

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Van decentralisatie naar differentiatie, met subsidiariteit én soevereiniteit¹

Het beleidsparadigma van decentralisatie is geworden tot een dogma dat niet meer kritisch ondervraagd wordt. Nadelige gevolgen blijven hierdoor onderbelicht, zoals het feit dat decentralisatie door de schaalvergroting die zij genereert het beleid niet, zoals beoogd, dichterbij burgers brengt. Ook leidt decentralisatie onbedoeld tot processen van standaardisering. Het is tijd voor een nieuw aanvullend paradigma: dat van differentiatie.

door *Rien Fraanje*

De auteur is senior adviseur van de Raad voor het openbaar bestuur en net verkozen tot deelraadslid voor het CDA in Amsterdam Nieuw-West.

IN DE DAGELIJKSE BELEIDSPRAKTIJK IN Den Haag is decentralisatie een leidend beginsel. De argumentatie voor decentralisatie is dat publieke taken zo dicht mogelijk bij burgers – dus bij gemeenten – neergelegd moeten worden; het lokaal bestuur zou namelijk het beste weten wat de aard en oorsprong van maatschappelijke opgaven zijn. Gemeenten zouden ook beter dan provincie, rijk, of Europa in staat zijn om maatwerk te leveren. Het afgelopen decennium heeft dat reeds geresulteerd in omvangrijke decentralisaties, die een aanzienlijke taakverzwaring voor met name gemeenten hebben opgeleverd.² De Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) springen daarbij het meest in het oog. We mogen verwachten dat ook de aankomende ingrijpende bezuinigingen aanleiding geven om taken die nu nog bij het rijk liggen over te dragen aan decentrale overheden in de verwachting dat die de taken efficiënter – lees: goedkoper – kunnen uitvoeren.

De commissie-Van Aartsen van de vng heeft het decentralisatiebegrip met haar rapport *De eerste overheid* een nieuwe ideologische lading gegeven. Zij constateert een paradoxale ontwikkeling, die de commissie vangt in de term *glokalisering*. ‘Er is sprake van een vergaande mondialisering. Veel mensen weten daarvan te profiteren: ze kunnen wereldwijd werken, recreëren en consumeren. (...) De andere kant van de medaille is wel dat ook problemen de grenzen van Nederland overschrijden: verplaatsing van werkgelegenheid naar lagelonenlanden, de dreiging van terrorisme en de opwarming van de aarde doen zich wereldwijd voor, maar de concrete gevolgen laten zich ook in ons land voelen. Dat zorgt voor gevoelens van onzekerheid, die maken dat mensen zoeken naar overzicht en houvast. Ze willen deel uitmaken van kleinschalige verbanden die hun identiteit verschaffen. De globalisering heeft – kortom – ook tot gevolg dat mensen zich weer sterker oriënteren op hun lokale omgeving.’³ Volgens het rapport hebben gemeenten bij uitstek het antwoord op de globalisering. ‘Zij staan dichter dan welke overheid bij hun burgers. Daarmee krijgt de overheid weer een gezicht voor mensen. Gemeenten verschaffen identiteit; het gemeentebestuur van Middelburg is voor de inwoners van Middelburg immers de drager van een gezamenlijk gevoelde identiteit.’⁴

Vanwege die nabijheid van gemeenten bestaat onder de meeste (politieke) partijen consensus dat bij voorkeur gemeenten verantwoordelijk zijn voor taken die mensen direct raken. Decentralisatie van taken levert dan ook niet of nauwelijks discussie op. Men hanteert de stelregel: ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet.’ Dit wordt vaak het ‘subsidiariteitsbeginsel’ genoemd, maar daarmee wordt een zeer beperkte uitleg gegeven aan dit van oorsprong christen-democratische beginsel. Oorspronkelijk beoogt het subsidiariteitsbeginsel immers mensen en hun verbanden in staat te stellen zelf hun zaakjes te regelen en hun problemen op te lossen. In het openbaar bestuur worden onder verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel problemen echter juist gedecentraliseerd (verplaatst) naar provinciale en lokale *overheden*.

In bestuurlijk Nederland lijkt niemand tegen deze decentralisatiepraktijk te willen opponderen. Het beleidsparadigma van decentralisatie is geworden tot een dogma, ofwel een geloofsartikel dat niet meer om onderbouwing vraagt. Zelfs de immer kritische Raad van State, altijd bereid om heersende denkbeelden kritisch tegen het licht te houden, gaat dit keer niet alleen mee in het heersende beleidsparadigma, maar wil zelfs een stap verder gaan, getuige de titel van de tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen: *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*.⁵

Gemeenten – en daarmee de overheid – dichter bij burgers brengen, en maatwerk leveren voor maatschappelijke opgaven, zijn beide lovenswaardige doelen. Maar twee paradoxen maken juist dat decentralisatie verkeert in het tegendeel.

DE EERSTE DECENTRALISATIEPARADOX

Decentralisatie van taken roept expliciet de vraag op: zijn alle gemeenten wel krachtig genoeg om ook de komende jaren weer nieuwe taken te verwelkomen? De vraag stellen is hem beantwoorden: nee, veel gemeenten zijn daarvoor niet voldoende toegerust.⁶ Tal van gemeenten kraken nu al in al hun voegen en zijn nauwelijks bekomen van de Wwb en de Wmo. Veel er-

De decentralisatieagenda heeft een sluipende schaalvergroting in gang gezet

van beraden zich op hun toekomst; gemeentebesturen, raadsleden en ambtenaren betwijfelen hardop of een zelfstandig voortbestaan realistisch is als nog meer nieuwe opgaven bij het lokaal bestuur worden neergelegd. De komende jaren kun-

nen we een ware herindelingsgolf verwachten.⁷ Een blik op het gemiddelde herindelingsadvies, dat voorafgaand aan de besluitvorming moet worden opgesteld, laat zien dat de lokale taakverzwaren steevast een belangrijke rol speelt bij de onderbouwing van de fusie.⁸ Kortom: de decentralisatie-agenda heeft een sluipende schaalvergroting in gang gezet.

De afgelopen decennia hebben diverse onderzoeken laten zien dat – als het om slagkracht gaat – grotere, gefuseerde gemeenten op termijn inderdaad beter presteren.⁹ Recent onderzoek naar zeven afgeronde herindelingen in Zuid-Holland heeft nog eens bevestigd dat heringedeelde gemeenten na een moeizame opstartfase winnen aan bestuurskracht: de ambtelijke organisatie wordt professioneler, de bestuurders winnen aan kwaliteit, de gemeente verovert een sterkere positie in de regio en ten opzichte van Den Haag, en de dienstverlening krijgt een stevige impuls.¹⁰ Tegelijkertijd laten diezelfde publicaties ook de keerzijde zien: de schaalvergroting leidt tot een afname van de betrokkenheid van burgers bij hun gemeente en het lokaal bestuur, en zorgt zelfs voor een toename van het wantrouwen. De opkomst bij raadsverkiezingen neemt na een herindeling ook significant af. Burgers ervaren zowel letterlijk als figuurlijk een grotere afstand naar het gemeentehuis.¹¹ Dat is in tijden dat wetenschappers, bestuurders en politici het hoofd breken over de vraag hoe zij burgers weer bij de democratie kunnen betrekken geen wenkend perspectief.

Daarmee kunnen we vaststellen dat een belangrijke doelstelling van de-

centralisatie niet wordt behaald: door de schaalvergroting die zij genereert brengt decentralisatie beleid niet dichterbij burgers. Ziehier de eerste decentralisatieparadox: gemeenten kunnen als eerste overheid de kloof tussen burger en politiek verkleinen, daarvoor hebben gemeenten meer taken en bevoegdheden nodig, decentralisatie van taken leidt echter tot grotere gemeenten, de gefuseerde grotere gemeente staat verder van zijn burgers af.

DE TWEEDE DECENTRALISATIEPARADOX

Om de eerste decentralisatieparadox van ongewenste schaalvergroting te ontlopen, zoeken veel gemeenten hun heil in allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking. De vorm en intensiteit van samenwerking kan verschillen.¹² Soms gaat het alleen om ondersteunende taken zoals ICT of hrm. Veelal betreft de coöperatie de uitvoering van lokale taken zoals de inning van lokale belastingen of de Wet werk en bijstand. Maar de samenwerking kan ook strategisch van aard zijn, waarbij het samenwerkingsverband bijvoorbeeld de keuzes maakt ten aanzien van de verdeling van nieuwbouwwoningen. De zogenaamde BEL-combinatie (een vergaande samenwerking van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren) is duidelijk over haar intenties van hun samenwerking: ‘De voordelen van een grote gemeente: minder kwetsbaar, efficiënter en meer capaciteit, zijn gecombineerd met het voordeel van een kleine gemeente: beleid dat is afgestemd op de lokale behoefte en een korte afstand tussen burger en bestuur.’¹³

Intergemeentelijke samenwerking zal altijd deel blijven uitmaken van de bestuurspraktijk in ons land. Hoe groot of hoe bestuurskrachtig een gemeente ook is, aan samenwerking zal zij nooit ontkomen, bijvoorbeeld omdat sommige opgaven zich bij uitstek lenen voor een regionale aanpak of omdat gemeenten een probleem samen effectiever kunnen verhelpen. Maar een fundamenteel bezwaar van zwaar opgetuigde intergemeentelijke samenwerking is de gebrekkige democratische controle. De meeste samenwerkingsverbanden zijn zogenoemd verlengd lokaal bestuur. Dat betekent dat burgemeester, wethouders of raadsleden hun gemeente vertegenwoordigen in het algemeen bestuur van zo’n gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten hebben veelal nauwelijks zicht op, laat staan zeggenschap over de besluiten die een dergelijk algemeen bestuur neemt.

Hier is het vooral belangrijk te constateren dat samenwerkingsverbanden leiden tot standaardisatie van uitvoering, beleid en handhaving. Gemeentesecretaris Anne Doornbos van de Drentse gemeente Noordenveld legt uit hoe dat met regionale milieudiensten is gegaan: ‘Na een bepaalde tijd, zeg anderhalf jaar, zegt de directie van zo’n omgevingsdienst dat het

dakpannenbeleid van de aangesloten twaalf gemeenten efficiënter kan. De omgevingsdienst creëert een standaardbeleid voor de twaalf gemeenten in Drenthe. En dat gaat sluipenderwijs, bijvoorbeeld om fouten te voorkomen. Een ambtenaar bij zo'n dienst past een keer de verkeerde gemeentelijke verordening toe en om dat te voorkomen zal er gezegd worden dat het beter is dat alle gemeenten dezelfde verordening hebben.¹⁴

En daarmee hebben we de tweede decentralisatieparadox: gemeenten kunnen maatwerk leveren, daarom moeten gemeenten meer taken en bevoegdheden krijgen, veel gemeenten kunnen die taken niet zelfstandig aan, om niet te hoeven herindelen gaan ze daarom samenwerken, deze samenwerkingsverbanden standaardiseren hun beleid en uitvoering, waardoor van maatwerk geen sprake meer is.

DIFFERENTIATIE ALS ALTERNATIEF

De eerlijkheid gebiedt te vermelden dat bij het leeuwendeel van de gemeenten elke nieuwe taakverzwaring steeds soepel wordt opgevangen. Gemeenten van enige omvang vallen niet om van een nieuwe klus. Decentralisatie heeft echter juist bij kleinere gemeenten die dicht bij hun burgers staan als negatief neveneffect dat het schaalvergroting dan wel

standaardisatie in de hand werkt, dus precies het tegenovergestelde van wat wordt beoogd.

Het probleem is daarbij niet de decentralisatie, maar de uniformiteit die wordt nagestreefd. Als een middelgrote gemeente als Zeist

Het gelijkheidsbeginsel dreigt te verworden tot een keurslijf dat diversiteit uitbant

(zestigduizend inwoners) met nieuwe extra taken beter de ambitie van eerste overheid kan waarmaken, dan moet de gemeente Bolsward (bijna tienduizend inwoners) die nieuwe bevoegdheden ook zo nodig krijgen. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) constateert al in een advies uit 2006 dat het gelijkheidsbeginsel dreigt te verworden tot 'een keurslijf dat diversiteit uitbant', met als gevolg 'uniforme arrangementen die *formeel* geen onderscheid maken, maar *materieel* onvoldoende recht doen aan individuele diversiteit; onderbenutting van lokale autonomie en decentrale kennis; beperking van de beleidsruimte die het bestuur in overwegende mate zichzelf oplegt; en ten slotte regelgroei en regeldruk die voortvloeien uit maatschappelijke dynamiek en complexiteit'.¹⁵

De Raad pleit er daarom voor onderscheid te maken tussen discriminatie en overige vormen van ongelijke behandeling. Decentralisatie komt pas tot zijn recht als nieuwe taken en bevoegdheden op vrucht-

bare bodem vallen. Anders gezegd: decentralisatie moet zelf als maatwerk bij gemeenten worden aangeleverd. Daarvoor is het nodig dat het huidige bijna dogmatisch beleden beleidsparadigma van decentralisatie wordt losgelaten. Het is tijd voor een nieuw paradigma, dat van de differentiatie.

In ons land kan differentiatie traditioneel op weinig enthousiasme rekenen, voor een deel omdat iedereen andere ideeën en beelden heeft van wat differentiatie is en vermag. De Rob heeft orde in de chaos gebracht door drie vormen van differentiatie te onderscheiden: differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid, differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid en differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden.¹⁶ De eerste vorm is in de dagelijkse praktijk reeds gemeengoed en wordt ook nauwelijks meer betwist. Zo leidt de uitvoering van de Wmo in Amsterdam tot andere prioriteiten en uitkomsten dan in Hoogeveen. Alleen in de Tweede Kamer wordt nog de vraag gesteld waarom gehandicapten in de ene gemeente meer vergoeding krijgen dan in de andere. Differentiatie in de bestuurlijke inrichting heeft weinig aanhangers. De Commissie Toekomst Lokaal Bestuur pleitte in 2006 nog wel voor gemeenten die zelf kunnen bepalen hoe zij hun burgemeester kiezen, hoe groot de gemeenteraad moet zijn en hoe vaak en wanneer zij verkiezingen organiseren voor de raad,¹⁷ maar deze plannen kregen geen enthousiast onthaal.

Het debat over differentiatie spitst zich toe op de tweede differentiatievorm, namelijk differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid. Anders gezegd: sommige taken komen de ene gemeente wel en de andere gemeente niet toe. Daarbij zou gemeenten een grote mate van keuzevrijheid kunnen worden gegeven welke taken ze wel en niet willen uitvoeren. De democratisch gelegitimeerde provincie kan de taken overnemen van gemeenten die de beker aan zich voorbij willen laten gaan. Dat heeft als voordeel dat kleinere gemeenten niet verstrikt raken in de decentralisatieparadoxen. Zij kunnen nieuwe taken aan de provincie laten en er daarmee voor kiezen om sterk te zijn in hun kleinschaligheid en menselijke maat. En de provincie is in tegenstelling tot al die samenwerkingsverbanden wel direct democratisch gelegitimeerd.

SUBSIDIARITEIT ÉN SOEVEREINITEIT

De overgang van decentralisatie naar differentiatie vraagt van het CDA om een verbreding van het denken. Alleen al vanuit ideologisch oogpunt verbaast het niet dat de partij decentralisatie van beleid vrijwel altijd heeft gesteund. Tegelijk staat zij afwijzend tegenover de schaalvergroting

die decentralisatie van beleid tot gevolg heeft (gehad). Die ambivalentie kan het cda doorbreken door naast subsidiariteit ook soevereiniteit mee te wegen. De leidende gedachte van soevereiniteit staat toe dat gemeen-

*Geef gemeenten de
mogelijkheid hun koers zelf uit
te zetten*

ten zelf bepalen welke taken zij accepteren en welke zij (bijvoorbeeld) aan een provincie overlaten. Een kleine gemeente mag volgens die gedachte zelf kiezen of zij die gemeente wil blijven met oog voor de menselijke maat en behoud van

kleinschaligheid, of dat ze vindt dat nieuwe taken bij het lokaal bestuur behoren te worden neergelegd, met als mogelijk gevolg een fusie met buurgemeenten.

Het Wetenschappelijk Instituut voor het cda heeft zich recent nog voorstander getoond van het idee om gemeenten de mogelijkheid te geven zelf hun koers uit te zetten en daarmee dus ook differentiatie mogelijk te maken. Het rapport *Spiegel van de staat* erkent de opwaartse druk die uniforme decentralisatie heeft: ‘Zolang van alle gemeenten hetzelfde gevraagd wordt in termen van politieke en bestuursverantwoordelijkheden zal dit ook niet ophouden. Meer decentralisatie betekent dan al snel meer behoefte aan bestuurskracht en -talent en daarmee een druk tot opschaling. Daarom is het zinvol om de bestaande mogelijkheden voor differentiatie in medebewind (zoals die neergelegd zijn de artikelen 106 van de Provinciewet en 109 van de Gemeentewet) nog ruimer te benutten.’¹⁸

Het w1 gaat zelfs nog een stap verder door de ‘in de Grondwet (en in de Gemeentewet) vastgelegde rigoureuze afwijzing van formele differentiatie tussen gemeenten’ ter discussie te stellen. ‘Want uniformiteit van alle gemeenten is geen dogma. Ameland is immers geen Amsterdam. (...) Een overweging zou zijn om “naar beneden” ook te gaan differentiëren. Men kan bij zulke differentiatie in categorieën gemeenten denken, met elk verschillende bevoegdheden. Op deze manier zouden gemeenten voor wat betreft hun schaal de betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschap(pen) kunnen volgen en daarmee klein kunnen blijven.’¹⁹

In de kern komt het erop neer dat soevereiniteit als beginsel ruimte geeft om het lokaal bestuur breder te zien dan als uitvoerder en verstrekker van publieke diensten en producten, namelijk ook als een drager en uiting van een democratische gemeenschap. De omslag bij beleidsmakers van decentralisatie naar differentiatie als centraal paradigma kan de christendemocratie ideologisch ondersteunen door naast subsidiariteit ook soevereiniteit een prominente plaats in haar denken en in de politieke praktijk te geven.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van het artikel 'Naar een nieuw beleidsparadigma. Differentiatie in plaats van decentralisatie', *Bestuurswetenschappen* 63 (2009), nr. 4, pp. 87-96.
- 2 Zie voor een evaluatie van vijftien jaar decentraliseren Marcel Boogers e.a., *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, Tilburgse school voor politiek en bestuur, 2008.
- 3 VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*. Den Haag: VNG, 2007, p. 6.
- 4 VNG 2007, p. 8.
- 5 Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State, 2009.
- 6 Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008.
- 7 Zie ook het overzicht in *Binnenlands Bestuur*, 5 juni 2009.
- 8 Zie bijvoorbeeld *Ontwerp-Herindelingsadvies Valleigebied*, februari 2009, pp. 13-14.
- 9 Vergelijk J.M.J. Berghuis, M. Herweijer en W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*. Deventer: Kluwer, 1995; Theo Toonen e.a., *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum, 1998; en Sjoukje Alta e.a., *Vier jaar later. Impact van de Drentse herindelingen in beeld*. Deventer: B&A Groep, 2002.
- 10 Michiel Herweijer, Rian Fraanje en Rachel Beerepoot, *Processen en effecten van herindelingen. Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen?* Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009.
- 11 Herweijer, Fraanje & Beerepoot 2009, p. 113 e.v.
- 12 Vergelijk Arno Korsten, 'Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services', *Bestuursmiddelen* 9 (2004), nr. 11, pp. 17-20.
- 13 www.bel-gemeenten.nl
- 14 Henk Bouwmans, "'Ziel verdwijnt uit het lokaal bestuur.'" Interview met Anne Doornbos', *Binnenlands Bestuur*, 30 januari 2009.
- 15 Raad voor het openbaar bestuur, *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag: Rob, 2006, p. 7.
- 16 Raad voor het openbaar bestuur, *De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*. Den Haag: Rob, 2007.
- 17 VNG-Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: VNG, 2006, pp. 42-44.
- 18 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*. Den Haag: W1 CDA, 2007, p. 105.
- 19 W1 2007, p. 105.