

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](http://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](http://www.cedar.nl/pro)).

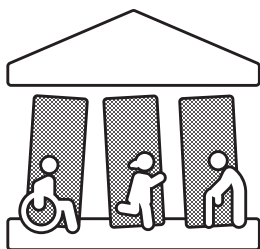
*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Vijf jaar decentralisaties als lakmoesproef voor christendemocratie

Een terugblik op vijf jaar decentralisaties in het sociaal domein heeft ook voor de christendemocratie een belangrijke les. De bestuurlijke reflex kan zo groot zijn dat daadwerkelijk loslaten aan burgers, professionals en lagere overheden makkelijker gezegd dan gedaan is. Neemt de christendemocratie haar eigen ideologie van radicale subsidiariteit wel serieus genoeg?

door **Geerten Boogaard, Rien Fraanje en Jan Prij** Boogaard is bijzonder hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbeckeleerstoel) en fellow van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Fraanje is secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur, en Prij is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.



Vijf jaar geleden zijn tal van taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Die zijn voor een groot deel verantwoordelijk geworden voor zorg, werk en jeugdhulp, zoals vastgelegd in nieuwe wetgeving: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet. In deze eerste *Christen Democratische Verkenningen* van 2020, grotendeels tot stand gekomen voordat de coronacrisis uitbrak, onderzoeken we of deze decentralisatie heeft opgeleverd wat ermee werd beoogd. Was het een goed idee? Wat kan er beter?

De decentralisaties in het sociale domein waren een stap naar zorg dichter bij de burger. ‘Maatwerk’ was een sleutelwoord. Het zou zelfs de sleutel naar de verzorgingsstaat van de eenentwintigste eeuw moeten zijn. Minder langs de lijnen van de twintigste-eeuwse instituties die standaarden en hokjes produceren; meer met professionals aan de keukentafel, en een integralere aanpak. Hoe dat allemaal moest, wist niemand precies. Maar dat het goedkoper zou worden, daar ging het kabinet-Rutte II alvast van uit.

De uitdaging voor gemeenten op 1 januari 2015 was kortom niet gering: betere zorg voor minder geld.<sup>1</sup> Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe staat het er nu voor in het sociale domein? En wat is nu – zeker vanuit christendemocratisch oogpunt – nodig?

### **De bedoeling van de decentralisaties**

Vanuit het Rijk was het vooral de bedoeling om te ontzorgen, en om daarmee en passant geld te besparen. Het kon beter en goedkoper. Daarvoor was een transformatie nodig van het huidige, generieke systeem met zijn zware accent op verzekeren en verzorgen. Dat kan in een stelsel waarin meer wordt uitgegaan van burgerkracht en waarin ondersteuning en activering wordt gevonden in de civil society. Hoewel het CDA niet de initiatiefnemer was van de afgelopen decentralisatieronde (vanuit de oppositie benadrukte de partij vooral dat de transitie te snel moest en met te weinig middelen gepaard ging), past de beweging goed bij de christendemocratische bedoeling om te komen tot een zorgzame samenleving en bij de opzet om de verstatelijking en de verbureaucratiseerde verhoudingen open te breken.

De bijdragen in deze CDV laten in verschillende bewoordingen inderdaad zien dat de decentralisaties een fundamentele beweging van een oude naar een nieuwe situatie beoogden te zijn. Dannenberg heeft het over een verschuiving van verzorgingsstaat naar samen zorg vormgeven; Van den Heuvel rept van top-downdecentralisatie naar subsidiariteit; Buiting wil een beweging van professionals terug naar ‘de bedoeling’; en Schenderling schetst een beweging van procedureel naar praktijkdenken. Kortom, de decentralisaties moesten een radicale verandering in gang zetten – misschien nog wel het meest een radicale verandering in denken, kijken, mens- en maatschappijbeeld. Pas als die radicale verandering in denken wordt verinnerlijkt, lijkt ook een systeem- of stelselwijziging mogelijk.

De artikelen laten in de tweede plaats zien dat de praktijk weerbarstig is. Misschien gaat er nu nog te veel aandacht uit naar de wijziging van de organisatie, en wordt er te weinig geïnvesteerd in de verandering van de manier waarop we naar zorg kijken. De meeste auteurs menen dat – vijf jaar (!) na de decentralisaties – die verandering in denken en kijken nog lang niet is gemaakt. Zo stelt Dannenberg: ‘De belofte van de decentralisaties was dat we van “systeemwereld” naar “leefwereld” zouden gaan. Die aanpassing duurt langer en is taaier dan ik verwacht en gehoopt had.’<sup>2</sup> De uitvoering is ‘erg ingewikkeld gemaakt’,<sup>3</sup> en de rolinvulling tussen gemeenten en het Rijk is precies tegengesteld ingevuld aan wat beoogd was. Het lijkt erop dat de decentralisatiebewegingen door gebrekkige randvoorwaarden precies omgekeerd zijn uitpakend als bedoeld. ‘Het Rijk heeft zich niet de hoeder getoond van het decentrale stelsel, maar heeft de oude centralistische lijn voortgezet’, zo stelt Rienk Janssens.<sup>4</sup> Van de beoogde kantelingen van centrale naar decentrale overheden, van overheid naar samenleving en van aanbod- naar vraagsturing komt zo veel minder terecht dan de bedoeling was. Ook zijn gemeenteraden zo druk bezig met maatwerk en vraagstukken op detailniveau dat er vergeten wordt om op basis van een systematische inventarisatie van praktijkervaringen lessen te trekken voor het grotere geheel.<sup>5</sup>

### Keukentafelgesprek

Het symbool van de veranderende verzorgingsstaat is het zogenoemde keukentafelgesprek. In de keukentafelgesprekken komt de overheid nabij en krijgt ze in de persoon van de consulent een gezicht. In plaats van te focussen op rechten, wordt ingezet op maatwerkvoorzieningen, passend bij de persoonlijke en sociale omstandigheden van een persoon. Alleen op basis van specifieke aandacht voor een persoon en diens sociale situatie kunnen professionals en vrijwilligers samen iemand daadwerkelijk van dienst zijn, en kunnen er ook veranderingen ten goede gerealiseerd worden. Systemen kunnen dat niet. Het serieus nemen, borgen en koesteren van die ervaringskennis van consulenten en van betrokkenen in het veld is dan ook cruciaal, zo stelt Paul Schenderling.<sup>6</sup> Ook zijn er grenzen aan hetgeen via de keukentafel bereikt kan worden.<sup>7</sup> Zo moet voorkomen worden dat het democratische debat over welke voorzieningen wel of niet acceptabel zijn (en over de verdeling van de kosten ervan) achter de voordeur verdwijnt. Diverse bijdragen wijzen in verschillende bewoordingen op de noodzaak van politiek debat over de manier waarop we op lokaal niveau samen de zorg willen vormgeven en organiseren.

### Radicale subsidiariteit als kernbegrip: anders kijken, anders doen

Waar het veel auteurs echt om gaat benoemen wij in deze CDV als ‘radicale subsidiariteit’. Radicale subsidiariteit streeft maximale politieke verantwoordelijkheid

---

*Radicale subsidiariteit streeft naar maximale politieke verantwoordelijkheid tegen minimale ambtelijke beheersing*

tegen minimale ambtelijke beheersing na: je gaat er wel óver, maar je bent er niet ván.<sup>8</sup> Het gaat om ‘anders kijken’, met een bijbehorend ander mensbeeld en een andere maatschappijvisie.<sup>9</sup> De basisgedachte moet zijn

dat personen intrinsiek gemotiveerd zijn om op eigen wijze een bijdrage aan de samenleving te leveren; mensen zijn niet van nature economisch en calculerend.

In het licht hiervan is ‘decentralisatie’ een verwarrend begrip, alsof het in de kern om een bestuurlijke kwestie gaat die de organisatie van de overheid betreft. Door nog vooral *bestuurlijk* te kijken, zijn er ook veel discussies over stelsels en systemen en is er veel getouwtrek over rollen en bevoegdheden, terwijl de inzet is om de kracht van het maatschappelijke potentieel aan zorgzaamheid te ontketenen en tot bloei te laten komen.

Enkele auteurs spreken een kritisch oordeel uit over de rijksoverheid. Van den Heuvel en Janssens hekelen de top-downbenadering en de houding van Den Haag. In plaats van zich op te stellen als partner, intervieert het Rijk eenzijdig in de uitvoering door gemeenten. Kunnen we hier nog wel spreken van ‘decentralisaties’? Dit is misschien wel een lakmoesproef voor het CDA. De christendemocratie belijdt het principe van subsidiariteit. Daarbij past het dat het Rijk aan zijn stelselverantwoordelijkheid invulling geeft door zich op te stellen als partner van de medeoverheden, en niet als controleur, toezichthouder en straffer.

Waar staan wij nu als politieke partij? Gaan wij er nu voor zorgen dat deze verandering in denken, kijken, mens- en maatschappijbeeld gestalte krijgt, of staat

(onder meer) de bestuurdersreflex van Den Haag dat in de weg? De dagelijkse bestuurspraktijk van álle CDA'ers in het openbaar bestuur zal in de komende vijf jaar het antwoord op deze cruciale vraag geven. Radicale subsidiariteit is uiteindelijk iets wat – als elke belijdenis – pas echt betekenis krijgt in de praktijk.

### Gebroken wereld

Een aantal bijdragen maakt ons daarbij ook attent op de beperkingen van wat de overheid vermag in het sociaal domein.<sup>10</sup> Ook dat is een belangrijk christendemocratisch inzicht, maar dit wordt gemakkelijk overschaduwd door de wens naar volmaaktheid.

Maar een gemeente kan geen zelfredzame samenleving inkopen, participerende gemeenschappen creëren of eigen kracht bij elkaar confereren. Sterker nog, de presterende overheid parasiteert in hoge mate op processen waarvan

ze zelf afhankelijk zegt te zijn. Nog daargelaten het christelijke inzicht van de gebroken wereld, waarin we moeten leven van én besturen op basis van wat komt. 'De beoogde ontwikkeling gaat niet sneller door er druk op te zetten.'<sup>11</sup>

Het markeren van deze fundamentele afhankelijkheid van de overheid en van de wezenlijke beperktheid van wat we hier ondernemen, is een belangrijke les om in het achterhoofd te houden in de aankomende vijf jaar. Wethouders zaaien en sproeien, maar de gemeenschap moet zelf groeien. Ook dat is radicale subsidiariteit.

---

*Gaan wij ervoor zorgen dat deze verandering van kijken gestalte krijgt, of staat de bestuurdersreflex van Den Haag dat in de weg?*

---

1 Geerten Boogaard, *Woorden én daden. De politieke stijl van CDA-wethouders in het sociaal domein*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2018, p. 5.  
2 Zie de bijdrage van Dannenberg in deze CDV.  
3 Zie het interview met Hugo de Jonge in deze CDV.  
4 Zie de bijdrage van Rienk Janssens in deze CDV.  
5 Zie het 'Uit de praktijk'-interview met Jolanda Pierik.  
6 Zie over deze fundamentele omslag het interview met Paul Schenderling in deze CDV.

7 Zie de kritische bijdrage van Kampen, Tonkens en Duyvendak in deze CDV.  
8 Zie de bijdrage van Boogaard en Van der Wal in deze CDV.  
9 Zie de bijdrage van Janny Bakker-Klein in deze CDV.  
10 Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Siegmann, Peters en Van den Borg in deze CDV.  
11 Zie de bijdrage van Buiting in deze CDV.