetering van de kwaliteit. De betrokken minister wordt schriftelijk op de hoogte gebracht van de bevindingen. De IGJ publiceert jaarlijks een verslag van haar werkzaamheden, met daarin voorstellen die de IGJ in het belang van de jeugdhulp nodig acht.

3.3.2 Participatiewet

Het toezicht op de naleving van de Participatiewet door aanbieders van participatiewet-voorzieningen wordt uitgevoerd door de gemeente, het college van B&W wijst hiervoor ambtenaren aan.

De inspectie SZW, die onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW valt, ziet toe op de wijze waarop de colleges van B&W gezamenlijk bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen (artikel 37, lid 3, Wet structuur uitvoerings-organisatie werk en inkomen).

De Participatiewet kent aanvullend op het algemene interbestuurlijke toezichtregime van de Gemeentewet, een extra interventiemogelijkheid voor de minister (artikel 76): deze kan een aanwijzing aan het college van B&W geven als hij bij de uitvoering van de Participatie-wet ernstige tekortkomingen in de rechtmatigheid vaststelt. De minister treedt daarbij niet in de besluitvorming over individuele gevallen.

3.3.3 Wmo 2015

In de Wmo 2015 is een toezichthoudende taak bij gemeenten gelegd. Het college van B&W wijst personen aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet door aanbieders van Wmo-voorzieningen (artikel 6.1 Wmo 2015). De Inspectie Gezondheids-zorg en Jeugd rapporteert jaarlijks aan de minister van VWS over de uitvoering van dit toezicht en de effecten daarvan op de maatschappelijke ondersteuning (artikel 6.2 Wmo 2015).

3.4 Verantwoording over taakuitvoering door zelfstandige organisaties

Aparte vermelding verdient het toezicht dat de ministers houden op zelfstandige organisaties die wettelijke taken uitvoeren in het sociaal domein. Onder andere de SVB, het Uitvoerings-instituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het CAK vervullen taken op grond van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015. Deze instellingen hebben geen eigen democratisch gekozen verantwoordingsorgaan. De democratische verantwoording over de taakuitvoering door deze instellingen loopt via de minister: die moet het parlement informeren over de taakuitvoering van deze organisaties.

De colleges van B&W moeten zich aan de gemeenteraad verantwoorden over de recht-matige en doelmatige uitvoering van de taken die SVB, UWV en CAK voor hen uitvoeren. Hieruit volgt dat het college van B&W toezicht moet houden op de taakuitvoering. Dit betekent dat iedere gemeente hierover informatie zou moeten verzamelen, hierover een

oordeel moet vormen en zo nodig moet kunnen bijsturen. Verantwoording aan en toezicht door de gemeenten op deze uitvoeringsorganisaties is in de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 echter niet geregeld.

3.4.1 Jeugdwet

Cliënten die op grond van de Jeugdwet recht hebben op ondersteuning bij de zorg voor een kind, hebben de keuze tussen een vergoeding in natura of een persoonsgebonden budget (pgb). De gemeente bepaalt hoe de hoogte van het pgb wordt vastgesteld. De SVB verstrekt namens de gemeente de betalingen ten laste van pgb's en verzorgt ook het hiermee verbonden budgetbeheer (artikel 3 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen).

3.4.2 Participatiewet

De Participatiewet kent taken toe aan twee zelfstandige bestuursorganen op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid:

- Het UWV verricht voor de gemeente de werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling van de participatievoorziening beschut werk en adviseert de gemeente hierover (artikel 10b Participatiewet);
- De SVB verleent algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening ouderen (artikel 47a Participatiewet).

3.4.3 Wmo 2015

Bij de uitvoering van de Wmo 2015 zijn de volgende twee zelfstandige bestuursorganen betrokken:

- De SVB verstrekt namens de gemeente de betalingen ten laste van de pgb's en verzorgt het daarmee verbonden budgetbeheer (artikel 3 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen);
- Het CAK verzorgt de vaststelling en inning van de eigen bijdragen voor een maatwerkvoorziening dan wel een pgb (met uitzondering van die voor opvang) (artikel 2.1.4 Wmo 2015).

3.5 Informatievoorziening over werking van de wet in de praktijk

Ministers hebben de verplichting om de implementatie van beleid te monitoren en de werking van wetten in de praktijk te evalueren. De Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 bevatten verscheidene bepalingen over de informatie die gemeenten en andere partijen moeten verstrekken, waarbij de ministers in veel gevallen nadere regels hieraan kunnen stellen. De bepalingen verschillen per wet; in de Jeugdwet is de informatieverstrekking vergaander geregeld dan in de Wmo 2015 en de Participatiewet.

3.5.1 Jeugdwet

Op grond van de Jeugdwet zijn er de volgende informatiestromen van gemeenten, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen naar de minister van VWS:

- gegevens uit cliëntervaringsonderzoek (artikel 3 Regeling Jeugdwet);
- gegevens via het CBS die inzicht bieden in de implementatie van beleid en de uitvoering van de wet (§ 7.4 Jeugdwet);
- maatschappelijke en financiële verantwoordingsinformatie van jeugdhulp aanbieders en gecertificeerde instellingen (artikel 4.3.1, artikel 8.3.1 en artikel 8.3.2 Jeugdwet).

3.5.2 Participatiewet

Op grond van de Participatiewet bestaan de volgende informatieverplichtingen voor gemeenten:

- Het college van B&W moet de minister van SZW jaarlijks een beeld geven van hoe uitvoering is gegeven aan de wet (artikel 77 Participatiewet);
- Het college van B&W moet de minister van SZW desgevraagd gegevens en inlichtingen verstrekken die hij nodig heeft voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot de Participatiewet (artikel 78 Participatiewet).

3.5.3 Wmo 2015

Op grond van de Wmo 2015 zijn er de volgende informatieverplichtingen voor gemeenten:

- Het college van B&W moet jaarlijks onderzoeken hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en deze gegevens jaarlijks voor 1 juli verstrekken aan de minister van VWS (artikel 2.5.1 Wmo 2015);
- De minister van VWS draagt er zorg voor dat op basis van de door de gemeente verstrekte gegevens vóór 1 januari van het volgende jaar een rapportage wordt opgesteld en gepubliceerd waarin de gegevens van de gemeenten met elkaar worden vergeleken (artikel 2.5.1 Wmo 2015);
- De colleges van B&W zijn verplicht om desgevraagd kosteloos aan de minister de gegevens te verstrekken die hij nodig heeft om de werking van de wet te kunnen beoordelen (artikel 2.5.2 Wmo 2015).

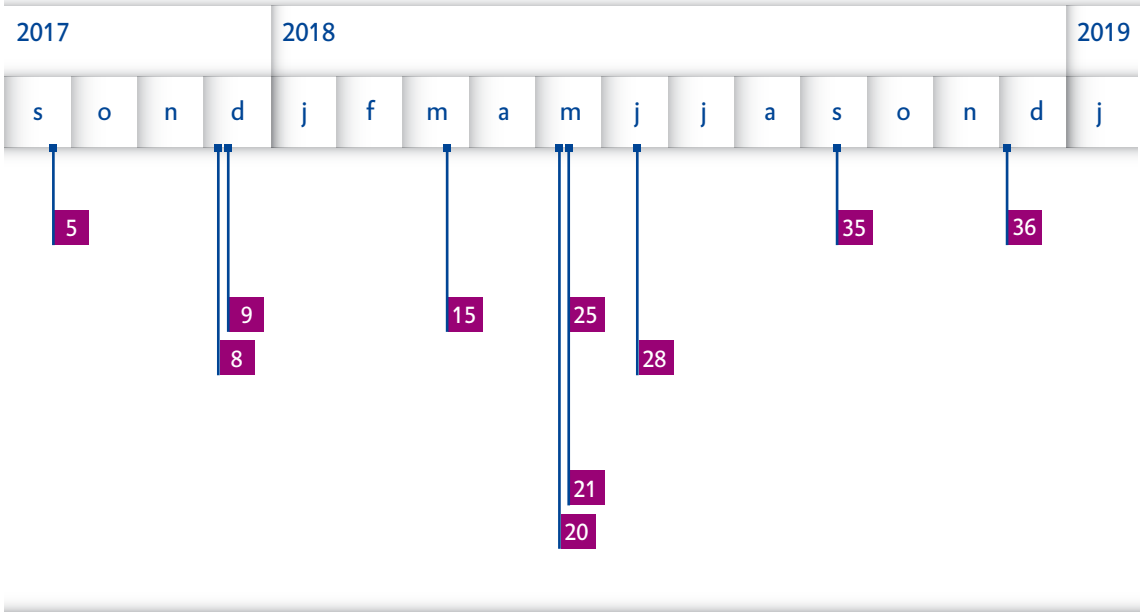
4 Welke informatie ontvangt de Tweede Kamer?

In het vorige hoofdstuk hebben we uiteengezet waarover de Tweede Kamer ten minste informatie in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 mag verwachten. In dit hoofdstuk laten we zien welke informatie de Tweede Kamer daadwerkelijk ontvangt in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015.

4.1 Participatiewet (SZW)

De minister en staatssecretaris van SZW bundelen de diverse informatiestromen over het sociaal domein op basis van onder andere monitors en onderzoeken zoveel mogelijk in hun brieven aan de Tweede Kamer, in de ontwerpbegroting en het Jaarverslag SZW en in hun bijdrage aan de 'overall rapportage sociaal domein'. In de digitale tool Wegwijzer sociaal domein hebben we de resultaten van onze inventarisatie van deze informatiestromen opgenomen. In figuur 1 geven we de resultaten van onze inventarisatie weer voor de periode september 2017 – december 2018. We hebben hiervoor gekozen om te laten zien a) wat de Tweede Kamer in een periode tussen twee ontwerpbegrotingen in ontvangt aan informatieproducten en b) welke informatieproducten nog te verwachten zijn voor zo ver bekend ultimo september 2018.

De Tweede Kamer ontvangt op verschillende momenten informatie over de Participatiewet



	Informatieproducten Participatiewet (SZW)
5	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting SZW 2018
8	Aanbieding 2e overall monitor sociaal domein
9	Brief over uitvoering en evaluatie Participatiewet met diverse onderzoeken als bijlagen
15	Brief over loondispensatie
20	Aanbieding jaarverslag UWV 2017
21	Aanbieding jaarverslag SVB 2017
25	Verantwoordingsdag: aanbieding Jaarverslag SZW 2017
28	Brief over resultaten tweede meting Thermometer Wsw
35	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting SZW 2019
36	Aanbieding 3e overall monitor sociaal domein

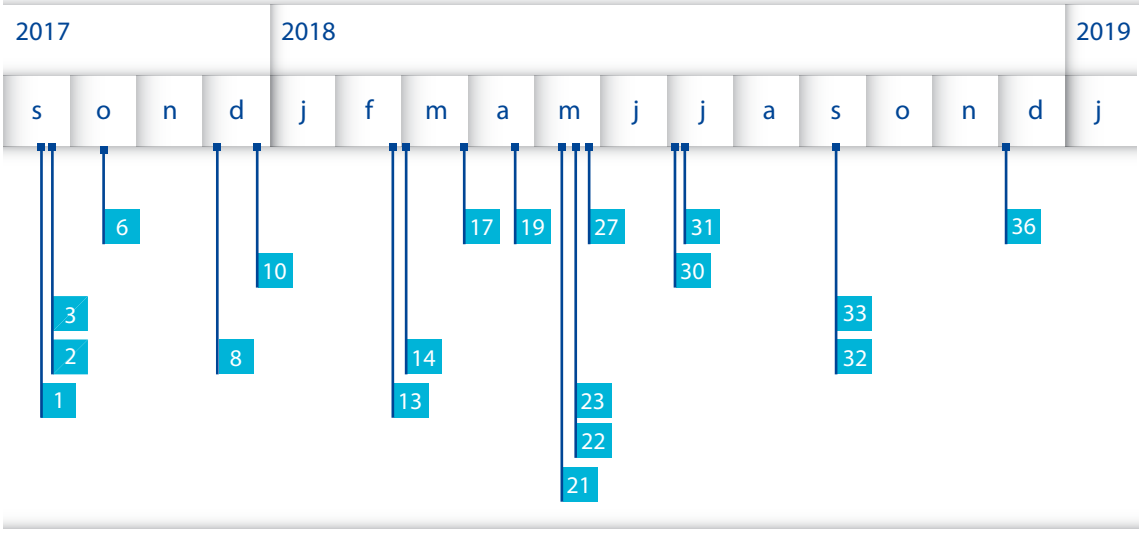
Figuur 1 *Overzicht informatieproducten Participatiewet*

4.2 Wmo 2015 (JenV en VWS)

De informatie over de uitvoering van de Wmo 2015 bereikt de Tweede Kamer via verschillende informatiestromen: brieven, voortgangsrapportages, onderzoeken, monitors, rapporten van landelijke inspecties, begrotings- en verantwoordingsstukken, de 'overall rapportage sociaal domein' en de Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg (SCP, 2018).[9] In de digitale tool Wegwijzer sociaal domein hebben we de resultaten van onze inventarisatie van deze informatiestromen opgenomen. In figuur 2 geven we de resultaten van onze inventarisatie weer voor de periode september 2017 – december 2018. We hebben hiervoor gekozen om te laten zien a) wat de Tweede Kamer in een periode tussen twee

ontwerp begrotingen in ontvangt aan informatieproducten en b) welke informatieproducten nog te verwachten zijn voor zo ver bekend ultimo september 2018.

De Tweede Kamer ontvangt op verschillende momenten informatie over de Wmo 2015



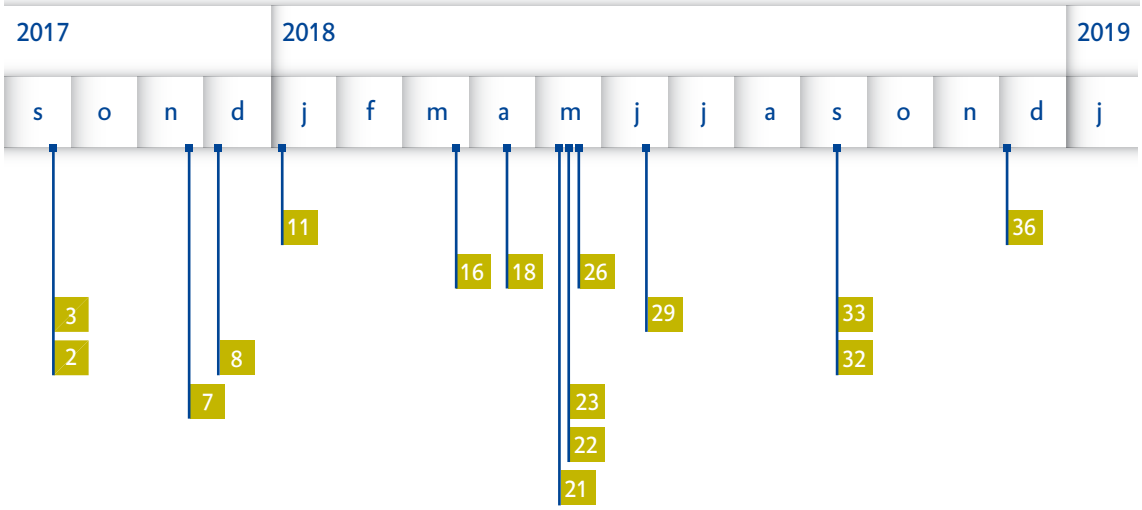
	Informatieproducten Wmo 2015 (JenV, VWS)
1	Brief over start pilot Lerend evalueren
2	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting JenV 2018
3	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting VWS 2018
6	Brief over aanpak huiselijk geweld
8	Aanbieding 2e overall monitor sociaal domein
10	Brief over ontwikkelingen maatschappelijke opvang en beschermd wonen
13	Brief over rapport Zicht op de Wmo 2015: ervaringen melders, mantelzorgers en gespreksvoerders
14	Brief over Wmo, mantelzorg, maatschappelijke opvang en hulpmiddelenbeleid
17	Brief stand van zaken aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling
19	Brief over programma aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling (Geweld hoort nergens thuis)
21	Aanbieding jaarverslag SVB 2017
22	Verantwoordingsdag: aanbieding Jaarverslag JenV 2017
23	Verantwoordingsdag: aanbieding jaarverslag VWS 2017
27	Jaarrapportage uitvoering toezicht Wmo in 2017
30	Evaluatie Hervorming langdurige zorg
31	Stand van zaken bij het CAK
32	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting JenV 2019
33	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting VWS 2019
36	Aanbieding 3e overall monitor sociaal domein

Figuur 2 *Overzicht informatieproducten Wmo 2015*

4.3 Jeugdwet (JenV en VWS)

De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitvoering van de Jeugdwet aan de hand van brieven, voortgangsrapportages, onderzoeken, monitors, rapporten van landelijke inspecties, begrotings- en verantwoordingsstukken, de overall-rapportage sociaal domein en de evaluatie van de Jeugdwet. Het actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd' zal een informatiestroom aan de bestaande informatiestromen toevoegen.[10] In de digitale tool Wegwijzer sociaal domein hebben we de resultaten van onze inventarisatie van deze informatiestromen opgenomen. In figuur 3 geven we de resultaten van onze inventarisatie weer voor de periode september 2017 – december 2018. We hebben hiervoor gekozen om te laten zien a) wat de Tweede Kamer in een periode tussen twee ontwerp begrotingen in ontvangt aan informatieproducten en b) welke informatieproducten nog te verwachten zijn voor zo ver bekend ultimo september 2018.

De Tweede Kamer ontvangt op verschillende momenten informatie over de Jeugdwet



Informatieproducten Jeugdwet (JenV, VWS)

2	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting JenV 2018
3	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting VWS 2018
7	Brief ontwikkelingen en voortgangsrapportage jeugdstelsel
8	Aanbieding 2e overall monitor sociaal domein
11	Eerste evaluatie Jeugdwet
16	4e jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd
18	Brief over programma Zorg voor de jeugd
21	Aanbieding jaarverslag SVB 2017
22	Verantwoordingsdag: aanbieding Jaarverslag JenV 2017
23	Verantwoordingsdag: aanbieding jaarverslag VWS 2017
26	Brief over knelpunten Jeugdwet
29	Brief over beleidsinformatie jeugd (cijfers en onderzoeken)
32	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting JenV 2019
33	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting VWS 2019
36	Aanbieding 3e overall monitor sociaal domein

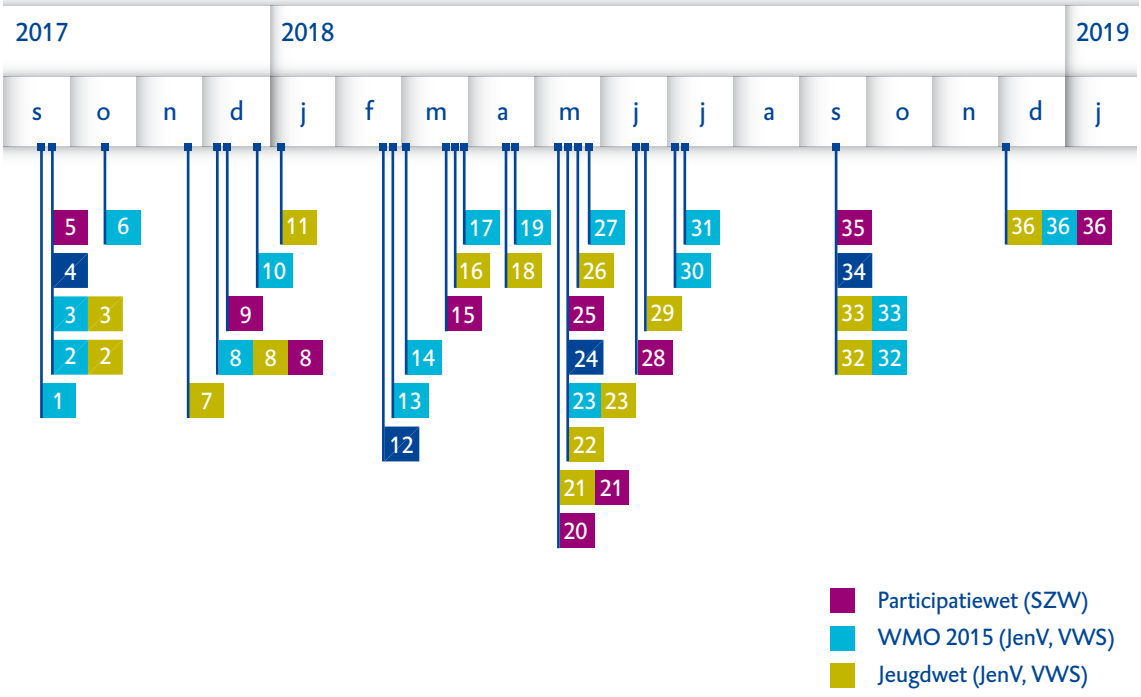
Figuur 3 *Overzicht informatieproducten Jeugdwet*

4.4 Coördinatie decentralisaties en landelijk beeld sociaal domein (BZK)

De minister van BZK informeert de Tweede Kamer over de invulling van haar coördinerende verantwoordelijkheid voor de decentralisaties van 2015 door middel van brieven aan de Kamer en door middel van informatie die zij opneemt in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van BZK en van het Gemeentefonds (voor zover het de financiering van gemeentetaken betreft). Daarnaast schetst de minister van BZK in de 'overall rapportage

sociaal domein' een landelijk beeld van de stand van zaken in het sociaal domein. In de digitale tool Wegwijzer sociaal domein hebben we de resultaten van onze inventarisatie van deze informatiestromen opgenomen. Hieronder geven we de resultaten van onze inventarisatie weer voor de periode september 2017 – december 2018. Vanwege de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van BZK hebben we ervoor gekozen om alle informatieproducten over het sociaal domein op te nemen, figuur 4 geeft daarmee het samengestelde overzicht van figuren 1, 2 en 3 weer. Ook voor dit figuur hebben we ervoor gekozen om te laten zien a) wat de Tweede Kamer in een periode tussen twee ontwerp begrotingen in ontvangt aan informatieproducten en b) welke informatie-producten nog te verwachten zijn voor zo ver bekend ultimo september 2018.

Overzicht informatieproducten sociaal domein



Informatieproducten aanvullend op figuren 1, 2 en 3

4	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting BZK 2018
12	Brief met reactie op rapport Gezond verstand (Rathenau Instituut) over kennisinstellingen zorg
24	Verantwoordingsdag: aanbieding Jaarverslag BZK 2017
34	Prinsjesdag: aanbieding Ontwerpbegroting BZK 2019

Figuur 4 *Overzicht informatieproducten sociaal domein*

5 Passende informatie?

Aan dit advies ligt een motie ten grondslag waarin de Tweede Kamer laat weten behoefte te hebben aan inzicht en overzicht met betrekking tot de maatschappelijke ontwikkelingen in het sociaal domein, opdat zij zich daarover een oordeel kan vormen. In de motie wordt de regering gevraagd advies in te winnen bij de Raad voor het openbaar bestuur en de Algemene Rekenkamer over hoe de informatie die op dit moment nog door middel van diverse monitoren, voortgangsverslagen en rapporten met de Kamer wordt gedeeld, op een meer overzichtelijke wijze bij de Kamer terecht kan komen, "zodat een heldere beoordeling over de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein plaats kan vinden" (Tweede Kamer, 2017).

We zijn nagegaan of de Tweede Kamer de informatie ontvangt van de regering, waar ze op basis van de wet- en regelgeving en toezeggingen recht op heeft. We constateren dat dit inderdaad het geval is: de ministers van BZK, JenV, SZW en VWS informeren de Tweede Kamer op een manier die aansluit bij de bepalingen in de Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet en de toezeggingen die zij hebben gedaan aan de Tweede Kamer met betrekking tot het sociaal domein. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitvoering van de wetten door verschillende informatiestromen, zoals brieven, voortgangsrapportages, onderzoeken, monitors, rapporten van de landelijke inspecties, begroting- en verantwoordingsstukken, overall monitor sociaal domein en de evaluaties van de wetten voor zover deze zijn uitgevoerd. Wanneer wij de informatiestromen per wet en voor het bredere sociaal domein overzien, komen wij tot de conclusie dat de ministers de Tweede Kamer informeren overeenkomstig wet- en regelgeving en toezeggingen: de Tweede Kamer krijgt wat zij mag verwachten.

Zo ontstaat een schijnbare tegenstelling: de informatie is weliswaar passend bij de wet- en regelgeving en toezeggingen, maar voorziet blijkens de motie Bergkamp (Tweede Kamer, 2017) niet in de behoefte van de Tweede Kamer. We verklaren deze schijnbare tegenstelling op basis van zeven factoren en lichten die in paragraaf 5.1 nader toe.
In paragraaf 5.2 gaan we in op de rol van de Tweede Kamer zelf.

5.1 Waardering en verklaringen

De betrokken ministers informeren de Tweede Kamer over de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 conform de bepalingen in deze wetten en

de toezeggingen die zij aan de Tweede Kamer hebben gedaan. De informatie bereikt de Tweede Kamer via verschillende informatiestromen: brieven, voortgangsrapportages, onderzoeken, monitors, rapporten van landelijke inspecties, begrotings- en verantwoordingsstukken, de 'overall rapportage sociaal domein' en wetsevaluaties.

Niettemin geeft de Tweede Kamer in de motie Bergkamp (Tweede Kamer, 2017) aan dat 'de stand van zaken van de voortgang van de decentralisaties in het sociaal domein via diverse monitoren, voortgangsrapportages en rapporten aan de Kamer gerapporteerd wordt', maar dat zij behoefte heeft aan advies over 'de wijze waarop de informatie en de monitors op overzichtelijke wijze bij de Kamer terechtkomen, zodat een heldere beoordeling over de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein plaats kan vinden'. Kamerleden worden geconfronteerd met 'berichten uit de samenleving' en hebben continu behoefte aan kennis, duiding en monitors van regeringszijde voor hun oordeelsvorming en bevragen daartoe de regering.

Dit leidt tot een informatiehuishouding die niet optimaal bijdraagt aan het debat over zowel de rolinvulling van de minister binnen het stelsel (controlerende rol Tweede Kamer) als over de vraag of aanpassing van het stelsel noodzakelijk is (Tweede Kamer als medewetgever). Op basis van onze analyse van de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet en van onze eerdere onderzoeken naar het sociaal domein verklaren we dit aan de hand van de volgende zeven factoren:

1. *Per wet verschillende bepalingen over informatievoorziening*

Een eerste verklaring voor het gebrek aan overzicht betreft de verschillen per wet in de taaktoedeling over de bestuurslagen: de ene wet en daarbij behorende regelgeving kent meer of vergaander bepalingen over informatievoorziening dan de andere en het detailniveau wisselt.

2. *Ordening van Informatie niet passend*

Een tweede verklaring voor het feit dat de informatie over de wetten weinig overzicht en inzicht biedt, vormt het hoge aggregatieniveau van de verstrekte gegevens. De geleverde informatie is niet altijd geordend naar de wijze waarop de Kamer over afzonderlijke beleidsonderwerpen debatteert.

3. *Per wet wisselende aanspreekbaarheid van ministers*

Een derde verklaring vormt de per wet wisselende aanspreekbaarheid van ministers, doordat de reikwijdte van zeggenschap en de toedeling van verantwoordelijkheden aan bestuurslagen niet eenduidig is. Dit komt doordat de verschillende wetten die thans beschouwd worden als onderdeel van één sociaal domein, een eigen wetsgeschiedenis en herkomst hebben.

4. *Andere informatiestromen dan alleen van regeringswege*

Het Rijk heeft niet het monopolie op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Ook via (sociale) media, berichten door en over de samenleving stroomt informatie naar het parlement en Kamerleden bepalen zelf welk gewicht ze daaraan toekennen bij hun oordeelsvorming. De informatie van regeringswege fungeert veelal als toets voor de andere informatiestromen. Vaak sluiten de diverse informatiestromen niet op elkaar aan, met als gevolg dat Kamerleden verzoeken aan de regering richten om extra informatie. De hoeveelheid informatie groeit daarmee, wat het overzicht doorgaans niet ten goede komt.

5. *Verschillende publicatiemomenten*

Ook de *timing* van publicaties kan een rol spelen bij de gebruikswaarde voor de Tweede Kamer. Terwijl de minister van SZW zoveel mogelijk informatie probeert te bundelen, heeft de overall-rapportage van de minister van BZK een separaat publicatiemoment, hetgeen uitnodigt uit tot het stellen van afzonderlijke Kamervragen. Afzonderlijke vragen van de Tweede Kamer brengen een eigen informatiestroom met zich mee. Dit draagt, zoals hiervoor al opgemerkt, veelal niet bij aan het overzicht dat de Tweede Kamer wenst ten aanzien de ontwikkelingen in het sociaal domein.

6. *Zeggenschapsverdeling voldoende op het netvlies?*

Bij de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 gaat het om de uitvoering van taken in medebewind door gemeenten. De betrokken ministers behouden of krijgen bevoegdheden, waarmee zij (kunnen) ingrijpen in de autonomie van gemeenten en de medewerking van gemeenten aan het uitvoeren van deze wetten vorderen. Zo geven de wetten de ministers de verplichting of de mogelijkheid om regels te stellen aan de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 door gemeenten. Tegelijkertijd behouden de gemeenten beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid en hoeven zij zich over de uitvoering van hun wettelijke taken en de besteding van de financiële middelen alleen aan de gemeenteraad te verantwoorden tenzij er sprake is van een specifieke uitkering. Heeft de Kamer de verdeling van zeggenschap voldoende op het netvlies bij verzoeken om nadere informatie?

7. *Onduidelijkheid over bevoegdheden ministers*

Ondanks de uitvoering in medebewind door gemeenten, behouden de betrokken ministers met de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 een aantal bevoegdheden waarover zij zich aan de Tweede Kamer moeten verantwoorden. Het gaat om de uitvoering van nadere regels, het toezicht op de beleidsuitvoering, de taakuitvoering door zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak en om de werking van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 in de praktijk. Staat de Tweede Kamer, gelet op de grote variatie in ministeriële bevoegdheden, helder voor ogen waar ministers over gaan bij de verschillende wetten?

Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het stroomlijnen van de informatievoorziening, terwijl andere een vast onderdeel zijn van het politieke bedrijf. In hoeverre heeft de Tweede Kamer ook zélf een rol in het ontstaan en oplossen van het door haar ervaren probleem? Op deze vraag gaan wij in de volgende paragraaf nader in.

5.2 Rol van de Tweede Kamer

Zoals we hiervoor concluderen, krijgt de Tweede Kamer van de regering de informatie over het sociaal domein die past bij de bepalingen in de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet en bij de toezeggingen die de regering aan de Tweede Kamer heeft gedaan. Desondanks geeft de Tweede Kamer aan in de motie Bergkamp (Tweede Kamer, 2017) dat de beschikbaar gestelde informatie nog niet resulteert in het overzicht dat de Tweede Kamer wenst. Op basis van onze analyse van de informatiestromen stellen we vast dat de Tweede Kamer hier zelf ook een rol in heeft.

Te veel aan informatie deels gevolg van Kamermoties

Een deel van de informatiestromen over de uitvoering van de wetten in het sociaal domein naar de Tweede Kamer vloeit voort uit moties waarin de regering door de Kamer zelf om aanvullende informatie wordt verzocht, bijvoorbeeld over de lokale uitvoeringspraktijk. Dit heeft als neveneffect dat er meer informatiestromen ontstaan dan waar de wetgeving (soms al ruimhartig) in voorzag.

Hoeveelheid gevraagde informatie niet passend bij gedecentraliseerde zeggenschap

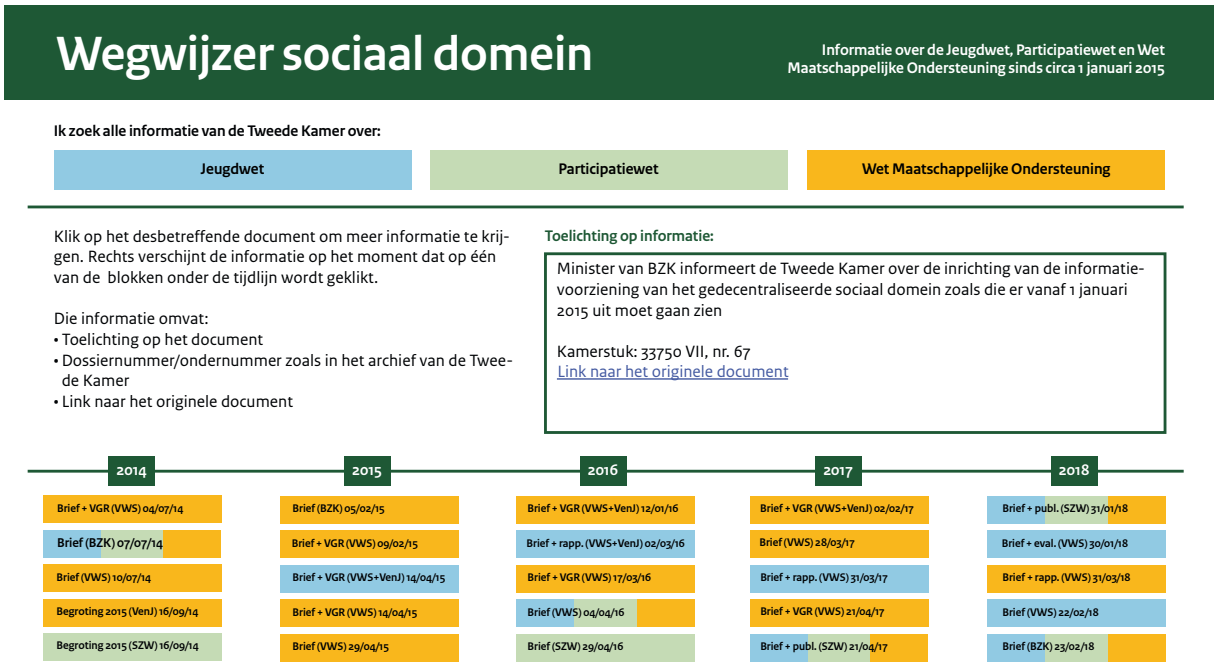
In een aantal gevallen staat de informatiebehoefte van de Tweede Kamer op gespannen voet met het gedecentraliseerde karakter van zorg-, hulp- en begeleidingstaken. De gekozen inrichting van het domein brengt met zich mee dat de Tweede Kamer over bepaalde zaken

geen zeggenschap (meer) heeft. Dit vraagt om het bewaren van gepaste afstand en het respecteren van de lokale oordeelsvorming. Het is aan de Tweede Kamer zelf om te bepalen op welke informatie zij haar oordeel baseert. Ook treden wij niet in het gesprek tussen Tweede Kamer en regering waar het de zeggingskracht van informatie van regeringswege betreft. Wij zien echter wel een rol voor de Tweede Kamer zelf weggelegd om zichzelf beter in staat te stellen de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein te beoordelen. Wij doen hiervoor in hoofdstuk 6 een aantal aanbevelingen.

5.3 Ondersteuning Tweede Kamer: 'Wegwijzer sociaal domein'

Om de informatiepositie van de Tweede Kamer te verbeteren, ontwikkelden wij een instrument: de `Wegwijzer sociaal domein'. Dit digitale hulpmiddel brengt samenhang aan tussen uiteenlopende soorten van informatie die betrekking heeft op de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015: wetgeving, toezeggingen van ministers, voortgangsrapportages, brieven, monitors, evaluaties, begrotingen en jaarverslagen. Hieronder geven we een voorbeeld van de informatie in de Wegwijzer sociaal domein:

Voorbeeld van de Wegwijzer sociaal domein



Gebruiksmogelijkheden van de wegwijzer

De wegwijzer geeft Kamerleden en hun medewerkers meer inzicht en overzicht. De wegwijzer biedt op het moment van de aanbieding een overzicht van informatie die de regering de afgelopen jaren aan de Tweede Kamer heeft verstrekt over de drie wetten. Het overzicht is geordend naar jaar en loopt van 2014 tot ultimo september 2018. Enkele informatiebronnen die eerder werden toegezegd als vast onderdeel van de bestaande afspraken over de informatiehuishouding maar nog niet beschikbaar zijn, zijn als aankondiging opgenomen.

Per wet kan informatie worden geselecteerd, maar dat kan ook voor informatie waarin samenhang tussen wetsgebieden is aangebracht, zoals een monitor. Door een kleurcodering is in één oogopslag te herkennen welk stuk informatie bevat over welke wet. De inrichting van de wegwijzer sluit aan bij de ordening die de Tweede Kamer zelf hanteert.

Doorontwikkeling van het instrument: minister van BZK aan zet

De wegwijzer dient als concreet voorbeeld van een verbeterde informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer. Wij dragen dit instrument over aan de minister van BZK en nodigen haar uit de wegwijzer te adopteren en door te ontwikkelen, in nauw overleg met de Tweede Kamer. Het actualiseren en eventueel door ontwikkelen van de Wegwijzer sociaal domein rekenen wij niet tot onze rol en verantwoordelijkheid.

Bronbestanden beschikbaar als open data

De informatie die de Tweede Kamer bereikt, is voor iedereen. We hebben er daarom voor gekozen de Wegwijzer sociaal domein als een open *Adobe InDesign*- bestand beschikbaar te stellen. De bronbestanden zijn toegankelijk via de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl/wegwijzersociaaldomein) en staan voor iedereen ter beschikking om verder te ontwikkelen, of om na te bouwen als website. Wij hopen dat de wegwijzer op deze manier een levend en open instrument wordt dat bijdraagt aan de transparantie van het beleid in het sociaal domein en aan verbetering van de verantwoording daarover.

6 Conclusies en aanbevelingen aan regering en Tweede Kamer

De Tweede Kamer krijgt vanuit verschillende bronnen informatie over maatschappelijke ontwikkelingen in het sociaal domein. Naast de informatie van de regering aan de Tweede Kamer gaat het om nieuwsberichten, brieven, onderzoeksrapporten, berichten van burgers, etc. Het geheel aan informatie over het sociaal domein is daarmee veelomvattend en lastig te structureren.
De informatievoorziening tussen regering en Tweede Kamer is op basis van afspraken wel te structureren. Wij stellen vast dat de betrokken ministers de Tweede Kamer informeren over de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 conform de bepalingen in deze wetten en de toezeggingen die zij aan de Tweede Kamer hebben gedaan.

Desondanks geeft de Tweede Kamer aan in de motie Bergkamp (Tweede Kamer, 2017) dat de beschikbaar gestelde informatie nog niet resulteert in het overzicht dat de Tweede Kamer wenst, 'zodat een heldere beoordeling over de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein plaats kan vinden'. Wij verklaren dit onder meer uit de wisselende informatieverplichtingen per wet, de hoeveelheid tussentijdse informatie, uiteenlopende publicatiemomenten en het ontbreken van samenhang tussen wetten, toezeggingen en informatiestromen.

De minister van BZK heeft ons gevraagd te adviseren over manieren om de informatie-voorziening te verbeteren. Wij doen daartoe hieronder een aantal aanbevelingen. Ook dragen wij de Wegwijzer sociaal domein over, die wij ontwierpen als een aanzet om meer samenhang aan te brengen tussen de verschillende informatiestromen.

Zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk zien wij ook voor de Tweede Kamer zelf een rol weggelegd als het gaat om de verbetering van haar informatiepositie. Om die reden besluiten wij dit advies met een aantal aanbevelingen aan de Tweede Kamer.

6.1 Aanbevelingen aan de regering

We bevelen de regering en in het bijzonder de minister van BZK in haar coördinerende verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur en het sociaal domein het volgende aan:

- Bepaal voor de informatievoorziening aan het parlement wat past bij de bestuurlijke en financiële verhoudingen in het algemeen en de zeggenschapsverdeling zoals deze specifiek is vastgelegd in de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet. Geef bij de informatie van de regering aan het parlement expliciet aan wat het doel is van de informatie en in welke mate de informatie voortvloeit uit de zeggenschap van regering en het parlement voor het sociaal domein;
- Bepaal in een gesprek tussen parlement en regering nut en noodzaak van de huidige monitors en onderzoeken die gericht zijn op onderdelen van het sociaal domein en overweeg om bij onvoldoende toegevoegde waarde hiermee te stoppen;
- Stel samen met het parlement, gemeenten, het CBS, het SCP en andere onderzoeksinstellingen vast welke gegevensverzameling voor de volksvertegenwoordigingen op lokaal en nationaal niveau het beste bijdraagt aan overzicht en inzicht in de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein. Ga daartoe het gesprek aan met het parlement en gemeenten om gezamenlijk een volgende stap te maken in het ontwikkelen van gemeenschappelijke definities en begrippen. Gezamenlijk gedeelde definities scheppen de mogelijkheid om tot betere landelijke inzichten te komen en maakt een gezamenlijk leerproces mogelijk. Bijkomend voordeel is dat gemeenschappelijke definities en begrippen de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten kunnen verhogen ten behoeve van het lokaal bestuur. Betrek bij dit gesprek de leerervaringen en expertise van dataplatform ‘Waarstaatjegemeente.nl’ (dat onder andere gericht is op het vergroten van de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten) en de Monitor brede welvaart. Gezamenlijk geformuleerde definities doen geen afbreuk aan lokale beleids- en bestedingsvrijheid, maar faciliteren het gesprek tussen bestuurslagen over ontwikkelingen en resultaten;
- Neem bij de heroverweging van het stelsel van financiële verhoudingen mee welke informatie in de toekomst nodig is om te kunnen bepalen welke financiële middelen nodig zijn om gemeenten in staat te stellen hun taken op het sociaal domein uit te voeren;
- Bezie of initiatieven van gemeenten om de informatiepositie van gemeenteraden te verbeteren, waar het gaat om inzicht in het maatschappelijk effect van beleid voor jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie, zich lenen voor navolging of een doorvertaling op een hoger aggregatieniveau voor de evaluatie van de werking van nationaal beleid en wetgeving;[11]
- Stel gegevens over het sociaal domein als open data beschikbaar en stimuleer hiermee de transparantie voor en betrokkenheid van burgers;

- Breng meer samenhang aan tussen de monitors en evaluaties over de beleidsuitvoering in het sociaal domein, zowel wat de publicatie-intervallen als thematiek betreft. Zorg op die manier voor een betere vindbaarheid. Benut hierbij ook het door ons ontwikkelde instrument 'Wegwijzer sociaal domein', dat als voorbeeld kan dienen voor een vorm van informatievoorziening met meer samenhang;
- Breng de informatievoorziening sociaal domein aan als een concreet focusonderwerp in het kader van de kabinetsoperatie 'Inzicht in Kwaliteit'.[12]

6.2 Aanbevelingen aan de Tweede Kamer

De Tweede Kamer kan ook zelf bijdragen aan het ontstaan van meer overzicht en inzicht ten behoeve van een heldere beoordeling van de rolinvulling van de ministers en de werking van het wettelijk ingerichte stelsel in het sociaal domein. Wij geven de Tweede Kamer een aantal overwegingen mee ter ondersteuning van het debat over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Onderstaande overwegingen vloeien voort uit de spelregels en principes rond autonomie, medebewind, beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid die we in hoofdstuk 2 (§ 2.3) hebben besproken.

1. *Gaan we erover?*

Sinds de decentralisaties is de zeggenschap en verantwoording over grote delen van het beleid in het sociaal domein een gemeentelijke taak. Decentrale controle en verantwoording zijn onderdeel van de door de wetgever beoogde bestuurlijke inrichting. Het is daarom van belang om lokale verantwoording en het bijbehorende informatie-arrangement, die beide een rechtstreeks gevolg zijn van de door de wetgever beoogde inrichting van het sociaal domein, te respecteren. Het door de Tweede Kamer ervaren gebrek aan inzicht betekent immers niet dat er lokaal geen inzicht is. De rol van de Tweede Kamer ligt bij het controleren van de wijze waarop de minister zijn of haar rol binnen het stelsel invult, en als medewetgever op het functioneren van het stelsel van zorg, hulp en ondersteuning als geheel.

2. *Wie moet erover gaan?*

Het subsidiariteitsbeginsel is leidend bij het toedelen van taken aan bestuurslagen. In de Grondwet is vastgelegd dat gemeenten bevoegd zijn tot regeling en bestuur inzake hun eigen huishouding (artikel 124, eerste lid, Grondwet). Regeling en bestuur kunnen van gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet (artikel 124, tweede lid, Grondwet). De Gemeentewet bepaalt dat voorstellen om bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid te rekenen, slechts gedaan worden indien deze niet op doelmatige en

doeltreffende wijze door gemeentebesturen kunnen worden behartigd (artikel 117, eerste lid, Gemeentewet).

Wij adviseren in het oog te houden op welk bestuurlijk niveau het realisatie-potentieel van een bepaalde taak het grootst is, op het moment dat naar het oordeel van de wetgever het stelsel aanpassing behoeft en overwogen wordt taken te beleggen bij een andere bestuurslaag. Voor het oordeel over de werking van de huidige inrichting is nodig steeds na te blijven gaan of het huidige informatie-arrangement volstaat of dat onderhoud (meer/minder/andere informatie) geboden is. Daarnaast is het van belang om na te gaan wat de gevolgen zijn voor discussies over wenselijkheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsoptreden als het innen, verdelen en uitgeven van publieke middelen niet in één bestuurlijke hand ligt.

3. *Eigen informatiehuishouding van de Tweede Kamer*

Ga na of de interne informatievoorziening binnen de Tweede Kamer verbeterd kan worden, bijvoorbeeld door meer samenhang aan te brengen in de informatie die de Tweede Kamer van regeringswege bereikt.

Bijlagen

1 Aanbevelingen uit eerdere Rekenkamerpublicaties over decentralisaties sociaal domein
2 Literatuur
3 Noten

Bijlage 1

Aanbevelingen uit eerdere Rekenkamerpublicaties over decentralisaties sociaal domein

We hebben vanaf de Decentralisatiebrief van de minister van BZK uit 2013 de voorbereidingen en de uitvoering van de decentralisaties sociaal domein gevolgd mede op verzoek van de Tweede Kamer. In verschillende publicaties, waaronder onze verantwoordingsonderzoeken 2013-2017, te raadplegen op www.rekenkamer.nl, hebben we aandacht besteed aan de:

- informatievoorziening over het sociaal domein;
- taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Rijk, landelijke uitvoeringsinstellingen en gemeenten;
- balans tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen;
- democratische controle en verantwoording.

Informatievoorziening

We hebben gepleit voor een slimme en slanke informatievoorziening sociaal domein. Slim door gebruik te maken van technieken om data te koppelen, op kaart te zetten en waar mogelijk als open data aan te bieden. Het beschikbaar stellen van open data komt volgens ons de democratische controle en verantwoording ten goede en versterkt de betrokkenheid van burgers. Slank door voor een landelijk beeld aan te sluiten bij de gegevens die gemeenten en aanbieders van voorzieningen verzamelen en gebruiken. Zo voorkomt het Rijk onnodige uitvraag van gegevens bij gemeenten en aanbieders. Om onnodige uitvraag van gegevens te voorkomen, dient volgens ons duidelijk te zijn welk inzicht op rijksniveau onontbeerlijk is om in de toekomst adequate budgetten vast te kunnen stellen en om een algemeen oordeel te kunnen vellen over de maatschappelijke effecten van voorzieningen die op gemeentelijk niveau worden aangeboden. Om de gegevens van gemeenten en aanbieders van voorzieningen te kunnen gebruiken voor het opstellen van een landelijk beeld, is het volgens ons nodig om afspraken te maken over een gemeenschappelijke taal over het sociaal domein. Dit landelijke beeld zou wat ons betreft met name gericht moeten zijn op de resultaten van de decentralisaties voor burgers (outcome) en de koppeling met beleidsdoelen en budgetten op landelijk niveau. We constateerden namelijk dat de informatie van de regering aan de Tweede Kamer over het sociaal domein vooral gericht was op het inzichtelijk maken van prestaties (output).

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

We hebben aandacht gevraagd voor de gevolgen van de decentralisaties sociaal domein voor de bestuurlijke verhoudingen en verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over het Rijk en gemeenten. Zo hebben we ervoor gepleit dat voorafgaand aan het decentraliseren van de jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie duidelijk moet zijn waar aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid rust. Als deze duidelijkheid ontbreekt, bestaat volgens ons het risico dat de interpretatie van de verantwoordelijkheid van de ministers botst met het uitgangspunt van gemeentelijke beleidsvrijheid.

Verder hebben we aandacht gevraagd voor de coördinatie en afstemming met betrekking tot toezicht op de kwaliteit van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids)participatie door landelijke inspecties en gemeenten. Om zo te voorkomen dat sprake is van leemtes of doublures in het toezicht; integraal toezicht te kunnen houden passend bij de integrale aanpak van beleid en uitvoering; het toezicht voor betrokkenen overzichtelijk en toegankelijk te organiseren; en optimaal gebruik van toezichtinformatie te bevorderen. Ook vroegen we aandacht voor het financieel toezicht op gemeenten door provincies en voor governance vraagstukken betreffende de landelijke uitvoeringsinstellingen CAK, SVB en UWV die taken voor gemeenten uitvoeren, zoals het uitvoeren van de trekkingsrechten pgb.

Balans tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen

We hebben aandacht gevraagd voor de balans tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen, immers met de decentralisaties sociaal domein zijn wel publieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgedragen maar niet de mogelijkheid voor gemeenten om zelf voor de financiering hiervan zorg te dragen. Hierdoor komt het innen, verdelen en uitgeven van publieke middelen niet in 1 bestuurlijke hand te liggen. Dit terwijl belastingheffing onderdeel is van het democratisch proces waarbij de volksvertegenwoordiging betrokken is bij heffing van publieke middelen, de verdeling van de publieke middelen en de verantwoording over de besteding ervan. Nederland kent drie bestuurslagen die innen, besteden en verantwoorden onder democratische controle. Indien de cyclus plaats zou vinden binnen één bestuurslaag, kunnen alle discussies over wenselijkheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsoptreden op dat niveau worden gevoerd. De relatie tussen inning en besteding van belastinggeld is een gevoelige randvoorwaarde voor een politiek financieel stelsel dat doelmatige besteding van middelen bevordert (Algemene Rekenkamer, 2015a).

Democratische controle en verantwoording

We hebben op verschillende momenten aandacht gevraagd voor democratische checks & balances op lokaal niveau, waaronder het versterken van het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s als ondersteuning van de controlerende taak van de gemeenteraad en de controle van de jaarrekening van gemeenten. Daarnaast hebben we aandacht gevraagd voor het gebrek aan democratische controle op gemeentelijke samenwerkingsverbanden die belangrijk zijn voor de uitvoering.

Bijlage 2
Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013). *Decentralisatiebrief*. Brief d.d. 15 mei 2013 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over decentralisaties. Kenmerk 13003302 R. Bijlage bij Kamerstuk 33400-VII, nr. 68. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Wet maatschappelijke ondersteuning; overleg op grond van artikel 96 Comptabiliteitswet 2001*. Brief d.d. 6 februari 2014 aan de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport. Kenmerk 14000560R.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Staat van de Rijksverantwoording 2013*. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2014c). *Wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein; advies op basis van artikel 96 CW ten behoeve van wetgevingsdossier TK 33935*. Brief d.d. 17 juni 2014 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Kenmerk 14003967 R.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Herziening belastingstelsel*. Brief d.d. 19 maart 2015 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kenmerk 15001312 R.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Staat van de Rijksverantwoording 2014*. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld*. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2018). *Reactie op adviesaanvraag informatie en monitors sociaal domein*. Brief d.d. 5 maart 2018 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Kenmerk 18001113 R. Bijlage bij Kamerstuk 34 477, nr. 34 (blg 838714). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

BZK (2017). *Adviesaanvraag informatie en monitors sociaal domein*. Brief d.d. 28 november 2017 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Algemene Rekenkamer. Kenmerk 2017-0000554349. Bijlage bij Kamerstuk 34 477, nr. 28 (blg-824833). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018.

Dekker, R. (2016). *Een Constitutioneel Organogram van het Huis van Thorbecke; Een onderzoek naar de staatsrechtelijke beginselen achter de gedecentraliseerde eenheidsstaat.* Paper Jonge Onderzoekersdag Staatsrechtkring 2016. Te raadplegen op www.staatsrechtkring.nl.

Financiën (2018). *Verbetering verantwoording en begroting.* Brief d.d. 6 juli 2018 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over de operatie 'Inzicht in Kwaliteit'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 865, nr. 118.

Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein.* Te raadplegen op https://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html. Den Haag: Afdeling advisering Raad van State.

Rfv (2017a). *Eerst de politiek, dan de techniek; Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen.* Te raadplegen op www.raadopenbaarbestuur.nl. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Rfv (2017b). *Geld (om te) zorgen; Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein.* Te raadplegen op www.raadopenbaarbestuur.nl. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

ROB (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Bijlage bij Kamerstuk 34 550 VII, nr. 44 (blg-800975). Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017. Ook te raadplegen op www.rob-rfv.nl. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2017). *Gemeenten in 3D*. Rapport d.d. 26 mei 2017. Te raadplegen op www.rob-rfv.nl. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

SCP (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking: Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Te raadplegen op www.scp.nl. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Tweede Kamer (2016). *Motie van het lid Bergkamp over het waarborgen van de kwaliteit van keukentafelgesprekken*. Voorgesteld op 19 mei 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 23 235 nr. 159.

Tweede Kamer (2017). *Motie van het lid Bergkamp over advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Algemene Rekenkamer over de voortgang van decentralisaties in het sociaal domein*. Voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 29 juni 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725 XVI nr. 13.

Tweede Kamer (2018). *Brief d.d. 16 april 2018 van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Rechtsbescherming over het programma Zorg voor de Jeugd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34880 nr. 3.

ZonMw (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie.* Reeks evaluatie regelgeving, nr. 43. Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen op https://publicaties.zonmw.nl/eerste-evaluatie-jeugdwet.

Bijlage 3
Noten

1. Voor de betreffende publicaties verwijzen we naar bijlage 2 van dit advies en naar onze website www.rekenkamer.nl, waar de publicaties te raadplegen zijn.
2. Met uitzondering van het inkomensdeel van de Participatiewet. Hierover moet het college van burgemeester en wethouders (B&W) ook verantwoording afleggen aan de minister van SZW. Zie hierover verder § 2.4.3 en § 3.1.
3. In de Troonrede 2013 staat het volgende opgenomen over de "participatiesamenleving": Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel. Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt. Elke Nederlander moet de kans krijgen om de veranderingen die ons wachten, in zijn eigen leven in te passen. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013
4. De Wmo 2007 is als wet opgegaan in de Wmo 2015, maar de benaming 'integratie-uitkering Wmo 2007' is blijven bestaan.
5. Het Gemeentefonds vormt een afzonderlijk hoofdstuk op de rijksbegroting en wordt beheerd door de ministers van Financiën en van BZK.
6. Zie bijvoorbeeld de motie Bergkamp over het waarborgen van de kwaliteit van het keukentafelgesprek (Tweede Kamer, 2016): https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23235-159.html.
7. De Verwijsindex Risicojongeren is een systeem waarin hulpverleners en andere professionals de persoonsgegevens registreren van jeugdigen tot 23 jaar waarover zij zich zorgen maken. Deze registratie maakt duidelijk welke andere hulpverleners zich mogelijk ook actief met de situatie van een jongere bezighouden.
8. Voor de participatievoorziening beschut werk heeft de minister initiatief genomen om het creëren van beschut werk met ingang van 2017 bij wet verplicht te stellen, omdat

het creëren van werkplekken voor mensen die alleen onder aangepaste arbeidsomstandigheden werk kunnen verrichten, naar haar oordeel moeizaam van de grond kwam.

9. Op verzoek van het Ministerie van VWS heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over de periode 2015 tot en met 2017 een evaluatiestudie verricht naar de hervorming van de langdurige zorg.
10. Op 16 april 2018 hebben de ministers van VWS en voor Rechtsbescherming mede namens de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over het programma Zorg voor de Jeugd. Hierin kondigen de ministers aan de resultaten van het programma te gaan volgen en meten op basis van (deels) nieuwe informatiebronnen.
11. Zie voorbeelden hiervan in de brief *Gemeenten in 3D* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2017): http://robrfv.magzmaker.com/gemeenten_in_3d#
12. Met de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' wil het kabinet-Rutte III de kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vergroten en het evaluatiestelsel verbeteren. Het initiatief is erop gericht "de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen" (Financiën, 2018).

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Esther de Boer

Den Haag, September 2018