

Decentralisatie in perspectief

Ard Schilder
Annerieke Halff
Kees Riezebos
Ward van Miltenburg



Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding	9
1.1 Bestuurlijk in de aandacht	9
1.2 Waarom dit boek?	10
1.3 Opbouw	11
Van verantwoordingsdiscussie naar prestatiediscussie	12
Essay van mr. Arjan van Gils	
2. Decentralisatie-debat in retrospectief	15
2.1 Algemene observaties	15
2.2 Inhoudelijke argumentatie	18
Doorbraken realiseren	24
Essay van Marco Pastors	
3. Een conceptueel kader voor decentralisatie	27
3.1 Decentralisatie als herschikking van het institutionele arrangement	27
3.2 Decentralisatie en het ‘domesticeren’ van ongetemde problemen	31
3.3 De decentralisatieagenda	34
3.4 Durven vertrouwen, kunnen vertrouwen en vertrouwen creëren	36
3.5 Differentiatie	38
Nieuwe institutionele combinaties kunnen!	41
Essay van Kees Bethlehem	
4. Decentralisatie in de praktijk	45
4.1 Uitkomsten decentralisatie-debat op 2 oktober 2008	45
4.2 Recente casus	51
4.3 Aandachtspunten voor succesvolle decentralisatie	57
De overheid kan het niet alleen	62
Essay van mr. drs. Elco Brinkman	

5. Decentralisatie in internationaal perspectief	62
5.1 Internationale ontwikkelingen	62
5.2 Scandinavische inspiratie	67
5.3 Lessen voor Nederland	72
Loslaten is een kunst	75
Essay van drs. Jan Willem Holtslag	
6. Epiloog: de toekomst van het decentralisatiedebat	77
6.1 Het debat gaat verder	77
6.2 Van decentralisatiedebat naar debat over nieuwe institutionele arrangementen?	78
6.3 Decentralisatie, institutionele arrangementen en het 'Huis van Thorbecke'	79
De maatschappelijke opgave centraal	81
Essay van drs. Herman Sietsma MPA	
Gebruikte literatuur	83
Colofon	84

Voorwoord

Na een jaar met veel denken en spreken over decentralisatie is het zinvol terug te blikken en vooruit te kijken. ‘Decentralisatie in perspectief’ plaatsen, zoals de titel van dit boek luidt.

Ik heb als voorzitter mogen fungeren van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, die decentralisatievoorstellen heeft gedaan ten aanzien van beleid waarbij de verantwoordelijkheid sterker bij gemeenten zou kunnen worden gelegd. Eerder is er een soortgelijke commissie geweest voor provincies. De uitkomsten van beide commissies zijn inmiddels door het kabinet verwerkt in een bestuurlijk akkoord met de provincies en een kabinetsreactie op de voorstellen voor decentralisatie naar gemeenten. Het kabinet laat daarmee zien de voorstellen serieus te nemen.

Terugkijkend levert het debat over decentralisatie een paar vragen op die relevant zijn voor de toekomst. Een eerste vraag is of een volledig open en inhoudelijk debat binnen de overheid mogelijk zou zijn, los van de beperkingen van politiek bestuurlijke afspraken, activiteiten, bevoegdheden en scheidslijnen. Zouden Rijk, gemeenten én provincies gezamenlijk in staat zijn een samenhangende visie en samenhangend beleid te formuleren op brede terreinen als stedelijke ontwikkeling, maatschappelijke ondersteuning, jeugd en participatie? Met ruimte voor nieuwe combinaties, waar nodig ook met partijen buiten de overheid?

Wat duidelijk is, is dat op dit moment de percepties bij de betrokken partijen ten aanzien van interbestuurlijke relaties verschillen, bijvoorbeeld tussen provincies en gemeenten. We zeggen één overheid te zijn – wat we in de kern en zeker voor de burger ook zijn – maar hebben het toch nog steeds over ‘de eerste overheid’, waarbij dat vervolgens voor de één het Rijk is en voor de ander de gemeente.

In dit boek wordt een pleidooi gehouden voor een vervolgdiscussie die zich richt op het tot stand brengen van nieuwe institutionele arrangementen. Arrangementen die kunnen bijdragen aan het oplossen van ‘ongetemde’ maatschappelijke vraagstukken waar overheid en samenleving mee worden geconfronteerd. De discussie kan daarmee veranderen van een vooral bestuurlijk gesprek naar een inhoudelijk gesprek tussen alle betrokken maatschappelijke partijen.

Naar de toekomst toe ligt een aantal vragen omtrent decentralisatie nog open. Een prangende vraag waarop we nog steeds geen scherp antwoord of consensus over hebben is de vraag wat decentrale overheden, met name gemeenten, aankunnen qua taken. Ze zoeken verschillende oplossingen voor de verzwarende van hun takenpakket, maar of ze werken is niet altijd duidelijk. De overheid laat soms ook merken niet altijd te willen vertrouwen op de bestuurskracht van de ruim 400 afzonderlijke gemeenten. Interbestuurlijk is er veel toezicht, wat vaak op afstand is georganiseerd met een eigen pakket regels, administraties en dergelijke. Dit zou meer bestuurlijk kunnen worden ingericht.

Zoals verschillende keren benadrukt in het debat van afgelopen jaar is 'vertrouwen' het centrale begrip als het gaat om de vormgeving van effectieve interbestuurlijke relaties. Daaraan moet worden gebouwd, waarvoor een voortgaande interactie en dialoog nodig is. In dit perspectief zou ik daarom willen afsluiten met de oproep om elke vier jaar een commissie in te stellen die zich bezig houdt met decentralisatie.

mr. E. M. d'Hondt

Voormalig voorzitter Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten



1. Inleiding

1.1 Bestuurlijk in de aandacht

Decentralisatie heeft in 2007 en 2008 bestuurlijk veel aandacht gekregen. Belangrijk startpunt is de expliciete aandacht voor het onderwerp in het coalitieakkoord dat in februari 2007 is gesloten tussen de huidige regeringsfracties. Decentralisatie wordt in het akkoord ingebed in het werken aan een goed werkende overheid en dienstbare publieke sector. Het akkoord spreekt van het ‘met kracht bevorderen’ van decentralisatie en nader in te vullen decentralisatie-impuls, uit te werken in twee bestuursakkoorden met provincies en gemeenten.

De genoemde akkoorden zijn inmiddels tot stand gekomen: met de gemeenten is in juni 2007 een akkoord gesloten, met de provincies in juni 2008. In de tussenliggende tijd zijn twee commissies werkzaam geweest, die nadere decentralisatievoorstellen hebben gedaan voor de overheveling van taken naar respectievelijk de provincies en gemeenten¹.

In de rapporten van deze commissies wordt ingegaan op de taken van provincies respectievelijk gemeenten en voorstellen gedaan voor decentralisatie op concrete terreinen. Ten aanzien van de provincies is het recent gesloten bestuursakkoord Rijk-provincies het meest concreet in de uitwerking van de voorstellen, waarbij ook wordt aangegeven op welke wijze de decentralisatie vorm kan krijgen of welke vervolgstappen zullen worden genomen. Ten aanzien van de gemeenten is juist het rapport van de commissie dat een concretere uitwerking vormt van de afspraken van het vorig jaar al gesloten bestuursakkoord. Het kabinet heeft inmiddels wel in een reactie op het rapport met decentralisatievoorstellen voor gemeenten kenbaar gemaakt veel van deze voorstellen te willen uitvoeren². In zowel het geval van de provincies als gemeenten geldt echter dat de meest recente voorstellen voor het overgrote deel nog vragen om nadere uitwerking alvorens daadwerkelijk tot uitvoering te kunnen komen.

1) “Ruimte, regie, rekenschap”, rapport van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 17 maart 2008 en “Vertrouwen en verantwoord” van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 4 juni 2008.

2) Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 november 2008.

1.2 Waarom dit boek?

Het door het kabinet met de provincies gesloten bestuursakkoord vormt in feite de vertaling en reactie op de voorstellen van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies. De kabinetsreactie op de voorstellen die is ontwikkeld door de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten is zoals gezegd recent wereldkundig gemaakt. Daaruit komt het beeld naar voren dat het kabinet decentralisatie vooral interpreteert als het introduceren van zogenaamde decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds en provinciefonds in plaats van nu nog bestaande specifieke uitkeringen, het verminderen van de verantwoordingslast van de overblijvende specifieke uitkeringen en terugdringen van ‘bestuurlijke drukte’. Dit betekent dat decentralisatie vooralsnog sterk in de financieel instrumentele sfeer wordt getrokken en die van de vermindering van administratieve en interbestuurlijke lasten. De mogelijkheden van decentralisatie in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en bereiken van betere maatschappelijke resultaten blijft daarin (nog) onderbelicht. In die leemte wil dit boek voorzien, in de hoop daarmee ook een bijdrage te leveren aan de vervolgdiscussie over decentralisatie. Dit geeft meteen de focus aan die als een rode draad door het boek loopt: hoe kan decentralisatie bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken? In deze vraag ligt besloten de vraag *wat* zou kunnen worden gedecentraliseerd om deze vraagstukken op te lossen en *hoe* dit kan worden vormgegeven zodat daadwerkelijk maatschappelijke resultaten worden bereikt. Omdat in de afgelopen periode de aandacht in de discussie vooral is uitgegaan naar het *wat*, ligt de nadruk in dit boek op de vraag *hoe*. Anders gezegd wil het boek vooral een analytisch kader en handvatten bieden voor decentralisatie die verder gaat dan het ‘slechts’ herschikken van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Daarmee wordt zowel terug- als vooruitgeblikt op een aantal politiek actuele maatschappelijke vraagstukken.

Een tweede reden voor dit boek is de uitgebreide aandacht die het onderwerp decentralisatie afgelopen jaar binnen de BMC Groep heeft gekregen in verschillende vormen. Allereerst is er een expertisegroep ingesteld om de eigen ervaringen en eigen visie ten aanzien van decentralisatie uit te werken. Daartoe zijn ook gesprekken gevoerd met sleutelpersonen van Rijk, provincies en gemeenten en adviseurs uit de diverse geledingen van BMC. Het denken is verder gevoed door de onderzoeken die BMC heeft verricht en de adviezen die zijn opgesteld voor partijen die betrokken zijn geweest bij de discussie in de hierboven genoemde commissies.

Tot slot heeft BMC een decentralisatie-debat georganiseerd, dat heeft plaatsgevonden op 2 oktober 2008. Alle inzichten en lessen die naar boven zijn gekomen in deze verschillende trajecten verdienen ons inziens een bundeling in de vorm van dit boek. Door de vele interactie die met andere partijen heeft plaatsgevonden beschouwen we het boek ook niet zozeer als ‘ons boek’, maar als een symbiose tussen ons eigen denken en dat van andere betrokkenen ‘in het veld’.

1.3 Opbouw

De opbouw van dit boek is als volgt:

- In hoofdstuk 2 wordt teruggeblikt op de discussie over decentralisatie zoals die afgelopen jaar heeft plaatsgevonden. We richten ons daarbij op de belangrijkste onderwerpen en uitkomsten van de discussie en dingen die daarbij opvallen. Met andere woorden: decentralisatie in retrospectief.
- Hoofdstuk 3 bevat een analytisch kader waarin we het onderwerp decentralisatie conceptueel een plaats geven. Het kader maakt duidelijk hoe volgens ons het onderwerp benaderd zou moeten worden als de centrale vraag is hoe decentralisatie kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Decentralisatie in analytisch perspectief.
- In hoofdstuk 4 wordt het analytisch kader gebruikt als ‘spiegel’ om ontwikkelingen in ‘de praktijk’ te kunnen begrijpen en duiden. Er wordt ingegaan op de uitkomsten van het decentralisatie-debat dat op 2 oktober 2008 is gevoerd door kenners van ‘de praktijk’ en een aantal concrete casus die recent hebben gespeeld of nog spelen. Uit dit alles wordt een aantal lessen afgeleid voor succesvolle decentralisatie. Decentralisatie in ‘praktisch’ perspectief.
- In hoofdstuk 5 wordt over de grens gekeken. Nederland is niet het enige land dat nadenkt over en wijzigingen aanbrengt in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen centrale en decentrale overheden. De meest opvallende ontwikkelingen in andere landen wordt naar voren gebracht als middel tot reflectie op de ontwikkelingen in Nederland. Decentralisatie dus in internationaal perspectief.
- Hoofdstuk 6 tot slot bevat een aanzet voor een vervolg op de decentralisatie-discussie die in 2008 is gevoerd. De thema’s die nog ‘open’ staan komen aan bod, de mogelijke inhoud en vormgeving van de vervolgdiscussie en de betekenis van de discussie voor de ‘bestuurlijke kaart van Nederland’. Met andere woorden: een toekomstperspectief op het decentralisatie-debat.

De hierboven genoemde hoofdstukken worden steeds afgewisseld door korte essays van deelnemers aan het decentralisatie-debat van 2 oktober 2008.

Van verantwoordingsdiscussie naar prestatiediscussie

mr. Arjan van Gils
gemeentesecretaris Rotterdam
voorzitter VGS

Bij decentralisatie zijn twee partijen betrokken: de rijksoverheid en de decentrale overheden. Ten aanzien van de overheveling van verantwoordelijkheden die bij decentralisatie horen, bestaat bij de decentrale overheden wel eens het gevoel dat er wat 'over de schutting' wordt gegooid. In mijn beeld is er meer sprake van twee partijen die aan een touw trekken, waartussen een schutting staat. Beide zijn onzeker en worstelen met elkaar en maatschappelijke vraagstukken zonder elkaar te zien.

Bij decentralisatie gaat het om competenties. Die kunnen op twee manieren worden bekeken:

- 1 Wie gaat erover? Competentie is in dit geval vooral een kwestie van *bevoegdheden* en *mogen*.
- 2 Wie kan het? Competentie gaat dan over *potentie* en *prestatie*.

Naar mijn mening hebben we het teveel over de eerste interpretatie en te weinig over het laatste. De vraag "Wie kan het?" zou wat mij betreft in ieder geval centraal moeten staan. Dat betekent o.a. dat verantwoordingsdiscussies zouden moeten worden omgevormd naar prestatiediscussies. En als je echt decentraliseert hoort de verantwoording ook op het lokale niveau te liggen en moet je het als Rijk ook fout durven laten gaan (wat in de praktijk erg weinig gebeurt).

In reactie op de vraag "Wie kan het" is mijn antwoord dat ik ervan overtuigd ben dat gemeenten in algemene zin best veel kunnen, maar dan moeten zij wel de competentie hebben, het lef en de middelen om een taak goed uit te voeren. Nu roepen we vaak als gemeenten: "We kunnen het!", maar als je kijkt in de praktijk is er veel eenvormigheid in de aanpak van vraagstukken, met hulp van externe adviseurs. Daarnaast is een belangrijk gegeven dat er in de afgelopen decennia veel verschuivingen zijn geweest binnen maatschappelijke domeinen, waardoor de lokale overheid in een minder sterke positie is gekomen: de politie is georganiseerd op regioniveau, in onderwijsland zijn door fusies instellingen ontstaan die op provinciaal niveau opereren, energie- en afval-

verwerkingsbedrijven zijn geprivatiseerd en opereren nu op internationaal niveau, woningcorporaties maken eigen afwegingen ten aanzien van investeringen in vastgoed en herstructurering. Wat heb je als gemeente dan nog te zeggen? En is het dan wel logisch te decentraliseren naar het gemeentelijke niveau? En is dan in de decentralisatiediscussie naast de aandacht voor de vier bestuurslagen niet meer aandacht nodig voor de sectoren overheid, middenveld en markt? Deze vragen moeten we durven stellen en aandacht geven. Het zou in het verlengde hiervan goed zijn om een serieuze schaal- en robuustheidsdiscussie te voeren op basis van de begrippen competentie (in de zin van *kunnen* en *mogen*), lef en middelen. Misschien moet je dan concluderen dat de huidige gemeenten voor de burger wel de goede schakel vormen, maar als het gaat om bestuur en organisatorische logica een grotere schaal nodig is.

In de discussie over decentralisatie, schaal en robuustheid hoort voor mij ook ruimte te zijn voor differentiatie, waar in Nederland in vergelijking met het buitenland (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Ierland) nog weinig gebruik van wordt gemaakt.

Tot slot nog even terug naar het onderwerp prestaties. Naar mijn mening slagen we er als overheid niet goed in coördinatie op de 'frontlinie' te organiseren. Dat leidt ertoe dat in bijvoorbeeld multiprobleemgezinnen 16 verschillende 'hulpdiensten' over de vloer komen. Dat werkt niet. Er is coördinatie nodig, waarbij één partij een duidelijk mandaat moet hebben om de leiding te nemen. Dat hoeven we niet vast te leggen in structuren, die na een paar jaar waarschijnlijk toch al weer ingehaald zijn door de realiteit. We moeten er gewoon voor zorgen dat we de 'frontoffice' goed regelen en partijen die over een vraagstuk gaan durven doorpakken. Als we daar een slag in kunnen maken zullen de prestaties van de overheid beter worden.



2. Decentralisatie debat in retrospectief

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op de wijze waarop het decentralisatie debat afgelopen jaar is gevoerd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene observaties (paragraaf 2.1) en de inhoudelijke argumentatie (paragraaf 2.2).

2.1. Algemene observaties

In deze paragraaf beginnen we met een aantal algemene observaties, die met name ingaan op de wijze van interactie tussen betrokken partijen en de hoofdlijnen van het debat.

De decentralisatievoorstellen voor gemeenten en provincies zijn in aparte commissies ontwikkeld met een strak omliggende opdracht

Zoals opgemerkt in het eerste hoofdstuk zijn twee aparte commissies ingesteld om decentralisatievoorstellen te doen voor overheveling van taken naar respectievelijk provincies en gemeenten. De voorstellen voor de provincies waren al gereed in maart 2008 op grond waarvan een akkoord is gesloten tussen Rijk en provincies op 4 juni 2008. Op dezelfde datum werden de voorstellen voor gemeenten bekend. Dit roept de vraag op in hoeverre een uitgebreide inhoudelijke interactie heeft kunnen plaatsvinden tussen alledrie de betrokken overheids-lagen. Vanwege de volgtijdelijkheid en inhoud van de opgeleverde rapporten lijkt het erop dat er maar beperkt interactie is geweest. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal onderwerpen is blijven ‘hangen’, met als meest prominente voorbeeld het jeugdbeleid. In het rapport met voorstellen voor de provincies wordt dit beleidsterrein niet gerekend tot de ‘kerntaken’, maar in het met het kabinet gesloten akkoord doen provincies geen afstand van het jeugdbeleid. De commissie voor gemeenten is gevraagd het thema jeugd buiten beschouwing te laten ‘vanwege uitgebreide afspraken over het thema participatie en over jeugd en gezin’ tussen kabinet en VNG. Dit heeft het VNG echter niet belet op 29 september 2008 een persbericht uit te zenden met een pleidooi om het gehele jeugdbeleid over te hevelen naar gemeenten. Dit maakt duidelijk dat het voor het afronden van de rapporten en bereiken van akkoorden geholpen heeft het debat op te knippen en in te perken, maar niet in het voor iedereen op bevredigende wijze afronden daarvan.

Discussies over decentralisatie zijn al snel bestuurlijk: wie mag zich er mee bemoeien?

Bij decentralisatie gaat het al snel over de ‘overheveling van taken’: welke overheidslaag wordt verantwoordelijk voor een taak en welke ‘verliest’ deze verantwoordelijkheid. Deze benadering maakt dat de discussie al snel erg gevoelig wordt en betrokkenen alert zijn op ‘bestuurlijk landjepik’. Een taak ‘kwijtraken’ betekent een verlies, een vermindering van het gewicht en verminderde erkenning van de toegevoegde waarde van de betrokken bestuurslaag. Een decentralisatie-debat dat zich beperkt tot dit jargon komt vaak niet verder of alleen op een wijze waarop niet iedere partij zich gehoord en betrokken voelt. In dit boek wordt een pleidooi gehouden voor het verlaten van de puur bestuurlijke discussie en het starten van een discussie over wie verantwoordelijkheid wil nemen en maatschappelijke resultaten kan laten zien.

Decentrale overheden zijn argwanend en afwachtend ten opzichte van het Rijk bij decentralisatie

Het initiatief voor decentralisatie ligt in de praktijk in sterke mate bij de rijksoverheid. Het afgelopen jaar is daarop geen uitzondering geweest: het is het Rijk geweest dat daar voornemens voor heeft geformuleerd in het bestuursakkoord, besloten heeft commissies in te stellen om voorstellen te ontwikkelen en de leiding heeft bij de daadwerkelijke besluitvorming. In het algemeen zijn decentrale overheden argwanend en afwachtend ten aanzien van de decentralisatie-initiatieven van het Rijk. Men is beducht voor te weinig financiële middelen in relatie tot de nieuwe taken en het afwentelen van financiële risico’s. Men is afwachtend in de zin van ‘eerst maar eens kijken of het door de Kamer komt’ en komt pas laat in besluitvormingstrajecten echt in actie om de eigen belangen te behartigen. Deze gang van zaken betekent afstand tussen de betrokken overheden en een gebrek aan vertrouwen dat, zoals we verder zullen betogen, juist cruciaal is voor het welslagen van decentralisatie.

Decentrale overheden hebben behoefte aan een krachtige rijksoverheid die duidelijk richting geeft bij decentralisatieprocessen

Een geluid dat misschien paradoxaal klinkt maar wel duidelijk te horen is bij decentrale overheden, is dat men een duidelijke en leidende rol van de overheid wil bij decentralisatieprocessen. Het gaat daarbij om de behoefte aan richting en zekerheid over wetgeving en financiële middelen. Deze onderdelen van de kaderstellende rol van de rijksoverheid komen in de praktijk van decentralisatie echter vaak

moeizaam tot stand. Wetgevingstrajecten verlopen moeizaam en ont-aarden vaak in ‘last minute’ werkzaamheden (Wmo, wro, participatie-wet) of worden op het laatst uitgesteld (Wabo, Wmo). De ‘uitvoering’ wordt dan belast met de onvolkomenheden van de wet en de ‘ad hoc’ reparaties die snel nodig blijken te zijn. Er is te weinig voorbereidings-tijd of sprake van verspilde energie en moeite. Duidelijkheid over financiële budgetten komt vaak ook pas ‘last minute’ en vertonen bewegingen naar beneden bij bezuinigingen en naar boven bij ‘ad hoc’ pogingen ‘uitvoeringsproblemen’ op te lossen. Deze gang van zaken kost zowel bij Rijk als decentrale overheid veel tijd en capaciteit, bij kleinere gemeenten zodanig dat dit de noodzaak versterkt tot samen-werking en samengaan met andere partijen.

Decentralisatie roept discussie op over bestuurskracht, gemeentelijke samenwerking en differentiatie

Naast de vraag wie verantwoordelijk is voor welke taak roept decen-tralisatie de vraag op wie welke taak goed kan uitvoeren. Deze vraag komt met name op bij taken die worden gedecentraliseerd naar gemeenten. Het rapport van de commissie die voorstellen voor gemeenten heeft ontwikkeld besteedt dan ook expliciet aandacht aan dit onderwerp. In de meeste gevallen van decentralisatie worden taken overgeheveld naar alle gemeenten. Vanwege verschillen in omvang, kwaliteit en capaciteit worden deze nieuwe taken echter op verschillende manie-ren opgepakt. Er is een rijk bloeiende praktijk van gemeentelijke samenwerking in diverse vormen ontstaan. Dit toont de veerkracht van gemeenten aan, maar roept tegelijkertijd vragen op over sturing en legitimering binnen de samenwerkingsverbanden en hun presta-ties. Bij hen die twijfelen aan de bestuurskracht van alle gemeenten, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten, is te horen dat meer differentiatie bij decentralisatie zou moeten worden toegepast. De rijksoverheid heeft op dit moment nog geen eenduidige visie op deze onderwerpen en heeft er bewust voor gekozen daar ook (nog) geen richting in aan te geven. Dit betekent dat het debat op dit onder-deel nog niet afgerond is.

Decentralisatie gaat bijna altijd gepaard met vormen van centralisatie

Decentralisatie in ‘pure’ vorm, waarin de centrale overheid alleen verantwoordelijkheden overdraagt naar decentrale overheden, komt bijna niet voor. Decentrale overheden krijgen kort door de bocht vaak meer verantwoordelijkheden in de realisatie van taken en aanwending van middelen, maar tegelijkertijd worden budgetten en normen (kwaliteit, niveau, prestatie) sterk centraal bepaald. Dit geldt voor de

Wwb en Wmo, de qua financiële omvang twee grootste decentralisatie-operaties van het afgelopen decennium, maar ook voor terreinen als digitalisering van de dienstverlening en nieuwe taken op het terrein van handhaving, toezicht en onderhoud ten aanzien van fysieke leefomgeving (opvang regenwater, riolering, milieuvorschriften).

De discussie gaat meestal over taken, bevoegdheden en financiële middelen binnen het domein van de overheid

De aandacht bij decentralisatie is sterk gericht op de overheveling van verantwoordelijkheden binnen de overheid. De wijze waarop het debat het afgelopen jaar is gevoerd en de weerslag daarvan in de rapporten van de twee commissies die werkzaam zijn geweest bevestigen dat beeld. Deze focus schiet tekort tegen de achtergrond van privatisering en het ‘op afstand zetten’ van publieke diensten in de afgelopen decennia alsmede de ontwikkeling van ‘opschaling’ van instellingen in het semi-publieke en private domein. Deze ontwikkelingen betekenen niet alleen dat de overheid andere maatschappelijke partijen steeds vaker nodig heeft bij de realisatie van doelen, maar ook dat het de vraag is in hoeverre die overheid goed in positie is in de interactie met deze andere partijen.

De algemene observaties die in deze paragraaf aan bod zijn gekomen zijn mede aanleiding geweest voor het conceptuele kader dat in het volgende hoofdstuk wordt gepresenteerd. Alvorens daartoe over te gaan wordt eerst nog ingegaan op de inhoudelijke argumentatie in het decentralisatie-debat.

2.2 Inhoudelijke argumentatie

De belangrijkste doelstellingen van en argumenten voor decentralisatie zijn de afgelopen decennia redelijk stabiel te noemen. Volgens één van de externe experts die in het kader van dit boek is gesproken, zijn in de relevante literatuur uit het begin van de twintigste eeuw al alle argumenten te vinden die ook nu nog een rol spelen. Ook in de wetenschap is er weinig theoretische ontwikkeling omtrent het onderwerp waar te nemen en kan het zich niet verheugen in een grote belangstelling.

De argumenten voor en doelstellingen van decentralisatie die recent naar voren zijn gebracht zijn³:

- Decentralisatie helpt om te komen tot een slagvaardiger optreden van de overheid, omdat op decentraal niveau sneller kan worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden.
- Doelstelling van decentralisatie is de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur.
- Decentralisatie maakt maatwerk mogelijk, waardoor voorzieningen het beste kunnen worden afgestemd op de lokale situatie of behoeften van burgers.
- Bij decentralisatie nemen de mogelijkheden voor het op elkaar afstemmen van voorzieningen toe.
- De effectiviteit en efficiency van dienstverlening neemt toe als er minder schotten tussen samenhangende voorzieningen, die gelijktijdig of direct na elkaar dienen te worden aangeboden, aanwezig zijn.
- Decentralisatie bevordert een integrale aanpak van maatschappelijke problemen.
- Decentralisatie leidt tot minder bestuurlijke drukte.
- Decentralisatie leidt tot efficiencyvoordelen: gemeenten kunnen beleid ontwikkelen en realiseren tegen een lagere inzet van middelen en met minder bureaucratie, wat de kosten verlaagt.
- Decentralisatie draagt bij aan de realisatie van de één-loket-gedachte. Deze gedachte houdt in dat burgers en bedrijven via een centraal loket bij de gemeentelijke overheid alle overheidsdiensten kunnen bereiken.
- Decentralisatie zorgt ervoor dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger wordt gebracht; de burger staat centraal.
- Decentralisatie versterkt de lokale democratie doordat er direct rekening kan worden gehouden met wensen van burgers, maar ook de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot en de afstand tussen burger en bestuur verkleind.
- Door decentralisatie wordt beter gebruik gemaakt van de grotere kennis van decentrale overheden van ‘de werkvloer’.
- Door decentralisatie komt er een duidelijker onderscheid tussen kaderstellende en uitvoerende taken.

3) Omschrijvingen uit rapporten van SGBO (2006), Boogers et al. (2008), VNG/Cebeon (2008), Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), VNG/BMC (2008), Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008).

Veel van de genoemde doelstellingen en argumenten liggen in elkaars verlengde. In essentie kunnen de meeste worden teruggebracht tot de doelstelling van een beter presterende overheid (bijbehorende termen: efficiënter, betere dienstverlening, slagvaardiger, ontschot, gestroomlijnd, toegankelijker), waarbij de veronderstelling is dat deze gerealiseerd kan worden door overdracht van verantwoordelijkheden aan een decentrale overheid. Het kunnen leveren van maatwerk en betere efficiency worden daarbij het meest genoemd door betrokken partijen als reden voor decentralisatie⁴.

Drie dingen vallen op aan de motieven voor decentralisatie:

- 1 Om hanteerbaar te zijn is een operationalisatie nodig van begrippen: Wat is slagvaardigheid? Hoe wordt de kwaliteit van dienstverlening vastgesteld? Wat is maatwerk precies en wanneer zijn voorzieningen afgestemd of geïntegreerd? Is dit alles hetzelfde als efficiency of niet? Zonder operationalisatie blijven deze begrippen leeg en blijven het eerder mantra's dan handvatten voor een effectieve decentralisatie.
- 2 Er zitten veronderstellingen in over de verbetering in efficiency en betere dienstverlening die qua onderbouwing kunnen worden bevestigd:
 - Treden decentrale overheden altijd sneller op bij een wijziging in omstandigheden? Zeker als de wijzigingen zich voordoen op een schaalniveau dat uitgaat boven de bestuurlijke grenzen van de decentrale overheid en specialistische kennis en maatregelen nodig zijn, is het geen uitgemaakte zaak dat decentrale overheden 'slagvaardiger' zijn. Een duidelijk voorbeeld is de recente crisis op de financiële markten en in het verlengde daarvan de reële economie.
 - Het is geen uitgemaakte zaak dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de (democratische) besluitvorming voor burgers op lokaal niveau groter zijn. Opkomstpercentages bij verkiezingen laten zien dat het geloof daarin van burgers in ieder geval niet vanzelfsprekend is. Demonstraties en bijzondere acties (denk aan juridische procedures) richten zich zeker zo vaak op de landelijke als de lokale overheid.
 - Gaan decentrale overheden ook echt maatwerk toepassen, diensten op elkaar afstemmen en een geïntegreerde aanpak hanteren als ze daartoe de mogelijkheden krijgen? Uit verschillende onderzoeken komt het volgende beeld naar voren (Boogers e.a. 2008): de verwachting van lokaal maatwerk wordt vaak niet waargemaakt

4) Zie "Verkregen en verdwenen taken van gemeenten", SGB0, augustus 2006.

en de mate waarin gemeenten integraal beleid realiseren door decentralisatie blijkt in de meeste gevallen ook zeer beperkt te zijn, wat deels komt omdat gemeenten zelf niet direct hun beleidsvrijheid nemen.

- Betekent dichterbij zijn in fysieke zin altijd dat de burger centraal staat en een toegankelijker overheid? Is het niet juist zo dat burgers zich steeds minder interesseren in van hoe ver een dienst komt, als die maar goed geleverd wordt? Door toepassing van nieuwe ICT zijn inwoners ook steeds minder afhankelijk van de locatie en fysieke bereikbaarheid van de overheid (denk aan de producten van bijvoorbeeld de Belastingdienst, RDW en gemeenten die digitaal kunnen worden aangevraagd en afgehandeld).

3 De argumenten vóór decentralisatie worden vaak niet systematisch afgezet tegen de argumenten tégen decentralisatie. Argumenten tégen zijn:

Argument	Voorbeeld/uitwerking
<p>De schaal waarop een maatschappelijk vraagstuk zich manifesteert kan uitstijgen boven de bestuurlijke schaal van een decentrale overheid ('externe effecten'). Door de toenemende mobiliteit van bewoners, bedrijven, bezoekers en werknemers neemt de kans op externe effecten eerder toe dan af. Decentralisatie leidt in dergelijke gevallen tot hogere coördinatiekosten.</p>	<p>Beleidssterreinen waar dit zich regelmatig voordoet betreffen milieu, veiligheid, ruimtegebruik, wonen en verkeer en vervoer. Als voorbeeld kan dienen het beleid ten aanzien van vliegvelden, waar nog een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen nationaal en regionaal (provinciaal) beleid. De onderlinge samenhang en interactie van vervoerstromen op 'nationale' en 'regionale' vliegvelden worden echter steeds sterker: op 'regionale' vliegvelden wordt steeds meer internationaal gevlogen en reizigers en vervoerders reageren snel op onderlinge wijzigingen in prijzen en bereikbaarheid.</p>
<p>Aan het maken en uitvoeren van beleid zijn schaalvoordelen verbonden, die kunnen pleiten voor een centrale in plaats van decentrale uitvoering.</p>	<p>Dit geldt voor aspecten als de ontwikkeling en het beheer van kennis (over maatschappelijke vraagstukken en over het beleid zelf), beleidsontwikkeling en de toepassing van de nieuwe mogelijkheden van ICT. De toepassing van moderne ICT vraagt ook om uniformering van standaarden in verband met de uitwisselbaarheid en het meervoudig gebruik van gegevens. Duidelijke voorbeelden zijn de uniformering van registraties (Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen, Elektronisch Kind Dossier) en projecten rond digitalisering van dienstverlening door de overheid (EGEM-i). Deze uniformering vraagt investeringen in nieuwe hardware, software en personeel (omvang en kwaliteit), die een opwaartse druk zet op het schaalniveau waarop diensten worden aangeboden.</p>

<p>Decentralisatie kan leiden tot verschillen in de omvang en/of kwaliteit van voorzieningen, die ten koste kan gaan van een andere democratische waarde: gelijkheid van burgers onderling. Doorslaggevend op dit punt is welke verschillen in voorzieningen politiek acceptabel worden gevonden.</p>	<p>Een belangrijke achterliggende vraag is van welke gemeenschap burgers zich het meest onderdeel voelen: inwoners van een gemeente, een provincie, Nederland, Europa of voelen zij zich wereldburger? De trend op dit terrein is dat burgers zich in ieder geval steeds makkelijker over lokale en nationale grenzen bewegen, zowel fysiek als communicatief. Dit maakt dat zij makkelijker kunnen ‘stemmen met de voeten’ (verhuizen) en dat acceptatie van verschillen in voorzieningen de neiging heeft af te nemen.</p>
<p>Decentralisatie kan leiden tot negatieve effecten op de macro-economische ontwikkeling.</p>	<p>Dit kan betrekking hebben op het uit de hand lopen en afwentelen van de kosten van beleid, maar ook op een opstapeling en wildgroei van belastingen en heffingen. Dit laatste is historisch in ieder geval een belangrijke reden voor het feit dat op fiscaal terrein de centrale overheid in Nederland en de meeste andere westerse landen een steeds grotere rol speelt en de decentrale overheid een steeds kleinere. Daarnaast gaat decentralisatie uit het oogpunt van macro-economische kostenbeheersing vaak gepaard met budgettering (Wwb, Wmo). In deze gevallen geldt dat de bemoeienis van het Rijk met de omvang van totale uitgaven juist is toegenomen.</p>
<p>Decentralisatie vraagt om capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) en financiële reserves om de nieuwe taken, bevoegdheden en middelen te kunnen uitvoeren en aanwenden. Zeker in de context van de aanstaande krimp van de beroepsbevolking (al vanaf 2010) is het niet vanzelfsprekend dat decentrale overheden in staat zijn nieuwe verantwoordelijkheden op zich te nemen.</p>	<p>Dat dit niet alleen een theoretische mogelijkheid is toont de recente discussie over het (toenemende) gebrek aan ambtelijke capaciteit bij gemeenten op het terrein van RO-taken. Dit heeft geleid tot een voorstel van de commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving⁵ om te pleiten voor een herindeling naar 25 regio's in Nederland ten aanzien van de omgevingsdiensten. Daarnaast is er het negatieve effect op de financiële positie van decentrale overheden door de toenemende vergrijzing en ontgroening. Dit gaat in het algemeen gepaard met toenemende kosten van voorzieningen en minder eigen inkomsten en minder inkomsten van het Rijk. Om de financiële positie te versterken is schaalvergroting vaak de enige weg.</p>

De bovenstaande argumenten en voorbeelden maken duidelijk dat het nodig is meer aandacht te geven aan de onderbouwing van de stelling dat decentralisatie daadwerkelijk zal leiden tot een beter presterende overheid. Ze zijn in ieder geval voldoende reden om niet al te makkelijk te pleiten voor decentralisatie. Dit betekent voor ons nadrukkelijk niet dat decentralisatie bij voorbaat negatief moet worden benaderd.

5) “De tijd is rijp”, rapport van de Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving, juli 2008.

Dit om twee redenen:

- 1 Er zijn maatschappelijke trends die sturing vanuit één centrale overheid steeds moeilijker maken. Wij denken daarbij aan de toenemende snelheid waarmee technologie en organisaties veranderen en de trend van individualisering. Deze trends leiden ertoe dat voorkeuren van burgers steeds meer divers worden en sneller veranderen. Dit vergroot het relatieve belang van differentiatie ('maatwerk') en snel kunnen reageren ('slagvaardigheid').
- 2 Als het gaat om capaciteit tonen decentrale overheden een grote mate van creativiteit in het oppakken van de nieuwe verantwoordelijkheden die decentralisatie met zich meebrengt. Dit komt vooral tot uitdrukking in de verschillende samenwerkingsverbanden die gemeenten aangaan⁶. Daarmee vinden zij oplossingen voor hun eventuele eigen beperkingen. Dat dit werkt is aangetoond door grote decentralisatieoperaties in het (recente) verleden. Goed recent voorbeeld is de Wmo, die ondanks de twijfels en doemscenario's die geschetst zijn door sommige partijen, in ieder geval niet geleid heeft tot een vermindering in de omvang en kwaliteit van voorzieningen⁷.

De bovenstaande beschrijvingen maken duidelijk dat de argumenten rondom decentralisatie niet uitgekristalliseerd zijn en de ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk niet stil staan. Het ontbreekt daarbij aan een volledig en empirisch onderbouwd overzicht van en inzicht in alle ontwikkelingen en wat deze betekenen voor schaalniveaus, externe effecten en efficiency en de kwaliteit van dienstverlening. In alle aandacht die in 2008 is uitgegaan naar het onderwerp decentralisatie heeft het echter ontbroken aan aandacht ten aanzien van de empirische onderbouwing van argumenten en ontwikkelingen. Ten behoeve van vooruitgang in de discussie en vermeerdering van kennis over het onderwerp is dit in ieder geval een punt dat op de onderzoeksagenda voor de komende jaren thuishoort.

6) Voor een recent overzicht zie "Loslaten, uitdagen en inspireren", BMC, april 2008.

7) Zie SGB0, Benchmarks Wmo 2007 en 2008.

Doorbraken realiseren

Marco Pastors
Gemeenteraad Rotterdam

Als binnen de overheid wordt gesproken en gedacht over decentralisatie, dan zit daar vaak de gedachte achter dat het kan of zou moeten bijdragen aan een beter presterende overheid. Dat is voor mij althans het perspectief waarin het gezien zou moeten worden. Ik praat dan ook liever over hoe we de prestaties van de overheid kunnen verbeteren dan over de overheveling van taken.

Als we praten over de prestaties van de overheid, dan verbaast het ons bijna als iets lukt. Blijkbaar is het heel moeilijk om dingen te veranderen binnen het openbaar bestuur. Ik heb het gevoel dat we vaak ook dingen moeilijk willen maken: als een oplossing duidelijk en 'makkelijk' is, kunnen we dat bijna niet accepteren. De werkelijkheid moet toch complex zijn. Sprekend vanuit mijn eigen ervaring, zijn er volgens mij vijf hoofdregels die van belang zijn als we doorbraken willen realiseren in het openbaar bestuur om betere prestaties te laten zien:

1. Pak iets pas aan als je er echt een goed gevoel bij hebt

Doorbraken en betere prestaties realiseren betekent niet dat er maar lukraak dingen anders moeten worden gedaan. Het is nodig voldoende kennis en ervaring te hebben met een maatschappelijk vraagstuk om hier met vertrouwen dingen anders te kunnen gaan aanpakken. Het moet eerst goed voelen 'in je buik' voordat je hiermee begint. Dat voelen is dus gebaseerd op een inhoudelijk kennen, niet omdat je denkt dat het politiek wordt gedekt ("als het college/de raad/de kamer er maar mee instemt is het goed"). In de praktijk van het openbaar bestuur is het echter vaak gericht op het laatste. Maar daarmee worden geen betere maatschappelijke prestaties van de overheid gerealiseerd.

2. Mensen die iets moeten uitvoeren moet je beschermen

Als je eenmaal begint aan het veranderen van de aanpak, heb je mensen nodig die dit echt gaan uitvoeren. Dit zijn mensen die buiten de geijkte kaders om moeten kunnen en durven gaan. Je moet ze daarvoor in positie brengen én beschermen, omdat ze risico lopen. Helaas zien we nog vaak in het openbaar bestuur dat bestuurders de handen vrij willen houden om als het niet goed gaat te kunnen zeggen: het ligt aan de uitvoering.

3. Maak keuzes en stel doelen

De essentie van besturen is keuzes maken en doelen stellen. Dat klinkt als een open deur, maar in de praktijk kunnen bestuurders zich maar moeilijk beperken. Keuzes maken en doelen stellen betekent voor mij dan ook dat je vooral moet aangeven wat je niet belangrijk vindt en dus niet gaat doen. Dat zal niet iedereen leuk vinden, maar als je het duidelijk maakt en eraan vasthoudt gaan mensen zich er wel aan houden.

Bij het maken van keuzes en stellen van doelen hoort ook het maken van keuzes ten aanzien van de informatie en verantwoording die je vraagt. Wat dat betreft is een onderscheid te maken tussen 'cruciale' informatie, 'relevante' en 'interessante' informatie. Echt kiezen betekent je zoveel mogelijk beperken tot de cruciale informatie.

4. Van wrijving komt glans

Het motto binnen het openbaar bestuur is nu vaak "we maken het elkaar pas moeilijk als het strikt noodzakelijk is" en dan gaat het om posities. Dat moet worden: "we maken het elkaar moeilijk als het ergens om gaat". Anders gezegd: in plaats van het verdedigen van posities moet het gaan om het realiseren van een maatschappelijk doel. Dan mag er best onenigheid zijn: als het ergens om gaat en er is geen 'ruzie', is het ook geen goed teken. Zorg bij het aangaan van de confrontatie wel voor een stok achter de deur, dat wil zeggen een terugvaloptie wanneer de andere partij zich via confrontatie toch niet mee laat nemen in het doorvoeren van een andere aanpak.

5. Pak je rol, ook als anderen dat niet doen

Om doorbraken te realiseren kun je niet wachten totdat iedereen het 100% met elkaar eens is. Maar als je een andere aanpak durft te kiezen met als doel betere maatschappelijke prestaties te laten zien, dan blijkt vaak dat betrokken partijen het voor 80% wel met elkaar eens zijn. Dan kun je dus iets voor elkaar krijgen. Het is nu te vaak een kwestie van zelfverklaarde onmacht, waarbij partijen 'doorverwijzen' naar elkaar en zo hun verantwoordelijkheid ontlopen.

Door de vijf hoofdregels te volgen die ik hier heb omschreven, is het mogelijk doorbraken te realiseren en de prestaties van de overheid op alle niveaus te verbeteren. Ik heb dat mogen ervaren in Rotterdam en denk dat deze 'Rotterdamse aanpak' ook elders kan helpen om te laten zien dat de overheid wel degelijk iets kan.



3. Een conceptueel kader voor decentralisatie

Voortbouwend op de observaties en argumentaties die zijn beschreven in het voorgaande hoofdstuk, presenteren wij in dit hoofdstuk een conceptueel kader voor decentralisatie. Het is volgens ons belangrijk om dit te doen, omdat de wijze waarop het onderwerp conceptueel wordt benaderd gevolgen heeft voor de wijze waarop de discussie verloopt, er verschillende perspectieven aan bod komen en de implementatie wordt ingebed.

3.1 Decentralisatie als herschikking van het institutionele arrangement

Decentralisatie wordt vaak gedefinieerd of geïnterpreteerd als het overhevelen van taken en bevoegdheden vanuit een hogere overheid naar een lagere (Booger et al., 2008, p.9). Het bestuursakkoord tussen Rijk en VNG gebruikt een bredere definitie en ziet decentralisatie als een brede beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging over de vraag hoe en op welk bestuurlijk niveau een aantal maatschappelijke problemen het beste op te lossen is. Wij beschouwen deze definities en benaderingen in het licht van de observaties en argumentaties in het voorgaande hoofdstuk echter nog als te beperkt om de volgende redenen:

- 1 De aanpak van maatschappelijke problemen gaat in de praktijk niet zozeer om de prestaties van één ‘bestuurslaag’ maar om de *interactie tussen* overheden (en andere partijen). Het is dan zinvoller te bezien hoe deze interactie kan worden verbeterd, dan te denken aan verschuivingen tussen exclusieve bestuurlijke domeinen.
- 2 De overheid is niet de enige partij die zich maatschappelijke vraagstukken aantrekt, aangaat of aanpakt. Primair zijn dat vaak juist andere partijen, zoals individuele burgers, hun organisaties, maatschappelijke instellingen en bedrijven. In de oplossing van maatschappelijke vraagstukken verdienen zij daarom ook een expliciete plaats in de beschouwing.

Wij beschouwen decentralisatie daarom liever als een *herschikking van het institutionele arrangement* tussen centrale en decentrale overheden en andere maatschappelijke partijen. Deze conceptuele benadering heeft de volgende voordelen:

- Het voorkomt puur bestuurlijke discussies die al snel vastlopen en ontaarden in ‘bestuurlijk landjepik’;
- Het biedt ruimte voor aandacht en betrokkenheid van andere partijen dan alleen de overheid;
- Het doet recht aan de rol en sterktes van verschillende ‘bestuurslagen’;
- Naast inhoudelijk-technische argumenten biedt het ruimte voor procesmatige en communicatieve aspecten van decentralisatie;
- Het biedt ruimte voor combinaties van decentralisatie en centralisatie, die in de praktijk veel voorkomen.

Het institutionele arrangement definiëren wij als het geheel aan instituties dat vorm, inhoud en richting geeft aan de interacties tussen centrale overheden, decentrale overheden en andere partijen, zoals het maatschappelijk middenveld, de civil society en private partijen. Instituties kunnen daarbij – conform de terminologie van de institutionele economie⁸ – worden onderverdeeld in twee vormen:

- 1 De formele instituties of ‘regels’, waartoe behoren wetten, regelingen en vastgelegde afspraken over taken, bevoegdheden en financiële middelen.
- 2 Informele instituties of ‘regels’, die betrekking hebben op gewoonten, overtuigingen, gedragsregels e.d.

Het geheel aan formele en informele regels leidt tot bepaalde gedragingen van betrokken partijen ten aanzien van een maatschappelijk vraagstuk. Zelf vormen zij dus in deze definitie geen instituties, maar zij zijn de organisaties die handelen in het kader van bestaande instituties, met een bepaalde uitkomst in het maatschappelijk domein. Anders geformuleerd: de instituties vormen ‘de regels van het spel’, de organisaties zijn ‘de spelers’.

Het onderscheid tussen instituties en organisaties is van belang om veranderingen in het institutionele arrangement te kunnen begrijpen: organisaties worden niet alleen geleid door bestaande instituties, zij hebben er ook invloed op en kunnen deze veranderen. Dat kan door bijvoorbeeld innovaties te introduceren, die aanpassingen in de formele en/of informele instituties ‘uitlokken’ of veroorzaken. Innovaties zijn afhankelijk van ‘kunnen’ en ‘willen’, die de aanzet vormen voor bijvoorbeeld het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Tot slot is van belang dat organisaties hun innovaties mogen uitvoeren, waar opnieuw zowel formele als informele instituties een belangrijke rol bij spelen.

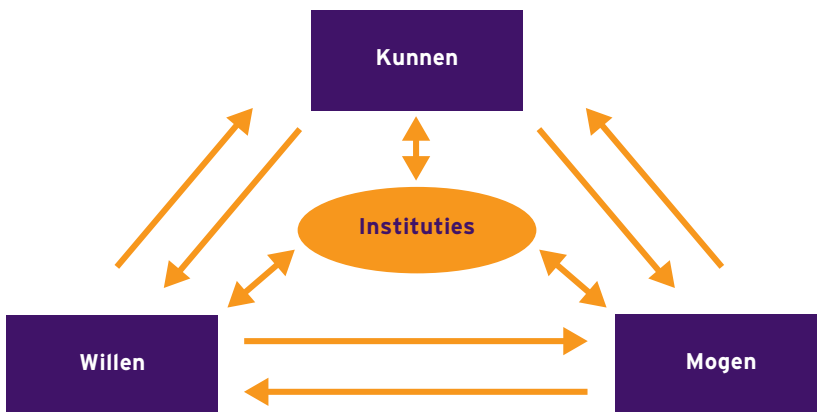
8) North, D. C. Economic performance through time, American Economic Review, vol.84, nr.3, pp.359-368, 1994.

Instituties vormen als het ware het kader waarbinnen ‘kunnen’, ‘willen’ en ‘mogen’ worden geconditioneerd. Er is dus sprake van een wederzijdse beïnvloeding van organisaties en instituties. Dit geldt voor zowel de formele instituties (‘mogen’ organisaties iets in formele zin, d.w.z. worden ze er bestuurlijk, juridisch en financieel toe in staat gesteld) als de informele (‘mogen’ ze iets vanuit sociaal-cultureel perspectief). Er is dus sprake van een wederzijdse beïnvloeding van organisaties en instituties.

De drie aspecten kunnen, willen en mogen spelen impliciet vaak een rol in discussies over decentralisatie. De drie hoofdvragen die daarbij horen zijn:

- 1 Kunnen gemeenten of provincies (en andere partijen!) een bepaalde verantwoordelijkheid waarmaken of vraagstuk aanpakken? Hebben ze daar de mensen (kwantitatief en kwalitatief) en middelen voor (technisch, financieel)? Discussies over de ‘optimale’ schaal horen hier ook bij (wie ‘kan’ het technisch gezien het beste?)
- 2 Willen decentrale organisaties ook hun verantwoordelijkheid waarmaken en doen ze wat ze kunnen? Tonen ze initiatief, leiderschap en zijn ze intrinsiek gemotiveerd?
- 3 In hoeverre worden ze door de formele en informele instituties in staat gesteld en gestimuleerd te doen wat ze kunnen en willen? Krijgen ze genoeg ruimte aan de ene kant en worden ze genoeg maar ook niet overmatig op hun verantwoordelijkheid aangesproken en uitgedaagd aan de andere kant?

Tussen de aspecten kunnen, willen en mogen zit een sterke onderlinge afhankelijkheid, zonder een eenduidige causaliteit of hiërarchie, zoals weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 1 Instituties en het kunnen, willen en mogen van organisaties

In het centrum van de figuur staan de instituties zoals eerder gedefinieerd en dus bestaande uit zowel formele als informele instituties. Instituties beïnvloeden en worden beïnvloed door de elementen ‘kunnen’, ‘willen’ en ‘mogen’ van organisaties.

In de conceptuele benadering die wij voorstellen is het institutionele arrangement dus iets dat betrekking heeft op:

- 1 De overheid en andere maatschappelijke organisaties
- 2 Zowel organisaties als instituties
- 3 Zowel formele als informele instituties
- 4 Kunnen, willen en mogen

Deze benadering van decentralisatie is een duidelijk verschil met de praktijk en discussie van decentralisatie zoals die nu meestal plaatsvindt: decentralisatie richt zich daarin vaak sterk op de herschikking van de formele instituties binnen de overheid. Belangrijk gegeven dat dit kan verklaren is dat formele instituties beter grijpbaar zijn en (mede daarom) zich makkelijker laten aanpassen dan informele instituties en dat overheidspartijen bij decentralisatie ook vaak exclusief denken aan de relatie tussen centrale en decentrale overheid. Omdat zij echter maar een deel vormen van de gedragingen van betrokken partijen, is het echter niet genoeg daar de aandacht op te richten. Om decentralisatie te kunnen laten slagen in de uitvoering is aandacht nodig voor het brede veld van zowel overheidsorganisaties als overige partijen, formele en informele instituties en de relatie tussen kunnen, willen en mogen. Deze vormen in belangrijke mate de randvoorwaarden voor succesvolle decentralisatie. Decentralisatie die zich richt op ‘quick wins’ door de aanpassing van alleen formele instituties binnen de overheid is daarom gedoemd maar beperkt te werken.

Hoewel onze benadering duidelijk verder gaat dan de ‘bestuurscentristische’ en op formele instituties gerichte benadering, vormt de interactie tussen centrale en decentrale overheden en de formele instituties die deze inkaderen wel een belangrijk en logisch oriëntatiepunt voor decentralisatie. Niet iedere herschikking van het institutionele arrangement is immers decentralisatie, waar dit boek over gaat. Decentralisatie impliceert dat het decentrale niveau meer verantwoordelijkheid en meer ruimte krijgt. Het ‘mogen’ in figuur 1 is dus een wezenlijk element in deze en ondergaat een wijziging bij decentralisatie. Daarmee wordt ook het ‘kunnen’ en ‘willen’ aangesproken en mogelijk wordt hier al direct rekening mee gehouden in de decentralisatie. Dat zou in onze institutionele benadering in ieder geval het

pleidooi zijn. Meer volledig volgt uit onze institutionele benadering de aanbeveling het gehele institutionele arrangement te beschouwen bij decentralisatie, bestaande uit organisaties, formele en informele instituties en hoe kunnen, willen en mogen hier een rol in spelen. Decentrale overheden zijn daar een belangrijke partij in, maar niet de enige. Dat doet onrecht aan de beperkte mogelijkheden die overheden hebben en aan de mogelijkheden en positie die andere partijen hebben, zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen, politieregio's, grote ondernemingen en vele andere. De overheid is een van de partijen in dat netwerk. Decentralisatie met voorbijgaan daaraan is op voorhand gedoemd te mislukken.

Het beschouwen van decentralisatie als herschikking van het institutionele arrangement betekent dat de centrale vraag ten aanzien van decentralisatie wordt: hoe kan een herschikking van het institutionele arrangement helpen een maatschappelijk vraagstuk beter aan te pakken? De beantwoording van deze vraag staat centraal in de volgende paragraaf.

3.2 Decentralisatie en het 'domesticeren' van ongetemde problemen

Een eerste vervolgvraag op het pleidooi om decentralisatie te zien als een herschikking van het institutionele arrangement is waar deze herschikking zich dan op zou moeten richten. Een belangrijk gegeven is dat een herschikking van het institutionele arrangement tijd kost. Het vergt aanpassingen in de formele en informele instituties die daarbij horen. Het aanpassen van bestaande afspraken, zeker als het gaat om wetgeving, kost al gauw enkele jaren. Het veranderen van gewoonten, motivatie, attitudes, overtuigingen e.d. kost vaak nog meer tijd.

De werkelijkheid van het politieke bedrijf is vaak dat de tijd om het institutionele arrangement te herschikken beperkt is (maximaal 4 jaar), maar dat aan de andere kant de wens en druk om 'iets' te doen groot is. Dit wringt met de tijd die een herschikking van het institutionele arrangement vraagt, zeker als er sprake is van 'ongetemde' problemen. De term 'ongetemd' is recent gebruikt door de WRR⁹ vanuit de constatering dat het moeite kost om in het publieke domein overeenstemming c.q. zekerheid te krijgen over twee dimensies van maatschappelijke vraagstukken:

9) WRR, *Lerende Overheid; een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Rapport aan de Regering 75, 2006.

- 1 De mate van overeenstemming over wat het probleem is waar maatschappelijk en politiek iets aan moet gebeuren, ook wel omschreven als ‘normatieve zekerheid’.
- 2 De mate van overeenstemming over de best werkende oplossing, ook wel omschreven als cognitieve of wetenschappelijke zekerheid.

Deze aspecten zijn relevant als we decentralisatie zien als een herschikking van het institutionele arrangement, gericht op het verbeteren van de prestaties van de overheid: duidelijk moet dan zijn hoe de prestaties kunnen worden beoordeeld en wat helpt om deze te verbeteren. In onderstaande figuur is decentralisatie gerelateerd aan de vier mogelijke combinaties van normatieve en cognitieve (on)zekerheid.

		Mate van overeenstemming over het ‘hoe’	
		groot	klein
Mate van overeenstemming over het ‘wat’	groot	<p><i>Simpel probleem:</i> Kunst van het decentraliseren is slechts gelegen in het ‘doen’. Het daadwerkelijk implementeren van decentralisatie zal weinig discussie opleveren.</p>	<p><i>Cognitief probleem:</i> middelendiscussie. Prioriteit is gelegen in het aantonen dat decentraliseren zal helpen het probleem op te lossen. Het implementeren van decentralisatie blijft omgeven door onduidelijkheid over de effecten van decentralisatie en dus de bijdrage aan betere prestaties van de overheid.</p>
	klein	<p><i>Normatief probleem:</i> doelendiscussie. Kunst van het decentraliseren is gelegen in het bereiken van overeenstemming over het wat, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige kennis over het ‘hoe’. De implementatie van decentralisatie zal gepaard gaan met blijvende discussies over de doelstellingen.</p>	<p><i>Ongetemd probleem:</i> zowel doelen- als middelendiscussie. Het implementeren van decentralisatie zal gepaard gaan met veel onzekerheid, blijvende discussies, en grote kans op reparatie- en ad hoc-beleid. Kunst in dit geval is ‘gaande weg’ te leren en meer overeenstemming te bereiken over het ‘wat’ en ‘hoe’.</p>

Figuur 2 Decentralisatie in relatie tot normatieve en cognitieve (on)zekerheid
Bron: WRR (2006) en Hoenderkamp (2008), eigen bewerking

In het licht van de twee dimensies van maatschappelijke vraagstukken is decentralisatie het meest kansrijk en het makkelijkst te implementeren als de normatieve zekerheid hoog is (wat is het probleem?) en het duidelijk is dat decentralisatie een oplossing biedt voor het vastgestelde probleem. In dit geval gaat het om ‘simpele’, ‘technische’ of ‘gedomesticceerde’ problemen.

De praktijk is helaas dat maatschappelijke problemen die centraal staan in het publieke debat vaak niet ‘simpel’ zijn. Het ontbreekt dan aan een duidelijke en breed gedragen formulering van het probleem en ook de kennis van wat werkt om problemen op te lossen is dan (nog)

onvolledig. In iets gunstiger omstandigheden ontbreekt het alleen aan overeenstemming op het normatieve of cognitieve vlak. In al deze omstandigheden is de implementatie van een herschikking van het institutionele arrangement complex. Anders gezegd: decentralisatie is dan minder duidelijk en makkelijk te hanteren als middel tot betere prestaties van de overheid. Eerst moet dan nog ontdekt worden wat de ‘meetlat’ is voor het functioneren van het bestaande institutionele arrangement of hoe het bestaande arrangement precies werkt.

Uit figuur 2 volgt een aantal conclusies over de herschikking van het institutionele arrangement en de mate van normatieve en cognitieve zekerheid:

- In geval van ‘simplele’ problemen is het een kwestie van ‘doen’: gelet op de overeenstemming die er in dit geval is over het ‘wat’ en ‘hoe’ zou dat niet moeilijk moeten zijn. Zoals gezegd komen ‘simplele’ problemen helaas weinig voor in de maatschappelijke en bestuurlijke realiteit.
- In het geval van ‘normatieve problemen’ zou de prioriteit in het decentralisatiedebat moeten liggen in het proberen te bereiken van overeenstemming over het ‘wat’. Deze kan in dit geval gevoed worden met kennis over het ‘hoe’, dat als argument in de discussie over het ‘wat’ kan worden gebruikt. Het herschikken van het institutionele arrangement bij normatieve onzekerheid over de doelstellingen daarvan heeft als te verwachten gevolg dat de implementatie omgeven blijft door discussie over de doelstellingen. Deze bemoeilijkt ook de mate van overeenstemming over het ‘hoe’, omdat er geen duidelijk ijkpunt voor de verzameling van kennis is.
- Wanneer ‘cognitieve problemen’ de boventoon voeren is het herschikken van het institutionele arrangement vooral een onderzoeksagenda: hoe kan het breed gedragen antwoord op de ‘wat’-vraag het beste gerealiseerd worden? Op zich is dit geen ‘moeilijke’ agenda, omdat al duidelijk is tegen welke ‘norm’ het onderzoek moet worden afgezet. Beperkingen liggen in de beschikbaarheid van (geregistreerde) informatie en het wachten is dan op duidelijkheid over de (vaak langere termijn) werking van institutionele arrangementen en de effecten daarvan op het realiseren van de breed gedragen doelstellingen.
- In geval van normatieve en cognitieve onzekerheid is de uitdaging om overeenstemming over het ‘wat’ en ‘hoe’ te vergroten. Als decentralisatie wordt geïmplementeerd onder omstandigheden van normatieve en cognitieve onzekerheid, zal de implementatie naar verwachting gepaard gaan met veel discussie, onzekerheid, ‘incidentenpolitiek’, reparatie- en ad hoc beleid.

3.3 De decentralisatieagenda

Als het uitgangspunt wordt gehanteerd dat decentralisatie een middel moet zijn tot betere prestaties van de overheid, dan is op grond van het voorgaande de grootste uitdaging om grip te krijgen op ‘ongetemde problemen’. Deze laten zich ons inziens vaststellen doordat ze regelmatig terugkeren in maatschappelijke en politieke discussies over een langere periode. Zij zijn een indicatie van de ‘ongetemdheid’ van een maatschappelijk vraagstuk. Om deze te ‘temmen’ is het nodig om de normatieve zekerheid (wat is het probleem precies?) en cognitieve zekerheid (wat helpt om dit op te lossen of verminderen?) te vergroten. Vertaald naar onze institutionele benadering zijn de bijbehorende vragen:

- 1 Wat moet het institutioneel arrangement oplossen?
- 2 Wat weten we over de werking van het bestaande arrangement en eventuele alternatieven?

Decentralisatie wordt in deze context interessant als er indicaties zijn (cognitieve onzekerheid!) dat de huidige wijze waarop de overheid omgaat met het maatschappelijk vraagstuk knelt op de volgende aspecten:

- Decentrale partijen hebben te weinig ruimte en mandaat om hun rol, sterktes en verantwoordelijkheden waar te maken.
- Verantwoordelijkheden zijn zodanig verspreid tussen de betrokken partijen dat coördinatie te weinig plaatsvindt en de voordelen van specialisatie niet worden gerealiseerd.
- Verantwoordelijkheden zijn onduidelijk vastgelegd, waardoor sturing vooraf of achteraf (verantwoording) zwak is.

Het bereiken van een zekere mate van overeenstemming over waar en hoe decentralisatie zou kunnen bijdragen aan een beter presterende overheid, kan worden gezien als de opdracht van de commissies die het afgelopen jaar hun rapporten met decentralisatievoorstellen hebben gepresenteerd. De partijen die daarbij betrokken zijn geweest zijn verschillend omgegaan met deze vraag:

- 1 Het VNG/Cebeon rapport is geschreven met een nadruk op argumenten vóór decentralisatie. Vanuit dit perspectief wordt een zeer brede reeks beleidsterreinen besproken waar decentralisatie als gewenst wordt gezien. Er worden voorstellen gedaan voor decentralisatie die betrekking hebben op het ‘sociale domein’ (maatschappelijke opvang, werk en inkomen, jeugd), maar ook op het ‘fysieke domein’ (volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, verkeer, milieu e.d.). Een scherpe keuze binnen de voorstellen wordt niet gemaakt.

- 2 Het eindrapport van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies verbindt de mogelijkheden van decentralisatie aan de inhoudelijk beredeneerde rol van de provincies. De keuze die daarin wordt gemaakt is dat de kerntaken van de provincie worden gezegd te liggen op het ruimtelijk-economisch domein en cultuur. Voorstellen tot decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar provincies ten aanzien van deze kerntaken krijgen vervolgens alle aandacht. Het beperken van initiatieven op overige terreinen en het decentraliseren daarvan naar gemeenten krijgt weinig tot geen aandacht meer.
- 3 De rapporten die door BMC zijn opgesteld in opdracht van VNG en het Platform Middelgrote Gemeenten zijn geschreven vanuit het perspectief welke vormen van gemeentelijke samenwerking kunnen helpen bij het uitvoeren van gedecentraliseerde of nog te decentraliseren taken. De mogelijke vormen van samenwerking en hun kansen staan daarin centraal. Conform dit perspectief wordt in deze rapporten ook geen keuze gemaakt waar wel en niet de beste mogelijkheden liggen, al ligt de nadruk sterk op samenwerking in het ‘sociale domein’.
- 4 Het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten ziet, beredeneerd vanuit de rol en plaats van de gemeente, vooral kansen voor decentralisatie op de volgende domeinen:
 - a stedelijke ontwikkeling
 - b maatschappelijke ondersteuning
 - c jeugd
 - d participatie

De commissie is voorzichtig en onthoudt zich van het innemen van een duidelijk standpunt op decentralisatie op deze terreinen, vanwege beperkingen in de taakopdracht en andere lopende besluitvormingstrajecten. Duidelijk is in ieder geval dat in de voorstellen een nadruk ligt op het ‘sociale domein’.

De vraag waar de beste mogelijkheden voor een herschikking van het institutionele arrangement liggen wordt in de genoemde rapporten dus vooral gekoppeld aan het ‘kunnen’ van decentrale overheden en de inhoud van beleidsterreinen. Ten aanzien van dit ‘kunnen’ wordt veelal aangesloten bij wat de rol van die overheden nu al is: provincies als overheden die met name stimuleren, coördineren en toezicht houden, gemeenten als overheden die voor een groot deel zelf uitvoeren, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten en partijen.

Het Rijk is ‘kaderstellend’ en zorgt middels formele instituties (wetten, vastlegging van bevoegdheden en taken, verstrekker van financiële middelen) dat de decentrale overheden hun rol kunnen vervullen.

Het gewicht dat in de genoemde rapporten wordt gegeven aan de ‘rol’ van overheden en de inhoud van de beleidsterreinen sluit goed aan bij de bespreking van argumenten vóór en tegen decentralisatie in hoofdstuk 2 en het aspect ‘kunnen’ in onze conceptuele benadering. Dit hangt nauw samen met onderwerpen als schaalvoordelen, voordelen van geïntegreerde aanpak (economies of scope) en maatwerk. Op grond van dergelijke overwegingen komen de commissies die decentralisatievoorstellen hebben ontwikkeld voor gemeenten en provincies ook tot een afbakening van de beleidsdomeinen die zich goed lenen voor decentralisatie. Deze afbakeningen komen in algemene zin logisch over (sociale domein voor gemeenten, ruimtelijk-economisch domein voor provincies).

Het nadeel van deze aanvliegroute is dat het leidt tot voorstellen die nog een hoge mate van abstractie kennen en die ertoe kunnen leiden dat bepaalde aspecten en mogelijkheden on(der)benut blijven: naast het ‘kunnen’ is ook het ‘willen’ een belangrijke factor, organisaties buiten de overheid blijven grotendeels uit beeld en de vraag is of alleen wijzigingen in de formele bestuurlijke relatie tussen centrale en decentrale overheid afdoende is. In de institutionele benadering die wij voorstaan zijn dit juist elementen die wel in de beschouwing worden meegenomen om te begrijpen waar de huidige situatie ‘knelt’ en verbeteren van de prestaties van de overheid in combinatie met andere partijen. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op wat een bredere institutionele benadering zou betekenen voor de analyse en aanpak van ‘ongetemde’ problemen. Alvorens daartoe over te gaan wordt in de volgende paragrafen nog ingegaan op de begrippen ‘vertrouwen’ en ‘differentiatie’, die een belangrijke rol hebben gespeeld in de discussie over decentralisatie en ook een belangrijke rol spelen als het gaat om institutionele arrangementen en het domesticeren van ‘ongetemde problemen’.

3.4 Durven vertrouwen, kunnen vertrouwen en vertrouwen creëren

Dat het begrip ‘vertrouwen’ een belangrijke rol speelt bij decentralisatie, komt goed naar voren in de titels van de reeks rapporten die dit jaar zijn verschenen in opdracht van de betrokken partijen:

“Vertrouwen en verantwoorden” (rapport van Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten), “Ruimte, regie en rekenschap” (rapport Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies) en “Loslaten, uitdagen en inspireren” (rapport BMC in opdracht van de VNG). Deze titels belichten verschillende aspecten van het begrip ‘vertrouwen’:

- 1 Durven vertrouwen op de motivatie, intenties, capaciteit en inzet van decentrale overheden. De begrippen ‘ruimte’ en ‘loslaten’ passen hierbij.
- 2 Kunnen vertrouwen op de motivatie, intenties, capaciteit en inzet van decentrale overheden. De begrippen ‘verantwoorden’ en ‘regie en rekenschap’ passen daarbij. Wat door regie, verantwoording en rekenschap tot stand moet komen is vertrouwen dat ‘geborgd’ is, zodat het geen ‘vermetel vertrouwen’ is.
- 3 Vertrouwen creëren. De motivatie, intenties, capaciteit en inzet van decentrale overheden zijn geen statisch gegeven. De begrippen ‘uitdagen en inspireren’ passen daarbij, maar ook een begrip als ‘toerusting’ (aparte paragraaf in rapport van Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten) en het denken in termen van gezamenlijke ambities en maatschappelijke opgaven (rapport BMC in opdracht van VNG, rapport Boogers e.a.).

Het begrip ‘vertrouwen’ centraal stellen past bij uitstek bij de institutionele benadering van decentralisatie die we eerder hebben bepleit en uitgewerkt. Wat instituties namelijk (kunnen) doen is het ruimte geven, borgen en creëren van vertrouwen tussen de partijen die interacteren bij de realisatie van een maatschappelijke opgave. Daarbij geldt dat hoe minder men wil of kan vertrouwen op informele instituties (bestaande gewoonten, intenties, overtuigingen), hoe meer men een toevlucht moet nemen tot het waarborgen en creëren van vertrouwen door middel van formele instituties (wetten, regels, afspraken). De vraag is of dit laatste altijd lukt, omdat aan de toepassing van formele instituties kosten zijn verbonden: ‘transactiekosten’ in institutioneel economisch jargon, administratieve lasten of ‘bureaucratie’ in bestuurlijk jargon. In situaties van veel vertrouwen op en in elkaar (‘high trust’) zijn deze kosten lager dan in situaties van weinig vertrouwen (‘low trust’).

Om een ‘ongetemd probleem’ te kunnen domesticeren is vertrouwen ook een belangrijke factor: hoe meer dit aanwezig is of kan worden gecreëerd, des te makkelijker komt overeenstemming tot stand over de aard van het probleem en de oplossing daarvan (normatieve en cognitieve zekerheid).

3.5 Differentiatie

Bij de inrichting van institutionele arrangementen worden gemeenten in het algemeen over een kam geschoren. De laatste tijd wordt echter het pleidooi voor verschil steeds meer gehoord (ROB, 2007, M. Boogers e.a., 2008, blz. 44). De commissie Van Aartsen stelt in 'De eerste overheid' (2007, blz. 22) voorop dat gemeenten robuust genoeg moeten zijn om hun taken aan te kunnen. Schaalvergroting krijgt haar voorkeur boven differentiatie in structuur of werkwijze van gemeenten. De Taakgroep Gemeenten stelde voorts in haar rapport (blz. 33) dat van de uitzondering dat gemeenten niet alle dezelfde taken hebben, geen uitzondering moet worden gemaakt.

Aan de opvatting dat gemeenten een gelijk takenpakket zouden moeten hebben ligt veelal een uniform, vaak juridisch getint, gemeentekoncept ten grondslag, dat in constitutionele zin van grote betekenis is, maar bij het inrichten van institutionele arrangementen niet richtinggevend hoeft te zijn. Buiten de constitutioneel-juridische grondslagen zijn gemeenten in veel opzichten immers sterk verschillend ten opzichte van elkaar. In de eerste plaats staan, veel sterker dan in het verder verleden, gemeenten voor uiteenlopende opgaven. Een stad is altijd anders geweest dan een kleine gemeente, maar het landelijk gebied heeft lang voor vergelijkbare kansen en bedreigingen gestaan. Dat is sterk veranderd. Gemeenten hebben zich ontwikkeld in zeer verschillende richtingen, zijn deels verstedelijkt, deels landelijk gebleven, maar in hoge mate bedreigd door oprukkende bedrijventerreinen, woningbehoefte van de steden, migratie van stedelijk problematiek naar de dorpen, verandering in bevolkingssamenstelling (inclusief de ontvolking), veranderingen in mentaliteit, mondigheid en procesbereidheid van burgers enz. Daardoor verschillen gemeenten sterk in hun opgaven, hun ambities, hun uitdagingen, zwaktes en krachten. Zij verschillen ook sterk in de wijze waarop zij de uitvoering van deze opgaven en ambities vormgeven in hun organisatie en bedrijfsvoering. Er wordt een grote diversiteit aan organisatie en bedrijfsvoeringconcepten toegepast, inclusief samenwerking met andere gemeenten. De maatschappij wordt publieker en de overheid treedt meer als private persoon op. De publieke lokale overheid is daardoor een van de spelers geworden in een ingewikkeld krachtenveld van eenzijdige en wederkerige afhankelijkheden. Geen onbelangrijke speler, maar wel een die in toenemende mate behoefte heeft aan maatwerk, aan instrumenten die passen bij de opgaven waarvoor hij staat en bij het krachtenveld waarin die gemeente zich beweegt. In die context ligt een belangrijke oorzaak voor verschillen tussen gemeenten.

Als laatste punt: gemeenten verschillen sterk van elkaar in bestuurskracht, in hun vermogen om hun eigen opgaven en ambities te realiseren. Er zijn talloze variabelen die die bestuurskracht kunnen beïnvloeden. Voorop staat dat bestuurskracht sterker is naarmate gemeenten beter in staat zijn hun opgaven en ambities te definiëren, te bepalen wat haar eigen rol is bij het oppakken van die ambities en opgaven, welke partners nodig zijn om die opgaven en ambities tot werkelijkheid te brengen en vervolgens de goede verbindingen te leggen met die partners. Dat laatste veronderstelt samenwerking.

Het is een illusie dat gemeenten hun taken nog volledig zelf kunnen uitvoeren. Daarvoor zijn de krachtenvelden waarin gemeenten zich bewegen te ingewikkeld, zijn publieke en private behartiging van het maatschappelijk belang te zeer vervlochten en beschikken zij over onvoldoende financiële en/of andere middelen om zelfstandig hun taken uit te voeren. Die noodzaak tot samenwerking is onafhankelijk van schaalgrootte. Ook grote steden hebben partners in het publieke en private domein nodig om hun ambities en wettelijke opgaven te kunnen realiseren. Dat vergt bestuurders en ambtenaren die in staat zijn om verbindingen te zoeken en te leggen. Bestuurskracht en samenwerking zijn derhalve onlosmakelijk verbonden.

Institutionele arrangementen die op de relevante punten onvoldoende rekening houden met de hier bedoelde verschillen tussen gemeenten, zijn suboptimaal voor wat betreft hun effectiviteit. Decentralisatiebeleid impliceert differentiatie in de wijze en vorm van taakverdeling tussen overheden. Op zich is differentiatie ook niet nieuw: de Gemeentewet maakt er zelfs expliciet melding van in artikel 109. In de praktijk komt het vaak voor: er is een apart grotestedenbeleid dat zich beperkt tot een aantal grote(re) gemeenten; in regelgeving en bij de verdeling van rijksmiddelen naar gemeenten wordt soms al gewerkt met de centrumgemeente-constructie, waarbij de bestuurlijke en/of financiële middelen aan de regionale centrumgemeente worden toebedeeld. Expliciete voorbeelden zijn maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang en de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters via een Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) door één 'contactgemeente'. In de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt ook gewicht toegekend aan de mate van 'centrumfunctie' van een gemeente, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenten met een 'sterke centrumfunctie' en gemeenten met een 'redelijke centrumfunctie'. In al deze gevallen is bij de inrichting van het institutionele arrangement in zekere mate rekening gehouden met de specifieke kenmerken van elke gemeente of categorie van gemeenten. Maar het is nog steeds een uitzondering.

Over de wijze waarop differentiatie in het institutionele arrangement vorm moet krijgen valt nog veel te onderzoeken. Wat zijn relevante criteria voor onderscheid? Waaraan ontleen je die criteria? Hoe grofmazig of juist gedetailleerd moet onderscheid worden gemaakt.

In hoofdlijnen zijn er vier hoofdvarianten van differentiatie te onderscheiden:

- 1 de wetgever bepaalt aan de hand van heldere criteria welke gemeenten een nieuwe taak krijgen en welke (dus) niet;
- 2 de wetgever legt de taak bij een aantal aangewezen gemeenten neer, die de nieuwe taak gaan uitvoeren voor zichzelf en andere gemeenten;
- 3 de wetgever kent alle gemeenten dezelfde taak toe, maar maakt onderscheid in mate van beleids- en verantwoordingsvrijheid;
- 4 de wetgever biedt de keuze aan gemeenten tussen verschillende modaliteiten.

Differentiatie is vaak ook de resultante van samenwerkingsprocessen tussen gemeenten die elkaar opzoeken om samen nieuwe opgaven op te pakken. In dat geval voorziet niet het formele arrangement in differentiatie, maar ontstaan verschillen bij de verdere uitwerking en uitvoering van de taken. Uit onderzoek blijkt dat in veel gevallen gemeenten elkaar opzoeken om nieuwe, door het Rijk opgedragen opgaven op te pakken (Loslaten en uitdagen, Decentralisatie van taken naar gemeenten, VNG/BMC 2008); soms omdat daarmee efficiency-winst of bundeling van deskundigheid te bereiken valt; soms noodgedwongen, omdat een of meer gemeenten de nieuwe taak niet aankan. In deze samenwerkingsvormen en -verbanden bestaat een grote mate van verscheidenheid. Vaak blijken die ook succesvol.

Nieuwe institutionele combinaties kunnen!

Kees Bethlehem
wethouder gemeente Helmond

Tijdens het decentralisatie-debat op 2 oktober 2008 ontstond een hoge mate van eenstemmigheid over het belang van nieuwe institutionele combinaties om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. De vraag is daarbij niet zozeer welke bevoegdheden zouden moeten worden overgedragen van de ene overheid naar de andere, maar hoe zij gezamenlijk tot een verdeling van verantwoordelijkheden komen die een concreet probleem tot een oplossing brengt. Daarbij is het van belang de blik niet te beperken tot de overheid alleen, maar ook te kijken naar maatschappelijke partijen daarbuiten.

Ik deel de conclusies van het debat zoals hierboven geschetst volledig. Bij sommigen bestaat echter twijfel in hoeverre 'nieuwe institutionele combinaties' binnen het huidige bestuurlijke landschap te realiseren zijn. Het vergt namelijk een andere manier van werken en kijken naar een vraagstuk, het vergt een nieuwe rol van de overheid en er zijn vaak formele belemmeringen in de mogelijkheden om nieuwe combinaties tot stand te brengen. Ik deel die twijfel niet: als we willen, zijn nieuwe institutionele combinaties vandaag al mogelijk. Ik onderbouw die stelling graag met twee voorbeelden uit de praktijk van de gemeente Helmond.

Het eerste voorbeeld betreft de jeugdzorg, waar de gemeente en provincie beiden verantwoordelijkheden hebben en verschillende instellingen bekostigen en aansturen. Dat levert een complex beeld op van betrokken partijen, verantwoordelijkheden en sturingsrelaties. Dat hoeft niet per se een probleem te zijn, als maar goed wordt samengewerkt en wordt opgetreden in urgente situaties. Dat bleek in de Helmondse situatie helaas niet in voldoende mate het geval: de dood van een baby drukte ons met de neus op de feiten dat er iets moest veranderen. Na het verwerken van deze dramatische gebeurtenis heb ik als wethouder alle betrokken partijen laten samenkomen. Een aantal mensen maakte ter plekke kennis, wat iets zegt over (gebrek aan) samenwerking. De bijeenkomst was de aanzet voor partijen om te komen tot een betere samenwerking 'op de werkvloer'. Met name in de urgente gevallen, waar bijna altijd sprake is van meervoudige problematiek, zoeken partijen elkaar nu sneller op en zijn ze minstens op de hoogte van elkaars bemoeienis met een gezin. De verantwoordelijk-

heden tussen de gemeente Helmond en de provincie Noord-Brabant zijn daarvoor niet veranderd: de gemeente voert de regie ten aanzien van de preventie en 'eerste lijn', de provincie ten aanzien van situaties waar echte zorgverlening nodig is (met als leidende partij het bureau Jeugdzorg). Wat we wel hebben geregeld is dat wanneer ik als gemeentelijk bestuurder signalen krijg via 'de eerste lijn' dat een situatie uit de hand dreigt te lopen en acute zorg nodig is, ik 'op de knop kan slaan' bij de verantwoordelijke gedeputeerde voor de jeugdzorg. Vanuit zijn verantwoordelijkheid treedt hij dan op om te zorgen dat met behulp van het bureau Jeugdzorg deze zorg ook op korte termijn op een goede en gestroomlijnde manier wordt geleverd.

Dit kan dus allemaal binnen - of misschien is het beter te zeggen 'in aanvulling op' - de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. De oplossing zoeken in formele herverdeling van verantwoordelijkheden duurt vaak lang en lost nooit alles op. In de praktijk komt het namelijk toch altijd aan op mensen die los van de precieze formele verantwoordelijkheid, praktische oplossingen zoeken en informele afspraken maken om die te realiseren.

Een tweede voorbeeld uit de Helmondse praktijk dat ik kan geven om te laten zien dat 'nieuwe institutionele combinaties' kunnen, betreft de vernieuwing van het kern winkelgebied. Deze was nodig om de positie van Helmond in de regionale winkelmarkt te behouden en gewenst om het leefklimaat van het centrum te vergroten. Uiteindelijk heeft de gemeente ervoor gekozen om een ondernemer die een belangrijk deel van de panden in het gebied in eigendom had een leidende rol te laten spelen in het uitvoeren van het project (de financiering kwam van de gemeente). Deze ondernemer bood zelf in een vroegtijdig stadium aan om deze rol te vervullen. Wat hij vroeg van de gemeente was mandaat om het project te trekken als directeur, een beperkt projectbudget (€ 100.000,-) en een parkeervergunning voor het centrum.

Voor de gemeente was zijn aanbod onorthodox en het vergde van betrokkenen bereidheid om bestaande werkwijzen te doorbreken. Toch hebben we ervoor gekozen om met de genoemde ondernemer in zee te gaan. Dit is uiteindelijk een goede keuze gebleken: de vernieuwing van het kern winkelgebied is zodanig goed uitpakend dat we zelfs nieuw winkelpubliek uit de regio hebben weten aan te trekken en bestuurders en ambtenaren uit heel Nederland komen kijken naar ons 'succesverhaal'. De declaratie voor het projectbudget hebben we als gemeente nooit ontvangen en we hebben veel kunstwerken gekregen die we zelf waarschijnlijk niet hadden kunnen realiseren.

Natuurlijk moet je als gemeente 'geluk' hebben met ondernemers die verder kijken dan vandaag en hun beperkte eigenbelang, maar ik ben er van overtuigd dat in bijna iedere gemeente dergelijke mensen zijn. Waar het op aankomt is dat je als gemeente ook 'ondernemend' van geest durft te zijn en uit handen durft te geven waar anderen beter in zijn.

Een ondernemer krijgt bijvoorbeeld meer en sneller dingen voor elkaar bij collega ondernemers dan een gemeente.

Makkelijk is de beslissing een ondernemer als projectdirecteur aan te wijzen met vergaand mandaat niet geweest. Binnen de gemeente is er ook wel sprake van een 'schifting' binnen het apparaat, van mensen die vinden dat we ondernemend moeten durven denken en werken, en mensen die het belangrijk vinden vast te houden aan bestaande wegen. Maar als het uitproberen van 'nieuwe institutionele combinaties' goed uitpakt laten de meeste betrokkenen zich wel overtuigen.

Als gemeente zorgen we er nu ook voor dat het gerenoveerde gebied op en top blijft: bij de kleinste verstoring van het aanzien van de openbare ruimte treden we op en herstellen we zaken. Het mooie is dat ook bewoners zich meer betrokken zijn gaan voelen bij het mooi houden van het gebied; laatst bracht een oudere mevrouw een beeld terug dat door een junk was gestolen. Onorthodox optreden nodigt blijkbaar anderen ook uit tot onorthodox optreden. Kortom, ook voor nieuwe institutionele combinaties geldt: waar een wil is, is een weg!



4. Decentralisatie in de praktijk

In het voorgaande hoofdstuk hebben we een conceptueel kader gepresenteerd als een wijze waarop decentralisatie kan worden benaderd. In dit hoofdstuk wordt dat op drie manieren in verbinding gebracht met de 'uitvoeringspraktijk'

- 1 Het wordt in relatie gebracht met de uitkomsten van het debat dat op 2 oktober 2008 heeft plaatsgevonden met 'experts' uit de uitvoeringspraktijk. Het conceptuele kader wordt gespiegeld aan de uitkomsten van dit debat.
- 2 Het kader wordt als 'spiegel' gebruikt voor de beleidsterreinen waar veel aandacht voor is geweest in het decentralisatiedebat van afgelopen jaar. Bezien wordt in hoeverre het conceptuele kader een bijdrage kan leveren aan het begrijpen van wat decentralisatie kan en vermag op deze terreinen en hoe dit effectief kan worden ingezet om een aantal 'ongetemde problemen' te 'domesticeren'.
- 3 Tot slot wordt het conceptuele kader vertaald in aandachtspunten voor de implementatie van decentralisatie in de praktijk. Het gaat hier in andere woorden om de wijze waarop het conceptuele kader kan worden toegepast in de praktijk van besluitvorming over en uitvoering van decentralisatie.

4.1. Uitkomsten decentralisatiedebat op 2 oktober 2008

Het debat vond plaats aan de hand van drie centrale thema's:

Thema 1: Doorbraken realiseren

Dit thema sluit aan bij het gegeven dat de herschikking van institutionele arrangementen voor de aanpak van 'ongetemde problemen' niet eenvoudig is. De bestaande arrangementen hebben hun logica en het feit dat problemen 'ongetemd' zijn betekent dat ze al langer op de politieke agenda staan en zich blijkbaar niet makkelijk laten oplossen. Er is ook een brede erkenning dat bij deze problemen 'het systeem' leidend is geworden, maar het blijkt in de praktijk maar moeilijk te lukken dit te veranderen.

Als centrale inleider op het thema fungeerde de heer Pastors, die als wethouder in Rotterdam zich specifiek heeft gericht op het realiseren van doorbraken in institutionele arrangementen om 'ongetemde' problemen in de stad aan te pakken (zie ook zijn essay op pagina 24).

Thema 2: 'Over de schutting?'

Decentralisatie gaat naast inhoud over de wijze van interactie tussen centrale en decentrale overheden. Zoals we hebben geconstateerd in hoofdstuk 2 van dit boek, verloopt die interactie niet in alle opzichten heel soepel. Het Rijk heeft in het algemeen pas in een laat stadium contact met decentrale overheden en is in belangrijke mate bepalend voor de decentralisatieagenda. Decentrale overheden missen duidelijk leiderschap van het Rijk en vroegtijdige interactie in het proces van decentralisatie, maar stellen zichzelf in het algemeen ook volgzzaam op en komen laat in actie.

Centrale inleider bij dit thema was de heer Van Gils, gemeentesecretaris van Rotterdam en voorzitter VGS (zie ook zijn essay op pagina 12).

Thema 3: De overheid kan het niet alleen

Zoals in hoofdstuk 3 is betoogd, worden discussies over decentralisatie te veel beperkt tot de herschikking van taken en verhoudingen binnen het openbaar bestuur. De overheid kan alleen effectief opereren wanneer ze samenwerkt met partners in de samenleving, die ook een steeds belangrijkere rol hebben gekregen in het uitvoeren van maatschappelijke taken. In het algemeen is het daarom zinvol een blik te werpen op de kansen en mogelijkheden die samenwerking met deze partijen biedt.

Centrale inleider bij dit thema was de heer Brinkman, die vanuit vorige functies en zijn huidige functie als voorzitter van Bouwend Nederland vertrouwd is met zowel overheid als andere maatschappelijke partijen en de interactie tussen beide (zie ook zijn essay op pagina 62).

De belangrijkste uitkomsten van het debat kunnen worden samengevat in de onderstaande stellingen.

Decentralisatie moet als begrip worden gerelativeerd

Onder de deelnemers aan het debat was een grote mate van overeenstemming dat het begrip decentralisatie relativering verdient. Die relativering heeft betrekking op de volgende aspecten:

- Decentralisatie heeft de perceptie in zich van hiërarchie binnen de overheid, terwijl het één overheid is in de perceptie van de burger en de overheden alleen gezamenlijk vraagstukken aan kunnen pakken. Toch wordt decentralisatie vaak vanuit het Rijk beredeneerd, die taken overdraagt. De commissie Van Aartsen heeft dit proberen om te draaien door te spreken van de gemeente als eerste overheid. Ook in het voorstel voor integraal toezicht door de provincies in de decentralisatievoorstellen voor provincies zit teveel de perceptie van hiërarchie.

- Decentralisatie gaat vaak over wie de bevoegdheid heeft om een bepaalde taak uit te voeren. Het zou echter meer om de vraag moeten gaan wie een bepaald vraagstuk het beste kan aanpakken en daarin ook resultaten kan laten zien. In beide gevallen gaat het om competenties, maar de tweede vertaling daarvan verdient meer aandacht. De verantwoordelijkheidsdiscussie wordt dan meer een prestatiediscussie. Vragen over structuren en de optimale of minimale omvang van een gemeente, die binnen een paar jaar ook weer ontoereikend kunnen zijn, horen niet bij een prestatiediscussie. Bij een prestatiediscussie verschuift de aandacht ook van het hebben van bevoegdheden naar het gebruiken daarvan.
- Op veel maatschappelijke domeinen heeft de decentrale overheid maar een beperkte rol en weinig te zeggen, vaak als gevolg van bewuste keuzes uit het verleden. Voorbeelden:
 - onderwijs is van de scholen;
 - politie is ondergebracht in regio's;
 - afvalverwerking en energie zijn geprivatiseerd;
 - huisvesting staat voor een groot deel onder beheer van woningcorporaties.

Binnen deze sectoren is er sprake geweest van flinke schaalvergroting (denk bijvoorbeeld aan regionaal opererende instellingen voor hoger onderwijs en internationaal opererende energiebedrijven). Decentralisatie binnen de overheid roept dan de vraag op: is de decentrale overheid dan wel een gelijkwaardige en geloofwaardige partner?

- Voor betere prestaties van de overheid is vooral meer coördinatie in de uitvoering op de 'frontlinie' nodig, met één partij die mandaat heeft leiding te nemen en geven. Nu zijn vaak teveel instanties met iets bezig, waarbij onduidelijk is wie de leiding heeft. Wie precies de leiding heeft is minder belangrijk. Om te kunnen coördineren in de uitvoering is wel decentralisatie van de uitvoering nodig.
- Gemeenten zeggen soms makkelijk: we kunnen het, maar als het er op aankomt is er in de praktijk toch vaak sprake van uniformiteit tussen gemeenten in de vorming en uitvoering van beleid, al dan niet bevorderd door dezelfde externe adviseurs of handreikingen en modelverordeningen van de VNG.
- Als iets nationaal is qua omvang en effecten (denk aan Betuwelijn of vliegverkeer), laat dan ook de nationale overheid duidelijk de regie hebben en laat niet iedere gemeente bijvoorbeeld een eigen toets op de brandveiligheid doen of laat aan provincies de verantwoordelijkheid voor vliegvelden.

- In de discussie over decentralisatie vergeten we vaak de Europese bestuurslaag, die steeds meer invloed heeft op beslissingen in het publieke domein en de positie van de rijksoverheid inperkt. De rijksoverheid laat dit ook gebeuren door Europese richtlijnen nog teveel over zich heen te laten komen.

Er is behoefte aan nieuwe, praktische combinaties van overheid en andere maatschappelijke partijen

In het verlengde van de relativering van decentralisatie is volgens de deelnemers aan het debat een behoefte aan nieuwe combinaties van overheid en andere maatschappelijk partijen. De volgende aspecten zijn daarbij genoemd:

- In plaats van wie de ‘regie’ heeft in samenwerkingsverbanden zou het meer moeten gaan om ‘partnerschap’ tussen de betrokken partijen.
- Nieuwe combinaties vragen van de overheid een goede invulling van nieuwe vormen van opdrachtgeverschap. Daar heeft de overheid nu nog vaak moeite mee.
- Er zijn zeker voorbeelden van nieuwe combinaties, maar vaak zitten regels en cultuur in de weg. Het kan daarbij gaan om aanbestedingsregels tot natuurbeschermingsregels.
- Wil de overheid niet teveel en haalt ze zich niet teveel problemen op de hals waar ze niet alleen over gaat en ook niet alleen de oplossing voor kan vinden?
- Overheid en bedrijven/burgers staan nu nog op teveel afstand van elkaar, waardoor creatieve oplossingen en mogelijkheden om inkomsten te genereren (denk vooral aan gecombineerd gebruik van ruimte) te weinig aan bod komen. De overheid probeert sommige zaken zelf op te lossen waar bedrijven en burgers soms niet om hebben gevraagd en geen behoefte aan hebben (wie wil wonen in de 20.000 woningen die gepland zijn op 6 meter onder NAP?). Dit zou kunnen worden voorkomen door beter in elkaars huid te kruipen. Er is nu veel onkunde, onbegrip en slechte afstemming. Partijen plannen naast elkaar in plaats van met elkaar.
- Er is meer creativiteit mogelijk in het toepassen van het beleidsinstrumentarium: denk aan fiscale maatregelen (zoals vrijgestelde leningen, korting op OZB) in plaats van subsidies en specifieke uitkeringen.
- Het ontwikkelen van nieuwe combinaties betekent ook dat er ruimte moet zijn voor differentiatie, wat in Nederland weinig gebeurt ten opzichte van het buitenland. Je zou best onderscheid kunnen maken in taken die gemeenten worden gevraagd uit te voeren en in de combinaties per regio: de Randstad is echt anders

dan de rest van Nederland. Dat moet er ook toe kunnen leiden dat je deze bestuurlijk anders inricht.

- Het toezicht is nu binnen het openbaar bestuur veelal op afstand gezet, met eigen organisaties, die een eigen pakket met regels, administraties en procedures hebben opgezet. Dit leidt tot een bureaucratiseering van het toezicht. Toezicht zou meer kunnen uitgaan van openheid over hoe je dingen doet en niet teveel worden geformaliseerd.
- Er is een ‘pooling’ van competenties nodig (voorbeeld: DCMR Milieudienst Rijnmond). Er wordt nu teveel “over de schutting” gegooid naar gemeenten. Deze zitten nu vaak met de handen in het haar hoe ze bepaalde taken goed moeten uitvoeren, omdat ze daar de mensen en/of competenties niet voor hebben.
- Gemeenten zijn een goede schakel voor burgers, maar voor een effectieve en efficiënte organisatie van het openbaar bestuur is vaak een grotere schaal nodig. Gemeenten dienen te zorgen voor een herkenbare frontoffice, de organisatie van de backoffice zou dan vrij moeten zijn, als het maar leidt tot goede diensten en producten.
- Tot voor kort (d.w.z. vóór het uitbreken van de kredietcrisis) werd in het bedrijfsleven veel meer afgegaan op vertrouwen en men wil dat nu vastleggen in hardere afspraken en regels. Bij de overheid is er juist een tendens nodig om minder op alleen de harde afspraken en regels te vertrouwen.
- Loslaten is van belang bij decentralisatie, wat ook betekent het lef hebben het fout te laten gaan en dan de lokale verantwoording voorop te laten staan.

Doorbraken zijn nodig om effectief antwoord te vinden op maatschappelijke vraagstukken

Er is een grote mate van overeenstemming onder de deelnemers dat de overheid er maar moeilijk in slaagt om een antwoord te vinden op bestaande maatschappelijke vraagstukken. Op de prestaties van de overheid valt het nodige af te dingen (“Als iets lukt, dan verbaast dat bijna”). Nieuwe combinaties van overheden en andere partijen zijn nodig, maar die blijken niet vanzelf tot stand te komen en hebben hun eigen logica. Het vereist nieuwe manieren van denken en doen, waarvoor doorbraken nodig zijn. Mogelijk dat ‘de 5 hoofdregels van Pastors’ daarbij kunnen helpen (zie ook zijn essay elders in dit boek):

- 1 Pak iets pas aan als je er echt een goed gevoel bij hebt vanuit kennis en ervaring, niet als je denkt dat het politiek gedekt wordt (“Als het college/de raad/de kamer er maar mee instemt, is het goed”).

- 2 Mensen die iets moeten uitvoeren, vooral als dat buiten geijkte kaders omgaat, moet je beschermen. Zij lopen het risico. In praktijk gebeurt dit vaak niet of wil men politiek de handen vrij houden om te kunnen zeggen: “het ligt aan de uitvoering”.
- 3 Maak keuzes en stel doelen, wat vooral ook betekent dat je moet aangeven wat je niet belangrijk vindt en dus niet gaat doen. Vraag alleen informatie en verantwoording die cruciaal is voor het realiseren van deze doelen (cruciale informatie, te onderscheiden van ‘relevante’ en ‘interessante’ informatie).
- 4 Van wrijving komt glans. Het motto is nu vaak: “we maken het elkaar pas moeilijk als het strikt noodzakelijk is” en dan gaat het vaak om posities. Dat moet worden: “we maken het elkaar moeilijk als het ergens om gaat”. Anders gezegd: in plaats van het verdedigen van posities moet het gaan om het realiseren van een maatschappelijk doel. Dan mag er best onenigheid zijn: als er dan geen ruzie is, is het ook geen goed teken. Zorg bij het aangaan van de confrontatie wel voor een stok achter de deur (voorbeeld: realisatie sociale woningbouw in de regio, met als stok achter de deur dit eventueel via het Rijk te gaan regelen).
- 5 Pak je rol, ook als anderen dat niet doen. Vaak blijkt dan dat partijen het voor 80% wel met elkaar eens zijn. Het is nu te vaak zelfverklaarde onmacht.

De uitkomsten van het debat, gevoerd door mensen met ruime ervaring in ‘de praktijk’ op verschillende niveaus en bij verschillende partijen, bevestigen ons inziens de insteek van het conceptuele kader dat in hoofdstuk 3 is gepresenteerd, met als belangrijkste kenmerken:

- 1 Geen puur bestuurlijke benadering van decentralisatie, maar het voorop stellen van prestaties van de overheid als geheel in het realiseren van maatschappelijke resultaten;
- 2 Het centraal stellen van de noodzaak van nieuwe combinaties van betrokken partijen, in onze terminologie ‘institutionele arrangementen’;
- 3 De erkenning dat dergelijke arrangementen niet vanzelfsprekend tot stand komen maar vormen van wat genoemd zou kunnen worden ‘creatieve destructie’ vragen.

4.2 Recente casus

In deze paragraaf bespreken we aan de hand van ons conceptuele kader ‘in vogelvlucht’ een aantal casus die het afgelopen jaar veel zijn genoemd in het decentralisatie-debat:

- 1 Het beleid en de uitvoering rond jeugdzorg. Dit beleidsterrein is afgelopen jaar veelvuldig genoemd als terrein waar decentralisatie naar gemeenten zou kunnen bijdragen aan betere maatschappelijke prestaties.
- 2 Beleid en uitvoering ten aanzien van ondersteunende begeleiding. De recente invoering van de Wmo en de mogelijkheden van uitbreiding daarvan door verdere overheveling van onderdelen van de Awbz zijn ook veelvuldig aan bod geweest in het recente decentralisatie-debat.
- 3 Beleid en uitvoering rond het nieuwe Participatiebudget. In dit budget zijn met ingang van 1 januari 2009 de financiële middelen van de Wwb, volwasseneducatie en inburgering samengevoegd. Hoewel de daadwerkelijke ‘ontkokering’ nog beperkt is, is het streven van het participatiebudget om gemeenten meer ruimte te geven in de aanwending van deze middelen.

4.2.1 Jeugdzorg

De jeugdzorg is een onderwerp dat al een aantal jaar prominent op de politieke agenda staat. ‘Verkeerd geplaatste jongeren’, dramatische incidenten rond de mishandeling en sterfte van kinderen en de moeite die het kost om wachtlijsten weg te werken zijn onderwerpen die regelmatig aan bod zijn geweest en nog komen. Er zijn commissies ingesteld en diverse onderzoeken en rapporten verschenen over de problemen in de jeugdzorg, zonder dat er voorlopig duidelijk zicht is op een oplossing van deze problemen. Ze lijken een ‘ongetemd’ karakter te hebben en er lijkt in de jeugdzorg sprake te zijn van een ‘cirkel van onmacht’¹⁰.

In het doorbreken van de ‘cirkel van onmacht’ is door verschillende partijen voorgesteld om de jeugdzorg te decentraliseren, van met name de onderdelen die nu nog onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen naar de gemeenten¹¹. Het kunnen voeren van integraal jeugdbeleid bij de bestuurslaag die nu ook bezig is met de inrichting van de zogenaamde Centra voor Jeugd en Gezin (CJG’s) wordt als belangrijkste argument gegeven voor het voorstel tot decentraliseren.

10) Term uit het rapport “Systeem in Beeld; de Amsterdamse jeugdketen stukje bij beetje in kaart gebracht”, mei 2008 van de gemeente Amsterdam.

Het kabinet houdt zich voorlopig nog op de vlakte in afwachting van de evaluatie van samenwerkingsafspraken en de Wet op de jeugdzorg in 2009.

Wie zich als relatieve buitenstaander verdiept in de organisatie van de jeugdzorg komt snel tot de ontdekking dat deze zeer complex is en niet makkelijk te doorgronden. Met andere woorden, de ‘jeugdzorgketen’ is een heel ingewikkelde. Dit wordt veroorzaakt door de vele partijen die betrokken zijn en de verschillende ‘systematieken’ of sturingsmechanismen die ze kennen. De ministeries van VWS (met daarbinnen het aparte programmaministerie Jeugd & Gezin), Justitie en OCW spelen een rol, provincies, grootstedelijke regio’s, zorgverzekeraars, GGZ-instellingen, Justitiële Jeugdinstellingen, Raad voor de Kinderbescherming, Zorg Advies Teams van scholen, Inspectie Jeugdzorg, bureaus jeugdzorg (Bjz’s) en individuele gemeenten. De relaties tussen deze partijen vormen een ‘kluwen’ van relaties met eigen financieringssystematieken¹². Ook voor hen die werkzaam zijn in de praktijk van de jeugdzorg blijkt het een forse opgave het systeem in de eigen regio in beeld te brengen, waar het eerder aangehaalde rapport van de gemeente Amsterdam een goed voorbeeld van is. In dergelijke omstandigheden is het voor de belangrijkste partij, het kind of de jongere die hulp nodig heeft en het omringende gezin, ook onoverzichtelijk en ontoegankelijk. Hoe complexer de problematiek (wat vaak betekent: urgenter), hoe complexer het geheel aan instellingen die zich er mee bezighoudt met als gevolg demotivatie bij zowel hulpverleners als hulpbehoevenden. Als het ernstig is misgegaan komen hulpverleners er daarbij soms pas achteraf achter dat zij zich met hetzelfde kind, dezelfde jongere en hetzelfde gezin bezig hielden (zie ook het essay de heer Bethlehem op pagina 41). De complexiteit en onoverzichtelijkheid van de keten vergroten ook het risico op langere doorlooptijden (vanwege gebrekkige overdracht), wachtlijsten en ‘verkeerde plaatsing’.

Het bestaande ‘institutionele arrangement’ van jeugdzorg zoals hierboven omschreven voldoet niet aan de eisen van toegankelijkheid en kwaliteit die aan publieke voorzieningen kunnen worden gesteld.

11) Zie o.a. G27-Sociale pijler, Decentralisatievoorstellen aan de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 24 april 2008.

12) Zie bijvoorbeeld eindrapportage Werkgroep IBO financiering jeugdbeleid, ‘Het kind en de rekening’, 2006.

Daarbij is ook de betaalbaarheid in het geding: de uitgaven aan de jeugdzorg stijgen jaarlijks fors¹³. Alles bij elkaar is er dus genoeg reden om het ‘institutionele arrangement’ te herschikken. Het vereenvoudigen van de keten door het terugdringen van het aantal partijen is niet eenvoudig, zeker niet op korte termijn. Met de instelling van CJG’s is er juist weer een ‘schakel’ bij gekomen, weliswaar met de opdracht om de coördinatie in de jeugdzorg te verbeteren, het punt waar het nu niet goed loopt. Voor de doelgroep is daarbij van belang de coördinatie op de ‘frontoffice’. Recente initiatieven als het maken van samenwerkingsafspraken, het introduceren van het Elektronisch Kind Dossier (EKD) en het principe van ‘één gezin, één plan’ zijn daar ook op gericht. In dit licht bezien kan decentralisatie een bijdrage leveren, maar een noodzakelijke of voldoende voorwaarde is het niet:

- Er zijn binnen het huidige ‘systeem’ voorbeelden waar partijen door heldere afspraken wel weten te komen tot een effectieve coördinatie van werkzaamheden (zie wederom het essay van de heer Bethlehem).
- Decentralisatie die alleen leidt tot een verschuiving van bestuurlijke verantwoordelijkheden binnen de keten, leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer overzicht, integraliteit en eenduidigheid van beleid en uitvoering.

Anders geformuleerd: omdat het probleem niet primair is gelegen in de mate van centraliteit van aansturing of de uitvoering van taken door een ‘hogere’ overheid die qua schaal en inhoud beter past bij een ‘lagere’ overheid, ligt het ook niet voor de hand de oplossing primair of alleen te zoeken bij decentralisatie. Mogelijk kan decentralisatie een rol spelen in het realiseren van betere maatschappelijke prestaties, maar dan eerder als afgeleide of sluitstuk van een bredere herschikking van het institutionele arrangement dan als startpunt. Een vraag die daarbij ook aan de orde dient te komen is wat de verschillende betrokken partijen kunnen en willen. Veel gemeenten zijn huiverig om de hele jeugdzorg over te nemen van provincies, omdat ze de capaciteit en schaal niet hebben om de meer specialistische vormen van zorg aan te kunnen bieden en aansturen en omdat de afgelopen jaren de sterke groei in de uitgaven voor de jeugdzorg vooral zijn gedragen door provincies. Vanuit dit oogpunt heeft de G27-Sociale pijler in de eerder genoemde brief gepleit voor alleen een overdracht van taken aan de zogenaamde centrumgemeenten. Het al bestaan van deze constructie (voor bijvoorbeeld de GGD’s en maatschappelijke opvang) en

13) Ibid.

de mogelijke uitbreiding daarvan zijn een duidelijk voorbeeld van differentiatie, waar onze institutionele benadering ruimte aan biedt. De ruimte die in ons conceptuele kader zit gaat nog verder dan de mogelijkheid onderscheid te maken tussen centrumgemeenten en overige gemeenten: het kan betekenen dat de herschikking van het institutionele arrangement in de ene regio kan afwijken van die in een andere regio. Dit afhankelijk van het specifieke probleem dat zich voordoet en de mogelijkheden, motivatie en beperkingen waar betrokken partijen mee te maken hebben.

4.2.2 Ondersteunende begeleiding

Naast de jeugdzorg is de zogenaamde ondersteunende begeleiding een beleidsterrein dat veel is genoemd in de decentralisatievoorstellen van het afgelopen jaar. De ondersteunende begeleiding wordt nu nog gefinancierd via de AWBZ, maar net als de huishoudelijke verzorging zou deze kunnen worden toegevoegd aan de middelen die in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) naar het gemeentefonds gaan. Decentralisatie van de middelen die nu aan ondersteunende begeleiding worden uitgegeven zou financieel een forse uitbreiding van het gemeentefonds betekenen, in vervolg op de ruim € 1 miljard die al in het kader van de huishoudelijke verzorging is overgegaan. Omdat bepaalde onderdelen van de ondersteunende begeleiding zich moeilijk precies laten vaststellen (omdat ze onderdeel uitmaken van totaalbudgetten voor bijvoorbeeld persoonsgebonden budgetten), kan ook het totaalbedrag niet precies worden vastgesteld. Naar schatting gaat het om een totaalbedrag van inmiddels boven de € 2 miljard¹⁴, met een sterke groei in de afgelopen jaren.

De betaalbaarheid is dus in het geding, een belangrijke reden waarom het dossier voor het Rijk continu aandacht vraagt. Zoals samengevat in de kabinetsreactie op de voorstellen van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, kiest het kabinet voor beheersing van de uitgaven door functies ten aanzien van begeleiding te integreren, de doelstelling participatie te laten verdwijnen uit de AWBZ en het maximaal aantal uren waarop de burger een beroep kan doen op de AWBZ te beperken. Het kabinet erkent dat dit gevolgen kan hebben voor gemeenten, waarop bij Voorjaarsnota 2009 verder wordt gesproken. Centraal zal dan staan de vraag of het Rijk participatie in het kader van begeleiding als overheidstaak blijft zien (met als belangrijkste uitvoer-

14) Totaaltelling op basis van de zogenaamde zorgcijfers van het College voor Zorgverzekeringen, zie www.cvz.nl

der gemeenten) of als verantwoordelijkheid van burgers zelf en de ‘civil society’. Het blijft daarmee voorlopig onduidelijk of het pleidooi van de G27-Sociale pijler en de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten om de ondersteunende begeleiding onderdeel te laten worden van een Wmo als brede participatiewet werkelijkheid gaat worden. Dit impliceert dat voorlopig ook de inhoudelijke discussie over hoe de ondersteunende begeleiding het best kan worden georganiseerd niet zal gaan over een herschikking van de expliciete verantwoordelijkheid van gemeenten.

De vraag voor de komende maanden ten aanzien van de ondersteunende begeleiding is dus vooral een financiële geworden: krijgen gemeenten expliciet een taak met bijbehorende middelen voor de doelstelling participatie of krijgen ze deze niet met als risico dat ze indirect wel de financiële gevolgen gaan dragen als de burger en civil society deze taak niet oppakken? Voorzien kan worden dat dit een harde strijd zal worden van ‘overheid tegen overheid’, omdat de eigen financiële belangen sterk uiteen lopen. Daarmee raakt het inhoudelijk debat over wat de maatschappelijke opgave precies is en hoe beide overheden met andere betrokken partijen gezamenlijk deze kunnen waarmaken op de achtergrond. Als het kabinet kiest voor de ‘harde lijn’ en gemeenten geen expliciete taak met bijbehorende middelen toekent, dan is het risico dat alleen de betaalbaarheid voor het Rijk er beter van wordt, maar dat de betaalbaarheid voor de samenleving als geheel er niets mee opschiet, met het risico dat de toegankelijkheid en kwaliteit achteruit gaan. In de institutionele benadering die wij voorstaan worden juist de maatschappelijke prestaties van alle betrokken partijen in beschouwing genomen. Naar ons idee is er dan ook niet aan te ontkomen dat Rijk en gemeenten elkaar weer op de inhoud gaan opzoeken om in ieder geval overeenstemming te krijgen op de visie op en realisatie van de maatschappelijke opgave die hier wacht en met de vergrijzing in aantocht alleen groter wordt. Die loopt nu nog duidelijk uiteen, wat leidt tot normatieve en cognitieve onzekerheid.

4.2.3 Participatie

Per 1 januari 2009 is de Wet Participatiebudget in werking getreden. Gemeenten krijgen vanaf dan de financiële middelen die vallen onder de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet inburgering (WI) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) als één participatiebudget uitgekeerd¹⁵.

15) Behalve de uitvoeringskosten van de WI (die naar het gemeentefonds gaan) en het I-deel van de Wwb.

Met het ontschotten van de budgetten wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie, inburgering en het bevorderen van maatschappelijke participatie door deelname aan educatie. De ontschotting levert een bijdrage aan het flexibeler kunnen inzetten van de beschikbare middelen en makkelijker kunnen realiseren van combinatietrajecten. Gemeenten krijgen met het participatiebudget in ieder geval meer ruimte in het beleid en de uitvoering ten aanzien van re-integratie, inburgering en educatie. Het participatiebudget is in deze zin een vorm van decentralisatie.

De totstandkoming van het participatiebudget is een moeizaam proces geweest, waarbij de finale behandeling in de Eerste Kamer pas een week voorafgaand aan de invoeringsdatum plaatsvond. De moeilijkheid in het proces is in belangrijke mate veroorzaakt door het samenvoegen van drie afzonderlijke ‘institutionele arrangementen’ (rond Wwb, Wi en Web) in één nieuw institutioneel arrangement. Daarbij waren drie ministeries betrokken (SZW, WWI en OCW), met ieder hun eigen voorkeuren, overtuigingen en gewoonten qua sturing. Het overgrote deel daarvan blijft voorlopig bestaan in het participatiebudget. De onderliggende (materie-)wetten blijven namelijk bestaan en gemeenten hebben, waar het gaat om het aanbieden van voorzieningen, primair de taak om zorg te dragen voor de verantwoordelijkheden die zijn verwoord in deze materiewetten en bijbehorende beleidsuitingen. Het betreft de verantwoordelijkheid voor:

- het aanbieden van een re-integratievoorziening, waar nodig, aan de doelgroep van de Wwb (voornamelijk bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigde werklozen);
- het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars waar dit een wettelijke plicht is van het college, dan wel waar het naar het oordeel van het college nodig is;
- het aanbieden van educatieopleidingen aan personen van 18 jaar en ouder die dit nodig hebben ter bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren.

De verdeling en verantwoording van de middelen in het participatiebudget zijn voorlopig nog in sterke mate afgeleid van de doelstellingen en systematiek van de drie materiewetten. Deze worden vertaald in nog vast te stellen prestatie-indicatoren en outputmaatstaven, die een rol gaan spelen bij zowel de verdeling als verantwoording van middelen (vanaf 2012). De middelen voor educatie moeten in ieder geval in 2009 en 2010 nog verplicht worden besteed bij de Regionale

opleidingscentra (ROC's). De monitoring van eerder gemaakte afzonderlijke afspraken over de besteding van middelen voor WWB, inburgering en educatie blijft bestaan zolang deze afspraken nog geldig zijn. Voor de G31-steden blijven tot en met eind 2009 de budgetten voor inburgering en educatie lopen via het GSB (BDU-SIV). In totaliteit ontstaat met het participatiebudget voorlopig dus nog maar beperkte ruimte voor gemeenten om de relevante middelen echt naar eigen inzicht aan te wenden, terwijl de combinatie van drie materiewetten met daarboven een financiële kaderwet complex is. De vraag is dan ook in hoeverre de herschikking van het institutionele arrangement in de praktijk veel gaat veranderen. Gemeenten mogen in beperkte mate meer, maar kunnen en willen ze dat ook? Hoewel de nodige aandacht is besteed aan pilots en de ontwikkeling van handreikingen¹⁶, hebben veel gemeenten nog weinig of geen besef wat het nieuwe participatiebudget voor hen gaat betekenen. Het raakt hun beleid, hun organisatie (samenwerkingsverbanden) en financiële functie. Veel gemeenten zoeken nu hun heil bij externe bureaus om hen te helpen bij het aanpassen van het beleid en de uitvoering. Los van deze uitvoeringskwestie, die vooral betrekking heeft op het 'kunnen', is een belangrijke vraag of de ontkokering die op rijksniveau is vormgegeven op lokaal niveau ook daadwerkelijk zijn beslag krijgt. Als de betrokken wethouders willen blijven werken als voorheen, is er voorlopig weinig wat hun aanzet tot daadwerkelijke ontkokering. De vraag of uiteindelijk de maatschappelijke prestaties door de herschikking van het institutionele arrangement gaan veranderen, is dan ook onduidelijk.

4.3 Aandachtspunten voor succesvolle decentralisatie

In deze paragraaf presenteren we tot slot aandachtspunten, die gezien kunnen worden als voorwaarden voor een succesvolle herschikking van het institutionele arrangement. Ze komen voort uit het conceptuele kader gepresenteerd in hoofdstuk 3 en de 'lessen uit de praktijk' genoemd in voorgaande twee paragrafen van dit hoofdstuk.

1. Zoek elkaar vroegtijdig op

Het herschikken van een institutioneel arrangement om betere prestaties te realiseren gaat over de interactie tussen partijen. Om te kunnen slagen is het dan van belang deze partijen vroegtijdig om de tafel te brengen. Dat begint bij de keuze voor het maatschappelijk vraagstuk waar de prestaties van de overheid in het geding zijn. Vanwege de normatieve en cognitieve onzekerheid die er vaak is, is het van belang

16) Zie www.gemeenteloket.szw.nl

gebruik te maken van elkaars kennis en overeenstemming te krijgen over welk vraagstuk om een oplossing vraagt. Elkaar opzoeken is ook nog om ‘vertrouwen’ (‘high trust’) te creëren, wat van belang is om te voorkomen dat in een latere fase van de uitvoering de kosten van het afstemmen vanuit een positie van wantrouwen (‘low trust’) sterk oplopen. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten om bij de beleidsontwikkeling vanaf het begin de uitvoeringspraktijk te betrekken en interbestuurlijke werk- en projectgroepen in te stellen. Recente voorbeelden van decentralisatie zoals genoemd in voorgaande paragraaf laten helaas zien dat dit nog geen gemeengoed is: het Rijk bezint zich op te decentraliseren beleidsonderdelen, al dan niet om een uit de hand lopend financieel probleem te beteugelen, vertaalt dat in wetswijzigingen en wijzigingen van het financiële arrangement, implementeert decentralisatie onder omstandigheden van normatieve en cognitieve onzekerheid en laat de ‘uitvoering’ vervolgens aan de provincies en gemeenten. Zij worden vaak pas laat betrokken, in een fase dat de deadlines van adviesvragen aan de Raad van State, behandeling in Tweede en Eerste Kamer en beoogde invoeringsdatum al beginnen te knellen. Provincies en gemeenten komen zelf ook vaak pas in actie als er sprake is van wetsvoorstellen en uitvoeringsvoorstellen, onder het mom van ‘eerst maar eens zien waar men mee komt en hoe ver men komt’.

Omdat het Rijk in de praktijk toch vaak leidend is bij processen van decentralisatie en herijking van het institutionele arrangement, ligt het voor de hand dat het Rijk het initiatief neemt voor een vroegtijdig betrekken van gemeenten en provincies.

2. Breng de betrokken partijen in beeld

Alvorens te kunnen overgaan tot een herschikking van een institutioneel arrangement is het van belang een goed zicht te hebben op het bestaande institutionele arrangement en hoe dat uitwerkt op het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat. Dat begint bij het in beeld brengen van de belangrijkste betrokken partijen:

- De doelgroep. Voor wie was of is dit beleid bedoeld? Welke veronderstellingen hebben we ten aanzien van deze mensen als het gaat om hun behoeften, mogelijkheden (wat kunnen ze wel zelf of zijn ze alleen slachtoffer) en onmogelijkheden (waar hebben ze de overheid nodig). Wat willen we met hen bereiken? Voorbeeld van doelgroepen zijn jeugd met opgroei- en opvoedproblemen, nieuwe burgers die de Nederlandse taal niet machtig zijn, woningzoekenden of ouderen die niet meer voor zichzelf kunnen zorgen.

- De partijen die het directe contact hebben met de doelgroep: denk aan aanbieders van voorzieningen, al dan niet als onderdeel van de overheid of partijen die worden gefinancierd met overheidsmiddelen. Zij zijn het die het ‘primaire’ product leveren en het directe contact met de doelgroep hebben. Ze vormen de ‘front office’ of ‘eerste lijn’ van dienstverlening. Denk aan een bureau jeugdzorg, een aanbieder van een taal cursus, vrijwilligersorganisaties, projectontwikkelaars en aanbieders van thuiszorg.
- De gemeenten, provincies en het Rijk. Decentralisatie gaat vooral over de wijze waarop de interactie tussen de verschillende overheden is vormgegeven, met gevolgen voor partijen buiten de overheid.

De betrokken partijen kunnen variëren per maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat; de ene keer zal het vooral de gemeente zijn die een centrale rol heeft, de andere keer de provincie of een ‘externe’ partij die namens de overheid een bepaalde taak op zich neemt etc. Ook bij dit aandachtspunt geldt dat het Rijk de meest logische partij is om het initiatief te nemen.

3. Maak de bestaande interactie transparant

Een volgende stap is het in beeld brengen van de interactie tussen de partijen die betrokken zijn. Het gaat dan om formele instituties als aanspraken, rechten, financiële bijstand (niveau doelgroep), wet- en regelgeving, verdeling van verantwoordelijkheden en financiering. Als het om wet- en regelgeving en financiering gaat is in de huidige Nederlandse context de rijksoverheid dominant, in de zin dat de meeste wetten, regels en middelen van het Rijk komen en vanuit het Rijk, onder voorwaarden van het Rijk, de kaders scheppen voor gemeenten en provincies om een bepaalde verantwoordelijkheid op zich te nemen.

Naast de formele instituties is het van belang zicht te hebben op zaken als motivatie, overtuiging, attitude, veronderstellingen, vertrouwen, belangen, positie. Deze zijn minder makkelijk grijpbaar, maar kunnen in contact met elkaar worden uitgesproken of afgeleid uit getoond gedrag. Welke prestaties kunnen ze laten zien? Hoe zijn ze gewend om te werken? Wat willen ze? Welke belangen hebben ze? Praten partijen met elkaar? Wat vragen ze aan elkaar? Wat verwachten ze van elkaar?

Belangrijke aspecten bij het in beeld brengen van het institutionele arrangement (formele én informele instituties) zijn vervolgens:

- 1 Wat betekent het voor het maatschappelijk vraagstuk waar de doelgroep mee geconfronteerd wordt?
- 2 Wat doet het institutioneel arrangement om de rollen en sterktes van betrokken partijen tot hun recht te laten komen?

Bij het eerste punt, waar de analyse moet starten omdat het doel uiteindelijk is een beter presterende overheid, horen het type vragen als: Wat betekent het voor het snel helpen van mensen met een acute zorgvraag? Hoe draagt het bij aan het bereiken van een bepaald taalniveau? Hoe helpt het voor het terugdringen van woningschaarste? Bijzondere aandacht hierbij verdienen de prikkels die uitgaan van bestaande financieringssystematieken. Mensen en partijen worden door meer gemotiveerd dan geld (wat zeker opgaat voor vrijwilligersorganisaties), maar als iets gedrag snel en sterk beïnvloed is het geld: als wordt gefinancierd op indicaties, intake, het maken van plannen, aantal behandelingen of verrichtingen gaan mensen en organisaties zich daarop richten om in ieder geval hun eigen organisatie en werk zeker te stellen. Dit leidt er echter al snel toe dat 'het systeem' dominant wordt boven de doelgroep en er een omgekeerde situatie ontstaat: de doelgroep wordt gevoegd of ingepast in de logica van het systeem.

Ten aanzien van de vraag wat het institutioneel arrangement doet voor het tot zijn recht komen van de betrokken partijen zijn andersoortige vragen relevant: Is er sprake van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het aan te pakken maatschappelijk vraagstuk? Doet iedere organisatie waar zijn kracht licht? Hoe is de interactie op punten van overdracht of samenhang in de geleverde voorzieningen? Richt het Rijk zich vooral op kaderstelling, beleidsonderzoek en ontwikkeling, provincies zich op hun aanjagende, coördinerende en toezichhoudende rol, en gemeenten zich op de uitvoering? Sluit de verdeling van verantwoordelijkheden aan bij de bestaande of makkelijk door partijen zelf te realiseren capaciteit (zowel kwalitatief als kwantitatief)? Het gaat hierbij om mensen, organisatie en sturing, handhaafbaarheid, slagvaardigheid en informatie.

4. Herschik het institutionele arrangement

Op basis van het inzicht in de werking van het huidige institutionele arrangement kunnen voorstellen worden ontwikkeld voor een herschikking die ertoe leidt dat betrokken partijen hun verantwoordelijkheden kunnen opnemen en gestimuleerd worden dat te doen, zodanig

dat de doelgroep wordt geholpen met het vraagstuk of probleem waar ze mee te maken hebben.

Uit het oogpunt van implementatie verdient het aanbeveling te starten met de mogelijkheden die relatief het snelst en makkelijkst zijn te veranderen ('binnen het bestaande gebouw'). Afspraken en financiële systematieken zijn makkelijker aan te passen dan wetten. Formele instituties zijn in het algemeen makkelijker te veranderen dan informele. Wanneer resultaten worden behaald met veranderingen die relatief makkelijker zijn te implementeren ontstaat motivatie voor moeilijker veranderingen.

Bij de fase van implementatie van de herschikking horen ook monitoring en evaluatie op de resultaten, benchmarking, visitatie e.d. Los van deze meer technische aspecten geldt: daag uit en inspireer!

De overheid kan het niet alleen

mr. drs. Elco Brinkman
voorzitter Bouwend Nederland

Decentralisatie is een term waarbij de blik vooral gericht is op de overheid en wat er binnen de overheid tussen de verschillende bestuurslagen gebeurt. Ik zou de blik echter graag verbreden naar partijen buiten de overheid, in het bijzonder de bedrijven die bezig zijn in de bouwsector. Over hoe die sector omgaat met de openbare ruimte bestaat soms ongemak, maar mijn stelling is dat bij het gebruik van ruimte overheid en private bedrijven niet zonder elkaar kunnen. Positief geformuleerd: als zij elkaar meer opzoeken en zich in elkaars positie en mogelijkheden verdiepen, is er meer te bereiken.

Ten aanzien van de interactie tussen overheid en private partijen wil ik een paar vragen en stellingen naar voren brengen.

De eerste vraag is of de overheid niet te veel alle problemen op zich wil nemen. We zeggen dat het tijdperk van de maakbaarheid voorbij is, maar veel overheidsdienaren handelen nog sterk vanuit de overtuiging dat de overheid er is om alle problemen op te lossen. Maar kan de overheid dat wel en sterker nog, zou de overheid dat wel moeten willen? Indien een overheid alles tot zijn verantwoordelijkheid neemt, beperkt dit het verantwoordelijkheidsbesef en de 'lust' tot eigen initiatief in de samenleving. Ten aanzien van het kunnen van de overheid is mijn stelling dat gemeenten teveel taken 'over de schutting' gegooid hebben gekregen. Veel gemeenten zitten met de handen in het haar hoe ze al hun taken op een goede manier kunnen uitvoeren. Het inhoudelijk gesprek over hoe we een maatschappelijke opgave goed kunnen uitvoeren, raakt op de achtergrond. Vaak gaat het alleen nog maar om het proces en de procedures. Om het inhoudelijk gesprek weer te kunnen voeren is een 'pooling' van competenties nodig, waarvan in de praktijk ook al veel voorbeelden bestaan (denk aan DCRM in Zuid-Holland). Een relevante vraag is hoe dergelijke samenwerking kan worden vergemakkelijkt en uitgebreid.

In de interactie met private partijen toont de overheid zich nog erg terughoudend als het gaat om 'ondernemen'. Een voorbeeld is het omgaan met risico. De overheid is nu erg afhoudend als het gaat om risico, terwijl overheid en marktpartijen gezamenlijk tot goede afspraken en oplossingen voor dit risico kunnen komen. Een ander voorbeeld van de terughoudende houding ten aanzien van 'ondernemen' is de beperkte aandacht bij de

overheid voor de mogelijkheden om inkomsten te genereren met een project. Er is meer mogelijk als ideeën van marktpartijen en burgers ten aanzien van exploitatiemogelijkheden worden benut. Nu maken partijen vaak plannen naast elkaar in plaats van met elkaar. Door nieuwe combinaties van markt, overheid en maatschappelijke partijen te maken, voorkomen we ook de fysieke 'verkaveling' waar nu vaak sprake van is.

Nieuwe combinaties van 'markt' en 'overheid' zijn naar mijn opvatting ook hard nodig om de investeringsopgave waar we de komende decennia voor staan waar te kunnen maken. Om de reconstructie van 6,5 miljoen woningen te kunnen realiseren, naast de 70.000 extra woningen waar nu de meeste aandacht naar uitgaat, moet het investeringsniveau omhoog. Dat is de afgelopen periode echter alleen maar gedaald van 15% van het BNP in de jaren 1990 naar 5% nu. Ook staat ons een grote opgave te wachten ten aanzien van de reconstructie van het rioleringsstelsel. Hoe je het ook went of keert: de rioolrechten moeten omhoog!

Er zijn nog twee onderwerpen ten aanzien van de deelname van de overheid aan 'nieuwe combinaties' met private partijen waar ik aandacht aan wil besteden: toezicht en het subsidie-instrumentarium.

Zoals de overheid toezicht nu heeft ingevuld, is het sterk geformaliseerd en gebureaucratiseerd. Dat levert veel administratieve lasten op, terwijl het niet leidt tot waar het werkelijk om zou moeten gaan: openheid over hoe je dingen doet als betrokken partijen, met welk doel.

Ten aanzien van het subsidie-instrumentarium worden wel pogingen gedaan om dit te stroomlijnen en de administratieve lasten te verlichten, maar uiteindelijk is het toch altijd aanleiding voor veel onderling verkeer ten aanzien van voorwaarden, aanvragen, toekennen, definitief vaststellen en verantwoorden. Door meer gebruik te maken van het fiscale instrumentarium kan dit onderlinge verkeer sterk worden verminderd, terwijl de prikkels om gewenst maatschappelijk gedrag te vertonen duidelijk zijn. Voorbeelden van fiscale instrumenten die meer kunnen worden toegepast zijn aftrekregelingen, een aantrekkelijk fiscaal regime voor leningen en korting op de OZB.

"De overheid kan het niet alleen". Die slogan vormde de invalshoek van deze bijdrage. Afsluitend daaraan zou ik willen zeggen: de overheid zou het niet alleen moeten willen doen. Door nieuwe combinaties te zoeken met andere maatschappelijke partijen, open te staan voor hun kennis en mogelijkheden en nieuwe beleidsinstrumenten toe te passen, is er een beter perspectief om maatschappelijke opgaven meer voortvarend aan te pakken.



5. Decentralisatie in internationaal perspectief

Decentralisatie is in voorgaande hoofdstukken 'in perspectief' geplaatst: van de discussie het afgelopen jaar ('retrospectief'), een conceptueel kader, lessen uit de praktijk en een uitvoeringskader. In dit hoofdstuk komt daar het internationaal perspectief bij. Aandacht wordt gegeven aan internationale ontwikkelingen in het algemeen en de specifieke ontwikkelingen in Scandinavië, waar veel veranderingen in de verhouding tussen centrale en decentrale overheden zijn doorgevoerd of op stapel staan.

5.1 Internationale ontwikkelingen

De organisatie van United Cities and Local Governments (UCLG) ziet lokale overheden en steden als de belangrijkste actor om huidige maatschappelijke vraagstukken op te pakken¹⁷. Decentralisatie en het subsidiariteitsbeginsel stellen volgens deze organisatie lokale overheden in staat om de toegang tot diensten voor hun gemeenschappen te verbeteren en maatschappelijke ontwikkeling te ondersteunen. Vraagstukken rond lokale democratie en decentralisatie zijn volgens UCLG dan ook van fundamenteel belang in relatie tot de effectiviteit van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. De organisatie volgt hiermee de *UN Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities*, waarin is aangegeven dat duurzame maatschappelijke ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau mogelijk worden gemaakt door de effectieve decentralisatie van verantwoordelijkheden, beleids- en beslisvrijheid en voldoende middelen voor de 'dichtstbijzijnde' overheidslaag.

Uit een vergelijkende analyse van de positie van lokale overheden over de hele wereld, concludeert UCLG dat lokale democratie overal ter wereld aan betekenis wint. Een belangrijke verklaring waarom de centraal geleide eenheidsstaat aan betekenis inboet is dat er toenemende behoefte is aan draagvlak door direct contact tussen burger en overheid. Ook speelt een rol dat in toenemende mate regionale economieën van belang zijn voor de (economische) ontwikkeling in

17) United Cities and Local Government, *Decentralization and Local Democracy in the World*, 2007.

plaats van een door landsgrenzen afgebakend gebied. Vanuit die ontwikkeling bezien is het het meest effectief om per regio passende ondersteuning te bieden vanuit de overheid.

Over het algemeen bleken er uit de analyse vier hoofdmotieven voor verdergaande decentralisatie te zijn:

- 1 politieke hervorming
- 2 economische ontwikkeling
- 3 verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en
- 4 vergroting van de democratische legitimatie.

In Europa speelt de lokale overheid volgens UCLG inmiddels een belangrijke rol in economische zaken en het zorg dragen voor collectieve voorzieningen (die voorheen grotendeels bij de centrale overheid waren belegd). Volgens UCLG is met de groeiende lokale democratie ook decentralisatie in de laatste twintig jaar wereldwijd een gevestigd politiek en institutioneel fenomeen geworden. De wettelijke rol en constitutionele positie van de lokale overheid is, ondanks duidelijke onderlinge verschillen, in alle landen groter geworden. Een autonoom lokaal bestuur is inmiddels de norm. Europese landen blijken daarbij de meeste waarde te hechten aan de rol van lokale overheden. Hier worden ook de meeste methoden voor burgerparticipatie ontwikkeld. Met de toegenomen lokale autonomie is de invloed van het lokaal bestuur toegenomen. In veel landen gaat een toenemend deel van het BNP naar de lokale overheid. Tegelijk neemt UCLG waar dat de eigen middelen van lokale overheden verminderen ten opzichte van de geormerkte middelen die zij ontvangen.

Met betrekking tot decentralisatieprocessen wereldwijd, trekt het UCLG een aantal conclusies over algemeen waargenomen trends:

- 1 In vrijwel alle onderzochte gebieden is geen centrale strategie aangetroffen ten aanzien van de inhoudelijke afwegingen rond decentralisatie, het implementatietraject en de bekostiging.
- 2 Alle landen hebben op hun eigen wijze te maken met een spanningsveld tussen twee krachten: enerzijds is er de decentraliserende kracht van het versterken van de democratische legitimiteit op lokale schaal, anderzijds is er de centraliserende kracht van schaalvoordelen en efficiencywinst door het organiseren van overheidsdiensten op regionale of landelijke schaal.

- 3 Het UCLG neemt waar dat in veel decentralisatietrajecten onduidelijkheden ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheidslagen. Dit belemmert de werking van het subsidiariteitsbeginsel en de lokale autonomie. Voor een deel heeft dit te maken met het feit dat het lastig te bepalen is en blijft op welk niveau taken en diensten het beste kunnen worden aangeboden vanuit een afweging tussen effectiviteit en efficiency.
- 4 Hoewel een groeiend deel van de overheidsuitgaven in alle landen door de lokale overheden worden besteed (met landen als Denemarken, Zweden, Finland en Zwitserland aan kop), is door UCLG ook algemeen waargenomen dat het takenpakket van lokale overheden toeneemt zonder dat daar in evenredige mate middelen voor beschikbaar komen. De druk op lokale overheden wordt zodoende zwaarder.
- 5 Ook blijken gemeenten in toenemende mate aan te lopen tegen capaciteitstekorten om alle taken op het gewenste niveau uit te voeren. Vaak worden er vanuit de centrale overheid geen programma's ingezet om gemeenten hierin te ondersteunen.

Hoewel Europese landen onderling nader tot elkaar komen, blijven er verschillen bestaan in de bestuurlijke inrichting. Dit betreft met name de positie en rol van het middenbestuur en de mate waarin een regionale aanpak wordt georganiseerd. Het UCLG neemt in Europa drie trends waar:

- 1 versterking van het lokaal bestuur en de onderlinge samenwerking tussen lokale overheden,
- 2 problemen rond de organisatie van stedelijke gebieden en
- 3 regionalisering.

Boogers e.a. (2008) voegen daar aan toe dat ook de samenwerking met andere publieke en private organisaties toeneemt. Ook samenwerking met het bedrijfsleven komt vaker voor. Dit maakt netwerken rond gemeenten steeds complexer.

5.2 Scandinavische inspiratie

In de gedachtevorming rond decentralisatie en de positie van lokale overheden is vanuit Nederland in het recente verleden vaak inspiratie gezocht in Scandinavische landen. Hier is decentralisatie in diverse vormen toegepast, gecombineerd met een vernieuwing in de bestuurlijke structuur en andere invulling van de relatie tussen centrale en lokale overheid. De twee voorbeelden die het meest tot de verbeelding spreken en hieronder worden besproken, zijn Denemarken en Finland.

Het Deense model

In 2006 en 2007 is er in Nederland veel aandacht geweest voor ontwikkelingen in Denemarken. De Deense centrale overheid heeft in die periode een ingrijpende bestuurlijke hervorming doorgevoerd, waarin men aanstuurde op herindeling van gemeenten naar een minimale omvang. Met ingang van 2007 is Denemarken ingedeeld in vijf regio's die de dertien provincies hebben vervangen. De nieuwe regio's houden nog vijf hoofdtaken over: gezondheidszorg, regionale ontwikkelingsplannen, openbaar vervoer (i.s.m. de gemeenten), een aantal instituties voor mensen met speciale behoeften (gehandicapten) en taken met betrekking tot bodemverontreiniging. Tegelijkertijd is het aantal Deense gemeenten teruggebracht van 271 tot 98. Het takenpakket van gemeenten is uitgebreid, terwijl tevens de gemiddelde gemeentegrootte van 20.000 tot 55.000 inwoners is opgehoogd. De versterkte gemeenten worden "de ingang" naar de overheid voor burgers en bedrijven.

De provincies heffen geen eigen belasting meer. De gemeenten mogen in Denemarken zelf een groot deel van de inkomstenbelasting heffen en ontvangen geormerkte budgetten van de nationale overheid voor de vele nieuwe taken. De gemeenten hebben al met al in vergelijking met Nederland een grotere autonomie ten opzichte van de centrale overheid, de provincies in de nieuwe situatie juist een beperktere. De Deense hervorming is zodoende een combinatie van schaalvergroting van de gemeenten, nagenoeg opheffing van de provincies als zelfstandige bestuurslaag en een herverdeling van taken die een sterk decentraliserend effect heeft.

Gedurende het proces heeft het Rijk het aan de gemeenten overgelaten om met voorstellen te komen welke gemeenten samengevoegd zouden kunnen worden. De minimale gemeentegrootte was daarbij gesteld op 20.000 inwoners. Als richtlijn gold echter 30.000 inwoners. Van dit minimum kon alleen worden afgeweken indien kon worden aangetoond dat zij door middel van samenwerkingsovereenkomsten met buurgemeenten wel de benodigde diensten konden leveren en daarbij aan het gewenste kwaliteitsniveau zouden voldoen. Dit betrof uiteindelijk zeven gemeenten. De clustervorming verliep opvallend genoeg met weinig problemen, slechts in twee gevallen heeft de rijksoverheid een beslissing moeten nemen. Ook bleken de clusters in veel gevallen uiteindelijk veel groter te zijn geworden dan de gestelde minimumgrootte.

Het belangrijkste argument voor deze hervorming is volgens de nationale overheid gelegen geweest in het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Kleinere gemeenten hadden over het algemeen meer problemen om hun ambtelijke kwaliteit op het gewenste niveau te houden. Ook werd een deel van de oplossing gezocht in het herverdelen van taken tussen Rijk, provincie en gemeente. De gedachte was dat alle dienstverlening zo veel als mogelijk op gemeentelijk niveau moet worden ondergebracht. Het argument dat met de operatie schaalvoordelen zouden kunnen worden geboekt heeft niet de doorslag gegeven. Uit internationaal onderzoek blijkt immers dat het zeer onzeker is of schaalvoordelen bereikt kunnen worden in publieke dienstverlening. Recenter Deens onderzoek wijst wel in die richting (Lotz, 2006). Op langere termijn kan dit effect echter weer terug lopen. Onder andere omdat een deel van de winst opnieuw wordt geïnvesteerd in het vergroten van de kwaliteit.

Het Finse model

In de Nederlandse discussie omtrent decentralisatie in het afgelopen jaar is er aandacht geweest voor de ontwikkelingen in Finland, met name voor het zogenaamde ‘gastheergemeente model’¹⁸.

De Finse regering heeft in 2005 een breed hervormingsprogramma opgezet dat de volgende doelen heeft:

- Het handhaven van de bereikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van gemeentelijke dienstverlening.
 - Voorwaarden scheppen voor bestuurskrachtige zelfstandige gemeenten.
 - Het garanderen van het democratisch functioneren van gemeenten.
- Hiermee moeten gemeenten in staat worden gesteld om toekomstige uitdagingen in het licht van economische, technologische en demografische ontwikkelingen het hoofd te bieden.

Op dit moment bevindt het programma zich in de implementatiefase, die duurt van 2009 tot en met 2012. Uitgangspunt is dat de hervorming gemeenten nieuwe mogelijkheden moet bieden; gemeenten maken binnen de kaders die gesteld zijn door het Rijk uiteindelijk zelf de keuzes die hen voorbereidt op de toekomst.

18) Zie het rapport “Kracht ontwikkelen door nabuurschap”, Platform Middelgrote Gemeenten/ BMC, mei 2008.

Tussentijds rapporteert de regering aan het parlement over de voortgang van de hervorming en behoefte tot verandering.

Gemeenten in Finland hebben een breed takenpakket dat het grootste deel van het openbaar bestuur bestrijkt. De kern van de herstructurering is dan ook niet gelegen in overdracht van nieuwe taken en aanvullende middelen door het Rijk naar het lokale bestuur, maar in het garanderen van de dienstverlening aan de burger.

De belangrijkste wetgeving voor het programma is de kaderwet herstructurering lokaal bestuur en dienstverlening. Deze wet schrijft gemeenten voor te komen tot bestuurlijke eenheden van 20.000 inwoners of meer voor basisgezondheidszorg en daarmee samenhangende sociale diensten. Voor voortgezet onderwijs ligt de grens op 50.000 inwoners. Die grenzen kunnen worden bereikt door samenvoeging van gemeenten of door overgang van onderdelen van de ene gemeentelijke organisatie naar een andere. Meer intergemeentelijke samenwerking leidt tegelijk tot een steviger economische, financiële en personele basis voor de dienstverlening.

Fusie en samenwerking van gemeenten wordt bevorderd door financiële incentives (“wortelgelden”). Het Rijk keert in het kader van het hervormingsprogramma gedurende drie jaar extra middelen uit, indien de fusie start tussen 2008 en 2013. De herindelinguitkering bestaat uit twee componenten (aantal inwoners en aantal gemeenten); het resulterende bedrag wordt met een factor 1.8 verhoogd bij fusie in 2008 of 2009 en 1.4 bij fusie in 2010 of 2011. Daarnaast worden eventuele tegenvallers tengevolge van de fusie voor de komende vijf jaar gecompenseerd door het Rijk.

De grens van 20.000 inwoners is hard. Gemeenten moeten daarop uitkomen, met drie wettelijke uitzonderingen (archipel-situatie of grote afstanden; ter bescherming van de taalrechten van Fins- of Zweeds-sprekende inwoners; ter bescherming van de Sami-minderheid). Op veertig na hadden alle gemeenten medio 2008 gerapporteerd. Eén gemeente met 14.000 inwoners weigert samenwerking met een andere gemeente aan te gaan.

Met ingang van 1 januari 2009 is het aantal gemeenten gereduceerd van 415 tot 394.

De minister van financiën is binnen de Finse rijksoverheid de eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van het programma. Hij volgt het proces daarom ook actief. Waar nodig reizen departementsambtenaren af naar gemeenten die niet aan de eisen voldoen, met name waar het gaat

om de inwonertallen van de nieuwe gemeenten of samenwerkingsgebieden. De ervaringen met de bilaterale gesprekken zijn tot dusver positief, zij het nogal tijdrovend voor de desbetreffende directie van Financiën.

Finland kent verschillende indelingen in regio's, bijvoorbeeld voor specialistische zorg en een algemene regio-indeling die dateert van 1997. Daarmee wordt territoriale en bestuurlijke coherentie bevorderd. In hun fusie- en samenwerkingsvoorstellen kunnen gemeenten echter van die indelingen afwijken.

Als gezegd kunnen gemeenten gezamenlijk samenwerkingsverbanden inrichten voor basisgezondheidszorg en nauw samenhangende sociale dienstverlening. Zij kunnen in dat verband een gemeente (gastheergemeente) aanwijzen waaraan de desbetreffende verantwoordelijkheid wordt opgedragen. In dat geval stellen de deelnemende gemeenten een gemeenschappelijk orgaan in, dat functioneert binnen de organisatie van de gastheergemeente. Alternatief is uitvoering in een constructie die vergelijkbaar is met de Nederlandse Gemeenschappelijke Regeling.

De bestuurlijke structuuraanpassingen gaat gepaard met een versterking van het lokaal belastinggebied en een vereenvoudiging van de financieringssystematiek tussen Rijk en gemeenten. Doelstelling is alle geormerkte rijksuitkeringen voor bepaalde bestuurlijke terreinen samen te voegen. Bepaalde aftrekposten worden overgedragen van de gemeentelijke naar de rijksbelastingen, waardoor de inkomsten uit eigen belastingen hoger worden. De systematiek van financiering van de lokale overheden mag het streven naar fusie en samenwerking van gemeenten niet frustreren.

De Kaderwet bevat een regeling voor het geval een gemeente in een financieel lastige situatie komt: het Rijk treedt in overleg met de gemeente om aan de hand van economische indicatoren te bepalen welke maatregelen nodig zijn om de dienstverlening te kunnen blijven garanderen.

Om de dienstverlening aan burgers te verbeteren zullen Rijk en gemeenten gezamenlijk gemeenschappelijke standaards ontwikkelen voor de compatibiliteit van informatiesystemen. Elektronische dienstverlening wordt bevorderd, evenals nieuwe datamanagementsystemen.

Gemeenten zijn in het hervormingsproces binnen de door het Rijk gestelde kaders vrij in hun keuze voor organisatievormen en samenwerkingsrelaties waarmee zij de doelstellingen kunnen bereiken. In dit opzicht biedt het Finse model gemeenten meer vrijheid dan het Deense model. Door de Finse gemeenten wordt in de meeste gevallen gekozen voor het ‘gastheergemeentemodel’. Dit model houdt in dat een kleinere (gast)gemeente een deel van haar taken uitbesteedt aan een naburige grotere (gastheer)gemeente. Werknemers van de gastgemeente komen daartoe in dienst van de gastheergemeente. De gastgemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Vaak wordt dan ook door gastgemeenten via raden, een bestuur of comité controle gehouden op de uitvoering. Taken die overgedragen worden zijn met name de niet-specialistische taken. In de praktijk worden vooral veel taken uitbesteed op het gebied van welzijn, onderwijs en onderhoud van de openbare ruimte.

Het Finse model is een lichte vorm van de gemeenschappelijke regeling te noemen. De gemeenten sluiten onderling een contract over de uitbesteding van taken, daarin worden de overdracht, verplichtingen en controle geregeld. Er wordt echter geen aparte rechtspersoon in het leven geroepen.

5.3 Lessen voor Nederland

Welke conclusies en lessen kunnen worden getrokken uit de internationale ontwikkelingen en die in Scandinavië? Een eerste is dat de ontwikkelingen in Nederland zoals omschreven in voorgaande hoofdstukken niet uniek blijken en er veel overeenkomsten zijn met ontwikkelingen in het buitenland. Dat geldt voor de volgende ontwikkelingen:

- Lokale overheden dragen ook in Nederland een steeds groter verantwoordelijkheid in het zorg dragen voor collectieve voorzieningen (denk aan Wwb en Wmo, de twee grootste decentralisatieoperaties van de afgelopen periode).
- In Nederland is er op dit moment geen duidelijk centrale strategie ten aanzien van de inhoudelijke afwegingen rond decentralisatie en gerelateerde onderwerpen. Daar staat tegenover dat in Nederland er steeds meer aandacht is voor het implementatietraject (in de vorm van handreikingen en help desks) en de bekostiging (naleving artikel 2 van de Financiële verhoudingswet).
- Net als andere landen heeft Nederland te maken met een spanningsveld tussen twee krachten: enerzijds is er de decentraliserende kracht van het versterken van de democratische legitimiteit op

lokale schaal, anderzijds is er de centraliserende kracht van schaalvoordelen en efficiencywinst door het organiseren van overheidsdiensten op regionale of landelijke schaal.

- Het is ook in Nederland lastig te bepalen op welk niveau taken en diensten het beste kunnen worden aangeboden.
- De kwestie van capaciteitstekorten om alle taken op het gewenste niveau uit te kunnen voeren is in de decentralisatiediscussie in Nederland duidelijk aan bod gekomen.
- De onderlinge samenwerking tussen lokale overheden neemt in Nederland toe en kent een grote diversiteit in vormgeving.
- Er zijn problemen rond de organisatie van stedelijke gebieden, lees Randstad in het geval van Nederland.
- Er is sprake van regionalisering van de uitvoering van beleid, wat in Nederland met name te zien is op het terrein van veiligheidsbeleid (politie, brandweer, justitie, ambulance e.d.).

De conclusie dat Nederland niet uniek is, maakt dat het zinvol is te blijven kijken naar ontwikkelingen ten aanzien van decentralisatie en bestuurlijke vernieuwing in het buitenland.

Ten aanzien van de ontwikkelingen in Scandinavië is duidelijk dat de rijksoverheden daar kiezen voor sterke sturing van bovenaf ten aanzien van veranderingen in de bestuurlijke structuur en decentralisatie. In dit boek heeft juist het perspectief centraal gestaan dat decentralisatie niet zozeer zou moeten gaan om bestuurlijke structuren. Het zou eerder moeten gaan om het vinden van nieuwe, pragmatisch vormgegeven institutionele arrangementen die helpen ‘ongetemde problemen’ beter te ‘domesticeren’. Of de veranderingen in Denemarken echt resultaat hebben is moeilijk te zeggen en kan bijna twee jaar later niet duidelijk aangetoond worden. Duidelijk is in ieder geval wel dat de aandacht voor Denemarken in Nederland vooral een ‘hype’ lijkt te zijn geweest: na een stroom aan publicaties en werkbezoeken is de aandacht net zo snel weer weggezakt.

Onduidelijk is of de ontwikkelingen in Finland een ander lot beschoren zijn dan de Deense casus. Een verschil met de ontwikkelingen in Finland is dat men wel meer ruimte geeft voor verschillende vormen om samenwerking om bestuurskracht, financiële kracht en de kwaliteit van dienstverlening op peil te houden. Aan de andere kant zijn de verschillen tussen Finland en Nederland weer groot. Het takenpakket van Finse gemeenten is veel breder dan dat van Nederlandse gemeenten. Zij voeren mede taken uit, die in Nederland bij het Rijk of bij zbo's

liggen. De sociale en economische situatie wordt mede bepaald door de omvang van het land en de geringe bevolkingsdichtheid en demografische ontwikkelingen (vergrijzing platteland, trek naar de steden). Maatregelen kunnen daardoor inhoudelijk niet één op één naar Nederland worden gekopieerd.

Procesmatig kan Nederland wel leren van Finland om een ‘herschikking van de bestuurlijke kaart’ mogelijk te maken als dit aan de orde is:

- Een actieve, sturende rol van het Rijk, vertaald in een meerjarenprogramma.
- Gebaseerd op vroegtijdig en continu overleg met de decentrale overheden.
- Met ruimte om te kiezen voor gemeentelijke samenwerking in plaats van herindeling.
- En rechtstreekse bilaterale gesprekken tussen Rijk en gemeenten in geval dat de herstructurering moeizaam verloopt.

Een financiële incentive zoals toegepast in Finland voor herindeling is een blijk van erkenning dat fusie extra middelen kost en blijkt in Finland ook te werken. De financiële drempel is ook in Nederland vaak een hindernis om met gemeenten in gesprek te komen over herindeling. Het model van een gastheergemeente lijkt te voorzien in een behoefte naast de klassieke gemeenschappelijke regeling. Inhoudelijk is het Finse ‘gastheergemeentemodel’ interessant, omdat het kan worden gezien als ‘GR-light’ en daarmee een aantal nadelen van de huidige GR-samenwerking in Nederland kan ondervangen. In praktijk blijkt er ook al met varianten op het gastheergemeentemodel te worden geëxperimenteerd in Nederland. Dit type samenwerking leent zich goed voor samenwerking tussen een niet al te groot aantal gemeenten. De toepassing van het model bevindt zich echter nog wel in de beginfase en een belangrijk aandachtspunt is de invulling en afstemming over de inhoud van de opdrachtgever- en opdrachtnemersrol.

Loslaten is een kunst

drs. Jan Willem Holtslag

adviserend lid WRR

voormalig secretaris-generaal Binnenlandse Zaken

Decentralisatie levert veelal moeilijke discussies op. Het rijksniveau moet immers 'loslaten'. Dat is een kunst. Zeker als incidenten, hypes of echte problemen steeds weer leiden tot het activeren van de ministeriele verantwoordelijkheid. Incrementalisme levert dan nog best resultaten op die de moeite waard zijn. Toch wringt er iets. Vertrouwen in elkaars bedoelingen, prestaties of capaciteiten, springt niet altijd meteen in het oog. De strijd tegen specifieke uitkeringen bijvoorbeeld heeft veel weg van een permanente oorlog. Ook is er geen concreet zicht op meer ruimte voor eigen belastinggebied voor gemeenten.

De overheden hebben ook gedeelde belangen. En daar zouden ze meer van kunnen maken. Burgers zouden moeten kunnen zien dat 'hun' overheid effectief maatschappelijke problemen oplossen. De bestuurslaag is van minder belang. Samen slagen, complementair bestuur of bestuursakkoord nieuwe stijl zijn synoniem en hebben zich in het verleden bewezen. Dat kan eigentijds opnieuw. Internationaal vergelijkend doen de overheden het niet slecht: maar er zijn niet zoveel internationaal vergelijkende burgers en kiezers. Wat is het toch gek dat in het publieke domein de goedwillende intelligente mensen zijn oververtegenwoordigd, maar ze bereiken elkaar onvoldoende. Zijn we niet toe aan nieuwe partnerschappen met de civil society, nieuwe vormen van overheidsopdrachtgeverschap? En een beetje meer vertrouwen in elkaar? We besturen immers niet meer piradimaal.

Ook wordt Europa over het hoofd gezien of verdrongen. De Europese Unie is een bijzondere vierde bestuurslaag. Nederlandse gezagdragers zijn in de Unie mede verantwoordelijk en draaien mee aan de knoppen. Tegelijk dringt de Europese rechtsorde steeds verder door in de nationale rechtsorde. Dat merken de gemeenten ook. En veel gemeenten hebben het eerder onder de knie dan Haagse departementen. Er is voor het rijksniveau een wereld te winnen nu op zeer veel beleidsgebieden de strategische doelen op Europees niveau worden gekozen. Denk aan energie, duurzaamheid, kennis, concurrentie, handel, fijnstof. Het Rijk is de lidstaat van Europa. Regering en parlement hebben er dus belang bij zich richting Europa stevig te positioneren en meer over te laten aan gemeenten. Daarbij kan differentiatie helpen om te decentraliseren waar dat kan en ook iets oplossen voor (grote) gemeenten en regio's.

Die grotere context maakt de bestuurslagen meer complementair en stelt meer tot samenwerking in staat. Het is een beredeneerd ideaal!



6. Epiloog: de toekomst van het decentralisatiedebat

6.1 Het debat gaat verder

In 2008 is door veel partijen deelgenomen aan het decentralisatie-debat, dat op verschillende fora en in verschillende commissies is gevoerd. De intensiteit van het debat zal in 2009 waarschijnlijk minder zijn, maar er zijn goede redenen te veronderstellen dat het debat verder gaat:

- Het thema jeugdbeleid, dat in het debat in 2008 naar de toekomst is verplaatst, zal in 2009 volop in de belangstelling staan. Zoals de kabinetsreactie op de voorstellen van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten aangeeft, vindt in 2009 een evaluatie plaats van de Wet op de Jeugdzorg en de samenwerkingsafspraken rondom jeugdzorg.
- De discussie over de toekomst van de AWBZ en Wmo zal ook in 2009 verder gaan.
- Het met ingang van 2009 inwerkingtredende participatiebudget, waarin de financiële middelen voor de Wwb, inburgering en volwasseneducatie worden gebundeld, moet verder worden ingevuld om een daadwerkelijk 'ontschotte' inzet van middelen door gemeenten mogelijk te maken.
- Zoals blijkt uit de eerder genoemde kabinetsreactie en de laatste circulaire van het gemeente- en provinciefonds, worden de komende jaren de nodige extra 'decentralisatie-uitkeringen' in het leven geroepen. Bij deze uitkeringen zal jaarlijks worden beoordeeld in hoeverre zij volledig kunnen worden geïntegreerd in de fondsen.
- Het thema gemeentelijke samenwerking als antwoord op en mogelijk voorwaarde voor decentralisatie zal in 2009 de nodige aandacht krijgen. Het onderwerp staat hoog op de agenda van zowel Rijk als gemeenten. Met ingang van 2009 wordt ook de maatstaf herindeling van het gemeentefonds verruimd.
- Recent is door de voorzitter en een lid van SER een pleidooi gehouden voor decentralisatie van het onderwijs¹⁹. De financiering van het onderwijs kan volgens hen verregaand worden gedecentraliseerd. De basisscholen kunnen worden gefinancierd door de gemeenten, het voortgezet onderwijs door de provincies. Alleen de financiering

19) Alexander Rinnooy Kan en Louise Fresco, Het is tijd voor een tweede schoolstrijd, Volkskrant 1 december 2008.

van het hbo en de universiteiten, en wellicht het mbo, moet volgens hen in handen blijven van het Rijk.

- Bestuurlijke vernieuwing in het buitenland blijft ook doorgaan: in 2009 vindt in Zweden een belangrijke hervorming plaats in de bestuurlijke en financiële verhouding tussen centrale en decentrale overheden.

6.2 Van decentralisatie-debat naar debat over nieuwe institutionele arrangementen?

Dit boek vormt de (voorlopige) uitkomst van een zoektocht naar een hanteerbare benaderingswijze van decentralisatie als instrument voor betere maatschappelijke prestaties. Dit heeft geleid tot een conceptuele benadering, die is gespiegeld aan ervaringen van een brede groep experts binnen en buiten de overheid en een aantal actuele ontwikkelingen. Belangrijk kenmerk van de benadering is dat decentralisatie als instrument wordt ‘gerelativeerd’ of in de woorden van de titel van dit boek ‘in perspectief geplaatst’. Decentralisatie als puur bestuurlijke aangelegenheid tussen centrale en decentrale overheden is als te beperkt gekenschetst. Ook onder de deelnemers aan het debat dat op 2 oktober 2008 heeft plaatsgevonden bestond grote eenstemmigheid over deze conclusie. De opdracht voor de toekomst is volgens hen en ons om nieuwe ‘combinaties’ – in onze woorden ‘nieuwe institutionele arrangementen’ – tot stand te brengen tussen overheidsorganen en andere maatschappelijke partijen, om ‘ongetemde’ maatschappelijke problemen met meer succes op te lossen. Dit leidt tot de conclusie dat ook het debat meer zou moeten gaan over het tot stand brengen van nieuwe institutionele arrangementen dan over alleen decentralisatie in enge zin. Ankerpunt voor ons daarbij blijft de vraag of deze arrangementen uiteindelijk leiden tot betere prestaties in het publieke domein. Deze prestaties zijn naar onze overtuiging te beoordelen door te kijken naar de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van voorzieningen. Als burgers, bedrijven en andere instellingen vinden dat voorzieningen hieraan voldoen, is naar onze mening ook een wereld gewonnen in een herstel van het vertrouwen in de overheid. In het licht van onze benadering hoort daar de kanttekening bij dat de overheid daarbij diezelfde partijen nodig heeft om tot een betere maatschappelijke dienstverlening te komen. Het verdient daarom aanbeveling dat het debat over nieuwe institutionele arrangementen niet alleen gaat over andere partijen dan alleen de overheid, maar dat andere partijen ook deelnemen aan dat debat.

Het debat over nieuwe institutionele arrangementen en het daadwerkelijk tot stand brengen daarvan is niet eenvoudig. Ten eerste omdat een institutioneel arrangement vele partijen omvat, zowel overheidsorganen als andere partijen, zowel organisaties als instituties, zowel formele als informele instituties en zowel het kunnen, willen als mogen. Ten tweede is het niet eenvoudig omdat het wijzigen van bestaande arrangementen ‘doorbraken’ vergt. De bestaande arrangementen kennen namelijk hun eigenlijk logica en kunnen gezien worden als een bestaand evenwicht van publieke en private belangen. Dit doorbreken vergt een proces van ‘creatieve destructie’: niet alleen nieuwe combinaties moeten tot stand worden gebracht, oude zullen moeten worden afgebroken of verlaten. Ook een institutionele benadering biedt dus bij voorbaat geen ‘snelle oplossingen’. Wat het naar onze overtuiging wel biedt is een grote kans op decentralisatie die als onderdeel van institutionele herschikking daadwerkelijk leidt tot betere maatschappelijke prestaties. De essays die onderdeel uitmaken van dit boek tonen daarbij aan dat nieuwe institutionele arrangementen wel degelijk mogelijk zijn en al worden gerealiseerd of in aanleg duidelijk zijn.

6.3 Decentralisatie, institutionele arrangementen en het ‘Huis van Thorbecke’

Centrale begrippen in dit boek zijn decentralisatie en institutionele arrangementen. Een begrip dat we niet hebben gebruikt, maar ten aanzien van decentralisatie wel vaak naar boven komt, is het begrip ‘Huis van Thorbecke’. Het begrip duidt op de ‘structuur’ die de staat in Nederland, bestaande uit centrale en decentrale overheden, heeft. De vraag die wel wordt gesteld is of dit huis nog voldoet om antwoord te geven op de maatschappelijke opgaven van de toekomst.

Wij hebben het begrip en deze vraag bewust niet gebruikt, omdat het naar onze overtuiging uitdrukking is van een benadering van decentralisatie die te eng en bestuurlijk is. Zoals meermalen opgemerkt is het richtpunt in onze benadering de vraag in hoeverre de staat, met partijen buiten de staat, in staat is in nieuwe institutionele arrangementen goede maatschappelijke prestaties neer te zetten in de zin van kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare voorzieningen. Naar onze mening is er geen overtuigend bewijs dat de huidige ‘structuur’ van de staat het realiseren van goede maatschappelijke prestaties belemmert of onmogelijk maakt. Bovendien is ‘structuur’ een statisch begrip, dat niet goed past bij een maatschappelijke omgeving die juist gekenmerkt wordt door toenemende beweging en dynamiek.

Wijzigingen in louter de structuur hebben in zo'n omgeving ook al snel de neiging om weer achterhaald te zijn. Een staat die zich als 'levend organisme' ontwikkelt in reactie op en als onderdeel van maatschappelijke dynamiek, past beter bij de ontwikkelingen die de praktijk te zien geeft en de institutionele benadering die wij voorstaan. Als er gedacht wordt aan een 'Huis', is het dan beter te denken aan het 'Huis' van de gehele samenleving, waarbij de doorslaggevende vraag is of de bewoners tevreden zijn met de voorzieningen die dat huis biedt en daar ook een bijdrage aan leveren.

De maatschappelijke opgave centraal

drs. Herman Sietsma MPA
secretaris provincie Utrecht

In de actuele discussie over decentralisatie staat terecht de maatschappelijke opgave van de overheid -en niet de positie van bestuurslagen- centraal.

Ik vind in dit verband het begrip “eerste overheid”, dat gemeenten wel voor zichzelf hanteren, verwarrend. Want hoewel taalkundig kan worden volgehouden dat dit begrip territoriaal moet worden verstaan (de gemeente als meest nabije overheid voor de burger) kan het ook gemakkelijk als een rangordering worden uitgelegd. En zo’n uitleg is behalve onjuist ook onwenselijk. Want hoezeer decentralisatie te verdedigen is -al was het maar vanwege de beleidseffectiviteit die bij gedecentraliseerde uitvoering veelal groter is-, elk van de overheidslagen kan, afhankelijk van de aard van de maatschappelijke opgave, “eerste overheid” zijn.

Jeugdzorg

Het voorbeeld van de discussie over de jeugdzorg laat dit zien. In gemeentelijke kring is de opvatting populair dat een stelselwijziging noodzakelijk is om te bereiken dat de aansturing van de jeugdzorg een gemeentelijke verantwoordelijkheid wordt.

Nu valt gemakkelijk te begrijpen dat de verwevenheid van de jeugdzorg met het totale gemeentelijke beleid op het gebied van zorg en veiligheid, met name in de grote steden, vereist dat gemeentebestuurders de noodzakelijke verbindingen kunnen leggen.

Overheveling van deze taak naar gemeenten -zoals de VNG voorstaat- roept echter ook problemen op. Het zou nopen tot nieuwe bestuurlijke constructies om te voorkomen dat een gefragmenteerde aansturing van bureaus jeugdzorg plaatsvindt. Dat betekent dus dat hetzij centrumgemeenten verantwoordelijk worden voor de aansturing, dan wel dat nieuwe regionale besturen worden gecreëerd. In beide gevallen kan worden betwijfeld of van “decentralisatie” in complete zin sprake is. Met politieregio’s, veiligheidsregio’s en WGR-plusregio’s hebben we het bestuur al ver van de democratische controle georganiseerd.

In plaats van het gratuite pleidooi voor het overhevelen van bevoegdheden moeten daarom provincies en steden gezamenlijk de lokale invloed op de aansturing van de bureaus Jeugd&Gezin -die deelnemen in de lokale centra voor Jeugd&Gezin- verankeren. Dat kan door goede afspraken te maken over de positie van de steden en provincies in de dagelijkse aansturing, en deze per convenant vast te leggen. Ik vind dat provincies het borgen van de lokale positie als een belangrijke doelstelling voor effectiviteit van hun beleid moeten zien; statenleden zijn óók gekozen zijn door de inwoners van de steden en behartigen ook hun belangen..

Openbaar vervoer

Een ander domein waar de taakverdeling tussen bestuurslagen vraagt om een analyse op de maatschappelijke uitkomst is het terrein van de aansturing van het openbaar vervoer.

Op grond van de WGR-plus functioneren stadsregio's die belast zijn met aansturing van het openbaar vervoer in de stedelijke gebieden. Dit leidt tot het gescheiden aansturen van het openbaar vervoer in de stedelijke regio's enerzijds en in de overige delen van provincies anderzijds, hoezeer deze in vervoerkundige zin soms ook samenhangen. Dit vergt dan twee ambtelijke organisaties voor deze taak, het leidt tot gescheiden aanbestedingen in gebieden die feitelijk één vervoerregio zijn, tot de noodzaak van "verdeling" van OV-lijnen tussen overheden etcetera.

De samenwerking tussen overheden -waarvan het de bedoeling was dat zij de OV-bedrijven laten concurreren, en niet omgekeerd- kan en moet dus beter. Ook hier pleit ik voor synthese in plaats van separatie tussen stad(sregio) en provincie. De evaluatie van de WGR-plus in de loop van dit jaar is daarvoor een goede gelegenheid.

Decentralisatie is niet simpelweg het institutionele primaat van de ene of de andere bestuurslaag, maar een inclusieve benadering waarbij effectiviteit, efficiëncy èn democratische legitimiteit bepalend zijn voor de taakuitvoering. Misschien is het klimaat voor zo'n inclusieve benadering inmiddels ontstaan.

Gebruikte literatuur

- Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, Samen aan de slag! Juni 2007.
- Bestuursakkoord Rijk-Provincies, 4 juni 2008.
- Boogers, M. (e.a.), Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, februari 2008.
- Coalitieakkoord tussen de Tweede-Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie: Samen Werken, Samen Leven, Februari 2007.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting): Van specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen. September 2007.
- Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie Van Aartsen): De eerste overheid. Juni 2007
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), De tijd is rijp, juli 2008.
- Gemeente Amsterdam, Systeem in Beeld; de Amsterdamse jeugdketen stukje bij beetje in kaart gebracht, mei 2008.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders), Ruimte, regie en rekenschap, 17 maart 2008.
- G27-Sociale pijler, brief met decentralisatievoorstellen aan de voorzitter van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 24 april 2008.
- Hoenderkamp, J. De sociale pijler; ambities en praktijken van het grootstedenbeleid, juli 2008.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Commissie D'Hondt), Vertrouwen en verantwoorden; voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht, 4 juni 2008.
- Kabinetsreactie op de bevindingen van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 14 november 2008.
- Lotz, J.R. Municipal amalgamations and economies of scale, some Danish evidence”, paper for OECD workshop on Efficiency of sub-central public spending, 2006.
- North, D.C. Economic performance through time, American Economic Review, vol.84, nr.3, pp.359-368.
- Platform Middelgrote Gemeenten/BMC Kracht ontwikkelen door nabuurschap”, mei 2008.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, De ontkokering voorbij, september 2008.
- Schilder, A. en E. Roest, Rijk laat handschoen vallen, Binnenlands Bestuur, 7 december 2007, pp.30-31.
- Schilder, A. en E. Roest, Gouden tijden voor het gemeentefonds, Binnenlands Bestuur, 6 april 2007, pp. 32-35.
- Schilder, A. Government failures and Institutions in Public Policy Evaluation, 2000.
- United Cities and Local Government, Decentralization and Local Democracy in the World, 2007.
- VNG/BMC, Loslaten en uitdagen; decentralisatie van taken naar gemeenten, April 2008.
- VNG/Cebeon, Voorzetten voor decentralisatie; Argumenten en mogelijkheden voor (verdere) decentralisatie van taken naar gemeenten, 2008.
- Werkgroep IBO financiering jeugdbeleid, Het kind en de rekening, eindrapportage 2006.
- WRR, Lerende Overheid; een pleidooi voor probleemgerichte politiek, Rapport aan de Regering 75, 2006.

Colofon

Realisatie

BMC

Tekst/redactie

Ard Schilder
Annerieke Halff
Kees Riezebos
Ward van Miltenburg

Met dank aan

de heer mr. drs. L.C. Brinkman , de heer C. Bethlehem,
de heer mr. A. H. P. van Gils, de heer drs. M. G. Th. Pastors,
de heer drs. J.W. Holtslag, de heer drs. H.H. Sietsma MPA

Vormgeving en opmaak

Mooijekind ontwerpers, Loenen (Veluwe)

Foto's

www.istockphoto.com

Druk

Drukkerij BakkerBaarn, Baarn

Deze publicatie wordt u aangeboden door:



BMC
Smallepad 34
3811 MG Amersfoort

Postbus 490
3811 AL Amersfoort
033 - 496 52 00

www.bmc.nl