

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De opmars van de local citizen en de lokale democratie?

*Waar de global citizen als een reactie op de globalisering opkwam, zet de nationale overheid in op de local citizen om de verzorgingsstaat van de toekomst vorm te geven. Immers, burgers moeten verantwoordelijkheid nemen, hun eigen kracht aanspreken, initiatief nemen, democratie 'doen' en het liefst in buurten, wijken, straten. Met de decentralisaties is een eerste halfslachtige stap gezet om de gemeente in het zadel te helpen. Het wordt tijd dat we het over de revitalisering van de lokale democratie gaan hebben. De Tweede Kamerverkiezingen volgend jaar en de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 moeten daar aanleiding voor zijn.*

---

door *Albert Jan Kruijer*

---

De auteur is medeoprichter van en onderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden.

HET WAS DE BRUSSELSE DIPLOMAAT JEAN-MARIE GUÉHENNO die eind jaren negentig 'la fin de la démocratie' aankondigde: het einde van de democratie. Internationale geldstromen en bedrijven en supranationale gouvernementele organen onttrokken zich aan democratische processen, die vaak op het niveau van de natiestaat georganiseerd waren. De wereld globaliseerde en om globale publieke problemen het hoofd te bieden, organiseerden verschillende landen (soms in verschillende samenstellingen) zich op het internationale toneel. De global citizen deed zijn intrede. Door de val van de Muur en een verdere economische integratie van Oost en West werden landen minder belangrijk en daarmee de parlementaire democratie die we in een deel van die landen koesterden en op nationaal niveau organiseerden.

Maar lang niet iedereen kon of wilde meegaan in de globale ratrace.

Velen hadden geen kapitaal om te laten ‘flitsen’, gingen liever op vakantie naar de Veluwe, en koesterden hun lokale kruidenier en postkantoor. Lokale kruideniers en postkantoren die steeds vaker verdwenen onder globale druk. Internationale concurrentie en de daarmee gepaard gaande loonconcurrentie leidden tot een efficiencywedloop waarin schaalvergroting en fusies lokaal maatwerk overheersten. Voor mensen die zich niet aangesproken voelden door de term ‘global citizen’ vormde het lokale een belangrijk ankerpunt. Zeker in onzekere tijden. De Duitse filosoof Peter Sloterdijk leerde ons al dat identiteit een ‘zekerheidsprothese in een onzekere wereld’ is. En het lokale bleek daar een uitstekend middel voor. Althans, mensen bleken zich eerder te identificeren met hun streek, hun dorp, hun buurt of hun stad, dan met hun land. Dat gold zeker voor Nederland, waar zuilen en *provinciën* historisch een belangrijker identificatiepunt vormden dan de natiestaat.

Ziedaar: globalisering. Processen van globalisering en lokalisering die gelijktijdig plaatsvinden en de natiestaat verdrukken. Naast de global citizen deed aldus de local citizen zijn intrede. In Nederland kwam daar, zeker vanaf 1 januari 2015, een proces van verzorgingsstatelijke en institutionele decentralisatie bij. Veel van wat de Rijksoverheid decennialang deed, doet de gemeente nu. Grotere delen van de zorg en de sociale zekerheid zullen in de toekomst door gemeenten gedefinieerd worden. Het woord ‘gemeente’ (dat afstamt van ‘meent’ of ‘munt’, dat weer afstamt van ‘gemeenschap’) geeft aan dat die organisatorische eenheid eerder aansluit bij gemeenschappen dan bij de nationale overheid.

#### DE BUREAUCRATISCHE ERVARING VERDRINGT DE DEMOCRATISCHE ERVARING

Kortom, waar de local citizen als een reactie op de globalisering opkwam, zet de nationale overheid in op de local citizen om de verzorgingsstaat van de toekomst vorm te geven. Immers, burgers moeten verantwoordelijkheid nemen, hun eigen kracht aanspreken, initiatief nemen, democratie ‘doen’ en het liefst in buurten, wijken, straten.

En op papier ligt daar de grootste kans. Niet alleen om de verzorgingsstaat te vernieuwen, maar ook om de democratie te revitaliseren. Van de oude Grieken weten we al dat je democratie niet eeuwig kunt opschalen. Want hoe groter de schaal is waarop je democratie organiseert, hoe meer bureaucratie je nodig hebt om publieke uitgaven te legitimeren en te controleren. De Franse denker Alexis de Tocqueville toonde al aan dat het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen de kern is van democratie. En voor alledaagse burgers zijn die gezamenlijke problemen vooral alle-

daagse problemen. Hoe houden we de straat schoon? Hoe gaan we om met een eenzame buurvrouw? Hoe besturen we een school? In het gezamenlijk beantwoorden van die vragen ontstaat een democratische ervaring. Mensen ontdekken dat niet het eigenbelang op korte termijn, maar een duurzaam welbegrepen eigenbelang centraal moet staan in de publieke zaak. Die publieke zaak is er niet voor u, maar voor ons, zozegzegd.

Maar het is juist die ervaring die uit het publieke domein verdwenen is de afgelopen decennia. Scholen fuseerden en hadden steeds professionelere bestuurders nodig. De gemeente hield de straat schoon. De Wmo voorzag in hulp voor eenzame ouderen.

De democratische ervaring maakte plaats voor een bureaucratische ervaring. Initiatiefnemers die ooit een gezamenlijk probleem oppakten, raakten verstrikt in procedures om subsidies aan te vragen. Burgers stelden zich op als klanten van overheden waar ze belasting aan betaalden. En de overheid omarmde het marktjargon. Een beter milieu begint bij jezelf, niet bij onszelf. Onze hoofdstad presenteert zichzelf met de slogan 'I amsterdam', in plaats van met iets met 'we' erin. Verzekeraars verleiden mensen om van hun diensten gebruik te maken met individuele voordelen, niet met het feit dat ze ooit een collectieve voorziening waren. Corporaties richten zich op de individuele huurder, universiteiten op de individuele student. Publieke voorzieningen offerden het publiek op het altaar van het individualisme.

En nu mogen we het lokaal weer zelf doen. Liefst samen. Althans, volgens de vigerende beleidstheorie. Of we dat ook daadwerkelijk doen is een tweede. Wat we in de praktijk waarnemen is dat gemeenten maar moeilijk kunnen omgaan met nieuwe collectiviteiten. Zzp'ers die elkaar onderling verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid, of dat nalaten, zien we als systeemondermijner. Burgers die een straat willen herinrichten, of het groen zelf willen beheren, krijgen pas toestemming na lange coproductie-sessies, en alleen als ze zich aan het bestemmingsplan houden. Mensen die

*De bureaucratische en ideologische ruïnes van een centralistische verzorgingsstaat remmen de kans op eigen initiatief en verantwoordelijkheid af*

activiteiten willen verzorgen voor mensen met een beperking wordt gevraagd om een BIG-registratie.

We zien kortom de bureaucratische en ideologische ruïnes van een centralistische en bureaucratische verzorgingsstaat die de kans op eigen initiatief en verantwoordelijkheid afremmen. We willen dat burgers meer zelf doen, maar de

systeemwereld vraagt zich nog steeds af of burgers wel te vertrouwen zijn. We willen dat mensen zelf hun leven inrichten, maar de verhalen over

pgb-fraude leiden nog steeds tot meer bureaucratie. We willen dat maatschappelijk ondernemers ‘hun rol pakken’, zolang ze er maar geen winst op maken. Waar de staat het publieke domein monopoliseerde, lijkt het lastig om daar afstand van te doen. Ondanks de retoriek van de participatiesamenleving. Of scherper: de participatiesamenleving is vooral retoriek. Als we kijken naar beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten, dan is de overheid heer en meester. Daar staat de overheid nog steeds centraal.

Aan de andere kant is de local citizen nog niet toe aan de verandering. Het ‘right to challenge’ dat is opgenomen in de Wmo, waarmee mensen met collectieve plannen de gemeente mogen uitdagen, wordt nog maar mondjesmaat gebruikt. Rechtszaken rondom gederfde individuele voorzieningen sieren dagelijks de kranten. Natuurlijk zijn er prachtige initiatieven, maar het zijn vooral de voorlopers die excelleren. Die richten samen zorg- en energiecorporaties op. Die organiseren buurtfestivals en duurzaamheidssessies. Maar van een massaal gedragen ontwikkeling is nog geen sprake.

Daar kan een aantal verklaringen voor zijn. Ten eerste zullen mensen die in de loop der jaren gewend zijn geraakt dat de overheid publieke voorzieningen *levert*, en pas in actie komt als zij iets vragen, dat niet snel willen loslaten. Ten tweede is het publieke domein zo dichtgeregeld dat het moeilijk is een publiek probleem op te lossen zonder overheden op je pad tegen te komen – overheden die zich vervolgens als toezichthouder, handhaver, controleur of eigenaar opstellen. Ten derde hebben we het afgeleerd om gezamenlijk gezamenlijke problemen op te lossen. En het productief vormgeven van welbegrepen eigenbelang is geen sinecure.

#### REVITALISERING VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

Waar ik me hier echter op wil richten is dat de gemeente als lokaal democratisch orgaan er nog niet klaar voor is. Waar de gemeenten decennialang de facto een uitvoeringsorgaan van de Rijksoverheid vormden (met de gemeenteraad als raad van toezicht), is het in principe de bedoeling dat ze nu niet alleen uitvoeren wat het Rijk bedenkt, maar ook zelf kleur bekennen. Wat voor verzorgingsstaat willen we zijn in Maastricht of Meppel? In Gorinchem of Groningen? Die vraag wordt nog maar mondjesmaat gesteld, maar zal snel relevanter worden. En dat is goed nieuws. Immers, dan kan de lokale politiek weer ergens over gaan. Dat kan wellicht leiden tot de revitalisering van de lokale democratie, en daarmee wellicht van de nationale democratie. Maar zover zijn we nog niet.

Wie scherp kijkt naar de decentralisaties ziet vooral deconcentratie. Het Rijk bepaalt welke middelen waaraan moeten worden uitgegeven, de gemeente mag bepalen hoe. Zolang we de fiscale autonomie van de gemeente

niet vergroten, zal dat zo blijven. En zal de gemeente de facto een uitvoeringsinstelling van de Rijksoverheid blijven. Gemeenten hebben dan ook niet de ruimte om de verzorgingsstaat van de toekomst in te richten, dan wel de lokale democratie te revitaliseren. Gemeenteraden zullen vooral kijken of het college de taken netjes uitgevoerd heeft, in plaats van te debatteren over welke taken de gemeente zou moeten uitvoeren. Publieke problemen zullen dan, kortom, moeilijk lokaal te politiseren zijn. Gemeenteraden zullen politieke schijngevechten blijven voeren. Colleges zullen netjes besturen. Ambtenaren zullen blijven plannen hoe het geld zo effectief mogelijk uitgegeven kan worden. Dat zal ten koste gaan van een opkomende local citizen die samen met de gemeente publieke problemen wil aanpakken, want die gemeente zal dan minder vrijheid hebben om daarin mee te gaan.

Maar er is ook een alternatief. Als het volgende kabinet (een deel van) de inkomstenbelasting ook decentraliseert (waarmee gemeenten het recht krijgen om zelf te bepalen hoe de schaarse publieke middelen over de publieke problemen worden verdeeld), bestaat de kans dat de lokale democratie gaat floreren. Dan zullen we eenzame ouderen niet als nationaal, maar als lokaal probleem definiëren. Dan is de vraag of iemand al dan niet recht heeft op een uitkering geen nationaal, maar een lokaal probleem. Dan kunnen we op behapbare schaal publieke problemen gezamenlijk oplossen. Of dat overall tot betere voorzieningen leidt, is te betwijfelen. Sommige steden zullen voor hogere uitkeringen kiezen dan andere. In sommige dorpen zul je nog wel een traplift kunnen krijgen en in andere niet. Wat we er vooral mee winnen is dat we democratie en politiek lokaal kunnen verstevigen. Dichter bij je wijk, buurt of straat. Gemeenten kunnen dan ook bepalen welke burgerinitiatieven de moeite waard zijn om te steunen en welke niet. Subsidies hoeven dan ook niet meer uit een 'innovatiebudget' te komen, maar kunnen gewoon uit de structurele middelen worden betaald. Zonder deze 'decentralisatie' van de parlementaire democratie zal de local citizen bot blijven vangen, en uiteindelijk wellicht teleurgesteld afhaken.

Een wensbeeld? Wellicht. Niet aan beginnen? Kan ook. Feit is echter dat onze verzorgingsstaat op drift is. En tussen globaal en lokaal drijft een nationale overheid die houvast zoekt, en een parlement dat achter kiezers aan zweeft. Die situatie is weinig productief. Met de decentralisaties is een eerste stap gedaan om de gemeente in het zadel te helpen, maar dit was vooral een beleidsmatige transitie. Het wordt tijd dat we het over de decentralisatie van de democratie gaan hebben. De Tweede Kamerverkiezingen volgend jaar en de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 moeten daar aanleiding voor zijn.