

Tien jaar decentralisatiebeleid

Twee weken geleden heeft minister Rietkerk van Binnenlandse Zaken de eindversie van het *Decentralisatieplan* aan de beide Kamers van de Staten-Generaal aangeboden. Het *Decentralisatieplan* bevat de concrete voornemens van het kabinet om taken van het rijk naar de gemeenten en provincies over te hevelen. Het is het voorlopige eindpunt van pakweg tien jaar touwtrekken tussen het rijk en de lagere overheden om bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de verschillende bestuurslagen te verdelen. In die tien jaar was er vrijwel niemand te vinden die niet vóór decentralisatie van rijkstaken was. Toch is er tot nu toe maar heel weinig van terechtgekomen. Steeds meer onderwerpen die voor decentralisatie op de agenda stonden, zijn daarvan in de loop der jaren verdwenen of het over te dragen takenpakket is uitgekleed. In andere gevallen is er alleen maar sprake van schijndecentralisatie en houdt het rijk via de financiering of planning van voorzieningen de touwtjes strak in handen. Uit het *Decentralisatieplan* blijkt hoe mager de oogst van het decentralisatiestreven in feite is. De commentaren van betrokkenen variëren dan ook van teleurstelling tot cynisme. Misschien werd het algemene gevoel nog het best verwoord in het blad *Buut* voor het sociaal-culturele werk: „Na tien jaar valt een dode mus uit de boom” 1).

Hoe is het mogelijk dat een beleid waar iedereen vóór is, niet van de grond komt? Welke oorzaken hebben er toe geleid dat een doelstelling die zoveel bijval geniet, niet in concrete resultaten wordt vertaald? Het is interessant om te proberen na te gaan welke factoren in het afgelopen decennium de decentralisatie van rijkstaken in de weg hebben gestaan.

Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de algemene roep om decentralisatie eerder een *politieke slogan* dan een duidelijk gedefinieerd beleidsdoel is. De wens tot decentralisatie van het beleid is vooral voortgekomen uit de democratiseringsgolf aan het eind van de jaren zestig. Het werd niet langer als vanzelfsprekend aanvaard dat er in de anonieme Haagse bureaucratie van alles en nog wat over de burger werd beslist zonder dat deze zelf daarin rechtstreeks werd gekend. Het beleid zou dichterbij de burger moeten worden gebracht, waardoor het beter zou kunnen aansluiten bij diens specifieke behoeften en problemen. Dat zou niet alleen rechtvaardiger maar ook doelmatiger zijn. Hoe mooi dit ook klonk, het was nog wat anders om vast te stellen welke taken dan precies naar wie zouden moeten worden overgeheveld. De geschiedenis van de Kaderwet Specifiek Welzijn, die in 1975 werd aangenomen om de decentralisatie op het terrein van de zorg, de educatie en de recreatie vorm te geven, toont niets anders dan één groot geharrewar over welke sectoren wel, en welke niet onder de wet zouden moeten worden gebracht en wat dat zou betekenen voor de financiering van de sector en de autonomie van alle betrokkenen. Op andere terreinen was het niet anders. Decentralisatie is een loze kreet zolang er niet bij wordt gezegd: wat naar wie.

Een tweede complicatie is dat de *effecten van decentralisatie* allerminst op voorhand duidelijk zijn, noch wat betreft het aspect van de doelmatigheid, noch wat betreft dat van de rechtvaardigheid. Te veel is over het hoofd gezien dat deze aspecten dikwijls juist in de richting van *centralisatie* wijzen. Als het gaat om de voorziening van zuiver collectieve goederen is het al heel duidelijk dat daarover moeilijk centraal kan worden beslist. Het resultaat zou zijn dat de inwoners van gemeente X besluiten niet mee te betalen aan het leger, terwijl de inwoners van Y de nationale verkeerswetgeving overboord zetten en overgaan op eigen regels. Maar ook bij de voorziening van quasi-collectieve en zelfs individuele goederen is gedecentraliseerde besluitvorming lang niet altijd opportuun. Er kunnen belangrijke schaalvoordelen te behalen zijn bij centrale voorziening of er kan sprake zijn van externe effecten die over de grenzen van de wijk, de

gemeente, de provincie e.d. heengaan. In die gevallen is het efficiënter wanneer er op centraal niveau over de voorzieningen wordt beslist. Daar staat tegenover dat een centrale voorzorgwijze in het algemeen hogere informatie- en besluitvormingskosten vergt. Economisch gezien is het bepalen van de optimale schaal dan ook een keuzevraagstuk waarvan de uitkomst zeker niet bij voorbaat vaststaat. Verder zijn bij het vraagstuk van centralisatie versus decentralisatie ook de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid in het geding. Wanneer verschillende beleidsbepalende instanties uiteenlopende beslissingen nemen kan dat tot ongelijkheden en onrechtvaardigheden leiden. In het algemeen wenst men dan ook lokale verschillen in lusten en lasten van het overheidsbeleid zoveel mogelijk tegen te gaan. Ongetwijfeld leidt dit tot sterk centraliserende tendenties in het beleid.

Een derde complicatie bij het decentraliseren zijn in het afgelopen decennium de *bureaucratische weerstanden* geweest. Zoals de politieke-besluitvormingstheorie leert, heeft het besluitvormingsproces in grote organisaties zijn eigen, interne dynamiek, die van grote invloed kan zijn op de uitkomsten van het beleidsproces. De doeleinden van de beleidsuitvoerders hoeven niet precies te stroken met die van de beleidsmakers, maar zijn wel van invloed op het resultaat. Het is duidelijk dat bij de decentralisatie van rijkstaken de belangen van degenen die bij de beleidsvoorbereiding zijn betrokken, sterk in het geding zijn. In zo'n geval zijn er altijd wel middelen voorhanden om op subtiele wijze de ongewenste ontwikkelingen bij te sturen, te traineren of zelfs te saboteren. Het lijkt er op dat dit aspect bij de hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de decentralisatie nogal is onderschat. Als de wind de verkeerde kant op staat, kunnen de ambtelijke molens bijzonder langzaam malen.

Ten slotte is ook het *politieke aspect* van belang. De afgelopen jaren is gebleken dat achter het unanieme streven naar decentralisatie aanzienlijke politieke tegenstellingen schuilgaan. Het is duidelijk dat decentralisatie de bestaande machtsverdeling aantast. En het is ook duidelijk dat dit allerlei belangengroepen in het geweer brengt die vertakkingen hebben in de regering, het parlement, de politieke partijen en het ambtelijke apparaat, waarlangs zij de besluitvorming een draai trachten te geven. Het resultaat is meestal een verlamming van de besluitvorming. In zo'n situatie is het moeilijk het beleidsproces onder voldoende politieke druk te houden om bureaucratie en niet-bureaucratie weerstanden te overwinnen. Bij het decentralisatiebeleid is dat in elk geval niet gelukt. De Raad voor het Binnenlands Bestuur komt in een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de afgelopen jaren dan ook tot de conclusie dat overreding niet toereikend is maar dat een machtsstrategie noodzakelijk is om decentralisatievoorstellen te verwezenlijken. In een vroegtijdig stadium moet de politieke steun voor decentralisatievoorstellen worden gemobiliseerd en moeten besluiten worden genomen die richtinggevend zijn; anders lekt het initiatief onherroepelijk weg en verzanden alle fraaie beleidsvoornemens.

Onzekerheid over de effecten, bureaucratie weerstanden en politieke tegenstellingen hebben er toe geleid dat tien jaar decentralisatiebeleid maar heel weinig hebben opgeleverd. Globale politieke consensus bleek niet voldoende om machtsverhoudingen aan te tasten. Decentralisatie duurt te lang, roept te veel weerstanden op en levert te weinig electoraal gewin om politiek werkelijk interessant te zijn. Daarom zal de decentralisatie van rijkstaken wel een zaak van lange adem blijven.

L. van der Geest

1) De strijd om samenhang lijkt in smalle Kaderwet verloren zaak, *Buut*, 21 september 1983, blz. 3.