

# De centralisatie in openbaar besturen

Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities

11<sup>e</sup> ROB lezing 2014, 12 november 2014

Wim van de Donk<sup>1</sup>

## *De fuik van Thorbecke*

Aanvankelijk was ik voornemens om als titel van mijn lezing te kiezen: ‘de fuik van Thorbecke’. Niet omdat ik iets tegen Thorbecke heb, integendeel. Dat zou voor een katholieke jongen uit het Zuiden getuigen van onoplettende ondankbaarheid.

Deze grote liberaal leverde een beslissende bijdrage aan een werkelijk gedecentraliseerde eenheidsstaat en –daarmee– de mogelijkheid van een wezenlijk pluriforme en open samenleving die vrijheid en variëteit beschermt, koestert en ontwikkelt.

In die idee werd niet voorzien in het programma van de Bataafse periode. Dat had Brabant weliswaar voor het eerst een echte plaats in het bestuur van Nederland gegeven, maar was in wezen toch een tijd waarin het Napoleontische programma van uniformiteit en gesloten centralisme in ons land zegevierde. Provincies werden departementen, strak geleid door zetbazen van het centrale regime.

Het programma van statelijk centralisme en uniformiteit wordt door sommigen nog steeds aanbevolen en gehanteerd als wezenlijk voor slagkracht en daadkracht, maar is vooral tragisch ouderwets en een recept voor falende staten en vastlopend beleid.

Want daar waar creativiteit en competitie, spreiding van verantwoordelijkheden, vitale instituties en een adequaat functionerend stelsel van *checks and balances*, betrouwbare rechtsverhoudingen en een open samenleving als noodzakelijke voorwaarden voor een zowel economisch als sociaal duurzaam bloeiende samenleving worden erkend, is een verregaande centralisatie in openbaar besturen doorgaans een betrouwbare indicator en voldoende voorwaarde voor het omgekeerde.

---

<sup>1</sup> Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk is Commissaris van de Koning in de provincie Noord-Brabant. Daarvoor was hij voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor het Openbaar bestuur. Hij spreekt deze 11<sup>e</sup> ROB lezing uit op persoonlijke titel.

Van centralisatie weten immers we dat het deze karakteristieke doorgaans eerder verhindert dan bevordert (zie Acemoglu & Robinson, 2012). Dat heeft iets te maken met condities voor vitaliteit en veerkracht, en met een *governance* die niet alleen recht doet aan verschil, maar dat ook beschermt, stimuleert en ontwikkelt.

Ook decentralisaties, mits goed vormgegeven, spelen daarbij een belangrijke rol. En dat het daarbij om veel meer gaat dan een transfer van macht en geld tussen bestuurslagen, zal in de loop van mijn betoog hopelijk duidelijk worden. Vandaar toch maar deze titel.

### *De immer dreigende dwaasheid van centrale systemen*

Een klassiek voorbeeld van de immer dreigende dwaasheid van centrale systemen vind ik nog altijd het voorbeeld waarover Alain Peyrefitte verhaalt in zijn al uit 1976 daterende maar meer dan actuele boek *'Le Mal Français'*.

Toen in de stad Le Tampon, een van de grotere gemeenten van het Franse overzeese departement Réunion een sanatorium moest worden gebouwd, diende men daarvoor zoals gebruikelijk een voorstel in bij het Franse ministerie van Gezondheidszorg.

Al een jaar nadien kwam het per kerende post retour met een afwijzende beschikking.

De bouwplannen werden afgekeurd omdat ze niet, zoals wél was voorgeschreven, voorzagen in een op het Zuiden gerichte oriëntatie van de nieuwbouw. Het plan was met dit criterium zelfs in flagrante tegenstelling, want de bouw voorzag in een precies omgekeerde oriëntatie, de ramen waren vooral gericht op het Noorden.

De toetsers van de plannen waren helaas vergeten dat er in de lokale situatie van het overzeese departement best een goede reden was om dat te doen. De zon schijnt er immers het grootste deel van de dag vanuit het Noorden.

Maar het licht van de Zonnekoning scheen in Parijs blijkbaar nog zo fel, dat men ziende blind en horende doof bleek voor lokale omstandigheden (Peyrefitte, 1976:599, zie voor veel meer leerzame voorbeelden Scott, 1997).

### *In Holland staat een huis*

Nee, tegen Thorbecke heb ik niets. Waar ik wel iets tegen heb, is het al even problematische als gedateerde gebruik, Thorbecke's denken en doen inzake de staatkundige inrichting van ons land te verbeelden in de metafoor van een 'huis'. Het veelbesproken huis van Thorbecke. In Holland staat een huis, ja, ja. In Holland staat een huis.

Ja, ja. Maar, zoals Raijmakers in zijn mooie proefschrift over de decentralisatiegeschiedenis van Nederland aantoonde, was het niet de grote grondwetgevende staatsrechtgeleerde zelf die met deze metafoor op de proppen kwam.

De vraag is zelfs of deze door gezaghebbende kenners als "een organisch denker bij uitstek" geportretteerde professor en premier zelf wel gelukkig zou zijn geweest met deze blijkbaar nog immer tot de verbeelding van de gevestigde macht sprekende metafoor.

Zeer waarschijnlijk niet. Het beeld van het huis doet zijn denken geen recht.

Hij zou het een veel te statische metafoor hebben gevonden.

Die was wellicht passend voor de tijd waarin aan een moderne natiestaat en aan een zich ontwikkelende constitutionele democratie moest worden gebouwd, maar hij was naar zijn opvatting stellig te weinig organisch van aard. Thorbecke was volgens Raijmakers en andere kenners een organisch denker, die niets zag in een alle tijden en omstandigheden overstijgend model voor de inrichting van de staat. 'Van de beste staatsgesteldheid kan niet dan met opzicht tot eenen bepaalden tijd worden gesproken', zo zei hij ooit.<sup>2</sup>

Permanente ontwikkeling en voortdurende verandering, dat waren sinds hij studeerde in Duitsland dierbare concepten geworden, en hij zou liever het beeld van een biologisch ecosysteem dan dat van een bouwkundig construct hebben gebruikt. In zijn werk zijn vele beelden te vinden. Beelden die meer dan eens verwijzen naar de natuur, het lichaam, het leven en levende organismen. Een grondwet is een 'bron en beginsel van ontwikkeling', die, wanneer die niet wordt onderhouden, verwordt tot een 'belemmering, die de besten wil van regeerders bederft'.<sup>3</sup>

Permanent en voortdurend onderhoud is dus nodig: 'Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging, laat men dat slapen dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden.'<sup>4</sup>

Als er dan al kan worden gesproken van een huis, dan toch een, dat eigenlijk permanent in staat van verbouwing verkeert.

Voortdurende beweging, ingrijpende veranderingen op tal van terreinen: het kenmerkt onze tijd in het algemeen, en de manier waarop we in ons land de zorg voor elkaar en hulpbehoevenden organiseren meer in het bijzonder.

Ook de context van de veelbesproken decentralisaties<sup>5</sup> is bepaald complexer dan het simpelweg overdragen van geldstromen en bevoegdheden van de ene naar de andere bestuurslaag. Boutellier en Klein (Boutellier en Klein, 2014) laten zien dat de context waarin aan de 'decentralisaties' hun beslag moeten krijgen veel omvattender is dan die van het gemeentehuis.

Die context is complex, en betreft meer dan een bestuurslaag een 'domein'. Zo'n domein moeten we zien als een 'arena' waarin doorgaans niet gemakkelijk af te bakenen processen van zorgverlening vorm krijgen als een uitkomst van een spel met vele betrokkenen.

Zo'n arena kenmerkt zich door een ingewikkeld samenspel van ongelijksoortige doelstellingen, asymmetrisch verdeelde hulpbronnen en uiteenlopende speltypen. Polyarchie is er vaker dan hiërarchie. Er speelt van alles: denk aan de juridische overdracht van bevoegdheden, de soms al even ingrijpende als onduidelijke bezuinigingen, culturele

---

<sup>2</sup> Zie in Raijmakers, 2014, p. 52.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> De citaten van Thorbecke zijn te vinden bij de verschillende Thorbecke-kenners die Raijmakers bespreekt, zie Raijmakers 2014: 52-58.

<sup>5</sup> Waarbij het overigens opvalt dat doorgaans vooral die naar de gemeenten worden besproken, en er minder aandacht lijkt te zijn naar de decentralisaties naar de provincies (bijvoorbeeld die van de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het -regionaal- economisch beleid).

veranderingen in het verwachtingspatroon van zorgbehoevenden, de nieuwe dynamiek van de netwerksamenleving waarin burgers zelf initiatieven willen nemen.

Het is ook een arena met een opdracht: innoveren is misschien nog wel belangrijker dan decentraliseren. Het gaat dan ook meer om transities dan om decentralisaties. Maar wat nu precies de bedoeling is, en wat het strategische perspectief, is echter vaker onduidelijk dan duidelijk. De mooie studie over de aanstaande decentralisaties die vorig jaar werd uitgebracht door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft niet voor niets de titel gekregen 'Omgaan met het onbekende' (Van der Steen *et al.*, 2013).

*Het sociale domein: geen bestuurslaag maar een complexe arena van kwetsbare verhoudingen*

De decentralisatie van taken in het sociale domein naar gemeenten betekent feitelijk het ingrijpend herinrichten van verhoudingen in een druk bevolkte en dus onvermijdelijk ingewikkelde en dynamische arena.

Die arena is er een van botsende beleidsregimes, kenmerkt zich in hoge mate door praktijken van *multi-level-governance* en laat zich ook niet vangen in het al even simpele als problematische schema waarin de samenleving wordt opgedeeld in een publiek en een privaat domein (Geuss, 2001; Van de Donk, 2001).

Het domein van maatschappelijke activering, steun en zorg is een amalgaam van taken, processen, organisaties en opvattingen over zorg, het gaat er over geld en uitkeringen, over thuiszorg en sociale ondersteuning, over activering en integratie, over burgerkracht en beroepstrots, over psychiatrie en opvoedingsondersteuning, over arbeidsmarkt en pleegzorg, en dan nog zal dit rijtje niet volledig zijn.

Coördinatie verloopt er niet alleen via de democratie en de markt zo kenmerkende mechanismen van *voice* en *exit*. Afstemming komt ook tot stand door mechanismen als *loyalty*, *trust* en alle mogelijke combinaties daarvan. Het is het domein bij uitstek waar productie vooral en voortdurend co-productie is.

Het gaat ook om een domein dat zich naar zijn aard kenmerkt door kwetsbare relaties, van afhankelijkheid, van wederkerigheid, van relaties tussen professionals, tussen aanbieders en ontvangers van zorg.

Om een domein waarin de prijs zelden de waarde van een dienst echt kan uitdrukken, laat staan de betekenis.

Om een domein waarin begrippen als liefde en aandacht, nabijheid en toewijding, zorg en zingeving al even wezenlijk als problematisch zijn.

En om een domein waarin net als in de rest van de samenleving voortdurend sociale en technologische innovaties aan de orde zijn. En die innovaties vragen om een cultuur van ruimte en vertrouwen. Ze worden verlamd of blijven zelfs geheel uit in een cultuur die wordt gedomineerd door regels, contracten en protocollen.

Het gaat om een domein dat de laatste decennia wordt geteisterd door de goede bedoelingen van de marktwerking. Goede bedoelingen die echter vaak zijn verworden tot vormen van markt bureaucratiesing. We kennen allemaal de soms absurde vormen

aannemende, elke onzekerheid uitsluitende, kwaliteitscontroles. Controles die doorgaans vooral de vorm van *kwantiteits*controle hebben aangenomen.

Om een domein waarin de in kengetallen en 'zorgminuten' uitgedrukte prestaties allengs belangrijker leken te zijn dan liefdevolle (en professionele) 'presentie'. Om een domein dat gedijt door 'aanvonken', maar dat wordt gefrustreerd door een cultuur van 'afvinken'.

Het op een nieuwe en lokale leest schoeien van het zorgsysteem biedt beslissende kansen om iets van de eigen logica van het zorgen terug te brengen in wat hier en daar verworden was tot een vervreemdende en papieren systeemwereld, die met liefdevolle aandacht en zorg weinig meer te maken had.

Ik zei overigens nadrukkelijk 'leken', want ik denk dat de liefdevolle hulp, zorg en aandacht die elke dag weer door zeer vele beroepskrachten en vrijwilligers aan anderen en aan elkaar wordt gegeven betrekkelijk resistent is gebleken tegen het beleidsregime waarin vooral rekenende regenten hun opmars maakten.

Maar heel zeker ben ik daar ook weer niet van.

Ik constateer hier simpelweg dat het domein vraagt om een besturing die al even prudent als wijs moet zijn. Nu we het toch kunnen hervormen, zou met name hiervoor belangrijke aandacht moeten zijn. Een besturing die recht doet aan het vooral relationele karakter van de geproduceerde diensten is nodig. En dat is een wijze van besturing die zich meestal moeizaam verhoudt met de simpele schema's van de economistische doelmatigheidsdenkers en de democratiedogmatici.

Begrijp me goed: met doelmatigheid is natuurlijk niets mis. Integendeel: iedere burger in dit land zal weten dat we omwille van het belang van een concurrerende economie niet onverschillig kunnen doen over de staatschuld en de in verband met de vergrijzing oplopende kosten van de zorg.

Maar een samenleving die in balans wil zijn, en juist daarom ook in staat zal zijn de toekomst aan te kunnen, kan het zich niet veroorloven om juist over dit domein vooral in termen van de instrumenten en middelen te spreken.

Belangrijk is het om te investeren in een echt gesprek over bedoelingen en doelen, over de waarden die er in het geding zijn. Dat vraagt om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die actief ruimte geeft aan een kwetsbaar en open gesprek, zowel op het niveau van cliënten en hulpverleners, als op het niveau van 'inkopers' en 'aanbieders'. Van gemeenteraden mag worden verwacht de inhoudelijke discussie daarover aan te jagen, maar zeker niet om die te monopoliseren. Om een discussie, om met Maurice Adams en Willem Witteveen te spreken, waarin het laatste woord van de democratische besluitvorming niet te vroeg mag worden gesproken (Adams en Witteveen, 2014).

Niet elke vorm van opdrachtgeverschap en aanbesteden, bijvoorbeeld, is dan even geschikt om deze operatie tot een goed einde te brengen.

*Wederzijdse onafhankelijkheid* is de diepste logica die de verhouding tussen marktpartijen stuurt.

*Eenzijdige afhankelijkheid* kenmerkt traditionele programma's van politieke sturing.

*Wederzijdse afhankelijkheid* is de echte werkelijkheid van de leefwereld waartoe beide zich zullen moeten verhouden. Zeker als het om zorg gaat.

Want bij zorg gaat het niet om een product, maar om een relatie. Vraag en aanbod zijn er op een bijzondere manier met elkaar verbonden: de kwaliteit van de vraag is van invloed op de kwaliteit van het aanbod, maar ook de kwaliteit van de productie beïnvloedt de kwaliteit van de consumptie. Het gaat bij zorg om *relational goods*, en die zijn wel te onderscheiden van goederen die op simpele markten kunnen worden verhandeld of onderwerp zijn van simpele wet- en regelgeving. Goede dienstverlening vraagt om een *governance* waarin het samen leren telkens belangrijker is dan het eenzijdig controleren (Van de Donk, 2001; WRR, 2004).

*Een in-gewikkelde transitie*

Veeleer dan van een decentralisatie naar een andere 'bestuurslaag' is er dus inderdaad sprake van een ingewikkelde transitie, die, ik citeer van der Steen *et al.*, niet alleen een 'omvangrijke kwestie in zichzelf is, maar ook een casus die model staat voor een bredere opgave in de actualiteit van bestuur en beleid.' Reden te meer om er kritisch naar te kijken.

Het gaat inderdaad ook om veel meer dan de overheveling van de (jeugd)zorg, de maatschappelijke ondersteuning en de participatie. Het gaat eigenlijk veel meer om de nieuwe vormgeving daarvan in een sterk veranderende samenleving die bovendien steeds kritischer is gaan kijken naar de besturing van zorgsystemen. Het gaat om de vraag hoe de institutionele inrichting en ordening van dat domein zo kan worden vormgegeven, dat die optimaal recht doet aan het bijzondere karakter van zorg, hulpverlening en verzorging.

En dat in een situatie van grote onzekerheid. Een onzekerheid over doelstellingen, over beschikbare middelen, over (het soort) gedrag dat de veranderingen zullen genereren bij beslissers, aanbieders en cliënten.

En al evenmin is het duidelijk hoe elementen van doe-democratie en eigen verantwoordelijkheid van burgers een goede plaats vinden in het nieuwe systeem. Of moeten we de vraag omdraaien, en is het vooral de vraag hoe de overheidsrol wordt ingepast in het systeem dat burgers steeds meer zelf aan het ontwerpen zijn?

Bij de decentralisaties gaat het dus ook om de vraag hoe politiek, samenleving en bestuur om moeten gaan met 'de onverwachte gevolgen die voortkomen uit de interacties, interdependenties en de interferenties die inherent zijn aan complexe systemen.'

De 'bredere vraag' is aan de orde, hoe overheidsorganisaties zich kunnen voorbereiden op complexe onvoorspelbare processen in het algemeen (Van der Steen *et al.*, 2013:9, zie ook In 't Veld, 2010; Dror, 2014).

Ik realiseer me overigens terdege dat dit bestuurstheoretische perspectief waarschijnlijk minder aantrekkelijk is voor de media en de burgers. Die vragen zich –vooral en terecht– af wat die 'decentralisaties' op 1 januari 2015 nu precies gaan betekenen voor hun van zorg afhankelijke naasten. Dat geldt evenzeer in onzekerheid verkerende werknemers van de

huidige aanbieders van bestaande zorg. Het zijn die vragen en zorgen die het beeld in de media bepalen.

In een recente uitzending van *Nieuwsuur*,<sup>6</sup> bijvoorbeeld, werden grote zorgen geuit over de vraag of de nieuwe contracten wel op tijd getekend zullen zijn.

Door betrokken adviseurs werden grote zorgen geuit over de vraag of het 'wel allemaal zou lopen als gepland'.

Dat vanuit de verder niet geproblematiseerde aanname, dat het in ons leven altijd loopt zoals gepland, maar dit terzijde.

En wanneer trouwens alles loopt zoals gepland heb je waarschijnlijk ook geen adviseurs nodig.

Maar ook dit terzijde.

Het door bestuurders en politici als 'groot' dossier bestempelde decentralisatiedossier werd in de slim gekozen frames van de medialogica fijngesneden tot een probleem van falend projectmanagement en bedreigde *Einzelfallgerechtigheit*.

Het voelde, hoezeer ook de gevoelens van bezorgdheid aandacht en empathie verdienen, als een commentaar waarin een belangrijke maatschappelijke innovatie werd beoordeeld vanuit het angstige perspectief van de accountant die nog voor het jaar gaat lopen de jaarrekening al wil goedkeuren. Vooral de belangen van de bestaande partijen en opvattingen schenen door, en dat is niet eens onbegrijpelijk.

Maar voor de dynamiek van vernieuwing, laat staan de inhoud van de nieuwe doelstellingen was al in het geheel geen aandacht. Programma gemist.

Ik ben het dus graag eens met de analyse van de NSOB, dat een goede beoordeling en begeleiding van het decentralisatiedossier vraagt om breder perspectief.

Het in het perspectief van het Huis van Thorbecke al snel opgespannen denkraam, waarin deze beweging vooral in de al even voorspelbare als verticale termen van centralisatie versus decentralisatie wordt besproken, schiet dan al snel tekort.

Dat perspectief schiet te kort voor een kritische reflectie op de vraag wat met die operatie echt wordt beoogd en wat die echt betekent. Het perspectief van de wat langere termijn en de strategische betekenis wordt althans de afgelopen maanden sterk in de schaduw gezet van de operationele problemen van overdracht die er stellig zijn op de korte termijn.

Dat veel burgers met angst en beven kijken naar de komende decentralisaties is daardoor begrijpelijk, en die angst zal worden aangemoedigd door de al even selectieve als op de operationele details van de operatie gerichte aandacht van de media. Voor de instrumenten is er zoals tegenwoordig sowieso gebruikelijk meer aandacht dan voor de doelstellingen.

Maar die door onzekerheid gevoede angst zal zeker ook te maken hebben met het gevoel dat bij veel burgers en aanbieders leeft, dat die decentralisaties inderdaad staan voor veel meer dan het anders inrichten van bestuurlijke taakverdeling, inkoopcontracten en indicatiestellingen.

---

<sup>6</sup> Uitzending van 28 oktober 2014.

Begrippen als menselijke maat, ontschotting, de terugkeer van de wijkzuster en het bestrijden van de uitwassen van de bureaucrativering: ze worden natuurlijk wel gehoord en worden als belangrijke doelstellingen van verandering erkend.

Maar vele burgers vermoeden ook dat juist die doelstellingen, juist die noodzakelijke vernieuwing, wellicht sneuvelt. Want dat is niet de manier waarop er, met name op landelijk niveau, in parlement en pers, wordt gesproken.

Men voelt geloof ik wel aan dat die 'decentralisaties' niet zozeer een transfer van geldstromen en bevoegdheden betreffen, maar een fundamentele herinrichting van de verzorgingsstaat beogen. Dat denk ik ook, maar vrees tegelijkertijd dat we die kans op een noodzakelijke verandering gaan missen, omdat de denkramen waarin het transitieproces althans op centraal niveau besproken wordt, allesbehalve vernieuwend lijken te zijn.

Omdat het er tot nu toe op lijkt dat de pertinente pragmatiek die het Nederlandse decentralisatiebeleid immer kenmerkte, ook hier weer dominant is.

En omdat de discussies, met name die in Haagse parlementaire kringen en de daarmee symbiotisch verbonden media, volop laten zien dat er veeleer sprake is van ambivalente dan van consistente ambities.

Veel van wat er nu vanuit Den Haag als onvermijdelijke overgangsproblematiek wordt aangesneden, draagt op zijn minst het gevaar in zich van lankmoedig loslaten en de belofte van langdurig meesturen.

En intussen worstelen de wethouders en de gemeenteraadsleden van ons land met de opdracht er toch wat van te maken. Ik kan op grond van mijn waarneming van de passie en grote betrokkenheid waarmee dat gebeurt, eigenlijk amper pessimistisch zijn.

Daar waar op het centrale niveau nog vaak vooral in termen van een belangrijke bezuinigingsoperatie wordt gesproken, bespeur ik bij lokale bestuurders een groot en zich alras ontwikkelend besef van het strategische en fundamentele belang van de ingezette beweging.

Een betekenisvolle en toekomstbestendige vernieuwing van de lokale zorgsystemen realiseren, die recht doet aan de belangrijke veranderingen in de samenleving, en die een einde maakt aan de praktijken van vervreemding en markt-bureaucrativering die het domein zo kenmerkten. De ambitie is groot, het gaat om belangrijke veranderingen.

### *Fundamentele veranderingen*

In dat licht is het, nogmaals beklemtonend dat ik de zorgen en zelfs het onbehagen van vele burgers en medewerkers die voor hun zorg en inkomen afhankelijk zijn van het huidige systeem niet anders dan kan begrijpen, wel degelijk nuttig om de transities in de zorg vanuit een wat meer analytisch en abstract perspectief te bekijken. De decentralisaties gaan inderdaad om veel meer dan zo op het eerste gezicht naar voren komt.

We leven, inderdaad, in een tijd van fundamentele veranderingen. Inderdaad, in een tijd waarin zelfs de veranderingen veranderen (Van de Donk, 2014: 14 e.v.). Een van de in ons land geaccrediteerde ambassadeurs zei me onlangs heel goed te begrijpen waarom dit land de afgelopen jaren zo vaak naar de stembus moest: om de draai naar de toekomst te maken zijn er blijkbaar vele, elkaar in hoog tempo opvolgende, kleine stapjes nodig.



Het lijkt inderdaad zo te zijn dat we besturen op een breukvlak, in een turbulentie waarvan nog onduidelijk is of die permanent is, of slechts een fase waardoorheen we moeten gaan om tot een nieuw evenwicht te geraken. Verhelderend voor een begrip van de turbulentie is de door Stephen J. Gould geformuleerde theorie van het '*punctuated equilibrium*': de idee van evolutie is in zijn ogen vooral een cultureel idee.

Maar de idee van geleidelijkheid is al even comfortabel als misleidend. De realiteit van de maatschappelijke verandering is er veeleer een van forse en onzekere turbulentie tussen meer of minder korte perioden van stabiliteit. Stabiliteit, die kan bestaan als uitkomst van een aantal min of meer duurzaam gelijkblijvende randvoorwaarden, waaruit die stabiliteit ontstaat en kan voortduren.

Maar zo'n soms decennialang voortdurende situatie van stabiliteit slaat, soms langzaam en sluipend, soms verrassend snel en acuut, om in instabiliteit wanneer een of meer van die randvoorwaarden niet langer van toepassing zijn. Denk bij die randvoorwaarden aan zowel bestuurlijke, politieke, culturele, technologische, sociale, economische en geo-politieke factoren en omstandigheden. Dergelijke factoren zijn op te vatten als *drivers for change*, soms zelfs *game-changers*. Als beginselen van beweging.

*Welk beginsel van beweging stuurt de decentralisaties?*

Een visie op de toekomstige besturing en inrichting van het zorgdomein zou zeer gediend zijn met een nadere analyse van dergelijke randvoorwaarden.

Vragen naar het tijdig opleveren van contracten zijn weliswaar interessant, maar per saldo toch te weinig relevant. Veel meer dan van een *project* (die de decentralisaties natuurlijk ook zijn) is er sprake van een *traject*, van een transitie die beoogt adequaat in te spelen op de vraag hoe aan het zorgdomein op een goede en toekomstbestendige manier invulling kan worden gegeven. Dat vraagt om een benadering van besturen die niet alleen recht doet aan de eigen karakteristieken van het zorgdomein, maar ook adequaat geborgd is in een actuele visie op democratie, wetgeving, bestuur (zie ook Adams en Witteveen, 2014).

Want, even terug naar Thorbecke, welk 'eigen beginsel van beweging' is kenmerkend voor onze tijd, en zou richting kunnen geven aan het inrichten van de staat en het openbaar besturen? En zijn die beginselen en bewegingen ook voldoende herkenbaar in de vele decentralisaties die ons in het binnenlands bestuur zo bezig houden? Vanuit welke bedoelingen en motieven worden die eigenlijk ingezet en vormgegeven? Betreffen ze 'slechts' een verhuizing van taken van de bovenste verdiepingen naar de begane grond van het huis? Of is er meer aan de hand, en zit de metafoer van het huis ons ook hier in de weg om het belang van de komende transities (want dat zijn het meer dan decentralisaties!) op waarde te schatten en ze op een daadwerkelijk innovatieve manier vorm te geven? Ik heb stellig de indruk.

De metafoer van het huis en het daarmee onlosmakelijk verbonden, verticale perspectief van centralisatie versus decentralisatie miskent dat het bij de herinrichting van het sociale domein eigenlijk in de eerste plaats gaat om het bevorderen en accommoderen van een steeds sterkere horizontale dynamiek. Een dynamiek die de lokale wetgevers uitnodigt om slim positie te kiezen in een netwerksamenleving. Een dynamiek die op verantwoorde wijze recht kan doen aan verschil, in plaats van dat *a priori* te problematiseren.

Een dynamiek die vraagt om erkenning van zich steeds verder ontwikkelende maatschappelijke vormen van democratie en bestuur.

Om een erkenning van het al even grote als groeiende belang van de kracht die in de samenleving en de burgers zelf besloten ligt.

Maar de vraag is of de denkramen die deze operaties in wetgeving, beleid en de mediamieke verwerking ervan begeleiden, wel voldoende recht doen aan wat er werkelijk aan de hand is of op het spel staat. Zowel globalisering als lokalisering stellen de op centraal niveau nog gangbare uitgangspunten en denkramen op de proef (Sassen, 2006; De Poorter, 2014).

Als decentralisatie in financiële, technische en juridische zin zal de operatie stellig wel slagen. Met name het financiële succes is al gewoon ingeboekt. Maar de vraag is of de 'patiënt', een zieke *border-line* samenleving die de zorg voor mensen en de kwaliteit van het samenleven ernstig heeft aangetast, en in soms vervreemdende en overmatig bureaucratische systemen heeft gevangen, werkelijk een perspectief op genezing krijgt aangereikt door de aanstaande decentralisaties (De Wachter, 2012).

Veel zal afhangen van de vraag met welke visie op besturen en het inrichten van de goede samenleving die taak, nu onder verantwoordelijkheid van decentrale overheden ter hand zal worden genomen. De vraag is daarbij vooral ook in hoeverre de centrale overheid, de nationale pers en het nationale parlement de komende jaren werkelijk ruimte geeft aan gemeenten en lokale gemeenschappen om vanuit een eigen visie op zorg en samenleving het herontwerp van de lokale zorgsystemen ter hand te nemen.

De vraag is aan de orde of men er op zowel het centrale als decentrale niveau in zal kunnen slagen, voldoende weerbaar te zijn tegen het nog immer actieve, duivelse duo van de twee al even eenvoudige als eenzijdige denkramen die de laatste decennia zo sterk het debat over de inrichting van openbaar besturen zijn gaan domineren.

Dat is allereerst het sterk door economistische denkwijzen bevangen, neo-liberale besturingsmodel van *new public management*. Dat ziet burgers in de eerste plaats als klanten en consumenten, en politici in de eerste plaats als principalen en managers. In dat model is de burger een vragende klant, maar treedt de overheid intussen vooral op als inkoper en kwaliteitsbewaker van via de politieke democratie bemiddelde voorkeuren.

En dat is, ten tweede, de versmalling van de democratie tot een statelijke en politieke mediademocratie. Die leidt tot een cultuur van besturen die steeds meer aanleiding is tot een verstikkende juridische regeldrift. Vooral de ook in het zorgdomein door incidenten aangejaagde 'risico-regelreflex' leidt tot omvattende en fijnmazig complexe systemen.

Tezamen versterken zij een bestuurscentrisme en een centralisatie van openbaar besturen, en leiden tot een overheid die weinig reflexief en communicatief kan opereren. Een nadruk op primaat bedreigt het zo noodzakelijke partnerschap. In een dergelijke cultuur verdampst het voor verstandig besturen zo noodzakelijke vertrouwen. Vertrouwen in het bestuur, en ook het onderlinge maatschappelijk vertrouwen (Donner, 2014).

Een gebrek aan vertrouwen maakt een echt gesprek met burgers en maatschappelijke partners, dat wel nodig is, soms volstrekt onmogelijk. Dat frustreert een dialoog, terwijl die voor echt effectief en doelmatig handelen eigenlijk wel nodig is. Als je Europees aanbesteedt, bijvoorbeeld, mag je een tijd lang niet met je partners en relaties in de zorgarena praten.

Relaties die in de eerste plaats om vertrouwen vragen, omdat vertrouwen de beste manier is om met complexiteit om te gaan (Luhmann, 2000). Maar het gezonde vertrouwen wordt al snel een vorm van door veel papier en procedures gevoed wantrouwen.

Er is daarbij sprake van nog een merkwaardige en wellicht onbedoelde ontwikkeling. Juist het al dan niet in reactie op incidenten en risicobeheersing uitbreiden van overheidsverantwoordelijkheden en het aanwakken van bestuurscentrisme leidt in een systeem waarin dat overheidsoptreden steeds meer gebonden is aan een uitvoerig en zich nog steeds uitdijend regelstelsel eerder tot het verdampen, dan tot het kunnen maken van verschil.

Daar waar juist het maken van verschil met die decentralisaties wordt beoogd, is een dergelijke bestuurscultuur een rechtstreekse bedreiging van het succes ervan. Ik hoorde het laatst iemand zeggen: *culture eats strategy for breakfast*.

Het is de cultuur waarover de vorige vice-president van de Raad van State ooit zei: we gaan er vanuit dat we in dit land gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen. Maar dat doen we doorgaans door die gevallen eerst gelijk te maken.

Als die bestuurscultuur zich ook op het niveau van gemeenten gaat vastzetten zal een van de belangrijkste voorwaarden voor een succesvolle decentralisatie in de hierboven bedoelde zin (een werkelijke vernieuwing en horizontalisering van verhoudingen die recht doet aan de noodzakelijke, door wederkerigheid en ruimte voor innovaties gedreven zorgcultuur) al snel verdampen. Dan zal er al snel sprake zijn van een centralisatie van openbaar besturen op decentraal niveau.

#### *Bedreigingen van succesvolle transities*

Het gevaar dat het succes van de operaties bedreigt is dus tweeledig. De decentralisaties kunnen mislukken omdat de centrale wetgever en rechter per saldo, al dan niet aangejaagd door andere krachten die belang hebben bij uniformiteit en voorspelbaarheid, onvoldoende ruimte en vertrouwen (willen/kunnen) geven aan de gemeentelijke overheden, hun zorgsystemen op een eigen en vernieuwende wijze in te richten.

Een tweede risico voor de decentralisaties dreigt daar waar de decentrale overheden zich zelf vooral bestuurscentristisch en risicomijdend gaan opstellen, en daarmee een werkelijke vernieuwing en vermaatschappelijking van de zorgsystemen in de weg staan.

De tijd zal moeten leren of er voldoende kansen zijn de decentralisaties zó in te richten, dat die werkelijk bijdragen aan een horizontalisering en vernieuwing van verhoudingen op het lokale niveau, en aan een inrichting van de lokale zorgsystemen die zich niet laat vangen in verstikkende vormen van risicomijdende markt bureaucraties en vervreemdende vormen van regulering en sturing. Want als dat laatste gebeurt, zal er al gauw sprake zijn van een soort van 'lokale centralisatie' van openbaar besturen. Met name bij gemeentebesturen die

zich vooral laten leiden door een op (financiële) risicobeheersing gerichte invoering van de nieuwe wetgeving, zal zulks al snel dreigen.

Maar ik ontmoet vooral gemeentebestuurders en zorgaanbieders die juist het risico van zo'n benadering zien voor de langere termijn, en die de decentralisaties zien als een cruciale kans om tot een vernieuwing en vooral horizontalisering en wederkerigheid van verhoudingen te komen. En verreweg de meesten, en vooral de meest interessante onder hen, *framen* hun opdracht niet in termen van politiek primaat, maar in termen van intelligent meebewegen met een samenleving die zelf sterk aan het veranderen is.

Vertrouwenwekkende contacten met zorginstellingen en een doorgaans samen met die instellingen ontwikkelde visie op de vernieuwing van de zorgverlening zijn daar belangrijker dan vlot en voordelig afgesloten contracten met aanbieders die slechts op prijs concurreren. Natuurlijk is er vanwege de al ingeboekte bezuiniging op de rijksbegroting (doorgaans het meest tastbare resultaat van decentralisatiebeleid) en de vaak tot op het laatste moment zeer onzekere situatie over de eigen financiële ruimte (een al even constante karakteristiek van decentralisaties in Nederland) alle reden om zeer voorzichtig te zijn.

Decentrale overheden mogen immers in tegenstelling tot de centrale overheid geen tekorten op hun begroting hebben. Maar ondanks die begrijpelijke zorg zie ik vele gepassioneerde en deskundige wethouders, doorgaans samen met collegae in netwerken van gemeenten en regio's optrekkend, die heel goed zien dat het belangrijkste doel van de decentralisaties niet is, dat zij er nu over gaan.

De decentralisaties zijn geen doel, maar een middel. De belangrijkste kans van de decentralisatie is juist het vermogen de zorg veel meer toe te snijden op de menselijke maat, de lokale omstandigheden en de echte behoeften. En om de verkokering en hyperspecialisatie daar waar die niets aan de kwaliteit van de zorg toevoegt, te doorbreken. En om recht te kunnen doen aan de karakteristieken van de eigen lokale gemeenschappen door ruimte en vertrouwen te geven aan burgers en zorgverleners. Die doelstelling van de decentralisaties is formeel onomstreden. De vraag is of het 'centralistische' karakter van het proces van decentraliseren en de politiek-bestuurlijke mores van een mediocratie voldoende ruimte zullen geven om die doelstellingen ook werkelijk te realiseren.

#### *Het Huis van Thorbecke*

Ik zal er zo nog wat meer over zeggen. Maar eerst nog even terug naar dat hardnekkige huis. Zoals gezegd: het was niet Rudolf Johan Thorbecke die zijn grondwetgevende inzichten over de inrichting van het Nederlandse staatswezen vatte in het "frame" van een huis. Wie was het dan wel? De al eerder genoemde dissertatie van Raijmakers toont aan dat het daar eigenlijk een zeer recente *verbale vernieuwing* betreft (Van Twist, 1995). De metafoor van het huis is voor het eerst gebruikt door Gijs van Aardenne. Hij sprak, we schrijven 1971, bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken de volgende woorden: "Onze maatschappelijke ontwikkeling roept om een nieuwe bestuurlijke vormgeving, maar het Huis van Thorbecke is een goede restauratie waard." (Raijmakers, 2014:15<sup>7</sup>).

---

<sup>7</sup> En pas in 1993, in een publicatie die verschijnt bij gelegenheid van het twaalf-en-een-half-jarige ambtsjubileum van commissaris van de Koningin in de provincie Groningen, Henk Vonhoff, vindt de

Eigenlijk zie je in dit citaat al direct dat de metafoor van het huis een echt vernieuwende analyse van wat er in termen van maatschappelijke ontwikkelingen aandacht verdient in de weg zit. Want een huis, en zeker een monumentaal geacht pand dat de Nederlandse Staatsinrichting verbeeldt, dat restaureer je, verbouw je. De vele, doorgaans niet echt geslaagde pogingen om aan onze staatsinrichting te sleutelen hebben al snel de neiging binnen de door die metafoor van het huis opgespannen denkruimte te blijven. Europa, bijvoorbeeld, is dan al snel een 'vierde bestuurslaag'<sup>8</sup>, en alles wat geen duidelijke eigen verdieping heeft is bij voorbaat verdacht en hooguit te billijken als een al even tijdelijke als betreurenswaardige concessie aan een gekoesterd ideaalbeeld. Het beeld van het huis leidt doorgaans louter tot beschouwingen over de verhouding tussen de verdiepingen, onheldere tussenlagen en trappenhuizen, rommelig ingerichte kamers en dergelijke. En dat rommelige beeld moet dan met respect voor de originele bouwtekeningen maar snel worden hersteld.

Vernieuwende concepten van openbaar besturen blijven door de dominantie van de metafoor van het huis letterlijk buiten staan, en kunnen lang worden genegeerd. Het lijkt soms wel zo te zijn dat het huis belangrijker is dan degenen die er in moeten wonen en werken. En wat er intussen in tuin, straat en buurt aan de hand is, blijft doorgaans buiten beeld.

#### *De traditionele democratie als dominant ontwerpcriterium*

Het dominante ontwerpcriterium voor de constructie van het huis is doorgaans dat van de politieke en statelijke democratie, meer bepaald die van het representatieve type. Ik zou op geen enkele wijze het belang van een democratisch gelegitimeerd bestuur willen relativeren, maar verbaas me er soms wel over, hoe eenzijdig zaligmakend de traditionele inrichting van de democratische processen is in het denken over de vormgeving van het openbaar besturen.

En ik vraag me ook af hoe het toch komt, dat een uiteindelijk historisch zeer bepaalde organisatorische invulling van de politieke democratie telkens weer als richtinggevend wordt ingezet voor een opdracht die eigenlijk vraagt om een veel meer eigentijdse, meervoudige benadering van het beschaafd en adequaat vormgeven van het besturen van onze tegenwoordige samenleving. En dat is een samenleving die toch in weinig nog denken doet aan de negentiende eeuw.

Dat onvermogen nieuw te denken tekent het bestuur in alle verdiepingen van het huis. Het is een denken dat voortkomt uit een school is die democratie alleen in schalen kan denken. We hebben in ons land wat dat betreft eerder een school- dan een schaalprobleem.

Het is beter de besturing van de samenleving te verbeelden in een netwerk van stevige knooppunten, die in allianties werken aan heldere agenda's. *Multi-level-governance* is geen zwakgebod, het is de nieuwe werkelijkheid. En daarbij passen ook nieuwe vormen en modi van democratiebeoefening die ongetwijfeld zullen leiden tot processen van

---

metafoor van een 'huis' meer algemene ingang. Zie voor een precieze reconstructie van het in zwang raken van deze metafoor in Raijmakers, 2014, p. 13 en verder.

<sup>8</sup> Hetgeen opmerkelijk is, omdat "Europa" in termen van territoriale soevereiniteit niet zonder meer kan worden vergeleken met de natiestaat, de provincies en de gemeenten. Zie in Evers en Tennekes, 2014.

‘deparlementalisatie’, zoals De Poorter die omschrijft (De Poorter, 2014b). Denkers als In ‘t Veld, Witteveen, Adams, Teisman en Boutellier (om me tot Nederland te beperken) wijzen ons steeds indringender op alternatieven.

Onze economie veranderde allengs in een kenniseconomie. Aangejaagd door veelal dezelfde ontwikkelingen die de economie veranderen, verandert onze democratie in een kennisdemocratie, zoals in een merkwaardig weinig aandacht krijgende publicatie van Roel in ‘t Veld op een indringende wijze is beschreven (In ‘t Veld, 2010, zie ook Adams en Witteveen, 2014).

Dat is merkwaardig, want het is moeilijk voorstelbaar dat de vormgeving van onze democratie zich duurzaam aan de nieuwe ‘beginselen van beweging’ kan onttrekken. Zo is het moeilijk denkbaar dat de almaar verdergaande ontwikkelingen op het terrein van de ‘disruptive’ informatie- en communicatietechnologie, de traditionele manieren waarop we de democratie en het bestuur vormgeven, duurzaam onberoerd zullen laten (zie bijvoorbeeld Kreijveld, 2012). En het is al even moeilijk denkbaar de dynamiek in samenleving, cultuur en economie los te zien van de dynamiek van de democratie.

Politieke en bestuurlijke vernieuwing vinden aanleiding en noodzaak in de ingrijpende veranderingen die onze samenleving kenmerken. In culturele, economische en technologische zin. Vermaatschappelijking, horizontalisering en co-productie zijn daarbij kernbegrippen.

Democratie, rechtsvorming en bestuur krijgt, met name op het lokale en decentrale niveau, steeds meer te maken met horizontale en ‘maatschappelijke’ vormen ervan. Besturen is eigenlijk steeds meer opgavengericht en daardoor bijna altijd en automatisch een vorm van *multi-level-governance*. Het publieke is er pluriform, de wederzijdse betrokkenheid groot. Nabijheid een noodzaak. Natuurlijk vraagt ook daar het verschil om de kunst van het compromis: niet in de zin van een laf resultaat, maar in de zin van de kunst van het –letterlijk vertaald– samen beloven.

Het denkraam dat verantwoordelijk is voor de wijsheid dat ‘je er over gaat, of niet’ verkruijmt onder onze ogen en daar waar het persisteert, hindert het meer dan dat het helpt. Het is gebaseerd op uitgangspunten die niet erg getuigen van realisme.

Slimme vormen van gemeenschapswerking verdringen er de betrekkelijk ondoordachte vormen van marktwerking en traditionele vormen van overheidswerking. Juist in het lokale en regionale zorgdomein zien we veel vernieuwende vormen van nabij en betrokken bestuur (zie in VNG, 2013).

De zorgcoöperaties schieten als paddenstoelen uit de grond, en zetten een nieuwe norm die de traditionele zorgaanbieders onder druk zet. Voor een op het afsluiten van standaardcontracten gerichte overheid is dat niet makkelijk, maar de ontwikkeling is al even onstuitbaar als interessant. Vaak ingezet als aanvankelijk kleinschalige kritiek op systeemzorg en middelmaat is die ontwikkeling steeds meer ‘mainstream’, en dwingt traditionele partijen zoals overheden en zorgverzekeraars tot aanpassing van hun strategie. Een vergelijking met de snelle veranderingen in de energiemarkt dringt zich op. De door sommigen vermaledijde marktwerking geeft hier juist ruimte aan betekenisvolle innovaties.

Maar wie daar goed kijkt ziet een hybride en intelligente vorm van marktwerking en gemeenschapswerking. Burgers en cliënten spelen er zelf een steeds belangrijkere rol en claimen een vorm van zeggenschap en betrokkenheid die zich soms lastig laat insnoeren in de traditionele vormen van rechtsvorming, beleid en democratie. Ook in dat opzicht zijn de decentralisaties vooral een boeiend experimenteerveld voor nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving.

### *Beweegt de democratie mee?*

Toch zit niet iedereen daarop te wachten. En soms lijkt het wel zo te zijn dat de neiging tot eenvoudige en traditionele recepten weer de overhand krijgt. Dan gaan de oude denkmomen domineren. Geen onbekend fenomeen van een systeem dat aan het einde van zijn levenscyclus komt. Recent was daar bijvoorbeeld nog de bijdrage van de burgemeester van Hilversum, de voormalige hoofdredacteur van de Volkskrant, Pieter Broertjes. In zijn (tot het overwegend in de Hofstad gevestigde gehoor van lobbyisten gerichte) Ben Pauw lezing ontvouwde hij een “zeven puntenplan” (Broertjes, 2014).

Het plan ademt in alles de geest van de bij de huidige bewoners van de bovenste verdiepingen van het Huis van Thorbecke nogal in zwang zijnde opvattingen van openbaar besturen. Openbaar bestuur en politiek is daar verworpen tot centraal management van de samenleving.

We herkennen de kernwoorden: daadkracht, opschalen, bestuurlijke doorzettingsmacht versterken, spaghetti bestrijden.

We kennen de ambitie: bestuurlijke zichtbaarheid versterken, de traditionele politieke democratie redden door die op een klassieke manier te versterken.

Broertjes doet de indringende oproep om daar nu eindelijk eens snel werk van te maken. Het huis moet op orde worden gebracht. Broertjes geeft daarmee krachtig steun aan de aanvankelijke plannen van minister Plasterk. Om de gemeenten in staat te stellen hun nieuwe taken naar behoren uit te voeren, dient het streven naar bestuurlijke schaalvergroting met kracht ter hand te worden genomen. Anders kunnen ze nooit waarmaken wat de decentraliserende Rijksoverheid van hen verwacht..... Een zekere centralisatie is nodig om de decentralisatie te laten slagen....

De decentralisatie staat zo in een perspectief van centralisatie van openbaar besturen. Niet alleen in de zin van bestuurslagen, maar in de zin van het weer meer centraal stellen van het bestuur.

Broertjes zegt als journalist jarenlang op de ladder te hebben gestaan om in het huis van de staat naar binnen te kunnen kijken. Het gebruik van dat beeld bevestigt wellicht onbedoeld intussen het overigens al wel bestaande vermoeden dat het in onze vaderlandse journalistiek eigenlijk altijd al in de eerste plaats vooral ging om wat er op de bovenste verdieping van het huis gebeurde. We zien het ook weer in de aandacht voor de decentralisaties: vooral het debat dat daarover in 's-Gravenhage wordt gevoerd, krijgt aandacht.

Ook de burgemeester van onze mediahoofdstad laat zich vangen in het discours van ongeduldige daadkracht. Ik citeer: “Zoals gezegd is ons democratisch systeem een dichtgeregeld oerwoud waarin alleen een smal pad overbleef. Dat pad moet verbreed en dat moet, leuk of niet, met een kapmes zoals dat in de jungle ook gaat. Mijn uitgangspunt is dat

in het democratisch bestel de politiek het verschil moet maken. Dat is niets minder dan een opdracht. De politici moeten dat pad openhakken. Journalisten en lobbyisten moeten daarbij helpen en corrigeren.”

Broertjes’ samenhangende agenda voor het herstel van de uitgeholde doorzettingsmacht vloeit voort uit een al even heldere als problematisch geworden opvatting van democratie en wetgeving. Een opvatting die sleets aan het worden is in het soort van kennisdemocratie die we in hoge mate geworden zijn. Een opvatting die het openbaar besturen en het politieke domein reduceert tot het *reibungslos* realiseren van de programma’s van de politieke democratie.

Met die opvatting is, mits verstandig en dus met een oog op de omstandigheden en eigen karakteristiek van het onderhavige beleidsdomein gehanteerd, niets mis. Maar als die tot het algemeen zaligmakende en welhaast Archimedische uitgangspunt voor de praktijk van het openbaar besturen wordt uitgeroepen ontstaan, zeker in het type economie en samenleving waarin wij intussen zijn terecht gekomen, meer problemen dan oplossingen.

En dat geldt zeker voor de grote opdracht van de aankomende decentralisaties in het domein van zorg, werk en inkomen. Dat komt omdat deze opvatting van politieke democratie, zeker in combinatie met een bestuursjuridische systeemdwang, de inherente neiging heeft tot etatistisch centralisme te leiden. Tot een opvatting van openbaar besturen die het politieke bestuur zelf tot het middelpunt der dingen verklaart (zie Scott, 1997). En dat is een opvatting die, ook wanneer die is vermomd in pleidooien voor marktwerking en een door de overheid vormgegeven participatiesamenleving, tot meer problemen dan oplossingen leidt.

In de complexe ketens en netwerken die het tezamen vormgeven aan het sociale domein waarop de decentralisaties betrekking hebben, is een dergelijke visie op wetgeving en democratische politiek, zeker als die opvatting de aanstaande decentralisaties gaat inspireren, niet zonder risico’s. Wie ook maar een eerste analyse maakt van de uit vele partijen bestaande arena’s en netwerken waarbinnen de feitelijke uitvoering van de zorg voor ouderen, kinderen en andere meer of minder hulpbehoevenden gestalte moet krijgen, moet zien dat een dergelijke visie onhoudbaar is.

Nogmaals, ik wil niet geringschattend spreken over de rol die democratisch gekozen politici zullen spelen in het opnieuw vormgeven van zorg en bekommernis, maar het verschil zal daar bepaald niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats door politici worden gemaakt. Zij spelen een belangrijke rol, maar zullen moeten accepteren dat de vele maatschappelijke organisaties, professionals, ondernemers en niet te vergeten burgers zelf, een doorslaggevende rol gaan spelen in bijvoorbeeld de vormgeving van de zorg en de participatie in arbeid en samenleving (e.g. Boutellier en van der Klein, 2014 en Den Hartog en Blanken, 2014). Het zal daar waarschijnlijk meer om improviseren dan om instrueren gaan, en om slimme draadkracht meer dan om domme daadkracht.

Maar het is dus niet deze visie op openbaar besturen die plannen als die van Broertjes voedt en fundeert. Ik citeer hem nogmaals:



“Ook daar (in de politiek, net zoals in de journalistiek, wd) werk je vanuit een ideaal. Je wilt de samenleving, zo niet de wereld veranderen en dat begint met een visie, een beeld hoe je het hebben wil. Die visie zet je om in een verkiezingsprogramma en eenmaal gekozen ga je haar omzetten in producties, in wetten en regels. En dan, u raadt het, komt een massieve zee van feiten je tegemoet. Vrijwel altijd belemmeren die de daadkrachtige uitvoering van politieke wensen, soms maken ze dat zelfs nagenoeg onmogelijk.” (Broertjes, 2014: 6-7).

#### *De samenleving als zee van onwelgevallige feiten*

Kappen dus met die handel. En als het democratisch ideaal niet wordt gedragen door de feiten: *tant pis pour les faits!* Zo zeggen de Fransen, maar dat zagen we in het begin van mijn betoog al. De vraag is echter of het beperkte denkraam van deze visie op het functioneren van openbaar besturen hier niet een paar feiten buiten de orde verklaart, waar je op zijn zachtst gezegd toch behoorlijk last van kan blijven houden.

Nu is het ene feit het andere niet, en er zal in bepaalde domeinen de noodzaak blijven van een zekere mate van verticaliteit en centraliteit.<sup>9</sup> Geen misverstand daarover.

Maar ik vermoed dat een denkraam dat de rol van democratische politiek op een dergelijke mechanische en gedateerde wijze in beeld brengt, te dun en te beperkt is. Ik geloof dat het zowel normatief als empirisch tekort schiet, en uiteindelijk niet adequaat is voor een werkelijk effectief en doelmatig bestuur in en van onze tegenwoordige samenleving. Die vraagt om andere beginselen van beweging.

Het denkraam ademt immers in iedere vezel de aan de klassieke systeemtheorie ontleende besturingsleer die de samenleving reduceert tot een te besturen object. Een dergelijke opvatting was, mede geïnspireerd door het aan de opkomst van de computer verwante systeemdenken, in de zestiger jaren van de vorige nog vernieuwend en fris. We weten intussen wel beter.

In navolging van mijn leermeester Snellen zou ik de verhouding tussen bestuur en bestuurd veeleer als een subject-subject, dan als een subject-object verhouding willen kenschetsen. Begrippen als wederkerigheid, beleidsleren, veerkracht, improvisatie en interactie passen veel beter bij een dergelijke verhouding, zij het dat het ons tot op de dag van vandaag veel moeite kost die begrippen adequaat te vertalen in een bestuurscultuur. Het spreken over daadkracht is nog altijd gemakkelijker dan het onderkennen van het wezenlijke belang van draadkracht. Toch is er, bijvoorbeeld door Hans Boutellier, veel verdienstelijk werk verricht om zijn treffende metafoor van de ‘improvisatiesamenleving’ concreet hanteerbaar te maken voor bestuurders en bestuurspraktijken (Boutellier, 2011 en 2014; VNG, 2013).

Ook de VNG-denktank bracht vorig jaar een publicatie uit waarin inzichten over een zich radicaal vernieuwende samenleving worden vertaald in een ambitieuze en hanteerbare agenda voor het lokale bestuur. Kernwoorden zijn: nieuwe rollen voor overheden, een verbreding van het ‘politieke’ en het ‘publieke’ naar het ‘maatschappelijke’, het investeren in nieuwe rollen en repertoires die passen bij het spel in een hoogwaardig netwerk, het vermogen tot improviseren versterken, een op waardering en ondersteuning van

---

<sup>9</sup> Zie in In 't Veld (2010, 174), die daarbij met name verwijst naar die domeinen waarin het geweldsmonopolie van de staat in het geding kan zijn.

maatschappelijke initiatieven gericht openbaar bestuur (VNG, 2013). Het zijn alle woorden die de contouren van een nieuwe overheid in beeld brengen, en die de deuren, ramen en liften in het huis van Thorbecke zo U toch in dit beeld blijven wil, wijd open zetten. In de praktijk van Nederlands decentraliseren zijn dergelijke inzichten van een lerend en wederkerig bestuur nog amper doorgedrongen. Met name de rijksoverheid blijft op een betrekkelijk centrale wijze decentraliseren. En dat niet alleen in het zorgdomein.

### *Centralistische decentralisaties*

Ook in onderzoek naar processen van decentralisatie zoals dat door mijn hooggeachte coreferent van vanmiddag is verricht, schijnt iets van de persistentie van deze traditionele besturingsleer door. Meer precies: die klassieke benadering werkt consequent door in de onderlinge verhouding tussen de bestuurslagen. Die van de bovenste verdieping gedraagt zich, alle codes van fatsoenlijke interbestuurlijke verhoudingen ten spijt, al decennia lang als de baas van het spul. Decentralisaties in ons land kenmerken zich al decennialang door ambivalente ambities van overigens zowel centrale als decentrale overheden, en door een pertinente pragmatiek meer dan door een beslissend beginsel. Ook de rijke studie van de al genoemde Raijmakers laat dat zien.

Boogers en de zijnen lieten zien dat praktijken en processen van decentralisatie in ons land zich stelselmatig kenmerken door een dominantie van de centrale overheid en de centrale politieke democratie. Meer precies omdat de doelstellingen en belangen van de centrale overheid leidend zijn in decentralisatieprocessen. Van een echte en dus gelijkwaardig ingezette dialoog over doelstelling en vormgeving van de voortaan door decentrale overheden uit te voeren taken is zelden sprake. Integendeel, veel van die decentralisaties komen onder hoge druk tot stand, en de voorwaarden die aan de overdracht van taken worden gesteld, dienen doorgaans in grote afhankelijkheid van de centrale overheid te worden geaccepteerd.

De decentralisatieprocessen dragen dus doorgaans zelf al een 'centralistisch' karakter: de definitie van het probleem en het perspectief wordt gedomineerd door de rijksoverheid, en in de onderhandelingen over de precieze vormgeving van de taakuitoefening door provincies of gemeenten worden die doorgaans op een veel te laat tijdstip echt betrokken en zijn ook overigens de mogelijkheden voor een echte inbreng beperkt.

Over zeer relevante randvoorwaarden, niet in de laatste plaats de financiële, bestaat vaak lang onduidelijkheid, waardoor een ambitieuze en innovatieve invulling van de nieuwe taken vaak achterwege blijft, en veeleer sprake is van veilig en risicomijdend gedrag. Het centralistische karakter van de decentralisaties uit zich vaak ook in een door aarzeling ingegeven bemoeienis van de Tweede Kamer. En ook de doorgaans vooral op het rijksniveau opererende koepel- en belangenorganisaties, bemoeilijken een werkelijk 'loslaten' en 'overdragen' van taken meer dan dat zij dat bevorderen.

### *Tot slot*

Kortom: de verticale dimensie regeert. Dat heeft als resultaat dat de doorgaans plechtig beleden hoofddoelstelling van decentralisatie, meer ruimte te geven aan lokale variëteit en maatwerk, vaak al bij de start van de operatie feitelijk om zeep geholpen is. En als het daar

niet gebeurt dan gebeurt het meer dan eens in de loop van de eerste evaluaties, al dan niet *ex ante*. Doorgaans draagt daar met name de grote inzet op monitoring en evaluatieonderzoek van het rijk aan bij: de veelvuldig en met schier oneindig beschikbare rijksbudgetten uitgevoerde benchmarks van lokale uitvoering van taken leiden vaak al snel tot hernieuwde centrale normstelling.

De bedoelde variëteit wordt al snel een ondraaglijk verschil. Een kwantitatief berekend gemiddelde is al snel weer een kwalitatieve norm die zijn weg vindt naar wetgeving of wordt dat *de facto* door allerlei vormen van 'vrijwillige' certificering. Vaak blijkt het daar ook nog eens te gaan om standaardnormen, waardoor de beloofde kwaliteitsverbetering doorgaans blijft hangen op een veilig minimum (Donner, 2014) .

Ook het mediamiek agenderen van 'incidenten' is meer dan eens een prikkel die prille processen van decentralisatie ruw verstoort.

Voor veel decentralisaties geldt hetgeen de Tilburgse hoogleraar bestuurskunde en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar bestuur wel eens heeft gezegd over de praktijken van verzelfstandiging. Hij sprak van het dochter-op-kamers syndroom: wel op kamers, maar elke avond bellen. Loslaten in vertrouwen, zoals U weet de titel van een van de mooie adviezen die de Raad voor het Openbaar Bestuur de laatste tijd het licht deed zien, is blijkbaar lastig.

In dit verband verdient ook de zogenaamde 'stelsel-' of 'systeemverantwoordelijkheid' die de rijksoverheid bij menig decentralisatie naar gemeenten of provincies blijft behartigen, nadere aandacht. Die doorgaans zo vaag mogelijk beschreven verantwoordelijkheid wordt doorgaans met verrassend concrete gretigheid ingevuld door de na de decentralisatieoperatie in den Haag achterblijvende rijksambtenaren. Ingewijden verzekeren mij dat er doorgaans geen sterk verband is tussen Haagse decentralisaties en Haagse afslankoperaties.

Al dan niet aangemoedigd door de nationale volksvertegenwoordiging of zich in Den Haag goed thuis voelende koepel- en belangenorganisaties, wordt die systeem- of stelselverantwoordelijkheid doorgaans al even ruimhartig als gulzig ingevuld, al dan niet ondersteund door allerlei vormen van monitoring en benchmarking.

De doorgaans weinig expliciet beantwoorde vraag wat een dergelijke 'stelsel-' of 'systeemverantwoordelijkheid' eigenlijk precies inhoudt, en met name, wat daarvan de grenzen zijn, biedt in veel gevallen alle ruimte voor voortgezette bemoeienis met de aan de decentrale overheden overgedragen taken.

Ik vrees bovendien dat een dergelijke invulling van 'systeemverantwoordelijkheid' zich al weer snel vertaalt in een verantwoordelijkheid die zich gaat ophouden in systemen. Het al even rituele als ineffectieve gesprek over interbestuurlijke verhoudingen, dat nu al jaren onder auspiciën van de Raad van State wordt gevoerd, slaagt er niet in om een aantal kernbeginselen van behoorlijke interbestuurlijke betrekkingen daadwerkelijk betekenis te laten hebben. De voorzitter van het IPO, collega Remkes, heeft er in zijn recente jaarrede indringend op gewezen dat het geduld bij de decentrale overheden begint op te raken. Het wordt hoog tijd dat het ministerie van Binnenlandse zaken zich de vormen van onbehoorlijkheid die in die interbestuurlijke relaties, met name in decentralisatieprocessen, aan de orde zijn, echt aan gaat trekken.

Wanneer het door onderzoekers als Boogers en Raijmakers geschetste beeld van de Nederlandse decentralisatiepraktijk klopt (en ik heb geen aanleiding dat te betwijfelen), en wanneer de daarmee verbonden cultuur en opvatting van politiek en democratie richting geeft aan de nu ingezette decentralisaties, dan houd ik mijn hart vast voor het welslagen van de decentralisaties in materiële zin.

Als dit het type benadering is dat de bemoeienissen van onze gemeenten in de hen nu toevallende verantwoordelijkheden in de zorgdomeinen gaat inspireren, dan vrees ik met grote vrees. Gelukkig meen ik vooralsnog waar te nemen dat zulks geenszins het geval is, en dat juist die nu lokaal belegde opdracht de zorgbehoeften van hun burgers goed te organiseren leidt tot inspirerende nieuwe vormen van bestuur en democratie die buiten het hier genoemde denkraam vallen. De Vereniging van Nederlandse gemeenten investeert veel in de intellectuele weerbaarheid van hun leden (VNG, 2013). En ook in de provincies wordt veel geïnvesteerd in de medewerkers om daar steeds meer 'samenwerkers'<sup>10</sup> van te maken, en hen voor te bereiden voor de rollen en repertoires die mogen worden verwacht van een middenbestuur dat ambitieus het verschil kan maken.

De doe-democratie zie ik op decentraal niveau allengs steeds beter vorm krijgen, juist in het sociale domein dat nu in hoog tempo aan de gemeentelijke overheden wordt toevertrouwd. Veel van wat daar aan inspirerende initiatieven wordt genomen, blijft echter systematisch buiten beeld van de nog steeds vooral op de Haagse discussies gerichte camera's. Daardoor ontstaat een al even eenzijdig als tobberig beeld.

Een zelfstandige factor in het slagen van de decentralisaties zou dan ook wel eens het gedrag van de media zelf kunnen zijn. Wordt de agenda van de regionale media bepaald door de incidenten die in de nationale media veel aandacht zullen krijgen? Is er überhaupt nog wel voldoende regionale mediacapaciteit voor het op niveau en goed geïnformeerd volgen van de veranderingen die zich in het sociale domein gaan voltrekken?<sup>11</sup>

Komen de opvolgers van Broertjes wel eens van hun ladders af?

Worden de onvermijdelijk optredende verschillen meteen in een nationaal vergelijklijstje geproblematiseerd of worden die gezien als de uiting van het verschil dat lokale bestuurders samen met de andere spelers in hun zorgnetwerken ook zelf willen maken? En wat gaat de rechter doen?

Het wordt spannend de komende maanden en jaren. Maar ik hoop en reken op de veerkracht van ons decentrale bestuur. Dat heeft de identiteit, de traditie en de opdracht het verschil te maken. En die traditie dateert al van lang voor Thorbecke en de Bataafse republiek.

---

<sup>10</sup> De term ontleen ik aan de voorzitter van het Brabantse Genootschap van Familiebedrijven, Bob Hutten.

<sup>11</sup> Een vraag die bij de inzakkende regionale kranten en de dreigende centralisering van regionale omroepen alleen maar meer actueel wordt.

## Literatuur

Acemoglu, D. & J.A. Robinson (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Random House.

Adams, M. & W. Witteveen (2014). Democratisch wetgeven en de rol van het parlement: over de zoektocht naar het algemeen belang. In: J.C.A. de Poorter (red.), *De ordening van Mechanismen van rechtsvorming in de democratische rechtsstaat. Het primaat van de wetgever vanuit verschillende perspectieven belicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 37-63.

Boogers, M.J.M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1998-2008. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. 's-Gravenhage.

Boutellier, J.C.J. (2011). *De Improvisatiemaatschappij: over de sociale erkenning van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boutellier, J.C.J. (2014). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. (*verschijnt binnenkort*)

Boutellier, J.C.J. en M. Van der Klein (2014). *Praktijken van sociale verantwoordelijkheid. Over de inzet van burgers in een 'participatiesamenleving'*. Verweij-Jonker Instituut: Utrecht.

Broertjes, P.I. (2014). *Kap een breder pad tussen feiten en beelden. Op naar de echt gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Ben Pauw lezing 2014. 's-Gravenhage: Droge en van Drimmelen.

Donk, W.B.H.J. van de (2001). *De gedragen gemeenschap. Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*. Den Haag, SDU Uitgeverij

Donk, W.B.H.J. van de (2014). Vernieuwing, veerkracht en verbinding als opdracht en opgave. In: W.B.H.J. van de Donk *et al.*, *Het Nieuwste Brabant*. Eindhoven: Lecturis, pp. 13-43.

Donner, J.P.H. (2014). *Toezicht en vertrouwen: Alice in spiegel land? Toespraak tijdens het jaarsymposium van het Thijmgenootschap, de Stichting Thomas More en de Adelbertvereniging*. Den Bosch, 1 november 2014.

Dror, Y. (2014). *Avant-Garde Politician. Leaders for a new Epoch*. Washington: Westphalia Press.

Evers, D. & J. Tennekes (2014). *De Europeanisering van de Nederlandse Ruimtelijke Ordening*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

- Geuss, R. (2001), *Public Goods, Private Goods*. Princeton: Princeton University Press.
- Hartog, J. den & M. Blanken (2014), *Brabantse veerkracht vindt zijn toekomst in de logica van de burgers*. In: W.B.H.J. van de Donk *et al.*, *Het Nieuwste Brabant*. Eindhoven: Lecturis, pp. 236-253.
- Kreijveld, M. (2012), *Samen Slimmer. Hoe de 'wisdom of crowds' onze samenleving zal veranderen*. Stichting Toekomstbeeld der Techniek (77), Den Haag.
- Luhmann, N. (2000), *Vertrauen: ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 4. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius
- Gould, S.J. (2007). *Punctuated Equilibrium*. Harvard University Press.
- Rajmakers L.M. (2014). *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Dissertatie Universiteit Leiden.
- Poorter, J. de (2014a). *De verhouding tussen wetgever en rechter: over rechtsvorming in een open en vruchtbare dialoog*. In: J.C.A. de Poorter (red.), *De ordening van Mechanismen van rechtsvorming in de democratische rechtsstaat. Het primaat van de wetgever vanuit verschillende perspectieven belicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 101-131.
- Poorter, J. de (2014b). *Over de ordening van mechanismen van rechtsvorming en betekenis van het primaat van wetgeving: slotbeschouwingen*. In: J.C.A. de Poorter (red.), *De ordening van Mechanismen van rechtsvorming in de democratische rechtsstaat. Het primaat van de wetgever vanuit verschillende perspectieven belicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 101-131.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. 's-Gravenhage.
- Scott, J.C. (1997), *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Wachter, D. De (2012). *Borderline Times. Het einde van de normaliteit*. Leuven: Lannoo.
- Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Steen, M. van der, J.R. de Hoog, A.R. Wendt en M.J.W. van Twist (2013). *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*. 's-Gravenhage: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Twist, M. J.M. van(1995), *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van de bestuurskunde*, Den Haag: VUGA.

Veld, R.J. in 't (2010). Kennisdemocratie. Opkomend Stormtij. 's-Gravenhage: SDU Uitgevers

VNG (2013). Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Jaarbericht 2013/Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

WRR (2004). Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam: Amsterdam University Press.