

‘De aankomende grootschalige decentralisaties zijn bedenkelijk vanuit het beginsel van decentralisatie’

J. COHEN*

1. Nee, de aankomende grote decentralisaties zijn niet bedenkelijk vanuit het beginsel van decentralisatie. In de grond is mijn geachte opponent, professor Nehmelman, het daarmee van harte eens. Hij noemt een aantal bedenkingen waar ik zo iets over zal zeggen, maar de laatste zin van zijn bijdrage spreekt in dit verband voor zich: ‘Decentralisatie moet, maar doe het goed!’

Kortom, over dat beginsel hoeft ik verder niet zoveel te zeggen; wel zal ik ingaan op zijn bedenkingen – hoewel een bedenking tegen het beginsel straks nog wel om de hoek komt kijken.

2. Nehmelman begint zijn bijdrage met een mooi overzicht, van rijkswege verstrekt, van de argumenten die pleiten voor de komende decentralisaties. Efficiëntie en bezuiniging zijn daarin kernwoorden, in beide gevallen begrijpelijk. Mij valt daarbij op dat geen expliciete overweging is of dit geheel nu voor de *burger* iets beters oplevert. Uiteindelijk hoort het daar in de kern natuurlijk om te gaan. ‘Beter’ lijkt mij daarbij te verstaan in de zin van: gemakkelijk(er dan nu) toegankelijk voor wie is aangewezen op overheids-hulp op één of meer van deze terreinen, tegen zo laag mogelijke kosten. Één van de grote verbeteringen die de gezamenlijke decentralisaties daarbij moeten opleveren is dat gemeenten in staat geacht moeten worden om deze terreinen met elkaar in verband te brengen. Laat ik één voorbeeld noemen. Op alle drie de terreinen van voorgenomen decentralisatie (jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning) komt dagbesteding voor als een zinvolle activiteit, hetzij als opmaat naar een evenwichtig bestaan, hetzij als opmaat naar een reguliere baan, hetzij als prettig ervaren tijdsbesteding. Nu is die activiteit veelal binnen het terrein van jeugdzorg, ouderenzorg of sociale voorziening apart geregeld in organisaties die ongeveer hetzelfde doen, maar van elkaars bestaan niet of nauwelijks op de hoogte zijn; de gedachte om dat allemaal bij elkaar te brengen, het aldus beter, efficiënter en goedkoper te organiseren, lijkt reëel. Als

de
stelling

* Prof. mr. dr. M.J. Cohen is hoogleraar op de Thorbeckeleerstoel (gemeenterecht/gemeentekunde) aan de Universiteit Leiden.

gezegd, het is maar één voorbeeld, maar zo zijn er vele, nog afgezien van de overwegingen die Nehmelman uit de site van de rijksoverheid heeft overgenomen.

3. De vraag is wel of de volgorde in het tot stand brengen van deze omvangrijke decentralisaties zo verstandig is geweest. Naar ik begrijp - maar zeker weten doe ik het niet - is dat in Denemarken logischer aangepakt. Daar is eerst het aantal gemeenten teruggebracht tot een omvang die per gemeente de toebedachte taken goed uitvoerbaar maakt, daarna is de decentralisatieoperatie uitgevoerd (op basis van vergelijkbare argumenten als ten onzent) om ten slotte, nadat de zaak behoorlijk ingeregeld was, de bezuinigingen te effectueren.

Wij doen dat minder goed, al besef ik dat logica en politiek twee nogal verschillende zaken zijn. In dit verband vind ik het echt onlogisch dat het de grote steden intussen bij wet verboden is om hun interne decentralisatie naar eigen goeddunken te regelen. Stadsdelen met een omvang van zo'n honderdduizend inwoners, zo'n beetje het getal dat model staat om de voorgenomen decentralisaties goed te organiseren, zijn de nek omgedraaid. De bepalingen die dat allemaal in de Gemeentewet regelden zijn doelbewust geschrapt, en het past gemeenten uiteraard niet om daarmee in strijd te handelen. Wie decentralisatie als beginsel aanvaardt, kan daar met de pet niet bij.

4. Drie bedenkingen noemt Nehmelman: democratische legitimatie, zelfstandigheid ten opzichte van het rijk (zowel beleidsmatig als financieel) en zelfstandigheid ten opzichte van andere gemeenten en provincies. Dat laatste punt valt in grote lijnen samen met het eerste, reden voor mij om dat niet apart van commentaar te voorzien.

5. Ontegenzeggelijk raakt Nehmelman aan een belangrijk punt wanneer hij bedenkingen oppert ten aanzien van de democratische legitimatie; er zullen vele gemeenten zijn die de nieuwe taken niet zelfstandig kunnen uitvoeren en aangewezen zijn op andere gemeenten en zelfs op andere, soms nieuw in te richten organen. Ik noem in het kader van de Participatiewet de arbeidsmarktregio's, 35 in getal, waarin gemeenten moeten gaan samenwerken met werkgevers- en werknemersorganisaties. Dat gemeenteraden een enorme klus zullen krijgen om daar grip op te krijgen en te houden, ligt voor de hand.

Hoe dat te doen? Nehmelman pleit ervoor, als ik hem goed begrijp, om dat zoveel mogelijk te doen langs de lijnen van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ik hoop dat gemeenten hier ook willen zoeken naar nieuwe oplossingen. Een voorbeeld dat ik onlangs tegenkwam, gaat ervan uit dat

een aantal samenwerkende gemeenten voor het desbetreffende onderwerp hun gemeenteraden als het ware samengevoegd hebben: alle woordvoerders uit alle deelnemende gemeenteraden komen met hun wethouders eens in de drie á vier weken bijeen om de gezamenlijke agenda af te wikkelen. Zo blijven de raadsleden goed op de hoogte en kunnen zij de gang van zaken goed beïnvloeden. Zo wordt de afstand tussen wethouder en raadsleden niet onoverbrugbaar groot.

6. Nehmelmans tweede bedenking is ook terecht. Brengt deze decentralisatie werkelijk onafhankelijkheid, zowel beleidstechnisch als in financiële zin met zich mee? Nehmelman is daarover bezorgd; het verleden maakt in dat opzicht niet optimistisch. Als er iets mis gaat in een gemeente - en dat gaan we de komende tijd ongetwijfeld meemaken -, dan ontstaat daarover eerst ophef, en daarna Kamervragen, liefst mondeling, desnoods schriftelijk. Terughoudendheid van Kamerleden, maar zeker van de regering (en niet te vergeten de ambtenarij!), zal hier leidraad moeten zijn, hoe moeilijk dat ook zal zijn. Nieuwe regels, extra toezicht, meer verantwoording, het is allemaal sneller bedacht dan afgeschaft. Wat dat betreft is de mantra 'terugdringen van de regeldruk' er één die in abstracto een stuk krachtiger is dan wanneer hij in de praktijk moet worden toegepast...

7. Een beetje 'verstopt' noemt Nehmelman het punt van het gelijkheidsbeginsel. Decentralisatie betekent per definitie het aanvaarden van verschillen - die er zeker zullen komen. Wie *in beginsel* bezwaar heeft tegen decentralisatie, moet van het gelijkheidsbeginsel een kernpunt maken. Waarom zou in de ene gemeente meer aandacht worden besteed aan jeugdzorg dan in de andere? Waarom zou in de ene gemeente meer geld uitgetrokken worden voor sociale werkbedrijven dan in andere? Waarom zouden er in de ene gemeente meer voorzieningen voor ouderen komen dan in andere? In dat verband kan zeker een vraag gesteld worden bij het niet onlogische verzoek van gemeenten om hun belastinggebied te verruimen. Dat past natuurlijk bij toegenomen vormen van decentralisatie, maar hier vragen bestaande verschillen tussen gemeenten juist om beperking. Opnieuw een voorbeeld. In het noorden van het land is de arbeidsmarkt veel moeilijker dan in het westen en in Brabant. Of je het leuk vindt of niet, maar op dit moment behoren sociale werkbedrijven in het noorden tot de grootste bedrijven in die regio. Dat betekent dus een veel groter beslag op de publieke middelen dan in de andere genoemde regio's. Forse vergroting van het eigen belastinggebied kan hier naar mijn gevoel niet tot het beoogde doel leiden; het zal eerder leiden tot minder mogelijkheden om mensen aan de slag te helpen dan tot meer.

Kortom: ik ben het eens met de bedenkingen van Nehmelman ten aanzien van de noodzakelijke terughoudendheid van het rijk als het gaat om de organisatie van de drie decentralisaties. Alleen met die terughoudendheid valt van de decentralisaties een succes te maken.

Gaat het om de financiële kant van de zaak, dan zullen wij de komende tijd nog wel een aantal ontwikkelingen doormaken. Dat geldt zowel voor de acceptatie van de verschillen die er tussen gemeenten zullen ontstaan, als ten aanzien van de vraag of en in hoeverre de zeer aanzienlijke bezuinigingen maatschappelijk aanvaardbaar zullen blijken.

8. Een belangrijke reden voor de omvangrijke decentralisatie is zonder twijfel van financiële aard. Het is me nogal een bezuiniging die op deze terreinen is ingeboekt. Terecht stelt Nehmelman de vraag of dat allemaal wel kan en of er niet in maatschappelijk opzicht het nodige verloren zal gaan. Behouden mensen die huns ondanks niet zelfstandig op de arbeidsmarkt kunnen opereren, mogelijkheden voor zinvolle arbeid? Of raken zij uit beeld? Wordt er niet een onaanvaardbaar en soms zelfs onrealistisch beroep gedaan op mantelzorgers, met als mogelijke consequentie een vereenzaming onder ouderen of hulpbehoevenden die uiteindelijk maatschappelijk onaanvaardbaar gevonden zal worden?

Die vragen kunnen nu nog niet beantwoord worden, maar zullen de komende tijd ongetwijfeld in het maatschappelijke debat een rol gaan spelen. Eerste oprispingen zijn er al; kijk naar wat de nieuwe voorzitter van VNO-NCW zich heeft laten ontvallen over de sociale werkvoorzieningen. Naarmate die vragen prangender worden, zal het debat politiek van invloed zijn. En dat is precies de plaats waar zij thuishoren.

9. Dat zal dan op verschillende niveaus gebeuren. Op landelijk niveau, wanneer duidelijk zou worden dat de maatschappelijke gevolgen niet aanvaardbaar geacht worden. En al veel eerder op gemeentelijk niveau, want daar zal, en zo hoort het ook, uitgevochten moeten worden hoe de nieuwe taken daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden. Daar wordt de gemeentepolitiek ongetwijfeld interessanter van. Burgers zullen eens te meer merken dat gemeentepolitiek hen raakt en dat zij daar invloed op kunnen uitoefenen. Meer dan nu zullen burgers die invloed ook daadwerkelijk willen hebben. Dat zal gevolgen hebben voor het functioneren van gemeenteraden, die meer dan nu kiezers in hun nek zullen voelen hijgen. Het kan ook leiden tot allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie; ook dat zal goed zijn voor de (plaatselijke) democratie.

10. Die kan dat zo langzamerhand wel erg goed gebruiken... Maar dat is een vraag die thuishoort in een volgend debat.