

Onder redactie van dr. M.J.G.J.A. Boogers (Universiteit van Tilburg)

De VNG als middenbestuur: maakt de VNG provincies overbodig?

MARCEL BOOGERS

Dr. M.J.G.J.A. Boogers is universitair hoofddocent aan de Universiteit Tilburg bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Inleiding¹

De VNG is na 100 jaar niet meer weg te denken in het Nederlandse openbaar bestuur, maar het is toch interessant om dat even te doen. Niet zozeer omdat haar rol als service- en belangenorganisatie dan scherper in beeld komt, maar vooral omdat op die manier duidelijk wordt welke bijzondere positie de VNG inneemt in de bestuurlijke organisatie van Nederland. Als we de VNG wegdenken, zou de huidige vormgeving van het overheidsbeleid ineens op losse schroeven komen te staan. Of het nu om ruimtelijke ordening, volkshuisvesting of jeugdzorg gaat: de inhoud van het beleid en de rol die gemeenten erin spelen zou zonder VNG beslist anders zijn geweest. De VNG drukt een stevig stempel op de inhoud van het beleid en op de totstandkoming ervan. Nog voor de Raad van State of Eerste Kamer een oordeel hebben kunnen vellen over de kwaliteit van een wetsvoorstel, is er vaak al met de VNG overlegd over de uitvoerbaarheid en implementatie van de betreffende wet (Peters, 1999; Boogers e.a., 2009). De VNG is daarmee een belangrijke schakel in de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en de rijksoverheid.

Middenbestuur

Deze intermediaire rol en de 100-jarige ervaring die alle betrokkenen hiermee hebben opgedaan, heeft de VNG in de loop der tijd een onderscheiden positie gegeven ten opzichte van Rijk, provincies én gemeenten. Hiermee is de VNG eigenlijk een soort middenbestuur geworden, dat net als de provincie tussen Rijk en gemeenten staat. Een middenbestuur dat gemeentelijke belangen behartigt en afstemt met die van de Rijksoverheid. En dat de taakuitoefening van gemeenten ondersteunt, coördineert en begeleidt. Anders dan provincies houdt de VNG zich natuurlijk niet bezig met beleid op de territoriale schaal tussen rijk en gemeenten,

maar voor het overige vertoont de VNG veel kenmerken van een middenbestuur. Dat is trouwens niet typisch Nederlands. Ook in andere landen waar gemeenten zich landelijk verenigd hebben, is door bestuurskundigen gewezen op de bijzondere functie die deze verenigingen hebben (zie: Kiviniemi, 1988). Formeel zijn ze niet meer dan een verbond van gemeenten, maar in de praktijk zijn ze meestal veel meer dan dat.

Dilemma's en dubbelzinnigheden

Dat de VNG niet meer weg te denken is, maakt haar positie nog niet vanzelfsprekend. Haar rol van verbindingsschakel tussen gemeenten en Rijk brengt voor de VNG veel dilemma's en dubbelzinnigheden met zich mee, die veel evenwichtskunst vergen. Daarbij moet steeds weer een balans worden gevonden tussen enerzijds de belangen van de lokale bestuurslaag, en anderzijds de belangen van individuele gemeenten. Behalve dat de belangen van grote steden en plattelandsgemeenten sterk kunnen verschillen, is er namelijk ook een duidelijk onderscheid tussen de belangen van het lokaal bestuur als geheel en die van afzonderlijke gemeenten. Dit speelde het duidelijkst in de discussies over de ontwerp-resolutie van het bestuur tijdens het VNG-congres van 2010 in Leeuwarden. Het voorstel om provincies en gemeenten om te vormen tot één decentrale bestuurslaag werd door veel leden opgevat als een pleidooi voor gemeentelijke schaalvergroting, hetgeen meteen veel kritiek opriep. Tegen de achtergrond van landelijke discussies over de inrichting van het openbaar bestuur (adviezen van de taakgroepen gemeenten en provincies, de Commissie-Kalden en de Rob) was het standpunt van het VNG-bestuur voorstelbaar; voor kleinere gemeenten die zich met veel inzet en creativiteit inspannen om nieuwe gedecentraliseerde taken naar behoren uit te voeren, veel minder. De VNG, normaal een vraagbaak bij ingewikkelde vraagstukken, liet hen nu in de steek; zo voelde het in ieder geval. Ook veel steden begrepen niet helemaal waarom zij zouden moeten opschalen naar een regionaal niveau. Uiteindelijk werd de ontwerp-resolutie ingetrokken om plaats te maken voor een breed gedragen voorstel waarin de nadruk meer lag op samenwerking en veerkracht (VNG, 2010).

.. 85 ..

In het licht van haar positie als middenbestuur was het overigens niet opmerkelijk dat de VNG in haar ontwerp-resolutie pleitte voor het afschaffen van provincies; naar Deens voorbeeld, waar na gemeentelijke schaalvergroting de provincies zijn opgeheven. Behalve dat hierdoor de 'bestuurlijke drukte' zou kunnen worden verminderd, speelde op de achtergrond ook dat de VNG de rol van provincies graag

zou willen overnemen. De formele verantwoordelijkheid van provincies voor de kwaliteit van het lokaal bestuur kan net zo goed bij de VNG worden ondergebracht, moet het VNG-bestuur hebben gedacht. Dat een dergelijke verantwoordelijkheid in een ledenorganisatie gemakkelijk spanningen oplevert, bleek later bij de behandeling van de ontwerp-resolutie. Ook op andere terreinen moet de VNG steeds opnieuw een balans zien te vinden tussen het behoud en versterking van de positie van het lokaal bestuur enerzijds, en de belangen van individuele gemeenten anderzijds. Om te voorkomen dat het lokaal bestuur marginaliseert en het takenpakket wordt uitgekleed, moet soms tegemoet worden gekomen aan de wensen van de Rijksoverheid, ook als dat ten koste gaat van de belangen van individuele gemeenten. Aan de andere kant heeft het incasseringsvermogen van gemeenten ook zijn grenzen, maar gelukkig voor de VNG komen die niet snel in zicht.

.. 86 ..

Praktische en strategische belangen

Gemeenten hebben de afgelopen decennia grote decentralisatieoperaties te verwerken gekregen, waarbij zij met nogal wat kunst- en vliegwerk (herindeling, samenwerking en uitbesteding) grote veerkracht hebben getoond. Anders dan soms was gevreesd, zijn grote problemen bij de uitvoering van de WMO, WWB of andere decentralisaties hierdoor uitgebleven. Dat is vooral opmerkelijk als wordt bedacht dat gemeenten helemaal niet om de overgedragen taken hebben gevraagd. In gemeenteland is het een populair gezegde dat succesvol gemeentelijk beleid wordt gecentraliseerd en problematisch rijksbeleid wordt gedecentraliseerd. Een kern van waarheid zit daar wel in. Het valt op dat bij iedere decentralisatieoperatie de probleemdefinitie van departementen steeds leidend is. Er is meestal maar weinig aandacht voor de gevolgen van decentralisatie voor gemeenten, of voor de wijze waarop decentralisatie zou kunnen bijdragen aan de oplossing van lokale vraagstukken. 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 de 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. En in de praktijk is dat ook vaak het geval.

Lokaal maatwerk

De meeste gemeenten weten die negatieve gevolgen van decentralisatie zoals gezegd met veel inzet en creativiteit meestal goed op te vangen. Wat daarbij helpt is dat de VNG altijd een modelverordening heeft – meestal in nauwe samenspraak met het betreffende departement opgesteld – die gemeenten op weg helpt bij de invoering van het gedecentraliseerde beleid. Hoewel deze modelverordeningen formeel niet meer zijn dan handreikingen, hebben ze feitelijk een sterk uniformerend effect. Niet alleen omdat de VNG-modelverordeningen impliciete normen stellen aan de uitvoering van gedecentraliseerde taken (die later in departementale circulaire's nog eens in herinnering worden geroepen), maar vooral omdat het de meeste gemeenten aan tijd en mogelijkheden ontbreekt om een eigen lokale invulling te geven aan de nieuwe taak. Dit leidt ertoe dat VNG-modelverordeningen leidend zijn bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Het meeste gedecentraliseerde beleid is daardoor in feite mechanisch medebewind: van lokaal maatwerk is maar weinig sprake. Anders dan met decentralisatie wordt beoogd, wordt de overdragen taak doorgaans in beperkte mate afgestemd op lokale wensen en omstandigheden. Zoals onderzoeken naar decentralisaties laten zien, duurt het meestal geruime tijd voordat gemeenten een eigen invulling geven aan gedecentraliseerd beleid. En ook dan is de ruimte voor eigen keuzes in de meeste gevallen vrij beperkt. De VNG heeft namelijk ook op een andere manier een enigszins uniformerende invloed op het gemeentelijke beleid.

.. 87 ..

Om haar eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur te onderstrepen, heeft de VNG het kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten (KING) opgericht, dat met waarstaatjegemeente.nl een indrukwekkend benchmark-instrumentarium heeft ontwikkeld dat de gemeentelijke prestaties op velerlei gebied in kaart brengt. De gedachte hierachter is dat dit het horizontale toezicht in gemeenten ondersteunt, waardoor het verticale toezicht van departementen kan worden verminderd. Als inwoners en gemeenteraadsleden beter in staat zijn om gemeentelijke beleidsprestaties te beoordelen, zouden departementale toezichtsinstrumenten en beleidsmonitors overbodig worden. De ironie is, dat de gemeentelijke benchmarks van waarstaatjegemeente.nl in de praktijk dezelfde uniformerende werking hebben als de beleidsmonitors van het Rijk (Kool, 2007). Bij departementale monitors gelden de beleidsuitgangspunten van het Rijk als (impliciete) norm, bij de KING-benchmarks is dat het gemiddelde kwaliteitsniveau. In beide gevallen is het moeilijk om van deze norm af te wijken. Als het gemeentelijke beleid volgens de benchmark-kengetallen lager scoort dan in vergelijkbare gemeenten, zal B&W hiervoor ter verantwoording worden geroepen. Met de vaststelling dat deze afwij-

kende scores het gevolg zijn van eigen gemeentelijke keuzes, wordt dan meestal geen genoegen genomen; de betreffende wethouder zal moeten beloven hetzelfde kwaliteitsniveau als dat van andere gemeenten te realiseren (Boogers, 2010: 99-100). Natuurlijk is de werkelijkheid wat ingewikkelder, maar in de kern is dit wel de manier waarop *benchmarks* werken: horizontale verantwoording wordt inderdaad gestimuleerd, maar het gevaar dreigt dat de middelmaat regeert.

Tegenmacht

Gemeentelijke beleidsvrijheid is een belangrijke grondslag van het Nederlandse staatsbestel. Geïnspireerd door het werk van Montesquieu, die naast een horizontale machtenscheiding ook een verticale machtenscheiding tussen bestuurslagen bepleitte, kennen wij (en veel andere landen) een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De overheidsmacht is hier gespreid over verschillende besturen op verschillende schaalniveaus, waarbij onderlinge *checks and balances* voorkomen dat de overheid de burgers te sterk in hun vrijheden beperkt (Willemse, 2001). Een ander voordeel van zo'n machtenscheiding is dat vraagstukken kunnen worden aangepakt op het niveau waarop ze zich manifesteren. Omdat niet steeds hoeft te worden gewacht op initiatieven van het centrale gezag, kan snel en effectief kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen (Raad van State, 2009: 26). In een gedecentraliseerde eenheidsstaat vormen gemeenten dus een tegenmacht tegen de macht van provincies, de Rijksoverheid en Europa. Daarvoor is het soms nuttig dat gemeenten een sterke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van 'hogere' overheden, net zoals het belangrijk is dat de lokale bestuurskracht waar nodig wordt ondersteund. De VNG voorziet daarin en vervult zo een essentiële rol in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. De VNG helpt voorkomen dat de eenheidsstaat gaat overheersen en het decentrale karakter ervan op de achtergrond verdwijnt. Als middenbestuur tussen gemeenten en rijk is de VNG als geen ander in staat het evenwicht te bewaken tussen eenheid en verscheidenheid, al brengt dat in de praktijk lastige dilemma's met zich mee. Dat betekent dat soms moet worden gekozen tussen een substantieel takenpakket voor gemeenten enerzijds en het zelfstandig voortbestaan van alle leden anderzijds, of tussen eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor gemeenten en lokaal maatwerk. Moeilijke keuzes, die een zelfbewust 100-jarig middenbestuur mogen worden toevertrouwd.

Literatuur

- .. Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag, 2010.
- .. Boogers, M., L. Schaap, L. Collignon & N. Karsten, Decentralisatie als opgave, in: *Bestuurswetenschappen*, 2009/1, p. 29-49.
- .. Kiviniemi, M., Local government reforms and structural changes in public administration', in: B. Dente & F. Kjellberg (eds.), *The Dynamics of institutional change. Local government reorganization in western democracies*, Londen, 1988.
- .. Kool, D., *Monitoring in beeld. Een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Rotterdam, 2007.
- .. Peters, K., *Verdeelde macht. Een onderzoek naar rijksbesluitvorming in Nederland*, Meppel/Amsterdam, 1999.
- .. Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2009.
- .. VNG, *Thorbecke 2.0. Naar een vernieuwde Nederlandse overheid*, Den Haag, 2010.
- .. Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Delft, 2010.

.. 89 ..

Noot

- 1 Deze bijdrage is een bewerking van het artikel 'De VNG als middenbestuur', dat eerder dit jaar verscheen in het jubileumnummer van VNG Magazine.