

Het schijnhuwelijk tussen decentralisaties en de sociaal-democratie

Veel sociaal-democraten zien decentralisatie als wondermiddel: dichter bij de burger, goedkoper en minder bureaucratie. Soms is het inderdaad de beste optie, maar vaak ook niet. Onderken dat, maak van decentralisatie geen doel op zich en gebruik het alleen als de sociaal-democratie ermee gediend is.

ARIE DE JONG

Research fellow bij de WBS

Op 1 januari 2015 traden drie decentralisaties in het sociale domein in werking. Met de Jeugdwet werden de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten bij de jeugdzorg stevig uitgebreid, ook financieel. De provincie verdween uit beeld. Verder gaf het kabinet met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de herinrichting van de langdurige zorg vorm. Ouderen en patiënten met een matige zorgvraag blijven thuis wonen en ontvangen hun zorg in de directe omgeving. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning, begeleiding en verzorging, terwijl het tegelijkertijd veel lastiger gemaakt is om gebruik van deze zorg te maken. Bovendien werd de extramuraal verpleging overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet. En dan is daar de Participatiewet. Naast de bijstand en de sociale werkvoorziening, die al sinds een aantal jaar tot het takenpakket van de gemeenten behoren, moeten gemeenten nu ook de uitkeringsverstrekking en reïntegratie van jonggehandi-

capten met arbeidsvermogen – die voorheen onder de Wajong vielen – in goede banen leiden. De lokale overheden dienen daarnaast het beschut werk (of een alternatief daarvoor) vorm te geven.

Dit artikel gaat niet over hoe deze drie operaties zijn verlopen en is ook geen tussenbalans. Die analyses verschijnen al op verschillende plaatsen. Mij gaat het om de bestuurlijke kant van het verhaal. Welke vormen van decentralisatie zijn er eigenlijk? Welke lessen kunnen we trekken uit eerdere decentralisaties? Waarom is het middel onder sociaal-democraten zo populair? En vooral, is dat terecht?

Decentralisatie als politiek of ideologisch concept

Laurens Raijmakers onderscheidt in zijn proefschrift *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van*

Thorbecke (2014) vijf motieven voor decentraliseren: betere werking van de overheid; schaal-grootte; evenwichtigere spreiding van macht en behoud van (individuele) vrijheid; redenen geworteld in het verleden; en de burgerzin vergroten en het stelsel verbeteren.

Hoewel deze inventarisatie van ruim 150 jaar parlementaire geschiedenis interessant is en zeker houvast biedt bij het bestuderen van decentralisaties, blijven enkele relevante invalshoeken onderbelicht. Zo is de beleidstaal die je in een 'memorie van toelichting' aantreft vaak sociaal en politiek wenselijk.

Bovendien wordt de ware agenda van parlement en regering vaak verhuld. In Nederland is de centrale overheid leidend: daar worden de taken, bevoegdheden en procedures geregeld. Het Rijk bemoeit zich daarom met alle beleidsdomeinen. Er is daardoor sprake van een intrinsieke spanning, aangezien het Rijk taken en bevoegdheden kan toedelen of afnemen, en tegelijkertijd zelf ook actor is in het systeem. Bij de beoordeling om bepaalde taken en bevoegdheden toe te kennen of af te nemen, kunnen bestuurlijke (hoe richt je het goed in) en inhoudelijke overwegingen (wat wil je en wat mag dat kosten) strijdig met elkaar zijn. In toenemende mate speelt de budgettaire factor een dominante rol. Zo komen sommige decentralisaties op lastige beleidsterreinen neer op het verplaatsen van het probleem van landelijke naar lokale overheid, of het zijn verkapte bezuinigingen.

Tot slot maakt het nogal wat uit over welk beleidsterrein het gaat. Sommige lenen zich nu eenmaal beter voor decentralisatie dan anderen. Bij infrastructuur zijn bijvoorbeeld alle overheidsniveaus betrokken.

De decentralisatieladder

Daarnaast is er de kwestie van de definiëring. Hoewel het eenvoudig lijkt, is daar vaak onduidelijkheid over. Het simpele antwoord luidt dat er sprake is van een decentralisatie als lagere overheden, dat wil zeggen gemeenten of provincies, een taak krijgen waar eerst een

hogere overheidsinstantie, het Rijk, verantwoordelijk voor was.

Deze definitie is echter beperkt. Zo zie je vaak dat gemeenten in feite gewoon een extra taak met allerlei uitvoeringsvoorschriften opgelegd krijgen. Ze hebben dan geen enkele vrijheid om hun beleid en prioriteiten vorm te geven. Gemeenten zijn in dat geval niet meer dan een uitvoeringskantoor van het Rijk. Bij 'echte' decentralisaties heeft de gemeente in mijn ogen de vrijheid om autonoom te opereren. Om na te gaan of het om decentralisatie gaat, en om wat voor soort, heb ik een decentralisatieladder gemaakt. Deze trap heeft vier treden:

- ▶ Het Rijk geeft gemeenten de ruimte om te beslissen of ze wel of niet een taak of bevoegdheid oppakken. Dat kan expliciet, maar ook stilzwijgend. Wanneer het niet uitdrukkelijk geboden of verboden is, kan een gemeente bijvoorbeeld zelf beslissen een taak of bevoegdheid op te pakken of af te stoten. Er is geen wet die gemeenten opdraagt sportbeleid te voeren, toch doen ze het.
- ▶ Het regelen van de financiering van taken en bevoegdheden. Weliswaar hebben gemeenten een eigen belastinggebied, maar de meeste taken en bevoegdheden kunnen alleen worden uitgeoefend met een bijdrage uit de rijksbegroting. Deze kan variëren van een één-op-één-declaratie van de uitgaven tot een toevoeging aan het gemeentefonds als dekking. Daartussen zijn varianten, waarbij doeluitkeringen en koppelsubsidies altijd een grote populariteit hebben genoten.
- ▶ Het bepalen van de inhoud en prioriteiten van het beleid. Daarbij zijn er grote verschillen. Zo dienen gemeenten zich te houden aan regels over de hoogte en toekenning van een bijstandsuitkering (beleidsvrijheid is daarbij afwezig), maar kan een gemeente zelf bepalen of zij straatmeubilair, vuilnisbakken en lantaarns neerzet (beleidsvrijheid maximaal).

- Het inrichten en organiseren van de uitvoering. Ook als de lokale overheid niet of nauwelijks wat te zeggen heeft over het beleid, kan de uitvoering bij de gemeenten liggen. De uitgifte van paspoorten is een taak die tot in detail op centraal niveau wordt bepaald, maar geschiedt door de gemeenten. Bij veel onderwerpen is er een mengsel van gedetailleerde voorschriften en onderdelen waar men in meerdere of mindere mate vrij kan handelen.

Lessen uit eerdere decentralisaties

De decentralisatie in de drie sociale domeinen was niet de eerste en zal ook zeker niet de laatste zijn. Allereerst valt op dat lokale bestuurders, gemeenteambtenaren, instellingen en belangenorganisaties snel wennen aan de nieuwe gang van zaken. Met de uitvoer van het invoeringsplan communiceert de rijksoverheid intensief met gemeenten. Bovendien organiseert men conferenties en bezoeken bewindslieden *best practices*. Samen met de VNG en andere belangenorganisaties houdt de rijksoverheid een vinger aan de pols en worden er constant evaluaties gemaakt. En niet onbelangrijk: er is aandacht en geld voor opstartproblemen en knelpunten.

Gemeenten krijgen de tijd om voorbereidingen te treffen en doen dat ook. Men stelt projectleiders aan, werkt samen met andere gemeenten in regionaal verband en vraagt waar nodig om extern advies. Anders dan het gangbare beeld verlopen de decentralisaties dus ook bij de gemeenten vrij soepel. Zo staat de in 2006 ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning na enkele opstartproblemen nu goed op de rails. Cliënten weten waar ze aan toe zijn en aanspraak op kunnen maken, en gemeenten werken in regionaal verband samen voor een doelmatige aanpak.

Daarnaast hebben decentralisaties vaak maar een houdbaarheid van ongeveer tien jaar. Dat is niet per se inherent aan decentralisatie, maar komt voort uit de motieven om te decentraliseren. Vaak is dat vanwege de

urgentie van een maatschappelijk vraagstuk. Door te decentraliseren maak je het beter hanteerbaar, maar los je het niet voor de eeuwigheid op. Het blijft daarom op de bestuurlijke agenda staan. Als beleidsmakers na een aantal jaar constateren dat centraliseren misschien toch beter is, dan is die stap even snel gemaakt. De politie was bijvoorbeeld tot voor kort de verantwoordelijkheid van gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, maar is nu in handen van de minister van Veiligheid en Justitie. Decentraliseren als tussenstap is dus niet ongebruikelijk.

Verder wordt een decentralisatie zelden in één keer doorgevoerd. Overhaast alles op de schop gooien is onverstandig, aangezien te veel vastigheden op losse schroeven komen te staan, het veranderingsproces onbeheersbaar dreigt te worden en je van tevoren onmogelijk alle gevolgen kunt overzien. Pas als beetje bij beetje de contouren duidelijk worden, kunnen beleidsmakers bepalen of er hier en daar een aspect moet worden aangepast.

Bijna alle partijen zien gemeenten als een verlengstuk van Den Haag

Tot slot is het niet zo dat decentralisatie automatisch tot meer differentiatie leidt. Deels komt dat door disciplinerende activiteiten: de informatie vanuit de centrale overheid en de VNG. Belanghebbenden en de publieke opinie zorgen op hun beurt eveneens voor convergentie. Succesvolle *best practices* vinden navolging, missers leiden tot risicomijdende maatregelen, en bovendien zoeken inwoners of belangenorganisaties, die zich benadeeld voelen ten opzichte van andere gemeenten die het beter doen, soms met succes de rechter op.

De grote decentralisaties uit het verleden droegen doorgaans het karakter van bestuur-

lijke, bureaucratische en financiële operaties. De wil om te veranderen kwam vooral voort uit budgetoverwegingen: meer efficiëntie voor minder geld. Decentraliseren was een nuttig middel om te bezuinigen of een verkaptte methode om de rechten van burgers te beperken. Technocratisering in plaats van het hervreiden van verantwoordelijkheden.

De Wet werk en bijstand (WWB) uit 2004 is een mooi voorbeeld van dit decentraliseren met een puur financieel motief. Gemeenten waren al verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand en het begeleiden naar werk. Door het financiële risico volledig bij hen te leggen, maar over de hoogte van het bedrag zelf te blijven beslissen, dwong de regering gemeenten om in hun bestand te gaan snijden en het aantal bijstandsuitkeringen drastisch te verminderen.

Huidige politiek

Wanneer deze lessen worden doorgetrokken naar de drie decentralisaties van 2015 mag worden verwacht dat gemeenten, inwoners en andere belanghebbenden binnen enkele jaren aan de nieuwe situatie wennen en de kinderziektes zijn verholpen. Dat betekent niet dat de situatie van voor 2015 binnen bereik ligt. Daarvoor zijn de feitelijke bezuinigingen te groot. Wel is men tegen die tijd gewend aan de pijnlijke gevolgen van de bezuinigingen.

Overigens lijkt het kabinet-Rutte-Asscher het lastig te vinden om zeggenschap richting de lagere overheidsniveaus te delegeren. Terwijl het regeerakkoord vol stond met verregaande plannen om de slagkracht van deze overheden te verbeteren, zijn de ambities inmiddels naar beneden gesteld. De sterke landsdelen, waarin ook de waterschappen op moesten gaan, zijn er niet gekomen: het wetsontwerp om Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te laten fuseren is niet eens besproken en het kabinet heeft de Kamer beloofd dat de waterschappen zelfstandig kunnen blijven. Het opschalen van gemeenten is eveneens een kwestie van vrijwilligheid gebleven.

Ook de vergroting van het belastinggebied van gemeenten is helaas een brug te ver gebleken. Onder druk van D66 heeft het kabinet nog wel de toezegging gedaan de lasten op arbeid naar gemeentelijke belastingen te verschuiven, maar dat zal pas op zijn vroegst in 2019 gebeuren.

Deze gang van zaken kun je zien als het wijken voor de weerstand. Het zou ook kunnen dat er onvoldoende analyse ten grondslag ligt aan bestuurlijke ideeën in politieke programma's of dat opvattingen over de inrichting van het openbaar bestuur binnen sommige politieke partijen niet bestaan of onvoldoende doordacht zijn.

Enkele partijen spreken zich in hun partijprogramma expliciet uit voor (gemeentelijke) decentralisatie: PvdA, SP, CDA, D66 en SGP. VVD, ChristenUnie en GroenLinks stellen zich neutraal op, waarbij de laatste partij een staatscommissie bepleit die met een zwaarwegend advies moet komen. PVV, PvdD en 50Plus zijn tegen. Dat een krappe meerderheid voorstander is, betekent nog niet dat er in de toekomst automatisch meer gedecentraliseerd gaat worden. Onderling verschillen de argumenten van de voorstanders namelijk nogal.

De vraag is verder of de standpunten die zijn opgenomen in de partijprogramma's ook geïnternaliseerd zijn in de betreffende partijen. Halen politici het programma erbij als er een keuze gemaakt moet worden? Juist als het gaat om bestuurlijke onderwerpen, ligt opportunisme op de loer. Als het erop aankomt, zien bijna alle politieke partijen de lokale overheid als een verlengstuk van Den Haag.

Decentralisatie en de sociaal-democratische politiek

Het streven naar decentralisatie kent in de publieke opinie een positieve connotatie. Aangekleed met argumenten als 'dichter bij de burger' en 'op zo'n laag mogelijk niveau leggen' kom je er ver mee. Decentraliseren lijkt vaak een doel op zich te zijn. Ook voor de PvdA. Ten onrechte, want hoewel decen-

tralisatie op terreinen als bouwen, wonen, lokale infrastructuur en sport een goede zaak is, kent het instrument van uit een sociaal-democratisch perspectief behoorlijk wat tekortkomingen.

Decentralisatie houdt in dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen optreden. Verschillen die strijdig zijn met de sociaal-democratische principes van rechtvaardigheid, toegankelijkheid en solidariteit. Wanneer die uitgangspunten in gevaar komen en burgers geen gelijke rechten meer dreigen te hebben, is het op zijn minst verwonderlijk als de PvdA voor decentralisatie pleit. Zeker wanneer kwetsbare groepen als ouderen, jongeren met psychische problemen, jonggehandicapten en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt hiervan slachtoffer dreigen te worden, is voorzichtigheid geboden.

Wat maakt toch dat de PvdA-fractie zich vierkant achter het kabinet heeft geschaard? Behalve uit een weinig doordachte afweging kan de keuze alleen worden verklaard uit de wens om de oplopende uitgaven in de zorg te verlagen door de verantwoordelijkheid van de uitvoering bij gemeenten te leggen. Dat dit onvermijdelijk verschillen oplevert voor burgers ten aanzien van het recht op publieke diensten en de kosten (inclusief een eigen bijdrage), past weliswaar niet in het denken van de PvdA, maar is dan de onvermijdelijke prijs om de uitgaven te beheersen.

De plannen werden gemaakt toen de portefeuilles in het sociale domein vooral door wethouders van de PvdA werden behartigd. Die lieten weten dat ze de taken graag wilden oppakken en dat ze er klaar voor waren. Het zou heel goed kunnen dat na de verloren raadsverkiezingen van 2014 de lokale vertegenwoordigers van de PvdA daar nu anders naar kijken.

Decentralisatie kan een goed middel zijn, maar is dat vaak niet. Onderken dat de digitale revolutie ervoor zorgt dat de afstand van de burger tot de overheid veel kleiner is geworden, waarbij het voor de burger niet relevant is of een instantie in een ministerie of het gemeentehuis huist. Als het vanuit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid en een eerlijke verdeling nodig is, is het verstandig taken (weer) te centraliseren.

Wat in ieder geval helpt als je kiest voor decentralisatie op grote schaal, is de armslag van gemeenten te vergroten door het gemeentelijke belastinggebied flink te vergroten. Uiteraard kan daardoor de omvang van het gemeentefonds worden beperkt. Kortom: de PvdA doet er goed aan haar ideologische principes voorop te zetten en bestuurlijke uitgangspunten daaraan ondergeschikt te maken.

Dit artikel is een samenvatting van het onderzoek dat Arie de Jong de afgelopen tijd naar decentralisatie deed. Het gehele rapport verschijnt als e-pub op www.wbs.nl.

Literatuur

Judith van der Veer (2013), *Centrale Wmo als route naar verandering*.

Laurens Raijmakers (2014), *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*, Deventer: Kluwer.