

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

‘Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden’

In gesprek met Piet Hein Donner

door *Pieter Jan Dijkman & Maarten Neuteboom*

Dijkman en Neuteboom zijn respectievelijk hoofdredacteur en redacteur van *Christen Democratische Verkenningen*.

De omvangrijke decentralisatieoperatie vraagt om een andere politiek, zegt de vicepresident van de Raad van State, Piet Hein Donner. Het zal op een aantal terreinen fout gaan, waarschuwt hij, maar leer daar goed mee om te gaan en weersta de verleiding om snel te concluderen dat het allemaal niet deugt of om terug te grijpen op centrale regelgeving. ‘Wie zaken overdraagt, kan niet meer eisend optreden als overheid. Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden.’

De decentralisaties in het sociale domein staan niet op zichzelf, maar passen in een bredere ontwikkeling waarin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving sterk verandert. De vraag is of er voldoende oog is voor de ingrijpende gevolgen die de decentralisatieoperatie met zich zal meebrengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State, het hoogste adviesorgaan van het kabinet, heeft al vele rapporten en adviezen naar aanleiding van de decentralisatie uitgebracht. Maar de raad oordeelt niet, benadrukt de vicepresident, Piet Hein Don-

ner (1948). De Raad van State analyseert. Of, zoals hij het zelf zegt: de raad ‘constateert’, geeft aan wat mogelijke consequenties zijn van bepaalde beleidskeuzes.

Sinds de jaren tachtig lijkt het uitgangspunt in bestuurlijk Nederland te zijn: ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet.’ Nu heeft de Raad van State al meermalen geconstateerd dat het schort aan een consequente naleving hiervan. Hoe laat zich dat in algemene zin verklaren?

‘Het adagium “Decentraal wat kan, centraal

wat moet" is natuurlijk primair een politiek uitgangspunt en biedt geen objectieve meetlat om te bepalen op welk niveau iets moet worden geregeld. Uiteindelijk veronderstelt ieder antwoord al een voorkeuze met betrekking tot vragen als: moet iets in het hele land uniform geregeld zijn? Of kunnen we van een bepaalde voorziening accepteren dat die van gemeente tot gemeente verschilt? Maar op het moment dat over een bepaald onderwerp politiek wordt geconcludeerd dat iedere burger een gelijke aanspraak moet hebben, is daarmee eigenlijk ook al bijna gezegd dat "decentraal" erg moeilijk gaat, dus dat je primair zult kiezen voor centrale uitvoering door centrale bestuursorganen.'

'In dit verband heeft de Raad van State er vaak op gewezen dat bepaalde onderwerpen goed op gemeentelijk niveau geregeld kunnen worden. Als die keuze eenmaal is gemaakt, is het de taak van de Raad van State om te kijken of de overheid dat ook consequent uitvoert. Als wordt gekozen om bepaald beleid te decentraliseren, kunnen er op allerlei aspecten van dat beleid geen eisen meer worden gesteld. Zo kan het rijk niet enerzijds decentraliseren en anderzijds wel de samenwerking tussen gemeenten uitvoerig regelen en afdwingen.'

Constateert de Raad van State dan dat het rijk weliswaar kiest voor decentrale uitvoering, maar lijkt vast te houden aan een centrale aansturing?

'Inderdaad. Toch zal dat niet mogelijk zijn. Onderdeel van de huidige decentralisatieoperatie is namelijk ook een drastische beperking van de beschikbare middelen. Dan kan het rijk niet zeggen: "Wij regelen nog wel voor u wat de output moet zijn, maar decentraliseren de input. U krijgt daarbij bo-



vendien aanzienlijk minder middelen, waarmee u die output bijna niet kunt halen. Maar dat laatste is verder uw probleem." Als er nu gekozen wordt voor decentralisatie, zal men de consequenties ook moeten aanvaarden.

'Een van die consequenties zal zijn dat er verschillen zullen ontstaan tussen gemeenten. De ene gemeente besluit bijvoorbeeld om bepaalde voorzieningen wel aan te bieden, zoals een rollator, terwijl andere gemeenten zullen besluiten om dat helemaal niet te doen en weer andere gemeenten dat alleen zullen doen voor hen die dat niet kunnen betalen. Met dit systeem zullen we dus ook op gemeentelijk niveau te maken krijgen met een inkomensbeleid, terwijl tot voor kort het uitgangspunt van het rijk was om dat centraal te organiseren.'

'De decentralisatie houdt in dat op lande-

lijk niveau niet meer kan worden gegarandeerd dat iedereen een rollator krijgt, want dat worden beslissingen van de lokale overheid. Politiek is die uitwerking heel moeilijk te verdedigen. Hoe graag men misschien ook anders zou willen, we worden deels tot deze institutionele keuzes gedwongen nu de benodigde middelen niet meer voorhanden zijn. De wetgever zal duidelijk moeten maken dat voorzieningen minder zullen worden. Maar dat zal niet primair het gevolg zijn van de decentralisatie, maar eenvoudigweg van het feit dat we het niet meer allemaal kunnen betalen.’

‘De implicatie van de fundamentele verandering die plaatsvindt, namelijk dat bijvoorbeeld ouderenzorg niet meer een kwestie van aanspraak is, maar een kwestie van voorziening, zal in het dagelijks leven van veel mensen verschil gaan uitmaken. Een gemeente beslist straks aan de hand van de beschikbare middelen. Zij bekijkt hoe die het best kunnen worden ingezet ten behoeve van de mensen die dat in die gemeente nodig hebben. Dat is een heel andere vraag dan iedereen het recht geven op een rollator of een scootmobiel, zolang hij maar aan bepaalde criteria voldoet. Ik constateer dat die boodschap nog te weinig door de nationale politiek wordt overgebracht.’

Nederland is een land waar ‘gelijke monniken, gelijke kappen’ in de cultuur zit ingebakken. Misschien bemoeilijkt die hang naar gelijkheid het ook wel om het verschil dat na 2015 in gemeenten zal ontstaan te accepteren. Sommigen stellen zelfs dat de decentralisatie de rechtsgelijkheid in Nederland onder druk zet. Hoe ziet u dat?’

‘Rechtsgelijkheid definiëren wij in een formele zin. De decentralisatie tast dat niet

aan, omdat de wetgever beslist dat het recht van burgers in bepaalde opzichten verder afhankelijk is van wat de gemeente besluit. Omdat het nu eenmaal een constitutioneel gegeven is dat gemeenten verschillend kunnen besluiten, is er in die zin geen sprake van rechtsongelijkheid.’

‘Iets anders is natuurlijk de politieke notie van rechten, gelijkheid en van waar burgers aanspraak op zouden moeten hebben. Deze notie kan natuurlijk wel degelijk onder druk komen te staan, omdat het beeld kan bestaan dat iemand die in Den Haag woonachtig is, precies dezelfde aanspraken zou moeten kunnen laten gelden in Oost-Groningen en vice versa. Kortom, het rechtsgevoel, dat lang is gevoed door een gevoel

Het rechtsgevoel, dat lang is gevoed door een gevoel van uniformiteit, kan onder druk komen te staan

van uniformiteit, kan onder druk komen te staan. Natuurlijk kan dat deze decentralisatieoperatie sterk onder druk zetten, maar we moeten ook constateren dat de afgelopen jaren het gevoelen juist is gegroeid dat we niet overal in het land precies hetzelfde moeten doen. Vergelijk het met de weerstand tegen regels die vanuit Europa komen: wat goed is voor het ene land, hoeft dat toch niet per definitie voor een ander land te zijn. Deze verschillende gevoelens zullen opnieuw gekanaliseerd moeten worden.’

‘We raken dan ook aan een andere notie, namelijk het gevoel van nationale saamhorigheid. De uniformiteit die we tot dusver hadden, verhulde dat er een overdracht

bestond van middelen van dat deel van Nederland waar het geld werd verdiend naar een deel van het land waar het niet werd verdiend. Die verschillen in capaciteit en draagvermogen worden sterker aangezet met de decentralisatie. Er zullen straks regio's zijn die bijvoorbeeld veel werkloosheid en ouderen hebben, maar tegelijkertijd het economisch draagvlak ontberen om daarin te voorzien. De geldstromen die nu niet zichtbaar zijn door het algemene karakter van onder meer de AWBZ, participatiegelden en de arbeidsinzet worden dan plotseling zichtbaar. Dit zal allerlei neveneffecten sorteren, bijvoorbeeld voor krimpregio's. België is – hoewel daar natuurlijk ook nog de taalgrens een rol speelt – een goed voorbeeld van hoe dit soort verschillen economisch kunnen doorwerken.'

'Alle voorzieningen waarover het nu gaat zijn na de Tweede Wereldoorlog ontstaan vanuit het streven om de nationale solidariteit te versterken. Nu kan het natuurlijk heel wel zijn dat onze beleving op dat terrein vandaag de dag is veranderd, omdat de mogelijkheden niet meer hetzelfde zijn en we individueler zijn gaan denken. Tegelijkertijd zal wel moeten worden onderkend dat die saamhorigheid dan op een andere wijze moet worden gevoed. Als we dat namelijk niet doen, ontstaat het risico dat straks wel alles is gedecentraliseerd, maar dat het een middelpuntvliedend systeem is geworden.'

De Raad van State schrijft in het recente jaarverslag dat de rol van de overheid sterk zal veranderen, waarbij u het zelfs heeft over een 'toenemend onvermogen' als het gaat om het handelingsvermogen van de overheid. Welk advies heeft u voor

overheden in deze tijd van decentralisatie en burgerparticipatie?

'De grote decentralisatieparadox is dat men zich ter wille van één systeem steeds moet realiseren dat middelpuntvliedende krachten gecompenseerd moeten worden met middelpuntzoekende krachten. Wie taken decentraliseert zal extra aandacht moeten besteden aan de volgende vraag: "Waar in hebben de decentrale eenheden belang om het centrum en elkaar te zoeken?" Want als dat belang er niet meer is, gaat men door de verschillen uit elkaar vliegen.'

'Het beeld van toenemend onvermogen is de vrucht van het gegeven dat we ons, juist ook door de decentralisatie, verder verwijderen van het beeld waar het publiekrecht tot dusver op berustte, namelijk van één beslisser. In wezen was het een monarchaal systeem (niet in de zin van koninklijk, maar in de zin van één persoon die bestuurt) dat verantwoordelijk is, beslist, gecontroleerd en aangesproken wordt. Al naargelang zich een meer polyarchisch systeem ontvouwt, zullen beslissingen meer in onderhandeling worden genomen en worden toezicht en controle steeds moeilijker. Dat is het beeld van het onvermogen, maar tegelijkertijd neemt het vermogen van ieder afzonderlijk toe. Zo kunnen we misschien nog wel beter stabiliteit creëren en zekerheden bieden, maar niet meer zo gedetailleerd als in het oude systeem.'

Van welke factoren is het welslagen van decentralisatieoperaties dan precies afhankelijk?

'In de eerste plaats zijn decentralisatieoperaties afhankelijk van de juiste bevoegdhe-

den, de juiste ruimte en de juiste middelen op decentraal niveau. Dit staat overigens nog los van de vraag of dat het gemeentelijk niveau is of dat gemeenten dat realiseren door samenwerking. Op de achtergrond speelt namelijk ook nog de vraag of gemeenten klein of groot moeten zijn. Die vraag hoeft niet per definitie te worden opgelost, maar het gaat hier natuurlijk over voorzieningen op onder meer het terrein van de jeugdhulp en de ouderenzorg, die, willen we geen enorme versnippering in de hand werken, voor een belangrijk deel de schaal van één gemeente overstijgen.’

‘Het tweede element is de inhoudelijke en juridische kwaliteit die op het decentrale niveau beschikbaar is. Natuurlijk heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wel modelverordeningen, maar die zijn veel moeilijker over te nemen, omdat elke gemeente haar politieke vraagstukken potentieel op een andere wijze oplost. Elke gemeente heeft dus primair de taak om zelf te voorkomen dat straks permanent wordt aangelopen tegen kwalitatief slechte dienstverlening. Let wel, dat is straks een verantwoordelijkheid van de decentrale overheid. Als men in een gemeente een bepaald kwaliteitsniveau aanvaardbaar vindt, kan niet op landelijk niveau worden geëist dat er een andere kwaliteit moet worden gewaarborgd. Wanneer dat wel gebeurt, zullen de gemeenten immers direct vragen of de centrale overheid daar dan wel de middelen die nodig zijn om die kwaliteit te verzekeren, bij wil leveren.’

‘Een derde aspect is in hoge mate de flexibiliteit waarmee de decentrale overheid de incidenten die zich voor zullen doen, weet op te lossen. Uiteindelijk hangt het welslagen van de decentralisatieoperatie niet af van het scheppen van de juiste voorwaarden

aan het begin, maar vooral van de vraag in hoeverre gemeenten kunnen omgaan met de onvermijdelijke stroom van problemen, missers en incidenten die men zal tegenkomen. Dat nu vraagt om bestuurlijke wijsheid van lokale politici, want de vigerende reactie op incidenten – namelijk nieuwe wet- en regelgeving – kan straks niet meer.’

‘Met dit alles is niet gezegd dat de Raad van State constateert dat de decentralisatie niet moet plaatsvinden. In de situatie waarin Nederland verkeert, is de decentralisatieoperatie waarschijnlijk de oplossing om de verandering te realiseren van uniforme aanspraken in het hele land naar voorzieningen die zijn toegesneden op de problematiek en behoeften in kleinere gemeenschappen. Het zal moeilijk zijn om de oplossing, namelijk meer lokaal voorzien in een integrale aanpak van problemen, gaandeweg te leren. Centraal zal dat in ieder geval niet lukken, want dan moet alles in kokers worden verdeeld alvorens problemen worden aangepakt. Het decentralisatietraject kan kortom een groot voordeel zijn, maar we moeten het wel de tijd geven om het dat te laten worden. En we moeten de mogelijkheden ervoor scheppen.’

Niet zelden wordt in Den Haag beleid ontwikkeld dat de met de decentralisatie samenhangende participatiesamenleving eerder frustreert dan faciliteert. Is een van de huidige problemen rondom de decentralisatie niet juist dat het ontbreekt aan voldoende toerusting vanuit de overheid?

‘In zekere zin is de decentralisatie dezelfde stap als waar de overheid van burgers vraagt om weer zelf bepaalde zaken te organiseren. Op gemeentelijk niveau zal eenzelfde vorm van loslaten moeten plaatsvinden. Dat is

geen zaak van een stelling "Dit doen wij wel en dat doen we niet", want op een heel aantal terreinen staan we nog maar aan het begin van de oplossing van vraagstukken die zich zullen voordoen.'

'Opmerkelijk is dan bijvoorbeeld een recent wetsvoorstel waarover wij hebben geadviseerd. Dat voorstel had betrekking op het korten van de AOW en de bijstand wanneer een alleenstaande oudere bij zijn of haar kind intrekt. Dat ging helemaal uit van de individuele behoefte, en het voordeel voor mensen die samenwonen, wilde de rijksoverheid afromen. De raad heeft de vraag gesteld of het een logische ontwikkeling is dat als het rijk verwacht dat burgers meer verantwoordelijkheid voor elkaar nemen, er langs een andere weg in feite voor gekozen wordt om het elkaar helpen en assisteren bij het huishouden te beboeten. We zouden het misschien wel eerder moeten omkeren: juist het samen in één huishouden wonen zou tegen de achtergrond van de huidige beleidsdoelen moeten worden bevorderd.'

'We staan nog maar aan het begin van het nadenken over de structuren die mensen nodig hebben om weer zelf verantwoordelijkheid te nemen. In bijvoorbeeld Engeland bestaat de *trust* als rechtsvorm. Die maakt het mogelijk dat burgers in een wijk of stad weer verantwoordelijk worden voor zoiets als de bibliotheek. Via de *trust* nemen ze dan personeel in dienst. In Nederland moet men daarentegen al snel een stichting oprichten, met alle eisen van dien. Dan rijzen al snel vragen als: Is iemand nu in dienst? Hoe zit het met sociale lasten? Wat te doen met de eventuele uitkeringen van een echte vrijwilliger? We moeten dus onderkennen dat de veranderingen die nu in gang gezet worden nog een hele tijd im-

plicaties zullen hebben op een groot aantal aanverwante terreinen.'

De decentralisatie maakt van de gemeente in feite de eerste overheid. In hoeverre is de lokale democratie hierop berekend? Hoe kan de gemeentelijke politiek handen en voeten geven aan de grotere taak die zij krijgt?

'De kracht van democratie is dat die zich aanpast aan wat er nodig is. Natuurlijk zullen er zaken misgaan en heeft de decentralisatie gevolgen voor de lokale democratie. Bijvoorbeeld vanwege de grote noodzaak om lokaal te gaan samenwerken met andere gemeenten of om op te gaan in grotere bestuursseenheden, waarin vervolgens de betrokkenheid van burgers weer het probleem wordt. In Nederland hebben we op die afruil nog steeds geen goed antwoord gevonden, hoewel het is geprobeerd met wijkraden en deelgemeenten. In andere landen, zoals in de Verenigde Staten, is men beter in het grootschalig organiseren van kleinschaligheid. Het is de kunst om kleinschalige betrokkenheid te hebben bij voorzieningen die nodig zijn, maar die vervolgens grootschalig te ondersteunen, zodat ze ook kunnen functioneren. Als alleen de kleine schaal wordt benadrukt, zal blijken dat het draagvermogen van elke schaal heel verschillend is. Er zijn dus mechanismen nodig die ervoor zorgen dat elke kleine schaal belang heeft bij de samenhang tussen de verschillende organisaties. Die mechanismen bestaan vaak uit financiële tegenstromen. Een van die tegenstromen zou kunnen zijn dat de rijksoverheid zich bereid toont de lokale bestuurders te ondersteunen in hun functie en toegelaten verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld

door bij echte problemen incidenteel extra capaciteit mogelijk te maken. Dat moet uiteraard niet meteen in taken met bijgevoegde regelingen worden georganiseerd, want dan zal de rijksoverheid ook weer eisen en voorwaarden stellen en voor we het weten is het een rechtsprobleem geworden. We zullen dit soort nieuwe wegen moeten vinden.’

‘Het rijk moet zich enerzijds beraden over hoe decentrale overheden kunnen worden ondersteund zonder dat dat in regels en bevoegdheden vertaald wordt. Hoe kun je ervoor zorgen dat niet elke gemeente het wiel opnieuw hoeft uit te vinden, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat de rijksoverheid zegt: ‘Zoals wij het voor u uitgedacht hebben, moet u het doen, en als u dat niet doet, komen wij met een regeling om u ertoe te dwingen’? Anderzijds moeten lokale bestuurders niet het gevoel hebben dat zij problemen kunnen laten ontstaan en alleen maar aan de bel hoeven te trekken in Den Haag om er weer uit te worden gehaald. Dat schept geen verantwoordelijkheid. Het gaat dus om ondersteuning bij het nemen van de eigen verantwoordelijkheid, maar de rijksoverheid moet wel dit overeind houden: “Het is *uw* verantwoordelijkheid en niet meer *mijn* verantwoordelijkheid.”’

In hoeverre voorziet u conflicten tussen de centrale overheid enerzijds en de decentrale overheden anderzijds? En wat is de aangewezen weg om daarmee om te gaan?

‘In de eerste periode van de decentralisatieoperatie is een aanzienlijke toename van het aantal rechtsgeschillen waarschijnlijk. Allereerst komen we vanuit een situatie waar gelijkheid de norm was. Voor juristen is het gemakkelijker om te denken in gelijkheid

dan in verscheidenheid, dus daarover zullen om te beginnen veel geschillen ontstaan, zoals: waarom heb ik geen recht op een rolator? En, waarom heeft men in Amsterdam wel recht op iets en in Den Haag niet? Maar de jurisprudentie zoals we die tot nu toe hebben, verliest strikt genomen haar waarde, omdat die betrekking had op uniforme aanspraken die voor het hele land geldig waren. De vervanging van aanspraken voor voorzieningen zal een heel aantal rechtsvragen opleveren.’

‘Vervolgens zullen geschillen ontstaan tussen rijk en gemeente over wat er centraal moet worden vergoed en wie welke bevoegdheid heeft. De vraag is of het de geëigende weg is om dit soort conflicten bij de rechter neer te leggen. Er is een groeiend gevoel dat overheden elkaar niet voor de rechter moeten ontmoeten. Vroeger hadden we het instrument van geschillen van bestuur, waarbij de beslissing niet een rechterlijke beslissing was, maar die van een hoger bestuur, dat in de plaats trad van het lagere bestuur. De rijksoverheid zou kunnen kijken of die vorm van geschillenbe-

De rijksoverheid zou kunnen kijken of het instrument van geschillen van bestuur niet toe is aan modernisering

slechting niet toe is aan modernisering en kan worden toegepast op conflicten die ontstaan tussen zowel gemeente en rijk als tussen gemeenten onderling. Dit is een moderne manier om geschillen tussen bestuursinstanties op te lossen, die ook veel sneller is dan een normale rechtsgang en waar het eindresultaat niet is dat de bestuurlijke instantie een nieuw

besluit moet nemen. Zodra de rechtsbescherming van een persoon in het geding is, prevaleren de regels van individuele rechtsbescherming. Maar wanneer het gaat om een conflict tussen besturen, gaat het om een ander type conflict, dat bovendien van een andere orde is dan bij de traditionele vragen over rechtsgelijkheid en rechtsongelijkheid.’

Onder andere de Raad voor de financiële verhoudingen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleiten voor meer financiële armslag voor gemeenten. Is dat een logische stap voor gemeenten, bijvoorbeeld een groter eigen belastinggebied?

‘De decentralisatie legt grotere risico’s bij gemeenten neer wat betreft de verschillen tussen aanspraken en middelen. Uit onderzoek waarin het draagvermogen van de gemeente wordt afgezet tegen de behoeften die er zijn in de gemeente, blijkt dat problemen zich vaak concentreren in gemeenten met minder draagvermogen. Een sprekend voorbeeld is de gemeente Den Haag, waar het draagvermogen veelal is geëmigreerd naar Wassenaar en Voorburg, terwijl Den Haag de problematiek van de grote stad heeft. In zo’n geval helpt het niet echt om het belastinggebied van de gemeente te vergroten; degenen die belast worden, zullen geneigd zijn buiten de gemeente te wonen, terwijl de mensen die de aanspraak maken geneigd zijn naar de gemeente te verhuizen. Het is een logische gedachte, maar het zal de behoefte aan grotere gemeenten waarschijnlijk stimuleren, en evenzo het verzet daartegen.’

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft ervoor gewaarschuwd dat

de decentralisatie en de uitgangspunten van de participatiesamenleving kunnen leiden tot een vervaging van de grens tussen het publieke en het private domein. Zo kan de wens om maatwerk te leveren burgers te veel op de huid gaan zitten en lijken aan de zelforganisatie van burgers steeds vaker publiekrechtelijke eisen te worden gesteld.

‘De vervaging van de grens tussen het publieke en private domein is een mogelijke consequentie. Tegelijkertijd is dat domeinverschil om tal van redenen minder scherp dan in het verleden. Inderdaad leidt het concept van dienstverlening op maat ertoe dat de overheid dichter op de huid van burgers komt te zitten. Bijvoorbeeld door vragen als: “Heeft u geen familie die de mantelzorg kan verzorgen voordat u een beroep doet op de maatschappelijke ondersteuning?”’

Is het geen onverkwikkelijke gedachte dat zulke familiale afwegingen straks deels moeten worden gemaakt tegen de achtergrond van publieke voorzieningen en wellicht ook verantwoord moeten kunnen worden naar een overheidsinstantie?

‘Dat is precies de reden waarom die voorzieningen vroeger vaak privaatrechtelijk waren georganiseerd, bijvoorbeeld via de kerk of private welzijnsorganisaties. Uiteindelijk is onze hele sociale zekerheid voortgekomen uit privaatrechtelijke rechtsvormen die geleidelijk het publiekrecht ingezogen zijn. Dat onderstreept ook weer dat het onderscheid publiek-privaat een onderscheid is dat we *gemaakt* hebben; het is geen natuurlijk onderscheid.’

Op het moment dat mensen privaatrechtelijk dingen gaan organiseren, wil de politiek daaraan nogal eens allerlei eisen stellen. Maar als mensen dat privaatrechtelijk willen doen, moeten ze daaraan toch ook hun eigen invulling kunnen geven?

‘Zodra gemeenten dat zouden doen, doen ze precies hetzelfde als het rijk dat decentraliseert, maar daaraan wel allerlei voorwaarden koppelt. Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden. Wie zaken overdraagt, kan niet meer eisend optreden als overheid, behoudens kwesties als veiligheid en dat soort zaken. Inderdaad zal er misschien een aantal mensen voor verantwoordelijkheid van de publieke sector zijn of tussen de wal en het schip vallen, maar dat los je niet op door een kerkelijk verband of een verenigingsverband voor te schrijven om zulke personen op te nemen.’

De Raad van State heeft er verschillende keren op gewezen dat de wetgever wel acht moet slaan op het gegeven dat de decentralisatie tijd kost. Vindt de Raad van State dat er onvoldoende tijd wordt genomen voor de invoering van de decentralisatie?

‘Strikt genomen constateert de Raad: deze decentralisatie kan onmogelijk in één klap. Maar ik ben mij er evenzeer van bewust dat we voor onze overheidsfinanciën afhankelijk zijn van een bepaald tempo waarin dit moet gebeuren. Het gaat erom erop te wijzen dat we ons bewust moeten zijn van al de vooronderstellingen waarop deze decentralisatie berust, bijvoorbeeld op het wervingsvermogen van lokale overheden en op de (juridische) deskundigheid die nodig is. Impliciet zit daar ook een waarschuwing in: let wel, het zal op een aantal terreinen fout gaan, ook na de operatie, maar leer daar goed mee om te gaan en weersta de verleiding om snel te concluderen dat het allemaal niet deugt of om terug te grijpen op centrale regelgeving. In die zin vergt de decentralisatie ook een andere politiek. De hele operatie vergt tijd, maar dat betekent niet per definitie dat daarmee het moment van invoering steeds naar achteren moet worden verschoven. Bestuurders en politici moeten accepteren dat er ook na de overgang nog veel gedaan zal moeten worden en dat het rijk niet tegen de decentrale overheden kan zeggen: “Het is verder jullie zaak, wij zijn ervanaf.”’