**Als je doet wat je deed….**

**Door albert jan kruiter en roel in ‘t veld**

Het lokale bestuur is op drift. De decentralisaties bieden gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Ze moeten leiden tot een transitie en vervolgens tot een transformatie. Na 2015 moet er geleidelijk een nieuwe verzorgingsstaat ontstaan op lokaal niveau. Zorg-, dienst- en hulpverlening moeten goedkoper *en* beter. Mensen moeten meer problemen zelf oplossen en de gemeente moet ze daartoe stimuleren. De mantra’s zijn bekend: beleid dichter bij de burger. Zelfredzaamheid, samenredzaamheid en eigen kracht doen de rest.

Vooralsnog is het allemaal theorie. Beleidstheorie om precies te zijn. Natuurlijk wordt er volop geëxperimenteerd, maar de publieke zaak is geen laboratorium waar je ceteris paribus steriel en gecontroleerd kan voorsorteren op wat komen gaat. De verandering zijn zo intens en massaal dat de onverwachte en wellicht ongewenste effecten nauwelijks op voorhand te simuleren zijn. De komende jaren zullen dan ook gekenmerkt zijn door dynamiek: verandering en veranderen zullen de norm zijn. In plaats van gestandaardiseerd uitrollen en uitvoeren, zoals dat de afgelopen jaren vaak gebeurde.

Wie achterom kijkt ziet die veranderingen steeds sneller dichterbij komen. Wel of geen participatiewet? Wel of geen huishoudtoets? Wel of geen compensatiebeginsel? Wel of geen eigen bijdrage? Gaan de wijkteams nu wel of niet de toegang tot de Tweede Lijn regelen? En blijft het gelijkheidsbeginsel van kracht of mogen gemeenten ongelijke gevallen behandelen naarmate ze verschillen? En hoe hoog zijn de frictiekosten en wat betekenen ze? En als er een vruchtbare bodem lijkt te zijn om de decentralisaties lokaal vorm te geven, gooien sociaal akkoord en zorgakkoord roet in het eten; fragiele bottom up initiatieven verdwijnen onder druk van sociale partners en Rijk.

En het einde is nog niet inzicht. Dynamica lijkt statica permanent te vervangen. Dit weerhoudt zorg- en welzijnsinstellingen, alsmede sommige gemeenten en ministeries, er echter niet van om te streven naar behoud, naar zekerheid en duidelijkheid. Naar de situatie waar ze altijd in gefunctioneerd hebben. Die hang naar een nieuwe standaard is te verklaren, maar is tegelijkertijd vragen om problemen. Duidelijkheid valt momenteel nauwelijks te geven. Actoren in het sociale domein doen er dan ook verstandig aan om te anticiperen op een periode van onduidelijkheid. De parameters en financieringsstromen uit het verleden zullen er anders uitzien in de toekomst.

Weten we dan helemaal niets? Of anders geformuleerd: wat weten we wel over de sociale sfeer? Dat naast de bestuurlijke en organisatorische dynamiek, de sociale sfeer ook inherent dynamisch is. Sinds mensen samenleven, vrijwel de hele geschiedenis dus, kent de sociale sfeer een aantal mechanismen die vrijwel onveranderlijk zijn gebleven.

*Free riders en prisoner dilemma’s*

Waar mensen gezamenlijk gezamenlijke problemen oplossen, zullen mensen die niet bijdragen van de oplossing, er toch van profiteren. Dit gaat ten koste van de motivatie van anderen om wel aan de oplossing bij te dragen en daarmee van het vermogen om gezamenlijke problemen gezamenlijk op te lossen. Daarnaast laten prisoner dilemma’s zien dat rationeel handelende individuen zelden tot optimale oplossingen komen. Zelfs als juist die kennis al op voorhand bekend is. Tot slot laat de Tragedy of The Commons zien dat egocentrische mensen geneigd zijn om publieke goederen zo te exploiteren, dat ze teloor gaan. Oftewel, egocentrische mensen zijn niet zelf in staat om zonder overheidsinterventies tot weldadig handelen te komen. Juist daarin schuilt vaak de legitimatie van het handelen van de overheid. Een overheid die moet bezuinigen en die burgers juist vertelt dat ze meer “zelf” moeten doen.

De uitdaging voor gemeenten is dus om de negatieve effecten van klassieke en destructieve mechanismen in het sociale domein te voorkomen. Feitelijk is dat altijd de functie van de verzorgingsstaat geweest. De vraag is hoe de verzorgingsstaat van de toekomst daarvoor op lokaal niveau toegerust zal zijn. Het observatievermogen van raadsleden en wethouders is daarvoor van cruciaal belang. Maar ook hun bekwaamheid om morele waarden aanvaardbaar vorm te geven in verstandige voorschriften voor ambtelijk handelen. Daarom maakt een toekomstverkenning over de sociale sfeer ook deel uit van het gemeentebrede programma in Haarlemmermeer tot vergroting van het strategisch vermogen van bestuur en ambtelijke organisatie. Daarom ook naast de verkenning een simulatiespel ontwikkeld om de lenigheid in de omgang met onzekerheid en ongelukken te oefenen.

Dat is van belang, vooral omdat de relatie tussen het Rijk en lokaal bestuur fundamenteel van karakter verandert. Die relatie is altijd statisch en hiërarchisch van aard geweest. Feitelijk was er niet zo zeer sprake van decentralisatie, maar van deconcentratie. Als het ging om zorg en sociale zekerheid, dan bepaalde het Rijk de koers en de budgetten, en de gemeente voerde uit. De facto was de gemeente een uitvoeringsinstelling van het Rijk. De Tweede Kamer definieerde rechten en garanties, gemeenten kregen budget om het uit te voeren. De relatie was lineair, uniform (voor alle gemeenten hetzelfde) en top down.

Dat gaat veranderen. Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om zelf de aard en de vorm van (jeugd)zorg en sociale zekerheid vorm te geven. Wie al dan niet aanspraak mag maken op publieke hulp-, zorg en dienstverlening, wordt niet meer bepaald door de wetgevers in Den Haag, maar door de gemeente. Gebaseerd op verordeningen die de gemeenteraad vaststelt.

Niet het ministerie van VWS of SZW bepaalt, maar de lokale ambtenaar die aan de andere kant van de keukentafel (zoals het gemeenteloket nu heet), een hulp behoevende burger tegenover zich treft. Dat betekent in theorie dat de hiërarchische op uitvoering gerichte relatie verandert. Ook de uniformiteit zal verdwijnen. Er zullen verschillen ontstaan in de manier waarop gemeenten de budgettaire kaders van het rijk interpreteren, invullen en uitvoeren. Niet iedere burger, niet iedere politieke partij en niet iedere zorginstelling zal dat accepteren.

De discussie die voor de zomer losbarstte rondom een wethouder in Deventer, die mensen met een uitkering wilde opzadelen met een plicht om iets voor een ander te doen, spreekt boekdelen. Hoewel die plannen in veel gemeenten leven, en soms al praktijk zijn, vielen het journaille, de landelijke politiek, de lokale partijen en de kiezer over haar heen. Een deel was uit op het herstel van de oude verzorgingsstaat. Die discussie zullen we de komende jaren terug zien komen. En gemeenten zullen zich voor hun keuzen in toenemende mate moeten verantwoorden aan de kiezers (horizontale verantwoording) in plaats van aan de controllers van het Rijk (verticale verantwoording). Maar de controllers verdwijnen niet evenmin als de nationale inspecties en de nationale politiek en de nationale media.

Het beeld van tektonische platen doemt op. Rijk en gemeenten schuiven langs elkaar, steunen soms op elkaar, botsen en veroorzaken kleine en grotere aardverschuivingen. We weten dat de botsingen gaan ontstaan, maar niet precies waar (in welke gemeente) en wanneer. In de architectuur is het bekend dat je op plekken waar in het verleden veel botsingen plaats vonden, op een bepaalde manier moet bouwen. En die techniek blijft zich ontwikkelen. Wie op de standaard manier gebouwen letterlijk “in beton giet” kan scheuren verwachten.

Het zelfde geldt ook voor lokaal beleid. In het verleden waar in het Rijk bepaalde, en de gemeente uitvoerde, was vrijwel iedere handeling van de gemeente geregeld, geprotocolleerd. Langlopende contracten met zorgaanbieders (10 jaar was geen uitzondering) maken de betonmetafoor passend.

De noodzaak bestaat nu voor iedere gemeente om een dynamische beleidsontwikkelaar te worden.

In ieder geval kan een gemeente niet zo verkokerd opereren als het rijk. Want uitkeringen en zorg en huisvesting en onderwijs mogen dan in verschillende ministeries zijn ondergebracht, in de problematiek van een gezin zijn die schotten schadelijk. De verwachte en al ingeboekte winst in effectiviteit is alleen dan te bereiken als die schotten in de dienstverlening niet bestaan. Dat is een majeure organisatorische uitdaging. Dat betekent dat gemeentelijke organisaties niet alleen permanent moeten leren, maar ook gevoelig moeten worden voor de omgeving waarin ze functioneren.

Maar een *schaal van Richter* voor het lokale bestuur bestaat nog niet. Laat staan een instrument om trillingen te compenseren. Het is daarom verstandig om voorlopig budgettaire, juridische, institutionele en professionele ruimte te laten voor aanpassingen. Dat klinkt als een open deur, maar de eerste protocollen en beslisbomen liggen alweer klaar op de “keukentafels” om de professionals te ondersteunen bij hun beslissingen. De eerste contracten met (dezelfde) zorgaanbieders zijn alweer gesloten, en politici roepen alweer dat “het toch niet zo kan zijn” dat de WMO in Tilburg anders uitgevoerd wordt dan in Groningen. Het zijn uitingen van wat we kenden en deden: de gemeente als uitvoeringsorganisatie van het Rijk als opdrachtgever. Maar het zijn ook uitingen van het beton dat zal gaan rotten als de decentralisaties een feit zijn. Gemeenten zullen zelf moeten leren hoe ze met de klassieke mechanismen die de sociale sfeer ontwrichten kunnen omgaan. Dat betekent dat ze een balans moeten vinden tussen enerzijds en het gelijk behandelen van gelijke gevallen en anderzijds het ongelijk behandelen van mensen naarmate ze verschillen. Daarnaast moeten gemeenten gezamenlijk een balans vinden tussen gelijk behandeld willen worden door het Rijk, en anderzijds verschillen accepteren. Waar gelijkheid een statisch productieproces vergt, zal de toekomst van het lokale bestuur afhangen van de manier waarop gemeenten een dynamisch leerproces kunnen inrichten. Het afgelopen jaar hebben wij dat in de gemeente Haarlemmermeer geprobeerd. De belangrijkste conclusie daarvan is dat leren mogelijk is, maar wel een leerarchitectuur en een – ook bestuurlijk verankerde- leercultuur vereist.