



Decentraliseren op z'n Deens



Naomi Woltring

'Er is nog veel ruimte voor Nederland om van de Deense lessen te leren', zei staatssecretaris Martin van Rijn naar aanleiding van zijn werkbezoek aan Denemarken. Hij doelt hiermee op de decentralisaties die in Denemarken al in 2007 werden doorgevoerd. Een delegatie van PvdA, WBS en CLB ging op 13 en 14 november naar het Deense Kopenhagen, Albertslund en Hillerød om zelf te kijken hoe de decentralisaties in de praktijk werken. Over welke lessen heeft Martin van Rijn het precies?

De Deense decentralisaties zijn al in de jaren '70 van de vorige eeuw gestart. Toen vonden er omvangrijke gemeentelijke herindelingen plaats (van bijna 1300 gemeenten naar 271) en werd een groot deel van het nationale welvaartsstaatbudget naar de lokale overheid overgeheveld. Onze aanstaande decentralisaties zijn qua budget en verantwoordelijkheid het beste te vergelijken met deze decentralisaties.

De decentralisaties van 2007 lijken een logisch vervolg op de eerdere ontwikkelingen en beginnen wederom met een grote gemeentelijke herindelingsoperatie. Verschillende wetenschappers vertellen ons dat hiervoor eigenlijk geen deugdelijke argumenten waren. Ulf Hjelmar: 'Het was een oplossing voor een niet-bestaand probleem. In de komkommertijd van de zomervakantie van 2002 had een aantal conservatief-liberale parlementsleden gezegd dat er meer gedecentraliseerd moest worden. Het zou efficiënt zijn, goed voor Denemarken en er zouden minder problemen komen. De overheid had daarmee een oplossing, maar nog geen probleem. Dus werd er een commissie ingesteld. Die commissie kon niet bewijzen dat grotere gemeenten beter zouden werken, en toch adviseerde ze in 2004 schaalvergroting.'

De Denen gingen in 2007 van 271 naar 98 gemeenten. Het aantal inwoners steeg van gemiddeld 20.000 naar 56.000 per gemeente en de oppervlakte van de gemeenten ging van gemiddeld 159 km² naar 440 km². De veertien provincies die Denemarken tot dan toe had gehad, werden samengevoegd tot vijf regio's die verantwoordelijk werden voor de ziekenhuiszorg. Daarnaast werden gemeenten verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de oorspronkelijke taken van de provincies: speciaal onderwijs (vergelijkbaar

met het Nederlandse 'passend onderwijs' en het resterende speciaal onderwijs), gehandicaptenzorg, milieubescherming en cofinanciering met de nationale overheid van de regionale ziekenhuiszorg. Sinds 2009 zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de activering van verzekerde werklozen. Inmiddels loopt 60 procent van de overheidsuitgaven via de gemeenten. De beloofde schaalvoordelen kwamen pas na een paar jaar en waren eerder te danken aan de crisis dan aan de decentralisaties.

Lange weg

Mette Deibjerg is directeur van de Brøndager Skol in Albertslund, een school die specialistisch onderwijs aanbiedt aan kinderen met zware vormen van autisme en de stoornissen die daar vaak mee gepaard gaan: ADHD, epilepsie, Tourette. Ze kijkt met heimwee terug naar het systeem van voor 2007, toen het speciaal onderwijs nog geen gemeentelijke verantwoordelijkheid was. Voor ouderen en voor kinderopvang is het beter geworden door de decentralisaties, verzekert ze ons, maar voor de specialistische zorg en onderwijs hebben de decentralisaties van 2007 niet goed uitgepakt. 'Gemeenten vinden het speciaal onderwijs te duur. Dus proberen ze het eerst via het reguliere onderwijs op te vangen. In veel gevallen werkt dat niet en komen kinderen op hun veertiende alsnog op de Brøndager Skol. Tegen die tijd hebben ze er een rugzak aan andere problemen bij gekregen. Bovendien is het te laat om het hele socialisatieprogramma te doorlopen, wat eigenlijk wel nodig is met zware autisten. Uiteindelijk ben je zo meer geld kwijt. Mijn verwachting was dat het, na 2007, makkelijker zou worden om hulp en contact te krijgen met de gemeente. Het gemeentehuis ligt immers aan de overkant van de straat. Toch is het een heel lange weg.'

Deibjerg raadt Nederlandse wethouders en raadsleden aan om zo snel mogelijk contact te zoeken met de docenten in het speciaal onderwijs, zodat zij weten bij wie ze moeten zijn als er iets mis gaat in de overgangsperiode en daarna. Raadsleden en wethouders hebben nu nog weinig verstand van het speciaal onderwijs en moeten de tijd krijgen om hierover te leren. In Albertslund werd daarom afgesproken dat er geen grote veranderingen in het speciaal onderwijs zouden komen in de eerste twee jaar na de decentralisaties. Verder zouden docenten uit het speciaal onderwijs in het gewone onderwijs moeten gaan werken om hen te ondersteunen bij leerlingen die dat nodig hebben. Ten slotte moeten de nationale netwerken voor het speciaal onderwijs volgens Deibjerg in stand gehouden worden.

Ongeloof

Net als in Nederland is in Denemarken de laatste jaren veel laagbetaald werk verdwenen door de crisis. Ook de werkloosheid is sterk opgelopen. De Denen doen hun best om nieuwe banen te creëren, bijvoorbeeld door het uitbreiden van de Kopenhaagse metro. Verder is er geëxperimenteerd met het fiscaal aftrekbaar maken van kosten voor huishoudelijk personeel. Omdat dat vooral gezien werd als een subsidie voor de rijken, is men daar weer mee gestopt.

De sociale werkplaatsen zijn in Denemarken een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Er is uitdrukkelijk voor gekozen om deze sociale werkplaatsen te behouden en er geen sterfhuiskonstructie van te maken. De mensen die we spreken over de Nederlandse quotumwet lachen wat ongelovig. Het bedrijfsleven verplichten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen? Ze moeten het nog zien. De overheid werkt in Denemarken ook met een quotum, maar of dit in de private sector ook werkt?

Eenzaamheid

Waar in Nederland alle jongeren onder de 27 moeten werken of onderwijs moeten volgen, geldt dat in Denemarken voor alle mensen onder de 30. Een van de redenen dat iedereen onder de 30 moet werken, dan wel een opleiding moet volgen, is dat er vanwege de vergrijzing binnen tien jaar veel meer handen aan het bed nodig zijn. Daarom worden er nu ook al nieuwe appartementen en zorgcentra voor ouderen gebouwd.

Anders dan Nederland is Denemarken al geruime tijd bezig om ouderen langer thuis te laten wonen. Rehabilitatie staat centraal. Mensen moeten zo snel mogelijk weer zelfstandig worden na bijvoorbeeld een ziekenhuisopname. Als ze in het ziekenhuis lang in bed blijven, verliezen ze immers te veel spiermassa. Fysiotherapie kan dan bestaan uit een ommetje langs de supermarkt, zodat iemand zelf weer zijn of haar boodschappen kan doen. Bejaardenhuizen zijn er in Denemarken niet meer. Ouderen brengen hooguit de laatste twee jaar van hun leven door in een verpleegtehuis of andere zorginstelling. De toenemende eenzaamheid, juist omdat ouderen langer thuis wonen, is in Denemarken een probleem. Om dit op te lossen is er dagbesteding en worden er activiteiten voor de ouderen georganiseerd.

Drie fronten

De belofte voor de Nederlandse decentralisaties is dat de zorg dichterbij de burger komt, dat de cliënt centraal staat en meer zeggenschap krijgt. Tegelijk maken we ons in Nederland zorgen om de lokale democratie. Zijn raadsleden voldoende toegerust om de grote budgetten, die met de decentralisaties hun kant op komen, te controleren? En kunnen ze genoeg tegenwicht bieden aan de besturen van gemeenschappelijke regelingen en zorgverzekeraars? In Denemarken blijken er ook zorgen te zijn over de lokale democratie, maar die zijn van andere aard. De gemeentelijke herindelingen hebben volgens de gemeenteraadsleden hun zeggenschap aangetast en de afstand tussen kiezers en raadsleden vergroot.

Steen Christiansen is de door de raad gekozen sociaaldemocratische burgemeester van Albertslund (28.000 inwoners). Albertslund is in 2007 niet gefuseerd met andere gemeenten. 'Door de fusies van 2007 zijn de gemeenten heel groot geworden en moet de raad zijn aandacht verdelen over een veel groter gebied.' De herindelingen van 2007 zorgden er voor dat het aantal raadsleden van 4650 naar 2500 ging. 'De bevolking voelt hierdoor een grote afstand tot haar raadsleden,' aldus Christiansen. Toch is hij voorstander van een fusie met buurtgemeenten, omdat ze in de huidige vorm niet groot genoeg zijn voor de complexe taken die de gemeente moet vervullen.

Parlements lid Lennart Damsbo-Andersen was burgemeester van Nysted (1500 inwoners) op het Zuid-Deense eiland Lolland tot het stadje in 2007 fuseerde met een buurtgemeente. Hij is niet positief over de herindelingen en decentralisaties, omdat ze voor een centralisering van voorzieningen zorgen en een trek naar de grotere steden hebben versneld. 'Volgens de burgers van Nysted is het slechter geworden. Ze betalen meer belasting, hebben minder voorzieningen en veel minder binding met politici.'

Wetenschappers bevestigen deze observaties. Lokale politici uit gemeenten waar herindelingen plaatsvonden, hebben voor hun gevoel op drie fronten minder zeggenschap, vertelt onderzoeker Ulf Hjelmar. 'Ze hebben het gevoel minder invloed op de besluitvorming te hebben. Dat duidt erop dat de positie van de burgemeester en commissievoorzitters versterkt is. De stevige positie van de ambtenaren zorgt ervoor dat het lastiger is om politieke ideeën te realiseren waar de ambtelijke top het mee oneens is en ten slotte vinden de raadsleden dat besluitvorming in de raad bepaald wordt door wetgeving, circulaire's en andere regels. Dat duidt op centralisatie in plaats van decentralisatie.'

Walhalla

Naast hygge (het door Denen onvertaalbaar geachte woord voor gezelligheid) en de Dannebro (de koosnaam voor de Deense vlag) is voor veel Denen de welvaartsstaat onlosmakelijk verbonden met hun nationale identiteit.

Sociaaldemocraten buiten Scandinavië denken soms dat Denemarken het Walhalla van de verzorgingsstaat is. Parlementslicd Lennart Damsbo-Andersen kijkt hiervan op. 'Denemarken is niet hét ideaal. Wij zijn net met een parlementaire commissie naar Nieuw-Zeeland geweest om hun sociale zekerheid te onderzoeken. Daar is de welvaartsstaat juist helemaal gecentraliseerd.'

Toch stond Denemarken lang model voor de universele welvaartsstaat die veel sociaaldemocraten nastreefden. Ze zijn toch niet voor niets het gelukkigste volk ter wereld? De Nederlandse politicoloog Kees van Kersbergen, sinds 2010 hoogleraar aan de Deense Universiteit van Aarhus, onderzoekt de verschillen tussen welvaartsstaten. 'Als je beleid zo vormgeeft dat de middenklasse niet integraal meedoet, dan ondermijn je op termijn de politieke fundering van de verzorgingsstaat. De welvaartsstaat die er ook voor de middenklasse is, is het beste in het verminderen van ongelijkheid voor alle groepen in de samenleving én heeft de meeste steun onder de bevolking. De reflex om vooral geld te investeren in de mensen die het het hardst nodig hebben is begrijpelijk, maar ondermijnt de steun voor de verzorgingsstaat. In Denemarken zie je nu de ontwikkeling dat de welvaartsstaat meer voor de middenklasse wordt. Juist op steun aan de armen en immigranten wordt bezuinigd.'

Hoe behoud je een universele welvaartsstaat in een gedecentraliseerd systeem? 'Gemeenten zorgen goed voor ouderen, kinderopvang en dat soort algemene taken. Voor die groepen werkt decentralisatie prima. Armen en gehandicapten zijn echter beter af in een gecentraliseerd systeem,' aldus onderzoeker Finn Kenneth Hansen. 'In een gedecentraliseerd stelsel vormen ze een heel kleine minderheid die moeilijk hun belangen kan behartigen. Omdat ze een kleine minderheid zijn is het voor politici het makkelijkst om op deze groepen te bezuinigen.'

Lessen

Welke lessen kan Nederland leren van het Deense model?

1. Specialistische zorg voor kleine groepen vereist landelijke minimumnormen.
2. Garandeer goede voorzieningen voor de gedecentraliseerde taken. Dat kost, in eerste instantie, vooral extra geld.
3. Zorg voor werk. Zeker in tijden van crisis ontstaat dat niet zo maar in de private sector.
4. De decentralisaties nopen tot nieuwe aandacht voor de lokale democratie.
5. Zorg dat alle lagen van de samenleving baat hebben bij de verzorgingsstaat. Zo houd je hem – al dan niet gedecentraliseerd – overeind.

Kader

	Denemarken	Nederland
Inwoners	5,6 miljoen	16,8 miljoen
Oppervlakte	43.094 km ²	41.543 km ²
Bevolkingsdichtheid	128,9/km ²	406,3/km ²
Aantal gemeenten	98	406
Aantal raadszetels	2500	8454
Sociaaldemocratische zetels in gemeenteraden	29,5% (773 zetels)*	9,5% (799 zetels)**

*uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen 2013

** uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen 2014

Op de foto: De delegatie met op de achtergrond Christiansborg: Monika Sie Dhian Ho en Annemarieke Nierop (WBS), Manon Fokke (Tweede Kamerlid), Tamara Bok (fractievoorzitter PvdA Leeuwarden), Jacqueline Kalk en Naomi Woltring (CLB).

Uit publicatie

Lokaal Bestuur, Jaargang 38 nr. 12 December 2014