

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

Subsidiariteit revisited: decentralisatie in christendemocratisch perspectief

De algehele omarming van de participatiesamenleving lijkt op een Paulusbekering van zo ongeveer alle politieke partijen tot de beginselen van de christendemocratie. Maar is het ook een waar geloof? In hoeverre gaat het hier om een instrumentele benadering voortkomend uit de noodzaak de rijksbegroting op orde te krijgen? The proof of the pudding is in the eating: men kan geen twee heren dienen. Wie de komende decentralisaties in hun consequenties doordenkt, moet de conclusie trekken dat voor het slagen ervan een principiële aanvaarding van het primaat van de samenleving noodzakelijk is. Want wie niet werkelijk overtuigd is van dat primaat, zal straks bij het rijzen van nieuwe vragen teruggrijpen op oude antwoorden.

door *Peter Cuyvers, Albert Jan Kruiter & Maarten Neuteboom*

Cuyvers is directeur van C6 Consultancy. Kruiter is medeoprichter van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW). Neuteboom is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en redactielid van CDV.

AAN DE VOORAVOND VAN DE MODERNITEIT zag rond het jaar 1557 Johannes Althusius het levenslicht. De jonge Johannes zou in een calvinistisch klimaat uitgroeien tot een politiek denker van formaat. Althusius wordt beschouwd als één van de aartsvaders van het federalisme. Zo groot als zijn invloed is geweest, zo gering is echter zijn bekendheid vandaag. Toch zou

het onverstandig zijn om Althusius in de nevelen van de geschiedenis te laten opgaan. In zijn belangrijkste boek, *Politica methodice digesta* ('De politiek methodisch ontleed'), ontvouwt hij een visie op de verhouding tussen staat en samenleving die – tegen de achtergrond van de decentralisaties en de zogenoemde participatiesamenleving – verrassend weinig aan actualiteit heeft ingeboet.¹ Het mag dan ook geen verbazing wekken dat deze Althusius christendemocratische voormannen – al was bijvoorbeeld Kuypers niet in alle opzichten van hem geporteerd – heeft weten te inspireren.²

In de Groenlezing *De eeuw van de burger* staat Govert Buijs eveneens stil bij het belang van Althusius.³ Hij wijst erop dat Althusius in zekere zin aansluiting zoekt bij onze 'alledaagse ervaring', namelijk dat wij mensen van elkaar afhankelijk zijn en als zodanig worden aangezet tot samenwerking. Natuurlijke gemeenschappen en organisch gegroeide verbanden vormen in de *Politica* dan ook het uitgangspunt. Die nuchtere constatering is een verademing tegenover de abstracte theorieën die in de vroegmoderne tijd opgeld doen, zoals het idee dat iedere politieke ordening begint bij het zelfzuchtige individu. Over de ideale samenleving van Althusius hangt dan ook niet de schaduw van een immer dreigende Leviathan.⁴ Zijn samenlevingsideaal bestaat bij de gratie van het wenkend perspectief van de *ars consociandi* (de kunst van het samenleven). Uit die haast poëtische benadering spreekt een werkelijkheidszin die met achting voor onze sociale natuur en zonder zelfoverschatting het wezen van de vrijheid op het spoor wil komen.

Natuurlijk is de samenleving van de eenentwintigste eeuw een andere dan die van de zeventiende eeuw. Het ontluikende verlichtingsdiscours waartegen Althusius zich keerde, is sinds de Franse Revolutie in veel opzichten bepalender gebleken dan het zijne. Maar ook de alledaagse ervaring bleef: de burgerlijke cultuur in Europa, de civil society, stempelde tot na de Tweede Wereldoorlog het Europese continent. Dat laat onverlet dat de overheid een vrijwel onstuitbare groei op alle terreinen van het maatschappelijk leven doormaakte. Wel werden de trekken van het hobbesiaanse overheidsgelaat in de loop van de geschiedenis verzacht door de milde dwingelandij die Tocqueville al voorspelde: een overheid die als een betuttelende herder van wieg tot graf voor haar burgers zorgt.⁵ Die ontwikkeling is overigens ook het gevolg van burgers die, mede door de markt tot klant verworden, daarom vroegen. Tocqueville liet al zien dat overheden niet autonoom groeiden, maar dat er een noodlottige omhelzing bestond tussen de individualiserende samenleving en de centraliserende en bureaucratiserende overheid. Waar burgers zich steeds meer bekommerden om hun private sores, ontfermde de staat zich over het publieke domein. En hoe meer Vadertje Staat de publieke grond be-

mestte, hoe meer burgers hun eigen achtertuin tot het enige werkgebied verklaarden.

De rest van het verhaal is bekend: de verzorgingsstaat verzwolg het maatschappelijk middenveld, gaf delen daarvan vervolgens prijs aan de markt, en bleef zelf achter met burgers die vooral rechten hebben en weinig hart voor de publieke zaak tonen. Toch is er altijd een tegenstroom geweest die zich is blijven keren tegen de dichotomie van staat en individu, die in veel moderne (staats)filosofie besloten ligt en zich in onze tijd meer en meer heeft verwerkelijkt. Zo heeft ook het CDA vanaf de oprichting – in het voetspoor van zijn voorlopers – gepleit voor meer aandacht voor de samenleving als zelfstandige entiteit. In de politieke filosofie van de christendemocratie leeft immers de diep gevoelde overtuiging dat de mens een wezen is dat binnen zijn verbanden wordt geroepen tot het dragen van verantwoordelijkheid. Het is precies op dat punt dat lezing van Althusius veelal een feest der herkenning is. Christendemocraten hebben in lijn met dat denken altijd gewezen op het primaat van de samenleving enerzijds en een eigen, maar beperkte taakopvatting van de overheid anderzijds. Daarmee is niet gezegd dat zij dat exclusief hebben gedaan; ook in andere stromingen vindt men sporen van deze politieke filosofie die kan dienen om de omslag naar de participatiesamenleving te rechtvaardigen. De vraag is dan hoe de overheid een katalysator kan worden voor ‘burgerkracht’, in plaats van een hindermacht te zijn. Ofwel, hoe kan de politiek vanuit de samenleving denken?

WAAROM IS HERORDENING EEN GOED IDEE? EEN CHRISTENDEMOCRATISCH PERSPECTIEF

Inmiddels is de verzorgingsstaat – waaraan christendemocraten overigens niet zelden met opgewekt gemoed aan hebben meegebouwd – topzwaar geworden en dreigt de overheid onder haar eigen gewicht te bezwijken. De verzorgingsstaat blijkt op langere termijn financieel en economisch onhoudbaar. In tijden van grote groei – zoals na de Tweede Wereldoorlog lange tijd het geval was – vormde de betaalbaarheid van sociale voorzieningen geen onoverkomelijke problemen. Nu laat zich gevoelen dat aan de sociale rechtsstaat een ander prijskaartje blijkt te hangen dan aan het waarborgen van klassieke grondrechten. De financieel-economische crisis van de afgelopen jaren heeft de onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat in zijn huidige vorm hooguit sneller en pijnlijker blootgelegd.

Onhoudbaarheid maakt de perspectiefwisseling waarin de kracht van de samenleving wordt herontdekt begrijpelijk, maar zegt nog weinig over de vraag of het primaat van de samenleving ook principieel wordt aanvaard.

Sterker nog: het gevaar is niet denkbeeldig dat de keuze voor decentralisatie en participatie vooral een instrumentele benadering is die voortkomt uit de noodzaak de rijksbegroting op orde te krijgen. Een tweede argument voor de herordening van verantwoordelijkheden lijkt evenzeer uit nood geboren: in een minder hiërarchische samenleving kan de overheid nu eenmaal veel moeilijker centraal sturen. *Liquid modernity* scheidt een samenleving die veel vloeibaarder is dan een halve eeuw geleden.⁶ De keuze van de rijksoverheid om in die situatie taken en bevoegdheden over te dragen aan decentrale overheden is weliswaar verstandig, maar als dat overdragen geen loslaten betekent, leidt het louter tot een directieve vorm van decentraliseren waarbij de rijksoverheid de gemeenten tot een uitvoeringsloket degradeert.

Toenemend handelingsonvermogen van de rijksoverheid⁷ en het moreel falen van marktspelers – van banken tot maatschappelijke organisaties als woningbouwcorporaties – kunnen verklaren dat de samenleving gezien wordt als de panacee voor onze problemen. Socialisten en liberalen zijn kennelijk *mocked by reality*, maar dat maakt hen nog geen overtuigde aanhangers van de beginselen van de christendemocratie. Na jaren van

Socialisten en liberalen zijn mocked by reality, maar dat maakt hen nog geen overtuigde aanhangers van christendemocratische beginselen

wantrouwen heeft de huidige hausse van liefdesverklaringen aan burger en samenleving op z'n minst iets onwerkelijks. Bujs drijft er in zijn eerder gememoreerde Groenlezing dan ook een beetje de spot mee: 'De burger wordt plots als redder op het schild geheven. Hij moet de verzorgingsstaat redden. Hij moet de

verloederende buurt redden. Hij moet oma redden – en opa ook. Hij moet het plantsoentje redden. En kijk hem eens genieten! Wat zijn wij als Haagse beleidsmakers toch lieve mensen. Wij komen de burger bevrijden van de knechtende verzorgingsstaat.' Terwijl de Nederlander internationaal vergeleken de vrijwilliger bij uitstek is, vallen politici in Den Haag plots van hun stoel nu zij 'een beweging van onderop' waarnemen (moeilijk vast te stellen blijft intussen of het hier een bestaand beeld, een ideaalbeeld of iets daartussenin betreft). En waar mantelzorgers kampen met overbelasting stellen beleidsmakers vast dat burgers meer verantwoordelijkheid voor hun eigen leefomgeving moeten nemen. Evelien Tonkens en Mandy de Wilde spreken van een opmerkelijke ontwikkeling in de veelbesproken kloof tussen burgers en bestuur: verlatenheid lijkt omgeslagen in genegeheid. Maar zij laten ook zien dat de op zich welwillende overheid er maar al te vaak in slaagt om welwillende burgers te ontmoedigen.⁸

Dat laatste zal er niet beter worden zolang – paradoxaal genoeg – het

huidige decentralisatieproject door een Haagse bril wordt bekeken. Natuurlijk, men kan met recht betogen dat waar D66 zijn kroonjuwelen aan de wilgen heeft gehangen het gedachtegoed van het CDA in zo'n beetje alle hoeken van ons polderlandschap wordt omarmd. Maar wie scherper kijkt, moet tegelijkertijd vaststellen dat waardevolle begrippen als decentralisatie, participatiesamenleving en burgerkracht worden besmeurd met Haags beleidsjargon en vooral in het teken van harde bezuinigingen staan. Maar zulke ideeën laten zich niet zo eenvoudig omkatten. *The proof of the pudding is in the eating*. Zowel op het niveau van de politiek-filosofische verantwoording als op de doordenking van de consequenties van de participatiesamenleving schiet het kabinet-Rutte II tekort.

Voor christendemocraten vloeit de huidige herordening tussen overheid, markt en samenleving niet voort uit instrumentele overwegingen (al gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat ook voor CDA-politici de praktijk weleens weerbarstiger is dan de theorie).⁹ In de christendemocratie is het primaat van de samenleving een principiële keuze en geen pragmatische. Het mensbeeld en de samenlevingsvisie die in het begin van deze bijdrage aan de hand van Althusius aan de orde is gesteld, hebben ertoe geleid dat het van den beginne af aan als problematisch werd gezien dat de overheid steeds meer maatschappelijk initiatief heeft verdrongen, burgerschap heeft uitgehold en zo de publieke zaak heeft geannexeerd. Geredeneerd vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie ligt in de verzorgingsstaat een logica besloten die wel moest verzanden in onwerkbare bureaucratie, verstikkende regeldrift en willekeurige eenvormigheid.¹⁰

In dat licht bezien is decentralisatie vooral een bestuurlijk surrogaat voor een doorleefd begrip als subsidiariteit. In de sociale leer van de katholieke kerk, waaruit het begrip afkomstig is, hangt dit sterk samen met solidariteit als de ethische band die mensen verenigt.¹¹ Vanuit de natuurlijke gemeenschappen vormen zich in lijn met de menselijke behoeften op een organische manier verschillende en grotere verbanden. Zo begrepen leidt subsidiariteit tot een dubbele beweging: enerzijds leert het begrip ruimte te laten aan kleinere verbanden, maar anderzijds betekent het ook dat de staat een eigen rol heeft te spelen in het geheel van de samenleving. Zowel de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat als de negentiende-eeuwse nachtwakerstaat is dan niet alleen een historische aberratie, maar ook vanuit politiek-filosofisch oogpunt bedenkelijk.¹²

Waar liberalen weinig lijken te vertrouwen op het vermogen van de burger om het zonder overheid te kunnen (en regels voorstellen om te voorkomen dat het vrije individu zich afsluit van het publieke domein), proberen sociaaldemocraten gemeenten vooral te sturen op een minimale vorm van afgedwongen solidariteit. Daarmee lijken de decentralisaties

nu al een kind van gescheiden ouders te zijn. Liberaal en sociaaldemocraten hebben gemeen dat ze enerzijds staat en anderzijds burger centraal stellen. Dat de civil society daartussen een rol kan spelen, zeker op lokaal niveau, is een gedachte die herwaardering verdient. Belangrijker wellicht is dat in de decentralisaties ook een ervaring van de democratie kan schuilen. Kleinschaligheid kan leiden tot betrokkenheid, en dat leidt weer tot participatie. Participatie voert vervolgens tot het besef dat niet alleen het directe eigenbelang geldt in het publieke domein, maar dat een ‘welbegrepen eigenbelang’ noodzakelijk is voor een duurzame en gezamenlijke oplossing van publieke problemen. Tocqueville definieerde dat als de kern van de democratische samenleving: het opofferen van kortetermijn-eigenbelang voor een gezamenlijk belang. Zo ontstaat een democratische ervaring tussen burgers door het gezamenlijk oplossen van problemen. Die mogelijkheid van de democratische ervaring is door de verzorgingsstaat onmogelijk gemaakt en kan nu worden teruggebracht. De kracht van de decentralisaties schuilt dus niet zozeer in bezuinigingen of in het redden van de verzorgingsstaat, maar in het verduurzamen van de democratie. Juist in de alledaagse ervaring, dicht bij huis, ontstaat de democratische ervaring. Immers, daar ontstaan gezamenlijke problemen voor mensen. Daar hebben zij zorg nodig, onderwijs, een buurthuis, een buurtsuper en gezelligheid. En daar kunnen burgers hun gezamenlijke problemen oplossen, zodat weer recht wordt gedaan aan subsidiariteit.

PARTICIPEREN EN DECENTRALISEREN: HET IS NIET ALLES GOUD WAT ER BLINKT

Wat zijn de implicaties van participeren en decentraliseren? Beide worden alom met de mond beleden, maar hoe werkt dat in de praktijk uit? Zijn de consequenties van het ingezette beleid voldoende doordacht en is Den Haag bereid die te aanvaarden? Inmiddels is het overbekend: per 2015 worden grote delen uit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo, wordt de uitvoering van de Participatiewet (één regeling die de wwv, Wajong en wsv vervangt) een gemeentelijke verantwoordelijkheid, en wordt de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdzorg (provinciale jeugdzorg, de jeugdbescherming en -reclassering, de jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd). Deze beweging is niet nieuw – denk aan bijvoorbeeld de decentralisatie van de Wmo die werd ingevoerd door het kabinet-Balkenende II – maar de omvang van de huidige zogenoemde ‘drie decentralisaties’ is ongekend groot.¹³ Zij vormt vanwege de combinatie van nieuwe taken en forse bezuinigingen een grote uitdaging voor gemeenten, die meer moeten gaan doen met minder geld en dus de veerkracht van mensen dienen aan te boren. Gemeenten worden verondersteld

hun ingezetenen “beter te kennen”, kleinschaliger te zijn, en geacht mensen dankzij maatwerk beter tot participatie te kunnen bewegen.

Ondanks dat de huidige herordening historisch en ideologisch verantwoord is, vormt zij noch de panacee voor al onze problemen noch de toegang tot het beloofde land. Er ontstaan kortom tal van nieuwe spanningsvelden, waarvan we er een aantal hier benoemen. Allereerst is dat de neiging om decentralisatie toch vooral centralistisch te benaderen. In de praktijk blijkt het vaak moeilijk voor landelijke politici om te accepteren dat aan eenmaal losgelaten beleid geen eisen meer kunnen worden gesteld. Centralisatie dreigt echter paradoxaal genoeg ook van onderop, omdat gemeenten zich door de decentralisatie min of meer gedwongen kunnen voelen om over te gaan tot gemeentelijke herindeling. Het regeerakkoord erkent dat ook, en hoewel minister Plasterk dat in antwoord op Kamervragen heeft tegengesproken, lijkt het kabinet-Rutte II ook in te willen zetten op die schaalvergroting: ‘Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen.’¹⁴ De vormgeving van de decentralisaties en de bijbehorende financieringsarrangementen zijn blijkens datzelfde regeerakkoord dan ook gericht op de zogenoemde 100.000+-gemeenten. De soep lijkt voorlopig nog niet zo heet te worden gegeten. Gemeentebesturen lijken in deze tijd van bestuurlijke onzekerheid vooralsnog de kat uit de boom te kijken,¹⁵ maar op lange termijn zou opschaling weleens onvermijdelijk kunnen blijken.

Een tweede gevaar is de regelreflex, ofwel de neiging om onvolkomenheden, incidenten of verschillen in beleid met extra wetgeving te repareren of met uitdijend toezicht tegen te gaan. Elders in dit nummer wordt gewezen op het voorbeeld van de jeugdzorg. Een incident, zoals met ‘Maasmeisje’ Gécissica Gomes, vormt niet zelden aanleiding tot een overvloed aan nieuwe regels. Vreemd genoeg overigens een reactie die door professionals ook wordt gevraagd. Kennelijk is de hang naar duidelijkheid ook onder hen nogal eens groter dan de wens om een met de eigen beroepseer strokende eigen beoordelingsruimte te hebben. Behalve de regelreflex lijkt er ook sprake van een bijna geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Het rijk predikt ruimte voor gemeenten en burgers, maar tuigt intussen monitors, controle-instrumenten en formats op om er ook zeker van te zijn dat de gemeenten en burgers straks gaan handelen zoals de rijksoverheid dat graag ziet. Wie scherp kijkt, ziet achter de decentraliserende verzorgingsstaat de contouren van een centraliserende controlestaat opdoemen.

Wie een coherent en verinnerlijkt idee van de participatiesamenleving

ontbeert, loopt ten derde het risico van een gebrek aan samenhangend of integraal beleid. Het huidige kabinet grossiert in tegenstrijdigheden. Mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun leefomgeving, maar als ouderen gaan samenwonen om elkaar tot een hand en een voet te

Wie scherp kijkt, ziet achter de decentraliserende verzorgingsstaat de contouren van een centraliserende controlestaat opdoemen

zijn, wordt hun AOW gekort (mede dankzij het CDA onlangs teruggedraaid – beter ten halve gekeerd dan ten hele gedraaid). En wat te denken van het beperken van de giftenaf trek, een arbeidsmarktbeleid dat zo is gericht op meer werken dat zorgtaken in het gedrang komen, het bezuinigen op de dagopvang, en het

afschaffen van de maatschappelijke stage? Een deel van dit soort contra-productieve maatregelen hangt onmiskenbaar samen met de onbedwingbare neiging om de samenleving atomistisch op te delen in individuen en te weinig te zien als een geheel van gemeenschappen.

De angst voor verschil vormt een vierde belemmering. Zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden zullen zich hiertegen moeten wapenen. Vanuit het rijk is er een reëel risico dat wanneer bepaalde verschillen als strijdig worden ervaren met een bepaald politiek idee van gelijkheid, landelijke politici zullen pogen de uitvoering van sociaal beleid opnieuw te uniformeren. Maar ook gemeenten kunnen vallen voor de verleiding om voortdurend met een schuin oog naar anderen te kijken om toch vooral qua voorzieningenniveau niet uit de pas te lopen. Het zal voor veel wethouders en gemeenteraden veel veiliger zijn om bovenlokaal zo veel mogelijk gelijk te schakelen dan om lokaal het verschil te maken. Veel gemeenten zullen daardoor in situaties terechtkomen die hun draagkracht te boven gaan, omdat zij simpelweg niet durven om hun beleidsruimte in te vullen en zelf de daarbij passende financiële afwegingen te maken. Kortom, de lokale politiek staat hier voor de uitdaging om zelf – in samenspraak met de bevolking – te bepalen hoe het sociaal beleid in *hun* dorp of stad eruit komt te zien.

Het wordt vaak vastgesteld: voor het eerst krijgt één partij, de gemeente, zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. Dat maakt het leggen van allerhande dwarsverbanden tussen verschillen vormen van sociaal beleid mogelijk. Maar uitgerekend die mogelijkheid stelt gemeenten voor een vijfde probleem. In zijn *Jaarverslag 2013* constateert de Raad van State dat ‘decentralisatie tot gevolg [heeft] dat de overheid binnenslands de burger steeds dichterbij de huid komt te zitten’.¹⁶ Het nieuwe taalgebruik in beleidsland getuigt mee: veelgebruikte uitdrukkingen als ‘achter de voordeur kijken’ en ‘keukentafelgesprekken’ laten zien hoe diep de overheid

straks binnendringt in het privéleven van burgers. De keerzijde van de participatiesamenleving is de opkomst van een ‘poortwachterstaat’¹⁷ die onder strikte voorwaarden de toegang tot sociale voorzieningen bewaakt en voortdurend in kaart brengt welke tegenprestatie of ‘eigen kracht’ de betrokken burger zelf kan leveren. Hoe meer gemeenten een hoog voorzieningenniveau willen handhaven, hoe meer de privacy van burgers onder druk zal komen te staan.

VOORWAARDEN VOOR EEN GESLAAGDE TERUGKEER VAN SUBSIDIARITEIT

Hoewel de plotselinge brede politieke omarming van de participatiesamenleving en het geloof in burgers wat gedwongen aandoet, is daarmee zeker niet gezegd dat vertrouwen in de samenleving naïef zou zijn. Integendeel. De overheid is eerder laat met deze ontdekking en moet ook niet denken dat zij de *conditio sine qua non* is voor actief participerende burgers. Over het precieze verband tussen een sterke overheid en een krachtige samenleving is onder wetenschappers veel discussie.¹⁸ Waar het hier om gaat is dat erkend wordt dat er een samenspel is tussen overheid, markt en samenleving, dat uiteraard naar tijd en plaats verschilt, maar waarin niet één van deze grootheden allesbepalend is.¹⁹ Verschillende auteurs wijzen er in deze bundel op dat zich een nieuwe verhouding aan het uitkristalliseren is, waarbij het vooral een beweging van onderop – vanuit de samenleving zelf – betreft. Het is aan de overheid om daarbij aansluiting te zoeken; de samenleving hoeft niet aan te sluiten bij de overheid.

Voor een geslaagde herordening tussen staat en samenleving moet echter wel aan een aantal vereisten worden voldaan. Allereerst is er noodzaak om de decentralisatie in haar consequenties te doordenken en te aanvaarden. Daartoe is het nodig samenhangend beleid te ontwikkelen dat de participatiesamenleving niet frustrleert, maar faciliteert. Ongetwijfeld zullen er problemen ontstaan, maar in plaats van die te beantwoorden met statische verzorgingsstaatsretoriek moet de overheid leren anticiperen op onverwachte effecten en de dynamiek van participatie en decentralisatie omarmen.

Ten tweede is het zaak dat gemeenten de juiste bevoegdheden krijgen, de benodigde expertise in huis halen en flexibel leren inspelen op incidenten.²⁰ Die flexibiliteit geldt zowel het rijk als de decentrale overheden: er moeten mogelijkheden blijven voor incidentele hulp (dat voorkomt nieuwe structurele subsidies) aan bijvoorbeeld zwakkeren die tussen de wal en het schip dreigen te vallen. De rijksoverheid dient gemeenten verder daadwerkelijk de ruimte te geven en te laten. Het zou goed zijn als die ruimte niet alleen beleidsmatig is, maar ook financieel. Het vergroten van het eigen belastinggebied van gemeenten – zonder de totale belastingdruk

te verhogen – lijkt daartoe een aangewezen route.²¹ Zo wordt bovendien een mogelijke route tot sluipende recentralisatie in de vorm van budgettering tegengegaan.

Hiermee kan ten derde de gemeentepolitiek worden versterkt, omdat er meer vrijheid voor gemeenten ontstaat om zelf beleidskeuzen te maken waarop zij kunnen worden afgerekend.²² De gemeente hoeft zich daarbij niet te beperken tot de vertegenwoordigende politiek, maar kan ook op zoek gaan naar nieuwe vormen van informele vertegenwoordiging van patiënten, cliënten en zorgverleners in het sociale domein.²³ Dit soort mogelijkheden laat zich goed verenigen met het idee dat decentralisatie en participatie de democratische ervaring van burgers kan opwekken, zodat burgerschap opnieuw inhoud krijgt en mensen worden gevormd door het bijdragen aan de publieke zaak.

Een aantal gevolgen van decentralisatie vraagt ten vierde bijzondere aandacht. Een voor de hand liggende negatieve consequentie is schaalvergroting. In plaats daarvan kunnen gemeenten beter inzetten op fijnchaligheid, omdat anders van de menselijke maat weinig terecht zal komen.²⁴ Een positief gevolg dat echter door velen zal worden misverstaan is dat uitgerekend maatwerk verschil met zich zal meebrengen. Anders gezegd: decentralisatie kan een einde maken aan de willekeur van gelijkheid. Maar dan zal men het in Nederland wel moeten leren accepteren dat het heel wel mogelijk is dat men afhankelijk van zijn woonplaats bepaalde voorzieningen wel of niet krijgt. De toekomst zal uitwijzen in hoeverre we verschil zullen accepteren.²⁵

Tot slot is vooral ook de burger aan zet. Dat betekent ook hier dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en beleidsmakers moeten durven loslaten en de samenleving niet moeten beschouwen als een verlengstuk voor de uitvoering van hun beleidsplannen. In plaats van steeds verder ‘achter de voordeur’ en ‘aan de keukentafel’ te willen komen, kan de overheid beter leren vertrouwen op haar burgers – en dan nu eens echt.²⁶

Noten

- 1 Zie voor een goede uitgave van dit werk: Johannes Althusius, *Politica* (edited and translated, with an introduction by Frederick S. Carney). Indianapolis: Liberty Fund, 1995.
- 2 Zie over Althusius en de christendemocratie: H.E.S. Woldring, *Politieke filosofie van de christen-democratie*. Budel: Uitgeverij Damon, pp. 72-77, 115-116. Kuiper vond onder meer dat Althusius ‘het religieuze steeds als van onderge-

schikte orde in zijn stelsel behandelde’ en relateerde sterk zijn belang voor de ontwikkeling van het calvinisme. Zie hiervoor: A. Kuiper, *Antirevolutionaire staatkunde. Eerste deel: de beginselen*. Kampen: J.H. Kok, 1916, pp. 653-654.

- 3 Govert Buijs, *De eeuw van de burger* (Groenlezing 2014). Amersfoort: ChristenUnie, 2014.
- 4 De Leviathan is de naam van een monsterachtig dier uit Job 40 en 41 dat de Britse filosoof Thomas Hobbes aanwendde als metafoor voor zijn idee

- van de staat. Zie: Thomas Hobbes, *Leviathan*. Amsterdam: Boom, 2012.
- 5 Zie: Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*. Rotterdam: Lemniscaat, 2011. Een hedendaagse analyse van mild despotisme is te vinden in: Albert Jan Kruijer, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Genneep, 2010.
- 6 Zygmunt Bauman, *Liquid modernity*. Oxford: Polity Press, 2000.
- 7 Zie: Raad van State, *Jaarverslag 2013*. Den Haag: RvS, 2013, pp. 11-23.
- 8 Evelien Tonkens en Mandy de Wilde, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Genneep, 2013.
- 9 Zie voor een interessante worsteling in de praktijk het intermezzo met Clémence Ross-van Dorp in deze CDV-bundel.
- 10 Zie ook: Sybrand Buma, 'De samenleving, niet de overheid', in: Pieter Jan Dijkman, Raymond Gradus en Jan Schinkelshoek, *CDA ontleed. Over de C, D en A*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2014, pp. 137-146.
- 11 Ab Klink, *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de overheid in de samenleving*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1990, pp. 90-92.
- 12 Zie ook de bijdragen van Jan Dirk Snel en Martijn van der Steen in deze CDV-bundel.
- 13 Ondanks het verschil qua omvang vallen er natuurlijk wel belangrijke lessen te trekken uit de Wmo. Zie hiervoor de bijdrage van Leonard Geluk in deze CDV-bundel.
- 14 vvd en PvdA, *Bruggen slaan. Regeerakkoord vvd-PvdA*. Den Haag: vvd/PvdA, 2012, p. 41. De ontkenning van Plasterk is te vinden in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*, 11 april 2013.
- 15 Zie ook de bijdrage van Michiel Herweijer in deze CDV-bundel.
- 16 RvS 2013, p. 18.
- 17 Zie ook de bijdrage van Rik Peeters in deze CDV-bundel.
- 18 Zie onder meer Robert Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- 19 Zie ook de bijdrage van Martijn van der Steen in deze CDV-bundel.
- 20 Zie ook het interview met Piet Hein Donner in deze CDV-bundel.
- 21 Zie ook de bijdrage van Gerber van Nijendaal in deze CDV-bundel.
- 22 Zie ook de bijdrage van Geerten Boogaard en Job Cohen en die van Rien Fraanje in deze CDV-bundel.
- 23 Zie ook de bijdrage van Hester van de Bovenkamp en Hans Vollaard in deze CDV-bundel.
- 24 Zie ook de bijdrage van Michiel Herweijer in deze CDV-bundel.
- 25 Zie ook de bijdrage van Gerrit de Jong in deze CDV-bundel. Vgl. Theo Bovens, Paul van Geest en Jan Prij (red.), *Amsterdam is Ameland niet* (CDV Lente 2010). Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2010.
- 26 Zie ook de bijdrage van Peter Cuyvers in deze CDV-bundel.