

Denkfouten en halfbegrepen theorieën. Daarop zijn de pleidooien voor decentralisatie in combinatie met grotere gemeenten meestal gebaseerd. Deze cocktail leidt juist vaker tot **meer uniformiteit en centrale sturing**.

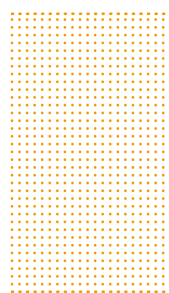
MAARTEN ALLERS

Het dogma van decentralisatie

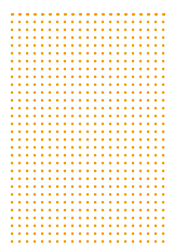
De werkgroepen die de brede heroverweging moesten uitvoeren waren bedoeld om bezuinigingsmogelijkheden in kaart te brengen. De werkgroep Openbaar bestuur heeft echter grotere ambities en stelt voor om de structuur van het openbaar bestuur drastisch te veranderen. De toverwoorden hierbij zijn decentralisatie en bestuurlijke opschaling. Het eerste zou het tweede noodzakelijk maken. Dit is geen nieuw geluid. Decentralisatie is officieel overheidsbeleid, dat in de wet is vastgelegd. Het Rijk delegeert al jaren taken naar provincies en vooral gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten komt regelmatig met voorstellen om nog meer taken over te nemen, en stuurt aan op gemeentelijke schaalvergroting. De verkiezingsprogramma's van D66, PvdA, Groenlinks en VVD kiezen voor verdergaande decentralisatie of schaalvergroting. Pleidooien voor verdergaande decentralisatie worden zelden nog onderbouwd, meestal wordt volstaan met gemeenplaatsen in het genre 'dichter bij de burger'. We kunnen daarom gerust spreken van een dogma. Hier is echter sprake van een dubbele paradox. Naarmate meer taken worden gedecentraliseerd bemoeit

de rijksoverheid zich meer met wat gemeenten doen. En doordat decentralisatie gepaard gaat met gemeentelijke schaalvergroting is tegelijkertijd ook sprake van fysieke centralisatie: gemeentelijke taken worden door steeds grotere organisaties uitgevoerd. Het wordt tijd de decentralisatiediscussie eens kritisch tegen het licht te houden. Dit doen we aan de hand van het rapport van de heroverwegingswerkgroep Openbaar bestuur

Volgens dit rapport zou decentralisatie zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het bestuur verbeteren. De werkgroep adviseert om voor elke overheidstaak vast te stellen wie er over gaat. Wie er niet over gaat mag zich er niet meer mee bemoeien, ook het Rijk niet. Daar is natuurlijk veel voor te zeggen. Bij de vraag wie ergens over gaat moet volgens de werkgroep het subsidiariteitsprincipe leidend zijn. Zo mogelijk moeten taken decentraal worden gedaan. Het rapport van de werkgroep refereert aan het decentralisatietheorema dat W. Oates in 1972 beschreef in zijn boek *Fiscal Federalism*. Dit leert dat decentralisatie onder voorwaarden leidt tot optimale overheidsvoorzieningen, doordat die voorzieningen dan kunnen worden



WIE ER
NIET OVER
GAAT, MAG
ZICH ER
NIET MEE
BEMOEIEN



afgestemd op de lokale behoeften. Die verschillen van gemeente tot gemeente.

De werkgroep merkt hierbij op dat er wel moet worden gelet op de mate waarin verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten of provincies worden geaccepteerd. Helaas wordt hier verder niet op ingegaan. Erg jammer, want dit is de hamvraag. Bestuurskundigen kennen de zogeheten decentralisatieparadox: hoe meer taken het Rijk overdraagt aan gemeenten, hoe meer nationale beleidsmakers zich bemoeien met wat gemeenten doen. Kamerleden, en in hun kielzog ministers en rijksambtenaren, kunnen de gedecentraliseerde taken niet echt loslaten. Dit begint vaak onschuldig, met het verzamelen van informatie over lokaal beleid (monitoring). Zodra duidelijk wordt dat dit beleid niet overal identiek is wordt men onrustig. Belangenorganisaties grijpen verschillen aan om gemeenten die minder dan gemiddeld uitgeven aan hun doelgroep te verketteren. Kamervragen kunnen dan niet meer uitblijven, en voor we het weten komen er landelijke normen, via 'afspraken' of zelfs wetgeving. De werkgroep schrijft hierover eenvoudig dat rijksbemoeienis met gede-

centraliseerde taken kan worden gestopt. Het is immers niet nodig: overheden moeten elkaar kunnen vertrouwen! Een mooie droom, zeker, maar zo zit de wereld helaas niet in elkaar.

Sneeuwbaaleffect

Om verder te kunnen decentraliseren wil de werkgroep gemeenten radicaal opschalen. Grotere kunnen hun taken meestal zelfstandig uitvoeren, zonder terug te vallen op samenwerkingsverbanden. Dit argument wordt de laatste tijd door iedere zichzelf respecterende commissie herhaald. De decentralisatieparadox dreigt hiermee een nieuwe, bijna karikatuurale vorm aan te nemen. Doordat gemeenten steeds meer taken krijgen, en doordat bestaande gemeentelijke taken aan steeds meer hogere regelgeving worden onderworpen, is het voor kleine gemeenten moeilijk geworden een en ander bij te houden en uit te voeren. Tenminste, dat is de veronderstelling (hoewel de werkgroep erkent dat de taken die naar gemeenten zijn gedecentraliseerd wel degelijk adequaat zijn opgepakt). Kleine gemeenten staan hierdoor onder druk te fuseren. Echter, wanneer taken worden gedecentraliseerd naar steeds minder, steeds grotere gemeenten, dan komt de het bestuur niet dicht bij de burger te liggen, maar juist verder weg. Taken

NIEMAND WIL ALLEEN ACHTER BLIJVEN TUSSEN MASTODONTEN

die voorheen op een laag organisatieniveau werden uitgevoerd komen op een hoger niveau te liggen – ze worden gecentraliseerd. Het is nog maar de vraag in hoeverre per saldo eigenlijk nog wel sprake is van decentralisatie.

Dit proces dreigt nu uit de hand te lopen. De werkgroep wil het aantal gemeenten in één keer sterk terugbrengen, van de huidige 430 tot 25 à 30 of anders op zijn minst tot 100 à 150. Ook nu al dwingen de jaarlijkse herindelingen de overige gemeenten om zelf ook een herindeling te overwegen. Zo fuseren binnenkort vijf Friese gemeenten tot de op één na grootste gemeente van de provincie, met 69 woonkernen. Dit heeft een sneeuwbaaleffect, omdat het weinig aantrekkelijk is alleen achter te blijven in een wereld van mastodonten. Heerenveen en Smallingerland (Drachten en omstreken), twee Friese gemeenten die niet eens aan elkaar grenzen, hebben inmiddels al aangekondigd ook samen te willen. Dat zou een gemeente opleveren die groter is dan Leeuwarden. Waar houdt dit op?

Wat er in dit geweld ontbreekt, is een heldere visie op decentralisatie. Decentralisatie mag geen doel op zich zijn, maar is alleen zinvol wanneer de voordelen de nadelen overtreffen. Wat zijn die voordelen? Decentralisatie kan in theorie leiden tot een goedkopere uitvoering van bestaand beleid (bezuinigen), of tot een beter beleid. Om met dat laatste te beginnen: decentralisatie kan leiden tot beleid dat beter is afgestemd op de wensen van burgers, wanneer die niet in elke gebied hetzelfde zijn. Waarom zouden we inwoners van Staphorst koopzondagen opdringen, of waarom zouden we die aan inwoners van Amsterdam ontzeggen? Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie kan maatwerk zijn. Dit is het Oates-theorema waarop de werkgroep zich baseert. Decentralisatie heeft echter meer voordelen.

Decentralisatie kan ook leiden tot een grotere betrokkenheid van bur-

gers bij het bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is minder moeilijk dan op nationaal niveau. Het is belangrijk dat mensen het idee hebben enige invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat hen raakt. Dat veel dit idee zijn kwijtgeraakt is een van de grootste problemen waar Nederland anno 2010 mee worstelt. Decentralisatie bevordert bovendien innovatie van beleid. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen uitproberen voor maatschappelijke problemen, kan bekeken worden welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Goed werkend beleid kan vervolgens door andere gemeenten worden overgenomen.

Vergelijking

Het overnemen van succesvol beleid wordt versterkt door het verschijnsel maatstafconcurrentie, een term gemunt door P. Salmon in 1987. Dit is de vierde manier waarop decentralisatie tot beter beleid kan leiden. Dat werkt zo. Bij de rijksoverheid hebben kiezers geen vergelijkingsmateriaal om de prestaties van hun bestuurders te kunnen beoordelen. De situatie in andere landen is vaak onvergelijkbaar, zodat alleen vergelijking met voorgaande kabinetten overblijft. Maar omstandigheden veranderen. Het kabinet Balkenende IV kan moeilijk worden verweten dat het de overheidsschuld hoger heeft laten oplopen dan het vorige kabinet, dat niet te kampen had met een bankencrisis. Kiezers kunnen prestaties van landelijke politici dus moeilijk objectief beoordelen. Door dit gebrek aan transparantie hoeven politici maar beperkt rekenschap af te leggen. Gemeenten zijn onderling veel beter vergelijkbaar dan landen (klein met klein, groot met groot), en hebben ook allemaal met de recessie te maken. Kiezers kunnen de prestaties van hun gemeentebesturen dus vergelijken met die van bijvoorbeeld omliggende gemeenten. Dit versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen. Dat maatstafconcurrentie in de praktijk werkt is aangevoeld voor diverse landen, waaronder Nederland.

Alle voordelen van decentralisatie hebben één essentieel kenmerk ge-



meen: ze treden alleen op wanneer gemeenten hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren. Dit kan niet genoeg worden benadrukt. Zonder lokale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk door duizend bloemen te laten bloeien, en is maatstafconcurrentie inhoudsloos.

Decentralisatie zonder lokale autonomie kan mogelijk wel tot een kostenverlaging leiden, wanneer de informatie die nodig is om beleid uit te voeren lokaal aanwezig is. Met de centrale uitvoering is het niet nodig die informatie naar Den Haag te sturen, en de Haagse beslissingen vervolgens weer naar beneden te geleiden. Ook kan decentrale uitvoering tot ontcoeking leiden, omdat ambtenaren bij (niet te grote) gemeenten veelal verschillende regelingen tegelijk uitvoeren, en dus over sectorgrenzen heen kunnen kijken.

Vuistregel

Uit het bovenstaande is een simpele vuistregel af te leiden die duidelijk maakt wanneer decentralisatie zinvol is. De eerste vraag die moet worden gesteld is: mag het beleid in de ene gemeente anders zijn dan in de andere? Is het antwoord ja, dan kan decentralisatie aanzienlijke voordelen hebben. Bij nee is decentralisatie (eigenlijk dus: decentrale uitvoering) alleen zinvol wanneer dit aantoonbaar leidt tot kostenverlaging. Het overladen van gemeenten met meer taken dan zij aankunnen, valt daar vanzelfsprekend niet onder. Wordt de eerste vraag bevestigend beantwoord, dan luidt de tweede vraag of de voordelen van decentralisatie de nadelen wel overtreffen. Die nadelen hebben te maken met de soms grensoverschrijdende effecten van beleid en met de optimale schaal van de productie van overheidsvoorzieningen. Hoe kleiner de geografische eenheid die beleid maakt, hoe groter de kans dat omliggende gebieden door dat beleid worden getroffen, in positieve of in negatieve zin. Omdat die effecten de beslissers zelf niet raken, wordt met deze effecten doorgaans te weinig rekening gehouden. In de tweede plaats is voor overheidsvoorzieningen soms een minimale schaal nodig. Een blijf-van-mijn-lijf huis in een

kleine gemeente werkt gewoon niet, daar is de anonimiteit van de stad voor nodig. Door uitbesteding of samenwerking is het schaalprobleem vaak wel te omzeilen. Zo wordt vuilnis in kleine gemeenten vaak door een particulier bedrijf of een naburige gemeente ingezameld. Gemeenten kunnen wel zelf het niveau van dienstverlening vaststellen, en de manier van tarifiering.

De nadelen van decentralisatie kunnen worden verkleind door gemeenten groter te maken. De werkgroep lijkt niet in te zien dat de voordelen hiermee navenant afnemen. Uit het Oates-theorema volgt dat het voordeel van decentralisatie afhangt van de variatie in voorkeuren voor voorzieningen. Decentralisatie is zinvoller naarmate de verschillen tussen gemeenten of provincies groter zijn, en naarmate de verschillen binnen gemeenten of provincies kleiner zijn. Bij grootscheepse samenvoeging worden gemeenten heterogener. Stad en platteland, traditioneel en modern komen meer dan nu het geval is samen binnen de gemeentegrenzen. Tegelijkertijd nemen de verschillen tussen gemeenten hierdoor af. Opschaling verkleint dus de winst van decentralisatie. De werkgroep citeert Oates kennelijk zonder hem gelezen te hebben.

Natuurlijk blijven er altijd taken over waarvoor Rijk en provincie te groot en veel gemeenten te klein zijn. Er zullen dus samenwerkingsverbanden nodig blijven. Sommige samenwerkingsgebieden benaderen eerder de schaal van de provincie dan die van de gemeente. Moeten dergelijke taken dan wel door (samenwerkende) gemeenten worden uitgevoerd? De provincies moeten niet te snel worden afgeschreven.

China

Voorstanders van grootscheepse gemeentelijke schaalvergroting wijzen vaak ook op de stroperige besluitvorming die het gevolg zou zijn van de 'bestuurlijke drukte' in Nederland. Dat zou bestuurlijke daadkracht in de weg staan, en het ons onmogelijk maken de concurrentie met Azië aan te gaan. Dit is onzinnig. In China is, zoals in de meeste dictaturen, de bestuurlijke daadkracht inderdaad groter dan hier. De gevolgen zijn huiveringwekkend. Hele stadscentra



worden zonder overleg platgewalst om plaats te maken voor eenvormige flatcomplexen. Miljoenen moeten verhuizen voor megalomane dammen. Zolang we in Nederland daadkrachtig genoeg zijn om er twijfelachtige projecten als de Noord-Zuidlijn, de Betuwelijn en de tweede Maasvlakte door te krijgen maak ik mij niet ongerust. Het belang van bestuurlijke daadkracht wordt schromelijk overschat.

In de visie van de werkgroep Openbaar bestuur blijft er voor de rijksoverheid maar een bescheiden rol over, ingeklemd tussen Europa en een aantal grootschalige gemeenten en misschien provincies waarmee het zich niet meer mag bemoeien. Het lijkt weinig realistisch om te geloven dat het Rijk zich zo zal laten mangelen. Het Rijk zal de resterende handvol gemeenten gemakkelijker kunnen sturen dan de 430 die er thans nog zijn, en zal niet aarzelen van deze mogelijkheid gebruik te maken. Bovendien is de geadviseerde bestuurlijke constellatie niet stabiel. De werkgroep ziet zelf in dat, na de geadviseerde radicale opschaling, een deel van het gemeentelijke takenpakket beter op een lager schaalniveau kan worden georganiseerd. Men denkt aan nieuwe vormen van bestuur op wijk- dorps- of stadsniveau. Zo worden de gemeenten opnieuw uitgevonden. Het wordt hoog tijd de decentrali-

BELANG VAN BESTUURLIJKE DAADKRACHT WORDT OVERSCHAT

satiediscussie te verzakelijken. Het dogma 'decentralisatie moet' dient vervangen te worden door het uitgangspunt 'decentralisatie: alleen als het zinvol en menens is'. Dat laatste wil zeggen: met lokale autonomie. Wordt aan deze voorwaarde niet voldaan, begin er dan gewoon niet aan. Er is niets tegen om bepaalde taken op nationaal (of provinciaal) niveau uit te voeren. <

Maarten Allers is directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, (COELO), Rijksuniversiteit Groningen