

Effecten van decentralisatie: de kroon op het werk van drie bestuurskundigen

Peter Castenmiller

In deze column laten leden van de kernredactie van Bestuurswetenschappen (of een gastauteur) hun licht schijnen op actuele vraagstukken in beleid en openbaar bestuur.

Onlangs publiceerden Fred Fleurke, Rudie Hulst en Piet de Vries een kloeke studie onder de titel 'Effecten van decentralisatie, een analyse van zestien bestuurlijke stelsels'. Deze auteurs zijn elk meer dan veertig jaar actief geweest in de bestuurskunde. En, het moet gezegd, het boek is in menig opzicht de kroon op hun werk. De studie start met een beschrijving van de uitgangspunten van bestuurlijke stelsels, een beschrijving die wordt toegespitst op de decentralisatie van overheidsbeleid. De auteurs stellen in die decentralisaties vier doelstellingen centraal: 'maatwerk', 'integrale beleidsvoering', 'efficiëntie' en 'democratie'. Vervolgens presenteren de auteurs maar liefst zestien casestudies van Nederlands decentralisatiebeleid, waarin ze de realisatie van die doelstellingen onderzoeken en beoordelen.

Het begint met de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en doet klassiekers aan als het GroteStedenBeleid en het Onderwijsachterstandenbeleid. Maar ook de recente, nog steeds actuele en omstreden decentralisaties als die van de Wmo, het Jeugdbeleid en het Participatiebeleid krijgen de aandacht. Het geheel mondt uit in een aangescherpt model om decentralisatiebeleid mee te beschrijven en te analyseren, omdat immers, zoals de auteurs stellen, 'niets zo praktisch is als een goede theorie' (pagina 437).

Het is een uiterst informatief werk. De auteurs kennen hun klassiekers, niet in het minst natuurlijk omdat ze in hun carrière verantwoordelijk zijn geweest voor meer dan één van die klassiekers. De lezer krijgt een breed beeld van de relevante literatuur over bestuurlijke stelsels en de veranderende verhoudingen tussen overheidslagen. De casestudies bevatten een gedegen introductie op allerlei decentralisatieoperaties en bieden zo een goed vertrekpunt voor iedereen die er meer van wil weten. Al met al heeft het boek alles in zich om eveneens een klassieker te worden; immers, de lezer krijgt meer dan veertig jaar bestuurskundige kennis en ervaring op een presenteerblaadje aangeboden. Het is daarmee in het bijzonder een zeer geschikt lesboek.

Toch zijn er bij mij ook aarzelingen. Die beginnen bij de wel heel vlakke aanbevelingen waarmee de auteurs komen om het decentralisatiebeleid te versterken. Deze aanbevelingen zijn: 'verminder het democratisch tekort van samenwerkingsver-

banden', 'bevorder de kennis en deskundigheid' en 'realiseer oplossingen voor schaalproblemen'. Ja, zeg, daar kan niemand op tegen zijn. Bovendien, al meer dan veertig jaar lees ik vergelijkbare aanbevelingen. Als deze aanbevelingen zo evident zijn, hoe komt het dan dat ze maar niet worden gerealiseerd?

Voor mij is het antwoord dat ook de bestuurlijke wereld niet zo modelmatig in elkaar zit als de auteurs lijken te veronderstellen. In hun werk staat geen woord over het opportunisme van enkele ambitieuze ambtenaren van het ministerie van BZK, waarmee ze in de jaren tachtig van de vorige eeuw het startpunt gaven voor de eerste decentralisatie-initiatieven. Die ambtenaren, van wie sommigen het 'nog ver hebben geschopt', was het er mede om te doen om de toentertijd almachtige vakdepartementen eens een flinke hak te zetten. Ook geen woord over het nadien permanente terugvechten van die vakdepartementen, die een loopje namen met allerlei toezeggingen over procedurele waarborgen rondom decentralisaties, een praktijk waarvan geen minister van BZK heeft aangedurfd om daar eens paal en perk aan te stellen. Ook blijft de positie van lobbyorganisaties als de VNG en het IPO onderbelicht. Met name de VNG heeft onder het mantra 'meer taken, meer bevoegdheden' decennialang ingestemd met elk decentralisatie-initiatief, daarbij allerlei ongunstige (financiële) randvoorwaarden voor lief nemend. In de praktijk leidde dat er menigmaal toe dat de uitvoerders op de werkvloer met de brokken zaten, en er maar het beste van moesten maken.

Toegegeven, de auteurs stellen de wetenschap centraal, en hebben zich in die context uitsluitend tot doel gesteld om de bestaande modellen te toetsen en te verfijnen. Maar in de dagelijkse wereld van de uitvoering van politieke besluiten is er toch ook geregeld sprake van opportunisme, verkeerde inschattingen, onwil en onkunde. Anders gezegd, ook daar gaat het om mensen, met al hun tekortkomingen. De modelmatige wereld van Fleurke, Hulst en De Vries laat dat buiten beschouwing. Maar ja, dan is het aan de hedendaagse generatie bestuurskundedocenten om, startend vanuit dit mooie boek, de nodige contrapunten te plaatsen.

F. Fleurke, R. Hulst & P. de Vries, Effecten van decentralisatie, een analyse van zestien bestuurlijke stelsels. Boombestuurkunde, Den Haag: 2021. ISBN: 978-94-6236-217-8.