

Pauline Meurs

Hoogleraar bestuur van de gezondheidszorg, voorzitter Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Maatwerk en willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid¹

Inleiding

‘Zorg via de gemeente kan tot vijf keer zo duur uitvallen’ kopt de Volkskrant op 22 december 2015. Aan het einde van het jaar wordt in verschillende media de balans opgemaakt. Wat hebben de decentralisaties in het sociaal domein teweeg gebracht? Zijn de verschillen niet te groot? Hoe is het gesteld met de nabijheid van de gemeente en de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger?

Het Volkskrant artikel verhaalt over de lotgevallen van mensen met niet-aangeboren hersenletsel. Organisaties die deze patiënten dagbesteding en begeleiding bieden, zien veel cliënten afhaken. Dat komt omdat de bijdrage hoger uitvalt dan vroeger, patiënten moeten naar draagkracht voor hun zorg betalen. Critici stellen dat de prijsverhoging te veel is en de ongelijkheid in de tarieven tussen gemeenten onrechtvaardig. Een van de medewerkers van de zorginstelling uit de regio Noord-Holland: “Mensen die na een beroerte of ongeluk moeten werken aan hun herstel, moeten daarvoor de noodzakelijke hulp kunnen betalen. In de ene gemeente is die wel betaalbaar, in de andere niet. Dat is geen maatwerk maar willekeur!” In Apeldoorn is een andere keuze gemaakt. De gemeente heeft er voor gekozen de bijdrage bescheiden te houden - 20 euro per uur - vanwege signalen dat de middeninkomens anders onevenredig zouden worden getroffen. De aangrenzende gemeente Epe heeft dat niet gedaan. Een bewoner uit Epe met niet- aangeboren hersenletsel en met een inkomen van iets boven modaal zegt: “Dit is geen eigen bijdrage meer, we moeten vrijwel alles zelf betalen. Dit is totale willekeur. Als we 300 meter verderop hadden gewoond, in de gemeente Apeldoorn, had ik wel door kunnen gaan met de begeleiding”. De gemeente Epe stelt in een reactie, dat het mogelijk is om bezwaar aan te tekenen: als mensen de ondersteuning willen stopzetten, wordt door de consultants van de gemeente nagegaan wat de oorzaak hiervan is. Als blijkt dat het de hoogte van de bijdrage is dan wordt gekeken of er alternatieven zijn, bijvoorbeeld algemene voorzieningen waarvan gebruik kan worden gemaakt. Andere gemeenten waar deze kwestie ook speelt, verweren zich door aan te geven dat voorheen een onrealistisch lage prijs voor de zorg werd gevraagd. Nu is de kostprijs maatgevend, alleen zo kan de kwaliteit van de zorg worden gegarandeerd. Bovendien motiveert deze aanpak burgers om naar alternatieven te kijken.

Zomaar een voorbeeld uit de praktijk van de decentralisaties en het beleid van de gemeente. Dit voorbeeld zou met vele andere kunnen worden aangevuld. Verontwaardiging over de verschillen tussen gemeenten, een oproep om zelf verantwoordelijkheid te nemen, financiële motieven, een beroep op schaarse middelen en steeds weer een normatieve uitspraak: dit is willekeur. Willekeur in negatieve zin gedeut.

In deze bijdrage staat het thema willekeur centraal. Wat wordt precies bedoeld? Op welk beginsel wordt eigenlijk een beroep gedaan? Is willekeur niet per definitie het bedoelde gevolg van decentralisatie van beleid, van lokale invulling, van meer maatwerk, van meer eigen verantwoordelijkheid? Wanneer kan het wel en wanneer schuurt het? En zijn er wegen om willekeur – of beter gezegd variëteit en verschil - te legitimeren en vooral ook als iets nastrevenswaardigs in te zetten?

¹ Met dank aan Albertine van Diepen, senior-adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, voor de adviezen bij de voorbereiding van dit essay.

Verschillende opvattingen over rechtvaardigheid

Het voorbeeld uit de Volkskrant is er – zoals gezegd – een uit velen. Welke argumenten worden door de verschillende partijen gevolgd? Een kleine analyse van het krantenbericht en de aangehaalde belanghebbenden laat zien dat ieders positie met verschillende argumenten wordt gestaafd.

Een eerste argument is dat de verschillen in de hoogte van de eigen bijdragen tussen gemeenten *te groot* zijn geworden en dat is onrechtvaardig. Woonplaats zou niet bepalend mogen zijn voor de prijs van zorg, of beter gezegd voor de hoogte van de eigen betaling. Een tweede argument is dat mensen die het *echt* nodig hebben, verstoken blijven van de *noodzakelijke* hulp en begeleiding. Een derde argument is dat de zorginstellingen klaar staan om zorg te leveren en over de noodzakelijke expertise beschikken om mensen verder te helpen en dat deze hulp en deskundigheid nu *ongebruikt* blijft met alle gevolgen van dien. Veel instellingen die zorg en begeleiding bieden, hebben het moeilijk om het hoofd boven water te houden. Een vierde argument is dat nu eenmaal besloten is om zorg naar draagkracht te leveren en dat de prijzen tot nu toe, *onrealistisch laag* waren. Kortom nu wordt de echte prijs betaald en is de inhoud van ieders portemonnee maatgevend. En het is landelijk beleid waar de gemeenten zich aan houden. Een vijfde argument dat hier in stelling wordt gebracht is van meer formele aard: mensen kunnen bezwaar aantekenen. Met andere woorden er zijn procedures die gevolgd kunnen worden en mocht er sprake zijn van *te hoge bijdragen* dan wordt gezocht naar een oplossing. Een zesde argument – zonder dat het expliciet in het artikel wordt genoemd – is dat de verschillen tussen de gemeenten *democratisch gelegitimeerd* zijn. De gemeenteraad van Apeldoorn heeft een andere afweging gemaakt dan de gemeenteraad van Epe. En tenslotte, een alles overkoepelende argument: met deze maatregelen wordt juist bevorderd dat burgers creatief worden en *eigen oplossingen* gaan zoeken.

Bij deze versimpelde weergave van de argumenten heb ik steeds de normatieve stellingname gecursiveerd: betrokkenen kiezen positie op basis van een bepaalde eigen gevoelswaarde. Daarbij worden steeds uiteenlopende rechtvaardigingsgronden in stelling gebracht. De eerste drie argumenten verwijzen naar onrechtvaardige verschillen in toegang tot zorg. Blijkbaar is er een grens die niet zozeer in maat en getal te benoemen is, maar wel gevoelsmatig aangeeft dat de verschillen *té groot* zijn, overwegingen van realistische prijs en democratische besluitvorming doen daar niets aan af. Mensen hebben hulp nodig, de hulp is beschikbaar en zij krijgen deze niet. Het vierde argument verwijst enerzijds naar gemaakte afspraken: naar draagkracht betalen; anderzijds is het kritiek op de prijs die burgers tot nu toe gewend waren te betalen. Deze was kunstmatig te laag. Hier komt een ander rechtvaardigheids criterium in het vizier: de echte prijs moet worden betaald, en er moet naar draagkracht worden betaald. Dat het gaat om rechtvaardige beslissingen wordt in het vijfde en zesde argument gestaafd met een beroep op de procedures en de discretionaire ruimte om naar alternatieven te zoeken en onder verwijzing naar de democratische legitimiteit van besluiten. Het zesde argument verwijst met name naar de onderliggende beleidslogica: minder overheid meer samenleving, meer eigen verantwoordelijkheid. Eerst de eigen kracht aanboren en pas dan de collectieve voorzieningen aanspreken. Het is niet mijn bedoeling om aan de ene rechtvaardigheidsgrond een groter gewicht toe te kennen dan aan de andere. De verschillende argumenten verwijzen naar verschillende onderliggende waarden en die niet makkelijk met elkaar zijn te verzoenen. Deze waardenconflicten vinden naar mijn oordeel hun oorsprong in de verschillende doelen die met het decentralisatiebeleid worden beoogd. In een vogelvlucht volgt nu een overzicht van de verschillende doelen van dat beleid.

De kaders

In het Regeerakkoord van 2010 '*Vrijheid en verantwoordelijkheid*' van het Kabinet Rutte 1 worden de eerste stappen aangekondigd in een reeks decentralisaties in het sociaal domein. Daarin wordt gesteld dat het kabinet gelooft in een overheid die alleen doet wat zij moet doen, het liefst zo dicht mogelijk bij de burgers. In het Regeerakkoord van 2012 '*Bruggen slaan*' wordt het voornemen van verdere decentralisaties geconcretiseerd. De gemeente wordt de centrale actor in het sociaal domein

(Bressers et al., 2015). Alles bij elkaar gaat het over drie majeure decentralisaties: gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en de ondersteuning en extramurale begeleiding van langdurig zieken en ouderen. Het gaat bij deze verandering niet alleen om een bestuurlijke herverdeling van verantwoordelijkheden van centraal naar lokaal. Er is ook sprake van een behoorlijke bezuinigingsopgave: gemeenten moeten meer doen met veel minder geld. En dat niet alleen; de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt aangesproken. Burgers – zo is de gedachte – moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en meer participeren in de samenleving, zo staat te lezen in het Regeerakkoord van 2012. Later wordt dit participatiebeginsel in de Troonrede van 2013 opgenomen: “om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt het ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dit kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar leven en omgeving”. Los van de grote complexiteit die gepaard gaat met het doorvoeren van drie verschillende processen van decentralisatie, wil de overheid met deze decentralisaties kortweg drie doelen realiseren:

- het verbeteren van de kwaliteit van ondersteuning en zorg die is toegesneden op de zorgbehoeften van individuele burgers;
- het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving en het vergroten van de (democratische) betrokkenheid en de zeggenschap van burgers;
- de financiële houdbaarheid van de voorzieningen.

De nieuwe regelingen – bijvoorbeeld in de langdurende zorg – dienen beter aan te sluiten bij de zorgbehoeften van burgers. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is – zo valt te lezen in de Kabinetsnotitie van 2013 ‘*Hervorming van de langdurende ondersteuning en zorg*’ – bedoeld om tot een individuele aanpak te komen en zo meer maatwerk te leveren.

Alles bij elkaar genomen, komt met deze decentralisaties een principiële verandering in de relatie tussen overheid en burgers tot stand. De beoordeling van die verandering is wisselend. De WRR (2012) laat zien hoe burgers op vele plaatsen zelf initiatieven nemen die publieke waarde toevoegen. De WRR is van oordeel dat de overheid dit soort initiatieven moet stimuleren en ondersteunen en zijn beleid daar op moet aanpassen. Daar staat tegenover de conclusie van de RMO in zijn advies *Terug treden is vooruitzien (2013)*: meer ruimte geven aan burgers vraagt een verandering van de rol van de overheid die veel fundamenteeler is dan is voorzien. De RMO vat het als volgt samen:

“Vooralsnog komt het ruimte geven aan maatschappelijk initiatief aarzelend tot stand. Enerzijds is er een breed besef van een vastgelopen verzorgingsstaat en een noodzaak van een terugtredende overheid; anderzijds bestaat er veel politiek ongemak bij het loslaten van zeggenschap en is er nog weinig erkenning voor het feit dat meer maatschappelijk initiatief de consequentie heeft dat er rondom publieke voorzieningen meer verschil gaat ontstaan rondom identiteit, keuzeaanbod en kwaliteit” (RMO, 2013, p.9).

De kritiek van de RMO maar ook van het SCP (2012) op de decentralisaties is dat een goede doordenking van de gevolgen van ‘minder overheid, meer samenleving’, ontbreekt. Het is geen zero-sum game: wat de ene krijgt, verliest de ander of andersom. Er zijn tal van voorbeelden waar wat met de ene hand wordt gegeven met de andere weer wordt ingenomen. Denk maar aan de verantwoordingseisen die worden gesteld aan nieuwe initiatieven. Het vertrouwen in de eigen kracht van burgers wordt dusdanig begrensd en gecontroleerd dat het de vraag is of er daadwerkelijk verantwoordelijkheid is overgedragen. De RMO (2013,p.23) heeft het over schijnruimte omdat de overheid niet echt loslaat en de eigen verantwoordelijkheid van de burger wil blijven definiëren.

Het beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid oogst ook op een andere manier kritiek: het zou teveel rieken naar de uitvoering van een beleidsprogramma van de overheid (Verhoeven et al.,

2013). De burger wordt als het ware het ultieme beleidsinstrument. Participatie van burgers is dan een beleidsmiddel geworden om doelen te realiseren (Bressers et al., 2015). Denk bijvoorbeeld aan de eigen netwerken van burgers die worden ingezet om vormen van zorg te verlenen en professionele zorg te substitueren. Mantelzorg als middel om besparingen in de zorg te realiseren. Het beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid wordt op een morele leest geschoeid. Burgers dienen zich verantwoordelijk (deugdelijk) te gedragen. Het is een deugd om voor de ander te zorgen. In een vergelijking tussen het Engelse en het Nederlandse beleid laten Verhoeven en Tonkens (2013) zien hoe de burger in Nederland wordt opgeroepen tot eigen verantwoordelijkheid als morele plicht terwijl het bij de Engelse burger vooral gaat om voldoende toerusting van burgers om die eigen verantwoordelijkheid te dragen. De Nederlandse benadering geeft burgers de schuld en roept op tot participatie als ware het een plicht. Burgers zouden zich slecht moeten voelen als zij het 'normale' niet doen: zorgen voor de ander. De Engelse empowerment strategie gaat uit van een heel ander perspectief: burgers voldoende toerusten en verleiden met actief burgerschap als iets dat prettig is om te doen. In Engeland gaat het niet zozeer om het individu maar om gemeenschappen en civil-service organisaties die versterkt moeten worden (Verhoeven & Tonkens, 2013, p.36). Juist dat toerusten van gemeenschappen en maatschappelijke organisaties krijgt in Nederland te weinig aandacht.

De gevolgen van 'minder overheid, meer samenleving' treffen we niet alleen bij de relatie tussen burgers en overheden maar ook tussen professionals en burgers. Zoals bij de cliënten met niet-aangeboren hersenletsel duidelijk werd: bezuinigen, decentraliseren en meer zelf doen heeft ook gevolgen voor de professionele praktijk. Een positief bericht is dat professionals en hun cliënten meer op zoek gaan naar passende zorg en ondersteuning. Meer eigen verantwoordelijkheid treft dan niet alleen de burger, maar ook de professional. Zoeken naar arrangementen die passen bij de vermogens, context en capaciteiten van de persoon. Nieuwe technologieën kunnen daar aan bijdragen o.a. door het bevorderen van de zelfredzaamheid van mensen thuis. De keerzijde van de medaille is dat wat tot nog toe als professioneel werk werd gezien waarvoor een bepaalde opleiding en kwalificatie nodig was, nu voor een deel wordt 'gedeprofessionaliseerd' en tot het domein van de mantelzorger, de vrijwilligers en de persoon zelf gaat behoren. Een beroep doen op meer eigen verantwoordelijkheid kan dus gevolgen hebben voor wat als professioneel wordt aangemerkt. Er treedt nu al een zekere grensvervaging op met gemengde vormen van professionele zorg en mantelzorg. De overheid wil echter blijven toezien op goede kwaliteit van zorg en ondersteuning. Deze overheidsverantwoordelijkheid houdt in principe op bij de grens van het privé-domein van burgers die voor elkaar zorgen met hulp van mantelzorgers en vrijwilligers. Maar de praktijk van vandaag met steeds meer mengvormen tussen professionele en vrijwillige zorg, roept vragen op over de wijze van toezicht op de kwaliteit. Wiens verantwoordelijkheid is dat in het nieuwe stelsel? En is er nog wel sprake van een publieke verantwoordelijkheid als zo expliciet wordt ingezet op eigen verantwoordelijkheid?

Een laatste voorbeeld van een onvoldoende doordenking van de slogan 'minder overheid, meer samenleving' is de ingewikkelde paradox waar gemeenten zich mee geconfronteerd zien: het stimuleren van de vrijwillige inzet van burgers (Bessers, 2015). Er is een smalle scheidslijn tussen gedwongen vrijwilligheid en eigen regie. Het is aan de gemeenten om initiatieven te ondersteunen van mensen die echt zelf iets willen, om nieuwe initiatieven te ontsluiten en variëteit toe te laten. Tegelijkertijd zijn diezelfde initiatieven en de bijbehorende participatie van burgers niet vrijblijvend, ze moeten namelijk bijdragen aan de realisatie van de doelen van de decentralisatie, in het bijzonder de bezuinigingsdoelstellingen.

Samenvattend, met de ingezette decentralisaties worden verschillende doelen beoogd. Deze doelen zijn niet zonder meer complementair en kunnen leiden tot botsingen van waarden: doelmatige besteding van middelen versus eigen initiatief, professionele inzet versus vrijwillige inzet, ruimte voor eigen keuzes versus controle, maatwerk versus toegang van zorg voor allen.... Het is zo gezien

niet verwonderlijk dat in het concrete geval van patiënten met niet- aangeboren hersenletsel verschillende vormen van (on)rechtvaardigheid worden ingezet om het eigen gelijk te halen.

Maar er is meer. Zoals gezegd beogen de decentralisaties de zorg dichter bij de burger te brengen. Op lokaal niveau weet men beter wat burgers nodig hebben, zo is de gedachte. Er wordt gesproken over de verplaatsing van de verzorgingsstaat naar de verzorgingsstad. Op lokaal niveau kan de anonimiteit van voorzieningen aangepakt worden en kan meer maatwerk worden geleverd en rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden. De verzorgingsstaat krijgt als het ware een andere invulling, een ander gezicht doordat de diensten dichterbij de burgers worden geleverd.

Verzorgingsstaat en verzorgende staat

'Minder overheid, meer samenleving' is ook ingezet als een antwoord op een uitdijende verzorgingsstaat. Dit argument is overigens niet nieuw (Meurs, 2015). Reeds in de jaren tachtig werd gestreefd naar een versoering van de voorzieningen, het versterken van de gemeenschapszin van burgers (als antwoord op de calculerende burger die voor eigen belang gebruik maakt van collectieve en anonieme arrangementen). Als we spreken over de verzorgingsstaat is het van belang een onderscheid te maken in drie aspecten (WRR, 2004 en 2006; RMO, 2006): de verzorgingsstaat in enge zin, de verzorgingsstaat als maatschappelijke dienstverlener, de verzorgingsstaat als verzorgende staat. De WRR heeft het over de vier v's: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Bij de verzorgingsstaat in engere zin gaat het om het stelsel van algemene risicobescherming en daaraan gekoppelde herverdelende inkomensoverdrachten (RMO, 2006, p.29).

Bij de verzorgingsstaat als maatschappelijke dienstverlener gaat het om private partijen die maatschappelijke diensten leveren op basis van publieke financiering en een wettelijk mandaat. In eerste aanleg waren deze uitvoerende organisaties ingebed in private netwerken van levensbeschouwelijke aard. Denk aan ziekenhuizen, scholen en woningbouwverenigingen. De verstatelijking van deze organisaties - ook verankerd in een aantal sociale grondrechten - leidt tot strakkere regelgeving en uniformering (WRR, 2004), maar ook tot een onderwerping aan de logica van de democratische rechtstaat (RMO, 2006). Dit laatste heeft ingrijpende gevolgen voor de uitvoering: een sterk juridisch geïnterpreteerde gelijkheid en behandeling van specifieke gevallen, diensten worden rechten. De discretionaire ruimte in de uitvoering wordt minder, dat wil zeggen dat er minder ruimte is voor professionals om afwegingen te maken en op basis daarvan te handelen (van der Grinten & Meurs, 2005).

De verstatelijking van de maatschappelijke dienstverlening heeft drie belangrijke gevolgen. Ten eerste toegang tot voorzieningen voor iedereen - recht op zorg, op onderwijs,... - is gebaseerd op een stelsel van onderlinge solidariteit dat overigens steeds verder geabstraheerd raakt van een gevoelde solidariteit tussen burgers onderling. Ten tweede een anonimisering van voorzieningen, een groei van beheersingsinstrumenten en regels van controle en verantwoording (Meurs, 2014). Ten derde een enorme toename van het gebruik van voorzieningen en een daarmee gepaard gaande groei van de kosten, met name in de zorg spreekt men van explosieve groei. Ironisch genoeg is die explosie vooral aan de orde vanaf 2006, als gereguleerde marktwerkingsprincipes in de zorg worden geïntroduceerd. De combinatie van anonieme dienstverleners, een afkalvend gevoel van onderlinge solidariteit, meer regels en controle en een explosie van kosten, leidt tot minder vertrouwen in de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening zelf. Het derde aspect van de verzorgingsstaat is dat van de verzorgende staat. In deze betekenis is de verzorgingsstaat de hoeder van het sociale karakter van de samenleving als geheel (RMO, 2006). Hier gaat het om de vele ambities van de overheid op talrijke gebieden van het maatschappelijk leven. We zien het patroon steeds weer terugkeren: ergens wordt een maatschappelijke kwestie gesignaleerd, de media pakken het op, de Tweede Kamer stelt er vragen over en in veel gevallen wordt over de kwestie een dossier aangelegd, worden maatregelen in het vooruitzicht gesteld en ingevoerd. Dit alles in weerwil van de wens van

diezelfde overheid en van vele politici om juist minder regels te stellen, minder overheid te willen en meer te willen overlaten aan de samenleving zelf. Hier doet zich de paradox voor van een overheid die aan de ene kant meer wil overlaten aan de burgers zelf, maar aan de andere kant steeds grote ambities houdt over haar eigen kunnen. Of het nu gaat om de moeilijke jeugdigen en adolescenten, de verslavingsproblematiek of sinds kort de 'verwarde personen', de centrale overheid heeft de neiging om probleemoplossend op te treden en taskforces, aanjaagteams en regelingen te treffen. De politieke druk om te handelen is onverminderd groot: 'doe er wat aan' is het adagium van en voor de politiek.

De tragiek van deze ambitie is dat zij niet realistisch is, de interventiemogelijkheden van de overheid bij deze complexe vraagstukken zijn beperkt (WRR, 2006; RMO, 2006). De hoge ambities leiden tot hoge verwachtingen van burgers die vervolgens niet worden gerealiseerd. Gevoegd bij de ervaren regeldruk en bureaucratische controle, werkt dit alles ondermijnend voor de legitimiteit van en het vertrouwen in de (verzorgings)staat (Meurs, 2008).

Verzorgingsstad en verzorgende stad

Het zijn juist deze complexe maatschappelijke vraagstukken die een gedifferentieerde benadering vergen die van geval te geval – van gemeente tot gemeente – anders kan en moet zijn. Zo bezien kunnen de decentralisaties begrepen worden als een alternatief voor centrale sturing. Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad van verzorgende staat naar verzorgende stad. Hoe is te voorkomen dat de stad in dezelfde valkuil stapt als de staat?

De maatstaf bij de evaluatie van het succes van de decentralisaties is wellicht niet de mate waarin de formele doelen zijn gerealiseerd, maar vooral of gemeenten er in geslaagd zijn het verschil te maken en zorg en dienstverlening te bieden die aansluiten bij de wensen van hun burgers. Dus niet zoals de centrale overheid die de ambitie heeft om dé instantie te willen zijn die alles regelt en uniformeert, maar juist een bescheiden medespeler die kijkt naar wat de concrete situatie is – dicht bij de eigen burger – en van geval tot geval oplossingen zoekt.

De vraag is echter of de gemeente kan loskomen van het juridisch kader dat uitgaat van het gelijk behandelen van gelijke gevallen, een kader dat uniformering en disciplineren van de uitvoering vergt. Kan op het gemeentelijke niveau de discretionaire ruimte die nodig is om maatwerk te leveren, gestimuleerd en gelegitimeerd worden? Of gelden daar uiteindelijk ook de principes van gelijkheid in formele en in materiële zin, omdat de gemeente terug schrikt voor mogelijke negatieve uitkomsten als burgers echt hun eigen lot in handen nemen of als de gemeenten onderling te veel van elkaar verschillen? Of omdat gemeenten terugschrikken voor de maatschappelijke commotie die ontstaat bij een als te groot ervaren verschil in behandeling tussen gemeenten? De democratische legitimering van genomen besluiten op gemeentelijk niveau is wellicht een onvoldoende waarborg voor de maatschappelijke acceptatie van verschillen tussen gemeenten. Daar komt bij dat er al de nodige voorbeelden zijn van een interveniërende centrale overheid die toch weer het heft in handen wil nemen als er maatschappelijke onrust ontstaat over de gemeentelijke uitvoering. Een voorbeeld van de reflex om toch centrale maatregelen te treffen en daarbij horende normen, is de recente gedachte om een vorm van centraal toezicht te organiseren op de uitvoering van de zorgtaken door de gemeente (WMO en een deel van de Wlz).

Een ander punt van zorg bij de gemeentelijke praktijk betreft de rol van de ambtenaar als dienstverlener, maar ook als de hoeder van de financiën en als inkoper van zorg en dienstverlening. Aan de keukentafel zoekt de ambtenaar met de burger uit welke zorg hij of zij nodig heeft, wat écht nodig is en wat zij zelf kunnen doen. Vanuit een professionele houding en kennis van zaken kan de ambtenaar tot een andere afweging komen dan als uitvoerder van het gemeentelijk beleid dat door de raad is gelegitimeerd. De vraag is welke discretionaire ruimte de ambtenaar krijgt om zijn of haar werk te doen. Gemeenten zullen hierin verschillende keuzes en afwegingen maken. Als dat laatste

gebeurt, lijkt mij dat een goede uitkomst mits er geleerd wordt van ervaringen en niet alsnog gestreefd wordt naar uniformering achteraf. Indien dit wel gebeurt is de kans groot dat op het gemeentelijke niveau een herhaling plaatsvindt van het landelijke patroon: een verzorgende stad met ambities die zij niet kan waarmaken, uniformering en standaardisering en een toenemende regeldruk om er op toe te zien dat de schaarse middelen op een passende wijze worden besteed. Deze vorm van sturing op gewenste beleidsuitkomsten is financieel wellicht goed te verantwoorden maar zal steeds verder af komen te staan van de vragen van burgers en daarbij horende maatwerk oplossingen.

Zijn er andere wegen denkbaar? Zijn er mogelijkheden om in de praktijk van het sociaal domein met de gemeente als de centrale actor op een productieve manier om te gaan met de botsende waarden die besloten liggen in het decentralisatie beleid?

Situationele gelijkheid: van uniforme normen naar situationele legitimering

Pluriformiteit van waarden is een kenmerk geworden van moderne samenlevingen en dat kan betekenen dat waarden-conflicten ook toenemen (WRR, 2002). Deze botsende waarden heb ik in het voorgaande op verschillende manieren belicht. Zij worden ook in de praktijk van alledag zichtbaar getuige de ervaringen van burgers zoals in Epe die zich onrechtvaardig behandeld voelen. Tegelijkertijd is het juist de bedoeling dat er meer verschil komt, dat is de essentie van maatwerk. Frissen (2005) stelt dat Nederland altijd al een land van minderheden was, dat is nu steeds meer het geval. In plaats van deze pluraliteit als problematisch te bestempelen, stelt Frissen voor deze pluraliteit te verdragen met een aangename meervoudigheid tot gevolg. Op het eerste gezicht klinkt deze route als een hoopvol alternatief, de vraag is wel hoe dat aangename karakter kan worden gekoesterd en beschermd tegen onaangename en zelfs disruptieve verschillen die juist ondermijnend zijn voor het accepteren en vieren van verschil en variëteit. *Some differences are better than others.* Het ene verschil is beter en beter te accepteren dan het andere.

Voor het antwoord op deze vraag zoek ik steun bij de rechtssocioloog Marc Hertogh. Hij heeft het op het concept van situationele gelijkheid gemunt (Hertogh, 2006). Hertogh verkent in zijn essay de werking van het gelijkheidsbeginsel. Hij laat zien dat er eenzijdige aandacht is voor de *naleving* en dus voor de wijze van handhaving van het gelijkheidsbeginsel. Als gekeken wordt naar de *beleving* van het gelijkheidsbeginsel ontstaat er meer zicht op de verschillende interpretaties ervan in concrete praktijken. De beleving van het gelijkheidsbeginsel – en meer in het algemeen van regels zoals deze zijn neergelegd in rechterlijke uitspraken – wordt gevormd door de wijzen waarop groepen in de samenleving op basis van eigen normen, waarden en tradities, invulling geven aan dit beginsel en aan regels in het algemeen.

Hiermee is uiteraard niet gezegd dat iedereen elke regel naar zijn hand zet, wel dat er in concrete praktijken interpretatieruimte bestaat bij de toepassing van regels en dat geldt ook voor het gelijkheidsbeginsel. Hertogh (2006) stelt dat het contrast tussen de juridisch ideaal-typische situatie (primaat van de wetgever) en de feitelijke situatie (primaat van de praktijk) verduidelijkt moet worden. Het is in zijn ogen belangrijk om beide perspectieven te integreren en oog te hebben voor de concrete invulling van het gelijkheidsbeginsel. Het is dus niet alleen een normatieve, maar vooral een empirische kwestie: hoe wordt het gelijkheidsbeginsel in een concrete situatie vormgegeven en waarom. Als een integratie van perspectieven tot de mogelijkheden behoort dan kan afscheid genomen worden van de instrumentele benadering van uitvoeringsorganisaties. Deze benadering houdt in dat uitvoeringsorganisaties worden gezien als niet meer dan de neutrale uitvoerders van regels die elders (door beleidsmakers) zijn bedacht. Met het afleren van deze instrumentele benadering moet ook iets aangeleerd worden: de invulling van het gelijkheidsbeginsel per geval bekijken. Hertogh spreekt van innovatieve vormen van gelijkheid (2006, p.32). Daarbij gaat het niet om het eenmalig aanpassen van bestaande kaders, of één keer een uitzondering toelaten. Er is behoefte aan verschillende oplossingen voor verschillende situaties. Met het oog op de bijzondere

kenmerken van de concrete situatie is soms de ene invulling van gelijkheid het meest geschikt, soms de andere. Dit betekent dat van geval tot geval moet worden beslist hoe het (bestuurs)optreden kan en moet worden gelegitimeerd. Het gaat er dus volgens Hertogh niet om de bestaande normatieve kaders bij te stellen maar om deze uiteindelijk af te schaffen. Situationeel bestuur vraagt situationele legitimering. Dat kan vorm krijgen door veel meer ruimte te laten voor experimenten, onconventionele oplossingen te steunen die goed aansluiten bij de lokale problematiek. Een stap verder is het afstappen van gedetailleerde regelgeving en voorschriften en om meer te werken met open normen en/of met doel voorschriften. Een derde stap raakt aan het grondbeginsel van gelijkheid zelf: niet het formele gelijkheidsbeginsel (gelijke kansen) maar het materiële gelijkheidsbeginsel (gelijke uitkomsten) als uitgangspunt kiezen. In de praktijk, aldus Hertogh, betekent dit dat burgers niet zonder maar juist mét zoveel mogelijk aanzien des persoons worden behandeld.

Het pleidooi van Hertogh voor situationele gelijkheid is naar mijn oordeel ook van toepassing op de opgaven in het sociaal domein waar de gemeenten voor staan. Situationele gelijkheid is mogelijk, maar vergt een nadrukkelijke politieke legitimering. Juist het kiezen voor een benadering die van geval tot geval anders kan zijn, vraagt van de politiek om een expliciete argumentatie: welke afwegingen hebben in dit specifieke geval de doorslag gegeven. Het beginsel van de materiële gelijkheid kan behulpzaam zijn, maar is ook risicovol. Naar mijn oordeel moet er ruimte blijven voor een ongelijke uitkomst mits deze keuze voldoende is onderbouwd en gedragen en mits de ongelijke uitkomsten van geval tot geval worden beoordeeld. Bij de onderbouwing kunnen drie andere principes van behoorlijk bestuur goede dienst doen (Hertogh, 2002). Het beginsel van omgevingsgerichtheid: volgens dit beginsel is een belangrijke taak van het openbaar bestuur om intensief te communiceren, te overleggen en samen te werken met burgers, maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Het beginsel van contextualiteit: dit betekent dat er maatwerk geleverd moet worden. Goed en rechtvaardig overheidsoptreden sluit zoveel mogelijk aan bij de omstandigheden van het concrete geval. En tenslotte het beginsel van resultaatgerichtheid: de overheid moet haar werk zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uitvoeren. Dat het werkt, is soms belangrijker dan dat de oplossing voldoet aan de formeel-juridische eisen. Overigens - Hertogh formuleert deze beginselen voor het handelen van bestuurders en ambtenaren - zijn ze evenzeer geldig voor professionals in dienstverlenende organisaties. En van de professionele praktijk weten we dat behalve deze beginselen ook het beginsel van compassie en barmhartigheid een grote rol speelt. Dat beginsel verdient brede omarming in de bestuurspraktijk.

Het kiezen voor het beginsel van situationele gelijkheid kan naar mijn oordeel bijdragen aan passende vorm van verschil maken, mits de afwegingen duidelijk zijn. Het kan ook bijdragen aan het verminderen van gevoelens van onrechtvaardigheid. Zijn we dan aangeland bij de blijmoedige omarming van verschil zoals door Frissen bepleit? Nog niet, daarvoor zijn enkele aanvullende voorwaarden nodig, voorwaarden die in mijn betoog al terloops ter sprake zijn gekomen.

Aanvullende voorwaarden

In deze afsluitende paragraaf verken ik enkele aanvullende voorwaarden die nodig zijn om het beginsel van situationele gelijkheid in praktijk te kunnen brengen en gelegitimeerd te krijgen. Het verwerven van legitimiteit voor beleid dat verschillend uitpakt afhankelijk van de omstandigheden, gaat niet vanzelf. Het is nodig om te investeren in zeggenschap van burgers, in het stimuleren van initiatieven en vooral dient gewaakt te worden voor onaanvaardbare uitkomsten of beter gezegd onaanvaardbare verschillen.

- Vergroten van zeggenschap en beschikkingsmacht

Eerder stelde ik al dat meer zeggenschap van burgers, een van de doelen van de decentralisaties is. Tot nu toe heb ik het vooral gehad over het vergroten van de zeggenschap op individueel niveau.

Daarbij zou meer dan nu gebeurt, aansluiting gevonden kunnen worden bij het Engelse strategie: toerusten van burgers en gemeenschappen om hun oordeelsvermogen te versterken en hun beslissingsmacht te vergroten. Daarnaast is het 'omgevingsbeginsel' van Hertogh een manier om de rol en inbreng van gemeenschappen en (belangen)organisaties te versterken. Bovenkamp en Vollaard (2015) voegen daar nog een perspectief aan toe: de informele, zelfbenoemde vertegenwoordigers. Dat kunnen zijn zorgverleners, inloophuizen, woningcorporaties, wijkteams, een groep buurtbewoners. Bovenkamp en Vollaard laten zien – en houden ook een pleidooi voor uitbreiding – dat het bieden van een podium aan deze informele zelfbenoemde vertegenwoordigers belangrijk kan zijn om de stemmen van kwetsbare groepen te laten doorklinken. Deze vertegenwoordigers putten uit gemeenschappelijke ervaringen, kennis van zaken en of overstijgende waarden die hen binden. Deze informele vertegenwoordigers kunnen functioneren als een aanvulling op de formele vertegenwoordiging door de gemeenteraad. Het hoopvolle is bovendien dat deze groepen juist op het lokale niveau makkelijk te detecteren zijn en aldus waardevolle informatie kunnen aanreiken bij beleidsmakers en volksvertegenwoordigers. Een concreet voorbeeld hiervan treffen we in de gemeente Apeldoorn waar signalen uit de gemeenschap over de mogelijke gevolgen voor de lage middeninkomen goed zijn gehoord en gehonoreerd.

Het exploreren en benutten van deze verschillende vormen van zeggenschap en beïnvloeding kunnen er voor zorgen dat er niet ongewild vormen van uitsluiting van kwetsbare groepen ontstaan.

- Steunen van burgerinitiatieven; evalueren als een manier van doen

Er zijn verschillende publicaties – ook van de Transitiecommissie Sociaal Domein zelf – die laten zien dat er in de lokale praktijk veel burgerinitiatieven ontstaan. 'Innovatie kenmerkt het huidig sociaal domein in Nederland', is de beginzin van een van de laatste RMO –adviezen *Leren innoveren in het sociaal domein*. (RMO, 2014). De kunst is om deze initiatieven ruimte te geven en niet te snel regulerende kaders op te leggen. Juist hier is variëteit een groot goed en kan geleerd worden van de opgedane ervaringen. Moeten die initiatieven dan ongeclausuleerd gesteund worden, zou de wedervraag kunnen zijn. Niet helemaal: we zien dat er langzaam aan veel kennis wordt verzameld over nieuwe manieren van evalueren (Dahler-Larsen, 2012). Een van de wegen die veel gehoor krijgt is het toerusten van de uitvoerders zelf met evaluatieve competenties. Niet een derde instantie (de gemeente, een evaluatie-commissie, een onderzoeksbureau enz.) en ook niet de formele toezichthouder, voert de evaluatie uit maar de uitvoerders zelf weten te reflecteren op hun eigen praktijk en leggen daar verantwoording over af. Deze reflexieve kwaliteit geldt overigens ook voor de democratie zelf. Het dient in feite voorgeleefd te worden door de volksvertegenwoordigers zelf:

"Democracy is the way in which society handles it's self-appropriation. Evaluation therefore fits into a democracy, that is, a society appropriating itself through deliberate and self-conscious inquiry into the effects of its own actions and initiatives." Dahler-Larsen (2012 ,p.234).

Zo bezien, kunnen we de reactie van de gemeente Epe waarin verwezen worden naar de beroepsprocedure en de mogelijkheid om in gesprek te gaan, op twee manieren interpreteren: een formele verwijzing naar bestaande procedures of een evaluerende houding gericht op dat eigen onderzoek naar de effecten van eigen beleid. Vooralsnog wil ik uitgaan van de tweede interpretatie. Een actieve burger maakt duidelijk wat de gevolgen zijn van een beleidsmaatregel, een gemeente die responsief is en dit signaal serieus neemt en onderzoek doet.

- Vermijden van onaanvaardbare uitkomsten

De keuze decentralisatie en meer eigen verantwoordelijkheid bij burgers, kunnen er toe leiden dat er keuzes worden gemaakt die anders zijn dan eerder verwacht, of anders uitpakken dan gehoopt. Er

zal altijd sprake zijn van onbedoelde neveneffecten. Soms zullen deze neveneffecten positief gewaardeerd worden en soms niet. Het feit dat er veel meer eigen initiatief tot stand wordt gebracht dan eerder verwacht, is positief te noemen. Er zijn ook negatieve effecten: vormen van uitsluiting, voorkeursbehandeling en niet te rechtvaardigen verschillen in zorgverlening en ondersteuning. En juist hier heeft de overheid – landelijk én lokaal – een vitale rol te vervullen: het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten. En voor alle duidelijkheid, dat is een principieel andere rol dan het willen stimuleren van gewenste uitkomsten. Het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten is uiteindelijk een politieke afweging, maar de politiek staat er niet alleen voor. Juist de lokale inbedding van beleidskeuzes evenals de inbreng van burgers zelf, kunnen de acceptatie van politieke beslissingen vergroten.

Terug naar het begin en naar de titel van mijn essay. Als maatwerk de beleidstaal is dan is willekeur de praktijk. Willekeur betekent verschil maken en daar ook achter staan, willekeur betekent niet lukraak maar wat doen. Situationele gelijkheid vergt een zorgvuldige afweging en de principiële bereidheid om steeds opnieuw verantwoording af te leggen over die afweging en daaruit voortvloeiende beslissingen. Democratie is nodig om uiteindelijk een normatieve uitspraak te doen over welke verschillen niet aanvaardbaar zijn.

Literatuur:

- **Bovenkamp, H. van de & H. Vollaard (2015).** *De democratische vertegenwoordiging van cliënten en patiënten bij de decentralisaties.* Beleid en Maatschappij (42) 2, pp.102-121.
- **Bressers, D., M. van der Steen & M. van Twist (2015).** *Gestuurde zelfsturing. Decentralisaties en participatie in het maatschappelijk domein.* Den Haag: NSOB.
- **Dahler-Larsen, P. (2012).** *The evaluation society.* Stanford: Stanford business books.
- **Hertogh, M. (2002).** *De levende rechtstaat: een ander perspectief op recht en openbaar bestuur.* Utrecht: Lemma.
- **Hertogh, M. (2006).** *Bier werkt beter dan koffie. Over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel.* In P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G. H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid.* (pp.19-40). WRR verkenningen nr. 12. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- **Frissen P. (2005).** *De waarde van verschil en ongelijkheid.* Bestuurswetenschappen 2005/1.
- **Grinten T.E.D. van der & P.L. Meurs (2005).** *Publieke verantwoording in de gezondheidszorg.* In W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording* (pp.215-244). Amsterdam: Boom
- **Meurs P.L. (2008).** *Sociaal vertrouwen: een kwestie van durf.* Den Haag; Verwey-Jonker/SER-lezin 2008
- **Meurs P.L. (2014).** *Van regeldruk naar passende regels. Vertrouwen, veerkrachtverantwoordelijkheid en vrijheid.* Essay geschreven op verzoek van het Ministerie van VWS en de Agenda voor de zorg.
www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D27207, 18 juli.
- **Meurs P.L. (2015).** *Verslag Lezing Pauline Meurs. Lezingencyclus De Wijzen in het Oosten van het Trendbureau Overijse, Zwolle* 128 mei.
- **Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2006).** *Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.* Den Haag: RMO.
- **Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2013).** *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein.* Den Haag: RMO.
- **Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2014).** *Leren innoveren in het sociale domein.* Den Haag: RMO.
- **Sociaal en Cultureel Planbureau (2012).** *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012,* Den Haag: SCP.
- **Verhoeven I., L. Verplanke & T. Kampen (2013).** *Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat. Over de nieuwe publieke moraal.* In T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid.* Van Genneep: Amsterdam
- **Verhoeven I. & E. Tonkens (2013).** *Wat de overheid van burgers wil. De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland.* In T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid.* Van Genneep: Amsterdam.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004).** *Bewijzen van goede dienstverlening. WRR rapporten nr.70.* Amsterdam, Amsterdam University Press.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006).** *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. WRR rapporten aan de regering 75.* Amsterdam, Amsterdam University Press.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006).** *De verzorgingsstaat herwogen. WRR rapporten aan de regering 76.* Amsterdam, Amsterdam University Press.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012).** *Vertrouwen in burgers. WRR rapporten aan de regering 88.* Amsterdam, Amsterdam University Press.