

Essay

Leg de taak waar die hoort

Over de gebrekkige samenhang tussen taak en schaal in het openbaar bestuur

Maarten Allers



Meerjarenvisie gemeenten 2020-2024

De VNG werkt aan een krachtige lokale overheid. Dat doen we door agendasettend te zijn op voor gemeenten relevante vraagstukken en ontwikkelingen, en door de lokale uitvoering centraal te stellen bij maatschappelijke opgaven. Daarom werken we nu met gemeenten aan een Meerjarenvisie gemeenten 2020-2024, waarin onderwerpen centraal staan waar gemeenten de komende jaren mee aan de slag gaan. Wij laten een aantal essays op persoonlijke titel schrijven, als bijdrage aan de discussie over de Meerjarenvisie.

Auteur

Maarten Allers is hoogleraar Economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO). Daarnaast is hij lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Inleiding

Wie de bestuurlijke kaart van Nederland de afgelopen decennia zag veranderen kan zich alleen maar verbazen over de almaar voortdurende schaalvergroting. Van de ruim 1.000 gemeenten die we in 1950 hadden zijn er nog maar 355 over. In dit tempo raken we in 2051 zelfs de bodem – één enkele gemeente.¹ Toch lost herindeling het schaalprobleem tot nu toe kennelijk niet op: gemeenten werken ook op tal van terreinen samen. En dat terwijl gemeentelijke samenwerking een slechte naam heeft. Het leidt tot bestuurlijke drukte, onduidelijke verantwoordelijkheden en besturen zonder democratisch mandaat, is de kritiek. Toch groeien samenwerkingsverbanden als kool: in 2005 verliep nog 8% van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, nu meer dan 20%.²

De rijksoverheid ziet dit met lede ogen aan. Minister Plasterk probeerde gemeenten drastisch op te schalen. Toen dat niet meteen lukte wilde hij dat samenwerkingsverbanden dan toch tenminste congruent zouden worden. In het regeerakkoord van het huidige kabinet staat dat herindeling gewenst is voor gemeenten die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken.³ Kennelijk denkt men dat grotere gemeenten weinig samenwerken, en dat herindeling leidt tot minder samenwerking. De cijfers laten echter zien dat dit niet klopt. Na herindeling ligt gemeentelijke samenwerking gemiddeld op hetzelfde niveau als ervoor.⁴ Bij herindeling en samenwerking is het niet of-of, maar en-en. Gemeenten worden groter en werken meer samen. De vaak hoopvol ingeboekte besparingen die dat had moeten opleveren vallen in de praktijk tegen.⁵ Dat geldt overigens ook vaak voor schaalvergroting elders in de publieke sector.⁶

Het is overigens nog maar de vraag of herindelen wel zoveel beter is voor de democratie dan samenwerken. Besturen van samenwerkingsverbanden kunnen inderdaad vergaande besluiten nemen zonder democratisch verkozen te zijn. Maar door herindeling wordt de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, toch al laag, nog lager.⁷ Niet even, maar vele jaren. Ook het vervangen van samenwerking door taakdifferentiatie, waarbij centrumgemeenten sommige taken uitoefenen ten behoeve van omliggende kleinere gemeenten, kent een democratisch manco.⁸

1 Bron: M.A. Allers, Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking, ESB, 2019.

2 Bron: M.A. Allers, *op. cit.*

3 Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, blz. 7.

4 Bron: M.A. Allers, *op. cit.*

5 Bron: M.A. Allers en J.B. Geertsema, The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation, *Journal of Regional Science*, 2016 en M.A. Allers en J.A. de Greef, Intermunicipal cooperation, public spending and service levels, *Local Government Studies*, 2018.

6 Bron: J. Blank, *Illusies over fusies*, 2015.

7 Bron: S. Gerritsen en B. ter Weel, Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen. CPB Notitie, 2014.

8 Dit is recent bepleit door J.Th.J. van den Berg, *Decentralisatie: de goede en de verkeerde redenen*. Essay geschreven in het kader van de Meerjarensie gemeenten 2020-2024 van de VNG, 2019.

Die centrumgemeenten worden, anders dan samenwerkingsverbanden, inderdaad democratisch bestuurd, maar gebruikers van centrumvoorzieningen die in omliggende gemeenten wonen hebben daar geen stemrecht.

De vlucht in grootschaligheid heeft het onderliggende probleem kennelijk niet verholpen. Dat suggereert dat de taakverdeling tussen de verschillende overheden misschien niet optimaal is. Gemeenten lijken taken te hebben die op een hoger schaalniveau thuishoren. Dit essay houdt die taakverdeling tegen het licht en legt daarbij de verbinding met bestuurlijke schaal.

Wie doet wat?

Lang geleden waren overheidstaken nog overzichtelijk en bescheiden van ambitie. Toen was een strakke taakverdeling nog mogelijk: je gaat erover, of niet. Inmiddels hebben we de wereld zo ingewikkeld gemaakt, en verwachten we zoveel van de overheid, dat er weinig taken meer zijn die voor honderd procent door één overheid kunnen worden uitgevoerd. De reikwijdte van veel overheidsbeleid overstijgt de gemeentegrenzen, terwijl er tegelijkertijd een lokale component aan zit.⁹

Bij veel beleidsterreinen is daarom sprake van een taakverdeling waarbij de rijksoverheid een globale koers uitzet en middelen beschikbaar stelt, terwijl decentrale overheden die koers uitwerken en vormgeven. Samen met een scala van (semi)overheidsorganisaties en particuliere organisaties als scholen, woningcorporaties en zorginstellingen. Deze bestuurlijke verwevenheid maakt de taakverdeling er niet overzichtelijker op. Die taakverdeling ligt bovendien niet vast. Dat kan ook niet; de wie-doet-wat-vraag moet voortdurend opnieuw worden beantwoord omdat nieuwe taken opkomen en bestaande taken anders worden ingevuld of uitgevoerd.

⁹ Zie ook H. Polman, Stoppen met knutselen, Binnenlands Bestuur, nr. 3, 2019.

Toch is in grote lijnen wel te schetsen hoe die taakverdeling eruit zou moeten zien. Als het gaat om inkomenshervreiding, dan is de nationale overheid aan zet. Als een stad de rijken gaat belasten om de armen te steunen, dan is het voor die rijken immers gemakkelijk om naar een buurgemeente met lagere tarieven te verhuizen. In de stad blijven alleen armen achter; inkomen valt er dan niet meer te herverdelen. Daarom voeren gemeenten wel de bijstand uit, maar met rijksgeuld en volgens rijksregels. Progressieve belastingen worden landelijk geheven. Aanvullend inkomensbeleid op lokaal niveau kan wel. Hiermee kan maatwerk worden geleverd, waarmee gaten kunnen worden gevuld die landelijke regelingen onvermijdelijk achterlaten.

Verder staat buiten kijf dat het Rijk verantwoordelijk is voor het macro-economische beleid: het stabiliseren van de conjunctuur, de inflatie en de wisselkoers. Die laatste taken zijn inmiddels aan Europa overgedragen, omdat ook de rijksoverheid er de benodigde schaal niet meer voor heeft. Samenwerking beperkt zich dus niet tot decentrale overheden, landen doen het net zo goed.

Gegeven de vergaande bestuurlijke verwevenheid hebben decentrale overheden heldere kaders nodig waarbinnen zij hun eigen beleid kunnen maken. Het Rijk heeft hier de rol van regisseur en coördinator. Stippen op de horizon zetten, visies ontwikkelen. Zo'n visie moet belangrijke politieke knopen doorhakken en de consequenties daarvan systematisch doordenken. Vooral dat eerste is natuurlijk lastig. Een voorbeeld van waar dat niet helemaal lijkt te lukken is de Nationale Omgevingsvisie. Die kiest expliciet voor duurzame economische groei. Dan moet natuurlijk duidelijk worden gemaakt in hoeverre nog plaats is voor een fossiele economie, een niet-circulaire landbouw en een op groei gebaseerd luchtvaartbeleid.¹⁰ In de voorzet die het kabinet hierover in oktober 2018 naar de Tweede Kamer stuurde¹¹ worden die vragen echter nog niet beantwoord. Zo wordt decentrale overheden en de andere organisaties die hiermee aan de slag zullen moeten niet de benodigde duidelijkheid geboden.

Tot slot heeft het Rijk nog de belangrijke taak om op te treden als intermediair naar de buitenwereld. Ook Nederland als geheel is voor de aanpak van veel problemen zoals gezegd te klein. Een belangrijke rijkstaak is daarom het "escaleren" van problemen naar organisaties als de EU en de NAVO. Dat vereist twee vaardigheden die elkaar weleens in de weg lijken te zitten. Aan de ene kant moet steun worden geworven bij andere landen om het probleem aan te pakken. Aan de andere kant moet steun worden gevonden bij de eigen bevolking voor het overdragen van bevoegdheden.

10 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Nationale Omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid, 2018.

11 Ministerie van BZK, Kabinetsperspectief NOVI, 2018.

Decentrale overheden

Voor de rijksoverheid is er dus genoeg te doen. Een belangrijke overheidstaak is echter nog niet besproken: het leveren van goederen en diensten waar de markt niet goed genoeg voor zorgt. Te denken valt aan infrastructuur, rechtszekerheid, openbare orde en veiligheid, zorg en onderwijs. Sommige daarvan (defensie) hebben een landelijke reikwijdte. Daar moet het Rijk voor zorgen. Maar veel publieke goederen hebben juist een lokaal of regionaal karakter. Dan zijn decentrale overheden vaak het meest geschikt om ze te leveren. Decentralisatie dus. Daar zijn verschillende redenen voor.

Decentralisatie kan om te beginnen leiden tot beleid dat beter is afgestemd op de wensen van burgers, wanneer die niet in elke gebied hetzelfde zijn. Waarom zouden we inwoners van Staphorst koopzondagen opdringen, of waarom zouden we die aan inwoners van Amsterdam ontzeggen? Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie kan maatwerk zijn. Dit werkt het best als bestuurlijke eenheden zo worden gekozen dat de voorkeuren erbinnen zoveel mogelijk overeenkomen, en voorkeuren ertussen zoveel mogelijk verschillen. In de praktijk betekent dit dus dat de schaal niet te groot moet zijn.

Decentralisatie kan ook leiden tot een grotere betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is minder moeilijk dan op nationaal niveau. Het is belangrijk dat mensen het idee hebben enige invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat hen raakt. Dat velen dit idee zijn kwijtgeraakt is een van de grootste problemen waar Nederland (en andere landen) mee worstelt. De wereld individualiseert en globaliseert in hoog tempo, en wordt steeds onoverzichtelijker. Door flexibilisering van werk vervluchtigen sociale contacten. Tegelijkertijd verhardt de toon waarop we elkaar aanspreken – en hebben we vooral nog contact met gelijkgestemden. Om als samenleving niet te verkrumelen zijn bindende elementen nodig. Gemeenten – mits daarop gericht – kunnen een belangrijke rol vervullen bij het bij elkaar brengen en houden van mensen en het verkleinen van maatschappelijke tegenstellingen.

Decentralisatie bevordert bovendien innovatie. Wanneer provincies en gemeenten verschillende oplossingen uitproberen voor maatschappelijke problemen, wordt duidelijk welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Goed werkend beleid kan vervolgens door andere gemeenten worden overgenomen. Hoe meer decentrale overheden, hoe meer ideeën kunnen worden uitgetest.

Tot slot kan decentralisatie kiezers helpen hun bestuurders te beoordelen. Bij de rijksoverheid hebben kiezers geen vergelijkingsmateriaal om de prestaties van hun bestuurders te kunnen beoordelen. De situatie in andere landen is vaak onvergelykbaar. Vergelijking met voorgaande kabinetten loopt spaak doordat het ene kabinet met een economische crisis kampt, terwijl het volgende profiteert van een hoogconjunctuur. Door dit gebrek aan transparantie hoeven landelijke politici maar beperkt rekenschap af te leggen. Gemeenten zijn onderling veel beter

vergelijkbaar. Kiezers vergelijken de prestaties (en de belastingen) van hun gemeentebesturen met die van andere gemeenten. Hoe meer gemeenten, hoe meer vergelijkingsmateriaal. Deze "maatstafconcurrentie" versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen.

Deze voordelen van decentralisatie hebben een essentieel kenmerk gemeen: ze treden alleen op wanneer gemeenten hun taken *naar eigen inzicht kunnen uitvoeren*. Dit kan niet genoeg worden benadrukt. Zonder lokale beleidsvrijheid is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk door duizend bloemen te laten bloeien, en is maatstafconcurrentie inhoudsloos.

Decentralisatie zonder lokale beleidsvrijheid kan overigens wel tot kostenverlaging leiden, wanneer de informatie die nodig is om beleid uit te voeren lokaal aanwezig is. Het is dan niet nodig die informatie naar Den Haag te sturen, en de Haagse beslissingen vervolgens weer naar beneden te geleiden. Ook kan decentrale uitvoering tot ontkooking leiden, omdat ambtenaren bij (niet te grote) gemeenten veelal verschillende regelingen tegelijk uitvoeren, en dus over sectorgrenzen heen kunnen kijken. Dan moet het natuurlijk wel zelf gedaan worden, en niet zijn uitbesteed aan een samenwerkingsverband.

Een ander cruciaal kenmerk van de genoemde voordelen van decentralisatie is dat ze groter worden naarmate decentrale overheden kleiner zijn. Hetzelfde geldt echter voor de nadelen van decentralisatie. Want die zijn er ook.

Nadelen decentralisatie

Overheidsvoorzieningen hebben allemaal een ander geografisch bereik. Een basisschool bedient een woonwijk, een schouwburg of een ROC een hele regio. Hoe kleiner het oppervlak van een overheid, hoe groter de kans dat omliggende gebieden door het gevoerde beleid worden getroffen, ten goede of ten kwade. Omdat die externe effecten de beslissers zelf niet raken – inwoners van andere gemeenten hebben geen stemrecht – wordt hier al snel te weinig rekening mee gehouden. Dat leidt tot niet-optimale politieke afwegingen.

Een tweede nadeel van decentralisatie is dat voor overheidsvoorzieningen soms een minimale schaal nodig is. Een blijf-van-mijn-lijf huis in een kleine gemeente werkt niet, daar is de anonimiteit van de stad voor nodig. Een vuilniswagen die vier van de vijf dagen stilstaat is niet doelmatig. En lang niet elke gemeente kan gespecialiseerde jeugdhulp in huis hebben.

Een verwante reden voor opschaling is dat voor kleine gemeenten de financiële risico's van taken als jeugdzorg wel erg hoog zijn. Die risico's zijn bewust bij gemeenten neergelegd, vooral om ze te dwingen tot doelmatigheid. Maar enkele probleemgezinnen kunnen samen een kleine gemeente tot de bedelstaf brengen. Dat is met geen enkel verdeelmodel, hoe verfijnd ook, te voorkomen.

Voor de twee laatstgenoemde schaalproblemen leiden tot een voortdurend proces van gemeentelijke herindeling en samenwerking. Opschaling maakt de nadelen van decentralisatie inderdaad kleiner. Maar de prijs daarvoor is dat de voordelen op hun beurt ook verdwijnen, zoals we net hebben gezien. Opschaling kan daardoor een decentralisatie achteraf zijn waarde ontnemen, doordat het de voordelen ervan doet wegsmelten. Maar dan is er dus gedecentraliseerd naar een niet-passend schaalniveau. Taak en schaal kunnen niet los van elkaar worden gekozen. Te veel taken met een bovenlokale schaal zijn kennelijk terechtgekomen bij gemeenten. Dat provincies bij de decentralisaties goeddeels zijn gepasseerd zou bij die overheid tot nadenken moeten stemmen.

Regio versus lokale binding

Door de gegroeide samenwerking is er in feite sprake van een web van regionale bestuursvormen waarvan de prestaties wisselend zijn.¹² Waar het om beleidsarme, technische, op uitvoering gerichte zaken gaat (zoals belastinginning) kunnen dergelijke bestuursvormen heel effectief zijn. Maar in uitvoering zit vaak meer beleid verstopt dan we ons realiseren. Depolitisering is in veel gevallen een heilloze weg waarmee politieke keuzes niet kunnen worden vermeden, alleen uitgesteld.¹³ De decentralisatie van het sociale domein is voor een groot deel in samenwerkingsverbanden terecht gekomen, terwijl in dat beleidsveld bij uitstek politieke keuzes moeten worden gemaakt. Bovendien is op veel terreinen meer doorzettingsmacht nodig dan via een samenwerkingsverband kan worden georganiseerd.

Er lijkt dus behoefte aan volwaardig decentraal bestuur in de vorm van pakweg 20 - 30 regio's. Als de huidige herindelingstrend doorzet komen we binnenkort vanzelf op dit aantal gemeenten uit. Gemeenten van die omvang zullen de provincies overbodig maken.

Het probleem is dat we de gemeenten zoals we die nu kennen dan wel kwijt zijn. Ik doel dan op laagdrempelig lokaal bestuur, waar mensen invloed hebben op de inrichting van hun directe omgeving. Bestuur dat maatwerk levert en waarmee inwoners zich kunnen identificeren. Dat mensen het gevoel geeft dat ze erbij horen, dat ze gehoord worden.

Megagemeenten van (bijna) provincieformaat zijn daarvoor te groot en bovendien ontberen ze de noodzakelijke identiteit. Natuurlijk verlangen we ook dat de overheid zorgt voor welvaart en voor efficiënte en effectieve dienstverlening. Maar dat is niet genoeg, zoals de paarse kabinetten hebben ondervonden. Technocratisch bestuur, hoe doeltreffend en doelmatig het misschien kan zijn, zorgt ervoor dat mensen hun heil gaan zoeken bij organisaties die wel dat samenhangsgevoel bieden – al is het maar door andere groepen uit te sluiten.

¹² Zie ook M. Boogers, *Regie in de regio*, 2018, essay.

¹³ Zie ook J.Th.J. van den Berg, *op. cit.*

Kiezen of laten gebeuren?

In plaats van het lijdzaam ondergaan van dit proces kunnen we er ook voor kiezen nu te stoppen met gemeentelijke herindeling. Taken met een bovenlokaal niveau vertrouwen we dan toe aan een democratisch gekozen regiobestuur dat ook de provinciale taken uitvoert. Soms kunnen die het territorium krijgen van de voormalige provincies – in bijvoorbeeld Groningen, Fryslân en Zeeland zijn al samenwerkingsverbanden van die omvang. Sommige provincies kunnen worden opgesplitst. Regio's doen het sociaal domein, economische zaken, enzovoort. Gemeenten doen wat lokaal kan en vormen een bindend element in de samenleving.

Een dergelijke keuze levert een heel andere inrichting van het openbaar bestuur op. Door niet te kiezen, kiezen we echter ook, en schaffen we de gemeenten zoals wij die nu nog kennen feitelijk af. Als we dat echt willen dan zouden we die keus met open ogen moeten maken; dit is niet iets waar we onszelf moeten laten inrommelen. Een dergelijke ingrijpende stelselwijziging verdient een openlijke democratische afweging. De taakverdeling tussen overheden moet daar expliciet bij worden betrokken.

Wat nodig is, is dus een visie. Niet elke herindeling of samenwerking afzonderlijk bekijken, maar ons eerst een beeld vormen van waar we willen uitkomen. Het parlement heeft hier overigens herhaaldelijk om gevraagd, maar de nota waar het kabinet destijds mee kwam geeft geen heldere visie op de in dit essay aangeroerde vraagstukken.¹⁴ Ook de Raad van State wijst erop dat er wat betreft de positie van de regio nu toch een keer keuzes moeten worden gemaakt.¹⁵

In haar Thorbeckelezing pleit minister Ollongren voor meer ruimte voor onderling verschil tussen gemeenten en provincies, zodat zij beter hun eigen prioriteiten kunnen stellen.¹⁶ Hoe dit gestalte moet krijgen vertelt ook zij echter niet. Wel geeft de minister aan dat er binnen de Gemeente- en Provinciewet ruimte is voor experimenten. Het lijkt er dus op dat zij het vormen van een visie op het openbaar bestuur aan de decentrale overheden overlaat. Dit biedt hen een enorme kans. Ik hoop dat zij deze handschoen oppakken. Want vergeet het niet: niet kiezen is ook kiezen.

14 Deze nota van minister Plasterk bevat voorstellen als het beperken van de omvang van gemeenteraden en provinciale staten en het omvormen van provincies tot vijf landsdelen. Ministerie van BZK, Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland, 2013.

15 Raad van State, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, 2016.

16 Minister Ollongren, Thorbeckelezing 2018.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

februari 2019

vng.nl