

Initiatiefvoorstel Gemeenteraad

| | | | |
|---|---|---------------------|-----------------|
| Onderwerp | Instellen onafhankelijke commissie maatwerk uitvoering sociaal domein | | |
| Portefeuillehouder | Raadsinitiatief: Margriet Visser-Voorn en Jelle Kort op grond van art. 147a van de Gemeentewet i.c.m. art. 84 Gemeentewet | | |
| Organisatieonderdeel | <i>EnschedeAnders en GroenLinks</i> | Aangeboden aan Raad | 29 januari 2021 |
| Stuknummer (invulling door Griffie) | | Corsanummer | 2100006812 |

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. een onderzoek te laten uitvoeren naar de uitvoering van de wetten in het sociaal domein, in het bijzonder om de ruimte voor lokaal maatwerk te bepalen en te achterhalen in hoeverre daar gebruik van wordt gemaakt, mede gezien vanuit goed bestuur;
2. Dit onderzoek te organiseren op basis van het instellen van een tijdelijke onderzoekscommissie (op grond van art 84 Gemeentewet);
3. De tijdelijke commissie samen te stellen uit drie externe leden; bij de samenstelling van deze commissie nadrukkelijk rekening te houden met de profielen zoals in dit voorstel nader uitgewerkt;
4. De commissie ambtelijk te ondersteunen vanuit de raadsgriffie;
5. De commissie in staat te stellen zich door een extern onderzoeksbureau te laten ondersteunen;
6. De opdracht aan de commissie voorlopig als volgt te definiëren:
 - a het onafhankelijk en verantwoord (doen laten) uitvoeren van een onderzoek;
 - b het daarbij formuleren van conclusies op basis van dat onderzoek;
 - c het uitbrengen van concrete aanbevelingen door de commissie als lessen en verbetermogelijkheden voor zowel bestuur, beleid als uitvoering;
7. De commissie in zijn opdracht een voorlopige vraagstelling mee te geven zoals in dit voorstel aangegeven; hierbij aangetekend dat de commissie zelf de vraagstelling kan aanvullen of preciseren indien het beoogd advies van de commissie dit wenselijk maakt;
8. Deze tijdelijke commissie te vragen binnen 10 weken conclusies en advies uit te brengen aan de raad;
9. De kosten die hiermee gepaard gaan, geraamd op 50.000 euro, vooralsnog binnen de begroting raad/griffie 2021 te aanvaarden en indien noodzakelijk de overschrijding ten laste te brengen van het rekeningresultaat 2020;
10. Het raadspresidium op te dragen daar waar nodig de commissie verder te faciliteren;
11. De eindrapportage van de commissie uiterlijk in de raadsvergadering van mei 2021 te agenderen, zodanig dat de resultaten van dit debat meegenomen kunnen worden in de besluitvorming omtrent de zomernota 2021 in juni a.s.

Inleiding

De lokale uitvoering van de (gedecentraliseerde) wet- en regelgeving in het sociaal domein (Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet op de jeugdzorg) leidt al enige tijd tot veel discussie in Enschede. De discussie richt zich met name op het wel of niet voldoende werken vanuit de kaders en de bedoeling van de wetten. Daarbij is herhaaldelijk de vraag gesteld in welke mate de uitvoering tegemoet komt aan de waarden van goed bestuur, die met het oog op de kwetsbaarheid van de individuele hulpvraag gesteld mogen worden. Maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers, media en ook meerdere raadsfracties articuleren signalen van tekortschieten op dit punt richting bestuur en organisatie. Dit leidt weliswaar tot veel en intensief gesprek binnen en buiten de gemeente, maar leidt niet tot een heldere probleemdefinitie en daarom ook niet tot een uitgelijnd proces van leren en verbeteren.

Initiatiefnemers van dit voorstel zijn van mening dat de gemeenteraad in het bijzonder, vanuit zijn controlerende rol maar specifiek gericht op zijn kaderstellende rol, het initiatief moet nemen om concrete verbeterpunten te formuleren. Het is in de ogen van initiatiefnemers cruciaal om dit proces zo breed mogelijk vanuit de raad in te zetten, met een stevig eigenaarschap vanuit diezelfde raad. Tegelijk is het zeer wenselijk om het onderzoek zelf onafhankelijk te laten plaats vinden. De gemeentewet kent de gemeenteraad bewust een breed palet aan onderzoeksmogelijkheden toe, om de gemeenteraad goed in staat te stellen vanuit degelijke kennis en informatie tot inzicht te komen, dat leidend is voor leren en verbeteren.

Juist vanwege het grote aantal niet-gemeentelijke stakeholders in deze problematiek achten initiatiefnemers het wenselijk om in het bijzonder gebruik te maken van de mogelijkheid die de raad heeft om een commissie van

onderzoek en advies te vormen, bestaande uit externe leden die beschikken over de gevraagde competenties én een groot (bestuurlijk, wetenschappelijk resp. maatschappelijk) gezag genieten onder de diverse stakeholders. Het is voor initiatiefnemers van groot belang dat de keus voor een onderzoek in opdracht van de raad niet leidt tot politieke meningsverschillen, maar juist zo breed mogelijk wordt gedragen. Dat geldt ook voor de formulering van de onderzoeksvragen én de samenstelling van de commissie. Het is om die reden dat de initiatiefnemers:

- a) de keus voor het onderzoeksinstrument door de griffie hebben laten onderbouwen op basis van een objectief afwegingskader,
- b) de vraagstelling van het onderzoek voorlopig hebben ingevuld maar uitnodigen aan de hele raad om aan te vullen én ruimte laten voor de commissie om te specificeren en
- c) de profielen van de leden van de commissie eerst willen laten vaststellen door de raad (zie verderop in dit voorstel), en de keus voor de leden vervolgens via het presidium laten lopen.

Onderbouwing voor de keus van dit onderzoeksinstrument

Onze raad hanteert sinds 2006 het Draaiboek Onderzoeksinstrumenten¹. Sindsdien heeft de griffie dit draaiboek bij elk advies aan de raad over de inzet van onderzoeksinstrumenten als afwegingskader gehanteerd. Het draaiboek bevat onder meer een overzichtelijk ingericht stappenplan op basis waarvan de raad het meest passende onderzoeksinstrument kan kiezen. In de bijlage bij dit raadsvoorstel zijn deze stappen toegelicht en is met een rode pijl aangegeven welke route wij door de stappen volgen. De griffie heeft in zijn advies over de keuze tussen de verschillende opties voor raadsonderzoek tevens de ervaringen uit het verleden mee laten wegen.

Kort samengevat luidt het advies om, gegeven de huidige vertreksituatie, te kiezen voor een raadsonderzoek op grond van art. 84 Gemeentewet (commissie) (zgn. 'gewoon raadsonderzoek') en daarbij te kiezen voor een uitsluitend externe samenstelling van de onderzoekscommissie. Belangrijkste overwegingen bij deze keus zijn:

- Het betreft hier een urgent probleem dat een snelle doorlooptijd vraagt (daarmee valt een raadsenquête in eerste instantie af);
- Het een actueel politiek beladen vraagstuk betreft (rekenkameronderzoek, accountantsonderzoek, onderzoek door B&W of 213a onderzoek worden hierdoor minder logisch);
- Er is directe invloed vanuit de raad op de vraagstelling nodig, ook in het stapsgewijs uitwerken van de vraagstelling (rekenkameronderzoek, accountantsonderzoek, onderzoek door B&W en art 213a onderzoek zijn hierdoor minder logisch);
- De probleemstelling is bij de start niet eenduidig, wel hangt het probleem samen met verschillende perspectieven (bestuurlijk, ambtelijk, politiek, maatschappelijk, beleidsmatig, juridisch, ethisch) (commissie van externe deskundigen past hier goed bij);
- Het ontsluiten van betrouwbare informatie, waaronder objectieve feiten en gegevens, kan in belangrijke mate vraagstukken verhelderen (onafhankelijk onderzoek);

Scope van onderzoek en advies (vraagstellingen)

Naar aanleiding van de gesprekken die tot nu toe door de raad(sleden) in het kader van dit onderwerp zijn gevoerd, zijn de volgende drie clusters van vragen te onderscheiden:

- Het cluster vragen over de beleidsruimte en handelingsvrijheid voor gemeenten binnen de wettelijke en juridische kaders². Met andere woorden: de mogelijkheid voor lokaal maatwerk inclusief omgaan met mogelijke weeffouten of het spanningsveld tussen wettelijke regels en de uitvoeringspraktijk. Dit zou uitgewerkt kunnen worden in de volgende hoofd- en deelvragen:
 - *In hoeverre maakt de gemeente Enschede in de uitvoering van de WMO, Wet op de Jeugdzorg en de Participatiewet gebruik van de ruimte die juridische kaders bieden voor maatwerk?*
 1. *Waar laten de WMO, Wet op de Jeugdzorg en Participatiewet en andere voor de uitvoering hiervan relevante juridische kaders ruimte voor maatwerk?*
 2. *In hoeverre benut de gemeente Enschede de in de vorige deelvraag genoemde ruimte voor maatwerk in de uitvoering?*
 3. *In hoeverre beperken Enschedese beleidskaders de in deelvraag 1 genoemde ruimte ?*
 4. *Welke andere factoren beperken de gemeente Enschede in het bieden van maatwerk?*
 5. *Welke factoren stimuleren maatwerk in de uitvoering en op welke manier?*
 6. *Welke verbeteringen zijn voor de gemeente Enschede mogelijk?*
- Het cluster vragen over goed bestuur: bescherming van de (rechts)positie van de burger en in het bijzonder de betekenis van (gebruik van) bezwaar- en beroepsprocedures. Hiermee hangen samen: verhouding burger – bestuur (beginselen als behoorlijkheid, redelijkheid, rechtvaardigheid, billijkheid, proportionaliteit enz); ethiek van besturen. Voor dit cluster willen we in ieder geval de volgende vraagstelling inbrengen:

¹ Draaiboek Onderzoeksinstrumenten voor de Netwerkstad Twente, De Lokale Rekenkamer, 2006

² Van de gedecentraliseerde Participatiewet, WMO en Wet op de Jeugdzorg

7. In hoeverre is sprake van een correcte inzet en een zorgvuldige en juiste afhandeling van bezwaar en beroep, inzake uitvoering van de genoemde wetten door de gemeente?

8. In hoeverre wordt door de gemeente lering getrokken uit de uitkomsten hiervan voor beleid en uitvoering?

- Het cluster vragen over beleid en politiek inzake transformatie sociaal domein: de transformatieopgave vereist een complexe wijziging van systeem én cultuur, en werpt vragen op over geldigheid van vooronderstellingen (zoals de eigen-kracht-samenleving) én vragen over de financiële beheersbaarheid waarop het huidige beleid en de organisatie zijn gebaseerd en vormgegeven. Voor dit cluster zijn nog geen hoofd- of deelvragen opgesteld.

Inrichting commissie en ondersteuning

Zoals hierboven toegelicht stellen wij voor een gewoon raadsonderzoek uit te voeren, door op basis van art 84 Gemeentewet een tijdelijke commissie van onderzoek en advies in te stellen. Deze commissie willen we laten bestaan uit drie externe leden, en ambtelijk laten ondersteunen door de griffie. De griffie willen we hierbij tevens in staat stellen om externe onderzoekscapaciteit in te huren op verzoek en onder begeleiding van de commissie zelf.

In 2009 heeft de gemeenteraad van Enschede ervaring opgedaan met een externe commissie (aanbesteding Ondersteuning Huishouden). Deze commissie bestond destijds uit drie personen uit verschillende disciplines, een voorbeeld dat ook in dit voorstel wordt gevolgd. Dat betekent dat er vanuit drie profielen zal worden geworven:

- een voorzitter met groot persoonlijk gezag en een ruime bestuurlijke ervaring bij complexe maatschappelijke opgaven, bij voorkeur in het sociaal domein;
- een lid met een ruime staat van dienst in wetenschappelijk onderzoek en ontwikkeling in het sociaal domein;
- een lid met een uitstekende maatschappelijke reputatie in het kader van goed bestuur, zoals achtergrond in ombudsfuncties, rechtsbescherming of belangenbehartiging.

Publieksvriendelijke samenvatting

Sinds enkele jaren is de uitvoering van belangrijke wetten in het sociaal domein bij de gemeente terecht gekomen. Veel Enschedeërs zijn daardoor afhankelijk van de gemeente voor hun zorg en bijstand. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de voorwaarden waaronder het college van B&W de regelingen uitvoert. Ook moet de gemeenteraad het werk van het college controleren. Er leven zorgen over de vraag of de uitvoering van deze wetten voldoende rekening houdt met de individuele omstandigheden van de mensen. Neemt het college daarbij ook de ruimte om naar individuele omstandigheden te kijken? Ook na gesprekken tussen het gemeentebestuur en betrokkenen zijn deze zorgen blijven bestaan. In het gesprek tussen de gemeenteraad en het college waren beide het eens dat het verstandig is om nu een aantal deskundigen van buiten de gemeente in te schakelen.

Leden van de gemeenteraad kunnen zelf met een voorstel aan de raad komen. De Gemeentewet heeft voor de raad een aantal onderzoeksinstrumenten beschikbaar. De initiatiefnemers stellen nu voor om een externe commissie van onderzoek en advies in te stellen. Deze commissie krijgt een duidelijke opdracht. Vraag aan de commissie is om binnen tien weken na de installatie met een advies te komen. De uitkomsten kunnen via een debat in de raad tot nieuwe, aangescherpte voorwaarden leiden. Door dit debat in mei aanstaande te voeren, zouden deze voorwaarden ook in de Zomernota verwerkt kunnen worden. Dan kan de meerjarenbegroting 2022-2025 in het najaar ook rekening houden met de nieuwe voorwaarden.

Beoogd effect

Met het instellen van een externe commissie wordt beoogd dat de samenwerking tussen stakeholders en met name het samenspel tussen raad en college een impuls krijgt, doordat er op onafhankelijke wijze antwoord komt op de relevante vragen van de raad, en er een advies wordt verwacht dat kan leiden tot wijzigingen en verbeteringen van kaders en uitvoering.

Argumenten

- De stedelijke commissie van 17 december jl. heeft geconcludeerd dat er advies van onafhankelijke deskundigen gewenst is.
- De raad heeft meerdere onderzoeksinstrumenten; op basis van een beslisboom komt een raadsonderzoek via een externe commissie ex art 84 als passende optie naar voren.
- Raadsleden hebben het recht van initiatief, hetgeen zeker bij het inzetten van een raadsonderzoek voor de hand ligt.
- Door het openstellen van de vraagstelling voor alle raadsleden én het benoemen van externe deskundige en gezagvolle leden van de commissie is de relevantie en objectiviteit van het in te winnen advies goed geborgd.

Risico's

- *De vraagstelling is te omvangrijk om binnen de aangegeven kaders zorgvuldig te onderzoeken.*
Hier ligt een belangrijke opgave voor de commissie zelf. De commissie kan enkel een opdracht aanvaarden die binnen de gestelde kaders van tijd, middelen, beschikbare informatie en deskundigheid op een goede manier is uit te voeren. Het kan betekenen dat de commissie bij zijn start hierover de raad nader zal informeren met het oog op de aanscherping of beperking van de opdracht. De raad heeft met dit voorstel deze ruimte ook aan de aanstaande commissie gegeven.
- *Het lukt niet om tijdig geschikte leden voor de commissie bereid te vinden het onderzoek te doen.*
Voordat de commissie met zijn werk kan starten, dient deze tijdelijke commissie ingesteld te worden en dienen de leden te worden benoemd door de raad. Mochten er niet tijdig voldoende leden bereid worden gevonden, dan kan benoeming niet tijdig plaats vinden en is er het risico van uitlopen in de tijd. Dit zal tijdig, doch uiterlijk bij benoeming in de raad aangegeven moeten worden.
- *Gedurende de looptijd van het onderzoek neemt de actuele problematiek verder toe.*
De exacte vraagstelling waarmee de commissie aan de slag gaat, zal in hoge mate bepalen in hoeverre actuele ontwikkelingen van invloed zijn op het onderzoek. De commissie zal alert moeten zijn op actuele ontwikkelingen maar moet zich hierdoor niet laten (af)leiden. Juist vanwege het verkennen van onderliggende vraagstukken zal het verwachte advies van de commissie kunnen bijdragen aan het goede samenspel voor de toekomst.
- *De commissie ervaart moeilijkheden in het verkrijgen van gewenste informatie omdat een wettelijk voorschrift ontbreekt.*
Er zijn in de wet geen regels opgenomen inzake de actieve en passieve inlichtingenplicht van het college naar een onderzoekscommissie ex art 84 bestaande uit externe leden, net zomin als voorschriften omtrent ambtelijke bijstand aan zo'n commissie. Niettemin is het van groot belang dat de commissie van het college zowel de volle medewerking krijgt en gevraagd en ongevraagd inlichtingen ontvangt met het oog op het onderzoek. Minstens zo belangrijk is dat de ambtelijke organisatie, die deels ook zelf onderwerp van het onderzoek kan zijn, ook volop de gevraagde bijstand aan de commissie levert. Het betreft hier naast feitelijke informatie ook inbreng van kennis en deskundigheid. Het feit dat dit niet in de wet is geregeld wil niet zeggen dat deze medewerking uit mag blijven. Gegeven de ervaringen uit het verleden met de raadsonderzoeken is er geen enkele twijfel dat dit risico, dat theoretisch bestaat, ook in de praktijk het onderzoek zal hinderen. Daar waar het eventueel toch tot nadere vragen kan leiden, zal het presidium een oplossing moeten aandragen.

Financiële dekking van het voorstel

De in te stellen commissie van onderzoek en advies zal worden ondersteund vanuit de griffie. De kosten verbonden aan het instellen van een externe commissie en inhuren van onderzoekscapaciteit worden geraamd op 50.000 euro. Daarvoor zal in eerste instantie de lopende raadsbegroting worden belast (onderzoeksbudget). Bij de eindafrekening in juni 2021 kan een tekortschietende dekking in de reguliere begroting worden opgevangen door eenmalige dekking vanuit het rekeningresultaat 2020 zoals door de raad in juni 2021 te besluiten.

Alternatieven

Met dit voorstel willen de initiatiefnemers komen tot een concreet raadsonderzoek. Onder de kop Inleiding is aangegeven waarom de andere 6 onderzoeksvormen (rekenkameronderzoek, art. 213a onderzoek, accountantsonderzoek, 213a, raadsenquête, extern onderzoek in opdracht van B&W en onderzoek door college van B&W) geen of minder geschikte alternatieven zijn.

Participatie

Vanzelfsprekend is bij de uitvoering van het onderzoek de betrokkenheid van stakeholders waaronder zeer zeker ook de mensen in de uitvoeringsorganisatie van groot belang. De commissie wordt gevraagd om de diverse stakeholders actief te benaderen en uit te nodigen. De onafhankelijke positie van de commissie in de uitvoering van het onderzoek is van groot belang: de commissie richt de participatie in het onderzoek zelf nader in. Het advies van de commissie zal op reguliere wijze in bespreking bij de raad komen, waardoor participatie op gebruikelijke wijze mogelijk is.

Communicatie

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving

Via de gebruikelijke kanalen voor de bekendmaking van College- en Raadsbesluiten.

Vervolg

Nadat de raad dit initiatiefvoorstel heeft vastgesteld, zal het presidium het proces faciliteren om de commissie in te stellen en de externe leden door de raad te benoemen. Een nader raadsvoorstel op grond van art. 84 Gemeentewet moet z.s.m. aan de raad worden voorgelegd. Het Reglement van Orde van de gemeenteraad bepaalt in art. 26 dat de raad nadere regels kan stellen aan het uitbrengen van advies door een commissie; dit zal indien gewenst in dat instellingsbesluit moeten worden meegenomen.

Op grond van art 147a van de Gemeentewet dient het college in de gelegenheid te zijn gesteld wensen en bedenkingen over een initiatiefvoorstel ter kennis te brengen aan de raad. Gelet op de gewenste korte doorlooptijd betekent dit dat het college in de gelegenheid wordt gesteld om tijdens de raadsvergadering waarin dit voorstel op de agenda staat zijn wensen en bedenkingen actief in te brengen.

In het Reglement van Orde van de gemeenteraad is in art. 34 geregeld dat een initiatiefvoorstel bij de voorzitter van de raad moet worden ingediend, het presidium dit in de eerstvolgende vergadering van de raad op de agenda zet en het college in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Bijlagen

- Beslisboom uit het Draaiboek Onderzoeksinstrumenten

Het lid van de gemeenteraad van Enschede, _____

