



Alexander de Vink ambulant hulpverlener WOT Schiedam in gesprek met jongeren tijdens het tweedaagse jongerencongres. 60 Jongeren van 15 tot 18 jaar oud laten zich informeren, inspireren en buigen zich over de vraag: hoe kunnen we er met elkaar voor zorgen dat alle jongeren in deze regio kansrijk kunnen opgroeien? Dit doen ze door o.a. in gesprek te gaan met wethouders, ambtenaren, directeuren van bedrijven en publieke instellingen.

P.60

Essay 4

[Evelien Tonkens](#)

Hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector

Het democratisch tekort van de decentralisaties

Een van de belangrijkste beloften van de decentralisaties van het sociaal domein is democratisering. In het publieke debat gaat het daar zelden over. Daar gaat het meestal over mogelijke en actuele tekorten aan zorg en hulp. Je zou daarom bijna vergeten dat met de decentralisaties ook een fundamenteel andere, meer democratische verhouding tussen burgers en overheid in het sociaal domein wordt beoogd. Met decentralisaties wordt beleid over lokale problemen als zorg, welzijn en re-integratie lokaal gemaakt. Dat moet democratische controle directer en effectiever, en beleid navenant responsiever maken. Maar dat is niet alles. De democratische ambitie van de decentralisaties reiken veel verder, in meerdere opzichten.

Ten eerste moet decentralisatie democratisering van het hele proces van beleidsvorming, implementatie en verantwoording mogelijk maken. Veel discussies over en voorstellen met betrekking tot vernieuwing van de democratie zijn nogal 'front-loaded': ze concentreren zich op beleidsvorming, en gaan zelden over beleidsimplementatie. Centraal wordt in Den Haag bedacht en geregeld en dan enkele reis het land in gestuurd, waar men er verder geen greep meer op heeft en er dus ook maar beperkt feedback en bijstelling plaats kan vinden. Bij decentraal beleid daarentegen zijn er meer mogelijkheden tot snellere feedback en aanpassing van beleid, en dus ook grotere responsiviteit.

Daarmee gaat het dus ook om democratisering van de uitvoering zelf: van de verhouding tussen de gemeenteraad en de organisaties die het beleid uitvoeren, de daarin werkende professionals en de burgers voor wie het beleid bedoeld is. Instellingen en professionals

zouden 'meer ruimte' moeten krijgen om lokaal maatwerk te leveren, minder gehinderd door dictaten van bovenaf uit Den Haag of de gemeente, en met veel minder verticale, bureaucratische verantwoording. In plaats daarvan zou 'horizontale verantwoording komen', tussen betrokkenen onderling.

Ten tweede koesteren beleidsmakers de hoop en verwachting dat er een geheel nieuwe verhouding tussen burgers en overheid ontstaat. Niet langer bepaalt de overheid beleid en kunnen burgers daarin meepraten, maar het omgekeerde moet zich evenzeer gaan voordoen: burgers nemen initiatieven, de overheid wordt daar op gezette tijden en manieren in betrokken. Dit is bijvoorbeeld verwoord in de Haagse nota Doe-democratie uit 2013. Doe-democratie gaat volgens de nota om 'nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers; toenemende mogelijkheden voor burgers om hun eigen leefomgeving te bepalen; burgers die rechtstreeks - zonder tussenkomst van een overheid - oplossingen voor maatschappelijke kwesties tot stand brengen' (Ministerie van BZK 2013: 13).

Decentralisatie ondersteunt dit proces, stelt de nota (p.12). De hoop is dat meer ruimte voor burgerinitiatieven ook leidt tot een levendiger praktijk waarin de invloed van burgers zich direct doet gelden. Niet door mee te praten maar door direct aan de slag te gaan en bijvoorbeeld een zorgcoöperatie op te zetten of een buurthuis te beheren en zo een bijdrage te leveren aan een levendig sociaal domein waarin burgerbetrokkenheid tastbaar aanwezig is. Zo moet een nieuwe democratische verhouding tussen burgers en overheid ontstaan, waarbij er niet langer sprake is van participatie van burgers in beleid, maar meer nog van participatie van de overheid in burgerinitiatieven. De overheid zoekt naar een nieuw partnerschap, waarin overheid en burgers (en hun organisaties, waaronder ook bedrijven en vooral bedrijfjes van kleine zelfstandigen) op voet van gelijkheid interacteren, en gelijkelijk verantwoordelijkheid en initiatief tonen (Tonkens en Verhoeven 2011). Ook alternatieve vormen van directe lokale democratie zoals bijvoorbeeld de G1000 of Stads gesprekken moeten hieraan bijdragen. Steeds meer gemeenten gaan hiertoe over. Deze gesprekken met een grote groep burgers uit de gemeente gaan niet uitsluitend maar vaak wel ook over het sociaal domein. Vernieuwing van de democratie is daar een primair doel.

Voorstellen voor democratische vernieuwingen van de afgelopen decennia haalden zelden een politieke meerderheid en kwamen daardoor zelden verder dan de tekentafel. Op nationaal niveau ligt democratische vernieuwing vrijwel stil, maar op lokaal niveau is deze springlevend.

De decentralisaties dragen grote beloften voor democratisering in zich. Er is echter ook een aantal factoren dat inlossing van deze beloften bemoeilijkt. Wat komt er in de praktijk van deze beloften terecht, wat dit zegt over de vooronderstellingen en/of de vormgeving ervan, en wat er nodig is om het democratisch potentieel van de decentralisaties (nog) beter te

benutten? Dat zijn de vragen die in dit essay centraal staan. Ik behandel deze in drie stappen, door respectievelijk te kijken naar het niveau van de gemeente (ambtelijke organisatie, bestuur en raad), het niveau van instellingen en uitvoerende professionals, en het niveau van burgers. Ik baseer mij daarbij vooral op de ervaringen in de zes gemeenten waarin collega's onder leiding van Jan Willem Duyvendak en mijzelf onderzoek doen: Sittard-Geleen, Eindhoven, Rotterdam, Amsterdam, Zwolle en Leeuwarden.

Gemeenten

Een eerste factor op gemeentelijk niveau die de genoemde beloften van democratisering belemmert, is de verzwakking van de lokale media. Media spelen zoals bekend en gewenst een centrale rol in de democratie. Landelijke media volgen het landelijke beleid op de voet, en oefenen daarmee sterke invloed uit op de politiek en overigens ook op het alledaagse gesprek. Met de verplaatsing van politieke macht en besluitvorming naar Europa enerzijds en naar gemeenten anderzijds, is de vraag welke media deze bestuursniveaus controleren. In beide gevallen kunnen we constateren dat de controlerende macht van media beperkt is en daarmee ook de democratische controle en het levendige debat over wat politici en bestuurders lokaal en Europees uitvoeren. Hier beperk ik me verder tot het lokale niveau. Lokale kranten zijn de afgelopen jaren erg verzwakt (Commissariaat voor de media 2013). Er zijn veel gemeenten waar lokale media geen raadsvergaderingen meer bijwonen en niet of nauwelijks verslaan waar raad en wethouders zich mee bezig houden, tenzij er rampen gebeuren. Dit verzwakt de kwaliteit van de lokale democratie.

Een tweede complicerende factor op gemeentelijk niveau is dat verschillende onderwerpen van het sociaal domein vaak op verschillende bestuurlijke schaalniveaus georganiseerd zijn, terwijl gemeenteraden gemeentelijk opereren. Dus als raadslid wil je bijvoorbeeld het gemeentebestuur met betrekking tot 'integrale vroeghulp' controleren, maar je gemeente heeft op het onderwerp integrale vroeghulp een samenwerkingsverband met maar liefst 18 andere gemeenten. Wat voor verantwoording kun je dan verlangen? Het beleid wordt dan immers niet door jouw gemeente alleen gemaakt maar door ook nog 17 andere gemeenten, uitgevoerd door een organisatie waar je gemeente maar heel beperkt invloed op uitoefent.

Gemeenteraadsleden weten niet goed hoe ze hier mee om kunnen gaan. Een begrijpelijke maar onhandige poging die we in ons onderzoek signaleren is dat gemeenteraadsleden hun toevlucht nemen tot zeer gedetailleerde controle. In het voorbeeld van de integrale vroeghulp vragen gemeenteraadsleden aan de uitvoerende organisatie – in dit geval MEE - gedetailleerde verantwoording over wat het programma doet met de cliënten uit hun eigen gemeente die aan dit programma deelnemen en welke resultaten ze hiermee boeken. Dat zijn er soms maar vijf of zes. MEE verzamelt data niet op die manier en ziet zich daardoor genoodzaakt om extra personeel aan te nemen die dit soort vragen kan beantwoorden. Zulke pogingen tot democratische controle genereren dus extra bureaucratie terwijl de kans klein is dat ze ook een zinvolle bijdrage aan het democratisch debat leveren.

Een derde beperkende factor is de landelijke monitoring van lokaal beleid. Gemeenten en instellingen worden al gedwongen om data aan te leveren voor minstens 36 meet-instrumenten en monitoren (Transitiebureau en Movisie 2014). Daar komt nu een landelijke monitor voor de decentralisaties bij, opdat alle gemeenten op cruciale dossiers met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit klinkt logisch: de rijksoverheid moet als 'systeemverantwoordelijke' toch weten hoe het gaat en zo nodig kunnen ingrijpen?

En Kamerleden moeten toch vragen kunnen stellen over verschillen tussen gemeenten? De minister kan dan toch niet steeds antwoorden: 'Mevrouw de voorzitter, dat weet ik niet, daarvoor moet u bij de desbetreffende gemeente zijn?'. Dus zijn landelijke indicatoren en een landelijke monitor noodzakelijk, zo gaat de redenering verder. Dat gaat prima samen met decentralisatie, want indicatoren en monitoren registreren domweg wat er gebeurt. Lokaal stel je doelen en maak je beleid, landelijk meet en vergelijk je.

Die redenering gaat echter mank. Met centrale indicatoren stel je indirect en onbedoeld, ook centrale doelen. De indicatoren van jouw meting worden vanzelf doelen, ook al zet niemand er het etiket 'doel' bij. Een monitor registreert niet alleen maar grijpt ook in. Meten is niet weten, meten is ingrijpen (Tonkens en Swierstra 2008). Organisaties gaan zich richten naar de indicatoren van een monitor. Meet je succes van scholen af aan rekenen en taal, dan gaan scholen zich storten op rekenen en taal ten koste van andere vakken. Meet je de kwaliteit van ziekenhuizen af aan onder meer doorliggen, dan wordt doorliggen een cruciaal beleidstopic. Zo dwing je vanuit Den Haag eenvormigheid van beleid af. Daar komt nog bij dat indicatoren doorgaans vragen oproepen, waarvoor nieuwe indicatoren bedacht worden. De bestuurskundige Christopher Pollitt en collega's (2010) noemen dit 'the logic of escalation'. Ook die sturen het beleid weer in eigen richting. Deze onbedoelde eenvormigheid is ondermijnend voor de lokale democratie. Wat heeft lokale controle door raadsleden of gebruikers voor zin wanneer de tegenwerping van een wethouder zal zijn dat dit nu eenmaal moet van Den Haag? Kortom: landelijke indicatoren en monitoren impliceren centralisering van beleid en rijden daarmee decentralisatie in de wielen.

Ten vierde stimuleren de decentralisaties weliswaar de participatieve democratie, maar die verzwakt op zijn beurt de representatieve democratie, zo luidde een van de conclusies van ons onderzoek naar de verhouding tussen nieuwe en oudere vormen van democratie (Tonkens, Schmidt, Trappenburg en Hurenkamp 2015). De opkomst van de participatieve democratie leidt tot juridisering en informalisering van de lokale democratie, constateerden wij. Juridisering is vooral een gevolg van de nieuwe vormen van deliberatie zoals stadsgesprekken en G1000. Het debat over de toekomst van de gemeente en de prioriteiten die men wil leggen verplaatsen zich naar deze happenings. Dat is enerzijds inspirerend en het verlevendigt het lokale debat. Maar anderzijds: de uitkomsten daarvan moeten aan de gemeenteraad worden voorgelegd die vervolgens een besluit neemt. Wat kan een gemeenteraad dan nog doen? Het debat nog eens dunnetjes overdoen lijkt niet wenselijk. Er een eigen draai aan geven nog

minder, want schoffeer je daarmee niet die betrokken burgers die hun kostbare zaterdagen hebben opgeofferd om over de publieke zaak te debatteren? De raad kan dus weinig anders doen dan zich als een soort rechter opstellen, die tamelijk formeel besluit of iets toelaatbaar is of niet. Dat is een uitholling van de representatieve democratie.

Professionals

De belofte was zoals gezegd dat professionals meer ruimte zouden krijgen en dus meer discretionaire bevoegdheden om hun werk naar eigen inzicht uit te voeren, toegesneden op de lokale situatie en de specifieke problemen van de mensen die ze voor zich hebben. Daartoe zijn in de meeste gemeenten (sociale) wijkteams ingericht, waarin professionals van verschillende organisaties samenwerken. Zij moeten zorgen voor het hele palet van preventie, indicatie en hulp, waarbij zij lichte hulp soms zelf blijven leveren, vergelijkbaar met de huisarts in de curatieve zorg. Eveneens gemodelleerd naar de huisarts zouden leden van sociale wijkteams 'generalisten' moeten zijn die brede kennis hebben van het hele 'sociaal domein', van autisme tot en met dementie en huiselijk geweld.

Doorgaans zijn professionals heel tevreden met het wijkgericht werken in een breed team met een diversiteit aan deskundigheden die elkaar aanvullen, zo blijkt uit ons onderzoek. Dit geeft een bredere kijk op de problematiek waarmee ze te maken krijgen, en ze ervaren meer collegiale steun. Samen verantwoordelijk te zijn voor het welzijn in een wijk ervaren ze als prettig en zinvol. Met de belofte van democratisering in de zin van meer discretionaire ruimte, horizontale verantwoording en goede afstemming met collega's en burgers is het echter minder rooskleurig gesteld. Professionals krijgen vooral meer verantwoordelijkheid: ze zijn verantwoordelijk geworden voor een veel breder terrein en moeten vaak zowel indiceren als helpen. Tegelijkertijd zijn kaders waarbinnen ze hun werk moeten doen, minder duidelijk. Of er gelden vele kaders tegelijk, van de verschillende terreinen en de verschillende (overgangs)maatregelen die allemaal onder 'het sociaal domein' vallen. Ze ervaren daardoor meer risico's en onzekerheden en weinig mogelijkheden om daarop invloed uit te oefenen. Ze ervaren ook weinig zeggenschap over de manier waarop ze die brede verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen. Netto blijven ze daardoor al met al achter met een gevoel van grote machteloosheid en verlatenheid.

In een van onze steden kreeg het wijkteam bijvoorbeeld vanuit de brede taak om voor het welzijn van de inwoners te zorgen, de mogelijkheid om cliënten in grote nood van een tijdelijke woning te voorzien. Daarvoor waren in de gemeente extra woningen vrijgemaakt. Dankzij die maatregel slaagde een van de professionals, hier even Carolien genoemd, erin om het leven van Nezakit, een alleenstaande (Turkse) moeder die vanwege huiselijk geweld uit haar woonplaats was gevlucht met haar zoon, weer op de rails te krijgen. Nezakit kreeg vertrouwen in de toekomst, het kind voelde zich thuis op school. Maar de woning was zoals gezegd tijdelijk en moest op enig moment weer verlaten worden. Carolien zag dit aankomen

en trok herhaaldelijk aan de bel bij de gemeente, maar zonder succes. Er was geen nieuwe woning beschikbaar en Nezakit mocht desondanks niet in de woning blijven. Gevolg was dat Carolien machteloos moest toezien hoe Nezakit en kind op straat kwamen te staan. Alles wat Carolien met hen had opgebouwd, viel in duigen. Carolien was de overspannenheid nabij. Ze had dus meer ruimte om te handelen en meer verantwoordelijkheid maar zonder dito macht over de omstandigheden waaronder ze die kon uitoefenen. Uiteindelijk bepaalde niet Carolien maar het (ontbrekende) beleid van bovenaf op autoritaire wijze het lot van dit gezin.

Opstand zien we in dit soort situaties niet snel, daarvoor is er al teveel stress. Ze kunnen wel leiden tot juridisering van het lokaal beleid. Als Carolien en Nezakit iets zouden willen doen in protest tegen dit beleid, zou een klacht indienen de enige optie zijn. Uit een klachten-procedure zou op zijn best (op termijn) iets positiefs als een woning of een vergoeding kunnen voortvloeien, maar dit is wel ver verwijderd van de democratische belofte voor meer zeggenschap van professionals. Juridisering gaat doorgaans ook gepaard met grote vertraging en bureaucratisering.

Er zijn bovendien twee ontwikkelingen die de ruimte voor en zeggenschap van professionals verder inperken. Ten eerste de sterk anti-professionele retoriek rond de wijkteams. De combinatie van nadruk op generalisme enerzijds en de grote verwachtingen van burgers als vrijwilligers en mantelzorgers anderzijds dragen bij aan een negatief beeld van professionele expertise. Dat maakt het voor wijkteamleden moeilijk om zich tot breed ontwikkelde generalist te ontwikkelen. De huisarts wordt wel gezien als generalistisch specialist, maar het lid van een wijkteam niet. Het lid van een wijkteam moet geen specialist willen zijn, maar wat voor deskundigheid heeft een generalist dan eigenlijk? Daarover zijn veel professionals onzeker. En die onzekerheid wordt nog eens versterkt doordat ze ook de opdracht krijgen om veel taken die tot nu toe door betaalde krachten werden gedaan, naar 'het sociale netwerk' over te hevelen. Die zou betere hulp bieden, omdat de leden ervan minder gespecialiseerd en dus meer nabij kunnen zijn. Voor beroepstrots is dus weinig reden; en hoe kan een professional goed gebruik maken van professionele ruimte wanneer er een negatief idee over professionaliteit heerst?

Tweede ontwikkeling die de democratische ruimte voor professionals ondermijnt is het centralistisch monitoren dat hierboven ook al aan de orde kwam. Dit komt niet alleen van de rijksoverheid maar ook van de gemeente. In een wanhopige poging om greep op het sociaal domein te krijgen, komen gemeenteraadsleden en/of bestuurders met afvinklijstjes en targets in de stijl van het New Public Management waarvoor dit beleid juist een alternatief moest zijn. Zo is in een van onze gemeenten besloten dat de target voor wijkteams is dat alle cliënten twee stappen opschuiven op de zelfredzaamheidsmatrix. Sociale professionals zijn daarover cynisch: als dat moet dan kruisen we dat wel aan. Het lukt heus wel om iedereen twee plaatsen te laten opschuiven als dat moet. Cliënten schuiven op naarmate ze hun

problemen meer erkennen en hulp aanvaarden. Bij de indicator 'lichamelijke gezondheid' bijvoorbeeld sta je op trede nul als je acute hulp nodig hebt, op trede één als je niet wordt behandeld, op twee als je wel wordt behandeld maar weinig therapietrouw bent, op drie als je wel therapietrouw bent en op vier als je geen medische problemen meer hebt (zie www.zelfredzaamheidsmatrix.nl). Trede vier is moeilijk bereikbaar maar de criteria voor de andere treden zijn nogal zacht en dus als het moet wel te scoren. Met meer zelfredzaamheid heeft dit weinig van doen maar als gemeenten zulke targets willen horen dan kunnen ze die krijgen. Daarmee ontstaan er data die tamelijk losgezongen zijn van de ervaringen van betrokkenen.

Burgers

De hoogst gespannen verwachtingen wat betreft democratisering lagen misschien wel bij de burgers, dat wil zeggen bij de inwoners van buurten, wijken en gemeenten. Als inwoners van gemeenten zouden zij allereerst meer invloed krijgen via de door hen gekozen gemeenteraadsleden en wethouders. Het budget voor een groot deel van het veld van zorg, welzijn en arbeidsmarktre-integratie, gevat onder de noemer 'sociaal domein' is immers naar gemeenten gegaan. Daarmee krijgen raadsleden en wethouders veel meer invloed over veel meer zaken waar veel burgers bovendien dagelijks mee te maken hebben. Politieke keuzes worden dichtbij huis gemaakt, verantwoord en zo nodig bijgesteld. Onvrede over het beleid kan veel sneller en effectiever worden neergelegd bij degenen die er over gaan en er iets aan kunnen doen, is het idee.

Ook deze belofte wordt echter maar beperkt waargemaakt. Ik signaleer vier belemmerende factoren. Ten eerste wordt het beleid maar weinig in termen van politieke keuzes neergezet. Dat is begrijpelijk, want zoals bekend gaat het beleid gepaard met een forse bezuiniging (van gemiddeld 25% van het budget). Bedenk daarbij dat er ook van een herijking van het beleid sprake is en dat een reorganisatie in de eerste instantie altijd veel geld kost. Dan is het makkelijk in te zien dat de bezuinigingen op de uitvoering nog veel groter zijn. Onder druk van die bezuinigingen, maar ook onder invloed van de 'framing' van het beleid vanuit landelijke gremia zoals het ministerie van VWS, is er sprake van een noodzakelijkheidsdiscours. Dat wil zeggen: politieke keuzes worden meestal niet als keuzes gepresenteerd maar als dermate onvermijdelijk en noodzakelijk dat er geen debat over mogelijk is. De verzorgingsstaat is nu eenmaal onhoudbaar, het is niet meer van deze tijd, we ontkomen er niet aan om: dat zijn de termen waarin beleidskeuzes meestal gegoten worden.

Dit noodzakelijkheidsdiscours wordt aangevuld met een unificerend discours over wat 'de' burgers eigenlijk wensen namelijk om ook meer zelf te doen, meer voor elkaar te doen enzovoorts. Burgers worden daarbij veelal neergezet als één en ongedeeld: 'de' burgers willen dit. Je zou je af kunnen vragen waar we al die politieke partijen nog voor hebben, als 'de' burgers toch één zijn en allemaal hetzelfde willen. We hadden de politiek toch uitgevonden om verschillen tussen burgers te articuleren en over die verschillen vreedzaam ruzie te

maken? Dit unificerend noodzakelijkheidsdiscours is op zijn zachtst gezegd geen aanjager van een levendig politiek debat. Wie desondanks de moed heeft om het aan te vechten, wordt al snel als irrealistisch en wereldvreemd persoon met 'weerstand' weggezet. En organisaties die de moed zouden hebben kritiek te uiten, kunnen wel fluiten naar de volgende aanbesteding.

Participatie krijgt bovendien niet alleen de betekenis van doen (in plaats van praten) maar dat doen gaat ook gepaard met eenzijdige verantwoordelijkheidstoewijzing, oftewel responsabilisering van burgers. Burgers worden verantwoordelijk gemaakt voor het welzijn van hun familieleden, buurtgenoten en andere actuele of potentiële leden van hun 'sociaal netwerk'. En vanwege het unificerende noodzakelijkheidsdiscours worden daar weinig vragen bij gesteld. In het licht van democratisering zou bijvoorbeeld een gepaste vraag zijn: wat vinden mensen zelf? Wie willen dit, en wie eventueel niet? En als ze het willen onder welke voorwaarden dan? En als ze het niet willen: wat willen ze dan wel, onder welke voorwaarden?

Een tweede belemmerende factor voor een levendige lokale democratie is dat 'participatie' van burgers weliswaar hoog in het vaandel van vrijwil iedere gemeente staat, maar dat onder participatie veelal wordt verstaan: meedoen, niet meedenken en meepraten. Participatie gaat vooral over: vrijwilligerswerk, mantelzorg, arbeidsre-integratie en burgerinitiatieven. Niet lullen maar poetsen. Ook dat wordt overigens veelal voorgesteld als iets wat 'de' burgers zelf willen en waarin overheden slechts volgend zijn. De term doe-democratie is treffend gekozen: de gedachte is immers dat mensen hun betrokkenheid bij de publieke zaak het beste, meest effectief en meer inspirerend kunnen tonen door iets te doen. Je kunt eventueel in de traditie van De Tocqueville betogen dat ook je handen uit je mouwen steken en iets organiseren in het publieke domein, een vorm van democratie is: leden van het volk geven daarmee vorm aan de publieke sfeer. Het is echter wel een beperkte vorm van democratie, want een publieke uitwisseling en afweging van doelen en middelen ontbreekt.

Een derde belemmerende factor heeft te maken met het type burgers dat vooral actief is in de doe-democratie. Burgers in de doe-democratie zijn niet representatief voor 'de' burgers. Grosso modo zijn ze hoger opgeleid en hebben ze ook zonder hun deelname aan de doe-democratie al een onevenredig grote invloed op wat er in de publieke ruimte gebeurt. Niet omdat zij egoïstische elleboogwerkers zijn die mensen met lagere opleiding moedwillig van tafel duwen, integendeel. Het zijn vaak zeer sociaal bewogen mensen die het goed voor hebben met mensen die het minder hebben dan zij. Maar mensen organiseren zich met (wat zij zelf ervaren als) soortgenoten en agenderen over het algemeen problemen die zij en de hunnen als problemen kennen en ervaren. Gevolg is dat zij een aanzienlijk grotere invloed uitoefenen op de agenda van politiek, media en beleid. Dat deden hoger opgeleiden toch al, zoals Marc Bovens en Ancriet van der Wille overtuigend hebben aangetoond (2014). Mensen die actief zijn in burgerinitiatieven zijn niet alleen hoger opgeleid maar over het algemeen ook gezonder, en bezitten meer sociaal, bureaucratisch en democratisch kapitaal.

Zij zijn dus over het algemeen niet de burgers die bezocht worden door sociale wijkteams: zij zijn geen lid van een multiprobleem gezin, ze lijden niet aan langdurige werkloosheid of een chronische ziekte of handicap, ze wachten meestal niet al jaren op een huurwoning en ze zitten ook zelden diep in de schulden. Kortom: de doe-democratie is beter te bestempelen als een doe-artistocratie. Niets ten nadele van deze doeners die vaak mooie en nuttige dingen tot stand brengen waar ook mensen die wel ziek of werkloos zijn regelmatig ook van profiteren, maar met democratie heeft dat weinig te maken.

Mensen die kampen met schulden, langdurige werkloosheid, chronische ziekte of handicap hebben natuurlijk hun eigen belangenverenigingen. Daarbij zijn zij, dankzij de wettelijke verankering van 'horizontale verantwoording' in de oude Wmo, vaak vertegenwoordigd in Wmo-raden. Echter: hun invloed en hun professionele ondersteuning zijn sinds het begin van de eeuwwisseling stilzwijgend verzwakt. Subsidies zijn van cruciaal belang omdat het vormgeven van cliënteninspraak voor veel cliënten vanwege hun problemen en beperkingen een heidense klus is. Sinds 2002, toen toenmalig minister van VWS Hoogervorst het mes zette in subsidies voor honderden organisaties, waaronder ook veel patiënten- en cliëntenorganisaties, is het met deze subsidies bergafwaarts gegaan. Ook provinciale en gemeentelijke steun voor patiënten- en cliëntenorganisaties is beperkt. Zorgbelang, de belangenbehartiging voor mensen met een beperking bijvoorbeeld, is afhankelijk van provinciale steun maar nu provincies het sociaal domein niet meer tot het hunne rekenen valt die subsidie op veel plaatsen ook weg. Provincies vinden dat gemeenten dit moeten overnemen maar die hebben al zoveel taken met beperkt budget. In sommige provincies probeert Zorgbelang voort te gaan door ondernemend te worden en zelf subsidies te werven, maar het is de vraag of dit lukt en of het goed samen zal gaan met een kritisch geluid. Wmo-raden gaven vanaf 2007 weliswaar een nieuwe impuls aan de invloed van cliënten en patiënten. Aanvankelijk was er vaak nog wel sprake van doelgroepvertegenwoordiging, en moesten er dus bijvoorbeeld leden in zitten vanuit de ouderenorganisaties die ook contact hadden met hun achterban. Dat is nu vaak losgelaten, en nu zitten er vaak mensen in met belangstelling voor het terrein. Vaak zijn dat mensen met een beroepsachtergrond in de zorg. Vaak hoger opgeleiden die zelf geen cliënt zijn. (Wat wederom niets zegt over hun goede bedoelingen en daden.)

Complicerend is ook dat het terrein van inspraak heel breed wordt, wat inspraak van leden van doelgroepen bemoeilijkt. Met de decentralisaties worden vaak verschillende raden (voor wmo, re-integratie en jeugdzorg) bij elkaar gevoegd. Dat is bestuurlijk logisch maar tegelijkertijd vraagt het van leden van zo'n brede sociaal domein-dekkende raad wel veel meer abstractievermogen, waardoor de kans groot is dat hoger opgeleiden ook hier weer de boventoon voeren. Daarbij doet bovengenoemd schaalprobleem zich hier ook voor: een adviesraad is er voor een gemeente maar die gemeente is op veel punten moeilijk controleerbaar en aanspreekbaar vanwege opschaling tot samenwerkingsverbanden met veel andere gemeenten.

Ten vierde worden burgers ook slecht geëquipeerd om in het lokale debat over het sociaal domein mee te doen. Ik noemde al het probleem van de verzwakte lokale media die burgers minder informeren over lokale politiek. Ik wil daar nog aan toevoegen dat broedplaatsen van democratische kunde en gezindheid zoals bibliotheken en buurthuizen, juist nu vaak worden afgebroken in reactie op budgetkortingen van rijk naar gemeente. Meer in het algemeen is het opvallend dat de stijging van het opleidingsniveau van de bevolking zich (bijvoorbeeld wel vertaalt in toename van vrijwilligerswerk maar) slechts ten dele vertaalt in democratische betrokkenheid. Het is de vraag of mensen wel voldoende kennis hebben van wat democratie is en onder welke voorwaarden een democratie kan floreren.

Terug naar de belofte

Tot zover een hele reeks problemen die lokale democratisering verzwakken en soms zelfs ondermijnen. Waar liggen, op basis van deze analyse, mogelijkheden tot lokale democratisering? Ik formuleer eerst een aantal uitgangspunten, en vervolgens een aantal praktische mogelijke uitwerkingen daarvan.

Een eerste uitgangspunt is dat meer verantwoordelijkheid gepaard moet gaan met meer zeggenschap. Alle partijen die meer verantwoordelijkheden toegeschoven krijgen verdienen zowel van tevoren als gedurende de implementatie van verantwoordelijkheden, zeggenschap over de wijze waarop en de condities waaronder ze deze krijgen. Zoals boven betoogd is dat bij de decentralisaties niet gebeurt: gemeenten hadden nog wel iets hierover te zeggen bij het begin, maar instellingen, professionals en burgers zijn van meet af aan met verantwoordelijkheden opgezadeld zonder bijkomende zeggenschap. Dat valt nu niet meer te herstellen. Wat nog wel mogelijk is, is hen de gepaste zeggenschap geven in de verdere ontwikkeling van het beleid.

Tweede uitgangspunt is dat verdere democratisering gepaard moet gaan met doorbreken van de diplomademocratie. Voorstellen vormen alleen een daadwerkelijke bijdrage aan lokale democratisering wanneer ze de diplomademocratie niet reproduceren maar doorbreken.

Derde uitgangspunt is dat voor ontwikkeling van goede alledaagse democratische verhoudingen een zekere mate van continuïteit en vertrouwen nodig is. Vertrouwen en samenwerking zouden de default-mode van de interactie moeten zijn. Veelvuldige wisselingen van instellingen en professionals door concurrentie, aanbestedingen en korte contracten is schadelijk voor de onderlinge communicatie en voor het sociaal kapitaal in een buurt of wijk.

Ten vierde moet decentralisatie gepaard gaan met daadwerkelijke lokale zeggenschap. Halfslachtige decentralisatie genereert overmatige controle, bureaucratie en eenheidsworst. Decentralisatie is een keuze. We kunnen deze ook verwerpen. Maar als we deze keuze maken,

dan moeten we ook de consequenties ervan aanvaarden. Bijvoorbeeld dat we dan niet meer alle gemeenten langs één meetlat kunnen leggen. Dat we ze dus niet goed kunnen vergelijken en in een rangorde plaatsen. Dat er verschillen tussen gemeenten ontstaan die voor burgers consequenties hebben.

Ten slotte moeten we ervan uitgaan dat democratie, net als alle andere zaken van waarde, aandacht en onderhoud behoeft. Burgers zijn niet spontaan democratisch gezind, en hebben niet spontaan kennis en vaardigheden om de democratie levend te houden. Dat uitgangspunt is wellicht niet omstreden; daartoe is immers ooit bedacht dat er in het onderwijs aandacht zou moeten worden besteed aan burgerschapsvorming. Die aandacht is echter beperkt, vooral doordat burgerschapsvorming geen schoolvak is geworden maar slechts een aandachtspunt in andere vakken. Wat democratie is en wat het van burgers vraagt om democratie te onderhouden, verdient aandacht op zich.

Praktische implicaties

Wat zouden de praktische implicaties van deze uitgangspunten kunnen zijn?

Het eerste uitgangspunt, van evenwicht tussen verantwoordelijkheid en zeggenschap, is te vertalen naar nieuwe initiatieven om de zeggenschap van alle betrokkenen te versterken. Te beginnen met het serieus nemen van noodkreten. Als een groot aantal wethouders een brandbrief schrijft aan de rijksoverheid, dan is dat een niet te negeren signaal. De rijksoverheid en de landelijke politiek is ten minste moreel verplicht daar iets mee te doen. Aan lokale politici en bestuurders vervolgens de taak om signalen van professionals en burgers niet alleen serieus te nemen maar ze ook actief uit te lokken en in het debat te betrekken. Degenen die ergens het meest mee te maken hebben, moeten daarover ook het meest te zeggen hebben.

Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een (deels digitaal) burgerpanel te installeren dat voor grote beslissingen geraadpleegd wordt en per dossier (ouderenzorg, jeugdzorg, voorzieningen voor jeugd, ggz enzovoorts) een selectie van dat panel burgers die, als cliënt, naaste, of professional met het onderwerp te maken hebben. Over mogelijke fusies tussen twee scholen praat de gemeente dan met een burgerpanel dat bestaat uit ouders van schoolgaande kinderen, leerkrachten en incidenteel en gericht ook met de kinderen zelf. Over de voorzieningen voor ouderen praat de gemeente met een panel van ouderen, mantelzorgers, vrijwilligers en professionals uit de ouderenzorg. Dit gaat zoals gezegd niet alleen over beleidsvorming maar vooral ook over beleidsimplementatie, volgens democratiethoreticus Archon Fung (2003) sowieso een onderbelicht aspect van lokale democratie. Met digitale middelen zijn hier ongetwijfeld veel nieuwe creatieve vormen van democratie te ontwikkelen. Daarbij moet overigens wel steeds bedacht worden dat niet alle burgers voldoende vertrouwd met en betrokken zijn bij digitalisering.

Voor een levendige lokale democratie zijn lokale media ook onontbeerlijk. Dit hoeft niet alleen via professionele regionale kranten, radio en tv. Hier kan ook een rol zijn voor actieve betrokken vrijwilligers, die in sommige gemeenten of wijken al een interessante rol spelen (Costera Meijer 2013). Met een beetje subsidie voor ruimte en voorzieningen kunnen zulke vrijwillige lokale media een interessante rol spelen. Het actief volgen en verslaan van de lokale politiek zou één van de subsidievoorwaarden kunnen zijn.

Dan het tweede uitgangspunt: het doorbreken van de diplomademocratie. Ook daar kunnen burgerpanels zoals net beschreven aan bijdragen. Zeker wanneer selectie van burgerpanels niet (alleen) op basis van spontane aanmelding maar ook op basis van loting geschiedt, in de geest van de voorstellen van Van Reybroek (2013) en de klassieke voorloper daarvan: de *'deliberative polls'* van James Fishkin (1991).

Wat betreft de doe-democratie zie ik twee mogelijkheden om het diplomademocratisch gehalte te doorbreken. Ten eerste duidt onderzoek erop dat een actieve rol van sociaal werkers bijdraagt aan een grotere diversiteit van deelnemers: bij een experiment in Amsterdam met grote betrokkenheid van sociaal werkers namen meer lager opgeleiden, migranten, jongeren en vrouwen deel dan doorgaans bij burgerparticipatie het geval is (Tonkens en Verhoeven 2011). Ten tweede is het zaak om bij versterking van de participatieve democratie ook de representatieve democratie te versterken, zoals wij bepleitten in het boek Montessoridemocratie (Tonkens et al. 2015). De gemeenteraad zou zelf een actievere rol kunnen spelen in het bespreken van onderwerpen waar de participatieve democratie zich over buigt, zodat er tussen beide een dialoog op gang komt, in plaats van dat de gemeente zich afzijdig houdt maar alleen op het laatst een beslissend oordeel velt.

Continuïteit voor en vertrouwen in sociale professionals, het derde uitgangspunt, zou vorm kunnen krijgen door praktijken van aanbesteding nog eens kritisch tegen het licht te houden. Is het werkelijk zinvol om steeds weer opnieuw aan te besteden? Overgaan tot voortzetting van een contract tenzij er dringende redenen zijn om dit niet te doen, zou al veel meer rust en continuïteit geven. En als het over vertrouwen gaat, is het van groot belang om professionals niet alleen ruimte te geven, maar vooral ook heldere en consistente (niet steeds herziene) kaders, en dekking vanuit de organisatie. Ook moet het organisatorische landschap achter een sociaal wijkteam zo worden ingericht dat het dit team helpt in plaats van hindert. Weg dus met de verplichting om dienstverlening op twee verschillende manieren te registreren en verantwoorden, zowel aan de gemeente, als aan de eigen organisatie. Organisatie en gemeente moeten samen uitvogelen hoe ze dit oplossen, maar hun probleem niet bij de professionals neerleggen.

Dan het vierde uitgangspunt: niet halfslachtig decentraliseren maar het wel of niet doen. Decentralisatie is niet het einde van een gemeente-overstijgende conversatie over kwaliteit

van het sociaal domein. Die conversatie wordt dan echter niet primair gebaseerd op landelijke vergelijkende getallen, maar op lokale getallen en verhalen. Een interessante manier om die conversatie op gang te krijgen en houden, is het instellen van een visite-commissie voor de decentralisaties. Zo'n visite-commissie bestaat nog niet maar is, zo stel ik voor een soort visitatiecommissie maar dan minder bureaucratisch en met minder rapportage-eisen aan de instellingen die de commissie bezoekt. De commissie is meer een soort pottenkijker die een paar dagen overal waar ze maar raad of onraad ruikt, gaat speuren, en daarvan verslag doet. Het is meer een handelsreiziger in goede ideeën, een rol die ook de Inspectie van onderwijs of zorg goed overigens goed zou passen. Soortgelijke ideeën zijn eerder voorgesteld. Bijvoorbeeld door Jeannette Pols, die het woord pottenkijker ook muntte. En door Archon Fung (2004), die spreekt van een auditcommissie maar daar iets soortgelijks mee lijkt te bedoelen. En door David van Reybroek in zijn recente boek Tegen verkiezingen (2013).

De gemeenschappelijke noemer van deze voorstellen is dat vreemden met een onafhankelijke, open, frisse maar wel door andere praktijken geïnformeerde blik vanzelfsprekendheden ter discussie kunnen stellen, blinde vlekken en opvallende successen kunnen opsporen, waarover dan een levendige discussie kan ontstaan. Levendig ook omdat hun verhaal daarover het uitgangspunt is, en niet vergelijkende getallen waar betrokkenen zelf vaak moeilijk achter kunnen kijken en dus ook moeilijk zinvol over in gesprek kunnen gaan. Dat is bijvoorbeeld te zien met scorelijsten van verpleeghuizen, ziekenhuizen of scholen. Deze werken vaak meer als wapens dan als aanjagers van een levendige discussie. Het verhaal waarom een school of ziekenhuis op plaats 73 staat en het jaar daarna overigens alweer op plaats 5, is complex en heeft evenveel te maken met de techniek van het meten als met de kwaliteit van de school op zich.

Een dergelijke visite-commissie zou overigens niet alleen op nationale schaal hoeven te bestaan. Het zou eveneens op Europese schaal georganiseerd kunnen worden. Natuurlijk zijn er grote verschillen in beleid, maar er is ook veel beleidsconvergentie op dit terrein (Gilbert 2004). Men zou gemeenten kunnen vergelijken die al een en ander gemeen hebben. Bijvoorbeeld Eindhoven met Birmingham als oude industriesteden die zichzelf opnieuw hebben moeten uitvinden. Amsterdam is wellicht te vergelijken met Barcelona, en Maastricht met Edinborough. Voordeel hiervan is dat dit ook de Europese discussie over het sociaal domein kan voeden, en Europa voor burgers meer wordt dan een geld- en bankenunie. Ten slotte zijn er momenten en plaatsen nodig om de democratie te onderhouden: om de liefde ervoor levend te houden. Uiteraard is dit een belangrijke taak voor het onderwijs, onder meer via burgerschapsvorming. Maar het onderwijs kan dat niet alleen. Wat zijn momenten en plaatsen waarop wij de lokale democratie onderhouden en vieren, zou iedere gemeente zich moeten afvragen. De instituties die we hiervoor hadden of nog net hebben, zoals bibliotheken en buurthuizen – mits ze zich op ontwikkeling en ontplooiing richten – zijn dan net zo cruciaal als een wmo-loket of de thuiszorg.

Maar er is meer te doen om de democratie lokaal levend te houden. Zijn er lokale helden die ooit een moedige bijdrage hebben geleverd aan de democratie? Die meisjes onderwijs gaven toen ze nog nauwelijks naar vervolgonderwijs doorstroomden? Die zich dapper verzetten tegen heersende machten in naam van de democratie? Die opkwamen voor de belangen van minderheden? Democratie is best een feestje waard!

Literatuur:

- **Bovens, M., & Wille, A. (2014).** *Diplomademocratie*. Prometheus.
- **Costera Meijer, I. (2013)** Beruchte buurten? Een journalistieke koorddans tussen kritiek en inspiratie in probleemwijken. In: Tonkens, E., & de Wilde, M. (Eds.). (2013). *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*. Van Gennep, pp. 229- 242.
- **Gilbert, N. (2004) [2002]** *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. Oxford University Press.
- **Fishkin, J. S. (1991).** *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform (Vol. 217)*. New Haven: Yale University Press.
- **Fung, A. (2004)** *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton U.P. Princeton/ Oxford.
- **Commissariaat voor de media (2013) Mediamonitor.** *Regionale dagbladen en lokale dagbladedities* <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/regionale-dagbladen-en-lokale-dagbladedities-2013/>.
- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013)** *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- **Pollitt, C., Harrison, S., Dowswell, G., Jerak-Zuiderent, S., & Bal, R. (2010).** *Performance regimes in health care: institutions, critical junctures and the logic of escalation in England and the Netherlands*. *Evaluation*, 16 (1), 13-29.
- **Van Reybrouck, D. G. (2013).** *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij.
- **Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2011)** *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burger en overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press. (gratis te downloaden op oa. www.evelientonkens.nl)
- **Tonkens, E en T. Swierstra (2008).** 'Meetlust: de wil tot meten.' In: Swierstra en Tonkens *De beste de baas?* Amsterdam University Press, 2008, 119-148.
- **Tonkens, E., J. Schmidt, M. Trappenburg en M. Hurenkamp (2015)** *De Montessori-democratie, Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek* Amsterdam: Amsterdam University Press. (gratis te downloaden op oa. www.evelientonkens.nl)
- **Transitiebureau en Movisie (2014)** *Overzicht meetinstrumenten en monitoren sociaal domein*. <https://www.movisie.nl/publicaties/overzicht-meetinstrumenten-monitoren-sociaal-domein>.