

Decentralisatie Sociaal Domein: van panacee naar lange relatie

Gert-Jan Bakker en Rienk Janssens (augustus 2024)

Inleiding: een onderzoek dat vraagt om reactie

Ontsteltenis, schaamte en boosheid. Het onderzoek ‘Chaos en onrecht in het sociaal domein’ zet stevig in. De termen en diagnose zijn die van een slechtnieuwsgesprek, maar getuigen evenzeer van betrokkenheid en een duidelijke wens tot verbetering. De overheid laat de inwoner immers zitten in chaos en onrecht, zonder duidelijke probleemeigenaar of oplossingsrichting.

Kern van de gepresenteerde redenering is dat overheidsregelingen na verloop van tijd per definitie inboeten aan effectiviteit doordat ze voorwerp zijn van onvermijdbare interne en externe dynamiek. Maar in plaats van ze af te schaffen en ze te vervangen door betere, op nieuwe situaties toegesneden regelingen, is de standaardreflex ze aan te passen en uit te breiden, met bypasses, normdetailering en toenemende verfijning. Uiteindelijk doen de alsmaar complexere wordende regelingen niet meer waarvoor ze bedoeld zijn, mede omdat de bedoeling ervan niet langer in de verfijnde algoritmes te vertalen zijn. De regelingen zijn letterlijk ‘op’ – hun sterfelijkheid is inherent –, maar tegelijk wordt deze sterfelijkheid en de noodzaak van permanente vereenvoudiging niet (h)erkend. De verkokerde zelfreferentialiteit, die eigen is aan de wijze waarop afzonderlijke beroepspraktijken zichzelf op basis van hun eigen kaders beoordelen, maakt het lastig om van buiten- of bovenaf in te grijpen. Eenvoud raakt verder uit beeld en de groeiende complexiteit is nauwelijks meer te overzien.

Vanuit deze analyses schetst het onderzoek therapieën en oplossingsrichtingen voor de lange termijn. Er is hoop maar dan moet er wel gebeuren. Het heil zien de auteurs in meer ingrijpen van bovenaf: een multidisciplinaire taskforce onder leiding van de minister-president met als opdracht het ontwerp van een eenvoudiger stelsel van wetgeving in het sociaal domein dat burgers niet langer belast met allerlei informatieplichten. Of ‘De Kompaan’, die als nieuw samenwerkingsorgaan naast de burgers gaat staan en in concrete casussen mandaat heeft eindbeslissingen te nemen. De suggestie van meer radicale decentralisatie zien de auteurs, alhoewel sympathiek, niet zitten. Daarvoor is de slagkracht van veel gemeenten simpelweg te gering. Bovendien zouden gemeenten teveel hebben uitbesteed aan commerciële organisaties en daardoor de grip op hulpverlening niet meer in eigen hand hebben.

In dit paper zullen we een pleidooi voeren voor wel radicale decentralisatie, alhoewel niet ongeclausuleerd. Radicale decentralisatie is mogelijk als niet alleen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden maar ook de daarbij behorende instrumenten worden meegeleverd. Dat is voorwaarde één, die we in het vervolg schetsmatig uitwerken. Daarnaast zullen gemeenten (met in navolging het Rijk) keuzes moeten maken. Niet alle gemeenten hebben de

omvang om alles zelf in hand te hebben. Ze zullen of moeten samenwerken in de regio of bijvoorbeeld moeten kiezen voor selectieve decentralisatie via taakdifferentiatie naar centrumgemeenten. Bovendien zullen ze een lerend systeem moeten opbouwen. Alleen de instrumenten bezitten is onvoldoende, ze moeten ook weten hoe die instrumenten in te zetten en daarin met elkaar al lerend verbeteren. Maar de belangrijkste reden voor radicale decentralisatie is dat gemeenten het dichtst bij hun inwoners staan en in staat zijn om vanuit relatievorming publieke dienstverlening te organiseren.

Trots én schaamte

Bestaanszekerheid is een grondwettelijke plicht waar gemeenten medeverantwoordelijk voor zijn. De afgelopen jaren, zeker sinds 2020, hebben gemeenten laten zien tot veel in staat te zijn als het gaat om crisisdienstverlening. Ze zorgden voor uitkeringen aan meer dan 300.000 zelfstandigen in corona-tijd, voor opvang van ruim 90.000 Oekraïners en voor uitbetaling van energietoelagen aan bijna een miljoen huishoudens. Bij exogene ontwikkelingen kon het Rijk altijd succesvol beroep doen op gemeenten. Dat is niet alleen iets om trots op te zijn – honderdduizenden huishoudens werden continu geholpen¹ – het is in analytische zin ook een gegeven waar we niet al te gemakkelijk aan voorbij moeten gaan. Kennelijk kan er onder druk veel.

Die handelingsvaardigheid kan echter niet verhullen dat er ondertussen een complex systeem is ontstaan dat in zichzelf tot veel onzekerheid leidt. In dat opzicht delen we de analyse van het gepresenteerde onderzoek. Waarschijnlijk waren er minder crisismaatregelen nodig geweest als de basis en vooral de aansturing van het systeem op orde waren geweest. Neem bijvoorbeeld de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO): die was wellicht niet nodig geweest als de arbeidsmarkt eenvoudiger en minder flexibel was ingericht.

Problemen veroorzaakt door het systeem lijken soms haast onoplosbaar. De hersteloperatie toeslagenaffaire, de alleenverdienersproblematiek² en het fraudesignaleringssysteem – waarbij toegang tot schuldhulpverlening onterecht werd geweigerd – doen de haren ten berge rijzen. Minder zichtbaar maar minstens zo relevant is de huidige onzekerheid in het toeslagensysteem waardoor veel inwoners uit angst geen beroep meer durven doen op ondersteuning. Ook de gebrekkige gegevensdeling tussen overheden onderling en met inwoners kan en moet veel beter. Inwoners lijden onder het gebrek aan efficiëntie bij de overheid. Naast genoemde trots levert dat ook schaamte op.

Wat niet helpt is een permanente litanie tegen ‘het systeem’ an sich. De publieke uitvoering kan wel degelijk grote opgaven aan, maar dan moet er wel wat veranderen. Hoopgevend is de constatering dat een vastgelopen systeem van sterfelijke regelingen in tijden van (externe) crises kennelijk terzijde kan worden geschoven. Misschien is het wel dé onderstreping van de diagnose uit het gepresenteerde onderzoek: dat bestuurlijke arrangementen sterfelijk zijn. En

¹ [Energietoelage dempt koopkrachtverlies in 2022 | CBS](#).

² Door een combinatie van werk, uitkering en toeslagen komen bij 7.000 huishoudens onder het sociaal minimum.

het streept bovendien een aantal oorzaken en oplossingen af. Dezelfde organisaties kunnen in een andere context en dynamiek blijkbaar beter functioneren. De vraag is of die context ook een meer permanent karakter kan krijgen en hoe die er dan uit moet zien.

Vastgelopen bedoelingen: zien is nog geen doen

Al vanaf 2019 vraagt de VNG³ om het systeem aan te pakken en niet slechts goedbedoelde ‘pleisters’ te plakken. In 2023 zijn we met het essay ‘bestaanszekerheid als belofte’⁴ een stap verder gegaan en hebben voorstellen gedaan hoe een systeem zich voor inwoners kan verbeteren. Bestaansonzekerheid is namelijk “*geen ongelukkig noodgeval is, maar een gevolg en bijwerking van beleidskeuzes die gemaakt zijn*”. Onze eigen kerndiagnose was dat er een systeem was gebouwd waarin de onzekerheden continu gestapeld terecht komen bij (de bankrekening van) dezelfde groep: een toeslagenstelsel met hoge terugvordering, een fiscaal stelsel dat flexibele contracten stimuleert, minder investeringen in inwoners met afstand tot de arbeidsmarkt, en mensbeelden die voorbijgaan aan het doenvermogen van mensen in financiële stress. Risico’s en onzekerheid werden gelegd bij vaak kwetsbare inwoners en niet bij de ondersteuningsstructuren erom heen. Mensen werden zelf verantwoordelijk voor de risico-indamming van hun eigen – let wel: door de overheid opgebouwde complexe – ondersteuning. Ging het mis dan liepen inwoners averij op, niet de overheid.

Niet bevorderlijk daarbij waren de toenemende vrijheden van de marktwerking en het verdwijnen van allerlei publiekrechtelijke intermediaire structuren. Inwoners stonden er letterlijk alleen voor, afhankelijk van aanbieders in de markt en onthouden van publieke hulpstructuren. Dat dit tot problemen leidde zal vast niet de bedoeling zijn geweest, maar de onzekerheid en kwetsbaarheid waren in feite al wel in de beleidskeuzes ingebakken. De neoliberale wind van de afgelopen decennia heeft in dat opzicht zijn tol geëist en als VNG kunnen we onszelf verwijten dat we daarop onvoldoende alert zijn geweest. Een voorbeeld is de wettelijke aanpassing van bewindvoering van 2013 waardoor de markt onverwacht is verruimd met een aanzienlijke commercialisering van deze branche tot gevolg. Ook daarin hebben de schrijvers van het onderzoek een punt. De huidige situatie is het gevolg van *bewust* beleid geweest, al is het de vraag of er altijd sprake was van *doelbewust* beleid.

Inmiddels worden de gevolgen van dit beleid voor de afzonderlijke beleidsterreinen wel erkend. Interdepartementale beleidsonderzoeken, rapporten van de WRR en andere adviesraden alsook van staatscommissies rondom arbeid en sociaal minimum geven duidelijke adviezen.⁵ Maar weten en zien is nog geen doen, zoals een WRR-rapport stelt. En dat geldt niet alleen voor inwoners (waar de WRR op doelt), maar ook voor politiek en overheden. De politieke dynamiek van kortetermijndenken, hypes en deelbelangen verhindert een heldere stip op de horizon met daaraan gekoppeld een aantal duidelijke lange-termijndoelen. En die stip op de horizon is voor publieke dienstverleners broodnodig, anders blijft er een

³ [VNG position paper voor rondetafelgesprek werkende armen 7 maart 2019.pdf](#).

⁴ [Bestaanszekerheid als belofte \(vng.nl\)](#) (2023).

⁵ Vergelijk [Commissie Sociaal minimum](#) (2023), [Commissie Borstlap](#) (2020), [WRR: weten is nog geen doen](#) (2017).

gapend gat tussen enerzijds diagnoses en verwachtingen en anderzijds een onhoudbare, complexe en onzekere dienstverlening.

Maar om welke stip gaat het? De diagnose van de problematiek mag dan grotendeels duidelijk zijn, de gewenste oplossingsrichting is dat nog zeker niet. De route kan meer centralisering zijn, maar evenzogoed meer decentralisering. In het vervolg staan we stil bij de vraag wat er vanuit gemeenteperspectief – de overheid die het dichtst bij inwoners staat – nodig is om als gezamenlijke overheden de grondwettelijke zorg voor bestaanszekerheid waar te maken.

Besturingstechnologie: tendensen keren

Om die vraag te beantwoorden moeten we eerst nog scherper de focus leggen op de oorzaken. Zoals vermeld zijn veel onzekerheden niet toevalligerwijs ontstaan. Over de gehele linie van het sociaal domein zijn tendensen zichtbaar die verklaarbaar zijn vanuit de logica's van verschillende beroepspraktijken, maar die vanuit inwoner- en gemeenteperspectief niet (langer) houdbaar zijn. Om te komen tot meer rechtvaardige dienstverlening zullen we deze tendensen moeten keren.

Dienstverlening: van groot en efficiënt naar overheidsdienstverlening

De afgelopen drie decennia is veel dienstverlening grootschalig gedigitaliseerd. Klantcontact is verdwenen en snelheid en massale processen zijn daarvoor in de plaats gekomen. Voor veel inwoners is het op zich prima om alleen digitaal zaken te kunnen regelen. Grootschalige digitale processen zijn bovendien kostenefficiënt en snel voor groepen in standaardsituaties. Maar ze werken wel het beste zonder samenhang met andere dienstverlening. Uitzonderingssituaties gedijen slecht in massale digitale processen. De vraag is of bij het ontwerp van deze grootschalige digitalisering deze beperkingen wel goed zijn doordacht.

Voorafgaand aan de vraag of dienstverlening geschikt is om massaal en digitaal uit te voeren is daarom een heldere publieke waardenafweging nodig. Publieke dienstverleners hebben een publieke standaard met bijbehorende rechten, kostprijs en beperkingen. De illusie van maatwerk voor iedereen gaat misschien op voor een techbedrijf, maar in de publieke sector stuit dit op de waarde van rechtsgelijkheid, bescherming van gegevens, protocollering en bureaucratische kosten. Daarbinnen is overigens veel mogelijk, maar het vraagt wel om een politieke stip op de horizon op basis waarvan lokale overheden en publieke dienstverleners hun dienstverlening verder kunnen vormgeven. In een verklaring hebben ze al aangegeven hiervoor klaar te staan en wat die inhoudelijke stip zou moeten zijn: voldoende en voorspelbaar inkomen, investeren in werkzekerheid en heldere rechten en plichten.⁶

Systeem: van gefragmenteerde verantwoording naar relatieverantwoordelijkheid

Het gepresenteerde onderzoek 'Chaos en onrecht' constateert dat systemen niet alleen geordende maar ook gestolde relaties kennen met hun eigen juridische, financiële,

⁶ [Verklaring bestaanszekerheid \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/verklaring-bestaanszekerheid)

economische, inhoudelijke en technologische logica. De strikte gebondenheid aan de eigen logica zien de auteurs terecht als een van de oorzaken van de chaos in sociaal domein. Ze sluit aan bij de eerdere constatering dat in crisis alles mogelijk is, maar dat zodra de hitte van de urgentie weg is, de oude logica weer stolt.

Als gemeenten zien we twee versterkende factoren in deze tendens naar fragmentatie: de departementale verdeling van systeemverantwoordelijkheid én de afbraak van allerlei praktische samenwerkingsstructuren. Beide zorgen dat de eigen logica prevaleert boven een gezamenlijke inzet voor de inwoner. Op het sociaal domein kent het Rijk minimaal vier systeemverantwoordelijke departementen: VWS, SZW, OCW en JenV, ieder met hun eigen ministeriële verantwoordelijkheid en beroepspraktijk. Nu zit niemand te wachten op één superdepartement, daarvoor is de werkelijkheid te veelomvattend en zijn de diversiteit aan invalshoeken en de daarmee gepaard gaande *checks and balances* onmisbaar.⁷ Maar de landelijke aansturing moet wel zo zijn georganiseerd dat in de hulpverleningspraktijk samenwerking en waardenafweging prevaleren boven departementslogica. En dan blijkt de huidige departementale aansturing vaak te knellen. Zo richt de reikwijdte jeugdzorg zich niet op financiële stress van inwoners, terwijl dat wel voorliggend in gezinnen kan zijn. Waar het op aankomt is dat het Rijk als systeemverantwoordelijke in wet- en regelgeving ervoor moet zorgen dat de professionele praktijk kan sturen op onderlinge relaties. De facto is dat niet het geval; integendeel, vaak is er eerder sprake van oncollegiaal bestuur tussen departementen.

En daar komt dus de afbraak van veel ‘samenwerkingsruimten’ bovenop. Publieke dienstverleners hebben plekken nodig waar ze kunnen samenwerken om inwoners tussen en over regelingen heen te kunnen helpen en om in de markt ongewenst gedrag te kunnen reguleren zonder dat het direct tot nieuwe starre wetgeving leidt. Die samenwerkingsruimten zijn in het verleden categorisch afgebouwd - vergelijk wat is gebeurd met de product- en bedrijfschappen, de kamers van koophandel en de werkpleinen waarop UWV en gemeenten samenwerkten. Daarvoor in de plaats zijn geen nieuwe samenwerkingsruimten gecreëerd. Dat lijkt vanuit de efficiency misschien te begrijpen – samenwerkingsruimten zijn een vorm van indirecte overhead – maar het is funest als het gaat om (zelf-)regulatie, praktijksamenwerking en het tegengaan van *freeriders*. Als antwoord zetten arbeidsmarktregio's momenteel zelf stappen met de opbouw van Regionale Werkcentra om structurele samenwerking tussen UWV, gemeenten en arbeidsmarktpartners te stimuleren.

Uiteindelijk moeten we van een logica van gefragmenteerde verantwoording toe naar een logica van relatieverantwoordelijkheid. Niet langer verantwoording over de uitvoering van jouw regeling ‘in splendid isolation’, maar verantwoordelijkheid nemen om samen met mede-uitvoerders de dienstverlening aan inwoners te organiseren. Daarvoor zijn op zich geen nieuwe instituten nodig, maar wel dat wet- en regelgeving samenwerking stimuleert (bijvoorbeeld via financiële ontschotting en experimenteertitels), dat samenwerkingsruimten

⁷ Van bovenaf vormgegeven beleidsontkokering kan ook leiden tot verlies aan tegenkracht en tot allerlei extra coördinatie- en organisatiemoehheid. Zie [De ontkokering voorbij](#) (RMO 2008)

niet als overbodig maar als noodzakelijk worden gezien en dat verantwoording óver de departementale scheidslijnen heen plaatsvindt. De technische en facilitaire back-up zou hierop moeten worden aangepast, ook tussen samenwerkingspartners. De huidige praktijk om telkens opnieuw hele databestanden handmatig over te zetten voor de benodigde samenwerking staat relatieverantwoordelijkheid aanzienlijk in de weg.

Digitalisering: van angst naar transparantie

Bovengenoemde aanpassing van de facilitaire en digitale back-up kent wel een lastigheid. Alle inzet op digitale efficiëntie en het gebruik daarbij van algoritmes heeft, gegeven de recente affaires, begrijpelijkerwijs tot de nodige onrust geleid, zowel bij inwoners als bij overheden. De terughoudendheid voor het gebruik ervan is groot. Om toch gebruik te kunnen maken van de kansen van de digitalisering, zoals bijvoorbeeld proactief toekennen van inkomensregelingen, zullen overheden radicaal transparant moeten zijn wat ze met de gegevens doen. Ook zal digitalisering samen moeten gaan met een persoonlijk gezicht en direct contact waar nodig. Wat daarbij helpt is dat overheden niet te veel (moeten) uitbesteden aan commerciële organisaties en – als dat door wetgeving wel plaatsvindt – samen te laten gaan met duidelijke publieke kwaliteitscriteria. De combinatie van een verantwoordelijke inzet van digitalisering en het behoud van een menselijk gezicht is een van de belangrijkste uitdagingen de komende tijd.

Een stap naar voren: gemeenten agenderen en initiëren

Gemeenten hebben een onderscheiden plek in het sociaal domein. Ze zijn niet zomaar een van de publieke dienstverleners die Rijksbeleid uitvoeren. Nee, ze zijn een overheid met een eigen mandaat en verantwoordelijkheid. Dit geeft vrijheid om verschil te maken voor inwoners alsook verantwoordelijkheid om zaken op te pakken die zich lokaal en regionaal aandienen.

De vraag is of gemeenten aan die eigen invulling sinds de decentralisaties van 2015 goed zijn toegekomen. Het eerlijke antwoord is dat dat onvoldoende het geval is. Ja, voor een deel is veel dienstverlening dicht bij inwoners komen te staan en weten gemeenten samen met maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven nieuw elan aan te brengen in de ondersteuning van inwoners. De voorbeelden daarvan zijn legio en dreigen wel eens het onderspit te delven in de mediastroom van tekorten en falende hulpverlening. De decentralisaties hebben echt wel wat veranderd ten opzichte van de starre, verkokerde en op basis van aanbod, rechten en protocollen gebaseerde werkelijkheid van daarvoor. De ogen daarvoor sluiten zou geen recht doen aan de werkelijkheid.

En tegelijk gaat er ook veel mis en kan er zoveel beter. Maar dan zal er wel wat moeten gebeuren aan de randvoorwaarden van de decentralisaties. Want ergens is er een aantal weeffouten ingeslopen dat de belofte van de decentralisaties fors in de weg zat en zit. Dat begon al bij de rolopvatting tussen Rijk en gemeenten. De taakverdeling bij de decentralisaties was in principe helder: gemeenten zouden zich gaan richten op de inhoudelijke ondersteuning van inwoners, het Rijk als systeemverantwoordelijke op de juiste financiële, bestuurlijke en

staatkundige randvoorwaarden. Maar eigenlijk ging die verdeling al direct mis. Externe verwijsroutes (zowel in domein van jeugd als bij schulden en bewindvoering) betekenden dat gemeenten onvoldoende grip op de toegang hadden maar wel de financiële verantwoordelijkheid daarvoor droegen. Waar gemeenten al snel geconfronteerd werden met een falend systeem en financiële tekorten, ging het Rijk zich van de weeromstuit via allerlei programma's en uniformerende maatregelen (vergelijk het abonnementstarief in de Wmo) bemoeien met de inhoud. De rollen waren precies omgedraaid ten opzichte van de oorspronkelijke bedoeling.⁸ En in feite duurt die situatie nog steeds. De daadwerkelijke randvoorwaarden voor (radicale) decentralisatie zijn nooit goed gerealiseerd. Sterker, het Rijk is gemeenten steeds meer gaan beschouwen als uitvoeringsloket van eigen plannen, inclusief budgetkorting en verantwoordingsverplichtingen. De kloof tussen gemeente en gemeenschap dreigt daardoor groter te worden, met allerlei gevolgen voor vertrouwen, nabijheid en een herkenbare dienstverlening.

Wat kunnen we hier tegenover stellen? In haar verenigingsstrategie 2030 pleit de VNG onder het motto 'Een stap naar voren' voor een omkering in denken en handelen.⁹ In de kern komt het erop neer dat er een nieuwe sturingsfilosofie nodig is voor de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Naast de bekende – a. het Rijk zet beleid uit en geeft opdracht aan gemeenten om dit in medebewind uit te voeren; en b. Rijk en gemeenten pakken zaken gezamenlijk in partnerschap op – is een derde route nodig: gemeenten constateren maatschappelijke problemen en geven bij het Rijk aan wat ze nodig hebben om hier iets aan te doen. De term van deze nieuwe sturingsfilosofie kan omschreven worden als 'omgekeerd medebewind'. In een toelichting noemt VNG-directeur Leonard Geluk deze radicale omkering een herwaardering van het aloude beginsel van subsidiariteit: agenderen van problematiek vanuit de leefwereld van mensen, daar de oplossingen zoeken en vervolgens aangeven wat daarvoor vanuit elders (Rijk, provincies, regio) nodig is.¹⁰

Deze radicale omkering is van een geheel andere orde dan de oplossingsrichting die in het onderzoek 'Chaos en onrecht' wordt gepresenteerd, met een stevige rol voor de minister-president en een nieuw landelijk geïnitieerd samenwerkingsorgaan als De Kompaan. Misschien dat dergelijke harde ingrepen bij vastgelopen zaken als de toeslagaffaire inderdaad kunnen helpen, maar op de lange termijn is het zeer de vraag of deze centralistische aanpak een antwoord gaat zijn op alle gevarieerde lokale en regionale problematiek en uitdagingen. Ons inziens is veel kansrijker te starten waar de uitdagingen (en oplossingen) het meest zichtbaar zijn: bij de gemeenten en regio's zelf. Maar daarvoor zullen zoals gezegd wel de randvoorwaarden op orde moeten zijn en zullen gemeenten – en in navolging het Rijk – keuzes moeten maken over aansturing en organisatie.

⁸ Vergelijk, [De staat van het sociaal domein. Terugkijken, rondkijken en vooruitkijken](#) (VNG 2019) en Rienk Janssens, '[Rijk, pak je eigen rol en niet die van gemeenten](#)', in: *Christendemocratische Verkenningen*, Lente 2020, 107-110.

⁹ [VNG Verenigingsstrategie 2030](#)

¹⁰ Leonard Geluk, 'Radical keuzes voor een betere overheid', in: *Christendemocratische Verkenningen*, Lente 2024, 80-85.

Subsidiariteit is daarbij inderdaad nog steeds een bruikbaar uitgangspunt. Wat gemeenten zelf kunnen, kan nog steeds het beste op dat niveau liggen (in dat opzicht kan er soms ook te veel naar regio's worden overgeheveld¹¹). Maar voor veel opgaven is samenwerking met andere gemeenten onontbeerlijk. Dat kan als gelijkwaardige gemeenten in een gemeenschappelijke regeling, maar ook via bijvoorbeeld selectieve decentralisatie richting centrumgemeenten. Deze taakdifferentiatie heeft weliswaar de schijn tegen dat het autonome gemeenteraden buitenspel zet, maar dat valt te verhelpen met andere financiering en daarmee andere (democratische) legitimatie. Uiteindelijk zullen voor opgaven en taken die schaal en die plek moeten worden gekozen waar publieke waarden als nabijheid, eigenaarschap en efficiency het beste tot hun recht komen.¹²

Radicale decentralisaties als lange relatie

De keuze voor radicale decentralisatie betekent niet om alle opgaven en taken per definitie bij gemeenten te leggen. Het is ook geen panacee voor budgettaire of landelijke beleidsproblematiek, zeker niet vanuit de gedachte dat meer gebundelde gedecentraliseerde taken 'massa is kassa' impliceert. Nee, radicale decentralisatie houdt in om vanuit subsidiariteit die schaal te kiezen die het beste bij een vraagstuk past, om vervolgens voor de aanpak op die schaal de juiste randvoorwaarden te creëren. Radicale decentralisatie gaat uit van de juiste combinatie van taak en schaal, beginnend bij de leefwereld van inwoners. Het is een ontwerpprincipe dat 'laag' start vanuit de overtuiging dat gemeenschappen en gemeenten de juiste actoren zijn voor mensgerichte dienstverlening.

Radical decentralisatie beoogt *relatiegerichte* dienstverlening. Hoe we daarvan zijn afgedreven is uiteengezet in het essay 'Het geheim van de lange relatie'.¹³ Op elk niveau – beleid, organisatie en professionele dienstverlening – zijn lange relaties uit beeld geraakt. Organisaties krijgen te maken met voortdurend wisselend beleid, professionals met in onzekerheid verkerende organisaties en inwoners met een keur aan wisselende hulpverleners. Achterliggende patronen raken direct aan beleidskeuzes: een permanente vernieuwings- en bewijsdrang, aanbestedingen en kostenreducties, risicobeheersing en het optuigen van allerlei externe hulproutes buiten de reguliere vertrouwensrelaties om. Het gebrek aan lange relaties maakt dat inwoner er uiteindelijk vaak alleen voor staan. Continuïteit op beleid, organisaties en professionele relaties, zo blijkt telkens uit onderzoek, is essentieel om inwoners vanuit vertrouwen bij te staan. En dat kan het beste zo laag mogelijk plaatsvinden, vanuit gemeenschappen en gemeenten.

Op ander niveau zijn goede relaties ook nodig met landelijke dienstverleners. Radicale decentralisatie gaat uit van minder rigide werkende landelijke uitvoeringsinstituten. Momenteel staan de massale op eigen domein gerichte processen van landelijke uitvoerders

¹¹ Vergelijk het pamflet 'Goed lokaal bestuur. Terug naar de kern', in het kader van een onlangs door de VNG gestart [visietraject over goed lokaal bestuur](#).

¹² Vergelijk het bovengenoemde pamflet 'Goed lokaal bestuur. Terug naar de kern'.

¹³ Radboud Engbersen (Movisie), Thijs Jansen (Stichting Beroepseer) en Rienk Janssens (VNG), [Het geheim van de lange relatie. Permanente vernieuwingsdrang ondermijnt het sociaal domein](#) (2022).

op gespannen voet met de uitzonderingssituaties waar gemeenten mee te maken hebben. In de toekomst moet het meer mogelijk zijn om als gemeenten als eerste en territoriale overheid productief samen te werken met landelijke dienstverleners die per definitie een ‘smal’ mandaat hebben. Dit vraagt om goede relaties en de mogelijkheid om in te kunnen breken in standaard productieprocessen. Wat eerder tijdens crises mogelijk was zou in feite alledaagse norm moeten worden. Gemeenten hoeven hier geen extra taken te krijgen als wel bevoegdheden om vanuit hun relatie met de inwoners samenwerking met andere instituten af te kunnen dwingen.

Deze vorm van radicale decentralisatie kan zoals gezegd alleen als middelen en instrumentarium op orde zijn. Tot slot daarvan een aantal voorbeelden.

1. Wettelijk instrumentarium

Maak het wettelijk mogelijk om de inwoner in zijn leefwereld te ondersteunen. Als de reikwijdte van jeugdhulp expliciet toestaat om financiële dienstverlening vóór zorgverlening in te zetten, neemt de stress af en de kans op herstel toe (met als neveneffect minder druk op de jeugdhulp). Creëer verder de mogelijkheid om als gemeenten inwoners in uitzonderingssituaties bij landelijke instituten aan te dragen voor urgentieroutes. De angst dat gemeenten dit te veel zouden doen is sinds de hersteloperatie toeslagen waar gemeenten dit beheerst bleken in te zetten, wel gelogenstraft.

2. Economisch instrumentarium

Voor veel publieke dienstverlening is de afgelopen decennia de markt opengezet. Zo is sinds de Wet Markt en Overheid (2012) het voor gemeenten niet altijd mogelijk zaken in eigen beheer of direct aan andere publieke partners te gunnen. In het slechtste geval kan dat ertoe leiden dat inwoners bij bewindvoering overgeleverd zijn aan commerciële partijen. Maar ook een publieke partner als het MBO moet tegenwoordig mee in de aanbesteding voor publieke gemeentelijke taken. Een oplossing is dat gemeenteraden wettelijk in staat worden gesteld een dienstverlening tot publieke taak te verklaren en zo de marktregels te ontwijken.

3. Organisatorisch instrumentarium

De gemeentelijke opdracht tot domeinoverstijgende dienstverlening vergt instrumenten en een houding van het Rijk om dat mogelijk te maken. Collegiaal bestuur en afstemming binnen departementen is een absolute randvoorwaarde. Verder zal er geïnvesteerd moeten worden in ‘samenwerkingsruimten’ voor gezamenlijke taken richting inwoners. De regionale werkcentra zijn een positieve ontwikkeling, maar dergelijke overheidsbrede dienstverlening is ook nodig als er geen regionale structuren zijn om samen inwoners te benaderen.

4. Informatiekundig instrumentarium

Het wetsvoorstel proactieve dienstverlening creëert een eerste algemene titel om gegevens te kunnen delen vanuit preventieve ondersteuning van inwoners. De opgave is deze beweging

vanuit een duidelijk transparantiebeginsel verder te faciliteren zodat gemeenten inwoners in de ‘gevaarzone’ zelf op verantwoorde wijze kunnen benaderen. Digitale ondersteuning gecombineerd met direct menselijk contact en waarborgen rondom privacy is een belangrijke route om het geknakte vertrouwen te herstellen.

Conclusie

Radicale decentralisatie is een serieuze optie als antwoord op de geschetste problematiek in het onderzoek ‘Chaos en onrecht in het sociaal domein’. Maar dit moet niet verward worden met alle taken en opgaven maar rücksichtslos bij gemeenten leggen. Achter radicale decentralisatie gaat de gedachte schuil dat publieke dienstverlening start op het niveau van gemeenten en gemeenschappen. Daar zijn de problemen en ook de oplossingen het meest zichtbaar en vandaaruit kan de dienstverlening ook het beste worden opgetild naar een hoger niveau. De sturingsfilosofie die daarbij past is die van omgekeerd medebewind.

Om radicale decentralisatie mogelijk te maken is het nodig om overgehevelde taken en verantwoordelijkheden te vergezellen van de daarbij behorende instrumenten en middelen. Het vergt een volmondige en geen halfslachtige keuze. Inhoudelijk gaat het om *relatiegerichte* dienstverlening, waarbij transparante digitale processen behulpzaam zijn, maar altijd ruimte nodig is voor uitzonderingssituaties. Radicale decentralisatie vraagt om publieke waardenafwegingen waarbij openstelling richting de markt (bijvoorbeeld van bewindvoering) heroverweging verdient of in elk geval samen moet gaan met duidelijke publieke kwaliteitscriteria. Van (het collectief van) gemeenten vraagt radicale decentralisatie om heldere keuzes omtrent regionalisering en taakdifferentiatie, een discussie die momenteel ook binnen de haar vereniging is gestart.

Radicale decentralisatie gaat uit van de kracht van gemeenten en gemeenschappen. En die kracht moet niet worden onderschat, zo blijkt uit de genomen verantwoordelijkheden in crisistijden en de sinds 2015 overal opgekomen innovatieve domeinoverstijgende hulpverlening. Het zou voor inwoners en hulpverleners een verkeerd signaal zijn de in gang gezette beweging terug te draaien. Veel kansrijker is om de beweging vanuit een duidelijke politieke stip op de horizon en vanuit nu wel ondersteunende randvoorwaarden te stutten.

Gert-Jan Bakker is MT-lid bestaanszekerheid bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG),

[LinkedIn](#). Rienk Janssens is sociaal strateeg bij de VNG, [LinkedIn](#)