

# DEENSE DECENTRALISATI

## SLECHTS BEPERKT VERTAALBAAR NAAR NEDERLANDSE SITUATIE

In 2004 besloot de Deense regering tot een operatie van zowel schaalvergroting als decentralisatie van taken. Men begon in 2005 met het vaststellen op welk niveau welke taken moesten worden uitgevoerd, daarna werd er pas over de omvang van gemeenten en regio's besloten. In 2007 was de schaalvergroting een feit en waren er nog maar 98 gemeenten, in plaats van de 271 daarvoor (33 gemeenten fuseerden niet). En er zijn geen provincies meer, maar slechts vijf regio's. Kunnen we hier in Nederland lering uit trekken?

*Tekst: Peter Kanne, onderzoeksadviseur I&O Research  
Met een bijdrage van Wimjoost Licht (Saxion)*



**M**et het doel enig vergelijkend onderzoek te doen, toog eind september een groep bestuurders en wetenschappers uit Overijssel met bovengenoemde vragen op studiereis naar Odense, met 186.000 inwoners de vierde stad van Denemarken. De reis werd georganiseerd door KISS (Kennisinstituut Stedelijke Samenleving).

### OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN

Een duidelijke overeenkomst met de Nederlandse situatie is dat er hier een grootschalige decentralisatie van taken plaatsvond. De gemeenten werden verantwoordelijk voor de werkgelegenheid,

zorg voor ouderen en specialistische zorg. Dat gebeurt nu ook bij de Nederlandse decentralisaties.

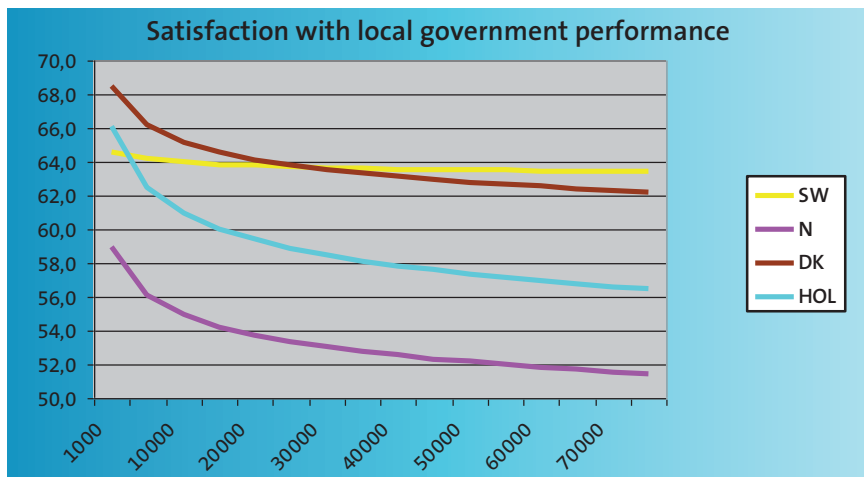
Anders dan in Nederland waren de gemeenten zelf 'eigenaar' van de taken-overheveling – ze wilden het zelf en gaven ook zelf vorm aan de uitvoering. Dit had een positief effect op het resultaat. Een ander belangrijk verschil is dat er gelijktijdig met de decentralisatie-operatie een schaalvergroting plaatsvond. De verdere schaalvergroting van de Nederlandse gemeenten die minister Plasterk zich had voorgenomen, gaat daarentegen (vooral nog) niet door. Verder is Denemarken veel minder geprivatiseerd dan Nederland. Gemiddeld zijn er in dit land

ongeveer tien keer zoveel gemeenteamtenaren per hoofd van de bevolking als bij ons (580 versus 60 per 10.000 inwoners). Anders dan hier worden in Denemarken vrijwel alle door de gemeente betaalde taken (ook de gedecentraliseerde zorgtaken) uitgevoerd door de gemeenten zelf, en niet (of slechts zijdelings) door marktpartijen of door organisaties die door gemeenten gesubsidieerd worden.

### DE EFFECTEN

*Werden de beoogde efficiency-doelstellingen gehaald?*

Kurt Houllberg van KORA – een soort SCP – liet zien dat de gefuseerde gemeenten ongeveer tien procent beter zijn gaan presteren wat betreft administratieve kosten. Dit voordeel werd echter grotendeels tenietgedaan door de hogere uitgaven voor het sociale domein. Houllberg onderstreepte dat het gemeentelijk budgetbeheer aanmerkelijk is verbeterd door strengere regels en toezicht. Een effect van de gemeentefusies was dat de kwaliteit van voorzieningen over de hele linie omhoog ging, maar dat de belastingen niet meegroeiden. Er ontstond een financieel gat. Tot zover dus weinig efficiencywinst. Anders dan bij het Nederlandse 'keukentafelgesprek' worden gehandicapten en ouderen in Odense – via een *rehabilitation*





strategy – intensief getraind in ‘zelfredzaamheid’. Alle medewerkers worden hiervoor op een cursus *motivational interviewing* gestuurd, en naast professionals worden er ook vrijwilligers ingeschakeld. Het blijkt goed te werken. Dankzij deze strategie wordt er sinds 2012 beduidend minder gebruikgemaakt van de gemeentezorg. De cliënten zelf lijken ook tevreden: individuele deelnemers zijn blij met hun herwonen onafhankelijkheid. Maar structureel (tevredenheids)onderzoek ontbreekt.

*Wat was het effect op de kwaliteit van voorzieningen?*

Er hebben zich in Denemarken op het gebied van de jeugd- of ouderenzorg geen grote rampen voorgedaan. Søren Heide Petersen, hoofd Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de gemeente Odense, vat het als volgt samen: ‘In the long run civilians will probably benefit from these decentralizations.’

Ook Marcel Boogers, hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de UT en deelnemer aan de studiereis, lijkt tot die conclusie te komen: ‘Grote bestuurlijke hervormingen als decentralisaties en schaalvergrotingen veroorzaken in het begin enige onrust, maar de maatschappelijke en bestuurlijke verbanden die ermee te maken krijgen, blijken uiteindelijk zeer veerkrachtig. Ook al omdat deze

verbanden in Denemarken de mogelijkheid kregen om hun eigen stempel op de hervormingen te drukken. Hierdoor konden de bedreigingen van hervormingen worden afgewend en de kansen ervan maximaal worden benut.’

Echter, in de operatie van fusies en decentralisaties is er ook kennis en deskundigheid verloren gegaan, waardoor sommige zwakke groepen tussen wal en schip vielen. Frans Jorna (lector Governance, Saxion Hogeschool) benadrukt: ‘Specifieke belangen, die ook specifieke expertise vergen, kwamen er door de schaalvergroting slechter van af. Instellingen voor jongeren met hersenletsel raakten bijvoorbeeld verscheurd tussen de deelnemende gemeenten en zijn dan ook vaak opgeheven. Die jongeren slijten nu hun dagen tussen de bejaarden, in algemene zorginstellingen.’

*Wat waren de effecten op de democratie?*

De schaalvergrotingseffecten lijken het meest aantoonbaar negatief te zijn op democratie en inspraak. Zo blijkt dat deze effecten op het politieke vertrouwen, politieke zelfvertrouwen en op de waardering voor de publieke dienstverlening (licht) negatief zijn, zowel in Denemarken als elders in Europa. Dit blijkt zowel uit studies van Poul Erik Mouritzen (van hem en onder meer Bas Denters van de UT ver-

scheen onlangs de internationaal vergelijkende studie ‘Size and Local Democracy’) als Houlberg. Naarmate de gemeente groter wordt, neemt de tevredenheid met de gemeenteprestatie af.

### PAS OP MET VERGELIJKEN

De belangrijkste les is dat we moeten oppassen om Denemarken als voorbeeld te zien van wat er ons bij de Nederlandse decentralisaties te wachten staat. Daarvoor zijn de verschillen te groot. Boogers: ‘Vergelijkingen met Denemarken neem ik voortaan wat minder serieus.’

Wel lijkt de bezorgdheid gerechtvaardigd over het tussen wal en schip vallen van mensen met een specialistische zorgvraag. Voor de rest valt er op basis van deze Deense geschiedenis weinig te zeggen over onze te verwachten calamiteiten bij bijvoorbeeld jeugd- of ouderenzorg. Maar van de *rehabilitation strategy* om zelfredzaamheid te bewerkstelligen waren de meegereisde bestuurders zeker onder de indruk. Een dergelijk praktijkpak zou heel goed naar de Nederlandse situatie vertaald kunnen worden. Ten slotte: mocht BZK alsnog een ingrijpende schaalvergroting overwegen, dan hoeven we daar geen grote efficiencyvoordelen van te verwachten, maar wel negatieve effecten op de democratie en de dienstverlening.