



# ‘Het sociaal domein heeft niets meer met politiek te maken’

Gemeenten worden overspoeld door nationale taken. Zeker in het sociaal domein staat de klassieke lokale autonomie onder druk. Volgens Douwe Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, is het hoog tijd voor een nieuw bestuursplan voor Nederland.

■ TEKST DORINE VAN KESTEREN BEELD MERLIJN DOOMERNIK

Staatsrechtgeleerde Douwe Jan Elzinga is geen onbekende in juridische en politieke kringen, maar ook bij veel krantenlezers gaat bij het horen van zijn naam wel een belletje rinkelen. In 2000 leidde hij de staatscommissie die het politieke stelsel van de gemeente hervormde. Er kwam toen een einde aan het systeem waarin de gemeenteraad uit zijn midden een aantal wethouders koos. Voortaan kwam er een duidelijke tweedeling tussen college en raad, net als tussen kabinet en parlement. Het doel was de levendigheid van het lokale politieke debat te vergroten en de kloof – ja, twintig jaar geleden was die er ook al – tussen burger en kiezer te verkleinen.

Maar precies dat, de kracht van de lokale democratie, staat nu onder druk. “De theoretische rolverdeling is helder. De wethouders maken het beleid en worden gecontroleerd door de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad. De raad kan die controletaak alleen uitvoeren als hij keuzevrijheid, bevoegdheden en zeggenschap over de financiën heeft. Maar dat is steeds minder het geval nu gemeenten voor meer dan 70 procent beleid van de rijksoverheid uitvoeren. Want welke invloed kunnen raadsleden daar nog op uitoefenen? Geen enkele. Politiek bedrijven is dus nagenoeg onmogelijk geworden.”

Willen we dat wel?, vraagt Elzinga zich retorisch af. “Vakdepartementen in Den Haag verzinnen van alles en gemeenten moeten het uitvoeren. Eigenlijk kunnen we de gemeente en de gemeenteraadsverkiezingen dan net zo goed afschaffen. In Zweden hebben ze dat een tijdje gedaan: de gemeente als kleurloze, uniforme uitvoeringsdienst van de nationale overheid. Nou, daar kwamen ze gauw weer van terug.”

**Het beviel niet?** “Je moet het belang van een ‘politieke’ gemeente niet onderschatten. Invloed van burgers tot op het laagste politieke niveau is essentieel in een moderne democratie. Een gemeentebestuur dat linksom, rechtsom of door het midden besluiten neemt die passen bij de wens van de burger, dát is politiek bedrijven. Als het bestuur die speelruimte niet heeft, dan valt er *de facto* niets te kiezen voor de inwoners. Daarnaast is een sterke lokale democratie nodig voor het begrip van het openbaar bestuur in een land. Mensen snappen beter hoe beleid, regels en wetten op provinciaal en landelijk niveau tot stand komen als ze zien hoe dat in hun eigen stad of dorp gaat.”

**Medebewind** Van bijstand tot jeugdzorg tot energietransitie: je kan het zo gek niet bedenken of gemeenten moeten het doen, zei Elzinga onlangs in *de Volkskrant* over het uitdijende takenpakket van de derde bestuurslaag. Het zwaartepunt van de decentralisaties ligt in het sociaal domein: wat in 2004 begon met de bijstand, kreeg zijn voorlopige voltooiing met werk, jeugdzorg en zorg aan langdurig zieken en ouderen in 2015. Dit zijn voornamelijk ‘medebewindstaken’: taken ter uitvoering van nationale wetgeving. “In het sociaal domein hebben gemeenten amper nog marges. Ze kunnen het armoedebelaid een beetje opplussen, maar dat is het dan wel. Voor het overige zijn gemeentelijke afdelingen werk, inkomen en zorg uitvoerders van de landelijke sociale voorzieningen geworden.” »



» Bij de drie decentralisaties heeft de rijksoverheid volgens de hoogleraar misbruik gemaakt van de gemeenten. “Door in te calculeren: als zij te weinig geld hebben, moeten ze het gewoon zelf oplossen. In die zin waren de decentralisaties dus een prachtig vehikel voor de noodzakelijk geachte bezuinigingen. Inmiddels zijn de tekorten in het sociaal domein zo opgelopen dat 100 van de 350 gemeenten praktisch failliet zijn. In alle gemeenten nemen de tekorten een steeds grotere hap uit het budget dat zij vrij kunnen besteden. En zonder vrij budget geen politieke keuzes.”

**Zit de werkelijke pijn dan niet bij de bezuinigingen an sich?** “Nee, het probleem heeft twee kanten. Als je een taak moet uitvoeren, dan heb je daar voldoende geld voor nodig. Dat is één. Maar minstens zo belangrijk is de vraag of deze taken wel geschikt zijn voor de gemeente. Neem de (gespecialiseerde) jeugdzorg: je weet van tevoren dat de helft van de gemeenten niet de menskracht en expertise heeft om die complexe dossiers het hoofd te bieden. Dan heb ik het zowel over de ambtenaren als over de wethouders en gemeenteraadsleden. Zeker kleine gemeenten missen de deskundigheid om zich hier überhaupt een oordeel over aan te meten. Dus als het Rijk zo’n taak overhevelt naar gemeenten, moet er in potentie wel de mogelijkheid zijn om daar fatsoenlijke politiek op te bedrijven – niet alleen qua beleids- en budgetvrijheid, maar ook qua verstand van zaken. Het tweede democratisch lek komt voort uit de schaalvergroting: weinig kleine en middelgrote gemeenten kunnen de taken in het sociaal domein zelfstandig aan. Deze worden dus belegd op (boven) regionaal niveau. Dan gaan ze met meerdere wethouders bij elkaar zitten – een soort Poolse landdagen – en de individuele gemeenteraden verliezen de zaak uit het oog. Dat betekent: nóg minder democratische sturing en controle.”

**Je zegt: het is van tweeën één. Als het Rijk uitvoeringskantoren maakt van gemeenten, dan moeten ze ook het vereiste budget krijgen om hun werk adequaat te kunnen doen.** “Kijk naar de Belastingdienst – niet zo’n goed voorbeeld, dat realiseer ik me – en de Sociale Verzekeringsbank. Als die te weinig geld hebben om hun taken te verrichten, dan worden ze aan het einde van het jaar bijgepast door de rijksoverheid. Nu gemeenten in dezelfde mate nationale taken uitvoeren als deze diensten, zie ik niet in waarom de financieringssytematiek anders moet zijn.”

## ‘Is het zinvol om iets wat overal hetzelfde moet worden uitgevoerd, bij 350 gemeenten neer te leggen?’

**Het idee achter de decentralisaties is dat de gemeente dicht bij de burger staat.**

“In het sociaal domein is het gelijkheidsbeginsel dominant: het Rijk vindt het onaanvaardbaar als de bijstand in Appingedam lager is dan in Terneuzen. De centrale vraag is dan of het zinvol is om iets wat overal hetzelfde moet worden uitgevoerd, bij 350 gemeenten neer te leggen. Ruimte voor politieke verschillen en lokaal maatwerk is er niet en in bedrijfskundig opzicht is het ook nog eens buitengewoon ondoelmatig. Wat is dan nog de zin van die gemeentelijke taaktoedeling? De inkomstenbelasting – die ook in het hele land op dezelfde manier wordt geïnd – loopt toch ook niet via de gemeenten? Integraliteit was destijds een ander argument. Wmo en jeugdzorg horen bij elkaar en moeten in één hand worden gehouden, dat idee. Maar is dat nu wel zo? Is de relatie van de jeugdzorg met de gezondheidszorg niet even groot als met de welzijnssector?

Als je zo redeneert, kun je je afvragen wat er mis is met bijvoorbeeld een provinciale sociale dienst met een paar lokale buitenkantoren. Of met een vorm van functioneel bestuur dat de jeugdzorg uitvoert, naar analogie met de waterschappen. Dan wordt inhoudelijke vak-kennis het belangrijkste criterium en halen we de politiek eruit. Met vormen van toezicht en inspraak kan je derden en inwoners ook een stem geven in zulke ‘zorgschappen’.”

**Gemeenten wilden het toch ook graag, al die extra taken?** “Op het eerste gezicht is groeien, machtiger en belangrijker worden, altijd wel prettig. De wethouder sociaal domein is een superwethouder geworden die over 60 procent van de begroting gaat. Gemeenten dachten bijvoorbeeld dat ze de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering wel even goedkoper en efficiënter konden organiseren dan de provincies. Maar wat kregen ze? Een veel te krap budget en een jeugdzorg die aan allerlei landelijke regels was gebonden, dus nauwelijks speelruimte. En kijk nu eens: de financiële situatie is alarme-rend, er is een groot gebrek aan personeel in de sector en kwetsbare jongeren krijgen niet of niet op tijd hulp.

Ondertussen grijpt het Rijk voortdurend in als het niet naar zijn zin gaat in het sociaal domein. Denk aan de verplichting voor gemeenten om beschut werk te realiseren, de invoering van het Wmo-abonnementstarief, het afdwingen van regionale samenwerking in de jeugdzorg ... Terwijl: als je ervoor kiest om taken te decentraliseren, kan je aan allerlei aspecten van dat beleid geen eisen meer stellen. Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden, zoals voormalig Raad van State-voorzitter Piet Hein Donner ooit zei.”



» **Het animo en enthousiasme van (potentiële) raadsleden nemen ook af, merk je.**

“Mensen gaan in de raad omdat ze invloed willen hebben op de veiligheid, ruimtelijke inrichting, scholen, sportclubs en culturele faciliteiten in hun woonplaats, maar daar is geen tijd en geen geld voor omdat gemeenten worden overspoeld met medebewindstaken. Het sociaal domein heeft al helemaal niets meer met politiek te maken. Raadsleden sturen hier niet op, dat willen en kunnen ze niet. Het enige wat ze doen, is discussiëren over de rijksbezuinigingen en deze een beetje netjes proberen te verwerken. Gemeenteraden komen dus niet meer toe aan hun belangrijkste werk: het openbaar debat voeren, praten met burgers en hun wensen vertalen in lokaal beleid. Dat is tragisch en zorgt voor frustratie.”

**Wat nu?** “We moeten fundamenteel nadenken over wie welke taken het beste kan verrichten. Ik pleit voor een bestuursplan voor Nederland dat heldere criteria geeft voor de taaktoedeling per bestuurslaag. Kan er een politieke invulling worden gegeven aan een taak, is er sprake van vrije keuze en budget? Zo ja, dan kan deze aan de gemeente worden gegeven. Zo nee, dan ligt een vorm van functioneel bestuur meer voor de hand. Zo’n plan kennen bijvoorbeeld Duitsland en Zwitserland ook. Als een departement vervolgens niet in overeenstemming met het plan handelt, wordt het door de minister van Binnenlandse Zaken ter verantwoording geroepen. Dan is er regie en duidelijkheid.”

**Je vestigt je hoop op de Raad van Europa.** “Het Europees handvest voor lokale autonomie bepaalt dat de lokale autonomie in iedere lidstaat ‘substantieel’ moet zijn. Een delegatie van de Raad van Europa bezoekt alle lidstaten periodiek om te kijken of dat in de gemeentelijke praktijk ook zo is. En als men dan ziet dat het hier bedroevend is gesteld met de vrijheid om beleid en budgetten vast te stellen, kan Nederland lastige vragen verwachten.”



**Douwe Jan Elzinga** (1950) studeerde geschiedenis en Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij promoveerde in 1982 met een proefschrift over de politieke partij en het constitutioneel recht. In 1986 werd hij benoemd tot hoogleraar staatsrecht. Hij is gespecialiseerd in grondrechten, lagere overheden, de verhouding tussen parlement en regering en de positie van politieke partijen.

**‘Gemeenteraden komen aan het belangrijkste niet toe: praten met burgers en hun wensen vertalen in lokaal beleid – dat is tragisch’**

**Vrij vertaald zeg je dat het Rijk op de stoel van gemeenten is gaan zitten. De laatste tijd is ook steeds vaker het geluid te horen dat de rechter de stoel van de wetgever heeft ingenomen.**

“Toegespitst op het sociaal domein: inwoners van diverse gemeenten zijn al met succes naar de rechter gedaan om af te dwingen dat zij recht kregen op een voorziening als huishoudelijke hulp, met een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Want waarom krijgt mijn broer in een nabijgelegen plaats het wel en ik niet? Rechters hebben dus in het algemeen de neiging om te interveniëren in beleid en wetgeving. Maar wat er in de Urgenda-zaak is gebeurd, gaat veel verder. Daar doet de Hoge Raad een beroep op het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, het EVRM, dat algemene criteria bevat om het leven en de veiligheid van burgers te beschermen. Als de regering de klimaatdoelstellingen niet haalt, is dat een inbreuk op de mensenrechten in Nederland, is de redenering. In mijn ogen is dit een gekunstelde route, een vrijmoedige interpretatie van het EVRM. Als je geïsoleerd kijkt – ik draag het klimaat een warm hart toe – kan je vrede hebben met het gebod van de rechter om de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 25 procent te verminderen. Maar het is noodzakelijk om verder te kijken dan dit dossier en goed na te denken over de verhouding tussen politiek en rechter. De Nederlandse Grondwet verbiedt dat rechters wetten van de nationale overheid toetsen aan de Grondwet. De reden daarvan is dat wij kiezen voor het primaat van de wetgever: in belangrijke kwesties heeft niet de rechter maar de – democratisch gekozen – politiek het laatste woord.”

**Wordt het nog wat, met het openbaar bestuur in Nederland?** “Ik ben optimistisch, want het verzet groeit. Gemeenten en commissarissen van de Koning versturen de ene brandbrief na de andere, de Tweede en Eerste Kamer zijn ongerust. De commissie-Remkes, die de regering adviseert over modernisering van het parlementair stelsel, uit stevige kritiek op de werkwijze van politiek Den Haag tijdens de decentralisaties in het sociaal domein en op de niet-aflatende bemoeienis sindsdien. De Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur vertolken vergelijkbare standpunten. De minister van Binnenlandse Zaken sluit nu niet uit dat er een wet op de decentralisatie komt, waarin de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden opnieuw worden gedefinieerd. Hopelijk leidt dit alles ertoe dat de toekomst van het openbaar bestuur een thema wordt bij de komende Tweede Kamerverkiezingen en kabinetsformatie.” \*