



TUSSENSTAND DECENTRALISATIE

Er wordt op allerlei plekken hard gewerkt aan de decentralisatie van zorgtaken, het welzijnswerk en de begeleiding van arbeid. Gemeenten, provincies en het Rijk zijn tamelijk druk met de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Van de noodzaak tot vernieuwing hoeft amper iemand overtuigd te worden. Maar de uitvoerders van de verschillende vernieuwingen lijken blijer dan de burgers, en de politiek houdt zich wat op de vlakte. Het wordt tijd dat iemand zijn vinger opsteekt. Van wie is die decentralisatie nu precies, en waar gaat deze toe leiden? Met bijdragen van **MARLEEN BARTH, JOOP VAN DEN BERG, WIM DERKSEN, FLIP DE KAM, MENNO HURENKAMP** en **EVELIEN TONKENS**.

Houden van de publieke sector

De decentralisatie van beleid maakt veel mensen bezorgd: zijn niet onherroepelijk de zwaksten straks de dupe hiervan? Het grootste probleem is dat onduidelijk is wie aan de touwtjes trekt, en dat de publieke sector geen 'eigenaar' meer heeft.

MENNO HURENKAMP

Hoofdredacteur S&D

In theorie heeft decentralisatie van beleid veel voordelen ten opzichte van centraal beleid. Het opschudden van verhoudingen tussen overheidsinstellingen en tussen overheid en burger kan ervoor zorgen dat gemeenten beter tegemoet kunnen komen aan lokale verschillen. Dat een stad met veel creatieve industrie niet in dezelfde mal hoeft als een regio met een groot gebrek aan werkgelegenheid, dat er meer ruimte is voor beleidsinnovatie. Het kan er ook voor zorgen dat verkalkte verhoudingen tussen verschillende overheidsdiensten worden doorbroken. Dat iemand in de problemen niet tien instanties aan de deur krijgt, maar één gezicht. Decentralisatie kan er ten slotte voor zorgen dat beleid en politiek dichterbij de burger komen. Dat een bewoner beter ziet dat aan zijn verlangens gewerkt wordt.

Het is ook hoog tijd om aan zo'n agenda van decentralisatie te werken. De staat of het stadsbestuur maakt nu plannen waar volksvertegenwoordigers vaak amper grip op kunnen krijgen, door gebrek aan tijd of kennis of ervaring. En de uitvoering van deze plannen komt in handen van min of meer marktgedreven organisaties die het niet per se slecht voor hebben met de publieke zaak, maar die daar geen uitdrukkelijke verantwoordelijkheid

voor voelen. Denk bijvoorbeeld aan schoonmaakwerk, thuiszorgwerk, woningcorporaties, de Noord-Zuidlijn. De staat maakt plannen, goedwillende politici krabben zich eens op het hoofd, en in ambigue samenwerkingen worden de plannen uitgevoerd, waarbij amper nog een forum overblijft voor de (negatieve) ervaringen van cliënten / burgers. De democratie verliest van de overheid, en de overheid verliest van de markt. Een herschikking van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid en markt komt vanuit dat perspectief als geroepen.

Maar hoe gaat het nu echt met de decentralisatie? Aan de ene kant is er het gemopper, van de gemeenten die vrezende tijd en geld tekort te komen om de uitvoering te realiseren en van burgers die niet weten waar ze aan toe zijn. Aan de andere kant is er het geruststellende geluid van politici die zich ergeren aan paniekverhalen over het einde van de solidariteit, en het applaus van burgers die blij zijn dat ze eindelijk eens de handen uit de mouwen kunnen steken. Maar de ontevredenheid over krimpende budgets en het wantrouwen over de uitvoering lijken nu nog sterker dan de vreugde. Het antwoord op de vraag wat er tot nu toe van de decentralisering terecht komt is in de bijdragen van Flip

Menno Hurenkamp *Houden van de publieke sector*

de Kam, Evelien Tonkens, Marleen Barth en Joop van den Berg dan ook nogal aarzelend. Of de democratie zich aan de greep van de staat zal weten te ontworstelen en de staat zich van de markt weet te bevrijden staat te bezien. Er schemeren twee knelpunten door de stukken heen die tot nu toe amper in de discussie belicht worden: zeggenschap en de eigenheid van de publieke sector. Zeggenschap wordt genegeerd en rond de publieke sector begint een sfeer te ontstaan alsof deze niet meer dan een tijdelijke vervanging van vrijwilligerswerk was.

Eerst de zeggenschap. Het zal de lokale PvdA-afdelingen nog niet makkelijk vallen om de kabinetsplannen wervend te verkopen bij de komende gemeenteraadsverkiezingen, voorspelt Wim Derksen. Nou is dat niet zo'n schokkende ontdekking, maar het punt komt ook terug in het stuk van Joop van den Berg: waar is de politiek nou precies in dit hele proces? Derksen maakt zich niet al te veel illusies over de politiek die mogelijk is op het niveau van de gemeente, maar hij wil wel wethouders kunnen kiezen — de enigen die echt greep hebben op het lokale beleid, meer dan de gemeenteraadsleden die vaak noodgedwongen wat achter de feiten aanlopen en burgemeesters die op dit terrein niet veel macht hebben. Van den Berg benadert het vraagstuk nog net iets fundamenteeler, welke ideeën leven er nu over de ideale democratische verhouding tussen gemeenten, provincies, het Rijk? Het kan goed zijn dat 'het huis van Thorbecke' niet meer voldoet, maar dan zou ook duidelijker moeten worden waar nu precies het zelfstandig vermogen tot besturen en waar precies het zelfstandig vermogen tot controleren terecht moet komen. Bij alle gemeenten of vooral bij grote gemeenten, of toch maar bij samenwerkingsverbanden?

By stealth ontstaan nu regio's en districten die het werk van het gemeentebestuur en provinciale staten overnemen zonder dat kiezers en gekozenen zich daarvan bewust zijn. In plaats van dat burgers bewapend worden om

de nieuwe machten te controleren, houdt het Rijk zelf liever het toezicht in handen. Dus kunnen gemeenten in de nieuwe Wmo verplicht worden tot samenwerking als ontoelaatbare knelpunten ontstaan, blijft de inspectie voor de gezondheidszorg centraal toezicht houden, gaat alle zorg naar de gemeenten, behalve dan weer de lijfgebonden zorg, die gaat naar de verzekeraars in het kader van 'integraal beleid' en moeten lokale volksvertegenwoordigers het met dezelfde (niet al te scherpe) instrumenten doen als voorheen.

Decentralisering, regionalisering en centralisering gaan in feite min of meer gelijk op, met als constante dat de politiek er verweesd

Decentralisering, regionalisering en centralisering vinden min of meer tegelijk plaats

uitkomt. In woorden van Flip de Kam worden de gemeenten een soort uitvoeringskantoren. En ook het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt onwillekeurig te werken aan zijn eigen afschaffing, constateert Joop van den Berg. Onder de radar blijven is het devies voor het netwerkachtige bestuur dat nu in het leven wordt geroepen, geen dingen doen die afwijken van wat andere regio's of samenwerkingsverbanden doen, dan komt er ook geen gezeur van burgers: einde van het maatwerk voor het begonnen is. En zo er een 'democratisch gat' of 'een kloof tussen burger en politiek' is, dan wordt het de komende jaren eerder groter dan kleiner. Waar en op welke momenten kan de burger zijn laatste woord hebben; moet hij vertrouwen op een ploeterende gemeenteraad, kwijnende lokale media en een tamelijk grootschalig, (semi-)geprofessionaliseerd maatschappelijk middenveld? Of ligt het

Menno Hurenkamp *Houden van de publieke sector*

meer voor de hand in de nabije toekomst te zoeken naar nieuwe vormen van inspraak en controle, naar herleving van het stadsburgerschap in de ene of de andere vorm? Daarover is het te stil.

Dan de publieke sector. Voor wie en hoe gaat deze in de nabije toekomst functioneren? De 'participatiesamenleving' leek even de vlag te zijn waaronder de decentralisatie zou varen: vanaf nu geen afhankelijk gedrag meer maar maximale deelname aan de samenleving door alle burgers. Die poging tot *framing* is mislukt, oordeelt Marleen Barth, de verzorgingsstaat blijft het vlaggenschip van de sociaal-democratie. Van mensen met een lager IQ en mensen met aanleg voor verslaving kun je niet verwachten dat ze opgewekt en op eigen houtje 'participeren' in de meritocratie, laat Barth zien. Het geldt ook voor bijstandsgerechtigden en mensen die vanwege ouderdom of een medische indicatie professionele zorg nodig hebben, blijkt uit het betoog van Evelien Tonkens. Het jargon van eigen verantwoordelijkheid en spontane participatie heeft daar perverse effecten. Meedoen willen nagevoel alle mensen graag, maar daadwerkelijk geld verdienen is voor bepaalde groepen mensen te hoog gegrepen. Prikkel en dwang werken dan contraproductief.

Die afrekencultuur in de publieke sector is een groot deel van het probleem. Het New Public Management heeft de afgelopen decennia gezorgd voor een gigantisch wantrouwen tussen burgers, ambtenaren en professionals. Geleverde diensten moeten geturfd, burgers moeten geprikkeld, loketten gebundeld, personeel geflexibiliseerd en ondertussen moeten zowel werknemers als cliënten worden gecontroleerd. En wie het niet 'echt' nodig heeft, mag geen hulp krijgen. Die manier van organiseren maakt afhankelijkheid bij voorbaat verdacht en dat lijkt onder condities van decentralisering niet per se beter te worden: ben je wel echt ziek, is je verwarring niet al voorbij, kun je die trap echt niet op? Zo niet, dan moet je je omgeving maar inschakelen.

Wat vergeten wordt, betoogt Tonkens, is dat verreweg de meeste mensen liever van de overheid dan van hun familie afhankelijk zijn, en meestal om goede redenen.

Het antwoord op het wantrouwen in de publieke sector zou niet afschaffing maar verbetering moeten zijn. Een van de belangrijke kenmerken van de publieke sector was immers dat deze de middenklasse en zelfs de rijken verbond met de mensen die minder of nauwelijks inkomen hebben. Goede scholen, goede zorg, goede voorzieningen, zodat iedereen die kan er graag voor betaalt en ook voor wie het minder heeft er toch een fatsoenlijk bestaan is weggelegd. Het is de meest succesvolle manier van herverdelen in de moderne geschiedenis. Hoe gaat dat er nu precies uitzien, nu zorg en welzijn en arbeid aan de ene kant meer lokaal georganiseerd worden, al dan niet via marktgericht aanbesteden, en aan de andere kant meer van het eigen initiatief afhangen? Wat is de ideale verhouding markt-zelf doen-overheid, in het licht van de op de loer liggende scheidingen tussen hoger en lager opgeleiden, brutalen en verlegenen, rijken en armen, stellingen en dorpelingen? Anders gezegd, hoe komt bestaanszekerheid tot stand?

Het is nog te vroeg voor een uitputtende conclusie. Decentralisatie biedt de lokale gemeenschap meer ruimte en dat is goed, maar of er andere mensensoorten dan vroeger van zullen profiteren staat nog te bezien. Geen van de contribuerende auteurs neemt afstand van de principes van de decentralisatieoperatie, bijna eerder integendeel, men is het roerend eens met de ambities van het kabinet. Maar de weg ernaar toe overtuigt niet. Daarvoor moet de decentralisering meer een *eigenaar* krijgen, niet alleen het product zijn van behoedzame uitvoerders maar van trotse politici, die niet alleen een afstreeplijstje voor ogen hebben maar ondubbelzinnige waarden uitdragen waartegen de operatie profiel krijgt. 'Dicht bij de burger' werkt daarbij amper, omdat de gemeenten tegelijkertijd ook gedwongen worden 'op te schalen', zoals dat in jargon heet:

Menno Hurenkamp *Houden van de publieke sector*

veel zaken komen helemaal niet dichterbij. 'Zelf doen' is minstens zo moeizaam, omdat dat voor veel van de betrokkenen juist niet vanzelfsprekend is. Het is nu nog niet te laat om een eigen idee van zeggenschap en een eigen idee over de publieke sector uit te dragen, om de morele orde achter de decentrali-

satie neer te zetten. 'Van ons' zou het motto misschien moeten zijn, om zowel het belang van zeggenschap als de publieke sector zelf te benoemen: het is 'van ons' en daarom moet ook de inspraak en controle op maat zijn, en daarom moeten de diensten voor iedereen aantrekkelijk zijn.