

Indicaties voor doelmatigheidswinst bij decentralisaties, maar alleen bij consistent beleid

Een van de ingrijpendste ontwikkelingen in het openbaar bestuur betreft de decentralisatie van taken naar medeoverheden, thans vooral actueel op het sociaal domein. In 2015 zijn belangrijke taken op het vlak van jeugdzorg, participatiewet en maatschappelijke ondersteuning overgedragen van het Rijk naar gemeenten. Een belangrijke overweging daarbij was een verbetering van de doelmatigheid. Decentrale overheden zouden immers goed in staat zijn om rekening te houden met lokale omstandigheden en voorkeuren. Ook zou het decentraal voortbrengen van (quasi)publieke goederen tot een betere democratie en innovatie van beleid kunnen leiden. Daarnaast zijn er indicaties, dat decentralisatie leidt tot een lager niveau van fraude en corruptie. Maar ook centralisatie van de voortbrenging van (quasi)collectieve goederen kent pluspunten zoals het realiseren van schaalvoordelen. Gemeentelijke samenwerking kan een oplossing bieden voor het realiseren van schaalvoordelen, maar leidt vaak ook tot nieuwe ondoelmatigheden vanwege de complexe aansturing van deze tussenvormen. Decentralisatie kan dus leiden tot een betere doelmatigheid maar dit is geen vanzelfsprekendheid.

Rapport Zijlstra Center over doelmatigheid

Volgens het regeerakkoord van Rutte II zouden de decentralisaties binnen het sociale domein ertoe moeten bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is vervolgens aan het *Zijlstra Center* (onderdeel van de Vrije Universiteit Amsterdam) opdracht gegeven om na te gaan of eerdere decentralisaties hebben geleid tot een doelmatiger functioneren van de overheid. Van belang daarbij is dat het doelmatigheidsbegrip meervoudig van aard is: niet alleen zou het per saldo goedkoper kunnen zijn, ook kan het resulteren in een betere dienstverlening naar burgers.

In het begin 2017 verschenen rapport (te raadplegen via www.hetzijlstracenter.nl) wordt een beschrijving gegeven van de decentralisaties in Nederland sinds 1994 en de wettelijke evaluaties daarvan. In het bijzonder wordt ingegaan op de vraag wat uit de evaluaties inzake doelmatigheid naar voren komt. In 1994 werden gemeenten

verantwoordelijk voor de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG). Vanaf die tijd gaan gemeenten over het toekennen en het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen en rolstoelen aan gehandicapten. Uit een evaluatie van de eerste negen maanden WVG bleek dat gemeenten geld overhielden op hun begroting. Vervolgens werd in 1995 de mogelijkheid om eigen bijdragen te heffen sterk ingeperkt. Qua doelmatigheid werd in de (wettelijke) evaluatie volstaan met de constatering dat de doorlooptijden in 1994-1999 zijn gedaald. In 2007 werd de WVG samen met de gedecentraliseerde huishoudelijke hulp geïntegreerd in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). In een evaluatie in 2010 werd geconstateerd dat het aantal uren hulp in natura tussen 2006 en 2008 vrijwel onveranderd is gebleven. Wel kwam uit de evaluatie naar voren dat er sprake was van een verschuiving naar gewone hulp, terwijl er geen indicaties zijn voor kwaliteitsverlies. Dit impliceert dat de (kosten)doelmatigheid is toegenomen.

In 1997 is de onderwijshuisvesting van Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. In latere jaren werd het buitenonderhoud doorgedecentraliseerd naar de scholen. Ook deze evaluaties richtten zich niet zozeer op doelmatigheid, maar of gemeenten het fictieve budget voor onderwijshuisvesting uitgaven. Omdat evaluaties in 2003 en 2006 aangaven dat de kosten voor onderwijshuisvesting de gemiddelde beschikbare gemeentefondsuitkering overtroffen, werd in 2011 geconstateerd dat deze uitkering meer dan voldoende was om de kosten te dekken. Toen waren de rapen gaar! Geld bestemd voor onderwijs mocht toch niet aan iets anders worden besteed? Na veel discussie leidde dit ertoe dat in 2015 260,3 miljoen euro gekort werd op de gemeentefondsuitkering, ondanks dat dit in feite vooral de gemeenten trof die het budget wel hadden uitgegeven.

Vanaf 1998 is het stads- en streekvervoer gedecentraliseerd naar provincies, kaderwetgebieden en sommige gemeenten. Vanaf 2004 is hetzelfde gebeurd voor enkele regionale spoorlijnen in de randen van Nederland. De beleidswijzigingen in het openbaar vervoer zijn op verschillende momenten wettelijk geëvalueerd. Deze evaluaties hadden echter in de regel een breder oogmerk dan alleen decentralisatie. Wat verder opvalt bij het openbaar vervoer is dat met net zoveel gemak zaken weer gecentraliseerd werden door bijvoorbeeld de opheffing van de kaderwetgebieden.

Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 ligt het risico voor de bijstandsuitgaven bij gemeenten. In een evaluatie uit 2007 werd geconcludeerd dat de decentralisatie van de bijstand heeft bijgedragen om het primaire doel "werk boven inkomen" te bereiken. Onderliggende kwantitatieve studies geven aan dat circa de helft van de daling van het aantal bijstandsgerechtigden tussen 2003 en 2006 is toe te schrijven aan de decentralisatie. Tevens werd geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking in gevaar kwam. Tot slot is per 2013 het natuurbeheer in het kader van het Natuurpact gedecentraliseerd van het Rijk richting provincies. Qua budget gaat het om een beperkte decentralisatie van 130 miljoen euro. Onlangs is een evaluatie verschenen en daarin wordt alleen geconcludeerd dat het de verwachting is dat het doelbereik voldoende zal zijn. Over gerealiseerde effecten kan (nog) niet worden gerapporteerd, ook omdat provincies de kosten van het natuurbeleid onvoldoende uitsplitsen in de begroting. *Samenvattend hieruit dit alles geconcludeerd worden dat in de wettelijke evaluaties van eerdere decentralisaties weinig of geen aandacht is voor doelmatigheid.*

Daarom is ook gezocht of er aanvullende inzichten over doelmatigheid zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel beschikbare studies als van eigen empirische analyses. Een recente CPB/SCP-studie over de decentralisatie van de huishoudelijke hulp bevestigt het beeld dat de kostendoelmatigheid als gevolg van decentralisatie is toegenomen. Zo namen ondanks 20% stijging van het aantal uren de (reële) kosten tussen 2007 en 2013 iets af ook omdat de gemiddelde prijzen behoorlijk stabiel zijn over de tijd. Het doel van de decentralisatie in het regionale openbaar vervoer was meer reizigers en een betere aansluiting tussen verschillende modaliteiten. Vooral voor de provincie Limburg worden indicaties gevonden voor een hogere doelmatigheid na decentralisatie: er is nu een betere aansluiting tussen trein en bus omdat dit nu in één hand is.

Ook bij de bijstand zien we dat latere analyses het beeld over de doelmatigheidsverbetering na de decentralisatie bevestigen. Dit lijkt vooral te komen door een verbetering van het screeningsproces van bijstandsgerechtigden. Een relatie met het opsporen van fraude is empirisch moeilijker te leggen. Bij de

decentralisatie van schoolgebouwen geven schoolleiders aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van schoolgebouwen op verschillende aspecten. In hoeverre dit te wijten is aan de decentralisatie is moeilijk vast te stellen. Wel lijkt de onzekerheid over het budget bij gemeenten weinig bevorderlijk voor doelmatigheid.

Deze zoektocht naar doelmatigheid leidt tot een aantal aanbevelingen. Zo is het van belang om te komen tot betere data en een nulmeting (voorafgaand aan de decentralisatie). Wat dat betreft verdient *de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein* zoals die thans wordt uitgerold zeker ondersteuning. Aan de hand van adequate data kunnen er betere inzichten worden verkregen in doelmatigheid, waardoor ook het lerend vermogen van de overheid kan worden vergroot. Essentieel is ook dat de onvoorspelbaarheid en instabiliteit over de beschikbare financiële middelen wordt ingeperkt. Ook uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied verbetert de doelmatigheid. Immers, dit stimuleert gemeenten om de baten en lasten van voorzieningen beter tegen elkaar af te wegen. Ook is het van belang om beleidsinterventies kort na een decentralisatie achterwege te laten. Vooral als gemeenten geld overhouden is het voor de centrale overheid moeilijk om stil te blijven zitten, zo leert ook het verleden. Al te snelle wijzigingen brengen echter een doelmatige inrichting van de overheid verder weg. Een sprekend voorbeeld is de WVG waar op basis van een uitgavenmeting na negen maanden de mogelijkheid voor gemeenten om eigen bijdragen te heffen sterk werd beperkt. Korte tijd daarna werd vastgesteld dat de helft van de gemeenten een tekort op de WVG-begroting had en werd 220 miljoen gulden extra toegevoegd. Het gevaar van te snelle interventie ligt ook op de loer bij recente decentralisaties. Ook de Raad van State constateerde in een recente beschouwing over de bestuurlijke verhoudingen dat naar aanleiding van incidenten al “interventies worden gepleegd die in strijd zijn met het wettelijke stelsel”.

Decentralisatiegedachte in Rutte-III teleurstellend

Degenen die met een decentralisatiebril naar het regeerakkoord van Rutte-III kijken, kunnen alleen maar teleurgesteld zijn. De door alle adviesorganen gewenste uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied lijkt op de lange baan te zijn geschoven. Weliswaar komt er door de normeringssystematiek voor het Gemeente- en Provinciefonds meer geld voor medeoverheden beschikbaar, maar geen woord

over een gewenste vereenvoudiging en correctie van de verdeelsystematiek (tussen de G4 en kleine gemeenten) waar de Studiegroep Openbaar Bestuur wel toe adviseerde. Het meest saillante voorbeeld van het terugdraaien van een decentralisatie is wel het voornemen om de net verruimde regeling eigen bijdrage in de WMO aanzienlijk te beperken. Gemeenten kunnen nu nog de maximale eigen bijdrage WMO afhankelijk maken van huishoudsamenstelling, inkomen en vermogen, maar vanaf 2019 geldt een vast abonnementstarief van € 17,50 per 4 weken voor iedereen. Deze maatregel zal ten koste gaan van de doelmatigheid. De prikkel voor veel mensen die nu naar volle tevredenheid zelf de huishoudelijke hulp organiseren valt weg. Voorbeeld: Inwoners die zeg voor drie uur om de week € 100 per maand betalen, zouden straks een dief van hun eigen portemonnee zijn als ze niet bij de gemeente aankloppen. Ook het gebruik van andere voorzieningen in de WMO wordt veel ondoelmatiger. Een uniform tarief voor Wmo-voorzieningen jaagt de gemeenten op extra kosten en de door het Rijk beschikbare gestelde compensatie is zeker niet voldoende, zo geeft ook het CPB aan.

Het wekt geen verbazing dat vooral wethouders van gemeenten, die op thuiswonen hebben ingezet, tegen deze maatregel te hoop lopen. Immers, het neemt de motivatie weg om inwoners gebruik te laten maken van de eigen kracht. Gevolg is dat er op termijn weer bezuinigingen moeten worden doorgevoerd omdat veel meer mensen gebruik maken van regelingen die daar niet in staat zijn. Dit zal ten koste gaan van de mensen die daar niet in staat zijn. Bovendien voedt dit plan de cynici die meenden dat de doelmatigheidspassage in het Regeerakkoord van Rutte-II destijds alleen bedoeld was om een aanzienlijke bezuiniging tot stand te brengen. Alleen om die reden zou het kabinet er goed aandoen dit plan van tafel te halen.

Conclusie

De afgelopen decennia zijn belangrijke taken van het Rijk overgedragen aan vooral gemeenten. Gemeenten kunnen betere inspelen op de specifieke behoeften en omstandigheden van haar burgers. Bovendien kan de doelmatigheid aanzienlijk verbeterd worden, zeker als er geen schaalnadelen zijn. Er zijn zelfs indicaties dat de kwaliteit van de publieke voorzieningen omhoog kan door decentralisatie, zij het dat meer systematisch onderzoek op dat terrein noodzakelijk is. Daarbij is het wel nodig dat de Rijksoverheid niet te snel intervenueert als taken eenmaal zijn

gedecentraliseerd. Als de zoektocht één ding heeft opgeleverd, dan is dat wel dat dit de doelmatigheid niet ten goede zal komen.

Raymond Gradus is hoogleraar Bestuur en Economie van Publieke en Non-profitsector aan de Vrije Universiteit Amsterdam