



Lokale democratie in de steigers





ISVW Uitgevers
Dodeweg 8
3832 RD Leusden
www.isvw.nl

Titel: Lokale democratie in de steigers
Auteurs: Maarten Allers, Marcel Boogers, Peter van Lieshout en
Alexander Rinnooy Kan
Redactie: Hans Kennepohl & Eric de Kluis
Vormgeving: Henk Droog | Platland
Druk: Koninklijke Wöhrmann, Zutphen

1^e druk
© ISVW Uitgevers, Leusden 2016

ISBN: 978-94-92538-04-8
NUR: 754

Dit boek is mede mogelijk gemaakt door
het Nederlands Gesprek Centrum



Niets van deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. No part of this book may be reproduced in any form, by print, photocopy, microfilm, or any other means without written permission by the publisher.



FSC®-papier is papier dat het keurmerk van de Forest Stewardship Council (FSC®) mag dragen. Voor dit boek is het FSC-gecertificeerde Munkenprint gebruikt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Een flink deel van de grondstof is afkomstig uit bossen en plantages die worden beheerd volgens de regels van het FSC. Van het andere deel van de grondstof is vastgesteld dat hiervoor geen houtkap in de laatste resten waardevol oerbos (oorspronkelijke bos) heeft plaatsgevonden. Dit papier is 100% chloor- en zwavelvrij gebleekt en wordt geleverd door Artic

Paper Munkedals AB, Zweden.



LOKALE DEMO- CRATIE IN DE STEIGERS



ISVW UITGEVERS





INHOUD

Voorwoord	7
– Eric de Kluis	
Decentralisatie is onontkoombaar	13
– Peter van Lieshout	
Financiële verhoudingen lopen vast	21
– Maarten Allers	
Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid	31
– Marcel Boogers	
Tijd voor een fundamentele herbezinning	41
– Alexander Rinnooy Kan	





VOORWOORD

De lokale democratie is toe aan groot onderhoud. Met de decentralisaties in het sociaal domein – de grootste bestuurlijke operatie van de afgelopen honderd jaar – is de rolverdeling tussen de verschillende overheden sterk gewijzigd. De gemeente moet haar rol als eerste overheid steeds meer waarmaken. Dat stuit echter vaak op fricties tussen landelijke regelgeving en gemeentelijke verantwoordelijkheden.

Maar wat als we de decentralisaties verder doorzetten? Als gemeenten werkelijk de verantwoordelijkheid krijgen, niet alleen in het sociaal domein, maar ook op andere beleidsterreinen zoals onderwijs, volkshuisvesting, ruimte, mobiliteit? En ook financieel de verantwoordelijkheid voor deze beleidsterreinen krijgen, bijvoorbeeld door een forse verruiming van de mogelijkheid tot het heffen van lokale belastingen? Welke vormen van samenwerking heeft de toekomstige gemeente nodig en met welke strategische partners moet deze samenwerking worden ingevuld/worden aangegaan? Hoe kan het democratisch gehalte worden gegarandeerd en wat is er financieel nodig om de gemeente van de toekomst mogelijk te maken?

Over deze onderwerpen zijn in de afgelopen maanden veel rapporten gepubliceerd, waaronder door de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor de Financiële Verhou-





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

dingen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Reden voor het Nederlands Gesprek Centrum en Binnenlands Bestuur om het initiatief te nemen een groep deskundigen bijeen te roepen om zich te buigen over de vraag hoe de gemeente van de toekomst er in bestuurlijke zin uit zal zien en welke financiële, economische, strategische consequenties verdere decentralisaties hebben. In deze groep zaten Alexander Rinnooy Kan, Marcel Boogers, Maarten Allers, Saskia Stuiveling, Hans Engels en Staf Depla. Doel was de discussie over dit onderwerp een impuls te geven door middel van een debat, een reeks essays in Binnenlands Bestuur en een essaybundel.

Al discussiërend kwam de groep tot een aantal centrale vragen waarop een antwoord gegeven zou moeten worden. De eerste was: wat is er strategisch voor nodig om de gemeente in staat te stellen om alle gedecentraliseerde taken waar te maken? Hoe moet samenwerking met de stakeholders tot stand komen? Welke risico's lopen lokale overheden daarbij en wat zijn de succes- en faalfactoren? Peter van Lieshout, hoogleraar Theorie van de Zorg aan de Universiteit Utrecht en voormalig lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, boog zich over deze vragen. Is decentralisatie naar een regionaal niveau onontkoombaar? Welk schaalniveau is nodig voor het behoud van legitimiteit en slagkracht?





VOORWOORD

Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), nam de economische gevolgen van de decentralisaties voor de gemeenten onder de loep. Hoe moet de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten worden geregeld? In welke mate moeten gemeenten daarover verantwoording afleggen aan het Rijk? In hoeverre moeten de gemeentelijke financiën via het gemeentefonds worden geregeld en in hoeverre via gemeentelijke belastingen?

Allers, die ook lid is van de Raad voor de financiële verhoudingen, stelt dat er vooral duidelijke keuzes gemaakt moeten worden op financieel gebied. Op welke gebieden is de gemeente uitvoeringsorgaan en waar kunnen gemeenten worden gestimuleerd en geprikkeld om zelf beleid af te wegen tegen kosten en baten?

En wat is de wenselijke schaal voor een functioneel decentraal beleid? Is groter altijd beter?

Is schaalvergroting de enige optie? Of zijn andere vormen van samenwerking voldoende? En hoe zit het met de democratische legitimiteit van deze samenwerkingsvormen? Zijn gemeenteraden slagvaardig genoeg om het democratisch gat dat dreigt te vallen, te dichten? Hoe kunnen overheden met maatschappelijke partners tot nieuwe arrangementen komen om zorg te dragen voor publieke diensten? Marcel Boogers, bijzonder hoogleraar





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, beschrijft hoe de regio zich kan ontwikkelen tot een politieke gemeenschap, tot een regionaal bestuur dat democratischer en slagvaardiger is.

Het laatste hoofdstuk in deze essaybundel is geschreven door Alexander Rinnooy Kan, hoogleraar economie en bedrijfskunde aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de Eerste Kamer voor D66. Voorheen was hij voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER) en voorzitter van werkgeversorganisatie VNO/NCW. Als voorzitter van de commissie Financiële ruimte voor gemeenten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pleitte hij vorig jaar voor meer flexibiliteit voor gemeenten binnen het financiële domein. Wat deze commissie betreft zouden gemeenten zelf meer in staat gesteld moeten worden om belastingen te heffen, investeringen te doen en zelf geldstromen mogen verleggen, onder het motto: ‘Wie betaalt, bepaalt.’

In zijn bijdrage aan deze essaybundel becommentarieert Rinnooy Kan de essays van de hoogleraren en betoogt hij dat de lokale democratie toe is aan een wezenlijke wijziging, een fundamentele herbezinning. Dat zij een lange adem vergen vanwege de vele complexe onderdelen die het decentralisatieproces met zich meebrengt. Dat moet ons volgens Rinnooy Kan niet afschrikken, want er liggen





VOORWOORD

evenzoveel interessante kansen om te verhelderen en te verbeteren.

Ik hoop dat de essays in deze bundel u veel inspiratie zullen geven om na te denken en de discussie aan te gaan over de toekomst van de lokale democratie.

Eric de Kluis

Hoofdredacteur Binnenlands Bestuur

De essays in deze bundel verschenen eerder in Binnenlands Bestuur en vormden de basis voor de inspiratiedag 'Lokale democratie in de steigers' op 5 oktober 2016 in Leusden.





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS





DECENTRALISATIE IS ONONTKOOMBAAR

Het binnenlandse bestuur is beter af bij verdere decentralisatie. Maak gemeenten geheel verantwoordelijk voor het sociaal domein en geef ze ook een grotere vinger in de pap op economisch terrein.

Nederland decentraliseert, en dat proces zal het komend decennium in een versneld tempo doorzetten. Het is verleidelijk om die beweging te zien als het resultaat van een afwegingsproces met als uitkomst dat de Nederland op weg is naar een moderne participatiemaatschappij, en dat decentralisatie daar onlosmakelijk bij hoort. Helaas is dat een te rooskleurige voorstelling van zaken. Decentralisatie is niet de uitkomst van een mooi proces van beschouwingen over het binnenlands bestuur.

De standaardwijsheid in Den Haag is dat het huis van Thorbecke vele malen moeilijker te hervormen is dan stelsels van gezondheidszorg, sociale zekerheid of volkshuisvesting. En het lukt maar eens in de paar decennia om een serieuze transformatie op een van die terreinen tot stand te brengen, dus veranderingen in het openbaar bestuur lijken op voorhand kansloos. Iedereen heeft ook nog vers in het geheugen hoe het ging met de plannen rond een superprovincie in de Noordvleugel van de Randstad.





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

Decentralisatie zal niet tot stand komen omdat het proces past bij een mooi en gewenst wereldbeeld. Maar vooral omdat inmiddels te veel voorzieningen die voor burgers van belang zijn een schaalniveau hebben dat maakt dat decentralisatie naar regionaal niveau onontkoombaar is, willen die instellingen hun legitimiteit en de overheid haar slagkracht behouden. Die decentralisatiebeweging kent twee belangrijke motoren: de ontwikkelingen in het sociale domein, en de noodzaak tot een groeistrategie.

Om met die eerste te beginnen: de bestuurlijke vormgeving van het sociale domein is al heel lang een weinig doordacht proces. Dat heeft geleid tot twee ontwikkelingen die beide om een antwoord vragen. Allereerst heeft er zich de afgelopen honderd jaar een proces voorgedaan waarbij instituties op het terrein van onderwijs, zorg en huisvesting een bestuurlijk schaalniveau kregen dat van de gemeente veelal oversteeg, waardoor deze voorzieningen niet alleen ‘bestuurlijk in de lucht kwamen te hangen’, maar er ook een permanent debat ontstond over de vraag hoe deze voorzieningen beter in te bedden in de maatschappij en te voorzien van de nodige legitimiteit van hun functioneren.

PARTICULIER INITIATIEF

De wortels van deze beweging gaan ver terug. Onderwijs, zorg en volkshuisvesting vinden hun oorsprong niet in de overheid, maar in het particulier initiatief. Vanaf de jaren dertig van de vorige eeuw ging de overheid echter een steeds belangrijker rol spelen bij de financiering van deze instellingen, en er dien-



DECENTRALISATIE IS ONONTKOOMBAAR

tengevolge ook steeds meer eisen aan stellen. Dat leidde tot een proces van verstatelijking, zeker toen na de Tweede Wereldoorlog de financiering bijna exclusief via de overheid ging lopen. Veel van die regulering verliep via het rijk – gemeenten hebben maar een heel bescheiden rol gespeeld.

Gaandeweg ontstond er echter een sturings- en legitimiteitsvraagstuk. Van wie 'zijn' die instellingen eigenlijk? Lang werden de voorzieningen vooral gezien als professionele organisaties, en ze 'waren' in die zin van de professionals en de elites die daar toezicht op hielden. Professionals en elites worden de laatste twintig jaar echter steeds minder vertrouwd. Er is een brede roep om controle en verantwoordingsmechanismen. Vandaar dat de vraag opkwam van wie de ettelijke miljarden van de woningcorporaties in Nederland eigenlijk zijn. Aanvankelijk werd het antwoord op die vraag gezocht in het versterken van inspraakorganen binnen die instellingen. Dat gaf enige legitimiteit, maar nooit voldoende: toen het misging met enkele woningcorporaties, wees niemand met opgeheven vinger naar de betrokken huurdersorganisaties. Er was een stevigere vorm van inbedding nodig.

In principe zijn er twee richtingen waardoor die legitimiteit aan kracht kan winnen als die niet meer berust bij professionals en een bijpassende bestuurlijke elite. De legitimiteit kan worden ontleend aan de individuele klanten die serieus kunnen kiezen, te organiseren via een vorm van marktwerking. Dat is het traject dat in de curatieve zorg is gevolgd.

Of de legitimiteit berust bij overheden. Dat is het traject dat in de volkshuisvesting met een systeem van woonvisies en prestatieafspraken wordt beproefd. Dat is ook het traject van



LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

de langdurige zorg. Het onderwijs is in dit geheel nog de meest ‘verweesde’ sector, maar ook daar is de vraag steeds meer aan de orde. Overigens is het interessant om hierbij op te merken dat in de curatieve gezondheidszorg het pad is gevolgd van legitimiteit via de markt, maar dat zorgverzekeraars in toenemende mate hun feitelijke toegevoegde waarde en bijpassende legitimiteit ontlenen aan wat ze regionaal doen.

Zo ontstaat een roep om een vorm van overheidsbetrokkenheid bij instellingen in het sociale domein. Die betrokkenheid is niet gericht op bedrijfsmatige controle of het willen onderbrengen in gemeentelijke diensten, maar op de missie, doelstellingen en resultaten van de instellingen.

PERMANENT COMPROMIS

Ondertussen is er een tweede probleem ontstaan in het sociale domein. In Nederland is er nooit helder gekozen welke maatschappelijke functie op welk bestuurlijk niveau werd belegd. Integendeel, er is in de praktijk een traject gevolgd waarbij op alle onderdelen van het sociale domein uiteindelijk ‘iets’ aan de gemeente is gelaten, en ‘iets’ aan het rijk of de provincie. Dat permanente compromis denken heeft tot veel problemen in de uitvoering geleid.

Wie zijn baan verliest, moet eerst bij het (landelijk georganiseerde) UWV langs en wordt daar gedurende enige tijd begeleid, om dan door te worden verwezen naar de gemeentelijke sociale dienst voor de bijstand die volgt op de ww-uitkering. Wie langdurig zorg thuis nodig heeft, krijgt die van het wijkteam dat op basis van de Wmo door de gemeente wordt bekostigd, en dat wordt weer gecoördineerd door een



DECENTRALISATIE IS ONONTKOOMBAAR

wijkverpleegkundige die gefinancierd wordt op basis van de Zorgverzekeringswet, terwijl het voor beide instanties gunstig is als de betreffende persoon opgenomen wordt in een verpleeghuis, dat wordt betaald op basis van de Wet langdurige zorg (WLZ). Gemeenten gaan over de huisvesting van het openbaar onderwijs, maar niet over die van het bijzonder onderwijs, en niet over andere financiële zaken zoals ict of personeel – dat wordt weer landelijk geregeld – maar moeten wel weer een samenwerkingsverband voor het passend onderwijs regelen.

Op veel terreinen stuit deze werkwijze op duidelijke grenzen. Nederland is beter af als er één kader zou zijn waarbinnen mensen zonder baan worden begeleid; één systeem voor langdurige zorg waar gemeenten en WLZ elkaar niet bestoken met beoordelingen van cliënten om aan te tonen dat iemand juist wel of juist niet moet worden opgenomen, en scholen een integrale afweging van hun bedrijfsvoering kunnen maken en een eenduidig punt hebben om zich te verantwoorden. Daar komt bij dat de verschillende onderdelen van het sociale domein samenhang vertonen die ook recht moet worden gedaan. Dat blijkt nu al bij de sociale wijkteams waar gezondheidszorg, jeugdzorg, buurtbeheer, sociale dienstverlening en maatschappelijk werk samen optrekken. Ook dat vraagt om bestuurlijke samenhang en eenduidigheid.

SAMENHANGEND SYSTEEM

Het valt te verwachten en te wensen dat de huidige verdeling binnen onderdelen van het sociale domein tussen gemeenten en rijk wordt vervangen door een samenhangend systeem. Dat



LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

zal ertoe leiden dat op overzienbare termijn het hele sociale domein gemeentelijk domein wordt: dat geeft de instellingen meer legitimiteit, voorkomt afwentelmechanismen, is helder voor burgers en geeft de gemeente weer een heldere politieke opdracht, plus hernieuwde vitaliteit en legitimiteit. Het zal ook de opstap zijn naar een legitieme claim om gemeentelijke belasting te mogen heffen. Het is burgers immers dan ook duidelijk welke prestaties daarbij horen – nu is het voor burgers onvoldoende helder waar gemeenten eigenlijk op aanspreekbaar zijn.

Voor de goede orde: de volledige decentralisatie van het sociale domein naar gemeenten zal gepaard gaan met een vergroting van de schaal tot een regionaal niveau. Dat heeft te maken met de benodigde professionaliteit in de uitvoering, maar ook met het gegroeide schaalniveau van de meest relevante voorzieningen in het sociale domein. Bijna alle zorginstellingen in het curatieve domein, veel zorginstellingen op het gebied van langdurige zorg, de nodige woningbouwcorporaties, en ettelijke scholen hebben inmiddels een regionale schaal. Opsplitsing daarvan naar gemeentelijk niveau is voor de meeste gemeenten geen reële optie, omdat het te veel zou kosten in termen van professionaliteit en slagkracht van deze voorzieningen.

Voor die regionale ordening is nog een extra argument: de behoefte aan gericht groeibeleid. In Nederland wordt al jaren geprobeerd om economische groei niet alleen te sturen met behulp van de klassieke macro-economische instrumenten (rente, begrotingstekort), maar ook met ondersteuning van bedrijvigheid en innovatie.



DECENTRALISATIE IS ONONTKOOMBAAR

Lang lag het accent daarbij om subsidie-instrumenten voor kleine bedrijven en ruimtelijk ordeningsbeleid, dat moest leiden tot bedrijventerreinen en toegankelijke infrastructuur. Inmiddels is duidelijk dat dit vooral instrumenten zijn die passen bij klassieke bedrijven uit de maakindustrie. De meeste nieuwe bedrijvigheid ontstaat in hotspots waar kennisinstellingen, ondernemers en overheden samenkomen. Brainport is inmiddels een voorbeeld dat overall in Nederland tot inspiratie en navolging strekt. Regio's zijn de motor van het groei-beleid geworden omdat de meeste kennisinstellingen op dat niveau zijn georganiseerd, omdat het op dat schaalniveau lukt om partijen nog om de tafel te krijgen, en omdat het een schaalniveau is dat voldoende omvangrijk is om daadwerkelijk verschil te kunnen maken.

VERKNOOPT

Uiteindelijk, zo valt te verwachten, zal dit regionale economische beleid verknoopt raken met regionaal sociaal beleid. Traditioneel bestaat er een tweedeling: economisch beleid is vooral provinciaal beleid en krijgt zijn beslag vooral via ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Daarnaast is er sociaal beleid, en dat is vooral gemeentelijk beleid, of in de vorm van sociale dienst, of in de vorm van gedecentraliseerde kantoren van het UWV. Dat onderscheid is echter in toenemende mate problematisch: goed sociaal en economisch beleid gaan hand in hand – wie werkgelegenheid wil scheppen, wil daar ook sociale doelstellingen mee realiseren. En wie sociaal beleid wil voeren, kan maar beter investeren in werkgelegenheid. Het ligt voor de



LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

hand om de regio als uitgangspunt van beleid te nemen van samenhangend sociaaleconomisch beleid.

Wie een voorzichtige schatting maakt van de verschillende decentralisatieprocessen die gaande zijn, komt erop uit dat in 2023 het hele sociale domein gedecentraliseerd is naar gemeentelijk niveau, terwijl tegen die tijd het economische beleid in een twintigtal regio's zal worden vormgegeven. Daarna zullen die niveaus verder naar elkaar worden gebracht. De vraag is of een komende regering het aandurft om dit proces in goede banen te leiden.

Het lichtende voorbeeld is Denemarken. Daar heeft twee keer een decentralisatieoperatie plaatsgevonden, waarbij beide keren het aantal gemeenten tot een derde werd teruggebracht, met als effect dat men van de meer dan 1000 gemeenten rond 1960 inmiddels nog maar 92 gemeenten heeft. Taken en bevoegdheden zijn overeenkomstig aangepast. Waren er in Nederland in 1960 nog 994 gemeenten, nu zijn dat er 390, terwijl in dezelfde halve eeuw het aantal inwoners met bijna vijftig procent toenam. De vraag is of dat decentralisatietempo verhoogd kan worden. Wenselijk is het in ieder geval.

PETER VAN LIESHOUT IS HOOGLERAAR THEORIE VAN DE ZORG AAN DE UNIVERSITEIT UTRECHT EN VOORZITTER VAN ONDER MEER NICTIZ, HET NEDERLANDS JEUGDINSTITUUT EN DE ALLIANTIE. HIJ IS OOK LID VAN DE WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID, WRR.





FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

De bestuurlijke omgeving van gemeenten is de laatste jaren sterk veranderd. De manier waarop gemeenten worden bekostigd loopt daarbij achter. Het is tijd om keuzes te maken.

De discussie over financiële verhoudingen wordt vaak heel technisch gevoerd. Dat is jammer, want er gaan fundamentele maatschappelijke vragen achter schuil. Ook blijft daardoor onduidelijk hoe belangrijk financiële verhoudingen zijn voor het goed functioneren van de overheid. Vaak wordt bij financiële verhoudingen ook alleen aan verdelingskwesties gedacht, zoals bij het gemeentefonds. En dan is het idee al snel: daar worden we het toch nooit over eens. Maar naast de verdeling zijn meer zaken relevant, met zeggenschap als een van de belangrijkste. De snelle bestuurlijke ontwikkelingen van de laatste jaren – decentralisaties, regionalisering – maken het nodig de financiële verhoudingen fundamenteel te bezien. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen gemeentelijke taken met verschillende kenmerken.

Vaak wordt de vraag opgeworpen of gemeenten nog wel beleidsvrijheid hebben, of dat ze zijn ‘verworden’ tot uitvoeringskantoren van de rijksoverheid. Dit is een vreemde tegenstelling, gebaseerd op het beeld van de gemeente als monoliet. Gemeenten zijn in werkelijkheid natuurlijk al jaren tegelijk uitvoeringskantoor én bestuursorgaan met beleidsvrijheid. Wat





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

van toepassing is hangt af van het beleidsterrein. Bij het verstreken van paspoorten treden gemeenten op als uitvoeringskantoor. Bij cultuurbeleid of maatschappelijke ondersteuning hebben gemeenten juist veel beleidsvrijheid. In discussies over financiële verhoudingen – hoe moeten we gemeenten bekostigen? – wordt vaak over het hoofd gezien dat beleidsvrijheid daarin een bepalende factor is.

Waarom hebben gemeenten bij sommige taken weinig beleidsvrijheid? Ten eerste omdat sommige gemeentelijke ‘producten’ in het hele land hetzelfde moeten zijn. Zoals paspoorten en Tweede Kamerverkiezingen. In de tweede plaats kan uniformiteit wenselijk zijn uit solidariteitsoogpunt. Zo moet in het hele land iedereen onder dezelfde voorwaarden een even hoge bijstandsuitkering kunnen krijgen. Tenminste, dat hebben we zo besloten. Landelijke solidariteit wordt vooral gevoeld bij persoonsgebonden diensten. Bij publieke diensten, waar iedereen gebruik van kan maken, worden verschillen tussen gemeenten veel gemakkelijker geaccepteerd, zo blijkt uit onderzoek. Formeel staat het gemeenten vrij hun eigen WMO-beleid te voeren.. Maar in de praktijk leveren verschillen tussen gemeenten op dit terrein zoveel maatschappelijke weerstand op, dat die beleidsvrijheid over enkele jaren misschien wel zal zijn teruggedraaid.

Bij taken die alleen een uitvoerend karakter hebben is decentralisatie niet altijd op zijn plaats. Een *gedeconcentreerde* rijksdienst is soms geschikter. Gemeentebesturen zijn onderdeel van de lokale politiek en moeten zich kunnen richten op wat hun inwoners wensen. Een teveel aan taken met een uitvoerend karakter zit daarbij in de weg. Is uniformiteit niet



FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

nodig, dan ligt decentralisatie veel meer voor de hand. Maximale lokale zeggenschap is dan gewenst. Gemeenten kunnen op bijvoorbeeld het gebied van sport of wegenonderhoud zelf een afweging maken van de relevante kosten en baten. Dat levert voorzieningen op die beter aansluiten bij de lokale wensen en mogelijkheden.

BEKOSTIGING

De mate van beleidsvrijheid is van groot belang bij het bepalen van de optimale bekostigingswijze van gemeentelijke taken. Die bekostiging kan heel verschillend worden ingericht. Moeten verschillen tussen gemeenten worden verevend? Een bepaald voorzieningenniveau is in de ene gemeente veel duurder om te realiseren dan in de andere, doordat de vraag hoger is (meer schoolkinderen) of door hogere kosten (slappe bodem). Ook krijgt de ene gemeente bij een bepaald ozb-tarief meer belasting binnen dan de andere. Via de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden dergelijke verschillen deels verevend. Komt de bekostiging uit specifieke of algemene middelen? Inkomsten uit bestemmingsheffingen (rioolheffing, leges) en specifieke uitkeringen kunnen niet vrij worden besteed. De ozb-opbrengst en de algemene uitkering wel. Al is dit onderscheid in de praktijk helemaal niet zo scherp. Bouw je een doelmatigheidsprikkel in of niet? De laatste jaren gaan steeds stemmen op om bij de verdeling van de algemene uitkering een prikkel in te bouwen die aanzet tot doelmatige besteding. Bij de bekostiging van de bijstand is die prikkel er al. In hoeverre is bekostiging uit lokale belasting-



LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

heffing mogelijk? Kan dit bij alle gemeentelijke taken, of is soms centrale bekostiging vereist?

Door aan deze knoppen te draaien kan de bekostiging zo goed mogelijk worden afgestemd op de aard van de gemeentelijke taken. Dat luistert nauw: de knoppen kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden ingesteld. We kijken eerst naar taken met weinig beleidsvrijheid, daarna naar taken die gemeenten naar eigen inzicht kunnen uitvoeren (of achterwege laten). Vervolgens zullen we zien dat persoonsgebonden diensten een extra complicatie opleveren.

GOEDE PRIKKELS

Bij taken met weinig beleidsvrijheid staat de beschikbaarheid van voldoende geld voorop. Het geld wordt lokaal niet of nauwelijks afgewogen tegen andere bestedingswijzen. Gemeenten moeten immers aan landelijke geldende normen voldoen. Wie in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering moet die krijgen; dat mag niet afhankelijk zijn van de gezondheid van de gemeentekas. Financiering via specifieke middelen heeft dan de voorkeur. Kostendekkende rijksuitkeringen (bijstand) of prijzen (paspoort) zijn de meest voor de hand liggende mogelijkheden.

Kostendekkende financiering stimuleert geen doelmatige uitvoering. Daarom moeten goede prikkels worden ingebouwd. Bij de bijstand gebeurt dit door een uitkering die niet de feitelijke bijstandsuitgaven vergoedt, maar de geschatte bijstandsuitgaven bij adequaat gemeentelijk beleid. Geld dat overblijft mogen gemeenten zelf besteden, tekorten moeten zij zelf aanzuiveren. Bij prijzen kan vergelijking met andere ge-



FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

meenten ongebreidelde stijging tegengaan, tenminste, wanneer ze transparant genoeg zijn.

Voorzieningen waarover gemeenten veel zeggenschap hebben, kunnen beter uit de algemene middelen worden betaald. Door de kosten en de baten van verschillende voorzieningen tegen elkaar af te wegen, bepalen gemeenten dan zelf het optimale voorzieningenniveau. Hier kan de eigen gemeentelijke belasting een veel grotere rol gaan spelen. Daarmee wordt een bewustere afweging gemaakt. Rijksuitkeringen worden standaard uitgegeven; lastenverlichting komt hier zelden als optie ter sprake (het zogeheten flypapereffect). Ook geeft een grotere rol van eigen belastingen gemeenten de vrijheid meer uit te geven dan rijksuitkeringen toelaten. Dat moeten we bij decentraal belegde taken immers aan de lokale democratie overlaten.

Door de mate waarin gemeenten belasting kunnen heffen – de belastingcapaciteit – op globale wijze te verevenen, kunnen zij ongeveer hetzelfde voorzieningenniveau leveren, bij vergelijkbare tarieven. Volledige verevening van belastingcapaciteit kan ook, maar dan verliezen gemeenten een prikkel om hun belastingcapaciteit te vergroten, door nieuwbouw of een aantrekkelijker stadscentrum.

Niet alle eigen taken kunnen via gemeentelijke belastingheffing worden bekostigd (een belangrijke reden daarvoor komt zo ter sprake). Het overige kan worden gefinancierd uit een ongebonden rijksuitkering. De algemene uitkering uit het gemeentefonds kan wel kleiner en de verdeling ervan eenvoudiger. Verevening van kostenverschillen tussen gemeenten hoeft niet zo ver te gaan als nu nog het geval is, omdat ver-



LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

schillen in voorzieningen met veel beleidsvrijheid immers meer worden geaccepteerd. Bij een dergelijke uitkering passen ook geen van rijkswege ingebrachte prikkels. Dat zou in strijd zijn met het principe van beleidsvrijheid. Gelukkig maar, want juist bij taken die gemeenten allemaal anders invullen is een prikkel tot doelmatigheid zeer lastig in de financiering in te bouwen. Het hoeft ook niet, omdat ondoelmatig bestuur via de lokale democratie kan worden afgestraft. Of niet, dat mogen de lokale kiezers helemaal zelf weten. De gevolgen dragen zij immers zelf.

BALANS VERSCHOVEN

Door enkele grote decentralisaties, in 2015 maar ook al eerder (bijstand, WMO), is de balans tussen publieke en persoonsgebonden diensten verschoven. Een veel kleiner deel van het gemeentelijke takenpakket bestaat nog uit publieke diensten. Persoonsgebonden diensten betreffen, naast administratieve zaken als paspoortverlening, vaak mensen met een minder gunstige sociaal-economische positie. Wanneer deze volledig uit lokale belastingopbrengsten zouden moeten worden bekostigd, dan zou de belastingdruk in gemeenten met veel 'klanten' hoger zijn dan elders. Welgestelden kunnen verhuizen naar goedkope gemeenten met veel soortgenoten, zodat gemeenten met een zwakke sociaal-economische structuur hun belastingtarief steeds verder moeten verhogen om nog genoeg binnen te krijgen. Daarom is het verstandig om voorzieningen met een herverdelend karakter grotendeels centraal te financieren, via rijksuitkeringen. Kleinere maatwerkvoorzieningen (gemeentelijk armoedebeleid) kunnen wel lokaal wor-



FINANCIËLE VERHOUDINGEN LOPEN VAST

den bekostigd. Het toegenomen aandeel van herverdelende voorzieningen in de gemeentelijke uitgaven legt dus een plafond in het aandeel van de gemeentelijke inkomsten dat via de lokale belastingen kan worden vergaard. Maar dat plafond is nog lang niet bereikt.

De persoonsgebonden diensten die in 2015 zijn gedecentraliseerd, worden bekostigd via het gemeentefonds. Dit bevat sindsdien de integratie-uitkering sociaal domein, die maar liefst 36 procent van het gemeentefonds uitmaakt. Het was de bedoeling deze al in 2018 in de algemene uitkering te laten opgaan. Dat wordt lastig, want uitgangspunten en verdeelmaatstaven verschillen nogal. Ook is de voeding – terecht – anders dan de *normering* die wordt toegepast voor de algemene uitkering. Met normering wordt bedoeld dat de algemene uitkering trap-op-trap-af meegroeit met de rijksuitgaven. Het is weinig aannemelijk dat de gemeentelijke uitgaven op het sociale domein gelijk opgaan met de rijksuitgaven, waar nu niet veel sociale taken meer in zitten.

Die normering van de algemene uitkering bestaat bovendien alleen nog in naam. De rijksoverheid verandert steeds de lijst met rijksuitgaven die wel en niet meetellen, en los van de normering worden substantiële kortingen toegepast die op soms bizarre manieren worden ‘onderbouwd’. Zo is gekort omdat gemeenten minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan verwacht. Volgens diezelfde redenering moet de uitkering omhoog als gemeenten ergens meer aan uitgeven dan verwacht (dat onderwijsgeld ging echt wel ergens heen), maar dat gebeurt niet. Net zo onzinnig is de opschalingskorting van 1 miljard euro per jaar. Zelfs als gemeenten via opschaling een



LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

dergelijk bedrag zouden kunnen besparen, wat nergens uit blijkt, dan nog geldt dat hooguit voor een deel van de gemeenten (de kleine). Maar de korting betreft alle gemeenten. En het gaat maar door. De *ombuigingslijst* van het ministerie van Financiën (mei 2016) bevat alweer een extra korting bovenop deze opschalingskorting!

FUNDAMENTELE HERBEZINNING

Decentralisaties hebben het regionale bestuur een enorme zet gegeven. Ook hieraan zijn de financiële verhoudingen nog niet aangepast. En zo zijn er nog wel meer punten te noemen. Wie in dit stukje een heldere blauwdruk had verwacht is nu teleurgesteld. Hopelijk is wel duidelijk dat we niet zonder meer op de oude voet verder kunnen. Er moeten keuzes worden gemaakt waarbij soms geen goede of foute antwoorden bestaan, maar waar het antwoord volgt uit wat wij van de overheid verwachten.

Er is alle reden voor een grondige herbezinning op de financiële verhoudingen. Gelukkig is het ministerie van Binnenlandse Zaken daar ook mee begonnen. De resultaten worden in 2017 verwacht. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) komt eind dit jaar al met een analyse. Momenteel vinden discussies plaats naar aanleiding van het stuk *Wel Zwitsers, geen geld?*, waarin de Rfv een aantal kernvragen op tafel legt. Door nu de tijd te nemen om het stelsel te moderniseren zorgen we ervoor dat de financiële verhoudingen weer in de pas gaan lopen met de bestuurlijke verhoudingen. Doen we dat niet dat loopt het decentrale bestuur vast.





MAARTEN ALLERS IS HOOGLEERAAR ECONOMIE VAN DECENTRALE OVERHEDEN AAN DE RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN EN DIRECTEUR VAN HET CENTRUM VOOR ONDERZOEK VAN DE ECONOMIE VAN DE LAGERE OVERHEDEN (COELO) EN LID VAN DE RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN.





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS





MEER DEMOCRATIE TEGEN REGIONALE BELANGEN- BLINDHEID

Regionaal bestuur via samenwerkingsverbanden komt moeizaam van de grond. Het ontbreekt de nieuw ingerichte organisaties vaak aan een gedeelde visie op regionale vraagstukken. Ook een gebrek aan vertrouwen in partnergemeenten en de vrees dat lokale belangen gevaar lopen spelen op. Hoogste tijd om van de regio een politieke gemeenschap te maken.

Nu steeds meer gemeentelijke taken worden behartigd door regionale samenwerkingsverbanden, wordt de vraag naar de democratische legitimiteit van regionaal bestuur steeds urgenter. Zeker omdat met de decentralisaties in het sociale domein opnieuw beleidsrijke taken naar regionale samenwerkingsverbanden zijn overgeheveld. Het is daarom niet verwonderlijk dat de grip van de gemeenteraad op ‘verbonden partijen’ momenteel een van de meest voorkomende thema’s is van lokale rekenkameronderzoeken. Ook de Raad voor het openbaar bestuur en de VNG-denktank hebben hier onlangs over geadviseerd.

Toch is het maar de vraag of de beperkte grip van de gemeenteraad op regionale besturen wel het belangrijkste democratische probleem is. Een veel groter probleem is dat de gezamenlijke belangen van inwoners in een regio onvoldoende





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

tot hun recht komen in democratische besluitvormingsprocessen. In dit essay laat ik zien welke oplossingen hiervoor gevonden zijn en welke beperkingen zij hebben. Tot slot presenteer ik een alternatieve oplossingsrichting: een drastische democratisering van de regio, die verder gaat dan het vergroten van de rol van gemeenteraden.

Er is in de regio namelijk iets bijzonders aan de hand. Ondanks de grote onderlinge verwevenheid van inwoners, organisaties, bedrijven en instellingen in regionale *daily urban systems*, worden hun gezamenlijke belangen meestal vanuit een lokaal perspectief bekeken. Aan regionale vergadertafels worden vooral gemeentelijke belangen tegen elkaar afgewogen, waardoor een goede afweging van regionale belangen vaak in het gedrang komt. Regionale vraagstukken op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, veiligheid en zorg krijgen hierdoor niet de aandacht die ze verdienen, ondanks de enorme aantallen regionale samenwerkingsverbanden die hiervoor zijn opgericht. Regio's laten hierdoor kansen liggen, zoals de interdepartementale Studiegroep openbaar bestuur in haar advies 'Maak verschil' onlangs signaleerde.

Dit probleem speelt veel minder bij beleidsarme taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering. Niet alleen omdat het om collegebevoegdheden gaat en de raad dus per definitie wat op afstand staat, maar vooral omdat de doelen betrekkelijk helder zijn en de kosten en baten van samenwerking gemakkelijk te verdelen zijn. Het is daarom eenvoudiger overeenstemming te bereiken over regionale afvalverwerking dan over een regionale visie op Wmo- en Jeugdzorg. Om verschillende redenen zijn beleidsrijke taken nogal ingewikkeld.





MEER DEMOCRATIE TEGEN REGIONALE BELANGEN-BLINDHIED

Door de grotere betrokkenheid van de gemeenteraad wordt hier meer gelet op de gevolgen voor elke gemeente; daar worden raadsleden immers op afgerekend. Regionaal bestuur betekent dus dat lokale belangen moeten worden afgewogen, wat niet altijd tot de meest optimale resultaten leidt voor de aanpak van regionale opgaven. Bijkomend probleem is dat beleidsrijke taken vragen om strategische keuzes waarbij verschillende regionale belangen moeten worden afgewogen: tussen economie en milieu of tussen de betaalbaarheid en kwaliteit van WMO-zorg. Die afweging – die op zichzelf al moeilijk genoeg is – wordt gecompliceerd door de noodzaak om aan lokale belangen tegemoet te komen. Het gevolg is soms dat geen keuzes worden gemaakt of dat anderen – ambtenaren en instellingen in het beleidsveld – dat doen.

COMPLEXE BESTUURSSTRUCTUUR

Dit probleem wordt in stand gehouden en verergerd door een mechanisme dat vrij algemeen bij regionale besturen optreedt. Ik noem het de zichzelf versterkende blindheid voor regionale belangen. Het begint met het ontbreken van een gezamenlijke visie op regionale vraagstukken, die gepaard gaat met een gebrek aan vertrouwen in de goede bedoelingen van partnergemeenten en met de vrees dat lokale belangen gevaar lopen. Het gevolg hiervan is een betrekkelijk complexe bestuursstructuur met een overdaad aan ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Deze structuur is niet erg efficiënt, maar wel noodzakelijk om belangentegenstellingen tussen gemeenten hanteerbaar te maken.

Veel werk wordt dubbel gedaan: wat in gezamenlijkheid





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

regionaal wordt besloten en uitgevoerd wordt later uitgebreid lokaal gecontroleerd en bijgestuurd. De stelling dat bestuurlijke structuren kunnen worden gezien als gestold wantrouwen, geldt vooral hier. In deze bestuursstructuur, waarin het veiligstellen van lokale belangen voorop staat, is het lastig een gezamenlijk beeld te vormen van regionale vraagstukken en is het nog moeilijker om tot een eensgezinde aanpak hiervan te komen. Dit vergroot het onderlinge wantrouwen waardoor regionale bestuursstructuren nog complexer worden, enzo voorts.

In de praktijk zijn er twee oplossingen bedacht om deze blindheid voor regionale belangen te bestrijden. De eerste oplossing is het depolitiseren van regionale vraagstukken. Deze is het meest succesvol, maar loopt tegenwoordig wel tegen grenzen op. Depolitisering betekent dat politieke vraagstukken worden gepresenteerd als zakelijke kwesties. Regionale opgaven worden hier beleidsarm gemaakt waardoor het gemakkelijker is om er overeenstemming over te bereiken. Zoals we net hebben gezien zijn de doelen dan helder en kunnen kosten en baten eenvoudig onder de samenwerkingspartners worden verdeeld. Veel regionale samenwerkingsverbanden hebben zich op die manier ontwikkeld tot een soort zbo, op grote afstand van de lokale politiek. Dat geldt vooral voor verplichte samenwerkingsverbanden als GGD's, Omgevingsdiensten, Arbeidsmarkt- en Veiligheidsregio's.

Zoals een recent onderzoek van de Universiteit Twente laat zien, zijn deze besturen enerzijds betrekkelijk effectief, maar is de invloed van de gemeenteraad erop gering. Het onderzoek maakt verder duidelijk dat de kwaliteit van de verantwoording





MEER DEMOCRATIE TEGEN REGIONALE BELANGEN-BLINDHIED

aan gemeenteraden vaak te wensen overlaat. Wie jaarverslagen en jaarrekeningen van regionale besturen bekijkt, ziet veel fleurige folders waarin met een overdaad aan foto's succesvolle projecten worden gepresenteerd, zonder dat inzichtelijk wordt welke doelen zijn gesteld, welke middelen zijn ingezet en welke resultaten zijn bereikt. Datzelfde geldt nog meer voor de begroting van deze regiobesturen, die gemeenteraden – al dan niet met zienswijzen – dienen goed te keuren. De hierin verstrekte beleidsinformatie blijft doorgaans beperkt tot abstract geformuleerde doelstellingen, organisatiemodellen en programma's; welke beleidsprioriteiten zijn gesteld en welke politieke afwegingen hieraan ten grondslag liggen blijft onduidelijk.

Omdat de raad geen deelgenoot is geweest van deze afwegingen, focussen raadsdiscussies zich op minder politiek relevante zaken als bedrijfsvoering, dienstverlening en budgetten; voor het overige is de regionale besluitvorming voor raadsleden een 'black box'. Echte politieke afwegingen tussen regionale belangen, zoals die tussen een gevarieerd regionaal zorglandschap en lagere zorgtarieven, worden onvoldoende scherp aan raadsleden voorgelegd. Dit levert democratische problemen op, maar het helpt wel een slagvaardig antwoord te vinden op regionale vragen en problemen.

GRENZEN BEREIKT

De depolitisering van regionale vraagstukken heeft om verschillende redenen haar grenzen bereikt. Omdat het belang en aantal van deze regionale quasi-zbo's is gegroeid, is de bereidheid om deze te accepteren bij raadsleden flink afgenomen.





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

Het gemopper van raadsleden op de WGR gaat eigenlijk vooral over deze depolitiserings-praktijk. Mede hierdoor zijn griffiers actiever in het zoeken naar mogelijkheden om de kwaliteit van de sturing, controle en verantwoording van regionale besturen te vergroten. Dat komt ook omdat depolitiseren om inhoudelijke redenen steeds lastiger is. Door de voortdurende decentralisatie van taken raken deze in de regio steeds meer met elkaar vervlochten, waardoor regionale besturen er steeds lastiger in slagen ze beleidsarm te maken. Als jeugdzorg verknoopt raakt met sociale veiligheid en als arbeidstoeleiding meer verbonden wordt met economische ontwikkeling, worden vraagstukken die voorheen als een zakelijk probleem werden afgedaan, ineens veel politieker.

Om die reden komt de tweede oplossingsrichting in zicht, waarbij de schaal en taak van het lokaal bestuur worden gewijzigd. Dit is een klassieke manier om de blindheid voor regionale belangen te bestrijden. Het huidige kabinet dacht hierbij eerst aan de vorming van 100.000+gemeenten en later aan de vorming van congruente samenwerkingsverbanden, zonder veel succes. Toch is het niet ondenkbaar dat een volgend kabinet met nieuwe voorstellen komt.

De afgelopen decennia zijn met een zekere regelmaat bestuurlijke hervormingen voorgesteld zoals sterkere provincies, minder vrijblijvende samenwerking of agglomeratiegemeenten. De reden dat hiermee weinig voortgang is geboekt, heeft iets te maken met het feit dat discussies hierover altijd meer over regionaal bestuur dan over het besturen van de regio gingen. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ('bestuur') stond steeds centraal, waardoor er wat





MEER DEMOCRATIE TEGEN REGIONALE BELANGEN-BLINDHIED

minder aandacht was voor de gezamenlijke aanpak van regionale opgaven en problemen ('besturen'). Een nadeel van deze focus op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden was dat de bestuurlijke ontwikkeling van de regio een *zero sum game* werd: meer regionaal bestuur betekent automatisch dat er minder overblijft voor gemeenten en de provincie. Ieder hervormingsvoorstel kon hierdoor op dezelfde voorspelbare reacties rekenen: bestuurders zetten hun hakken in het zand wisten met succes politiek verzet ertegen te mobiliseren.

Daarbij leed het regiodebat onder een bijna universeel probleem dat bij hervormingsoperaties steeds de kop opsteekt: de onmiddellijke kosten die goed georganiseerde bestuurlijke belangen (raadsleden, wethouders, burgemeesters) moeten maken, staan tegenover veel onduidelijker lange-termijn opbrengsten voor inwoners, bedrijven en instellingen. De uitkomst van deze afweging laat zich raden.

De eerdergenoemde Studiegroep openbaar bestuur en de Commissie toekomstgericht lokaal bestuur (cie. Van de Donk) waarschuwen daarom voor nieuwe bestuurlijke blauwdrukken. In plaats daarvan pleiten zij voor maatwerk, variatie en experimenteeruimte. Dat klinkt erg sympathiek, maar het zal weinig veranderen. Want als er ergens wordt gevarieerd en geëxperimenteerd met maatwerkoplossingen, dan is het in de regio. Vooral omdat al het maatwerk goed van pas komt om lastige keuzes uit de weg te gaan.

POLITIEKE GEMEENSCHAP

Omdat depolitisering om allerlei redenen onwenselijk is en reorganisatie niet haalbaar is, stel ik een andere oplossingsrich-





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

ting voor: een drastische democratisering van de regio. De regio ontwikkelt zich hier tot een politieke gemeenschap waarin regionale belangen naar voren kunnen worden gebracht en tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Er zijn al wat eerste bewegingen in die richting zichtbaar. Partijafdelingen van landelijke politieke partijen zoeken elkaar steeds vaker in regionaal verband op, en datzelfde geldt ook voor lokale politieke groeperingen. Er ontstaat hier begrip voor de noden en problemen van verschillende gebieden in de regio, op basis waarvan een gezamenlijk politiek standpunt kan worden bepaald over regionale vraagstukken.

Verder worden er in steeds meer regio's regelmatig bijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteraadsleden, waarin zij zich een gemeenschappelijk beeld kunnen vormen van relevante regionale ontwikkelingen. De meest vergaande vorm hiervan is de Drechttraad waarin raadsleden uit alle Drechtsteden maandelijks fractiegewijs discussiëren en besluiten over regionaal beleid. Deze vorm heeft veel regio's geïnspireerd, maar is desondanks nergens gekopieerd.

Om deze democratiseringsbeweging verder te brengen, zijn nog een paar extra democratische vernieuwingen nodig. Niet in het minst omdat de klassieke representatieve democratie moet worden aangevuld met meer directe vormen van democratie, zoals dat op lokaal niveau al lang gebeurt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het organiseren van burger-toppen. Veel gemeenten hebben hier met een G1000 of op een andere manier ervaring mee opgedaan. In een regionale burger-top bepalen inwoners de agenda van de regio, die een kader





MEER DEMOCRATIE TEGEN REGIONALE BELANGEN-BLINDHIED

kan bieden voor lokale en regionale debatten over regionale beleidsvoorstellen.

Een andere mogelijkheid is het mogelijk maken van regionale referenda. Regionale samenwerkingsverbanden in Zwitserland hebben hier goede ervaringen mee. Het dwingt regiobestuurders om zich meer rekenschap te geven van de wensen van inwoners in de regio en zich niet alleen te focussen op gemeentelijke belangen. Een laatste optie is het vergroten van de inbreng van sectorale belangengroepen, bijvoorbeeld door het instellen van regionale adviesraden. Dit geeft een tegenwicht aan lokale belangentegenstellingen die normaal de discussie overheersen, zodat regionale belangen duidelijker in beeld komen.

Met deze democratische vernieuwingen kan meer recht worden gedaan aan de regionale verwevenheid van inwoners, bedrijven en instellingen. Hiervoor zijn geen onmiddellijke bestuurlijke hervormingen nodig, al kan het er uiteindelijk wel toe leiden. De regio wordt zo een politieke gemeenschap waarin het regionale belang – de *volonté régionale* – tot ontwikkeling kan komen. Het vergroot de druk op raadsleden en wethouders om over hun lokale schaduw heen te stappen. Regionaal bestuur wordt hiermee niet alleen democratischer, maar ook veel slagvaardiger.

MARCEL BOOGERS IS HOOGLERAAR INNOVATIE EN REGIONAAL BESTUUR AAN DE UNIVERSITEIT TWENTE. HIJ IS DAARNAAST SENIOR ADVISEUR BIJ BMC|ADVIES EN LID VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR.





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS





TIJD VOOR EEN FUNDAMENTELE HERBEZINNING

De lokale democratie is toe aan een wezenlijke wijziging. Hervorming van het binnenlands bestuur is echter altijd een complexe aangelegenheid gebleken. Die complexiteit moet ons er niet van weerhouden een meer eigentijdse en beter passende inrichting te smeden.

Drie auteurs – Peter van Lieshout, Maarten Allers en Marcel Boogers – schreven na de zomer in *Binnenlands Bestuur* essays over decentralisatie, ieder op zijn eigen wijs. Het zou een wonder zijn als daaruit één visie over de toekomst van het binnenlands bestuur viel te destilleren. Maar de titel van het eerste essay, 'Decentralisatie is onontkoombaar', zette wel de toon voor het gehele trio. Lang niet alle lezers van *Binnenlands Bestuur* zullen deze opvatting delen; een enkeling kroop al woedend in de pen. Nu is onontkoombaarheid een kwalificatie om zuinig mee om te springen; de veranderingsresistentie van bestuurlijke stelsels moet vooral niet worden onderschat. Maar als decentralisatie meer is dan een kortstondig modeverschijnsel en gemeenten rekening hebben te houden met een aanhoudende verzwaring van hun takenpakket, dan is de





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

noodzaak toch ruim aanwezig om de bestuurlijke gevolgen daarvan nog eens rustig te doordenken.

GEMEENTELIJKE SCHAALVERGROTING

Zijn er tekenen dat de decentralisatie zijn natuurlijke grenzen heeft bereikt? Van Lieshout denkt in ieder geval van niet. Zo goed als het gehele sociale beleid zou ervoor in aanmerking komen, en in het verlengde daarvan ook een flink deel van het economische beleid en het onderwijsbeleid. De fundamentele argumenten daarvoor zijn niet nieuw. Decentralisatie biedt – binnen landelijk te trekken grenzen – ruimte voor inhoudelijk maatwerk, en voor rechtstreekse beïnvloeding daarvan door betrokken burgers via een democratische route die korter is dan de Haagse. Wie daarvan gecharmeerd is, zal in kaart willen brengen in welke mate de gemeenten daaraan in hun huidige vormgeving invulling kunnen geven.

Daar wringt natuurlijk ook de schoen. Niettegenstaande de opschaling van de afgelopen jaren belanden er nog steeds in toenemende mate taken bij gemeenten die daartegen niet zijn opgewassen. Een vorm van samenwerking met burens van vergelijkbare omvang is dan het eerste waaraan gedacht wordt; het heeft geleid tot een lappendeken van WGR-gedreven samenwerkingsverbanden. Maar als er iets is gebleken, dan is het wel dat de democratische controle daarop door gemeenteraden ernstig te wensen overlaat. Een vorm van verdere gemeentelijke schaalvergroting is dan een voor de hand liggend alternatief. Dat stuit al snel op verzet, en ook dat is te begrijpen: naarmate de opschaling vordert, neemt de afstand tot de burgers weer toe, worden er gewaardeerde lokale tradities be-





TIJD VOOR EEN FUNDAMENTELE HERBEZINNING

dreigd en lijken de kansen op maatwerk ineens weer verder weg te komen liggen.

GEDECENTRALISEERDE FINANCIERING

Er is een tweede fundamenteel probleem rond de doorzettende decentralisatie, en dat is de toenemende discrepantie tussen het lokale niveau van de inhoudelijke besluitvorming en het onverminderd nationale niveau van de belastingheffing. Bij de democratische betrokkenheid van de burgers hoort een democratische afweging van het gewenste voorzieningenniveau, inclusief de financiële consequenties daarvan: wie bepaalt, betaalt. Maar daarvan is nog maar zeer beperkt sprake. Het verschil tussen het percentage gedecentraliseerde taken en het percentage gedecentraliseerde financiering is in Nederland naar internationale norm uitzonderlijk hoog. De discussie over de verruiming van het lokale belastinggebied ligt zo in het verlengde van het decentralisatie-debat.

Het hierboven aangeduide verschil in percentages moet zeker niet naar nul. Er zijn verschillen in draagkracht tussen gemeenten die door de rijksoverheid gecorrigeerd dienen te worden; een (vereenvoudigd) gemeentefonds is daarvoor onmisbaar. De passende instrumentatie van een uitgebreider lokaal belastinggebied is daarenboven een ingewikkelde opgave; het artikel van Allers geeft een fraai overzicht. Maar zelfs zonder verdere beleidsdecentralisatie is de discrepantie tussen rijk en gemeente als belastingheffers te groot. De kunst zal zijn in een volgende regeerperiode een lokale verruiming tot stand te brengen zonder een netto lastenverzwaring in de optelsom van rijk en gemeente, wellicht als onderdeel van de grote belas-





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

tingherziening waar al zo lang naar wordt uitgekeken.

Wat tekent zich dan af als lange termijn perspectief? Veel wijst toch in de richting van een Nederland van tussen de 30 en de 50 regio's. Sommige daarvan samenvallend met een enkele grote gemeente van nu, sommige samenvallend met een van de huidige provincies, sommige samenvallend met een van de nu al bestaande samenwerkingsverbanden van gemeenten, maar alle groot genoeg om hun uiteindelijke decentrale takenpakket behoorlijk te kunnen uitvoeren, alle voorzien van een passend ruim belastingmandaat en uiteraard alle voorzien van passende representatieve democratische besluitvorming.

VRIJ EXPERIMENTEREN

Boogers, de derde auteur, is ondanks zijn waardering voor de regio sceptisch over de haalbaarheid van deze aanpak, en ook de commissie Openbaar Bestuur en de commissie Van de Donk waarschuwen tegen verder structuurdenken. De zorgen zijn voorstelbaar, en de voorgeschiedenis van vergelijkbare pogingen is niet bemoedigend. De opgave is duidelijk: als het gaat om acceptatie van zo'n nieuwe structuur zal alles staan of vallen met de mate waarin dergelijke regio's bestaande verschillen in stijl en traditie kunnen blijven accommoderen en ook bij een geografisch grotere omvang de betrokkenheid van burgers kunnen veiligstellen. Maar daarvoor zijn vele oplossingen denkbaar. Waarom zou een regio niet de vrijheid kunnen krijgen om bepaalde taken of bevoegdheden door te delegeren naar deelregio's die bijvoorbeeld kunnen corresponderen met de oorspronkelijk constituerende kleine gemeenten en daar-





TIJD VOOR EEN FUNDAMENTELE HERBEZINNING

voor hun eigen vorm van democratische besluitvorming kunnen vaststellen? Waarom zouden regio's daarnaast niet in vrijheid intern kunnen experimenteren met vormen van directe democratie en proactief bestuur (van digitale raadpleging tot G1000-achtige experimenten) of via adviesraden ruimte creëren voor zinnige inbreng van het regionale middenveld, om op deze wijze burgers op een moderne wijze te betrekken bij hetgeen zich in hun directe omgeving afspeelt? En waarom zouden de regio's die gezamenlijk corresponderen met een voormalige provincie niet kunnen afspreken alle waardevolle provinciale tradities onverkort te handhaven?

NUTTIGE BOUWSTENEN

Het is niet voor niets dat wezenlijke wijzigingen in het Nederlandse binnenlands bestuur schaars zijn en maar zelden hebben plaatsgevonden. Natuurlijk is een lange termijn hervormingsperspectief als het bovenstaande een veeleisende opgave. Het landelijk trekken van de financiële en inhoudelijke grenzen waarbinnen decentraal beleid zich moet afspelen is een van de vele complexe onderdelen daarvan, zoals blijkt bij de op dit moment gevoerde zorgdiscussie. Maar die complexiteit zou ons niet moeten afschrikken – integendeel. Er liggen al evenzeer interessante kansen om te verhelderen en te verbeteren. Het door de twee eerder genoemde adviescommissies bepleite voorstel om vooralsnog duizend bloemen te laten bloeien zal in complexiteit kunnen wedijveren met elke denkbare hervorming. Het bewijsmateriaal dat het huidige systeem uitdaagt tot een fundamentele herbezinning stapelt zich al geruime tijd op; de artikelen van Van Lieshout, Allers en Boo-





LOKALE DEMOCRATIE IN DE STEIGERS

gers dragen nuttige bouwstenen aan voor de daarbij behorende vervolgdiscussie.

ALEXANDER RINNOOY KAN WAS VOORZITTER VAN EEN SPECIALE COMMISSIE FINANCIËLE RUIMTE VOOR GEMEENTEN DIE IN JUNI 2015 MET HET RAPPORT *BETALEN BETEKENT BEPALEN* EEN ADVIES UITBRACHT VOOR VERRUIMING VAN HET LOKALE BELASTINGGEBIED. RINNOOY KAN IS HOOGLERAAR ECONOMIE EN BEDRIJFSKUNDE AAN DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM. EERDER WAS HIJ VOORZITTER VAN DE SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD EN VOORZITTER VAN WERKGEVERSORGANISATIE VNO.





