

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnelandse zaken &
Koninkrijksrelaties
Minister K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Min BZK

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

info@raadopenbaarbestuur.nl

Datum 10 september 2018
Betreft Advies n.a.v. uw adviesaanvraag van 28-11-2017 over
informatievoorziening TK over decentralisaties

Kenmerk
2018-0000758990

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Zeer geachte minister,

Sinds 1 januari 2015 hebben gemeenten er een aantal belangrijke verantwoordelijkheden bij gekregen. De jeugdzorg, de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en enkele belangrijke onderdelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn op het bord van het lokaal bestuur neergelegd. Deze decentralisaties betekenen een veelomvattende uitbreiding van het takenpakket van gemeenten. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft vorig jaar gerapporteerd over de gevolgen hiervan voor het functioneren van de lokale democratie. Wij stelden toen onder meer vast dat de gemeenten er op prijzenswaardige wijze in zijn geslaagd om die nieuwe taken over te nemen zonder dat zich daarbij grote incidenten of misstanden hebben voorgedaan. Tegelijk constateerde de Raad dat de gedecentraliseerde taken nog nauwelijks onderwerp van politiek debat zijn geweest. De aandacht was de eerste jaren eerst en vooral gericht op een adequate overname van de nieuwe taken, die als een uitvoeringsgerichte managementopgave lijkt te zijn opgepakt.¹

De decentralisaties nopen ook het Rijk tot een heroriëntatie op zijn taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein. De ROB leest de motie-Bergkamp² - waarop uw adviesvraag 'informatie en monitors sociaal domein' van 28 november 2017 is gebaseerd - als een vraag naar de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de Kamer. De motie kan

¹ Zie http://robrfv.magzmaker.com/gemeenten_in_3d# voor het E-zine. In het najaar van 2018 start de ROB de tweede fase van het 'gemeenten in 3D'-onderzoek op.

² Kamerstuk 34.725 XVI, nr. 13, 29 juni 2017

Datum
10 september 2018
Kenmerk
2018-0000758990

evenwel op verschillende manieren worden uitgelegd. Zij kan in de eerste plaats worden opgevat als een verzoek voor de ontwikkeling van een denkkader waarmee de vele beschikbare cijfers en informatie beter kunnen worden begrepen. Dat deel van de vraag is opgepakt door de Algemene Rekenkamer in een onderzoek dat gelijktijdig met dit briefadvies is gepubliceerd.³

Daarnaast kan in de motie ook een behoefte bij de Kamer worden opgemerkt om na te denken over wat de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid betekent voor de controlerende rol van de Tweede Kamer. Dat is een fundamentele vraag en het is terecht dat de Kamer daarover wil nadenken.

In dit briefadvies richt de Raad zich op deze laatste mogelijke uitleg van de motie. Dat doet hij door hierna eerst een analyse te geven van de betekenis van de verantwoordelijkheid voor het stelsel na de decentralisaties. Daarvoor grijpt hij in de eerste plaats terug op zijn eerder uitgebracht publicatie 'De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen' dat de Raad eind 2016 uitbracht. In deze brief betrekken we daar vervolgens ook andere publicaties over stelsel- of systeemverantwoordelijkheid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVenS) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) bij. Uit alle drie de publicaties die we hier zullen bespreken, komt naar voren dat systeemverantwoordelijkheid geen eenduidig begrip is; er is niet een afgebakende definitie die onmiddellijk voor iedereen meteen helder maakt wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat betekent dat we moeten leren omgaan met een zekere ambiguïteit in plaats van ons vasthouden aan de schijnveiligheid van een begrip dat de werkelijkheid geweld aan doet en bovendien multi-interpretabel is.

ROB: De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen (2016)

Het is geen toeval dat in het kalenderjaar 2016 drie verschillende publicaties verschenen over systeem- en stelselverantwoordelijkheid. Met de decentralisaties van taken in het sociaal domein zijn het Rijk en gemeenten zich op een nieuwe manier tot elkaar gaan verhouden waarbij

³ Zie Algemene Rekenkamer, *Wegwijs in het sociaal domein*, september 2018.

niet op voorhand volledig duidelijk is wie waar verantwoordelijk voor is. De overheden zijn in de bestuurlijke verhoudingen een nieuw tijdperk binnengetreden, waarbij zij moeten zoeken naar nieuwe posities en afspraken.

Na het overdragen van taken van de rijksoverheid naar decentrale overheden, wordt de eerste vaak de systeemverantwoordelijkheid toegedicht. Daarbij wordt zelden geëxpliciteerd wat daaronder wordt verstaan en wat andere partijen van de rijksoverheid met die verantwoordelijkheid voor het stelstel mogen verwachten. Het voorwoord bij ons adviesrapport 'De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen' van nog geen twee jaar geleden zet onmiddellijk de toon: "Systeemverantwoordelijkheid als begrip is een vluchtheuvel voor de onmiskenbare complexiteit van de werkelijkheid: niemand draagt meer alleen verantwoordelijkheid."⁴

Door iets tot een systeem te maken pogen we greep te krijgen op de complexe werkelijkheid. De ROB stelt in zijn rapport dat die poging tevergeefs is; een systeem kan de werkelijkheid niet versimpelen. Ook een systeem is in zichzelf een complex geheel.

In een systeem dragen de betrokken partijen verschillende verantwoordelijkheden en vervullen ze verschillende rollen. Zij leggen bovendien elk verantwoording af aan hun eigen instanties (bijvoorbeeld: de Kamer, de Raad, een Raad van Bestuur, inspectie of klantenraad). Al die partijen maken deel uit van het systeem en meestal in nevensgeschikte posities. "Dat betekent niet dat zij elk verantwoordelijk zijn voor het geheel; ze hebben wel alle belang bij het geheel. Alleen door samenwerking en gedeeld eigenaarschap kunnen resultaten worden geboekt."⁵

De ROB introduceert in zijn advies een nieuwe term om uitdrukking te geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid binnen systemen, namelijk: systeembesturing. Daarvan is sprake als voor het behalen van publieke doelen en waarden de inzet nodig is van diverse actoren: publiek, privaat en/of burgers en hun instellingen. "Alle deelnemende actoren kunnen door hun achterban ter verantwoording worden geroepen voor hun

⁴ ROB, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, Den Haag, 2016, pag. 6.

⁵ Idem, pag. 9.

Datum

10 september 2018

Kenmerk

2018-0000758990

specifiek benoemde bijdrage aan het geheel, maar niet als eindverantwoordelijke voor het functioneren van het gehele systeem.”⁶

Dat wil volgens de ROB niet zeggen dat niemand meer verantwoordelijk is; iedereen is juist verantwoordelijk maar dan wel voor zijn specifieke deel. “Daarbij hoort dan ook om gezamenlijk te bespreken welke waarden en resultaten precies worden nagestreefd en erop toe te zien dat die worden behaald. Als dat niet of onvoldoende het geval is kan men met elkaar bespreken wat daarbij als de belangrijkste obstakels worden gezien.”⁷

NSOB: De som en de delen

De NSOB begint zijn essay⁸ over systeemverantwoordelijkheid met het aanbrengen van een onderscheid tussen vier perspectieven op het begrip: formeel-juridisch, financieel-economisch, politiek-bestuurlijk en sociaal-maatschappelijk. Systeemverantwoordelijkheid vanuit het formeel-juridische perspectief beoogt een duidelijke afbakening te creëren over wie welke taak heeft in het geheel. Het gaat uit van de fictie dat voor de taakverdeling een scherpe afbakening is te maken wie wat wanneer en hoe moet doen.⁹

Het financieel-economische perspectief maakt vooral een rekensom: “Als de baten van een ordening en de afname van frictiekosten opwegen tegen de lasten van afstemming en overleg dan is systeemverantwoordelijkheid economisch voordelig.”¹⁰ Vanuit dit perspectief is systeemverantwoordelijkheid niets meer dan een goede allocatie van bevoegdheden en middelen.

Het politiek-bestuurlijke perspectief beziet de verhouding tussen de overheden die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een taak als een klassieke strijd om de macht. Daarbij speelt dus de vraag: wie kan de ander zijn wil opleggen? Een analyse van de systeemverantwoordelijkheid

⁶ Ib. idem.

⁷ Idem, pag. 26-27.

⁸ Martijn van der Steen e.a., *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Den Haag, 2016.

⁹ Van der Steen 2016, pag. 17-18.

¹⁰ Idem, pag. 19.

vanuit politiek-bestuurlijk perspectief beziet de politieke balans tussen de overheden in het stelsel.¹¹

Ten slotte het sociaal-maatschappelijke perspectief; daarin gaat systeemverantwoordelijkheid over de wijze waarop de overheden onderling hun relaties vormgeven om tot goede resultaten te komen. Het is dus vooral een procesmatige invalshoek, over hoe partijen met elkaar omgaan en verantwoordelijkheid voor elkaar nemen.¹²

De auteurs van het NSOB-essay stellen vast dat vaak een beroep op de systeemverantwoordelijkheid wordt gedaan, zonder dat duidelijk wordt vanuit welk perspectief. Evenmin wordt geëxpliciteerd wat met dat beroep wordt beoogd. Onder het begrip gaan tal van dilemma's schuil waarbij het zou helpen als degene die ernaar verwijst ook duidelijk maakt vanuit welk dilemma hij redeneert. Heeft de systeemverantwoordelijke nu een resultaat- of inspanningsverplichting? En zet je als systeemverantwoordelijke nu het systeem of de mensen centraal?¹³

Eén dilemma is - juist in het licht van de motie-Bergkamp - interessant om op deze plek uit te lichten, namelijk: is de vereiste informatieverzameling bedoeld om te monitoren of om toezicht te houden? Er moet een informatiestroom bestaan van de voor onderdelen van het systeem verantwoordelijke overheden naar de systeemverantwoordelijke, zodat die laatste kan weten of het systeem goed werkt en de vinger aan de pols kan houden. "Het doel daarvan is *de onderliggende terugkerende patronen in kaart te brengen* en (mogelijke) problemen te *signaleren en helpen op te lossen*. Die verzamelde informatie dient niet primair om in te grijpen, maar om te bezien waar het systeem in zijn organisatie, ordening *en* ontwerp dient te worden verbeterd."¹⁴

De dilemma's laten feilloos zien dat systeemverantwoordelijkheid een uitermate ambigu begrip is. Volgens Van der Steen c.s. kan die ambiguïteit via een inhoudelijke en procesmatige weg worden opgeheven. Via de eerste route maken de betrokken partijen afspraken over wie waar precies verantwoordelijk voor is. Ze gaan min of meer het terrein

¹¹ Idem, pag. 20-22.

¹² Idem, pag. 22-23

¹³ Idem, pag. 30 e.v.

¹⁴ Idem, pag. 32.

verkavelen en maken de grenzen expliciet. Deze oplossing past bij zowel het formeel-juridische als ook het financieel-economische perspectief van systeemverantwoordelijkheid. Een procesmatige route gaat uit van de veronderstelling dat het niet mogelijk is om de grenzen scherp te tekenen, omdat er altijd een grijs gebied zal blijven bestaan. Daarom kunnen overheden beter afspraken maken hoe ze met dat grijze gebied om willen gaan en samen ook werkvormen vinden die de ambiguïteit hanteerbaar maken.¹⁵

RVenS: Verlangen naar samenhang

Ook de RVenS benadrukt de breedte van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid'. Dat heeft tegelijk iets ambivalents, want de term wordt vooral gebruikt om orde en samenhang te creëren waar die niet is. De RVenS definieert een systeem als het stelsel van betrokken partijen en instituties die tezamen zorgdragen voor de bescherming van publieke belangen.¹⁶ Hij ziet dat aan systemen een drietal positieve eigenschappen worden toegedicht. In de eerste plaats bevredigen systemen de behoefte aan orde en overzicht. Het suggereert dat in een systeem altijd duidelijk is wie waar verantwoordelijk voor is en wat de rol van de overheid is.

In de tweede plaats zit in de ordening via systemen de hang naar integraliteit ingebakken: "Een systeem omvat voor zover mogelijk alle spelers en instituties die een rol hebben bij het borgen of bevorderen van publieke belangen. Ondanks inhoudelijke verschillen en deelstructuren kan een overkoepelend systeem ervoor zorgen dat samenwerking dergelijke hobbels kan overstijgen: de overkoepeling geeft samenwerking immers de betekenis van een gezamenlijk doel."¹⁷

De derde veronderstelde positieve eigenschap van systemen is neutraliteit. De hoeder van een systeem – dus de systeem- of stelselverantwoordelijke – wordt verondersteld boven de partijen te staan en het algemeen belang te behartigen en vertegenwoordigen. Het systeem is dan het kader waarbinnen de acterende overheden de gezamenlijke opgave aanpakken. De rol van de systeemverantwoordelijke

¹⁵ Idem, pag. 39-41.

¹⁶ RVenS, *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*, Den Haag, 2016, pag. 24.

¹⁷ Idem, pag. 26.

is om de kaders vast te stellen waarbinnen de andere partijen worden geacht hun rol en ruimte betekenisvol op te pakken.¹⁸

De RVenS komt tot een tussenconclusie: "Met deze beloften van duidelijkheid én ruimte kan het denken in termen van systemen worden gezien als een poging om een antwoord te geven op de complexe verstrengeling van rollen die de overheid speelt: hoeder van de rechtsstaat én van de verzorgingsstaat. De belofte luidt dat het systeem haar de mogelijkheid geeft om sociale grondrechten effectief te borgen en zich daarover in rechtsstatelijke termen te verantwoorden."¹⁹

Deze Raad is kritisch over de hang naar orde en samenhang die vaak uit de verwijzing naar 'systeemverantwoordelijkheid' blijkt, omdat die geen recht doet aan de realiteit. Mensen die naar systeemverantwoordelijkheid verwijzen hebben daar – al dan niet bewust – een doel mee voor ogen: "In dat doel liggen verwachtingen besloten over hoe burgers zich zouden moeten gedragen. In bredere zin gaat het ook samen met verwachtingen over hoe de samenleving eruit dient te zien en welke ordening daarbij past. Handelingen gelegitimeerd met een beroep op systeemverantwoordelijkheid zijn dus niet neutraal."²⁰

In plaats van de werkelijkheid proberen te vangen in een systeem, is het volgens deze Raad beter uit te gaan van pluriformiteit als centrale waarde. In plaats van het verdelen van taken en verantwoordelijkheden, past bij pluriformiteit veelmeer de versterking van zeggenschap voor burgers en professionals en hun organisaties. Het streven naar integraliteit en samenhang dat zo nauw verweven is met de systeemgedachte, behoeft bij de pluriformiteitsgedachte flinke relativering. Om de pluriformiteit in een samenleving hanteerbaar te houden, is volgens de RVenS een politiek en maatschappelijk debat nodig over welk deel van de verantwoording verbonden moet zijn aan het collectieve deel en welk op centraal niveau neergelegd.

Pleidooi voor dialoog en debat

Alle drie de publicaties bestempelen systeemverantwoordelijkheid als een ambigu begrip. De NSOB doet dat het meest expliciet door vier mogelijke

¹⁸ Ib. idem

¹⁹ Idem, pag. 27.

²⁰ Idem, pag. 34.

Datum

10 september 2018

Kenmerk

2018-0000758990

interpretaties te onderscheiden. De RVenS benadrukt dat onder systeemverantwoordelijkheid het verlangen naar orde en overzicht schuilgaat. Dat is vooral wat de formeel-juridische en financieel-economische benadering van de NSOB-indeling beogen: orde creëren daar waar het onoverzichtelijk is. De NSOB, RVenS en de ROB vinden elkaar – ondanks ook enkele accentverschillen – in voor wat de NSOB betreft de relativering, en voor de RVenS en ROB de afwijzing van die formele benadering van systeemverantwoordelijkheid. De verwachting dat takenpakketten nog scherp en eenduidig zijn te onderscheiden is niet realistisch. Daarvoor is de werkelijkheid te weerbarstig en complex.

Wat stellen de drie denktanks daar dan tegen over? Ook daar zijn ze redelijk eenduidig in. De NSOB oppert een procesmatige aanpak die expliciet uitgaat van de onmogelijkheid om taken en verantwoordelijkheden scherp af te bakenen. Beter is het om afspraken met elkaar te maken over hoe betrokken partijen gezamenlijk dat grijze gebied te lijf gaan. De RVenS pleit voor een politiek en maatschappelijk debat over welk deel van de verantwoording verbonden is aan de collectiviteit en welk deel aan het centrum. De ROB pleit voor de kracht van het gesprek om wensen en verwachtingen expliciet op tafel te krijgen. Afspraken maken, debat of gesprek, uiteindelijk zien alle drie het belang van communicatie. Laten we de drie betogen samennemen tot een pleidooi voor dialoog.

De Raad voor het Openbaar Bestuur doet parlement en regering de aanbeveling om een permanente dialoog te starten, in de eerste plaats met elkaar. Een dergelijk gesprek is zinvol en nodig om elkaars verwachtingen expliciet te maken en daarmee ieders visie op de rol van het Rijk als verantwoordelijke voor het stelsel boven tafel te krijgen. Daarmee moet worden voorkomen dat iedereen wat vindt over systeemverantwoordelijkheid, maar langs elkaar heen praat omdat elk daar iets anders mee bedoelt. Zo'n dialoog betekent ook dat systeemverantwoordelijkheid een politieke lading krijgt; de ene fractie zal vinden dat de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk terughoudendheid vraagt, terwijl een andere politieke groepering die juist ziet als een zware en grote morele opgave. Daarmee ontstaat geen nieuwe situatie; eerder deden we alsof systeemverantwoordelijkheid een neutraal en objectieverbaar begrip was maar ondertussen gaf iedere partij daar zijn eigen inkleuring aan. Het geniet de voorkeur om te benoemen wat is (namelijk: systeemverantwoordelijkheid is ook

onderwerp van politiek debat) en vanuit dat expliciete uitgangspunt de dialoog te voeren.

Behalve een dialoog tussen parlement en regering benadrukken wij het belang van een permanente dialoog tussen overheden onderling. Voor een adequate aanpak van de maatschappelijke opgaven in het sociaal domein helpt het als zij met elkaar – conform de procesmatige benadering van de NSOB – afspraken maken over hoe kan worden omgegaan met de complexe realiteit van het grijze gebied. Die dialoog moet niet beogen om alsnog scherpe lijnen te trekken en taken af te bakenen, maar tot doel hebben om een verstandhouding van vertrouwen op te bouwen, die maakt dat overheden van elkaar weten wat ze van elkaar kunnen en mogen verwachten.

Conclusie

De Raad beseft terdege dat in het hierboven uiteengezet advies een lastige ambivalentie schuil gaat. Het concept systeemverantwoordelijkheid werd ooit geïntroduceerd om de complexe realiteit overzichtelijker te maken. Maar wij hebben hier juist uiteengezet dat systemen van zichzelf al complex zijn.

Om een complex systeem enigszins hanteerbaar te maken zijn drie zaken van belang:

1. De informatiehuishouding moet op orde zijn. De Rekenkamer heeft daartoe met zijn publicatie een duidelijke handreiking gedaan. De Dienst Analyse & Onderzoek van de Tweede Kamer kan hierin ongetwijfeld ook een belangrijke rol vervullen.
2. De rollen tussen overheden moeten zuiver worden gehouden.
3. Daarvoor is een permanente dialoog nodig. Rolzuiverheid ontstaat niet door zwart-op-wit te zetten wie waar verantwoordelijk voor is.

Een dialoog heeft in ieder geval de volgende doelen:

- De erkenning dat actoren (overheden, maatschappelijke instellingen etc) binnen het 'systeem' vele wederzijdse afhankelijkheden kennen;
- Een gezamenlijk beeld creëren over het functioneren en de samenhang van het systeem (informatievoorziening, monitoring);
- Een gesprek initiëren over de effectiviteit en doelmatigheid van het gezamenlijk functioneren;

Datum
10 september 2018
Kenmerk
2018-0000758990

- Een gezamenlijk proces opzetten dat moet leiden naar gedeelde conclusies over werkwijze en inrichting.

Als u en/of het parlement daar behoefte aan heeft, is de ROB gaarne bereid om zo'n dialoog te helpen opzetten.

Hoogachtend,

Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur