

Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente

Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente

Saskia Keuzenkamp (red.)



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, oktober 2009

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2009

SCP-special 45

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Foto's omslag en binnenwerk: Herman Zonderland, Delft

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

ISBN 978 90 377 0453 2

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website.

Inhoud

Voorwoord	7
Evaluatieonderzoek naar gedecentraliseerd sociaal en cultureel beleid	9
Vic Veldheer	9
Decentralisatie in perspectief	18
Dr. M. Boogers	18
De werkvloer van de Wet maatschappelijke ondersteuning: Over regeldruk en gemeentelijke beleidsvoering	26
Peter Hupe	26
De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing	37
Rob Gilsing	37
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	50



Saskia Keuzenkamp, dagvoorzitter

Voorwoord

De aanleiding was een vertrek. Dr. Rob Gilsing, coördinator van het evaluatieonderzoek naar de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in en door de gemeenten, verruilde na ruim 13 jaar zijn stoel bij het SCP voor een nog mooiere stoel bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht. We vinden het jammer dat hij ons verlaat, maar we zijn er ook trots op dat het Verwey-Jonker Instituut hem heeft gekozen.

Op 25 augustus 2009 organiseerde het SCP bij gelegenheid van zijn afscheid een klein maar druk bezocht symposium over het thema decentralisatie. De keuze voor juist dat onderwerp was niet toevallig. De WMO is een nieuwe grote stap in het proces van decentralisatie, dat de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering van publieke taken verschuift van de nationale naar de lokale overheid. Rob Gilsing heeft eerder al onderzoek gedaan naar decentralisatiebeleid. In 2005 promoveerde hij aan de Universiteit van Maastricht op het proefschrift *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*.

De ondertitel van zijn proefschrift laat al zien dat decentralisatie niet simpelweg het – volledig – overdragen van bevoegdheden inhoudt. In de bijdragen aan het symposium op 25 augustus blijkt dat ook weer heel duidelijk. Bij elkaar bieden de vier lezingen, waarvan de laatste bestaat uit een beschouwing van Rob Gilsing zelf, een goed beeld van de huidige stand van zaken, maar ook van de geschiedenis van het decentralisatiebeleid, de rol van het wetenschappelijk onderzoek en de relatie tussen beleidstheorie en praktijk. Zo zal de uitluiding van een goede en gewaardeerde onderzoeker toch ook weer een mooie inleiding kunnen zijn voor wie meer wil weten over decentralisatie.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP



Evaluatieonderzoek naar gedecentraliseerd sociaal en cultureel beleid

Vic Veldheer^{1, 2}

1 Historische achtergrond

Hoewel niet iedereen zich dat misschien realiseert, kent het SCP een lange traditie van onderzoek naar het verloop en de effecten van decentralisatie. Dat komt omdat met name op sociaal en cultureel terrein de afgelopen dertig jaar heel veel beleid is gedecentraliseerd. Het welzijnsbeleid is de sector waar dat het eerste en het meest vergaand is gebeurd, maar ook op terreinen als onderwijs, volkshuisvesting, sociale zekerheid, jeugdhulpverlening, kunsten e.d. hebben gemeenten meer te zeggen gekregen.

Toen het SCP in 1973 werd opgericht, was het de tijd van de democratisering van de besluitvorming, inspraak en participatie, planning van voorzieningen. Het streven naar decentralisatie van taken en bevoegdheden stond hoog op de nationale politieke agenda, het welzijnsbeleid was populair en kende een brede reikwijdte, planning was een geïkt begrip. Het ontwikkelen van beleid stond vooral in het teken van het inspelen op mogelijke toekomstige gebeurtenissen, beleidsmakers wilden zoveel mogelijk zicht hebben en houden op maatschappelijke ontwikkelingen teneinde die te kunnen beheersen en sturen. Sociologen kregen belangrijke posities binnen de overheid en werden gezien als sociale ingenieurs die concrete instrumenten zouden gaan ontwikkelen om de samenleving te sturen. De maakbaarheid van de samenleving – tegenwoordig een taboe – was in die dagen de heersende beleidsfilosofie.

Zoals gezegd springt het welzijnsbeleid er uit, het had in die jaren de hoogste politieke prioriteit. De regering beschouwde het welzijnsbeleid en de welzijnsplanning als belangrijke instrumenten om de leefsituatie van de bevolking te verbeteren. De overheid verklaarde zich hier ook verantwoordelijk voor. Iedereen moest een gelijke kans krijgen om zich optimaal te ontplooien en de overheid moest hem daartoe in staat stellen en de mogelijkheden verschaffen. Welzijn krijgt een centrale plaats in het beleid van de regering en het welzijnbeleid krijgt een geweldige impuls, vooral nadat gebleken was dat er in welzijnsland veel spanningen waren. Het proefschrift van Bram Peper uit 1972 en de Knelpuntennota uit 1974 hadden die chaos beschre-

1 Dr. Vic Veldheer, sinds 2003 hoofd onderzoeksgroep Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid en van 1991-2003 hoofd van de afdeling Participatie en Bestuur van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 Met dank aan Saskia Keuzenkamp voor commentaar op een eerdere versie.

ven en geanalyseerd: spanningen tussen overheden, tussen welzijnsorganisaties onderling, tussen bestaande en nieuwe organisaties, tussen vraag en aanbod, tussen democratisering en rationalisering. Eigenlijk teveel om op te noemen.

De uitkomsten van die analyse hebben geleid tot een jarenlange politieke en maatschappelijke discussie over de meest wenselijke bestuurlijke vormgeving van dat beleid. In 1977 werd de Kaderwet specifiek welzijn ontworpen, maar nooit ingevoerd (1984); in plaats daarvan werd in 1984 de Welzijnswet ingevoerd en in 2007 onder de werking van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gebracht; in 1991 werd Sociale vernieuwing bedacht en vier jaar later weer opgeheven; in 1995 werd het Grote stedenbeleid ontworpen dat nog wel voortleeft, maar waar omheen het vrij stil is geworden. Zij vormen de markeringspunten van die discussie en weerspiegelen de worsteling van de overheid om een effectief beleidskader te ontwerpen. Bovendien spelen ook veranderingen in het politieke klimaat een rol, veranderingen die betrekking hebben op een andere verhouding tussen overheden onderling en tussen overheid en burger (Veldheer 1996).

Hoe interessant ook, we gaan er verder niet op in, maar we gaan het hebben over de evaluatieonderzoeken die het SCP in al die jaren naar al die beleidsinnovaties heeft gedaan. Ik zal eerst kort aangeven welke inhoudelijke keuzes zijn gemaakt voor de inrichting van het evaluatieonderzoek, met name de beleidstheoretische aanpak krijgt aandacht. Dan ga ik in op de onderzoeksmethoden die we gebruikt hebben en de ontwikkelingen daarin. Ik sluit af met lessen die we uit ruim dertig jaar beleids-evaluatief onderzoek kunnen trekken en hebben getrokken.

Zonder volledig te willen zijn noem ik de volgende onderzoeken naar gedecentraliseerd beleid:

- Bestuurlijke experimenten Kaderwet specifiek welzijn: 1977-1984
- Evaluatie Welzijnswet: 1988-2002
- Evaluatie sociale vernieuwing: 1991-1995
- Lokaal sociaal beleid: 1996-2003
- Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: 1999 en 2003
- Onderwijs in allochtone levende talen: 2001 en 2002
- Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid: 2000
- Beleid in de groei, over de voortgang en uitkomsten van lokaal jeugdbeleid: 2003
- Bestuur aan banden: 2005
- Evaluatie WMO: 2007-

Zoals te zien is, zijn we begonnen in 1977. Het was de tijd van de Kaderwet specifiek welzijn. De regering had besloten om het besluitvormingsmodel dat in die wet was vastgelegd eerst in negen gemeenten en twee regio's te testen alvorens die wet in te voeren. In dat nieuwe model was een prominente machtspositie ingeruimd voor de gemeente. Voor dat experiment was aanvankelijk vier jaar uitgetrokken in verband met de duur van de lokale plancyclus – een nieuwigheid voor gemeenten – maar is daarna nog verlengd en heeft uiteindelijk acht jaar geduurd.

Aan het SCP is gevraagd het verloop van die bestuurlijke experimenten met onderzoek te evalueren. Het onderzoek dat toen is ontworpen, heeft de grondslag gelegd voor volgende SCP-onderzoeken naar het verloop van gedecentraliseerd beleid op sociaal en cultureel terrein. Het is goed om te benadrukken dat het nieuwe van dat onderzoek ook lag in het type onderzoek: wij keken niet naar het gedrag van burgers (zoals meer gebruikelijk bij onderzoek van het SCP) maar naar dat van organisaties. Wij interviewden ook geen 1500 mensen, maar 10 à 15 sleutelpersonen, beleidsmakers. Ik kom er op terug.



Vic Veldheer

2 Theorieën in beleidsevaluatief onderzoek

Toen we in 1977 met het eerste evaluatieonderzoek begonnen, beschouwden we de gemeente vooral als een autonoom lokaal politiek systeem; een systeem dat opdrachten kreeg van de centrale overheid. Het functioneren van dat lokale politieke systeem vormde het brandpunt van het onderzoek; we besteedden geen aandacht aan de relatie met de centrale overheid, dat is pas veel later gekomen.

Dat betekende in dit geval dat wij voor het onderzoek naar de experimentele welzijnsplanning hebben gezocht naar een theoretisch kader dat daar bij paste. We kozen toen voor de politieke systeemtheorie die in de jaren zestig door de Amerikaanse politicoloog David Easton was ontwikkeld.

Het functioneren van de lokale politiek i.c. het proces van beleidsvorming op lokaal niveau vormde het belangrijkste onderzoeksobject. Daarbij ging het niet zozeer om de inhoud van het beleid als wel om het functioneren van de nieuwe structuur. Het ging niet zozeer om de beleidsuitkomsten, maar veeleer om het beleidsproces zelf. Om die reden lag een beleidsanalytische invalshoek niet voor de hand. Om in termen van Carol Weiss te spreken: *procesevaluatie* lag meer voor de hand dan *productevaluatie*.

In die systeemtheorie van Easton neemt het politieke kringloopmodel een belangrijke plaats in. Met behulp van dit model kan de invoer (van eisen en steun) worden beschreven, de omzetting ervan in beleid (de doorvoer) alsmede de uitvoer (de beleidsuitkomsten). Die uitvoer kan weer effecten hebben op de input van het systeem. Deze feedback geeft het proces een cyclisch karakter en zijn dynamiek. Met behulp van dit model kan het verloop van de lokale besluitvorming worden beschreven maar het blijft allemaal erg abstract. Je weet ook niet wat zich binnen in dat systeem afspeelt, niet voor niets de 'black box' genoemd.

We hebben toen aanvulling gezocht en gevonden in de zogenoemde *actorbenadering*. Daarmee werd het mogelijk het onderzoek ook te richten op positie en rol van de hoofdrolspelers: politici (college van B&W, gemeenteraad), ambtenaren, welzijnsinstellingen, enz.

Deze aanpak bleek in de praktijk in een aantal opzichten toch onbevredigend, ik wil er twee noemen.

De eerste is dat via dit perspectief het onderzoek zich vooral op het beleidsproces richtte en niet zozeer op de uitkomsten. Dat vonden we onbevredigend, ook al omdat na vijf jaar onderzoek de succes- en faalfactoren van dat beleidsproces wel duidelijk waren geworden. Bovendien werd de wet waarin dat besluitvormingssysteem was opgenomen, ingetrokken en vervangen door een andere wet. Daarnaast werd de roep uit politiek Den Haag om inzicht in de resultaten van dat gedecentraliseerde beleid steeds luider.

De tweede reden was dat in het onderzoek geen aandacht werd geschonken aan de relatie tussen de centrale en lokale overheid; daardoor bleven allerlei factoren die te maken hebben met het proces van decentralisatie buiten beeld. De focus was teveel op het lokale niveau komen te liggen, zonder rekening te houden met de gedecentraliseerde setting.

We hebben toen in vervolgonderzoeken kritisch naar ons onderzoeksontwerp gekeken en enkele aanpassingen doorgevoerd. We hebben toen besloten afstand te doen van de politieke systeembenadering en daarvoor in de plaats de eerder genoemde *actorbenadering* centraler stellen. Maar wat nog belangrijker was, dat we *beleidstheoretische benadering* hebben ingevoerd.

Wat houdt die benadering in? Beleid heeft altijd te maken met als-dan-redeneringen: als we meer cellen bouwen, neemt de misdaad af; als we meer wegen aanleggen, nemen de files af; als we de gemeente meer taken geven, wordt de burger beter bediend.

Dit type redeneringen heeft de Twentse bestuurskundige Hoogerwerf (1984) ooit betiteld als een beleidstheorie, dat wil zeggen: 'Het geheel van veronderstellingen

dat aan een beleid ten grondslag ligt.' Die veronderstellingen gaan meestal over relaties tussen verschijnselen, bijvoorbeeld tussen doeleinden en middelen (finale relaties), tussen oorzaak en gevolg (causale relaties), of tussen normen en bestaande c.q. verwachte situaties (normatieve relaties). Voor ons als evaluatieonderzoekers zijn met name de finale relaties van belang. Die veronderstellingen hebben vaak te maken met het verbinden van doelstellingen aan middelen en zeggen daarmee iets over de doelbereiking en/of effectiviteit van het beleid. Ander voordeel boven de formele beleidsanalyse is dat de onderzoeker oog krijgt voor *verborgen* veronderstellingen van beleidsmakers. Meer dan die formele beleidsanalyse geeft deze benadering inzicht in de *werkelijke* bedoelingen en doelstelling van beleid. Ik geef hier straks een voorbeeld van. In die betekenis is de beleidstheorie een nuttig en bruikbaar instrument om de resultaatgerichtheid van het beleid vast te stellen en te beoordelen. En zo bezien biedt het ook een handvat voor de inrichting van evaluatieonderzoek.

Hoe ga je te werk als onderzoeker die zo'n benadering toepast? Om te beginnen pleeg je een inhoudsanalyse op de relevante beleidsdocumenten teneinde veronderstellingen van beleidsmakers over de bedoelingen en doelen en verwachte effecten van het beleid, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn en sociale vernieuwing, te reconstrueren. Dat is een heel precies en ook lastig karweitje omdat beleidsteksten een hoge woordintensiteit hebben waardoor het niet altijd duidelijk is welke veronderstellingen een rol spelen. Bovendien moeten die veronderstellingen in een logische keten ('als-dan') worden ondergebracht. De zo ontstane beleidstheorie, die door de onderzoeker is geformuleerd, wordt vervolgens geijkt bij de beleidsmakers op waarachtigheid. Het is essentieel voor onder meer de aanvaardbaarheid van de onderzoeksresultaten dat die beleidstheorie door beleidsmakers als de hunne wordt beschouwd.

Vervolgens gebruik je de op deze wijze gevalideerde beleidstheorie als handvat voor het evaluatieonderzoek: informatie wordt verzameld waarmee kan worden vastgesteld of die veronderstellingen over de werking van het beleid overeenkomen met de resultaten die met die beleidsinterventies worden beoogd c.q. zijn gehaald.

Met zo'n beleidstheoretische aanpak hebben we voor het eerst gewerkt bij een onderzoek naar de *Tijdelijke Rijksbijdrageregeling ter stimulering van het Emancipatiewerk in 1988*. De aanleiding om te kiezen voor een beleidstheoretische aanpak en niet voor de meer traditionele beleidsanalyse was dat de formele doelstellingen van de regeling niet realistisch waren gezien het beschikbaar gestelde budget en het bestuurlijke instrumentarium. Zo was één van de vier doelstellingen van de regeling gericht op het 'het veranderen van de maatschappelijke structuren en verhoudingen die belemmeringen en achterstanden voor vrouwen veroorzaken'. Door middel van het verstrekken van subsidie aan lokale emancipatiegroepen die allerlei sociaal-culturele activiteiten ondernemen, zou dat doel bereikt moeten worden. De doel-middelrelatie was hier uit balans en dan schiet een formele beleidsanalyse tekort.

De vraag is dan wel welke doelstellingen en bedoelingen de beleidsmakers hadden met de regeling. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden hebben we met behulp van de beleidstheoretische aanpak de veronderstellingen en bedoelingen

gereconstrueerd en die reconstructie gebruikt om de werking van de regeling te evalueren. Uit die reconstructie bleek overigens dat de werkelijke bedoeling van deze regeling was om de nieuwe feministische vrouwengroepen subsidies te verstrekken waar die voorheen naar de meer traditionele vrouwengroepen gingen. Daar kom je dus niet achter wanneer je naar de formele beleidsdoelstellingen kijkt.

Uitkomst van het onderzoek was voor de toenmalige minister aanleiding om de regeling in te trekken en onder de werking van de Welzijnswet te brengen, omdat zijns inziens geen uitzonderingspositie voor emancipatieactiviteiten meer nodig was.

Ander voorbeeld is de evaluatie van de Welzijnswet, c.q. het beleidskader Lokaal sociaal beleid. Dat is een langlopend project geweest, van 1988 tot 2003; in de loop van die tijd is die ook meermaals gewijzigd en aangepast aan veranderde politieke omstandigheden. Die laatste betroffen onder meer de veranderingen die zijn opgetreden in de verhouding tussen centrale en lokale overheid: van een hiërarchische verhouding naar een strategische alliantie.

Voor de evaluatie van de Welzijnswet en het beleidskader Lokaal sociaal beleid zijn we vertrokken vanuit noties over decentralisatie en hebben we door middel van een beleidstheoretische aanpak een decentralisatieredenering uitgeschreven. Die komt er kort gezegd op neer dat de rijksoverheid streeft naar verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van bestuur en die verwacht te bereiken door taken en bevoegdheden over te dragen aan gemeenten. Gemeenten zouden beter in staat zijn beleid te voeren dat tegemoet komt aan de wensen van de mensen en dat voldoet aan algemene beleidscriteria als afstemming, samenhang, integraliteit, slagvaardigheid, maatwerk e.d. In dat streven is in al die decennia niet veel veranderd.

Toen het ministerie in 1998 met zijn *Beleidskader Lokaal sociaal beleid* kwam, heeft dat geleid tot veranderingen in het onderzoekontwerp en verbreding van het onderzoeksobject. Veranderingen in de politieke cultuur, de veranderende rol van de politiek in de samenleving en de toegenomen aandacht voor marktwerking en voor de eigen verantwoordelijkheid van de burger hebben ook invloed op het functioneren van het lokale bestuur en daarmee op het object van onderzoek. Met name de beoogde nieuwe strategische alliantie tussen Rijk en gemeente vormde een belangrijke reden, evenals de onvrede op landelijk niveau met het decentralisatieproces en de daarmee behaalde resultaten.

De algemene decentralisatietheorie is verder verfijnd door aansluiting te zoeken bij de ideeën van de Twentse bestuurskundige Bas Denters en die van de Amsterdamse bestuurskundige Fred Fleurke et al. (1997). Daarmee is het mogelijk geworden het onderzoek toe te spitsen op factoren die van invloed zijn op de effectiviteit, doelmatigheid van en participatie in het beleid. Het doel van het onderzoek is om zogenoemde manipuleerbare beleidsvariabelen te benoemen die van invloed zijn op de uitkomsten van beleid. In het onderzoek worden drie typen onderscheiden:

- maatschappelijke effecten van beleid;
- de waardering van beleid of van de beleidsuitkomsten door groepen burgers waarop het beleid is gericht;
- beoordeling van beleid door bij dat beleid betrokken actoren.

In dit nieuwe conceptuele model zijn dus veel meer dan in vroegere onderzoeken de uitkomsten van beleid centraal komen te staan.

In het Evaluatierapport van de Welzijnswet uit 2002 lezen we vervolgens:

Het SCP heeft in het verlengde van deze algemene decentralisatietheorie een globaal model voor onderzoek naar decentralisatie ontwikkeld dat ook bruikbaar is voor de evaluatie van de Welzijnswet. Centraal daarin staat de effectiviteit van beleid en de participatie van de burger. De beleidstheorie omvat een groot aantal met elkaar samenhangende veronderstellingen over het gedrag van actoren, de condities waaronder zij optreden en over de maatschappelijke effecten van hun handelen. De theorie construeert een causaliteitsketen van beleid naar maatschappelijk effect en formuleert daarin veronderstellingen over het gedrag van bestuurlijke en maatschappelijke actoren. (Kwekkeboom et al. 2002: 8)

3 Methoden van onderzoek

In de afgelopen dertig jaar zien we ook een verschuiving optreden in de onderzoeksmethoden. In de eerder genoemde bestuurlijke experimenten hebben we vooral gewerkt met kwalitatieve technieken: analyse van beleidsdocumenten, observatie van het besluitvormingsproces ter plaatse, aangevuld met interviews met sleutelpersonen, feedback van de onderzochte actoren over de tussentijdse resultaten. Bovendien hebben we om pragmatische redenen een onderscheid gemaakt in intensief en extensief onderzoek. Het verschil was dat in het laatste geen observatie plaatsvond.

Deze methode heeft goed gewerkt; omdat de populatie bestond uit 11 gemeenten, kon dat ook. Bij latere onderzoeken naar de werking van de Welzijnswet en sociale vernieuwing kon dat niet meer, omdat toen alle gemeenten meededen. We hebben toen, via een aantal tussenstappen, uiteindelijk een representatieve steekproef van 74 (72)³ gemeenten samengesteld ten behoeve van het onderzoek naar Lokaal Sociaal beleid. De steekproef was gestratificeerd naar sociale achterstand en stedelijkheid. Daarmee kreeg het onderzoek ook meer een kwantitatief karakter, en waren de uitkomsten representatief voor gemeentelijk Nederland.

Gaandeweg de jaren werden ook andere onderzoekstechnieken ingezet zoals focusgroepen. Het onderzoek naar *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* berustte voornamelijk op de uitkomsten van focusgroepen. Gemeenschappelijk in al die benaderingen blijft het startpunt: inhoudsanalyse van beleidsdocumenten en reconstructie

3 Door gemeentelijke herindeling werd de groep van 74 later 72 gemeenten.

van de beleidstheorie. Na validatie bij beleidsmakers kan die gebruikt worden als instrument voor de evaluatie van het beleid.

In al die evaluatieonderzoeken naar gedecentraliseerd beleid is de *decentralisatie/redenering* zoals hiervoor kort aangeduid steeds centraal gesteld en ook steeds centraler komen te staan. Deze is onderzoekstechnisch in een tweeledige vraagstelling vertaald: een eerste cluster vragen dat zich richt op de vorm en inhoud van het lokale beleid; een tweede cluster dat zich richt op de verhouding tussen centrale en lokale overheid.

3 Ter afsluiting: lessen uit het verleden

Wanneer we terugkijken naar de manier waarop het decentralisatieonderzoek door het SCP in de achter ons liggende decennia is verricht, dan vallen twee dingen op.

Allereerst dat het object van onderzoek wel steeds het beleid van de lokale overheid is geweest, maar al gauw werd daar het perspectief van de centrale overheid opgezet. Het lokale beleid is altijd onderzocht en geëvalueerd vanuit de doelstellingen en bedoelingen die de centrale overheid met de overdracht van taken en bevoegdheden had geformuleerd. Die waren voor het merendeel bestuurlijk van aard en niet zozeer beleidsinhoudelijk. In een later stadium is de aanvankelijke procesevaluatie steeds meer in de richting van productevaluatie opgeschoven, steeds minder bestuurlijk en steeds meer beleidsinhoudelijk.

Ten tweede: de beleidstheoretische aanpak als instrument voor evaluatieonderzoek is ontwikkeld en heeft zijn nut bewezen. Zo hebben we nog onlangs via die benadering het veiligheidsprogramma 2002-2006 geëvalueerd en kwamen we begin september 2009 met de resultaten van de evaluatie van het kabinetsbeleid inzake overlast en verloedering. Ook in deze twee onderzoeken worden de veronderstellingen van de beleidsmakers gereconstrueerd; vervolgens worden die op plausibiliteit getoetst aan de hand van (inter)nationaal evaluatieonderzoek. Het aardige hiervan is dat het niet alleen mooi onderzoek oplevert, maar dat beleidsmakers het zeer waarderen. Ze vragen om meer...

Literatuur

- Beugels, Paul en Bram Peper (1974). *Samenvatting rapport beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving*. Rijswijk: ministerie van CRM.
- Denters, S.A.H. (1989). Gemeentelijke politiek. In: R.B.Andeweg, A. Hoogerwerf, J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Den Haag: Sdu.
- Gilsing, R., A.W. van der Pennen, M. Turkenburg, V. Veldheer (1999). *Onderzoek naar lokaal sociaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 58).
- Gilsing, Rob, Theo Roes, Vic Veldheer, Marianne Vorthoren (2000). *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In: *Acta Politica*, okt., p. 493-532.
- Hoogerwerf, A. (1993). Een kwart eeuw beleidswetenschap: ontwikkeling, stand van zaken en uitdagingen. In: *Beleidswetenschap*, nr. 3, p. 215-237.
- Kwekkeboom, Rick, Theo Roes, Vic Veldheer; m.m.v. Ellen van den Hout en Leoni Sipkes (B&A Groep) en Adri Claassen (ITS) (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet; verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/12).
- Leeuw, Frans (2009). Theorieën in beleidsonderzoek. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 84, nr. 2.
- Peper, Bram (1982). *Vorming van welzijnsbeleid*. Meppel: Boom.
- Veldheer, Vic (1996). Van planmatig naar onderhandelend bestuur; veranderingen in het welzijnsbeleid tussen 1976 en 1996. In: Peter Hulsen en Rik Reussing (red.), *Keuzen maken; Nederland tussen 1976 en 1996*. Enschede: Twente University Press.
- Veldheer, V., A. van Kalmthout (1989). De beleidstheorie als instrument voor evaluatie-onderzoek. In: *Beleidswetenschap*, jg. 3, nr. 2.
- Veldheer, Vic, Astrid van Kalmthout en Marry Niphuis-Nell (1988). *Van emancipatiewerk naar emancipatiebeleid. Evaluatie van de Tijdelijke rijksbijdrageregeling ter stimulering van het emancipatiewerk*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Cahier 62)
- Veldheer, V. (1989). Decentralisatieonderzoek op sociaal en cultureel terrein. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 43, nr. 7.

Decentralisatie in perspectief

Dr. M. Boogers¹

Decentralisatie als proces

Decentralisatie stelt hoge eisen aan gemeenten én aan de rijksoverheid. Van gemeenten wordt verwacht dat ze in staat zijn de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden naar behoren uit te voeren, waarbij ze landelijke beleidsdoelen moeten zien te realiseren en daarnaast lokaal maatwerk dienen te leveren. Van de rijksoverheid wordt verwacht dat ze gemeenten daartoe in staat stelt en daarbij weet in te spelen op de mogelijkheden van lokale overheden. Het succes van decentralisatieoperaties is daarmee afhankelijk van het samenspel tussen Rijk en gemeenten. Toch wordt hieraan bij de evaluatie van decentralisatieoperaties maar weinig aandacht besteed. De nadruk ligt meestal sterk op de mate waarin gemeenten erin slagen de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Voor de wijze waarop decentralisatieoperaties zijn ingericht, is meestal veel minder aandacht. In deze bijdrage wordt daarom ingegaan op het procesmanagement bij decentralisatieoperaties. Na een korte schets van de algemene kwaliteitscriteria voor procesmanagement zullen deze worden toegepast op de decentralisatieoperaties van de afgelopen tien jaar. Hierbij zullen de bevindingen worden samengevat van het onderzoek naar de kwaliteit van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid dat de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg in 2008 heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK (Boogers et. al. 2008).

Procesmanagement bij decentralisatieoperaties

De grondslag van de procesbenadering is de veronderstelling dat de effectiviteit van een probleemoplossing in hoge mate afhankelijk is van de betrokkenheid van alle relevante partijen bij het proces van probleemdefiniëring en bij de keuze van een oplossing (vgl. De Bruijn et al. 2002). Deze veronderstelling vloeit voort uit de idee van wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokken actoren – waarvan ook bij decentralisatieoperaties sprake is. Zo zijn gemeenten voor de overdracht van taken en bevoegdheden afhankelijk van het Rijk en is het Rijk voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken afhankelijk van gemeenten. Er moet daarom via een proces van overleg tot overeenstemming en samenwerking worden gekomen. Om die reden focust de procesbenadering vooral op het proces van besluitvorming. Dit proces

¹ Dr. Marcel Boogers is universitair hoofddocent bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg.

wordt ontworpen en begeleid door de procesmanager – het Rijk in het geval van decentralisatie – en het mondt idealiter uit in een *package deal*: een brede oplossing die voor alle betrokkenen acceptabel en voordelig is. In de literatuur over procesmanagement worden vier voorwaarden genoemd voor succesvol procesmanagement (De Bruijn et al. 2002), dat wil zeggen: procesmanagement dat leidt tot een voor alle betrokkenen acceptabel resultaat. Deze criteria laten zich gemakkelijk vertalen naar decentralisatieoperaties.



Marcel Boogers

Openheid. De eerste eis heeft betrekking op de openheid van het proces. Voor de decentralisatiepraktijk betekent dit dat alle betrokken partners een rol moeten hebben bij het proces van probleemdefiniëring en bij de keuze van de decentralisatieoplossing. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de relevante feiten, omstandigheden en belangen in ogenschouw worden genomen, hetgeen de kwaliteit en legitimiteit van decentralisatie-impulsen ten goede komt.

Veiligheid. De tweede conditie voor succesvol procesmanagement is veiligheid. Voor decentralisatieoperaties houdt deze eis in dat er rekening wordt gehouden met de belangen van de betrokken overheden, waarbij hun vitale belangen en centrale waarden dienen te worden beschermd.

Voortgang. De derde voorwaarde heeft betrekking op de voortgang van het proces: er zijn winstmogelijkheden voor alle partijen en prikkels voor medewerking aan de decentralisatieoperatie.

Inhoud. De laatste kwaliteitseis van procesmanagement gaat over de inhoud. Voor decentralisatie betekent dit dat de inhoudelijke kwaliteit van de overgedragen taken (op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische legitimatie) dient te worden verbeterd.

Onderzoek

Bestaande evaluatiestudies geven over het algemeen maar een beperkt beeld van de kwaliteit van het procesmanagement. De primaire focus ligt in de meeste gevallen op de kwaliteit van het gedecentraliseerde beleid. Voor de wijze waarop departementen en andere actoren (zoals de VNG) hier in het decentralisatieproces de juiste voorwaarden voor hebben gecreëerd, is veel minder aandacht. Toch kunnen er op basis van de bestudeerde evaluaties en uit aanvullende gesprekken met betrokkenen van departementen en gemeenten over andere decentralisatieoperaties enkele conclusies worden getrokken over de kwaliteit van het procesmanagement bij decentralisatie. In het genoemde UvT-onderzoek zijn allereerst evaluaties van afzonderlijke decentralisatieoperaties tussen 1993 en 2006 bestudeerd. Gelet op de beschikbaarheid van relevante evaluatiestudies is hierbij gefocust op de decentralisatie van de onderwijs-huisvesting, het Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), de Welzijnswet (deze decentralisatie dateert weliswaar van 1987, maar vanwege de omvang van deze operatie is de evaluatie ervan toegevoegd aan de bestudeerde rapporten), de Wet voorziening gehandicapten (wvG) en de Wet werk en bijstand (wwb). Hiernaast zijn tien semi-structureerde interviews gehouden met betrokkenen van gemeenten, departementen en de VNG, waarbij ook andere dan de genoemde decentralisatieoperaties zijn besproken. Tot slot is een steekproef van 680 gemeentesecretarissen en wethouders benaderd met een online-enquête, waarin gevraagd werd naar hun oordelen en opvattingen over decentralisatie. Hiervan hebben 150 gemeentesecretarissen en wethouders gereageerd, waarmee de respons op 22% komt. Deze groep is representatief naar functie, gemeentegrootteklasse en regio (Boogers et al. 2008: 52 e.v.).

De praktijk van procesmanagement

Als het verloop van decentralisatieoperaties wordt getoetst aan de kwaliteitscriteria voor procesmanagement, ontstaat het volgende beeld.

- **Openheid:** decentralisatie met een centralistisch oogmerk
Waar het gaat om de openheid van decentralisatieprocessen, valt het op dat het probleemperspectief van de rijksoverheid leidend is (zie ook: Schilder en Roest 2007). Gemeenten zijn niet of nauwelijks betrokken bij de definitie van het beleidsprobleem en bij de keuze van de decentralisatieoplossing die hiervoor geschikt is. Voor de gevolgen van decentralisatie voor gemeenten, of voor de wijze waarop decentralisatie zou kunnen bijdragen aan de oplossing van lokale vraagstukken, is maar weinig aandacht. Pas als de contouren van de decentralisatieoperatie bekend zijn, wordt met het

lokaal bestuur onderhandeld. In eerste instantie is dat met de VNG, die de gevolgen van een decentralisatieoperatie niet alleen beoordeelt op haar praktische consequenties voor gemeenten, maar ook rekening houdt met de strategische gevolgen van een decentralisatie-impuls voor de positie van gemeenten in het binnenlands bestuur. Omdat praktische en strategische belangen niet altijd met elkaar verenigbaar zijn, kunnen de uitkomsten van het onderhandelingsresultaat voor bepaalde categorieën gemeenten negatieve gevolgen hebben. In laatste instantie worden werkgroepen van gemeentelijke en departementale professionals betrokken bij de precieze invulling van de decentralisatieoperatie. Zoals evaluatiestudies laten zien en ook uit de gevoerde gesprekken blijkt, is een vroegtijdige betrokkenheid van deze werkgroepen een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een decentralisatieproces. Of omgekeerd: als gemeenten een geringe rol hebben gespeeld bij de inhoudelijke voorbereiding van de decentralisatie, leidt dat vaak tot invoeringsproblemen (o.a. Van Dongen 2003; Divosa 2005; Bunt et al. 2007).

- Veiligheid: onduidelijkheid, risico's en risicomijdend gedrag

In het verlengde van de vorige conclusie kan worden gesteld dat er weinig aandacht is voor de mate waarin een decentralisatieoperatie voor gemeenten (financiële) risico's met zich brengt. Een ruime meerderheid van de ondervraagde wethouders en gemeentesecretarissen vindt dat de rijksoverheid bij decentralisatieprocessen te weinig rekening houdt met wat gemeenten aankunnen. Decentralisatie vergt soms meer van gemeenten dan zij aankunnen, met navenante risico's, die nog eens worden vergroot door de onzekerheden over de wijze waarop de overgedragen taak dient te worden uitgevoerd, waarmee de gevolgen van decentralisatie onduidelijk zijn. Soms geven landelijke beleidskaders houvast, maar omdat ze geen onderscheid maken tussen grote en kleine gemeenten is de zekerheid die deze kaders bieden vaak beperkt, omdat ze meestal niet van belang zijn voor kleinere gemeenten. Ook de minimumnormen die de wet stelt aan het niveau waarop de gedecentraliseerde taak wordt uitgevoerd, blijken in de praktijk soms onvoldoende houvast te bieden (Van Dongen 2003; Bosselaar et al. 2007). Om risico's te vermijden kiezen gemeenten soms voor een suboptimale uitvoering van de gedecentraliseerde taak, hetgeen in enkele gevallen leidt tot een (tijdelijke) verlaging van het voorzieningenniveau ten opzichte van de situatie vóór decentralisatie. Pas als gemeenten meer duidelijkheid krijgen over de gevolgen van de overgedragen taak – en onder druk van landelijke en lokale politieke debatten over het gerealiseerde voorzieningenniveau – laten gemeenten hun aanvankelijke voorzichtigheid varen en wenden zij meer middelen aan voor de uitvoering van de overgedragen taak (o.a. Bosselaar et al. 2007; IPSO Facto en SGBO 2001; Stegeman en Van Vuren 2006; Van Dongen 2003).

- Voortgang: de paradox van prikkelsturing

Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van decentralisatieprocessen is dat er voor alle betrokkenen voordelen te behalen zijn. De eerste conclusie brengt met zich dat de voordelen voor de rijksoverheid helder omschreven zijn, maar ook voor

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

- Inhoud: welke kwaliteit wordt verbeterd?

Het uiteindelijke doel van decentralisatieoperaties is dat de inhoud van het beleid een kwaliteitsimpuls krijgt. De gedachte hierbij is dat gemeenten de overgedragen taken efficiënter, effectiever en democratischer kunnen vervullen, omdat zij beter zicht hebben op de lokale situatie en daardoor beter tot maatwerkoplossingen in staat zijn. De bestudeerde evaluatiestudies en gesprekken met betrokkenen laten in dit opzicht een meervoudig beeld zien. Hoewel de algehele beoordeling van decentralisatieprocessen redelijk tot zeer positief is, kunnen er enkele vraagtekens worden geplaatst bij de mate waarin de veronderstelde kwaliteitsverbeteringen zijn bereikt. Allereerst zijn er aanwijzingen dat de efficiencywinst van decentralisatie (zeker gedurende de eerste jaren) tegenvalt. Gemeenten geven aan dat de efficiencykortingen waarmee veel decentralisatieoperaties gepaard gaan, ten koste gaan van andere middelen. Ook decentralisatieoperaties waarin financiële prikkels zijn ingebouwd, leiden niet altijd tot efficiencywinst; zoals aan het einde van de vorige alinea bleek, richten gemeenten zich dan te sterk op het behalen van financiële voordelen, in plaats van op de inhoudelijke kwaliteit van het beleid. Ook de aanname dat gemeenten beter zicht hebben op de lokale problematiek, wordt in de praktijk niet altijd bewaarheid. In enkele gevallen blijken kleinere gemeenten niet over de noodzakelijke informatie te beschikken om een eigen lokaal beleid tot ontwikkeling te brengen. Landelijke beleidskaders blijken ook hier onvoldoende aan te sluiten op de situatie van kleinere gemeenten. Decentralisatie blijkt evenmin automatisch te leiden tot maatwerkoplossingen. In veel gevallen laten gemeenten (kleine en grote) zich leiden door de modelverordening van de VNG, door departementale handleidingen en richtlijnen en door financiële prikkels. Het duurt meestal verscheidene jaren voordat het gedecentraliseerde beleid een gemeentelijke invulling krijgt. De geringe betrokkenheid van de plaatselijke politiek draagt hieraan bij. Daarmee is ook de betekenis van decentralisatie voor de democratische kwaliteit van beleid – in ieder

geval op korte termijn – minder groot dan vaak wordt verwacht (o.a. Turkenburg 2003; Van der Hoeven 2004; Bosselaar et al. 2007).



Analyse en conclusies

De afgelopen tien jaren hebben diverse decentralisatie-impulsen plaatsgevonden. Deze decentralisatieoperaties stonden wel steeds op zichzelf. Er was geen sprake van een kenbaar, eenduidig en doordacht decentralisatiebeleid. In plaats daarvan stonden de probleemdefinities van de afzonderlijke departementen steeds centraal. Het weinig rekening houden met gemeentelijke bestuurskracht heeft voor gemeenten problemen opgeleverd. Desondanks zijn gemeenten wel in staat gebleken de overgedragen taken uit te voeren. Zelfs wanneer de implementatie weer werd ingehaald door beleidswijzigingen of door nieuwe decentralisatieoperaties, bleek de gemeentelijke veerkracht aanzienlijk, zowel bij grote als bij kleine gemeenten (Boogers et al. 2008: 40-41).

Beleidsrust

Decentralisatie van rijks- en provincietaken doen een groot beroep op de capaciteit van de lokale politiek om eigen afwegingen te maken. Daarbij is niet alleen de inhoudelijke complexiteit van de gedecentraliseerde taken een probleem (hoewel daar externe deskundigen voor kunnen worden ingehuurd), maar vooral het gebrek aan beleidsrust. Omdat de lokale politiek in hoog tempo wordt geconfronteerd met wetswijzigingen en met weer nieuwe taken, krijgt ze nauwelijks de ruimte om

zich te bezinnen op de vraag hoe het gedecentraliseerde beleid kan worden afgestemd op lokale omstandigheden. Politieke en ambtelijke processen op landelijk niveau kennen een eigen logica, die nauwelijks rekening houdt met de logica van de lokale praktijk. Bij afspraken tussen rijk, provincie en gemeenten over bestuurlijke omgangsvormen ligt de nadruk meestal sterk op de herverdeling van taken, middelen en bevoegdheden; terwijl het meer voor de hand ligt om aandacht te besteden aan het vergroten van beleidsrust voor gemeenten (Raad van State 2006). Daarbij zouden afspraken kunnen worden gemaakt over het tempo waarin nieuwe taken worden gedecentraliseerd en beleidskaders worden gewijzigd.

De gemeente als eerste overheid

Er is de laatste tijd veel aandacht voor de versterking van het lokaal bestuur; de gemeente zou als eerste overheid meer mogelijkheden moeten krijgen om dicht bij mensen maatwerkoplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen (VNG 2007; VNG 2006). In dat kader wordt onder andere gepleit voor een nieuwe decentralisatieronde (Bestuursakkoord Rijk en gemeenten 2007; Interbestuurlijke taakgroep gemeenten 2008). Zoals uit het voorgaande blijkt, is de gemeente bij decentralisatieoperaties geen eerste, maar juist steeds een tweede overheid geweest. De belangen van de rijksoverheid hebben steeds voorop gestaan: een departement wilde bezuinigen, of wilde af van al te veel bureaucratische rompslomp, en ging daarom over tot decentralisatie. Voor zover er ook aandacht was voor lokale belangen, kwamen die pas in tweede instantie aan bod. Voor het welslagen van decentralisatieoperaties dient het aanbeveling de lokale belangen meer centraal te stellen. Dat betekent allereerst dat decentralisatie ook moet worden ingezet om gemeenten te ondersteunen bij het oplossen van plaatselijke vraagstukken. Van decentrale overheden mag dan gevraagd worden actief en concreet aan te geven welke middelen zij nodig hebben voor hun taken. Voorbeeld daarvan is de ‘Rotterdamwet’ die gemeenten op verzoek van Rotterdam nieuwe mogelijkheden heeft gegeven voor het voeren van een actief huisvestingsbeleid. Van het Rijk mag gevraagd worden een procedure te hebben om met dergelijke verzoeken om te gaan. Verder dient te worden nagegaan hoe gemeenten meer zekerheden kunnen worden verschaft over de financiële consequenties van de taakoverdracht. Die zekerheid kan voorkomen dat de gedecentraliseerde taken – zeker gedurende de eerste jaren – tamelijk mechanisch worden uitgevoerd. Op die manier kan decentralisatie leiden tot de beoogde vergroting van slagvaardigheid, democratie en maatwerk.

Literatuur

- Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, *Samen aan de slag*, 4 juni 2007.
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1998-2008*, (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Den Haag.
- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel (2007). *Werkt de WWB?: resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Bunt, S., M. Grootsholte en D.R. Kemper (2007). *Gemeenten aan het woord: tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB*. Leiden.
- Centrum voor Arbeid en Beleid (2006). *WWB Monitor 2006, meer perspectief voor mensen; twee jaar Wet werk en bijstand*. Utrecht.
- Divosa, *De WMO: voor wie, door wie?: keuzen en kansen voor sociale diensten* (2005). Utrecht: Divosa.
- Dongen, J. van (2003). *Onrecht door rechtspraak?: een evaluatie van de wvg*. Tilburg: Wetenschapswinkel, UvT.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden: lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: SCP.
- Groot, R. de (2005). Effecten van decentralisatie van onderwijsbeleid naar gemeenten en de keuze voor territoriale of functionele decentralisatie. In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, p. 52-73.
- Hoeven, M.J.A. van der (2004). *Voortgangsrapportage gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal*. Den Haag.
- Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008). *Vertrouwen en verantwoorden*. Den Haag.
- Ipsa Facto en SGBO (2001). *Een verstrekkende wet, derde evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten*. Den Haag.
- Kwekkeboom, R., Th.H. Roes en V. Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet*. Den Haag: SCP.
- Moulijn, M. (2003). Decentralisatie: een geluk of een ongeluk?; de casus Wet Voorzieningen Gehandicapten beoordeeld op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. In: *Bestuurskunde*, nr. 7, p. 286-295.
- Raad van State (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: RvS.
- Schilder, A. en E. Roest (2007). Rijk laat handschoen vallen. In: *Binnenlands Bestuur*, nr. 49, p. 30-31.
- Stegeman, H. en A. van Vuren (2006). *Wet werk en bijstand: een eerste kwantificering van effecten*. Den Haag: CPB.
- Turkenburg, M.C.M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering. Onderzoek lokaal sociaal beleid II*. Den Haag: SCP.
- Turkenburg, M.C.M. (2003). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)*. Den Haag: SCP.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2006). *Commissie toekomst lokaal bestuur. Wil tot verschil: gemeenten in 2015*, Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2007). *Commissie Gemeentewet en Grondwet, Eerste overheid*. Den Haag: VNG.

De werkvloer van de Wet maatschappelijke ondersteuning: Over regeldruk en gemeentelijke beleidsvoering

Peter Hupe¹

1 Inleiding

De beleidsnota is gedrukt. De wet is aangenomen. En de rest is uitvoering...

Dit is een gangbare kijk op overheidsbeleid. De kijk is gangbaar en uit democratisch oogpunt misschien ook aantrekkelijk. Tegelijkertijd zegt zij nog weinig over wat er in de praktijk van beleid feitelijk met de goede bedoelingen vastgelegd in de wet of beleidsnota gebeurt. En als vervolgens de resultaten van het beleid ietwat blijken tegen te vallen – de kans daarop is nooit helemaal uit te sluiten – ligt dat aan de uitvoerders. Die hebben hun werk dan niet goed gedaan.

Mijn veronderstelling is dat Rob Gilsing deze gangbare kijk op beleid te gemakkelijk vindt. Hij behoort tot de onderzoekers die kijken naar wat er in de praktijk met de beleidsdoelstellingen-op-papier is gedaan, maar daarmee niet volstaan. Die beleidsonderzoekers willen ook de waarom-vraag beantwoorden: hun ambitie is het om zowel te beschrijven als te verklaren.

Het onderwerp van deze bijdrage sluit bij die wens aan: het onderzoeken van de praktijk van beleid. De meta-vraag, wat wij over die praktijk al weten en wat nog niet, wordt toegespitst op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Op de gebieden die de Wmo bestrijkt, heeft de nationale wetgever de taak van beleidsvoering bij het lokaal bestuur gelegd. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering, maar ook voor de beleidsvorming die daaraan voorafgaat. De vraag die ik aan de orde wil stellen, is wat dit zou kunnen betekenen voor het werk van de mensen die geacht worden de wet in zijn verschillende onderdelen uit te voeren. Wat maakt het voor de regeldruk in de uitvoering van de Wmo uit dat gemeenten de rol van beleidsvoerder vervullen?

Deelvragen zijn de volgende: Wat valt onder regeldruk te verstaan? Wat betekent het dat gemeenten bij de Wmo de rol van beleidsvoerder hebben gekregen? En welke gevolgen heeft gemeentelijke beleidsvoering voor de regeldruk in de uitvoering van de Wmo? Het is duidelijk dat deze vragen in het bestek van deze bijdrage eerder kunnen worden gesteld dan beantwoord. Daarbij is afgezien van een systematische inventarisatie van reeds bestaande kennis. In het bijzonder de door het Sociaal en

¹ Dr. P.L. Hupe is als universitair hoofddocent verbonden aan de Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 2007 was hij tevens gastprofessor bij het Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit Leuven.

Cultureel Planbureau breed opgezette evaluatie van de Wmo zal een schat aan informatie opleveren. Deze bijdrage abstraheert daarvan en heeft een theoretisch-analytisch karakter. Tegelijkertijd is zij gericht op empirisch onderzoek. Operationeel doel is uit te nodigen tot reflectie.

Allereerst wordt gekeken naar wat er gebeurt op wat ik eerder omschreef als de werkvloer van de overheid (Hupe 2007). De aandacht richt zich in het bijzonder op de regeldruk ervaren door mensen werkzaam in publieke dienstverlening. Wat houdt die regeldruk in en waar komt zij vandaan (tweede paragraaf)? Aansluitend komt de rol van gemeenten als beleidsvoerder aan de orde (derde paragraaf). Vervolgens worden beide elementen gecombineerd in een toespitsing op de Wmo (vierde paragraaf). De bijdrage eindigt met enkele conclusies (vijfde paragraaf).



Peter Hupe

2 Regeldruk en publieke dienstverlening

Sinds enkele jaren vragen onderwijzers, politieagenten, mensen uit de gezondheidszorg en anderen werkzaam in de (semi-)publieke sector aandacht voor hun werkdruk. Zij vinden elkaar in de opvatting dat door wet- en regelgeving en vooral ook allerlei *management targets* de druk op hen zo is toegenomen, dat zij moeite hebben om aan hun 'eigenlijke' werk toe te komen. Het nieuwe hieraan is dat deze professionals in publieke dienstverlening de toegenomen werkdruk niet alleen onder het

koffiedrinken met elkaar bespreken, maar zich in het publiek domein manifesteren. Er worden openbare bijeenkomsten belegd. Er verschijnen bundels, met titels als *Beroepszeer* (Van den Brink et al. 2005) en *Beroepstrots* (Jansen et al. 2009). Die manifestaties hebben een enigszins activistisch karakter. Interessant is dat zij door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gesubsidieerd. Sterker nog, er is sprake van officieel overheidsbeleid gericht op *Administratieve lastenvermindering voor professionals in de openbare sector* (www.mijnrechtewerk.nl).

De verscheidenheid aan beroepen in de (semi-)publieke sector is groot. Management lijkt de laatste jaren een groter gewicht te hebben gekregen, terwijl ook meer in het algemeen het bedrijfsleven de overheid ten voorbeeld wordt gehouden (Noordgraaf 2004). Niettemin kiezen velen er bewust voor om in de publieke sector te werken (Steijn 2006). Dit geldt zeker voor de hierboven aangehaalde onderwijzers, politieagenten en mensen werkzaam in de gezondheidszorg. Vanzelfsprekend zijn er grote verschillen, bijvoorbeeld in de mate van institutionalisering. Binnen de gezondheidszorg, bijvoorbeeld, is de professie van de arts – in al zijn specialismen – maatschappelijk meer gevestigd dan die van de verpleegkundige. Daar staat evenwel een aantal gemeenschappelijke kenmerken tegenover. In de eerste plaats is sprake van een welomschreven beroep, waarvoor een bepaalde opleiding is vereist. In de tweede plaats wordt in de uitoefening van dat beroep verantwoording afgelegd, ook als die niet wordt gevraagd. Het zoeken van terugkoppeling op het eigen werk staat naast het uitvoeren van instructies. In de derde plaats staan de onderwijzer en de agent in direct contact met burgers. Dit kenmerk maakt zowel de verpleegkundige als de arts in zekere zin *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980). Dit geldt zeker als die arts in dienst van een algemeen ziekenhuis is. De aard van de arbeidsverhouding (werkzaam bij ‘de overheid’ in meer of minder ruime zin) betreft dan ook het vierde gemeenschappelijke kenmerk van wat *professionals in publieke dienstverlening* kan worden genoemd (Hupe 2009).

Ongeacht de mate van institutionalisering van hun beroep zien deze mensen werkzaam in de publieke sector, breed opgevat, zichzelf als professionals. Zij stellen er een eer in hun werk zo goed mogelijk te doen. Bij de uitoefening van hun taken staan zij in direct contact met burgers in verschillende rollen, zoals die van cliënt of patiënt. Daarbij hebben zij met een veelheid aan handelingsvoorschriften te maken; zie tabel 1.

Of het nu om een verpleegkundige gaat of om een arts in een gemeentelijk ziekenhuis, zij zien zichzelf als professional en werken in publieke dienst. Dit betekent dat zij worden geacht hun werk te doen volgens de standaarden en normen inherent aan hun beroep. Daarbij moeten zij de betreffende officiële wet- en regelgeving uitvoeren, of daarmee tenminste serieus rekening houden. En bovendien hebben zij – weliswaar ook in variërende mate, maar wel permanent – met maatschappelijke verwachtingen te maken.

Tabel 1

Bronnen van werkdruk in publieke dienstverlening

<i>handelingsvoorschriften</i>	<i>formele regels</i>	<i>professionele normen</i>	<i>verwachtingen</i>
<i>bronnen</i>	openbaar bestuur - wetgeving - beleid - management	beroep	samenleving
<i>verantwoordingsregime</i>	politiek-bestuurlijk	professioneel	participatief
<i>druk ervaren op werkvloer</i>	regeldruk	beroepsdruk	maatschappelijke druk

Bron: Uitwerking van Hupe en Hill (2007)

Deze veelheid aan regels, afkomstig vanuit verschillende bronnen, stapelt zich als het ware op de werkvloer op. Formele regels, professionele normen en verwachtingen vanuit de samenleving hebben gemeenschappelijk dat zij voor publieke dienstverleners als handelingsvoorschriften gelden. Op de werkvloer, dit wil zeggen in hun dagelijkse taakuitoefening in de organisatie waarin zij direct met burgers te maken hebben, zien deze professionals in publieke dienstverlening zich voor de opgave geplaatst met werkdruk om te gaan. Die werkdruk kent een subjectieve en een objectieve component. De combinatie van dezelfde opeengestapelde regels, normen en verwachtingen zal individueel verschillend worden gepercipieerd en verwerkt. De term regeldruk betreft in dit kader de verzameling handelingsvoorschriften afkomstig vanuit een combinatie van politiek-bestuurlijke bronnen, in het bijzonder wetgeving, beleidsdoelstellingen en *management targets*.

Als vergelijkbare professionals *ceteris paribus* worden vergeleken, kan de omgang met regeldruk op dezelfde werkvloer uiteenlopend blijken te zijn en daardoor tot variërende uitkomsten leiden. Dit komt door verschillen tussen individuele professionals (de subjectieve component), verschillen in situaties en verschillen in de interactie tussen professional en situatie. In principe zijn alle geldende handelingsvoorschriften even belangrijk; in de praktijk kunnen zij evenwel vrijwel nooit alle tegelijkertijd worden nagevolgd. Voortdurend vindt een afweging tussen handelingsvoorschriften plaats, alsook tussen afzonderlijke formele regels. De wijze van toepassing van formele regels kan variëren, mede afhankelijk van het geval zoals dit zich in een concrete situatie aandient.

De feitelijke opeenstapeling op de werkvloer, daar waar de professionals als *regeltoepassers* hun werk doen, staat haaks op de normatief gefundeerde veronderstelling van de *regelstellers*. Iedere regelsteller denkt namelijk 'zijn' regels zowel bindend als exclusief geldend te zijn. Daartegenover hebben de regeltoepassers altijd met combinaties van handelingsvoorschriften te maken. Voortdurend maken zij afwegingen; niet alleen over hoe maar ook welke regels in een gegeven situatie zijn toe te passen.

Uit dit beeld, hier op een tamelijk hoog abstractieniveau geschetst, laat zich afleiden dat de opeenstapeling van formele regels en andere handelingsvoorschriften op de werkvloer van publieke dienstverlening, een grote empirische variatie in beleidsuitvoering voor de hand doet liggen. De praktijk van die uitvoering laat zich niet uit de tekst van de wet of beleidsnota aflezen. Daar komt nog een laag aan variatie bij, als we naar de rol van gemeenten kijken – het tweede element in dit betoog. Bij de Wmo zijn de gemeenten niet alleen voor de uitvoering verantwoordelijk, maar hebben zij de rol van beleidsvoerder gekregen. Wat betekent dit feit?

3 De gemeente als beleidsvoerder

In het discours over het openbaar bestuur heeft elke deelnemer zijn eigen kampioen. Zo zijn er auteurs die naar de overheid kijken vanuit de optiek van een commercieel bedrijf. Sommigen zijn verknocht aan het particulier initiatief en beoordelen ontwikkelingen op hun betekenis voor maatschappelijke organisaties. Anderen benadrukken overwegingen van democratie en zetten de burger op een voetstuk.

Ten aanzien van het stelsel van binnenlands bestuur zijn er uitgesproken voorstanders van de lokale bestuurslaag. Sinds Gerrit van Poelje – en na hem Henk Brasz – kent de Nederlandse bestuurskunde een bloeiende tak die zich richt op de gemeente. Navent is de aandacht voor de taken van het lokaal bestuur, voor decentralisatie en voor de verhoudingen binnen het stelsel van binnenlands bestuur (zie bijvoorbeeld, respectievelijk, Veldheer 1994; Fleurke et al. 1997; Toonen 1987). Hoewel het proefschrift van Rob Gilsing (2005) een sterke beleidscomponent kent, past het ook in deze bestuurskundige traditie.

Tegelijkertijd zijn de argumenten om maatschappelijke vraagstukken op een zo ‘laag’ mogelijke bestuurslaag aan te pakken universeel. Het *ideaal van decentraal* kent een algemene aantrekkelijkheid, hieronder door Deborah Stone (2002) in haar boek *Policy Paradox* verwoord (zie tabel 2).

Tabel 2

Argumenten voor decentralisatie

Decentralisatie geeft macht aan lokale autoriteiten, die betere kennis van de lokale gemeenschap hebben.
Het biedt kansen op diversiteit aan oplossingen ter leniging van uiteenlopende lokale behoeften.
Decentralisatie geeft medeoverheden de gelegenheid om te experimenteren met beleidsinnovaties en kennis te ontwikkelen over wat werkt en wat niet.
Het geeft gemeenschappen meer autonomie en bevordert de vrijheid van hun leden.

Bron: Stone (2002: H15)

Daartegenover staan argumenten om maatschappelijke vraagstukken bij voorkeur vanaf de nationale bestuurslaag aan te pakken. Ook die argumenten zijn algemeen herkenbaar (zie tabel 3).

Tabel 3

Argumenten voor centralisatie

Besluitvorming op nationale schaal biedt minder kans op provinciaals denken.
Beleidsbeslissingen kunnen eerder gebaseerd zijn op inhoudelijke overwegingen en technische mogelijkheden en minder op smalle lokale eigenbelangen.
Besluitvorming op centrale schaal maakt een standaardisering van beleidsbeslissingen mogelijk en vergroot de kans op gelijke behandeling van gelijke gevallen.
Beleidsbeslissingen op nationale schaal bieden kansen om macht en middelen onder minder machtige maatschappelijke actoren te verdelen. Centralisatie bevordert daardoor materiële gelijkheid.

Bron: Stone (2002: H15)

Het lijkt nu dat wethouders en gemeenteambtenaren altijd aanhangers van decentralisatie zullen zijn en ministers en departementale beleidsambtenaren altijd voorstander van een aanpak vanuit de rijksoverheid. Deze voorstelling van zaken is te simpel; standpunt en bestuurslaag vallen niet a priori samen. In ieder geval gaat het bij beide argumentaties, zowel die van het ideaal van decentraal als van het gelijk van het Rijk, om ideaalbeelden. Zij betreffen eerder claims, geuit in een politiek debat met de bedoeling te overtuigen, dan effecten die concreet bewezen zijn en waarvan is aangetoond dat zij onder alle omstandigheden zullen optreden. Daarbij valt ook niet uit te sluiten dat mensen ideaal A zeggen aan te hangen omdat dit sociaalwenselijk wordt geacht, maar in feite handelen naar beeld B. Zowel de verwijzing naar het ideaal van decentraal als die naar het wensbeeld van materiële gelijkheid kunnen worden gebruikt in de strijd om de reallocatie van bevoegdheden. Onder het discours gaat het immers altijd om macht en middelen. Aan de orde zijn wijzigingen in interbestuurlijke gezagsverhoudingen en de legitimering van eigen posities.

Relevant is dat dergelijke mechanismen – zoals die van het uiten van politieke claims; die van het zeggen van A maar doen van B – werkzaam zijn in het publiek domein als geheel, en wel op allerlei plaatsen, onafhankelijk van de bestuurslaag. Ten aanzien van de rol van de gemeente als beleidsvoerder kan dit bijvoorbeeld betekenen dat ook een College van Burgemeester en Wethouders uitgaat van het idee: ‘De hoofdlijnen van het beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning hebben wij nu in een gemeentelijke nota vastgelegd. De rest is uitvoering.’ De empirische relativering van de gangbare kijk op beleid waarmee deze bijdrage begon, betreft dan ook niet alleen een minister en zijn of haar ambtenaren op een departement. De gemeente is medeoverheid maar vertegenwoordigt bij de Wmo als beleidsvoerder minstens zoveel ‘de top’ als ‘de basis’ van het beleidsproces.

Dat brengt ons op de derde van de drie deelvragen: Welke gevolgen heeft gemeentelijke beleidsvoering voor de regeldruk in de uitvoering van de Wmo?

4 Regeldruk op de werkvloer van de Wmo

Hoewel sinds de invoering in 2007 nog slechts korte tijd is verstreken, stond de wetgever met de Wet maatschappelijke ondersteuning een andere bestuurlijke vormgeving van het lokaal sociaal beleid voor ogen. Beoogd is ‘meer samenhang te brengen tussen diverse onderdelen van sociaal beleid door deze in één wet onder te brengen. Met de Wmo zou de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid, ook van mensen met een beperking, moeten toenemen en actief burgerschap en sociale samenhang sterker moeten worden. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid om hiertoe beleid te voeren, binnen de kaders die de Wmo stelt. Zij leggen over hun beleid horizontaal verantwoording af aan hun inwoners en niet, zoals eerder op sommige deelterreinen het geval was, verticaal aan de rijksoverheid. De rijksoverheid is slechts verantwoordelijk voor de werking van het systeem als geheel.’ Aldus formuleert Paul Schnabel de bedoelingen van de wetgever in zijn voorwoord bij de eerste tussenrapportage van het SCP over de evaluatie van de Wmo (Van Houten; Tuijnman en Gilsing 2007: 5).

Voor vrijwel geen enkele wet geldt dat de zogeheten beleidstheorie erachter van één ontwerper afkomstig is. Altijd is de inhoud resultaat van partijpolitieke onderhandeling en bureaupolitieke strijd. Die strijd is overigens normaal en doorgaans ook functioneel. Zij betekent aandacht voor uiteenlopende aspecten. Als de aanduiding ‘bureaupolitieke strijd’ wordt vervangen door ‘interdepartementaal overleg’ klinkt dit misschien positiever, maar er wordt hetzelfde mee bedoeld. Dit betekent dat de tekst van een wet vrijwel altijd compromissen uitdrukt en zelden eenduidig is.

Dit geldt bij uitstek voor de Wet maatschappelijke ondersteuning. Terwijl het de bedoeling van de wetgever was om juist verschillende componenten bij elkaar te brengen, heeft de wet een samengesteld karakter en vormt zij een complex geheel. De wet kent negen zogenoemde prestatievelden. Zij variëren van ‘het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten’ (het eerste prestatieveld) tot en met ‘het bevorderen van verslavingsbeleid’ (het negende prestatieveld). Het is evident dat hier een grote verscheidenheid aan de orde is: aan maatschappelijke vraagstukken, aan categorieën burgers, aan gangbare wijzen van aanpak zoals die na de invoering van de Wmo moeten worden aangepast. Met de opdracht om de wet op al deze aspecten te evalueren hebben de onderzoekers van het SCP dan ook een forse taak gekregen.

Op wat is te identificeren als *de werkvloer van de Wmo* zijn de uitvoerders werkzaam, de *street-level bureaucrats*, de ‘professionals in publieke dienstverlening’. Dit is bewust een ruime omschrijving, omdat we eigenlijk nog niet precies weten om wie het gaat. In ieder geval geldt alleen al ten aanzien van de werkvloer dat van een meervoudige verscheidenheid sprake is; zie tabel 4.

Tabel 4

Enkele dimensies van empirische variatie

<i>beleidsterrein</i>	vgl. negen prestatievelden
<i>gemeentelijk beleid</i>	politiek/ambtelijk
<i>betrokken organisaties</i>	ambtelijk/commercieel/non-profit
<i>burgerparticipatie</i>	mate van institutionalisering
<i>uitvoerders</i>	<ul style="list-style-type: none">- aard van beroep- mate van professionele institutionalisering- werkomstandigheden- individuele kenmerken enzovoort

Is het al een exercitie op zich om feitelijke gegevens op deze en andere relevante dimensies in kaart te brengen, als men verbanden zou willen leggen, is na doordening een explicitering en uiteindelijk empirische toetsing van die verbanden vereist. Dat gaat het bestek van deze bijdrage verre te buiten. In een stapsgewijze aanpak op weg naar verklaringsgericht vergelijkend onderzoek naar regeldruk op de werkvloer van de Wmo lijken in ieder geval de volgende vragen relevant:

Wie zijn te beschouwen als de feitelijke 'uitvoerders' van de Wmo?

Wat zijn overeenkomsten en verschillen als die uitvoerders worden benaderd als 'professionals in publieke dienstverlening'?

Gegeven de beleidsvoering ten aanzien van de Wmo zoals gepraktiseerd door gemeenten, van welke variatie in regeldruk op de werkvloer is sprake?

Welke gevolgen heeft de variatie in regeldruk voor de beleidsprestaties (output)?

Vervolgens laten zich enkele veronderstellingen expliciteren, zoals bijvoorbeeld:

Qua regeldruk zal de variatie in beleidsvoering door gemeenten niet ten principale verschillen van die in de situatie waarin departementen de rol van beleidsvoerder vervullen.

Het effect van regeldruk op beleidsprestaties blijft medebepaald door de kenmerken van individuele 'professionals in publieke dienstverlening' en de door hen gepraktiseerde wijze van regeltoepassing.

Sommige gemeenten zullen allerlei verantwoordingsverplichtingen formuleren. Andere zullen zoveel mogelijk uitbesteden. Dat uitvoering in een *black box* plaatsvindt, wordt daarmee gesanctioneerd en versterkt; het is alleen het resultaat dat

telt. Weer andere gemeenten zullen de professionaliteit van sommige categorieën publieke dienstverleners serieus nemen en hun handelingsruimte waarborgen.

Daarnaast blijft de individuele component belangrijk. Ongeacht de herkomst van de toe te passen formele of andere regels, het effect treedt pas op in de feitelijke omgang met de opeengestapelde handelingsvoorschriften. En die omgang vindt plaats op de werkvloer, in dit geval van de Wmo.



5 Conclusies

De probleemstelling in deze bijdrage betrof de vraag wat het zou kunnen uitmaken voor de regeldruk in de uitvoering van de Wmo dat niet een of meer ministeries, maar de gemeenten de rol van beleidsvoerder vervullen. De voornaamste conclusie luidt dat laatstgenoemd feit niet vanzelf een grotere aandacht betekent voor het werk dat de professionals in publieke dienstverlening doen als de zogenoemde uitvoerders van de wet. De aandacht voor de rol van burgers in het beleidsproces moge zijn toegenomen, de werkvloer waarop het beleid wordt uitgevoerd is en blijft in hoge mate een *black box*.

Of het nu om een minister of een wethouder gaat, de gangbare kijk op beleid waarmee deze bijdrage begon, blijft aantrekkelijk. De veronderstelling daarin is dat het beleid zoals gerealiseerd zich laat afleiden uit het beleid zoals geformuleerd op papier. Of de doelstellingen zijn vastgelegd in een beleidsnota of in een wet; of het om afdwingbare regels of om prestatievelden gaat, maakt daarbij geen wezenlijk verschil. De aangeduide kijk op beleid, met zijn oriëntatie op beleidsvorming eerder dan

op beleidsuitvoering, is óók te voorzien wanneer beleidsvoering taak van de lokale bestuurslaag is. Wat ‘horizontale verantwoording’ wordt genoemd, zal daaraan niet veel toe- of afdoen.

Of het feit dat de verantwoordelijkheid voor de beleidsvoering bij gemeenten is gelegd ook betekent dat de regeldruk op de werkvloer vermindert, is een empirische vraag. Dit geldt eens te meer voor de effecten op beleidsprestaties. In de evaluatie van de Wmo komt veel al aan bod. Op punten zoals deze blijft evenwel nog het nodige te onderzoeken.

Literatuur

- Brink, G. van den, Th. Jansen en D. Pessers (red.) (2005). *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997). *Decentraliseren met beleid: Een heuristiek*. Den Haag: Sdu.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan Banden: Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (dissertatie Universiteit van Maastricht).
- Houten, G. van, M. Tuynman en R. Gilsing (2008). *De invoering van de Wmo: Gemeentelijk beleid in 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Hupe, P.L. (2009). De autonomie van de vakman (m/v): Over regeldruk en handelingsruimte. In: Jansen, Th. G. van den Brink en J. Kole (red.) *Beroepstrots: Een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom, pp. 129-149.
- Hupe, P.L. en M.J. Hill (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. In: *Public Administration*, 82, nr. 2, p. 279-299.
- Jansen, Th., G. van den Brink en J. Kole (red.) (2009). *Beroepstrots: Een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- Steijn, A.J. (2006). *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak: Over ambtenaren en hun motivatie* (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Stone, D.A. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over Binnenlands Bestuur: Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Veldheer, V. (1994). *Kantelend bestuur: Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (dissertatie Universiteit Leiden).
- www.mijnrechtewerk.nl, website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geraadpleegd 29 augustus 2009.

De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing

Rob Gilsing¹

1 Inleiding

Gemeenten vormen de eerste overheid: zij staan dichterbij dan welke overheid bij hun burgers. Daarmee krijgt de overheid weer een gezicht voor mensen. Gemeenten verschaffen identiteit; het gemeentebestuur van Middelburg is voor de inwoners van Middelburg immers de drager van een gezamenlijk gevoelde identiteit. [...] De gemeente is (bovendien, RG) de eerste uitkijkpost van de overheid in een turbulente samenleving (VNG 2007: 8)

Deze stellingname van de VNG is gebaseerd op de redenering dat, als het uitgangspunt van overheidsbeleid is dat de burger en zijn wensen, behoeften en problemen centraal dienen te staan, de gemeente dan die eerste overheid dient te zijn. De gemeente is de overheid die het dichtst bij de burger staat en is daarom het best in staat met maatwerk in te spelen op die wensen, behoeften en problemen van burgers, waardoor de kans op probleemoplossing – lees: effectief beleid – aanzienlijk groter is. In grote lijnen is dat de redenering die veel vaker gevolgd wordt om decentralisatie te bepleiten, zeker niet alleen door de VNG. Het is een belangrijk onderdeel van de overeenkomst tussen de regering, het IPO en de VNG, de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (ministerie van BZK 2005), die in 2004 werd vastgesteld, en dat de basis vormde voor het bestuursakkoord Rijk en gemeenten *Samen aan de slag* (2007). Een belangrijk uitgangspunt in de Code is het credo: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet.’ De Code is een nieuwe stap in de decentralisatietrend die in de jaren zeventig is ingezet – zie de bijdrage van Vic Veldheer in deze bundel. De Raad van State (2006) heeft niet zo heel lang geleden de overeenkomsten bestudeerd die verschillende kabinetten vanaf 1987 sloten met de VNG en het IPO. Daarin was steeds het streven naar decentralisatie opgenomen, concreet: ‘dat een “hogere” bestuurslaag pas een taak ter hand neemt indien is aangetoond dat uitvoering op een “lager” niveau niet mogelijk is’ (Raad van State 2006: 4) – de milde variant van ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’, waarbij de adjectieven hoger en lager zijn vervangen door centraal en decentraal – tot vreugde van provincie- en gemeentebesturen.

¹ Dr. Rob Gilsing, (toen nog) senior medewerker bij de onderzoeksgroep Emancipatie, Jeugd en Gezin van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Sinds 1 september 2009 hoofd onderzoeksgroep Jeugd, opvoeding en onderwijs bij het Verwey-Jonker Instituut.



Rob Gilsing

De overheveling van taken en bevoegdheden is niet tot voornemens en afspraken beperkt gebleven. Ontegenzeggelijk hebben gemeenten in de laatste decennia veel meer op hun bord gekregen, niet in het minst op het gebied van sociaal beleid – zie de bijdrage van Veldheer in deze bundel. Voor het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft dat gevolgen. Het bureau heeft onder meer tot taak ‘informatie te verwerken met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken’.² Omdat (territoriale) decentralisatie institutioneel bijna altijd vorm krijgt in wet- en regelgeving, kunnen decentrale overheden gezien worden als de uitvoerders ervan. Daaruit volgt dat het SCP aandacht dient te hebben voor de maatschappelijke effecten – de gevolgen voor het sociaal en cultureel welzijn van burgers – van decentralisatie-operaties. Maar: altijd vanuit het perspectief van de wetgever, de rijksoverheid. Het gaat er niet om welke gemeente het goed doet, en welke wat minder.

2 Uit het Koninklijk Besluit van 30 maart 1973, op basis waarvan het SCP is ingesteld.

In dit betoog ga ik eerst in paragraaf 2 kort in op wat ik de algemene beleidstheorie van decentralisatie³ noem, zoals die voor het eerst ontwikkeld is bij de vormgeving van het SCP-programma Lokaal sociaal beleid (Gilsing et al. 1999). In paragraaf 3 zal ik één aspect van die beleidstheorie problematiseren, omdat het gewicht daarvan toeneemt in de beleidstheorieën bij recente decentralisatie-operaties – in het bijzonder de Wmo – en omdat dat aspect tot nu toe in SCP-onderzoek, maar ook in andere onderzoeken en in verhandelingen over decentralisatie relatief onderbelicht is gebleven. Dat punt sluit aan bij de claim van de gemeente als eerste overheid: dat de gemeente de overheid is die het dichtst bij de burger staat. Is dat alleen in fysiek opzicht het geval, of is de relatie tussen burgers en hun gemeentebestuur daadwerkelijk zo hecht als wordt voorgesteld? Verschaffen gemeentebesturen echt een gezamenlijk gevoelde identiteit?

2 De algemene beleidstheorie van decentralisatie

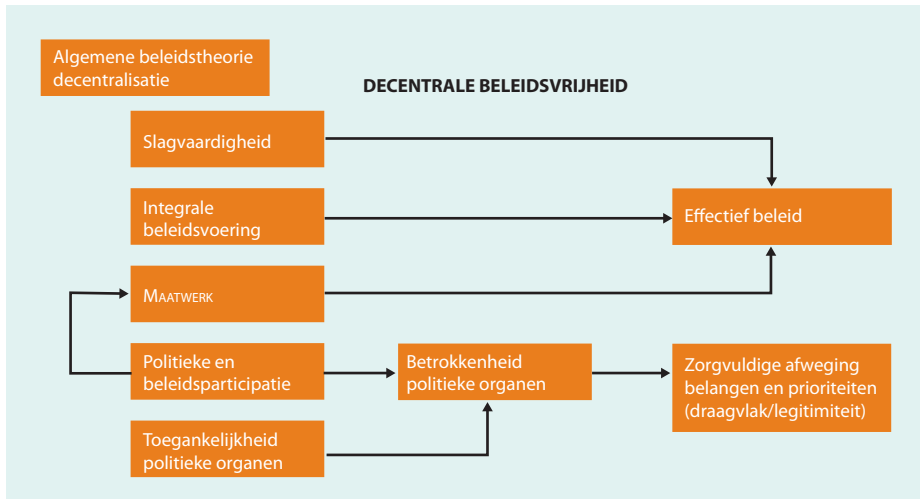
Veldheer wijst in zijn bijdrage in deze bundel op het belang van een goede beleidstheorie bij het verrichten van beleidsevaluaties. Dat belang is inderdaad niet te onderschatten. Een beleidstheorie beschrijft de impliciete of expliciete verwachtingen bij beleidsmakers over hoe de beleidsinstrumenten die zij inzetten bijdragen aan het realiseren van het beleidsdoel. Het is dus nadrukkelijk geen wetenschappelijke theorie. Het is de handelingstheorie van beleidsmakers: waarom denken zij dat wat zij aan beleid bedacht hebben ook daadwerkelijk gaat werken?⁴ Die veronderstellingen van beleidsmakers vormen een belangrijke kapstok voor het verrichten van beleidsevaluaties (vgl. o.a. Hoogerwerf 1984; Leeuw 1993; Weiss 1997; Vedung 1997).

Beleidsmakers veronderstellen dat door op bepaalde beleidsterreinen decentrale overheden meer taken, bevoegdheden en daaraan gekoppeld, meer beleidsvrijheid te geven, deze decentrale overheden beter dan de centrale overheid in staat zijn te komen tot effectief én doelmatig beleid, waarin bovendien de participatie en betrokkenheid van burgers en hun organisaties bij dat beleid groter zullen dan in het geval van centraal beleid, hetgeen tot de kans op een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten vergroot. Zo simpel zijn in essentie de belangrijkste verwachtingen bij

3 De term algemene beleidstheorie is bewust gekozen. Voor iedere te evalueren decentralisatie-operatie dient de algemene beleidstheorie gespecificeerd te worden. Er kan gesproken worden van een dubbele beleidstheorie (zie paper EES). Weiss (1997: 57-59) maakt in dit verband een onderscheid tussen beleids- en implementatietheorie.

4 Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen ‘zware’ en ‘lichte’ varianten van de beleidstheorie. In de zware variant is het doel om de causale mechanismen die van de inzet van het beleidsinstrument tot het finale doel moeten leiden precies omschreven en getoetst. In de lichte variant is doel om te achterhalen of de belangrijkste elementen uit die causale keten optreden, zonder daarbij de causale mechanismen te toetsen. De algemene beleidstheorie van decentralisatie is te zien als een lichte variant van de beleidstheorie.

het decentraliseren van beleid.⁵ Maar waarom mag verwacht worden dat decentrale overheden die verwachtingen waarmaken? De algemene beleidstheorie zet in hoofdlijnen uiteen langs welke wegen de bestuurlijke doelen van effectiviteit, doelmatigheid en zorgvuldige afweging worden bereikt.



Beleidsvrijheid van gemeenten

Het eerste element is de beleidsvrijheid van gemeenten. De veronderstelling is dat hoe groter de beleidsvrijheid van decentrale overheden is, hoe beter zij in staat zullen zijn de bestuurlijke doelen te realiseren. Die beleidsvrijheid, zowel in formele als in materiële zin, bepalen het speelveld voor decentrale overheden. Mijn proefschrift (Gilsing 2005) laat denk ik heel goed zien hoe de ruimte voor gemeenten voor het voeren van een eigen jeugdbeleid beknot wordt door de vele, onderling niet

5 Zo stellen Fleurke et al. (1997: 9) dat het decentralisatiebeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken op twee noties is gestoeld. In de eerste plaats een notie die samenhangt met het participatieargument: versterking van de lokale democratie, toegankelijkheid van het bestuur en verkleining van de afstand tussen bestuur en bestuursinstellingen. In de tweede plaats is er de notie die aansluit bij het doelmatigheidsargument: decentralisatie vormt (ten dele) een oplossing voor een aantal problemen in het functioneren van het openbaar bestuur, zoals verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid en gebrek aan maatwerk. In het rapport van de Commissie Franssen uit 1993 worden in grote lijnen dezelfde overwegingen genoemd (TK 1992/1993: 42-43). In een bijlage van dit rapport worden de overwegingen als volgt samengevat (TK 1992/1993: 95): *Decentralisatie wordt vaak aangeprezen als het middel bij uitstek om de publieke besluitvorming van haar bureaucratische ballast en haar onsamenhangend karakter te ontdoen. De lokale (en onder voorwaarden regionale en provinciale) democratie zouden borg staan voor politieke betrokkenheid en een grotere doelmatigheid.*

of nauwelijks afgestemde regelingen van de verschillende ministeries die er een rol spelen. Ieder ministerie lijkt zijn eigen decentralisatiecultuur te hebben, waarbij sommige ministeries gemeenten relatief veel beleidsvrijheid geven, en andere een stuk minder. Aan het ene departement dienen gemeenten zich uitgebreid te verantwoorden, aan het andere veel minder. Bovendien blijkt uit mijn proefschrift dat de gemeentelijke beleidsagenda stevig beïnvloed wordt door met name specifieke uitkeringen van ministeries – dat zijn potjes met geld die gemeenten voor een bepaald doel moeten inzetten en dus doorgaans weinig ruimte laten voor beleidsvrijheid. De door gemeentelijke coördinatoren jeugdbeleid meest genoemde prioriteit in het jeugdbeleid voor 2001 illustreert dat bij uitstek. Dat zij op een open vraag daarnaar de uitbreiding of versterking van de kinderopvang noemden – dat zeker in die tijd meer in het teken stond van het combineren van arbeid en zorg dan van jeugdbeleid – weerspiegelt de stevige impulsen die het kabinet hieraan trachtte te geven door een aantal opeenvolgende specifieke uitkeringen.

Terug naar de algemene beleidstheorie, die is gebaseerd op Denters (1989) en Fleurke et al. (1997). Ik loop de twee belangrijkste bestuurlijke doelen langs: effectiviteit en zorgvuldige afweging van prioriteiten en belangen.⁶

(Voorwaarden voor) Effectiviteit

Beleid is effectief als de beoogde doelen worden bereikt als gevolg van het gevoerde beleid – ook omschreven als doeltreffendheid. Fleurke et al. (1997) benoemen drie mogelijke gevolgen van decentralisatie die ertoe leiden dat decentraal beleid effectief is. Deze drie gevolgen zouden ook als voorwaarden voor effectief beleid kunnen worden gezien:

Maatwerk is in algemene zin omschreven als het afstemmen van het beleid op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem (Fleurke et al. 1997: 20). Het gaat bij lokaal beleid om de toespitsing van het beleid op de lokale situatie, problemen en behoeften. In de beleidstheorie wordt op twee manieren een verband gelegd tussen decentralisatie en de mogelijkheid om tot maatwerk te komen. In de eerste plaats is het in een gedecentraliseerde situatie mogelijk een pluriform aanbod tot stand te brengen, terwijl in een gecentraliseerde situatie in het algemeen een uniform aanbod wordt gerealiseerd. Het pluriforme aanbod zal eerder aansluiten op de verschillen tussen de verschillende territoriale eenheden. In de tweede plaats heeft het relatief grote aantal uitvoeringsorganisaties dat bij gedecentraliseerd beleid is betrokken een grotere informatiecapaciteit dan één centrale uitvoeringsorganisatie (vgl. Fortuin 1998). Daardoor is het eenvoudiger om maatwerk te bewerkstelligen. Daaraan kan worden toegevoegd dat door de veronderstelde grotere toegankelijkheid van het gemeentebestuur – want dat staat het dichtst bij de burger – de participatie van burgers en hun organisaties groter zal zijn, en het gemeentebestuur

6 Doelmatigheid laten we hier buiten beschouwing vanuit de stelling dat beleid niet doelmatig kan zijn zonder effectief te zijn. In die zin is doelmatigheid een afgeleide van effectiviteit.

daardoor beter geïnformeerd over de problemen en behoeften van de lokale bevolking. Ik kom daar zo op terug.

Integrale beleidsvoering wordt omschreven als ‘de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk’ (Fleurke et al. 1997: 30). Maatschappelijke problemen vragen vaak om beleid waarbij meerdere beleidssectoren betrokken zijn. Afstemming en coördinatie zijn dan vereist om tot effectief beleid te komen. Belangrijk hierbij is dat niet alles met alles samenhangt. Op basis van de probleemdefinitie kunnen relevante sectoren worden betrokken. In de beleidstheorie wordt verondersteld dat integrale beleidsvoering eenvoudiger is te realiseren als de taken en bevoegdheden bij één bestuurslaag of bestuursorgaan zijn geconcentreerd. Er wordt een centrale sturende actor verondersteld, met goede kennis van en overzicht over de beleidsarena: de relevante spelers. Integrale beleidsvoering is een belangrijke voorwaarde voor effectief beleid.

Slagvaardigheid duidt op het tijdig en adequaat reageren op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waarin doelstellingen moeten worden gerealiseerd (Fleurke et al. 1997: 45). Maatschappelijke veranderingen kunnen nieuwe of bijgestelde beleidsdoelen vereisen, terwijl veranderingen in de beleidsomgeving de veronderstellingen bij het beleid kunnen ondergraven. Door decentralisatie worden taken en bevoegdheden geconcentreerd, en dit heeft in beginsel een positief effect op het vermogen slagvaardig te handelen.

(Voorwaarden voor) Zorgvuldige afweging

Het bevorderen van een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten is het tweede bestuurlijke doel van decentralisatie. Door beleid op kortere afstand van de burger te brengen, nemen de mogelijkheden voor beleids- en politieke participatie toe. Daardoor wordt het gemeentebestuur beter geïnformeerd over lokale problemen en behoeften, en is het dus tot een zorgvuldiger afweging in staat. Aan participatie wordt echter, naast deze instrumentele functie, ook vaak een educatieve functie toegedicht. Door de kleinschaligheid van de gemeentepolitiek wordt vaak gesproken van de gemeente als leerschool van de democratie.⁷

Vanuit de opvatting van democratie als besluitvormingsmethode waarmee beleid gevormd en gecontroleerd wordt, zijn in een representatieve democratie de gekozen organen sleutelactoren. De algemene beleidstheorie van decentralisatie veronderstelt dat de gekozen volksvertegenwoordiging actief betrokken is bij de besluitvorming over gedecentraliseerde taken en bevoegdheden. Naarmate de volksvertegenwoordiging nauwer betrokken is bij dat beleid is het voor kiezers van groter belang hun invloed uit te oefenen op de samenstelling van deze politieke organen, dan wel zich

7 Zie bijvoorbeeld Castenmiller (2001), en meer specifiek voor het jeugdbeleid, Gilsing (2001). Van der Staaij (1990) plaatst overigens vraagtekens bij de mate waarin gemeenten deze rol vervullen, echter zonder daarbij het belang van deze rol te ontkennen.

tot deze organen te richten om directe invloed uit te oefenen op de besluitvorming. De beleidstheorie zegt dat gekozen politieke organen van lagere overheden door de kleinere schaal beter in staat zijn tot 'instructie' en controle van het dagelijks bestuur, en daardoor meer zijn betrokken. In dualistische termen: het stellen van kaders en het toezien op de uitvoering van de hoofdlijnen van beleid door het college van burgemeester en wethouders, is voor gemeenteraden relatief eenvoudig.

Toegankelijkheid wordt door Fleurke et al. (1997: 65) opgevat als een wijze van organisatie van het openbaar bestuur. De mate waarin er mogelijkheden zijn voor directe invloedsoefening door individuele en georganiseerde burgers en maatschappelijke instellingen, bepaalt de toegankelijkheid van het openbaar bestuur. De beleidstheorie stelt dat door de kleinere afstand tot de lokale samenleving het gekozen politieke orgaan makkelijker aanspreekbaar is, waardoor de invloed van de lokale samenleving op de besluitvorming in potentie groter is. Bovendien zijn door de geringe afstand ook het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie beter toegankelijk voor burgers en hun organisaties.

3 Aandachtspunt voor SCP-onderzoek

In de SCP-onderzoeken die in meer of mindere mate op deze algemene beleidstheorie van decentralisatie zijn gestoeld, lag het accent op de effectiviteitskant. Is het beleid effectief, en wordt aan de voorwaarden voor effectief beleid – maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid – voldaan? Participatie en de zorgvuldige afweging van prioriteiten en belangen werden in het licht van effectiviteit gezien, meer precies, als voorwaarde voor maatwerk.

De keuze om in het SCP-onderzoek in ieder geval aandacht te schenken aan de effecten van gedecentraliseerd beleid is een plausibele. De vraag die ik vandaag wil opwerpen is of dat voldoende is. Het bestuurlijke doel 'zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten' en daarmee het vergroten van politieke en beleidsgerichte participatie staat niet alleen in dienst van het streven naar maatwerk en daarmee effectief beleid. Het heeft ook een intrinsieke waarde in een democratisch politiek systeem, en staat dan in dienst van de legitimiteit van het openbaar bestuur.⁸

8 Het is de aloude tweedeling tussen effectiviteit en legitimiteit, waarover de Amerikaanse politiek socioloog Lipset in de jaren vijftig al schreef (Lipset 1960). Ook de grondlegger van de politieke-systeembenadering, David Easton, stelde dat geen enkel politiek systeem op termijn kan voortbestaan zonder een bepaald minimumniveau aan legitimiteit (Easton 1975). Zie ook Dahl en Tufte (1973), die in dit verband spreken over *system capacity* en *citizen effectiveness*, en Denters et al. (1990).



Wat voor rol speelt deze discussie nu in een algemene beleidstheorie over decentralisatie? Mijn stelling is dat indien gemeenten er niet in slagen tot een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten te komen, zij op de lange duur hun legitimiteit aangetast zullen zien, hetgeen uiteindelijk ook hun taakuitoefening zal schaden. Om daaraan toe te voegen dat het erop lijkt dat dit aspect met enkele recente decentralisatie-operaties – Wwb, Wmo – alleen maar aan belang wint.

Laat ik het illustreren met de Wmo. Niet eerder in de decentralisatiegeschiedenis is zo sterk gezinspeeld en wordt zo sterk vertrouwd op het zelfsturend vermogen van lokale politieke systemen. Op het idee dat lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders in ieder geval in laatste instantie gecontroleerd worden door het electoraat. Op het idee dat van die electorale controle ook een prikkel uitgaat richting het gemeentebestuur om maatwerk te leveren, om effectief te opereren. En op het idee dat burgers en hun organisaties ook via andere wegen dan verkiezingen hun stem laten horen. Dat zelfsturend vermogen is eens te meer van belang omdat de Wmo immers geen verantwoordingsplicht van gemeenten aan de rijksoverheid kent.⁹ Deze zogenoemde horizontale verantwoording waarop de Wmo vertrouwt, is overigens niet nieuw, zoals vaak wordt beweerd. Het nieuwe is dat de horizontale verantwoor-

9 Daar waar gemeenten verwacht worden informatie aan te leveren, is dat alleen om dat zelfsturend vermogen van lokale politieke systemen te versterken: de informatie dient als basis voor het opstellen van benchmarks, die burgers en hun gekozen vertegenwoordigers in staat moeten stellen om de prestaties van het eigen gemeentebestuur te beoordelen.

ding het enige verantwoordingsmechanisme is. Dat zelfsturend vermogen vereist echter wel de erkenning van de legitimiteit van gemeenten.

Het is op zijn minst opmerkelijk te noemen dat in de vele rapporten en nota's over decentralisatie, interbestuurlijke verhoudingen en de positie van de gemeente nauwelijks gerept wordt over dit aspect van de decentralisatietheorie.¹⁰ Naar mijn mening wordt het veronachtzaamd. Ik wil een aantal elementen noemen die het niet helemaal vanzelfsprekend maken dat die lokale democratie optimaal functioneert, en voldoende legitimiteit heeft voor de uitoefening van belangrijke overheidstaken.

Het eerste heeft te maken met electorale controle (Van der Kolk 1997), de wijze waarop de volksvertegenwoordiging gekozen wordt. Gemeenteraadsverkiezingen kenmerken zich door een lage opkomst, alhoewel nog altijd beduidend hoger dan bij provinciale, Europese of waterschapsverkiezingen. Maar vanuit het oogpunt van electorale controle wordt een groter probleem gevormd door de nationalisering van gemeenteraadsverkiezingen.¹¹ Veel kiezers bepalen hun keuze bij die verkiezingen op afwegingen die zij over de nationale politiek maken. Dat betekent dat er een beperkte relatie is tussen het gedrag van kiezers en de daden of voornemens van lokale volksvertegenwoordigers. Met andere woorden, de electorale controle is beperkt. Er zijn natuurlijk verschillen tussen gemeenten in de mate van nationalisering, die onder andere verklaard kunnen worden uit de verschillen in aandacht voor de lokale politiek van de media – die is in de grotere gemeenten in de regel wat groter – en uit de deelname van lokale lijsten – die is gemiddeld in kleinere gemeenten wat groter. De vraag is wat die beperkte electorale controle, die impliceert dat lokale politici maar zeer gedeeltelijk door hun kiezers ter verantwoording worden geroepen, betekent voor het vermogen tot zelfsturing.

Een tweede overweging is de kwaliteit en rekrutering van lokale politici. Het is natuurlijk al lang bekend dat de gemeenteraad – het orgaan dat kaders stelt, controleert en en passant het volk vertegenwoordigt – bestaat uit amateurs, in de letterlijke

10 Ik noem VNG (2007), ministerie van BZK (2005), Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008), Fleurke (2004), Boogers et al. (2008), Raad van State (2006), ROB/RVJ (2005), ROB (2000), Schilder et al. (s.a.) In het VNG-rapport *De eerste overheid* (VNG 2007: 17-18) wordt het, waar het al genoemd wordt, niet geproblematiseerd: *Een autonome gemeente kan in samenspraak met haar burgers besluiten om het aanbod van zorg, voorzieningen en dienstverlening te verbeteren in ruil voor hogere belastingen. De lokale democratie biedt voldoende ruimte voor controle en het afleggen van verantwoording. De kiezer is daar uiteindelijk de baas.*

11 Het (mij bekende) onderzoek daarnaar is al wat ouder. Voor Nederland zijn relevante onderzoeken gedaan door Van Tilburg (1993) en Dittrich (1978). Gerelateerd aan het fenomeen van de nationalisering is de theorievorming over *second order elections*, waarin de centrale these is dat kiezers bij niet-nationale verkiezingen op strategische gronden tot een andere keuze komen dan bij nationale verkiezingen. Zie bijvoorbeeld Reif en Schmitt (1980), Miller (1987), Van der Eijk en Oppenhuis (1990) en Heath et al. (1999). Let wel, de premisse in deze theorie is dat kiezers bij diverse verkiezingen dezelfde voorkeuren hebben, maar alleen om puur strategische redenen hun partijkeuze differentiëren. Electorale controle heeft in deze theorie geen plaats.

betekenis van het woord: liefhebbers. Zij stellen de kaders voor de professionals van het college van burgemeester en wethouders, dat zich bovendien gesteund weet door een forse hoeveelheid ambtenaren. Het is de vraag of raadsleden voldoende deskundigheid bezitten om kaders te stellen op ingewikkelde dossiers. Daarnaast tekenen de gevolgen van het dualisme af: in de raadsperiode 2006-2010 is al een derde van alle wethouders afgetreden. Dat kan een gevolg zijn van onvoldoende functioneren, maar vaak lijkt er toch ook wat anders aan de hand te zijn. De grote kans op een gedwongen aftreden, plus de omstandigheid dat ex-wethouders het niet bepaald goed doen op de arbeidsmarkt, maakt het vak van wethouder er niet aantrekkelijker op. Dat zou tot een achteruitgang van de gemiddelde kwaliteit kunnen leiden.

Een derde overweging: het gebrek aan electorale controle en dat van kwaliteit en rekrutering zouden opgevangen kunnen worden door meer directe vormen van politieke of beleidsgerichte participatie. Interactief bestuur, coproductie van beleid, en wat er al niet meer aan termen is bedacht. Die directe vormen van participatie vormen echter geen garantie voor een legitiem gemeentebestuur. Het is immers de vraag of er op die manier niet te veel sprake is van een belangendemocratie, waarbij vooral de belangen van georganiseerde burgers worden gehoord, en die van andere groepen in veel mindere mate. Bovendien is er de eeuwige spanning tussen directe en indirecte democratie. Om het toe te spitsen op de Wmo: hoe verhoudt de positie van de Wmo-raad zich tot die van de gemeenteraad? Kan de gemeenteraad zomaar om de Wmo-raad heen? Vertolkt de Wmo-raad het volledige geluid?

Een vierde punt. Het is een gegeven dat veel gemeenten samenwerken bij het uitvoeren van gedecentraliseerde taken, zie opnieuw de Wmo. Het is vaker geconstateerd, ook door de VNG in het rapport over de eerste overheid: bij zulke vormen van wat genoemd wordt verlengd lokaal bestuur is de democratische legitimiteit een groot probleem. Het is de vraag wat dit betekent voor het vermogen tot politieke zelfsturing. (zie Fleurke et al. 1997: 70; VNG 2007: 22).¹²

Als laatste overweging. Er zit een spanning tussen de ondersteunende rol die het rijk en de VNG zich aanmeten bij decentralisatie-operaties en het primaat van de lokale democratie. Het lijkt er sterk op dat van die ondersteuning een zekere uniformerende werking uitgaat (Gilsing 2005). Zie bijvoorbeeld de door VNG ontwikkelde modelverordeningen, die in veel gemeenten worden overgenomen. Dat kan – ik zeg het nadrukkelijk met een voorbehoud – op gespannen voet staan met het idee van lokale zelfsturing.

12 Zo stelt de VNG (2007: 22): Bovendien is de democratische legitimiteit van dergelijke vormen van verlengd lokaal bestuur een groot probleem. Voor burgers en bedrijven is volstrekt onduidelijk wat waar gebeurt, wie waarvoor verantwoordelijk is en waar zij moeten zijn met welke vraag.

4 Tot slot

Ik opende mijn betoog met een citaat, waarin gesteld wordt dat gemeenten dragers zijn van een gezamenlijk gevoelde identiteit. Ik weet niet echt hoe het in Middelburg zit, maar het lijkt mij in ieder geval sterk dat het in alle gemeenten zo is. Volgens de politicoloog Easton is het gevoel dat men deel uitmaakt van een politieke arbeidsverdeling – hij noemt dat steun voor de politieke gemeenschap – een belangrijk aspect van legitimiteit. In dit concrete geval: ziet men zich als Middelburgs staatsburger? En hoe verhoudt zich dat tot het Zeeuwse, Nederlandse en Europese staatsburgerschap? Daarmee hangt samen het belang dat men aan een politiek systeem toekent voor zeg maar het dagelijkse leven. Doet de gemeente ertoe in de ogen van de Middelburger? Op beide punten waag ik het de steun voor de gemeente als zelfstandig gelegitimeerd democratisch orgaan ter discussie te stellen. Hoe belangrijk is de gemeente als politiek systeem voor de burgers, of beter, hoe ervaren burgers dat?¹³ Is de burger daadwerkelijk betrokken? En zijn de burgers in gezamenlijkheid in staat tot die lokale zelfsturing? Naar mijn mening is dat een vraag die niet uit de weg gegaan mag worden bij het evalueren van decentralisatie-operaties, het vormt immers een essentieel onderdeel van de algemene beleidstheorie. Decentralisatie berust deels op de veronderstelde kracht van de lokale democratie. Voor het SCP ligt daar een belangrijke en spannende uitdaging.



13 Het antwoord op die vraag staat los van het doorgaans relatief milde oordeel van de burger over het gemeentebestuur in vergelijking met het oordeel over de regering in Den Haag (Van der Meer et al. 2009: 8).

Literatuur

- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid, 1993-2008*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Castenmiller, Peter (2001). *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur* (proefschrift). Den Haag: VNG-uitgeverij.
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denters, S.A.H. (1989). Gemeentelijke politiek. In: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (1990). *Kwaliteit van gemeenten. Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokale bestuur*. Den Haag: VUGA.
- Dittrich, K.L.L.M (1978). *Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten. Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974* (proefschrift). S.l.
- Easton, David (1975). A re-assessment of the concept of political support. In: *British Journal of Political Science* 5, p. 435-457.
- Eijk, C. van der, en E. Oppenhuis (1990). Turnout and second-order effects in the European elections of June 1989. Evidence from the Netherlands. In: *Acta politica*, jg. 25, nr. 1, p. 67-94.
- Fleurke, F. (2004). *Brief van de gemeente aan het rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het rijk en de gemeente*. Den Haag: VNG.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Den Haag: Sdu.
- Gilsing, Rob (2002). Involving young people: two perspectives on youth participation in local government. In: P. Salustowicz (red.), *Civil society and social development: proceedings of the 6th Biannual European IUCISD in Krakow 1999* (p. 213-228). Bern: Peter Lang AG.
- Gilsing, Rob (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid* (proefschrift). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gilsing, Rob en Gijs van Houten (2008). *Evaluating a decentralised policy program in the absence of mechanisms of vertical accountability: the case of the Dutch Social Support Act*, Paper prepared for the Fourth Transatlantic Dialogue, 12-14 June 2008. Milan, Italy.
- Heath, Anthony, Iain McLean, Bridget Taylor en John Curtice (1999). Between first and second order: a comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain. In: *European Journal of Political Research*, jg. 35, nr. 3, p. 389-414.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In: *Acta Politica*, jg. 19, nr. 4, p. 493-531.
- Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008). *Vertrouwen en verantwoord. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kolk, H. van der (1997). *Electorale controle. Lokale verkiezingen en responsiviteit van politici* (proefschrift). Enschede: Twente University Press.
- Leeuw, F.L. (1993). Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap* (5e druk) (p. 89-104). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

- Meer, Tom van der, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden (2009). *COB Kwartaalbericht 2009/2. Tweede rapportage uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van BZK (2005). *Code interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Miller, W.L. (1988). *Irrelevant Elections. The quality of local democracy in Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Raad van State (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State (no. Wo4.05.0207/1).
- ROB en RFV (2000). *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- ROB (2005). *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- Reif, Karlheinz, Hermann Schmitt (1980). *Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results*. In: *European Journal of Political Research*, jg. 8, nr. 1, p. 3-44.
- Samen aan de slag. *Bestuursakkoord rijk en gemeenten 4 juni 2007*.
- Schilder, Ard, Annerieke Half, Kees Riezebos en Ward van Miltenburg (s.a.). *Decentralisatie in perspectief*. Amersfoort: BMC.
- Staaij, A.J. van der (1990). *De gemeente onmisbaar. Toespraak drs. A.J. van der Staaij ter gelegenheid van de Jaarvergadering van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 11 oktober 1990 te Breda*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tilburg, M. F. J. van (1993). *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990) (proefschrift)*. Den Haag: VNG-uitgeverij.
- TK (1992/1993). *Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie. Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 21427, nr. 42-43.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction publishers.
- VNG (2007). *De eerste overheid. VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Weiss, Caroll (1997). *Evaluation. Methods for studying programs and policies (2nd edition)*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op deze website: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6
Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978-90-377-0368-9

SCP-publicaties 2008

- 2008/1 Vrijwillig verzorgd. Over vrijwilligerswerk voor zorgbehoevenden en mantelzorgers buiten de instellingen (2008). Jeroen Devilee. ISBN 978-90-377-0353-5
- 2008/2 Vroeger was het beter. Nieuwjaarsuitgave 2008 (2008). ISBN 978-90-377-0344-3
- 2008/3 Facts and Figures of the Netherlands. Social and Cultural Trends 1995-2006 (2008). Theo Roes (ed.). ISBN 90-377-0211-8
- 2008/4 Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk (2008). Wil Portegijs en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0346-7
- 2008/5 Het dagelijks leven van allochtone stedelingen (2008). Andries van den Broek en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0336-8
- 2008/6 De openbare bibliotheek tien jaar van nu (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0351-1
- 2008/7 De openbare bibliotheek tien jaar van nu. De hoofdlijnen (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0373-3
- 2008/8 The future of the Dutch public library: ten years on (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0380-1
- 2008/9 De virtuele cultuurbezoeker. Publieke belangstelling voor cultuurwebsites (2008). Jos de Haan en Anna Adolfsen. ISBN 978-90-377-0357-3
- 2008/10 Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie (2008). Lex Herweijer. ISBN 978-90-377-0339-9
- 2008/11 Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid (2008). Lonneke van Noije en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0349-8
- 2008/12 Grijswaarden. Monitor ouderenbeleid 2008 (2008). Cretien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-0376-4
- 2008/13 Overwegend onderweg. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders (2008). Lucas Harms. ISBN 978-90-377-0377-1
- 2008/14 De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid (2008). Jeroen Hoenderkamp. ISBN 978-90-377-0378-8
- 2008/15 De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school (2008). Monique Turkenburg. ISBN 978-90-377-0338-2

- 2008/16 *Weinig over de schreef. Een onderzoek naar onwenselijk gedrag in de breedtesport* (2008). Annet Tiessen-Raaphorst, Jo Lucassen, Remko van den Dool, Janine van Kalmthout. ISBN 978-90-377-0360-3
- 2008/17 *Meedoen en gelukkig zijn. Een verkennend onderzoek naar de participatie van mensen met een verstandelijke beperking of chronisch psychiatrische problemen* (2008). M.H. Kwekkeboom en C.M.C. van Weert. ISBN 978-90-377-0369-6
- 2008/18 *Values on a grey scale. Elderly Policy Monitor 2008* (2008). Crétien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-392-4
- 2008/19 *Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland* (2008). Lotte Vermeij (SCP) en Gerald Mollenhorst (UU). ISBN 978-90-377-0367-2
- 2008/20 *Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken* (2008). Anja Steenbekkers, Carola Simon, Lotte Vermeij, Willem-Jan Spreeuwens. ISBN 978-90-377-0366-5
- 2008/21 *Portretten van Mantelzorgers* (2008). Sjoerd Kooiker en Alice de Boer. ISBN 978-90-377-0347-4
- 2008/22 *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten* (2008). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Evelien Eggink. ISBN 978-90-377-0370-2
- 2008/23 *Maten voor gemeenten 2008* (2008). Bob Kuhry, Jedid-Jah Jonker, Frans Knol, Ab van der Torre, m.m.v. Bureau Zenc. ISBN 978-90-377-0396-2
- 2008/24 *Verdeelde tijd. Waarom vrouwen in deeltijd werken* (2008). Wil Portegijs, Mariëlle Cloïn, Saskia Keuzenkamp, Ans Merens, Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0397-9
- 2008/25 *Rapportage Sport 2008* (2008). Koen Breedveld, Carlijn Kamphuis, Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978-90-377-0361-0
- 2008/26 *Betrekkelijke betrokkenheid; Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*. Paul Schnabel, Rob Bijl, Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0368-9

SCP-publicaties 2009

- 2009/1 *Nooit meer dezelfde. Gevolgen van misdrijven voor slachtoffers* (2009). Willemijn Lamet en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0402-0
- 2009/2 *Emancipatiemonitor 2008* (2009). Ans Merens en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978-90-377-0406-8
- 2009/3 *Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland* (2009). Jeanet Kullberg, Miranda Vervoort en Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0401-3
- 2009/4 *De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2009* (2009). John Stevens, Evert Pommer, Hetty van Kempen, Elke Zeijl, Isolde Woittiez, Klarita Sadiraj, Rob Gilsing, Saskia Keuzenkamp. ISBN 978-90-377-0355-9
- 2009/5 *Mantelzorg. Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007* (2009). Alice de Boer, Marjolein Broese van Groenou en Joost Timmermans (red.). ISBN 978-90-377-0408-2
- 2009/6 *At a glance. Summaries of 16 scp research projects in 2008*. ISBN 978-90-377-0413-6
- 2009/7 *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5* (2009). Paul Dekker en Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0348-1
- 2009/8 *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars. Trends in cultuurparticipatie en media-gebruik* (2009). Andries van den Broek, Jos de Haan en Frank Huysmans. ISBN 978-90-377-0400-6
- 2009/9 *Migrant Education in the Netherlands* (2009). Lex Herweijer. ISBN 978-90-377-0433-4
- 2009/10 *Gelukkig voor de klas?. Leraren voortgezet onderwijs over hun werk*. Ria Vogels. ISBN 978-90-377-0340-5

- 2009/11 *Rules of Relief. Institutions of social security, and their impact* (2009). J.C. Vrooman. ISBN 978 90 377 0218 7
- 2009/12 *Overlast en verloedering ontsleuteld* (2009). Lonneke van Noije en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0436 5
- 2009/13 *Crisis in aantocht? Analyses van en naar aanleiding van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008* (2009). Paul Dekker, Tom van der Meer, Peggy Schyns en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0404 4
- 2009/16 *De toekomst van de mantelzorg* (2009). Klarita Sadiraj, Joost Timmermans, Michiel Ras, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0435 8

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabebelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90-377-0261-9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90-377-0262-7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978-90-5260-260-8

Overige publicaties

- Ondersteunende voorzieningen* (2008). Roelof Schellingerhout. ISBN 978-90-3770354-2
- Wel of niet aan het werk* (2008). Patricia van Echtelt en Stella Hoff. ISBN 90-377-0364-1
- Ontwikkeling van AWBZ-uitgaven 1985-2030* (2008). Evelien Eggink, Evert Pommer en Isolde Woittiez. ISBN 90-377-0365-8
- Veranderlijkheid van opvattingen over de EU* (2008). Charlotte Wennekers. ISBN 978-90-377-0382-5
- Advies over het macrobudget huishoudelijke WMO-hulp voor 2009* (2008). Evert Pommer, Ab van der Torre. ISBN 90-377-0383-2
- Informatievoorziening integratie niet-westerse allochtonen. Inventarisatie van de beschikbare bronnen en voorstellen voor verbetering* (2008). Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978-90-377-0388-7
- De ongrijpbare nonrespondent* (2008). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0359 7.
- Europa's bureu. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie* (2008). Paul Dekker, Albert van der Horst, Suzanne Kok, Lonneke van Noije en Charlotte Wennekers. ISBN 978-90-377-0381-8
- Minderheden meer gewicht. Over overgewicht bij Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen en het belang van integratiefactoren* (2008). Jaco Dagevos en Hans Dagevos. ISBN 978-90-377-0394-8
- Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* (2008). Esther van den Berg en Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0391-7
- Dubbele nationaliteit en integratie* (2008). Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0398-6
- Werk en tevredenheid onder chronisch zieken met een langdurig lichamelijke beperking* (2008). Mieke Cardol, Mieke Emmen en Mieke Rijken (Nivel), met medewerking van Cretien van Campen (SCP). ISBN 978-90-377-0409-9
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 1* (2008). Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0384-9
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 2* (2008). Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0393-1

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 3 (2008). Paul Dekker, Tom van der Meer en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0410-5
 Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 1 (2009). Eefje Steenvoorden, Peggy Schyns en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0417-4
 Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 2 (2009). Tom van der Meer, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0418-1
 Wmo Evaluatie. Eerste tussenrapportage. De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007 (2008). Gijs van Houten, Mathijs Tuynman en Rob Gilsing. ISBN 978-90-377-0390-0
 Wmo Evaluatie. Tweede tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking (2009). Anna Maria Marangos, Mieke Cardol en Mirjam de Klerk. ISBN 978-90-377-0399-3
 M/v. SCP-nieuwjaarsuitgave 2009 (2009). ISBN 978-90-377-0411-2
 Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009 (2009). Evert Pommer, Ab van der Torre, Evelien Eggink. ISBN 978-90-377-0415-0
 TBO/eu en TBO/nl. Een vergelijking van twee methoden van tijdbestedingsonderzoek (2009). Carlijn Kamphuis, Remko van den Dool, Andries van den Broek, Ineke Stoop, Patty Adelaar, Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0423-5
 Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers. ISBN 978-90-377-0416-7
 Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 1 (2009). Eefje Steenvoorden, Peggy Schijns en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0417-4
 Werken en weldoen. Kiezen voor betaalde en onbetaalde arbeid (2009). Ingrid Ooms, Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre. ISBN 978-90-377-0403-7
 Genoeg om van te leven. Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud (2009). Stella Hoff, Arjan Soede, Cok Vrooman, Corinne van Gaalen, Albert Luten, Sanne Lamers. ISBN 978-90-377-407-5
 Sociale uitsluiting: een meetinstrument (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers, Wendy Smits, Jeroen Boelhouwer, Harry Bierings. ISBN 978-90-377-0427-3
 Profielen van vragers naar AWBZ-GGZ (2009). Cretien van Campen. ISBN 978-90-377-0444-0
 Sociale uitsluiting: een meetinstrument (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers (SCP), Wendy Smits (CBS), Jeroen Boelhouwer (SCP) en Harry Bierings (CBS). ISBN 978 90 377 0427 3
 Sociale samenhang in de wijk. NSV actualiteitencollege 2008 (2009). Maurice Gesthuizen en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0445 7

