

# Decentralisatie als opgave

*Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de  
Rijksoverheid, 1993-2008*

Dr. M. Boogers

Dr. L. Schaap

Drs. E.D. van den Munckhof

N. Karsten MSc BA

*Februari 2008*

TILBURGSE SCHOOL VOOR POLITIEK EN BESTUUR



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1	Bestuursakkoord en adviezen over decentralisatie	
1.2	Bestuurskracht en procesmanagement	2
1.3	Vraagstelling	3
1.4	Opzet van het onderzoek	4
1.5	Leeswijzer	5
<b>2.</b>	<b>Decentralisatie in perspectief</b>	<b>6</b>
2.1	Inleiding	6
2.2	De leer van het binnenlands bestuur	6
2.3	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	7
2.4	Decentralisatie	9
2.5	Vormgeving decentralisatie-impuls	10
2.6	Effecten beoordeeld	11
<b>3.</b>	<b>Procesmanagement</b>	<b>13</b>
3.1	Fasering van decentralisatieprocessen	13
3.2	Procesbenadering	13
3.3	Decentralisatieprocessen in de praktijk	14
<b>4.</b>	<b>Decentralisatie en bestuurskracht</b>	<b>19</b>
4.1	Uitgangspunten	19
4.2	Bestuurskracht	19
4.3	Bestuurskracht in de praktijk	20
4.4	Uitvoeringscapaciteit	20
4.5	Besliscapaciteit	23
4.6	Verantwoordingscapaciteit	26
4.7	Decentralisatie als impuls voor bestuurskracht	27
<b>5.</b>	<b>Analyse en conclusies</b>	<b>29</b>
5.1	Inleiding	29
5.2	Uitvoeringscapaciteit	29
5.3	Besliscapaciteit	31
5.4	Verantwoordingscapaciteit	32
5.5	Conclusie: decentralisatie en bestuurskracht	32
5.6	Procesmanagement	33
5.7	Een bredere kijk op decentralisatie	35
5.8	Decentralisatie en differentiatie	36
5.9	Tot slot	38
	<i>Bijlage 1. Lijst van gebruikte literatuur</i>	39
	<i>Bijlage 2. Onderzoeksmethoden</i>	44

# 1. Inleiding

## 1.1 Bestuursakkoord en adviezen over decentralisatie

De afgelopen jaren is decentralisatie geen grote operatie geweest. Dat laat onverlet, dat er sprake is geweest van een gestage overdracht van taken aan gemeenten. In het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is besloten tot een nieuwe decentralisatie-impuls (Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 2007). Naar aanleiding daarvan heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de *Tilburgse School voor Politiek en Bestuur* van de Universiteit van Tilburg verzocht een evaluatie te maken van eerdere decentralisatie-operaties. Op basis van deze evaluatie kunnen leerpunten voor de toekomst geformuleerd worden.

Het evaluatieonderzoek dient de Taakgroep Gemeenten te ondersteunen bij haar advies aan het kabinet over de uitvoering van het bestuursakkoord. Om die reden hebben de auteurs van dit rapport ervoor gekozen om tijdens het evaluatieonderzoek in te gaan op enkele aandachtspunten van deze Taakgroep, zoals het vergroten van de gemeentelijke bestuurskracht en de mate waarin gemeenten van elkaar kunnen verschillen bij de realisatie van de decentralisatieambities uit het bestuursakkoord. De centrale vraag van het evaluatieonderzoek is evenwel of gemeenten in staat zijn om de gedecentraliseerde taken naar behoren uit te voeren en of het Rijk hen hiertoe in voldoende mate in staat heeft gesteld.

In dit hoofdstuk zal kort toegelicht worden wat onder bestuurskracht en procesmanagement wordt verstaan. Daarna wordt de centrale vraagstelling in onderzoeksvragen onderverdeeld, waarna de aanpak van het onderzoek kort beschreven wordt. Dit hoofdstuk zal afsluiten met een leeswijzer voor dit rapport.

## 1.2 Bestuurskracht en procesmanagement

Decentralisatie vergt veel van gemeenten en stelt hoge eisen aan hun bestuurskracht. Van gemeenten wordt verwacht dat ze in staat zijn de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden naar behoren uit te voeren, waarbij ze landelijke beleidsdoelen moeten zien te realiseren en daarnaast ook nog lokaal maatwerk dienen te leveren. Van de Rijksoverheid wordt verwacht dat ze gemeenten daartoe in staat stelt en daarbij weet in te spelen op de mogelijkheden van lokale overheden. Behalve om gemeentelijke bestuurskracht gaat het bij decentralisatieoperaties dus ook om de wijze waarop deze zijn ingericht, waarmee het procesmanagement van de Rijksoverheid aan de orde is.

### *Bestuurskracht*

De term bestuurskracht die vaak wordt gebezigd in discussies over decentralisatie, valt in dit evaluatieonderzoek uiteen in drie onderdelen:

- *Uitvoeringscapaciteit*: het gaat hier om de mate waarin gemeenten beschikken over de kennis en kunde die nodig is om de gedecentraliseerde taak uit te voeren.
- *Besliscapaciteit*: dit onderdeel heeft vooral betrekking op het vermogen van gemeenten om gedecentraliseerd beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden.
- *Verantwoordingscapaciteit*: dit aspect betreft de mate waarin gemeenten in staat zijn verantwoording af te leggen over de realisatie landelijke beleidsdoelen en de wijze waarop die verantwoording van invloed is op de uitvoerings- en besliscapaciteit.

### *Procesmanagement*

De Rijksoverheid is belast met het management van decentralisatieprocessen, waarbij op de achtergrond ook andere betrokkenen – zoals de VNG – een rol spelen. Vragen die spelen rondom procesmanagement hebben betrekking op de besluitvorming over de wijze waarop en voorwaarden waaronder gedecentraliseerd wordt. Andere vragen gaan over de wijze waarop gemeenten op decentralisatie zijn voorbereid en de manier waarop zij hierbij zijn ondersteund. Bij de beschrijving en beoordeling hiervan, staan de volgende voorwaarden voor procesmanagement centraal:

- a) *openheid*: alle belanghebbende overheden en instanties zijn betrokken bij de besluitvorming, voorbereiding en uitvoering van de decentralisatie-impuls,
- b) *veiligheid*: de overdracht van taken brengt de belangen van de betrokken overheden (departementen en gemeenten) niet in gevaar; de *core values* worden beschermd,
- c) *voortgang*: er zijn winstmogelijkheden voor alle partijen en prikkels voor coöperatief gedrag,
- d) *inhoud*: de inhoudelijke kwaliteit van het gedecentraliseerde beleid moet worden gewaarborgd.

## **1.3 Vraagstelling**

De hierboven uiteengezette perspectieven op bestuurskracht en procesmanagement monden uit in de volgende onderzoeksvragen.

### a) Uitvoeringscapaciteit

- *In welke mate waren gemeenten in staat de nieuwe taken uit te voeren? Is er in dit opzicht verschil tussen grotere en kleinere gemeenten?*

- *Wat hebben gemeenten gedaan om tegemoet te komen aan de gewenste uitvoeringscapaciteit en in welke mate zijn ze (ook volgens de lokale samenleving) daarin geslaagd?*
- *Welke middelen heeft het rijk voor de gedecentraliseerde taken ter beschikking gesteld en was dat in de ogen van de gemeenten voldoende?*

b) Besliscapaciteit

- *Ervaren gemeenten voldoende mogelijkheden om gedecentraliseerd beleid op lokale omstandigheden af te stemmen en welke factoren worden daarbij van belang geacht?*
- *Hebben decentralisatie-impulsen ook geleid tot een daadwerkelijke beëindiging van de taakuitoefening bij departementen?*
- *In welke mate is er sprake geweest van verfijningen en aanpassingen aan het gedecentraliseerde beleid en in welke mate heeft dat de besliscapaciteit beïnvloed?*
- *Hoe hebben ongeveer gelijktijdige decentralisatieoperaties op elkaar ingespeeld voor gemeenten?*

c) Verantwoordingscapaciteit

- *Hoe is het toezicht en de verantwoording rond decentralisatieoperaties geregeld, en hoe wordt dit door gemeenten ervaren?*
- *In welke mate is toezicht en verantwoording van invloed op de kwaliteit van het gedecentraliseerde beleid?*

d) Procesmanagement

- *In hoeverre is aan de voorwaarden voor succesvol procesmanagement (openheid, veiligheid, voortgang en inhoud) voldaan?*

## 1.4 Opzet van het onderzoek

Om bovengenoemde vragen te beantwoorden, zijn allereerst evaluaties van decentralisatieoperaties tussen 1993 en 2006 bestudeerd. Gelet op de beschikbaarheid van relevante evaluatiestudies, is hierbij vooral aandacht gegeven aan de decentralisatie van de Onderwijs-huisvesting, het Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), de Welzijnswet, de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) en de Wet Werk en Bijstand (WWB). Hiernaast is een aantal gesprekken gehouden met betrokkenen van gemeenten en departementen, waarbij ook andere dan de genoemde decentralisatieoperaties zijn besproken. Tot slot is een representatieve steek-

proef van 150 gemeentesecretarissen en wethouders in een grootschalige enquête bevroegd over hun oordelen en opvattingen over decentralisatie.<sup>1</sup>

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt nu eerst ingegaan op de vraag wat er verstaan kan worden onder 'decentralisatie'. Twee opvattingen worden daar besproken en in staatsrechtelijk verband geplaatst. Tevens wordt een overzicht gegeven van bestaande kennis over de effecten van eerdere decentralisatieoperaties.

In hoofdstuk drie staat het procesmanagement centraal. Eerst wordt besproken wat daarmee bedoeld wordt en welke criteria hier gehanteerd worden voor succesvol procesmanagement. Daarna wordt getoond hoe het Rijk het procesmanagement van decentralisatie heeft aangepakt.

Hoofdstuk vier bevat de bevindingen op het terrein van bestuurskracht. Ook daar wordt eerst ingegaan op de vraag wat bestuurskracht eigenlijk is. Daarna komen achtereenvolgens de capaciteiten van gemeenten aan bod (uitvoerings-, beslissings- en verantwoordingscapaciteit). Het hoofdstuk eindigt met een analyse van de relatie tussen decentralisatie en bestuurskracht.

In het slothoofdstuk volgen dan de antwoorden op de onderzoeksvragen naar het procesmanagement van het Rijk en de bestuurskracht van gemeenten. Tevens plaatsen de onderzoekers de resultaten in een breder kader: wat betekenen de bevindingen voor het functioneren van het gehele stelsel van binnenlands bestuur? En wat betekenen zij voor de uniformiteit van het binnenlands bestuur of juist het streven naar differentiatie?

---

<sup>1</sup> Voor een uitgebreide methodologische verantwoording, zie bijlage 2.

## 2. Decentralisatie in perspectief

### 2.1 Inleiding

Decentralisatieoperaties worden vaak beschouwd en beoordeeld vanuit een beleidsinhoudelijk perspectief, waarin de effecten voor de kwaliteit van het beleid centraal staan. Het gaat dan vooral om de vraag of decentralisatie heeft geleid tot doelmatiger, doeltreffender en democratischer beleid. Toch is dit een beperkt perspectief. Het gaat voorbij aan de bedoelde en onbedoelde gevolgen van decentralisatieoperaties voor de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Om deze implicaties van decentralisatie te kunnen duiden, is het van belang decentralisatieoperaties te bezien tegen de achtergrond van het geheel aan staatkundige beginselen en normatieve opvattingen over de relaties tussen centrale en decentrale overheden. Dit hoofdstuk biedt de achtergrond waartegen de onderzoeksresultaten werden afgezet.

### 2.2 De leer van het binnenlands bestuur<sup>2</sup>

Zoals bekend is de structuur van het Nederlandse binnenlands bestuur ontworpen halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw. De naam van Thorbecke is daar onlosmakelijk mee verbonden. Hij was niet alleen de ontwerper van de organieke wetgeving (grondwetsherziening van 1848, provinciewet 1850 en gemeentewet 1851), maar ook degene die de normatieve ideeën daarachter heeft verwoord. Thorbecke liet zich hierbij inspireren door twee invloedrijke intellectuele stromingen uit het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw. De eerste stroming is het conservatieve gedachtegoed van de Duitse historische school, volgens welke het bestuur gegrondvest moet zijn op historisch gegroeide maatschappelijke verbanden die zich in lokale gemeenschappen het duidelijkst zouden manifesteren. De staat wordt hier gezien als een levend organisme (en dus niet als 'Huis'<sup>3</sup>), waarin gemeenten, provincies en de Rijksoverheid in onderlinge wisselwerking functioneren en samen een eenheid vormen (Willemse, 2001:165). De tweede stroming die Thorbecke's denkbeelden over de positie van de gemeente beïnvloed heeft, is die van het liberale republicanisme dat aan de Amerikaanse constitutie ten grondslag ligt. Volgens deze republikeinse beginselen moet de overheidsmacht worden gespreid over verschillende besturen op verschillende schaalniveaus, waarbij onderlinge *checks and balances* voorkomen dat de overheid de burgers te sterk in hun vrijheden beperkt (Boogers, 2007: 61-78; De Jong, 1998).

---

<sup>2</sup> Voor deze inleiding is gebruik gemaakt van Toonen (1987) en Derksen & Schaap (2007), hoofdstuk 9.

<sup>3</sup> De beeldspraak van het 'Huis van Thorbecke' is daarom enigszins misleidend. Thorbecke zag vloeiende verhoudingen tussen de bestuurslagen, geen vaste zolders en muren.

Dankzij de verbinding van beide denkbeelden heeft de uitwerking van Thorbecke's gedachtegoed de grote maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen sinds 1850 goed kunnen doorstaan. Door de combinatie van liberale ideeën over gemeentelijk zelfbeschikkingsrecht met een conservatieve organische staatsopvatting, kon een evenwicht gevonden worden tussen nationale eenheid en lokale verscheidenheid. De verhoudingen tussen Rijk en gemeenten konden hierdoor zonder grote stelselwijzigingen gemakkelijk worden aangepast aan de eisen van de tijd (Derksen, 1995:13 e.v.).

## **2.3 Gedecentraliseerde eenheidsstaat**

Het geheel van verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen wordt aangeduid met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat. Over de mate van (de-)centralisatie is vervolgens voortdurend discussie geweest. Het kan ook bijna niet anders; er is immers dikwijls verschil van opvatting over het binnenlands bestuur en over maatschappelijke veranderingen en de eisen die zij aan het openbaar bestuur stellen. Ook ideeën over de aanvaardbaarheid van verscheidenheid speelden daarbij een rol.

### *Medebewind*

Hét symbool van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is wel de figuur van het medebewind, die in 1887 in de Grondwet werd opgenomen. Het medebewind is ontstaan in de tijd dat de overheidstaak groeide als gevolg van de maatschappelijke vraagstukken van de industriële revolutie, en gemeenten niet langer in staat waren hun taken in autonomie uit te voeren. De nationale overheid leverde bijstand, maar niet door taken volledig over te nemen. De keuze voor medebewind (en dus tegen gedeconcentreerd werken van de nationale overheid), was dus niet alleen een symbool van centralisatie, maar ook van een bevestiging van het decentrale karakter van het Nederlandse binnenlands bestuur.

### *Autonomie*

In de staatsrechtelijke 'leer' werd, merkwaardig genoeg, gemeentelijke 'autonomie' daarna steeds belangrijker. Vooral de staatsrechtgeleerden Buys en Oppenheim neigden ertoe de autonomie van de gemeente voorop te stellen. Zo plaatste Oppenheim de gemeente in zijn driekringenleer als het ware tegenover de nationale overheid. Voor hem was de staat een geheel van drie zelfstandige huishoudingen: Rijk, provincies en gemeenten. Iedere bestuurslaag had een volstrekt autonome verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de eigen huishoudelijke bevoegdheden, en inmenging vanuit andere bestuurslagen was daarbij onaanvaardbaar.

### *Toenemende vervlechting*

In de twintigste eeuw werden deze gedachten langzamerhand onhoudbaar. Met de uitbreiding van het medebewind werd de gemeentelijke autonomie verder uitgehold en raakten



gemeenten en Rijk meer en meer met elkaar vervlochten. Van Poelje vond het noodzakelijk dat de hoofdlijnen van beleid op nationaal niveau werden vastgesteld. Eén van de redenen daarvoor was, dat de Nederlandse bevolking steeds minder verschillen tussen gemeenten zou accepteren. Later nam Brasz nog verder afstand van de idee van de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap. Voor hem stond de vraag centraal hoe de overheid als geheel haar taken zo doelmatig mogelijk kon uitvoeren. Het antwoord op die vraag behoorde in zijn visie de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten te bepalen. Belangrijk is echter vast te stellen, dat in het wetenschappelijke en in het normatieve denken over het binnenlands bestuur steeds een spreiding van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen centraal gestaan heeft. Ook formeel gezien is er van een strakke hiërarchie geen sprake. In het denken van sommige politici en rijksambtenaren, zou dat weleens anders kunnen liggen (Raad van State, 2006:41).

### *Eenheid in de eenheidsstaat*

In het Rijksbeleid ten aanzien van gemeenten voert een zekere voorkeur voor uniformiteit de boventoon. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen verschillende vormen van uniformiteit:

- *Uniformiteit van organisatie.* Er zijn in Nederland overal gemeenten en overal vallen deze gemeenten binnen de kaders van een provincie. In heel Nederland bestaat de driedeling Rijk-provincie-gemeente.
- *Uniformiteit van inrichting.* De gemeentewet schrijft dezelfde bestuurlijke organisatie binnen de gemeente voor. Daardoor hebben alle gemeenten een burgemeester, een college van Burgemeester en Wethouders en een gemeenteraad, alle op dezelfde wijze aangesteld en verkozen, met dezelfde onderlinge verhoudingen.
- *Uniformiteit van taaktoedeling.* Gemeenten hebben (in principe) allen dezelfde taken. Indien bevoegdheden van het Rijk naar gemeenten worden overgeheveld, betreft dat (in principe) alle gemeenten. Ook alle provincies hebben een identiek takenpakket.

Bij uniformiteit gaat het dus zowel om de indeling in en de verhouding tussen territoriale bestuurslichamen, om de inrichting van het gemeentelijk bestuur, als om de toedeling van taken en bevoegdheden aan de bestuurlijke lichamen. In enkele wetten is wel een onderscheid gemaakt tussen gemeenten, zodat bijvoorbeeld een verschil bestond tussen gemeenten met een rijkspolitie en gemeenten met een (eigen) gemeentepolitie (vóór de komst van de regio-politie). Ook in jeugdzorg zijn sommige lokale taken wel aan de grotere gemeenten opgedragen, maar niet aan de kleinere (daar treedt de provincie in de plaats). Maar in het algemeen is sprake van een grote mate van *uniformiteit in de taaktoedeling*. Van een *differentiatie in de organisatie* is in Nederland geen sprake. Overal kennen we drie dezelfde bestuurslagen met een open huishouding: Rijk, provincie en gemeente. *Differentiatie in de inrichting* is in Nederland ook een afwezig verschijnsel. Inrichtingsvrijheid als bijvoorbeeld

Engelse gemeenten hebben, komt in ons land niet voor. Engelse gemeenten mogen bijvoorbeeld zelf bepalen of zij een direct gekozen burgemeester wensen. Tot op heden blijft uniformiteit de dominante karaktertrek van het Nederlands binnenlands bestuur. Hoezeer wij daaraan ook gewend zijn geraakt, internationale vergelijking leert hoe gedifferentieerd het binnenlands bestuur in andere landen kan zijn.

## 2.4 Decentralisatie

Het begrip decentralisatie kent grofweg drie betekenissen. In algemene staats- en bestuursrechtelijke zin duidt het op het bestaan van overheidsinstellingen die een zekere onafhankelijke plaats innemen ten opzichte van de centrale overheid (Hennekens et al., 1998:1). Deze statische betekenis van decentralisatie houdt in dat de verhouding tussen deze decentrale overheden en het rijksbestuur een niet-hiërarchische is. Die verhouding wordt onder andere gevat in de 'eigen huishouding' van gemeenten, waaraan zij een zelfstandig bestaansrecht ontleen. In de tweede betekenis beschrijft decentralisatie een proces waarin de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt. Deze decentralisatiegedachte is onder meer verankerd in artikel 117 Gemeentewet lid 1: "Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten". Hierbij wordt met financiële, juridische en bestuurlijke middelen de gemeentelijke beleidsvrijheid verruimd. De derde – meest concrete – betekenis van decentralisatie gaat in op de feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden aan gemeenten.

### *Argumenten*

De belangrijkste argumenten voor decentralisatie hebben betrekking op de grondwettelijke positie van gemeenten, het subsidiariteitsbeginsel en de argumenten van beheersing en democratie. Het argument van beheersing veronderstelt dat gemeenten efficiënter werken en dat ze effectiever zijn, omdat ze lokaal maatwerk kunnen bieden. Het argument van democratie veronderstelt dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de (democratische) besluitvorming voor burgers op lokaal niveau groter zijn. De belangrijkste argumenten tegen decentralisatie zijn vermeende rechtsongelijkheid als gevolg van lokale verschillen en – opnieuw – het efficiëntieargument (schaalvoordelen op rijksniveau).

### *Doelstellingen*

Deze argumenten kunnen worden teruggevonden in de doelstellingen die veelal bij decentralisatieoperaties gehanteerd worden (Fleurke et al., 1997):

- a) *Integraal beleid*. De eerste doelstelling van decentralisatie is het tegengaan van verkokering. De gedachte is hier dat de sectorale oplossingen vanuit de departementen onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de problemen zoals die zich lokaal ma-

nifesteren. Decentralisatie zou daarom een integrale oplossing van maatschappelijke problemen moeten bevorderen.

- b) *Maatwerk* De tweede doelstelling van decentralisatieoperaties is dat landelijk beleid zo beter kan worden afgestemd op lokale omstandigheden, aangezien gemeenten hier een beter zicht op hebben. Decentralisatie zou zo bijdragen aan de ontwikkeling van maatwerkoplossingen.
- c) *Slagvaardigheid*. De derde doelstelling van decentralisatie is de vergroting van de slagvaardigheid van het beleid. Niet alleen omdat het lokaal bestuur beter tot integrale maatwerkoplossingen in staat zou zijn (zie a en b), maar ook omdat de gemeente sneller zou kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden.
- d) *Democratisering*. De laatste doelstelling heeft betrekking op de democratisering van de beleidsvoering. Aangezien verondersteld wordt dat het lokaal bestuur voor burgers herkenbaarder en toegankelijker is, kan met decentralisatie de inbreng van burgers worden vergroot.

## 2.5 Vormgeving decentralisatie-impulsen

Decentralisatie heeft in het verleden op verschillende manieren vorm gekregen. Als begin jaren '80 een start wordt gemaakt met rijksbreed decentralisatiebeleid (tot dan toe is decentralisatie sectoraal georiënteerd) ligt de nadruk op de overdracht van taken en bevoegdheden naar gemeenten. De decentrale inrichting van openbaar bestuur vormt het uitgangspunt van de Decentralisatienota van 1980 en het Decentralisatieplan van 1983. Er wordt in dat kader in de eerste plaats gestreefd naar een grootscheepse overheveling van taken van Rijk naar gemeenten (en provincies). De vergroting van de financiële ruimte voor gemeenten en de afbouw van toezichtmechanismen krijgen minder aandacht (zie ROB, 2000).

### *Decentralisatie en deregulering*

Midden jaren tachtig verschuift de nadruk naar een vermindering van het toezicht op gemeenten. Hieraan wordt onder meer invulling gegeven door middel van de zogenoemde D'projecten van 1987, waarin ook deregulering centraal staat. De overdracht van bevoegdheden vormt opnieuw de kern van het decentralisatiebeleid in de periode vanaf 1991, het jaar van de Decentralisatie Impuls. Centraal staan daarin de versterking van het lokaal bestuur en de effectiviteit van het overheidsbeleid. Tegelijkertijd komt sterke nadruk te liggen op efficiëntie: aan de Decentralisatie Impuls is een efficiëntiekorting van tien procent verbonden op de bij de overgedragen taken behorende middelen.

### *Gelijktijdige centralisatie*

Parallel aan de verschillende decentralisatieoperaties is enkele malen sprake van afwisselende dan wel gelijktijdige centralisatie, soms op dezelfde beleidsterreinen als waarop gedecentraliseerd wordt. De Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële

verhoudingen (2005; zie ook Raad van State, 2006) spreken om die reden van een inconsistente benadering. Anderen wijzen op een veranderende maatschappelijke en bestuurlijke context en de invloed daarvan op de (on)wenselijkheid van decentralisatie (Fleurke et al., 1997; Elzinga & Hagelstein, 1998); centralisatie is soms ook gewenst. Zeker is dat de invloed van de Rijksoverheid op het lokaal bestuur nog altijd aanzienlijk is, decentralisering ten spijt.

## 2.6 Effecten beoordeeld

De conclusies die we in de literatuur aantreffen ten aanzien van de effecten van de verschillende decentralisatieoperaties, zijn niet eenduidig (Raad voor het Openbaar Bestuur; 2000; Fleurke; 1995; Elzinga & Hagelstein, 1998). Toch kan gesteld worden dat decentralisatie als proces tamelijk succesvol is geweest: vanaf de jaren tachtig heeft op een flink aantal beleids-terreinen een aanzienlijke decentralisatie plaatsgevonden. Het relatieve belang van het lokaal bestuur is als gevolg daarvan toegenomen. Dit ondanks kritische evaluaties van het verloop van de uitvoering van de verschillende decentralisatieoperaties (o.a. Franssen, 1993; zie ook ROB, 2000; Raad van State, 2006).

### *Effectiviteit decentralisatiebeleid*

Over het antwoord op de vraag of de gerealiseerde decentralisering ook de beoogde effecten heeft bereikt, lopen de opvattingen sterk uiteen. Evaluaties van afzonderlijke decentralisatieoperaties leveren een gemengd beeld op. De Groot (2005) is positief over de gevolgen van decentralisatie van het onderwijs, vooral waar het de mogelijkheden tot lokaal maatwerk, de betrokkenheid van actoren en de efficiëntie betreft. Gilsing (2007) trekt vergelijkbare conclusies ten aanzien van het jeugdbeleid. Ook op het gebied van stedelijke vernieuwing heeft decentralisatie een bijdrage geleverd aan de capaciteiten van de lokale overheid (Korthals Altes, 2002). Er zijn echter ook andere geluiden. Zo wijst Moulijn (2003) op de ongewenste gevolgen die decentralisatie heeft gehad in het geval van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, in termen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Ook bij de verwachting dat decentralisatie de materiële beleidsvrijheid van gemeenten vergroot kunnen vraagtekens worden geplaatst (zie bijv. Denters et al., 1999). Opvallend is de eensgezindheid waarmee de bovengenoemde studies wijzen op de (zeer) beperkte mogelijkheden van gemeenten om na decentralisatie te komen tot integraal beleid, één van de doestellingen van het decentralisatiebeleid. Ook heeft decentralisatie verschillende ongewenste neveneffecten (zie o.a. De Groot, 2005).

Meer generieke evaluaties van het decentralisatiebeleid weerspiegelen dit gemende beeld (zie ook Fleurke, 1995; Fleurke et al., 1997). De ROB (2000:14) concludeert dat op een groot aantal beleidsterreinen de doelstellingen en verwachtingen van decentralisatie voor een belangrijk deel zijn gerealiseerd. Tegelijk constateert de raad dat andere verwachtingen (lokaal maatwerk en de totstandkoming van integraal beleid) niet in alle gevallen zijn uitgekomen

(ROB, 2000:15). Elzinga en Hagelstein (1998) constateren dat de verwachte efficiëntiewinst van de Decentralisatie Impuls niet gerealiseerd is en dat decentralisatie niet de verwachte beleidsvrijheid voor gemeenten heeft gebracht. Die laatste constatering wordt door anderen in sterke mate bevestigd, vooral met betrekking tot de ruimte die zou moeten ontstaan door middel van het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen en de deregulering daarvan (zie Algemene Rekenkamer, 2006; Pestman, 2007). De verwachting van lokaal maatwerk wordt zodoende niet waargemaakt, hetgeen ten koste gaat van de veronderstelde efficiëntie en effectiviteit.

## 3. Procesmanagement

### 3.1 Fasering van decentralisatieprocessen

Decentralisatie heeft een statische en een procesmatige component. Het begrip beschrijft niet alleen een toestand (de taken en bevoegdheden die gemeenten toebedeeld hebben gekregen) maar het beschrijft ook een proces (de wijze waarop taken en bevoegdheden worden overgedragen). In het decentralisatieproces kunnen grofweg drie fases worden onderscheiden. De eerste fase omvat de besluitvorming over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder gedecentraliseerd zal worden. De tweede fase is de daadwerkelijke overdracht van taken en/of bevoegdheden aan gemeenten. De uitvoering van het gedecentraliseerde beleid door gemeenten vormt de derde fase. Voor het Rijk als procesmanager zijn in elk van deze fases andere rollen weggelegd, aan de invulling waarvan verschillende kwaliteitseisen kunnen worden gesteld.

### 3.2 Procesbenadering

De grondslag van de procesbenadering is de veronderstelling dat de effectiviteit van een probleemoplossing in hoge mate afhankelijk is van de betrokkenheid van alle relevante partijen bij het proces van probleemdefiniëring en bij de keuze van een oplossing (vgl. De Bruijn et al., 2002). Deze veronderstelling vloeit voort uit de idee van wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokken actoren - waarvan ook in het geval van decentralisatie sprake is. Zo zijn gemeenten zijn voor de overdracht van taken en bevoegdheden afhankelijk van het Rijk; en is het Rijk voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken afhankelijk van gemeenten.

Vanwege deze wederzijdse afhankelijkheden wordt het openbaar bestuur in deze benadering beschouwd als netwerk (Oosting, 1984:28) waarin geen sprake is van een hiërarchische relatie en waarin afstemming- en coördinatie niet kunnen worden afgedwongen (vgl. Gilsing, 2007). Er moet daarom via een proces van overleg tot overeenstemming en samenwerking worden gekomen. Om die reden focust de procesbenadering vooral op het proces van besluitvorming. Dit proces wordt ontworpen en begeleid door de procesmanager – het Rijk in het geval van decentralisatie – en mondt idealiter uit in een *package deal*: een brede oplossing die voor alle betrokkenen acceptabel en voordelig is.

#### *Kwaliteitseisen proces*

In literatuur over procesmanagement worden vier voorwaarden genoemd voor succesvol procesmanagement (De Bruijn et al., 2002), die zich gemakkelijk laten vertalen naar decentralisatieoperaties.

- *Openheid.* De eerste eis heeft betrekking op de *openheid* van het proces. Voor de decentralisatiepraktijk betekent dit dat alle betrokken partners een rol moeten hebben bij het proces van probleemdefiniëring en bij de keuze van de decentralisatieoplossing. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de relevante feiten, omstandigheden en belangen in ogenschouw worden genomen, hetgeen de kwaliteit en legitimiteit van decentralisatie-impulsen ten goede komt.
- *Veiligheid.* De tweede conditie voor succesvol procesmanagement is *veiligheid*. Voor decentralisatieoperaties houdt deze eis in dat er rekening wordt gehouden met de belangen van de betrokken overheden, waarbij hun vitale belangen en centrale waarden dienen te worden beschermd.
- *Voortgang.* De derde voorwaarde heeft betrekking op de *voortgang* van het proces: er zijn winstmogelijkheden voor alle partijen en prikkels voor medewerking aan de decentralisatieoperatie.
- *Inhoud.* De laatste kwaliteitseis van procesmanagement gaat over de *inhoud*. Voor decentralisatie betekent dit dat de inhoudelijke kwaliteit van de overgedragen taken (op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische legitimatie) dient te worden verbeterd.

#### *Kwaliteit taakoverdracht*

Naast deze algemene kwaliteitseisen, kunnen ook meer specifieke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de taakoverdracht bij decentralisatieoperaties (Van der Dussen, 1984; Brasz, 1984; Fleurke et al., 1997; Gilsing, 2007):

- *Bestuurskracht.* Gemeenten moeten over voldoende bestuurskracht beschikken om de betreffende taken ten uitvoer te brengen.
- *Duidelijkheid.* De inhoud en de grenzen van de overgedragen taken en bevoegdheden moeten eenduidig zijn en bovendien bekend zijn bij alle betrokken actoren.
- *Werkbaarheid.* De overgedragen taken moeten een werkbaar geheel vormen, in de zin dat er een logische verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten bestaat.
- *Consistentie.* (vrijwel) Gelijktijdige decentralisatie-impulsen moeten consistent zijn.

### **3.3 Decentralisatieprocessen in de praktijk**

Bestaande evaluatiestudies geven over het algemeen maar een beperkt beeld van de kwaliteit van het procesmanagement. De primaire focus ligt in de meeste gevallen op de kwaliteit van het gedecentraliseerde beleid. Voor de wijze waarop departementen en andere actoren (zoals de VNG) hier in het decentralisatieproces de juiste voorwaarden voor hebben gecre-

eerd, is veel minder aandacht. Toch kunnen er op basis van evaluaties (onder andere van het gemeentelijke Onderwijsachterstandenbeleid, de Welzijnswet, de Wet Voorziening Gehandicapten en de Wet Werk en Bijstand) en uit aanvullende gesprekken met betrokkenen van departementen en gemeenten over andere decentralisatieoperaties, een aantal conclusies worden getrokken over de kwaliteit van het procesmanagement bij decentralisatie.

*Openheid: decentralisatie met een centralistisch oogmerk*

Waar het gaat om de openheid van decentralisatieprocessen, valt het op dat het probleem-perspectief van de Rijksoverheid leidend is (zie ook: Schilder & Roest, 2007). Gemeenten zijn niet of nauwelijks betrokken bij de definitie van het beleidsprobleem en bij de keuze van de decentralisatieoplossing die hiervoor geschikt is. Voor de gevolgen van decentralisatie voor gemeenten, of voor de wijze waarop decentralisatie zou kunnen bijdragen aan de oplossing van lokale vraagstukken, is maar weinig aandacht. Pas als de contouren van de decentralisatieoperatie bekend zijn, wordt met het lokaal bestuur onderhandeld. In eerste instantie is dat met de VNG, die de gevolgen van een decentralisatieoperatie niet alleen beoordeelt op haar praktische consequenties voor gemeenten, maar ook rekening houdt met de strategische gevolgen van een decentralisatie-impuls voor de positie van gemeenten in het binnenlands bestuur.

Omdat praktische en strategische belangen niet altijd met elkaar verenigbaar zijn, kunnen de uitkomsten van het onderhandelingsresultaat voor bepaalde categorieën gemeenten soms negatieve gevolgen hebben. In laatste instantie worden werkgroepen van gemeentelijke en departementale professionals betrokken bij de precieze invulling van de decentralisatieoperatie. Zoals evaluatiestudies laten zien en ook uit de gevoerde gesprekken blijkt, is een vroegtijdige betrokkenheid van deze werkgroepen een belangrijke voorwaarde voor het wel-slagen van een decentralisatieproces. Of omgekeerd: als gemeenten een geringe rol hebben gespeeld bij de inhoudelijke voorbereiding van de decentralisatie, leidt dat vaak tot invoeringsproblemen (o.a. Van Dongen, 2003; Divosa, 2005; Bunt et al., 2007).

*Veiligheid: onduidelijkheid, risico's en risicomijdend gedrag*

In het verlengde van de vorige conclusie, kan worden gesteld dat er weinig aandacht is voor de mate waarin een decentralisatieoperatie voor gemeenten (financiële) risico's met zich meebrengt. De enquête onder wethouders en gemeentesecretarissen laat zien dat ruim vijf-entachtig procent vindt dat de Rijksoverheid bij decentralisatieprocessen te weinig rekening houdt met wat gemeenten aankunnen. Dat decentralisatie daarmee soms meer van gemeenten vergt dan zij aankunnen, brengt daarom risico's met zich mee. Die risico's worden nog eens vergroot door de onzekerheden over de wijze waarop de overgedragen taak dient te worden uitgevoerd, waarmee de gevolgen van decentralisatie onduidelijk zijn. Soms geven landelijke beleidskaders houvast, maar omdat ze geen onderscheid maken tussen grote en kleine gemeenten is de zekerheid die deze kaders bieden vaak beperkt.



Ook de minimumnormen die de wet stelt aan het niveau waarop de gedecentraliseerde taak wordt uitgevoerd, blijken in de praktijk soms onvoldoende houvast te bieden (Van Dongen, 2003; Bosselaar et al., 2007). Om risico's te vermijden, kiezen gemeenten soms voor een suboptimale uitvoering van de gedecentraliseerde taak, hetgeen in enkele gevallen leidt tot een (tijdelijke) verlaging van het voorzieningenniveau ten opzichte van de situatie vóór decentralisatie. Pas als gemeenten meer duidelijkheid krijgen over de gevolgen van de overgedragen taak – en onder druk van landelijke en lokale politieke debatten over het gerealiseerde voorzieningenniveau – laten gemeenten hun aanvankelijke voorzichtigheid varen en wenden zij meer middelen aan voor de uitvoering van de overgedragen taak (o.a. Bosselaar et al., 2007; IPSO Facto & SGB0, 2001; Stegeman & Van Vuren, 2006; Van Dongen, 2003).

#### *Voortgang: de paradox van prikkelsturing*

Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van decentralisatieprocessen, is dat er voor alle betrokkenen voordelen te behalen zijn. De eerste conclusie brengt met zich mee dat de voordelen voor de Rijksoverheid helder omschreven zijn, maar ook voor gemeenten zijn er in de meeste gevallen duidelijke voordelen te benoemen. Decentralisatie biedt nieuwe mogelijkheden om lokale vraagstukken op te lossen en kan een impuls geven aan het reeds bestaande lokale beleid op dit terrein. Desalniettemin is er bij enkele decentralisatieoperaties gewerkt met financiële prikkels om decentralisatie voor gemeenten aantrekkelijker te maken. Zoals evaluatiestudies laten zien, hebben deze prikkels de voortgang van decentralisatieprocessen bevorderd, maar ook gehinderd. In gesprekken met betrokkenen wordt dat beeld bevestigd. Prikkelsturing heeft ertoe geleid dat gemeenten voortvarend aan de slag zijn gegaan met de invulling van de overgedragen taak, maar heeft ook ongewenste bijeffecten met zich meegebracht. Financiële prikkels lokken calculerend gedrag uit, waarmee de beoogde ontwikkeling van lokale maatwerkoplossingen soms in het gedrang komt. Gemeenten laten zich hierdoor niet leiden door hun visie op de lokale problematiek en de wijze waarop de overgedragen taak hieraan kan bijdragen, maar door de manier waarop financiële voordelen kunnen worden behaald (zie: Kwekkeboom et al., 2002; Bosselaar et al., 2007).

#### *Inhoud: welke kwaliteit wordt verbeterd?*

Het uiteindelijke doel van decentralisatieoperaties is dat de inhoud van het beleid hiermee een kwaliteitsimpuls krijgt. De gedachte hierbij is dat gemeenten de overgedragen taken efficiënter, effectiever en democratischer kunnen vervullen omdat zij beter zicht hebben op de lokale situatie en daardoor beter tot maatwerkoplossingen in staat zijn. Evaluatiestudies en gesprekken met betrokkenen laten in dit opzicht een meervoudig beeld zien. Hoewel de algehele beoordeling van decentralisatieprocessen redelijk tot zeer positief is, kunnen er enkele vraagtekens worden geplaatst bij de mate waarin de veronderstelde kwaliteitsverbeteringen zijn bereikt. Allereerst zijn er aanwijzingen dat de efficiencywinst van decentralisatie (zeker gedurende de eerste jaren) tegenvalt. Gemeenten geven aan dat de efficiencykortingen

waarmee veel decentralisatieoperaties gepaard gingen, ten koste gaan van andere middelen. Soms kiezen gemeenten noodgedwongen voor een suboptimale taakvervulling (zie ook hoofdstuk 4). Ook de aanname dat gemeenten een beter zicht hebben op de lokale problematiek, wordt in de praktijk niet altijd bewaarheid. In enkele gevallen blijken kleine gemeenten niet over de noodzakelijke informatie te beschikken om een eigen lokaal beleid tot ontwikkeling te brengen. Landelijke beleidskaders blijken ook hier onvoldoende aan te sluiten op de situatie van kleinere gemeenten. Decentralisatie blijkt evenmin automatisch te leiden tot maatwerkoplossingen. In veel gevallen laten gemeenten zich leiden door de modelverordening van de VNG, door departementale handleidingen en richtlijnen en door financiële prikkels. Het duurt meestal meerdere jaren voordat het gedecentraliseerde beleid een gemeentelijke invulling krijgt. De geringe betrokkenheid van de plaatselijke politiek draagt hieraan bij. Daarmee is ook de betekenis van decentralisatie voor de democratische kwaliteit van beleid – in ieder geval op korte termijn – minder groot dan vaak wordt verwacht (o.a. Turkenburg, 2003; Van der Hoeven, 2004; Bosselaar et al., 2007).

#### *Bestuurskracht*

Zoals gezegd ervaren gemeenten dat er bij decentralisatieoperaties onvoldoende rekening wordt gehouden met wat gemeenten aankunnen. Uit evaluatiestudies en gesprekken blijkt dat dit beeld voor een belangrijk deel op werkelijkheid berust. De Rijksoverheid heeft een beperkt en meestal erg versnipperd beeld van de bestuurskracht van gemeenten. De kennis die departementen hiervan hebben, wordt doorgaans niet gedeeld. Daar waar ondersteuning gewenst zou zijn om de benodigde bestuurskracht te kunnen ontwikkelen, blijft die vaak achterwege. De voorbereiding op en begeleiding en ondersteuning van decentralisatieoperaties schiet in de meeste gevallen voor gemeenten tekort.

#### *Duidelijkheid*

Bij decentralisatieprocessen is het voorts van belang dat de inhoud en de grenzen van de overgedragen taken en bevoegdheden eenduidig zijn en dat zij bekend zijn bij alle betrokken actoren. Zoals hiervoor al bleek, is dat niet altijd het geval: de wet laat dan nog teveel onduidelijkheid bestaan over wat er precies van gemeenten wordt verwacht. Een heel andere bron van onduidelijkheid komt voort uit het tempo waarin wordt gedecentraliseerd. Voordat de gemeente heeft kunnen nagaan hoe het gedecentraliseerde beleid precies uitpakt voor de gemeente en hoe het kan worden afgestemd op de lokale situatie, wordt zij alweer geconfronteerd met beleidswijzigingen of met nieuwe decentralisatieopgaven (Divosa, 2005; Pestman, 2007). Een laatste bron van onduidelijkheid zijn de verschillende manieren waarop departementen decentraliseren. Van een eenduidige visie op wat gemeenten aankunnen en wat aan gemeenten kan worden overgelaten, is geen sprake. Ieder departement lijkt hierbij van een ander bestuursmodel uit te gaan (Schilder & Roest, 2007).

### *Werkbaarheid*

Een belangrijke voorwaarde bij de overdracht van taken is dat deze een werkbaar geheel vormen, in de zin dat er een logische verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten bestaat. Over het algemeen worden er op dit vlak weinig problemen genoemd. Daar waar problemen ontstaan, hebben die vooral te maken met aanvullende sturing door het betreffende departement (Divosa, 2005; Bosselaar et al., 2007).

### *Consistentie*

Hoewel er geen sprake is van een duidelijke regie van de Rijksoverheid op departementale taakoverdracht naar gemeenten, zijn er geen voorbeelden van grote inconsistenties in ongeveer gelijktijdig uitgevoerde decentralisatieoperaties. Soms kunnen er bij de uitvoering van verschillende taken afstemmingsproblemen ontstaan, maar deze blijven meestal beperkt (Van Dongen, 2003). Wel kunnen beleidswijzigingen op aanpalende beleidsterreinen een onbedoeld effect hebben op het bereik en de werking van een gedecentraliseerde taak, maar dit levert in de praktijk geen grote problemen op (Kwekkeboom et al., 2002).

## 4. Decentralisatie en bestuurskracht

### 4.1 Uitgangspunten

Zoals in hoofdstuk 2 al is gesteld, is decentralisatie gericht op versterking van de bestuurlijke efficiëntie, maatwerk, slagvaardigheid en integraal beleid. Dit veronderstelt dat gemeenten over de mogelijkheden en middelen beschikken om de taak naar behoren uit te voeren en dat ze in staat zijn om hier een eigen – op de lokale situatie toegesneden – invulling aan te geven. Omdat de gedachte achter de overdracht van taken is dat landelijke beleidsdoelen zo beter gerealiseerd kunnen worden, wordt tot slot verondersteld dat gemeenten zich hierover kunnen verantwoorden door de mate van doelbereiking inzichtelijk te maken.

### 4.2 Bestuurskracht

Decentralisatie vergt veel van gemeenten en stelt hoge eisen aan hun bestuurskracht. Als het gaat om het kunnen uitvoeren van gedecentraliseerde taken, heeft het begrip bestuurskracht de volgende dimensies.

#### *Uitvoeringscapaciteit*

Allereerst wordt van gemeenten verwacht dat ze voldoende capaciteit hebben (zowel kwalitatief als kwantitatief) om de toebedeelde taken en bevoegdheden naar behoren uit te voeren. Dit element van bestuurskracht kan worden omschreven als *uitvoeringscapaciteit*. Een veelgehoorde veronderstelling is dat vooral kleinere gemeenten op dit punt problemen hebben. Met het uitbesteden van de uitvoering aan andere gemeenten of andere publieke of private partijen wordt in capaciteitsproblemen voorzien, net als met de vorming van SETA (samen en toch apart) - gemeenten of met gemeentelijke herindelingen. Toch is het is de vraag of decentralisatieoperaties kleinere gemeenten in dit opzicht hebben overvraagd en wat de kwaliteit is van de oplossingen die ze hiervoor hebben gevonden.

#### *Besliscapaciteit*

Decentralisatie vraagt hiernaast ook om *besliscapaciteit*. Decentralisatie veronderstelt dat gemeenten in staat zijn om landelijke beleidsuitgangspunten af te stemmen op de plaatselijke situatie, zodat lokaal maatwerk kan worden geleverd. Ook op dit punt zouden gemeenten problemen hebben; en deze keer gelden die problemen ook voor grote gemeenten. Daarbij wordt vooral gewezen op de voortdurende aanpassingen en verfijningen van het gedecentraliseerde beleid, die vaak onder druk van landelijke politieke discussies worden doorgevoerd. Voordat gemeenten hebben kunnen nagaan hoe het gedecentraliseerde beleid kan worden afgestemd op de lokale situatie, worden zij alweer geconfronteerd met nieuwe richtlijnen,

beleidswijzigingen of met nieuw beleid (Pestman, 2007; Boogers, 2007; Algemene Rekenkamer, 2006). Het is dus de vraag in welke mate decentralisatie een (te) groot beslag heeft gelegd op de besliscapaciteit van gemeenten.

#### *Verantwoordingscapaciteit*

Tot slot vraagt decentralisatie om *verantwoordingscapaciteit*. Om te garanderen dat het gedecentraliseerde beleid beantwoordt aan de beleidsdoelen van de Rijksoverheid, gaan decentralisatieoperaties gepaard met toezicht- en verantwoordingsmechanismen en beleidsmonitors. Impressies uit het veld geven aan dat de verantwoordingsdruk van decentralisatie groot kan zijn, en soms ten koste gaat van de inzet die nodig is om invulling te geven aan de andere gevraagde capaciteiten. De vraag is of en in welke mate dat ook daadwerkelijk het geval is.

### **4.3 Bestuurskracht in de praktijk**

Binnen de Rijksoverheid bestaat een beperkt en gefragmenteerd beeld van de mate waarin gemeenten decentralisatieopgaven aankunnen. In dit hoofdstuk zal hier een omvattend beeld van worden geschetst. Hierbij werd allereerst gebruik gemaakt van de gegevens van de enquête die werd uitgezet onder gemeentesecretarissen en wethouders. Ook werd uit de gevoerde gesprekken geput. Tot slot zijn de bevindingen die voortkwamen uit de evaluatiestudies van decentralisatieoperaties meegenomen.

### **4.4 Uitvoeringscapaciteit**

Belangrijke voorwaarden om een overgedragen taak uit te kunnen voeren, is dat de gemeente over de hiervoor benodigde middelen beschikt: kennis en kunde, ambtelijke capaciteit en financiën.

#### *Kennis en kunde*

Bijna vijftien procent van de respondenten geeft aan niet altijd over voldoende kennis en kunde te beschikken om gedecentraliseerde taken uit te voeren. Dat blijkt vooral het geval te zijn in de kleinere gemeenten (kleiner dan 50.000 inwoners). Interviews en evaluatiestudies bevestigen dat beeld. Toch zijn er voorbeelden van decentralisatieoperaties die ook voor grotere gemeenten problemen opleveren. Zo laat de evaluatie van de Wet Werk en Bijstand zien dat enkele van de grotere gemeenten van mening zijn dat de gemeentelijke schaal te klein is voor de uitvoering van de WWB (Centrum voor Arbeid en Beleid, 2005). Om te kunnen voorzien in de benodigde kennis en kunde, kiezen gemeenten voor het uitbesteden van de taken aan een adviesbureau, het *outsourcen* bij andere gemeenten (van deze mogelijkheid wordt met name door kleine gemeenten gebruik gemaakt), of voor het inzetten van extra

middelen ten koste van andere beleidsterreinen (zie tabel 4.1). In een beperkt aantal gevallen wordt er geen oplossing gevonden voor het gebrek aan kennis en kunde en wordt de taak suboptimaal uitgevoerd.

<b>Op welke manier werd het ervaren van gebrek aan kennis en kunde ondervangen?</b>	Frequentie	Percentage van totaal aantal respondenten
<i>Uitbesteding aan een adviesbureau</i>	66	44,3
<i>Extra inzet middelen ten koste van andere beleidsterreinen</i>	56	37,6
<i>Uitbesteding aan een andere gemeente</i>	35	23,5
<i>Anders</i>	31	20,8
<i>Niet, taken werden soms niet naar tevredenheid uitgevoerd</i>	18	12,1

*Tabel 4.1*

### *Financiën*

Omdat decentralisaties vaak gepaard gaan met efficiencykortingen, leeft bij gemeenten het gevoel dat de overgehevelde financiële middelen hiervoor ontoereikend zijn. Meer dan tachtig procent van de respondenten van de enquête geeft aan niet altijd over voldoende financiële middelen te beschikken om gedecentraliseerde taken uit te voeren. Dit beeld wordt bevestigd door de bestudeerde evaluaties van decentralisatieoperaties. Zoals de enquête laat zien, gaat dit vaak ten koste van andere gemeentelijke taken: om het tekort aan financiële middelen op te vangen wordt opvallend vaak gebruik gemaakt van middelen die eigenlijk voor andere doelen bestemd waren. Evaluatiestudies laten overigens zien dat dit positieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van een eigen integrale maatwerkoplossing: als voor de uitvoering van een taak middelen worden ingezet die waren bestemd voor andere beleidsterreinen, wordt een integratie met dit beleidsterrein bevorderd (Turkenburg, 1999). Opvallend is dat financiële problemen in een kwart van de gevallen niet worden opgelost: men berust er dan in dat de taak niet naar eigen tevredenheid wordt uitgevoerd (zie tabel 4.2).

<b>Op welke manier werd het ervaren van gebrek aan financiële middelen ondervangen?</b>	Frequentie	Percentage van totaal aantal respondenten
<i>Extra inzet middelen ten koste van andere beleidsterreinen</i>	98	65,8
<i>Niet, taken werden soms niet naar tevredenheid uitgevoerd</i>	37	24,8
<i>Uitbesteding aan een adviesbureau</i>	23	15,4
<i>Anders</i>	22	14,8
<i>Uitbesteding aan een andere gemeente</i>	18	12,1

*Tabel 4.2*

### *Ambtelijke capaciteit*

Naast een gebrek aan deskundigheid en een gebrek aan financiën, wordt door de gemeenten ook een gebrek aan ambtelijke capaciteit ervaren. Bijna tachtig procent van de respondenten geeft aan niet altijd over voldoende ambtelijke capaciteit te beschikken om gedecentraliseerde taken uit te voeren. Bijna de helft geeft aan dat dit regelmatig of zeer regelmatig voorkomt. Gemeentegrootte blijkt geen verschil te maken. Kleinere gemeenten geven niet aan vaker een gebrek aan ambtelijke capaciteit te ervaren dan grotere gemeenten. Wel bleek er een verschil in keuze van het soort oplossingen waarmee gemeenten de voor de uitvoering van een taak benodigde ambtelijke capaciteit organiseren. De grootste gemeenten kiezen vaker voor het inzetten van extra middelen ten koste van andere beleidsterreinen. Door gemeenten van alle grootten wordt daarnaast vaak gebruik gemaakt van uitbesteding: grotere gemeenten kiezen hierbij vaker voor een adviesbureau, terwijl kleinere gemeenten eerder overgaan tot de uitbesteding van een taak aan andere gemeenten.

### *Uitvoeringscapaciteit: problemen voor kleine gemeenten?*

Hoewel vaak verondersteld wordt dat grote gemeenten beter in staat zijn om een overgedragen taak uit te voeren dan kleine gemeenten en dat er een bepaalde schaalgrootte vereist is voor decentralisatie, laten de onderzoeksgegevens op dit punt een genuanceerder beeld zien. Evaluatiestudies geven slechts aan dat grotere gemeenten sneller in staat zijn om de overgedragen taken in te implementeren. Daar waar zich knelpunten voordoen, gelden die ook voor grotere gemeenten. De enquêteresultaten laten zien dat gemeentegrootte niet van belang is voor de mate waarin men vindt dat decentralisatie een (te) groot beroep doet op de ambtelijke capaciteit van gemeenten. Voor de andere aspecten van uitvoeringscapaciteit is gemeentegrootte wel van belang, maar hier blijkt dat kleinere gemeenten over het algemeen goed in staat zijn om met intergemeentelijke samenwerking, uitbestedingsconstructies en de inhuur van externe adviseurs de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. In enkele gevallen wordt onderkend dat het gebrek aan uitvoeringscapaciteit leidt tot een suboptimale

taakvervulling, maar dat geldt voor grote gemeenten in even sterke mate als voor de kleinere gemeenten.

Zoals in gesprekken wordt aangegeven, is de uitvoeringscapaciteit van gemeenten in sterke mate afhankelijk van heel andere factoren dan schaalgrootte. Betrokkenen op departementen en bij de VNG geven aan dat zij bij de invoering van een decentralisatieoperatie vaak al op voorhand kunnen voorspellen in welke gemeenten er problemen er zullen ontstaan. Dat die voorspellingen in de meeste gevallen uitkomen, heeft vooral te maken met inschatting van de bestuurscultuur van de gemeenten en een beoordeling van de kwaliteit van de bestuurders aldaar. Zo is allereerst organisatiecultuur een belangrijke oorzaak voor verschil in bestuurskracht. Binnen een starre cultuur is men minder goed in staat een nieuwe taak te integreren in het bestaande takenpakket dan binnen een flexibele of creatieve cultuur. Binnen de laatste cultuur zou ook eerder gezocht worden naar samenwerkingsvormen of andere innovatieve oplossingen voor een tekort aan ambtelijke capaciteit, aan kennis en kunde of aan financiële middelen. In de literatuur worden dergelijke verbanden eveneens gelegd. Variatie in uitvoeringscapaciteit wordt daarnaast vaak in verband gebracht met het doorzettingsvermogen, de deskundigheid en de ambities van individuele personen binnen de organisatie. Omdat grotere gemeente beter in staat zijn ambitieuze en hoger opgeleide werknemers aan te trekken dan kleinere gemeenten, zou men hier wel een *indirect* verband kunnen leggen tussen gemeentegrootte en de uitvoeringscapaciteit van gemeenten (hetgeen ook bevestigd wordt door de resultaten uit de enquête).

## 4.5 Besliscapaciteit

Decentralisatie veronderstelt dat gemeenten in staat zijn om landelijke beleidsdoelstellingen af te stemmen op de plaatselijke situatie, zodat lokaal maatwerk kan worden geleverd. Evaluatiestudies laten zien, dat de besliscapaciteit van gemeenten op dit vlak in veel gevallen tekort schiet. Gemeenten – zowel de grotere als de kleine – slagen er meestal niet in om een eigen beleid te formuleren voor decentralisatieopgaven waarvoor ze gesteld staan. In plaats daarvan wordt vaak gebruik gemaakt van de modelverordeningen van de VNG. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

### *Lokale politieke betrokkenheid*

Een eerste reden waarom gemeenten niet optimaal gebruik maken van de mogelijkheden om een eigen invulling te geven aan gedecentraliseerde taken, is dat de politiek-bestuurlijke inbedding van de overgedragen taak vaak te wensen overlaat. Dat blijkt onder meer uit de geringe betrokkenheid van de gemeenteraad bij de lokale invulling van decentralisatieopgaven (Bosselaar et al., 2007; Centrum voor Arbeid en beleid, 2006). De overgedragen taak wordt vooral als een uitvoeringsprobleem beschouwd; voor de politiek-strategische vraagstukken die de nieuwe taak met zich meebrengt is veel minder aandacht. In gesprekken met



betrokkenen wordt erop gewezen dat dit te maken heeft met het gegeven dat gemeenten traditioneel sterk georiënteerd zijn op uitvoeringsvraagstukken en dat hun strategische kwaliteiten – vooral in kleinere gemeenten – wat zwakker ontwikkeld zijn. De geringe politiek-bestuurlijke inbedding van gedecentraliseerde taken is verder een gevolg van plaatselijke depolitiseringsstrategieën. Om lastige politieke discussies te vermijden, doen lokale politici het soms voorkomen dat er bij de vaststelling van een bepaald beleid nauwelijks ruimte is voor eigen afwegingen (ROB 2007:33). Tot slot wordt de lokale politieke betrokkenheid bij de eigen invulling van gedecentraliseerde taken gehinderd door het tempo waarin gedecentraliseerd wordt en waarmee decentralisatieoperaties elkaar opvolgen. Voordat er in de gemeente eenmaal politiek-bestuurlijke aandacht is ontwikkeld voor een gedecentraliseerde taak, verschuift deze alweer naar nieuwe decentralisatieopgaven.

### *Gelijkheidsstreven*

Het vermogen van gemeenten om bij gedecentraliseerde taken met eigen maatwerkoplossingen te komen, wordt verder gehinderd door een betrekkelijk sterk ontwikkeld landelijk gelijkheidsstreven (ROB, 2007:32-33). Dat er tussen gemeenten verschillen zijn in het voorzieningenniveau, druist voor veel burgers in tegen hun rechtvaardigheidsgevoel, dat in sterke mate op het rechtsgelijkheidsbeginsel is gebaseerd. Ook belangenorganisaties, die meestal landelijk zijn georganiseerd en daarom lokaal geen sterke invloed kunnen laten gelden, hebben vaak grote bezwaren tegen lokale variëteit. Eigenstandige afwegingen, bijvoorbeeld bij het vaststellen van een gemeentelijk gehandicaptenbeleid, worden door hen al snel opgevat als willekeur (Moulijn, 2003). Dat dit oordeel vooral te maken heeft met de grote afstand van deze belangenorganisaties ten opzichte van de lokale politiek, doet niet af aan het feit dat het de publieke opinie over de lokale politiek sterk beïnvloedt.

Wat het gelijkheidsstreven verder versterkt is dat lokale verschillen snel onderwerp worden van landelijke discussies. Als gemeenten op verschillende manieren invulling geven aan landelijk beleid of heel eigen keuzes maken in de vaststelling van gemeentelijk beleid, is dat vaak aanleiding voor vette krantenkoppen en Kamervragen waarin de minister om opheldering wordt gevraagd. Hoewel bewindspersonen deze vragen gemakkelijk naast zich neer zouden kunnen leggen met een verwijzing naar de gemeentelijke beleidsvrijheid op het betreffende terrein, kunnen ze de verleiding meestal niet weerstaan om hier inhoudelijk op te reageren. De minister is immers verantwoordelijk voor het landelijke beleidskader dat aan gemeenten beslissingsruimte toekent. Als het er op aan komt, zijn er dus maar weinig formele argumenten voorhanden om gemeentelijke maatwerkoplossingen buiten de landelijke politieke discussie te houden. Omdat de teneur van deze discussies is dat de gevonden verschillen tussen gemeenten ongewenst zijn, hebben ze een sterk uniformerende werking op de uitkomsten van de lokale politieke besluitvorming.

Een andere factor die bijdraagt aan de landelijke gelijkheidscultuur, is het gebruik van gemeentelijke beleidsmonitors. Deze monitors zijn niet alleen bedoeld om de Rijksoverheid informatie te geven over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan landelijk beleid, maar ook om gemeenten de gelegenheid te geven om hun beleidsprestaties te vergelijken met andere gemeenten (*benchmarks*) en om te leren van goede ervaringen elders (*best practices*). Hoewel vergelijkingen met situaties elders en leerervaringen uit andere gemeenten het politieke debat over een bepaald onderwerp kunnen stimuleren, is dat niet altijd het geval. De criteria waarop gemeenten worden vergeleken of de criteria voor succes worden immers op landelijk niveau bepaald, waarmee impliciet een nationale norm gesteld wordt waaraan gemeenten moeten voldoen. Het lokale debat gaat hierdoor veel meer over de manier waarop aan deze normen kan worden voldaan, dan over de wijze waarop plaatselijke problemen het beste kunnen worden opgelost (De Kool, 2007).

#### *Rol departementaal beleid*

Verklaringen voor de ingeperkte besliscapaciteit van gemeenten bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken zijn onder andere gelegen in de manier waarop de Rijksoverheid decentralisatieprocessen aanpakt en de rol die het Rijk na de decentralisatie speelt. Evaluaties van decentralisaties wijzen op het gevaar van vergaande sturing en toezicht door het Rijk, ook nadat de betreffende taken zijn gedecentraliseerd (o.a. Gilsing, 2007; zie ook Raad van State, 2006; Algemene Rekenkamer, 2006). Hoewel gemeenten (althans formeel) de ruimte wordt geboden lokaal maatwerk te ontwikkelen en er naar wordt gestreefd de zelfstandigheid van gemeenten te vergroten, leiden sturingmechanismen in de vorm van regelgeving en/of financiële prikkels tot een inperking van mogelijkheden van gemeenten om te komen tot integraal en flexibel lokaal beleid.

#### *Tijdspectief*

Evaluatiestudies laten zien dat na verloop van tijd de politiek-bestuurlijke aandacht voor de gedecentraliseerde taak toeneemt en dat er dan vaker eigen keuzes worden gemaakt. Ook in gesprekken komt duidelijk naar voren dat de besliscapaciteit van gemeenten zich met de tijd ontwikkelt. Als de uitvoering van de gedecentraliseerde taak een vaste plaats heeft gekregen in de lokale politiek-bestuurlijke routines en het enigszins buiten de schijnwerpers van landelijke politieke discussies is geraakt, ontstaat er bij gemeenten meer ruimte om een eigen invulling te geven aan de gedecentraliseerde taak.

#### *Besliscapaciteit volgens gemeenten*

Gemeenten ervaren over het algemeen dat zij voldoende mogelijkheden hebben om bij decentralisatie landelijke beleidsdoelstellingen op lokale omstandigheden af te stemmen. Slechts een derde van de respondenten vindt dat er te weinig mogelijkheden zijn om bij de uitwerking van gedecentraliseerde taken rekening te houden met plaatselijke wensen en omstandigheden (zie tabel 4.3). Volgens hen is dit vooral te wijten aan het gebrek aan

beleidsrust door voortdurende aanpassingen aan het gedecentraliseerde beleid. Door de tijd gezien, zijn de mogelijkheden om een eigen invulling te geven aan gedecentraliseerd beleid naar het oordeel van gemeenten toegenomen. Dat kan waarschijnlijk worden verklaard uit het gegeven dat bij decentralisatieoperaties steeds meer financiële ruimte voor lokaal maatwerk wordt geboden via het gemeentefonds.

<b>Zijn de mogelijkheden om een eigen invulling te geven aan gedecentraliseerd beleid de laatste tien jaar veranderd?</b>	Frequentie	Percentage (%)
<i>In sterke mate afgenomen</i>	6	4,6
<i>Enigszins afgenomen</i>	30	22,9
<i>Noch toegenomen, noch afgenomen</i>	28	21,4
<i>Enigszins toegenomen</i>	52	39,7
<i>In sterke mate toegenomen</i>	15	11,5
<b>Totaal</b>	131	100

*Tabel 4.3*

## 4.6 Verantwoordingscapaciteit

Om te garanderen dat het gedecentraliseerde beleid beantwoordt aan de beleidsdoelen van de Rijksoverheid, gaan decentralisatieoperaties gepaard met toezicht- en verantwoordingsmechanismen en beleidsmonitors. Evaluatiestudies geven aan dat de verantwoordingsdruk van bij decentralisatie groot kan zijn, en soms ten koste gaat van de inzet die nodig is om invulling te geven aan de andere gevraagde capaciteiten (o.a. Turkenburg, 1999).

<b>Is de verantwoordingsdruk binnen u w gemeente de afgelopen tien jaar veranderd?</b>	Frequentie	Percentage (%)
<i>In sterke mate afgenomen</i>	4	3,0
<i>Enigszins afgenomen</i>	10	7,6
<i>Noch toegenomen, noch afgenomen</i>	14	10,6
<i>Enigszins toegenomen</i>	49	37,1
<i>In sterke mate toegenomen</i>	55	41,7
<b>Totaal</b>	132	100

*Tabel 4.4*

Uit de enquête blijkt dat ongeveer tweederde van de respondenten van mening is dat de verantwoordingsdruk die gepaard gaat met decentralisatieoperaties onevenredig is aan de omvang van de gedecentraliseerde taken. Volgens bijna tachtig procent van de respondenten is deze verantwoordingsdruk de afgelopen tien jaar toegenomen (zie tabel 4.4). Een zelfde

percentage is van mening dat verantwoordings- en toezichtsmechanismen vanuit het Rijk onvoldoende rekening houden met lokale omstandigheden van de gemeente. Ook in evaluatiestudies komt dit beeld naar voren: bij toezichts- en verantwoordingsmechanismen worden beleidsveronderstellingen gehanteerd die vaak geënt zijn op de situatie in grote steden en daardoor onvoldoende recht doen aan de problemen waarvoor kleinere gemeenten zich gesteld zien (Turkenburg, 2003; Kwekkeboom et al., 2002). Zoals de enquête aangeeft, zijn de verantwoordings- en monitorgegevens die departementen aan gemeenten terugkoppelen voor kleinere gemeenten (kleiner dan 50.000 inwoners) maar van beperkt nut. In grotere gemeenten wordt de teruggekoppelde informatie over de kwaliteit van de taakuitoefening juist wel nuttig gevonden; in de meeste gevallen leidt het daar ook tot een aanpassing van het beleid.

#### *Verantwoording en vertrouwen*

In gesprekken is enkele malen naar voren gebracht dat de sterke verantwoordingsdruk vooral te maken heeft met een gebrek aan vertrouwen op departementen dat gemeenten in staat zijn om de overgedragen taak op de juiste wijze uit te voeren. In veel gevallen is dat wantrouwen ook vanuit de Tweede Kamer gevoed. Om de vrees weg te nemen dat decentralisatie ten koste zal gaan van de kwaliteit van het beleid en onbedoelde neveneffecten zal hebben, wordt de Tweede Kamer nogal eens een zwaar opgetuigd toezichts- en verantwoordingsinstrumentarium in het vooruitzicht gesteld. Als er na enige tijd meer zicht is op de wijze waarop gemeenten de overgedragen taken uitvoeren (en beleidsaanpassingen zijn doorgevoerd), ontstaat er meer vertrouwen in de vermogens van het lokaal bestuur en worden toezichts- en verantwoordingsregimes weer versoepeld.

## **4.7 Decentralisatie als impuls voor bestuurskracht**

Gemeenten ervaren dat decentralisatie een toenemende druk op hen legt. Meer dan negentig procent van de respondenten geeft aan dat de druk op gemeenten door decentralisatie-impulsen de afgelopen tien jaar is toegenomen (zie tabel 4.5).

<b>In hoeverre is het beroep dat het Rijk bij decentralisatieoperaties op uw gemeente heeft gedaan de afgelopen tien jaar veranderd?</b>	Frequentie	Percentage (%)
<i>In sterke mate afgenomen</i>	1	0,7
<i>Enigzins afgenomen</i>	1	0,7
<i>Noch afgenomen, noch toegenomen</i>	3	2,1
<i>Enigzins toegenomen</i>	44	31,2
<i>In sterke mate toegenomen</i>	92	65,2
Totaal	141	100

*Tabel 4.5*

Toch zijn gemeenten niet overbelast geraakt. Zoals uit evaluatiestudies, interviews en enquêtesgegevens blijkt, heeft het lokaal bestuur bij deze toegenomen decentralisatiedruk een grote veerkracht getoond door creatief op zoek te gaan naar mogelijkheden om de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Behalve met de *outsourcing* van taken naar grotere gemeenten of met de inhuur van externe adviseurs, is daarbij vooral gebruik gemaakt van een verdieping of verbreding van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ruim zeventig procent van de respondenten geeft aan overwegingen om intensief samen te gaan werken vooral zijn ingegeven door decentralisatieopgaven. In de kleinere gemeenten (kleiner dan 50.000 inwoners) geeft bijna een vijfde van de respondenten aan dat er in hun gemeente een gemeentelijke herindeling wordt overwogen. Decentralisatieoperaties blijken aldus op verschillende manieren een impuls te geven aan de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht.

## 5. Analyse en conclusies

### 5.1 Inleiding

De vraag die centraal stond tijdens dit evaluatieonderzoek is of gemeenten in staat zijn om gedecentraliseerde taken naar behoren uit te voeren en of het Rijk hen hiertoe in voldoende mate in staat heeft gesteld. Tijdens dit onderzoek is tevens ingegaan op enkele aandachtspunten van de Taakgroep Gemeenten, zoals het vergroten van de gemeentelijke bestuurskracht en de mate waarin gemeenten van elkaar kunnen verschillen bij de realisatie van de decentralisatieambities uit het bestuursakkoord.

In de volgende paragrafen worden eerst de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven. Bij het onderzoeken van de bestuurskracht van gemeenten, dat wil zeggen: het onderzoek naar het vermogen van gemeenten om de gedecentraliseerde taken op zich te nemen, is een onderscheid gemaakt tussen soorten capaciteiten:

- *Uitvoeringscapaciteit*: de mate waarin gemeenten beschikken over de kennis en kunde die nodig is om de gedecentraliseerde taak uit te voeren,
- *Besliscapaciteit*: het vermogen van gemeenten om gedecentraliseerd beleid af te stemmen op plaatselijke wensen en omstandigheden,
- *Verantwoordingscapaciteit*: de mate waarin gemeenten in staat zijn verantwoording af te leggen over de realisatie landelijke beleidsdoelen en de wijze waarop die verantwoording van invloed is op de uitvoerings- en besliscapaciteit.

Bij het beoordelen van het procesmanagement van het Rijk zijn als criteria gehanteerd: openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Tevens is bekeken of bij de decentralisatie voldoende rekening is gehouden met de *bestuurskracht* van gemeenten, of de inhoud en de grenzen van de overgedragen taken en bevoegdheden bekend en *eenduidig* zijn, of de overgedragen taken een *werkbaar* geheel vormen, en of (vrijwel) gelijktijdige decentralisatie-impulsen *consistent* zijn.

### 5.2 Uitvoeringscapaciteit

De vraag naar de uitvoeringscapaciteit van gemeenten is nader gespecificeerd in een aantal deelvragen.

- *In welke mate waren gemeenten in staat de nieuwe taken uit te voeren? Is er in dit opzicht verschil tussen grotere en kleinere gemeenten?* Bij gemeenten is vooral een gebrek aan kennis en kunde om gedecentraliseerde taken uit te voeren: in de enquête geeft bijna vijftien procent van de respondenten dit antwoord. Dat blijkt vooral het geval bij kleine gemeenten, maar ook grote gemeenten beschikken niet in alle gevallen over voldoende kennis en kunde. Ook ervaren gemeenten een gebrek aan ambtelijke capaciteit (bijna tachtig procent).
- *Wat hebben gemeenten gedaan om tegemoet te komen aan de gewenste uitvoeringscapaciteit en in welke mate zijn ze (ook volgens de lokale samenleving) daarin geslaagd?* Gemeenten blijken creatief genoeg te zijn om het ervaren gebrek aan kennis en kunde op te vangen. Slechts in enkele gevallen worden de gedecentraliseerde taken suboptimaal uitgevoerd. Maar meestal kiezen gemeenten voor het uitbesteden van de taken aan andere gemeenten of aan andere publieke of private partijen, of voor het inzetten van extra middelen ten koste van andere beleidsterreinen.
- *Welke middelen heeft het Rijk voor de gedecentraliseerde taken ter beschikking gesteld en was dat in de ogen van de gemeenten voldoende?* Meer dan tachtig procent van de respondenten van de enquête geeft aan niet altijd over voldoende financiële middelen te beschikken om gedecentraliseerde taken uit te voeren. Beschikbare evaluaties van decentralisatieoperaties leveren hetzelfde beeld op. Wel leidt het gebrek aan middelen en het zelf bijpassen uit andere gemeentelijke middelen soms tot een betere integratie met andere beleidsterreinen.

Uit het deelonderzoek naar de uitvoeringscapaciteit blijken de verschillen tussen kleine en grote gemeenten niet groot te zijn. Grotere gemeenten zijn wel sneller dan kleine gemeenten in staat om de overgedragen taken te implementeren. Maar daar waar zich knelpunten voordoen, zoals een gebrek aan ambtelijke capaciteit, gelden die ook voor grotere gemeenten. Gebrek aan kennis en kunde en financiële middelen doet zich wel meer voor in kleine gemeenten, maar dan blijken deze gemeenten over het algemeen goed in staat te zijn om met intergemeentelijke samenwerking, uitbestedingsconstructies en de inhuur van externe adviseurs de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Bestuurskracht hangt ook veel minder samen met de schaalgrootte van gemeenten dan wel eens gedacht wordt. Zaken als organisatie- en bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambities van individuele personen binnen de organisatie zijn veel meer van belang. En die zijn niet afhankelijk van een hoog inwonertal. Al met al levert het materiaal een genuanceerd beeld op van de uitvoeringscapaciteit. Gemeenten ervaren een gebrek aan middelen en aan ambtelijke capaciteit, maar zijn in ruime meerderheid uiteindelijk in staat acute uitvoeringsproblemen op te lossen. Dat een feitelijke constatering, waarmee uiteraard geen oordeel uitgesproken wordt

over de aanvaardbaarheid van deze situatie. Het is immers goed mogelijk dat de oplossingen die gemeenten vinden op gespannen voet staan met de uiteindelijke decentralisatie-doelstellingen.

### 5.3 Besliscapaciteit

Voor het onderzoeken van de besliscapaciteit zijn eveneens deelvragen geformuleerd.

- *Ervaren gemeenten voldoende mogelijkheden om gedecentraliseerd beleid op lokale omstandigheden af te stemmen en welke factoren worden daarbij van belang geacht?* Hier doet zich een merkwaardige spanning voor tussen hetgeen de respondenten in de enquête aangeven en wat uit evaluatiestudies naar afzonderlijke decentralisatieoperaties blijkt. Gemeenten ervaren zelf over het algemeen dat zij voldoende mogelijkheden hebben om bij decentralisatie landelijke beleidsdoelstellingen op lokale omstandigheden af te stemmen. Slechts een derde van de respondenten vindt dat hiervoor te weinig mogelijkheden zijn. Uit andere studies ontstaat een ander beeld. Daaruit blijkt dat gemeenten (grote en kleine) er meestal niet in slagen om een eigen beleid te formuleren voor decentralisatieopgaven waarvoor ze gesteld staan. In plaats daarvan wordt vaak gebruik gemaakt van de modelverordeningen van de VNG. Verschillende oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen (zie voor uitwerking paragraaf 4.5): (a) een te grote oriëntatie op de uitvoeringsaspecten en een geringe betrokkenheid van de gemeenteraad en lokale neigingen tot depolitisering; (b) het tempo waarin gedecentraliseerd wordt en waarmee decentralisatieoperaties elkaar opvolgen; (c) een betrekkelijk sterk ontwikkeld landelijk gelijkheidsstreven.
- *Hebben decentralisatie-impulsen ook geleid tot een daadwerkelijke beëindiging van de taakuitoefening bij departementen? In welke mate is er sprake geweest van verfijningen en aanpassingen aan het gedecentraliseerde beleid en in welke mate heeft dat de besliscapaciteit beïnvloed?* Uit interviews met departementsambtenaren blijkt dat er in sommige gevallen daadwerkelijk sprake is van beleidsbeëindiging op rijksniveau. Toch blijft het Rijk over het algemeen ook na de decentralisatie een rol spelen. Evaluaties van decentralisaties wijzen op het gevaar van aanvullende sturing en verregaand toezicht door het Rijk nadat de betreffende taken zijn gedecentraliseerd.
- *Hoe hebben ongeveer gelijktijdige decentralisatieoperaties op elkaar ingespeeld voor gemeenten?* Zoals hiervoor gesteld, werkt het tempo waarin decentralisatieoperaties elkaar opvolgen, negatief uit voor de mogelijkheden van gemeenten om eigen beleid te gaan voeren. Dat is vooral het geval als het decentralisatie van taken op een zelfde beleidsterrein betreft.



## 5.4 Verantwoordingscapaciteit

Om inzicht te krijgen in de verantwoordingscapaciteit zijn twee deelvragen geformuleerd:

- *Hoe is het toezicht en de verantwoording rond decentralisatieoperaties geregeld, en hoe wordt dit door gemeenten ervaren? In welke mate is toezicht en verantwoording van invloed op de kwaliteit van het gedecentraliseerde beleid?* Evaluatiestudies en de enquête die voor dit onderzoek is gehouden geven een tamelijk eenduidig beeld. De verantwoordingsdruk bij decentralisatie kan groot kan zijn, en hij gaat soms ten koste van de inzet die nodig is om invulling te geven aan de andere gevraagde capaciteiten. Ook staat de verantwoordingsdruk meestal niet in verhouding tot de omvang van de gedecentraliseerde taken. De door het Rijk ingezette verantwoordings- en toezichtsmechanismen houden ook nog eens onvoldoende rekening met lokale omstandigheden van de gemeente. Het lijkt erop dat de sterke verantwoordingsdruk vooral het gevolg is van een gebrek aan vertrouwen op departementen dat gemeenten in staat zijn om de overgedragen taak op de juiste wijze uit te voeren. In veel gevallen is dat wantrouwen ook vanuit de Tweede Kamer gevoed.

## 5.5 Conclusie: decentralisatie en bestuurskracht

Gemeenten ervaren weliswaar dat decentralisatie een toenemende druk op hen legt en dat die druk de afgelopen tien jaar is toegenomen. Maar gemeenten zijn niet overbelast geraakt. Zoals uit evaluatiestudies, interviews en enquêtegegevens blijkt, heeft het lokaal bestuur bij deze toegenomen decentralisatiedruk een grote veerkracht getoond door creatief op zoek te gaan naar mogelijkheden om de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Behalve met de *outsourcing* van taken naar grotere gemeenten of met de inhuur van externe adviseurs, is daarbij vooral gebruik gemaakt van een verdieping of verbreding van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In sommige kleinere gemeenten (< 50.000 inwoners) wordt herindeling overwogen. Decentralisatieoperaties blijken aldus op verschillende manieren een impuls te geven aan de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht.

## 5.6 Procesmanagement

Zoals hiervoor gesteld zijn diverse criteria gehanteerd bij het beoordelen van het procesmanagement van het Rijk. De resultaten van de analyse aan de hand van die criteria worden hier achtereenvolgens gegeven.

- *Openheid: decentralisatie met een centralistisch oogmerk:* Het probleemperspectief van de Rijksoverheid blijkt leidend te zijn in decentralisatieoperaties. Betrokkenheid van gemeenten bij de probleemdefiniëring, de oplossingsrichting, of voor de wijze waarop decentralisatie zou kunnen bijdragen aan de oplossing van lokale vraagstukken, komt zelden voor. Die geringe rol van gemeenten leidt vaak tot invoeringsproblemen.
- *Veiligheid: onduidelijkheid, risico's en risicomijdend gedrag:* Er is weinig aandacht voor de mate waarin een decentralisatieoperatie voor gemeenten (financiële) risico's met zich meebrengt. Die risico's bestaan wel, en zij worden nog eens vergroot door de onzekerheden over de wijze waarop de overgedragen taak dient te worden uitgevoerd, waarmee de gevolgen van decentralisatie onduidelijk zijn. Gemeenten zijn daarom vaak eerst voorzichtig en kiezen voor een suboptimale uitvoering van de gedecentraliseerde taak. Pas als gemeenten meer duidelijkheid krijgen over de (financiële) gevolgen van de overgedragen taak, zetten zij meer middelen in.
- *Voortgang: de paradox van prikkelsturing:* De kans op slagen van decentralisatie wordt groter, als zowel het Rijk als de gemeenten voordelen halen. Voor de gemeenten kan dat het geval zijn, als zij meer mogelijkheden krijgen lokale vraagstukken op te lossen. Soms kunnen zij ook financieel baat hebben bij decentralisatie, als de decentralisatieoperatie financiële prikkels kent. Deze prikkelsturing heeft voordelen, maar soms ook ongewenste bijeffecten. Gemeenten richten de aandacht dan soms meer op het verkrijgen van financiële voordelen dan op de beoogde ontwikkeling van lokale maatwerkoplossingen.
- *Inhoud: welke kwaliteit wordt verbeterd?:* Decentralisatie zou ertoe moeten leiden, dat gemeenten beter maatwerk kunnen bieden, en de overgedragen taken efficiënter, effectiever en democratischer kunnen vervullen. Dit onderzoek laat een genuanceerd beeld zien. De beoogde efficiencywinst van decentralisatie blijkt (zeker gedurende de eerste jaren) tegen te vallen. Gemeenten moeten vaak middelen toevoegen, dan wel de nieuwe taken suboptimaal vervullen. Decentralisatie blijkt evenmin automatisch te leiden tot maatwerkoplossingen. In veel gevallen laten gemeenten zich leiden door de VNG-modelverordening, door departementale handleidingen en richtlijnen en door fi-

nanciële prikkels. Het duurt meestal meerdere jaren voordat het gedecentraliseerde beleid een eigen gemeentelijke invulling krijgt. De geringe betrokkenheid van de plaatselijke politiek draagt hieraan bij. Daarmee is ook de betekenis van decentralisatie voor de democratische kwaliteit van beleid – in ieder geval op korte termijn – minder groot dan vaak wordt verwacht.

- *Bestuurskracht: heeft het Rijk daar zicht op?:* De Rijksoverheid heeft een beperkt en meestal erg versnipperd beeld van de bestuurskracht van gemeenten. Daar waar ondersteuning gewenst zou zijn om de benodigde bestuurskracht te kunnen ontwikkelen, blijft die vaak achterwege. De voorbereiding op en begeleiding en ondersteuning van decentralisatieoperaties schiet in de meeste gevallen voor gemeenten tekort.
- *Duidelijkheid: eenduidige grenzen en inhoud van de overdracht:* Ook aan dit criterium wordt zelden voldaan: de wet laat dan nog teveel onduidelijkheid bestaan over wat er precies van gemeenten wordt verwacht. Die onduidelijkheid wordt vergroot door de snelheid waarmee operaties of veranderingen in de taken elkaar opvolgen: voordat de gemeente heeft kunnen nagaan hoe zij het gedecentraliseerde beleid kan afstemmen op de lokale situatie, wordt zij alweer geconfronteerd met beleidswijzigingen of nieuwe decentralisatieopgaven. Daaroverheen komt dan nog, dat elk departement zijn eigen manier van decentraliseren heeft.
- *Werkbaarheid:* Over het algemeen blijkt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten weinig problemen te veroorzaken.
- *Consistentie:* Hoewel er geen sprake is van een duidelijke regie van de Rijksoverheid op departementale taakoverdracht naar gemeenten, zijn er geen voorbeelden van grote inconsistenties in ongeveer gelijktijdig uitgevoerde decentralisatieoperaties.

## 5.7 Een bredere kijk op decentralisatie

In hoofdstuk twee bleek dat de verhoudingen in het Nederlandse binnenlands bestuur door Thorbecke bedoeld zijn geweest als organische verhoudingen (Toonen, 1987). Het gaat er niet om, dat elke bestuurslaag een grote mate van autonomie bezit. Veeleer is van belang, dat elk deel van de staat, waaronder Rijksoverheid, provincies en gemeenten, sterk genoeg is om zijn rol te spelen in het staatsbestel. Daarvoor kan decentralisatie nodig zijn, maar soms ook centralisatie. Immers, in de opbouw van de verzorgingsstaat zien we dat gemeenten over het algemeen de initiatiefnemers zijn geweest tot het lenigen van sociale nood. Maar omdat de benodigde capaciteit (waaronder financiële middelen) ontbrak om werkelijk maatschappelijke problemen structureel aan te pakken, zijn taken gecentraliseerd. Maar ook de omgekeerde beweging komt voor. Om gemeenten beter in staat te stellen responsief te zijn en adequaat te reageren op wensen uit de samenleving, of om sterker te staan in het interbestuurlijke verkeer, is het soms nodig de gemeentelijke capaciteiten te vergroten. Daarbij zijn diverse instrumenten te onderscheiden (zie tabel 5.1). Naast deze instrumenten is het ook denkbaar dat Rijk en/of provincie zich opstellen als adviseurs en als leveranciers van expertise en informatie (Norton, 1997:51).

Tabel 5.1 Instrumenten voor decentralisatie

Brede opvatting	Enge opvatting	taken en bevoegdheden	- overheveling bestaande taken en bevoegdheden - toewijzen van nieuwe overheidstaken
		algemene instrumenten	- deregulering - resultaatsturing in plaats van processturing
		financiële instrumenten	- reductie aantal en omvang van specifieke uitkeringen ten gunste van de generieke (brede doel) uitkeringen en het gemeentefonds - verruiming van het lokale belastinggebied - vermindering administratieve lasten gemeenten
		vermindering toezicht	- vergroting van beleidsvrijheid in medebewindstaken; van mechanisch- naar ambtelijk- naar politiek medebewind - versoepeling eisen specifieke uitkeringen - terugbrengen verantwoordingsplichten

De decentralisatie gedurende de afgelopen jaren heeft veelal in het teken gestaan van rijksbelangen. Een departement wilde bezuinigen, of wilde af van al te veel bureaucratische rompslomp, en ging daarom over tot decentralisatie. Of bij de kabinetsformatie was decentralisatie van bepaalde taken afgesproken, en die moest dan ook plaats hebben.

Uit een wat breder, en staatsrechtelijk meer passend perspectief zou decentralisatie als zodanig geen doelstelling moeten zijn. In een analyse van het functioneren van het bestuurlijke stelsel zou dan veeleer de vraag centraal moeten staan, of de bestuurlijke partners in staat zijn hun rollen te spelen: zijn gemeenten (en provincies, waterschappen en het Rijk) sterk genoeg om maatschappelijke wensen om te zetten in beleid, en om medebestuurder te zijn. Zo niet, dan is versterking zinvol, met inzet van een diversiteit aan instrumenten zoals hiervoor aangegeven. Decentralisatie kan, zo bekeken, van wederzijds belang zijn voor centrale en decentrale overheden. Het centrum verliest niet noodzakelijkerwijs macht: beide bestuurslagen kunnen er sterker van worden (Norton, 1997:55). Centraal zou moeten staan: de bestuurskracht van elke bestuurslaag. Dat vergt een wat andere houding van alle betrokkenen. Van decentrale overheden mag dan gevraagd worden actief en concreet aan te geven welke middelen zij nodig hebben voor hun taken. Voorbeeld daarvan is de 'Rotterdamwet': op verzoek van de gemeente Rotterdam hebben gemeenten nieuwe mogelijkheden gekregen voor het voeren van een actief huisvestingsbeleid. Van het Rijk mag gevraagd worden een procedure te hebben om met dergelijke verzoeken om te gaan. Ook zouden de mogelijkheden onderzocht kunnen worden naar het werken met experimenten. In Scandinavische landen is een aantal jaren geleden geëxperimenteerd met 'vrije gemeenten': meer beleidsvrijheid, meer inrichtingsvrijheid en alternatieve relaties tussen Rijk en gemeenten. Bekeken zou kunnen worden in hoeverre in Nederland dergelijke experimenten zinvol zijn, en wat zij kunnen opleveren aan leereffecten voor het gehele openbaar bestuur.

## 5.8 Decentralisatie en differentiatie

De laatste jaren is de aandacht voor een eventuele differentiatie van het binnenlands bestuur toegenomen. Vooral de uniformiteit van *taaktoedeling* wordt als knellend ervaren. Immers, vanuit het ene type gemeente kunnen andere belemmeringen in de taakuitoefening worden ervaren dan vanuit andere groepen gemeenten. Waarom zouden plattelandsgemeenten dezelfde hindernissen ervaren als grote steden? Voor decentralisatie betekent dit, dat gedifferentieerd zou kunnen worden tussen verschillende typen gemeenten. In plaats van een generieke taakoverdracht, wordt dan gekozen voor een beperkte overdracht aan bepaalde typen gemeenten (grote gemeenten, plattelandsgemeenten, etc.).

### *Intergemeentelijke samenwerking en andere 'hulpconstructies'*

Het nut van samenwerking ten behoeve van het probleemoplossend vermogen blijkt ondubbelzinnig uit evaluaties van decentralisatie, al verschillen de vormen van samenwerking en de partners sterk. In de praktijk zien we (a) intergemeentelijke samenwerking, zoals bij de voorbereiding van de WVG (Ipsos Facto & SGBO, 2001) en bij de WWB (Bosselaar et al., 2007); (b) afstemming tussen beleidsafdelingen en portefeuillehouders binnen gemeenten, zoals bij de Welzijnswet (Kwekkeboom, 2002); (c) ketensamenwerking tussen gemeenten en het

maatschappelijk middenveld, zoals bij de WWB (Bosselaar et al., 2007); (d) raadpleging van zelforganisaties, zoals bij de GOA (Turkenburg, 1999); en (e) samenwerking tussen departementen en koepelorganisaties, zoals de VNG. Al deze samenwerkingsconstructies leiden, materieel gezien, ook tot differentiatie van het binnenlands bestuur: samenwerkingsverbanden komen in allerlei soorten en maten voor. Deze derde weg sluit ook aan bij een algemene tendens naar *governance* (John, 2001; Goldsmith, 2005:243). In geheel Europa is een beweging gaande waarin bestuurslagen niet langer in een zo groot mogelijke autonomie taken uitvoeren. In plaats daarvan, werken zij in toenemende mate samen met andere gemeenten, publieke en private organisaties en bedrijfsleven. Annex aan die tendens is het ontstaan van *multi-level* bestuur: complexe patronen van verticale en horizontale relaties met andere gemeenten, dikwijls grensoverschrijdend (zie ook Denters & Rose, 2005:252). Op deze manier bezien, hóórt bestuurlijke drukte bij het hedendaags bestuur. In het internationale bestuurskundig denken wordt de kracht van het bestuur niet zozeer in de structuur gezocht, maar veeleer in het vermogen tot samenwerken met andere overheden en private partijen. Meer procesmatig werken en denken zou ook de spanning tussen de officieel beleden voorkeur voor het algemene en territoriale bestuur en feitelijke ontwikkelingen van functionalisering kunnen wegnemen. Het denken in termen van processen zou, tot slot, ook met zich mee kunnen brengen, dat er meer aandacht komt voor de gebrekkige democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden. Naast legitimatie van het bestuur via de representatieve democratie moet dan ruimte komen voor andere vormen van legitimatie en democratie (ROB, 2000b; Derksen & Schaap, 2007).<sup>4</sup>

#### *Politiek-bestuurlijke inbedding*

Een terugkerende conclusie van decentralisatiestudies is dat de politiek-bestuurlijke inbedding van gedecentraliseerde taken gering is. Het lijkt erop dat dit ook te maken heeft met het gebruik van allerlei hulpconstructies bij de uitvoering van deze taken. Als de uitvoering van een nieuwe taak wordt uitbesteed aan een andere gemeente of wordt ondergebracht in een (taakgericht) intergemeentelijk samenwerkingsverband, is de betrokkenheid van de lokale politiek immers niet gegarandeerd. Dat kan problemen opleveren bij de ontwikkeling van een

---

<sup>4</sup> Een thema dat in dit rapport niet aan de orde is, maar waarvoor onze analyse wel gevolgen heeft, is de "tweebesturenbenadering". In de sfeer van persoonsgebonden beleid zijn er meestal al slechts twee bestuurslagen betrokken, maar wordt de ervaren bestuurlijke drukte eerder veroorzaakt wordt doordat naast publieke ook tal van private partijen betrokken zijn. In de sfeer van gebiedsgebonden beleid lijkt bestuurlijke drukte wel meer het gevolg van de betrokkenheid van meer dan twee bestuurslagen. Zeker in de ruimtelijke ordening is dat het geval. Maar leidt een tweebesturenbenadering daar niet tot *centralisatie*? Het Rijk stelt de kaders en de gemeenten hebben daarbinnen beleidsvrijheid. Op welke manier wordt dan concurrentie tussen gemeenten voorkomen; hoe worden voorzieningen zoals bouwlocaties over het grondgebied verdeeld, op welke manier wordt gewaarborgd dat gemeenten (a) binnen de nationale kaders blijven, en (b) actief uitvoering geven aan die kaders? Door het Rijk? Met aanwijzingsbevoegdheden etc., en dus tot vrijwel mechanisch medebewind? Of is een aparte toezichthouder nodig?

eigen lokaal beleid op het gebied van de gedecentraliseerde taak. Het decentralisatieoogmerk om integrale maatwerkoplossingen te realiseren, kan zo gemakkelijk in gevaar komen. Als gemeenten lokaal maatwerk willen bieden, zullen de afzonderlijke gemeenten zelf de beleidskeuzen moeten blijven maken, ongeacht de vormgeving van de uitvoering (zelfstandig, door andere gemeenten of in samenwerking).

## 5.9 Tot slot

De afgelopen tien jaren hebben diverse decentralisatie-impulsen plaatsgevonden. Deze decentralisatieoperaties stonden wel steeds op zichzelf. Er was geen sprake van een kenbaar, eenduidig en doordacht decentralisatiebeleid. Steeds stonden de probleemdefinities van de afzonderlijke departementen centraal. Dat heeft voor gemeenten problemen opgeleverd. Met de bestuurskracht van gemeenten is weinig rekening gehouden. Gemeenten zijn overigens wel in staat gebleken de overgedragen taken uit te voeren. Zelfs als de implementatie al weer werd ingehaald door beleidswijzigingen of door nieuwe decentralisatieoperaties. De gemeentelijke veerkracht is aanzienlijk gebleken, zowel bij grote als bij kleine gemeenten. Steeds weer hebben gemeenten met creatieve oplossingen als grote problemen weten te voorkomen. Of de veerkracht die gemeenten bij decentralisatieoperaties tentoon hebben gespreid oneindig is of inmiddels zijn grenzen heeft bereikt, hangt vooral af van het gewicht dat wordt toegekend aan de verschillende decentralisatiedoelstellingen. Als gelet wordt op slagvaardigheid, lijken er weinig problemen te bestaan: gemeenten zijn goed in staat met *outsourcing*, inhuur van externen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de voor de uitvoering van een taak benodigde uitvoeringscapaciteit te realiseren. Als meer belang wordt toegekend aan de decentralisatiedoelstelling om lokaal maatwerk te stimuleren, zijn de grenzen van de gemeentelijke veerkracht inmiddels bereikt. De gemeentelijke beslisbaarheid, het vermogen om met eigen maatwerkoplossingen te komen, wordt gehinderd door het gebruik van bestuurlijke hulpconstructies bij het uitvoeren van gedecentraliseerde taken. Bij komende decentralisatieronden is het vinden van een goede politiek-bestuurlijke inbedding van gedecentraliseerde taken dan van groot belang. Dat is een verantwoordelijkheid van het Rijk, maar misschien nog wel meer van de gemeenten zelf.

## Bijlage 1. Lijst van gebruikte literatuur

Algemene Rekenkamer (AR) (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*, Den Haag: SDU Uitgevers, Kamerstuk 2006/07, 30498, nr. 2

Baker, T.L. (1999). *Doing Social Research*, Boston: McGraw-Hill

Batley, R. & G. Stoker (eds.) (1991). *Local government in Europe: trends and developments*, Houndmills: MacMillan Press

Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, *Samen aan de slag*, 4 juni 2007

Boogers, M. (2007). *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: Lemma

Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen & W. Trommel (2007). *Werkt de WWB?: resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Brasz, H.A. (1984). Voorwaarden voor decentralisatie, in: M. Oosting (red.). *Aspecten van decentralisatie*, Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag: Staatsuitgeverij, pp. 299-322

Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1998). Procesmanagement, *Bestuurswetenschappen*, 52 (2). pp. 120-134

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service

Bunt, S. , M. Grootsholte & D.R. Kemper (2007). *Gemeenten aan het woord: tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB*, Leiden: Research voor beleid.

Centrum voor Arbeid en Beleid, (2005). *WWB Monitor: een jaar Wet werk en bijstand*, Utrecht: Divosa.

Centrum voor Arbeid en Beleid, (2006). *WWB Monitor 2006, meer perspectief voor mensen; twee jaar Wet werk en bijstand*, Utrecht: Divosa.

De Jong, H.M. (1998). Normatieve gemeentetheorie: staatkundige vernieuwing in historisch perspectief, *Bestuurswetenschappen*, 52 (6), pp. 273-288



Denters, B. & L.E. Rose (2005). Towards local governance?, in: Denters, B. & L.E. Rose (eds.). *Comparing local governance: trends and developments*, Houndmills: Palgrave, pp. 246-263

Denters, B. & L.E. Rose (eds.) (2005). *Comparing local governance: trends and developments*, Houndmills: Palgrave, pp. 246-263

Denters, S.A.H., O. van Heffen & H.M. de Jong (1999). Het grotestedenbeleid: Rijk en gemeenten; de verhoudingen in het openbaar bestuur, *Bestuurskunde*, 8 (3). pp. 96 – 105

Derksen, W. (1995) *De bereikbare overheid: over de leer van het binnenlands bestuur*, Den Haag: SDU Uitgevers

Derksen, W. & L. Schaap (2007). *Lokaal bestuur*, Den Haag: Reed Business

Divosa (2005). *De WMO: voor wie, door wie?: keuzen en kansen voor sociale diensten*, Utrecht: Divosa

Dongen, J. van (2003). *Onrecht door rechtspraak?: een evaluatie van de WVG*, Tilburg: Wetenschapswinkel Universiteit van Tilburg

Dussen, J.W. van der (1984). Kunnen wij nog wel decentraliseren, in: M. Oosting (red.). *Aspecten van decentralisatie*, Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag: Staatsuitgeverij, pp. 279-298

Elzinga, D.J. & G.H. Hagelstein (1998). Centralisatie en decentralisatie, in: Korsten, A.F.A. & Tops, P.W., *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan de Rijn: Samsom, pp. 107-121

Fleurke, F. (1995). Effecten van decentralisatie: stand van zaken, *Bestuurswetenschappen*, 49 (2). pp. 101-137

Fleurke, F., R. Hulst & P.J. de Vries (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*, Amsterdam: SDU Uitgevers

Franssen, J. (1993). *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*, Bijzondere Commissie Vraagpunten Decentralisatie (commissie-Franssen), Den Haag, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 42-43

Gilsing, R. (2007). Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance: the case of Dutch youth policy, *International review of administrative sciences*, 73 (1), pp. 45-64

Goldsmith, M. (2005). A new intergovernmentalism?, in: Denters & Rose (eds.), *Comparing local governance: trends and developments*, Houndmills: Palgrave, pp. 228-246

Groot, R. de (2005). Effecten van decentralisatie van onderwijsbeleid naar gemeenten en de keuze voor territoriale of functionele decentralisatie, *Bestuurswetenschappen*, 59 (1). pp. 52-73

Hennekens, H.Ph.J.A.M., Fernhout, R. & H.J.A.M. van Geest (1998). *Decentralisatie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri

Hoeven, M.J.A. van der (2004). *Voortgangsrapportage gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ipso Facto & SGB0 (2001). *Een verstrekende wet, derde evaluatie Wet voorzieningen. gehandicapten*, Den Haag: VUGA

Kool, D. de (2007). *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (1998), *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan de Rijn: Samsom, pp. 107-121

Korthals Altes, W.K. (2002). Local government and the decentralisation of urban regeneration policies in The Netherlands, *Urban studies*, 39 (8), pp. 1439-1452

Kwekkeboom, R., Roes, Th. H. & Veldheer, V. (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006). *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*, Den Haag

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2004). *Voortgangsrapportage gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*, Den Haag

Moulijn, M. (2003). Decentralisatie: een geluk of een ongeluk?; de casus Wet Voorzieningen Gehandicapten beoordeeld op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, *Bestuurskunde*, 12 (7). pp. 286-295

Norton, A. (1991). Western European local government in comparative perspective, in: Batley & Stoker (eds.) (1991). *Local government in Europe: trends and developments*, Houndmills: MacMillan Press, pp. 21-41

Norton, A., (1997). *International handbook of local and regional government*, Cheltenham: Edgar Elgar

Oosting, M. (1984). Decentralisatie: begrip en beleid, in: M. Oosting (red.). *Aspecten van decentralisatie*, Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag: Staatsuitgeverij, pp. 25-50

Pestman, P. (2007). Naar een betere benutting van de beleidsvrijheid door decentrale overheden, *Bestuurswetenschappen* 61 (1). pp. 63-73

Raad van State (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2000). *De kunst van het overlaten: maatwerk in decentralisatie*, Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2000b). *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur (ROB) & Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) (2005). *Autonoom of automaat: advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag

Schilder, A. & E. Roest (2007). 'Rijk laat handschoen vallen', *Binnenlands Bestuur*, nr. 49, pp 30-31.

SGBO (2001). *Evaluatie VNG-ondersteuningsaanbod voor- en vroegschoolse educatie 2000-2001*, Den Haag: VNG/SGBO

SGBO (2006). *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten, een inventariserend onderzoek, 1980-2006*, Den Haag: SGBO

Stegeman, H. & A. van Vuren (2006). *Wet werk en bijstand: een eerste kwantificering van effecten*, Den Haag: Centraal Planbureau

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho

Toonen, T., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh (1998). *Gemeenten in ontwikkeling: herindelings en kwaliteit*, Assen: Van Gorcum

Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Den Haag: VUGA

Turkenburg, M.C.M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering*, Onderzoek lokaal sociaal beleid II, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Turkenburg, M.C.M. (2003) *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Willemse, R. (2001). *Het bestaansrecht van Nederlandse gemeenten*, Delft: Eburon

## Bijlage 2. Onderzoeksmethoden

### *a. De interviews*

Ten behoeve van het onderzoek zijn een tiental semi-gestructureerde interviews gehouden. Mogelijke respondenten werden door de opdrachtgever aangedragen. De onderzoekers hebben de lijst met respondenten zelf een selectie gemaakt. De respondenten waren deels te typeren als informanten en deels als betrokkenen. Informanten kennen de onderzoekssituatie wel, maar maken daar zelf geen deel (meer) van uit (Van Thiel, 2007). Betrokkenen zijn die respondenten die wel deel uitmaken van de onderzoekssituatie.

Van de interviews is een verslag gemaakt. Vanwege overwegingen omtrent vertrouwelijkheid zijn deze echter niet in het verslag opgenomen. Van deze verslagen is een analyse gemaakt, waarvan de resultaten terug te vinden zijn in dit onderzoeksverslag.

De volgende respondenten zijn geïnterviewd:

- *Jan-Wouter Damen* (OC&W, primair onderwijs)
- *José Manshanden* (Gemeente Utrecht, Directeur Maatschappelijke Ontwikkeling)
- *Ton Jacobs* (VNG)
- *Leon van Halder* (VROM)
- *Grada Lautenbach* (BZK)
- *Guust Linders* (VNG)
- *Dhr. Fer Nieuwenboer* (SZW)
- *Dhr. Gerben van Nijendaal* (RFV/ROB)
- *Dhr. Van Vliet* (V&W)
- *Dhr. Arie-Jan Vos* (BZK)

### *b. Enquête*

Het uitzetten van een enquête is een onderzoeksmethodemethode om algemene data te verzamelen over een specifieke doelgroep. Leden van deze doelgroep wordt gevraagd een identieke vragenlijst in te vullen. Onderzoek via enquête is geschikt wanneer men meningen, houdingen of gedragingen wil achterhalen. Met behulp van de enquête is het mogelijk een doelgroep te onderzoeken die uit een groot aantal personen bestaat, waarvan een relatief groot deel van bevestigd dient te worden. Ten opzichte van interviews bespaart het afnemen van een enquête tijd en geld. Daarnaast heeft de respondent minder snel de neiging sociaal wenselijke antwoorden te geven.

De doelgroep van de enquête die ten behoeve van dit onderzoek werd uitgezet, bestaat uit Nederlandse wethouders en gemeentesecretarissen. Door deze personen te ondervragen over de invloed die decentralisatie-impuls op de bestuurskracht van gemeenten heeft ge-

had, is getracht een algemeen beeld te krijgen van positieve en negatieve (neven-)effecten van decentralisatie-impulsen. Voorafgaand aan het uitzetten van de enquête werd een literatuurstudie uitgevoerd. Op die manier kon middels de enquête ingegaan worden op vragen en onduidelijkheden die ontstaan waren. Via email werd respondenten gevraagd een vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst was gedurende een aantal weken op het internet te vinden geweest. In deze tijd is er één herinnering gestuurd naar de respondenten. Na sluiting van de vragenlijst zijn de gegenereerde data geanalyseerd met behulp van het computer programma SPSS.

### *Respons*

Het totaal aantal wethouders lag in 2006 op 1561, maar nam de afgelopen tien jaar gemiddeld met 20 wethouders per jaar af (Bron: VNG<sup>5</sup>). Het huidige totaal zal nu dus op ongeveer 1520 wethouders liggen. Het aantal gemeenten in Nederland lag op 1 januari 2008 op 443 (Bron: CBS<sup>6</sup>). Dit aantal is gelijk aan het aantal gemeentesecretarissen. De totale groep respondenten bestaat dus uit 1963 personen. Gezien beperkingen aan de onderzoeksduur is het niet mogelijk geweest de contactgegevens van al deze personen te verzamelen. Daarnaast is het gebruikelijk slechts een deel van de doelgroep te benaderen voor de enquête. Van de 1963 personen is een steekproef van 680 personen (circa 35 procent) benaderd om de vragenlijst op internet in te vullen. De respons is uitgekomen op 21,9 procent. Uiteindelijk hebben 149 respondenten de vragenlijst ingevuld. Gezien het tijdsbestek waarbinnen het onderzoek uitgevoerd werd, is deze respons hoog te noemen. Een analyse van de respons laat zien dat deze representatief is naar regio en gemeentegrootteklasse. Op basis van de enquête kunnen dus betrouwbare uitspraken worden gedaan over de gemeentelijke oordelen en opvattingen over decentralisatie.

---

<sup>5</sup><http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Lokaal%20bestuur/Persoonlijke%20gegevens%20wethouders.pdf> (geraadpleegd op 6 februari 2008).

<sup>6</sup><http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2008/default.htm> (geraadpleegd op 6 februari 2008).