

# Participatiewet: meedoen is winnen

We hebben één jaar. Vlak voor de kerst verscheen de 'hoofdpijnennotitie' over de Participatiewet. Daarin voorzag staatssecretaris Klijnsma de tekst uit het regeerakkoord van enige ondertiteling en een stappenplan tot de beoogde invoeringsdatum: 1 januari 2014. Dit artikel bevat tien aandachtspunten voor Kamerleden, raadsleden, wethouders en ambtenaren. Voor hen geldt nu hetzelfde motto als voor de doelgroep van de Participatiewet: meedoen is winnen.

door René Paas

*Mr. drs. F.J. Paas is voorzitter van Divosa, de vereniging van directeurs van gemeentelijke sociale diensten.*

1. **De Participatiewet is vooral de Wet werken naar vermogen 2.0.** Het regeerakkoord was een feest van herkenning. 'Er komt één participatiewet die de Wwb, Wsw en een deel van de Wajong samenvoegt. Voor de hele doelgroep wordt een systeem van loondispensatie geïntroduceerd zoals dat nu in de Wajong bestaat. Hierdoor kunnen de gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gericht en effectiever inzetten en kosten besparen. Met ingang van 1-1-2014 wordt de Wajong alleen toegankelijk voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten; voor de groep "niet volledige en duurzame arbeidsongeschikten" is de nieuwe participatiewet beschikbaar.' Ingewijden herkennen meteen de familietrekken van de Wet werken naar vermogen. Sterker nog: de nieuwe wet ontstaat straks door wijziging van het oude wetsvoorstel.
2. **De Participatiewet is vooral voor na de recessie.** Veel ondernemers zijn nu bezig met overleven. Geen gemakkelijke tijd dus om mensen in dienst te nemen die niet de ideale werknemer zijn. Laat niemand overdreven verwachtingen hebben over plotseling succes na de invoering van deze wet. Maar recessies houden op een dag weer op. Ondertussen zorgt de vergrijzing voor een grote vervangingsvraag op de arbeidsmarkt. Dus er zijn kansen. Hoe benutten we die? Door het voor iedereen aantrekkelijk te maken om mensen in dienst te nemen. Ook de mensen die vaak al veel te lang op de reservebank zitten: op een beroepsbevolking van acht miljoen mensen, zitten er 1,5 miljoen thuis met een uitkering.
3. **Volg het advies van Bert de Vries.** Hoe zat het ook alweer? Bert de Vries bracht eind 2008 een rapport uit over de toekomst van de sociale werkvoorziening. 'Werken naar vermogen' heette het. En de strekking ervan was dat er één regeling moest komen voor iedereen die niet in staat is op eigen kracht het minimumloon te verdienen. De Vries bepleitte 'loondispensatie', de toestemming om sommige mensen minder te betalen dan het wettelijk minimumloon. Wie maar de helft van het minimumloon kan verdienen, zit nu waarschijnlijk thuis. Maar je kunt gaan werken naar vermogen en dankzij een aanvullende uitkering voldoende middelen van bestaan hebben. Als je dat verstandig vormgeeft, loont werk voor iedereen: voor werkzoekenden, voor werkgevers en voor de overheid. Dat is overigens moeilijker dan het lijkt.



*Ingewijden herkennen meteen de familietrekken van de Wet werken naar vermogen. De nieuwe wet ontstaat straks door wijziging van het oude wetsvoorstel.*

4. **'Werk moet lonen' is een smal en glibberig paadje.** Voor je het weet, komt het voor één van de partijen niet meer uit. En dan wordt het niks. Het is dus uitkijken bij de totstandkoming van de nieuwe wet:
  - Voor werkgevers is het belangrijk dat de 'businesscase' van elke medewerker klopt. Wie zijn loonkosten niet kan terugverdienen, is geen aanwinst. En het probleem wordt erger wanneer iemand daarnaast nog begeleiding nodig heeft, of risico's oplevert.
  - Het uwv, de sociale werkplaats en de gemeente lossen dit probleem nu vaak op. Maar hun geld droogt snel op (door bezuinigingen op participatie en tekorten in de sw-sector). Loondispensatie maakt het mogelijk om de aanvulling te betalen uit uitkeringsgeld. Maar als gemeenten de

opbrengst meteen kunnen inleveren bij het rijk, verdienen ze de kosten van bemiddeling, begeleiding en de vaak onvermijdelijke 'no risk-polis' niet terug.

- Als je nu 70 procent van het minimumloon als uitkering krijgt, is er ook beneden het minimumloon ruimte voor verbetering. Meer inkomen is mooier. Maar de beschikbare ruimte is waarschijnlijk nodig om de sommen te laten kloppen.

5. **De Participatiewet heeft dezelfde risico's als zijn voorganger.** Het voorstel voor de Wet werken naar vermogen werd behandeld in de Tweede Kamer in de week voordat het kabinet viel. Alleen de stemming moest nog plaatsvinden. Het wetsvoorstel was omstreden, vooral vanwege de grote bezuiniging op de sociale werkplaatsen en vanwege de mogelijkheid van loondispensatie. De grondgedachte was goed: één regeling voor mensen die slechte kansen hebben op de arbeidsmarkt. De wet was alleen wel veel complexer geworden dan de bedoeling was. Dat – en geldgebrek – bedreigde het succes van de wet. En precies hetzelfde kan gebeuren bij de Participatiewet. Reden genoeg om wakker te zijn.

6. **Bureaucratie kan een mooie regeling verpesten.** Eenvoud loont. 'Eén regeling voor de onderkant' draagt de belofte dat dingen eenvoudiger worden. Hoe bureaucratischer de regeling, hoe kleiner de kans op succes, zeker bij ondernemers. Het wetsvoorstel Werken naar vermogen kende maar liefst twee toetsen: de toegangstoets en de loonwaardebepaling. Allemaal overbodig, als je bedenkt dat loondispensatie gemeenten geld kost: krappe budgetten dwingen tot terughoudendheid. En de echte loonwaardebepaling is de arbeidsmarkt zelf. Wat heb je aan een papiertje waarop staat dat je 60 procent van het minimumloon kunt verdienen als geen baas je daarvoor wil hebben?

7. **Decentralisatie van dure taken is een groot risico.** Gemeenten zijn populair. Bij achtereenvolgende kabinetten is het besef doorgedrongen dat gemeenten sommige dingen beter kunnen dan het rijk. Maar ze hadden de grote verantwoordelijkheid voor een flink stuk van de AWBZ, de Jeugdzorg en voor de Wajongers niet gekregen als er geen geldnood was. En dat is gevaarlijk. Want ga maar na: wat hebben we straks te bieden aan onze meest kwetsbare inwoners, nu het rijk een kwart van zijn totale structurele bezuinigingen parkeert in het sociale domein van gemeenten?

Het antwoord luidt: dat hangt ervan af. Het hangt ervan af hoe goed gemeenten zijn en hoe goed het rijk wordt in de kunst van het loslaten. Om met dat laatste te beginnen:

8. **Het regeerakkoord bevat ontroerende teksten over decentralisatie, maar veel te veel goedbedoelde instructies.** Soms om nog een extra bezuiniging te rechtvaardigen (verplichte scootmobielpool). Soms uit vrees dat gemeenten uitkeringsgerechtigden 'pamperen' (fraude, sollicitatieplicht). Soms juist om te voorkomen dat gemeenten te weinig geven. En dan moet de wetsbehandeling nog beginnen!

Als je denkt dat het helpt om gemeenten meer vrijheid te geven, doe dat dan! Als je vindt dat lokaal maatwerk problemen tegen lagere kosten kan oplossen, accepteer dan ook verschillen. Als landelijk succes door gemeenten gemaakt moet worden, wees dan zuinig op de lokale uitvoering.

9. **Breng samenhang in het sociale domein.** Gemeenten zijn reddeloos als ze de nieuwe taken net zo verkokerd uitvoeren als degenen van wie ze ze hebben gekregen. Bij het rijk lijkt tot nu alleen de minister van BZK enige behoefte te hebben om de decentralisaties op elkaar af te stemmen. Wat dreigt is versplintering. In de tijd. In de systematiek. In de afspraken met gemeenten. In de vormgeving van de verschillende transitiebureaus. Waarom eerst bundelen voordat je het over de schutting gooit? Wat het rijk nalaat, moeten wij doen. Verstandige raadsleden,

## Verstandige raadsleden, wethouders en ambtenaren zetten zich nu schrap om de satépennen te slaan door de schijnbaar losse onderdelen

wethouders en ambtenaren zetten zich nu schrap om de satépennen te slaan door de schijnbaar losse onderdelen. Onze winst zit in ons vermogen om mensen te helpen in plaats van losse regelingen uit te voeren. Het is nodig, maar niet genoeg om per gemeente één projectleider aan te stellen voor de drie decentralisaties. Het komt aan op een radicaal andere vormgeving van de sociale taken van de gemeente. 'Architectonische kritiek' zou Abraham Kuypers het noemen.

10. **Meedoen is winnen.** Er zijn inmiddels perspectiefrijke voorbeelden te over. Allemaal pionierswerk. Soms nog op de tekentafel, soms al prille praktijk. Verenigingen als vng, Cedris en Divosa doen hun uiterste best om het besmettingsgevaar van goede ideeën te vergroten. Want lokale autonomie betekent dat je zelf het wiel mag uitvinden, maar meestal is jatten slimmer. Het bruist al bij de bureaus! Afwachten is fataal. Natuurlijk is nu nog van alles niet duidelijk. Maar wie wacht op duidelijkheid, berooft zichzelf van kostbare voorbereidingstijd. Om de tafel dus met lokale en regionale spelers. Visie ontwikkelen. Plannen maken. Voor het meeste denkwerk is de wet niet eens nodig. En samen weten we heel wat. Het woord zegt het al: participatiewet. Meedoen is winnen. •

Reageren? [redactie@bestuursforum.nl](mailto:redactie@bestuursforum.nl)

# Het regeerakkoord en de WMO

**Het kabinet brengt de ondersteunende extramurale zorg over naar de gemeenten. Daarbij voert het stevige budgetkorting door. Zorg die meer medisch is, gaat naar de zorgverzekeraars. Het recht op zorg verdwijnt over de hele linie van de langdurige zorg. Hoe kritisch moet het CDA daarop zijn?**

door Gerard Adelaar

*drs. G.A.A. Adelaar is  
politicooloog en is  
werkzaam als adviseur in  
de gezondheidszorg.*

Hieronder volgt eerst een samenvatting van de kabinetsplannen, toegespitst op gemeenten. Aan het eind van dit artikel werp ik de vraag op hoe zinnig het is oppositie te voeren tegen deze plannen.

## Huishoudelijke hulp

Het kabinet beëindigt het beroep op bestaande huishoudelijke hulp in de WMO voor nieuwe cliënten in 2014 en voor bestaande in 2015. Gemeenten behouden € 400 miljoen, 25 procent van het oorspronkelijke budget, als inkomensafhankelijke maatwerkvoorziening. Dat klinkt aardig, ware het niet dat volgens de VNG zo'n 80 procent van de genietters van huishoudelijke hulp een laag inkomen heeft. Uit de WMO gefinancierde huishoudelijke hulp zal door de budgetkorting alleen beschikbaar zijn voor de meest kwetsbaren. Daardoor ontstaat een risico dat een groep tussen wal en schip valt en een beroep gaat doen op zwaardere vormen van zorg.

## Begeleiding en persoonlijke verzorging

Gemeenten moeten vanaf 2015 de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging uitvoeren, met 75 procent van het budget (korting € 1,6 miljard). De aanspraak op dagbesteding vervalt in 2014. Dagbesteding bevat evenwel een element van sociale activering, waardoor mensen wellicht langer thuis blijven wonen. De bezuiniging staat daarmee op gespannen voet met de kabinetsinzet om mensen langer thuis te laten wonen. Een vraag is wel weer, of invulling van de dagbesteding tot de overheidstaken behoort (zie voor deze discussie het decembernummer van *Bestuursforum*). Het recht op verzorging vervalt in 2014 bij een indicatie korter dan zes maanden. De gebruikelijke zorgnorm gaat van 60 naar 90 minuten. Critici wijzen erop dat ongewenste substitutie kan plaatsvinden naar andere gemeentelijke voorzieningen en zwaardere vormen van zorg.

## Extramuralisatie zorgzwaartepakketten (ZZP'en) 1-4

Bij het voorgaande komt, dat de huidige zorgzwaartepakketten 1 tot en met 4 worden geëxtramuraliseerd. Een deel van deze scheiding van wonen en zorg was al overeengekomen in het vermaarde Lenteakkoord. ZZP 4 wordt per 2016 niet meer afgegeven bij nieuwe cliënten of herindicaties. Gevolg kan zijn, dat mensen langer thuis blijven wonen. De extramurale verzorging die zij behoeven komt op het bordje van gemeenten terecht. Aangezien het kabinet bezuinigt op gemeentelijke zorgtaken, is dit een grote uitdaging.

## Eenduidig vangnet

Het kabinet integreert de inkomensafhankelijke regelingen voor chronisch zieken en gehandicapten en maakt hier één decen-

traal 'eenduidig vangnet' voor van zo'n € 760 miljoen. De Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) wordt voor 2014 afgeschaft (zo'n tweederde van € 649 miljoen naar gemeenten), evenals de fiscale regeling voor aftrek van specifieke zorgkosten, de daarmee samenhangende Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten (TSZ) (helft van € 492 miljoen) en de Compensatie Eigen Risico (CER) (helft van € 200 miljoen). De vormgeving van het decentrale vangnet staat nog open. Dit kan via de WMO, de Wet bijzondere bijstand of een nieuw wettelijk kader. Onduidelijk is, of gemeenten een tegemoetkoming ontvangen voor het uitvoeren van deze regeling. Met het vangnet zijn gemeenten wel beter in staat om te verhoeden dat zwakken tussen wal en schip tuimelen.

## Hergebruik scootmobielen

Voor hergebruik van scootmobielen en rolstoelen boekten VVD en PvdA € 50 miljoen in. Een vraag is, of dat bedrag gehaald wordt. Gemeenten zetten vaak al in op hergebruik van dergelijke mobiliteitshulpmiddelen.

## Jeugdzorg

Het jeugdzorgbudget, dat per 2015 naar gemeenten gaat, wordt boven op de eerdere korting verlaagd met € 150 miljoen. In 2015 is de korting € 120 miljoen, in 2016 € 300 miljoen en vanaf 2017 € 450 miljoen. De eigen bijdrage die per 2015 was voorzien, vervalt wel en wordt ook niet op het budget gekort. Gemeenten kunnen de jeugdzorg volgens het regeerakkoord doelmatiger uitvoeren, bijvoorbeeld door ontschotting, verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg en verlaging van de verblijfsduur.

## Extramurale verpleging en intramurale GGZ naar Zorgverzekeringswet (Zvw)

Extramurale verpleging gaat per 2015 naar de Zvw. Er is veel kritiek op het voornemen om verzorging en verpleging uit elkaar te halen: verzorging gaat naar gemeenten, verpleging naar verzekeraars. De integraliteit van zorg kan hiermee geweld worden aangedaan. Moeten zorgvragers het één gaan aanvragen bij de gemeente en het ander bij de zorgverzekeraar? Daarnaast zou de zoveelste substitutieprikkel ontstaan, hier van zorgverzekeraars naar gemeenten en vice versa. Wellicht is staatssecretaris Van Rijn ook niet heel gelukkig met deze constructie. Hij is in gesprek met gemeenten, cliëntenorganisaties, zorgverzekeraars en zorgaanbieders.

De wijkverpleegkundige, voor wie € 250 miljoen beschikbaar zal komen, kan mogelijk iets betekenen in het overstijgen van de schottenproblematiek. Daarbij is dan weer spijtig dat zij achter het schotje van wéér een ander financieel potje zit.



Bovendien beweren sommigen, dat zij haar werk niet goed kan doen omdat te ingrijpend wordt bezuinigd op de professionals van de huishoudelijke hulp, dagbesteding en persoonlijke verzorging, met wie de wijkverpleegkundige wordt geacht in samenwerking liefdevolle zorg te bieden.

De huidige intramurale GGZ in de AWBZ gaat per 2015 naar de Zvw. Besloten wordt nog of maatschappelijke opvang naar verzekeraars of gemeenten gaat.

### Intramurale AWBZ

Wat overblijft aan intramurale AWBZ, vormt het kabinet om tot een nieuwe landelijke voorziening waarin inkoop en indicatiestelling van ouderen- en gehandicaptenzorg vanaf ZZP 5 zijn georganiseerd.

### Oppositie voeren?

Aan de plannen van de VVD en de PVDA ligt geen indrukwekkende samenhangende visie ten grondslag. Zo komt het financiële schot tussen verpleging en verzorging niet in aanmerking voor een schoonheidsprijs. Ook is het tegenstrijdig om zorgtaken onder te brengen bij gemeenten omdat die dicht bij de burger staan en deze gemeenten tegelijk op te schalen naar 100.000+-inwoners. Bovendien kleedt de coalitie de spaarmogelijkheden uit. Aangezien mensen door de voorgenomen versobering van de langdurige zorg meer voor eigen rekening moeten gaan nemen, is dat niet bepaald visionair te noemen.

Tegelijk verdient de coalitie lof voor haar grondige aanpak. Jarenlang was sprake van stilstand, onder meer dankzij de rol van de PVV in het vorige kabinet. Vanuit politiek oogpunt is het wellicht interessant om de plannen aan flarden te schieten, maar wij moeten ons ook realiseren dat gemakkelijke antwoorden op het AWBZ-drama niet bestaan. Door een gedurige uitbreiding van de aanspraken steeg het aantal gebruikers van AWBZ-zorg van 55.000 in 1968 naar 600.000 in 2010. De publieke uitgaven, die nu al ver uitstijgen boven die van welk ander land ook, dreigen de komende decennia harder te stijgen dan het Europese gemiddelde. Gezien het aandeel van de zorguitgaven in de publieke overheidsuitgaven (nu al 25 procent en over dertig jaar mogelijk 50 procent), het aandeel arbeid in de uitgaven aan langdurige zorg (85 procent) en de kostenziekte van Baumol (de productiviteitsgroei blijft structureel achter bij de loonkostenstijging) ligt doortastend ingrijpen in de AWBZ niet meer dan voor de hand.

**Zou het niet ongewenst zijn als het CDA geassocieerd wordt met te claimen rechten, een boodschap die haaks staat op zijn mensbeeld en verzet tegen broodnodige hervormingen?**

In haar oppositierol lijkt het CDA onderscheid te maken tussen verdwijning van het recht op zorg in de achterblijvende AWBZ en verdwijning van dat recht bij decentralisatie van lichtere zorg. Een te verdedigen onderscheid. Is de vraag evenwel niet gerechtvaardigd hoe opportuun het überhaupt is om oppositie te voeren tegen verdwijning van het recht op zorg? Het CDA gaat uit van de mens en van waar deze als sociaal wezen wel en niet toe in staat is. Past een geïsoleerde claim van het individu op het collectief, aan de hand van bureaucratische indicaties, daarbij? Ook in politieke zin ligt hier een risico op de loer, als zelfs de PVDA, bijvoorbeeld bij monde van staatssecretaris Van Rijn, voor het oog der natie aan de CDA-woordvoerders gaat onderwijzen hoe dit zit. Zou het niet ongewenst zijn als het CDA geassocieerd wordt met te claimen rechten, een boodschap die haaks staat op zijn mensbeeld en verzet tegen broodnodige hervormingen? Wij hoeven niet te doen alsof wij nu vervallen in Afrikaanse toestanden; het recht op zorg is zo'n beetje uniek in de wereld.

Wel loont het om alvast wat verder vooruit te gaan denken. Straks zijn de zorgtaken naar de gemeenten gedecentraliseerd, maar zijn die voor hun inkomsten volstrekt afhankelijk van 'Den Haag'. Zou het, gezien de samenhang van zorgtaken met andere gemeentelijke taken, niet voor de hand liggen om gemeenten één uitkering te verstrekken voor het gehele sociale domein? Is het in dat licht bezien zelfs niet consequent om het belastingstelsel zodanig op te tuigen dat gemeenten over een groter adequaat eigen belastinggebied beschikken? •

Reageren? [gerard.adelaar@gmail.com](mailto:gerard.adelaar@gmail.com)



# Kabinet moet blauwdrukdenken loslaten

**In het regeerakkoord Bruggen slaan van VVD en PvdA staan vergaande plannen voor bestuurlijke herinrichting waarvan de coalitie hoge verwachtingen heeft. Volgens de regeringspartijen levert bestuurlijke herinrichting een beter en efficiënter bestuur op, zal meer maatwerk kunnen worden geleverd door lokale en provinciale overheden en wordt de betrokkenheid van burgers zelfs vergroot. En, uiteraard leveren de plannen nog geld op ook. Een substantieel deel van de bezuinigingen moet in de komende jaren namelijk worden gevonden door wat zo mooi heet 'te snijden in eigen vlees'. Gemakshalve rekenen VVD en PvdA ook de lagere overheden tot dat 'eigen vlees', met alle vergaande financiële gevolgen van dien voor provincies en gemeenten.**

door Jo-Annes de Bat en  
Maarten Neuteboom

*drs. J.A. de Bat is wethouder in  
Goes en mr. M. Neuteboom is  
stafmedewerker bij het  
Wetenschappelijk Instituut voor  
het CDA.*

## De plannen van Rutte-II voor het openbaar bestuur

Welke plannen heeft Rutte-II zoal voor het openbaar bestuur?

In het oog springen allereerst de herindelingsplannen voor provincies en gemeenten. Op termijn moeten de twaalf provincies worden teruggebracht tot vijf landsdelen. Voor gemeenten wordt een inwonersnorm gesteld van ten minste honderdduizend inwoners, wat betekent dat er in Nederland nog plaats zal zijn voor circa honderd à honderdvijftig gemeenten in plaats van de huidige 415. Ook het aantal waterschappen zal door het kabinet worden teruggebracht en op termijn zullen zij worden samengevoegd met de beoogde landsdelen. De WGR+-samenwerkingsverbanden zullen worden afgeschaft evenals het BTW-compensatiefonds en decentrale overheden gaan verplicht schatkistbankieren. Het aantal politieke ambtsdragers op lokaal en provinciaal niveau wordt verminderd en *last but not least* beoogt het kabinet een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden, waaronder de Participatiewet en (delen van) de awbz en de Jeugdzorg. Deze decentralisaties gaan gepaard met forse bezuinigingen, taakstellingen en efficiëntiekortingen.

Wat te denken van deze plannen? Vooropgesteld zij dat het herinrichten van het openbaar bestuur op punten nodig is en ook goed kan. Eerder bracht de CDA-bestuurdersvereniging het rapport *Vertrouwen, Verbinden en Veerkracht* van de commissie-Van der Tak uit. Een rapport waarin – in navolging van stapels eerder verschenen rapporten – een christendemocratische analyse werd gemaakt van het functioneren van het Huis van Thorbecke en aanbevelingen werden gedaan voor de herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland, waaronder het anders verdelen van taken. Maar, zo betoogde de commissie-Van der Tak, een herinrichting van het openbaar bestuur kan alleen succesvol zijn wanneer rekening wordt gehouden met cultuurhistorische waarden en het noodzakelijke draagvlak onder de bevolking. Bovendien mogen louter financieel-economische redenen niet het grondmotief van bestuurlijke herinrichting vormen, maar is veeleer een inhoudelijke visie nodig op de juiste verhouding tussen (de taken van de) overheid en (de verantwoordelijkheden van de) samenleving.

## Op naar vijf landsdelen en honderd à honderdvijftig gemeenten?

Een aantal plannen uit het regeerakkoord komt overeen met lijnen die eerder door het CDA zijn uitgezet. Het hierboven genoemde rapport concludeerde reeds dat afschaffing van de WGR+-samenwerkingsverbanden, de invoering van overheidsbrede *shared services* op het gebied van bedrijfsvoering en de focus op de kerntaken van de overheid nodig zijn. Dit betekent dat op alle niveaus onder meer het aantal agentschappen en uitvoeringsdiensten dient te worden teruggebracht.

Ten aanzien van de waterschappen is er zeer beperkt een gedeelde visie. De commissie-Van der Tak voorzag een geleidelijke afbouw naar circa tien waterschappen (samenvallend met de stroomgebieden in Nederland), dat wil Rutte-II in eerste instantie ook, maar het kabinet wil veel verdergaan door *uiteindelijk* de waterschappen onder te brengen bij de landsdelen en dus de functionele decentralisatie van het waterbeheer opheffen. De oudste bestuurslaag van Nederland, die zich ruimschoot heeft bewezen in de strijd tegen het water, wordt hier zonder gegronde reden ondergeschikt gemaakt aan de bestuurlijke herindelingsdrift van het kabinet.

Als het gaat om de plannen voor de provincies stelde het rapport van de Bestuurdersvereniging dat een enkele herordening van taken tussen de lagere overheden – met name in de Randstadprovincies – waarschijnlijk niet toereikend zal zijn. De grote steden moeten in ruimtelijke, economische en sociale zin meer armslag krijgen, maar de bestuurlijke drukte in het bovenlokale en regionale veld werkt niet zelden belemmerend. Met de nodige terughoudendheid werd toen geconcludeerd dat een grensherziening van de vier Randstedelijke provincies niet moet worden uitgesloten. Herindeling van provincies kan dus plaatsvinden, maar daar houden de overeenkomsten wel zo ongeveer op. De voor 2015 beoogde herindeling van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht lijkt al niet helemaal logisch, dat geldt temeer voor het einddoel van vijf landsdelen waarbij wordt voorbijgegaan aan de eigen culturele en historische identiteit van provincies als Limburg, Friesland en Zeeland.

Ook de beoogde opschaling van gemeenten naar minimaal honderdduizend inwoners schiet door. Welk probleem denken de regeringspartijen hiermee op te lossen? Onderzoek heeft allang aangetoond dat herindelingen eerder geld kosten, dan bezuinigingen opleveren. Het CDA is niet voor niets altijd terughoudend geweest bij herindelingen en stemde hier alleen mee in onder strenge randvoorwaarden, zoals voldoende draagvlak, gedeelde identiteit en ruimte voor pluriformiteit en differentiatie van taken per type gemeente. Rutte-II bekommert zich hier allerm minst om en gaat toekomstige decentralisaties alvast afstemmen op 100.000+-gemeenten. Maar Amsterdam is Ameland niet en Zuid-Holland is geen Zeeland. In plaats van alles en iedereen zoveel mogelijk gelijk te schakelen, zou het kabinet juist oog moeten hebben voor verschil, en dus voor taakdifferentiatie.

### Niet alleen structuur, maar eerst de cultuur

Te veel plannen van VVD en PVDA voor de herinrichting van het openbaar bestuur getuigen van een schrijnend gebrek aan visie. Maatregelen worden *topdown* aangekondigd, getuigen van Haags blauwdrukdenken en worden vooral ingegeven door de (niet onbegrijpelijke) noodzaak tot bezuinigen. Maar als er dan bezuinigd moet worden op het openbaar bestuur, begin dan met het erkennen van de uiterst gebrekkige vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Wie bruggen wil slaan, moet zich ervan vergewissen dat Nederland sowieso in een overgangsfase lijkt te zitten van een high-trust-society naar een low-trust-society.<sup>1</sup> Dat weglekkend vertrouwen kent meerdere (culturele) oorzaken, maar ook het gedrag van de overheid ondermijnt het vertrouwen van mensen in elkaar. Politici en bestuurders die er een dubbele moraal op nahouden, overheden die fouten maken, maar bovenal een voortdurende regeldrift waaruit eerder wantrouwen dan vertrouwen spreekt. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is het niet te begrijpen dat VVD en PVDA bezuinigen op sociale cohesie en burgerschapszin. Integendeel, Rutte en Samsom herontwerpen bestuurlijk Nederland op een Haagse tekentafel en plaatsen het bestuur – zonder burgers daarin enige zeggenschap te geven – op nog grotere afstand van de burger. Dit kan funest uitwerken voor provinciale en lokale gemeenschappen en ondermijnt het vertrouwen en de band tussen burger en bestuur.

Het startpunt van de herinrichting van het Huis van Thorbecke moet niet worden gezocht in de structuur maar in de cultuur. Rutte-II neemt zijn uitgangspunt in structuurverandering, maar het CDA kiest voor veranderingen die zijn gebaseerd op vertrouwen. Dat begint met het stimuleren van betrokkenheid van burgers bij de samenleving. De overheid moet niet op de stoel van burgers en hun maatschappelijke verbanden gaan zitten, maar juist verantwoordelijkheden overdragen en de eigen kracht van de samenleving stimuleren. Dat geldt ook voor overheden onderling. Geef elkaar vertrouwen en laat niet meer dan twee overheden zich ontfermen over een bepaald beleids-terrein c.q. dossier. De mate waarin de overheid vertrouwen-wekkend en verbindend is hangt in belangrijke mate af van de opstelling van politici. Tekenend in dit verband is ook de beoogde vermindering van het aantal raadsleden, terwijl de werkdruk nu al zeer hoog is en de democratische vertegenwoordiging in grotere gemeenten onder druk staat. Juist nu Nederland voor grote opgaven staat, is het belangrijk te kiezen

voor bestuurlijke nabijheid en terughoudend te zijn met het schrappen van politieke ambtsdragers.

### Decentralisaties

VVD en PVDA willen behalve grootschalige herindelingen fors meer taken en bevoegdheden decentraliseren aan lagere overheden. Behalve dat zij langs deze weg opschaling van bestuurlijke eenheden beogen, willen zij door te decentraliseren ook bezuinigen. Maar het is de vraag of het terecht is om gemeenten eerst meer taken te geven en hen vervolgens bij de uitvoering van die taken allerlei (financiële) beperkingen op te leggen. Gemeenten hebben die beleidsvrijheid nodig om de gewenste efficiëntieslag te kunnen maken. Via wetgeving mag dan bepaald worden *wat* gedaan moet worden, maar laat het *hoe* dat moet gebeuren dan aan de gemeenten. Het getuigt niet van vertrouwen in de gemeenten alles te willen bepalen. Wat overigens ook tot uitdrukking komt in het verplichte schatkist-bankieren dat in hetzelfde hoofdstuk van het regeerakkoord wordt uitgewerkt.

De koers van het kabinet Rutte-Samsom leidt dus tot enorme schaalvergroting en het zoekraken van de menselijke maat. Daarnaast is er geen oog meer voor waarden als cultuur, historie, sociale cohesie en burgerschapszin. Kortom: het bindweefsel van de samenleving wordt verdrongen door blauwdrukdenken (de overheid van de PVDA) en efficiency (de markt van de VVD). Gemeenten, provincies en uiteindelijk vooral burgers plukken daar als eerste de wrange vruchten van. •

Reageren? [j.de.bat@goes.nl](mailto:j.de.bat@goes.nl)

<sup>1</sup> WI-rapport, De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen.

Wilt u een digitaal exemplaar opvragen van het rapport *Vertrouwen, Verbinding en Veerkracht. Een analyse en aanbevelingen over de herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland* (maart 2010) dan kunt u een e-mail sturen naar [migo.bsv@cda.nl](mailto:migo.bsv@cda.nl)

