

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06 1179 4387
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2013-0000238671

Datum 15 april 2013
Betreft Reactie decentralisatiebrief

Geachte heer Plasterk,

In uw decentralisatiebrief gaat u nader in op de werkwijze om tot een meer samenhangende aanpak te komen tussen de verschillende decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd.¹ Als coördinerend minister voor de decentralisaties is het aan u om de voorwaarden te scheppen waaronder gemeenten invulling kunnen geven aan dit transformatieproces. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) maakt van de gelegenheid gebruik om ter ondersteuning van het wetslagen van dit omvattende beleidstraject een aantal overwegingen kenbaar te maken. De Raad doet dit mede met het oog op de behandeling in de Staten-Generaal.

1.

Inleiding

In deze brief gaat de Raad nader in op de werkwijze om tot een meer samenhangende aanpak te komen tussen de verschillende decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd.

Gelet op de aard en de omvang van de te decentraliseren taken en middelen gaat het om een majeure operatie die verder strekt dan een overheveling van taken van het Rijk naar de gemeenten. De taakoverheveling gaat gepaard met een verandering van verantwoordelijkheden, bezuinigingen en veranderende aanspraken van burgers op zorg. Tegelijkertijd staan gemeenten voor de uitdaging in te spelen op de vraag naar de wenselijke en noodzakelijke bestuurlijke schaal om deze nieuwe taken doelmatig te gaan uitvoeren. Alles bij elkaar gaat

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59.

het om een operatie in een korte periode die qua omvang zijn weerga niet kent, en die de bestuurlijke en financiële verhoudingen de komende periode ingrijpend zullen veranderen. Dit in een periode waarbij de gemeentelijke inkomsten (gemeentefonds, grondexploitatie, en specifieke uitkeringen) onder druk staan en de uitgaven als gevolg van de economische omstandigheden verder dreigen op te lopen (bijstand, schuldhulpverlening, zorg e.d.).

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

Toetssteen voor een samenhangende aanpak van de opgaven is voor de Raad een evenwichtige verdeling van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden daarbij behorende middelen.² Naar aanleiding van het regeerakkoord heeft de Raad samen met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) eerder een brief doen uitgaan waarin zij wijzen op de consequenties van onder andere decentralisatievoorstellen van het kabinet voor de decentrale overheden.³ Met dit advies, dat voortbouwt op deze brief, wil de Raad een aantal overwegingen onder de aandacht brengen die van belang zijn bij de verdere vormgeving van de decentralisaties.

2. **Financiële omvang**

2.1 Omvang decentralisaties in relatie tot gemeentelijk budget

De decentralisatie van de taken op de terreinen arbeidsmarkt, zorg en jeugd betekent een grote bestuurlijke, organisatorische en financiële (verander)opgave voor gemeenten. De decentralisatie van taken moet worden ingebed in het bestaande takenpakket van gemeenten. De huidige omvang van gemeentelijke begroting is ruim 52,5 mld euro.

De omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds belooft daarbij ruim 15,6 mld euro. De omvang van decentralisatie en integratie-uitkeringen bedraagt 1,3 mld euro. Dat is exclusief de decentralisatie-uitkering voor de Wmo (huishoudelijke hulp) die nu 1,5 mld euro bedraagt. In totaal gaat het om ongeveer om ongeveer 18 mld euro. (zie bijlage 1)

Met de decentralisaties jeugdzorg (ca. 3,0 mld), AWBZ-zorg (ca. 9,4 mld) en participatiebudget (ca. 3,2 mld) is naar huidig inzicht in totaal een budget van ruim 15,6 miljard euro gemoeid.

Het overgrote deel van de gelden die onder de Participatiewet vallen wordt nu ook al door gemeenten besteed. Alleen bij de Wajong (2,3 mld huidig budget) gaat het voor gemeenten om een nieuwe doelgroep en nieuwe middelen. De budgetten voor de Wet werk en bijstand, de Wet sociale

² Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011.

³ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Regeerakkoord*, december 2012.

werkvoorziening, en een groot deel van de re-integratiegelden lopen al via de gemeenten. De decentralisatie heeft hier vooral betrekking op het integreren en veranderen naar een andere wijze van bekostiging. Over het totaal gaat het dus niet om een verdubbeling van het gemeentelijke budget, maar wel om een aanzienlijke taakverzwaring.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

De taakverzwaring sluit aan bij de al bestaande gemeentelijke taken en de daarbij behorende middelen. Zo dragen gemeenten reeds de zorg voor de uitvoering van de Wmo (o.a. de huishoudelijke hulp), het welzijnsbeleid, het armoedebeleid (bijzondere bijstand, schuldhulpverlening), de preventieve jeugdzorg, enz. Dit schept mogelijkheden voor een samenhangende aanpak.

2.2 Omvang bezuinigingen

De te decentraliseren middelen gaan gepaard met een bezuinigingsbedrag van ongeveer 6 mld euro. Het bedrag beschikbaar voor de uitvoering van de Participatiewet (Inkomensdeel en het Participatiebudget) zullen als gevolg van met name de korting op de sociale werkvoorziening de komende jaren teruglopen met ca. 2,3 mld euro. De decentralisatie van de jeugdzorg gaat direct gepaard met een korting 450 mln euro. Bij de overheveling van AWBZ-zorg (begeleiding, persoonlijke verzorging en inkomensregelingen) gaat het om een bezuinigingsbedrag van ca. 2,1 mld euro. De bezuiniging op de huishoudelijke hulp uit de WMO van 1,2 mld euro komt daar nog bij. Ondanks alle innovaties (beleidsmatig, institutioneel en organisatorisch) zal het, gelet op de aard en de omvang van de te decentraliseren middelen en de daaraan verbonden bezuinigingen, duidelijk zijn dat dit niet zonder gevolgen kan blijven voor het ambitieniveau van gemeenten.

3.

Rol en verantwoordelijkheid gemeenten

3.1 Gemeente eerst verantwoordelijke overheid sociale domein

Met de decentralisatie in het sociale domein worden gemeenten de eerst verantwoordelijke overheidslaag voor de terreinen werk, jeugd en zorg. Gemeenten worden verantwoordelijk voor zowel de preventie als de ondersteuning. Dit heeft vergaande gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en de burgers. Naast bestuurlijke overwegingen kan niet worden ontkend dat decentralisaties voornamelijk worden ingegeven door budgettaire overwegingen. Tegelijkertijd erkent de Raad dat budgettaire beperkingen een belangrijke *incentive* vormen voor een vernieuwende benadering van de vraagstukken waarvoor gemeenten staan.

3.2 Voordelen decentralisatie

De Raad heeft in verschillende adviezen en ook in het rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden* gewezen op de voordelen die aan decentralisatie van taken zijn verbonden.⁴ Kort samengevat: decentralisatie draagt in principe bij aan een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten omdat deze dicht bij de burger plaatsvindt waardoor maatwerk mogelijk is. Verder kan decentralisatie de betrokkenheid van burgers versterken en door beleidsconcurrentie (gemeenten ontwikkelen verschillende oplossingen voor hetzelfde vraagstuk en de beste worden breed overgenomen) bijdragen aan innovatie van het beleid. Ook de aanspraak op en de nabijheid van het lokale maatschappelijke middenveld en bedrijfsleven dragen daar aan bij. De voordelen van decentraal beleid treden echter alleen op bij een voldoende mate aan beleidsvrijheid. Dat betekent dat het Rijk zich dient te beperken in het stellen van voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. Verder worden deze voordelen kleiner naarmate gemeenten grootschaliger worden.

Eerdere decentralisaties vormen een bewijs dat gemeenten beschikken over een enorm absorptievermogen en creativiteit om met succes vorm en inhoud te geven aan nieuwe taken. Tegelijkertijd past de waarschuwing dat alle vorige decentralisaties qua aard, omvang, financiële taakstelling en tempo kinderspel waren bij wat het kabinet de komende vier jaar aan gemeenten overdraagt. Het is meer dan alleen het verleggen van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeenten. Naast een taakoverdracht gaat het om een verandering in benadering van hulpvragen (een paradigmashift), waarbij de overheid een stap terug doet en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers voorop komt te staan. Tegelijkertijd zullen gemeenten door de integrale aanpak, één gezin, één plan, één regisseur, meer maatwerk moeten leveren. Niet ontkend kan worden dat dit ook een versobering van het zorgniveau inhoudt dat vanuit de overheid wordt geleverd. Verzekerde rechten worden veelal omgezet in voorzieningen, die 'op' kunnen raken. De nadruk komt te liggen op de zelfredzaamheid van de burgers die, samen met hun netwerk, in de eerste plaats zelf verantwoordelijk worden voor hun probleem en de oplossing ervan. Alleen zij die het echt nodig hebben, zullen aanspraak kunnen maken op ondersteuning door de overheid. De gemeente blijft daarmee verantwoordelijk voor het spreekwoordelijke vangnet voor burgers.

⁴ Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011, blz. 23.

3.3 Gevolgen decentralisaties voor voorzieningenniveau

Het zwaartepunt voor de vormgeving van deze paradigmashift komt bij de gemeenten te liggen. De financiële beperkingen zullen de gemeenten dwingen om van meet af aan vernieuwend met de nieuwe taken aan de slag te gaan. Gemeenten zullen door maatwerk te leveren en door het integreren van het zorgaanbod, een belangrijke efficiencywinst moeten zien te bereiken. Het beperken van bureaucratie en bestuurlijke afstemming moet er voor zorgen dat de stijgende kosten in de zorg worden teruggedrongen. Daarvoor is wel noodzakelijk dat op de verschillende niveaus de schotten tussen de voorzieningen en de budgetten worden doorbroken.

Maar met doelmatigheidswinst alleen komen gemeenten er niet. Het zorgaanbod zal naar beneden moeten. Een paradigmashift gaat per definitie gepaard met onbegrip en weerstand. Omdat het hier groepen mensen betreft die het toch al moeilijk hebben zal dat in dit geval in versterkte mate zo zijn. Het zijn de gemeenten die de teleurgestelde burgers tegenover zich krijgen.

3.4 Controle en verantwoording lokaal borgen

Met de taakverzwaring neemt de politieke betekenis van het lokaal bestuur toe. Gemeenten zijn democratisch gelegitimeerde overheden die binnen de algemeen geldende principes van goed bestuur, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid primair tegenover de eigen gemeenteraad verantwoording schuldig zijn over de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid. Bij bestedingsvrijheid hoort lokale horizontale verantwoording (zie ook par. 5.4). Op lokaal niveau moet het debat worden gevoerd over de doelmatige uitvoering en besteding van de middelen, Bij de lokale *checks and balances* horen ook lokale rekenkamer(commisseries).

4.

Rol en verantwoordelijkheid Rijk

4.1 Stelselverantwoordelijkheid van het Rijk

Decentralisatie houdt niet in dat de verantwoordelijkheid van het Rijk ophoudt te bestaan, maar wel dat deze een ander karakter krijgt. Het Rijk is primair verantwoordelijk voor de werking van het stelsel. Belangrijk daarbij is een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten. Dit houdt in dat de rijksoverheid vooraf duidelijk markeert tot hoe ver haar verantwoordelijkheid strekt. Duidelijk moet worden waar de gemeenten overgaan en waar de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid ophoudt te bestaan.

Datum

15 april 2013

Kenmerk

2013-0000238671

Het Rijk zal niet alleen moeten accepteren wat de consequenties zijn van een versobering van het voorzieningenniveau, het zal ook de sturingsambities moeten matigen. Verschillen tussen gemeenten moeten worden geaccepteerd.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

De rijksoverheid zal zich moeten richten op het maken van realistische *outcome*-afspraken en waarvoor zij actief de randvoorwaarden schept en die bijdragen aan het behalen ervan. Van belang is duidelijkheid te verschaffen over de verwachte effecten van de decentralisaties. Strikte doelstellingen die weinig ruimte laten voor het maken van eigen afwegingen door gemeenten passen niet in de toekomstige verantwoordelijkheidstoedeling. Ook de informatiebehoefte van het Rijk dient zich te beperken tot een verantwoording over het gerealiseerde maatschappelijk rendement: in hoeverre zijn de met de taakoverdracht beoogde doelen bereikt?

De stelselverantwoordelijkheid houdt ook in dat het Rijk gemeenten toerust met voldoende wettelijke bevoegdheden en instrumenten om zowel hun verantwoordelijkheid voor mensen die afhankelijk zijn van de zorg te kunnen waarmaken, als de budgettaire aanspraken te kunnen beheersen.

4.2 Voorkomen regeldruk

De taakverzwaring van de gemeenten gaat gepaard met verschillende soorten risico's, niet alleen financiële, maar ook organisatorische, beheersmatige en bestuurlijke. Het vooraf alle risico's willen uitsluiten zal niet alleen ten koste gaan van de voortgang van het proces maar zal bovenal leiden tot dichtgetimmerde wet- en regelgeving die de beoogde creativiteit en innovatiedrang in de kiem smoren. Gemeenten zullen juist door maatwerk te leveren en het integreren van het zorgaanbod, een belangrijke efficiencywinst moeten zien te bereiken. Dat vergt beleidsvrijheid en experimenteeruimte. De beleidsvrijheid van gemeenten vindt zijn begrenzing in principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Deze wordt bepaald door zowel de normstelling uit wet- regelgeving als door rechterlijke uitspraken. Een heldere afbakening van de individuele aanspraken van burgers op voorzieningen is daarom noodzakelijk. Het is een sympathieke gedachte om landelijk een handreiking of leidraad te ontwikkelen, waardoor wordt voorkomen dat op vele plaatsen hetzelfde wiel hoeft te worden uitgevonden. De Raad wijst er echter op dat dit gemakkelijk leidt tot een verkapt vorm van centrale regelgeving en uniformering, terwijl nu juist de zegeningen worden verwacht van lokaal maatwerk en inventiviteit.

Uniforme rechten en plichten beperken de beleidsvrijheid van gemeenten tot het leveren van lokaal maatwerk. Dit heeft gevolgen voor de budgetflexibiliteit van gemeenten en daarmee ook voor een

kostengeoriënteerde verdeling van de door het Rijk ter beschikking te stellen middelen. Hoe nauwer de aanspraken van burgers zijn omschreven (bijvoorbeeld inkomensondersteuning uit de bijstand) des te nauwer ook de verdeling van de middelen luistert. Het zijn dan immers voor gemeenten onvermijdbare uitgaven.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

Er zullen, ondanks alle inspanningen zoals de gedegen voorbereiding door gemeenten, zaken fout gaan. Net zomin als in de huidige constellatie kunnen er garanties worden geven. Door de decentralisatie van taken worden misstanden wellicht zelfs eerder herkend omdat taken dicht bij de burger worden belegd en verantwoording wordt afgelegd aan de lokale democratie. Bij decentralisatie hoort een zekere mate van risico- en differentiatie-acceptatie. Voorkomen moet worden dat de rijksoverheid in de zogenoemde risico-regelreflex treedt.⁵

4.3 Inkomens en vermogenstoets

Het is aan de gemeentelijke overheid om de mate van zelfredzaamheid van de burger vast te stellen en het beleid daar op af te stemmen. Dit vereist duidelijkheid over de reikwijdte van de wettelijke gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo is het bijvoorbeeld van belang of gemeenten naast het sociale netwerk ook rekening mogen houden met het inkomen/vermogen van de zorgvrager. Totnogtoe is het gemeenten niet toegestaan inkomenspolitiek te voeren. Daar horen ook inkomensafhankelijke bijdragen bij. De Raad bepleit daarom dat in de wet- en regelgeving ruimere maar wel duidelijke criteria worden opgenomen tot waar gemeenten rekening mogen houden met het inkomen en het vermogen van zorgvragers.

5.

Het financiële arrangement

5.1 Ontwikkeling financieel arrangement

Het bestaande financiële arrangement moet zo worden aangepast dat gemeenten daadwerkelijk in staat worden gesteld integrale afwegingen te maken over de besteding van de middelen. Dit vergt een toekomstbestendig financieel stelsel, dat voldoende mogelijkheden biedt om te anticiperen op ontwikkelingen in het beleid en in de maatschappij.

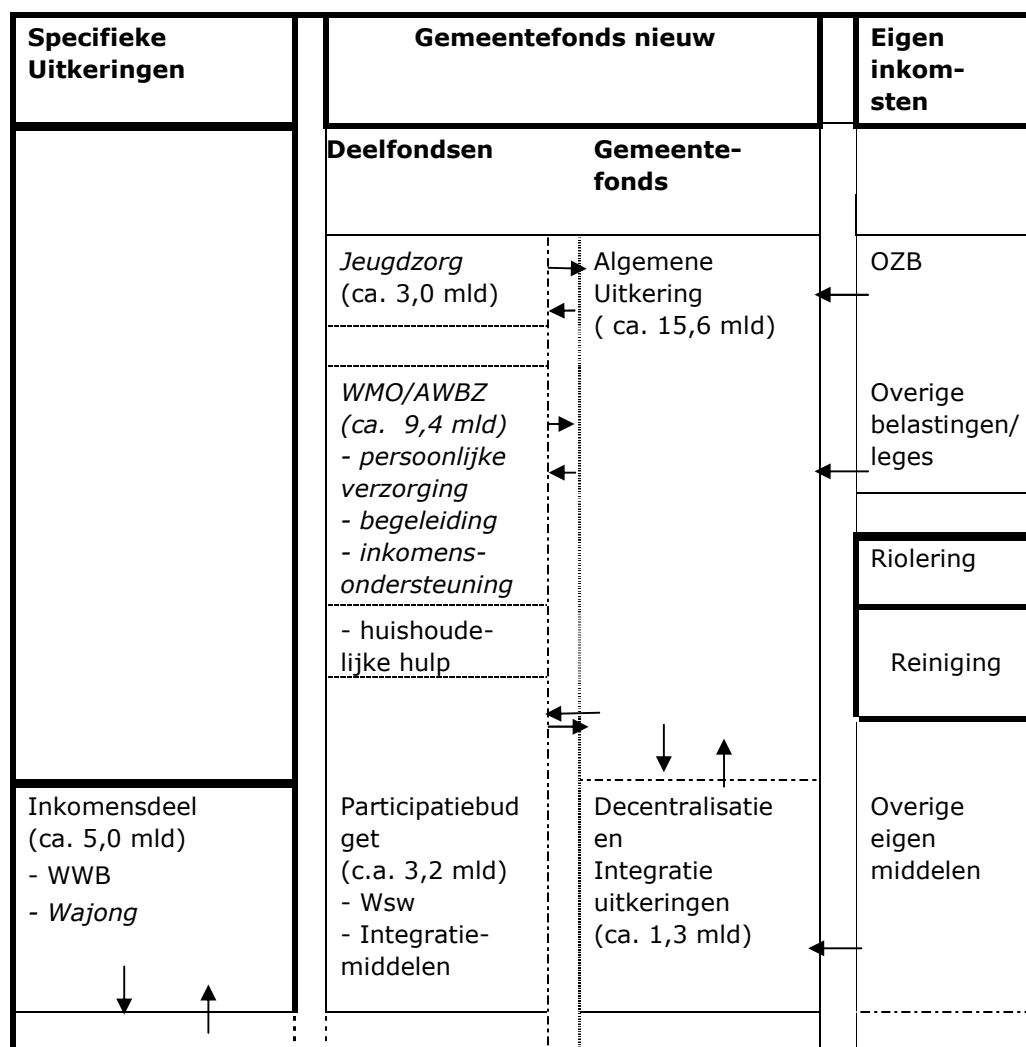
De financiële verhoudingen zullen onder invloed van de omvangrijke decentralisaties op het sociale domein moeten evolueren tot een stelsel dat uitgaat van brede uitkeringen op basis van globale verdeelsleutels, die aansluiten op de verschillende beleidsvelden zoals die ook op rijksniveau

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid*, november 2002.

worden herkend. De bundeling van budgetten, om zo te komen tot een zo breed mogelijke ontschotting via deelfondsen met een eigen indexatie die integraal onderdeel uitmaken van het gemeentefonds, heeft dan ook de instemming van de Raad.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

Schema 1: Het stelsel van de financiële verhoudingen



5.2 Karakter deelfondsen

Deelfondsen hebben geen juridische status binnen de huidige Financiële-verhoudingswet. De deelfondsen kunnen naar de opvatting van de Raad naar hun aard alleen analytische betekenis hebben. Ze vervullen in die zin dezelfde functie als de huidige clusters binnen de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het gaat om samenhangende beleidstaken die zich kenmerken door dezelfde kostendrijvers. Verschil met de huidige clusters is dat de omvang van de deelfondsen ook wordt bepaald door objectieve

macro-normen. Het zijn echter vrij besteedbare middelen. De vrije besteedbaarheid van de middelen brengt met zich mee dat bij de verantwoording de maatschappelijke *outcome* centraal dient te staan en niet de bron waaruit de taak wordt bekostigd. In de deelfondszen zullen ook de kosten van bestaande taken van gemeenten moeten worden ondergebracht, die nu nog in het 'klassieke' gemeentefonds zitten.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

5.3 Verdeling van de middelen

Het Rijk zal er op moeten toezien dat kostenverschillen die voortvloeien uit niet beoogde maatschappelijke verschillen in de verdeling van de budgetten worden verevend, om gemeenten in een gelijke uitgangspositie te brengen.⁶ Het gaat hier om een verevening van kosten voor een gemeentelijk voorzieningenniveau dat algemeen wordt aanvaard. Voor het Inkomensdeel uit de Participatiewet wordt de mogelijkheid van een aparte specifieke uitkering open gehouden. De Raad pleit daar niet voor. Naar de opvatting van de Raad is de huidige WWB weliswaar een specifieke uitkering maar naar zijn aard al in belangrijke mate vergelijkbaar met de algemene uitkering. Dit omdat gemeenten de tekorten in eerste aanleg zelf moeten aanvullen en overschotten vrij besteedbaar zijn. Dat het bij het Inkomensdeel van de Wwb (straks Participatiewet) gaat om inkomensondersteuning, doet aan het principe niet af dat de verdeling tegemoet moet komen aan de onvermijdbare uitgaven. De prikkelwerking komt ook tot uiting in de omstandigheid dat gemeenten niet alleen in de uitkerings sfeer baat bij hebben dat mensen gaan participeren, maar ook op de samenhangende terreinen. De prikkelwerking kan alleen betrekking hebben op dat deel van de bijstand dat beïnvloedbaar is door de gemeente.⁷

De gevolgen van de decentralisaties voor de financiële positie van gemeenten vragen hierbij om aandacht. Eerder al merkte de Raad op dat de omvang en de dominantie van het sociale takenpakket van gemeenten het gevaar in zich dragen dat andere uitgaven van gemeenten, bijvoorbeeld in het beheer en onderhoud van het fysieke domein, in het gedrang komen.⁸ Ook zullen de decentralisaties gevolgen hebben voor de uitvoeringskosten van gemeenten. De Raad bepleit daarom voor het weer oppakken van de integrale herijking van het gemeentefonds.⁹ Juist de decentralisaties onderstrepen het belang van een integrale herijking van het gemeentefonds.

⁶ Artikel 7 Financiële-verhoudingswet.

⁷ Rfv, *Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, september 2012.

⁸ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Regeerakkoord*, december 2012.

⁹ Rfv, *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, november 2011.

5.4 Decentraliseren van belastingen

Naast de verantwoordingsplicht behoort ook de mogelijkheid om op lokaal niveau een afweging te maken tussen nut en offer van het gewenste voorzieningenniveau. Daar waar burgers van hun gemeente een hoger of ander voorzieningenniveau wensen, moeten de gemeenten als democratisch gekozen bestuursorgaan ook de mogelijkheid hebben om via een eigen belastingheffing daaraan tegemoet te komen. Op deze wijze worden burgers geconfronteerd met de gezamenlijke te dragen kosten van maatschappelijke voorzieningen. Dit draagt bij aan de betrokkenheid van burgers bij de lokale democratie. Gemeenten zijn nu reeds voor tweederde van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk (zie bijlage 1). De omvang van de eigen belastinginkomsten van lokale overheden is in Nederland in internationaal perspectief erg laag, door de overheveling van taken neemt dit aandeel nog verder af. De omvang van de eigen belastinginkomsten zou op zijn minst gelijke tred houden met de toegenomen omvang van decentrale taken en de daarmee verbonden risico's. Een vergroting van het decentrale belastinggebied dient gepaard te gaan met een vermindering van de rijksbelastingen, ofwel een decentralisatie van de mogelijkheden belasting te heffen. Doordat decentrale overheden scherpere afwegingen kunnen maken tussen nut en offer zal dit per saldo leiden tot een verlaging van de belastingdruk.

Datum

15 april 2013

Kenmerk

2013-0000238671

5.5 Aanvullende maatregelen

De Raad wijst er op dat door de verandering van de aard en de omvang van het decentrale takenpakket ook de bestaande systematiek waarbij gemeenten in financiële nood aanspraak kunnen maken op een aanvullende uitkering (artikel 12 Fvw) nader onder de loep moet worden genomen. De Raad geeft in overweging bij de over te hevelen middelen een kleine reserve in te bouwen om tegemoet te kunnen komen aan onverwachte (kosten)ontwikkelingen en bijzondere situaties waardoor gemeenten in de knel kunnen komen. Deze voorziening kan gedurende de implementatiefase vervolgens worden afgebouwd.

6.

Financiële en uitvoeringsrisico's

De decentralisaties grote maatschappelijke, bestuurlijke en financiële gevolgen zullen hebben, maar de wijze waarop en de mate waarin deze zich zullen openbaren is nog ongewis. De opeenstapeling van risico's en onzekerheden voor gemeenten leggen een zware hypotheek op de maatschappelijke haalbaarheid. De decentralisaties stellen daarnaast forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten

6.1 Snel meer duidelijkheid gewenst

De decentralisaties zijn op dit moment qua regelgeving nog omgeven met veel onzekerheden en onoverzienbare risico's. De onzekerheid en onduidelijkheid vormen een risico op zich dat het decentralisatieproces in gevaar kan brengen. De Raad kijkt daarom met enige zorg naar het proces. Om te kunnen inspelen op de toekomstige taken en verantwoordelijkheden is het immers van belang dat gemeenten op korte termijn op zijn minst enige indicatie krijgen van de beschikbare budgetten en de profielen van de groepen waarvoor zij de verantwoordelijkheid krijgen. De Raad dringt aan op meer duidelijkheid voor gemeenten.

Datum

15 april 2013

Kenmerk

2013-0000238671

6.2 Onmogelijkheid vooraf de effecten van de decentralisaties te berekenen

De Raad begrijpt de wens om vooraf inzicht te willen hebben in de cumulatieve effecten van de decentralisaties. De effecten van decentralisaties zijn echter afhankelijk van zeer veel verschillende variabelen en onzekerheden. Het gaat bij deze decentralisaties niet om het louter overhevelen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het gaat immers ook om een paradigmashift waarbij de zelfredzaamheid van de burger voorop komt te staan. Rechten worden in veel gevallen omgezet in voorzieningen. Voor een belangrijk deel van het te decentraliseren takenpakket is op dit moment nog onvoldoende zicht op wat de omvang, de aard van de taken, de daarbij behorende verplichtingen en instrumenten zullen gaan inhouden. Daarbij zijn de effecten van de decentralisatie ook afhankelijk van tal van andere actoren (werkgevers, maatschappelijke instellingen e.d.) en omgevingsfactoren zoals economische ontwikkeling of de samenstelling en spreiding van de bevolking over het land.

De meerwaarde van de decentralisaties is gelegen in een samenhangende aanpak maar ook in het kunnen leveren van maatwerk. Juist de beoogde integrale aanpak waarbij er verbindingen worden gelegd tussen het zorgaanbod en bijvoorbeeld begeleiding naar werk maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om de effecten vooraf in te schatten.

De effecten van de decentralisaties zijn moeilijk te isoleren van het bestaande takenpakket van gemeenten. Gemeenten zijn al verantwoordelijk voor de huishoudelijke zorg, de schuldsanering, het welzijnswerk, de uitvoering van de bijstand, het preventieve jeugdbeleid, e.d. Als gevolg van de decentralisaties zullen de gemeenten nog intensiever de samenwerking zoeken met tal van maatschappelijke organisaties zoals onderwijsinstellingen, zorgaanbieders en woningcorporaties om gezamenlijk invulling te geven aan de nieuwe taken. Deze noodzakelijke samenwerking betekent ook dat gemeenten niet eigenstandig vorm kunnen geven aan hun nieuwe taken, maar ook afhankelijk zijn van de maatschappelijke omgeving waarin zij functioneren.

Deze maatschappelijke omgeving varieert sterk en compliceert het doen van valide uitspraken over de effecten van de decentralisaties. Verder zal rekening moeten worden gehouden met effecten van het scheiden van wonen en zorg, het sociaal akkoord, de extramuralisering van de zorg, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de toestroom van jonggehandicapten, de korting op de huishoudelijke hulp, het passend onderwijs en de economische ontwikkelingen in zijn algemeenheid.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

Het vooraf berekenen van de (mogelijke) effecten van een complexe en samengestelde decentralisaties is slechts mogelijk op basis van het maken van een groot aantal aannames en veronderstellingen. Het vooraf inschatten van de effecten van de afzonderlijke maatregelen is al lastig, maar nog lastiger wordt het als daar de onderlinge afhankelijkheden in moeten betrokken worden. De Raad is van oordeel dat een dergelijk onderzoek uiteindelijk een vorm van schijnzekerheid zal bieden, waaraan geen van de betrokken partijen enig inzicht zal kunnen ontleen.

6.3 Niet vooraf berekenen effecten van decentralisaties, maar wat dan wel?

De Raad is evenwel van oordeel dat het wel van het grootste belang is om inzicht in de ontwikkelingen te krijgen. Het gaat dan in de eerste plaats om het in kaart brengen van de onzekerheden, de risico's, de afwentelingmechanismen en de wisselwerking tussen de verschillende maatregelen en dergelijke gedurende het overgangsproces. De informatie die een dergelijk onderzoek oplevert, betreft sturingsinformatie die onontbeerlijk is voor het welslagen van het gehele proces; problemen kunnen tijdig worden gesignaleerd, successen vinden snel hun weg naar alle betrokken partijen en er komt inzicht in verbanden en causaliteiten, wat van grote waarde is voor nieuwe en andere vraagstukken in het sociale domein. Doel van een dergelijk onderzoek is in de eerste plaats het ondersteunen van het proces van de decentralisaties op het gebied van jeugdzorg, werk en AWBZ-zorg.

Een dergelijk onderzoek zal in eerste aanleg - noodgedwongen - kwalitatief van aard zijn en zich geleidelijk ontwikkelen tot een meer kwantitatief onderzoek. Vervolgens gaat het om de vraag welke risico's zich in welke mate voordoen en hoe die (kunnen) worden ondervangen. Dit is noodzakelijk om een oordeel te kunnen geven of de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in overeenstemming zijn met de beschikbare middelen en de verdeling daarvan en of de beoogde *outcome* wordt gerealiseerd.

6.4 Opzet monitorsysteem

Het gaat om een procesbenadering waarbij werkende weg door betrokken partijen wordt gevolgd wat de financiële effecten en uitvoeringsrisico's in

de praktijk zijn. Het verdient in dat verband aanbeveling ook rekenschap te geven van ontwikkelingen in het beleid van de rijksoverheid en de samenleving die effect hebben op het decentraal uit te voeren beleid. Het gaat hierbij niet om louter het effect van de decentralisaties maar om de financiële positie van gemeenten in zijn geheel. De Raad wijst daarbij op het belang daar ook de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds bij te betrekken. Uiteindelijk vergt dit een andere opzet van het huidige Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds en een ruimere interpretatie van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet; het gaat een nieuw te ontwikkelen monitorsystematiek, die begint met een 0-meting op korte termijn en vervolgens enkele jaren doorloopt, omdat nieuwe taken de tijd moeten hebben om uit te kristalliseren in beleid.

Datum

15 april 2013

Kenmerk

2013-0000238671

De Raad is gaarne bereid aan de uitwerking van dit monitorsysteem zijn medewerking te verlenen.

7.

Uitvoeringskracht

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Nodig is bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden. Het is van belang dat gemeenten de financiële risico's kunnen dragen.

Het kabinet zet in op twee sporen; het versterken van de intergemeentelijke samenwerking en bestuurlijke opschaling van gemeenten. Het streven van het kabinet om taken te beleggen bij democratische gelegitimeerde bestuursorganen is in overeenstemming met de opvatting van de Raad. In verschillende adviezen heeft hij gewezen op de bestuurlijke en financiële kwetsbaarheid van met name kleine gemeenten.

7.1 Kanttekeningen bij schaalgrootte

De Raad plaatst wel een paar kanttekeningen bij het eenzijdig benadrukken van de schaalgrootte van intergemeentelijke samenwerking en gemeenten.

De nadruk wordt sterk gelegd op de uitvoeringskracht van gemeenten. Gemeenten zijn in de optiek van de Raad in de eerste plaats autonome democratisch gelegitimeerde bestuurslichamen met een eigen autonome verantwoordelijkheid. Ze zijn geen uitvoeringsorganisaties. Het kabinet baseert zich op een onbewezen aanname dat een schaalniveau van 100.000 inwoners of meer noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van taken. De Raad merkt op dat het geen

uitgemaakte zaak is dat grotere gemeenten leiden tot een kostenreductie. Voor efficiënt en effectief gemeentelijk bestuur is ook van belang dat de afstand tot de burgers niet te groot wordt. Het is daarbij van belang een onderscheid te maken tussen beleid en uitvoering. In veel gevallen kan het heel goed dat de uitvoeringsorganisatie een grotere schaal heeft dan het beleidbepalende bestuur. Het decentrale bestuur kan de diensten/voorzieningen die zij op grond van haar eigen afwegingen heeft vastgesteld, 'inkopen' bij uitvoeringsorganisaties die op een hoger schaalniveau opereert.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

7.2 Eerst de taak dan de schaal

De Raad wijst er op dat het van belang is dat gemeenten prioriteit geven aan het vormgeven van de nieuw te decentraliseren taken waarvoor zij verantwoordelijk worden. Dit volgens het principe: 'eerst de taak, dan de schaal'. De bestuurlijke structuur is slechts een middel om de uitvoering van taken en de democratische verantwoording daarover optimaal te maken. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om vanuit de verantwoordelijkheid voor de nieuwe taken een bijpassende bestuurlijke structuur te realiseren. Het bij voorbaat al te zeer benadrukken en stimuleren van gemeentelijke schaalvergroting zal het proces alleen maar frustreren. Rijk en provincies kunnen gemeenten die willen fuseren wel faciliteren. De Raad ziet in dit verband meer aanleiding tot een verruiming van de tegemoetkoming gemeentelijke herindeling dan in een aanpassing van het vaste bedrag in de verdeling van de algemene uitkering.¹⁰

7.3 Korting schaalvergrotingsoperatie in gemeentefonds

De Raad vraagt in dit verband ook aandacht voor de verwerking van de veronderstelde besparing van de bestuurlijke schaalvergroting in de verdeling van de algemene uitkering. Het gaat om een oplopende bedrag tot 180 mln euro in 2017. Het korten van het gemeentefonds voor de veronderstelde efficiencyvoordelen van de schaalvergroting van het binnenlands bestuur is onvoldoende onderbouwd. Voorkomen moet worden dat gemeenten die niet betrokken zullen zijn bij een herindeling (bijvoorbeeld de huidige 100.000 plusgemeenten) dubbel moeten betalen. Een keer door de generieke korting en eenmaal omdat ze bijdragen aan de herindelingsbijdrage uit het gemeentefonds.

7.4 Belang van adequaat controle en verantwoordingsinstrumentarium intergemeentelijke samenwerking

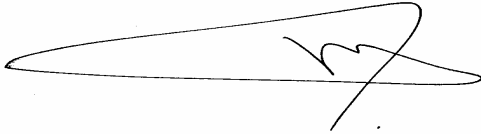
Ondanks alle gemeentelijke herindelingen blijven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden noodzakelijk. De Raad vraagt daarom aandacht voor het instrumentarium van individuele gemeenten om (financiële) controle op de bestuurlijke samenwerking te kunnen uitoefenen ter

¹⁰ Rfv, *Advies wijziging maatstaf gemeentelijke herindeling*, januari 2013.

voorkoming van ongewenste financiële excessen. Dit vergt onder andere de mogelijkheid voor lokale rekenkamers om ook onderzoek te kunnen doen naar de effectieve en doelmatige uitvoering van regionaal belegde taken.

Datum
15 april 2013
Kenmerk
2013-0000238671

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Een afschrift van deze brief is gezonden aan:

- de Eerste en Tweede kamer der Staten-Generaal
- de staatssecretaris van Financiën, drs. mr. F.H.H. Weekers
- de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de heer drs. M.J. van Rijn
- de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw drs. J. Klijnsma

Bijlage 1 Overzicht gemeentelijke inkomsten 2012 bedragen in mld euro's en %'s.

Datum

15 april 2013

Kenmerk

2013-0000238671

Gemeentefonds			
- Algemene uitkering/ aanvullende uitkering	15,6	29,7	
- Decentralisatie-uitkeringen (excl. WMO)	1,3	2,5	
- WMO	1,5	2,9	
	18,4		35,0
OZB	3,3		6,3
Reiniging	1,8		3,4
Riolering	1,4		2,7
Overige belastingen/leges	1,6		3,0
Specifieke uitkeringen	17		32,4
Overige inkomsten	9		17,1
Totaal	52,5		100

Bronnen; CBS, Septembercirculaire gemeentefonds 2012.