

> 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 het openbaar
bestuur**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

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

Contactpersoon

Rien Fraanje

T 06-26490548
Rien.Fraanje@rob-rfv.nl

Kenmerk

2013-0000254209

Datum 23 april 2013
Betreft Reactie decentralisatiebrief

Geachte minister Plasterk,

De regeringspartijen spreken in hun regeerakkoord *Bruggen slaan* grote ambities uit met hun voorstellen enkele belangrijke taken in het sociale domein te decentraliseren van het rijk naar gemeenten. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) ondersteunt de onderliggende visie dat gemeenten beter in staat zijn taken te vervullen die het leven van mensen direct raken juist omdat zij vaker en directer in verbinding staan met hun bewoners.

Het is belangrijk dat de decentralisaties niet alleen vanuit de vakdepartementen worden voorbereid, maar dat ook een minister met een integrale blik de taakverzwaring voor het lokale bestuur kritisch en betrokken begeleidt. Het ligt voor de hand dat u als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vanuit uw verantwoordelijkheid voor het adequaat functioneren van het openbaar bestuur daarvoor de verantwoordelijkheid krijgt. Met de decentralisatiebrief die u onlangs naar de Tweede Kamer zond (Tweede Kamer 2012-2013, 33400 VII, nr. 59) is duidelijk dat u vanuit het kabinet die coördinerende rol vervult. Vanuit die verantwoordelijkheid wil de Raad u nog enkele overwegingen voorleggen die naar zijn oordeel relevant zijn voor de ingrijpende operatie die de decentralisaties voor gemeenten betekenen.

1. **Gefaseerde invoering kan leiden tot gebrek aan integrale afweging** ~
Het kabinet heeft gekozen voor een stapsgewijze invoering van de beoogde decentralisaties. De Raad vindt de keuze voor een gefaseerde overdracht alleszins logisch, omdat anders te veel in één keer op het bord van gemeenten komt te liggen, met alle risico's van dien. Tegelijk wil de Raad u wel wijzen op een gevaar dat met deze aanpak kan ontstaan, namelijk dat gemeenten elke nieuwe taak los bekijken en daarmee worden belemmerd in het maken van de beoogde integrale afweging.

Kortom: de gescheiden invoering van iedere decentralisatie draagt het risico van het ontstaan van schotten tussen de nieuwe taken en gaat daarmee in tegen één van de doelstellingen van de overdracht van taken. Het ministerie van BZK moet als coördinerend departement de integraliteit van de decentralisaties bewaken.

Datum
23 april 2013
Kenmerk
2013-0000254209

2. **De minister en het parlement bespreken de gevolgen van**

decentralisaties voor hun rol en werkwijze ~ De decentralisaties leiden tot een enorme verschuiving van geld en verantwoordelijkheden. Het gemeentefonds wordt één van de grootste uitgavenposten van de rijksoverheid. Belangrijker is dat achter dit omvangrijke bedrag mensen met hun vragen, zorgen, behoeften en problemen schuil gaan waarvoor gemeenten verantwoordelijkheid gaan dragen. Daar waar de nationale voorzieningen tot dusverre nog voorzagen in een compensatie bij tegenslag, zijn de lokale regelingen straks vooral gericht op het activeren en laten participeren van zoveel mogelijk mensen. Gemeenten moeten de klappen opvangen bij persoonlijke en maatschappelijke tegenslag. Zij worden daarmee het stootblok van de samenleving.

De Raad meent dat de lokale taakverzwaring niet zonder risico's bij de invoering kan worden gerealiseerd. Er zullen zonder twijfel zaken fout gaan. De Raad is zich ervan bewust dat dit bijvoorbeeld bij de Jeugdzorg schrijnende situaties kan opleveren. Het is aan het kabinet om duidelijk te maken dat - hoewel zij zich met haar partners tot het uiterste zal inspannen om misstanden te voorkomen - geen garanties kunnen worden gegeven. Het is vooral belangrijk dat het parlement zich daarvan bewust is. Het is daarom de moeite waard met het parlement te bespreken welke gevolgen de overdracht van taken naar andere overheden heeft voor zijn competentie en bevoegdheid. Bij andere decentralisaties hebben we gezien dat onverwachte of ongewenste gebeurtenissen leidden tot Kamervragen, interpellaties of andersoortige landelijke politieke interventies. Daarmee trad de rijksoverheid op het terrein dat ze nu juist bij wet aan een mede-overheid had overgedragen.

Kortom: het risico dat al vroeg na de overdracht van taken de zogenoemde risico-regelreflex optreedt is levensgroot aanwezig. (Zie ook het Rob-advies 'Belichaming van de kundige overheid, november 2012.') Het is noodzakelijk dat dat risico in de debatten met de Kamer wordt geëxpliciteerd en afspraken worden gemaakt over een terughoudende rol voor de nationale politiek die uit de decentralisaties voortvloeit.

3. **Decentraliseren betekent loslaten en ruimte geven aan de nieuwe verantwoordelijken** ~ Decentraliseren betekent eerst en vooral: loslaten.

Zoals u ongetwijfeld weet verschilt decentraliseren daarin van deconcentreren, waarbij de rijksoverheid een taak op enige afstand belegt door er bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor te maken. Het rijk kan bij deconcentratie strakke kaders meegeven waarbinnen die organisatie de uitvoering van die taak ter hand dient te nemen. Decentraliseren behelst

daarentegen dat de rijksoverheid een nevingeschikte mede-overheid verantwoordelijk maakt voor een taak die zij tot dan toe zelf uitvoerde. De overdracht van die taak impliceert daarmee ook een overdracht van verantwoordelijkheden. De winst van decentraliseren is immers dat een andere overheid beter in staat wordt geacht om die taak uit te voeren omdat ze beter bekend is met de specifieke omstandigheden en problemen van mensen. De filosofie van decentraliseren vertoont daarmee grote overeenkomsten met ruimte laten aan maatschappelijke initiatieven, zoals de Raad recent in *Loslaten in vertrouwen* heeft beschreven.

Datum
23 april 2013
Kenmerk
2013-0000254209

Dit kabinet heeft als motivatie voor de decentralisaties gegeven dat gemeenten dichter bij mensen staan en beter in staat zijn maatwerk te leveren. In uw recente visienota 'Bestuur in samenhang' hebt u dat nog eens uiteengezet. Bovendien zijn gemeenten eigenstandige onderdelen van de Staat die met de gemeenteraad formeel democratisch zijn gelegitimeerd. Daarom moet de verantwoording over de uitvoering van de taken in de eerste plaats via de gemeenteraad lopen. De Rob maakt echter uit genoemde decentralisatiebrief en een schrijven aan de gemeenten (brief van de minister van BZK aan de colleges van B&W, 15 maart 2013) op dat het lokale bestuur weinig vrije ruimte is gegund. De Raad kan zich voorstellen dat de kaders die met de decentralisaties worden meegegeven door gemeenten als dwingend worden ervaren. Principieel kan worden gesteld dat aldus geen recht wordt gedaan aan de autonome positie van gemeenten en hun democratische organen. Maar wellicht is nog wel belangrijker dat de door het rijk zelf beoogde voordelen van de decentralisaties daarmee te niet worden gedaan. Zonder voldoende vrije ruimte kunnen de beoogde effectiviteitsverbeteringen en financiële besparingen niet door de gemeenten worden gerealiseerd.

Kortom: de decentralisaties behelzen een verschuiving van nationale voorzieningen naar lokale regelingen. Tussen de gemeenten onderling gaan grote verschillen ontstaan in de vormgeving en reikwijdte van die regelingen. Wanneer de Kamer instemt met de decentralisaties, accepteert ze ook de differentiatie die daarmee onontkoombaar ontstaat. Het zijn straks de gemeenteraden die over de vormgeving van die regelingen gaan, niet meer de Staten-Generaal.

4. **De minister van BZK faciliteert gemeenten in hun zoektocht naar samenwerking met goede democratische verantwoording** ~ De Raad ondersteunt uw inzet om gemeenten voor te bereiden op hun nieuwe taken door ook de discussie te starten over de daarvoor benodigde bestuurskracht. In een eerder advies aan uw voorganger wees de Raad al op de noodzaak om op termijn tot grotere en sterkere gemeenten te komen. Voor nu is het verstandig om niet in te zetten op verplichte en van bovenaf opgelegde fusies, maar de beweging tot samengaan van onderop vanuit het rijk te faciliteren. Gemeenten moeten komende tijd hun aandacht en energie eerst en vooral wijden aan het opvangen van de nieuwe taken. Dat samen laten gaan met een grootschalige

herindeling is vragen om problemen. U hebt al aangegeven die analyse te delen.

Datum

23 april 2013

Kenmerk

2013-0000254209

In uw visienota stelt u dat de samenwerkingsverbanden garant dienen te staan voor een professionele uitvoering van een belangrijk deel van de decentralisaties in het sociale domein. Ervaringen uit het verleden leren dat dat zeker mogelijk is. Tegelijkertijd vragen veel vormen van intergemeentelijke samenwerking extra inspanning om de democratische legitimiteit adequaat vorm te geven. Een woud van verschillende vormen van samenwerking bemoeilijkt de taak van de gemeenteraad zicht te houden op de wijze waarop een gemeente haar taken uitvoert. Ook voor bewoners kan daardoor niet meer helder zijn waar de gemeente precies nog (zelf) verantwoordelijk voor is. Tegelijk wijst de Raad erop dat een door het ministerie van BZK en de Raad gezamenlijk geïnitieerd onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking heeft aangetoond dat de meest vergaande vorm van samenwerking, namelijk ambtelijke integratie, het knelpunt van democratische legitimiteit weet te neutraliseren.¹

Kortom: de Raad ziet voor het ministerie van BZK als coördinerend departement voor de decentralisaties een belangrijke taak weggelegd om gemeenten te faciliteren in hun zoektocht naar een samenwerkingsvorm die voor de specifieke context passend is en tegelijk een goede democratische verantwoording mogelijk maakt.

5. **Pleidooi voor provinciedekkende kaart van samenwerkingsverbanden ~**

U hebt de gemeenten gevraagd om hun voornemens voor samenwerking nog dit voorjaar kenbaar te maken. Daarbij moet over heel Nederland een samenhangende en provinciedekkende kaart van samenwerkingsverbanden ontstaan. Het is van belang dat iemand daar op toeziet. U kunt er voor kiezen die taak aan de provincies te geven of daar zelf op te sturen. In beide gevallen vragen provinciegrensoverschrijdende gemeentelijke samenwerking zorgvuldige aandacht. Burgers trekken zich in hun mobiliteit weinig aan van gemeente- en provinciegrenzen. Centraal dient te staan dat er innerlijk samenhangende samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ontstaan, die sterk genoeg zijn om de bestuurlijke consequenties van de decentralisaties te dragen. Wanneer de samenwerkingsverbanden eenmaal van start zijn gegaan, ziet de Rob voor het ministerie van BZK een belangrijke taak weggelegd om het functioneren van de samenwerking kwalitatief te monitoren. We verwijzen daarbij met instemming naar wat de Raad voor de financiële verhoudingen ook over een nieuw te ontwikkelen monitorsystematiek heeft opgemerkt in zijn briefadvies van half april.

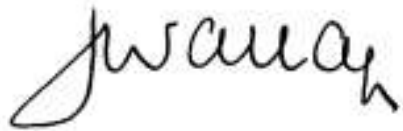
Kortom: het ministerie van BZK of de provincies moeten toezien op het ontstaan op een provinciedekkende kaart van samenwerkingsverbanden en dienen het functioneren van de samenwerkingsverbanden kwalitatief te monitoren.

¹ Samen werken aan bestuurskracht, *Kluwer*, 2011.

De rijksoverheid en decentrale overheden staan voor een interessante en noodzakelijke uitdaging van grote betekenis. Daarbij zullen de discussies wellicht op het eerste gezicht worden overheerst door financiën, bevoegdheden en belangen. Het is belangrijk steeds oog te houden voor de mensen die afhankelijk zijn van de goede uitvoering van die taken die een andere eigenaar krijgen. Wanneer komende tijd bij die transitie steeds de mensen centraal worden gesteld, is de Raad ervan overtuigd dat de aankomende decentralisaties over enkele jaren met terugwerkende kracht een succes worden genoemd.

Datum
23 april 2013
Kenmerk
2013-0000254209

De Raad voor het openbaar bestuur,



Prof. drs. J. Wallage, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris