

Kerntaken: een referentiekader

De discussie over een ‘andere overheid’ is aangekondigd in het Coalitieakkoord 2012–2014. In dit collegeprogramma is een pleidooi gehouden voor een dienstbare overheid ‘die zich van nature bescheiden opstelt en zich in zijn handelen realiseert dat de mensen de stad maken.’ Verder is hierin gesteld dat ‘co-creatie een sleutelbegrip is’ en ‘we gaan vaker en innovatiever met burgers en instellingen samenwerken.’

In de commissie cultuurverandering is in het debat over burgerparticipatie ook gekoppeld aan de kerntakendiscussie en de ‘andere overheid’. Dit zijn inderdaad geen losstaande maar in hoge mate samenhangende vraagstukken. Daarom is dit in deze referentiekader ook in samenhang gebracht.

De kerntakendiscussie verloopt gelijktijdig met de doorlichting van tal van gemeentelijke taken. Dit staat uiteraard niet los van elkaar maar er is wel degelijk een onderscheid aan te brengen. Het gaat om de volgende driedeling:

- a. Wat kan de burger van de gemeentelijke overheid verwachten? Daarbij gaat het om een weging van publieke waarden. Dit is de essentie bij het bepalen van de kerntaken.
- b. Wat mag de uitvoering van publieke taken kosten en wie dragen daarvan de lasten? Daarbij gaat het ook om zaken als doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit vormt de kern van de doorlichting.
- c. Hoe wordt de uitvoering van publieke taken georganiseerd? Dat gaat over sturing, verantwoordelijkheid en verantwoording.

De kerntakendiscussie gaat dus primair om een weging van publieke waarden. Er is sprake van een gemeentelijke kerntaak als het realiseren van publieke waarde of de borging van het publieke belang bij uitstek een gemeentelijke taak is. We definiëren een kerntaak als een taak waarin we moeten (wet) of willen voorzien. Deze invulling (van “het wat”) is bij uitstek een onderwerp voor het politieke debat.

Het referentiekader is bedoeld om inzicht te geven en een voorzet te doen voor de kerntakendiscussie zoals we die in de komende periode binnen de gemeente Groningen willen gaan voeren. Het referentiekader blijft dus beperkt tot een aantal algemene hoofdlijnen, die meer inleidend zijn bedoeld. Voor de verdere invulling willen we open het gesprek aangaan waardoor de nieuwe raad uiteindelijk een aantal finale keuzes kan maken. Met andere woorden wat nu voor ligt is een prelude.

I. Publieke waarden: overheid–markt–gemeenschap

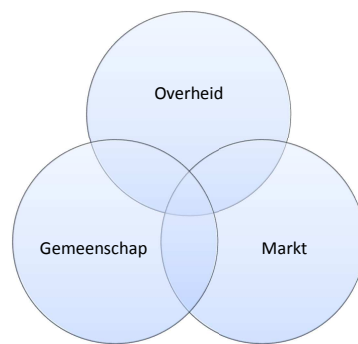
Gemeenten kunnen binnen de eigen gemeentegrenzen in belangrijke mate keuzes maken. Gemeenten hebben in hoge mate een “open huishouding”. De discussie over kerntaken (taken waarin we moeten en willen voorzien) staat niet op zichzelf. In vele gemeenten is of wordt deze discussie gevoerd. Steeds meer worden vragen gesteld bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden en burgers en samenleving. Het afgelopen jaar hebben tal van landelijke adviesorganen hier hun licht op laten schijnen. In deze adviezen zitten grote overeenkomsten.

De Raad van het openbaar bestuur (Rob) vat dit als volgt samen: ‘Aan de rolverandering van de overheid ligt niets minder dan een paradigmashift ten grondslag. De omslag begint door ervan uit te

gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving in haar gemeenschappen. Daarop volgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid. Het particuliere initiatief is leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen.'

In de brief aan de raad van 23 september jl. over de 'participerende gemeente' is dit als volgt omschreven: 'Er ligt een opgave om beter aan te sluiten bij sociale verbanden van burgers. Bewoners en sociale ondernemers nemen steeds vaker het voortouw bij het vormgeven van hun leefomgeving en realiseren op basis van intrinsieke motivatie prachtige initiatieven.' Dit heeft nogal wat consequenties.

Publieke waarden kunnen langs verschillende lijnen worden gecreëerd via de (lokale) overheid, de gemeenschap en de markt. Vanuit deze 'bestanddelen' wordt in gezamenlijkheid de publieke waarde bepaald.



Uit: dr. Martijn van der Steen e.a., Pop-up publiek waarde (NSOB 2013)

De verhoudingen tussen deze drie 'delen' zijn niet statisch. Veel taken die zijn gestart vanuit burgerinitiatief werden ingekaderd in wet- en regelgeving. Vervolgens werd een voorziening soms een basisvoorziening en werd de toegankelijkheid en beschikbaarheid gegarandeerd. Het werd een overheidstaak of bekostigd uit publieke middelen. Die beweging hebben we kunnen zien in bijvoorbeeld de volkshuisvesting, het onderwijs en de zorg. Al enige tijd staat de huidige verdeling van verantwoordelijkheden opnieuw ter discussie.

Hierbij wordt vaak de relatie gelegd met de veranderingen in de samenleving. Deze vertoont volgens velen steeds meer trekken van een netwerksamenleving. Er worden tussen burgers, bedrijven en overheden steeds meer, en in wisselende samenstelling, coalities gevormd om doelen en ambities te realiseren. De gemeente is op veel terreinen niet bepalend, eerder, of soms hoogstens, medebepalend.

Tegelijkertijd 'explodeert' het gemeentelijk takkenpakket. De omvang van het gemeentefonds gaat door de decentralisaties bijkans verdubbelen. Het zijn vooral de taken die de directe levenssfeer van de Stadjer raken, zoals zorg en werk, die (in medebewind) worden overgeheveld naar gemeenten.

Recentelijk heeft het COELO van de RUG berekend dat wanneer de gemeenten de drie decentralisaties op een manier uitvoeren zoals het Rijk nu doet, de gemeenten in 2017 er 6 miljard op toeleggen (dit is inclusief de op voorhand bepaalde kortingen). Hoe gaan we daar mee om? Dit vereist samenwerken met andere overheden, maar vereist ook nadenken over de rol van alle partijen in dit domein. Daarbij is het steeds de vraag hoe de 'systeemwereld' (zoals een gemeentelijke organisatie) aansluit op de 'leefwereld' van de Stadgers.

Het maken van keuzes hierin vraagt antwoorden op tal van vragen. Gaan er in Groningen meer van onderaf initiatieven ontstaan, gebaseerd op actief burgerschap en sociaal ondernemerschap die delen van publieke voorzieningen gaan dragen? Laat de gemeentelijke overheid taken helemaal los? Dit zou immers passen bij een houding die er vanuit gaat de 'mensen de Stad maken' en dat de overheid hier vooral aanvullend op is. Treedt de overheid dan terug of verandert vooral de besturing? Is er voldoende draagvlak en draagkracht onder de bevolking in de Stad? Kan de uitoefening van taken goedkoper als we meer ruimte laten voor burgers en ondernemers? Kunnen we de maatschappelijke verandering al op waarde schatten en kloppen de veronderstellingen wel?

Gaan we meer zaken privatiseren c.q. verzelfstandigen? De gedachte hierachter is dat dit efficiënter, goedkoper en klantgerichter gebeurt dan wanneer de overheid dit in eigen handen houdt. Vraagpunten hierbij zijn: hoe is het toezicht en de (publieke) verantwoording geregeld? Hoe voorkomen we dat in de uitvoering allerlei controlemechanismen worden ingebouwd en/of dat onduidelijk is wie waarop aanspreekbaar is? Leidt privatisering tot een betere service en/of lagere kosten voor de burger?

Of blijven een aantal zaken stevig in handen van de lokale overheid? Dit bijvoorbeeld vanwege het publieke belang dat er mee is gemoeid of omdat er voor bepaalde zaken geen of een beperkte markt is. Bovendien is bij de uitvoering in eigen beheer de gemeente duidelijker herkenbaar én aanspreekbaar. Maar wordt met overheidssturing het 'eigen initiatief' ('van onderaf') gesmoord? Is het gemeentelijk takenpakket in de loop van de tijd misschien 'topzwaar' geworden' en bereiken we de gestelde doelen wel door sterke overheidssturing?

Centrale vraag

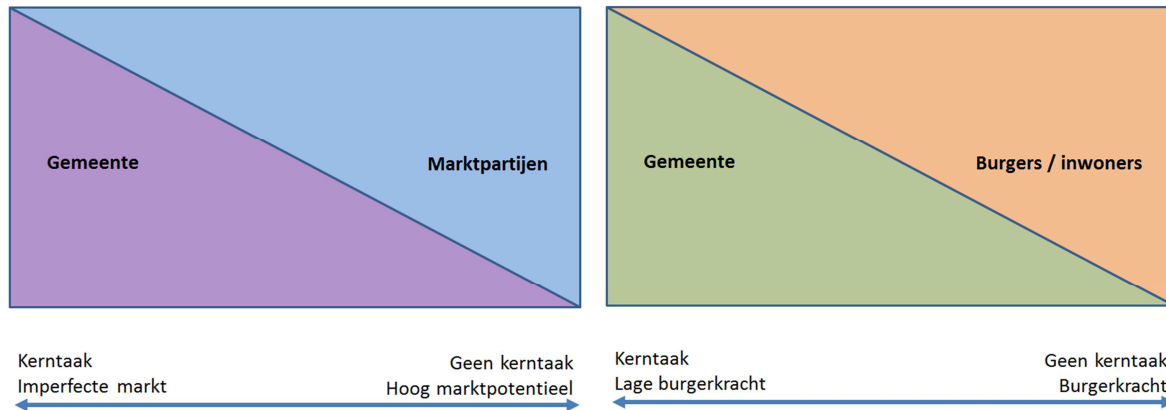
De centrale vraag voor het bepalen van een kerntaak is steeds: kan het publieke belang, de publieke waarde alleen of het best worden vervuld als er sprake is van een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Soms is dat expliciet het geval. Een evident voorbeeld is de in bewaringstelling vanuit de wet BOPZ.

Om dit wat concreter te maken willen we per programma bepalen of er sprake is van een kerntaak, waarbij steeds de vraag is welke *afweging* wordt gemaakt rondom het bepalen van de *publieke waarde*. Om dit goed te kunnen bepalen zijn de volgende vragen relevant:

- a. *Is een gemeentelijke verantwoordelijkheid noodzakelijk voor het realiseren van publieke waarde? Is er dus sprake van een kerntaak?*
- b. *Is er voor de uitvoering van taken sprake van een functionerende markt?*
- c. *Is er voldoende zelforganiserend vermogen of burgerkracht?*

Natuurlijk zijn er nog andere vragen denkbaar, zoals: is er voldoende regionale (intergemeentelijke) samenwerking? Maar wij denken dat die (meer afgeleide) vraag later aan de orde kan komen.

We hebben vragen b en c verbeeld in twee schema's:



Leidt een afweging rondom publieke waarde tot het oordeel dat er geen sprake is van een gemeentelijke kerntaak, dan kan de gemeente terugtreden. Wanneer iets wél als kerntaak wordt aangemerkt én er is sprake van marktpotentieel en/of burgerkracht, dan kan de rol van de gemeente misschien kleiner of meer regulerend en stimulerend zijn. In het oordeel hierover moet dan ook worden meegewogen of er voldoende markt en/of zelforganiserend vermogen c.q. burgerkracht in de Stad aanwezig is.

Casussen

We stellen voor om aan de hand van de bespreking van concrete casuïstiek drie domeinen een drietal casussen nader in de raad te verkennen:

1. **Openbare ruimte**
2. **Sociale domein**
3. **Educatie**

Ad. 1 Openbare Ruimte

In het beheer van de openbare ruimte is de gemeente Groningen een sturende overheid, zonder twijfel vanuit het idee dat die ruimte door iedereen moet kunnen worden gebruikt. De markt voert ook taken op basis van bestek, offerte uitvraag of aanbesteding.

Ad 2. Sociale Domein

In het sociaal domein wordt nu veel via subsidies gewerkt. Het gaat hier veelal om wettelijke taken. Soms ook taken, zoals maatschappelijk opvang en verslavingszorg, waarin we als gemeente Groningen een centrumfunctie vervullen.

De gemeente stelt programma's van eisen op. De subsidie gaat naar stadse instellingen (geen concurrentie), die zich weer vrij gedetailleerd verantwoorden moeten. Sommige van die instellingen fuseren tot grotere instellingen (bijv. MJD en Stiel). En er wordt buiten de stad gewerkt voor andere

gemeenten (bijv. MJD, WerkPro). De Steun- en Informatiepunten (Stip) in stad functioneren op basis van een actieve inzet van burgers die burgers informeren en verwijzen. De werkzaamheden die de gemeente in het sociale domein verricht zullen door de decentralisaties enorm toenemen. De gemeenten krijgen meer taken te vervullen maar zullen dit voor minder geld moeten uitvoeren. Binnen landelijke kaders (nog in ontwikkeling) heeft de gemeente de nodige beleids- en keuzevrijheid.

Ad 3. Educatie

In de huidige situatie vindt educatie niet alleen via scholen plaats maar investeert de gemeente ook in bijvoorbeeld de muziekschool, het CBK of in de educatie op het gebied van natuur en duurzaamheid. De gemeente Groningen investeert hier meer in dan gemiddeld genomen het geval is door gemeenten.

II. Uitvoering en rollen van gemeenten

Aan de hand van de keuzes rondom de kerntaken kan een passende invulling van de gemeentelijke rol worden gekozen ("het hoe"). Die rollen baseren we op de tegenstelling tussen:

- a. 'Sturende gemeente' tegenover 'mensen maken stad', en
- b. 'Zelf doen' tegenover 'loslaten'.

Zelf doen

Mensen maken de Stad

Loslaten



Zelf doen

Sturende Overheid

Loslaten

Dit levert 4 typische gemeentelijke rollen op:

- Dirigeren: de gemeente is zowel opdrachtgever als uitvoerder van een bepaalde taak.
- Regisseren: de uitvoering is in private handen onder opdrachtgeverschap en toezicht van de Gemeente Groningen.
- Co-creëren: er is sprake van een gedeeld opdrachtgeverschap en uitvoering van burgers, bedrijven en gemeente.
- Faciliteren: de gemeente ondersteunt maar er is geen sprake van gemeentelijke opdrachtgeverschap/of uitvoering.
- Stoppen: geen gemeentelijke bemoeienis, het heft is in handen van burgers en/of bedrijven.

Uiteraard spelen bij de verdere invulling van de gemeentelijke taken de resultaten van de doorlichting een belangrijke rol omdat deze inzicht verschaffen of taken doelmatiger kunnen ingevuld. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de Wet Markt en Overheid (mededingingswet). Overheden

concurreren namelijk soms met bedrijven bij het zelf uitvoeren van taken. Dat is in Groningen ook zo; denk bijvoorbeeld aan inzameling bedrijfsafval, exploiteren van parkeergarages en fietsenstallingen en de kunstuitleen. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden.

Proces in 2014

De expertmeeting van 8 januari 2014 is open en verkennend. Er ligt geen voorstel en er worden geen besluiten genomen. Besluiten zijn voorbehouden aan de 'nieuwe' gemeenteraad. Het gesprek in de gemeenteraad is nog geen gesprek met de Stad. De bepaling van publieke waarden en het beantwoorden van de vraag wat burgers, bedrijven en instellingen van de gemeente mogen verwachten vraagt wellicht een open proces. Bij de vormgeving van dat proces moet worden ingevuld welke rol burgers, instellingen en bedrijven vervullen.

Literatuurlijst

COELO, Gemeenten in perspectief (september 2013)
Instituut voor Publieke Waarden, Van 3 decentralisaties naar 3 dimensionaal (G32 juni 2013)
Ministerie BZK, De Doe-Democratie (juni 2013)
NSOB, Pop-Up Publieke Waarde (2013)
Rmo, Terugtrekken is vooruitzien (juli 2013)
RoB, Loslaten in vertrouwen (december 2012)