



26 januari 2011

## **PMG Vlugschrift decentralisatie, gemeentelijke samenwerking en differentiatie**

### ***Aanleiding***

Op rijksniveau worden voorbereidingen getroffen voor een bestuursakkoord tussen rijk en VNG. Belangrijke onderwerpen daarvoor zijn decentralisatie, gemeentelijke samenwerking en differentiatie. De VNG organiseert vanaf 24 januari een aantal regionale bijeenkomsten over deze onderwerpen.

Het Platform Middelgrote Gemeenten (PMG) is gevraagd een eigen inbreng in de discussie te leveren, mede op grond van recente gedachtevorming van het platform, die zijn neergelegd in recente publicaties <sup>1</sup>. Dit vlugschrift in eerste instantie gericht op deze inbreng via de VNG, maar kan daarnaast worden benut in de eigen contacten met het rijk.

### ***Nieuwe decentralisaties forse opgave***

In het regeerakkoord voor het kabinet Rutte-Verhagen worden decentralisaties aangekondigd, met als belangrijkste beleidsterreinen:

- o Jeugd
- o AWBZ
- o Werken naar vermogen
- o Water
- o Ruimtelijk-economisch beleid

Qua uitgaven en taken gaat het om omvangrijke beleidsterreinen. Dit impliceert een substantiële taakverzwaring voor decentrale overheden. Tegelijkertijd gaat het rijk uit van flinke reducties in de beschikbare rijksmiddelen voor de uitvoering van deze taken. Dit maakt de opgave fors, zeker als rekening wordt gehouden met het gegeven dat ook de eigen inkomsten van decentrale overheden sterk onder druk staan. Dit leidt tot een versterkte relevantie van de onderwerpen gemeentelijke samenwerking en differentiatie <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Een bundeling daarvan is te vinden in het jubileumboek: "Middelgroot in een nieuw krachtenveld; Platform Middelgrote Gemeenten, 2000 – 2010", te verkrijgen via het platform en te vinden op [www.middelgrotegemeenten.nl](http://www.middelgrotegemeenten.nl)

<sup>2</sup> Zo stelt Elzinga in zijn opiniestuk in Binnenlands Bestuur van 7 januari jl.(p.19): "taakdifferentiatie is de

## ***Inhoudelijke uitgangspunten van het PMG t.a.v. decentralisatie, differentiatie en gemeentelijke samenwerking***

### **Decentralisatie kans, die vraagt om gemeentelijke samenwerking**

De voorgenomen decentralisatie van het rijk op bovengenoemde terreinen, bouwt voort op een ontwikkeling die in de jaren 1980 in gang is gezet.

De afgelopen decennia zijn al omvangrijke taken omtrent maatschappelijke ondersteuning, verkeer en vervoer, werk en bijstand, maatschappelijke opvang en onderwijshuisvesting overgeheveld.

Het PMG ziet deze ontwikkeling als iets positiefs en een kans om onderdelen van overheidstaken effectiever en doelmatiger uit te voeren. Om dit waar te maken is wel krachtenbundeling nodig. Dat gebeurt in de vorm van verschillende gemeentelijke samenwerkingsvormen, zoals het gastheergemeentemodel, dat bijzondere aandacht heeft gekregen van het PMG <sup>3</sup>.

Door middel van samenwerking zijn gemeenten in staat gebleken, vanuit hun autonomie, gezamenlijke bestuurskracht te creëren en kwalitatief goede voorzieningen. Bij geheel nieuwe taken heeft dat meer tijd gekost dan taken die nauw aansloten bij al bestaande taken, maar uiteindelijk zijn ook daar voordelen in termen van effectiviteit en doelmatigheid gerealiseerd <sup>4</sup>.

### **Differentiatie bij decentralisatie: niet in taken/bevoegdheden, wel in organisatie**

Gelet op de ervaringen met eerdere decentralisaties en vanuit de beginselen van autonomie en gelijkwaardigheid, dient volgens het PMG het uitgangspunt bij komende decentralisaties te zijn dat de bevoegdheden bij alle gemeenten worden gelegd.

Gemeenten kunnen en zullen bij de uitoefening van over te hevelen taken hun krachten bundelen, wat als principe vastgelegd kan worden in het bestuursakkoord met het rijk. Voor het PMG is van belang dat bij de *vormgeving* van krachtenbundeling ruimte is voor differentiatie. Met andere woorden: geen differentiatie van taken, wel differentiatie in de organisatie van de uitvoering. Dit doet recht aan het gegeven dat gemeenten niet *gelijk* zijn, ook al zijn zij *gelijkwaardig*. Gemeenten verschillen in voorkeuren, ambities en mogelijkheden. De mate waarin maatschappelijke vraagstukken zich voordoen verschillen ook in toenemende mate <sup>5</sup>. Een ‘one size fits all’ benadering van bovenaf is dan contraproductief. Het PMG gelooft dan ook niet in structuurdiscussies, maar inhoudsdiscussies.

### **Gemeentelijke samenwerking: ruimte in vormgeving, rekenschap over resultaat**

Met gemeenten in hun omgeving, maar ook met partijen als de provincies, waterschappen, maatschappelijke instellingen en bedrijven, moeten gemeenten de ruimte krijgen ‘op maat’ de beste organisatievorm te kiezen. Dit is geen kwestie van ‘verrommeling’ maar van het vergroten van probleemoplossend vermogen.

---

<sup>3</sup> Zie de PMG/BMC publicatie “Kracht ontwikkelen door nabuurschap; onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse ‘gastheergemeentemodel’ in Nederland, 20 mei 2008.

<sup>4</sup> Zie de BZK publicatie “Decentralisaties besproken” van april 2010.

<sup>5</sup> Denk aan demografische verschillen, verschillen in economische bedrijvigheid, verschillen in sociale voorkeuren etc.

Tegenover ruimte om te kiezen voor een eigen vorm in krachtenbundeling mag rekenschap worden gevraagd over het voldoen aan kwaliteitseisen. Dit kan vorm krijgen in door als rijk en gemeenten inhoudelijke normen vast te leggen waaraan het beleid en de voorzieningen op het terrein van jeugdzorg, welzijnvoorzieningen, werk en bijstandsverlening, waterbeheer, ruimtelijke ordening en bevordering van economische activiteit moeten voldoen. De nadruk moet daarbij liggen op de effecten die beoogd worden; het resultaat telt. Krachtenbundeling die niet voldoet aan deze normen, mag door het rijk ter discussie wordt gesteld, met de eis met alternatieven te komen. In een dergelijke benadering zijn ‘competenties’ in de zin van ‘wie *kan* wat’ leidend in plaats van ‘wie *mag* wat’.

### ***Financiële uitgangspunten van het PMG ten aanzien van decentralisatie***

#### **Definitieve afspraken over taken gerelateerd aan afspraken over ‘geld’**

Een algemeen principe in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden is het ‘geld volgt taak’ principe. Het PMG vindt van belang dat ook bij de komende decentralisaties recht wordt gedaan aan dit principe, waarbij gemeenten financieel voldoende in staat moeten worden gesteld de hun overgehevelde taken goed uit te voeren. Wanneer het rijk vast wil houden aan de forse financiële taakstellingen die nu op voorhand zijn ingeboekt, kan het niet anders dan dat dit gevolgen heeft voor de wijze waarop gemeenten hun nieuwe taken kunnen oppakken en uitvoeren.

Los van de omvang van de financiële middelen is van belang de bestendigheid van deze middelen. Aan deze randvoorwaarde is naar het oordeel van het PMG niet altijd voldaan bij recente decentralisaties, wat problemen veroorzaakt in de ‘betrouwbaarheid’ die de overheid ook richting andere partijen moet tonen.

#### **Bij decentralisatie past geen specifieke sturing**

Om de voordelen van decentralisatie in termen van effectiviteit en doelmatigheid waar te kunnen maken, is het nodig dat het rijk specifieke sturing met de financiële middelen loslaat, zowel vooraf als achteraf. Het gaat daarbij niet alleen om de voorwaarden die zijn gekoppeld aan specifieke uitkeringen, maar ook om de toenemende sturing die plaatsvindt binnen de algemene uitkering uit het gemeentefonds<sup>6</sup>.

De steeds verdergaande verfijningen van het gemeentefonds en toenemende sturing op onderdelen daarvan alsof het specifieke uitkeringen zijn, zijn ongewenst. Dit gaat ten koste van de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van het lokale bestuur en de mogelijkheden om zo doelmatig en doeltreffend mogelijk nieuwe taken uit te voeren.

De ontwikkeling van steeds verdergaande normering via het gemeentefonds, past ook niet bij de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Financiële verhoudingswet.

---

<sup>6</sup> Zie hierover het recente advies van de Raad voor de financiële verhoudingen van 21 december 2010, met als onderwerp “vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds”.

### ***Procesmatige uitgangspunten van het PMG ten aanzien van decentralisatie***

Decentralisatie gaat niet alleen over 'taak en geld', maar heeft ook een proceskant, die mede het uiteindelijk succes bepaald. Uitgangspunten van het PMG 7 hieromtrent zijn:

- o **Voldoende voorbereidingstijd.** Nieuwe taken moeten een plaats krijgen in het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke organisatie. Zeker bij geheel nieuwe taken is het van belang dat er voldoende tijd is tussen de definitieve besluiten omtrent decentralisatie (inhoud en financiën) en de datum van inwerkingtreding;
- o **Duidelijkheid over de gevolgen voor betrokkenen.** Decentralisatie betekent dat verhoudingen binnen de overheid, maar ook met instellingen daarbuiten anders wordt. Het is van belang hier als overheden gezamenlijk duidelijkheid over te geven naar buiten toe.
- o Langetermijnperspectief en evaluatie. Het implementeren van een decentralisatie vergt tijd. Het is daarom van belang 'geduld' te hebben ten aanzien van de resultaten en bereid te zijn door middel van regelmatige evaluatie te leren.

### ***Tot slot***

In het verlengde van de inhoud van dit vlugschrift, is het PMG er voorstander van, dat in eerste instantie alleen een overkoepelend akkoord wordt gesloten over de uitgangspunten omtrent de voorgenomen decentralisaties. Daarna kunnen deze in aparte deelakkoorden worden uitgewerkt en ingevuld voor concrete dossiers als jeugd, AWBZ en werk en bijstand. Ook dan levert het PMG weer graag een verdere bijdrage aan de discussie, op basis van de input en ervaringen van de eigen leden en andere betrokkenen.

Het PMG hoopt met dit vlugschrift een bijdrage te leveren aan de discussie omtrent decentralisatie, gemeentelijke samenwerking en differentiatie en de totstandkoming van het bestuursakkoord met het rijk over deze onderwerpen. Het moet dan ook worden gezien als een discussiedocument met aandachtspunten in plaats van een besluitvormingsdocument, waarin definitieve standpunten zijn verwoord.

---

7 De hier genoemde uitgangspunten deels terug te vinden in de 'leerpunten' die zijn opgenomen in de eerder genoemde BZK publicatie "Decentralisaties besproken" van april 2010, blz.12