Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2514 ED Den Haag
T 070 - 342 43 44
E Voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
DEN HAAG

DATUM 15 mei 2013
BETREFT Decentralisatiebrief

Geachte heer Plasterk,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van uw Decentralisatiebrief van 19 februari jl. aan de Tweede Kamer, waarin u ingaat op uw aanpak om te komen tot meer samenhang tussen de drie voorgenomen decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. Met deze decentralisaties gaat een omvangrijk takenpakket over van Rijk naar gemeenten. Aan de taken zijn publieke middelen gekoppeld die publieke verantwoording en controle vergen. In uw brief schetst u zowel een bestuurlijk als een financieel kader voor de decentralisaties.

Over beleidskeuzen van het Rijk doet de Algemene Rekenkamer geen uitspraken. Wel controleren wij of het Rijk beleid uitvoert zoals het bedoeld is en of de rijksoverheid zich goed verantwoordt over haar begroting en beleid. Wij denken als actor in het landelijk systeem van verantwoording en controle graag met u mee hoe bij deze decentralisaties de verantwoording en controle optimaal kunnen functioneren, zowel landelijk als lokaal.
Wij vinden dat vooraf gewaarborgd moet zijn dat de publieke verantwoording en controle van de middelen die naar gemeenten gaan, goed is geregeld en duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook is het van belang om vooraf duidelijk aan te geven welke informatie nodig is voor beleid en verantwoording en op welk niveau deze informatie beschikbaar moet zijn.

UW KENMERK
ONS KENMERK 13003302 R
BIJLAGEN

Gemeenten zijn verplicht om vóór 1 januari 2014 'congruente samenwerkingsverbanden' rond de decentralisaties te vormen. Op die manier wil het kabinet borgen dat alle gemeenten hun huidige én nieuwe taken kunnen (blijven) uitvoeren met voldoende kwaliteit.
In uw brief geeft u aan dat, om de gewenste omslag in het sociale domein te bewerkstelligen, een heldere rolverdeling tussen gemeenten en het Rijk noodzakelijk is. Daarbij kan voor veel voorzieningen (die veelal op brede groepen van toepassing zijn) de integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid geheel aan gemeenten worden gelaten. U onderkent dat het dan ook vaak niet nodig is om in de wet eisen te stellen aan de manier waarop de gemeente haar taak invult, omdat dit de voorgestane integrale aanpak door gemeenten juist zou kunnen belemmeren.

Wij onderschrijven uw keuze om zowel de bestuurlijke als de financiële verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij gemeenten te leggen. Dit vloeit logisch voort uit de gedachte achter de decentralisaties: 'je gaat erover of niet'.
Zoals blijkt uit uw brief en ook uit uw rapport *Bestuur in samenhang* van 28 maart 2013, zullen de gemeenten binnen de wet- en regelgeving gaan bepalen hoe sociale voorzieningen voor burgers worden georganiseerd en aangeboden.
In nadere toelichtingen op uw Decentralisatiebrief hebt u duidelijk gemaakt, dat als gevolg van de decentralisaties lokale verschillen kunnen ontstaan, omdat gemeenten eigen beleidskeuzes kunnen maken. Wij zijn het met u eens dat dit een logisch gevolg is van decentralisatie. Als de beleidsvrijheid van gemeenten vooraf in wetten te sterk zou worden beperkt om lokale verschillen te voorkomen, zou er veeleer sprake zijn van deconcentratie van taken dan van decentralisatie.

Wij wijzen erop dat het creëren van samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van de nieuwe taken het risico met zich meebrengt dat er in de praktijk een nieuwe bestuurslaag bij komt, waarop democratische controle nodig is. Veel gemeenten maken in de huidige situatie deel uit van verscheidene samenwerkingsverbanden en de democratische controle hierop vormt nu al een continu aandachtspunt voor gemeenteraden. De verantwoording aan een individuele gemeenteraad loopt namelijk via de gemeentelijke vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband. Gemeenteraden komen hierdoor steeds meer op afstand te staan en hebben minder zicht op de bedragen die in een samenwerkingsverband omgaan. Met de komende decentralisaties wordt dit punt nog pregnanter, aangezien de middelen die aan de gemeentelijke samenwerkingsverbanden zullen worden verstrekt een groot financieel belang vertegenwoordigen.

Verder wijzen wij erop dat door het introduceren van nieuwe samenwerkingsverbanden het risico van een grote 'bestuurlijke drukte' aanmerkelijk toeneemt.

Wij nemen aan dat u beziet aan welke voorwaarden de nieuwe samenwerkingsverbanden moeten voldoen om deze optimaal te laten functioneren in het licht van de democratische controle op lokaal niveau. Wij zien hier voor u, aangezien u systeemverantwoordelijkheid draagt voor de inrichting van het openbaar bestuur, een belangrijke regelgevende en regierol weggelegd.

*Financieel kader*

Het kabinet kiest ervoor om in stappen de huidige budgetten voor jeugdzorg, werk en zorg te bundelen in een deelfonds. De bedoeling is te komen tot één integraal budget in het Gemeentefonds door een zo breed mogelijke ontschotting. Eind 2013 moet het onderzoek naar de vormgeving van het deelfonds zijn afgerond.

In dit verband willen wij een punt te berde brengen dat in uw brief niet aan de orde komt: de relatie tussen wetgeving, uitkeringsvorm en bestuurlijke vormgeving. Wij beseffen dat de wetgeving die momenteel wordt ontworpen of aangepast voor de drie decentralisaties op het terrein ligt van de desbetreffende vakminister(s) en dat u een systeemverantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van het stelsel van het openbaar bestuur (centraal en decentraal) en de daarbij behorende financiële vormgeving. De Decentralisatiebrief is op deze verantwoordelijkheid gebaseerd en geeft het bestuurlijke en financiële kader voor de wetgeving op de drie te onderscheiden terreinen.
De keuze die het kabinet maakt voor ontschotting van budgetten voor deze beleidsterreinen, leidt tot bestedingsvrijheid op lokaal niveau en past bij de gedachte 'je gaat erover of niet'. Om deze bestedingsvrijheid daadwerkelijk te kunnen invullen is de logische consequentie van de keuze die het kabinet maakt, dat er ook sprake moet zijn van lokale *beleids*vrijheid. Bij het opstellen van de wetten voor de drie decentralisaties dient hiermee rekening te worden gehouden.[1]
Wij adviseren u om ten opzichte van de betrokken vakministers een regierol te vervullen om ervoor te zorgen dat de wettelijke kaders in overeenstemming zijn met het door het kabinet beoogde financiële stelsel.

Dat het kabinet niet kiest voor de systematiek van specifieke uitkeringen, kunnen wij in het licht van de beoogde bestedingsvrijheid voor gemeenten goed begrijpen. Bij specifieke uitkeringen is de besteding aan specifieke doelen immers voorgeschreven. Over deze systematiek hebben wij in onze verantwoordings-

[1] Wij komen hier nader op terug in de laatste paragraaf van deze brief.

onderzoeken over 2011 en 2012 opgemerkt dat deze niet altijd goed functioneert. Omdat het bij de specifieke uitkeringen om middelen gaat die aan specifieke doelen moeten worden besteed, is de controle vooral gericht op de rechtmatige besteding en niet zo zeer op de vraag of met de inzet van deze middelen het beoogde doel wordt bereikt. De prikkel tot doelmatig handelen is niet van nature aanwezig. Middelen die niet zijn besteed, vloeien weer terug naar het Rijk. Daardoor kunnen gemeenten in de verleiding komen om de middelen hoe dan ook te besteden. Dit kan leiden tot ondoelmatigheid.
Ook de controle op de middelen door de gemeentelijke accountant, die ook verplicht is in verband met de verticale verantwoording aan het Rijk, is niet altijd in orde, zo hebben wij vastgesteld. Daardoor is het zelfs niet altijd zeker of de middelen op de juiste wijze zijn besteed.

Een laatste punt dat wij willen aanroeren betreft de keuze die het kabinet heeft gemaakt voor een deelfonds in het Gemeentefonds. Op deze manier wordt een aantal uitkeringen gebundeld, wat leidt tot vereenvoudiging. Er is niet gekozen voor rechtstreekse opname in het Gemeentefonds. Mogelijk hebben verschillen in de herverdelingssystematiek van het deelfonds en het Gemeentefonds deze keuze bepaald. De consequentie is echter dat er nu in feite weer een nieuwe uitkeringsvorm bij komt, waarbij niet is aangegeven of en zo ja wanneer dit deelfonds over zal gaan naar het Gemeentefonds.

Wij stellen het op prijs als u in het onderzoek dat u gaat uitvoeren naar de juiste vorm van het deelfonds, ook de mogelijkheid tot rechtstreekse opname in het Gemeentefonds betrekt, eventueel in samenhang met de herijking van het Gemeentefonds zoals de Raad voor de financiële verhoudingen voorstelt.[2]

*Lokale checks and balances*
U geeft aan dat bij de financiering van de te decentraliseren taken via het Gemeentefonds het uitgangspunt is dat de verantwoording door gemeenten een horizontaal karakter krijgt, dat wil zeggen gericht is op het adequaat informeren van de gemeenteraad.
Wij zijn het met uw zienswijze eens. Bij decentrale beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid hoort volgens ons lokale verantwoording met lokale checks and balances. Als het Rijk taken decentraliseert naar gemeenten, moeten ze ook echt worden gedecentraliseerd. Dat betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taken en de verantwoording daarover.

---

[2] Brief van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van BZK d.d. 15 april 2013, met een reactie op Decentralisatiebrief.

Lokale verantwoording vraagt sterke gemeenteraden die hun democratische controle goed uitvoeren, ook op de samenwerkingsverbanden. Daarbij kunnen sterke lokale rekenkamers c.q. rekenkamercommissies een belangrijke rol spelen. Voor het onderzoek dat deze organen moeten verrichten is het nodig dat hun onderzoeksbevoegdheden goed geregeld zijn en dat zij toegang hebben tot de informatie binnen de samenwerkingsverbanden en deelnemingen. Zo hebben rekenkamers c.q. rekenkamercommissies alleen toegang bij een deelneming van meer dan 50%. Dit gaat in de toekomst, ook met de te verwachten toename van het aantal en de omvang van samenwerkingsverbanden, steeds meer knellen. Voor dit probleem moet in het belang van de lokale democratische controle een goede oplossing worden gevonden. Samenwerking van overheden doet zich zowel nationaal als internationaal vaker voor. Diverse oplossingen hierbij voor het regelen van taken en bevoegdheden van rekenkamers zijn ons bekend (bijvoorbeeld EU-regio's). Wij delen deze oplossingen graag met u.

Voordat de decentralisaties hun beslag krijgen moet volgens ons geregeld zijn hoe het systeem van checks and balances op lokaal niveau vorm krijgt.

*Stelselverandering, systeemverantwoordelijkheid en systeeminformatie*
In uw brief geeft u aan dat de monitoring van het sociale domein (niet per onderdeel, maar in zijn geheel) die nodig is voor de vervulling van uw systeemverantwoordelijkheid, later zal worden geregeld. Ook zal een verkenning worden uitgevoerd naar de stroomlijning van interbestuurlijke informatie.

Wij constateren met u dat het hier om een stelselwijziging gaat, waarbij de problematiek in het sociale domein integraal wordt aangepakt ('het gesprek aan de keukentafel'). In het nieuwe stelsel krijgen publieke taken een andere invulling, waarbij zelfredzaamheid en meer eigen actie van de burger voorop staan.
Voor dit nieuwe stelsel zijn drie verschillende ministers allen voor een deel systeemverantwoordelijk: de ministers van Veiligheid en Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Wij adviseren u om de nieuwe dan wel aangepaste wetten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen: de Participatiewet, de Jeugdwet, de aanpassing van de AWBZ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).
Daarnaast bevelen wij u aan om ervoor te zorgen dat één minister systeemverantwoordelijk wordt voor (de monitoring van) het nieuwe stelsel, of om er ten minste voor te zorgen dat de gezamenlijke systeemverantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden wordt gecoördineerd. Anders dreigt de beoogde integrale

samenhang op lokaal niveau te worden gehinderd door het vasthouden aan de schotten op rijksniveau.

Voorts lijkt het ons nodig om vooraf in kaart te brengen welk informatie-arrangement passend is, opdat op lokaal niveau recht wordt gedaan aan verantwoordingsplicht richting de gemeenteraden, en op rijksniveau aan de systeemverantwoordelijkheid richting het parlement. Ook dat kan dan in wet- en regelgeving worden meegenomen. Er moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds horizontale verantwoordingsinformatie op lokaal niveau en anderzijds verticale systeeminformatie die relevant is op landelijk niveau. Dit is nadrukkelijk niet hetzelfde. Waar gemeentebesturen de verantwoordelijkheid krijgen eigen keuzes te maken, volgt daar controle door de lokale volksvertegen-woordigingen en rekenkamers op (horizontaal). Vervolgens is een deel van de informatie die het gemeentebestuur verstrekt ook relevant als systeeminformatie op landelijk niveau (verticaal). Hiermee wordt inhoud gegeven aan de uitgangs-punten van de voorgestelde operatie en het principe 'je gaat erover of niet'.

Wij zien uit naar de aangekondigde verkenning naar de stroomlijning van interbestuurlijke informatie, zodat u in het kader van uw systeemverantwoordelijk-heid voor het openbaar bestuur vorm kunt geven aan voorschriften voor informatievoorzieningen. Informatie kan dan ook worden gebruikt voor vergelijking tussen gemeenten (benchmarking).
Wij willen benadrukken dat de decentralisatieoperaties veel meer omvatten dan alleen een verlegging van de geldstromen van Rijk naar gemeenten. De operaties vragen om een geheel nieuw arrangement van zowel bevoegdheden als informatie-stromen. Het kabinet kan een reuzensprong voorwaarts maken door hierbij resoluut te kiezen voor de 'open' informatiemogelijkheden die ICT biedt. Hierdoor worden niet alleen de volksvertegenwoordigingen, maar ook stakeholders en burgers direct van informatie voorzien.

Tot slot wijzen wij erop dat het van belang is om de Tweede Kamer vooraf een duidelijk beeld te geven van wat er met de overheveling van taken naar de gemeenten moet worden bereikt en waarover zal worden verantwoord aan de Tweede Kamer. Duidelijk moet zijn wie waarover gaat. In eerder onderzoek hebben wij geconstateerd dat sommige decentralisaties in wezen semi-decentralisaties zijn geweest, doordat het Rijk of de Tweede Kamer met aanvullende (informatie)-wensen is gekomen.

Samenvattend is onze boodschap: beleg bij de komende decentralisaties de verantwoordelijkheden, bevoegdheden, verantwoording en controle bij die bestuurslaag die er 'echt' over gaat. Voorkom dat het systeem zo ingewikkeld wordt gemaakt dat er onnodige doublures in de verantwoording optreden (horizontaal en verticaal) en doublures in de informatie-uitvraag. En voorkom ook dat het systeem door onduidelijkheid over de precieze reikwijdte van uw systeemverantwoordelijkheid zoveel ruimte geeft, dat niet meer kan worden beoordeeld of de middelen goed zijn besteed en of de verwachte doelen zijn bereikt.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Een afschrift van deze brief is gezonden aan:
- de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de heer mr. G.J. de Graaf
- de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, mevrouw A. van Miltenburg
- 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
- de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de heer mr. F.Teeven MPM