

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 in plaats van decentralisatie

De decentralisatieoperatie is top-down vanuit Den Haag ingezet. Dat is precies het verkeerde beginpunt. Vanuit het principe van subsidiariteit gedacht, begin je van onderaf. Dan was er ook vanzelf meer aandacht geweest voor de optimale schaalgrootte, en voor organisatievormen die recht doen aan de verschillen per regio.

door Frank van den Heuvel De auteur is lid van de raad van toezicht van Socires.

Als carnaval vanuit Den Haag gedecentraliseerd zou worden naar de bijna vierhonderd gemeenten of, vooruit, naar de katholieke gemeenten, dan zou het feest een totaal ander karakter hebben. Minder gevarieerd, minder creatief en minder van de mensen zelf. Nu is carnaval in ieder dorp, iedere stad weer *nét* iets anders. Maar wel overal passend. Opgebouwd vanuit de gemeenschappen, van onderop. Hierna volgen enkele gedachten over decentralisatie en mogelijke alternatieve denkrichtingen.

Feodalisme en subsidiariteit

In de middeleeuwen kenden we het feodalisme, dat de verhouding tussen leenheer en leenman als kern had. Beiden hadden elkaar nodig en hadden wederzijds rechten en plichten, waardoor er een gelaagdheid was met verantwoordelijkheden, afhankelijkheden, zekerheden en vertrouwen. Aan de top bevond zich de keizer. Onder de keizer zaten koningen, prinses, hertogen, graven, markiezen, baronnen, enzovoort. Steeds was de lagere functionaris gehoorzaamheid en trouw verschuldigd aan de functionaris boven hem. De lagere droeg middelen en manschappen af om leger en veiligheid te helpen financieren. Trouw en vertrouwen waren cruciaal. Wanneer één of enkele schakels ertussenuit vielen, kon het bouwwerk instorten – tot nadeel van iedereen.

Dat laatste hebben we recent gezien bij dochterbedrijven van grote multinationals die in de fout gingen. Daarnaast zien we soms in het openbaar bestuur onbalans ontstaan in het krachtenveld van (de)centralisatie. Daarom moet iedere politicus van het CDA, op welk niveau – lokaal, regionaal, nationaal of Europees – deze ook acteert, scherp zijn op hoe de gelaagdheid georganiseerd wordt. Hoe is de balans centraal/decentraal? En hoe pakt deze uit voor mensen, het meest nabije niveau?

In dit CDV-nummer kijken we terug op de decentralisatie van enkele majeure vraagstukken als de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet. Deze grote decentralisatieoperatie vond in 2015 plaats. Inderdaad, het CDA zat toen niet in het kabinet, maar we

zaten wel in het parlement en waren betrokken via de gemeenten en op veel andere wijzen. Hebben we als CDA destijds wel genoeg kanttekeningen geplaatst bij dit top-downbeleid van het kabinet? Het kabinet waar het staats-/markdenken het won van de samenleving, en waar decentralisatie belangrijker geacht werd dan subsidiariteit.

Heilige drie-eenheid

De decentralisatie van het kabinet-Rutte II was een forse operatie. Ze was ingegeven door de oprechte overtuiging dat zaken die dicht bij mensen liggen (jeugdzorg, participatie, maatschappelijke ondersteuning), ook zo dicht mogelijk bij deze mensen uitgevoerd moeten worden, dus op gemeentelijk niveau. Veel gemeenten hadden grote aarzelingen en waren beducht voor wat op hen af zou komen. En dan moesten de taken van wonen en verduurzaming van het huidige kabinet nog komen. Een (additioneel) nadeel bij deze grote decentralisatie-exercitie was dat de economische crisis en de wankele rijksbegroting betekenden dat de decentralisatie gepaard ging met een forse budgettaire korting. En dan zijn goede intenties alleen niet genoeg. De Raad van State was destijds kritisch over de Jeugdwet en de Participatiewet zoals deze werden gepresenteerd door het kabinet, en zoals deze zouden neerslaan bij gemeenten. De centrale vraag was of de gemeenten wel de kwaliteit hadden om met het beschikbare budget de uitvoering goed te doen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is bij een recente evaluatie nog steeds kritisch.¹ Gemene deler toen en

nu: kwaliteit, toegankelijkheid én financierbaarheid staan ter discussie.

Kwaliteit, toegankelijkheid én financierbaarheid staan ter discussie

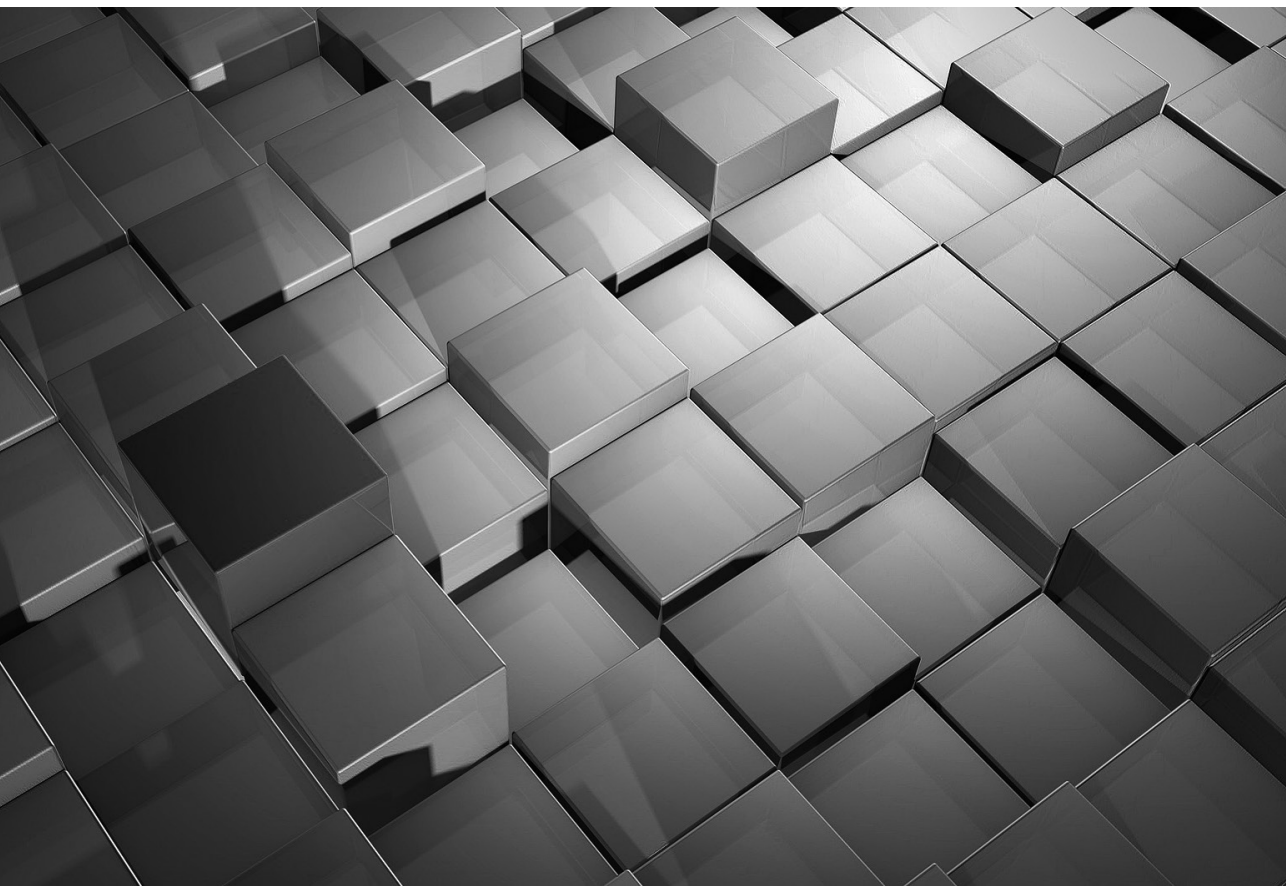
Bij nagenoeg alle vraagstukken die dicht bij mensen liggen, spelen de volgende drie elementen, als

een soort heilige drie-eenheid, een rol: kwaliteit/duurzaamheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid/leveringszekerheid. Dat speelt bij energie, voedselvoorziening, gezondheidszorg en onderwijs, en ook bij maatschappelijke diensten als die onderwerp van de decentralisatieoperatie waren. Bij het energiebeleid is het de driehoek duurzame energie, leveringszekerheid en betaalbaarheid. Dit is ook het grote dilemma van het Klimaatakkoord, met name bij de uitvoering. De drie kunnen nooit allemaal *maximaal* bediend worden; het is een zoektocht naar het *optimale*, een balans. In de gezondheidszorg willen we eveneens een goed evenwicht tussen de drie: goede zorg, nabij en betaalbaar. Dat betekent bijvoorbeeld dat de huisarts om de hoek zit; naarmate de vorm van zorg specialistischer wordt, zijn er minder aanbieders, maar die zijn dan wel van de best beschikbare kwaliteit. De beste specialistische hulp en kennis hoeven niet in iedere gemeente voorradig te zijn. Dat is ook een manier om het stelsel betaalbaar te houden.

Schaaloptimalisatie

Uit het oogpunt van toegankelijkheid was het goed de gemeenten een prominenter positie te geven. Ook de dominantie van de centrale verzorgingsstaat moest op z'n minst herijkt worden; anders ingericht, waarbij recht gedaan wordt aan het lokale – om de simpele reden dat 'Den Haag' niet alles (het best) weet. Toch had

men zich in Den Haag scherper de volgende vraag moeten stellen: kunnen alle gemeenten – groot, klein en nog kleiner – dit wel aan? Sterker nog: maken we hier niet wéér de fout dat we alles in dezelfde mal willen doen? Dat we na de *schaalvergroting* nu te veel denken in *schaalverkleining*, terwijl *schaaloptimalisatie*, waarbij scherp gekeken wordt wat op grotere schaal kan en wat op kleinere, de échte oplossing is? Zoals ook in het energiedomein schaalverkleining niet het (enig) juiste alternatief is voor schaalvergroting. Lokale en regionale energiecoöperaties sluiten zich weer aaneen: op zoek naar deze schaaloptimalisatie. Net zoals we als samenleving in de groter wordende Europese Unie een hang hebben naar kleinere verbanden, naar regionalisering. Zo hadden kabinet en parlement het ook bij een meer decentrale verankering van Participatiewet, Wmo en jeugdzorg kunnen doen: wat is de beste schaal? Hadden kabinet en parlement zich dit afgevraagd, dan waren zij wellicht tot de conclusie gekomen dat de grote gemeenten deze exercitie prima aankunnen, maar dat kleine gemeenten niet de slagkracht, niet de kwaliteit en niet het operationele vermogen hiervoor hebben. Precies om die reden is het beter om vanuit het subsidiariteitsbeginsel te denken. Wanneer we deze lijn doortrekken



Bron: Pixabay

naar het maatschappelijk leven en de arbeidsmarkt, kunnen we een heldere christendemocratische visie ontwikkelen op de arbeidsmarkt en de positie van zzp'ers. Deze laatste groep kan prima in een soort nieuwe gildestructuur of in een coöperatief model werken zonder dat ze weer geforceerd in loondienst hoeven.

Terug naar paus Pius XI

De katholieke sociale leer geeft ons christendemocraten veel handvatten, juist ook omdat kerken vanuit mensen willen denken. Zelfs het centraal denkende Vaticaan ziet dat iedere kerk, iedere parochie, iedere gemeenschap anders is. In de encycliek *Quadragesimo Anno* zette paus Pius XI in 1931 het principe van de *subsidiariteit* neer. De leer van de subsidiariteit benadrukt dat taken, bevoegdheden en beslissingen op een zo laag mogelijk niveau moeten worden neergelegd en genomen. Pas wanneer er een kwalitatieve of kwantitatieve reden is om de taak, bevoegdheid of beslissing op een hoger niveau te zoeken, dan gebeurt dat. Of anders gezegd: men durft de verantwoordelijkheid laag in de organisatie neer te leggen. Dit komt sterk terug in de coöperatieve gedachte en het op deze manier zakendoen. Ook in het openbaar bestuur geldt deze ordening. De mensen willen weer meedenken, meepraten, meebeslissen en meesturen, en ze moeten daar ook de gelegenheid voor krijgen: gespreide verantwoordelijkheid. Mensen kunnen een bijdrage leveren aan het welzijn van de gemeenschap, en de gemeenschap heeft de plicht de mensen middelen en mogelijkheden te verschaffen om mee te doen aan deze herverdeling en spreiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, opdat zo veel mogelijk mensen volwaardig kunnen participeren. Subsidiariteit is het omgekeerde van decentralisatie. Je begint van onderop te denken en kijkt wat daar niet lukt; dan ga je een niveau hoger. Decentralisatie is op z'n best postume subsidiariteit, maar pas nadat je de mensen eerst genegeerd en gepasseerd hebt. Wanneer je de genoemde sociaal-maatschappelijke vraagstukken primair van onderop zou organiseren, zou dat er wellicht toe leiden dat er clusters ontstaan van gemeenten en regio's die een vergelijkbare kijk en expertise hebben op jeugdzorg, participatie, enzovoort. Waar mogelijk is er ondersteuning (de letterlijke vertaling van 'subsidie'/'subsidiariteit') van het hogere niveau. Daar hoort dan ook een passend budget bij. En als het kabinet dan, terecht, ervan overtuigd is dat zaken als jeugdbeleid en participatie gebaat zijn bij een decentrale manier van denken, dan had men alsnog met een subsidiariteitsbril moeten kijken hoe dit ingericht kon worden. Dan zou dat per regio verschillen in opzet en aanpak, maar zeker in accenten.

Decentralisatie en de hondenvanger van Duxbury

Terug naar de decentralisatie van Wmo, Participatiewet en jeugdzorg. Natuurlijk was het moment van subsidiariteit vijf jaar geleden al gepasseerd en was er enige vorm van decentralisatie nodig. Dat was zelfs de beste keuze; we kunnen tenslotte niet alles vanuit Den Haag organiseren. Een les van deze decentralisatie is dat we scherper kunnen kijken wat elke gemeente wél kan, en wat niet. Gebleken is dat voor sommige (uitvoerings)zaken veel gemeenten te klein waren en kennis, ervaring en slagkracht misten om het goed te doen, zeker gezien het beschikbare budget. Was dat voorzien, dan had er sneller opgeschaald kunnen worden – of, zoals bij het subsidiariteitsbeginsel gedacht wordt: het vraagstuk was een niveau hoger getild,

waarbij we wél eerst oog hadden gehad voor het kleinere verband. Het is goed om bij nieuwe decentralisatieoperaties alsnog een subsidiariteitstoets of -exercitie te doen, denkend vanuit de driehoek van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Alle onderwerpen die dicht bij mensen liggen kunnen hier baat bij hebben; van verduurzaming in de gebouwde omgeving tot de ouderenzorg.

Het is goed dat er teruggekeken wordt op de uitwerking van vijf jaar decentralisatie sociaal domein.

Enerzijds voor deze relevante vraagstukken van jeugd, participatie en maatschappelijke ondersteuning, maar anderzijds ook bij het nadenken over andere vraagstukken. Van Brussel tot carnaval – als dat laatste al een vraagstuk is.

In Duxbury in Vermont in de Verenigde Staten kiest men de burgemeester, de sheriff en zelfs de hondenvanger. Mensen willen invloed, betrokken zijn, ook bij het meest nabije: de zwerfhond tussen hun vuilnisbakken. Daar gaat Washington niet over; de mensen in Duxbury bepalen dit zelf.

*Decentralisatie is op z'n best postume
subsidiariteit*

1 Patricia van Echtelt e.a., *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, november 2019.