

Montesquieu Policy Papers

‘Decentralisatie, om de goede en om de verkeerde redenen’.

J.Th.J. van den Berg



MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT

De in deze policy paper neergelegde opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs die van het Montesquieu Instituut

Montesquieu Instituut

Policy papers

Nr. 9

d.d. 1 april 2019

‘Decentralisatie, om de goede en om de verkeerde redenen’.

J.Th.J. van den Berg

Deze policy paper is met dezelfde inhoud verschenen als een essay in het kader van de Meerjarenvisie 2020 -2024 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, onder de titel: 'Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling' en te raadplegen op de website van de VNG: www.vng.nl.

Decentralisatie, een van de Grote Operaties

In een aantal Europese landen ontstond in de jaren zeventig de behoefte om een topzware verzorgingsstaat lichter te maken door meer ruimte te verschaffen aan 'lagere overheden' om, minstens bij de uitvoering van beleid, eigen wegen te bewandelen. Vooral in nogal centralistisch bestuurde landen als Groot-Brittannië en Frankrijk ontstond een beweging naar decentralisatie. Na decennia van centralisatie sinds het begin van de twintigste eeuw was er het verlangen naar een tegengestelde beweging. In Nederland, waar die behoefte er eveneens was, werd decentralisatie onderdeel van de zogenaamde 'Grote Operaties', die aan het begin van de jaren tachtig werden ingezet, opnieuw om de loden last van de centrale overheid te verlichten. Zij ging samen met privatisering, deregulering, verzelfstandiging en reorganisatie van het Rijksapparaat¹.

Door deze inkadering kreeg decentralisatie vaak het karakter van een bezuinigingsoperatie, want hoofddoel van al die inspanningen – begonnen onder het kabinet-Lubbers I – was verkleining van de collectieve sector. Gemeenten kregen het gevoel dat voornamelijk lege kassa's werden gedecentraliseerd. In elk geval bleek dat er meer dan één reden voor decentralisatie bestond en niet altijd de juiste. Voorts, veel diepgaande gedachtenvorming over nut en noodzaak van decentralisatie kwam er niet aan te pas, ook later niet.

¹ Dat die Grote Operaties geen onverdeeld succes zijn geworden is te lezen in het 'pamflet' van Minister van Staat, Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen. Een oproep, Amsterdam: Prometheus, 2018. Al eerder was er het kritische rapport van de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer, onder leiding van Roel Kuiper, Verbinding verbroken?, Kamerstukken I, 2012 – 2013, C, B.

Decentralisatie om de goede redenen

Waarom zou je eigenlijk centraal geleid bestuur decentraliseren en in handen leggen van de lokale democratie? Wat heeft die lokale democratie voor op centraal bestuur? Het antwoord op deze vraag kan je zo ingewikkeld maken als je wilt, maar er zijn wel een paar goede redenen voor te geven. Die betekenen dan tegelijk dat lang niet alles wat de overheid doet zich voor uitvoering op lokaal niveau leent. Decentraliseren kan dus om juiste redenen maar ook om verkeerde.

Zie ik het goed, dan zijn er drie goede redenen voor decentralisatie van beleid, die tevens als maatstaven zouden kunnen dienen voor een algemeen decentralisatiebeleid.

- 1 Decentralisatie betekent onvermijdelijk differentiatie: gemeenten zullen onderling verschillende oplossingen kiezen voor de problemen die aan hen zijn toevertrouwd. In veel gevallen is die differentiatie wenselijk, omdat lokale omstandigheden van elkaar verschillen. In de Randstad zien kwesties er anders uit dan in de provincies daarbuiten. In de stad verschillen vraagstukken van die in het landelijk gebied en in centrale steden van gemeenten eromheen. Ieder van die verschillende constellaties eist een eigen aanpak en kent haar eigen mogelijkheden tot participatie: hoe groter de gemeente, hoe meer georganiseerd die participatie moet verlopen om effectief te zijn. Waar differentiatie betere mogelijkheden biedt tot probleemoplossing dan landelijke uniformiteit, ligt decentralisatie voor de hand. In een klein land als Nederland, dat bovendien dicht bevolkt is en sterk verstedelijkt, moeten de mogelijkheden van differentiatie overigens niet worden overdreven. Verschillende aanpak in verschillende gemeenten komt al gauw in botsing met het verlangen naar (rechts)gelijkheid.
- 2 De kleinere schaal van het lokale bestuur biedt in beginsel betere mogelijkheden om verkokering en segmentatie van beleid tegen te gaan en samenhangen aan te brengen die op centraal niveau veel moeilijker zijn te leggen en te onderhouden. Er is dus ook meer ruimte voor inventieve benaderingen en oplossingen. Daarmee kan gemakkelijker dan op landelijk niveau worden geëxperimenteerd. Vernieuwing van beleid begint dikwijls op het lokale niveau, dat daarvoor een geschikt laboratorium is. Veel initiatieven die nu vast onderdeel zijn geworden van de sociale rechtsstaat zijn ooit op plaatselijk niveau begonnen. Wel vooronderstelt dit dat decentralisatie niet onmiddellijk leidt tot gemeentelijke schaalvergroting, want dan gaat een belangrijk deel van het ontkokeringseffect weer verloren.
- 3 De gemeente staat dicht bij haar bewoners en heeft, als bestuur en ambtenaren over voldoende competentie beschikken, een scherper inzicht in de vraag van de inwoners, hun zorgen en hun behoefte aan betrokkenheid. De kans dat beleid overbodig blijkt of langs zijn doel heen schiet is op lokaal niveau kleiner: het adres is immers duidelijker.

Deze nabijheid betekent niet dat, als het gaat om waarborgen van individuele bestaanszekerheid, de noodzakelijke individuele gevalsebehandeling altijd beter functioneert op basis van lokaal beleid. Zeker naarmate de technische complicaties van het individuele geval groter zijn en 'zeldzamer' van karakter, kan een met centraal georganiseerde deskundigheid geleide organisatie aanzienlijk effectiever zijn dan decentraal geleide aanpak. Daarbij past eerder doordachte deconcentratie: nabijheid van deskundigheid is hier van meer belang dan nabijheid van bestuur.

Effecten van decentralisatie om de verkeerde redenen

Het probleem van veel recente decentralisaties is dat daarbij bezuiniging op de rijksbegroting voorop stond en niet een of meer van de net beschreven maatstaven. Die worden er hooguit her en der als alibi bijgehaald. Zo wordt gedecentraliseerd om de verkeerde redenen: meestal gebeurt het dan met ruimschoots te weinig middelen. Het gebeurt ongesorteerd, dat wil zeggen, zonder oog voor wat wel en niet onder de eerdergenoemde maatstaven past en met de illusie dat schaalverkleining 'van nature' grotere doelmatigheid bewerkstelligt. Maar, nergens staat geschreven dat decentralisatie grotere efficiëntie betekent. Zeker vraagstukken en instituties met een specifiek karakter verdragen zich slecht met decentralisatie en maken die vaak duurder dan centrale aanpak. Geavanceerde gezondheidszorg, gecompliceerde zorg voor meer- of minder gehandicapten, maar ook specifieke vormen van misdaadbestrijding of adequaat hoger onderwijs hebben wel een zekere relatie met gemeentelijk bestuur, maar lenen zich slecht voor gemeentelijke leiding. Decentralisatie is geen panacee: wie niettemin wil bezuinigen, zal moeten omzien naar andere en betere instrumenten dan decentralisatie, tenzij differentiatie, kleinere schaal en nabijheid echt winst zouden opleveren.

Het verdient opmerkelijk dat veel decentralisatieoperaties niet zijn bedacht door het ministerie dat daarvoor als het ware is opgericht, BZK, maar door allerlei vakministeries. Of die steeds primair de gemeentelijke democratie voor ogen hebben, is niet erg zeker. Wat wel zeker is: BZK staat erbij en kijkt ernaar, terwijl het aan decentralisaties op zijn minst mede leiding zou moeten geven en zou moeten waarborgen dat zowel het centrale als het decentrale bestuur met zulke decentralisatie zijn gediend. Van zulk een regierol is, zacht uitgedrukt, niet heel veel te merken.

Daar komt een tweede probleem bij. Wat wordt gedecentraliseerd – of het nu gaat om het fysieke of het sociale domein – zijn niet de hoofdlijnen en de essentiële normen van het beleid, maar veeleer de risico's en de complicaties van de uitvoering ervan. In de praktijk zijn veel gemeenten voor deze complexiteit en bijbehorende risico's te klein. Dat heeft een beweging op gang gebracht waarbij van onderop gemeenten de handdoek in de ring gooien en opteren voor herindeling dan wel kiezen voor verregaande regionale samenwerking. Dat is niet iets waar veel vakministeries zich zorgen over zullen maken; die vinden dat al lang best. Maar, daardoor ontbreekt het aan elementaire visie op wat de toekomst van de Nederlandse gemeente zou moeten zijn en wordt de vraag genegeerd of schaalvergroting wel zo goed is voor beredeneerde decentralisatie. Als gezegd, BZK staat erbij en kijkt ernaar; blijkt een eigenaardig beeld te hebben van wat het bepleit: herindeling op basis van vrijwilligheid. Maar, over wat voor vrijwilligheid gaat het eigenlijk, als gemeenten de moed opgeven?

Veel decentralisatie leidt om diverse redenen tot meer of minder verregaande regionale samenwerking. Die riskeert te leiden tot effecten die spiegelbeeldig zijn aan wat ik hiervoor betoogde over de zegeningen van decentralisatie; soms zelfs effecten die voor de bevolking uiteindelijk schadelijker uitpakken dan centraal genomen beslissingen.

Regionale samenwerking haalt nogal eens de specifieke kwaliteit weg van gemeentelijk uitvoeringsbeleid, omdat het voor diverse gemeenten tegelijk moet gelden: weg is dan tevens de differentiatie. Participatie aan gemeentelijk beleid verdwijnt vervolgens gemakkelijk in de mist van regionale onoverzichtelijkheid. Dat geldt helaas ook voor gemeenteraadsleden die de zaken niet meer kunnen volgen, laat staan effectief beïnvloeden. Wat onvermijdelijk terugkeert is de verkokering die nu juist moest worden bestreden om plaats te maken voor het inventieve onderzoek naar nieuwe verbindingen. Men kan immers bezwaarlijk het hele gemeentelijke beleid in regionale samenwerking onderbrengen. De nabijheid tot de burger verdwijnt even snel als die tot stand was gebracht: wat moeten inwoners beginnen met bestuurders van een gemeenschappelijke regeling?

Let wel, veel van die regionale 'samenwerking' gebeurt niet op initiatief van het gemeentebestuur maar onder druk van het Rijk, dat in elk geval in het sociale domein weinig geloof hecht aan het eigen bestuurlijk vermogen van de individuele gemeente. Dat roept de vraag op

waarom er dan eigenlijk naar gemeenten wordt gedecentraliseerd. In veel gevallen gaan kleine gemeenten ermee akkoord, omdat zij geen alternatief zien en omdat zij hopen met samenwerking dreigende herindeling te voorkomen. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent een grote variëteit aan vormen van gezamenlijk bestuur, maar daar wordt maar heel beperkt gebruik van gemaakt. Het zou interessant zijn te achterhalen waarom precies. Zulk bestuur mag dan traditioneel 'verlengd lokaal bestuur' worden genoemd, in de praktijk onttaardt het gemakkelijk in 'van het lokale niveau losgezongen bestuur'. De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt in zijn bijdrage aan 'Om over na te denken' over 'uitwedstrijden voor de gemeenteraad'. Regionale samenwerking leidt gemakkelijk tot verlies aan ownership van gemeenteraad en zelfs gemeentebestuur.

En, om nog even door te somberen: regionale samenwerking gaat dikwijls ten koste van politieke leiding en politieke keuzes, tot depolitisering van het beleid, ook als er alle aanleiding voor het tegendeel zou zijn. Ze schept in de praktijk alle ruimte voor ambtelijke technocratie, waaraan ambtenaren zelf bijdragen in hun begrijpelijke verlangen aan oplossingen bij te dragen. Dat alles leidt tot het gevreesde TINA-syndroom: beleid dat wordt verkocht met het argument 'There Is No Alternative'. Raden verliezen zo hun belangstelling en de publieke verantwoording gaat eraan teloor. Slecht voor de democratie derhalve en op termijn een sterke stimulans voor populisme in het bestuur van de gemeente.

letwat overdreven geformuleerd ontstaat de volgende situatie. De rijksoverheid maakt de regels maar voert ze niet uit en acht zich voor de uitvoering dan ook niet verantwoordelijk. Die is immers gedecentraliseerd. Het gemeentebestuur voert uit, maar daar gaan diverse dingen fout. De gemeente kan zich dan verschuilen achter het excuus: wij hebben de regels niet gemaakt, daar kunnen wij niet voor verantwoordelijk worden gesteld. Wordt het ingewikkeld, dan brengen wij het zaakje onder in een gemeenschappelijke regeling en dan weet helemaal niemand meer, wie waarvoor verantwoordelijk is. Jammer voor de burger die erin verdwaalt, natuurlijk. Zo wordt decentralisatie, naast privatisering en verzelfstandiging een methode om de verantwoordelijkheid van de overheid zoek te maken. Die zoekgeraakte of zoekgemaakte verantwoordelijkheid is een van de grote problemen in het hedendaagse verkeer tussen overheid en burger. Is het dan gek als mensen in hun vertwijfeling gele hesjes aantrekken?

De noodzaak van regionale samenwerking, maar hoe?

En toch moet het: regionaal samenwerken. Vraagstukken van milieubeheer, ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en arbeidsmarkt zijn naar hun aard regionaal en dus gemeentegrens overschrijdend. Dat geldt net zo goed voor grote stedelijke gemeenten als voor gemeenten in het landelijk gebied. Mits goed opgezet en georganiseerd kan regionale samenwerking doelmatiger zijn dan beleid per gemeente afzonderlijk. Gemeentelijke herindeling is daarvoor geen alternatief, omdat die nooit groot genoeg kan zijn. Herindeling op doelmatigheidsgronden is sowieso van het twijfelachtige soort. Bovendien nogal ironisch: decentralisatie en dus schaalverkleining efficiënter vinden wordt een beetje vreemd als die gepaard moet gaan met schaalvergroting om redenen van efficiency op het lokale vlak. Zo wordt het probleem verplaatst in plaats van opgelost.

Er is nog een reden a fortiori voor regionale samenwerking, zelfs op gevaar af dat die nog onvoldoende sterk zal zijn. Alleen samenwerking kan immers voldoende tegenmacht opwerpen tegenover maatschappelijke instellingen en organisaties die in de laatste decennia een enorme schaalvergroting hebben ondergaan, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg, de maatschappelijke ondersteuning en de volkshuisvesting. Die hebben vaak een omvang aangenomen waartegen het gemeentebestuur amper is opgewassen. Dezelfde overheid die haar eigen organisatie aan schaalverkleining heeft onderworpen heeft op het maatschappelijk middenveld nu juist deze schaalvergroting gestimuleerd door privatisering en verzelfstandiging.

Zoals de 'Denktank 2018' van de VNG zorgelijk opmerkt: 'De oplossing is nog niet gevonden'. Daar is 'veel geduld bij nodig' en pogingen 'elkaar te begrijpen en voorzien'. Met ons allen hebben wij een constellatie doen ontstaan van grote complexiteit, die niet met een paar handomdraaien valt te vereenvoudigen, hoewel dat eigenlijk wel zou moeten. Er is, ook al hebben wij nog zo'n hekel aan 'structuuroplösungen' en 'blauwdrukken', op zijn minst behoefte aan nieuwe denkbeelden over onze bestuurlijke architectuur. Toegegeven, op de resultaten daarvan kunnen wij niet wachten, daargelaten dat wij in Nederland in het algemeen niet sterk in zijn in institutionele architectuur.

Dan is het beter pragmatisch naar de werkelijkheid te kijken en te zoeken naar effectieve incrementele vernieuwingen.

Als het gaat om misschien wel ingewikkelde maar tegelijk specialistische en beleids-arme vraagstukken, dan zit de oplossing nog het meest in delegatie aan ambtelijke uitvoerende diensten en beperking van de politieke bemoeienis tot bestuurlijk toe-zicht. Dat kan het best op de voor de taak optimale regionale schaal. In de sfeer van het milieubeheer gebeurt dat al. Hetzelfde geldt voor opdrachten die in hoofdzaak bestaan uit vaste routinebesluiten, waarbij de kans op individueel onrecht uitgesproken klein is. (De gang naar de rechter is voor weinig burgers immers een pretje.)

Waar reëel beleid in het geding is – waar samenhang, prioriteitsstelling en verdeling van taken moeten worden georganiseerd – daar moet effectieve openbare controle en kaderstelling zijn gewaarborgd en daar moet dus de gemeenteraad leiding kunnen geven. Daar past geen TINA-beleid, waarmee raden en hun burgers voor voldongen feiten worden geplaatst en ontmoedigd. Daarvoor zie ik twee wegen. De eerste is dat de raad, met behulp van delegaties van zijn leden, volwaardig gaat meespelen in de gemeenschappelijke regeling. De Wgr maakt dat mogelijk, maar er kan meer gebruik van worden gemaakt. Raden zouden daar best iets actiever in mogen worden en zich de kaas niet van het brood hoeven te laten eten.

Het alternatief – dat mijn voorkeur heeft – is gelegen in meer systematische taakdifferentiatie tussen gemeenten. Die bestaat her en der wel (de Gemeentewet laat die in art. 109 ook expliciet toe), maar zij zou veel systematischer kunnen worden toegepast. Ingewikkelde uitvoerende taken op sociaal en fysiek terrein zouden feitelijk onder het gezag dienen te komen van grote, centrale gemeenten. Die zouden deze mede dienen uit te oefenen ten behoeve van

omliggende kleinere gemeenten, waarmee daartoe overeenkomsten worden gesloten. Ik laat in het midden of kleinere gemeenten daarvoor zelf aan hun grote 'zusters' betalen, of dat financiering plaatsvindt door herverdeling van het Gemeentefonds. Het laatste lijkt mij het eenvoudigst.

Differentiatie tussen gemeenten ex art. 109 vindt nu al plaats in de verslavingszorg, maar dat ligt ook daarom voor de hand omdat verslavingsproblemen zich in de (grote) steden het meest voordoen.

Een ander voorbeeld zou de uitvoering kunnen zijn van de Participatiewet. Toen het nog ging om een Bijstandswet die voornamelijk uitkeerde, was er geen enkele reden om de toepassing van de wet aan kleine gemeenten te onttrekken. In zijn huidige vorm, waarin bijstand wordt verbonden aan begeleiding naar de arbeidsmarkt of naar alternatieve vormen van (vrijwilligers)arbeid ligt uitvoering door kleine gemeenten minder voor de hand. Verwijzing naar een nabije grote gemeente, die de noodzakelijke verbindingen met instellingen en het bedrijfsleven wel kan leggen, kan dan de aangewezen weg zijn. Al geruime tijd geleden gingen bijstandsgerechtigden uit dorpsgemeenten vaak naar de meest nabije stad, omdat zij daar groter kansen op werk dachten te hebben en meestal bleek dat ook het geval².

In de gemeenten waar de uitvoering plaatsvindt kan de politieke verantwoording aan de raad naar behoren worden georganiseerd en kan voorts al het goede van decentralisatie – differentiatie, samenhang en nabijheid – tot zijn recht worden gebracht. Kleinere gemeenten zijn verlost van taken die niet bij hen passen, die zij niet of moeilijk aankunnen en die hen uiteindelijk drijven naar de herindeling die zij niet willen. Aldus staat de ownership vast, maar ook de democratie. Ten slotte zien bewoners ook zelf wat hun gemeente voor hen doet en wat zij niet doet; de schijn van medezeggenschap in een gemeenschappelijke regeling is immers opgeheven.

Ook taakdifferentiatie kent, zo moet worden opgemerkt, haar beperkingen: je kunt niet alles bij de ene gemeente weghalen om het aan een grotere toe te vertrouwen. Zowel regionale samenwerking als taakdifferentiatie moeten zijn gebaseerd op een 'minimum' aan taken die onvervreemdbaar tot de opdracht van elke gemeente blijven behoren. Gemeenten kunnen immers niet volstaan met louter front-office van iets anders te wezen.

Als bewoners dan niet tevreden zouden zijn met wat hun gemeente voor hen kan betekenen, zijn zij het en niet mysterieuze krachten van bovenaf die bepalen of de gemeentegrenzen voor wijziging in aanmerking komen of niet.

² In 2000 was ik als VNG'er op bezoek bij B&W van Roermond. Daar vertelde de toenmalige wethouder van Sociale Zaken, Tof Thissen, dat hij en zijn Sociale Dienst zich een slag in de ronde werkten om jonge bijstandstrekkers weer aan de slag te krijgen en met redelijk succes. Gevolg was dat uitkeringstrekkers uit de omliggende gemeenten (die minder faciliteiten voor re-integratie hadden maar wel streng controleerden) naar Roermond verhuisden wegens de betere perspectieven. Dat leverde een berisping op van het ministerie van Sociale Zaken, dat Roermond er maar niet in slaagde om het aantal bijstandstrekkers omlaag te krijgen, terwijl de omliggende gemeenten aanzienlijke daling lieten zien. Of wij Sociale Zaken alsjeblieft tot betere gedachten konden brengen.

Over de auteur

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg is oud-hoofddirecteur/voorzitter van de directieraad van de VNG (1996 - 2002). Hij is emeritus-hoogleraar aan de Universiteit Leiden (parlementaire geschiedenis) en Universiteit Maastricht (parlementair stelsel) en oud-lid van de Eerste Kamer. Hij is fellow van het Montesquieu Instituut.



Contactgegevens

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg
E-mail: jtjvandenber@planet.nl

Montesquieu Instituut
E-mail: info@montesquieu-instituut.nl
Tel: +31 703 630 105

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)



MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT