

Radicale subsidiariteit als praktische wijsheid

Voor het evalueren van de winst voor de lokale democratie van de decentralisaties in het sociaal domein is de politieke stijl van het lokaal bestuur van groot belang. De politieke stijl van christendemocraten in het sociaal domein is betrokken, verbindend en radicaal subsidiair. Zij weten in de praktijk verschil te maken door maximale politieke verantwoordelijkheid en minimale ambtelijke beheersing na te streven.

door Geerten Boogaard en Rogier van der Wal Boogaard is bijzonder hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbeckeleerstoel) en fellow van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Van der Wal is senior projectleider bij Platform31 en docent ethiek bij Rijksuniversiteit Groningen/Campus Fryslân, en is als fellow verbonden aan de Thorbeckeleerstoel.

De drie grote decentralisaties in het sociaal domein waren in 2015 ook bedacht als een impuls voor de lokale democratie. Door de welvaartsstaat naar gemeenten te verschuiven, de ‘gekantelde’ ‘eerste overheid’, dicht bij de burgers, zou ook de lokale politiek opleven. Niet meer de politici in Den Haag gaan over trapliften, poetshulp en jeugdzorg, maar de eigen gemeenteraadsleden. Genoeg voer om raadsleden op de markt op aan te spreken, was de gedachte.¹ Hoe staat het vijf jaar later met die ambitie?

Van een simpele opleving van het opkomstcijfer bij de gemeenteraadsverkiezingen was in 2018 geen sprake. Van een verdere daling overigens ook niet. Met een opkomst van 55 procent voor een lokale verkiezing staat Nederland er internationaal nog steeds niet slecht op. Het sociaal domein was voor de raadsverkiezingen wel veel in het nieuws geweest, maar een duidelijk thema in de campagne werd het niet. Onderzoek in lokale stemwijzers liet vooral veel consensus tussen de partijen zien.² Alleen de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet politiseerde enigszins, maar dat thema werd na de verkiezingen prompt door de staatssecretaris in de kiem gesmoord.

Gemeenteraden maakten ondertussen ook niet heel veel politiek verschil. Uit de evaluaties van eerdere decentralisaties is bekend dat gemeenteraden de neiging hebben om afgeschaalde centrale taken en nationaal uitgerolde ambities als ‘uitvoering’ te beschouwen, die de dames en heren raadsleden gevoeglijk bij het college laten.³ Recent onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur bevestigt dat het met de grote

decentralisaties van de afgelopen vijf jaar niet anders is gelopen. Onderzoek naar kadernota's in het sociaal domein van de afgelopen jaren laten niet veel verschillen zien en werpen eerder de vraag op of de colleges die stukken überhaupt wel zelf schrijven. Doorgaans staat bijna letterlijk in dezelfde woorden dat ook de betreffende gemeente goede zorg wil, tegen redelijke kosten en zonder risico's.⁴

Reden dus om te concluderen dat de decentralisaties in het sociaal domein géén opleving van de lokale democratie hebben laten zien? Dat gaat ons te snel. Er is nog een belangrijke variabele die vanouds een grote rol speelt in de lokale democratie: het verschil dat wethouders maken. Wij noemen dat de 'politieke stijl' van besturen. Daarmee bedoelen wij datgene wat bijvoorbeeld een CDA-wethouder in het sociaal domein onderscheidt van een VVD'er of een SP'er in precies dezelfde periode in precies dezelfde omstandigheden op precies dezelfde portefeuille. Pas als het zelfs niet uitmaakt vanuit welke ideologische oriëntatie er in het sociaal domein bestuurd wordt, zijn de decentralisaties in democratisch opzicht mislukt.

De politieke stijl van een wethouder

Besturen heeft een professionele kant. Zeker sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002, met de 'wethouder van buiten', is daar een grote nadruk op komen te liggen. De pretentieuze titel 'beste bestuurder' is als professional te verdienen; 'weten waar je het over hebt' en dan 'dingen gedaan krijgen' blijken de twee belangrijkste criteria die bij die verkiezing een rol spelen.⁵

De wetenschap van dit besturen is de bestuurskunde. Daarin worden verschillende bestuursstijlen onderscheiden waarvan een wethouder kan

gebruikmaken. Alle wethouders kregen van het ministerie in 2018 het *Stijlenboek voor bestuurders*.⁶ Zij kunnen daarin opzoeken of ze een leider, een manager, een verbinder, een ambassadeur of toch meer een beheerder zijn – want bestuurlijk succes, zo concludeert het boek, begint met inzicht in de eigen bestuursstijl. De politieke kant van het wethoudersambt komt er in deze benadering bekaaid af. Het *Stijlenboek* spreekt nogal defensief over 'een politieke arena' waarin je als wethouder moet zien te 'overleven'.⁷ Schitteren doe je dus kennelijk bûiten die arena.

Als het wethouderschap echter alléén een vak zou zijn waarin het op bestuurskundige bekwaamheid aankomt, zijn wethouders feitelijk topambtenaren zonder ontslagbescherming. Van echte decentralisatie is dan ook geen sprake meer, maar nog slechts van een gedeconcentreerde bureaucratie. Daarom is hernieuwde aandacht voor de politieke kant van het lokaal besturen nodig.

In een poldercultuur en een collegiaal college zijn de marges om verschil te maken klein. Wethouders haasten zich altijd om te zeggen dat zij er niet namens hun partij maar voor de héle gemeente zitten – en dat is terecht. Maar diezelfde wethouders hebben wel het idee dat zij een politiek relevant verschil maken en géén ambtenaar zijn. Of dat ze in regionaal verband op de een of andere manier toch beter kunnen samenwerken binnen een zekere ideologische verwantschap.

*De politieke kant van het wethoudersambt
komt er in het Stijlenboek bekaaid af*

Het lokaal bestuur bestaat dus uit een technische bestuursstijl om dingen gedaan te krijgen én uit een politieke stijl die individuele ideologische kleur geeft aan het bestuurlijk handelen.

De politieke stijl van CDA-wethouders in het sociaal domein

Zo vanzelfsprekend als de noodzaak van een politieke stijl van een wethouder klinkt, zo lastig is het om zo'n stijl in de concrete praktijk aan te wijzen. Wat was bijvoorbeeld de onderscheidende politieke stijl van CDA-wethouders in het sociaal domein in de afgelopen vijf jaar? Wat is het sausje, het watermerkje, het eigene?

In de handreiking *De CDA-wethouder* heeft de Bestuurdersvereniging van het CDA zich al weleens gebogen over de bestuursstijl van een CDA-wethouder. In de samenvattende woorden van destijds partijvoorzitter Peetoom: 'In mijn optiek zijn CDA-wethouders vooral politieke bestuurders en geen bestuurlijke managers. Onderscheidend voor een christen-democratische wethouder zijn sensitiviteit en betrokkenheid. De kracht van CDA-wethouders komt voort uit het feit dat zij midden in de samenleving staan met oog voor de mens en de menselijke maat.'⁸

Om hier meer grip op te krijgen, heeft het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA uitgebreid gesproken met opvallende CDA-wethouders over het politieke element in hun bestuursstijl.⁹ Daaruit volgde een politieke stijl van drie lagen. De eerste laag is een ambtsopvatting met een zeker roepingsbesef (bij

protestanten) of een groot verantwoordelijkheidsgevoel (bij katholieken). De tweede laag is een sterk verbindende werkwijze, volgend uit een verwevenheid met het maatschappelijk

CDA-wethouders hebben oog voor de menselijke maat

middenveld. En ten slotte is er de derde laag, die kan worden omschreven als de radicale subsidiariteit van de barmhartige samaritaan: eerst zelf noodhulp verlenen aan wie voor dood langs de maatschappelijke weg is achtergelaten, daarna de zorg overdragen aan het maatschappelijk initiatief, maar met behoud van verantwoordelijkheid. Dat laatste is wezenlijk: een liberaal zou dat zakelijker hebben aangepakt; een socialist zou meer controle hebben gewild. In de moderne termen van *span of control* en *span of accountability*: radicale subsidiariteit streeft maximale politieke verantwoordelijkheid tegen minimale ambtelijke beheersing na. Bestuurskundig is dat onverstandig, want wie in de politieke arena uitsluitend wil overleven, kan dit beter niet doen.

CDA'er René Peters, tegenwoordig Kamerlid, werd als wethouder in Oss uitgedaagd op de ggz-dagbesteding: 'Geef mij een gebouwtje en een kan koffie, en ik doe dit beter', zei iemand. Peters gaf hem de sleutel van een oud schoolgebouwtje en rekende sloten koffie af. Het werd een succes. Inmiddels draait daar een buurthuis dat het aanbieden van ggz-dagbesteding op die plek verder overbodig maakt.

Peters bleef als wethouder maximaal verantwoordelijk voor de besteding van overheidsgeld en het niveau van een maatschappelijke voorziening voor een kwetsbare doelgroep, terwijl hij minimale controle had over de bijbehorende politieke risico's.



Foto: K. Roderburg

Zijn besluit was dan ook niet logisch, maar ideologisch. En een typisch voorbeeld van de politieke stijl van een CDA-wethouder in het sociaal domein.

De politieke stijl als praktische wijsheid

Nóg lastiger dan het wetenschappelijk aflezen van de politieke stijl van CDA-wethouders is het verder operationaliseren van dit idee. Hoe ontwikkel je als wethouder een eigen politieke stijl? Daar is het begrip ‘praktische wijsheid’ van betekenis. Deze wijsheid, in het Grieks *phronèsis*, wordt ‘praktisch’ genoemd om haar te onderscheiden van technisch vakmanschap (*technè*) en ook van wetenschappelijke kennis (*epistèmè*). Praktische wijsheid, ‘the right way to do the right thing’,¹⁰ is doortrokken van verlangen naar het goede.

Dit denken gaat terug op Aristoteles. Aristoteles is de filosoof van het deugdzaam midden, dat zowel ‘te veel’ als ‘te weinig’ vermijdt: moed onderscheidt zich zo van roekeloosheid en van lafheid, en vrijgevigheid van gierigheid en van verkwisting.

Aristoteles' ethiek staat aan de basis van de klassieke deugdethiek, die – anders dan de tegenwoordig zo populaire nutsethiek, waarbij het doel de middelen heiligt en incentives geoorloofd zijn, en de plichtsethiek van 'Regels zijn regels' – niet de handeling centraal stelt, maar het karakter van de handelende persoon. Praktische wijsheid, ook wel 'verstandigheid' genoemd, is een bijzondere vorm van kennis; niet universeel, maar betrekking hebbend op individuele gevallen. Het streven is om in die individuele gevallen goed te beraadslagen, leidend tot wat je 'geslaagd handelen' zou kunnen noemen.

Dat geslaagde handelen is dus verbonden met iemands karakter, met wat de Grieken diens *ethos* noemden. Dat zit 'm zowel in de persoon als in de cultuur. Praktisch wijs handelen is altijd waarde(n)gedreven – niet voor niets is praktische wijsheid een van de vier kardinale deugden, naast rechtvaardigheid, moed en gematigdheid – en vergt ondervinding; vandaar dat wat oudere, rijpere mensen er beter in zijn dan jongere.

Toegepast op besturen zou je kunnen stellen dat ook dat situationeel handelen is, dat er vaak niet één waarheid of oplossing is, en dat er al besturend dus onmiskenbaar iets van politieke kleur en stijl bijkomt. Een praktisch wijze bestuurder durft te improviseren en is niet bang om kleur te bekennen. Je zou hier kunnen spreken van ethisch of moreel leiderschap, zoals begin vorig jaar heel persoonlijk en daardoor aansprekend werd beschreven in het boek van Alex Brenninkmeijer:

waarheen wijst je morele kompas?¹¹ Dat gaat dus verder dan de vijf smaken van het stijlenboek, hoe waar die ook zijn. Die laatste gaan meer over de techniek en de effectiviteit van het besturen, terwijl het bij het morele kompas om de

Een praktisch wijze bestuurder durft te improviseren en is niet bang om kleur te bekennen

diepere drijfveren en overtuigingen gaat. En waar de professional een beroep doet op stille kennis (*tacit knowledge*), op zijn of haar *fingerspitzengefühl*, geldt dat ook voor de bestuurder. En er komt ook iets bij van 'het hogere' dat bij Gabriël van den Brink 'eigentijds idealisme' heet.¹²

Recentelijk verscheen *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein*, een pamflet van Sophie Albers en Albert Jan Kruiter van de School voor Publieke Waarden.¹³ Hun betoog concentreert zich op de professionals die aan het begin in zes korte cases worden opgevoerd. Zij zoeken oprecht naar de beste mogelijkheden om hun hulpvragers ook werkelijk een helpende hand te kunnen bieden, maar ze lopen daarbij geregeld tegen grenzen aan – van regels en van budgettaire beperkingen, óf van te hoge ambities die wijze praktijken in de wielen rijden. De gulden middenweg komt voor de hier opgevoerde hulpverleners neer op wat de auteurs 'slim laveren' noemen. Impliciet mag je *Doen wat goed is* onzes inziens echter ook lezen als een pleidooi voor praktisch wijze bestuurders, die op adequate wijze de juiste ruimte en kaders weten te scheppen en ook kunnen meebewegen.

Vijf handreikingen

Voor het evalueren van de winst voor de lokale democratie van de decentralisaties in het sociaal domein is de politieke stijl van het lokaal bestuur van groot belang. Het onderzoek hiernaar en de verdere toepassing ervan staan echter nog in de kinderschoenen. Toch valt er al wel iets over te zeggen. Als aanzet geven we hierna vijf handreikingen voor CDA-wethouders in het sociaal domein, om hun politieke stijl van radicale subsidiariteit de aankomende vijf jaar verder te ontwikkelen:

1. Geen vertrouwen zonder risico. Wie zich afvraagt hoeveel vertrouwen hij de samenleving geeft, moet eens kijken hoeveel zelfgekozen politiek risico hij loopt. Wie al zijn risico's heeft afgedekt, heeft ook geen vertrouwen gegeven.
2. Geen autonomie zonder eigenaarschap. Leeft een initiatief niet? Dan is het overlaten aan de samenleving een vorm van afschuiven.
3. Ruimte voor maatschappelijk initiatief is niet de *afwezigheid* van de overheid, maar de *juiste aanwezigheid* ervan.
4. Wat juist is, wordt situationeel bepaald en heeft te maken met hoe je in het leven (en dus in het besturen) staat.
5. Durf te improviseren en morele kleur te bekennen. Een politieke stijl is een voorbeeld van eigentijds idealisme in de lokale bestuurspraktijk.

-
- 1 Geerten Boogaard en Job Cohen, 'Wie kust de politiek wakker? Over de organisatie van lokale democratie in het sociale domein', in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruiter en Maarten Neuteboom, *Allemaal even decentraal graag!* (CDV Zomer 2014). Amsterdam: Boom, 2014, pp. 96-103.
 - 2 Yolanda de Koster, 'Tegenprestatie bijstand splijt politiek', *Binnenlands Bestuur*, nr. 5, 8 maart 2018.
 - 3 M. Boogers, L. Schaap, E. van den Munckhof en N. Karsten, *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008.
 - 4 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Den Haag: ROB, 2020.
 - 5 Sabine van Zuydam, Niels Karsten, Hans Oostendorp, Maarten Hoogstad en Frank van Kooten, *Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt. Het insiderperspectief op de eigenschappen van excellente decentrale bestuurders*. Utrecht/Tilburg: Necker van Naem/Tilburg University, 2017.
 - 6 Gerard Schouw, Pieter Tops en Stavros Zouridis, *Stijlenboek voor bestuurders. Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*. Den Haag: Sdu, 2018.
 - 7 Schouw e.a. 2018, pp. 89-93.
 - 8 Tim Plieger, Rob Govers, Carel Laenen en Jo-Annes de Bat (red.), *De CDA-wethouder. Speelvelden, bestuursstijlen en competenties. Handreiking*. Den Haag: CDA-bureau i.s.m. de CDA-bestuurdersvereniging (BSV), 2013, p. 7.
 - 9 Geerten Boogaard, *Woorden én daden. De politieke stijl van CDA-wethouders in het sociaal domein*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2018.
 - 10 Barry Schwartz en Kenneth Sharpe, *Practical wisdom. The right way to do the right thing*. New York: Riverhead Books, 2010.
 - 11 Alex Brenninkmeijer, *Moreel leiderschap*. Amsterdam: Prometheus, 2019.
 - 12 Gabriël van den Brink, *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
 - 13 Sophie Albers en Albert Jan Kruiter, *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein*. Amsterdam: Van Gennep, 2020.