

# Verkenning van lokale democratie in Nederland



Klaartje Peters  
Vincent van Stipdonk  
Peter Castenmiller  
16 juli 2014



**decentraal bestuur.nl**

## INHOUD

### Voorwoord

1.	Inleiding	4
2.	Het vergelijken van lokale en landelijke democratie	10
3.	Vertrouwen in het systeem	16
4.	Stemmen en verkiezingen	24
5.	Representatie door politieke partijen en volksvertegenwoordigers	30
6.	Deliberatie en consideratie in de besluitvorming	36
7.	Burgerparticipatie, ofwel actieve deelname van burgers aan besluitvorming	41
8.	Doe-democratie, ofwel burgers doen het zelf	50
9.	Responsiviteit van beslissingen en beleid	59
10.	Verantwoording en controle	64
11.	Media	72
	Bijlage 1 Literatuur	77
	Colofon	89

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een uitdagende opdracht. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vroeg ons om in zeven weken een bondig en leesbaar overzicht te maken van het functioneren van de lokale democratie, én dit waar mogelijk te vergelijken met relevante inzichten uit de landelijke democratie.

Gezien de omvang van het onderwerp en de grenzen in tijd en aantal bladzijden moesten wij keuzen maken. We pretenderen geenszins een compleet beeld van 'de staat van de lokale democratie' te hebben geschetst. Wel denken we een verkenning van de belangrijkste elementen van de lokale democratie te hebben afgeleverd.

Het ministerie van BZK wil de komende maanden op basis van dit rapport een discussie starten, om uiteindelijk te komen tot een agenda voor de versterking van de lokale democratie. Ongetwijfeld zullen in dat proces veel nuanceringen, aanvullingen en verbeteringen worden aangebracht op de in dit rapport bijeengebrachte kennis. Wij vertrouwen erop met dit rapport een vruchtbare basis te hebben gelegd voor een goede discussie, die hopelijk bijdraagt aan een vitale lokale democratie. Want daar is het ons om te doen.

Namens de Stichting Decentraalbestuur.nl,

Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller  
16 juli 2014

## Hoofdstuk 1 INLEIDING

### 1.1 Doel van het onderzoek

De staat van de democratie in Nederland is al lange tijd onderwerp van discussie. Hoe representatief zijn 'onze' politici nog, gezien bijvoorbeeld de dalende opkomst bij verkiezingen, de ledentallen van politieke partijen en het slinkende vertrouwen van burgers in de politiek? Daarnaast stelt de opkomst van alternatieve vormen van participatie onze representatieve democratie voor lastige vragen rond principes als gelijkheid, politieke verantwoordelijkheid en politiek primaat.

Wat de landelijke democratie betreft kunnen we in deze discussie op veel meer onderzoek en onderzoeksgegevens terugvallen dan voor de democratie op decentraal niveau. Het ministerie van BZK, verantwoordelijk voor de versterking van de democratie op de diverse niveaus, heeft daarin aanleiding gezien om een inventarisatie te laten maken van de kennis die er over lokale, maar ook over de landelijke democratie beschikbaar is, om zo te komen tot een gezamenlijke agenda. Het resultaat van deze inventarisatie ligt voor u.

Het doel van het onderzoek is het bieden van een overzicht van de beschikbare kennis over het functioneren van de democratie in Nederland, ten behoeve van het ontwikkelen van de genoemde agenda. Hierbij ligt de primaire focus op de lokale democratie, waarbij de kennis hierover zal worden afgezet tegen die over de landelijke democratie. De centrale onderzoeksvraag is:

*Hoe functioneert de lokale democratie in vergelijking met de landelijke democratie in Nederland, wat zijn de belangrijkste knelpunten en wat weten we over de aanpak daarvan?*

Centraal staat het inventariseren van de kennis over de huidige staat van de lokale democratie, de bestaande knelpunten en de beschikbare oplossingen. Daarbij is ook aandacht voor de witte vlekken in de kennis, met name als het gaat om knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. De landelijke democratie en de daarover beschikbare onderzoeksgegevens worden vooral gebruikt als vergelijking en checklist.

De centrale vraag is gesplitst in zes deelvragen:

1. Vanuit welke verschillende (normatieve) perspectieven wordt in de literatuur naar het functioneren van de democratie gekeken?
2. Wat is er bekend over het functioneren van de lokale democratie in vergelijking met de nationale, en welke relevante elementen worden daarbij onderscheiden?
3. Welke (endogene) ontwikkelingen hebben invloed op de verschillende elementen?
4. Waar zitten knelpunten in het functioneren van de lokale democratie in vergelijking met de nationale?
5. Welke oplossingen worden onderscheiden voor de genoemde knelpunten?
6. Wat zijn belangrijke witte vlekken in onze kennis van het functioneren van de lokale democratie, met name aangaande de knelpunten en de oplossingsrichtingen?

Over het functioneren van de democratie op landelijk niveau is veel bekend en veel geschreven. Belangrijke bronnen, die in dit rapport met regelmaat worden aangehaald, zijn onder meer de Sociale Staat van Nederland en het Continue Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP, de publicaties voortvloeiend uit de zogenaamde *democratic audit* en de in opdracht van BZK opgestelde Legitimiteitsmonitor. In deze rapportage kunnen we de opbrengsten van deze

studies niet allemaal samenvatten. Onze voornaamste focus ligt bij de kennis over de lokale democratie en we vergelijken deze waar mogelijk en relevant met de beschikbare landelijke inzichten.<sup>1</sup>

We schetsen met deze meta-analyse een *overzicht* van de kennis van de lokale democratie, maar kunnen daarin niet uitputtend zijn. In dit rapport bundelen we kennis uit vele bronnen. Deze bronnen zijn afkomstig uit de diverse subdisciplines binnen de politieke en bestuurswetenschappen, die corresponderen met de verschillende onderdelen van dit rapport. Of het nu gaat om *hard core* verkiezingsonderzoek (hoofdstuk 4), de literatuur over burgerparticipatie en doe-democratie (hoofdstukken 7 en 8) of het thema van toezicht en verantwoording (hoofdstuk 10), het zijn allemaal aparte ‘werelden’ waarbinnen veel is gepubliceerd door een relatief afgebakende groep onderzoekers die zich om zo’n thema heen heeft verzameld. Dit rapport kan vanuit dat perspectief aan geen van die thema’s volledig recht doen. Dat is uiteraard ook niet de bedoeling, we willen hier juist de hoofdlijnen bijeenbrengen en de betekenis ervan voor de staat van de lokale democratie verkennen. De discussies die dit overzicht ongetwijfeld gaat oproepen zullen hier ongetwijfeld verder aan bijdragen.

## 1.2 Perspectieven op democratie

Democratie definiëren wij in dit onderzoek als ‘een politieke besluitvormingsprocedure waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid (procedurele grondrechten en beginselen) zijn gewaarborgd, met als uitgangspunt een meerderheidsregel, waarbij de bescherming van de minderheid is verzekerd’ (WRR 2004: 30).<sup>2</sup>

De democratie als beginsel is in Nederland onomstreden, concluderen Andeweg en Thomassen in hun *democratic audit* (2011b: 16). Maar over de vraag hoe dat beginsel is en moet worden ingevuld, verschillen de meningen. De klassieke theorieën van democratie gaan uit van een brede participatie van burgers bij publieke zaken. Dat leek – in de oudheid – ook enige tijd te lukken in compacte stadsstaten als Athene en Rome, waarbij wel moet worden aangetekend dat de meeste inwoners niet als burgers werden beschouwd. Democratie werd daar in feite geboren als lokale democratie. De directe vormen van democratie zoals in Rome en Athene bleken echter onhoudbaar bij de groei van de steden, en daarmee van het aantal burgers dat geacht werd mee te beslissen. Eind 18<sup>e</sup> eeuw werd het stelsel van representatieve democratie meer en meer gemeengoed: een systeem waarbij personen binnen wettelijke kaders de belangen behartigen (representeren) van degenen die hen hebben gekozen.<sup>3</sup> Daarmee werd de basis gelegd voor een veel gehanteerd onderscheid in twee verschillende democratische modellen:

1. Het representatieve model: burgers kiezen personen die binnen wettelijke kaders hun belangen behartigen (representeren).
2. Het participatiemodel of het model van de directe democratie: burgers zijn direct betrokken bij publieke besluitvormingsprocessen.

De representatieve democratie is een verworvenheid waaraan weinigen tornen (WRR 2012: 170). Diverse auteurs hebben er echter op gewezen dat er in de huidige democratische werkelijkheid geen sprake is van een puur representatieve democratie, ook al is dat de

---

<sup>1</sup> Zie hierover hoofdstuk 2.

<sup>2</sup> Politieke besluitvorming betreft niet alleen besluitvorming door politieke instituties, maar omvat ook inbreng van maatschappelijke partijen en burgers. De grens trekken we bij besluitvormingsprocessen waar geen politieke of overheidsactoren bij betrokken zijn, puur maatschappelijke processen dus; die vallen buiten de definitie en dus de scope van dit onderzoek. Doe-democratie is dus formeel geen democratie (meer hierover in hoofdstuk 8).

<sup>3</sup> Hoewel het aanvankelijk in de 18<sup>e</sup> eeuw primair de bedoeling was dat Nederlandse volksvertegenwoordigers het algemeen belang vertegenwoordigden (gezien het beperkte kiesrecht). Pas met de invoering van het algemeen kiesrecht (1919/1922) werd de link tussen volksvertegenwoordigers meer gezien als vertegenwoordiger van ‘hun’ kiezers.

dominante vorm in de westerse wereld. In de praktijk is sprake van allerlei mengvormen die door en naast elkaar bestaan (WRR 2012: 70). De opkomst van meer participatieve vormen van democratie stelt nieuwe uitdagingen aan de representatieve democratie. Denk aan vragen als hoe om te gaan met het politiek primaat van volksvertegenwoordigers, kwesties van representativiteit, het waarborgen van toegang, gelijkheid en kwesties van verantwoording en eindverantwoordelijkheid. De tweedeling representatief-participatief is dan ook de belangrijkste en voor dit onderzoek meest relevante dimensie.

In aanvulling op de tweedeling representatief-participatief kijken we waar relevant ook vanuit een derde perspectief, namelijk dat van de *doe-democratie*: burgers die niet meer wachten op politieke besluitvorming, maar zelf maatschappelijke kwesties oppakken en oplossen. Dit is de hoogste sport van de participatieladder (zelfbeheer), waarbij burgers niet meer deelnemen aan politieke besluitvormingsprocessen, maar zij zelf en op eigen initiatief vormgeven aan de publieke ruimte (BZK 2013). Strikt genomen valt dit buiten de definitie van democratie die we eerder in dit hoofdstuk presenteerden. Bij de doe-democratie nemen burgers immers niet meer deel aan politieke besluitvorming maar doen het allemaal zelf, en buiten de overheid om. Doe-democratie is in die zienswijze dus geen democratie.

Toch kiezen we ervoor om de doe-democratie in dit rapport nadrukkelijk een belangrijke plek te geven. Enerzijds omdat het thema (soms onder de noemer participatiesamenleving) afgelopen jaren hoog op de politieke agenda is komen te staan en zoekt naar een nieuwe verhouding tussen burgers en bestuur. Anderzijds omdat we hiermee tot een duidelijke driedeling in de samenwerking tussen politici (krateo) en burgers (demos) kunnen komen:

	<i>Perspectief</i>	<i>Kern</i>
1	Representatieve democratie	politici werken (namens burgers) aan de publieke zaak
2	Participatieve democratie	burgers en politici werken samen aan de publieke zaak
3	Doe-democratie	burgers werken aan de publieke zaak.

Deze driedeling, en dan met name de uiterste tegenstelling tussen de eerste en de derde vorm, helpt om de blik te scherpen.

#### *Waar toe dienen de perspectieven?*

Dit rapport is geen studie over democratieperspectieven. Waarom dan toch aandacht ervoor in deze inleiding? De reden is simpelweg dat we met behulp van de perspectieven kunnen verklaren waarom bepaalde democratische praktijken soms heel verschillend beoordeeld worden. Feit is dat het bestaan van verschillende (vaak normatieve) visies c.q. perspectieven op het verschijnsel democratie betekent dat ook het antwoord op de vraag wat 'goed' functioneren is zal verschillen.<sup>4</sup> Er is geen algemeen aanvaarde normatieve theorie waaraan kwaliteitscriteria kunnen worden ontleend (Denters en Boogers 2012: 5). Dalende opkomstcijfers zijn in het ene perspectief reden tot grote bezorgdheid, maar in het andere perspectief een logische en zelfs acceptabele ontwikkeling, waarvoor betere alternatieven beschikbaar zijn. In dit rapport laten we aan de hand van de perspectieven zien dat er verschillend kan worden geoordeeld over stelsels en praktijken.

<sup>4</sup> Thomassen stelde 33 jaar geleden al in zijn standaardwerk over democratie dat de grens tussen normatieve en verklarende theorieën vaag is (1981: 9).

### 1.3 Elementen van democratie: structuur van dit rapport

Alle democratiemodellen en –theorieën zijn opgebouwd uit elementen om deze te beschrijven, te duiden en te waarderen. Dergelijke elementen kunnen dan ook als evenzoveel *criteria* voor het functioneren van democratie worden beschouwd. Veelgenoemde criteria zijn de tevredenheid van burgers over hun bestuur, het vertrouwen van burgers in bestuur en bestuurders, de opkomst bij verkiezingen, de intensiteit van de relatie tussen kiezers en gekozenen, het percentage mensen dat lid is van een politieke partij, het percentage mensen dat politiek actief is, de mate van actief burgerschap, de (juridische) mogelijkheden van invloed en inspraak, de kwaliteit van de controle op en de afgelegde verantwoording door het bestuur, de mate van aandacht van de onafhankelijke media en de autonomie van de betreffende bestuurslaag. Kortom: er zijn nogal wat elementen te onderscheiden. En deze opsomming is verre van compleet.

De verschillende elementen zeggen allemaal iets over de staat van de democratie. Welke elementen van belang zijn en hoe deze moeten worden gewaardeerd, is (wederom) afhankelijk van het gehanteerde perspectief op democratie. Een pleitbezorger van de doe-democratie zal bijvoorbeeld de actieve inzet van inwoners bij het schoonhouden van hun buurt hoog waarderen, en zal het rekruteringsprobleem van politieke partijen als minder problematisch beschouwen. Een pleitbezorger van de klassieke representatieve democratie legt de nadruk precies andersom.

Hoewel er dus geen algemeen aanvaarde normatieve theorie is die stelt welke elementen of criteria het zwaarst moeten wegen, is er wel een empirische ordening mogelijk - en bovendien nodig - voor een overzichtelijk onderzoeksrapport. We hanteren daartoe het systeemmodel van Easton (1965) dat een schematisch beeld geeft van politieke besluitvorming.<sup>5</sup> Het is een nuttig hulpmiddel om het ingewikkelde politieke bedrijf te beschrijven, aan de hand van vier fasen:

1. invoer (input)
2. omzetting (throughput)
3. uitvoer (output/outcomes)
4. terugkoppeling (feedback)

Elk van de fasen moet aan bepaalde democratische vereisten voldoen. De *invoer* - de 'voorkant' van het politieke proces - heeft betrekking op de steun van burgers voor het systeem en de eisen en wensen die zij weten in te brengen. Bij de *omzetting* gaat het de manier waarop de naar voren gebrachte eisen en wensen worden omgezet in beslissingen. Ook de *uitvoer* (beleidsuitkomsten) moet aan democratische eisen beantwoorden, en het democratisch systeem werkt, tot slot, niet goed zonder afdoende verantwoording en *terugkoppeling* (feedback).

Met behulp van dit model worden de vele in de literatuur aangetroffen elementen geordend en kan systematisch worden nagegaan of de belangrijkste elementen zijn meegenomen. Zo bestaat in de democratieliteratuur (net als in de politieke praktijk) een zekere neiging om de aandacht vooral op de voorkant van het systeem te richten, en is de feedback nogal eens een ondergeschoven kindje, thema's die we in dit rapport nadrukkelijk willen meenemen. Onderstaande tabel presenteert de thematische indeling van dit rapport:

<sup>5</sup> Met deze indeling sluiten we aan bij de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (Hendriks c..s 2013 en 2011).

Tabel 1.1 Thematische indeling van dit rapport

<i>Fase</i>	<i>Thema</i>	<i>Hoofdstuk</i>
<b>Invoer</b>	Vertrouwen in het systeem	3
	Stemmen en verkiezingen	4
	Representatie door politieke partijen en volksvertegenwoordigers	5
<b>Omzetting</b>	Deliberatie en consideratie in de besluitvorming	6
	Burgerparticipatie	7
	Doe-democratie	8
<b>Uitvoer</b>	Responsiviteit van beslissingen en beleid	9
<b>Terugkoppeling</b>	Verantwoording en controle	10
	Media	11

Deze ordening heeft tot doel dat in dit rapport de belangrijkste thema's op gestructureerde wijze kunnen worden behandeld. Het model is dus een (ordenings)instrument, en geen normatieve visie op democratie.

#### 1.4 Leeswijzer van het rapport

Voordat we de inhoudelijke thema's behandelen, gaan we in hoofdstuk 2 eerst in op het lokale van 'de' lokale democratie en wat de variatie tussen gemeenten betekent voor (de aanpak van) dit onderzoek. Vervolgens doorlopen we aan de hand van het systeemmodel de werking van de democratische praktijk in hoofdstukken 3 tot en met 11. In de bijlage vindt u een literatuuroverzicht en een colofon.

De thematische hoofdstukken 3 tot en met 11 zijn op dezelfde wijze opgebouwd. Elk thema wordt eerst kort geïntroduceerd en vervolgens presenteren we in compacte teksten de kennis over dit thema in relatie tot de lokale democratie. Waar dit bijdraagt aan het inzicht wordt een vergelijking gemaakt met de landelijke democratie. We presenteren steeds de beschikbare kwantitatieve gegevens en verrijken deze waar mogelijk met inzichten uit meer kwalitatieve gegevens, deels op basis van eigen ervaring en gezag.

Elk themahoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing, waarin per thema de onderzoeksvragen worden geadresseerd. In elke slotbeschouwing presenteren we daartoe eerst in een SWOT-analyse beknopt de belangrijkste aspecten van dat thema voor de lokale en indien relevant ook landelijke democratie. Daarna volgt een kwalitatieve duiding van de beschikbare kennis op dit thema, waarbij we kort ingaan op belangrijke knelpunten en ontwikkelingen (kansen en bedreigingen) en witte vlekken in de kennis.

Tabel 1.2 laat zien welke onderwerpen per hoofdstuk aan bod komen:



Tabel 1.2 *Onderwerpen per hoofdstuk*

Hoofdstuk	Onderwerpen
<i>3. Vertrouwen in het systeem</i>	
	Democratisch stelsel
	Kiesstelsel
	Gezagsdragers
<i>4. Stemmen en verkiezingen</i>	
	Opkomst
	Stemproces
<i>5. Representatie door politieke partijen en volksvertegenwoordigers</i>	
	Lidmaatschap en representativiteit politieke partijen
	Functies van partijen
	Rekrutering en kandidaatstelling
	Lokale partijen
<i>6. Deliberatie en consideratie in de besluitvorming</i>	
	Deliberatie, draagvlak en zingeving
	Consideratie en bescherming van minderheden
<i>7. Burgerparticipatie, ofwel: actieve deelname van burgers aan besluitvorming</i>	
	Doelen en vormen
	Referenda
	Frequentie
	Representativiteit
	Zelfbenoemde versus gekozen vertegenwoordigers
	Effecten
	De rol van de raad
<i>8. Doe-democratie, ofwel: burgers doen het zelf</i>	
	Geen democratie?
	Vormen en frequentie
	Effecten
	Rol van de overheid
	Spanningen rond democratische spelregels
<i>9. Responsiviteit van beslissingen en beleid</i>	
<i>10. Verantwoording en controle</i>	
	Horizontaal en verticaal toezicht
	Rekenkamers
	Regionale gat
	Inzichtelijkheid voor burgers
<i>11. Media</i>	
	Lokale media
	Online-verslaggeving
	Sociale media
	Informatiebronnen voor kiezers

## Hoofdstuk 2 HET VERGELIJKEN VAN LOKALE EN LANDELIJKE DEMOCRATIE

### 2.1 Inleiding

Democratie is een politiek systeem met een eenvoudige kern: de demos, de bevolking, neemt haar eigen beslissingen. Omdat de basisgedachte zo eenduidig is, maar de uitwerking ervan toch overal verschilt, is het niet verwonderlijk dat we geneigd zijn democratische stelsels met elkaar te vergelijken. Hoe werkte het systeem vroeger? Is het in andere landen anders georganiseerd? Werkt het elders beter, en hoe komt dat dan? Ook in dit rapport doen we dit: we vergelijken de lokale democratie met die op landelijk niveau. Daarbij stuiten we op een aantal zaken. Er zijn belangrijke redenen om aan te nemen dat het vergelijken van gemeenten onderling, en (dus) ook het vergelijken van lokale en landelijk democratie, problematisch is. Het gaat hierbij om gebrek aan goede (geaggregeerde) kennis over 403 lokale democratieën, de verschillen tussen gemeenten en de vraag wat nu precies 'lokaal' is. Er bestaat echter ook een reeks overeenkomsten tussen gemeenten: ze hebben in politiek en bestuurlijk opzicht veel gemeen. Hieronder bespreken we die verschillen en overeenkomsten, en de betekenis hiervan voor het vergelijken van lokale en landelijke democratie.

### 2.2 Kennis over lokale democratieën

Bij het inventariseren van de kennis over lokale democratieën stuiten we snel op twee problemen: er is geen systematisch geaggregeerde kennis, en geaggregeerde kennis die er is heeft geringe betekenis.

#### *Geen systematische geaggregeerde kennis*

De landelijke democratie wordt structureel meerjarig gevolgd door onderzoeken als het Nationaal Kiezeronderzoek (NKO) en de Legitimiteitsmonitor. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Noorwegen bestaat in ons land niet dat soort onderzoek naar de *lokale* democratie. We weten maar weinig over de manier waarop die werkt in individuele gemeenten. Onze verzameling relevante publicaties bevat wel enkele publicaties over de werking van de lokale politiek in één of meer specifieke Nederlandse gemeenten. Bij voorbaat was duidelijk dat dit rapport geen systematische inventarisatie van dergelijke publicaties zou kunnen omvatten. Voor de meeste gemeenten zijn die er ook niet, kunnen we daar meteen aan toevoegen. Dat is geen verrassing. Het gebrek aan (feiten)kennis over de werking van de democratie in de 403 gemeenten is in zekere zin ook de aanleiding van deze meta-analyse.

#### *Geaggregeerde kennis 'slaat de variatie plat'*

Lastiger is de vraag naar de betekenis van de landelijke gegevens over de lokale democratie. Dat is tevens vragen naar de *vergelijkbaarheid* van de kennis over het functioneren van de democratie in individuele Nederlandse gemeenten. Dat raakt aan een kwestie die in dit hele rapport manifest aanwezig is: 'de' lokale democratie bestaat niet. Dat is meer dan slechts een obligate waarschuwing. Het simpele maar betekenisvolle feit dat elke lokale gemeenschap zijn eigen gemeentebestuur mag kiezen, gaat er vanuit dat die gemeenschappen daarin willen of moeten kunnen variëren. Maar ook de gemeenschappen zelf verschillen op belangrijke aspecten. Dat betekent dat de democratie niet overal op dezelfde manier werkt. De constatering dat 'de' lokale democratie niet bestaat, heeft gevolgen voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit rapport. Want wat zeggen landelijke cijfers, als we weten dat de politieke en bestuurlijke, maar zeker ook de maatschappelijke, culturele en sociaal-economische situatie per gemeente sterk verschilt? Wat zegt een landelijk gemiddeld oordeel over het gemeentebestuur, als er in 2006 66 verschillende coalitie-varianten waren in gemeenten?

Het aggregeren van de beschikbare kennis over het functioneren van de democratie in individuele gemeenten leidt ertoe dat de betekenis van specifieke verschijnselen, mechanismen of onderlinge relaties deels verloren gaat. Zo zijn er bijvoorbeeld lokale gemeenschappen (in vissersdorpen, maar ook op andere relatief geïsoleerde plaatsen) die van oudsher veel zelfredzamer zijn dan andere, en waar altijd met enig wantrouwen naar de overheid wordt gekeken. Als deze burgers hun gemeentebestuur een gemiddeld rapportcijfer van 6,5 geven, wat zegt dat dan over de relatie van deze burgers met hun bestuur en daarmee over de werking van de lokale democratie? Dat ze blij zijn dat ze niet al teveel last hebben van het gemeentebestuur? Dat ze het ondanks hun wantrouwen toch een voldoende geven en dus eigenlijk zeer tevreden zijn? Het vergelijken van dit rapportcijfer met dat van een willekeurig andere gemeente doet geen recht aan de specifieke situatie in het betreffende vissersdorp.

### 2.3 Verschillen tussen gemeenten

Als 'de' lokale democratie niet bestaat, kent Nederland dus 403 lokale democratieën. Die constatering is geen platitude. De verschillen tussen gemeenschappen en gemeenten zijn aanzienlijk.

Allereerst zijn er natuurlijk de omvang en geografische ligging. Het maakt nogal wat uit of je de Amsterdamse lokale democratie - met ruim 800 duizend inwoners - bestudeert of die van Vlieland, de geïsoleerde eilandgemeente met nog geen 1.000 zielen. In grotere gemeenten is de gemiddelde leeftijd van zowel de bewoners als de raadsleden significant lager dan gemiddeld (BZK 2012: 16), en we weten ook dat in de grote steden veel meer vrouwelijke raadsleden zijn dan gemiddeld (resp. 38,2 en 28,3%)(Prodemos 2014). Ook regionaal zijn er grote verschillen tussen gemeenten: tussen provincies zijn grote verschillen in het percentage vrouwelijke raadsleden, variërend van 21,% in Limburg tot 34% in Groningen (Prodemos 2014).

Verder is ook het verschil tussen steden en plattelandsgemeenten uiterst relevant als we het hebben over de werking van de lokale democratie. We weten dat op het platteland trouwere stemmers wonen, om maar een voorbeeld te noemen. Derksen en Schaap (2010) wijzen erop dat stedelijke gemeenten over veel meer voorzieningen beschikken dan plattelandsgemeenten, wat gevolgen heeft voor de draagkracht en eisen stelt aan de bestuurskracht van die gemeenten (Derksen en Schaap 2010: 17).

Ook de oppervlakte en inwonersdichtheid zijn belangrijke factoren waarin gemeenten verschillen, variërend van 6,3 km<sup>2</sup> (1.920 inwoners per km<sup>2</sup>) in Schoonhoven, tot 460 km<sup>2</sup> (99,6 inwoners per km<sup>2</sup>) in de Noordoostpolder. En ietwat vergelijkbare maatstaf is het aantal kernen binnen een gemeente: de nieuwe, heringedeelde gemeente Súdwest-Fryslân heeft ruim 82 duizend inwoners verspreid over 69 kernen (steden en dorpen), wat natuurlijk in allerlei opzichten, ook politiek gezien, iets heel anders is dan een gemiddelde provinciestad als Hengelo, die evenveel inwoners heeft maar naast de stad nog slechts 2 kleine kernen omvat.

Behalve qua aantallen inwoners zijn er ook aanzienlijke verschillen tussen gemeenten als het gaat om de typering van hun inwoners qua sociaal-economische positie, etnische en religieuze achtergrond en leeftijdssamenstelling. De bevolking van Amsterdam is gemiddeld veel jonger en etnisch en religieus veel diverser dan die van bijvoorbeeld Wassenaar of de Limburgse gemeente Onderbanken. Ook dat maakt begrijpelijkerwijs verschil voor politiek en bestuur. Dat soort verschillen kunnen een oorzaak zijn voor verschillen in de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten staan, en het beleid dat zij daarop voeren: de samenstelling van de bevolking bepaalt of er armoedebeleid nodig is, of het zorggebruik relatief hoog is, en of veel politie-inzet nodig is voor criminele jongerengroepen, motorbendes of wietplantages, om maar

wat voorbeelden te noemen. In de bestuurskundige literatuur wordt ook onderscheid gemaakt tussen zogenaamde ontwikkelgemeenten en beheersgemeenten, waarbij die laatste in feite 'af' zijn en bestuurders daar dus veel minder te doen hebben. Ook de omvang en de geografische ligging zijn hierin bepalende factoren. Hierbij kan worden gedacht aan de specifieke problematiek van hele kleine gemeenten, grensplaatsen of havensteden.

Ook zijn er culturele verschillen tussen gemeenten. We denken dan allereerst aan de maatschappelijke cultuur, die zeer bepalend is voor het bestuur: is er sprake van sociale cohesie, hoe homogeen is de bevolking en hoe gezond is het lokale verenigingsleven<sup>6</sup>, allemaal zaken die directe gevolgen hebben voor de maatschappelijke opgaven en dus de lokale politiek. Zo blijkt uit onderzoek dat mensen in gemeenten in de 'Bible-belt' minder aanspraak maken op zorg dan gemiddeld.<sup>7</sup>

Van maatschappelijke cultuur komen we dan bij de burgerlijke politieke cultuur: gemeenten verschillen aanzienlijk als het gaat om de mate van politieke betrokkenheid van hun inwoners en hun gehechtheid aan het democratisch systeem (WRR 2004: 26) (zie o.m. Hendriks 2006: 50). Maar ook de politieke kleur van de inwoners is daarin een factor. In sommige gemeenten is al sinds jaar en dag dezelfde partij aan de macht. In een Limburgs dorp is dat vaak het CDA of een lokale partij, in veel grote steden was dat tot voor kort vaak de PvdA, en in Wassenaar regeert van oudsher de VVD. Er zijn gemeenten waar partijen regelmatig absolute meerderheden halen.<sup>8</sup> De dominantie van één partij in het gemeentebestuur heeft altijd gevolgen voor de politieke en bestuurlijke cultuur, en ook bijvoorbeeld voor de wijze waarop wordt samengewerkt met maatschappelijk middenveld en burgers. Verder zijn er gemeenten waar decennialang bestuurlijk 'gedoe' is, zoals Den Helder en Maasdriel, maar ook gemeenten waar dat soort toestanden onvoorstelbaar zijn (Schoenmaker 2011).

Tot slot zijn er (zelfs) verschillen in structuur. Gemeenten lijken weliswaar uniforme identieke bouwstenen in het huis van Thorbecke, ingebed in hetzelfde institutionele kader, maar ook in structuur bestaan wel degelijk verschillen. Sommige gemeenten maken deel uit van veel meer (formele) samenwerkingsverbanden dan andere en hebben veel meer taken overgedragen dan andere, qua omvang vergelijkbare gemeenten. Centrumgemeenten krijgen sowieso meer middelen en taken van de rijksoverheid dan andere gemeenten. Ook in de manier waarop binnen diverse gemeenten bevoegdheden aan dorps- of wijkraden of burgers zijn overgedragen bestaan aanzienlijke verschillen.

De betekenis van de opgesomde verschillen ligt in de combinatie ervan in de 403 gemeenten die Nederland telt. Daardoor zijn geen twee gemeenten hetzelfde. Dat heeft logischerwijs gevolgen voor de werking van de lokale democratie, en voor het streven die in kaart te brengen.

## 2.4 Wat is 'lokaal'?

En om het nog ingewikkelder te maken: zelfs de ogenschijnlijk simpele vraag wat 'lokaal' precies is, blijkt lastig te beantwoorden. De WRR benadrukt dat het van belang is voor een goede werking van de democratie dat zij die geraakt worden door een beslissing - objecten van besluitvorming - ook (in)direct die beslissing nemen - subject zijn van besluitvorming. Door processen van schaalvergroting en groeiende wederzijdse afhankelijkheden vallen objecten en

<sup>6</sup> SCP Sociaal en Cultureel Rapport 2010 - 'Gescheiden Werelden' stelt in samenvatting: 'Zo zijn de buurt en het verenigingsleven belangrijke bronnen van interactie tussen jong en oud, vooral op het platteland.'

<sup>7</sup> Zie onder meer: *De sociale staat van het platteland* van het SCP, Eurostat, Regio-atlas, COROP-gebieden.

<sup>8</sup> Zo haalde het CDA in 2006 te Aalten een absolute meerderheid, om vervolgens een coalitie aan te gaan met Gemeentebelangen en VVD. De PvdA haalde in 2006 in Pekela een meerderheid en vormde een coalitie met SP. In Sint Anthonis had CDA in 2010 (en ook in 2006) een absolute meerderheid, maar vormde deze partij tussen 2010 en 2014 maar liefst drie verschillende coalities.

subjecten van beleid echter steeds minder samen (WRR 2004: 20). Dat geldt ook voor de democratie op lokaal niveau: de centrumstad en de omliggende gemeenten zijn in toenemende mate afhankelijk van elkaar, of het nou is voor hun infrastructuur, het functioneren van de economie, het culturele aanbod, de woningmarkt en daarmee ook de sociaal-economische structuur van de gemeente. Dat betekent dat de lokale bevolking ('demos') niet altijd meer kan beslissen over de (regionale) zaken die hen direct raken.<sup>9</sup> Dat wordt nog versterkt doordat gemeenten in toenemende mate en in wisselende samenstelling en vormen met elkaar samenwerken.<sup>10</sup> Iemand die werkt in gemeente A, sport in gemeente B en in gemeente C naar het theater gaat, is mogelijk minder betrokken bij de politiek van gemeente D waar hij woont (Boogers 2007: 25). Ook Denters en Boogers (2012) constateren dat het door onder meer urbanisatie, agglomeratievorming en regiovorming niet eenvoudig is om de lokale 'demos' en het lokaal bestuur (samen lokale democratie) helder te begrenzen.<sup>11</sup>

Daarnaast zijn - lokaal en landelijk - de grenzen tussen markt, overheid en gemeenschap niet vast, maar steeds onderhevig aan beweging (Van der Steen 2013: 9). Zo verschijnen (en verdwijnen) nieuwe arena's en netwerken waarin verschillende actoren in verschillende combinaties besluiten nemen die het publieke domein raken. Processen als privatisering, verzelfstandiging en vermaatschappelijking maken het lastig precies te bepalen welke actoren en instituties tot het lokaal bestuur gerekend mogen worden en welke niet (Boogers, Denters & Reussing 2010; Franzke c.s. 2007).

In reactie op deze ontwikkelingen (en de groeiende onderlinge afhankelijkheid tussen overheden) zien we de vergeefse zoektocht naar de heilige graal van de passende schaal. Die zoektocht is een antwoord op de variërende grenzen van de demos, de vervagende grenzen van de overheid, de verschillende niveaus waarop problemen zich voordoen en/of oplossingen kunnen worden gerealiseerd. Dat is een begrijpelijk streven: als we de schaal van de maatschappelijke opgaven weer zouden kunnen laten samenvallen met die van het bestuur dat zich ermee bezighoudt, dan zou de relatie tussen de demos en het bestuur weer duidelijk kunnen worden afgebakend en 'gematcht'. Zij die door een beslissing worden geraakt kunnen er dan immers zelf weer over beslissen. Maar we weten inmiddels dat dit nooit zal lukken.<sup>12</sup> Aangezien er steeds nieuwe problemen zullen ontstaan die zich niet houden aan de vaste bestuurlijke schaalindeling zal het antwoord op de vraag welke schaal van gemeenten (of samenwerkingsvormen) passend is, verschillen in de tijd en per onderwerp (Van Stipdonk c.s. 2005: 42).<sup>13</sup> Overigens vond in 2012 58% van de bestuurders, raadsleden en lokale ambtenaren dat de schaal van hun organisatie goed aansluit bij de belangrijkste opgaven. (BZK 2012: 101).<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Idealiter zijn volgens de WRR in een politieke gemeenschap de objecten van beleid identiek aan de subjecten: de burgers aan de inputzijde zijn dezelfde als de onderdanen aan de outputzijde (WRR 2004: 26). Dat democratische vereiste van 'overeenstemming van object en subject van besluitvorming' wordt door de hierboven genoemde ontwikkelingen uitgehouden

<sup>10</sup> De gemiddelde gemeente werkt naar schatting in circa 30 verschillende verbanden samen met andere gemeenten. Dit maakt het voor gemeenteraden steeds lastiger om goed democratisch toezicht te houden. 68% van de raadsleden vindt de toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging van de lokale democratie (Peters 2014: 7-8).

<sup>11</sup> De Rob doet momenteel onderzoek naar lokale democratie, aan de hand van de vragen: wat is lokaal in de hedendaagse netwerksamenleving? Is dat gemeente, wijk of regio? En als het alle drie is, hoe kan het democratisch samenspel tussen deze drie lokale niveaus dan worden versterkt? Wat is democratie in de hedendaagse netwerksamenleving? Welke vormen van vertegenwoordiging en participatie sluiten daar het best bij aan en hoe kunnen die meer de ruimte krijgen?

<sup>12</sup> Rob (2010b). 'Het einde aan het blauwdruk-denken' (en nog 100 andere rapporten...).

<sup>13</sup> Dat betekent uiteraard niet dat de discussies over schaalvergroting in het lokaal bestuur daarmee van tafel zijn. Die gaan behalve over de 'match' van demos en bestuur (zie voetnoot 9) namelijk ook over zaken als bestuurskracht en efficiënt bestuur. De discussie daarover is juist recent, onder invloed van de forse decentralisatie van taken in het sociale domein, weer stevig opgeleaid.

<sup>14</sup> Onderzoek toont aan dat grotere gemeenten geen grotere bestuurskracht hebben dan kleinere gemeenten en dat de schaalgrootte van een gemeente zegt niets over de kwaliteit van het bestuur (Abma 2012, BZK 2010). Uit internationaal onderzoek naar Nederland, Noorwegen, Denemarken en Zwitserland blijkt ook dat (grotere) omvang nauwelijks van invloed is op de kwaliteit van de lokale democratie. Waar wel een (zwakke) relatie bestaat, is het effect eerder negatief dan positief, wat te maken kan hebben met de manier waarop 'kwaliteit van lokale democratie' is gemeten, voornamelijk via burgeroordelen rondom functioneren van de lokale democratie. (Denters, Mouritzen en Rose 2012).

## 2.5 Tegenwerpingen: zo uniek is de lokale democratie niet

Hierboven bespraken we een aantal belangrijke redenen om aan te nemen dat de 403 lokale democratieën onderling sterk verschillen. Daar staat tegenover dat er natuurlijk ook overeenkomsten bestaan.

Allereerst delen de gemeenten zoals gezegd hetzelfde wettelijk en institutioneel kader, en functioneren zij daarbinnen aan de hand van dezelfde formele spelregels. Uit de bestuurskundige literatuur weten we dat institutionele kaders de feitelijke werking van de democratie beïnvloeden, en dus wel degelijk relevant zijn.<sup>15</sup> Verder lijken de gemeentelijke organisaties (met hun concern- of sectorenmodel) vaak sterk op elkaar, en delen veel gemeenten, in zogenaamde shared services centra, afdelingen die personeelszaken, financiën, ICT-afdelingen, facilitaire zaken en/of inkoop verzorgen.

Overeenkomsten zijn er ook doordat de grondwettelijk verankerde autonomie van gemeenten, dat wil zeggen de speelruimte om taken naar eigen inzicht op te pakken en uit te voeren, in de praktijk op allerlei manieren wordt beperkt (Peters 2014; Schaap 2010). Een belangrijke beperking zit 'm in de gemeentelijke financiën. Gemeenten hebben een relatief klein eigen belastinggebied en zijn voor de financiering van hun taken voor het overgrote deel afhankelijk van de rijksoverheid. Dat plaatst het lokaal bestuur in de praktijk in een ongelijke positie, ondanks afspraken hierover in de Financiële-Verhoudingswet (Fvw) en achtereenvolgende bestuursakkoorden met de rijksoverheid. BZK becijferde in 2012 dat de financiële ruimte van gemeenten de komende jaren zou gaan afnemen (BZK 2012: 37). Het betekent in de praktijk dat eigen keuzes steeds minder kunnen worden gemaakt.

Een belangrijke motor in de gelijkschakeling van gemeenten zijn ook de gemeente zelf, samen met hun koepelorganisatie, de VNG. Al sinds jaar en dag biedt die gemeenten modelverordeningen en andere voorbeelden van gemeentelijke regelgeving aan, waarvan we weten dat gemeenten deze zonder al teveel wijzigingen overnemen. Dat leidt ertoe dat op veel beleidsterreinen de procedures en regelgeving binnen gemeenten grotendeels hetzelfde is, zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat.

In VNG-verband wordt bovendien in toenemende mate samengewerkt in allerlei soorten benchmarks en monitors, op alle mogelijke gemeentelijke beleidsterreinen. KING is daarin een leidende actor, maar ook vanuit de media en de samenleving zelf is er steeds meer behoefte aan vergelijking van gemeentelijke prestaties. Lokale verschillen worden snel onderwerp van landelijke discussie en dat leidt vanzelf tot een nationaal referentiekader en daarmee tot uniformering (Boogers 2010: 97-101). Ook kenniscentra zoals Platform31 dragen bij aan de onderlinge vergelijking en uitwisseling van ervaringen en aanpak. Het leidt er allemaal toe dat er langzaam maar zeker uniformerende landelijke normen ontstaan en dat gemeenten ook hun beleid meer op elkaar gaan afstemmen.

De verschillen in gemeentelijk beleid zijn dan ook veel beperkter dan op basis van de beleidsruimte mag worden verwacht, stelt Boogers (2010: 97-101). Hij draagt hiervoor ook nog andere verklaringen aan. Belangrijk is de sterke *gelijkheidscultuur* in Nederland, waardoor verschillen tussen gemeenten niet makkelijk worden geaccepteerd door burgers. Ook de verwevenheid van landelijke en lokale politiek draagt hieraan bij: kiezers zich bij lokale

<sup>15</sup> Naar deze 'aloude vraag', namelijk 'Do institutions matter?' (zijn institutionele kenmerken en veranderingen van invloed op de werking van de politiek?) is wel onderzoek gedaan. Zie bijvoorbeeld Denters en Klok (2013).

verkiezingen sterk leiden door landelijke overwegingen, en de meeste politieke partijen die lokaal actief zijn zijn landelijke partijen, die hun landelijke standpunten vertalen naar lokaal niveau en die hun lokale afdelingen actief steunen en sturen in de lokale partijprogramma's en beleidskeuzes. Tot slot hebben gemeenten soms de neiging omstreden kwestie te *depolitiseren* door hun beleidsvrijheid te relativeren (Boogers 2010: 97-101). Rosema en Boedeltje (2011:7) laten op basis van lokaal verkiezingsonderzoek in Gouda en Meppel zien dat de inhoudelijke verschillen in standpunten tussen de partijen inderdaad beperkt zijn.

## 2.6 Conclusie

Gemeenten hebben in politiek en bestuurlijk opzicht veel gemeen. Ze functioneren in hetzelfde wettelijke en institutionele kader, voeren – met dezelfde beperkte autonomie - dezelfde wettelijke taken uit, werken veelal volgens gezamenlijke standaarden en doen steeds meer aan benchmarking. Al deze factoren dragen bij aan een zekere mate van uniformiteit tussen gemeenten. Daar staat tegenover dat er veel (meer) redenen zijn om aan te nemen dat de lokale democratie overal weer anders werkt, en maar moeilijk in een totaalbeeld is te vangen. Gecombineerd met de sowieso beperkte hoeveelheid beschikbare onderzoeksgegevens op het gebied van lokale politiek vormt dit een probleem ofwel uitdaging voor deze meta-analyse.

We kunnen hier niet anders dan pragmatisch met dit gegeven omgaan. In de navolgende hoofdstukken zetten we het beschikbare empirische materiaal op een rijtje. Daarbij zullen we steeds een inschatting (moeten) maken of we voldoende overtuigend bewijs hebben om van algemene trends en verschijnselen te kunnen spreken of niet. Als dat niet het geval is, drukken we ons voorzichtiger uit. Er ontstaat zodoende een gemêleerd beeld van de lokale democratie, hier en daar heel duidelijk en scherp, maar ook met meer wazige onderdelen en veel witte vlekken.

Wat betekent dit alles voor de vergelijking tussen (de werking van de) democratie op lokaal en op nationaal niveau? We presenteren steeds ook beknopt de beschikbare kennis over landelijke democratie, voor zover dit bijdraagt aan een beter zicht op de lokale democratie. De kennis over landelijke democratie wordt zo vooral benut als referentiekader. Daar waar mogelijk en zinvol zullen we de vergelijking expliciet maken, maar we moeten benadrukken dat een één-op-één vergelijking van kennis over de landelijke democratie en de 403 lokale democratieën niet mogelijk is. Het zijn dezelfde burgers, die lang niet altijd onderscheid (kunnen) maken tussen politiek op diverse bestuurlijke niveaus en die een typisch Nederlandse' politiek-democratische cultuur delen<sup>16</sup>, maar de lokale democratie werkt toch op een aantal punten wezenlijk anders dan democratie op nationaal niveau. Hoe en in welke opzichten, wordt beschreven in de volgende hoofdstukken.

---

<sup>16</sup> Er is aanleiding om aan te nemen dat de lokale en landelijke democratie belangrijke gelijke dragers hebben. Het gaat uiteindelijk om dezelfde burgers, die een reeks collectieve mentaliteiten delen of tenminste positief waarderen. Het gaat dan veelal om waarden als gelijkheid, tolerantie en autonomie: 'doe maar gewoon', 'wij doen het zelf wel' maar ook 'denk maar niet dat je meer bent dan ik' (Pleij 2014).

## Hoofdstuk 3 VERTROUWEN IN HET SYSTEEM

### 3.1 Inleiding

Steun voor het systeem en de daarin opererende gezagsdragers is een vereiste voor een goed functionerende democratie. In deze paragraaf presenteren we wat hierover bekend is voor het lokale en het landelijke democratische stelsel. Steun wordt hier enkel in subjectieve zin behandeld, in die zin dat we gegevens presenteren over wat Nederlandse burgers zeggen te vinden over hun bestuur en bestuurders. Een meer objectieve maatstaf van steun zoals de opkomst bij verkiezingen komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Vooraf stellen we vast dat in de diverse onderzoeken naar steun niet altijd dezelfde terminologie wordt gebruikt. Steun, legitimiteit, vertrouwen en tevredenheid worden vaak als synoniemen gehanteerd.<sup>17</sup> Al dit onderzoek is relevant en wordt hieronder in samenhang besproken.<sup>18</sup>

Een tweede kanttekening is dat veel onderzoeken naar politiek vertrouwen lastig te vergelijken zijn, omdat ze het vertrouwen in ongelijksoortige politieke of bestuurlijke instituties meten (Bovens en Wille 2011: 22). Wij maken onderscheid tussen drie niveaus.

Het eerste niveau is dat van de *democratie als beginsel*. Dat is in Nederland onomstreden, concluderen Andeweg en Thomassen in hun democratische audit. De cijfers die ze daarbij presenteren gaan echter over het *functioneren* van het democratisch stelsel in de praktijk (Andeweg en Thomassen 2011b: 16-17). De Legitimiteitsmonitor presenteert wel cijfers over steun voor de democratie als beginsel, en laat zien dat meer dan 90% van de Nederlanders positief is over het hebben van een democratisch politiek bestuur, afgezet tegen andere vormen zoals oligarchisch en autocratisch bestuur<sup>19</sup> (Hendriks c.s. 2013: 11-12). Dat is mooi en op zich niet verrassend. We stellen het vast en laten het hier verder bij.

Het tweede niveau betreft het *vertrouwen in het functioneren van het democratisch systeem en de daarin opererende gezagsdragers*. Dat is cruciaal voor dit rapport, en we gaan er hieronder nader op in: eerst voor het systeem als geheel (paragraaf 3.2), specifiek voor het kiesstelsel (paragraaf 3.3) en vervolgens voor de gezagsdragers (paragraaf 3.4). Het verschil met het eerste niveau is van belang gezien het feit dat in industriële landen een toenemende groep burgers weliswaar de principes van de democratie onderschrijft, maar tegelijkertijd ontevreden is over het feitelijk functioneren van het institutionele stelsel in het algemeen, en politici in het bijzonder (Dalton 2004). Voor veel burgers is het overigens niet goed mogelijk om in abstracte zin te oordelen over het systeem, los van hun opvatting over de zittende machthebbers (zie ook hieronder). Zo bleken in 2012 aanhangers van het kabinet meer vertrouwen hebben in de politiek dan tegenstanders van het kabinet (COB 2012-1: 1 en 12). Er is geen reden om te denken dat lokaal niet ook dergelijke mechanismen spelen.

<sup>17</sup> Zie voor een beschouwing over de taxonomie van verwante begrippen Hendriks c.s. 2013 en 2011. Volgens sommige politicologen is vertrouwen niet per se goed, en is wantrouwen juist gezond. In die visie kan steun voor het politieke systeem niet zonder meer worden gemeten door naar vertrouwen te vragen, en is enige mate van wantrouwen misschien wel juist een uiting van steun.

<sup>18</sup> Regelmatig wordt gezocht naar stelselverbeteringen. De hang naar vernieuwing is in zekere zin te beschouwen als kritiek op het bestaande systeem (Hendriks 2013: 18). Het is dan ook verleidelijk de indrukwekkende reeks vernieuwingsvoorstellen die vanuit commissies en politieke partijen verschijnen (en verdwijnen) hier ook te behandelen, zoals bijvoorbeeld de Nationale Conventie. Echter in dit rapport presenteren we (empirische) kennis over de staat van de democratie. Daarom worden de verschillende voorstellen hier niet besproken. Wel wordt geput uit de relevante empirische kennis uit de voorstellen.

<sup>19</sup> De Legitimiteitsmonitor vermeldt niet hoeveel procent de oligarchie en autocratie een goede bestuursvorm vindt. Onzes inziens zou het interessant zijn de vraag in meer concrete vorm een keer mee te nemen in een survey-onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van de vraag of mensen vinden dat we beter af zouden zijn zonder volksvertegenwoordiging (tijdelijk of permanent).



Het derde niveau is de mate van vertrouwen in de *zittende machthebbers*. Dit is een momentopname (het oordeel over de partijen en politici die op dat moment 'de macht' hebben) en daarmee minder relevant voor dit onderzoek. Korte termijn onvrede of wantrouwen is namelijk vrij normaal - volgens sommigen zelfs wenselijk - en leidt ertoe dat bij de volgende verkiezingen voor andere machthebbers wordt gekozen (Bovens en Wille 2011: 25). Dat zegt uiteindelijk weinig over het algemene functioneren van de democratie, en wordt in dit rapport daarom buiten beschouwing gelaten.<sup>20</sup> Hierbij past wel de kanttekening dat burgers vaak geen onderscheid maken in hun oordeel over zittende gezagsdragers aan de ene kant en gezagsdragers in het algemeen aan de andere kant. Voor dit rapport is dat overigens geen groot punt van zorg, aangezien er sowieso weinig gegevens over het vertrouwen in lokale gezagsdragers beschikbaar zijn.

Over de waarde en betekenis van het onderzoek naar de opvattingen van burgers over democratie en politiek kan lang worden gediscussieerd. We volstaan hier met twee laatste kanttekeningen. Allereerst is het zo dat mensen aan containerbegrippen als 'democratie' veel verschillende invullingen geven (Thomassen c.s. 2014: 95). Een tweede punt van aandacht is dat in dergelijk onderzoek niet altijd naar een specifieke bestuurslaag wordt gevraagd. Zo krijgen mensen vragen voorgelegd over het vertrouwen in 'de democratie' of 'politici', zonder dat duidelijk is op welk bestuursniveau. Het ligt voor de hand dat mensen bij een algemene vraag naar vertrouwen in politici dat onderscheid ook niet (kunnen) maken.

### 3.2 Steun voor de democratie als systeem

Over het vertrouwen van Nederlanders in het democratisch systeem op lokaal niveau weten we eigenlijk niets. De *belangstelling* voor lokale politiek is altijd minder dan die voor de landelijke politiek. Ook in 2014 bleef de interesse in lokale politiek (40% zeer of tamelijk geïnteresseerd) ver achter bij die in de landelijke politiek (63%). De interesse in de landelijke politiek lijkt zich in 2014 echter te stabiliseren, terwijl de interesse voor de lokale politiek een nieuw dieptepunt bereikt (Boogers en Salome 2014: 13). De verschillen tussen gemeenten op dit punt kunnen overigens aanzienlijk zijn. Zo blijkt uit onderzoek onder meer dat inwoners van kleine gemeenten in het algemeen iets geïnteresseerder zijn lokale politiek dan die in grote gemeenten (Castenmiller 2001).

Over het vertrouwen in het landelijke democratisch stelsel is meer informatie beschikbaar. Uit de belangrijkste lange-termijnonderzoeken (SCP, NKO en Eurobarometer) blijkt dat sinds de jaren '70 een stijgend percentage Nederlanders tevreden is met de manier waarop de democratie in Nederland werkt (Bovens en Wille 2011: 29). Het overgrote deel van de bevolking - tussen circa 67 en 80 procent - is (zeer) tevreden over het functioneren van onze democratie, aldus het SCP. Het SCP vraagt respondenten in algemene zin naar 'de democratie', maar de context maakt duidelijk dat de landelijke democratie bedoeld wordt. Dit oordeel over de democratie ligt doorgaans hoger dan het vertrouwen in de regering en schommelt veel minder door de tijd. Het lijkt sowieso niet verstandig om deze cijfers direct naar het lokale niveau te vertalen: we weten dat mensen minder belangstelling hebben voor lokale politiek, en ook minder weten over lokale politiek dan over de landelijke politiek. Daarom is het onwaarschijnlijk dat ze bij de beantwoording van deze vragen massaal ook aan de lokale democratie hebben gedacht.

Kanttekening bij de mooie cijfers over vertrouwen in de landelijke democratie is dat

<sup>20</sup> Als sprake is van lange termijn wantrouwen of onvrede in machthebbers, dan is wantrouwen ontstaan in de gezagsdragers in algemene zin. Dat wordt in dit rapport behandeld bij het tweede niveau van steun in het democratische stelsel.

laagopgeleiden een stuk ontevredener zijn over de democratie dan hoogopgeleiden.<sup>21</sup> De waardering voor de democratie hangt ook sterk af van de algemene tevredenheid van mensen met hun leven<sup>22</sup>, van hun financiële situatie en vooral van hun perceptie van de staat van de economie. Tot slot is relevant dat politiek links- en rechtsgeoriënteerden iets tevredener zijn dan mensen die zich politiek in het midden plaatsen<sup>23</sup> (SCP COB 2014-1: 34-36; SCP 2013: 62-67).<sup>24</sup>

In dit verband zijn ook de welbekende burgerschapsstijlen relevant: de buitenstaanders, de plichtsgetrouwen, de pragmatici en de verantwoordelijken staan elk op hun eigen manier in relatie tot de overheid en ook de politiek (Motivaction 2001). De Universiteit Tilburg heeft de stijlen ook gebruikt in onderzoek naar de opvattingen van burgers over de lokale politiek (Boogers 2010: 35-39). Er is daarbij niet specifiek naar het vertrouwen in het democratisch stelsel gevraagd, maar uit landelijk onderzoek weten we dat met name de groep buitenstaanders weinig vertrouwen heeft in de overheid en de politiek (Boogers 2010: 33). Hun oordelen over de responsiviteit en de toegankelijkheid van de lokale politiek zijn ook negatiever dan die van andere groepen. Met name de verantwoordelijken zijn politiek betrokken op lokaal niveau (Boogers 2010: 35).

### 3.3 Steun voor het kiesstelsel

In een democratische staat zijn verkiezingen de manier bij uitstek om steun te betuigen (of te onttrekken) aan besluitvormers en hun besluitvormingsmacht (WRR 2004: 28). Steun voor het kiesstelsel is daarom een belangrijk onderdeel van de steun van het democratisch stelsel als geheel.

In Nederland stemmen we zowel lokaal als landelijk nog altijd op een kandidatenlijst en niet op een individuele kandidaat, al kunnen we door voorkeurstemmen enige invloed uitoefenen. Nederland heeft een van de meest evenredige kiesstelsels ter wereld en een relatief lage kiesdrempel. Een gevolg daarvan is dat er nog nooit een partij in slaagde landelijk een absolute meerderheid te winnen, waardoor Nederland landelijk altijd is geregeerd door coalities. Lokaal komt het voor dat een partij een absolute meerderheid haalt, maar ook dan wordt doorgaans een coalitie gevormd.<sup>25</sup> Hoewel kiezers 'hun' volksvertegenwoordiging kiezen, hebben zij (doorgaans) echter geen doorslaggevende stem in de regeringsvorming, de stem voor 'de macht' (WRR 2004: 20-21).

<sup>21</sup> Dat is niet altijd zo geweest. Bovens wijst erop dat opleidingsniveau altijd een belangrijke voorspeller van politieke interesse en politieke participatie is geweest, maar dat er de nodige aanwijzingen zijn dat de kloof tussen hoger en lager opgeleiden de afgelopen decennia beduidend groter is geworden (Bovens 2006).

<sup>22</sup> 79% van de zeer tevredenen met hun eigen leven is ook positief over het functioneren van de democratie, tegen 52% van degenen die hun leven met een 6 of lager beoordelen. Het SCP schrijft: "Het is bekend dat tevredenheid met het leven – als een functie van stabiele persoonlijkheidstrekken – invloed heeft op de beoordeling van andere domeinen. (...) Theoretisch zou zich tegelijkertijd ook het omgekeerde effect, bottom-up, kunnen voordoen: tevredenheid met politieke instellingen maakt dat we ook meer tevreden zijn met ons leven. Evaluaties van politieke instituties zijn echter minder belangrijk voor het eigen welbevinden dan bijvoorbeeld tevredenheid met relaties, werk of gezondheid, dus deze beïnvloeding lijkt iets minder voor de hand te liggen (Heller et al. 2004)." (SCP 2013: 66-67).

<sup>23</sup> Het SCP nuanceert dit met: "Hoewel de vraag naar het functioneren van de democratie algemeen gesteld is, speelt bij het antwoord mogelijk toch de evaluatie van het functioneren van de zittende regering een rol." (SCP 2013: 65).

<sup>24</sup> Hier stuiten we op een definitiekwestie: in hoeverre zijn steun voor 'het systeem' en steun voor regering en parlement te scheiden? In de Legitimiteitsmonitor gebeurt dat, maar het SCP gebruikt dit door elkaar in hun COB-kwartalbericht 2014-1. Op p. 30 onder het kopje "Politiek vertrouwen: van 'high trust' naar nog wel hoog" springt het van 'het systeem' (functioneren van 'de democratie') waar het tot dan toe steeds over gaat, ineens naar 'parlement en regering'.

<sup>25</sup> Zo haalde bijvoorbeeld het CDA in 2006 te Aalten een absolute meerderheid, om vervolgens een coalitie te vormen met Gemeentebelangen en VVD. Datzelfde jaar haalde de PvdA in Pekela een meerderheid en vormde een coalitie met SP. In Sint Anthonis had CDA in 2010 (en ook in 2006) een absolute meerderheid, maar vormde tussen 2010 en 2014 maar liefst drie verschillende coalities.

Wat zijn criteria voor een goed kiesstelsel? Vanuit een *afspiegelingsperspectief* is het goed dat het kiesstelsel veel partijen toegang biedt tot de volksvertegenwoordiging (Aarts en van der Kolk 2011: 239-243), en daarmee ook relatief open is voor nieuwe partijen (Krouwel 2011: 313). Vanuit een *machtvormingsperspectief* moet een kiesstelsel tot een duidelijke winnaar leiden. Veelvuldig is de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur echter beschreven met de noemers: consultatie, consensus en compromis. Vanuit een cultuur van samenwerken, breed overleg en polderen ligt het voor de hand dat het afspiegelingsperspectief breder gedeeld wordt dan het machtsvormingsperspectief. Er zijn echter geen cijfers bekend over de mate waarin deze perspectieven gedeeld worden.

Hoe waarderen burgers het kiesstelsel? Het SCP constateerde recent nog dat er over kiesstelsels weinig discussie is in ons land (2014: 11). De WRR noemt als een indicator voor vertrouwen in het systeem het antwoord op de vraag ‘Stel dat de leden van een gegeven populatie een nieuw besluitvormingssysteem zouden mogen installeren, zouden ze dan iets kiezen dat erg verschillend is van het huidige systeem?’ (WRR 2004: 20). In 2006 adviseerde het Burgerforum Kiesstelsel, een door de regering ingesteld adviescommissie bestaande uit 140 ‘gewone’ burgers, om op een ander kiesstelsel over te stappen. Het Burgerforum adviseerde de regering om een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in te voeren waarbij de kiezer één stem uitbrengt op ofwel de partij van zijn keuze, ofwel een kandidaat van zijn keuze. Het kabinet wees het voorstel af en ook de Tweede Kamer nam het niet over.<sup>26</sup> De Raad voor het openbaar bestuur was er wel positief over overigens (Rob 2010a: 53).

Voor het lokale niveau is, tot slot, nog relevant dat er al decennialang discussie is over de *aanstellingswijze van de burgemeester*. Er is al 40 jaar een robuuste (en groeiende) meerderheid van de bevolking (circa 70%) voor een direct gekozen burgemeester, terwijl bestuurlijk Nederland, en zeker de burgemeesters zelf<sup>27</sup>, er tot op de dag van vandaag in meerderheid niet aan wil. Het is opvallend dat de steun voor een gekozen minister-president veel lager is (circa 52%) (SCP 2014: 35). In 2005 sneuvelde het voorstel voor een gekozen burgemeester, het burgemeestersreferendum, in de Eerste Kamer. Hoewel de Kroon bij benoemingen vrijwel altijd de voordracht van de gemeenteraad volgt (in feite een indirecte verkiezing) is dat tot op heden niet vastgelegd in een formele regeling.

### 3.4 Steun voor gezagsdragers

Over de steun voor gezagsdragers op lokaal niveau weten we niet zoveel. Het SCP meet tussen 2008 en 2012 een vrij constant percentage van zo’n 60% van de Nederlanders dat tevreden is over *het bestuur* van de eigen gemeente.<sup>28</sup> In het langjarig lokaal opkomstonderzoek van SGBO en later BMC is, is vanaf 1982 hetzelfde gemeten.<sup>29</sup> Die uitkomsten zijn ook tamelijk constant: het percentage mensen dat tevreden of zeer tevreden is schommelt rond de 30%, als de ‘matig tevreden’-mensen ook worden meegenomen is dat tussen 80 en 90% (Van Stipdonk 2006, Boogers en Salome 2014). De onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende cijfers is lastig, omdat de antwoordcategorieën verschillen, maar we zien een grote mate van stabiliteit in de cijfers.

<sup>26</sup> Zie voor een beknopt overzicht van eerdere (ook niet overgenomen) voorstellen voor stelselwijzigingen: SCP (2014): 34-35.

<sup>27</sup> Tweederde van de burgemeesters geeft er de voorkeur aan om door de Kroon benoemd te worden (Karsten c.s. 2014: 144).

<sup>28</sup> COB-gegevens, zoals besproken in de Legitimitetsmonitor 2013, p.38. Het percentage geeft weer het percentage mensen dat een voldoende of hoger heeft gegeven.

<sup>29</sup> Precieze vraagstelling was: “In hoeverre bent u tevreden over het bestuur van uw gemeente?” Het percentage geeft weer het percentage mensen dat ‘zeer tevreden’ of ‘tevreden’ is. De overige antwoordcategorieën zijn ‘matig tevreden’, ‘ontevreden’ en ‘zeer ontevreden’.

Uit de gemeentelijke benchmark [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl)<sup>30</sup>, die sinds 2005 wordt uitgevoerd, blijkt dat ook het rapportcijfer dat burgers aan hun gemeentebestuur geven stabiel is: burgers geven de deelnemende gemeenten een ruime 6 (6,2 of 6,3).<sup>31</sup> In deze benchmark wordt, behalve naar een oordeel over het gemeentebestuur, ook gevraagd naar andere aspecten van democratie. Daarop komen vergelijkbare scores. Het vertrouwen in het college van B&W is door de jaren heen ook iets meer dan een 6, het oordeel over het waarmaken van beloften door B&W ligt iets onder de 6, en voor de mate waarin burgers zich door de gemeenteraad vertegenwoordigd voelen is dat zelfs een lichte onvoldoende.<sup>32</sup>

Zijn er, denkend aan de in hoofdstuk 2 geschetste variëteit in het functioneren van de lokale democratie, significante verschillen tussen gemeenten? Uit meerjarige analyses van de cijfers van [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) door Korsten (2010) en Abma (2014: 25-26) leren we een paar dingen. Zo zijn er op de hierboven genoemde indicatoren (tevredenheid gemeentebestuur, vertrouwen in B&W, waarmaken beloften door B&W en vertegenwoordigd voelen door gemeenteraad) *geen* significante verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Ook waren er geen verschillen tussen heringedeelde gemeenten en gemeenten waar de voorgaande 10 jaar geen herindeling had plaatsgevonden (Abma 2014: 15). Bij de slecht scorende gemeenten komen nogal wat gemeenten voor die met bestuurscrises in het nieuws zijn geweest (2014: 26). Verder is al eerder vastgesteld dat gemeenten met veel bestuurlijke problemen (zoals Den Helder) ook erg laag scoorden op dit punt (Schoenmaker 2011: 5).

Over steun voor de afzonderlijke lokale actoren is, anders dan over het college, weinig bekend. Het is echter de vraag in hoeverre het realistisch en relevant is onderzoek te doen naar de steun van burgers voor de afzonderlijke gezagsdragers (wethouders, raadsleden, burgemeesters) in het algemeen. Het lijkt erop dat de meeste burgers dat onderscheid niet (kunnen) maken. Zo is voor 60% van de burgers onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de besluiten die het gemeentebestuur neemt (Boogers c.s. 2005: 30). Verder noemde ruim 58% van de burgers in 2005 gemeenteraadsleden en wethouders twee handen op één buik (Boogers c.s. 2005: 31). De burgemeester is de bekendste figuur van de lokale politiek (Staatscommissie 1999: 234-242). Over zijn gezag of legitimiteit zijn geen harde cijfers bekend, maar deskundigen zijn het erover eens dat zijn gezag onder druk is komen te staan de laatste jaren, onder invloed van ontwikkelingen als de netwerksamenleving, de toegenomen invloed van de gemeenteraad en de vermaatschappelijking (Karsten en Jansen 2013).

Tot slot is relevant dat het aantal vallende wethouders en burgemeesters de laatste decennia toeneemt (Staat van het bestuur 2012; Aardema 2012; Castenmiller c.s. 2010). De interpretatie van dit gegeven is echter nogal omstrede. Sommigen benadrukken het gevaar voor de continuïteit, de kwaliteit en het aanzien van het gemeentebestuur, en daarmee ook voor de rekrutering van gezagsdragers.<sup>33</sup> Anderzijds is het al dan niet gedwongen vertrek van bestuurders inherent aan een goed werkend democratisch stelsel (Van Dam 2012).

Wat levert de vergelijking met de landelijke cijfers op? Het vertrouwen in regering en parlement schommelt sterk - gemiddeld iets boven de 50% - en wordt sterk beïnvloed door politieke gebeurtenissen zoals bankencrisis, kabinetsvorming en demissionaire perioden (SCP 2013: 62-

<sup>30</sup> Zie [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl); tot 2008 heette het instrument 'De Staat van de Gemeente'.

<sup>31</sup> Tussen 2010 en 2013 namen 239 gemeenten deel, dat is 59% van alle gemeenten (Abma 2014: 17).

<sup>32</sup> Gemiddeld rapportcijfers was over de jaren 2010-2013 voor het vertrouwen in het college 6,3; voor het oordeel over waarmaken van beloften door B&W 5,7; en voor de mate waarin burgers zich door de raad vertegenwoordigd voelen een 5,5 (Abma 2014: 21).

<sup>33</sup> Tijdens een Algemeen Overleg op 12 maart 2009 over de 'Staat van dualisering' heeft toenmalig staatssecretaris Bijleveld van BZK de Kamer moeten toezeggen onderzoek te zullen doen naar de oorzaken van het tussentijds aftreden van wethouders. Ook in het vakblad *Binnenlands Bestuur* worden de cijfers jaarlijks met veel bezorgdheid gepresenteerd. Recent nog schreef de voorzitter van de wethoudersvereniging een bezorgde column in VNG Magazine: <http://www.vngmagazine.nl/archief/15534/brieven-drie-gevallen-wethouders-week-echt-te-veel>

63). Dat is dus misschien op lokaal niveau ook zo, getuige de eerder beschreven aanwijzing dat in gemeenten met veel bestuurlijke problemen burgers minder tevreden zijn over hun gemeentebestuur.

Het vertrouwen in de Tweede Kamer ligt in het algemeen wat hoger dan dat in de regering (SCP 2013: 62; Hendriks c.s. 2013: 36). Het SCP noemt de percentages voor het vertrouwen in regering en parlement laag, gezien het feit dat het bevolkingsaandeel dat vertrouwen heeft in grote ondernemingen, televisie, kranten, vakbonden en de rechtspraak boven de 60% ligt, aanzienlijk meer dan het vertrouwen in de politiek (SCP COB 2014-1: 10). Ook stabiel is het aandeel van de Nederlanders dat vindt dat politici 'tegen beter weten in meer beloven dan ze kunnen waarmaken', zo blijkt uit het NKO.<sup>34</sup> Tussen 1977 en 2006 steeg dat aandeel van iets minder dan 80% tot ruim 90% (Bovens en Wille 2011: 28). Ook relevant is dat sinds 2008 grofweg een derde van de Nederlanders vindt dat het bestuur van dit land beter aan enkele krachtige leiders zou kunnen worden overgelaten (SCP COB 2014-1: 14-15).

Het vertrouwen in de politieke partijen beweegt zich volgens de Eurobarometer-statistieken structureel op een lager niveau dan het vertrouwen in de regering of de Tweede Kamer, en schommelt - met fikse uitschieters - rond de 40% (meer hierover in hoofdstuk 5 Representatie). Indicatoren van afstand en afkeer van politici en partijen vertonen sinds de jaren '70 een meer stabiel beeld. Politici (in algemene zin) zijn in de ogen van burgers eerder hooghartig (arrogant, ongeïnteresseerd) dan laaghartig (corrupt): ook in 2010 denkt slechts 4 à 5% dat politici corrupt zijn. Een groter smaldeel van tegen de 50% is van mening dat politici arrogant zijn, en alleen in de stem van burgers geïnteresseerd zijn en niet in hun mening of inbreng (Hendriks c.s. 2013: 32-33). Dat sluit aan bij conclusie van de Raad voor het openbaar bestuur dat er veel vertrouwen is in de wijze waarop onze democratie is vormgegeven, maar veel minder in de wijze waarop partijen en politici dat invullen (Rob 2010b: 15-16). Er is alle reden om aan te nemen dat burgers ook lokale politici bedoelen als ze dit soort oordelen geven, of tenminste lokale en landelijke democratie 'op een hoop' gooien.

---

<sup>34</sup> Deskundigen wijzen er hierbij vaak op dat dit ook kan worden beschouwd als een realistische opvatting van kiezers over het verschil tussen campagnevoeren en daadwerkelijk regeren (vgl. Hendriks c.s. 2013: 32).

### 3.5 En dus: hoe staat het met het vertrouwen in het systeem?

Steunen en vertrouwen burgers het democratisch stelsel? We zetten in een SWOT-tabel<sup>35</sup> de belangrijkste punten op een rijtje:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Democratie als beginsel onomstreden</li> <li>➤ Kiesstelsel niet ter discussie</li> <li>➤ Democratisch systeem (lokaal en landelijk) niet bedreigd</li> <li>➤ Trend is stabiel, zowel lokaal als landelijk</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tevredenheid over c.q. vertrouwen in gemeentebestuur over de volle breedte mager</li> <li>➤ Burgers hebben weinig vertrouwen in politici (landelijk en lokaal)</li> <li>➤ Bepaalde groepen zijn beduidend ontevredener dan andere</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Herstel van de (wereld)economie</li> <li>➤ De decentralisatie van voor burgers belangrijke taken op het gebied van jeugd, werk en zorg</li> <li>➤ Burgerparticipatie en doe-democratie, maar ook simpelweg betere communicatie door de politiek, bieden kansen voor meer vertrouwen</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sombere kwalitatieve beschouwingen over de democratie in Nederland</li> <li>➤ De opkomst van populistische partijen</li> <li>➤ De onzekerheid over de gevolgen van decentralisaties in jeugd, werk en zorg</li> <li>➤ De forse bezuinigingen waarmee de decentralisaties gepaard gaan</li> </ul>

Allereerst kan worden vastgesteld dat er veel steun is voor de democratie als *beginsel*. Verder is over het kiesstelsel feitelijk geen maatschappelijke discussie, ook al lijken Nederlanders desgevraagd wel dingen anders te willen.

Wat betreft het feitelijk functioneren van de democratie is duidelijk dat er weinig zicht is op het vertrouwen van mensen in het democratisch stelsel op lokaal niveau. Maar tegelijkertijd weten we dat mensen bij het geven van oordelen over politiek en politici lang niet altijd onderscheid maken tussen de verschillende bestuurslagen, dus bij het trekken van conclusies moeten we geen absolute scheidslijnen willen trekken tussen het lokale en het landelijke stelsel.

Bijna dagelijks wordt wel ergens in de media verwezen naar dalend vertrouwen van burgers in politiek of politici, alsof burgers zich massaal afwenden van de representatieve democratie. Het is de vraag hoe terecht die sombere beschouwingen zijn. Burgers hebben in het algemeen meer vertrouwen in het stelsel dan in de mensen (bestuurders en politici) die in het stelsel een rol vervullen. De stabiliteit van de (overwegend positieve) opvattingen van mensen over het functioneren van de democratie is opmerkelijk, en is in tegenspraak met het beeld van afbrokkelende steun dat in het publiek debat vaak wordt geschetst. Het oordeel over politici is behoorlijk negatief, en hoewel deze oordelen in de meeste gevallen worden uitgesproken in onderzoeken naar de landelijke politiek, is er geen reden om aan te nemen dat lokale politici positiever zouden worden beoordeeld. Nederlanders zijn consequent matig tevreden over hun gemeentebestuur, zo blijkt uit de verschillende onderzoeksgegevens die beschikbaar zijn.

<sup>35</sup> SWOT staat voor Strengths (Sterkten), Weaknesses (Zwakten), Opportunities (Kansen) en Threats (Bedreigingen).

Kunnen we op basis van de beschikbare gegevens nog iets specifiekere conclusies trekken over het vertrouwen van burgers in het democratisch stelsel? Op landelijk niveau weten we dat economische of politieke crises een negatief effect hebben op de mate van vertrouwen van burgers in de politiek, en er zijn aanwijzingen dat dit op lokaal niveau ook zo werkt. Verschillen tussen kleine en grote gemeenten lijken er niet te zijn. Wel blijken er binnen 'de bevolking' grote verschillen te bestaan qua vertrouwen in stelsel en politici, zowel tussen hoger en lager opgeleiden als tussen de verschillende bevolkingsgroepen met elk hun eigen burgerschapsstijl.

De SWOT-analyse maakt zichtbaar dat de combinatie van de decentralisaties in het sociale domein en de ongelijke verdeling van vertrouwen onder de diverse bevolkingsgroepen een mogelijk risico inhoudt. De decentralisaties betekenen immers extra onzekerheid en mogelijk verlies van voorzieningen van burgers die waarschijnlijk verhoudingsgewijs vaker laag opgeleid zijn, of als 'buitenstaander' kunnen worden gekarakteriseerd. De decentralisaties bieden tegelijkertijd ook kansen voor bouwen aan vertrouwen. Andere kansen daarvoor zijn een andere (meer communicatieve) houding van politieke vertegenwoordigers en het beter benutten van participatie en doe-democratie.

Dat er naast of in aanvulling op het representatieve democratische stelsel allerlei vormen van participatieve- en doe-democratie ontstaan, kan op twee wijzen worden uitgelegd. Enerzijds kan worden bepleit dat dit laat zien dat het representatieve systeem voor burgers niet voldoende wordt geacht. Anderzijds kan het als kracht van het representatieve stelsel worden beschouwd dat deze aanvulling mogelijk is, mogelijk wordt gemaakt en wordt benut.<sup>36</sup>

Tot slot is de vraag wat we nog zouden moeten en willen weten. Met het oog op de omvangrijke decentralisaties in het lokaal bestuur is het vooral belangrijk inzicht te krijgen in de vraag hoe het vertrouwen van burgers in het democratisch stelsel op lokaal niveau zich ontwikkelt, en welke factoren daarin bepalend zijn. Daarover weten we echt te weinig, en dat wordt alleen maar belangrijker om te weten. Voor gemeenten zelf allereerst, maar ook voor BZK, de actor die systeemverantwoordelijkheid draagt, in dit geval voor een goed werkende democratie op decentraal niveau.

---

<sup>36</sup> Meer hierover in de hoofdstukken 7 en 8 van dit rapport.

## Hoofdstuk 4 STEMMEN EN VERKIEZINGEN

### 4.1 Inleiding

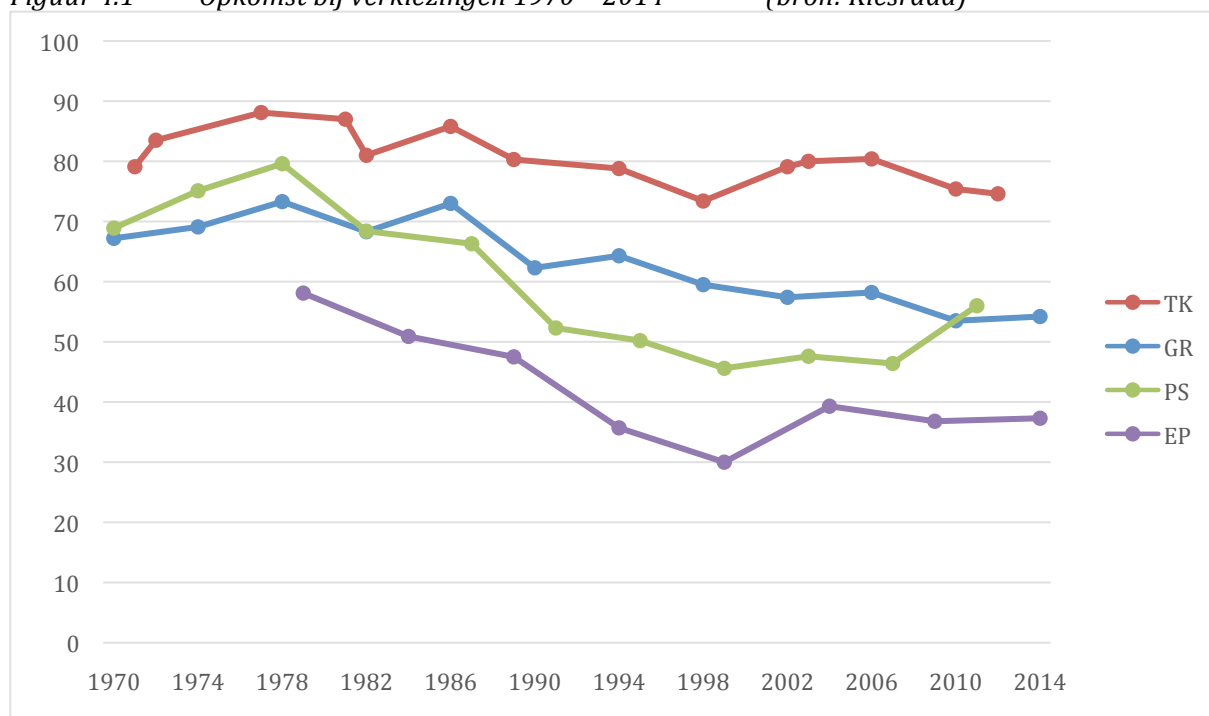
Kern van democratie is dat burgers politiek participeren. Stemmen bij verkiezingen is een belangrijke vorm van (politieke) participatie, een instrument om aan te geven wie de burgers mag representeren in het democratische systeem. Verkiezingen vormen zo een belangrijke pijler onder de representatieve democratie. Velen zien het als een vierjaarlijks terugkerende diagnose van de staat van de democratie, met als belangrijkste indicator de opkomst. Hieronder bespreken we de kennis over het stemgedrag.

### 4.2 Stemmen en verkiezingen

#### *Opkomst bij verkiezingen*

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de opkomst bij onder meer de gemeenteraadsverkiezingen (blauw) en de Tweede Kamerverkiezingen (rood) sinds 1970. Startjaar 1970 is gekozen omdat dat de eerste verkiezingen waren na de afschaffing van de opkomstplicht.

Figuur 4.1 Opkomst bij verkiezingen 1970 – 2014 (bron: Kiesraad)



De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen daalde de afgelopen 44 jaar langzaam maar zeker, van ruim 67% in 1970 naar 53,9% in 2010. De dalende trend kwam in zoverre tot stilstand dat bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen, in 2014, het opkomstpercentage 54,0% bedroeg, een fractie hoger dan vier jaar eerder. Voor de Tweede-Kamerverkiezingen geldt dezelfde trend, alleen ligt de opkomst structureel tussen de 10 en 20% hoger dan voor de lokale verkiezingen. Ook daar lijkt bij de laatste verkiezingen, van 2012, de dalende trend tenminste te zijn afgevlakt.



Wat zeggen opkomstcijfers over de staat van de democratie? In het algemeen wordt een hoge (vrijwillige) opkomst beschouwd als steun voor het democratisch systeem, en wordt een dalende trend dus als zorgelijk beschouwd. In de politicologie is een dergelijke koppeling tussen opkomst en steun tenminste omstreden. Betoogd kan worden dat een lage opkomst geen reden is tot zorg, maar juist wijst op tevreden kiezers die immers geen reden hadden om te gaan stemmen. In die optiek zijn verkiezingen een noodrem: als mensen niet gaan stemmen, voelen zij blijkbaar geen behoefte om bij te sturen. Voorts kunnen factoren als traditie, gewoonte en 'groepsdwang' ook de opkomst beïnvloeden.

Een extra complicerende factor bij het interpreteren van de (licht) dalende opkomst bij lokale verkiezingen is dat veel mensen gemeenteraadsverkiezingen aangrijpen om zich uit te spreken over de landelijke politiek (zie hieronder: second-order verkiezingen). Dat maakt de opkomst bij lokale verkiezingen een minder eenduidige indicator voor steun voor het democratisch stelsel op lokaal niveau (zie Boogers 2007: 29).

Toch valt er over betekenis van de opkomstcijfers op lokaal niveau wel een en ander te zeggen. Uit onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 bleek dat mensen die niet gingen stemmen daarvoor overwegend negatieve verklaringen hadden. Uitzondering was de kleine groep van 3% die zei: "Het gaat toch wel goed met de gemeente" (Boogers en Salome 2014: 7). De meest genoemde verklaring was het ontbreken van interesse voor de gemeenteraadsverkiezingen (31%). Daarnaast geeft bijna één op de vijf van de niet-stemmers als reden aan dat zij geen vertrouwen hebben in de lokale politiek (Boogers en Salome 2014: 7). Een derde reden die veel wordt genoemd (16%), is dat mensen niet weten op welke partij ze moeten stemmen. Dat sluit aan bij iets ouder onderzoek, waaruit blijkt dat de herkenbaarheid van de lokale politiek te wensen over laat. Ruim 56% ziet nauwelijks verschillen tussen partijen in de raad (Boogers c.s. 2005: 31). Dat maakt stemmen natuurlijk lastig.<sup>37</sup> Hoewel het onderzoek van Boogers en Salome laat zien dat onder de niet-stemmers ontevreden en ongeïnteresseerde burgers oververtegenwoordigd zijn, blijft het leggen van een directe relatie tussen steun of betrokkenheid enerzijds en opkomst anderzijds al met al lastig.<sup>38</sup>

De opkomst bij verkiezingen verschilt verder aanzienlijk tussen gemeenten. In kleine (plattelands)gemeenten is de opkomst significant hoger dan in stedelijke gebieden (Toonen 1998: 94-95; [www.politiekcompendium.nl](http://www.politiekcompendium.nl)). Dat geldt overigens voor alle soorten verkiezingen, of het nu lokale, provinciale, landelijke of Europese verkiezingen zijn. En hetzelfde patroon zien we in andere landen (Frandsen 2002). Ook weten we dat na een herindeling de opkomst bij de eerstvolgende verkiezingen daalt. Die lijkt zich later weer wat te herstellen, maar in hoeverre precies is lastig vast te stellen (Peters 2010: 85).

Op landelijk niveau worden motieven van niet-stemmers regelmatig onderzocht, bijvoorbeeld in het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO).<sup>39</sup> De resultaten daaruit geven evenmin grond om een lage opkomst te verklaren uit een tevreden electoraat. In het NKO 1998 werd hier expliciet naar gevraagd: toen was slechts 8,2% het eens met de stelling 'Als alles goed gaat heeft het geen zin om te stemmen' (Aarts 1999: 37).

Uit NKO-onderzoek blijkt dat onder de niet-stemmers verhoudingsgewijs veel laagopgeleiden zijn (Wille 2011: 108). Ook blijkt dat hoe minder politieke kennis en informatie kiezers hebben, des te minder ze geneigd zijn te gaan stemmen (Wille 2011: 110). Een andere verklarende factor is of kiezers verschil zien tussen de partijen waar ze uit kunnen kiezen: hoe meer de partijen als

<sup>37</sup> Overigens is de opkomst bij verkiezingen in kleine gemeenten gemiddeld hoger dan in grote gemeenten (SCP COB 2013/4: 23).

<sup>38</sup> Bij niet-stemmen speelt gebrek aan vertrouwen in de politiek, maar ook gebrek aan politiek zelfvertrouwen, een belangrijke rol. Gebrekkig (zelf)vertrouwen in politiek is uiteraard voor een belangrijk deel het gevolg van het functioneren van de democratie, en specifiek van de responsiviteit daarvan. Dit komt in hoofdstuk 9 (Responsiviteit) aan de orde.

<sup>39</sup> Overigens laten Dekker c.s. (2002) zien hoe moeilijk het is om niet-stemmers te bereiken met onderzoek en vervolgens hun werkelijke motieven te achterhalen. Cijfers over niet-stemmers moeten daarom altijd met enige voorbehoud geïnterpreteerd.

'één pot nat' worden beschouwd, des te minder is men geneigd te gaan stemmen bij de Tweede-Kamerverkiezingen (Van der Kolk en Aarts 2011: 277-279). Deze uitkomsten zijn, niet verbazingwekkend misschien, sterk vergelijkbaar met de eerdergenoemde redenen voor niet-stemmen op lokaal niveau.

#### *Vertrouwen in het stemproces*

Het functioneren van het kiesstelsel ofwel het stemproces lijkt op orde. In 2010 heeft 72% van het electoraat (zeer) veel vertrouwen in een eerlijk verloop van de (landelijke) verkiezingen, tegenover 11% (zeer) weinig. 17% is daarover neutraal. 55-plussers zijn beduidend sceptischer dan jongere kiezers. In 2006 had 75% procent vertrouwen in verkiezingen (CBS 2011: 155). Daarnaast gaf de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) over de Nederlandse verkiezingen van 2006 en 2010 (ietwat zuinigjes) aan dat deze over het algemeen voldoen aan de internationale maatstaven (CBS 2011: 221).<sup>40</sup> Er wordt wel iets vaker dan vroeger om hertelling van stemming gevraagd, maar dat lijkt geen teken van verminderd vertrouwen in het democratisch proces.

#### *Zwevende kiezers*

In het verzuilde Nederland stemden mensen altijd op dezelfde partij. Inmiddels is dat niet meer het geval en zijn er veel zwevende kiezers, kiezers die zich niet verbonden voelen met een specifieke politieke partij en bij verkiezingen steeds opnieuw bepalen waarop ze stemmen.<sup>41</sup> De groei van het aantal zwevende kiezers wordt door sommigen gezien als een teken van politieke onvrede, en door anderen juist als een uitdrukking van een levendige democratie: 'kiezers zijn eindelijk gaan kiezen' (Thomassen c.s. 2014: 57). Duidelijk is dat deze kiezers de uitkomst van verkiezingen minder voorspelbaar maken, maar dat is op zich niet (on)democratisch.

Landelijk bleef het percentage zwevende kiezers van 1970 tot 1990 onder de 20%. Sindsdien is het echter enorm toegenomen, ook in vergelijking met andere Europese landen (Thomassen 2014: 54). Ontwikkelingen als toenemende individualisering en informatisering hebben daar zonder twijfel een bijdrage aan geleverd.

Lokaal zijn geen representatieve onderzoeken bekend over zwevende kiezers. Thomassen c.s. tonen met diverse gegevens aan dat kiezers bij Kamerverkiezingen bewuster zijn gaan kiezen en dat er geen sterk verband staat tussen zweven c.q. wisselen en algehele politieke onvrede (2014: 54, 58). Hieruit kan worden afgeleid dat zwevende kiezers gebruikmaken van de mogelijkheid om met verkiezingen bij te sturen. We hebben geen reden om aan te nemen dat dit op lokaal niveau anders verloopt. Hoewel uit politicologische optiek interessant, lijkt er vanuit democratische optiek (het kader van dit rapport) geen noodzaak om het lokale zweven van kiezers nader te onderzoeken.

#### *Second-order verkiezingen*

Veel mensen vinden lokale (en provinciale en Europese) verkiezingen minder belangrijk dan landelijke verkiezingen, en gebruiken deze vooral om een signaal over de landelijke politiek af te geven. Lokale, provinciale en Europese verkiezingen worden daarom ook wel second-order verkiezingen genoemd (Reif en Schmitt 1980). In 2014 was de groep mensen die bij gemeenteraadsverkiezingen de stem vooral op lokale overwegingen baseert (voor het eerst sinds 1982) groter dan de groep die op grond van landelijke overwegingen stemt. Maar desalniettemin stemde ruim 33% op basis van landelijke afwegingen en 28% op basis van zowel

---

<sup>40</sup> De OVSE was in 2006 kritisch over (de beveiliging van) het stemmen met stemcomputers en het massale stemmen per volmacht (CBS 2011: 222).

<sup>41</sup> Sommigen hanteren de term wisselende kiezer (bijv. Thomassen c.s. 2014: 54) Beide termen betekenen vrijwel hetzelfde. Een wisselende kiezer stemde bij een verkiezing op partij x en bij de volgende verkiezing op partij y. Een zwevende kiezer is niet verbonden is met een politieke partij ofwel ook bereid om andere partijen te stemmen dan de partij waar hij/zij mee is verbonden.

landelijke als lokale afwegingen (Boogers en Salome 2014: 14).<sup>42</sup> Dat maakt dat cijfers over opkomst en partijkeuze bij gemeenteraadsverkiezingen slechts in beperkte mate iets zeggen over de houding van mensen ten aanzien van de lokale politiek.

Een complicerende factor is dat de keuzemogelijkheden voor stemmers tussen gemeenten sterk kunnen verschillen. Er zijn gemeenten waar uitsluitend partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen mee doen die ook in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd. Kiezers die bewust en expliciet niet op een 'landelijke partij' willen stemmen, kunnen daar dan geen gevolg aan geven. In andere gemeenten doen er één of meer lokale partijen mee, zodat de kiezer expliciet 'lokaal' kan stemmen. Indien een kiezer op een lokale partij stemt, zou kunnen worden gesteld dat deze zich niet laat leiden door overwegingen die te maken hebben met de landelijke politiek. In die zin zou het aandeel stemmen op lokale partijen, tegenwoordig meer dan 25% van het totaal aantal uitgebrachte stemmen, kunnen worden beschouwd als een 'lokalisering' van de gemeenteraadsverkiezingen. Ook zo'n redenering is wellicht te simpel. Een stem op een lokale partij kan immers ook worden gezien als een stem tégen landelijke partijen. In die redenering speelt de landelijke politiek alsnog een rol in de afweging die een kiezer maakt bij het bepalen van zijn keuze (zie ook hoofdstuk 5).

Doordat zoveel mensen zich bij de gemeenteraadsverkiezingen (deels) baseren op landelijke overwegingen, geeft de uitslag van gemeenteraadsverkiezingen een belangrijke indicatie van de mening van de kiezer over de zittende regering in Den Haag. Bewijs hiervoor is dat de gemeentelijke verkiezingsuitslagen bijna overal hetzelfde patroon kennen: in 2006 verloren of wonnen de landelijke partijen in iedere gemeente ongeveer evenveel, ongeacht specifieke lokale omstandigheden (Boogers 2010: 30). Dat lokale verkiezingsuitslagen 'iets' zeggen over de landelijke politiek leidt er weer toe – zie hier een mooie vicieuze cirkel – dat landelijke politici zich geroepen voelen een serieuze poging te doen de gemeenteraadsverkiezingen te beïnvloeden. En door hun aanwezigheid (overal in het land en vooral ook in landelijke televisiedebatten) versterken ze vervolgens de neiging van kiezers om de gemeenteraadsverkiezingen te gebruiken om een signaal af te geven over de landelijke politiek.

Over het geheel genomen, zo concludeert Boogers, is de lokale factor bij raadsverkiezingen dus betrekkelijk klein. De verkiezingen zijn daarmee een betrekkelijk willekeurige interventie in de plaatselijke politieke verhoudingen (2007: 31). Hij wijst er overigens wel op dat de lokale factor in kleine gemeenten groter is dan in grote gemeenten. Dit wijst erop dat in kleinere gemeenten lokale politici meer invloed hebben op de verkiezingsuitslag, mogelijk doordat hun gedrag zichtbaarder is (Boogers 2007: 30-31). Dat de lokale democratie niet geheel overvleugeld wordt door de landelijke politiek blijkt ook uit feit dat er lokaal veel verschillende coalities ontstaan. In 2006 waren er maar liefst 66 verschillende samenstellingen van lokale coalities (van Stipdonk 2006).

---

<sup>42</sup> Om dit tegen te gaan zijn voorstellen gedaan om het kiesstelsel te veranderen: zo wilde voormalig minister Pechtold de raadsverkiezingen niet meer op één dag laten plaatsvinden, maar gespreid organiseren om ze zo weer 'lokaal' te maken. In 2006 heeft zijn opvolger Nicolaï dit plan na negatieve adviezen van onder meer de VNG ingetrokken. Toch wordt dit bij tijd en wijle nog voorgesteld, in maart 2014 zelfs door VNG-voorzitter Jorritsma.

### 4.3 En dus: hoe staat het met verkiezingen?

Ter afsluiting wordt voor dit onderwerp de volgende SWOT-analyse gepresenteerd:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eerlijke verkiezingen</li> <li>➤ Groot vertrouwen in (eerlijke) verkiezingen en verkiezingsproces</li> <li>➤ Vrij hoge opkomst bij landelijke verkiezingen</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Relatief lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, voortkomend uit desinteresse, gebrek aan vertrouwen en ontbrekend inzicht in de verschillen tussen partijen</li> <li>➤ Veel mensen zien geen verschillen tussen partijen op lokaal niveau</li> <li>➤ Lager opgeleiden stemmen beduidend minder</li> <li>➤ 'Second order'-karakter van gemeenteraadsverkiezingen</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Stijgend opleidingsniveau Nederlandse bevolking (hoger opgeleiden stemmer vaker)</li> <li>➤ Uitbreiding gemeentelijke takenpakket kan leiden tot meer tegenstellingen en dus verschillen tussen partijen</li> <li>➤ Toenemend aantal kansen voor burgers om ook tussen verkiezingen door bij te sturen</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Gestaaig dalende interesse voor verkiezingen en gestaag dalende opkomst (in alle westerse landen)</li> <li>➤ Uitholling legitimiteit van volksvertegenwoordigers</li> <li>➤ (reëel of ervaren) Gebrek aan responsiviteit lokale politiek</li> <li>➤ Lokale politici willen/kunnen belangrijke thema's onvoldoende politiseren</li> <li>➤ Complexiteit en ondoorzichtigheid lokaal en m.n. bovenlokaal bestuur</li> </ul>

De verkiezingen in Nederland verlopen correct en eerlijk. De meeste Nederlandse burgers hebben daar ook vertrouwen in, wat als een steun voor de representatieve democratie kan worden beschouwd. Verkiezingen vormen een pijler onder de representatieve democratie en zijn vanuit dat perspectief cruciaal voor de staat van de democratie, zowel lokaal als landelijk. Vanuit participatief democratisch perspectief kan het belang van (opkomst bij) verkiezingen meer worden gerelativeerd doordat er een breed scala aan mogelijkheden bestaat voor burgers om ook tussen de verkiezingen door bij te sturen, mee te praten en mee te werken, of simpelweg buiten 'de politiek' om zelf aan de slag te gaan (doe-democratie).

De gemeenteraadsverkiezingen worden gedomineerd door landelijke politieke overwegingen. Zelfs iets ogenschijnlijk puur lokaals als het stemmen op een lokale partij doen mensen soms uit landelijke overwegingen, bijvoorbeeld om zich af te zetten tegen de 'Haagse politiek' (zie ook hoofdstuk 5). Dat impliceert onder meer dat bij raadsverkiezingen veel kiezers zich niet direct uitspreken over het door lokale politici gevoerde of te voeren beleid. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen kan dus niet worden beschouwd als een duidelijke indicator van steun voor het representatieve democratisch stelsel op lokaal niveau.

De opkomst bij verkiezingen daalt sinds de afschaffing van de opkomstplicht gestaag, zowel

lokaal als landelijk. Lokaal ligt die opkomst altijd een stuk lager dan landelijk: bij de laatste twee gemeenteraadsverkiezingen lag deze iets boven de 50%. Overigens kan uit het feit dat kiezers in de afgelopen veertig jaar steeds minder geneigd zijn daadwerkelijk te gaan stemmen, zeker niet automatisch worden afgeleid dat de ontevredenheid over de democratie op de verschillende niveaus toeneemt. Opkomstcijfers zijn niet gemakkelijk te interpreteren. Uit het weinige beschikbare onderzoek op lokaal niveau weten we echter wel dat niet-stemmers minder positief zijn over de lokale politiek dan degenen die wel gaan stemmen. De niet-stemmers hebben weinig belangstelling voor de lokale politiek, hebben er vaak ook weinig vertrouwen in en zien weinig verschillen tussen de partijen waarop ze kunnen stemmen. Daarbij moet worden aangetekend dat de situatie rondom de verkiezingen, bijvoorbeeld wat betreft het aantal en het type partijen waaruit kan worden gekozen, aanzienlijk verschilt tussen gemeenten.

Onvrede of niet, het is geen goede zaak voor de lokale democratie als de opkomst blijft dalen. Als bijna de helft van de burgers niet de moeite meer neemt om te stemmen, kan dat onzes inziens met geen mogelijkheid als een teken van een goed werkend democratisch stelsel worden beschouwd. De huidige ingrijpende veranderingen in het lokaal bestuur, bieden in dat opzicht zowel kansen als bedreigingen: als de lokale politiek erin slaagt burgers ervan te overtuigen dat zij er toe doet en dat stemmen zin heeft, kan dat een impuls betekenen voor de lokale democratie. Maar de toegenomen complexiteit en regionalisering van het gemeentebestuur kunnen er ook toe leiden dat nog meer burgers zich afkeren van de lokale politiek.

Onderzoeksgegevens over verkiezingen en kiezersgedrag op lokaal niveau worden node gemist. Op nationaal niveau zijn verkiezingen, het functioneren van politieke partijen, de gang van zaken in het parlement, de aandacht voor de persoon van een 'landelijk kopstuk', de analyse van de samenwerking in diverse kabinetten, al decennia lang onderwerp van onderzoek.<sup>43</sup> Maar er bestaat geen gedegen en uitgebreid verkiezingsonderzoek op lokaal niveau. Wel worden sinds 1996 achtergrondgegevens van lokale politici bijgehouden en gepubliceerd, maar daarbij gaat het om slechts een beperkt aantal gegevens. Behoudens op aspecten als leeftijd en sekse, is er weinig bekend over de representativiteit van de lokale politici.<sup>44</sup> Een belangrijke complicerende factor is dat het vele malen simpeler is om onderzoek te doen naar nationale verkiezingen, voor één Tweede Kamer met slechts 150 leden, en één regering met een beperkt aantal bewindslieden. Als het gaat om lokale politiek zijn er 403 verschillende politieke arena's, met deels onvergelykbare partijen.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Zo is eerder al gerefereerd aan het Nederlands Kiezersonderzoek dat al vanaf het einde van de jaren zestig plaatsvindt.

<sup>44</sup> Sinds 2 jaar wordt er ook geïnformeerd naar het opleidingsniveau en de etnische achtergrond van de lokale volksvertegenwoordigers.

<sup>45</sup> Volgens een inventarisatie van de Volkskrant namen er 1.024 lokale partijen aan de laatste gemeenteraadsverkiezingen deel (zie: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2784/Verkiezingen/article/detail/3606092/2014/03/02/De-keuze-is-reuze-1024-lokale-partijen-bij-verkiezingen.dhtml>).

## Hoofdstuk 5      **REPRESENTATIE DOOR POLITIEKE PARTIJEN EN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

### 5.1      **Inleiding**

Een gangbaar democratisch uitgangspunt is dat in de politieke besluitvorming de preferenties van de bevolking worden gerepresenteerd. In de representatieve democratie gebeurt dat door de gekozen volksvertegenwoordigers. Wat representatie dan precies betekent is echter betwist. Is dat ‘afspiegeling’ van wat leeft in de maatschappij en is de rol van vertegenwoordigers dus beperkt tot handelen op basis van een mandaat, ‘*standing for*’ de preferenties van hun achterban? Of impliceert representatie dat vertegenwoordigers in onderlinge deliberatie ongebonden op zoek gaan naar het algemeen belang, ‘*acting for*’ de gerepresenteerden? (WRR 2004: 22).

Representatie verloopt in een representatieve democratie voor een belangrijk deel via politieke partijen. Partijen vervullen verschillende functies: ze organiseren en mobiliseren burgers om deel te nemen aan het democratische proces en om te gaan stemmen, en ze articuleren en aggregeren de wensen en belangen in de samenleving en vertalen die in een politieke programma. Verder selecteren en socialiseren ze kandidaten voor vertegenwoordigende en bestuurlijke functies. Dat is nogal wat. Maar hoe representatief zijn partijen, partijleden en partijvertegenwoordigers (nog)? Deze vraag is al decennialang aanleiding voor sombere beschouwingen over de (vermeende) ondergang van het partijstelsel (vgl. David Broder’s *The Party’s over* (1971), en ook: Tromp 1985; Voerman 1994; Rob 2014).

In de navolgende paragrafen presenteren we de beschikbare empirische gegevens over de staat, de functies en de mate van representativiteit van politieke partijen, en kijken daarbij speciaal naar het lokaal bestuur. Ook besteden we apart aandacht aan het fenomeen van de lokale partijen c.q. de lokale lijsten. In de slotparagraaf plaatsen we deze gegevens in een breder kader en gaan we in op de interpretatie van die gegevens in het licht van de verschillende democratieopvattingen.

### 5.2      **Staat van politieke partijen en het partijstelsel**

Politieke partijen staan er niet goed voor, daarover bestaat brede consensus. Nederland is daarin niet uniek, het probleem speelt in alle Europese parlementaire democratieën. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat partijen een vertrouwensprobleem hebben: door de jaren heen heeft zo’n 40% van de Nederlandse burgers vertrouwen in politieke partijen, zo blijkt uit de Eurobarometer. Dat vertrouwen is stelselmatig lager dan het vertrouwen van burgers in willekeurig welke andere instelling die in Eurobarometeronderzoek wordt meegenomen, zoals het parlement, de regering, de televisie, de geschreven pers en de rechterlijke macht. De indruk is dat steeds meer burgers zich vaker van partijen afwenden en zich niet thuis voelen bij de partijpolitiek (Rob 2014: 9-11).

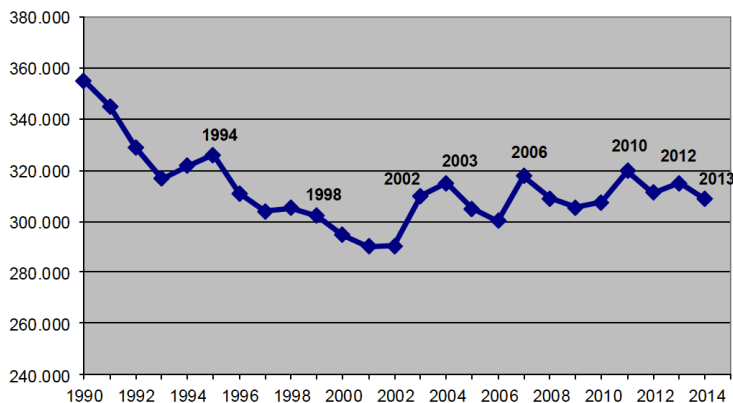
Behalve met het geringe vertrouwen van burgers, kampen politieke partijen ook met functieverlies, representativiteitsproblemen en geringe ledenaantallen. Hieronder volgen de beschikbare empirisch gegevens.

#### *Lidmaatschap politieke partijen*

Weinig mensen zijn lid van een politieke partij. Begin 2014 was 2,4% van de 12.689.810 mensen die bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 mochten stemmen, lid van een politieke partij.

(Voerman 2014). Figuur 5.1 laat zien dat het totale ledental sinds 2002 tamelijk stabiel schommelt rond de 310.000 mensen. Lokale partijen slagen er overigens beter dan landelijke partijen in om leden te werven en vast te houden (Voerman en Boogers 2006).

*Figuur 5.1 Gezamenlijk ledenaantal politieke partijen 1990 – 2014 (Bron: Voerman 2014)*



De schaarse leden van politieke partijen zijn in termen van demografische kenmerken allerm minst representatief voor de kiezers van hun partijen: vrouwen, jongeren, lageropgeleiden en lagere sociale klassen zijn ondervertegenwoordigd (Bovens en Wille 2010; Thomassen c.s. 2014: 52). Wat betreft de politieke opvattingen van leden is de representativiteit beter, althans als het gaat om sociaal-economische vraagstukken. Wat betreft cultureel-maatschappelijke vraagstukken (openbare orde, criminaliteit, immigratie etc.) vertegenwoordigen de leden echter opvattingen die grotendeels afwijken van de kiezers van hun partijen (Thomassen c.s. 2014: 52-53).

#### *Representativiteit*

Wat geldt voor de partijleden, geldt (dus) ook voor de volksvertegenwoordigers: ze vormen in termen van demografische kenmerken geen goede afspiegeling van het Nederlandse electoraat. Bovens en Wille (2010) noemen Nederland een diploma-democratie, omdat het land wordt bestuurd door de burgers met de hoogste diploma's. Dit is volgens hen bezwaarlijk omdat hooggeschoolden andere politieke voorkeuren, belangen en zelfs andere invloed hebben dan laaggeschoolden.

Toch is het met de representativiteit qua inhoudelijke opvattingen niet zonder meer slecht gesteld. Thomassen c.s. constateren dat er tegenwoordig nauwelijks discrepantie (meer) bestaat tussen kiezers en Kamerleden in hun plaatsing op de links-rechtsschaal. In die zin vormt de Tweede Kamer dus wel een goede afspiegeling van de bevolking. Op de culturele ofwel immateriële dimensie is echter dat minder het geval. Lange tijd was het zo dat op niveau van de partijen deze vrijwel overeen kwam met de links-rechtsdimensie (linkse partijen zijn ook progressief op de culturele dimensie). Bij kiezers overlapt deze dimensies echter niet. Dat leidde er toe dat zij konden kiezen voor een partij op basis van hun sociaaleconomische opvattingen, òf op basis van hun culturele opvattingen. Dit werd problematisch toen in 2002 ten tijde van de opkomst van Fortuyn de culturele dimensie sterk aan belang won. Maar nieuwe partijen als LPF en PVV sprongen in het gat, wat kan worden beschouwd als een zelfcorrectie van de representatieve democratie (Thomassen 2014: 62-64). We komen nog expliciet terug op de openheid van het partijstelsel voor nieuwe partijen.

Lokaal geldt in grote lijnen hetzelfde als voor het landelijke niveau. Raadsleden vormen wat demografische kenmerken betreft een zwakke afspiegeling van de bevolking. Gemiddeld stonden in 2006 op de lokale kandidatenlijsten nog geen twee vrouwen op een verkiesbare plek, was er één jongere per kandidatenlijst en was er één migrant op vijf kandidatenlijsten (Boogers 2007: 99). De gemiddelde leeftijd van raadsleden steeg tussen 1998 en 2012 van 49,2 naar 53,1

jaar (BZK 2012: 16). Het persoonlijk profiel van raadsleden wijkt dan ook sterk af van hun electoraat. In zijn algemeenheid wordt het stereotype beeld van het raadslid als een blanke, hoogopgeleide man van middelbare leeftijd bevestigd. Dit is zowel in grotere als kleinere gemeenten het geval. Bij het realiseren van evenredigheid is ten aanzien van gender slechts betrekkelijk weinig vooruitgang geboekt: in 2014 is gemiddeld 28,3% van de raadsleden vrouw (Prodemos 2014). Bij de vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen lijkt de 'inhaalslag' sneller te verlopen (Denters c.s. 2011: 373). Bij de laatste raadsverkiezingen namen in verschillende steden (met name Den Haag en Rotterdam) met succes partijen deel die zich profileren als een partij voor allochtone inwoners.

Net als op landelijk niveau geldt echter dat deze verschillen zich niet zonder meer vertalen in verschillen in de opvattingen tussen kiezers en gekozenen. Er bestaan verschillen in de ideologische positionering van burgers en raadsleden, maar deze lijken betrekkelijk bescheiden te zijn in vergelijking tot de veel grotere inbreuken op het principe van representativiteit in termen van demografische kenmerken (Denters c.s. 2011: 381).

#### *Verlies en verandering in functies van partijen*

De wijze waarop partijen hun klassiek politicologische functies vervullen is de afgelopen decennia sterk veranderd. Door het beperkte ledental en de gebrekkige representatie vormen de leden van politieke partijen steeds minder goede voelhorens voor wat er in de samenleving gebeurt en werkt de functie van de articulatie van belangen en wensen minder goed (Thomassen c.s. 2014: 52-53). Ook de programmatische functie is minder belangrijk geworden, zoals goed valt te zien aan de afgenomen betekenis van ideologisch gekleurde programma's. De kandidaatstellingsfunctie heeft daardoor aan (relatief) gewicht gewonnen. De politieke partij is steeds meer een moderne kaderorganisatie geworden die zich bezighoudt met de rekrutering en selectie van politici die hun eigen relatie met hun achterban opbouwen, en is steeds minder een ledenorganisatie die via haar leden de wensen uit de samenleving 'ophaalt' en articuleert (Boogers 2007: 81; Koole 1992). Het is moeilijk te zeggen of de verandering in functies van politieke partijen ook gevolgen heeft voor de manier waarop kiezers naar politieke partijen kijken: het vertrouwen in politieke partijen schommelt al ruim 20 jaar rond de 40% (Thomassen c.s. 2014: 80).

Deze ontwikkelingen tekenen zich ook af bij lokale afdelingen van de politieke partijen, hoewel er weinig systematische kennis beschikbaar is over de wijze waarop dit veranderingsproces zich voltrekt op lokaal niveau (Boogers 2010: 64). Wel is zichtbaar dat politieke partijen op lokaal niveau - of het nu plaatselijke afdelingen van een landelijke partij zijn of 'echte' lokale partijen - noodgedwongen de binding met de samenleving anders organiseren. Lokale partijen zijn hiervan de meest duidelijke exponent, met vaak sterk lokaal gewortelde politici die veel en direct contact met de lokale gemeenschap onderhouden (Boogers 2010: 75-76). We komen in paragraaf 5.3 uitgebreider terug op lokale partijen.

#### *Rekrutering en kandidaatstelling*

Rekrutering en kandidaatstelling van volksvertegenwoordigers, bestuurders en partijfunctionarissen is onveranderd een belangrijke taak van politieke partijen. Het kleine aantal leden maakt de selectie er niet gemakkelijker op. Om dat probleem te illustreren wordt vaak gesteld dat er in Nederland ongeveer evenveel politieke functies (zowel in de politiek als binnen partijen) als partijleden zijn.<sup>46</sup>

Op landelijk niveau is het beperkte ledental van partijen geen serieus probleem voor de rekrutering en kandidaatstelling, maar lokaal doet het zich wel voelen (Boogers 2014: 65). Uit onderzoek onder lokale partijafdelingen en lokale politieke groeperingen blijkt dat ruim 45%

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Profiel/Politiekepartijen/functies.html>



van alle deelnemende partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 problemen had bij het vinden van kandidaten. Bij de raadsverkiezingen van 2006 was dat percentage nagenoeg gelijk. Bij landelijke politieke partijen is dat percentage wat hoger (47%), bij lokale politieke groeperingen worden deze problemen juist minder vaak gerapporteerd (36%) (Boogers 2014: 66). In 2006 overwoog één op de zeven partijafdelingen zelfs serieus om niet deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen (Boogers 2007: 98).

#### *Tot slot: het partijstelsel*

In hoofdstuk 3 schreven we al over het kiesstelsel en de steun daarvoor bij de burgers. Hier gaan we kort in op de vraag of ons politiek stelsel voldoende open en toegankelijk is voor nieuwe politieke partijen. Door ons evenredige kiesstelsel met relatief lage kiesdrempel komen nieuwe partijen er vergeleken met veel andere landen gemakkelijk tussen. Zo hebben ook bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in veel gemeenten weer nieuwe partijen hebben meegedaan. Maar er zijn ook barrières voor nieuwe partijen. Zo zijn er administratieve lasten en zijn er kosten verbonden aan de registratie die nodig is om deel te kunnen nemen aan de verkiezingen. Belangrijker probleem is dat de subsidiëring van politieke partijen door de overheid, gebaseerd op aantallen Kamerzetels en leden, zittende partijen bevoordeelt.<sup>47</sup> De Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) is rondom de laatste gemeenteraadsverkiezingen begonnen met een lobby voor subsidie voor lokale groeperingen, omdat zij niet in aanmerking komen voor het landelijke subsidiestelsel.<sup>48</sup>

### 5.3 Lokale partijen

Het verschijnsel van de lokale partijen<sup>49</sup>, en vooral de sterke groei ervan, lijkt iets te zeggen over de staat van de lokale democratie, maar de vraag is wat precies. De winst van de lokale partijen is zonder meer opmerkelijk. Tot de jaren '90 waren lokale partijen vooral in het katholieke Zuiden vertegenwoordigd, maar de afgelopen twintig jaar zijn ze in de meeste gemeenten deel gaan uitmaken van de lokale democratie. Sinds 2002 behalen lokale partijen gezamenlijk de meeste raadszetels.<sup>50</sup>

Zijn lokale partijen een teken van een gezonde democratie op lokaal niveau of van onvrede met het functioneren van de bestaande (landelijke) democratie? Het antwoord op die vraag is niet duidelijk. Lokale partijen zijn moeilijk ideologisch in te delen, ze onttrekken zich – vaak bewust – aan ideologische tegenstellingen. Boogers (2007: 95-96) onderscheidt drie typen:

1. Lokalistische partijen (50%) hebben een apolitiek karakter, en richten zich op behoud van het eigen karakter van de gemeente.
2. Protestpartijen (27%) verzetten zich tegen met name een gemeentelijk plan of gemeentebestuur.
3. Belangenpartijen (22%) zetten zich in voor specifieke groepen inwoners.

Veel - maar zeker niet alle - lokale partijen zetten zich af tegen 'de gevestigde politiek', maar het is te gemakkelijk om de sterke aanwezigheid van lokale partijen in de gemeenteraden alleen te verklaren als een uiting van afkeer van de landelijke politiek (Castenmiller 2010; Boogers c.s. 2010: 4). Tegelijkertijd lijkt het voor de hand te liggen dat de stem op lokale partijen per

<sup>47</sup> Het gaat om circa €15 miljoen per jaar (Parlement.com).

<sup>48</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/goud-lonkt-voor-creatieve-lokalen.9199361.lynx>

<sup>49</sup> Formeel is het correcter om te spreken van plaatselijke politieke groeperingen, maar omwille van de leesbaarheid hanteren we de term lokale partijen.

<sup>50</sup> Hoewel niet eenduidig vast te stellen valt wat wel of geen lokale partij is. Is een Progressief Akkoord van PvdA, GroenLinks en D66 een lokale partij? (Castenmiller 2010).

definitie gebaseerd is op lokale overwegingen. Boogers nuanceert dit echter en laat zien dat bij gemeenteraadsverkiezingen ook lokale partijen aan landelijke trends onderhevig zijn, zij het minder sterk dan landelijke partijen (Boogers 2007: 30-31). De kiezers zelf geven een gemengd signaal af: 48% van de mensen die op een lokale partij stemt doet dat omdat een lokale partij meer weet van de gemeente dan landelijke partijen, terwijl 18% er een signaal voor landelijke partijen mee wil afgeven (Boogers 2007: 87).

Lokale partijen bestaan er in alle soorten en maten, maar een feit is dat ze in de praktijk een steeds belangrijkere rol spelen in het functioneren van de lokale democratie. Ze verrijken de lokale politiek met nieuwe politieke scheidslijnen, zijn volgens Boogers beter in staat kandidaten voor het raadslidmaatschap te vinden en hebben daardoor meer mogelijkheden om een verbindende rol tussen politiek en samenleving te vervullen (Boogers 2007: 101). Onderzoeksgegevens hierover ontbreken echter grotendeels.

#### 5.4 En dus: hoe staat het met representatie door partijen en volksvertegenwoordigers?

In deze paragraaf plaatsen we de verzamelde gegevens in perspectief om een beeld te geven van de representativiteit van politieke partijen en volksvertegenwoordigers. We zetten eerst in een SWOT-tabel de belangrijkste punten op een rijtje:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Inhoudelijke representativiteit politici is landelijk en lokaal niet slecht</li> <li>➤ Landelijk hebben partijen geen rekruteringsprobleem</li> <li>➤ Het vrij open kiesstelsel voorkomt (deels) representativiteitsproblemen in het partijstelsel</li> <li>➤ Lokale partijen lijken betere schakel te zijn tussen samenleving en politiek</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Politieke partijen hebben problemen met vertrouwen, beperkt aantal leden en functieverlies</li> <li>➤ Volksvertegenwoordigers vormen demografisch geen goede afspiegeling van bevolking</li> <li>➤ Lokaal hebben politieke partijen problemen met rekrutering (lokale minder dan landelijke partijen)</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Opkomst alternatieve vormen van 'lidmaatschap' van politieke partijen en alternatieve vormen van rekrutering en vertegenwoordiging</li> <li>➤ De taakverzwaring door de decentralisatie is mogelijk impuls voor lokale politiek en dus ook rekrutering</li> <li>➤ Representatie-problemen worden verminderd of omzeild door meer burgerparticipatie en doe-democratie</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Voortgaande daling van vertrouwen in politici en partijen (vicieuze cirkel en kritische grens?)</li> <li>➤ Nieuwe generaties verbinden zich niet voor lange termijn, ook niet met partijen</li> <li>➤ Kwetsbaarheid (lokale) bestuurders verergert rekruteringsprobleem</li> <li>➤ Groeiende complexiteit en regionalisering van lokaal bestuur vraagt (enkel) hoogopgeleide vertegenwoordigers</li> </ul>

De positie van politieke partijen staat onder druk. Het vertrouwen in partijen is laag. Partijen vormen steeds minder een schakel tussen samenleving en politiek systeem, en worden steeds meer kandidaatstellingsmachines. Deze ontwikkeling geldt voor lokaal en landelijk niveau. Op lokaal niveau komt daar bij dat het moeilijk is om voldoende goede kandidaten te werven voor vertegenwoordigende en kaderfuncties.

Volksvertegenwoordigers vormen demografisch gezien een slechte afspiegeling van de bevolking. Er zijn (dan ook) verschillen in ideologische positionering tussen politici en burgers, al zijn die minder groot dan op basis van de demografische a-representativiteit zou worden verwacht. Goed nieuws is dat wanneer de verschillen in positionering (te) groot worden, – nieuwe partijen - dankzij ons relatief open kiesstelsel - dat gat kunnen dichten, zowel lokaal als landelijk.

Op lokaal niveau *lijken* lokale partijen, die inmiddels niet meer weg zijn te denken uit de lokale politiek, voor een deel met succes in dit gat te springen. We zeggen 'lijken', want er is onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar voor stellige uitspraken. Of lokale partijen een teken van vitale democratie zijn of van het disfunctioneren van de (lokale) politiek is niet duidelijk. Duidelijk is in ieder geval dat ze niet allemaal over één kam kunnen worden geschoren. Ondanks het feit dat de toegenomen kwetsbaarheid van bestuurders een probleem vormt voor het hele lokaal bestuur, *lijken* lokale partijen (iets) beter in staat om kandidaten voor politieke functies te rekruteren. Zij weten mogelijk door steviger wortels in de lokale samenleving op andere manieren de signalen uit de samenleving naar het politieke systeem te vertalen. Dit is een witte vlek in de beschikbare kennis die serieuze aandacht verdient.

De vraag is wat het lange-termijneffect is van de daling van vertrouwen in politici en politieke partijen: nog minder vertrouwen, nog minder opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, nog meer rekruteringsproblemen? De optimisten zien de decentralisatie-operaties in het sociale domein als een kans om het gewicht van het lokaal bestuur te verzwaren en dus de rekrutering van volksvertegenwoordigers te vergemakkelijken. Het risico is echter dat de toenemende complexiteit waarmee deze operaties gepaard nog hoger opgeleide en meer technocratisch opererende raadsleden vereist of creëert, waardoor de verschillen met en de afstand tot de burgers nog groter wordt.

Hoe erg het is dat politieke partijen niet goed functioneren en volksvertegenwoordigers niet in alle opzichten burgers en hun voorkeuren goed representeren, hangt sterk af van het gekozen perspectief. Vanuit het klassieke representatieve model geredeneerd is het logischerwijs zorgelijk, maar de aanhangers van het participatiemodel zijn toch al meer geïnteresseerd in de alternatieve kanalen.

## Hoofdstuk 6 DELIBERATIE EN CONSIDERATIE IN DE BESLUITVORMING

### 6.1 Inleiding

Uiteindelijk gaat het in een democratie om besluitvorming. In de kern zijn er twee basisvormen: democratische besluiten worden ofwel genomen op basis van het optellen van preferenties (aggregatief) ofwel door het wisselen van standpunten en het bijstellen van meningen, totdat er overeenstemming is (integratief). In de eerste benadering worden stemmen geteld en wint de meerderheid, in de tweede visie ligt de nadruk op deliberatie, collectieve leerprocessen en consensusvorming. De mate waarin een democratisch stelsel ruimte biedt voor deze laatste manier van besluitvorming kan als een democratisch vereiste worden beschouwd, vanuit de (normatieve) gedachte dat het goed is om argumenten uit te wisselen totdat iedereen het eens is over de te volgen koers, of dat in ieder geval te proberen voordat tot stemmen wordt overgegaan. Niet alleen zou dat leiden tot kwalitatief betere beslissingen met meer draagvlak (Hartman 2008; Pröpper 2009), maar het vormt ook een waarborg dat de wensen en belangen van minderheden in de besluitvorming doorklinken. Hieronder bespreken we hoe in Nederland wordt omgegaan met deliberatie en met de belangen van minderheden.

### 6.2 Deliberatie: op zoek naar draagvlak en zingeving

De Nederlandse democratie kent – zowel lokaal als landelijk – zeker integratieve of deliberatieve elementen. De bestuurscultuur in Nederland, waar besturen vrijwel altijd uit coalities bestaan, is sterk gericht op overleg en wederzijdse aanpassing. Het zogenaamde ‘polderen’ wordt gezien als kracht (breed en gedragen), maar heeft ook nadelen (Hendriks en Toonen 1998). Die nadelen hebben veelal betrekking op de beleidsuitkomsten van de besluitvorming (te traag, teveel compromissen, weinig vernieuwing etc.). Overigens wijst Hendriks (2011) erop dat ‘de veronderstelde keerzijde – een mindere *performance* - in het algemeen niet hard kan worden gemaakt’. Het beschikbare (bestuurskundige) onderzoek wijst erop dat de stroperigheidskritiek sterk moet worden gerelativeerd. Dergelijke processen moeten volgens Hendriks minder vanuit instrumenteel perspectief en meer vanuit cultureel perspectief worden begrepen (Hendriks 2011: 432-434). Naast een instrumentele dimensie kennen besluitvormingsprocessen namelijk ook een culturele-symbolische dimensie (March en Olsen 1989; Tops 1998), die zich niet richt op een doel of op te lossen probleem, maar op onderliggende betekenisstructuren en zingevingspatronen. Het gaat niet alleen om instrumentele rationaliteit, mensen participeren niet alleen om beleidsinhoudelijke redenen, maar ook om identiteit die in besluitvormingsprocessen wordt gereproduceerd. Beleid – en dan met name interactief beleid - is in die zin niet enkel probleemoplossend, maar ook een zingevende waardevolle democratische interactie op zich (Tops 1998: 104, Hendriks en Tops 2001: 166).

De Nederlandse bestuurscultuur is er, lokaal en landelijk, van doortrokken dat voor beleid draagvlak moet bestaan. Macht is niet iets wat gezaghebbend wordt uitgeoefend, macht wordt gedeeld. (Tops 1998: 112). Een beslissing doordrukken op basis van macht en tegen de wil in van anderen, is minder verstandig als je voor andere besluiten later zeer waarschijnlijk op deze zelfde mensen of partijen bent aangewezen. Het belang van een goede relatie staat daarom voor lokaal bestuurders in de meeste gevallen voorop: men woont nu eenmaal in de gemeente en moet met elkaar verder (Van Stipdonk c.s. 2007: 31). Dit past ook bij het eigen karakter van de lokale democratie: doorgaans is de politieke cultuur op lokaal niveau, zeker in kleinere gemeenten, weinig gepolitiseerd. Politiek bedrijven, in de zin van partijpolitiek, scoort niet best in veel gemeenteraden, en raadsleden hechten, zo blijkt uit onderzoek (Denters c.s. 2011: 379-380), relatief weinig belang aan het realiseren van het partijprogramma.

Ook de politieke besluitvorming in enge zin heeft deliberatieve kenmerken. In de meeste gemeenten vinden deliberatie en stemmen gescheiden plaats: deliberatie gebeurt in de raadscommissies, formele besluitvorming door stemmen in de plenaire gemeenteraadsvergadering. Diverse gemeenten (zoals Almere met zijn politieke markt) proberen met nieuwe vergadermodellen het informeren, het beraadslagen en het stemmen nog nadrukkelijker uit elkaar te trekken, om zodoende het deliberatieve element meer gewicht te geven en de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten. In dat opzicht is het lokaal bestuur vernieuwender dan het landelijk bestuur.

Ook lokale referenda hebben soms als (onverwacht) voordeel dat de deliberatieve kwaliteit van de besluitvorming wordt versterkt. Uit onderzoek blijkt dat de beschikbaarheid van het referenduminstrument ertoe leidt dat bestuurders zich meer gelegen laten liggen aan de mening van de bevolking), en dat een referendum er soms toe leidt dat de kwaliteit van aanvankelijk voorgenomen besluiten wordt vergroot (NICIS 2009: 26).

Deliberatie is het hart van participatieve vormen van democratie. De meeste Nederlanders vinden dat burgers meer inspraak in het bestuur moeten hebben (zie hoofdstuk 7 Burgerparticipatie). Participatie is daartoe een belangrijk instrument. Een nadeel van dergelijke processen is dat mensen (het gevoel hebben dat ze) vaak wel mogen meepraten, maar niet werkelijk meebeslissen. Vertegenwoordigers van de representatieve democratie bieden vaak veel ruimte voor overleg, maar minder ruimte om macht te delen. Zo laat onderzoek uit 2005 zien dat bijna 60% van de onderzochte burgers negatief oordeelde over hun feitelijke invloed in besluitvormingsprocessen, hoewel men vond dat er voldoende mogelijkheden waren om wensen aan het gemeentebestuur kenbaar te maken (Boogers c.s. 2005: 30-31).

In de doe-democratie staat niet het overleg maar het doen centraal. Dat neemt niet weg dat ook hier overleg plaatsvindt – ook rondom doen wordt veel gepraat - maar primair blijft de gerichtheid op de handeling, om met Elvis Presley te spreken: ‘a little less conversation, a little more action please’ (Wijdeven en Hendriks 2010: 16). Er zijn nauwelijks onderzoeksgegevens beschikbaar over hoe overleg en besluitvorming plaatsvinden. Wel is duidelijk dat de spelregels in de doe-democratie fluïde zijn en er (meestal) niemand is die democratische procedures bewaakt. Zo is er geen waarborg dat alle betrokken mee (mogen) praten (meer hierover in hoofdstuk 8).

### **6.3 Consideratie: bescherming van de minderheid**

Een belangrijk democratisch vereiste is de bescherming van de minderheid tegen de ‘tirannie van de meerderheid’. Overigens is ook een ‘tirannie van de minderheid’ denkbaar, namelijk wanneer een kleine minderheid met vetomacht verwezenlijking van de preferenties van de meerderheid langdurig frustreert (WRR 2004: 22) of een gepassioneerde minderheid die het debat monopoliseert.

In de wijze waarop politieke besluitvormingsprocessen lokaal en landelijk zijn ingericht (systeemwaarborgen), moet volgens dit principe rekening worden gehouden met de belangen van de minderheid c.q. de meerderheid. Inhoudelijk worden minderheden beschermd door de waardering van deliberatie in besluitvorming: door de sterke gerichtheid op overleg en wederzijdse aanpassing worden de argumenten van minderheden ook gehoord en meegenomen in de afwegingen. Daarnaast worden minderheden ook op procedurele wijze beschermd.

Voor wat betreft de lokale representatieve democratie is hierover geen systematische empirische kennis beschikbaar, althans niet in die zin dat we een oordeel kunnen vellen over de mate waarin aan dit vereiste wordt voldaan. Wel weten we uit onderzoek naar de

informatievoorziening van gemeenteraden dat er in de manier waarop de besluitvorming in de gemeenteraad is georganiseerd op allerlei manieren rekening wordt gehouden met de minderheid (in de praktijk meestal natuurlijk de oppositie). Zo kent het Reglement van orde van gemeenteraden (gebaseerd op artikel 16 van de Gemeentewet) allerlei bepalingen die minderheden de mogelijkheid bieden om informatie te verkrijgen van het college, zoals het recht om schriftelijke vragen te stellen of het college te interpellieren e.d. In het algemeen is minder dan op landelijk niveau geregeld met welk minimum aan leden een dergelijk recht kan worden uitgeoefend (Castenmiller c.s. 2013).

In de Tweede Kamer zijn er meer strikte procedurele waarborgen ter bescherming van de minderheid, denk bijvoorbeeld aan het instrument van het ‘dertigledendebat’. Daarnaast is het in de Tweede Kamer gebruikelijk dat Kamerleden hun collega’s van andere fracties steunen bij de *indiening* van moties (en voorheen ook amendementen), opdat de stem van de minderheid in ieder geval gehoord kan worden. Ook voor de landelijke democratie is het niet goed mogelijk om een oordeel uit te spreken over de vraag in hoeverre het systeem voldoende waarborgen kent voor de minderheid. Enthoven concludeert op basis van een analyse van 25 jaar parlementair onderzoek dat er sprake is van een terugkerend patroon van gebrekkige informatievoorziening door het kabinet aan de Tweede Kamer. Coalitiebelangen en –overwegingen winnen het regelmatig van een zelfbewuste dualistische houding van de Kamer (Enthoven 2011: 643-644). Het onderscheid tussen coalitie- en oppositie is van cruciaal belang in de Tweede Kamer: coalitiefracties worden vaak eerder geïnformeerd en oppositiefracties hebben vaak een informatieachterstand ten opzichte van de coalitiefracties (Enthoven 2011: 650). Dat is een beeld dat in de meeste gemeenteraden ook zal worden herkend, hoewel er geen degelijke onderzoeksgegevens over beschikbaar zijn.

In meer participatieve vormen van democratie is het waarborgen van toegang tot besluitvormingsprocessen één van de manieren waarop minderheden worden beschermd: de zogenaamde openheid voor deelname door participanten (Pröpper 2009: 67). Bij burgerparticipatie (deelname van burgers aan besluitvormingsprocessen) kan de overheid deze openheid bewaken.<sup>51</sup> In alle handreikingen van interactief beleid komt aan de orde hoe dit kan. Opnieuw moet worden vastgesteld dat er geen systematische empirisch kennis bekend is over de kwaliteit en kwantiteit hiervan in de lokale en de landelijke praktijk.

Bij doe-democratie is doorgaans weinig tot niets geregeld of gereguleerd, en dus ook niet ten aanzien van bescherming van minderheden.<sup>52</sup> Maar wat dan als driekwart van de straatbewoners de auto’s op een groenstrook wil parkeren, en een kwart daar van de zon wil genieten? “Concreet ‘dingen voor elkaar krijgen’ heeft doorgaans niet veel van doen met democratische procedures van ordentelijk stemmen of geregeld overleg. (...) Hoe projecten worden gewaardeerd door wijkbewoners en door instituties is een continu en belangrijk punt van discussie en aandacht. Maar toch: democratische waarden als inclusiviteit en gelijkheid staan niet altijd centraal in deze projecten, en worden niet ‘geborgd’ door democratische procedures. Verder kennen doe-initiatieven geen procedures vooraf om tot een breed ‘gedragen’ besluit te komen. (...Soms) zie je creatieve ‘mengvormen’ ontstaan, waarin concreet ‘doen’ wordt gecombineerd met meer reguliere (en gereguleerde) varianten van stemmen, overleggen en onderhandelen” (Wijdeven en Hendriks 2010: 55-56).

<sup>51</sup> Sommigen zien dit als de nieuwe rol van ‘de politiek’ optreden als bewaker van kwaliteit van processen van anderen (zie Hendriks en Toonen 1998: 228, Van Stipdonk 2013:13). De raad gaat in die rol niet (meer) inhoudelijk de samenleving sturen, maar de proceskwaliteit bewaken van alle maatschappelijke activiteiten, interactieve processen etc. Van ‘Zorgen dat’ naar ‘Zorgen voor’.

<sup>52</sup> We komen daar in hoofdstuk 8 uitgebreider op terug.

#### 6.4 En dus: hoe staat het met deliberatie en consideratie in de democratie?

Hoe is het gesteld met deliberatie en consideratie in relatie tot het democratisch stelsel? We zetten in een SWOT-tabel de belangrijkste punten op een rijtje:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Democratische besluitvorming kent zowel lokaal landelijk veel deliberatieve elementen</li> <li>➤ Lokale politiek experimenteert met versterking deliberatieve element besluitvorming</li> <li>➤ Gemeenten proberen met burgerparticipatie het deliberatieve karakter van besluitvorming te vergroten</li> <li>➤ Politieke besluitvorming, zowel lokaal als landelijk, kent aantal belangrijke garanties voor inbreng minderheden</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ondanks waarborgen staat de minderheid (oppositie) in Kamer en gemeenteraad feitelijk op achterstand</li> <li>➤ Versterking deliberatieve elementen in besluitvorming leidt tot vertraging en stroperigheid, en soms ook behoudzucht</li> <li>➤ Meepraten ≠ meebeslissen (burgers negatief over feitelijke invloed)</li> <li>➤ Bij burgerparticipatie en vooral doe-democratie is weinig aandacht voor bescherming van minderheid</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ICT biedt veel mogelijkheden voor versterken deliberatie in besluitvorming</li> <li>➤ Participatieve en doe-democratie bieden nieuwe arena's (mogelijkheden) waar minderheden hun belangen kunnen inbrengen</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nadruk op versterking daadkracht overheid door minder en kortere besluitvormingsprocedures is bedreiging voor deliberatief karakter besluitvorming</li> <li>➤ Onduidelijkheid over (de rol van de overheid bij waarborgen) openheid van processen van burgerparticipatie en doe-democratie</li> </ul>

In de representatieve democratie, zowel lokaal als landelijk, wordt deliberatie gewaardeerd en gefaciliteerd. Het komt tegemoet aan de sterke behoefte aan draagvlak en samenwerking waarvan onze bestuurscultuur is doortrokken. Lokaal zijn er meer mogelijkheden om mee te praten dan landelijk. Dat biedt ook meer kansen voor minderheden om hun mening in te brengen in de besluitvorming. Verder is met name in de lokale democratie aandacht voor deliberatie en consideratie, onder meer doordat nieuwe vergadervormen expliciet hierop worden ingericht.

Deliberatie vormt het hart van de participatieve democratie, en wordt derhalve ook daar gewaardeerd, al zijn burgers vaak negatief over hun feitelijke invloed. In de doe-democratie bestaat minder aandacht voor deliberatie: doen staat centraal. Hoe het staat met het deliberatief karakter van de doe-democratie valt nu (nog) niet te zeggen.

De algehele waardering van deliberatie in de besluitvorming leidt ertoe dat de argumenten van minderheden worden gehoord en meegenomen in de afwegingen. Daarnaast worden minderheden ook op procedurele wijze beschermd. Binnen de representatieve democratie zijn er - zowel op landelijk als op lokaal niveau - diverse procedures die zorgen dat politieke minderheden hun ideeën en wensen kunnen inbrengen in de besluitvorming. Hoe effectief dit is,

is in het kader van dit onderzoek niet vast te stellen. Met de opkomst van onder meer internetfora, participatieve praktijken en doe-democratie ontstaan er steeds meer nieuwe arena's die kansen bieden voor deliberatie en voor minderheden om hun belangen in te brengen.

In meer participatieve vormen van democratie is het waarborgen van toegang tot besluitvormingsprocessen (openheid) één van de manieren waarop minderheden worden beschermd. De overheid *kan* deze openheid bewaken. Of en hoe effectief dit gebeurt, is niet bekend, maar de onduidelijkheid hierover is wel een complicerende factor bij dit type besluitvormingsprocessen. Over de openheid van 'de' doe-democratiepraktijken is niets bekend. Wel is duidelijk dat bij doe-democratie doorgaans weinig tot niets is geregeld of gereguleerd, en dus ook niet ten aanzien van bescherming van minderheden.

Voor wat betreft landelijke politiek is er vrij veel geschreven over het poldermodel en de typisch Nederlandse cultuur van overleg en consensus. Over de vraag hoe dat in de lokale politiek werkt weten we veel minder. Dat die minder gepolitiseerd is dan de landelijke politiek weten we wel, maar zijn er in dat opzicht verschillen tussen gemeenten (grote en kleine? Randstad versus periferie?), en hoe staat het met dat deliberatieve element? Wordt dat gewaardeerd, en is er sprake van ontwikkelingen in het lokaal bestuur? Wat betekenen initiatieven van burgerparticipatie en doe-democratie voor de besluitvorming en de politieke cultuur binnen gemeenten? Allemaal vragen waarop we graag een wat meer systematisch antwoord zouden willen hebben, voor een beter inzicht in de staat van de lokale democratie.



## Hoofdstuk 7 **BURGERPARTICIPATIE , OFWEL ACTIEVE DEELNAME VAN BURGERS AAN DE BESLUITVORMING**

### 7.1 Inleiding

De gang naar de stembus (stemmen) wordt wel gezien als het hart van de democratie. Er zijn echter nog maar weinig mensen die vinden dat verkiezingen de volksvertegenwoordigers mandateren om vier jaar vrij hun gang te gaan. De meeste Nederlanders vinden dat burgers meer inspraak in het bestuur moeten hebben. Uit onderzoek blijkt dat de afgelopen 25 jaar steeds zo'n 70% van de mensen vindt dat de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie groter moet worden (SCP 2014: 44). Actieve (directe) deelname van burgers aan besluitvorming staat al decennia hoog op de politieke agenda. Er is geëxperimenteerd met een allerlei participatieve (beleids)vormen. Daarmee is een breed scala aan mengvormen ontstaan van representatieve en participatieve democratie. De term burgerparticipatie is een inmiddels gangbare aanduiding voor de actieve deelname van burgers aan publieke besluitvorming.<sup>53</sup>

Burgerparticipatie is vooral – maar niet louter – een lokale aangelegenheid. Deels komt dit omdat het lokaal bestuur in zekere zin een 'nabij' bestuur is, waarin het gaat om zaken die de directe leefwereld en omgeving van mensen aangaan. Mensen willen vooral betrokken zijn bij concrete problemen die hen raken. Zo zijn er aanwijzingen dat betrokkenheid bij de lokale politiek en de tevredenheid over de toegankelijkheid en responsiviteit ervan (soms samengevat als 'nabijheid') niet zozeer bepaald worden door de kleinschaligheid van gemeenten, maar vooral door de inspanningen van het gemeentebestuur om burgers bij besluitvorming te betrekken (Boogers 2007: 39).

Tegelijkertijd bestaat er lokaal een grotere bereidheid tot het experimenteren met andere vormen van democratische besluitvorming. Dat komt misschien door meer druk van burgers, maar er lijken ook andere redenen te zijn. Zo is de opkomst bij lokale verkiezingen al langere tijd beduidend lager, wat bij lokale bestuurders mogelijk leidt tot meer gevoel van urgentie om burgers te laten participeren. Verder maakt de schaal van een gemeente het veel gemakkelijker om nieuwe besluitvormingspraktijken uit te proberen. En omdat er meer dan 400 lokale politieke arena's zijn, is er een redelijke kans dat er in enkele van die arena's een coalitie van vernieuwingsgezinde geesten ontstaat, die geneigd is tot experimenten.

#### *Waarom burgerparticipatie?*

Al in de jaren '60 en '70, en zeker ook na de dramatisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, werd burgerparticipatie vooral gezien als een middel tegen de legitimiteitscrisis van de overheid en de kloof tussen overheid en burger. Door de 'nieuwe zakelijkheid' van de jaren '80 en '90 werd naast marktwerking en zelfredzaamheid van burgers ook participatie van burgers steeds vaker genoemd als efficiënt alternatief voor een sturende overheid. Een belangrijke overweging is ook altijd geweest dat burgerparticipatie de kwaliteit van de genomen besluiten kan verbeteren (SCP 2014: 24).

Burgerparticipatie kent dan ook uiteenlopende *doelen*: burgers meer invloed geven<sup>54</sup>, kennis

<sup>53</sup> "De verwoording van (het belang van) participatie van burgers is (...) door de jaren heen gewijzigd. In de jaren zestig en zeventig sprak men vooral over inspraak en medezeggenschap, in de jaren tachtig over bestuurlijke vernieuwing en directere vormen van democratie, in de jaren negentig over burgerschap en vanaf het begin van deze eeuw over 'interactief bestuur', burgerinitiatief' en 'burgerparticipatie'" (SCP 2014: 23).

<sup>54</sup> Daarbij wordt vaak aangetekend dat burgers zich ook niet meer in een verticale ondergeschikte relatie met het bestuur zouden willen schikken, nu zij aanzienlijk hoger opgeleid zijn dan vroeger, en dankzij de informatie- en communicatietechnologie meer

aanboren waarover ambtelijke professionals niet beschikken, verbeteren van het besluitvormingsproces, vergroten van draagvlak en zelfs het verbeteren van de democratie (Pröpfer 2009: 50). Daarnaast kennen velen er een morele, educatieve waarde aan toe: door te participeren ontwikkelen individuen verantwoordelijkheidszin en sociale en politieke capaciteiten. Participatie heeft in deze interpretatie tevens een belangrijke functie voor het individu (WRR 2004: 20-21).<sup>55</sup> Dit laatste sluit aan bij het (in de vorige paragraaf beschreven) cultureel-symbolische perspectief dat besluitvormingsprocessen niet enkel probleemoplossend (hoeven te) zijn, maar op zichzelf ook een zingevende waardevolle democratische interactie vormen.

## 7.2 Burgerparticipatie in de praktijk

Inspraak was in de vorige eeuw één van de eerste instrumenten waarmee burgers formeel invloed kregen op beleidsvorming. Destijds was het een vergaande stap, maar inmiddels is het allang geen strijdpunt meer, maar vooral een procedure (SCP 2014: 11). Inspraak wordt vaak onbevredigend gevonden. Zo is interactief bestuur mede ontstaan als gevolg van de teleurstellende praktijk van wettelijk verplichte inspraak (Van Helden c.s. 2009; Pröpfer 2009: 14). Diverse auteurs schetsen een beeld van een inspraakmaatschappij, waarin burgers en belangengroepen vooral reageren op beleidsvoorstellen, die aan het veranderen is naar een participatiemaatschappij, waar het gaat om actief meedenken en meedoen met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en concrete buurtprojecten (Van Buuren en Edelenbos 2008; SCP 2014).

Zoals gezegd is burgerparticipatie vooral iets dat bloeit in het lokaal bestuur. In het onderstaande richten wij ons daarom voornamelijk op het lokale niveau. Maar ook ministeries hebben ervaring met interactieve beleidsvormingstrajecten (zie bijv. Edelenbos c.s. 2006; Hendriks en Tops 2001). Edelenbos c.s. stellen op grond van een analyse van acht interactieve beleidsvormingstrajecten op rijksniveau vast dat burgers meestal zeer enthousiast zijn en het gevoel hebben een duidelijke inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren, terwijl de beleidsmakers meestal vinden dat de trajecten weinig nieuws opleveren, veel 'vernieuwende' ideeën onuitvoerbaar zijn of niet passen binnen de bestaande kaders. De analyse laat verder zien dat de doorwerking van de uitkomsten naar de uiteindelijke besluitvorming gering is. Een belangrijke reden daarvoor is dat ambtenaren en politici graag de handen vrijhouden (Edelenbos c.s. 2006).

### Vormen

Het SCP (2014: 11 en 18) onderscheidt *beleidsbeïnvloedende* en *zelfredzame* burgerparticipatie. Dat tweede type, de participatie gericht op veelal kleinschalige projecten die burgers zelf kunnen uitvoeren, is steeds meer het dominante perspectief in discussies over burgerparticipatie. Dit bespreken we in hoofdstuk 8. Hier richten we ons op (actieve) deelname van burgers aan besluitvorming, en dus op de beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie.

Burgerparticipatie wordt vaak geordend met de bekende participatieladder:

1. Informeren
2. Raadplegen
3. Adviseren
4. Coproduceren
5. Meebeslissen
6. Zelfbeheer

Daarbij zijn het eerste en laatste niveau in feite geen burgerparticipatie. Bij 'Informeren' is

---

weten en (daardoor) mondiger zijn geworden.

<sup>55</sup> Vaak bestaan hooggespannen verwachtingen van zogenaamd actief burgerschap. Tonkens (2008:5) beschrijft hoe het als oplossing wordt gezien voor minstens vier grote problemen: gebrek aan sociale cohesie, consumentistisch gedrag, sociale uitsluiting en de kloof tussen burgers en bestuur. {aangehaald in Wijdeven en Hendriks 2010: 11}

slechts sprake van symboolparticipatie ofwel 'tokenism', en bij 'Zelfbeheer' is geen rol weggelegd voor het bestuur of de politiek (SCP 2014: 23).

Inmiddels is er een breed scala aan instrumenten ontstaan. In bovenstaande tabel presenteren we per trede van de participatieladder een aantal van dergelijke instrumenten.

Tabel 7.1 Voorbeelden van burgerparticipatie

Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Spreekuur	Burgerpanel	Ateliers	Dorps- en wijkraden
Enquête	Focusgroep	Pressure cookers	(met eigen budget en mandaat) <sup>56</sup>
Dorps- en wijkplatforms	Stadsdebat	Joint fact finding	Buurtbudgetten
Inspraak	Rondetafelgesprek	Werkgroepen en stuurgroepen	Buurt aan zet
Politiek café	Expertgroep	Wijk- of gebiedsgericht werken	ABCD-methode
	Gebruikersgroep		
	Adviesraden		
	Petities		
	Burgerinitiatieven		
	Kwaliteitsschouw		
	Burgernet		

Dit overzicht pretendeert geenszins uitputtend te zijn. Daarvoor bestaan er teveel verschillende instrumenten en methoden. Ook kunnen verschillende instrumenten afhankelijk van de concrete opzet en inzet op een andere trede van de participatieladder belanden. Zie voor meer instrumenten onder meer: [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl) of [www.actieprogramma.nl](http://www.actieprogramma.nl). Zie voor een overzicht van gebruik van een aantal instrumenten BZK (2012:118 en verder).

#### Intermezzo: referenda

Het referendum is een instrument van directe democratie, dat kan worden ingepast in de representatieve of parlementaire democratie. In termen van de participatieladder kunnen referenda worden beschouwd als 'Raadplegen'/'Adviseren' of als 'Meebeslissen', afhankelijk van de vraag of het een raadplegend of bindend referendum is. Al sinds 1998 is in peilingen rond de 80% van de bevolking voorstander van referenda bij belangrijke beslissingen (SCP 2014: 35). Volgens voorstanders zijn het creëren van meer publiek debat en kwalitatief betere beslissingen belangrijk argumenten voor het houden van referenda (NICIS 2009: 19; [www.referendumplatform.nl/119](http://www.referendumplatform.nl/119)).

Sinds 1911 tot maart 2014 zijn circa 153 gemeentelijke referenda gehouden ([www.referendumplatform.nl/224](http://www.referendumplatform.nl/224)). In 2012 had 28% van de gemeenten een referendumverordening, en was in geen van die gemeenten sinds 2010 een referendum gehouden (BZK 2012: 119).

Over de effecten van lokale referenda zijn weinig onderzoeksgegevens bekend. NICIS (2009) stelt dat er diverse evaluaties van lokale referenda zijn gemaakt<sup>57</sup>, maar dat onderzoek met vergelijking van de effecten op de kwaliteit van de democratie ontbreekt. Uit de beschikbare

<sup>56</sup> In veel gemeenten kan men via dorps- of wijkraden, waarvan er respectievelijk 1165 en 1028 in Nederland zijn geïnventariseerd, participeren in het lokale beleid (Loots et al 2013: 7; SCP 2014: 34). In 2012 heeft 51,1% van de gemeenten dorps- en/of wijkbudgetten die bewoners naar eigen inzicht mogen besteden. Dat was in 2010 nog 46,2% (BZK 2012: 123).

<sup>57</sup> Zoals bijvoorbeeld Tops c.s. (2002) 'Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen', en Boogers c.s (2001) 'De Toor'n van de stad, een essay over het Groninger referendum van 1 februari 2001.

evaluatieonderzoeken valt wel op te maken dat de toepassing van het referendum bijdraagt aan de verlevendiging van het lokale democratisch systeem en burgers bij de politiek betreft. Het feit dat het referenduminstrument er is maakt dat de bestuurders in het algemeen – dus ook bij andere besluiten – de mening van de bevolking serieuzer neemt (NICIS 2009: 26). NICIS constateert verder dat er concrete voorbeelden zijn van kwalitatieve verbetering van aanvankelijk voorgenomen besluiten. Zo is bijvoorbeeld de aanleg van parkeergarage onder de Grote Markt die in Groningen in 2001 tegengehouden, hetgeen geleid heeft tot de “herkansing” in de nieuwe plannen voor de Grote Markt in 2005 (NICIS 2009: 26).

### *Frequentie*

Burgerparticipatie en interactief beleid zijn in de mode. Vragen naar participatiebereidheid van burgers leveren dan ook een gekleurd (sociaal wenselijk) antwoord op. Zo had in onderzoek uit 2005 55% van de ondervraagden geen belangstelling voor de lokale politiek, maar zei tegelijkertijd 57% graag bereid te zijn mee te denken met het gemeentebestuur (Boogers c.s. 2005: 30-31). Het is dan ook goed om te kijken naar cijfers van feitelijke burgerparticipatie.

Het SCP geeft aan dat cijfers en tijdsreeksen over burgerparticipatie ontbreken, maar dat er vermoedelijk geen sprake is van een duidelijke toe- of afname (SCP 2014: 47-48). Nederland heeft in Europees verband het hoogste niveau maatschappelijke participatie, en een bovengemiddeld maar zeker niet hoog niveau van politieke participatie (SCP 2014: 55).<sup>58</sup> Dat ligt in lijn met onderzoek (in 30 gemeenten tussen 1996 en 2005) waaruit blijkt dat er geen bewijs is dat de lokale overheid externe partijen meer dan voorheen bij de besluitvorming betreft (De Vries 2008).

Het SCP (2013: 195-196) stelt dat er de afgelopen tien jaar op het eerste gezicht weinig is veranderd in politieke participatie: totaal heeft rond de 40% van de kiesgerechtigde bevolking de afgelopen vijf jaar wel eens wat op dat vlak gedaan. Echter, binnen dat totale percentage verdubbelde de deelname aan de politiek via internet (naar 22%) terwijl andere vormen ruwweg halveerden: inspraak naar 7%, actiegroep naar 3%, demonstraties naar 6%. Bij deze vraag wordt geen onderscheid gemaakt naar landelijke of lokale politiek.

Bevordering van politieke participatie op landelijk niveau staat niet meer hoog op de agenda. Hoewel ook landelijk nog geëxperimenteerd wordt met andere vormen van deelname van burgers, zijn daar de afgelopen decennia weinig participatievormen bijgekomen. Lokaal is de inzet (en variëteit aan vormen) veel groter (SCP 2014: 35). BZK en de VNG streven ernaar dat burgerparticipatie tot het standaardpakket van gemeenten behoort (BZK 2012: 118).

Alle gemeenten doen aan burgerparticipatie, dat is een feit. Voor gegevens over burgerparticipatietrajecten op lokaal niveau kunnen we putten uit de burgerjaarverslagen. Sinds de dualisering zijn burgemeesters (ex artikel 170 Gemeentewet) verplicht toe te zien op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie en daarover jaarlijks in een burgerjaarverslag te rapporteren. Doel was om door meer aandacht en transparantie betere participatie af te dwingen. Onderzoek uit 2005 naar de burgerjaarverslagen liet zien dat gemeenten zelden duidelijke doelen formuleerden rond burgerparticipatie (Van Stipdonk en Leeuwenburg 2005). Vanwege de geringe inhoudelijke aandacht in raad of gemeente – en de (dientengevolge) matige kwaliteit van de rapportages – wordt inmiddels gewerkt aan afschaffing van deze verplichting.

<sup>58</sup> Sociale participatie wordt vaak gezien als goede opmaat voor politieke participatie, maar daar bestaat geen sterk (oorzakelijk) verband tussen (SCP 2014). Het SCP definieert politieke participatie overigens als ‘activiteiten waarmee politici en overheden worden beïnvloed’ (SCP 2014: 98).

In 2012 was in 67% van de gemeenten geen schriftelijke afspraken tussen raad en college gemaakt ten aanzien van de omgang met burgerparticipatie (in 2010 was dit 70%). Hoewel de gemeenteraad meestal niet de initiatiefnemer is, stelt de raad in 68% van de gemeenten wel kaders op voor burgerparticipatie. In slechts 35% wordt hieraan achteraf getoetst. (BZK 2012: 119) Eind 2009 had iets minder dan 50% van de gemeenten een beleidsnota Burgerparticipatie en daarin bleek het bestuurlijk perspectief te overheersen en was (te) weinig aandacht voor burgers (De Graaf c.s. 2010: 2 en 31). In 2012 stond in het collegeprogramma van 91,1% van de geënuquëeerde gemeenten staan afspraken om burgerparticipatie te bevorderen. In de vorige collegeperiode was dat nog 83 % (BZK 2012: 118). Opvallend is dat uit SCP-onderzoek onder vijf gemeenten blijkt dat maar weinig inwoners merken dat hun gemeente probeert burgerparticipatie te vergroten; dit percentage varieert van 13% in Schouwen-Duiveland tot 28% in Peel en Maas (SCP 2014: 12).

Via het instrument burgerinitiatief kunnen burgers een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad plaatsen. 66% van de gemeenten heeft dit via een verordening mogelijk gemaakt. In 2012 werd in 53% van de gemeenten geen gebruik gemaakt van het instrument, in 44% van de gemeenten werd tussen de 1 en 5 maal gebruik van gemaakt. In 2010 lagen deze percentages nog op 49 en 50%. Een meerderheid van de burgerinitiatieven wordt overigens afgewezen door de gemeenteraad. Uit onderzoek uit 2009 bleek dat van de 118 formele burgerinitiatieven uiteindelijk 66 (56%) niet waren aangenomen, meestal is de reden voor afwijzing dat het burgerinitiatief niet past in het beleid van de gemeente. Er is geen indicatie dat gemeenteraden intussen veel scheutiger zijn geworden. (BZK 2012: 119).

#### *Representativiteit*

Relevant voor de beoordeling van de participatieve kant van de lokale democratie is de vraag naar de representativiteit van de participanten. Burgers participeren niet in gelijke mate. Vooral mensen van middelbare leeftijd, de hogere inkomens, hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen participeren veel (SCP 2014: 11) Participanten wijken op vrijwel alle onderzochte punten af van non-participanten (SCP 2013: 196).

Zoals hier boven al aangegeven vindt de meeste participatie lokaal plaats. Om uitspraken te kunnen doen over (representativiteit van) participanten worden in onderzoeken lokale en landelijke participatie veelal samengenomen. Er is echter geen aanleiding om aan te nemen dat er grote verschillen zijn tussen mensen die lokaal of landelijk participeren, al zijn daarover geen gegevens bekend.

Participanten hebben in vergelijking met non-participanten meer vertrouwen in andere mensen en de regering, zijn eerder van mening zelf politiek gekwalificeerd te zijn en invloed op de politiek te kunnen uitoefenen en stemmen vaker in met de bewering dat politici eerlijk zijn (SCP 2014: 61).<sup>59</sup> Mensen die vaak participeren zijn progressiever en kosmopolitischer (SCP 2013: 196). Burgers die nooit een politieke actie hebben ondernomen vinden vaker dat criminaliteit en sociale zekerheid een probleem is, terwijl participerende burgers onderwijs veel vaker als een probleem noemen (SCP 2014: 64). Verder weten we dat allochtone Nederlanders (erg) weinig bestuurlijk of maatschappelijk actief zijn. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat zij van autochtone Nederlanders verschillen op belangrijke sociaaleconomische factoren die bevorderend zijn voor participatie, zoals opleiding, inkomen en taalbeheersing. (SCP 2014: 52).

---

<sup>59</sup> Mensen zijn politiek actief omdat ze ontevreden zijn over de status quo, maar ook omdat ze vertrouwen hebben in zowel de eigen (politieke) capaciteiten als de overheid (SCP 2014: 11).

*Intermezzo: zelfbenoemde versus gekozen vertegenwoordigers*

In dit rapport maken we tot nu toe steeds onderscheid tussen vertegenwoordigers en burgers. Politicologen kijken sinds enkele jaren echter ook naar de rol van niet-gekozen vertegenwoordigers in besluitvorming, die claimen bepaalde bevolkingsgroepen te vertegenwoordigen (Saward 2006 en 2008). Het betreft een breed scala aan actoren, variërend van belangengroepen tot individuele burgers.

Van de Bovenkamp en Vollaard (2014) onderzoeken momenteel hoe stemmen van patiënten en cliënten doorklinken bij de aanstaande decentralisaties in het lokaal bestuur. De zelfbenoemde vertegenwoordigers zijn in dit geval bijvoorbeeld huisartsen, directeuren van zorginstellingen of het werkbedrijf, vertegenwoordigers van patiëntenorganisaties, kerken of andere maatschappelijke organisaties. Van de Bovenkamp en Vollaard trekken de voorlopige conclusie dat zelfbenoemde niet-gekozen vertegenwoordigers weliswaar nog maar beperkt in actie lijken te komen, maar dat zij een nuttige rol kunnen vervullen in het vertegenwoordigen van groepen die vanouds niet worden gehoord, en zodoende dus een uitstekend kanaal kunnen bieden om democratische kwaliteit van decentralisatie te versterken. De auteurs zien het als een voordeel dat de zelfbenoemde vertegenwoordigers zich moeten inspannen om hun claims expliciet te maken en anderen van de toegevoegde waarde en legitimiteit daarvan te overtuigen. Een risico is natuurlijk dat verschillende actoren elkaars zeggenschap kunnen betwisten, maar doordat in die strijd vertegenwoordigingsclaims geëxpliciteerd, geaccepteerd en daarmee gelegitimeerd moeten worden, kan dat de vertegenwoordigingsrelatie juist versterken (Van de Bovenkamp en Vollaard 2014: 19).

### 7.3 Effecten van burgerparticipatie

Waar leidt burgerparticipatie toe? Burgers zelf zijn in algemene zin niet uitgesproken tevreden over het effect van burgerparticipatie. Onderzoek uit 2005 laat zien dat bijna 60% van de onderzochte burgers negatief oordeelde over hun feitelijke invloed in besluitvormingsprocessen, hoewel men vond dat er voldoende mogelijkheden waren om wensen aan het gemeentebestuur kenbaar te maken (Boogers c.s. 2005: 30-31). Verder vindt - zoals hierboven gesteld - al sinds 25 jaar circa 70% van de mensen dat de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie groter moet worden (SCP 2014: 44). Misschien is het gewoon nooit genoeg in de ogen van de burger. Daar staat tegenover dat burgers in andere Europese landen vaak meer zeggenschap hebben over de vervulling van de gemeentelijke taken dan in Nederland (Kummeling en Van der Kolk 2002: 15, aangehaald in SCP 2014: 18).<sup>60</sup>

Leidt burgerparticipatie ook tot betere beslissingen? Een belangrijk argument voor burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming is immers dat het deliberatieve aspect van deze processen leidt tot kwalitatief betere beslissingen met meer draagvlak (Hartman 2008; Pröpper 2009). Op welke schaal dat gebeurt en of je kunt stellen dat de lokale democratie er daardoor op vooruit is gegaan, is een onmogelijk te beantwoorden vraag. Het IPP schreef in 2008: "Op de vragen of en hoeveel interactieve beleidsvorming heeft bijgedragen aan de acceptatie van - niet a priori populaire - beleidsbeslissingen, aan de verrijking en de effectiviteit van beleid of aan de efficiency van beleidsvormingsprocessen is geen eenduidig antwoord te vinden. Incidenteel worden wel successen gemeld, maar het is goed daar kritisch naar te kijken" (Hartman, 2008: 12). Ook Pröpper constateerde in 2009 dat er slechts beperkt onderzoek is bekend over de effectiviteit van interactief beleid en dat het merendeel niet systematisch en

<sup>60</sup> Eerder in dit hoofdstuk werd gesteld dat Nederland in Europees verband een iets bovengemiddeld niveau van politieke participatie heeft (SCP 2014: 55). Het feit dat burgers elders vaak meer zeggenschap hebben, lijkt dit te betekenen dat participatie in Nederland relatief laag op de participatieladder blijft - en dus relatief minder invloed (zeggenschap) aan burgers geeft).

controleerbaar is opgezet. Met de nodige voorzichtigheid concludeert hij uit de destijds beschikbare studies dat er vaak sprake is van verbetering van draagvlak, inhoudelijke verrijking van het beleid en een verbetering van het proces (Pröpper 2009: 40-41). Recenter concludeert het SCP dat hoewel een aantal gemeenten hun burgerparticipatiebeleid heeft laten evalueren, er geen actuele studie bekend is waarin gemeenten onderling worden vergeleken op vernieuwende participatiepraktijken (SCP 2014: 19). “Systematische evaluaties van participatieprocessen zijn schaars. Ze zijn ook niet eenvoudig, omdat de criteria voor succes en falen vaak omstrepen zijn en de opbrengsten moeilijk meetbaar zijn (en grotendeels kunnen bestaan uit diffuse uitstralingseffecten in de publieke opinie of veranderingen op de lange termijn).” (SCP 2014: 25-26). Ook zijn ons geen cijfers bekend over de vraag in hoeverre burgers over de (betrekkelijk vage) cultureel-symbolische betekenis van besluitvormingsprocessen (Tops 1998; Hendriks en Tops 2001) burgerparticipatietrajecten (beter) waarderen.

### *De rol van de raad*

Een niet te verwaarlozen neveneffect van burgerparticipatie is dat gemeenteraden en gemeenteraadsleden nadrukkelijk over hun rol moeten nadenken. Hoewel burgerparticipatietrajecten over het algemeen starten vanuit de gemeente - meestal overigens op initiatief van het college<sup>61</sup> - brengen dergelijke trajecten de volksvertegenwoordiging soms in een lastige positie. Dat komt enerzijds omdat meestal niet duidelijk is afgesproken wat men wil met burgerparticipatie, en hoe raad en college daarin optrekken.<sup>62</sup> Anderzijds treden soms spanningen op die te maken hebben met het politieke karakter van de raad (politieke primaat): raadsleden (denken veelal te) zijn verkozen op basis van hun politieke standpunten en willen deze verwoorden en uitdragen. Bij burgerparticipatie moeten de raadsleden vooral luisteren (nadat zij, als het goed is, eerst hebben aangegeven wat de grenzen van de mogelijkheden zijn). En als de raad actief wil deelnemen in participatietrajecten moet hij met één mond spreken. Dat is lastig voor een amalgaam aan fracties die hun bestaansrecht ontleen aan politieke verschillen.

Niet alleen moeten raadsleden in participatietrajecten loslaten dat zij steeds diegenen (moeten) zijn die de ideeën en belangen via het politieke systeem omzetten in beleid. Ook kunnen zij worden geconfronteerd met plannen en wensen die indruisen tegen gemeentelijk beleid. Dat vereist glasheldere communicatie over wie waarover besluit, zodat bewoners duidelijk weten hoever hun invloed wel en niet gaat. Dat gaat niet altijd goed. Tekenend is dat, zoals hierboven reeds gesteld, van de 118 ingediende formele burgerinitiatieven uiteindelijk 66 (56%) niet zijn overgenomen, meestal omdat het burgerinitiatief niet past in het beleid van de gemeente (BZK 2012: 119).

Sommigen zien als potentiële nieuwe rol van ‘de politiek’ dat zij als bewaker van kwaliteit van processen van anderen optreedt (zie Hendriks en Toonen 1998: 228, Van Stipdonk 2013:13). De raad moet dan niet (meer) inhoudelijk de samenleving sturen, maar de proceskwaliteit bewaken van alle maatschappelijke activiteiten, interactieve processen etc. (van ‘Zorgen dat’ naar ‘Zorgen voor’.) In paragrafen 8.4 en 8.5 gaan we nader in op de spanningen tussen representatieve democratie enerzijds en doe-democratie en participatieve democratie anderzijds.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> De gemeenteraad is in (slechts) 15% van de gemeenten het orgaan dat zelf participatietrajecten opzet (BZK 2012: 119).

<sup>62</sup> Zoals al eerder gesteld is in 67% van de gemeenten geen schriftelijke afspraken tussen raad en college gemaakt ten aanzien van de omgang met burgerparticipatie (BZK 2012: 119). Verder had eind 2009 iets minder dan 50% van de gemeenten een beleidsnota Burgerparticipatie en bleek daarin het bestuurlijk perspectief te overheersen en was (te) weinig aandacht voor burgers (De Graaf c.s. 2010: 2 en 31).

<sup>63</sup> Over de verschillende opvattingen over de vraag of een actieve rol van de raad bij burgerparticipatie op gespannen voet staat met de representatieve democratie, en of burgerparticipatie kansen biedt voor een betere rol als volksvertegenwoordiger, zie BZK (2010): 15 ev.

#### 7.4 En dus: hoe staat het met burgerparticipatie?

Wat betekent burgerparticipatie voor het democratisch stelsel? We zetten in een SWOT-tabel de belangrijkste punten op een rijtje:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Burgerparticipatie in de praktijk heeft zich ontwikkeld van relatief passieve inspraak tot actieve betrokkenheid</li> <li>➤ Nederland kent een stabiele en relatief hoge graad van burgerparticipatie</li> <li>➤ Met name op lokaal niveau wordt op veel verschillende manieren geparticipeerd</li> <li>➤ Lokale referenda lijken (soms) wel degelijk gunstig voor de lokale democratie</li> <li>➤ Niet-gekozen vertegenwoordigers moeten met hun daden anderen overtuigen van hun toegevoegde waarde en legitimiteit</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Burgerparticipatie wringt veelal met de representatieve democratie</li> <li>➤ Er zit nog veel licht tussen de lokale participatienota's en de participatiepraktijk</li> <li>➤ Het instrument burgerjaarverslag heeft niet gewerkt</li> <li>➤ We weten nauwelijks iets over de effectiviteit, maar betrokken burgers zijn niet erg tevreden over het resultaat</li> <li>➤ Het instrument burgerinitiatief wordt weinig gebruikt door burgers, en vaak afgewezen door de gemeenteraad</li> <li>➤ Doel van burgerparticipatie is vaak diffuus</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Uitgebreider takenpakket door decentralisaties is impuls voor burgers om te participeren</li> <li>➤ Relatief lage opkomst en druk op representatieve democratie op lokaal niveau is impuls voor politiek om ruimte te maken voor participatie</li> <li>➤ Maatschappelijke (her)waardering van postmateriële waarden zoals samenwerking en cohesie</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Toenemende druk op mantelzorgers en vrijwilligers door versobering verzorgingsstaat</li> <li>➤ Toenemende regionalisering is barrière voor burgerparticipatie</li> </ul>

Nederland kent in internationaal vergelijkend opzicht een hoge graad van (maatschappelijke en politieke) participatie. In de feitelijke participatie deden zich de afgelopen decennia geen grote veranderingen voor. Er is geen sprake van een duidelijke toe- of afname en al jaren zijn het vooral hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen die participeren. Dat toch de indruk bestaat dat het toeneemt, kan komen doordat er een selectieve schijnwerper op wordt gericht. Door voorstanders – vanuit een participatief democratisch streven - om te laten zien dat het gebeurt (je gaat het pas zien als je voor bent). Door tegenstanders om de schijnwerpers te richten op de botsingen die ontstaan met de representatieve democratie (zie hiervoor paragraaf 8.5 Spanningen rond spelregels).

Burgerparticipatie kent een breeds scala aan instrumenten en vormen. Burgerparticipatie kent ook zeer uiteenlopende doelen. Het is in de mode, en lijkt soms bijna een doel op zich. Het lijkt aan te sluiten op een maatschappelijke herwaardering van postmateriële waarden (zoals cohesie en samenwerking). Vanuit een cultureel-symbolisch perspectief is burgerparticipatie



dan ook een kracht, als bewust 'situationeel' wordt ingespeeld wordt op wat lokaal nodig wordt geacht en mensen samen betekenis geven aan de samenwerking. Vanuit een instrumenteel perspectief is het echter een zwakte, als er niet voldoende focus is op het achterliggende doel.

Duidelijk is dat burgerparticipatie-instrumenten kunnen bijdragen aan de verlevendiging van het lokale democratisch systeem en het betrekken van nieuwe groepen burgers bij de democratie. Uit onderzoek naar referenda blijkt ook een soort anticiperende werking: zo blijkt dat de beschikbaarheid van het referenduminstrument de bestuurders in het algemeen – dus ook bij andere besluiten – attenter maakt op de mening van de bevolking.

Over de kernvraag wat precies de effecten zijn van (meer) burgerparticipatie op de (lokale) democratie weten we echter teleurstellend weinig. De doelen zijn vaak diffuus, en de effecten zijn lastig objectief meetbaar. Dat wát we weten is niet overwegend positief, maar in dat negatieve oordeel zit ongetwijfeld een element van teleurstelling over gewekte verwachtingen in dit type processen.

Of er meer burgerparticipatie gewenst is en wat de aard ervan moet zijn, zijn uiteindelijk normatieve vragen (SCP 2014: 9). Regelmatig wordt gesteld dat burgers zich niet meer in een verticale ondergeschikte relatie met het bestuur zouden willen schikken, nu zij aanzienlijk hoger opgeleid zijn dan vroeger, en dankzij de informatie- en communicatietechnologie meer weten en (daardoor) mondiger zijn geworden. Burgerparticipatie kan hierop een antwoord zijn. Democratiebenaderingen verschillen sterk van elkaar in de waarde die zij daaraan hechten (WRR 2004: 22). Vanuit een participatieve benadering van democratie is burgerparticipatie een voorwaarde voor een goed functionerende democratie. Vanuit een representatieve benadering *kan* burgerparticipatie een zinvolle bijdrage leveren aan de democratie, maar leidt het ook tot vragen, spanningen en, zoals gezegd, soms botsingen.

## Hoofdstuk 8      DOE-DEMOCRATIE, OFWEL BURGERS DOEN HET ZELF

### 8.1      Inleiding

In deze meta-analyse van de staat van de lokale democratie kunnen we niet om het belangrijke thema van de doe-democratie heen. Het komt - volgens de WRR en de Raad voor het openbaar bestuur steeds vaker - voor dat burgers niet meer wachten op politieke besluitvorming, maar zelf maatschappelijke kwesties oppakken en oplossen. Dit is de hoogste sport van de participatieladder (zelfbeheer), waarbij burgers niet meer deelnemen aan publieke besluitvormingsprocessen, maar zelf vormgeven aan de publieke ruimte (zelfbeheer). In termen van het SCP gaat het dan om zelfredzame participatie (SCP 2014: 18). Het betreft dus geen burgers die stemmen over voorgelegde beleidsopties, maar burgers die door te doen laten zien waar ze staan (Wijdeven en Hendriks 2010: 16).

Bij doe-democratie gaat het om burgers die op eigen initiatief actief zijn in het publieke domein. Een duidelijkere en scherpere afbakening is (nog) niet te geven. Het onderwerp is volop in ontwikkeling. Het is enerzijds van onderop ontstaan, vanuit de samenleving. Anderzijds wil het kabinet actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (BZK 2013) en bevatte de troonrede van 2013 de uitspraak: "Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving."<sup>64</sup> Het is geen eenduidige ontwikkeling maar, om met Van Twist c.s. (2014: 108) te spreken, een proces van toenemende variëteit en vermenging aangedreven door twee tegenstrijdige krachten: de overheid die taken duwt richting de gemeenschap en de markt, en de markt en de gemeenschap die uit eigen beweging optrekken om op eigen initiatief dingen over te nemen.<sup>65</sup>

#### *Geen democratie*

Strikt genomen is doe-democratie geen vorm van democratie. Het voldoet niet aan onze definitie van democratie uit hoofdstuk 1, aangezien het geen politieke maar eerder maatschappelijke besluitvorming betreft, én aangezien belangrijke democratische voorwaarden als politieke vrijheid, gelijkheid en bescherming van de minderheid niet geborgd zijn.<sup>66</sup> Daarnaast betwijfelen critici of er door de overheid wel daadwerkelijk zeggenschap wordt overgedragen (Albeda 2013c; Tonkens en Duyvendak 2013). In slechts 21% van de 98 onderzochte gemeenten was sprake van overdracht van politieke zeggenschap (De Jong c.s. 2013: 4).<sup>67</sup> Verder heeft de Nederlandse overheid nauwelijks ervaring met zaken als het Engelse 'Right to bid' of 'Right to challenge'.

We bespreken hier het thema doe-democratie omdat de ontwikkeling implicaties heeft voor het democratisch stelsel. Het is in zekere zin de derde en laatste stap in de relatie tussen burgers en

<sup>64</sup> Met het begrip participatiesamenleving propageert de regering dat mensen zoveel mogelijk verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun eigen leven en omgeving. Het begrip heeft dus een wat ruimere betekenis dan het begrip burgerparticipatie omdat ook allerlei vormen van individuele participatie, bijvoorbeeld arbeidsparticipatie, hiertoe worden gerekend (SCP 2014: 11).

<sup>65</sup> Dit is iets van alle tijden. WRR (2012) en Rob (2012a) beschrijven hoe publieke taken in de 19<sup>e</sup> eeuw startten als particulier initiatief, dat op den duur is verzakelijkt en geïnstitutionaliseerd en op afstand van de burgers is komen te staan. Het is niet nieuw dat mensen iets doen voor elkaar en hun omgeving. Het middenveld is altijd krachtig geweest (Van Twist c.s. 2014: 105). Toch is de afgelopen jaren de aandacht (en waardering) voor maatschappelijk initiatief sterk toegenomen.

<sup>66</sup> Democratie definieerden wij daar als 'een politieke besluitvormingsprocedure waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid (procedurele grondrechten en beginselen) zijn gewaarborgd, met als uitgangspunt een meerderheidsregel, waarbij de bescherming van de minderheid is verzekerd' (WRR 2004: 30).

<sup>67</sup> Het is overigens de vraag of overdracht van zeggenschap wezenlijk is voor 'echte democratie'. Sommige auteurs (Van Stokkom c.s. 2012: 116, Specht 2012) zien doe-democratie als een tweede domein van collectieve besluitvorming, van zelfsturing in netwerken en coproductie in gemeenschappen.<sup>67</sup> Dan is het geen substitutievraagstuk - en hoeft zeggenschap niet te worden overgedragen - maar een herordeningsvraagstuk richting gedeelde verantwoordelijkheid (Hilhorst en van der Lans 2013: 164-166). Zie verder Van Stipdonk 2014.

politiek: bij representatieve democratie werken politici (namens burgers) aan de publieke zaak, bij participatieve democratie werken burgers en politici samen aan de publieke zaak en bij doe-democratie werken burgers aan de publieke zaak.

## 8.2 Doe-democratie in de praktijk

### *Geen overzicht*

Er zijn veel voorbeelden verzameld en veel vormen uitgetoet, maar een duidelijk alomvattend overzicht bestaat niet. De inherente kleinschaligheid van de meeste initiatieven maakt dat ook schier onmogelijk. Het is denkbaar dat veel maatschappelijke initiatieven, met name de kleinschalige en kortdurende, zich aan het zicht van wetenschap, participatieprofessionals en overheid onttrekken, en dat met name de meer geïnstitutionaliseerde (of zelfs geprofessionaliseerde) vormen publicitair meer aandacht (weten te) trekken.

### *Vooraf lokaal*

Doe-democratie richt zich (in tegenstelling tot participatieve democratie) niet op de politiek, en dus ook niet op een bepaalde overheidslaag. Echter, hoewel initiatieven zowel landelijk als lokaal kunnen ontstaan, gaat het meestal over *lokale* initiatieven. De kracht van de doe-democratie is dat het gaat om projecten die mensen zelf kunnen uitvoeren, zoals kleinschalige buurtvoorzieningen, dat maakt het tegelijkertijd minder geschikt voor grote politieke samenlevingsvraagstukken, zoals de verdeling van werk en inkomen (Peters 2014; SCP 2014). Burgers zetten zich sneller in voor zaken in hun directe leefomgeving: zo is volgens het SCP de inzet voor lokale kwesties sinds 2002 voortdurend twee keer zo groot als de inzet voor (inter)nationale onderwerpen (SCP 2013: 195).<sup>68</sup>

Landelijke voorbeelden van doe-democratie zijn schaars. BZK (2012) noemt er in de kabinetsnota Doe-Democratie enkele, maar daarbij is het de vraag of het daarbij echt gaat om burgers die op eigen initiatief werken aan het publiek domein. Er wordt vooral verwezen naar overheidsprojecten die in samenspraak met burgers opgezet en uitgevoerd worden (gebiedsontwikkeling 3.0 door Dienst Landelijk Gebied, het ministerie van OCW dat ouderbetrokkenheid stimuleert). Wel zijn er vele landelijke netwerkorganisaties actief op dit onderwerp actief (sociale powerhouse, KrachtinNL, De Nieuwe BV, Greenwish etc. etc), maar het feitelijke 'doen' gebeurt overwegend lokaal.

### *Vormen en frequentie*

Inmiddels is er (lokaal) een breed scala aan instrumenten ontstaan.<sup>69</sup> Onderzoek van De Jong c.s. (2013) laat zien hoeveel de verschillende vormen in de praktijk voorkomen:

1. Initiatieven rond versterken sociale samenhang en deelname van mensen (94%)
2. Vrijwilligerswerk/zelforganisatie om lokale voorzieningen/diensten in stand te houden (84%)
3. Zelfbeheer van de openbare ruimte (64%)
4. Nieuwe netwerken en coalities (72%)
5. Initiatieven rond maatschappelijke handhaving, toezicht en veiligheid (49%)
6. Sociaal ondernemerschap (49%)
7. Structurele overdracht politieke zeggenschap i.h.k.v. gebiedsgericht werken (21%).

Het is echter goed denkbaar dat dit vertekende cijfers zijn. Het is aannemelijk dat de 98

<sup>68</sup> Zo had in 2013 een op de vier mensen zich de afgelopen twee jaar wel eens samen met anderen ingespannen voor een kwestie van lokaal belang, tegen 11% voor een kwestie van (inter)nationaal belang.)

<sup>69</sup> Zie voor een mooi overzicht van vormen en voorbeelden van de doe-democratie: De Jong c.s. 2013: 7.

gemeenten die deelnamen aan het onderzoek vooral gemeenten waren die (al) bezig zijn met of open staan voor doe-democratie. Net als bij burgerparticipatie is niet goed bekend hoe marginaal of massaal doe-democratie-initiatieven voorkomen. “Diverse pleitbezorgers van de doe-democratie stellen ronkend dat steeds meer mensen zelf initiatief nemen om maatschappelijke vraagstukken samen op te lossen. Anderen zeggen daarentegen dat de overheid (te zeer) de schijnwerper zet op meedenkende ‘brave’ burgers (Verhoeven en Ham 2010). (...) Zelden (nooit?) wordt echter cijfermatig onderbouwd hoe groot en/of nieuw het fenomeen is.” (Van Stipdonk 2013: 2).

Er zijn vele voorbeelden van doe-democratie (zie onder meer BZK 2013) te vinden, maar wellicht zijn deze ‘best practices’ de uitzondering op de regel. Er is in ieder geval geen bewijs dat Nederland zich massaal in de doe-democratie begeeft. Wellicht krijgt het relatief meer aandacht dan de huidige praktijk rechtvaardigt

### *Er is potentie*

Er is zeker reden om aan te nemen dat er potentie is voor meer doe-democratie. Rond de 50% van de Nederlanders vindt dat mensen meer zelf verantwoordelijk moeten zijn en minder moeten rekenen op overheidsvoorzieningen. Burgers zijn steeds meer betrokken vanuit een ‘doe-het-zelf-houding’ (Dekker c.s 2004: 196) en ontpoppen zich steeds meer als mondige monitoren van politiek en bestuur (Wijdeven en Hendriks 2010: 21). Ook zijn er veel indicaties dat er een altruïstisch overschot bestaat in Nederland: zo zijn er vaak meer vrijwilligers dan klussen.<sup>70</sup> Verder zegt van alle non-buurtparticipanten (85% van de bevolking in 2012) 71% waarschijnlijk wel iets voor de eigen buurt te gaan doen (SCP COB 2013-3: 19). Ook zijn mensen bereid tot kleine klussen om hun omgeving schoon te houden, al zijn zaken waar men minder direct baat of belang bij heeft veel minder populair (Kanne c.s. 2013).<sup>71</sup> Het globale beeld is dat er bereidheid<sup>72</sup> is, dat sociale cohesie bestaat, dat het gebeurt en dat er groeipotentie is (Van Stipdonk 2013: 3).

## **8.3 Effecten van initiatieven in de doe-democratie**

Ten behoeve van deze meta-analyse zouden we willen weten of en in hoeverre de doe-democratie gevolgen heeft voor het functioneren van de lokale democratie. In de vorige paragraaf stelden we echter al vast dat we geen goed overzicht van het verschijnsel in empirisch zin, en dus ook niet van de effecten ervan. Het is te eenvoudig om te stellen dat het werkt zolang het werkt. Inderdaad zal een initiatief stoppen als het niet effectief blijkt. Verder is aannemelijk dat de initiatiefnemers – zolang zij blijven deelnemen – zelf tevreden zijn over hun initiatief. Of en in hoeverre mensen die wel geraakt worden door het initiatief maar er niet aan deelnemen

<sup>70</sup> Tonkens (2010) geeft als voorbeeld dat bij de Denktanken Sociale Cohesie die zich vrijwillig inzetten voor verbetering van hun buurt, zich oneindig veel meer vrijwilligers melden dan kunnen worden opgenomen. Ook Kanne c.s. (2013) zien groeipotentie: het deel dat het wil doen, is ruim groter dan het deel dat het nu al doet.

<sup>71</sup> Kanne c.s. (2013) onderzochten de deelname aan buurtactiviteiten. 50% van de burgers veegt de stoep en nog eens 25% is daartoe bereid. 24% ruimt rommel op straat op, 17% is daartoe bereid. Maar als het gaat om ingrijpende werk, zoals afvalbakken legen, onderhoud van speelplaatsen en straatmeubilair, hangjongeren corrigeren of bekladde muren schoonmaken, dan blijkt maar rond de 3% dat te doen en is rond de 10% daartoe bereid. Zaken waar men minder direct baat of belang bij heeft zijn duidelijk minder populair.

<sup>72</sup> Overigens is vragen naar bereidheid voor dit soort activiteiten onderzoekstechnisch ingewikkeld. Oordelen en antwoorden van burgers zijn namelijk sterk afhankelijk van ‘framing’: is eigen verantwoordelijkheid vooral een middel tegen een betuttelende overheid en laakbare medeburgers, of een legitimatie van bezuinigingen op voorzieningen? (Dekker 2013: 300). “Dat men eerder bereid is iets te gaan doen als men wordt uitgenodigd met meer invloed dan als men onder druk gezet wordt met de dreigende sluiting van voorzieningen is niet opmerkelijk. Zeggen dat je wel wat gaat doen als de gemeente voorzieningen gaat sluiten, kan begrepen worden als een uitnodiging aan de gemeente om dat dan maar te doen. In enquêtes proberen te achterhalen wat de opofferingsgezindheid (betalingsbereidheid, enzovoort) is, levert vaak geen betrouwbare informatie op, niet alleen omdat mensen tactisch antwoorden of hun huidige gebrek aan opoffering willen legitimeren, maar ook omdat ze niet goed kunnen beoordelen wat ze in hypothetische situaties zullen doen.” (Dekker, 2013: 77). Dat verklaart ook waarom Ridder en Dekker (2012: 300) in hun onderzoek geen mensen konden onderscheiden die consequent voor of tegen minder overheid en meer verantwoordelijkheden voor burgers zijn.

ook tevreden zijn, is niet te zeggen. Ook is onbekend hoeveel mensen afhaken en hoeveel initiatieven sneuvelen. Enerzijds is duidelijk dat dergelijke initiatieven een belangrijke maatschappelijke meerwaarde kunnen hebben, die soms verder gaat dan het concrete doel.<sup>73</sup> Tegelijkertijd is er waarschijnlijk sprake van een positieve bias doordat vooral de ‘best practices’ de overzichten halen. Een neveneffect van deze initiatieven is dat het soms leidt tot spanningen in de relatie met (vertegenwoordigers of pleitbezorgers van) de representatieve democratie. Dat punt behandelen we hieronder.

#### 8.4 De rol van de overheid in de doe-democratie

Het initiatief ligt in de doe-democratie bij burgers en instellingen. Toch kán de overheid een rol vervullen, en moet zij dat zelfs volgens sommigen. Het kabinet wil actief – maar in een bescheiden rol - bijdragen aan de doe-democratie en spreekt daarom in plaats van ‘burgerparticipatie’ over ‘overheidsparticipatie’: het initiatief is aan de burger en de overheid participeert daarin. Via een versnellingsagenda wil het kabinet de doe-democratie verder ontwikkelen, stimuleren en steunen.<sup>74</sup> Maatschappelijke initiatieven ontstaan echter per definitie van onderop. Het feit dat de overheid dit wil bevorderen levert automatisch een spanning op tussen ‘bottom-up’ (loslaten in vertrouwen) en ‘top-down’ (faciliteren en regisseren).

Welke rol de overheid precies heeft of moet hebben in de doe-democratie is dan ook een punt van discussie.<sup>75</sup> Vaak wordt - door aanhangers van de doe-democratie - gesteld dat de overheid daar bescheiden in dient te zijn. Zo introduceerde de Raad voor het openbaar bestuur ‘de overheidsparticipatietrap’ waarbij geldt dat hoe hoger de overheid deze trap beklimt, hoe meer ze de bewuste activiteit naar zich toetrekt en reguleert. De vitaliteit van de samenleving krijgt volgens de Rob meer ruimte als de overheid de ladder zo min mogelijk beklimt (Rob 2012a: 68).

Hoewel er geen hard bewijs voor is, lijkt er inmiddels een (groeïende) onderstroom te zijn in het denken over de relatie overheid-samenleving die kan worden samengevat als: *‘overheid fout, burger goed’*. Het lijkt alsof hedentendage zeer kritisch wordt gekeken naar het optreden van de overheid, en zeer welwillend naar het optreden van burgers en instellingen. Zowel WRR (2012) als Rob (2012a) zetten een vrij optimistisch vergrootglas op hetgeen in de samenleving gebeurt, en gaan er vanuit dat overheidsbemoeienis bijna per definitie schadelijk is voor een vitale samenleving.

De top drie van uitdagingen voor overheden bij het ondersteunen van de doe-democratie geeft aan dat die gedachte van ‘loslaten in vertrouwen’ nog niet ingeburgerd is. Meest genoemde belemmering bij gemeenten is onvoldoende tijd en capaciteit of financiële middelen om initiatieven te steunen (71%). Maar op nummers 2 en 3 staan een belemmerende houding van

<sup>73</sup> Zie bijvoorbeeld [www.maexchange.nl](http://www.maexchange.nl).

<sup>74</sup> De Jong c.s. (2013: 10) onderzochten hoeveel aandacht er is bij gemeenten voor het ondersteunen en stimuleren van de ‘doe-democratie’. 75% van de beleidsprofessionals en 72% van de colleges heeft volgens de respondenten daar veel of behoorlijk aandacht voor, tegen slechts 42% van de gemeenteraden. Hoewel weinig feitelijk bekend is over burgerparticipatie is er wel enig inzicht in hoe burgerparticipatie kan worden bevorderd. Zo benoemt het SCP (2014: 16) als bevorderende factoren: noodzaak (als de overheid niet zorgt voor publieke voorzieningen, moeten burgers wel in actie komen), mate van autonomie van initiatiefnemers en lokale overheden, ondersteuning door de overheid en schaalomvang (op lokaal en kleinschalig niveau bloeien initiatieven eerder op).

<sup>75</sup> Ook over het motief van de overheid is discussie. Volgens sommigen past de oproep tot meer doe-democratie binnen het streven om af te komen van een relatie waarin burgers zich eenzijdig opstellen als klant van de overheid (Tonkens 2009: 154). Burgers worden aangesproken als mede-eigenaar van de publieke ruimte en niet meer als consument. Volgens sommigen wordt echter participatie afgedwongen door een moreel appel (zie hiervoor van Stipdonk 2014). Anderen stellen dat de overheid niet echt wil terugtreden, maar gewoon meer van mensen gedaan wil krijgen met minder geld (Vermeij et al 2012: 261 en 270). Daar valt tegenin te brengen dat de ontwikkeling richting doe-democratie al jaren loopt, los van bezuinigingen (Van Stipdonk 2013: 16). Bezuinigingen spelen echter zeker een rol in deze ontwikkeling. Ook als katalysator om te bezien wat echt des overheids is (Specht 2012:11).

rijk of provincie bij toepassen van regels (56%) en beperkte bereidheid bij politiek of bestuur om taken los te laten/zeggenschap over te dragen (56%) (De Jong 2013: 16).<sup>76</sup>

Voor gemeenteraadsleden kunnen maatschappelijke initiatieven lastig zijn. Niet alleen moeten zij loslaten dat zij steeds diegenen (moeten) zijn die de ideeën en belangen via het politieke systeem omzetten tot beleid dat gezaghebbend wordt uitgevoerd.<sup>77</sup> Ook kunnen zij worden geconfronteerd met initiatieven die indruisen tegen gemeentelijk beleid.<sup>78</sup> Het is gemakkelijk om tegen de overheid te zeggen dat zij moet loslaten in vertrouwen (Rob 2012a) en moet vertrouwen op burgers (WRR 2012). De RMO benoemde als een van de oerkrachten die loslaten zo moeilijk maken dat er een verstikkende dynamiek is tussen democratische samenleving en verzorgingsstaat, die ervoor zorgt dat burgers voortdurend geneigd zijn om meer beroep te doen op overheidsvoorzieningen (RMO 2012). En zelfs als taken dan in goed overleg zijn losgelaten, overgedragen aan inwoners, is het zeer waarschijnlijk dat de overheid wordt aangesproken als het (ernstig) mis gaat in de publieke ruimte. De neiging om vooraf regels te stellen, en om in te grijpen als het misgaat, valt moeilijk tegen te gaan (als dat al moet). Hieronder bespreken we de spanningen die hiermee gepaard gaan.

#### *Wie bewaakt de spelregels?*

Duidelijk is dat vormen van burgerparticipatie, maar vooral vormen van doe-democratie, in praktijk vragen oproepen en spanningen opleveren binnen onze representatieve democratie. Die spanningen schuren en wringen, maar maken juist daardoor duidelijk welke waarden echt van belang zijn (SCP 2012: 328). In de kern gaan die spanningen over (het bewaken van) democratische spelregels. Bij maatschappelijke initiatieven in de doe-democratie is het fluïde wat de spelregels zijn en is er (meestal) niemand die democratische procedures en regels bewaakt. Burgers zijn onderling niet gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. De representatieve democratie kent daarentegen – na eeuwen schuren en schaven – een verfijnd en breed gedragen scala aan democratische regels om te beslissen en om minderheden te beschermen. Ook zijn in het representatieve democratische systeem specifieke actoren aangewezen om specifieke regels te bewaken of toe te passen.<sup>79</sup> Dat leidt tot een aantal spanningen, die wij hieronder bespreken.

### **8.5 Spanningen rond democratische spelregels**

In de doe-democratie gaan dingen anders, minder voorspelbaar en minder gereguleerd dan in de meer gereguleerde representatieve democratie. Dat leidt tot spanningen in de relatie tot de representatieve democratie: spanningen rond (het bewaken van) democratische spelregels. Die spanningen spelen veelal zowel rond burgerparticipatie als rond doe-democratie. Zij zijn echter het meest zichtbaar (en besproken) in relatie tot de doe-democratie. Hieronder worden zij daarom met name in dat licht beschreven.

<sup>76</sup> De lokaal meest ingezette manieren om doe-democratie te faciliteren zijn helpen met het oplossen van belangentegenstellingen- en conflicten als partijen er zelf niet uitkomen (61%), ambtelijke ondersteuning bieden (56%) en verbindingen leggen (53%). Verder geeft 60% van de gemeenten aan over een loket te beschikken waar maatschappelijke initiatiefnemers zich kunnen melden voor ondersteuning. Strategieën die te maken hebben met het beschikbaar stellen van financiële middelen komen het minst voor: het aandragen van alternatieve financieringswijzen is bij 4% van de gemeenten gangbaar en het beschikbaar stellen van 'seed-money' bij 2% van de gemeenten (De Jong c.s. 2013: 12).

<sup>77</sup> Sommigen zien als potentiële nieuwe rol van 'de politiek' optreden als bewaker van kwaliteit van processen van anderen (zie Hendriks en Toonen 1998: 228, Van Stipdonk 2013:13). De raad moet dan niet (meer) inhoudelijk de samenleving sturen, maar de proceskwaliteit bewaken van alle maatschappelijke activiteiten, interactieve processen etc. Van 'Zorgen dat' naar 'Zorgen voor'.

<sup>78</sup> Stork en In 't Veld (2013: 62-63) benoemen zeven heldere vragen de gemeenteraden zichzelf dienen te stellen i.r.t. 'loslaten'.

<sup>79</sup> Het lijkt momenteel de mode om vooral negatief te kijken naar regels (we hebben er last van en er zijn er te veel). We moeten echter niet vergeten dat de bureaucratie met haar regels een krachtig antwoord was op willekeur en cliëntelisme. Dat kind moet niet met het badwater verdwijnen (Miljard 2013).

*Gelijkheid van toegang is niet geborgd: participatie sluit uit*

De RMO (2012) beschreef als een van de oerkrachten die het moeilijk maken voor de politiek om los te laten het politieke ongemak dat ontstaat doordat maatschappelijke initiatieven gerechtigd zijn tot in- en uitsluiten. Het waarborgen van gelijkheid van toegang tot besluitvorming (1 mens 1 stem) is een breed gedeeld democratisch principe. Sommigen stellen dat doe-democratie hierin te kort schiet. Het zou iets zijn voor 'ons soort mensen' (de Boer 2013) en leiden tot een "participatie-elite van goedgebekte, hoger opgeleide, autochtone mannen met een baan of met (vervroegd) pensioen participeren, terwijl (verbaal) zwakkeren en lager opgeleiden grotendeels buiten de boot vallen (Hartman 2000: 26)" (SCP 2014: 25).<sup>80</sup> Zo stellen Meulenbroeks (2013), Kanne (2013) en Uitermark (2012) dat juist daar waar sociale problemen bestaan de capaciteit tot zelforganisatie veelal zwak is, en dat inzetten op zelforganisatie daardoor de ongelijkheid tussen mensen en buurten vergroot. Daar staat tegenover dat veel initiatieven ontstaan in achterstandswijken (Van Twist 2014: 106) en dat er ook gegevens zijn die uitwijzen dat lager opgeleiden actief zijn in de doe-democratie (Van Stipdonk 2014). Over de representativiteit van initiatiefnemers is weinig bekend. Uit de beperkte kennis hierover valt geen duidelijke rode draad te destilleren.<sup>81</sup> Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat ook hier (net als bij partijleden, volksvertegenwoordigers en participanten) sprake is van een oververtegenwoordiging van mensen van middelbare leeftijd, de hogere inkomens, hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen.

Het kabinet stelt overigens we van alle burgers mogen verlangen dat zij rekening houden met de belangen van derden, zonder daarbij aan te geven hóe (BZK 2013: 20). Uiteraard kan de overheid nog steeds als vangnet functioneren voor individuen of groepen die niet door maatschappelijk initiatief worden ondersteund (Van Twist c.s. 2014: 106).

Verder is het mogelijk dat - als er sprake is van voldoende variëteit - er voor groepen die op één plaats worden uitgesloten of niet kunnen meekomen, elders wel plaats is (Van Twist 2014: 106). Dit sluit aan bij de notie van de associatieve democratie: door het belang van niet-politieke domeinen te versterken wordt het aantal locaties waar burgers kunnen meebeslissen radicaal vergroot en worden de gebrekkige participatiemogelijkheden van de representatieve democratie gecompenseerd. Juist in het niet-politieke bestaan van burgers schuilen grote mogelijkheden voor effectieve participatie, als aanvulling op de bestaande representatieve instituties (Van Stipdonk 2013: 12).

Uiteraard geldt de vraag of deelname niet voorbehouden is aan een elite, evengoed voor de representatieve democratie en voor burgerparticipatie als voor doe-democratie. Echter bij de eerste twee kan 'de politiek' er op toe zien dat een ieder kan deelnemen, en dat de belangen van minderheden worden meegenomen in de besluitvorming.

*Het publieke belang is niet geborgd: participatie leidt tot selectiviteit en variatie*

Critici van de doe-democratie brengen naar voren dat er selectiviteit sluipt in wat er (wel en

<sup>80</sup> Sommige tegenstanders stellen dat burgers überhaupt niet over voldoende informatie en cognitieve vaardigheden beschikken om rationeel te delibereren (Mendelberg 2002: 173). De WRR constateert dat de gedachte burgers niet over voldoende expertise zouden beschikken om publieke problemen op te lossen voor een belangrijk deel achterhaald is (WRR 2012: 63-64).

<sup>81</sup> Kanne c.s. (2013) constateren dat mensen in de hogere welstandsniveaus die veel contact in de buurt hebben ('welgestelde actieven') het meest bereid zijn tot burgerinitiatieven in de buurt. Armere actieven willen wel bijdragen aan directe zorg of rommel opruimen, maar hebben weinig animo voor activiteiten buiten de directe levenssfeer. Welgestelde passieven zijn niet erg bereid om actief te zijn in hun buurt (maar wonen ook in buurten die op orde zijn). Armere passieven zijn weinig bereid tot maatschappelijke activiteit. Hieruit concluderen Kanne c.s. dat sociaaleconomische achtergronden van bewoners en sociale cohesie in een buurt tot op zekere hoogte kunnen voorspellen of een burgerinitiatief kans van slagen heeft. Toch is het niet eenvoudig 'harde' conclusies te trekken. Zo laten initiatieven in de doe-democratie qua deelnemers een grotere variatie zien dan in de 'deliberatieve' democratie (Wijdevan 2012: 304). Verder zijn hogere opgeleiden doorgaans ondervertegenwoordigd bij Eigen Kracht-conferenties (Hilhorst en van der Lans 2013: 169). Bakker (2011) laat zelfs zien dat hoger opgeleiden stevig zijn ondervertegenwoordigd in collectieve actieve betrokkenheid in Enschedese buurten. Incidentele onderzoeken van de universiteiten van Twente, Tilburg en Amsterdam (UvA) wijzen dus uit dat de samenstelling van de deelnemers aan de 'doe-democratie' minder eenzijdig is dan die aan interactieve beleidsvorming. (BZK 2012: 121-122).

niet) gebeurt. Het is goed denkbaar dat die hoogopgeleide burgers dan alleen de zelf gevoelde problemen oppakken, en dat minder aansprekende problemen (en groepen) erbuiten vallen (Van Twist c.s. 2014: 106). Anderen stellen dat burgers alleen maar in actie zouden komen als ze zelf de nadelen ondervinden van bepaalde beleidsvoornemens, het zogenoemde ‘not in my backyard’ (nimby) (Dreijerink et al. 2008: 19), (aangehaald in SCP 2014: 25) Oftewel: initiatiefnemers doen wat ze zelf leuk vinden of wat hen zelf interesseert, maar kijken niet naar wat de maatschappij in den brede nodig heeft (Van Twist 2014: 106). Positiever geformuleerd gaat het in de doe-democratie om projecten die mensen zelf kunnen uitvoeren, zoals kleinschalige buurtvoorzieningen, en daarom niet om grote politieke samenlevingsvraagstukken, zoals de verdeling van werk en inkomen (Peters 2014; SCP 2014).

Ook zullen er verschillen ontstaan tussen (maatschappelijk) actieve buurten en passievere buurten. Het waarborgen van gelijkheid in resultaten (gelijke monniken, gelijke kappen) en het al dan niet accepteren van variatie tussen en binnen gemeenten – hetgeen zeker ontstaat door verschillende inzet en effectiviteit van burgerparticipatie en/of maatschappelijke initiatieven-, is een politiek discussiepunt.<sup>82</sup> De RMO (2012) beschreef als een van de oerkrachten die het moeilijk maken voor de politiek om los te laten haar voorkeur voor centrale ordening in plaats van voor een spontane ordening op basis van een variëteit aan actoren en initiatieven. (Hoe) moet de overheid een minimale vorm van gelijkheid garanderen? Artikel 1 van de Grondwet stelt in ieder geval duidelijk in Nederland gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

*Voorspelbaarheid en continuïteit zijn niet geborgd: participatie is ‘maar’ tijdelijk*

Bij maatschappelijke initiatieven is het veelal onzeker hoe lang deze in stand blijven. Willen mensen zich wel langdurig committeren? Participatie is niet alleen leuk, zoals sommige ambtenaren en onderzoekers op dit moment wel heel erg benadrukken, maar vaak ook moeizaam en lastig (SCP 2014: 16). Als deelnemers vermoeid raken, of als een belangrijke trekker wegvalt, kan het initiatief net zo snel verdwijnen als het ontstond. Sommige maatschappelijke initiatieven worden overigens geformaliseerd (denk aan buurtcoöperaties, wijkondernemingen etc.) waardoor die kans minder groot is. Critici zeggen dat je niet kunt ‘rekenen’ op dergelijke initiatieven. Vanuit overheidsperspectief staan die onzekerheid en onvoorspelbaarheid op gespannen voet met de algemene beginselen van bestuur (en dan met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel). Anderen zeggen dat publieke waarde ook waardevol is als het niet voor altijd is (Van Twist c.s. 2014: 106). Uiteraard zijn ook overheidsvoorzieningen niet voor de eeuwigheid.

<sup>82</sup> En hoe moet de overheid omgaan met het feit dat burgers vooral handelen op het niveau van hun leefwereld, die vooral kleinschalig is, terwijl belangrijke beslissingen vaak op een hoger niveau worden genomen? SCP (2014: 16)



## 8.6 En dus: hoe staat het met de doe-democratie?

Wat betekent de doe-democratie voor het democratisch stelsel? Vanuit representatief democratisch perspectief zien we vooral zwakke punten en bedreigingen. Vanuit de optiek van doe-democratie en participatieve democratie zien we vooral sterke punten en kansen. We zetten in een SWOT-tabel de belangrijkste punten op een rijtje:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bouwt voort op het krachtige middenveld en put uit de volksaard van ‘doe maar gewoon’</li> <li>➤ Draagt wellicht bij aan sociale cohesie</li> <li>➤ Mensen lijken minder geneigd bij problemen direct te kijken naar de overheid (doe-het-zelf-houding)</li> <li>➤ Actieve laagdrempelige bijdrage aan het publiek domein, daarmee waardevolle aanvulling op onder druk staande representatieve democratie</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Is het wel democratie?</li> <li>➤ Overheid laat niet (makkelijk) los: er wordt nauwelijks zeggenschap overgedragen</li> <li>➤ Krijgt wellicht meer aandacht dan de praktijk rechtvaardigt</li> <li>➤ Veel onduidelijkheden en spanningen i.r.t. representatieve democratie: wat is rol van de overheid en wie bewaakt democratische spelregels?</li> <li>➤ Twijfels bij representativiteit van doeners</li> <li>➤ Kwaliteit en stabiliteit zijn ongewis</li> <li>➤ Vooral kleine plaatselijke concrete problemen worden opgepakt als de overheid loslaat in vertrouwen, wordt ze toch aangesproken als het mis gaat</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Past naadloos in de trend van versobering van de verzorgingsstaat</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ De drie bedreigende oerkrachten van de RMO<sup>83</sup></li> <li>➤ De overheid kan er niet op rekenen, kan het niet afdwingen, maar moet wel grote landelijke afwegingen maken, en rekening houding met onvoorspelbare initiatieven</li> <li>➤ Risico-regelreflex</li> <li>➤ Kan de representatieve democratie (verder) aantasten</li> </ul>

Het is van alle tijden dat burgers op eigen initiatief bijdragen aan de publieke zaak. Hoewel het strikt genomen geen democratie is, heeft ‘de’ doe-democratie wel implicaties voor de werking van de (lokale) democratie. Burgers ‘omzeilen’ de democratische instituties en spelregels, door zelf aan de slag te gaan en doen daarbij wat volgens hen nodig is en waar ze goed in zijn.

De kennis erover is beperkt: er is geen overzicht van initiatieven en initiatiefnemers en het is onduidelijk hoe marginaal of massaal het voorkomt, laat staan wat de effecten zijn. Wellicht is er nu onevenredig veel aandacht voor. Duidelijk is dat er potentie is voor doe-democratie. Burgers

<sup>83</sup> “De eerste is de verstikkende dynamiek tussen democratische samenleving en verzorgingsstaat, die ervoor zorgt dat burgers voortdurend geneigd zijn om meer beroep te doen op overheidsvoorzieningen. De tweede is het politieke ongemak dat ontstaat doordat maatschappelijke initiatieven gerechtigd zijn tot in- en uitsluiten. De derde betreft de voorkeur voor centrale ordening in plaats van voor een spontane ordening op basis van een variëteit aan actoren en initiatieven.” (RMO 2013a: 9).

zijn steeds meer betrokken vanuit een 'doe-het-zelf-houding' (Dekker c.s 2004: 196) en ontpoppen zich steeds meer als mondige monitoren van politiek en bestuur (Wijdeven en Hendriks 2010: 21). Ook past het in het streven de verzorgingsstaat af te bouwen, en sluit het aan bij de toenemende mondigheid en opleidingsniveau van de burgers. Dat bouwt voort op het krachtige middenveld en put uit de volksaard van 'doe maar gewoon'.

Doe-democratie is vooral een lokale aangelegenheid. Het is een kracht dat het gaat om projecten die mensen zelf kunnen uitvoeren, maar een zwakte dat het hierdoor vooral gaat om kleinschalige buurtvoorzieningen en minder geschikt is voor grote politieke samenlevingsvraagstukken. Het is vooral de lokale democratie die geraakt wordt door (of een rol heeft in) de doe-democratie. De implicaties voor landelijke democratie zijn vooral in het ondersteunen van lokale democratie in het omgaan met of bevorderen van doe-democratie.

Sommigen zien doe-democratie als een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie. Anderen zien het als een (verdere) aantasting daarvan, omdat burgers in zekere zin de politiek omzeilen en daarmee laten zien dat politici er niet (voldoende) in slagen te doen wat burgers nodig vinden. Maar ook omdat doe-democratie-initiatieven expliciet maken dat de overheid momenteel zoekende is naar een passende rol en reactie. Het feit dat de overheid doe-democratie wil bevorderen levert spanningen op tussen 'bottom-up' (loslaten in vertrouwen) en 'top-down' (faciliteren en regisseren). In de doe-democratie zijn de spelregels fluïde, en is onduidelijk wie ze bewaakt. Er is geen duidelijke borging van democratische spelregels en waarden als gelijkheid van toegang, voorspelbaarheid, continuïteit en het publieke belang.

Kortom: het is niet eenvoudig en niet eenduidig.<sup>84</sup> Meer inzicht in de praktijken van doe-democratie wordt node gemist. Dat geldt zowel vanuit het perspectief van de onderzoeker, als dat van het verantwoordelijke ministerie. Het ligt voor de hand dat het ministerie wil weten of initiatieven in de doe-democratie daadwerkelijk bijdragen aan de versterking van de lokale democratie, of juist een aantasting vormen. Daartegenover staat de opvatting dat het nu vooraleerst een kwestie is van uitproberen, doen. Als de overheid onzekerheid rond deze beginselen (tijdelijk) kan accepteren, kunnen de vraagstukken al doende worden opgepakt en hanteerbaar gemaakt. Stapje voor stapje experimenteren en leren (en tolereren, accepteren en incasseren). Dat zal leiden tot botsingen tussen burgers en overheden, maar juist in de conflicten wordt duidelijk welke waarden echt van belang zijn. Maatschappelijke initiatieven (en bezuinigingen) dwingen de overheid om de verhouding tot de samenleving anders aan te pakken. En net als burgerparticipatie zal ook 'overheidsparticipatie' soms schuren en knarsen en weerwoord oproepen, dat is cruciaal voor een vitale democratie. De tijd zal leren of de democratie er bij wint.

---

<sup>84</sup> Van Twist c.s. waarschuwen terecht om de spanningen rond participatie en doe-democratie niet te zwart-wit te benaderen: "de praktijk van participatie is geen wereld van normatief goed (wit) of fout (zwart), maar een palet aan kleuren dat zich niet in eenvoudige goed- en fout-schema's laat vangen." (2014: 111). De kritieken zijn allemaal terecht, maar de tegenwerpingen kloppen evenzeer. Alle argumenten voor of tegen zijn terug te brengen tot een overfocus op een deel van de hele beweging (Van Twist c.s. 2014: 110 en 114).

## Hoofdstuk 9      **RESPONSIVITEIT VAN BESLISSINGEN EN BELEID**

### 9.1      **Inleiding**

Democratie stelt ook eisen aan de output van het besluitvormingsproces. Als we democratie zien als een manier om collectieve besluiten te nemen en beleidsproblemen op te lossen, dan dient de vraag zich aan of de genomen besluiten beantwoorden aan de wensen en vragen van de bevolking. Oftewel: hoe wordt gegarandeerd dat de uitkomst van de besluitvorming voldoet aan de eisen van *government for the people*?

Goede *prestaties* van de overheid zijn geen democratisch vereiste (WRR 2004: 23). Democratie stelt echter wel een specifieke eis aan de *output* van besluitvorming, namelijk de responsiviteit van het beleid. Responsiviteit gaat over de vraag hoe en in hoeverre het beleid aan de voorkeuren van de bevolking beantwoordt. Anders gesteld: het gaat om de mate waarin het democratische bestuur inwoners in staat stelt om opvattingen en oordelen over het beleid naar voren te brengen en de mate waarin het deze signalen ook serieus neemt (BZK 2012: 157). Voor burgers blijkt de mate van responsiviteit zelfs de meest belangrijke factor in hun oordeel over de algemene kwaliteit van het gemeentebestuur (BZK 2012: 157).<sup>85</sup>

We beperken ons hier tot de *output*, dat wil zeggen beleid als de uitkomsten van de besluitvorming, en kijken dus niet naar de *outcomes*, ofwel de effecten van uitgevoerd beleid. De mate waarin de maatschappelijke effecten van het beleid in overeenstemming zijn met wat het beleid beoogde én met wat de bevolking wil, is afhankelijk van teveel andere (externe) factoren die buiten de scope van deze democratieanalyse vallen.

Democratiebenaderingen verschillen in de wijze waarop ze de responsiviteit interpreteren en willen waarborgen. Er is geen absolute objectieve norm voor responsiviteit. Is de responsiviteit voldoende gegarandeerd als er met regelmaat eerlijke verkiezingen plaatsvinden? Voor wie deze enigszins procedurele opvatting huldigt, wordt de representatievraag – vertegenwoordigen deze specialisten de bevolking wel? – nog belangrijker. Of betekent responsiviteit dat politici ook tussentijds moeten zorgen dat hun beleidskeuzes maximaal corresponderen met de opvattingen van de bevolking, en dat de waarden en behoeften van de bevolking ook tussen de verkiezingen door worden geproefd? (WRR 2004: 24).<sup>86</sup>

### 9.2      **Responsiviteit in de praktijk**

Hoe staat het met de responsiviteit van besluitvorming in het lokaal bestuur? Met name in de jaren '90 waren veel gemeenten onder de noemer 'bestuurlijke vernieuwing' bezig de externe oriëntatie en openheid van (het functioneren van) de gemeenteraden te verbeteren. Er zijn echter nauwelijks *objectieve* gegevens beschikbaar over de mate waarin gemeentelijke beleidskeuzes of maatschappelijke initiatieven van burgers op lokaal niveau corresponderen met de voorkeuren van de kiezers c.q. de bevolking.<sup>87</sup> Een barrière voor dat soort onderzoek is dat we niet goed weten wat die voorkeuren zijn. Zo stuiten we eerder (in hoofdstuk 4) op het

<sup>85</sup> De score voor responsiviteit hangt verreweg het sterkst samen met de algemene tevredenheid over het gemeentebestuur, gevolgd door buurtgerichtheid, kwaliteit van de leefomgeving en kwaliteit van de voorzieningen (BZK 2012: 157).

<sup>86</sup> In dit verband is relevant te vermelden dat het stemgedrag van gemeenteraden en –raadsleden niet eenvoudig is te achterhalen. Het initiatief om dit via [www.watstemmijnraad.nl](http://www.watstemmijnraad.nl) te ontsluiten is niet van de grond gekomen. Zie: <http://georgeknighlang.wordpress.com/2014/01/13/watstemmijnraad-stemgedrag-raadsleden-slecht-te-achterhalen/>

<sup>87</sup> Met 'objectief' bedoelen we onderzoek waarin voorkeuren van kiezers in kaart worden gebracht, en worden vergeleken met daadwerkelijk beleid (skeuzes).

gegeven dat lokale verkiezingsuitslagen een slechte graadmeter zijn voor de voorkeuren van de kiezers, in die zin dat het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen in belangrijke mate door landelijke overwegingen wordt bepaald.

Wat we wél weten dat in gemeenteraden een relatief grote diversiteit aan politieke partijen is vertegenwoordigd, waardoor verwacht kan worden dat veel burgers zich vertegenwoordigd voelen (Denters c.s. 2011: 376-377). Die grote diversiteit gaat gepaard met de neiging van de verschillende partijen om elk hun eigen politieke kernthema's en strijdpunten te benadrukken, en ook deels andere bevolkingsgroepen te willen vertegenwoordigen. Dat maakt dat de gemeenteraden in het algemeen een vrij breed spectrum aan groepen en standpunten vertegenwoordigen (Denters c.s. 2011: 381). Daar staat tegenover dat er ook indicaties zijn dat hoe meer partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn, hoe minder burgers tevreden zijn over de responsiviteit en algemene kwaliteit van het gemeentebestuur (BZK 2012: 159). Zo blijkt uit onderzoek naar de verkiezingen in Gouda en Meppel dat de (politieke) verschillen tussen partijen op lokaal niveau niet zo groot zijn (Rosema en Boedeltje 2011).

In meer participatieve vormen van democratie is responsiviteit een vraagstuk. Hoewel we uit hoofdstukken 7 en 8 weten dat de actieve burgers in buurten en wijken niet representatief zijn voor de gehele bevolking, zegt dat op zichzelf niets over de vraag of hun initiatieven voldoen aan de wensen van de medebewoners. Daarover is weinig bekend. Het waken over de responsiviteit in participatieve processen is een rol die logischerwijze door de volksvertegenwoordiging wordt (of zou moeten worden) vervuld. Sommige gemeenteraden – zoals de deelnemers aan het VNG-BZK programma 'In actie met burgers!' - vervullen daarin een enthousiaste pioniersrol, maar veel andere gemeenteraden houden daarin (vooralsnog) de boot af.

Voor de doe-democratie geldt dat het wellicht de ultieme vorm van responsief 'beleid' lijkt als een overheid toelaat dat burgers met maatschappelijke initiatieven zelf publieke problemen oppakken. Dergelijke initiatieven beantwoorden immers per definitie aan de voorkeuren van (delen van) de bevolking. Maar ook hier speelt de vraag of de opvattingen en plannen van actieve buurtbewoners corresponderen met de voorkeuren van de buurt (en de niet-actieve buurtbewoners).<sup>88</sup> Hoe dat doorgaans zit in de praktijk weten we niet, wel dat incidentele praktijkstudies hiernaar veelal optimistisch zijn (Wijdeven en Hendriks 2010, Wijdeven 2012), hoewel er ook enkele negatieve signalen zijn (Albeda 2013a en 2013b). In het verlengde hiervan speelt ook de vraag of en in hoeverre het een taak is van 'de politiek' om over de responsiviteit van dit soort initiatieven te waken. De kennis en het denken over responsiviteit in de doe-democratie staan nog in de kinderschoenen. Voorstanders van doe-democratie stellen dat bewoners problemen aanpakken die volgens hen relevant zijn, op een wijze die aan hun voorkeuren beantwoordt. Tegenstanders vrezen dat alleen zelfgevoelde en aansprekende problemen worden opgepakt, en vragen hoe wordt (of moet worden) omgegaan met voorkeuren van niet-deelnemers.<sup>89</sup>

#### *Wat vindt de burger van de responsiviteit?*

Er zijn ook subjectieve gegevens beschikbaar. Zo laten individuele gemeenten soms onderzoek doen naar de opvattingen van burgers over de mate waarin het gemeentelijk beleid aan hun wensen voldoet (burgerpeilingen).<sup>90</sup> Gemiddeld geven burgers hun gemeentebestuur een 6,1 voor responsiviteit (Boogers 2013: 24). Uit ander onderzoek blijkt dat de laatste jaren meer mensen dan voorheen denken invloed te hebben op de lokale politiek (Boogers en Salome 2014:

<sup>88</sup> In paragraaf 8.5 bespraken we dit vraagstuk.

<sup>89</sup> Zie voor nadere toelichting paragraaf 8.5.

<sup>90</sup> Soms zijn tevredenheidsonderzoeken wettelijk voorgeschreven. Zo verplicht de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeenten jaarlijks de mate van tevredenheid van de 'klanten' van de Wmo te meten (in het kader van de zogenoemde horizontale verantwoording over de Wmo aan de burgers en de gemeenteraden).

15-16; Derksen en Schaap 2010: 24-25).<sup>91</sup> Uit onderzoek van SGB0/BMC blijkt dat in 2014 meer mensen dan in voorgaande jaren denken dat gemeenteraadsleden zich om hun mening bekommeren: te weten 38%, tegen 27% en 31% in respectievelijk 2010 en 2006 (Boogers en Salome 2014: 15-16).

Deze gegevens kunnen worden vergeleken met iets ouder, maar uitgebreider onderzoek naar de opvattingen van burgers over de lokale politiek (Boogers c.s. 2005): in 2004 oordeelde bijna 60% negatief over de responsiviteit van de lokale politiek, in die zin dat er in de lokale politiek te weinig aandacht wordt besteed aan de wensen en problemen van burgers. Daarbij bestaan grote verschillen tussen de verschillende burgerschapsstijlen (verantwoordelijken zijn aanmerkelijk positiever dan buitenstaanders). Meer dan de helft van alle respondenten onderschreef de stellingen 'raadsleden houden geen rekening met mensen zoals ik', 'raadsleden zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening' en 'er zijn in deze gemeente veel problemen waar de lokale politiek te weinig oog voor heeft'. Verder vonden zij dat raadsleden onvoldoende hun best doen om zich te informeren over wat er onder burgers leeft. (Boogers c.s. 2005: 30-31).

#### *Landelijk niveau*

Op landelijk niveau hebben we meer objectieve onderzoeksgegevens over de mate waarin politieke partijen responsief zijn, in die zin dat hun partijprogramma's aansluiten bij de door de kiezers ervaren problemen. Die responsiviteit is toegenomen in 2002 en 2003, en daarna weer ingezakt.<sup>92</sup> Deze trend geldt over de volle breedte van het partijstelsel, maar nieuwe, populistische partijen lopen wel voorop (Van der Kouwe c.s. 2011: 358-359). Maar de *beleidskeuzes* van de regering zijn veel minder responsief, zo blijkt. De gemaakte keuzes in regeerakkoorden vertegenwoordigen weliswaar de standpunten van de regeringspartijen, maar nauwelijks meer die van het electoraat als geheel. De doorvertaling van de voorkeuren van de kiezers via partijprogramma's en coalitievorming naar een regeerakkoord leidt - niet verbazingwekkend misschien - onderweg tot een groot verlies aan responsiviteit (Van der Kouwe c.s. 2011: 360-363).

Relevant zijn in dit verband ook de (subjectieve) cijfers over 'beleidslegitimiteit': de tevredenheid over het beleid op de diverse terreinen.<sup>93</sup> Uit SCP-onderzoek blijkt dat de tevredenheid van de Nederlanders over zogenaamde *bread and butter*-issues tussen 1998 en 2008 een dip heeft doorgemaakt, van iets minder dan de helft die tevreden was in 1998, via slechts 10 à 20% in 2004, eindigend op ongeveer een derde in 2008 (Hendriks c.s. 2013: 43-45). Op het terrein van leefbaarheid (Ruimtelijke Ordening, milieu, verkeer en vervoer) zien we eenzelfde dip tussen 2000 en 2005, met daarna weer een fikse stijging naar percentages rond de 40% voor deze beleidsterreinen (Hendriks c.s. 2013: 52). Ook voor het beleid ten aanzien van onderwijs geldt deze trend, resulterend in percentages tussen 40 en 50% in 2008. Op het terrein van zorg en kinderopvang zien we een stijgende lijn voor de periode 1998-2008, eindigend op respectievelijk bijna 50% en bijna 30% tevredenheid (Hendriks c.s. 2013: 50). Op het gebied van *law and order* tenslotte zijn de beschikbare cijfers minder goed te interpreteren. Het zijn al met al heel behoorlijke cijfers, de Legitimiteitsmonitor spreekt van een 'gematigd tevreden' meerderheid (Hendriks c.s. 2013: 59).

Daar staat tegenover dat er bij een grote minderheid sprake is van een zeker politiek cynisme over de manier waarop politici omgaan met de voorkeuren van burgers. Tot en met 2006 is een

<sup>91</sup> Wél is het percentage dat 'weet niet' antwoordt op beide vragen beduidend hoger dan in voorgaande jaren.

<sup>92</sup> Het onderzoek loopt slechts tot na de verkiezingen van 2006 (Van der Kouwe c.s. 2011). Van der Kouwe c.s. baseren zich op het NKO in combinatie met eigen onderzoek naar verkiezingsprogramma's van politieke partijen.

<sup>93</sup> Beleidslegitimiteit is niet één-op-één hetzelfde als beleidsresponsiviteit. Technisch gesproken is het mogelijk dat iemand een bepaalde voorkeur heeft, dat de overheid die weliswaar niet overneemt in haar beleidskeuzes, maar dat de betreffende burger uiteindelijk toch tevreden is.

redelijk stabiele, forse minderheid van (ruim) 40% het (zeer) eens met de stelling ‘Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik’ (Hendriks c.s. 2013: 31-32). In 2010 ligt dit opvallend lager (ruim 30%), en de lange-termijntrend sinds de jaren '70 is sowieso dalend. Rond de 40% van de respondenten van het NKO tenslotte vindt dat Kamerleden meer letten op het belang van enkele machtige groepen in de samenleving dan op het algemeen belang (Hendriks c.s. 2013: 31-32), wat in zekere mate ook een indicator is voor de mate van responsiviteit van door de Tweede Kamer genomen besluiten.

### 9.3 En dus: hoe staat het met de responsiviteit van beslissingen en beleid?

We zetten in een SWOT-tabel de belangrijkste punten op een rijtje:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ In gemeenteraden zijn veel partijen vertegenwoordigd met (deels) elk hun eigen focus en achterban</li> <li>➤ Burgers geven gemeentebestuur gemiddeld een voldoende voor responsiviteit</li> <li>➤ Subjectieve gegevens over landelijke responsiviteit gematigd positief</li> <li>➤ (Toename) doe-democratie is, vanuit sommige perspectieven, de ultieme responsiviteit</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Geen duidelijke norm voor responsiviteit</li> <li>➤ Objectieve gegevens over landelijke responsiviteit niet positief</li> <li>➤ Burgers nogal eens negatief over responsiviteit lokale politiek</li> <li>➤ Afnemende representativiteit van volksvertegenwoordigers <i>kan</i> afbreuk doen aan responsiviteit</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Steeds meer mogelijkheden om voorkeuren van burger te achterhalen (ICT, sociale media, burgerparticipatie....)</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Toenemende complexiteit en verwevenheid (met andere bestuurslagen en maatschappelijke partijen) van maatschappelijke uitdagingen maakt het lastiger resultaten aan te geven welke resultaten zijn behaald en welke burgers daarvan profiteren</li> <li>➤ Idem dito voor afnemende centrale rol van de overheid</li> </ul>

Responsiviteit is een belangrijke factor in het oordeel van burgers over de kwaliteit van het (gemeente)bestuur. Over de vraag wat responsiviteit precies is, en vooral wanneer het voldoende of zelfs goed is, bestaat echter geen overeenstemming. Democratiebenaderingen verschillen in de wijze waarop ze de responsiviteit interpreteren en willen waarborgen. Is de responsiviteit voldoende gegarandeerd als er met regelmaat eerlijke verkiezingen plaatsvinden, of moeten politici ook tussentijds zorgen dat ze voortdurend weten of hun beslissingen overeenstemmen met de opvattingen van de bevolking?

Op landelijk niveau beschikken we over redelijk wat objectieve onderzoeksgegevens, en daaruit komt geen rooskleurig beeld naar voren over de responsiviteit. Ten aanzien van het lokale niveau beschikken we over onvoldoende gegevens om zinvolle uitspraken te kunnen doen over

de mate van responsiviteit van overheidsbeleid. Het ligt voor de hand dat de grote diversiteit aan partijen in de gemeenteraden bijdraagt aan de responsiviteit, maar er zijn indicaties zijn dat dit juist negatief uitpakt voor het oordeel van burgers over de responsiviteit en algemene kwaliteit van het gemeentebestuur. Dat vergt nader onderzoek. Wel valt te constateren dat de verschillende typen burgers (burgerschapstijlen) verschillend oordelen: weinig verrassend lijken verantwoordelijken over het geheel genomen aanmerkelijk positiever hierover dan buitenstaanders.

Over de mate van responsiviteit van participatie- en doe-democratie is zo mogelijk nog minder bekend. Wel is duidelijk dat het waken over de responsiviteit in participatieve processen een rol is die logischerwijs door de volksvertegenwoordiging wordt (of zou moeten worden) vervuld. De kennis en het denken over responsiviteit in de doe-democratie staat nog in de kinderschoenen. Voorstanders stellen dat bewoners enkel relevante problemen aanpakken, op een wijze die aan hun voorkeuren beantwoordt. Tegenstanders vrezen dat alleen zelfgevoelde en aansprekende problemen worden opgepakt, zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met voorkeuren van niet-deelnemers.

De trend in wat burgers *denken* over responsiviteit, dat wil zeggen of de overheid hun voorkeuren serieus neemt, is over het algemeen niet dalend, en sinds begin van de eeuw in diverse onderzoeken juist stijgend. Dit geldt zowel voor landelijk als lokaal niveau. De meeste van die cijfers duiden er echter op dat het met responsiviteit niet goed (genoeg) gesteld is. Weliswaar is het gemiddelde rapportcijfer voor de responsiviteit van het gemeentebestuur een 6,1, maar tegelijkertijd is 60% ontevreden over de responsiviteit van de lokale politiek.<sup>94</sup>

Al met al zijn de vooruitzichten tamelijk somber. Weliswaar zijn er steeds meer kansen om de voorkeuren van burgers te achterhalen, maar de toenemende complexiteit en verwevenheid van maatschappelijke uitdagingen, en de afnemende centrale rol van de overheid, maken het voor overheden steeds lastiger aan te geven welke resultaten zijn behaald en welke burgers daarvan profiteren.

---

<sup>94</sup> Eerder (in hoofdstuk 3) constateerden we al dat burgers nauwelijks onderscheid maken tussen de verschillende actoren in het bestuur. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat het verschil in oordeel komt doordat burger tevreden zijn over het bestuur (college), en ontevreden over de politiek (raad).

**HOOFDSTUK 10****VERANTWOORDING EN CONTROLE****10.1 Inleiding**

In een goed functionerende democratie moet een zekere mate van controle op de uitvoering van beleid plaatsvinden (WRR 2004). Bestuurders en politici moeten bereid zijn verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de daarmee bereikte resultaten. De inzichten die daaruit kunnen worden afgeleid dragen bij aan de totstandkoming van nieuw, of bijgesteld beleid.

Belangrijker nog misschien is dat ‘opening van zaken’ zowel politici als burgers in staat stelt te oordelen over het gevoerde beleid. Via verkiezingen beschikken burgers in principe over de mogelijkheid om de daden van politici te beoordelen en daar consequenties aan te verbinden. Burgers kunnen de bestuurders die het goed hebben gedaan ‘belonen’, en slecht presterende bestuurders ‘straffen’. Zo simpel is dat echter niet. Het is zeer de vraag of tijdens verkiezingen het functioneren van politici wordt beoordeeld. Affiniteit met de persoon van de bestuurder of verwachtingen over het toekomstige beleid spelen evenzeer een rol, naast lastiger te vangen aspecten als traditie, gewoonte, identificatie tussen kiezer en gekozen en dergelijke (zie hoofdstuk 4 Verkiezingen). Verkiezingen zijn zeker niet het ultieme beoordelingsinstrument, en evenmin het enige beoordelingsinstrument.

Dat neemt niet weg dat verantwoording en controle van cruciaal belang zijn in een democratie. In de loop der jaren is zowel voor de landelijke politiek als voor de lokale politiek een uitgebreid controle-instrumentarium ontstaan en ‘ingeregeld’. Binnen overheden zijn onafhankelijke controle-instituten en –mechanismen ingesteld, die het mogelijk maken om inzicht te verkrijgen in het handelen van politici. Daarnaast houden de verschillende overheidslagen ook toezicht op elkaar. Deze onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

**10.2 Horizontaal en verticaal toezicht***Verticaal toezicht*

Als het gaat om toezicht, wordt onderscheid gemaakt tussen ‘verticaal’ en ‘horizontaal’ toezicht. Bij verticaal toezicht ligt het initiatief voor het toezicht bij een ‘hogere’ overheid. In het geval van gemeenten zijn dat de provincie of de rijksoverheid.

Provincies houden in technische zin toezicht op de gemeentelijke begroting: zij controleren niet waaraan het geld wordt uitgegeven, maar of er niet teveel geld wordt uitgegeven (verplicht sluitend zijn van de gemeentelijke begroting) en of er geen onverantwoorde risico’s genomen worden. Daarin blijken gemeenten – gelukkig - behoorlijk uniform: in 2014 stonden slechts 9 gemeenten onder preventief provinciaal toezicht vanwege een structureel niet sluitende begroting. Dat is historisch gezien laag, en bovendien lijkt er sprake van dalende trend.<sup>95</sup>

Gemeenten leggen daarnaast verantwoording af aan de rijksoverheid over gelden die besteed wordt aan door het Rijk benoemde specifieke doelen (de zogeheten specifieke uitkeringen) door middel van de single information en single audit (SiSa) systematiek. Ook worden cijfers verstrekt over uitgaven op tal van beleidsterreinen in het kader van Informatie voor derden (Iv3). Op basis hiervan wordt onder meer de verdeling van het Gemeentefonds vastgesteld.

<sup>95</sup> Kamerbrief (2014) over het aantal gemeenten dat in 2014 onder preventief toezicht staat van de provincies (brief 2014-0000009565).



Bij de decentralisatie van taken wordt een verantwoordingsstelsel ingesteld dat weliswaar uitgaat van horizontale verantwoording, dat wil zeggen van de gemeenteraad aan de burgers, maar het Rijk kijkt niettemin mee. Dat doet zij vanuit haar systeemverantwoordelijkheid: de minister blijft verantwoordelijk voor het uiteindelijke doel van de decentralisaties.

Een belangrijk verschil tussen het nationale en lokale bestuur is dat de rijksoverheid geen verticaal toezicht kent waarbij het initiatief bij 'een hogere overheid' ligt. Zo'n hogere overheid bestaat niet. Wel controleert de Europese Commissie actief de naleving van afspraken die de nationale overheden in Europees verband overeenkomen. Bij niet nakomen van de afspraken kan Europa de Nederlandse overheid zelfs 'straffen'. In die zin kent de nationale overheid ook enige mate van verticaal toezicht, maar dat is alleen in die situaties waarbij de nationale overheid daar er zelf mee heeft ingestemd.

#### *Van verticaal naar horizontaal toezicht*

De mate en omvang van het verticale toezicht bij gemeenten staat al geruime tijd ter discussie. In 2012 is de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wrgt) van kracht geworden om het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen. Hiermee wordt het verticaal toezicht van het Rijk en provincies op gemeenten aanzienlijk verminderd. Uitgangspunt is dat de provincie in principe de enige verticale toezichthouder op de gemeente is. Doel is dat de horizontale verantwoording, waarbij een overheid verantwoording aflegt aan een orgaan op hetzelfde bestuursniveau, tussen college en raad verstevigd wordt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de volksvertegenwoordiging de wettelijke medebewindstaken van haar eigen bestuur zoveel mogelijk zelf controleert. Dat stelt eisen aan de controlerende positie van de raad.

Deze verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht op het lokaal bestuur past in een bredere trend, die al langer geleden is ingezet. Zo zien we dat sinds de invoering van het dualisme de horizontale controle mogelijkheden in het lokaal bestuur zijn toegenomen. Dat heeft onder meer tot gevolg gehad dat de VNG en menig lokaal bestuurder zich beklagen over de ontstane 'controletoeren' op lokaal niveau, waardoor te pas en te onpas verantwoording zou moeten worden afgelegd.

In de structuur is het horizontale toezicht op nationaal en op lokaal niveau op het eerste gezicht sterk vergelijkbaar, zeker na de invoering van het dualisme in het lokale bestuur in 2002. Het uitvoerend orgaan (op nationaal niveau de regering en op lokaal niveau het college van B&W) legt verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging (op nationaal niveau het parlement en op lokaal niveau de gemeenteraad). Daarvoor bestaan er de nodige instrumenten en procedures.

Zo beschikt de gemeenteraad over een accountant, die de financiële huishouding van de gemeente controleert. Deze accountantscontrole is zelfs bij wet ingevoerd. Het gaat hierbij om 'het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid'. De raad kan de accountant bij deze opdrachtverlening aanvullende eisen meegeven. De wet stelt overigens geen sanctie op het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring.

Colleges zijn (ex artikel 213a Gemeentewet) verplicht jaarlijks zelf de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid te onderzoeken. Veel gemeentebesturen geven er slechts marginaal invulling aan. Zo zijn er gemeenten waarin de planning- en controlcyclus als uitvoering van dit artikel wordt gepresenteerd. In 2008 was in maar liefst 30% van de onderzochte gemeenten sinds de invoering van de wettelijke verplichting in 2003 nog geen enkel '213a-onderzoek' uitgevoerd (Wolters c.s. 2008). De verplichting zou aanvankelijk uit de Gemeentewet worden geschrapt, maar vanwege de decentralisaties in het sociale domein wordt die alsnog gehandhaafd.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Verzamelwet, Kamerstukken 2012-2013, 33691, nr.3.

Volksvertegenwoordigers *kunnen* zich te allen tijde laten informeren over de voortgang van het beleid. Bovendien hebben zowel de regering als het college van B&W een actieve informatieplicht. Dit houdt in dat het bestuur alle voor het beleid relevante informatie direct aan de volksvertegenwoordiging moet verstrekken. Voor de Tweede Kamer weten we uit recent onderzoek dat er het nogal wat mankeert aan de informatievoorziening in de praktijk, variërend van onjuiste, tekortschietende, verhullende, misleidende, selectieve tot overdadige informatie (Enthoven 2011). Voor het lokaal bestuur weten we hierover veel minder, maar verkennend onderzoek uit 2013 laat zien dat er alle reden is om aan te nemen dat het op lokaal niveau niet anders gaat (Castenmiller c.s. 2013).

Zowel de regering als het college van B&W kunnen op eigen initiatief onderzoeken, beleidsevaluaties of monitoren (laten) uitvoeren. Vrijwel alle departementen kennen een organisatie-onderdeel voor dergelijke onderzoeken. Dat geldt lang niet voor alle gemeenten, al kan grosso modo worden gesteld dat vrijwel alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners één of meer ambtenaren in dienst hebben die verantwoordelijk zijn voor beleidsonderzoek.<sup>97</sup> Zowel voor het Rijk als voor gemeenten geldt dat een volledig overzicht van aard, variëteit en omvang van dat type onderzoeken ontbreekt, laat staan dat deze in de volle breedte actief openbaar (kunnen) worden gemaakt. Verder nemen zowel departementen als gemeenten deel aan benchmarks of verdiepen zich op velerlei andere wijzen in het gevoerde beleid. Ook daarvoor geldt dat een volledig overzicht ontbreekt.

In het merendeel van de gevallen worden de resultaten van dergelijke verkenningen en onderzoeken ter kennis gebracht van de volksvertegenwoordiging, al komt het met enige regelmaat voor dat onderzoeken die met voor de bestuurder in kwestie onwelgevallige bevindingen komen, lang 'in een bureaula' blijven liggen of de volksvertegenwoordiging helemaal niet bereiken.<sup>98</sup> Onderzoek en controle vinden nu eenmaal niet plaats in een neutrale situatie, alles wat in de politieke arena plaatsvindt, krijgt per definitie een politiek-normatieve lading. Volksvertegenwoordigers die deel uitmaken van de coalitie zijn geneigd 'hun' bewindspersonen (ministers danwel wethouders) in bescherming te nemen, door onderzoeken bijvoorbeeld tegen te houden of te vertragen, door onderzoeksvragen aan te passen of door resultaten verschillend te interpreteren en te waarderen. Volksvertegenwoordigers van oppositiepartijen zullen al gauw kritische resultaten van onderzoeken uitlichten en uitvergroten.

Mocht de (meerderheid van een) volksvertegenwoordiging de indruk krijgen dat er structurele problemen zijn bij de uitvoering van beleid dan kan zij zelf onderzoek instellen. Op nationaal niveau worden sinds enkele jaren met enige regelmaat een 'parlementaire enquête' gestart. Ook gemeenteraden hebben 'enquêterecht', maar maken daar verhoudingsgewijs lang niet zo vaak gebruik van als op nationaal niveau.

Landelijk bestaan er daarnaast verscheidene Rijksinspecties, die onafhankelijk kunnen onderzoeken of voldaan wordt aan alle formele en inhoudelijke eisen die aan het beleid worden gesteld. Op lokaal niveau zijn er geen 'gemeente-inspecties', al is het wel zo dat de verschillende Rijksinspecties in hun onderzoeken ook kritisch het gevoerde beleid van gemeenten in ogenschouw kunnen nemen. Overigens is er in dat laatste geval sprake van verticaal toezicht.

---

<sup>97</sup> Zie [www.vsonet.nl](http://www.vsonet.nl)

<sup>98</sup> Voor de landelijke overheid weten we dat uit onderzoek (Enthoven 2011: 643-654), voor het lokaal bestuur vooral uit eigen ervaring.

*Rekenkamers*

Sinds 2002 hebben alle gemeenten een verplichte rekenkamer(funcie) die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid onafhankelijk kan onderzoeken. Rekenkamers functioneren in het algemeen goed, maar hebben weinig budget (Van der Mark c.s 2011). Een gemiddelde rekenkamer doet 2 of 3 onderzoeken per jaar (De Jong c.s. 2013). Het lijkt het erop dat de impact van lokale rekenkamers niet moet worden overschat: rekenkamer(commissie)s krijgen steeds vaker de vraag vanuit de raad om onderzoeken te doen, maar lopen daarbij aan tegen de grenzen van hun financiële mogelijkheden en bevoegdheden.<sup>99</sup>

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies constateerde in 2013 dat 374 gemeenten beschikten over een rekenkamer die in de afgelopen twee jaar ten minste één rapport heeft opgeleverd. Bij een deel van de overige gemeenten functioneert de rekenkamer nog niet/niet meer in verband met herindelingen. Bij de overige 15 gemeenten is de rekenkamer inactief, en heeft de raad het budget van de rekenkamer op 0 gezet. In de afgelopen vijf jaar daalde het budget dat aan alle lokale rekenkamers ter beschikking wordt gesteld met 10%, en verdere daling wordt verwacht. Deze tendens van een toenemend aantal 'slapende rekenkamers' en een verminderd budget, lijkt in tegenspraak met de verwachte grote decentralisatie van taken naar de gemeenten. Verwacht zou worden dat dan ook een toenemend belang aan controle zal worden gehecht.

Op landelijk niveau kan het parlement profiteren van de Algemene Rekenkamer (ARK), een gerespecteerd professioneel instituut met een omvangrijke staf en uitgebreide bevoegdheden om gedegen en kritisch onderzoek te doen. Vergeleken met lokale rekenkameronderzoeken krijgen onderzoeken van de ARK veel aandacht (en hebben dus relatief veel potentiële impact): ze worden standaard besproken in de Kamer en de media-aandacht in politiek Den Haag is nu eenmaal veel groter is dan op lokaal niveau (zie ook hoofdstuk 11). Ons is geen onderzoek bekend waarin de doorwerking van onderzoeken en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer structureel is geïnventariseerd.<sup>100</sup>

*Het 'regionale gat'*

Nu gemeenten steeds meer samenwerken, hetzij vrijwillig, hetzij daartoe gedwongen door wetgeving, ontstaat een nieuw controlevraagstuk. Veel samenwerkingen hebben de vorm van een gemeenschappelijke regeling, waarbij gemeenten bevoegdheden overdragen aan een nieuw gevormd bestuursorgaan. Daarnaast zijn veelvoorkomende vormen de Stichting, de BV en de NV, waarvan gemeenten gezamenlijk eigenaar zijn. De vraag is hoe gemeenteraden daar goed toezicht op kunnen houden. Onlangs is de Gemeentewet (artikel 184) aangepast wat betreft de bevoegdheden van rekenkamer(commissie)s: ook samenwerkingsverbanden en privaatrechtelijke rechtspersonen waarin meerdere gemeenten deelnemen en risico dragen kunnen nu worden onderzocht. Niettemin houden veel gemeenteraden het gevoel weinig zicht te hebben op de taken die op deze wijze buiten de deur worden uitgevoerd, wat een serieus probleem is voor het lokaal bestuur (Peters 2014).

*Weinig politieke aandacht*

De beschikbaarheid van een uitgebreid controle-instrumentarium betekent niet automatisch dat dit, zowel op nationaal als op lokaal niveau, effectief en efficiënt wordt ingezet. De politiek heeft in de dagelijkse praktijk op alle niveaus meer aandacht voor debat en besluitvorming, voor nieuwe plannen en ideeën, dan voor daadwerkelijke uitvoering en controle daarvan. In de Tweede Kamer wordt al jaren getracht dit te ondervangen door een Verantwoordingsdag, maar

<sup>99</sup> Het gemiddelde rekenkamerbudget is circa € 45.000 per jaar. Alle gemeenten opgeteld geven ruim €18 miljoen uit aan rekenkamers (De Jong, Lunsing, Fogl en Haven, 2013).

<sup>100</sup> Incidenteel wordt de meerwaarde van door de ARK uitgevoerde onderzoeken wel getoetst, bijvoorbeeld in 'peerreviews' met onderzoekers van Rekenkamers (of vergelijkbare instituten) uit andere landen. Ook laten onderzoekers van de ARK hun werk bij gelegenheid door universitaire onderzoekers beoordelen.

deze krijgt in vergelijking met de vaststelling van de begroting weinig aandacht, zowel van de media als ook van de parlementariërs zelf. Ook lokaal leert de ervaring dat er in de gemeenteraad aanzienlijk meer aandacht is voor begrotingen dan voor jaarverslagen: begrotingsvergaderingen beslaan vaak vele dagdelen. Jaarverslagen wordt vaak in een vergadering besproken en vastgesteld.

#### *Landelijk en lokaal vergeleken*

Overigens zijn de middelen en mogelijkheden die op nationaal niveau beschikbaar zijn om het beleid te controleren veel groter dan die van gemeenten. Op nationaal niveau zijn de volksvertegenwoordigers full-time professionals, die worden ondersteund door een professionele staf (de griffie van de Tweede en Eerste Kamer), fractieondersteuning en persoonlijke medewerkers. Departementen hebben vele middelen en mogelijkheden om aan benchmarks en monitoren deel te nemen en hebben vaak professionele afdelingen die de beleidsevaluaties structureel organiseren. Daarmee niet gezegd dat er op nationaal niveau sprake is van een ideale situatie, zoals bleek uit het voorgaande. Ook met alle professionele ondersteuning en instrumenten is het voor het parlement, en overigens eveneens voor de Algemene Rekenkamer, onmogelijk al het gevoerde beleid te volgen, te onderzoeken en te controleren.

Maar op lokaal niveau is dit wezenlijk anders. Daar zijn de volksvertegenwoordigers 'parttimers', hebben de meeste griffies een zeer beperkte omvang<sup>101</sup>, is niet tot nauwelijks sprake van persoonlijke ondersteuning van volksvertegenwoordigers en kunnen lokale rekenkamers, zoals opgemerkt, slechts een beperkt aantal onderzoeken doen. En, hoewel er op papier op lokaal niveau sprake is van een uitgebreid instrumentarium is de indruk dat hiervan weinig effectief gebruik wordt gemaakt (zie Castenmiller c.s. 2013 en Castenmiller 2012b). De inzet van beschikbare controle-instrumenten wordt voor een belangrijk deel bepaald door de in een gemeente bestaande politieke cultuur (Castenmiller c.s. 2013). Daarin bestaan behoorlijke verschillen tussen gemeenten (zie hoofdstuk 2): daar waar de verhoudingen sterk gepolitiseerd zijn, is alleen al de inzet van controle-instrumenten omstrede, laat staan de discussie over de resultaten. De betrokken onderzoekers veronderstellen dat een dergelijke invloed van de politieke cultuur op nationaal niveau minder groot is, en dat de Tweede Kamer wat dit betreft zich meer als een eenheid en onafhankelijker van de regering opstelt (Castenmiller c.s. 2013).

### **10.3 Inzichtelijkheid voor burgers**

Transparantie is een belangrijk aspect van een wederzijdse interactie en versterkt de geloofwaardigheid van publieke organisaties (BZK 2012: 127). Daar is nog werk aan de winkel. Zo is het stemgedrag van gemeenteraden en –raadsleden niet eenvoudig te achterhalen. Het initiatief om dit via [www.watstemmijnraad.nl](http://www.watstemmijnraad.nl) te ontsluiten is niet van de grond gekomen.<sup>102</sup> Het stemgedrag van Tweede Kamerleden is wel te volgen via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl). Het is overigens zeer de vraag in hoeverre burgers in het stemgedrag geïnteresseerd zijn.

Voor het vertrouwen van burgers in de lokale democratie is het vooral van belang dat zij inzicht hebben in de prestaties van de gemeente. Omdat bovengenoemde verantwoordingsinformatie vaak niet begrijpelijk is voor burgers wordt de laatste jaren gestreefd naar meer inzichtelijke verantwoording. Zo zijn er diverse gemeenten (waaronder bijvoorbeeld de gemeente Delft) die zelf verslagen laten maken van politieke besluitvorming en deze via website en bijlagen in lokale kranten aanbieden.

<sup>101</sup> Volgens onderzoek van de Vereniging van Griffiers beschikte de gemiddelde griffie in 2010 over 2,8 fte (zie Vereniging van Griffiers 2012). Volgens onderzoek van De Heus (2012) zijn er rond de 150 gemeenten waar de griffier een éénmanspost is, die hooguit een geringe mate van secretariële ondersteuning heeft.

<sup>102</sup> <http://georgeknightlang.wordpress.com/2014/01/13/watstemmijnraad-stemgedrag-raadsleden-slecht-te-achterhalen/>

De overheid stimuleert de laatste jaren het benutten van zogenaamde 'Open Data', opdat overheidsgegevens vrijelijk worden aangeboden, via databases en websites, en zo voor iedereen toegankelijk zijn. Zo heeft de rijksoverheid onder meer het Open Data Next programma ingericht, waarin bestaande data zoveel mogelijk worden ontsloten voor burgers en voor hergebruik. Dit programma richt zich op de rijksoverheid, maar zeker ook op lokale overheid. De kabinetsvisie 'Open Overheid' stelt nadrukkelijk dat dit moet bijdragen aan democratie en burgers in een controlerende rol moet brengen. Verder verzamelt de website 'waarstaatjegemeente.nl', een initiatief van VNG en KING, verzamelt bestaande informatiestromen en voegt daar een aantal gemeentelijke prestatie-indicatoren aan toe. Doel is burgers te laten zien hoe hun gemeenten – in vergelijking met andere gemeenten - presteren op tal van terreinen. Tussen 2010 en 2013 namen 239 gemeenten (59%) hieraan deel (Abma 2014: 42). Abma (2014: 47) geeft daarbij overigens aan dat gemeente wel vaak zeggen dat ze willen benchmarken, maar dat daar in de praktijk niets van terecht komt: gemeenten vergelijken zich wel met anderen maar dat leidt nooit tot het opsporen van best practices, kwaliteitskringen of andere mogelijkheden waarbij gemeenten van elkaar leren. Gemeenten communiceren hun resultaten naar hun burgers, met name via hun websites (en via waarstaatjegemeente.nl) en in kranten.<sup>103</sup> Soms is verantwoording verplicht: zo verplicht de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeenten jaarlijks de mate van tevredenheid van de 'klanten' van de Wmo te meten. Dit in het kader van de horizontale verantwoording over de Wmo aan de burgers en de gemeenteraden.

Zowel op rijks- als op gemeenteniveau zijn de beschikbaarheid en het gebruik van open data beperkt. Een burger moet nog steeds veel moeite te doen om bruikbare prestatiegegevens te verkrijgen van zowel de rijksoverheid als van gemeenten.<sup>104</sup> Om de inzichtelijkheid van gemeentelijke cijfers te vergroten, heeft een VNG-commissie onder leiding van Staf Depla in 2014 advies uitgebracht over een vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Die commissie pleit onder meer voor betere vergelijkbaarheid van begrotingen met behoud van beleidsvrijheid voor gemeenten. Gemeenten moeten hun eigen programma-indeling kunnen kiezen, maar door een vaste indeling van de productenraming moet het makkelijker worden om de prestaties van gemeenten onderling te vergelijken.

Soms nemen burgers het heft in eigen hand en ontwikkelen zelfs instrumenten ter controle van de overheid. Voorbeelden zijn de uitgebreide wikipedia-pagina over de Fyra of websites als [www.verbeterdebuurt.nl](http://www.verbeterdebuurt.nl). Bij slechte 'service' door een overheid kan een burger Facebook inzetten als een digitale schandpaal. Empirisch onderzoek in het onderwijs en de gezondheidszorg toont echter aan dat de bestaande mogelijkheden voor maatschappelijke controle via internet (vooralsnog) in beperkte mate worden gebruikt (Meijer 2005).

<sup>103</sup> Dat de cijfers worden gepubliceerd wil nog niet zeggen dat ze ook in de openbaarheid, dus met de gemeenteraden worden besproken. Veelal werden ze wel ter kennisname naar de raad gebracht, maar lang niet altijd leidde dat tot besprekingen (Abma 2014: 44).

<sup>104</sup> In andere landen, met name Engeland worden bijvoorbeeld ook, op nationaal niveau, gegevens gepubliceerd over het stemgedrag en andere activiteiten van volksvertegenwoordigers, zodat de burger zich vrij eenvoudig een oordeel kan vormen over deze volksvertegenwoordigers.

## 10.4 En dus: hoe staat het met verantwoording en controle?

Wat verantwoording en controle betreft ziet de SWOT-analyse er als volgt uit:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Uitgebreid en deugdelijk controle-instrumentarium beschikbaar, zowel lokaal als landelijk</li> <li>➤ Landelijk is veel professionaliteit en capaciteit beschikbaar voor de toepassing van het instrumentarium en het benutten van de resultaten</li> <li>➤ Bestuurlijk veel aandacht voor innovatieve instrumenten zoals Open Data</li> <li>➤ Lokale rekenkamers hebben in tien jaar tijd een plek in het bestel op lokaal niveau veroverd</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zowel landelijk als lokaal is er structureel weinig aandacht voor controle en toezicht (bij burgers, politici en media)</li> <li>➤ Lokaal beperkter instrumentarium, dat gefragmenteerd wordt benut</li> <li>➤ Politieke realiteit is vaak barrière voor effectieve controle op bestuurders</li> <li>➤ Prestatiegegevens zijn slecht toegankelijk en inzichtelijk voor burgers</li> <li>➤ Lokale rekenkamers bieden (nog) onvoldoende meerwaarde</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Er komt meer aandacht voor leren binnen de overheid (zodat bestaand instrumentarium beter wordt benut)</li> <li>➤ Benchmarks zoals 'Waarstaatjegemeente.nl' bieden doorontwikkelmogelijkheden</li> <li>➤ Nieuwe ontwikkelingen als 'Open Data' en financiële transparantie-initiatieven bieden mogelijkheden voor versterking toezicht en controle</li> <li>➤ Lokale rekenkamers kunnen meer bereiken dan ze nu doen</li> <li>➤ Actieve burgers die zelf instrumenten ontwikkelen ter controle van de overheid</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aandacht voor nieuwe ideeën is altijd groter dan voor (terugblikken) op oud beleid</li> <li>➤ Toenemende regionalisering maakt controle op lokaal bestuur lastiger voor raden</li> <li>➤ Rekenkamers steeds minder budget en steeds vaker 'in slaap'</li> <li>➤ Neiging om nieuwe regels en instrumenten toe te voegen leidt tot toenemende versnippering</li> </ul>

Vanuit een representatieve democratie-opvatting zou kunnen worden volstaan met een controle- en verantwoordingsinstrumentarium dat door de volksvertegenwoordigers zelf wordt beheerd en toegepast. Dat kan zowel tussen bestuurslagen onderling (verticaal toezicht) als binnen één bestuurslaag (horizontaal toezicht).

De trend van verticaal naar horizontaal toezicht is voor het lokaal bestuur een kans om de lokale democratie inclusief verantwoording en controle te versterken, maar er valt in dat opzicht nog veel te verbeteren. Er is een ruim controle- en toezichtsinstrumentarium voor volksvertegenwoordigers beschikbaar, maar in de dagelijkse politieke praktijk is op alle niveaus meer aandacht voor nieuwe plannen en ideeën dan voor daadwerkelijke uitvoering en controle daarvan. Volksvertegenwoordigers (met name op lokaal niveau) kunnen de beschikbare instrumenten vaker en vooral beter benutten. Zowel op lokaal als op nationaal niveau wordt de

effectiviteit van controle en toezicht mede bepaald door de politieke verhoudingen en de politieke cultuur. Coalitiepartijen werken niet altijd mee aan een effectieve inzet van het beschikbare instrumentarium, door de inzet van instrumenten te blokkeren (bijvoorbeeld van parlementaire of raadsenquêtes), door onderzoeksvragen te sturen of onderzoeksresultaten te bagatelliseren of zelfs te negeren, of door te beknibbelen op de budgetten voor onderzoek en controle (bijvoorbeeld van lokale rekenkamers).

Vanuit het perspectief van de participatieve democratie wordt benadrukt dat niet kan worden volstaan met controle en toezicht door bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het is van cruciaal belang dat ook burgers een rol spelen in de controle op het bestuur. Politici en burgers zouden meer dan nu het geval is bereid moeten zijn om verantwoording af te leggen aan de gemeenschap, of – nog meer in lijn met het participatiemodel - burgers zouden zelf instrumenten moeten kunnen hebben om inzicht te krijgen in de prestaties van politici, bestuurders en overheid. Ondanks visies als Open Overheid lijkt hiervan, zowel op lokaal als nationaal niveau, vooralsnog nog maar weinig sprake. Prestatiegegevens zijn slecht toegankelijk en weinig inzichtelijk voor burgers, al zijn er wel positieve ontwikkelingen, zoals het stimuleren van open data en de ontwikkeling van ‘waarstaatjegemeente.nl’.

Concluderend kan worden gesteld dat het veel beter kan en moet met de verantwoording en controle in ons democratisch systeem. Het lijkt er op dat dit echter niet zozeer komt doordat het instrumentarium onvoldoende is (al is er verbetering zeker mogelijk), maar omdat dit nog veel beter en systematischer ingezet en benut kan en moet worden. Op dit punt ontbreekt het overigens wel aan systematische kennis over de feitelijke inzet en de effectiviteit van de diverse instrumenten. Een echt kennisgat zit er op het punt van de toenemende regionale samenwerking en met name de vraag wat dit betekent voor de zeggenschap van de gemeenteraad. Voor het vertrouwen van burgers in de democratie is het van belang door te gaan met het ontwikkelen van inzichtelijke en toegankelijke prestatiegegevens over de overheid.

## Hoofdstuk 11 MEDIA

### 11.1 Inleiding

Een goed werkend democratisch stelsel waar burgers vertrouwen in hebben vraagt om een goede informatievoorziening over de prestaties van politici en bestuurders. Media zijn daarin een onmisbare intermediair tussen politiek en bevolking. Tussen 2001 en 2013 heeft jaarlijks steeds zo'n 65% van de bevolking vertrouwen in de media (geschreven pers, radio en tv). Dat vertrouwen is doorgaans hoger dan het vertrouwen in politieke instituties en fluctueert minder (SCP 2013: 62). Hoe terecht is dat vertrouwen? Hoe staat het met de kwaliteit van de media in relatie tot onze democratie?

Voor wat betreft de landelijke media zijn er zorgen, samenhangend met dalende krantenoplagen en kijkcijfers. De media-aandacht voor landelijke democratie is echter onverminderd groot. Nationale televisie, radio en kranten kennen veelal grote politieke redacties. Volgens schattingen lopen er op het Binnenhof tegenwoordig meer dan 300 parlementair journalisten rond. De Raad voor het Openbaar Bestuur gaf in 2003 aan dat de medirol landelijk zelfs zou zijn doorgeslagen: 'De media hebben een prominentere rol gekregen in het uitdragen van politiek gedachtegoed, participeren zelf in het publiek debat en bepalen mede de politieke agenda. (...) De volksvertegenwoordiging verliest positie als centrale plaats voor het maatschappelijke debat ten gunste van de media. Als controleur van de macht is het parlement in concurrentie met de media. Door dit terreinverlies op twee belangrijke functies kunnen de media in toenemende mate de politieke agenda bepalen' (Rob 2003:7). De bezorgdheid over de zogenaamde 'mediacratie' – het idee dat er geregeerd wordt door diegene die er in slaagt om via de media de publieke opinie te beïnvloeden – steekt met enige regelmaat de kop op. Afhankelijk van het perspectief maakt men zich meer of minder zorgen: (oud-)politici waarschuwen voor de toegenomen macht van de media en wijzen erop dat politici niet anders kunnen dan zich voegen naar de wetten van de mediacratie, terwijl vertegenwoordigers van de media benadrukken dat zij slechts doorgeefluik zijn en dat de opkomst van de sociale media met de vele discussiefora, weblogs, filmpjes en politieke websites de veronderstelde macht van de geregisseerde massamedia sterk hebben teruggedrongen.

Lokaal zijn de zorgen van totaal andere aard. Vergeleken daarmee zijn de zorgen over de landelijke media bijna 'peanuts'. In de lokaal democratie(ën) gaat het niet om de vraag of de media teveel invloed hebben, maar om de vraag of er nog wel voldoende onafhankelijke politieke berichtgeving bestaat, en of de overgebleven media kwantitatief en kwalitatief voldoende aandacht (kunnen) besteden aan het reilen en zeilen van de lokale democratie. Wat weten we over de vraag welke lokale media nog spelen ten aanzien van de lokale democratie?<sup>105</sup> In de volgende paragraaf zetten we de beschikbare gegevens op een rijtje.

### 11.2 Lokale media

Gemeenten dragen bij aan de kosten van de lokale omroep. Ex artikel 2.170a van de Mediawet 2008 volgt dat de bekostiging zodanig moet zijn dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd. Het begrip 'toereikend media-aanbod' is in de wet echter niet nader gedefinieerd noch gekwantificeerd.

<sup>105</sup> Uiteraard besteden ook landelijke media incidenteel aandacht aan lokale democratie. Dat laten we hier buiten beschouwing.



Anno 2011 waren er 290 lokale omroepen.<sup>106</sup> Onderzoek uit 2011 laat zien dat er in Nederland geen plekken verstoken zijn van lokale media: er is altijd een huis-aan-huisblad, een website met regionieuws en een regionale omroep. Ook is er vrijwel altijd een regionale krant en een lokale omroep. Slechts vijf gemeenten hadden op dat moment geen regionaal dagblad (2% van de bevolking), en zo'n 30 gemeenten hadden geen lokale omroep. (Brakman 2011). Regionale omroepen behoren tot de best beluisterde radiozenders (NOM Print Monitor 2013).

Met name met de geschreven pers gaat het echter niet goed. De oplage van regionale en lokale dagbladen daalt gestaag (net als die van landelijke dagbladen). Regionale bladen fuseren, waardoor het verspreidingsgebied van deze bladen steeds groter wordt. Het aantal (gratis) huis-aan-huis-bladen neemt door teruglopende advertentieopbrengsten nog steeds af en regionale redacties bezuinigen op personeel. De meeste regionale kranten hebben allang geen politieke verslaggever meer voor alle gemeenten in de regio.

In 2012 waren er per gemeente gemiddeld 29 nieuwskanalen.<sup>107</sup> Uit onderzoek van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek uit 2014 blijkt dat maar een derde hiervan daadwerkelijk lokaal nieuws bevat en dat bovendien veel van dit nieuws dezelfde oorsprong heeft (denk aan een regionale omroep die gelijktijdig actief is op tv, radio en internet en zo via drie kanalen in veel gevallen hetzelfde nieuwsbericht verspreidt, maar net iets anders verpakt). Met name huis-aan-huisbladen en de zgn. hyperlocals (professionele websites met lokaal nieuws zoals Dichtbij.nl) kopiëren veel nieuwsberichten. Als deze dubbelingen worden weggenomen, resteren tien nieuwskanalen in handen van vijf nieuwsorganisaties. Het gaat hierbij om een gemiddelde: in de gemeenten Sluis en Stein zijn er bijvoorbeeld niet meer dan drie afzonderlijke 'stemmen' te horen.<sup>108</sup>

Relevant is nog, tot slot, dat diverse gemeenten de laatste jaren ertoe zijn overgegaan om zelf verslagen laten maken van politieke besluitvorming en deze via website en bijlagen in lokale kranten aanbieden.

#### *Online verslaggeving*

Online zijn regionale en - voor zover zij nog bestaan - lokale omroepen actiever dan voorheen. Ook regionale en lokale bladen maken meer gebruik van internet, maar uit onderzoek blijkt dat op sites van regionale en lokale kranten en omroepen zelden iets staat dat niet ook in het traditionele medium te vinden is (Brakman 2011). Nieuwe lokale sites zijn voor een groot deel aggregatie-sites: deze bevatten per definitie geen origineel nieuws. Bovendien gaat het bij deze media niet om onderzoeksjournalistiek, maar verslaggeving van actualiteiten: wel dát iets gebeurt, maar niet waarom iets gebeurt (Kik c.s. 2013).

Hyperlocals zijn nieuwe digitale initiatieven die content kunnen bevatten die niet elders zijn te vinden. De sites worden gevuld door journalisten en niet-journalisten die artikelen publiceren over gebeurtenissen in hun eigen dorp of stad. Soms uit onvrede met de lokale berichtgeving, soms uit liefde. Gemiddeld heeft een Nederlandse gemeente 1,5 hyperlocal, bleek uit onderzoek van het Stimuleringsfonds voor de Pers in 2012. Het is de vraag wat de burger opschiet met deze hyperlocals, omdat uit dit onderzoek ook bleek dat dit soort initiatieven nu vooral ontstaan in gemeenten waar al veel media zijn. Neemt de aandacht van de regionale pers voor een bepaalde gemeente af, dan zijn er ook minder lokale initiatieven te vinden (Bakker en van Kerkhoven 2013).

Een inhoudsanalyse van regionale en lokale nieuwsberichten uit 2013 laat zien dat online

<sup>106</sup> Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 5 december 2011, kenmerk 348455, p.7.

<sup>107</sup> <http://www.persinnovatie.nl/8851/nl/overzichtskaarten-interactief>

<sup>108</sup> <http://www.persinnovatie.nl/16561/nl/dagblad-trekt-de-kar-maar-hoelang-nog>

regionale dagbladen absoluut gezien de meeste onlinenieuwsberichten over lokaal beleid brengen (27% van alle berichtgeving gaat over beleid), gevolgd door de weekbladen (26%). Lokale en regionale omroepen leveren samen 33%, hyperlocals 14%. De websites van lokale publieke omroepen bevatten in relatieve zin het meeste nieuws over lokaal beleid (28%), offline zijn de regionale dagbladen met 22% van de berichten over lokaal beleid de grootste informatiebron. Wat de inhoud van de berichten over lokaal beleid betreft, blijken de onderwerpen wonen, bestuur, verkeer en natuur (gezamenlijk 61%) te domineren. (Kik en Landman 2013).

Een andere uitkomst van dit onderzoek is dat in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners het meest over lokaal beleid wordt bericht. Dit komt onder meer omdat er meer onlinenieuwsmedia aanwezig zijn en meer overheidsvoorzieningen en -instanties. Bij onder de 100.000 inwoners is sprake een sterke daling van zowel het aantal onlineberichten als het aantal berichten over lokaal beleid. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is er zelfs vrijwel geen online-nieuws over lokaal beleid te vinden (Kik c.s. 2013: 59)

In 2013 had 1 op de 6 onlineberichten betrekking op de beleidsagenda van de lokale politiek. Opvallend genoeg bleef dit gelijk in 2014 – in de periode van raadsverkiezingen. Het lijkt erop dat de lokale verkiezingen dus vrijwel geen invloed hebben op het aantal online nieuwsberichten over lokaal politiek nieuws.<sup>109</sup>

#### *Sociale media*

Steeds meer burgers gebruiken sociale media, begin 2014 zelfs bijna 9 van de 10 Nederlanders van 15 jaar en ouder (Boeke c.s. 2014). Gevolg is dat ook politici meer gebruik gaan maken van deze media om de kiezer te bereiken en te informeren. Onderzoek van TNS-NIPO geeft echter aan dat bij de raadsverkiezingen van 2014 slechts 13% van de kiezers aangeeft informatie over politieke partijen te zoeken via sociale media. Daarbij is Facebook de belangrijkste informatiebron: 11% van de kiezers zoekt daar informatie. (TNS-NIPO 2014).

Veel gemeenten zetten sociale media in voor communicatie met de burger, maar het is vooral eenrichtingsverkeer. Het is een aanvullend communicatiemiddel voor nieuws en besluitvorming van de gemeente (84%) en in mindere mate voor burgerparticipatie (41%). Politici en politieke partijen lijken nog onvoldoende doordrongen van de interactieve en mobiliserende potentie van sociale media. (BZK 2012: 121; Rob 2012c).

#### *Informatiebronnen voor kiezers*

Los van de verkiezingen ontstaat eenzelfde beeld van waar kiezers hun indrukken over politieke partijen vandaan halen: kiezers geven aan dat zij vooral huis-aan-huisbladen en regionale en lokale kranten raadplegen (37 resp. 25%), gevolgd door nationale radio en tv en informatie van de gemeente zelf (24 resp. 20%). Tegelijk is aan raadsleden gevraagd waar zij denken dat burgers hun informatie vandaan halen. Daarbij wordt de rol van sociale media sterk overschat (35%), evenals de gesprekken die zij als raadslid zelf hebben met kiezers op straat (28%). Wel zijn ook raadsleden zich bewust van de sterke rol die gedrukte media (nog) spelen (36% voor huis-aan-huisbladen, 27% voor regionale en lokale bladen). (TNS-Nipo 2014).

---

<sup>109</sup> <http://www.persinnovatie.nl/16561/nl/dagblad-trekt-de-kar-maar-hoelang-nog>

### 11.3 En dus: hoe staat het met de lokale media?

Uit het voorgaande kunnen een aantal sterke en zwakke punten worden gedistilleerd. Afgezet tegen relevante ontwikkelingen levert dat de volgende SWOT-tabel op:

<p><b>Sterkten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Relatief groot vertrouwen in media</li> <li>➤ Traditionele media (h-a-h-bladen en radio) belangrijke informatiebron</li> <li>➤ Geen plekken verstoken van lokale media</li> <li>➤ Lokale omroepen en bladen online steeds actiever</li> <li>➤ Nieuws wordt gedemocratiseerd: hyperlocals vullen gaten</li> </ul>	<p><b>Zwakten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Onduidelijk wat 'toereikend media-aanbod' (mediawet) is</li> <li>➤ Regionale media (met name kranten) doen steeds minder aan politieke verslaggeving</li> <li>➤ Daling oplages h-a-h-bladen (belangrijkste bron lokaal nieuws)</li> <li>➤ Veel (online) nieuws is herhaling in bewerkte vorm</li> <li>➤ Geen extra aandacht media bij lokale verkiezingen</li> <li>➤ In (over) kleine gemeenten online nauwelijks media-aandacht</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Potentie van sociale media nog onvoldoende benut door burgers en politici</li> <li>➤ Democratiseringstendens zet (ook in media) door</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nieuwe generaties lezen geen (betaalde) kranten meer, dus regionale kranten blijven bezuinigen op (politieke) redacties</li> <li>➤ Nog geen succes met nieuwe verdienmodellen voor online politieke verslaggeving</li> </ul>

Over de kwaliteit en kwantiteit van politieke verslaggeving bestaan op landelijk niveau heel andere zorgen dan op lokaal niveau. Al jaren waarschuwen (oud-)politici, maar ook een adviesorgaan als de Raad voor het Openbaar Bestuur voor de groter wordende invloed die de media hebben op de landelijke politiek, de politieke agenda en daarmee de democratie. Op lokaal niveau is het voornaamste probleem in zekere zin het spiegelbeeld: daar kan een, vooral kwalitatief, tekort aan politieke berichtgeving worden waargenomen.

Positief is dat het vertrouwen in de media door de jaren heen hoog en stabiel is, zeker vergeleken met het vertrouwen in politieke instituties. En, hoewel lokale media meer en meer worden vervangen door regionale media, zijn er geen plekken verstoken van lokale media. Die lokale media doen meer dan alleen lokaal amusement: rond de 27% van hun berichten betreft (lokaal) beleid. Opvallend is dat in verkiezingstijd dat aantal berichten niet lijkt toe te nemen.

Minder positief is dat het aantal huis-aan-huis-bladen daalt en regionale redacties sterk bezuinigen sterk op personeel en politieke verslaggeving. Online-verslaggeving zou dit kunnen ondervangen, maar heeft momenteel nog weinig toegevoegde waarde. Traditionele media zijn nog altijd belangrijker dan digitale media: regionale omroepen behoren tot de best beluisterde radiozenders en lokale huis-aan-huisbladen zijn de belangrijkste informatiebron voor kiezers. Raadsleden overschatten het belang van sociale media als informatiebron voor kiezers.

Uiteraard bestaan er ook hierbij verschillen tussen gemeenten. Zo is in kleine gemeenten is nauwelijks online-aandacht voor lokale politiek. Zelfs de betrekkelijk nieuwe Hyperlocals (websites met lokaal nieuws) vullen dat gat (nog) niet, want zij ontstaan vooral in gemeenten waar al veel media zijn

De mediawet schrijft voor dat gemeenten zodanig bijdragen aan de kosten van de lokale omroep dat op lokaal niveau in een 'toereikend media-aanbod' kan worden voorzien, maar wat toereikend is wordt niet gedefinieerd of gekwantificeerd. Het is ons niet bekend hoe gemeenten in de praktijk om (moeten) gaan met deze verplichting, maar de indruk is dat er geen sprake is van een toereikend media-aanbod om burgers te voorzien van een goede informatievoorziening over de prestaties van (de vertegenwoordigers van) hun lokale democratie.

Wat betreft bereik en benutting van lokale media doemen geen belangrijke kennisomissies op. Veel is bekend en veel wordt gemeten (deels door media-organisaties zelf). Hoewel het vertrouwen in media hoog is, is het algemene beeld en de tendens van de ontwikkelingen vrij negatief: bij de landelijke democratie lijkt de rol van de media in zekere zin te zwaar, bij de lokale democratie lijkt die rol daarentegen te licht te worden om een goede informatievoorziening over de prestaties van politici en bestuurders te kunnen waarborgen.

## Bijlage 1    Literatuur

Aardema, H., M. Boogers en A. Korsten (2012). Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-33.

Aarnink, H., en T. Neyenhuis (2010). *(Raads)werk in uitvoering*, masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Aarts, C.W.A.M. (1999). *Opkomst bij verkiezingen*. Rapportage in opdracht van het ministerie van BZK. Den Haag.

Aarts, K. en H. van der Kolk (2011). Inleiding op thema Verkiezingen, politieke partijen en kiezers. In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, pp. 239-246.

Abma, K. (2014). *Kwaliteit van Nederlandse gemeenten volgens hun inwoners*. Paper voor 13de Politicologenetmaal, 12-13 juni 2014.

Abma, K. (2012) *Beoordelen van gemeenten*. (Dissertatie) Wolf Productions.

Aerts, R. (2013). *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal*. Amsterdam: Boom.

Akkerman, T. (2006). Deliberatie en democratie. Een pleidooi voor vernieuwing van de politieke cultuur. In: J. Grin, M. Hajer en W. Versteeg (red.) (2006). *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant.

Albeda, H. (2013a). Gevaren van de doe-democratie, blog, 30-1-2013.

Albeda, H. (2013b). Doe-democratie en wederkerigheid, blog, 10-7-2013.

Albeda, H. (2013c). De zelfredzame burger in de doe-democratie, blog, 26-9-2013.

Andeweg, R.B. en J. Thomassen (red.) (2011a). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.

Andeweg, R. (1989). Institutional Conservatism in the Netherlands: Proposals for and Resistance to Change. In: H. Daalder and G.A. Irwin (eds.). *Politics in the Netherlands: How Much Change?* London: Frank Cass.

Andeweg, R.B. en J. Thomassen (2011b). *Van afspiegelen naar afrekenen*. Leiden: Leiden University Press.

Bakker, P en M. van Kerkhoven (2013). Hyperlocal in Nederland, De nieuwe nieuws-websites in de praktijk. In: Q. Kik en L. Landman (red). *Nieuwsvoorziening in de regio*. Den Haag: Stimuleringsfonds voor de Pers, pp. 75-94.

- Bleijenberg, C.E., H. Tjalma-den Oudsten, V.P. van Stipdonk en N. Smet (2006) *Lokale verhalen: veranderen kan op vele manieren*. Den Haag: VNG.
- Bleijenberg, C.E., P.G. Castenmiller en J.W. Proptius (2005). *Het beeld van de burger*. Den Haag: SGBO.
- Boekee, S., C. Engels en N. van der Veer (2014). *Nationale Social Media Onderzoek 2014*. Onderzoeksbureau Newcom Research & Consultancy.
- Boer, N. de, A. van Diepen en L. Meijs (2013). *Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag: RMO.
- Boogers, M. (2014). Recruitering en selectie op lokaal niveau. In: Raad voor het openbaar bestuur. *Politieke partijen: overbodig of nodig?* Den Haag.
- Boogers, M. (2013). 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?'. *Bestuurswetenschappen*, 67(4), 19-40.
- Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.
- Boogers, M. (2008). 'Local political parties in the Netherlands: Anomaly or prototype?' In: M. Reiser & E. Holtman (Eds.), *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European countries*. Wiesbaden: Ve Verlag, 149-168.
- Boogers, M. en L. Salome (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?* BMC.
- Boogers, M. en J.J.C. van Ostaaijen (2011). 'Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010'. *Bestuurswetenschappen*, 65(6), 17-39.
- Boogers, M., B. Denters en R. Reussing (2010). 'Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap'. *Bestuurswetenschappen*, 64(3), 6-28.
- Boogers, M. en G. Voerman (2010). Het eigen karakter van lokale groeperingen. *Res Publica: Politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen*, 52(2), 263-265.
- Boogers, M. en G. Voerman (2010). 'Independent Local Political Parties in the Netherlands'. *Local Government Studies*, 36(1), 75-90.
- Boogers, M. en J.J. van Ostaaijen (2010). *Lokale kiezers, lokale keuzes. Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Boogers, M., P. Lucardie en G. Voerman (2006). *Lokale politieke groeperingen: belangenbehartiging, lokalisme en protest*, Tilburg/Groningen: TSPB en DNPP.
- Boogers, M., P. Tops en A. Vries (2005). *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?* Derde jaarbericht Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale Democratie, Den Haag: VNG.

Bovenkamp, H. van de, en H. Vollaard (2014). *De democratische kwaliteit van het sociale domein: gekozen en niet gekozen vertegenwoordiging*. Paper voor Politicologenetmaal 2014.

Bovens, M. (2006). De diploma-democratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie. *Beleid en Maatschappij*, 33(4).

Bovens, M, en A. Wille (2011). Politiek vertrouwen in Nederland. In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press.

Bovens, M. en A. Wille (2010). *Diploma-democratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

Brakman, I. (2011). *Regionale Media Centra*. Wormer.

Broder, D.S. (1971). *The Party's Over. The Failure of Politics in America*. New York: Harper & Row.

Brunschot, A.G.M. van, D.A. van Steensel (2004). *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?* Tweede jaarbericht Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. Den Haag: VNG.

Buuren, M. van, en J. Edelenbos (2008). *Kennis en kunde voor participatie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

BZK (2013). *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van BZK.

BZK (2012). *Staat van het bestuur*, Den Haag: Ministerie van BZK.

BZK (2010). *De raad en burgerparticipatie: Ieder in zijn rol en in zijn kracht*: Den Haag: ministerie van BZK.

BZK/E. Wisse (2006). *Bevordering van de democratie. Een internationale vergelijking van beleid en uitvoeringspraktijk*. Den Haag: Ministerie van BZK.

BZK (2007). *De staat van onze democratie. Een verslag van debatten in het land en op de website*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Castenmiller, P. (2014). Overheidsvernieuwing in Nederland. *Stuur 2014*, 3(2), maart, 28-29.

Castenmiller, P. (2012). Innovatie in het raadswerk. In: *Terug naar de Toekomst*. Jaarboek Vereniging van Griffiers, Den Haag: SDU.

Castenmiller, P. (2012b). Informatievoorziening in de Onderbond, informatie in de gemeente. In: G. Enthoven (ed.) *Informeren of manipuleren? Over het samenspel tussen politicus en ambtenaar*. Den Haag: SDU.

Castenmiller, P. (2010a). Professionalisering van de gemeenteraad, in: *Het huis van de democratie na de gemeenteraadsverkiezingen: achterstallig onderhoud*. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2010. Den Haag: SDU.

Castenmiller, P. (2010b). Lokale partijen groeien verder. *VNG magazine* 7, 36.

Castenmiller, P. (2004). De Nederlandse burgemeester: een rechtsbuiten in de lokale politiek. *Burger, Bestuur & Beleid*, 1(2), 114-124.

Castenmiller, P. (2001). *De levende werkzaamheid: politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*. Proefschrift.

Castenmiller, P. en K. Peters (2014). De meerwaarde van lokale rekenkamers, over de rol van rekenkamers bij controle in het sociale domein. *TPC, tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control*, 12(2), 16-20.

Castenmiller, P., M. van Dam en K. Peters (2013). '..... geven de raad alle inlichtingen..... Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad'. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Castenmiller, P. en K. Peters (2013). Opschalen en decentraliseren. *Openbaar Bestuur*, 23(10), 15-19.

Castenmiller, P. en M. van Dam (2010). *Opinies over lokaal bestuur*. Rapportage in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag.

Castenmiller, P., M. van Dam, N. Damen en D. Emans (2010). *Terugtrekkende wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*. Den Haag.

Castenmiller, P., en N.W. Gerritsen (2002). *Burgers over lokaal bestuur. Ontwikkelingen sinds 1982*. Den Haag: SGBO.

CBS (2011). *Verkiezingen: participatie, vertrouwen en integratie*. Den Haag: CBS.

Daemen, H.H.F.M. (2000). 'Deepening democracy: bringing people back in', in: F. Theron, *Good governance for people: policy and management*. University of Stellenbosch (SA), 2000.

Dalton, R.J., (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices; The erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Dam, M. van (2012). Vertrek van wethouders geen bestuurlijk probleem. *Openbaar bestuur*, maart, pp. 11-15.

Dekker, P. (2013). Participatie als eigen verantwoordelijkheid. *Christen Democratische Verkenningen*, voorjaar, 70-78.

Dekker, P. (red.) (2006). *Politiek cynisme*, Driebergen: Stichting Synthesis.

Dekker, P. (red.) (2002). *Niet-stemmers, Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Den Haag: SCP.

*Denken over democratie*. Uitgave ter gelegenheid van het afscheid van Hans van Mierlo uit de dagelijkse politiek (met bijdragen van Abram de Swaan, Ralph Dahrendorf en Jan Vis), 1999.

Dekker, P. en J. de Hart (2011). Vrijwilligerswerk in beweging: Nederlandse cijfers in breder perspectief. In: E. Boss en R. Hetem (red.). *Vrijwilligerswerk Onderzocht, ViO-cahier*, 7-19.



Dekker, P., J. de Hart en E. van den Berg (2004). Democratie en civil society. In: *In het zicht van de toekomst, Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: SCP.

Denters, B. en M. Boogers (2012). *Naar een local democratic audit*. Paper Politicologenetmaal 2012.

Denters, B., Mouritzen, P.E., en L.E. Rose (2012). *Size and Local Democracy: A Summary of Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands*. Paper IPSA conference, Madrid, 8-12 juli 2012.

Denters, S.A.H. en Klok, P.J. (2013). Citizen Democracy and the Responsiveness of Councillors: The Effects of Democratic Institutionalisation on the Role Orientations and Role Behaviour of Councillors. *Local government studies*, 39(5), 661-680.

Denters, B., M. de Groot en P.J. Klok (2011). 'Staan voor' en 'gaan voor': Vertegenwoordiging in de lokale democratie. In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.) (2011a). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press. pp. 369-383.

Denters, B. and L.E. Rose (eds.) (2005). *Comparing Local governance. Trends and developments*. Basingstoke: Palgrave McMillan.

Derksen, W. en L. Schaap (2010). *Lokaal bestuur* (zesde druk). Dordrecht: Convoy Uitgevers.

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Enthoven, G. (ed.) (2012). *Informer en manipuleren? Over het samenspel tussen politicus en ambtenaar*. Den Haag: SDU.

Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Proefschrift Universiteit Tilburg. Delft: Eburon.

Euser, B. (2009). *Lokale leiders. De opkomst van de geuzendemocratie*. Amsterdam: Augustus.

Frandsen, A.G. (2002). Size and electoral participation in local elections. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, 853-869.

Franzke, J., M. Boogers, J. Ruano en L. Schaap (eds.) (2007). *Tensions between local governance and democracy*. Den Haag: Reed Elsevier.

Graaf, L. d., J. van Ostaaijen en M.P.A. Hendriks (2010). *Noties voor participatienota's? Een verkennende analyse naar lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten*, BZK-publicatiereeks over burgerparticipatie.

Grin, J., M. Hajer en W. Versteeg (red.) (2006). *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant.

Groot, M.S. de (2009). *Democratic effects of institutional reform in local government* (dissertation). Universiteit van Twente.

- Hartman, I. (2008). Burgerschap en patronen van politieke participatie. In: *Jaarboek KennisSamenleving*. Uitgeverij Aksant.
- Heijden, G.M.A. van der, en J.F. Schrijver (red.)(2002). *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. XPIN-reeks. Delft: Eburon.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Helden, W. van, J. Dekker, P. van Dorst en J. Govers-Vreeburg (2009). *We gooien het de inspraak in*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk. Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Gennep B.V.
- Hendriks, F. (2011). Iedereen bemoeit zich met alles: over effectiviteit en geloofwaardigheid van de Nederlandse democratie . In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hendriks, F. (2005). *Reinheid en democratie, over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking*, Oratie, Utrecht: Lemma.
- Hendriks, F. c.s. (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013*.
- Hendriks, F., J. van Ostaaijen en M. Boogers (2012). Voor en na Fortuyn: veranderingen en continuïteiten in het burgeroordeel over het democratisch bestuur in Nederland. *Beleid en maatschappij*, 39(2), 129-152.
- Hendriks, F. en T. Toonen (1998). *Schikken en plooiën, de stroperige staat bij nader inzien*. Assen: van Gorcum.
- Hendriks, F. c.s. (2011). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2011*.
- Hendriks, F., V.P. van Stipdonk en P.W. Tops (2005). *Urban-regional governance in the European Union: practices and prospects*. Den Haag: Elsevier.
- Hendriks, F. en P. Tops (2001). *Politiek en interactief bestuur*. Den Haag: Elsevier.
- Heus, C.M. de (2012). *De Sologriffier*. Vereniging van Griffiers.
- Hilhorst, P. en J. van der Lans (2013). *Sociaal doe-het-zelven. de idealen en de politieke praktijk*.
- In 't Veld, R. (2013). *Essay: De gemeenteraad in de toekomst: een tedere balans*.
- Jong, J. de, B. Litjens en I. Pröpper (2013). *Rapportage Online Enquête Doe-democratie onder gemeenten*. Vught: Partners+Pröpper.

Jong, P.O. de., J.R. Lunsing, E. Fogl en F. Haven (2013). *De staat van de Rekenkamer Een onderzoek naar institutionele vormgeving, budget en output van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, Stibabo in opdracht van de NVR.

Jong, H.M., S.A.H. Denters, E. van Thijn, H. Wieringa e.a. (1994). *De lokale democratie bedreigd?* Bussum: Coutinho.

Kanne, P., J. van den Berg en H. Albeda (2013). *Niet iedereen is toe aan de 'participatiesamenleving'*. Amsterdam: TNS/NIPO.

Karsten, N. en T. Jansen (2013). Veranderend lokaal gezag: de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.

Kemenade, J.A. van (2002). *Democratie als opgave. Een selectie van artikelen en toespraken van J.A. van Kemenade (1992-2002)*. Den Haag: Elsevier.

Kessel, S. van, en A. Krouwel (2011). Van vergankelijke radicale dissidenten tot kwelgeesten van de gevestigde orde: nieuwe politieke partijen in Nederland en de toekomst van de representatieve democratie. In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, pp. 301-318.

Kessens, H. en T. Kock (2009). *Op het tweede gezicht: gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

Kik, Q. en L. Landman (2013). Wie waakt er in de regio? Inhoudsanalyse van lokaal georiënteerde nieuwsmedia in 80 Nederlandse gemeenten. In: Q. Kik en L. Landman (red.). *Nieuwsvoorziening in de regio*. Den Haag: Stimuleringsfonds voor de Pers, pp. 29-60.

Kik, Q., P. Bakker, L. Buijs, J.Katz (2013). Meer nieuwsaanbod, meer van hetzelfde nieuws, Een aanbodsanalyse van de positie van nieuwsvoorziening in de regio anno 2012. In: Q. Kik en L. Landman (red.). *Nieuwsvoorziening in de regio*. Den Haag: Stimuleringsfonds voor de Pers, pp. 9-28.

Kolk, H. van der, & K. Aarts (2011). Verschillen Nederlandse politieke partijen in de ogen van de kiezers? In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, pp. 267-282.

Koole, R. (1992). *De opkomst van de moderne kaderpartij*. Utrecht: Het Spectrum.

Kouwe, E. van der, P. Pennings en H. Keman (2011). Tussen mandaat en resultaat: problemen in de vertegenwoordigende democratie? In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, pp. 351-368.

Loots, J. en P.H. Peeters (2013). *De gemeenteraad heeft geen toekomst, waarom stemmen op 19 maart 2014?* Eindhoven: Uitgeverij Pepijn.

Loots, J., A. Bakker en B. Duvivier (2013). *Dorps- en wijkraden in Nederland*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mark, R. van der, A. Oostdijk, R. Beerepoot en H. Heins (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Berenschot, in opdracht van het ministerie van BZK.

Meijer, A. (2005) Vreemde ogen dwingen, Maatschappelijke controle in de publieke sector. *Bestuurskunde* (1), 25-31.

Michels, A. en L. De Graaf (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.

Miljard, J. (2013). "Can the public be both smart en caring?", lezing op lustrumcongres Prettig Contact met de Overheid, 26-9-2013.

Motivaction (2001). Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie. In: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*. Den Haag.

NDP Nieuwsmedia (2014). *Nieuwsmedia Academy Syllabus 28 maart 2014*. NDP Nieuwsmedia, brancheorganisatie voor nieuwsbedrijven.

NICIS (2009). *Bouw aan democratie met de burgers! Nieuwe kansen voor het lokale referendum*. Den Haag: NICIS Institute.

NOM Print Monitor (2013). <http://www.nommedia.nl/onderzoek/nom-print-monitor/>

Ostaaijen, J. van (2012). Ondertussen in de lokale politiek, De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de Leefbaarbeweging en Pim Fortuyn. *Beleid en Maatschappij*, (39)2, 194- 212.

Peters, K. (2014 – te verschijnen). Het college van B&W. In: E.R. Muller & J. de Vries (red.) *Handboek Burgemeester*. Alphen aan den Rijn: Kluwer (Handboeken Veiligheid series).

Peters, K. (2014). *De lokale staat*. Oratie Universiteit Maastricht.

Peters, K. (2010). Denen worstelen ook met burgerparticipatie. *Openbaar Bestuur*, 20(2), 20-22.

Peters, K. (2010). Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument. In: *Het huis van de democratie na de gemeenteraadsverkiezingen: achterstallig onderhoud?* Jaarboek Vereniging van Griffiers, Den Haag: SDU.

Peters, K. (2006). Impuls voor de lokale democratie? De casus van de WMO. In: E.K. Schrijvers, P.L. Meurs en G.H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Peters, K. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar rijksbesluitvorming in Nederland*. proefschrift Vrije Universiteit. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California.

Pleij, H. (2014). Uitvoeren, dat veronderstelt coördinatie, gezag en controle. En daar zijn we niet goed in. *Bestuurswetenschappen* 68(2), 5-12. (interview door V.P. van Stipdonk).

- Prodemos (2014). *Onderzoeksrapport: vrouwen in de gemeenteraden*. Den Haag: Prodemos.
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Vormen van democratie*. Amsterdam: SWP.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012a) *Loslaten in vertrouwen*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012b). *Cahier Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012c). *In gesprek of verkeerd verbonden*. Den Haag
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010a). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010b). *Het einde van het blauwdruk-denken*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003). *Politiek en Media: pleidooi voor een LAT-relatie*. Den Haag.
- Reif, K. en H. Schmitt (1980). Nine second-order national elections. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44.
- Ridder, J. den, en P. Dekker (2012). De publieke opinie over eigen verantwoordelijkheid. In: *Een beroep op de burger*. Den Haag: SCP, pp. 277-302.
- Rosema, M. en M. Boedeltje (2011). *Gemeenteraadsverkiezingen 2010: Een blik achter de schermen*. Universiteit Twente, in opdracht van het Ministerie van BZK.
- Saward, M. (2008). Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected. *The Journal of Political Philosophy*, 1-21.
- Saward, M. (2006). The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 5, 297-318.
- Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder. Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland, 1998-2010*. Proefschrift Universiteit Maastricht.
- Schrijvers, E. (2008). Democratie is geen nulsomspel. *Socialisme & Democratie* 6, 41-47.
- SCP (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Auteurs: P. van Houwelingen, A. Boele en P. Dekker. Den Haag.
- SCP (2013). *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag.
- SCP (2011). *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag.
- SCP (divers). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag.

SCP (divers). *De sociale staat van het platteland*. Den Haag.

Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (1999). *Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag/Alphen aan den Rijn: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Samsom.

Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde*. Den Haag: NSOB.

Steur, B. (red.) (2005) *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*. Den Haag: Elsevier.

Steur, B., M. Thaens en E. Weststeijn (2010). *Dromen van democratie en bestuur. Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 4.0 en 6.0*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Stipdonk, V.P. van (2014). Gewoon doen! Een beschouwing over vier kritieken op de Doe-democratie. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 70-81.

Stipdonk, V.P. van (2013). *Doe-democratie Discussiestuk*. Notitie voor afdeling Interactie, Directie Burgerschap & Informatiebeleid DG Bestuur en Koninkrijksrelaties, Ministerie van BZK.

Stipdonk, V.P. van (2007). Beroepsgroep onder de loep, ontwikkelingen in het burgemeestersbestand 1998 – 2006. *Burgemeestersblad*, 44, 16-18.

Stipdonk, V.P. van (2007). Vijf misverstanden over het raadswerk. *Raadsledennieuws*, 5, september, 3-4.

Stipdonk, V.P. van (2006). Inzicht in de kracht en kwetsbaarheid van het lokaal bestuur. *Vernieuwingsimpuls*, nr. 24, april, 3-5.

Stipdonk, V. van (2006). Lokaal bestuur kent 66 coalities. *VNG-magazine*, 8 december, 11-13.

Stipdonk, V.P. van, R. Leeuwenburg en H. Tjalma (2008). *De inrichting van het lokaal bestuur. Beleving en gebruik van raadszalen, collegkamers en kantoren*. Den Haag: SGB0.

Stipdonk, V.P. van, en H. Tjalma (2008). Werk in uitvoering. Over de staat van dualisering. *Openbaar Bestuur*, 18(10), 20-22.

Stipdonk, V.P. van, en R. Leeuwenburg (2007). *Politiek en Emotie. Over de rol van emoties in de lokale politiek*. Den Haag: SGB0.

Stipdonk, V. van, en R. Leeuwenburg (2006). Nieuwe raadsleden zien burger (nog) niet staan. *Lokaal Bestuur*, 9, 18-19.

Stipdonk, V.P. van, en H. Tjalma-den Oudsten (2006). Gemeenteraadsverkiezingen in zicht: Trends in opkomst, interesse en vertrouwen 1982-2006. *Bestuurswetenschappen*, 60(4), 293-309.

Stipdonk, V.P., F. Hendriks en P. Tops (2005). Getting it together: a study of intergovernmental cooperation in the Netherlands. In: F. Hendriks, V.P. van Stipdonk en P.W. Tops (2005). *Urban-regional governance in the European Union: practices and prospects*, Den Haag: Elsevier, 21-45.

Stipdonk, V.P. en R. Leeuwenburg (2005). Burgers participeren wel, maar burgemeesters publiceren niet. *Burgemeestersblad*, 37, 18-19.

- Stokkom, B. van, M. Becker en T. Eikenaar (2012). *Participatie en vertegenwoordiging: burgers als trustees*. Amsterdam: Pallas.
- Stork, R. en R. in 't Veld (2013). *Toekomst van de lokale democratie: sociale cohesie en participatie in Haarlemmermeer*. Gemeente Haarlemmermeer.
- Thomassen, J., C. van Ham en R. Andeweg (2014). *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.
- Thomassen, J.J.A. (red.) (1981). *Democratie. Theorie en praktijk*. Alpen aan den Rijn: Samson.
- TNS-Nipo (2014). *Spiegelonderzoek onder raadsleden en kiezers*. TNS-Nipo
- Tonkens, E. (2009). *Tussen ONDERSCHATTEN en OVERVRAGEN*. Amsterdam: Boom.
- Tonkens, E. (2008). *De bal bij de burger: burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim en D. Wallagh (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum.
- Tops, P.W. (1998). NIMBY's en stroperigheid, over de cultureel-symbolische dimensie van omstreden besluitvormingsprocessen. In: F. Hendriks en T. Toonen (1998). *Schikken en plooiën, de stroperige staat bij nader inzien*. Assen: van Gorcum.
- Tromp, B. (1985). De neergang van politieke partijen. *Het Parool*, 21 december 1985.
- Twist, M. van, N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse en M. van der Steen (Red) (2014). *Ja, maar. Reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom Lemma.
- Veling, K. (2012). Lokale democratie 3.0. Over politiek en burgerparticipatie in een veranderende samenleving. In: *Terug naar de toekomst*. Jaarboek Vereniging van Griffiers. Den Haag: SDU.
- Vereniging van Griffiers (2010) *Inrichting van de griffie*.
- Verhoeven, I. (2006). Burgers als toezichhouders op publieke besluitvorming. In: J. Grin, M. Hajer en W. Versteeg (red.) (2006). *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant.
- Verhulst, J. en A. Nijeboer (2007). *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*. Brussel: Democracy International.
- VNG (2014). *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten, rapport van de adviescommissie* (commissie Depla). Den Haag: VNG.
- Voerman, G. (2014). *Persbericht DNPP ledental Nederlandse politieke partijen*.
- Voerman, G. en M. Boogers (2006). Het rekruteringsvermogen van de politieke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. In: *Jaarboek DNPP*, Groningen, 175-194.

Voerman, G. (red.) (1994). *Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Vries, M. de (2008). Stability despite Reforms: Structural Asymmetries in Dutch Local Policy Networks. *Local Government Studies* 34(2), 221-243.

Wagenaar, H. en B. Staffhorst (2006). Burgerbestuur en de complexiteit van de stadswijk. In: J. Grin, M. Hajer en W. Versteeg (red.) (2006). *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant.

Wijdeven (2012). *Doe democratie, Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

Wijdeven, T. van de, L. de Graaf en F. Hendriks (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Wijdeven, T. van de, en F. Hendriks (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: NICIS.

Wille, A. (2011). Democratische drempels: de moeizame relatie tussen participatie en democratie. In: R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.

Wolters, E. en B. Mooren (2008). *DoeMee onderzoek 213a. De uitvoering en positionering van collegeonderzoeken*. De Lokale Rekenkamer.

WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

WRR (2007). *Identificatie met Nederland*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.



## Colofon

### *Auteurs:*

Prof. dr. Klaartje Peters, drs. Vincent van Stipdonk en dr. Peter Castenmiller (2014)

Deze meta-analyse is opgesteld door Stichtingdecentraalbestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie de weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### *Begeleidingscommissie:*

Drs. J.A. (Jan Andries) Wolthuis (voorzitter)

Drs. J.J.M. (Jaap) Drooglever

Drs. M.J. (Mirjam) Kalverda

Dr. E.G. (Erie) Tanja

Mr. A.J.J. (Thomas) Hessels

M.H. (Marjon) Schols, MSc.

### *Belangrijke bijdragen aan de kennis en inzichten zijn geleverd door:*

prof. dr. M.A. (Marcel) Boogers

Dr. M. J.E.M. (Marcel) van Dam

Drs. L.C.J. (Noortje) Gerritsen

Dr. L. (Laurens) de Graaf

Prof. dr. F. (Frank) Hendriks

Dr. ir. P. (Pepijn) van Houwelingen

Dr. J. (Julien) van Ostaijen

M. (Mark) van Ostaijen MSc MA.

Drs. H. (Hester) Tjalma

K. R. (Kirsten) Veldhuizen MSc.

Drs. F. (Frank) Zorge

Wij zijn hen zeer dankbaar voor hun hulp, kennis en inspiratie.