

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Decentralisatie en de acceptatie van verschil

De grote decentralisatieoperatie die voor de deur staat, is zonder de acceptatie van verschil tot mislukken gedoemd. Op papier wordt dan ook grote beleidsvrijheid voor gemeenten gepredikt en worden verschillen als vanzelfsprekend geacht, maar in de praktijk trapt de rijksoverheid hard op de rem. De manier waarop de decentralisatie wordt vormgegeven kan daarom het best worden aangeduid als voortmodderen. Toch is er voor gemeentebesturen die echt ruimte willen scheppen voor initiatieven van onderop veel mogelijk, zolang zij zich maar niet gek laten maken door Haagse discussies.

door *Gerrit de Jong*

De auteur is lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen* en voormalig lid van de Algemene Rekenkamer en voormalig CDA-Tweede Kamerlid.

WAAROM WILLEN WE TOCH ZO GRAAG VERSCHIL MAKEN? En waarom is daarvoor decentralisatie de aangewezen weg? Eigenlijk moet je de vraag omkeren. Waarom hebben we nooit eerder verschil gemaakt? Frissen merkt terecht op dat in de tijd van de verzuiling verschil gewoon was.¹ Katholieken, protestanten en socialisten hadden elk hun eigen instellingen voor wonen, zorg en onderwijs en dat was niet één pot nat. Pas na de Tweede Wereldoorlog, toen de financiering van het maatschappelijk middenveld werd overgenomen door de staat, kwam alles onder één uniforme en misschien ook wel wat klamme deken te liggen. Een bekend recent voorbeeld zijn de vele miljarden aan collectieve middelen die in de jaren nul van deze eeuw zijn ingezet voor de re-integratie van werklozen. Al in 2004 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat onbekend was of werklozen hier-

door aan het werk werden geholpen en dat de rol van de werkloze bij zijn eigen re-integratie beperkt was.² Nog steeds geldt: 'Who pays the piper,

Collectivisering behandelde niet alleen gelijke gevallen gelijk, maar ook ongelijke gevallen werden gelijk behandeld

calls the tune.' Deze collectivisering behandelde niet alleen gelijke gevallen gelijk, maar ook ongelijke gevallen werden gelijk behandeld. Aan dat laatste komt nu zo langzamerhand een eind. Ongelijke gevallen vragen om een ongelijke behandeling.

Gezien op tv: een alleenstaande moeder met vier kinderen in Amsterdam-Zuidoost. Ze ontvangt een uitkering op grond van de Bijstandswet en kinderbijslag. Eten krijgt ze van de voedselbank. Ze weet niet of ze wel weer betaald werk wil. Zo komt ze ook rond en ze hoeft er niets voor te doen. Zij kan ook niet helpen dat het hier zo is geregeld.

Het gevaar van dit voorbeeld is dat men gaat generaliseren. De vrouw in het voorbeeld was gezond, was in staat haar kinderen fatsoenlijk op te voeden en kon met geld omgaan. Er zijn legio moeders in dezelfde omstandigheden die compleet vastlopen. Dit vraagt dus om maatwerk. En maatwerk vraagt om discretionaire ruimte voor de uitvoerders van het beleid. Dat betekent dat deze uitvoerder geen manager mag zijn, maar iemand met verstand van zaken, een professional. Ook betekent het dat moet worden afgerekend niet op wat erin gaat, maar op het resultaat, op wat eruit komt. En de beleidsmakers – of dat nu ministers, parlementsleden of gemeenteraadsleden zijn – moeten leren de plas op te houden en niet bij elk incident beginnen te jammeren als een mager speenvarken. Burgers worden weer aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en uitgenodigd medevormgever van het beleid te zijn. Vertrouwen levert uiteindelijk meer op dan de risico-regelreflex, waarbij na elk incident regel op regel wordt gestapeld, elk risico wordt vermeden en veel te veel tijd gaat zitten in de administratieve afhandeling. Uiteindelijk loopt hierdoor het hele systeem het risico om onherroepelijk vast te lopen.

EEN WERELD VAN VERSCHIL

Vaak wordt hieraan toegevoegd dat de ontwikkeling naar het maken van verschil ook te maken heeft met het verschuivende tijdsbeeld. Het verschil tussen de zuilen heeft zich verplaatst naar verschil binnen de zuilen. Mensen zitten niet meer opgesloten in één zuil, maar opereren op tien verschil-

lende velden tegelijk. Ze opereren veel individueel, maar ook in groepen, al is dat vaak maar voor een poosje. Klassikaal frontaal gegeven onderwijs verdwijnt, je zingt in een projectkoor, hopt van de ene baan naar de andere. Vaste patronen zijn uit de tijd, alles wordt flexibel: stap eens uit je straat. Niet iedereen vindt dit geweldig, want het gaat ook gepaard met grote verschillen tussen mensen in hun normen-en-waardenpatroon. Fatsoen moet je doen, maar wat fatsoenlijk is, daarover wordt verschillend gedacht. We hadden tien jaar geleden bijna een premier gehad die ter verpozing een darkroom bezocht. De verschillen nemen toe. Er vindt een wisseling van perspectief plaats. De maakbaarheid van de samenleving door de staat blijkt steeds meer een fictie te zijn. Niet langer staat het aanbod voorop, de uitkering, de subsidie, maar verschuift het blikveld naar de vraagkant. De gene die hulp nodig heeft wordt medevormgever³ van de oplossing. Vaak is de inbreng van de overheid subsidiair, in aanvulling op een mogelijke eigen inbreng. De negatieve vrijheid, de vrijheid van de mens 'om te doen wat in zijn vermogen ligt, zonder tussenkomst van andere personen',⁴ wint aan populariteit.

In de praktijk van alledag wordt het verschil steeds zichtbaarder. De doorsneepremie voor het aanvullend pensioen gaat binnenkort voor de bijl; het pensioen is geen gegarandeerd waardevast bedrag meer, maar afhankelijk van de ingelegde premies; in de polissen van de ziekteverzekeringen komen de eerste variaties (wil je toegang tot iedere arts, tot elk ziekenhuis, of alleen tot de artsen en ziekenhuizen met wie de verzekeraar een contract heeft afgesloten?); kleine zelfstandigen, zoals zzp'ers, opereren voor eigen rekening en risico en onttrekken zich aan collectieve sociale verzekeringen; woningcorporaties draaien de impliciete subsidies aan hun huurders (door huren in rekening te brengen beneden de kostprijs) langzamerhand terug, scheefwoners mogen doorstromen; de vakbeweging wil graag weer werknemersverzekeringen zelf gaan uitvoeren; en scholen gaan zich in toenemende mate profileren. Collectief is uit, het gaat om het verschil.

GANGBARE ECONOMISCHE THEORIEËN BLIJVEN ACHTER

De stelling is dat deze wereld van verschil het best is in te richten door het beleid en de uitvoering ervan te decentraliseren, dat wil zeggen over te hevelen naar de gemeenten. De gemeente staat dicht bij de burger, kan maatwerk leveren en kan ongelijke gevallen ook ongelijk behandelen, en dat verhoogt de economische efficiëntie en effectiviteit, zo is de redenering. In de gangbare economische theorie is van deze wereld van verschil nog weinig te merken. Het accent ligt op het verevenen van de verschillen

die tussen gemeenten bestaan. Tiebout ziet die verschillen verdwijnen doordat mensen uit gemeenten met slechte voorzieningen verhuizen naar gemeenten die beter presteren.⁵ Het verschil in prijsontwikkeling van woningen tussen gemeenten die hiervan het gevolg is zorgt voor de verevening. In de praktijk is de theorie van Tiebout een curiosum omdat er geen perfecte mobiliteit is.

De meer gangbare theorie vinden we bij Oates⁶ en Goedhart.⁷ Zij leggen er de nadruk op dat gemeenten eenzelfde uitgangspositie moeten hebben als zij hun burgers sociale voorzieningen moeten bieden. Goedhart onderscheidt drie aspiratieniveaus. Op het eerste niveau wordt de belastingcapaciteit geëgaliseerd via uitkeringen van de rijksoverheid, zodat bij dezelfde belastingtarieven de totale inkomsten van de gemeenten gelijk zijn. Op het tweede niveau wordt ook rekening gehouden met de verschillen in kosten tussen gemeenten. Het bekendste voorbeeld is het gat van Bloemendaal, een woonwijk van Gouda die zo nodig in een moeras moest worden aangelegd.⁸ Dat is duurder dan op zandgrond. Die verschillen kunnen worden afgedekt met specifieke uitkeringen door de centrale overheid. Een groot eigen belastinggebied is op dit niveau vereist om beleid te kunnen voeren. Op het derde niveau vindt egalisatie van de voorzieningencapaciteit plaats. Er wordt rondgestrooid met specifieke uitkeringen, waarbij gemeenten nauwelijks bestedingsvrijheid hebben. De gelijkheid tussen gemeenten is dan zo groot geworden dat een kleine vrije zoom aan eigen belastingen volstaat. Boorsma⁹ en Allers¹⁰ onderscheiden nog een vierde niveau. Op dat niveau zijn ook de aangeboden voorzieningen gelijk. De gemeenten zijn dan pure uitvoerders van rijksbeleid. Goedhart dacht dat in ons kleine landje het derde aspiratieniveau aangewezen zou zijn. Grote verschillen tussen gemeenten zouden niet worden geaccepteerd. Boorsma toonde aan dat het derde niveau een fictie is, omdat in de praktijk de gemeenten in de Randstad en zeker de grote vier gemeenten systematisch bevoordeeld worden boven de plattelandsgemeenten in de rest van het land. Amsterdam is Ameland niet. Het tweede niveau zou een realistischer insteek zijn.

Fukuyama heeft met deze theorieën de vloer aangeveegd.¹¹ Het zijn typische (neo)klassieke economische theorieën, waarbij de rationeel kiezende burger die maximaal nut nastreeft centraal staat. Volgens Fukuyama kun je daar misschien bij macro-economische modellen nog wel mee uit de voeten, maar in de organisatietheorie heb je er niet veel aan. Daar kom je verder als je uitgaat van beperkte rationaliteit (*bounded rationality*) en maximaal nut vervangt door tevredenheid (*satisficing*).¹² Mensen worden niet slechts geprikkeld door meer geld.

Er is ook nog zoiets als intrinsieke motivatie. Dergelijke theorieën leveren echter nooit een duidelijke uitspraak op over het gewenste niveau van decentralisatie.¹³ Er is zoveel afhankelijk van de context waarin

Eén Savanna-meisje en alle discretionaire ruimte op decentraal niveau wordt weggespoeld door een berg centrale directieven

decentralisatie plaatsvindt, en die context verschilt van plaats tot plaats. Dat er een trend zou zijn richting meer decentralisatie weerspreekt Fukuyama. Hij wijst erop dat het risico dat wordt gelopen de voornaamste factor is om weer te centraliseren. Eén Sa-

vanna-meisje en alle discretionaire ruimte op decentraal niveau wordt weggespoeld door een berg centrale directieven. Professionals worden risicomijdende afvinkers van lijvige protocollen.

DAADWERKELIJK DECENTRALISEREN: RIJK MOET BOTER BIJ DE VIS LEVEREN

Als we nu kijken naar de grote decentralisatieoperatie die voor de deur staat, wat kunnen we dan zeggen over decentralisatie en het verschil? Op papier wordt grote beleidsvrijheid voor de gemeenten gepredikt en worden verschillen als vanzelfsprekend geacht, maar in de praktijk trapt de rijksoverheid hard op de rem. De manier waarop de decentralisatie wordt vormgegeven kan het best worden aangeduid als voortmodderen.

Immers, als de rijksoverheid de gemeenten optimaal in staat zou willen stellen de decentralisatie op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd zelf vorm te geven, dan zou het rijk de gelden die tot nu toe voor deze taken op de rijksbegroting prijken, moeten toevoegen aan de algemene uitkering in het gemeentefonds. De gemeente gaat er dan over en legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Er is al jaren een trend aan de gang waarin de rijksoverheid met de mond belijdt dat ze de gemeenten meer beleidsvrijheid wil geven op allerlei terrein. Daartoe moeten specifieke uitkeringen aan de gemeenten, die de gemeenten in hun vrijheid beknotten, worden omgezet in een toevoeging aan de algemene uitkering, die de gemeenten maximale beleidsvrijheid biedt. Specifieke uitkeringen worden inderdaad soms afgeschaft, maar duiken dan in de gedaante van integratie-uitkeringen of met een ander suggestief label elders weer op. Dat zijn uitkeringen die de jure onderdeel zijn van de algemene uitkering, maar de facto van de gemeente een uitvoeringsorgaan van het rijk maken. Nu gaat het weer precies zo. De gelden voor de decentralisatieoperatie maken op papier deel uit van de algemene uitkering, maar in de praktijk komen ze in een deelfonds dat bovendien wettelijk wordt geregeld, inclusief

aanwijzingsbevoegdheden als de gemeenten onvoldoende naar de Haagse pijpen dansen. Dit gekluts in het gemeentefonds noemt De Groot terecht de verrommeling van de financiële verhouding.¹⁴

Tegelijkertijd zou ter versteviging van de gemeentelijke autonomie het eigen belastinggebied van de gemeenten groter moeten worden. Dit zou gecompenseerd moeten worden door lagere rijksbelastingen. In de hele maatschappelijke discussie naar aanleiding van de *Decentralisatiebrief* van het kabinet¹⁵ wijdt de minister geen woord aan het eigen belastinggebied, hoewel daar wel naar wordt gevraagd.¹⁶ Het zijn geen wezensvreemde vragen. In Zweden en Denemarken heffen gemeenten voor minstens de helft van hun inkomsten zelf belasting. In ons land is het eigen belastinggebied nog geen tien procent. Slechts op die manier, door een groter deel in het gemeentefonds voor de algemene uitkering en een groter eigen belastinggebied, hebben de gemeenten de mogelijkheid maatwerk af te leveren. De wethouder van Financiën kan dan leiding geven aan een integrale afweging binnen de gemeentebegroting. Het resultaat merkt de burger aan de hoogte van de gemeentelijke belastingen. Nu wordt het Deelfonds met oormerk en al het bezit van de wethouder van Sociale Zaken, die erbovenop zit als een bok op de haverkist. Niks geen integrale afweging binnen de gemeenteraad; een boze brief naar Den Haag als bewijs van gemeentelijke onmacht.

Toch hoeft dit stuk niet in mineur te eindigen. Dat voortmodderen een negatieve klank heeft is niet terecht. We doen in ons land niet anders. En voor gemeentebesturen die er echt voor gaan om ruimte te scheppen voor initiatieven van onderop, in de buurten en de wijken, op het terrein van jeugd, werk en maatschappelijke ondersteuning, is er veel mogelijk als je je niet gek laat maken door de Haagse discussie. Toch vrezen sommigen het ergste: 'De ver doorgevoerde decentralisatie zal onvermijdelijk tot gevolg hebben dat de positie van de kwetsbaarsten nog verder wordt verzwakt', zegt voormalig minister De Vries.¹⁷ Maar het omgekeerde zou wel eens waar kunnen zijn. Naarmate het normaler wordt dat in onze samenleving mensen die hulp nodig hebben worden uitgenodigd zelf mede vorm te geven aan die hulp, om het verschil te maken, zou het verdwijnen van de overconsumptie die nu het gevolg is van landelijk uniforme regelingen weleens de ruimte kunnen scheppen om de echt behoeftigen eindelijk eens gul in de watten te leggen. Wat een verschil!

Noten

- 1 P.H.A. Frissen, *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep, 2007, p. 124.
- 2 *Kamerstukken 11 2004/05*, 29855, nr. 2

(Algemene Rekenkamer, *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*).

- 3 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: SWP, 2006, p. 66.

- 4 Isaiah Berlin, *Twee opvattingen van vrijheid*. Amsterdam: Boom, 1996 (oorspronkelijke uitgave 1958), p. 11.
- 5 C.M. Tiebout, 'A pure theory of local expenditures', in: Balbir S. Sahni (red.), *Public expenditure analysis*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1972 (oorspronkelijke uitgave 1956).
- 6 Wallace E. Oates, 'An Economist's Perspective on Fiscal Federalism', in: Idem (red.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, MA: Lexington Books, 1977, pp. 3-20.
- 7 C. Goedhart, 'De lokale financiën in de theorie van de openbare financiën', *Gemeentefinanciën* 25 (1971), nr. 12; C. Goedhart, 'Naar een algemene theorie van de financiële verhouding', in: W.J. van Brand, N.H. Douben en E.N. Kertzman (red.), *Openbare financiën in drievoud* (pp. 271-285). Zutphen: Thieme, 1989.
- 8 R. Harms, 'Het "gat" van Bloemendaal', *Openbare Uitgaven* 9 (1977), nr. 5, pp. 194-203.
- 9 Peter B. Boersma, 'De financiële verhouding verkend', in: A.G.A. Jacobs (red.), *De financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG, 2006, pp. 5-66.
- 10 M.A. Allers, 'Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen', in: A.G.A. Jacobs (red.), *De financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG, 2006, pp. 69-131.
- 11 Francis Fukuyama, *State Building. Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- 12 Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press, 1997 (oorspronkelijke uitgave 1945); Richard M. Cyert en James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*. Chichester: Wiley-Blackwell, 1992 (oorspronkelijke uitgave 1963).
- 13 Fukuyama 2004, pp. 72-82.
- 14 Hans de Groot, 'De verrommeling van de financiële verhouding', *Economisch Statistische Berichten* 95 (2009), nr. 4554.
- 15 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Decentralisatiebrief*. Den Haag, 19 februari 2013.
- 16 Raad voor de financiële verhoudingen, *Reactie decentralisatiebrief*. Den Haag, 15 april 2013.
- 17 Bert de Vries, 'De gevaarlijke ideologie van de verantwoordelijke samenleving', in: *Christen Democratische Verkenningen* (2005), nr. 3, p. 35.