

**Kan de lokale
democratie
decentralisaties
aan?**

Maarten Allers

2



Kan de lokale democratie decentralisaties aan?

Maarten Allers

14

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) maakt zich al geruime tijd grote zorgen over onze democratie. De politiek is verticaal, de maatschappij steeds meer horizontaal, zo waarschuwt de Raad in *Vertrouwen op democratie* (2010); de overheid blijft echter proberen de samenleving van bovenaf aan te sturen, waardoor mensen zich van politiek en bestuur afkeren. Op basis van deze waarneming formuleert de Rob opdrachten aan parlement, politieke partijen, burgers en media. Alle hens aan dek, anders redden we het niet. Hoewel de Rob alle maatschappelijk geledingen gedetailleerde regie-aanwijzingen geeft, is een blauwdruk voor een nieuw stelsel overigens volgens de Rob uit den boze (*Het einde van het blauwdruk-denken*, 2010).

Andere adviezen werken dit verder uit. Zo pleit *Loslaten in vertrouwen* (2012) ervoor dat ambtenaren en bestuurders meer ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven. Ambtenaren moeten procesbegeleiders worden; politici moeten nu eens echt ruimte gaan geven aan particulier initiatief en zich niet krampachtig vastklemmen aan formele macht en het politieke primaat. Durven loslaten, dus.

Met het advies *15,9 uur* (2016) richt de Rob zich specifiek op de lokale democratie. Daar hangt steeds meer van af. Haags beleid moet steeds meer door gemeenten worden gerealiseerd. Bestuur en democratie moeten dus steeds meer door gemeenten worden vormgegeven. Burgers laten zich steeds meer horen en willen – nee, eisen – ook gehoord te worden. Van gemeenteraadsleden wordt dus veel gevraagd, terwijl het slechts een deeltijdsfunctie betreft. Raadsleden moeten hun schaarse tijd daarom volgens de Rob meer gericht inzetten voor het versterken van hun contacten met de samenleving. Beraadslaging en besluitvorming mogen niet teveel tijd kosten.

Uit de genoemde adviezen spreekt een grote mate van urgentie. De Rob staat hierin niet alleen. Het recente verschijnen van tal van publicaties op dit terrein wekt de indruk dat het voor onze democratie, en dan vooral de lokale, 5 voor 12 is.¹ Maar waar precies hangt de klok waarop deze tijd valt af te lezen? Wie op zoek gaat naar harde feiten vindt er eigenlijk niet zo veel.

Hoe weten we dat?

Daarom is het nu tijd om even een stap terug te zetten. Wat weten we? Om het niet te algemeen te houden, focussen we hier op de taken die de lokale democratie moet vervullen om de voortgaande decentralisatiegolf te accommoderen. Gemeenten hebben ontegenzeggelijk meer verantwoordelijkheden gekregen. Er wordt van ze verwacht dat ze schaarse middelen optimaal inzetten voor de uitvoering van tal van taken die steeds meer de burger persoonlijk raken. De afweging tussen verschillende bestedingsdoelen van publiek geld is voor een groot deel naar gemeenten gegaan. Dat is wat we weten.

Wat denken we te weten? Allereerst dat, door politieke afwegingen lokaal te maken, de overheid beter rekening kan houden met verschillen in lokale wensen en verwachtingen, en in kosten en mogelijkheden. Maatwerk is beter dan eenheidsworst, is de gedachte. Kosten en baten van overheidsingrijpen moeten dicht bij de burger worden afgewogen. Hier is een boekenkast over volgeschreven; er is zelfs een 'theoremata' naar genoemd.²

Verder denken we te weten dat decentralisatie tot een betere politieke verantwoording leidt. Kiezers kunnen prestaties van gemeentebesturen beter met elkaar vergelijken dan de prestaties van nationale regeringen.³ Nederland met België vergelijken is niet zo informatief, de institutionele verschillen zijn te groot. Deventer met Zutphen vergelijken zegt veel meer. Vooral doordat die via een verevenende rijksuitkering min of meer gelijke financiële mogelijkheden hebben gekregen. Economen noemen dit maatstafconcurrentie.

Het idee dat decentralisatie leidt tot beter bestuur leidt is gebaseerd op de vooronderstellingen dat de lokale democratie erin slaagt (1) lokale wensen en voorkeuren te vertalen in lokaal beleid (responsiviteit) en (2) goed bestuur te belonen en slecht bestuur electoraal af te straffen (selectie). Deze veronderstellingen worden zelden expliciet benoemd. Wat weten wij eigenlijk over de mate waarin eraan wordt voldaan?

Politieke responsiviteit

Het SCP onderzocht beschikbaar surveymateriaal en concludeert het volgende:

'De kern van de onvrede is dat politici te weinig luisteren naar 'gewone' mensen en daarvoor te weinig openstaan, hun eigen zin doordrijven, dat ze te veel aan hun eigen belang of het belang van hun eigen groep denken in plaats van aan het algemeen belang en dat burgers meer inspraak zouden moeten hebben. Er zijn, kortom, vooral zorgen over een gebrek aan politieke responsiviteit.'⁴

Maar hoe groot dit probleem precies is, blijft onduidelijk. Mensen maken zich zorgen (en zijn ontevreden) over van alles en nog wat. Is dit een probleem dat eruit steekt, of één van de vele ongemakken die het dagelijkse leven nu eenmaal kenmerken? Bovendien: het gaat bij het SCP over gevoelens, niet over de werkelijke overlap – of het gebrek daaraan – tussen lokale voorkeuren en lokaal beleid. Doordat de beschikbare middelen beperkt zijn, en doordat belangen soms botsen, kan de gemeente niet ieders wensen zomaar vervullen.

Hoe belangrijk gevoelens ook zijn, om hier iets aan te kunnen doen moeten we wel weten hoe het zit met de feitelijke responsiviteit. Perceptie en feit kunnen namelijk enige discrepantie vertonen. Zo reageerde de lijsttrekker van de partij 50-Plus op CBS-cijfers over de gunstige financiële situatie van ouderen dat de mensen 'het niet zo voelen'. In dat geval heeft het geen zin om ouderen (nog) meer geld te geven, maar moet eventueel beleid zich richten op de perceptie.

Het meten van de feitelijke responsiviteit van overheidsbeleid is echter lastig: die vind je niet door de mensen er naar te vragen. Uit het buitenland is wel enig onderzoek beschikbaar: zowel in Noorwegen als in Bolivia lijkt decentralisatie te hebben geleid tot een grotere overlap tussen wensen en beleid.⁵ Maar wat dit over ons land zegt is niet duidelijk. Nederlands onderzoek naar de feitelijke responsiviteit van gemeentelijk beleid is mij niet bekend. Wel is uitgezocht in hoeverre de achtergrond en de opvattingen van gemeenteraadsleden overeenkomen met die van de kiezers (uitkomst: die verschillen nogal), maar het is niet duidelijk wat dit zegt.⁶ Politici kunnen immers best, tegen hun eigen voorkeuren in, rekening houden met wensen uit de samenleving. Wie herkozen wil worden zal die wensen moeilijk kunnen negeren. Sterker nog, politici krijgen vaak juist het verwijt achter de peilingen aan te lopen en geen eigen visie te hebben.

Verdrukt de landelijke politiek de lokale?

Ander buitenlands onderzoek stemt juist minder hoopvol, voor responsiviteit maar ook voor selectie.⁷ Kiezers in Spanje en Portugal blijken geneigd te zijn om zich bij lokale verkiezingen te laten leiden door hun oordeel over de landelijke economie. Is men tevreden over de economie, dan steunt men lokaal de partijen die landelijk aan de macht zijn, en andersom. Dat betekent dat gemeentebestuurders worden afgerekend op zaken waarop zij helemaal geen invloed hebben.

Zou dat in Nederland ook zo zijn? Als onderdeel van het *Lokaal Kiezersonderzoek 2016* is mensen die bij de gemeenteraadsverkiezingen en bij de Tweedekamerverkiezingen op dezelfde partij stemden gevraagd naar de reden daarvoor.⁸ Meer dan de helft geeft aan dat dit ligt aan de uitgangspunten van die partij; die spreken het meest aan, zo antwoordt men. Van de mensen die lokaal juist op een andere partij stemden zegt 19 procent dat dit komt doordat lokaal andere zaken spelen dan landelijk. Uit een soortgelijk enquêteonderzoek bleek al eerder dat een op de drie ondervraagden zei bij de lokale verkiezingen van 2014 vooral te gaan stemmen op basis van landelijke overwegingen.⁹

Het probleem bij dergelijk onderzoek is dat redenen voor gedrag nooit kunnen worden gevonden door de betrokkenen daarnaar te vragen. Zelfs als mensen eerlijk (en niet per se sociaal-wenselijk) willen antwoorden lukt dit niet – we kunnen het namelijk niet. Sinds 1977 is een enorme berg onderzoek beschikbaar gekomen waaruit blijkt dat we simpelweg niet weten waarom we iets doen.¹⁰ Desgevraagd geven we graag een reden, maar dat is, zonder dat wij daar zelf erg in hebben, een rationalisatie achteraf. De Spaanse en de Portugese onderzoekers die ik zojuist aanhaalde, baseren zich daarom op feitelijk gedrag – in dit geval gemeten via verkiezingsuitslagen.

Zeer recent Nederlands onderzoek bevestigt hun zorgwekkende conclusies.¹¹ Daaruit blijkt om te beginnen dat de lokale werkloosheid *geen* invloed heeft op het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen. Dat komt misschien nog doordat kiezers zich – best begrijpelijk – afvragen of het gemeentebestuur wel invloed heeft op de lokale economie. Problematisch is echter dat de nationale economie de gemeenteraadsverkiezingen *wel* beïnvloedt. Lokale bestuurders worden politiek beoordeeld op landelijke economische ontwikkelingen, als dezelfde partijen zowel lokaal als nationaal regeren. Dit is in ongeveer de helft van de gemeenten het geval. Deze gemeentebesturen hebben geen invloed op macro-economische ontwikkelingen. Zij worden dus beloond of gestraft voor zaken die buiten hun invloedssfeer liggen. Hoewel dit onderzoek nog verdere verdieping behoeft – het gaat om een eerste analyse – rechtvaardigt dit wel de vraag of de lokale politieke verantwoording niet hapert. Dit betreft niet alleen de mate waarin bestuurders lokale voorkeuren in beleid vertalen, maar ook hun selectie op bestuurlijke competentie.

Selectie van bestuurders

Los van responsiviteit is het belangrijk dat bestuurders worden geselecteerd die zaken voor elkaar krijgen tegen niet al te hoge kosten. Competente bestuurders (of hun partijen) kunnen worden herkozen, incompetentie kan via de stembus worden afgestraft. Maatstafconcurrentie maakt deze selectie mogelijk. Het mooie daarvan is dat kiezers niet alles precies hoeven te weten, als ze maar een globaal juiste indruk hebben van hoe belastingtarieven en voorzieningen in hun gemeente zich verhouden tot die in andere gemeenten. Strikt genomen is zelfs dat niet nodig: zolang politici maar *denken* dat dit het geval kan zijn, zullen zij hun handelen erdoor laten leiden. Het bestaan van maatstafconcurrentie is voor Nederland aangetoond, maar alleen op het terrein van de lokale belastingen.¹² In gemeentelijke beleidsstukken staat ook vaak expliciet dat men een bepaalde positie op de woonlastenranglijst uit de COELO-Atlas niet wil laten 'verslechteren'.

Zinvolle maatstafconcurrentie gaat echter om de verhouding tussen voorzieningen en belastingen. Alleen lage lasten hebben is geen kunst als je nauwelijks voorzieningen biedt. Voorzieningen vergelijken is voor kiezers echter lastiger dan het vergelijken van lokale lasten. Daarvoor moet je als burger bijvoorbeeld weten welke overheid waarover gaat. Dat is velen onduidelijk, zo blijkt bijvoorbeeld uit het *Lokaal kiezersonderzoek 2016*, en dit wordt door de decentralisaties juist minder transparant. Bij zowat elke naar gemeenten gedecentraliseerde taak houden andere overheden immers betrokkenheid. Maar misschien is deze intransparantie nog niet eens zo heel schadelijk. Bij maatstafconcurrentie worden **verschillen** tussen gemeenten beoordeeld. Het is goed mogelijk dat die verschillen vooral worden veroorzaakt door verschillen in gemeentelijk beleid. Maar ook dit weten we niet zeker.

Problematischer is waarschijnlijk dat gemeenten in werkelijkheid niet allemaal gelijke financiële mogelijkheden hebben. Daar streven we wel naar (het 'derde aspiratieniveau van Goedhart'), door rijksuitkeringen zo te verdelen dat verschillen in kosten en belastingcapaciteit worden gladgestreken, maar de praktijk blijft daar bij achter.¹³ Bestuurders van gemeenten met een minder goede uitgangspositie lijken daardoor wellicht minder competent dan zij in werkelijkheid zijn. Het derde aspiratieniveau lijkt de laatste tijd bovendien aan erosie onderhevig. Voor wat betreft het economische beleid is het streven al een tijdje: versterk gebieden waar het al goed gaat.¹⁴ Ook in de financiële verhoudingen zou deze denkwijze kunnen binnendringen.¹⁵ Zou het dan voor kiezers inderdaad moeilijker worden om hun lokale bestuurders te beoordelen? Hier is voor zover bekend nooit onderzoek naar gedaan.

Het is tijd

Succesvolle decentralisatie vereist dat de lokale democratie zorgt voor een goede vertaling van lokale voorkeuren in lokaal beleid, en voor de selectie van competente bestuurders. Dat hier niet helemaal aan wordt voldaan, dat is duidelijk, maar hoe groot het probleem is, dat weten we niet. Dit constateren is natuurlijk maar een begin. Nuttig om mee te nemen in toekomstige decentralisatiediscussies, maar de bestaande decentralisaties draaien we niet zomaar terug. Als we wat aan het probleem willen doen, moeten we weten welke mechanismen er achter zitten. Pas als we weten welke omstandigheden bijdragen aan een goede werking van de lokale democratie kan er eventueel beleid op worden losgelaten.

Het is nog te vroeg om de noodklok te luiden: er is eerst onderzoek nodig. Naar de ernst, en, als die voldoende groot is, naar de achtergronden van het probleem. Misschien kunnen we dan iets bedenken om dit probleem te verkleinen. Op basis van feiten. Al moeten we natuurlijk oppassen met blauwdrukken...

Maarten Allers is hoogleraar Economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het onderzoeksinstituut COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van decentrale overheden). Hij is sinds 1 juli 2016 tijdelijk lid van de Rob. Daarnaast is hij sinds 1 juli 2009 lid van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

- 1 Alleen al in 2016 verschenen deze rapporten: Commissie-Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), *Op weg naar meer-voudige democratie*; Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016), *Maatwerkdemocratie*; Raad van State (2016), *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*; Studiegroep openbaar bestuur (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*.
- 2 W.E. Oates (1999), An Essay of Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, 37, p. 1120-1149.
- 3 P. Salmon (1987), Decentralisation as an incentive scheme, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 3, p. 24-43.
- 4 J. den Ridder en P. Dekker (2015) *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag: SCP. Cijfers over de gepercipieerde responsiviteit zijn te vinden in hoofdstuk 9 van K. Peters, V. van Stipdonk en P. Castenmiller (2014), *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Stichtingdecentraalbestuur.nl.
- 5 J.P. Faguet (2004), Does decentralization increase responsiveness to local needs: evidence from Bolivia, in: *Journal of Public Economics*, 88, 867-893; L.E. Borge, J.K. Brueckner en J. Rattsø (2014), Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector. Theory and evidence from Norway, in: *Journal of Urban Economics*, 80, p. 153-163.
- 6 B. Denters, M. de Groot en P.-J. Klok (2011), 'Staan voor' en 'gaan voor': vertegenwoordiging in de lokale democratie, in: J.A. Thomassen en R.B. Andeweg (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press; A. Hakhverdian en W. Schakel (2017), *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjes-denken*, Amsterdam: AUP.
- 7 A. Bosch (2016), Types of economic voting in regional elections. The 2012 Catalan election as a motivating case, in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 26, 115-134; R. Martins en F.J. Veiga (2013), Economic voting in Portuguese municipal elections, in: *Public Choice*, 155, p. 317-334.
- 8 T. van der Meer en H. van der Kolk (red., 2016), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- 9 M. Boogers en L. Salome (2014), *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?*, BMC.
- 10 R.E. Nisbett en T.D. Wilson (1977), Telling more than we can know. Verbal reports on mental processes, in: *Psychological Review*, 84, p. 231-259. Zie ook E. de Bruin (2004), Wij weten niet waarom we iets doen, in: *NRC Handelsblad*, 1 mei.
- 11 A. Coenradij en M.A. Allers (2017), Lokale politici worden afgerekend op nationaal economisch beleid, in: *ESB*, 102, p. 219-221.
- 12 M.A. Allers en J.P. Elhorst (2005), Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands, in: *International Tax and Public Finance*, 12, p. 493-513.
- 13 M.A. Allers (2010), Gemeentefonds verevent minder dan gedacht, in: *ESB*, 10 december, p. 748-749.
- 14 M.A. Allers (2017), *Sociaal-economisch beleid: wat kunnen provincies en gemeenten doen?* Trendbureauoverijssel.nl.
- 15 Hiervoor lijkt te worden gepleit in: Studiegroep openbaar bestuur (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Zie hierover ook: Raad voor de financiële verhoudingen (2017), *Eerst de politiek, dan de techniek*, Den Haag: Rfv.