

Divosa Voorjaarscongres 2016

Laat je niet gek maken

*toespraak de heer mr. J.P.H. Donner, vice-president Raad van State,
op 2 juni 2016 in De Doelen te Rotterdam*

Geachte dames en heren,

Voor alles past het mij u te complimenteren en te feliciteren met een klus die goed geklaard is. De verschuiving van taken van het Rijk naar de gemeenten op een groot aantal gebieden van primaire overheidszorg is in de loop van 2015 een feit geworden, zonder de doden, rampen en chaos die voorspeld werden. Er is zelfs geld over. En dat is niet omdat het niet ingewikkeld was; omdat men onnodig somber was. Het is in niet geringe mate de verdienste van de wijze waarop de gemeentelijke diensten die u vertegenwoordigt hun nieuwe taken hebben opgepakt en ingevuld. Dat verdient voor alles felicitaties en een compliment.

Misschien bewijs ik daarmee in uw ogen mijn onkunde en zijn er die denken: hij moest eens weten. Maar ook de instituties van het slechte nieuws, media en Tweede Kamer, hebben tot dusver geen aanleiding gevonden om rampspoed af te kondigen. En niet omdat het niet geprobeerd wordt. Zie slechts hoe een meevaller van 320 mln. voor alles negatief geduid moet worden; als bewijs dat de diensten hun werk niet doen, dat behoeftigen tekort komen en bij de volgende kabinetsformatie als bewijs dat er nog best wat afkan.

Versta mij wel, ik misken niet dat de veranderingen voor velen die op de voorzieningen zijn aangewezen niet zonder pijn zijn. Maar zonder zou de zorg in de toekomst niet meer te waarborgen zijn. Er zullen er ook zijn die menen dat de zorg en de dienstverlening achteruit zijn gegaan. Gegeven de teruggang in beschikbare middelen zou het opvallender zijn als dat niet het geval was. En bovendien: alles in de wereld gaat er op achteruit naarmate we ouder worden. Misschien is dat meer een probleem van ons geheugen en waarnemen. Als het verleden eenmaal echt achter ons ligt, zien we geen achteruitgang maar heet het weer vooruitgang.

De transitie is, kortom, goed gegaan. Nu de transformatie nog; de omslag naar nieuwe methoden, een nieuwe invulling van voorzieningen, nieuwe reguliere werkwijzen en realistische verwachtingen. Die transformatie is ingewikkelder; zij is veel meer dan 'hetzelfde maar dan op een andere manier'. Want de keuzen die gemaakt zijn hebben fundamentele implicaties. Voor de diensten die met de uitvoering daarvan belast zijn, maar niet minder voor het rechtskader waarbinnen geopereerd moet worden, voor het toezicht, de beoordeling en de rechtsbescherming en voor de verhouding tussen overheden. En die keuzen hebben ook bredere implicaties voor de verhouding tussen overheid en burger en voor de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de samenleving.

De transformatie is nog lang niet afgelopen; we staan pas aan het begin. Wie denkt dat we het belangrijkste inmiddels achter de rug hebben, miskent de implicaties van de gemaakte keuzen. Dat is het risico; dat de politiek wel keuzen gemaakt heeft, maar de implicaties daarvan niet aanvaardt. Dan houdt men zich voor de gek en maakt de diensten die met de uitvoering belast zijn gek. Dat ware te voorkomen, maar dan moeten voor alles die diensten zelf een duidelijk beeld hebben van die implicaties en een besef met welke maatschappelijke transformatie ze bezig zijn.



Voor omzien is geen reden

Niet het minst opvallende van de transitie is dat zij vooralsnog niet heeft geleid tot een heftige politieke beweging om terug te gaan naar het oude bestel. Uiteraard willen sommigen terug naar de oude begrotingen. Maar 'terug naar de oude taakverdeling' kent, buiten enkele Haagse burelen, weinig pleitbezorgers. Het geeft aan dat men algemeen toe was aan de decentralisatie en de veranderingen waar deze mee gepaard ging, zoals integrale beleidsvoering gericht op de behoeften en mogelijkheden van wie zorg behoeven (beleid op maat). Het wijst erop dat geen wezenlijk andere opties beschikbaar waren. En het wijst er, vrees ik, ook op dat de consequenties en implicaties van de transformatie nog niet ten volle worden doorzien en beseft.

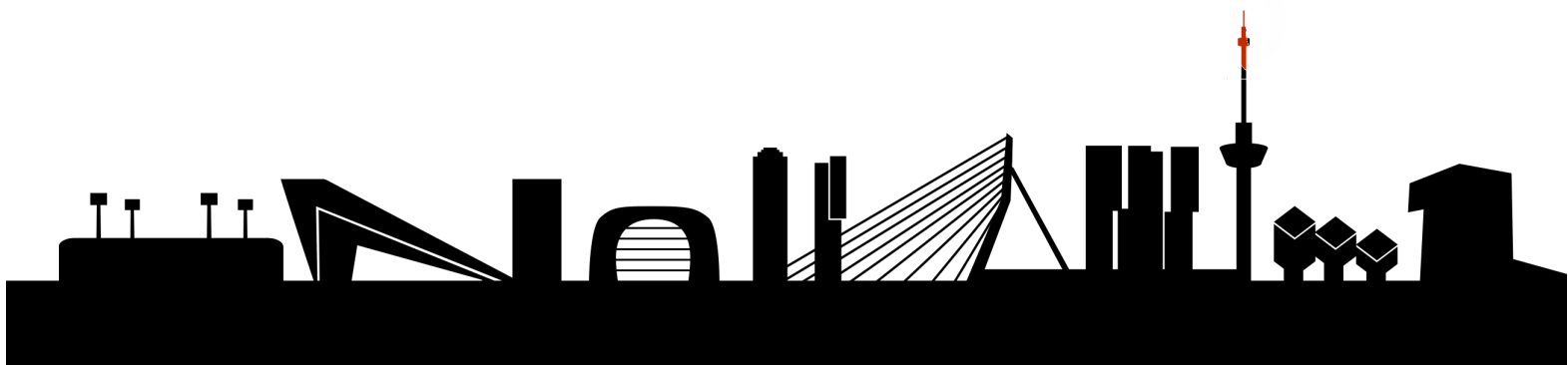
Er zijn in de afgelopen jaren onderscheiden motieven genoemd voor de decentralisatie; besluitvorming dicht bij de burger, doelmatigheid van beleid, betere democratische control en bezuiniging. Het heeft een eigen werkelijkheid geschapen van idealistische ambities die daarmee werden beoogd. Maar vooralsnog zijn alleen de bezuinigingsdoelstellingen gerealiseerd; die werden gewoon ingeboekt. Dat moest ook wel want collectief gefinancierde zorg en sociale zekerheid waren financieel onhoudbaar – lees failliet. Collectieve uitgaven voor zorg en sociale zekerheid groeiden jaar in jaar uit harder dan de economie. Dat werd onmiskenbaar na 2008. In de zes jaar na de crisis kromp de economie met 3%. De uitgaven voor het openbaar bestuur werden daarop met 7% teruggebracht. De groei van de uitgaven voor veiligheid en onderwijs werd beperkt tot respectievelijk 1 en 2%. Maar de collectieve uitgaven voor zorg en sociale zekerheid bleven onverminderd doorstijgen met respectievelijk 25 en 20%. Bij ongewijzigd beleid zouden zij binnen afzienbare tijd tot 50 of zelfs 60% van het totaal van de collectieve uitgaven uitgroeien.

Die ontwikkeling is weliswaar afgezwakt, maar nog niet gekeerd. Zij hangt slechts beperkt samen met de crisis. Het gaat om een structurele groei van verschillen binnen de economie. Prijs en salarisoniveau zijn afgestemd op het productieve deel daarin. Minder rendabele werkzaamheden zijn naar lage lonen landen geëxporteerd. Gevolg is dat het deel van de bevolking dat op een uitkering is aangewezen toeneemt, maar ook de hoogte van de uitkeringen. Er zijn in wezen maar twee opties: of alle uitkeringen gelijkelijk versralen waardoor ze onvoldoende worden voor wie er op aangewezen is, of selectiever zijn bij de uitkering naar plaatselijke en persoonlijke omstandigheden. Voor dat laatste is gekozen. De omzetting van rechten in voorzieningen en decentralisatie, integraal beleid en 'beleid op maat' waren de vertaling daarvan.

Zo is het gekomen. Het impliceert ook dat hoewel men aanvankelijk nog een alternatief had – de versraling van alle uitkeringen – het onmogelijk is om nu nog weer terug te komen op de gemaakte keuzen. Want die houden een paradigmawisseling in. Van gelijke rechten voor iedereen zonder aanzien des persoons, dat wil zeggen zonder te letten op behoefte, mogelijkheden en inzet, is de wetgever overgegaan op voorzieningen die met aanzien des persoons worden toegekend en die naar plaatselijke omstandigheden en inzichten kunnen verschillen.

Nieuwe wijn in oude zakken

Hoe fundamenteel de paradigmawisseling is, komt wellicht goed tot uitdrukking in de symboliek van de gotische kunst. Het recht en de ethiek worden daarin beiden verpersoonlijkt door een vrouw met een weegschaal. Een vrouw omdat het bij beide, bij recht en ethiek, om een gevoel gaat, niet om berekening, en een weegschaal omdat het gaat om het wegen van gezichtspunten, rechten, aanspraken en belangen. Er zijn echter twee verschillen: de justitie draagt een zwaard, de ethiek heft vermanend de wijsvinger en daar hangt het tweede verschil mee samen: de justitie heeft een blinddoek voor, de ethiek niet: de justitie oordeelt zonder aanzien des persoons, de ethiek met aanzien des persoons.



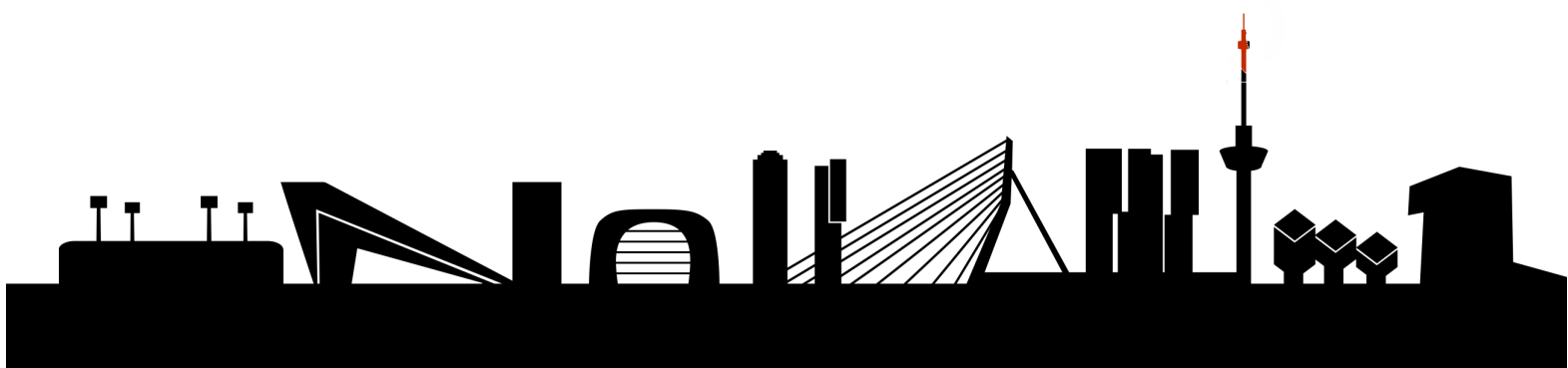
Beleid op maat, rekening houden met plaatselijke en persoonlijke omstandigheden, vergt oordelen met aanzien des persoons: een justitie zonder blinddoek kortom. Dat is niet per definitie onrecht. De blinddoek hield vooral verband met het strafrecht. Beleid op maat, 'ieder het zijne geven', is een niet minder oude dragende gedachte van recht: het 'suum cuique tribuere'. Maar dat is een veel moeilijker operationeel concept. Als norm voor uitvoering is gelijkheid makkelijker; men kiest de relevante overeenkomsten en het maken van onderscheid werd aan de wetgever overgelaten. Waar uitvoering 'aanzien des persoons' vereiste, werd dit doorgaans aan gesubsidieerde particuliere organisaties overgelaten.

Met de decentralisatie en het concept van beleid op maat is de wetgever overgestapt van 'gelijkheid' als dragend rechtsidee bij de invulling van sociale en maatschappelijke zorg, naar 'ieder het zijne geven'. Het maken van onderscheid naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden is daarmee de norm van uitvoering geworden. Het is een geheel nieuwe benadering in de uitvoering van overheidszorg. U bent daar de verkenners en pioniers van. Alleen is het wel zo dat het kader, de concepten, de instrumenten en de regels die u daarbij ter beschikking staan veelal nog berusten op de traditionele rechtsidee van gelijkheid. Wat dreigt is dat de 'jonge wijn' van de nieuwe benadering in de 'oude zakken' van traditionele concepten en opvattingen wordt gedaan. De bijbel waarschuwt reeds dat de zakken dan zullen scheuren, de wijn wegloopt en men zakken overhoudt die nergens meer goed voor zijn. Jonge wijn moet men in nieuwe zakken doen, maar vooralsnog zijn die er niet. Ik verklaar mij nader.

In tal van gemeenten is inmiddels bij de uitvoering van de nieuwe taken het zgn. 'keukentafelgesprek' ingevoerd; in een persoonlijk gesprek met betrokkene wordt gezien wat de behoeften, mogelijkheden en omstandigheden zijn om zo tot een beslissing 'op maat' te komen over de verstrekking. Feit is echter dat die afspraken vervolgens, in het kader van de rechtsbescherming, vertaald moeten worden in besluiten die niet als wederzijdse afspraken maar als eenzijdige beschikking getoetst worden aan algemene rechtsregels die nog vaak uitgaan van de gedachte van gelijke voorzieningen voor ieder.

Gelijkheid en toetsing aan algemene regels is niet onontkoombaar. Essentie is dat overheidsbeleid niet willekeurig mag zijn. Die vrees voor willekeur hebben we alleen hanteerbaar gemaakt door er gelijkheid aan de hand van regels voor in te vullen. Nu 'ieder het zijne geven' de dragende rechtsidee is geworden, kan die invulling niet meer; maar de norm blijft dezelfde: geen willekeur. De bij de nieuwe rechtsidee horende invulling van wat wel en geen willekeur is, moet echter nog worden ontwikkeld. Daar kunnen afspraken met gerechtigden een rol in spelen. Voor beleidsregels is echter minder plaats; dan wordt 'ieder het zijne' al snel weer 'het gelijke'. Beleidsregels hebben nog wel een functie als leidraad bij de uitvoering, maar zij kunnen niet meer de dragende rechtvaardiging zijn van een beslissing. Als 'ieder het zijne geven' uitgangspunt is, behoeft toepassing van een voor ieder gelijke regeling rechtvaardiging; niet de afwijking daarvan.

Begint u de omvang te zien van de uitdaging waar u voor gesteld bent? En de juridische context van de besluitvorming is niet de enige 'oude zak' waar u mee te maken heeft; het organisatorisch kader is dat niet minder. Beleid op maat, ieder het zijne geven, impliceert dat het karakter van de uitvoering verandert. Overheidsdiensten die gericht zijn op het verlenen van gelijke diensten en gelijke rechten voor ieder, zijn in Weberiaanse traditie op bureaucratische wijze georganiseerd. Aan de hand van regels worden verschillende gevallen, aan de hand van de overeenkomsten daartussen, steeds op gelijke wijze ambtelijk beslist. Maar als 'ieder het zijne' moet krijgen op basis van een beoordeling van behoeften, mogelijkheden en omstandigheden, vergt dat een heel andere deskundigheid bij de uitvoerder. Die wordt dan van ambtenaar beroepsbeoefenaar, wiens deskundig oordeel in het individuele geval bepalend is.



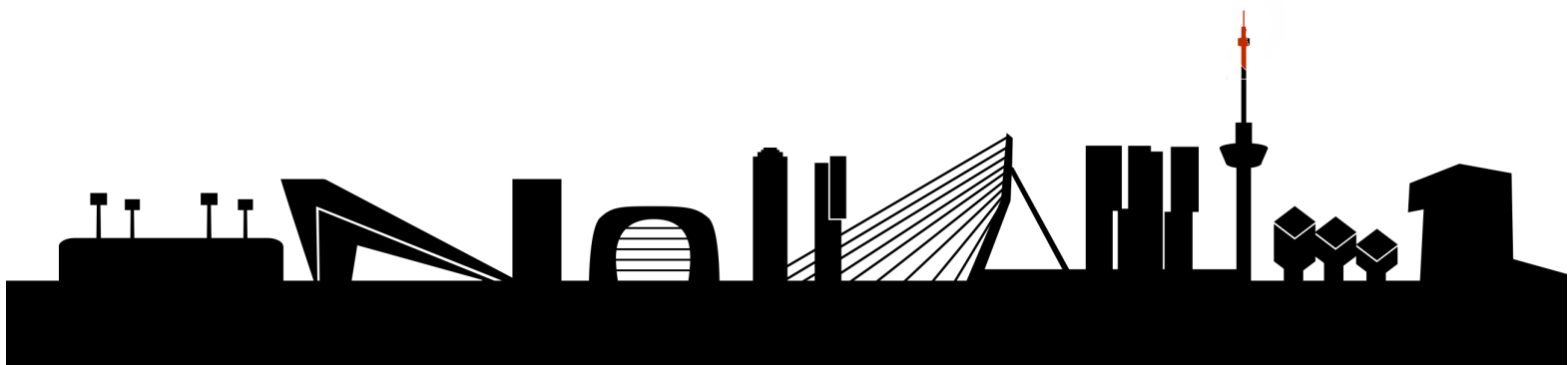
Het impliceert dat de organisatie van de met de uitvoering belaste diensten het karakter van een professionele organisatie krijgt. Prestaties kunnen niet gemeten worden in regelmaat en de aantallen zaken die behandeld zijn, maar in de resultaten, de deskundigheid van de oordelen en de tevredenheid van de gerechtigden. Hiërarchische grootschalige diensten zijn daarbij doorgaans minder adequaat; het werken in teams van beperkte omvang waarin men elkaar gelijk steunt en met een verscheidenheid aan vaardigheden elkaar aanvult, ligt veel meer voor de hand.

Het heeft ook gevolgen voor sturing, toezicht en (democratische) verantwoording. Een ambtelijke organisatie stuurt en controleert men door middel van aanwijzingen en regels. Die bieden ook het aanknopingspunt voor toezicht en controle op het functioneren. Wil men andere resultaten dan wijzigd men de regels. Bij een professionele organisatie werkt dat niet zo; die wordt gestuurd door gezag, overleg en overtuiging, en controle en toezicht geschieden door intervisie, visitatie en tuchtrecht. Ook de democratische controle wordt beperkt. Als 'ieder het zijne geven' de norm is, zullen resultaat en tevredenheid bij gebruikers bepalender moeten zijn, dan de vraag of bestuur en politiek tevreden zijn. Die zijn er voor de randvoorwaarden: de middelen, de beoogde doelstellingen en de juridische mogelijkheden, maar de beoordeling van de kwaliteit verschuift naar gebruikers en beroepsgenoten.

De decentralisatie van taken impliceert ook een andere verhouding tussen overheden onderling. De nieuwe taken kunnen niet in iedere gemeente zelfstandig, naast elkaar worden ingevuld. Gemeenten zijn voor de invulling daarvan om tal van redenen structureel op samenwerking aangewezen; vanwege schaarse deskundigheid, beperkte beschikbaarheid van ondersteunende diensten, de omvang van de relevante arbeidsmarkt. En ook de rijksoverheid is structureel nodig. Niet in de vorm van een voortdurende bewaking door de Tweede Kamer van de wijze waarop gemeenten hun taken invullen. Ook als het helemaal misgaat, is het niet aan de Kamer, maar aan de gemeenteraad om daar een oordeel over te vellen. Dat neemt niet weg dat de rijksoverheid een ondersteunende rol heeft om het functioneren van gemeenten mogelijk te maken; als het gaat om de kennisfunctie, om het juridische of organisatorische kader, de organisatie van toezicht, het voorkomen dat verscheidenheid disfunctioneel wordt door er grenzen aan te stellen.

Natuurlijk is het denkbaar om met het oog op de nodige samenwerking gemeenten in steeds grotere eenheden samen te voegen. Het valt ernstig te betwijfelen of dat een oplossing biedt. Het is het recept dat past bij het oude concept van gelijke rechten; dan kan er schaalwinst gemaakt worden. Maar ook dan blijft het vreemd om eerst taken naar gemeenten te decentraliseren om ze zo dicht bij de burger en naar plaatselijke omstandigheden verscheiden te doen invullen, om vervolgens die gemeenten zo groot te maken dat iedere democratische betrokkenheid snel is verdwenen en de plaatselijke verscheidenheid verloren gaat in een overal gelijke, gemiddelde problematiek. Dan had men de taken niet moeten decentraliseren, maar deconcentreren naar regionale rijksdiensten. Grootschaligheid biedt daarom geen antwoord; het gaat veeleer om het grootschalig organiseren van kleinschaligheid.

Decentralisatie leidt tot 'multi-level governance' op de betrokken beleidsterreinen. In dit verband valt de term 'stelselverantwoordelijkheid' vaak. In Den Haag wordt daar doorgaans onder verstaan dat regering en Tweede Kamer zich nog steeds op ieder moment mogen bemoeien met de invulling door gemeenten aan hun taken. Die uitleg van stelselverantwoordelijkheid verdraagt zich moeilijk met de wetgeving waarin de verantwoordelijkheden elders zijn gelegd; 'deleger et retenir ne vaut' is een oud beginsel, men kan niet bevoegdheden èn delegeren èn zelf behouden. Maar stelselverantwoordelijkheid kan een zinvol begrip worden als het gebruikt wordt om aan te geven dat ieder van de betrokken overheden medeverantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van het stelsel als geheel – en daar ook op kan worden gesproken.



Dit zou concrete verplichtingen tot samenwerking of ondersteuning kunnen inhouden, maar ook de plicht om zich te onthouden van beleid waarmee de lasten van de eigen verantwoordelijkheid vooral bij anderen worden neergelegd.

Het is niet de bedoeling van deze korte schets van de nieuwe zakken die nodig zijn, u bij de pakken te doen neerzitten. Het gaat erom u te doen zien wat de implicaties zijn van de veranderingen die in gang zijn gezet. Want velen zullen zich voor de gek willen houden en die implicaties ontkennen.

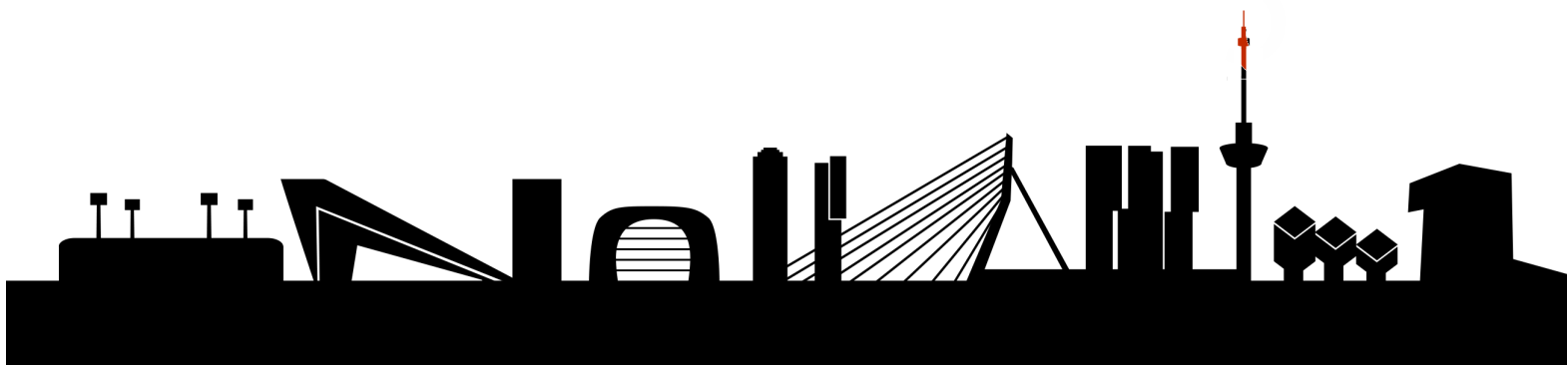
De nieuwe invulling zal veelal eerst werkende weg gevonden moeten worden voordat anderen daardoor overtuigd worden; en die invulling zult u moeten vinden. Bijvoorbeeld de invulling van wat wel en niet willekeurig is. Anders zal de rechtsbescherming onvermijdelijk weer uitkomen op gelijkheid; want dat is de weg van de minste weerstand. Evenzo zal eerst in de praktijk invulling gegeven moeten worden aan de professionele kwaliteiten en vaardigheden die vereist zijn, de wijze waarop die geleerd en ontwikkeld kunnen worden, alsmede de wijze waarop deze gewaarborgd kunnen worden. In dat kader is het verstandig zelf reeds methoden te vinden om ook de cliënten gezamenlijk te betrekken bij de wijze waarop de kwaliteit wordt bewaakt, want anders is men kwetsbaar voor de eerste ontevreden burger die naar de pers of de politiek stapt.

Bredere maatschappelijke implicaties

U kunt ook maar beter niet wachten tot anderen een antwoord hebben gevonden op deze vragen. Want dat leidt onvermijdelijk tot een discussie over de bredere maatschappelijke implicaties van de veranderingen die in gang zijn gezet. Men kan immers niet op een zo wezenlijk onderdeel van de verhouding tussen overheid en burgers als dat van zorg en arbeid een paradigmawisseling invoeren zonder dat dit een uitstraling heeft naar andere onderdelen van die verhouding. Uitgangspunt van het nieuwe paradigma is de eigen verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheden over en weer binnen de samenleving. Concepten als participatiesamenleving, maatschappelijk ondernemen en werkgeversverantwoordelijkheid voor de integratie van minder valide werknemers, wijzen op de verdergaande implicaties van de paradigmawisseling zonder evenwel daar vooralsnog een werkbare invulling voor te hebben gevonden. En denk niet dat ik die wel heb. Ik had daar graag op willen ingaan, maar gelet op de klok laat ik dat. Maar misschien kan ik u een idee geven waar het om gaat.

Ons huidige stelsel van arbeid en sociale zekerheid berust op een scherpe scheiding van arbeid en uitkering, markt en overheid, publieke en private verantwoordelijkheid. Arbeidsmarkt en sociale zekerheid sluiten elkaar in beginsel wederzijds uit; men kan een uitkering krijgen mits men geen arbeid heeft. Gevolg is ook dat arbeid inkomen moet bieden dat betrokkene in staat stelt om in eigen onderhoud te voorzien (minimumloon). Zolang vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar min of meer in evenwicht houden, werkt dit. Maar er zijn thans ontwikkelingen die leiden tot uitstoot uit de markt van arbeid. De vereiste kennis en vaardigheid worden hoger en de bruikbaarheid korter, het arbeidsleven wordt langer en de kosten van levensonderhoud hoger, terwijl digitalisering en robotisering de vraag naar arbeid beperken. Dan is het niet vreemd dat werkgevers worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid jegens de samenleving om plaats te bieden aan mindervalide arbeidskrachten. Daar ziet men dan ook de combinatie van arbeid en uitkering in de vorm van loonsubsidie.

In het verlengde daarvan ligt echter dat ook de arbeidzoekende wordt aangesproken op wat hij nog wel kan. Uitgangspunt wordt dan dat ieder naar vermogen werk moet vinden, waarna de overheid dit aanvult tot een sociaal minimum (het Duitse Harz IV stelsel). Geen loonsubsidie, maar loonsuppletie; geen uitkering als men geen werk heeft, maar een uitkering, op voorwaarde dat men eerst zelf arbeid gevonden heeft, hoe gering ook. Alleen indien een arbeidzoekende zo wordt gestimuleerd om arbeid te vinden en te aanvaarden, is een effectief systeem van arbeidsbemiddeling mogelijk.



Maar vergis u niet, ieder voordeel heb zijn nadeel. Die wijziging betekent dat het stelsel van minimumloon en arbeidsbescherming onder druk komt te staan. Want het impliceert dat ook arbeid die minder dan een minimumloon oplevert, kan worden aangeboden. Voordat u nu in afgrijzen daarvoor terugdeinst, moet men wel beseffen dat het huidige arbeidsbestel niet minder hard wordt uitgehouden door de groei van tijdelijke arbeid en zzp'ers.

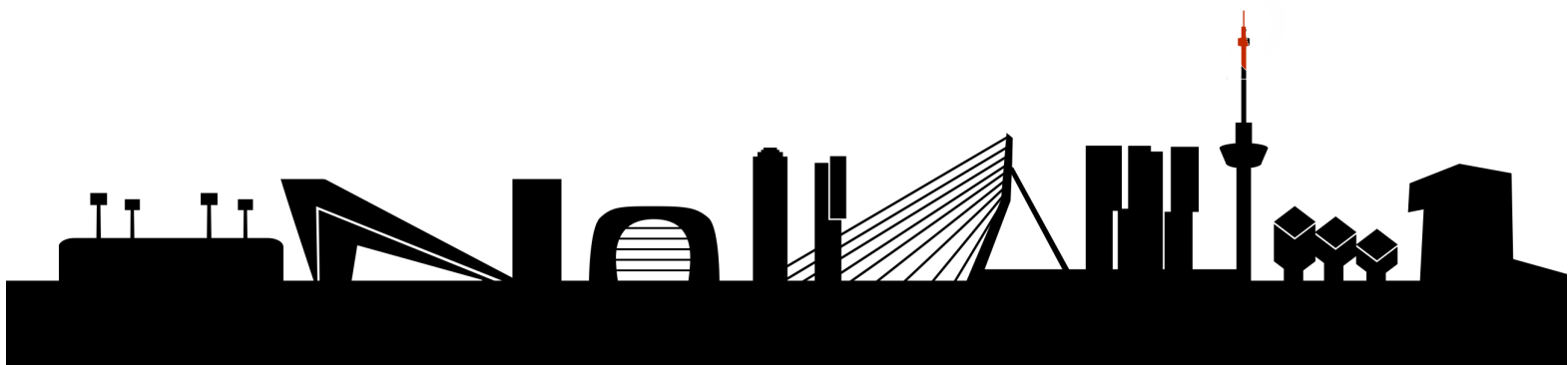
In het verlengde van de nu in gang gezette veranderingen ligt dan ook een overgang van een stelsel dat berust op rechten en plichten tussen burger en overheid naar een stelsel dat sterker berust op eigen verantwoordelijkheid en wederzijdse plichten en verantwoordelijkheden tussen mensen onderling, waarbij de overheid een aanvullende rol heeft en niet een vervangende. En let wel, het gaat daarbij om meer dan de vraag: hoe verschaf ik ieder voldoende inkomen? Arbeid is meer dan een middel om inkomen te verwerven. Arbeid, het werk van onze handen, is een belangrijk element van wie we zijn, waarmee we ons een positie geven in de gemeenschap. 'Ieder het zijne geven' gaat uiteindelijk om de vraag: hoe kan ieder in staat gesteld worden om mede door het werk van zijn handen tot recht te komen? Maar zover zijn we nog lang niet. Ga daarom niet wachten totdat alle implicaties zijn uitgedacht en opgelost, maar begin met het vinden van oplossingen voor de vragen waar u voor gesteld bent.]

Financiering

Opmerkelijk is dat op één punt wel wordt gesproken over mogelijke implicaties van decentralisatie en de andere opzet van de zorg: als het gaat om de kosten. In Nederland zijn we altijd vaardig om snel te bezien hoe we voor een dubbeltje op de eerste rij kunnen zitten. Ook hier, vrees ik. Gesteld wordt dat nu gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de invulling van de sociale en maatschappelijke zorg zij ook de middelen moeten hebben voor een eigen invulling. Daartoe zou het gemeentelijk 'belastinggebied' verruimd moeten worden. Bijkomend argument is dat als zorg van gemeente tot gemeente kan verschillen, het onredelijk is als men daar gelijklijk voor belast wordt. Ik beseff dat deze denkwijze inmiddels vrij breed aanvaard is. Ik moet mij dus voorzichtig uitlaten. Gemeenten willen al lang uitbreiding van hun 'belastinggebied'. Toch roept deze motivering bij mij een associatie op met Vergilius: 'timeo Danaos, et dona ferentes': ik vrees de Grieken (lees: het Rijk), ook als zij met cadeautjes komen.

Uitbreiding van het gemeentelijk 'belastinggebied' dreigt een scheve verhouding nog schever te trekken. 'Belastinggebied' is een verhullende term voor belastbare burgers, u en ik dus. Nu is het een feit dat de lasten van sociale en maatschappelijke zorg niet gelijklijk over alle gemeenten zijn verdeeld; zie slechts het recente SCP rapport. En ik ben bang dat de verdeling van de goeude, belastbare burgers wel eens omgekeerd evenredig zou kunnen blijken met de verdeling van de sociale problematiek. Dat de gemeenten met een omvangrijke sociale en maatschappelijke problematiek juist ook de gemeenten zijn met een wat minder omvangrijke goeude burgerij.

De motivering is ook niet steekhoudend. De taken die door decentralisatie bij gemeenten zijn gelegd, worden in medebewind uitgeoefend. Gemeenten kunnen niet autonoom beslissen om geen bijstand, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning te bieden; de Centrale Raad van Beroep heeft dit onlangs vastgesteld. Daarom worden ze ook uit Rijksmiddelen bekostigd. Dat uitgangspunt biedt ook de beste bescherming tegen overmatige bemoeizucht vanuit 'Den Haag'. Nu kan men bij nieuwe wensen vanuit de Tweede Kamer – en die zullen er zijn – eisen dat daar dan ook de middelen bijgezet worden en die zullen er doorgaans niet zijn. Wordt aanvaard dat nationale taken uit lokale middelen bekostigd moeten worden, dan zal snel een steeds groter deel van de lasten worden afgeschoven en kan men zich daar niet tegen verzetten. Het argument dat men niet gelijklijk belast kan worden voor verschillende rechten, miskent dat er nog steeds sprake is van gelijke rechten. Ieder het zijne; uiteraard verschilt de invulling daarvan van geval tot geval, maar het is hetzelfde recht.



De wetgever is overgestapt van 'gelijkheid' naar 'ieder het zijne' als dragend rechtsidee bij de invulling van sociale en maatschappelijke zorg. Dan kan men niet bij de invulling nu eens het ene dan weer het andere rechtsidee toepassen. Dat is procrastineren, zo genaamd naar de herbergier uit de Griekse mythologie Procrustes, die reizigers die bij hem overnachtten 's nachts aan de maat van het bed aanpaste. Was een gast te kort dan rekte hij de ledematen met geweld uit, was hij te lang dan hakte de gastheer er een stuk van af; en na hun dood eigende hij zich hun goederen toe. Er kunnen goede redenen zijn om het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden, maar ik ben bang dat met de redenering rond de financiering van de sociale en maatschappelijke zorg gemeenten op gelijke wijze geprocrastineerd dreigen te worden.

Tot besluit

Het is nog te vroeg voor een evaluatie van de veranderingen die in gang zijn gezet. Het begin is er, maar de transformatie moet nog komen. Het is een niet geringe opgave waar u voor staat. Bij de veranderingen die in gang zijn gezet gaat het niet om meer van hetzelfde op een andere manier, maar om een geheel nieuwe benadering en aanpak van de vragen van zorg en sociale zekerheid. U bent voor de taak gesteld om daar vorm en invulling aan te geven. Daarbij zult u regelmatig oplopen tegen de overtuiging bij anderen dat er wel wat veranderd is, maar dat voor het overige alles bij het oude blijft. Maar blazen en het meel in de mond houden kan niet. Dan houdt men zich voor de gek en laat u zich gek maken.

In het voorgaande heb ik geprobeerd een beredeneerde schets te geven van wat er nog nodig is. De beperking van onze rede is dat het een nog al rechtlijnig hulpmiddel is. Bij alle redeneringen dreigt altijd een zeker beleidsmalthusianisme; dat we veranderingen rechtlijnig doortrekken om dan terug te schrikken voor knelpunten die schrikbarende proporties kunnen aannemen. Dan is de conclusie al gauw: laten we er maar niet aan beginnen. Maar die keuze heeft u niet meer; de wetgever heeft de veranderingen in gang gezet en u moet ze nu uitvoeren. Troost u daarom met de gedachte van vader Cats: 'De mens lijdt vaak het meest, aan het lijden dat hij vreest, maar dat niet op komt dagen'.

Onze somberste voorspellingen vallen vaak mee, maar denk niet dat er niets aan de hand is, want u betreedt een nieuw gebied: de invulling van de rechtsidee 'ieder het zijne geven' met alle maatschappelijke implicaties daarvan. En dat gaat niet vanzelf. Ga niet wachten tot andere de vragen en knelpunten oplossen, maar tracht werkende weg al experimenterend nieuwe wegen te vinden, indachtig het motto van Willen de Zwijger: men hoeft niet te hopen om iets te ondernemen, noch te slagen om te volharden. De rechter zal soms corrigerend optreden of wegen afsluiten; dat is zijn rol. Uw taak is niet om stuk te lopen op de afwijzing van de rechter, maar zijn bijsturing te integreren in het beleid en nieuwe uitwegen te vinden.

Bij dat alles gaat het erom steeds voor ogen te houden wat de inzet is; mensen tot recht laten komen in een samenleving waarin we steeds meer lijken te vergeten dat ieder mens de medewerking, steun en soms hulp van anderen behoeft om tot recht te kunnen komen. Overheidsdiensten kunnen daarbij behulpzaam zijn, de wetgever kan dat met rechten en plichten ondersteunen, maar de overheid zal niet in de plaats kunnen treden van de ander en het recht zal niet persoonlijke relaties kunnen vervangen. Als dat uw inzet is, zult u snel ontdekken dat de invulling van 'ieder het zijne geven' vele malen interessanter en bevredigender is dan: 'ieder het gelijke geven', maar het is ook aanzienlijk moeilijker.

Dank u.

