

## REFERAAT BIJ DE ARTIKEL 1-LEZING VAN JOB COHEN Nog enkele lastige vragen bij de drie decentralisaties

Remco Nehmelman \*

**Samenvatting** | Deze bijdrage werd uitgesproken als referaat bij de Artikel 1-lezing van Job Cohen, op 7 april 2017, aan de Universiteit Utrecht.

**Trefwoorden** | Artikel 1-lezing, decentralisatie, differentiatie

**Navigator van Wolters Kluwer** | NTM-NJCM Bull. 2017/29

Decentralisatie leidt, of je nu wil of niet, en eigenlijk alleen als het goed is, tot differentiatie. De vraag is dan alleen: hoeveel differentiatie of verschil willen wij als samenleving?<sup>1</sup> Het toverwoord van de decentralisatiegolf is bovendien 'maatwerk',<sup>2</sup> maar de echte reden voor de decentralisaties is toch geweest de enorme, steeds maar groeiende kostenpost van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet en de Jeugdzorg en het daarmee gepaard gaande idee dat als de gemeenten deze taken op zich nemen, de uitvoering ervan goedkoper wordt. De decentralisaties gingen dan ook gepaard met een korting van 7 miljard Euro. De idee was en is: de gemeenten zijn de eerste overheid met een eigen horizontaal bestuur, te weten een gemeenteraad en college van B&W, en die kunnen prima zelf beoordelen waaraan het zorggeld moet worden besteed in de gemeente. Laat hen beleidsvrijheid en iedereen is weer blij.<sup>3</sup>

Van enorm grote ongelukken is het nog niet gekomen, hoewel we dat nog niet zeker weten. De eerste incidenten zijn wel waarneembaar in de rechtspraak, maar deze jurisprudentie heeft niet direct betrekking op het gelijkheidsbeginsel.<sup>4</sup> Dat sprake is van problematische ongelijkheid valt ook moeilijk hard te maken, want decentralisatie gaat nu eenmaal samen met een zekere mate van verschil. Bovendien is het alternatief al snel centralisatie of deconcentratie en dat is dan ook weer een vorm van gestuurde centralisatie.

Toch geeft een en ander een wat onbehaaglijk gevoel. Zoals gezegd klinkt maatwerk mooi, maar de vraag is of dit door de regering positief geformuleerde mantra niet vooral bedoeld is om te benadrukken wat de burger niet krijgt: hij krijgt niet zomaar de overheidszorg die hij ook bij zijn directe privéomgeving kan krijgen. De vraag is dan wel of die privéomgeving wel zo professioneel en of het leunen daarop niet soms een te zware wissel trekt op die privéomge-

■ Prof. mr. R. Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht aan de Universiteit Utrecht.

1 G. Vonk (red.), A. Klingenberg, S. Munneke & A.W. Tollenaar, *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

2 C.W.C.A. Bruggeman, R. Stijnen en J.C. de Wit, Kroniek van het gemeentelijk Sociaal domein (deel 2), *de Gemeentestem* 2017, nr. 65, p. 350-359.

3 Vgl. [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/plasterk-zorg-gaat-per-gemeente-verschillen.9042415.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/plasterk-zorg-gaat-per-gemeente-verschillen.9042415.lynkx) (laatst geraadpleegd 10 mei 2017).

4 Zie in dit verband bijvoorbeeld drie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, van 18 mei 2016, inzake de aanspraak op huishoudelijke hulp: ECLI:NL:CRVB:2016:1402,15/5356 WMO15, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 en 16/948 WMO15, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

ving. De burger zal het dan vooral met minder moeten doen. Niettemin: als het goed is, krijgt hij wel datgene dat hij (minimaal) nodig heeft en dat hij niet bijvoorbeeld van familie kan krijgen.

Wat ook belangrijk is, is dat de Rijksoverheid via het gemeentefonds (vergelijkbaar met zakgeld), maar ook via de specifieke uitkeringen (vergelijkbaar met het kleedgeld), gemeenten nog steeds behoorlijk kan sturen.<sup>5</sup> Zodoende lijkt het alsof gemeenten veel beleidsvrijheid op de sociale terreinen hebben gekregen in wetgeving, maar via de achterdeur stuurt het Rijk (de minister van BZK en Financiën voorop). Het Rijk doet dat met allerhande indicatoren, zoals hoeveel geld per gemeente zal worden verstrekt, en met regels over waaraan dat enkel en alleen mag worden uitgegeven. Als oplossing daarvoor zal er hoogstwaarschijnlijk bij de formatieonderhandelingen wel gesproken over een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied, waardoor gemeenten onderling echt zelfstandig kunnen differentiëren hoeveel geld inwoners over hebben voor de diverse gemeentelijke taken, waaronder de kostbare sociale voorzieningen.<sup>6</sup> Het merkwaardige is alleen dat juist de gemeentelijke belastingen het minst geliefd zijn bij de belastingbetaler.

En er is meer waarover ik mij zorgen maak. Het Rijk, nu vooral bij monde van de ten tijde van schrijven demissionaire minister van BZK, Plasterk, zegt over de decentralisatieonderwerpen dat niet Den Haag er meer over gaat, maar de 388 gemeenten en hun rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers. Dat klinkt als een goed verhaal, maar veel kleine en middelgrote gemeenten gaan vanwege de hiervoor al genoemde bezuinigingsslag graag dingen samen doen. Zodoende worden nieuwe regionale kantoren opgericht voor de uitvoering van de zorgtaken. Dat leidt wellicht tot meer gelijkwaardig beleid in een bepaalde regio, maar van het verhaal van democratische controle op het gevoerde beleid is nauwelijks sprake. Raadsleden hebben veelal geen idee wat er bovengemeentelijk speelt, en bij het oprichten van zo'n samenwerkingsverband worden de raadsleden niet betrokken of is er geen interesse van die kant om erbij betrokken te zijn. Hoewel veel gemeenteraden wakker zijn geworden, en aan het leren zijn hoe er controle moet worden gehouden op deze bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, klopt het verhaal van de minister daardoor niet meer.

Kortom, de hoofdstructuur van Thorbecke, waarin gemeente de eerste overheid waren voor lokale beleidsterreinen, is ingehaald door de hulpstructuren. Leg dat volgend jaar nog maar eens aan de kiezer uit bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: 'U kunt gaan stemmen, maar in uw gemeente is het merendeel van politieke onderwerpen op afstand geplaatst, waarover uw gemeenteraad weinig zicht en eigenlijk geen invloed meer heeft'.<sup>7</sup> Ik moet bij dit vraagstuk van het democratisch tekort toch altijd denken aan de verhouding tussen Europa en de lidstaten.

Zoals Job Cohen ook heeft aangegeven in zijn artikel 1-lezing, is dit alles gekomen doordat men in het binnenlands bestuur tot nu toe nooit heeft willen komen tot een echte stelselherziening voor wat betreft schaalgrootte. De gedachte is geweest dat de gemeenten deze taken krijgen, en dat dan wel kan worden gezien of zij die aankunnen of niet. Dit leidt merkwaardig genoeg tot een soort ongelijkheid in democratische controle. In de ene gemeente, die alles in eigen huis

5 Vgl. Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Wel Zwitsers, geen geld, Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, uitgave Rfv, 2016.

6 Commissie Financiële ruimte voor gemeenten, *Betalen betekent bepalen*, 2014, [https://vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2014/bepalen-betekent-betalen\\_20150526.pdf](https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/bepalen-betekent-betalen_20150526.pdf) (laatst geraadpleegd 10 mei 2017).

7 Vgl. R. Nehmelman, 'De Staat achter de dijken', Een blauwdruk voor de Nederlandse polder, oratie: UU, *de Gemeentestem* 2015/7422, p. 269-278.

doet, is er voldoende en volwaardige controle, terwijl een burger die in een gemeente woont waar dit is uitbesteed, het moet doen met een gemankeerde democratische controle.

Er zijn nog andere zorgen waar nog niet goed onderzoek naar is gedaan. Het maatwerk kan ertoe leiden dat laagopgeleiden meer mantelzorg zullen moeten verrichten dan hoogopgeleiden. Hoogopgeleiden wonen veelal niet meer in de nabije omgeving van hun steeds ouder wordende en daarmee veelal hulpbehoevende ouders. Bij laagopgeleiden ligt dat veelal anders, waardoor uit het keukentafelgesprek kan volgen dat zij minder toegang krijgen tot de overheidsvoorzieningen en meer zelf moeten doen, aangezien zij naaste en dichtbij wonende familie zijn. Bovendien vraag ik mij af of in een steeds drukker wordend bestaan van werkenden er ruimte is voor mantelzorg. Veel bedrijven tonen enig begrip voor deze zorg, maar als afwezigheid vanwege zorgtaken te stelselmatig wordt, is het begrip snel vervlogen.<sup>8</sup>

Ik weet dat de keerzijde is dat de overheid alles weer moet overnemen en de eigen verantwoordelijkheid, of anders gezegd, het maatwerk daarmee vervliegt. Toch zijn dit zaken waar nog eens over nagedacht moet worden. Datzelfde geldt voor de vragen die collega Janneke Gerards opriep in haar recente oratie aan Universiteit Utrecht.<sup>9</sup> Wat als de decentralisaties leiden tot het aanbieden van collectieve voorzieningen door particulieren? Welke gevolgen hebben die verschuivingen voor grondrechten en het gelijkheidsbeginsel in het bijzonder, bijvoorbeeld als blijkt dat bepaalde personen niet tot een lokale zorgcoöperatie worden toegelaten?

Last but not least, wil ik terugkomen bij de Jeugdzorg. De zorgen die ik hier heb, hebben niet zozeer een link met het gelijkheidsbeginsel maar wel met het gegeven dat steeds meer jeugdzorgaanbieders ‘gek worden’ van de administratieve handelingen die zij met de veelheid aan gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten verrichten. Dit bleek recentelijk uit de jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugdzorg, de toezichthouder van de rijksoverheid.<sup>10</sup> Sinds de overheveling van de jeugdzorgtaken naar de gemeenten in 2015 worden de problemen van deze aard steeds structureler. Verschillende boekhoudprogramma’s en andere digitale systemen nopen tot inhuur door zorginkopers van bijvoorbeeld externe boekhouders. Daarmee is geld gemoeid; geld dat eigenlijk gebruikt zou moeten worden voor een deugdelijke decentrale jeugdzorg. Zou het hier dan niet beter zijn geweest om te deconcentreren of wellicht strakker te decentraliseren? Dan zou bijvoorbeeld de jeugdzorg op lokaal niveau alleen worden aangeboden onder bepaalde dichtgetimmerde voorwaarden, zoals gebruikmaking van een centraal boekhoudprogramma. Ik ben daarom voorstander van het zogeheten loslaten in vertrouwen, iets waar de rijksoverheid de laatste decennia niet in uitblonk. Toch moet soms worden bijgestuurd als dat vertrouwen niet helemaal wordt waargemaakt – noem het stelselverantwoordelijkheid, iets waarover ook al het nodige is gezegd. Maar ik laat het hierbij, ik ben een liefhebber van decentralisatie, maar we zijn er nog lang niet.

8 Zie ook Margot Trappenburg en haar zorg of de emancipatie niet wordt teruggedraaid door het maatwerkprincipe in het kader van de drie decentralisaties: Hulpverleners volgens het ikea-principe, 2015, [http://margottrappenburg.nl/wp-content/uploads/2015/07/Sozio\\_03-2015-lr-1620.pdf](http://margottrappenburg.nl/wp-content/uploads/2015/07/Sozio_03-2015-lr-1620.pdf) (laatst geraadpleegd op 10 mei 2017).

9 J.H. Gerards, Grondrechten onder spanning, oratie UU, 2017, [www.uu.nl/nieuws/oratie-janneke-gerards-grondrechten-onder-spanning](http://www.uu.nl/nieuws/oratie-janneke-gerards-grondrechten-onder-spanning) (laatst geraadpleegd 10 mei 2017).

10 Transitie Autoriteit Jeugd, Zorgen voor de jeugd – Derde Jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd, 2017, [www.transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/3de-jaarrapportage-taj-zorgen-voor-de-jeugd](http://www.transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/3de-jaarrapportage-taj-zorgen-voor-de-jeugd) (laatst geraadpleegd 10 mei 2017).