

# Institutionele weerstand tegen decentralisatie

L. Welters

## Inleiding

De overheidstaken zijn sedert de vijftiger jaren sterk uitgebreid. Deze uitbreiding leidde vooral tot vergroting van bevoegdheden, verantwoordelijkheden, budget- én beleidsruimte bij de centrale overheid. Terwijl de burger steeds meer afhankelijk werd van de overheid, kwamen burger en overheid steeds verder van elkaar te staan. Dit proces werd nog bevorderd doordat de toename van de centrale overheidstaken vooral werd opgevangen door horizontale arbeidsverdeling: meer vakdepartementen en daarbinnen meer beleidseenheden die elk voor zich streefden naar meer beleids- en budgetruimte. De centrale overheid werd allengs een fictie.

Maar ook de burger werd in zijn relatie met de overheid tot een fictie georganiseerd. De centrale overheid had immers ter legitimering van haar beleid behoefte aan nationale gesprekspartners. Het verschijnsel van nationale belangenorganisaties en adviescolleges werd dan ook gestimuleerd en kon ook worden gestimuleerd omdat elke ingewijde wist waar de centen lagen en waar deze werden verdeeld. Voor de legitimering van haar beleid werd de centrale overheid dus steeds meer afhankelijk van anderen. De merkwaardige paradox doet zich dan ook voor dat het centralisme als middelpuntzoekende kracht begeleid wordt met diverse middelpuntvliedende krachten: aan de rijksoverheid worden dan ook meer eisen gesteld die zij steeds minder kan waarmaken.

Maar er is een tweede paradox. Het voorzieningenniveau voor de burger is de afgelopen twintig jaar aanzienlijk uitgebreid. Het aanbod van deze voorzieningen is, naarmate het meer uit publieke middelen werd gefinancierd, los komen te staan van het publiek. De centrale overheid, die de behoeften van het lokale publiek uiteraard niet kan overzien, ging rechtstreekse subsidierelaties aan met lokale instellingen. De lokale overheid tot wie de burger zich richt en die verantwoordelijk wordt gehouden voor het voorzieningenniveau ten behoeve van haar bevolking, kan slechts verwijzen naar het aanbod zonder dit aanbod af te stemmen op de vraag.

Het is dan ook vanzelfsprekend dat al jaren wordt nagedacht hoe het voortschrijdend centralisme in het openbaar bestuur kan worden gekeerd en omgebogen in decentralisatie. De laatste vijf jaar is

politieke, territoriale decentralisatie een min of meer vastomlijnd beleidsdoel geworden. De aanvaarding van dit — nog oningevulde — beleidsdoel heeft ruim tien jaar gevergd. Hoe komt dat?

Slechts aarzelend wordt genoemd beleidsdoel in sommige sectoren in de sfeer van de beleidsinstrumentering gebracht. Niet ten onrechte wordt overigens vaak de mening verkondigd dat ondanks alle fraaie woorden tot dusver betrekkelijk weinig beleidsonderdelen zijn gedecentraliseerd, dat wil zeggen overgebracht van rijksverantwoordelijkheid naar gemeentelijke en/of provinciale verantwoordelijkheid. Decentralisatie is blijkbaar geen gemakkelijke zaak.

Het proces van decentralisatie stuit op vele institutionele weerstanden, die alleen fasegewijs kunnen worden gebroken. Deze bijdrage is gewijd aan die weerstanden. Ze zijn onverbrekelijk verbonden met decentralisatie. Wie de term decentralisatie hanteert, is gebonden aan een nauwkeurige begripsomschrijving, want één van de manieren waarop de weerstand tegen decentralisatie tot uitdrukking komt is de uitholling van de term zelf.

Het gaat mij er niet om instituties aan te wijzen, die voor of tegen decentralisatie zijn. Een dergelijk overzicht zou slechts beperkte betekenis hebben, afhankelijk als het is van tijd en omstandigheden. Interessanter lijkt mij weerstanden op het spoor te komen, die nu eenmaal verbonden zijn met decentralisatie als een speciale vorm van beleidsvernieuwing.

Van belang lijken mij in de eerste plaats de middelpuntvliedende krachten die centralisme oproept: hoe kan het rijk bevoegdheden en verantwoordelijkheden overdragen aan gemeenten, wanneer het zelf geen greep meer heeft op deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden? Deze kwestie is in de

---

**Drs. L. A. Welters** (1942) is thans als projectmanager verbonden aan het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Hij publiceert regelmatig, onder andere in *Beleid en Maatschappij*.

Adres: Prinses Irenelaan 23, Bussum, tel. 02159—16177.

---

literatuur bekend als het vraagstuk van de centrifugaliteit van het besluitvormingsproces.

In de tweede plaats houdt decentralisatie, omdat zij overdracht van macht is, een vergaande verandering in van het sociale systeem. Zij brengt verschuivingen teweeg in posities, rollen en belangen. Uit de beleidsvernieuwingsleer is een groot aantal factoren bekend, die aanvaarding van verandering en vernieuwing tegenwerken. Weerstanden tegen deze verandering kunnen worden verminderd, wanneer betrokkenen de zekerheid denken te hebben dat hun relatieve machtsposities onaangetast blijven. Politieke, territoriale decentralisatie houdt nu juist een verschuiving van deze machtsposities in.

De institutionele weerstanden tegen decentralisatie zal ik vervolgens toespitsen op een vijftal onderwerpen, die bepalend lijken voor de mate waarin decentralisatie wordt gerealiseerd. Deze onderwerpen zijn: het subterritorium dat wordt beoogd (gemeente, gewest of provincie), het politieke subsysteem dat wordt nagestreefd, de beleidsinhoud waarom het gaat, de centrale stuulementen die men tracht veilig te stellen, alsmede het centrale toezicht.

Empirisch onderzoek naar het proces van decentralisatie en daardoor naar institutionele weerstanden tegen decentralisatie is uiterst schaars. Dit ligt ook min of meer voor de hand. Zoals bij elk vernieuwingsbeleid zijn veelal wel de beleidsdoeleinden bekend en na verloop van tijd ook de beleidsuitkomsten, maar onttrekt de omzetting van doel tot uitkomst zich veelal aan het oog van de onderzoeker-buitenstaander. En juist bij deze omzetting doen institutionele weerstanden tegen vernieuwingsbeleid en dus ook decentralisatie zich gevoelen. Deze bijdrage voorziet overigens niet in de geconstateerde leemte in empirische kennis. Veel-er wordt getracht enige ordening aan te brengen in ogenschijnlijk weinig samenhangende ontwikkelingen en incidenten rondom de decentralisatie in Nederland aan de hand van de theorie van de middelpuntvliedende besluitvorming, de beleidsvernieuwingsleer en de decentralisatietheorie.

#### **Decentralisatie: enige begripsomschrijvingen**

Zoals gezegd, zal wie de term decentralisatie hanteert een nauwkeurige begripsomschrijving moeten geven, omdat de weerstand tegen decentralisatie zich al uit in de betekenisgeving.

De meest algemene betekenis van decentralisatie is het (doen) overlaten of (doen) toekennen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een hoger gezagsorgaan aan een lager gezagsorgaan, waarbij het lager gezagsorgaan in staat wordt gesteld een eigen beleid te voeren en verscheidenheid van beleid dus nadrukkelijk wordt aanvaard. In deze vorm komt decentralisatie voor bij alle mogelijke maatschappelijke verbanden en instituties, zoals: ondernemingen, belangenorganisaties, de overheidsbureaucratie, de rechterlijke macht en het openbaar bestuur. Ik beperk mij in dit artikel tot het publieke gezag, kortom de decentralisatie van het openbaar bestuur. Ook binnen deze publieke decentralisatie variant kennen wij vele vormen.

Een belangrijk onderscheid is dat tussen politieke en niet-politieke decentralisatie. Onder *politieke decentralisatie* kan worden verstaan: het overlaten of toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lager publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de gelegenheid worden gesteld een eigen beleid te voeren, terwijl de controle op de uitoefening van dat beleid in eerste instantie geschiedt door gekozen vertegenwoordigers van de burgerij in het betreffend gebied.<sup>1</sup> In tegenstelling tot politieke decentralisatie komt in Nederland vooral niet-politieke decentralisatie in allerlei gedaanten voor met als begeleidend verschijnsel dat veel beleid zich onttrekt aan de directe beoordeling van gekozen volksvertegenwoordigingen.

De Kroon inventariseerde verschillende vormen van niet-politieke decentralisatie.<sup>2</sup> Ik zal deze vormen in het kort weergeven, omdat tegenstanders van politieke decentralisatie zich er vaak op beroepen voorstander te zijn van decentralisatie, maar impliciet of expliciet niet-politieke vormen beogen. Van *ambtelijke decentralisatie* is sprake wanneer aan organen van de staat zelfstandigheid is verzekerd ten aanzien van hun oordeel over de toepassing en/of uitvoering van de wet (Raad van State, Algemene Rekenkamer). In de angelsaksische literatuur gebruikt men in dit geval de term 'agencies'.<sup>3</sup> *Administratieve decentralisatie* houdt in dat een recht tot regeling en beslissing in bepaalde gelegenheden is gelaten, zij het onder toezicht en verantwoordelijkheid van het centrale orgaan zelf. Deze vorm komt men tegen bij filiaalvorming van departementen ('buitendiensten'). In de decentralisatietheorie wordt ook wel de term *deconcentratie*

gebruikt.

*Extrabureaucratische decentralisatie* is een verzamelterm voor decentralisatie van publieke taken naar niet-ambtelijke organen. De twee meest voorkomende vormen zijn collaboratieve en privaatrechtelijke decentralisatie. Van *collaboratieve decentralisatie* is sprake wanneer de zelfstandig gemaakte dienst niet langer overheidsdienst is, doch – veelal ingesteld bij wet – beheerd en bestuurd wordt in samenwerking met bijzondere personen, zoals een regeringscommissaris (NOS, NEHEM e.d.). De meest in Nederland voorkomende vorm is evenwel de *privaatrechtelijke decentralisatie*: taken van de overheid worden overgelaten of -gedragen aan privaatrechtelijke organisaties via het systeem van subsidiëring met daarbij behorende subsidievoorwaarden (pseudowetgeving).

De niet-politieke vormen van decentralisatie hebben in beginsel hetzelfde effect als politieke decentralisatie: zij ontlasten het centrale staatsapparaat. Dit artikel beperkt zich tot politieke decentralisatie. Juist deze vorm van decentralisatie is de laatste jaren in de belangstelling gekomen mede met het oog op de versterking van de controlerende én sturende taak van de onderscheiden volksvertegenwoordigingen. Binnen de politieke vorm van decentralisatie zijn twee belangrijke varianten te onderscheiden. Bij *functionele decentralisatie* is de spreiding van de bevoegdheden beperkt door het doel. Er is sprake van facetbestuur. De decentralisatie van publieke bevoegdheden heeft betrekking op een beperkt beleidsgebied. De bevoegdheden worden niet gedelegeerd aan een bestuurslaag, maar aan belanghebbenden en/of deskundigen. Deze vorm van decentralisatie wordt bepleit vanuit een tweetal te onderscheiden stromingen. Sectorspecialisten bepleiten deze vorm teneinde hun beleidssector te onttrekken aan mogelijke consequenties van algemene politieke afwegingen. Er wordt bovendien sterk de nadruk gelegd op het eigen specialisme en het daarbij behorende kwaliteitscriterium. Er is enige verwantschap te bespeuren met de meritocratie.<sup>4</sup> Een tweede stroming bepleit deze vorm van decentralisatie met verwijzing naar de noodzaak van de participatiedemocratie, die soms sterk deelbelang gebonden is.<sup>5</sup>

Indien de spreiding van de bevoegdheden wordt gemarkeerd door gebiedsgrenzen en nadruk wordt gelegd op het belang van algemene politieke afwe-

gingen ('integraal bestuur'), dan spreekt men van *territoriale decentralisatie*. Deze vorm sluit het meest aan bij de parlementaire representatie democratie.

Dit artikel gaat vooral over het overdragen van rijksbevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de provincie en de gemeente, dus over politieke, territoriale decentralisatie.

Bij decentralisatie kan men het oog richten op het overlaten van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In dat geval spreekt men van de *toestand van decentralisatie*. De nadruk kan ook gelegd worden op het overdragen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, in welk geval gesproken wordt van het *proces van decentralisatie*. Deze bijdrage is voornamelijk gewijd aan de institutionele weerstanden die verbonden zijn aan een proces van decentralisatie.

#### **Politieke decentralisatie: de trage gang van beleidsvernieuwing**

In mijn inleiding heb ik al aangegeven, dat de toename van de overheidstaken jarenlang vergezeld is gegaan van een voortschrijdend en oncontroleerbaar – zo niet onbeheersbaar – centralisme in het openbaar bestuur. Zonder duidelijke samenhang en met minimale politieke controle konden in de verschillende onderdelen van het staatsapparaat uiteenlopende beleidsdoelen worden nagestreefd. Politieke decentralisatie tracht deze ontwikkeling om te buigen en is als zodanig op te vatten als beleidsvernieuwing. Onder beleid wordt wel verstaan: een min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken.<sup>6</sup>

Bij decentralisatiebeleid wordt een weloverwogen herverdeling van overheidstaken nagestreefd tussen de verschillende bestuurlijke niveaus ten gunste van een lager- en ten koste van een hoger bestuurlijk niveau.

De tijdsvolgorde in de aangehaalde omschrijving van 'beleid' krijgt meestal veel aandacht. Gesproken wordt van een beleidscyclus, te weten achtereenvolgens: het formuleren van beleidsdoelen, het kiezen en inzetten van beleidsmiddelen, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. De beleidspraktijk voldoet meestal niet aan dit ideaaltypisch, wat 'mechanisch' model. Dit geldt in het bijzonder wanneer sprake is van beleidsvernieuwing, die verder

reikt dan het stellen van nieuwe beleidsdoelen. Voor beleidsvernieuwing die het beleidssysteem zelf raakt is de cyclusduur onvoorspelbaar. Het gaat om een vorm van innovatie, die de nodige gewenningstijd vergt. Bestaande machts- en belangenverhoudingen zijn niet zonder meer door andere vervangbaar: de directe weg is niet altijd de kortste. Vertrouwde beleidsmiddelen schieten vaak tekort.

Zelfs de eerste trap op weg naar nieuw beleid, het op papier formuleren van abstracte beleidsdoelen ('bevorderen van decentralisatie, tegengaan van centralisatie') vergt veel tijd. Van Ruller stelt in dit themanummer dat er een bijna algehele politieke overeenstemming bestaat over de noodzaak van politieke, territoriale decentralisatie. Deze consensus is op te maken uit partijprogramma's, regeringsverklaringen en allerlei andere uitspraken van met gezag beklede politieke organen.<sup>7</sup> Nochtans heeft aanvaarding van deze nog zeer abstracte doelstelling ruim tien jaar geveerd! De recente geschiedenis gaat op zijn minst terug tot de adviezen van de Commissie Territoriale Decentralisatie uit 1961.

De concretisering van een beleidsdoelstelling is in de beleidspraktijk van alle dag toch al de moeilijkste opgave, vooral als de beleidsvoerder niet de beschikking krijgt over 'nieuw geld'. Dit geldt mijns inziens nog sterker als die beleidsdoelstelling het beleidssysteem zelf raakt. In de concretiseringsfase wijkt de bestaande praktijk voor de inventiviteit. Deze fase is ook toetssteen voor de ernst waarmee de beleidsdoelstelling echt wordt nagestreefd. Bij uitstek maakt deze beleidsfase zichtbaar hoeveel maatschappelijke steun en weerstand zich op het nieuwe beleid richt. Niet zelden ontstaat daarom naar buiten toe de indruk van een zeer vertraagde gang van het beleidsproces. De druk van vóór- en tegenstanders van het nieuwe beleid neemt toe en daarmee het belang van stuurmanskunst. Soms wordt vooruitgegrepen op een fase van het beleidsproces dat nog niet aan de orde is: soms wil men al gaan evalueren, nog voor er sprake is van beleidsuitvoering. Naar buiten toe stijgt de frequentie waarmee de geformuleerde beleidsdoel-einden worden onderstreept als richtsnoer voor het te voeren beleid. Deze verschijnselen nu doen zich ook voor rond de decentralisatie.<sup>8</sup>

Pas van recente datum dateren enige bescheiden inhoudelijke pogingen het decentralisatiebeleid ge-

stalte te geven. Deze hebben vooral betrekking op de beleidsgebieden waarop de decentralisatie in het bijzonder van belang wordt geacht.<sup>9</sup> De verspreiding van deze beperkte, nl. vooral studieuze, vorm van beleidsconcretisering wordt thans bevorderd door onder meer adviesaanvragen aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie en de Raad voor de Gemeentefinanciën.<sup>10</sup> Op één beleidsgebied dat van het specifieke welzijn, is men al weer een stap verder. Daar is reeds sprake van concrete instrumentering van het decentralisatiebeleid via regelgeving.<sup>11</sup> Het ontstaan van weerstand en steun is dáár dan ook volop actueel, al is er feitelijk nog weinig gedecentraliseerd.

Het vervolg van dit artikel is gewijd aan de concretisering van het decentralisatiebeleid. Daarbij zal ik niet ingaan op de vele technische problemen die om een oplossing vragen, noch op de noodzaak decentralisatiebeleid uit te proberen in de praktijk en alle problemen die dit weer oproept binnen het nog bestaand centralistisch beleidssysteem.<sup>12</sup> Ik zal mij voornamelijk beperken tot wat ik zou willen noemen de institutionele weerstanden tegen decentralisatie: de belemmeringen in het bestaande beleidssysteem die onverbrekkelijk verbonden zijn aan een proces van decentralisatie. Empirisch onderzoek naar deze weerstanden is schaars. Dit ligt ook min of meer voor de hand. Het beleidsproces van decentralisatie strekt zich over vele jaren uit. Bovendien onttrekt zich de omzetting van beleidsdoelen in concreet beleid zich veelal aan objectieveerbare waarnemingen: de Haagse black box is behoudens in- en uitvoer nogal gesloten voor de buitenstaander. Als insider zal ik trachten enige algemeen bekende doch ogenschijnlijk onsamenvangende feiten te ordenen met behulp van de moderne politicologische en beleids-sociologische literatuur.

### **De middelpuntvliedendheid van het overheidsbeleid**

De middelpuntvliedendheid c.q. centrifugaliteit van het overheidsbeleid is een belangrijke reden tot decentralisatie. De paradox is dat decentralisatie evenwel moet worden gerealiseerd door middel van een centrifugaal beleidssysteem. Zoals ik in de inleiding al heb gesteld kon het centralisme gedijen dankzij horizontale arbeidsverdeling binnen het staatsapparaat ('verkokering' naar departementen

en binnen departementen) en buiten het staatsapparaat (landelijke gesprekspartners in de vorm van nationale organisaties en advieslichamen). Het centralisme holde tevens de macht van het staatsapparaat uit. Onder centrifugaliteit van beleid kan die situatie worden verstaan waarbij een duidelijk machtscentrum ten aanzien van dat beleid ontbreekt en de uitkomsten van een beleidsproces de resultante zijn van strijd tussen meerdere machtscentra met uiteenlopende normen, verwachtingen en doeleinden.

Etzioni stelde al in 1967 dat veranderingen in de westerse samenleving niet worden voortbewogen door strijd tussen maatschappelijke klassen maar door interactie en concurrentie tussen organisaties.<sup>13</sup> Het vermogen om te komen tot gerichte maatschappelijke verandering wordt bepaald door de verdeling van macht, invloed, kennis, sancties, symbolen en materiële middelen over organisaties. De mate waarin een organisatie, die bepaalde maatschappelijke veranderingen beoogt, beschikt over genoemde kenmerken is bepalend voor het bereiken van die veranderingen door de organisatie. De rijksoverheid kan worden beschouwd als een organisatie die interacteert en concurreert met andere organisaties om bepaalde doeleinden te realiseren. Voorts is de rijksoverheid zelf een verzameling van interacterende en elkaar beconcurrerende eenheden: departementen. Ook elk departement bestaat weer uit een verzameling van interacterende en elkaar beconcurrerende afdelingen.

Van institutionele weerstand tegen beleidsvernieuwing kan sprake zijn, wanneer aan één machtscentrum, b.v. de rijksoverheid, hoge verwachtingen worden toegeschreven ten aanzien van formulering en/of verwerking van nieuwe beleidsdoeleinden, b.v. decentralisatie, terwijl dat machtscentrum voor het inlossen van die verwachtingen grotendeels is aangewezen op onderhandelingen met andere sterke machtscentra.

Met name Ionescu<sup>14</sup> heeft aandacht gevraagd voor de toenemende eisen die aan de centrale overheid worden gesteld, terwijl tegelijkertijd sprake is van geringe besluitkracht ten gevolge van de toeneming van interne en externe centrifugaliteit van het overheidsbeleid (verkokering van beleid én afhankelijkheid van de overheid van particuliere en semi-publieke organisaties).

Op verschillende manieren tracht een centrale overheid de toenemende eisen die aan haar worden gesteld de baas te worden zonder daar echt in te slagen. Een verder doorgevoerde horizontale arbeidsverdeling brengt meer interne centrifugaliteit met zich mee, die behalve onsamenhangend beleid ook besluiteloosheid produceert. Een verder doorgevoerde (interne) verticale arbeidsverdeling (bureaucratisering) leidt behalve tot ondoelmatigheid ook tot ondoeltreffendheid van beleid. De verscheidenheid van beleidsinhouden en schaarste aan tijd, personeel en geld leiden ook tot (centrale) planning. Deze planning veroorzaakt weer het aanscherpen van externe centrifugaliteit van beleid: druk tot interactie met de centrale overheid vanuit andere (centrale) machtscentra neemt toe. Friend, Power en Jewlett constateren een 'intercorporate dimension of public planning' en een weerkerende 'clash' tussen de noodzaak tot planning enerzijds en ontregeling van die planning anderzijds door participatie, actie en interventie vanuit andere machtscentra.<sup>15</sup> Weer een andere manier is reductie van eisen. In andere verband heb ik al eens gewezen op de enorme stofzuiger die daartoe in Den Haag voorhanden is en die vele kwesties wegzuigt uit de actuele politiek.<sup>16</sup> Ik doel hier op het bekende verschijnsel van de uitdijende massa (inter)departementale commissies en adviesraden. De keerzijde hiervan is echter dat ook het aantal machtscentra weer toeneemt, waardoor de al geringe speelruimte van het politiek machtscentrum allengs dichtslibt. Van den Berg noemt nog een andere, zijns inziens gevaarlijke en vooral in het welzijnsbeleid veel voorkomende manier waarop de rijksoverheid tracht haar uitdijend takenpakket aan te pakken: het neocorporatisme.<sup>17</sup> Andere machtscentra (het georganiseerde welzijnswerk) gaan coalities aan met het politiek machtscentrum, waardoor onduidelijkheid ontstaat over de vraag wie wanneer waarvoor nog verantwoordelijk is. De centrifugaliteit van het beleid wordt als het ware geïnstitutionaliseerd, waarbij het politiek machtscentrum verder aan betekenis afneemt.

Voorstanders van de parlementaire democratie bepleiten politieke decentralisatie als middel om de gerezen problemen te overwinnen, namelijk als middel om a) de toenemende overheidstaken parlementair democratisch te kunnen blijven behartigen; b) het politiek besluitvormingssysteem te ver-

sterken en c) de positie van de burger ten opzichte van de besluitvorming te versterken (participatie van de burger).<sup>18</sup>

Politieke decentralisatie moet evenwel worden gerealiseerd in een centralistisch én centrifugaal politiek systeem. Het bereiken van decentralisatie hangt dus af van bestaande betrekkingen tussen het politiek machtscentrum en andere machtscentra, die juist belang hebben bij het voortbestaan van het huidige centralistische doch centrifugale systeem.

### **Decentralisatie en middelpuntvliegendheid van overheidsbeleid**

Decentralisatie wordt dus beschouwd als een dam tegen centrifugaliteit van overheidsbeleid, maar moet wel worden gerealiseerd via het bestaande centrifugale systeem. Ziedaar één van de institutionele weerstanden tegen decentralisatie.

Allereerst iets over het externe centrifugale systeem. Dit systeem wordt als een van de kenmerken van de verzorgingsmaatschappij aangeduid: tussen staat en burger heeft zich een min of meer onafhankelijk middenveld gepositioneerd.<sup>19</sup> De realisering van politieke decentralisatie kan dan ook als een inbreuk worden gekenmerkt in de relatie tussen staat en het maatschappelijk middenveld tussen staat en burger. Waar de relatie tussen overheid en burger wordt aangehaald door de overheid dichter bij de burger te brengen (politieke decentralisatie) en omgekeerd (participatie) weet het maatschappelijk middenveld zich klem gereden. Institutionele weerstand tegen decentralisatie vanuit dit middenveld ligt derhalve voor de hand.

Het is begrijpelijk dat politieke decentralisatie zich in eerste instantie richt op het beleidsterrein van het welzijn. In deze sector heeft het maatschappelijk middenveld zich de afgelopen dertig jaar een sterke positie verworven tussen staat en burger. Overigens kan op grond van de theorie van Ionescu worden aangenomen dat politieke decentralisatie het eerst realiseerbaar is op die onderdelen van een beleidsterrein waar het georganiseerde middenveld relatief weinig macht heeft c.q. vermog te mobiliseren. De inwerkingtreding van verschillende rijksbijdrageregelingen op het terrein van het welzijn met als voorlopig sluitstuk de bijdrageregeling sociaal culturele activiteiten lijkt verenigbaar met de theorie. In sectoren van het welzijn waar het

middenveld in feite beschikt over distributiemacht van publieke middelen (o.a. middelen uit de sociale verzekeringsfondsen) en/of van schaarse én zeer geprofessionaliseerde arbeid (artsen, specialisten e.d.) lijkt de weerstand van het middenveld tegen decentralisatie het meest effectief. In deze sectoren wordt althans weinig voortgang geboekt met de decentralisatie.<sup>20</sup>

Overigens zal het maatschappelijk middenveld volgens de theorie van de (externe) centrifugaliteit zoeken naar behoud van positie, ondanks de politieke decentralisatie. In Nederland wordt dit verschijnsel waarneembaar in discussies waarin gepleit wordt voor het primaat van het particulier initiatief: de centrifugaliteit van het beleid dient decentraal te worden voortgezet.<sup>21</sup>

Eerder merkte ik al op, dat ook binnen de centrale overheidsorganisatie sprake is van centrifugale beleidsvorming (interne centrifugaliteit). Deze kwestie is bekend als het ontbreken of weinig effectief zijn van (inter)departementale beleidscoördinatie<sup>22</sup> en de verkokering van beleid binnen de departementen.<sup>23</sup>

Genoemde interne centrifugaliteit weerspiegelt deels ook een concurrentie tussen het beleidsdoel decentralisatie en andere beleidsdoelen. Hoe dit ook zij, gegeven deze situatie ligt het voor de hand dat veel en langdurig (inter)departementaal overleg nodig is gedurende het hele proces van decentralisatie.

### **Decentralisatie als beleidsinnovatie**

Onder beleidsinnovatie wordt verstaan: het min of meer weloverwogen streven om de sociale structuur waarbinnen doelstellingen worden geformuleerd over en middelen worden aangewend ten behoeve van beleidsinhouden te veranderen. Beleidsinnovatie komt dus neer op gerichte sociaal-structurele verandering.<sup>24</sup> In de terminologie van Coser is sprake van verandering van een sociaal (sub)systeem. Bij dit soort veranderingen kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen gedetermineerde en determinerende verandering enerzijds en revolutie en evolutie anderzijds. Van determinerende verandering is sprake wanneer de verandering tot stand komt via tussenkomst van menselijk handelen, zulks in tegenstelling tot gedetermineerde verandering. Beheerste verandering wordt wel aangeduid met evolutie, onbeheerste verandering met re-

volutie. Beleidsinnovatie heeft, conform de definitie van beleid, altijd betrekking op beheerste verandering die door tussenkomst van menselijk handelen tot stand komt.

Gelet op de aangeduide kenmerken van beleidsinnovatie wordt dit begrip korthedshalve ook wel omschreven als 'plannend structural change'.

Decentralisatie is op te vatten als geplande sociale verandering van het bestuurlijk en politiek (sub)systeem, kortom als een bepaalde vorm van beleidsinnovatie.

In de literatuur<sup>25</sup> worden drie wegen aangegeven waarlangs geplande systeemverandering kan plaatsvinden: a) door herschikking van bestaande rollen en posities aan andere personen, b) door wijziging van de bestaande combinatie van rollen die karakteristiek zijn voor de bestaande structuur en c) door herverdeling van rechten en verplichtingen die behoren bij bestaande posities in de gegeven structuur. In de praktijk doet zich een combinatie van deze varianten voor. Systeemverandering heeft kortom altijd te maken met verschuivingen in machtsposities, taken, rechten, verplichtingen en betrekkingen. En dit is nu precies wat zich ook bij decentralisatie voordoet. Deze verschuivingen roepen noodzakelijk 'institutionele' weerstanden op. 'Technische' veranderingen roepen in het algemeen veel minder weerstanden op c.q. worden gemakkelijker aanvaard dan veranderingen die ingrijpen in bestaande normen en structuren. Voor de positioneel bij het beleid betrokkenen is decentralisatie geen technische maar een principiële kwestie, die — als gerichte vorm van sociale verandering — niet alleen institutionele weerstanden oproept, maar ook felle persoonlijke. Beide versterken elkaar en zijn moeilijk te onderscheiden.<sup>26</sup>

Institutionele weerstand tegen beleidsinnovatie uit zich in gedrag van mensen als aanvaardingsproblemen. Watson onderscheidt op dit gedragsniveau een min of meer vaste cyclus van institutionele weerstand.<sup>27</sup> In de eerste fase van structurele beleidsverandering is er sprake van massale ongedifferentieerde weerstand: ieder verstandig mens weet toch beter! Wordt de verandering politiek geïntroduceerd, dan lopen beleidsfunctionarissen storm. Het duurt overigens een lange tijd voordat de beoogde verandering politiek wordt onderkend. De decentralisatie van het welzijnsbeleid is deze fase inmiddels gepasseerd, die van andere sectoren be-

reikt deze fase wellicht spoedig. In de tweede fase heeft de beweging tot verandering enig grond onder de voeten gekregen. De krachten pro en contra zijn aanwijsbaar. De 'oppositie' kan worden gedefinieerd door zijn positie in het sociale systeem. Gelet op de concretisering van de doelstelling kan worden aangenomen, dat deze tweede fase van de decentralisatie is ingeluid. In de derde fase wordt gewerkt aan het codificeren van de verandering: regelgeving. Volgens Watson is dit dan ook de fase van het conflict. Tegenstanders beseffen dat het er nu op aankomt. Het is er op of er onder. Ook de voorstanders beseffen dit, zij het dat juist in deze fase de oppositie licht wordt onderschat. Daar thans regelgeving van decentralisatie van het welzijnsbeleid<sup>28</sup> in enge zin aan de orde is verkeert genoemde decentralisatie zich wellicht in de 'conflictfase'. De vierde fase noemt Watson die van halsstarrige overlast en latente oppositie, terwijl de laatste fase gekenmerkt wordt door 'normaal beleid'.

Kaufman, Leemans en vele andere auteurs<sup>29</sup> beschrijven allerlei institutionele weerstanden die zich voordoen bij positioneel betrokkenen bij veranderingen in een bestuurlijk systeem. Ik zal deze voorbeelden toespitsen op de decentralisatie en de partijen die daarbij betrokken zijn. Tot die partijen reken ik: de regering, beleidsvoerders op rijksniveau, het parlement, adviescolleges van de regering, besturen van de lagere overheden, beleidsvoerders op lokaal en regionaal niveau, particuliere organisaties en last but not least de burger zelf.

Voor de burger is de decentralisatie overigens vooral een technische kwestie. Hij komt pas in beeld wanneer de laatste fase van het proces in zicht komt, ofschoon de positie van de burger inzet van de decentralisatie is. Dit gegeven op zich vormt al een belangrijke institutionele weerstand tegen decentralisatie: het proces om tot verbetering van de positie van de burger in het openbaar bestuur te geraken is nauwelijks overdraagbaar.

Een regering moet er vanuit gaan, dat zij tenminste na vier jaar weer zal worden vervangen. Het proces van decentralisatie voltrekt zich in een veel langere periode. Binnen één kabinetsperiode kunnen maar beperkte resultaten met de decentralisatie worden geboekt. Het boeken van concrete, werkelijke, de burgers aansprekende resultaten heeft een kabinet nodig om zijn vier jaar te voltooien en een kans te maken op een vervolgperiode. Decentrali-

satie nu tast — hoe dan ook — de positie van invloedrijke beleidsfunctionarissen aan, wier medewerking de regering tenminste nodig heeft om op andere terreinen concrete resultaten te boeken.

Beleidvoerders dragen de verantwoordelijkheid voor beleidsterreinen die worden gedecentraliseerd en die ze dus kwijtraken. Deze verantwoordelijkheid kan tijdens het decentralisatieproces ernstige rolconflicten oproepen: die tussen de toevertrouwde zorg om continuïteit van het beleid en de decentralisatie. Daar komt bij dat het bereikte niveau van het beleidsterrein na veel toegewijde inspanningen — zo niet strijd — is bereikt. Eén van de belangrijkste factoren die volgens o.a. Watson<sup>30</sup> de weerstand tegen gerichte sociale verandering kan verminderen is de zekerheid dat de zelfstandigheid van de betrokkenen onaangetaast blijft. Dit laatste is bij echte decentralisatie nu juist niet het geval.

Een van de belangrijke overwegingen van de in het parlement vertegenwoordigde politieke partijen is 'winning votes': continuïteit en vergroting van politieke macht. De grote verscheidenheid van het electoraat vereist aandacht voor afzonderlijke groepen en belangen en dus 'interventies' op een grote verscheidenheid van beleidsterreinen, ongeacht of dezelfde politici pleiten om deze beleidsterreinen te decentraliseren. Vooral wanneer de politieke marges eerder smaller dan breder worden, ligt het voor de hand dat landelijke politici zelf uitvindingen willen doen en met 'verontrustend' nieuws uit gemeenten landelijke politiek trachten te bedrijven. De partijbindingen lopen door in gemeenten en regio's. Er wordt ook van de verwachting uitgegaan, dat het lokale electoraat steun moet kunnen krijgen van landelijke vertegenwoordigers. Ondanks de decentralisatie-doelstelling in de partijprogramma's heb ik niet de indruk dat het aantal kamervragen dat typisch lokale vraagstukken raakt, afneemt. In een centrifugaal politiek systeem is de kans bovendien niet gering, dat kamerleden — door dat systeem toch al grotendeels onmachtig — decentralisatie ervaren als een verdere aantasting van hun eigen positie.<sup>31</sup>

Adviescolleges van de regering ontlenen hun positie aan de mate waarin betreffende beleidsterreinen tot de zorg van de centrale overheid behoren. Hetzelfde geldt voor departementale en interdepartementale commissies. Het ligt dan ook voor de hand dat deze adviescolleges, die de regering moet ho-

ren — ook als het gaat om decentralisatie — veel aandacht schenken aan de potentieel negatieve kanten van deze (politieke) decentralisatie.

Voor de dagelijkse besturen van gemeenten en provincies ontstaat door decentralisatie een nieuwe verhouding met gemeenteraad en staten. Het spreekt voor zich dat juist de lagere overheden pleiten voor decentralisatie. Dit neemt niet weg dat ook de nieuwe verantwoordelijkheid institutionele weerstand kan oproepen. Dagelijkse besturen van lagere overheden kunnen zich in hun relatie met de betreffende volksvertegenwoordigingen niet langer verschuilen achter argumenten die worden ontleend aan de grote broer in Den Haag, als er tenminste echt wordt gedecentraliseerd. Dit kost pijn of tenminste moed, die niet altijd meteen op te brengen is. Men hoort dan ook wel dat 'het gemeentebestuur niet zelf om decentralisatie heeft gevraagd, maar dat het rijk uit bezuinigingsoverwegingen de lasten van het rijk afwentelt op de gemeente'.<sup>32</sup>

Lokale en provinciale ambtenaren zien bij decentralisatie van beleid veel werk op zich afkomen, terwijl zij toch al het gevoel hebben zwaar belast te zijn.<sup>33</sup> Decentralisatie van beleid veronderstelt een op de nieuwe taak kwantitatief en kwalitatief toegesneden lokaal en provinciaal ambtelijk korps. Dit korps kan evenwel pas worden aangetrokken als de decentralisatie, inclusief de overdracht van de daarbij behorende rijksmiddelen, een feit is.

Over particuliere organisaties is al voldoende gezegd. Het is uiteraard een andere zaak indien subsidiëring van deze organisaties plaatsvindt op basis van a-politieke ambtelijke contacten op rijksniveau, danwel wanneer lokale politieke besluitvorming bepalend is voor deze subsidiëring en daarmee van het bestaan van genoemde instellingen.

### **Aspecten van decentralisatie en institutionele weerstand**

Een van de meest omvattende, recente theorieën over politieke territoriale decentralisatie is afkomstig van Lennart Lundquist.<sup>34</sup> Om tot concrete decentralisatie te komen moeten z.i. vijf aspecten van decentralisatie worden ingevuld. Deze aspecten zijn: het subterritorium, het politiek subsysteem, de (te decentraliseren) beleidsterreinen, de (centrale) stuulementen en het (centraal) toezicht. De wijze



waarop deze aspecten van decentralisatie worden ingevuld bepaalt de mate van decentralisatie. Juist op deze aspecten richt zich de institutionele weerstand tegen decentralisatie. Deze aspecten worden dan ook wel de 'lundquist-variabelen' genoemd.

*Het subterritorium.* Moet er gedecentraliseerd worden van rijk naar gemeenten of juist naar grotere eenheden? Moeten er nieuwe territoria worden gevormd? Discussies omtrent de grootte van het subterritorium hebben in verscheidene landen geleid tot doelconflicten over decentralisatie. Een groot subterritorium biedt mogelijkheden tot het decentraliseren van een omvangrijker beleidsinhoud (o.a. gelet op het draagvlak van voorzoningen), tot een krachtiger bestuur van het territorium en theoretisch tot minder centrale stuulementen. Omgekeerd frustrert een groot subterritorium een van de oogmerken van decentralisatie, nl. de verruiming van daadwerkelijke participatie van de burger in het overheidsbestuur. In de praktijk leidt de keuze voor een groot subterritorium tot versterking van de positie van de 'deskundige' en wordt deze positie afgedwongen door aanvullende centrale stuulementen, zogenaamde kwaliteitseisen. Bovendien wordt de verscheidenheid van beleid, uitgangspunt van decentralisatie, verkleind.

In Frankrijk, Zweden, Engeland en Nederland voltrokken en voltrokken zich wat dit betreft soortgelijke discussies.<sup>35</sup>

De druk tot grote dan wel kleine subterritoria is afkomstig uit verschillende instituties. In Engeland stond Labour b.v. grote subterritoria voor om de verscheidenheid van beleid, ook na decentralisatie, binnen strakke grenzen te houden. De Tories bepleitten juist kleine subterritoria om de verscheidenheid van beleid tot zijn recht te laten komen. In Frankrijk mislukten decentralisatieprojecten, omdat gemikt werd op grote territoria, waardoor de participatie van burgers werd versmald tot vrijblijvende advisering van enkele deskundigen. Waar kwaliteitseisen, het belang van deskundigen en/of beheersing van financiële middelen bij decentralisatie de boventoon voeren, wordt de participatie van de burger doorgaans minder belangrijk geacht, overheersen centrale stuulementen en komt decentralisatie hooguit neer op delegatie van uitvoeringstaken.

Leemans<sup>36</sup> ziet drie mogelijkheden om tot een ge-

schikte omvang van het subterritorium te komen: gemeentelijke herindeling, vrijwillige samenwerking tussen gemeenten (vgl. de wet op de gemeenschappelijke regeling) en het scheppen van een nieuwe bestuurslaag (gewestvorming). De laatste mogelijkheid, gewestvorming, is door een aantal Europese landen beproefd. Voor deze oplossing was de centrale overheid immers het minst afhankelijk van initiatieven van lagere overheden! Deze poging lijkt overigens in de meeste landen mislukt.<sup>37</sup> Dit is niet verwonderlijk. Regionalisatie staat los van de lokale bestuurlijke cultuur en is typisch een uitvinding van een centrale overheid.

Ofschoon de bestuurlijke regionalisering niet lukt, blijven landelijke overheden de term regionalisatie hanteren, doch los van een bestuurlijke structuur. Gedoeld wordt dan op een niet-politieke vorm van decentralisatie, een gewilde vorm omdat de financiën en daardoor de zeggenschap dan in rijkshanden blijven.

Het invoeren van nieuwe bestuurslagen doch ook het doorvoeren van een bestuurlijke herindeling vormen een zelfstandig innovatiebeleid met zijn eigen institutionele weerstanden, los van de decentralisatie. Deze weerstanden remmen — tenminste in tijd — het decentralisatieproces. In Nederland wordt thans vooral gemikt op de bestuurlijke herindeling; deze herindeling zou nodig zijn om tot decentralisatie te kunnen komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft overigens inmiddels verklaard dat decentralisatie en de vorming van krachtige gemeenten — ofschoon verbonden — niet op elkaar behoeven te wachten.<sup>38</sup> De politiek zoekt, zoals gezegd, succes op korte termijn.

*Het politiek subsysteem.* Als de twee belangrijkste kenmerken van politieke, territoriale decentralisatie worden genoemd: actieve participatie van de burger bij de lokale beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming door gekozen lokale volksvertegenwoordigers.<sup>39</sup> De deskundige is de burger. En er is beleidsruimte d.w.z. een ruim beleidsgebied waarbinnen politieke keuzen gemaakt kunnen worden.

In de vorige paragraaf is al gewezen op de spanningsrelatie tussen deze twee kenmerken rond de discussie over groot of klein subterritorium. Een ander spanningsveld ligt in de verhouding van de participatie van de deskundige ten opzichte van die

van de burger. De Kroon meldt dat bij de binnen-gemeentelijke decentralisatie meer gebruik gemaakt wordt van de functionele decentralisatie dan van de territoriale.<sup>40</sup> De reden daarvan is dat het gemeentebestuur de in zijn territorium woonachtige deskundigen graag wil mobiliseren voor advisering aan het gemeentebestuur: dit levert een toegevoegde waarde aan de bevoegdheden van het gemeentebestuur. Huiverig is het voor het instellen van wijk-raden: dit onttrekt bevoegdheden aan het gemeentebestuur. Rijksoverheden plegen soms op dezelfde wijze te redeneren. De gebruikte argumenten komen neer op het willen veiligstellen van 'de kwaliteit' van het beleid. Uit de omvangrijke literatuur<sup>41</sup> over participatie in het openbaar bestuur blijkt overigens dat de deskundigen-participatie afbreuk doet aan reële participatiemogelijkheden van de burger. Tegen participatie van de burger en politieke territoriale decentralisatie worden argumenten aangevoerd die verdacht veel gelijkenis vertonen met die welke speelden in discussies van weder over invoering van algemeen actief en passief kiesrecht.

Tenslotte wordt overdracht van centrale politieke bevoegdheden aan het lokale politieke subsysteem door landelijke politieke vertegenwoordigers gezien als een versterking van de centrifugaliteit van het openbaar bestuur en daardoor als verdere uitholling van de positie van kamerleden.

*De beleidsinhoud.* Politieke decentralisatie veronderstelt per definitie een omvangrijk te decentraliseren beleidsinhoud, omdat er anders niets te kiezen overblijft door het lokale bestuur. Uit verschillende onderzoeken is inmiddels gebleken dat een te geringe overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden de decentralisatie frustreert. Deze frustratie beïnvloedt de aanvaarding van decentralisatie negatief en bevordert vervolgens weer de drang tot centralisatie.<sup>42</sup> Er zijn evenwel twee belemmeringen die decentralisatie van een omvangrijke beleidsinhoud in de weg staan. In de eerste plaats is het rijksbeleid naar sectoren ('partjes') opgedeeld ('interne centrifugaliteit'). Er ontbreekt een effectief rijksplatform, waarmee onderhandeld kan worden over een omvangrijke beleidsinhoud. Onderhandelingen verlopen dan ook partieel, waardoor de 'attachement to status quo' meer kansen krijgt.<sup>43</sup> In de tweede plaats is echte decen-

tralisatie een vorm van beleidsinnovatie, die uit een oogpunt van aanvaarding een gefaseerde aanpak vereist.

Het is een algemeen bekend verschijnsel dat beleidssectoren op rijksniveau hun beleidsinhoud trachten veilig te stellen en decentralisatie trachten te ontlopen. Uit de literatuur zijn twee manieren bekend waardoor dit wordt betracht. Beide wijzen zijn op te vatten als het scheppen van institutionele weerstanden door middel van het scheppen van technische belemmeringen. De eerste manier is de beleidsinhoud onderbrengen in deelwetgeving. De tweede manier is de beleidsinhoud institutioneel onttrekken aan politieke besluitvorming, bijvoorbeeld door de financiering van de beleidsinhoud voortaan te laten lopen door specifieke fondsen (bv. de sociale verzekeringsfondsen).

In publieke discussies vormt de reikwijdte van het te decentraliseren beleid een belangrijk strijdpunt. Deze discussies vormen een dankbaar aangrijpingspunt om institutionele weerstand tegen decentralisatie op het spoor te komen.<sup>44</sup>

*Centrale stuulementen.*<sup>45</sup> In de decentralisatietheorieën wordt veel aandacht besteed aan centrale stuulementen ('rule-steering' en 'order-steering') en centraal toezicht ('review'). De mate waarin beide factoren tot gelding worden gebracht is namelijk bepalend voor de mate waarin van decentralisatie sprake is. Institutionele weerstand tegen decentralisatie uit zich dan ook o.a. in het benadrukken van centrale stuulementen en centraal toezicht.

Er zijn directe en indirecte stuulementen. Directe stuulementen hebben betrekking op centrale voorwaarden die rechtstreeks worden gesteld aan de inhoud van het te decentraliseren beleid (b.v. erkenningenbeleid). Indirecte stuulementen hebben meer betrekking op voorwaarden die gesteld worden aan de wijze van de besluitvorming, de beleidsvoorbereiding, de verwerving van financiële middelen en informatie door de lokale overheid. Deze voorwaarden zijn dus niet beleidsinhoud gericht maar procedureel.

De verhouding tussen directe en indirecte centrale sturing geeft een indicatie voor de ernst waarmee decentralisatie echt wordt voorgestaan.

In de praktijk van het centralistisch bestuur is het beschreven onderscheid verflauwd. Door op een

specifieke wijze indirect te sturen, bijvoorbeeld door het stellen van voorwaarden aan doeluitkeringen en het eisen van bepaalde deskundigheden, grijpt de centrale overheid in feite direct in in de beleidsinhoud op lokaal bestuurlijk niveau. Bij het proces van decentralisatie wordt genoemd onderscheid dan ook moeilijk meer door betrokkenen onderkend.<sup>46</sup>

Een volgend belangrijk onderscheid is tussen sturen (voorwaartse koppeling) en regelen (achterwaartse koppeling). In het eerste geval stuurt de rijksoverheid vooraf en wel directief, in het tweede geval stuurt zij (achteraf) bij. Naarmate meer gestuurd wordt dan geregeld is er minder sprake van decentralisatie. Zowel bij sturen als regelen vinden vergelijkingen plaats met op centraal niveau wenselijk geachte situaties: normen, criteria. Deze normen kunnen precies of minder precies van aard zijn. Er is minder decentralisatie naarmate de normen precieser zijn (vgl. de vele gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften van de (basis)onderwijs-wetgeving). Procedurele normen (b.v. voorschrijven van een verordening) zijn minder precies dan beleidsinhoudelijke.

Institutionele weerstand tegen decentralisatie uit zich in een pleidooi voor sturing in plaats van regeling, doch uit zich ook in het willen vastleggen van zeer preciese normen en criteria.

In de literatuur wordt voorts een onderscheid gemaakt tussen specifieke en algemene vormen van indirecte centrale sturelementen. Financiering van lokaal beleid uit eigen belastingsopbrengsten en/of uit algemene rijksuitkeringen is typisch een algemene vorm in tegenstelling tot doeluitkeringen. Directe afhankelijkheid van het lokale bestuur van het rijkspersoneelsbeleid is een specifieke vorm van centrale sturing. Hetzelfde geldt wanneer de centrale overheid gaat bepalen op welke wijze de lokale overheid deskundigheid en informatie kan verwerven ten behoeve van haar beleid. Een voorbeeld daarvan is het op of vanwege rijksniveau stalen van zogenaamde steunfuncties. Ook bij de indirecte sturing geldt dat naarmate de sturelementen specifiek zijn, er minder sprake is van decentralisatie.

Met name de institutionele weerstand tegen decentralisatie van het centrale politieke en ambtelijke systeem en van het maatschappelijke middenveld tussen staat en burger komt tot uitdrukking in de

discussies over centrale sturelementen.

De meervoudigheid en onderlinge tegenstrijdigheid van beleidsdoelen van het centrale politieke systeem geven een opwaartse druk tot directe, sturende, preciese en specifieke vormen van 'rule en order steering'.

De legitimiteit van het handelen van centrale ambtelijke (deel)bureaucratieën ligt in het zo precies, specifiek en direct op de beleidsinhoud gerichte sturen en regelen. Hierdoor uit zich de objectiverende en zorgvuldige wijze waarop beleid wordt gevoerd mede gelet op de politieke verantwoordelijkheid van bewindslieden en de eisen die een rechtsstaat aan beleidshandelen stelt. Deze werkwijze herzien ten aanzien van die beleidsonderdelen die worden gedecentraliseerd blijkt een lastige opgave.

Over het maatschappelijk middenveld is al opgemerkt dat het bij decentralisatie streeft naar behoud van positie, desnoods decentraal. Dit streven tracht men te verwerkelijken door het afdwingen van vele, gerichte centrale sturelementen bij decentralisatie.<sup>47</sup>

Discussies over centrale sturelementen worden zorgvuldig verpakt. Lundquist wijst hier op en geeft daarvan verschillende voorbeelden. Zo worden lokale overheden voorgehouden dat zij nog niet beschikken over voldoende kwalitatief toegeruste ambtenaren, waardoor het nodig wordt geacht dat rijksambtenaren (uiteraard tijdelijk!) het lokale beleidsproces na decentralisatie gaan bewaken. Dit geschiedt bijvoorbeeld door rijksadviseurs, buitendiensten en inspecties. Lokale overheden wijzen decentralisatie af als niet-decentralisatie wanneer zij niet over aanvullende middelen kunnen gaan beschikken om de noodzakelijke aanvullende mankracht zelf in huis te halen of in te kopen.<sup>48</sup> Er wordt niet echt gedecentraliseerd als er geen verschuiving plaatsvindt van rijksambtenaren naar lokale ambtenaren.

*Centraal toezicht.* De mate van centraal toezicht volgt uit de mate van centraal sturen. Institutionele weerstanden uiten zich in pleidooien voor centrale sturelementen én dus ook in centraal toezicht. Twee aanvullende opmerkingen kunnen in dit verband nog worden gemaakt. Toezicht bij centraal beleid vindt veelal van rijkswege gedeconcentreerd plaats via filialen van departementen, de zogenaam-

de buitendiensten en inspecties. Bij decentralisatie ontstaat er een structurele vraag naar de positie van deze filialen. Deze vraag wordt ook in Nederland opgeworpen,<sup>49</sup> omdat het toezicht gebruikelijk wordt uitgeoefend door de naast hoger gelegen bestuurslaag.

In de tweede plaats wordt in de literatuur gewezen op verlegging van institutionele weerstand tegen decentralisatie van centrale stuulementen naar het toezicht, wanneer de sturing per saldo gering blijft. Vooral het indirecte toezicht tracht men dan te intensiveren. Vanuit centraal niveau wordt bijvoorbeeld op brede schaal informatie ingewonnen en geëvalueerd om de bevindingen vervolgens uitvoerig te kunnen toetsen aan . . . centrale criteria. Op deze wijze wordt een mogelijkheid gezocht tot voortdurende heropening van de discussie over de noodzaak van 'hardere' en 'meer' centrale stuulementen. Met name de geconstateerde verscheidenheid van beleid bij lokale overheden (doelstelling van decentralisatie) wordt dan beschouwd als argument voor 'bijstelling'.<sup>50</sup>

### Uitleiding

In Nederland is, in navolging van verschillende andere Westeuropese landen, aarzelend een proces van decentralisatie op gang gekomen. Dit proces is bij lange na niet voltooid. Er is dan ook nauwelijks al sprake van enig gedecentraliseerd beleid als toestand. Systematisch empirisch onderzoek naar het proces van politieke, territoriale decentralisatie vindt naar mijn weten niet plaats. Dergelijk onderzoek is van groot belang om institutionele weerstanden tegen decentralisatie op te sporen en als zodanig een bijdrage te leveren aan de besluitvorming over decentralisatie. In dit artikel is een eerste en daarom ook onvolledige ordening aangebracht van ogenschijnlijk weinig samenhangende ontwikkelingen en incidenten rondom de decentralisatie als proces met behulp van een aantal theorieën.

### Noten

- <sup>1</sup> *Rapport inzake het onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*, deel II, I.B.W., Den Haag, 1975, pag. 41; voorts: Brasz, H. A. (red.), *Inleiding tot de bestuurswetenschappen*, Den Haag, 1969, pag. 117 e.v.
- <sup>2</sup> Kroon, de, A. C. J. M., *Functionele binnengemeentelijke decentralisatie*, doct. scriptie nederlands recht, Nijmegen, sept. 1977, pag. 8-9.

<sup>3</sup> Self, P., *Administrative theories and politics*, London, George Allen & Unwin, 1974.

<sup>4</sup> Jitta, A. C. J., *Functionele decentralisatie*, Groningen, 1932.

<sup>5</sup> Voor een algemene analyse: Illich, I., *Limits to Medicine, Medical Nemesis: the Expropriation of health*, London, 1976.

Een aardig staaltje kan men ook aantreffen bij: van Putten, J., De organisatie van het gemeentelijk cultuurbeleid, in: *Congresverslag OASE Cultuurcongres 1978*, Culturele Raad van Dordrecht, Dordrecht, 1978, pag. 1-17.

<sup>6</sup> Hoogerwerf, A., (red.), *Beleid belicht*, Alphen a.d. Rijn, 1972, pag. 84.

<sup>7</sup> Zie onder meer: Tweede Kamer, zitting 1978-79, *kamerstuk 15300*, hoofdstuk XVI, no. 2, pag. 8 en 9; *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-79, editie 16e en 17e vergadering, pag. 1005, 1006, 1014 en 1017; Tweede Kamer, zitting 1978-79, *kamerstuk 15317*.

<sup>8</sup> Breemer-ter Stege, C. P. C., en Jurkovich, R., Naar regionalisatie van de gezondheidszorg, in: *Beleid en Maatschappij*, nov. 1978, V. no. 11, pag. 308-310, incl. verwijzingen (maatschappelijke weerstand).

Tweede Kamer, zitting 1978-79, *kamerstuk 15156* (evaluatie vooraf). *De Nederlandse Staatscourant*: nrs. 174 dd. 7-9-78; 204 dd. 19-10-78; 207 dd. 24-10-78; 217 dd. 7-11-78; 231 dd. 27-11-78 (frequentieverhoging).

<sup>9</sup> *Decentralisatie van rijkstaken*, rapport van het Interprovinciaal Overleg voor vraagstukken betreffende de bestuurlijke organisatie, Haarlem, 1977.

<sup>10</sup> *Plan van aanpak voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden*, R.T.D., Den Haag, 1978 (verschijnt binnenkort); zie voor een samenvatting: *de Nederlandse Staatscourant*, no. 243, dd. 13-12-78.

<sup>11</sup> Reinders, A., Decentralisatie van het Welzijnsbeleid, in: *Beleid & Maatschappij*, febr. 1978, V, no. 2, pag. 55-65.

<sup>12</sup> *De Nederlandse Staatscourant*, nr. 81, dd. 26-4-78, pag. 1.

<sup>13</sup> Etzioni, A., Toward a theory of societal guidance, in: *The American Journal of Sociology*, sept. 1967, 73, no. 2, pag. 137-187.

<sup>14</sup> Ionescu, G., *Centripetal politics, government and the new centres of power*, London, 1975, pag. 8-11 en 102-108.

<sup>15</sup> Friend, J. K., Power, J. M., and Jewlett, C., *Public Planning, the intercorporate dimension*, London, 1974.

<sup>16</sup> Voor een samenvatting zie: *Adformatie*, d.d. 26-10-78, 6, no. 43, pag. 33-34.

<sup>17</sup> Van den Berg, H., Zorg voor het welzijn tussen neopopulisme en neocorporatisme, in: *Congres 'welzijn op termijn'*, eindverslag, NRMW, Den Haag, 1979.

<sup>18</sup> Voor een theoretische bijdrage, zie: Berg, E. L., Decentralisatie in drievoud, in: *Bestuurswetenschappen*,

jan.-febr. 1975, no. 1.

<sup>19</sup> Van Doorn, J. A. A. en Schuyt, C. J. M. (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom-Meppel, Amsterdam, 1978, pag. 21-23.

<sup>20</sup> Wat betreft het onderwijsveld: Leune, J. M. G., *Onderwijsbeleid onder druk* (1976); wat betreft de sector volksgezondheid: Breemer-ter Steege en Jurkovich, op. cit.

<sup>21</sup> Vgl. bijv. *Reflex, welzijnsnieuws*, 12, no. 9, NRMW, Den Haag, pag. 3 versus pag. 5 en 9.

<sup>22</sup> In 't Veld-Langeveld, H. M., Geïntegreerde beleidsbepaling en sociaal wetenschappelijk onderzoek, in: *Beleid & Maatschappij*, jan. 1978, V, no. 1, pag. 18.

<sup>23</sup> *Sociaal en Cultureel Rapport 1978*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1978, pag. 204-206.

<sup>24</sup> Coser, L. A., Social Conflict and the Theory of social change, in: Etzioni, A. and Etzioni-Halevy, E. (eds.), *Social Change, sources, patterns and consequences*, New York, snd. ed., pag. 114-122.

<sup>25</sup> Mayer, R. R., *Social Planning and social change*, Prentice-Hall, 1972, pag. 30-39.

<sup>26</sup> Zie de bijdrage van Meijer aan dit themanummer; eerder — zij het impliciet — in: *Welzijnsbeleid, een keuze voor verandering in de maatschappij*, Alphen a. d. Rijn, 1978, pag. 156-158 en 166-168.

<sup>27</sup> Watson, G., Resistance to change, in: Zaltman, G. (ed.), *Processes and phenomena of social change*, Wiley & Sons, New York, 1973, pag. 117-131.

<sup>28</sup> *Rijksbegroting voor het jaar 1979*, kamerstuk 15300, hoofdstuk XVI, no. 2, pag. 8-13.

<sup>29</sup> Kaufman, H., *The Limits of organizational change*, Un. of Alabama Press, 1971, pag. 1-40. Leemans, A. F., *Hervorming in het bestuur*, Alpen a.d. Rijn, 1970. Leemans, A. F. (ed.), *The management of change in government*, Den Haag, 1976, pag. 1-62. Watson, op. cit., zie noot 17.

<sup>30</sup> Watson, op. cit., pag. 131.

<sup>31</sup> Mitchell, A., Clay Cross, in: *The political Quarterly*, London, april-june, 1974, pag. 165 e.v.

<sup>32</sup> Ontleend aan de wijze waarop verschillende gemeentebesturen de rijksbijdrageregeling S.C.A. hebben geïntroduceerd.

<sup>33</sup> Lundquist, L., *Means and goals of decentralization*, Malmö, 1972, pag. 65.

<sup>34</sup> Lundquist, op. cit., pag. 55-75.

<sup>35</sup> Driedeling openbaar bestuur mag niet worden aangetast, in: *de Nederlandse Staatscourant*, no. 217, dd. 7-11-78. Zie voorts: Ionescu, op. cit., pag. 102-111. Grémion, A., *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, 1976, pag. 20-38. Ashford, D. E., *Democracy, Decentralization and decisions in subnational politics*, Sage Publications, London, 1976, pag. 43-45.

<sup>36</sup> Leemans, A. F., *Changing Patterns of Local Go-*

*vernment*, Den Haag, 1970, pag. 6 en 24.

<sup>37</sup> Zie noot 35. Voorts: Kesselman, M., Overinstitutionalization and political constraint: the case of France, in: *Comparative Politics*, 1973, pag. 21-44. Milch, J. E., Influence as power: french local government reconsidered, in: *The British Journal of political science*, 1974, pag. 139-162.

<sup>38</sup> *Nederlandse Staatscourant*, no. 231, dd. 27-11-78, pag. 2.

<sup>39</sup> Vgl. Fesler, J. W., Centralization and Decentralization, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1968.

<sup>40</sup> De Kroon, op. cit., pag. 61.

<sup>41</sup> *Sociaal en Cultureel Rapport 1978*, op. cit., hoofdstuk XII, vooral pag. 193-207.

<sup>42</sup> Hakvoort, J. L. M., *Rapport binnengemeentelijke decentralisatie*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1978. Zie voorts: *Wijkraden Onderzoek Zaanstad*, eindrapport, no. 4, V.N.G., febr. 1978, hoofdstuk 3 en pag. 63 e.v.

<sup>43</sup> Dit verschijnsel vertoont enige gelijkenis met het sectorstructuuronderzoek in het bedrijfsleven. Vgl. de Feyter, C. A., Het sectorstructuuronderzoek onderzocht, een analyse van 19 sectorstructuuronderzoeken, in: *Beleid & Maatschappij*, jaargang VI, jan. 1979, pag. 23-29.

<sup>44</sup> Zie: het *Voorlopig Verslag over de ontwerp kaderwet specifiek welzijn*, kamerstuk 14493, 1978.

<sup>45</sup> Lundquist, op. cit., pag. 63-66 en 73-75.

<sup>46</sup> Zie o.a. de *Nederlandse Gemeente*, no. 38, dd. 12-9-78, pag. 134 en 135.

<sup>47</sup> Zie: *Bestuursforum*, sept. 1978, pag. 236.

<sup>48</sup> Zie noot 45.

<sup>49</sup> Wiebenga, J. G. C., De chaotisering van ons openbaar bestuur, een pleidooi voor decentralisatie, in: *Liberaal Reveil*, no. 1, 1978, pag. 12.

<sup>50</sup> Lundquist, op. cit., pag. 66 en 67.