



Tilburg Center for Regional Law and Governance

Ambitie & Ambivalentie

Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland

Linze Schaap (red.)

*Wieke Blijleven, Frank Hendriks, Daan Jacobs, Niels Karsten, Julien van Ostaaijen,
Charlotte Wagenaar*

Op verzoek van de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Eindrapport, d.d. 24/11/2018



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Waarom vernieuwing van de lokale democratie?	5
2 Vernieuwing van de representatieve democratie	7
3 Vernieuwing door participatieve, directe en doe-democratie	15
4 Slotbeschouwing: vernieuwing van de lokale democratie	28
 Literatuur	 31

SAMENVATTING

De gemeentelijke democratie is meervoudig geworden. Binnen het formele kader van de vertegenwoordigende democratie zijn tal van democratische vormen ontstaan die we participatieve, directe en ook doe-democratie kunnen noemen. In dit rapport is een flink aantal vernieuwingen geanalyseerd.

Reden: gebrekkig functioneren representatieve democratie

Aanvullingen op de vertegenwoordigende democratie zijn niet zonder reden ontstaan: de representatieve democratie is weliswaar essentieel, maar ze is geen perfect systeem, zeker niet in de praktijk:

- Veel kiezers hebben weinig kennis van de kandidaten en hun programma's.
- Een groot deel van het electoraat laat zich bij de keuze voor een partij meer door landelijke politieke overwegingen leiden dan door de standpunten en gedragingen van de lokale politiek.
- Bijna de helft van de kiezers blijft thuis bij de raadsverkiezingen (en niet alle uit tevredenheid).
- De partijpolitieke samenstelling van de coalitie (die immers vrijwel altijd nodig is om een bestuurlijke meerderheid te creëren) is zelden een vertaling van de verkiezingsuitslag – voor zover die al eenduidig is.
- Raadsleden stellen zich vaak meer op als steunpilaren of juist bestrijders van de coalitie, dan als uitvoerders van hun programma en als vertolkers van de volkswil.
- Raadsleden zijn qua achtergrondkenmerken (gender, opleidingsniveau, etc.) geen afspiegeling van de bevolking, terwijl burgers een dergelijke afspiegeling wel belangrijk vinden.
- De rol van politieke partijen is veranderd: zij vormen minder dan vroeger het 'verbindingskanaal' tussen burger en bestuur.
- Landelijke politieke partijen – daarin gesteund door de massamedia - 'kapen' lokale verkiezingen door die vooral te zien als graadmeter voor de eigen populariteit.
- Veel burger willen – en kunnen - een grotere bijdrage aan de publieke zaak leveren dan eens in de vier jaar stemmen.

Verbetering representatieve democratie

Op een aantal manieren is geprobeerd het functioneren van de representatieve democratie te verbeteren. In dit rapport zijn drie daarvan besproken: vormen die de belangrijkste verhoudingen in de lokale representatieve democratie (tussen burger en lokaal bestuur en tussen de basisinstellingen in het lokaal bestuur) beïnvloeden, te weten:

- Dualisering van het lokaal bestuur; zij heeft niet geresulteerd in beoogde cultuurverandering: raadsleden stellen zich niet in de eerste plaats op als volksvertegenwoordiger maar als belangenbehartiger van hun coalitie- of juist oppositiepartij.
- Verhoging van de opkomst bij lokale verkiezingen; de ingezette instrumenten blijken weinig effectief te zijn.
- Verandering van de aanstellingswijze van de burgemeester; die versterkt weliswaar de rol van de raad, maar lost niet de hierboven genoemde problemen op.

Aanvulling met participatieve, directe en doe-democratie

Vanwege gevoelde onvrede onder de bevolking over het functioneren van de democratie zijn gemeenten op zoek gegaan naar aanvullingen op de representatieve democratie. In de participatieve democratie kan de burger actief meedenken, -praten, -beslissen en/of -doen. Veel vormen zijn hiervoor beschikbaar, en vele zijn ook ingezet, zeker sinds gemeenteraadsverkiezingen van 1990 die een stevige daling van de kiezersopkomst lieten zien (wat als onvrede over de (gemeente)politiek werd gezien). Een bijzondere vorm van participatieve democratie is 'doe-democratie': burgers nemen zelf initiatieven voor het verbeteren van hun directe leefomgeving en steken zelf de handen uit de mouwen. In de 'directe democratie' neemt de bevolking zelf besluiten over de inhoud van het beleid (niet over personen), bijvoorbeeld via lokale referenda. De volgende vormen zijn hier besproken - zij zijn niet dekkend voor het geheel aan vormen die voorkomen, maar ze zijn wel exemplarisch:

- Wijk- en dorpsraden; deze zijn voor gemeenten nuttige gesprekpartners en kanalen om informatie over delen van de gemeenten te verkrijgen en dragen zo waarschijnlijk bij aan de kwaliteit van het gemeentebestuur; maar

de leden ervan willen graag meer dan alles maar adviseren; qua samenstelling zijn de raden geen afspiegeling van de bevolking.

- Minipublieken; hierin staat ‘deliberatie’ centraal, dat wil zeggen: een groep willekeurig geselecteerde burgers komt bijeen om open en geïnformeerd te discussiëren over publieke zaken; dit instrument kan op enthousiasme rekenen, maar ook hier is ‘representativiteit’ van de deelnemers een verbeterpunt.
- Doe-democratie; hiervan zijn mooie voorbeelden gegeven, maar voor het trekken van conclusies is er nog te weinig kennis en is het te vroeg.
- E-democratie; burgerparticipatie via digitale weg; ook ten aanzien hiervan is het te vroeg om conclusies te trekken.
- Lokale referenda; veelal krijgen burgers een keuze uit twee opties voorgelegd (‘voor’ en ‘tegen’); lokale referenda hebben hun nut bewezen: zij bieden alle burgers de kans hun mening te geven over een onderwerp en een correctie aan te brengen op het gemeentebestuur, ook al zijn zij adviserend.

Stand van zaken en discussie

We kunnen constateren dat de praktijk van de lokale democratie dynamisch is: er is veel in beweging, en vooral met behulp van participatieve, direct en doe-democratie wordt geprobeerd de lokale democratie te versterken. Ook aan verbetering van de vertegenwoordigende democratie wordt her en der gewerkt, bijvoorbeeld met alternatieve vergadermodellen; maar die zijn hier noodgedwongen niet bekeken. We signaleren echter ook, dat veel effecten nog onbekend zijn en dat kennis van de effecten van vernieuwing verbrokkeld is – of het nu gaat om effecten op de kwaliteit van het bestuur, op legitimiteit en/of de mate van burgerbetrokkenheid. Nog minder is bekend hoe de diverse vormen van vernieuwing op elkaar inwerken, in welke mate raadsleden bereid zijn te vernieuwen en wat alles betekent voor de vitaliteit van de lokale democratie. Een streven naar een vitalere lokale democratie is zinvol. Daarvoor formuleren wij enkele denkrichtingen.

Denkrichtingen voor een vitalere lokale democratie

Sterkere representatie, bijvoorbeeld door:

- Meer focus op lokale vraagstukken bij de raadsverkiezingen.
- Helderder keuzes bij verkiezingen, wellicht door minder lijsten.
- Betere afspiegeling van samenstelling bevolking (zoals qua opleidingsniveau, sociaaleconomische status).
- Ook kan – in te bedden in een eigentijdse visie op lokaal bestuur - gedacht worden aan een gekozen uitvoerende macht (al of niet via een herijking van de aanstellingswijze van de burgemeester en die van wethouders).

Meer participatieve, directe en doe-democratie, bijvoorbeeld door:

- Mogelijkheden tot overdracht van besluitvormende taken aan andere organen en burgers.
- Serieus nemen van uitkomsten van burgerparticipatieprocessen door de raad.
- Ook hier: aandacht voor representativiteit van de deelnemers.
- Ondogmatische keuzes voor instrumenten, gebaseerd op ervaringen en niet op beelden.
- Slimme combinaties van instrumenten, zodat ze elkaar versterken (te denken valt aan: minipublieken en referenda; dorps- en wijkraden en doe-democratie; betere ondersteuning gemeenteraadsleden en direct besluitvorming door burgers).

HOOFDSTUK 1

WAAROM VERNIEUWING VAN DE LOKALE DEMOCRATIE?¹

De gemeentelijke democratie heeft zich de laatste decennia ontwikkeld tot een meervoudige democratie. Weliswaar suggereren de formele kaders in Grondwet en Gemeentewet dat de lokale democratie uitsluitend representatief van karakter is, de praktijk geeft een ander beeld: er is veel vernieuwd. Die veranderingen zijn veelal van onderop gekomen, soms gestimuleerd door landelijk beleid, soms ook daardoor gehinderd. Wat ontstaan is, is een palet met vele verfsoorten en kleuren. De huidige lokale democratie is in de praktijk een mengeling van verschillende soorten democratie. De kern is de representatieve democratie, in de vorm van verkiezingen van de gemeenteraad als het hoogste orgaan van de gemeente. Daarnaast zijn tal van vormen ontstaan die we participatieve, directe en ook doe-democratie kunnen noemen. Die aanvullingen op de vertegenwoordigende democratie zijn niet zonder reden ontstaan, zoals we in de volgende paragraaf bespreken.

Met deze rapportage beogen we tweeërlei. In de eerste plaats maken we een indeling van de diverse soorten vernieuwingen in de lokale democratie. Dat doen we door onderscheid te maken tussen de representatieve democratie enerzijds en participatieve en directe democratie anderzijds. In de tweede plaats geven we voorbeelden van concrete vernieuwingen en – waar mogelijk – resultaten van dergelijke veranderingen. Volledig is dit overzicht zeker niet, maar het geeft wel een afdoende beeld van de vernieuwingen die in de lokale democratie hebben plaatsgevonden.²

Representatieve democratie: essentieel maar niet probleemloos

In essentie komt de vertegenwoordigende democratie erop neer, dat de kiezers vertegenwoordigers aanwijzen die vervolgens namens hen het beleid bepalen en/of uitvoeren. Vertegenwoordigers kunnen zitting hebben in een wetgevend orgaan; zij kunnen ook bestuurders zijn (zoals in landen met een gekozen president of gekozen burgemeesters). Wil de representatieve democratie adequaat functioneren, dan zal aan een aantal voorwaarden voldaan moeten zijn. Zo moet ten minste gegarandeerd zijn dat de verkiezingen eerlijk en open verlopen; ook moeten kiezers de kandidaten en hun programma's kennen. Daarnaast zou de coalitievorming (indien die nodig is) idealiter de verkiezingsuitslag moeten respecteren.

Op gemeentelijk niveau krijgt de representatieve democratie vorm door de vierjaarlijkse verkiezingen van de gemeenteraad. Die verkiezingen voldoen maar ten dele aan de hiervoor genoemde voorwaarden. Niet alleen blijft bijna de helft van de kiezers thuis, maar een groot deel van het electoraat laat zich bij de keuze voor een partij meer door landelijke politieke overwegingen leiden dan door de standpunten en gedragingen van de lokale politici. Daarnaast komt het nogal eens voor, dat de meerderheidsvorming resultaten oplevert die lastig te relateren zijn aan de uitslag van de verkiezingen. Besluiten hebben daardoor eerder te maken met coalitieafspraken dan met meerderheden in de volkswil. Verder zijn raadsleden qua achtergrondkenmerken (gender, opleidingsniveau, etc.) geen afspiegeling van de bevolking, terwijl burgers een dergelijke afspiegeling wel belangrijk vinden (Denters 2012). Daar komt

¹ Geschreven door Linze Schaap. Hierbij is gebruik gemaakt van teksten uit Schaap, L. (2015), *Lokaal Bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.

² In overleg met de opdrachtgever is – gelet op de korte periode waarbinnen dit rapport gemaakt moest worden – afgesproken dat de auteurs eerst en vooral zouden putten uit hun eigen, brede, onderzoeksmateriaal.

bij dat de traditionele manier waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op het lokale beleid, namelijk via politieke partijen, niet meer goed werkt: burgers participeren veel meer individueel en via maatschappelijke groeperingen dan via landelijke of plaatselijke politieke partijen. Daardoor is de rol van politieke partijen veranderd: zij vormen minder dan vroeger het ‘verbindingskanaal’ tussen burger en bestuur; het teruggelopen ledental van politieke partijen draagt daar eveneens aan bij.

Het is dus niet raar dat in het openbaar bestuur gezocht is naar verbeteringen van de representatieve democratie. In hoofdstuk 2 bespreken we drie ontwikkelingen die bedoeld zijn voor een versterking van de representatie: dualisering van het lokaal bestuur, verhoging van de opkomst bij lokale verkiezingen en het veranderen van de aanstellingswijze van de burgemeester.

Aanvulling met participatieve, directe en doe-democratie

Vanwege gevoelde onvrede onder de bevolking over het functioneren van de democratie zijn gemeenten op zoek gegaan naar aanvullingen op de representatieve democratie, daarbij geïnspireerd door ideeën over zowel participatieve als directe democratie.

In de participatieve democratie is de rol van de burger een veel actievere dan in de representatieve democratie. Die actievere rol kan verscheidene vormen aannemen: de burger kan actief meedenken, -praten, -beslissen en/of -doen. Steeds is de burger een creatieve partij in het beleidsproces. Welbeschouwd bestaan vormen van participatieve democratie al decennia lang in Nederland. Immers, al in de jaren negentienzestig en -zeventig hadden burgers recht op inspraak in diverse besluitvormingsprocessen. ‘Inspraak’ is een voorzichtige vorm van participatieve democratie, want de overheidsinstantie bereidt besluiten voor waar burgers vervolgens hun mening over mogen geven. Wat er met die meningen gebeurt, is vervolgens aan het bestuursorgaan (college van B&W, gemeenteraad).

Hoge vlucht heeft de participatieve democratie in Nederland vooral genomen na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. De opkomst daalde dat jaar nogal stevig en dat was voor veel gemeenten een reden om burgers een actievere rol in tal van beleidsprocessen te geven. Die actievere rol vindt plaats onder diverse noemers, zoals burgerparticipatie, interactieve beleidsvorming, overheidsparticipatie. In wisselende mate is er daarbinnen ruimte voor eigen initiatieven en verantwoordelijkheid van burgers zelf. Een bijzondere vorm van participatieve democratie is ‘doe-democratie’: burgers die initiatieven nemen voor het verbeteren van hun directe leefomgeving en zelf de handen uit de mouwen steken (zie hoofdstuk 3). Daarnaast levert is ook de ‘directe democratie’ voorstellen op voor het versterken van de lokale democratie. In deze vorm van democratie neemt de bevolking zelf besluiten over de inhoud van het beleid, bijvoorbeeld via lokale referenda.

In hoofdstuk 3 bespreken we het zoeken naar besturen op kleinere schaal dan de gemeente (binnengemeentelijke organisatie), mini-publieken en burgerinitiatieven, doe-democratie, e-participatie en lokale referenda.

HOOFDSTUK 2

VERNIEUWING VAN DE REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven is, is de representatieve democratie weliswaar de ruggengraat van ons stelsel, maar is zij niet perfect. De feilen van het model zijn deels onoverkomelijk, deels hebben zij te maken met het gedrag van de belangrijkste actoren in het model. In Nederland is met een aantal maatregelen geprobeerd de representatieve democratie beter te laten functioneren. Wij bespreken hier de formele dualisering van de verhouding tussen raad en college, de bevordering van de opkomst bij verkiezingen door gemeenten zelf, en de vergroting van de invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de burgemeester. Dit zijn bewegingen die de belangrijkste verhoudingen in de lokale representatieve democratie (tussen burger en lokaal bestuur en tussen de basisinstellingen in het lokaal bestuur) beïnvloeden.³

Dualisering⁴

In 2002 is de wettelijke verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders grondig veranderd: gedualiseerd. Dit gebeurde op basis van het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (ook wel: commissie-Elzinga). Die commissie signaleerde vier hoofdproblemen in het lokaal bestuur, namelijk dat de positie van de politieke partijen in de lokale vertegenwoordigende democratie onder druk stond, dat het college feitelijk een bestuurlijk overwicht over de raad had en het gemeentebestuur in de praktijk toch al vaak dualistisch was, dat de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming gering was en dat de collegialiteit van bestuur binnen het college onder druk stond. De staatscommissie stelde daarom voor het stelsel te veranderen en hanteerde daartoe drie uitgangspunten: meer beleidsvrijheid voor gemeenten, een vergrote eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad (onder andere door het beter scheiden van de posities van raad en college) en een versterkte positie van de burgemeester.

Wettelijke regeling dualisering

De wetgever heeft het advies van de Staatscommissie grotendeels gevolgd. Weliswaar bleef de gemeenteraad het hoofd van de gemeente – dat is in de Grondwet zo bepaald – maar verder werden raad en college nevensgeschikte organen van de gemeente. De meeste wezenlijke veranderingen in 2002 waren:

- Medebewindstaken – het leeuwendeel van het gemeentelijke takenpakket – zijn opgedragen aan het college van B&W en niet aan de gemeenteraad. De raad heeft hier echter wel nog een belangrijke rol, alleen al door zijn budgetrecht en door de plicht van het college verantwoording af te leggen aan de raad. Ook kan de raad kaders stellen voor de medebewindstaken. Autonome taken- dus: taken die niet uitdrukkelijk bij wet zijn overgedragen – blijven voorbehouden aan de raad.

³ Pogingen om de werking van het representatieve stelsel te verbeteren door veranderingen binnen de hier bedoelde instellingen te bewerkstelligen (zoals het werken met wijkgerichte wethoudersportefeuilles, met nieuwe vergadermodellen voor de gemeenteraad) blijven hierbuiten beschouwing.

⁴ Geschreven door Linze Schaap. Hierbij is gebruik gemaakt van teksten uit Schaap, L. (2015), *Lokaal Bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers BV en van Ostaaijen, J.J.C. van (2018), *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie*, Den Haag: Boom.

- Wethouders worden wel door de gemeenteraad benoemd, maar zij zijn geen lid van de gemeenteraad. Wethouders kunnen van binnen en van buiten de raad komen.
- De rollen van de gemeenteraad zijn formeel verhelderd en versterkt. De raad wordt nadrukkelijker dan in het verleden gepositioneerd als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. De wetgever heeft de raad daarvoor enkele nieuwe bevoegdheden gegeven, zoals het onderzoeksrecht en het recht op ambtelijke bijstand. Ook kan de raad gemakkelijker gebruik maken van een aantal bestaande bevoegdheden, zoals het recht van initiatief en het recht van amendement (dat vanaf 2002 individuele raadsleden toekomt).
- Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen, moet elke gemeente een eigen rekenkamer(functie) instellen; die kan de vorm krijgen van een onafhankelijke rekenkamer en van een rekenkamercommissie.
- En alle gemeenteraden hebben sinds de dualisering een eigen ondersteuning in de vorm van een griffier – dankzij een amendement van de Tweede Kamer. De griffier (en de eventuele griffiemedewerkers) werkt uitsluitend voor de raad. Omvang en invulling van de griffie zijn zaken waar de raad zelf over moet besluiten. Zo kan de griffie(r) ook tot taak krijgen, naast het zijn van secretaris van de raad en zijn commissies, om (raads)onderzoek te organiseren en te begeleiden, en/of volksvertegenwoordigende activiteiten van de raad te ondersteunen.

Het dualisme is overigens niet volledig doorgevoerd; immers, de wethouders worden nog steeds door de raad aangesteld en de raad bepaalt de formele beleidsruimte van het college. Het stelsel kent dus nog monistische elementen. Het verschilt per gemeente op welke manier raad en college met elkaar omgaan en hoe de gemeenteraad zijn drie rollen van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur invult.

Dualisering onvolledig en onvoltooid

Ook al ontberen we een grondige evaluatie van het dualisme (zie ook Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016) – of, wellicht belangrijker: een grondige analyse van de feitelijke lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen - enkele conclusies kunnen we wel trekken. De dualisering is vooral voor raadsleden een zoektocht geweest. Zij moesten zich, meer dan voorheen, zelfstandig opstellen ten opzichte van het college. En vooral de rol van volksvertegenwoordiger blijkt een lastige te zijn, tot op de dag van vandaag. Althans, als die meer moet inhouden dan het gekozen worden; en dat is wel wat de wetgever bedoeld heeft. Vele raadsleden richten zich nog sterk op bestuurlijke processen en vergaderen. Ook de zo gewenste wijziging van de bestuurscultuur ontstaat maar langzaam. Het doel was te komen tot een bestuurscultuur waarin raadsleden zich opstellen als echte vertegenwoordigers van hun kiezers, zich inzetten om hun programma uit te voeren, en zich richten op hun politieke prioriteiten en minder op het steunen van de partijgenoten in het college.

College heeft feitelijke macht

Daarnaast kunnen we constateren, dat de feitelijke macht in de gemeente veeleer bij het samenspel van college en de ambtelijke organisatie ligt, dan bij de raad. Dat heeft deels te maken met het feit dat gemeenteraden nog te weinig gebruik weten te maken van hun kaderstellende en controlerende bevoegdheden. Minstens zo belangrijk zijn de volgende factoren:

- Het leeuwendeel van de gemeentelijke taken is in medebewind opgedragen en die taken berusten bij het college en niet bij de raad; de raad besluit over autonome taken (taken die niet uitdrukkelijk bij

wet zijn opgedragen), maar voor die taken is weinig geld beschikbaar, door de financiële verhoudingen.

- Het college bereidt de besluiten van de raad voor en heeft dus veel ruimte om voorkeuren al in de voorbereidingsfase door te voeren; de raad zal niet alle mogelijke alternatieve oplossingen voor vraagstukken voorgeschoteld krijgen. Daarnaast voert het college (of zijn ambtenaren) overleg met burgers, maatschappelijke instanties en/of bedrijven, en zal het de resultaten daarvan in zijn voorstellen verwerken.
- Het college voert besluiten uit, en beleidsuitvoering biedt vrijwel altijd nog enige beleidsvrijheid. En het college beschikt over een deskundige ambtelijke organisatie, terwijl de gemeenteraadsleden veelal slechts kunnen bouwen op een geringe fractieondersteuning en op de griffie(r). De omvang en kwaliteit van de raadsondersteuning heeft de raad overigens wel in eigen hand. Het kennisoverwicht van college en ambtelijke organisatie lijkt alleen maar groter geworden te zijn door de groei van het aantal gemeentelijke taken en de ingewikkeldheid daarvan, terwijl de omvang van de raad en bezoldiging van zijn leden – tot voor kort - onveranderd zijn gebleven. Over de kwaliteit van raadsleden is weinig bekend, maar het feit dat nogal wat partijen weinig keuze hebben bij het samenstellen van de kieslijsten, geeft te denken.
- De raad kan zijn gezag moeilijk vergroten, door de grotere zichtbaarheid van burgemeester en wethouders, de lage opkomst bij verkiezingen en – ondanks de opkomst van lokale partijen - de nationalisering van de lokale verkiezingen (lokale verkiezingen gaan veelal over landelijke vraagstukken, in veel gevallen bemoeien bovenlokale politici zich ermee en zij en de massamedia geven een nationale vertaling aan de uitslagen).

Opkomstbevordering⁵

Zoals we in de analyse van de dualisering al constateerden, is de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen relatief laag (vooral vergeleken met landelijke verkiezingen in Nederland). Dit is problematisch, omdat een hoge opkomst vaak als noodzakelijk wordt gezien voor de legitimiteit van het democratische systeem (zie Andeweg & Leyenaar 2018).⁶ Zo zorgt een lage opkomst er in veruit de meeste gevallen voor dat een deel van het electoraat niet of slechts in beperkte mate vertegenwoordigd wordt door representatieve democratische instituties (zie onder meer Dekker 2002). Dit kan het maatschappelijke draagvlak voor deze instituties aantasten.

Vanuit een theoretisch perspectief zijn vormen van opkomstbevordering op te delen in een aantal verschillende types. Het eerste type gaat uit van dwang; in veel landen, waaronder België, hebben kiesgerechtigde burgers een wettelijke opkomst- of stemplicht.⁷ Veruit de meeste maatregelen gaan echter uit van beïnvloeding of *nudging*; het tweede type. Zo proberen de meeste verkiezingscampagnes een burger aan te zetten tot stemmen. We kunnen twee soorten maatregelen van nudging onderscheiden: maatregelen die gericht zijn op het wegnemen van drempels (bijvoorbeeld een verhoging van het aantal stembureaus; zie Orford et al. 2011) en maatregelen die kiezers met communicatie proberen te

⁵ Geschreven door Daan Jacobs en Julien van Ostaaijen.

⁶ Anderzijds zijn er ook tegenargumenten te geven. Zo is stemmen in Nederland een recht en geen plicht en blijft een deel van het electoraat wellicht thuis uit tevredenheid. Naar de omvang van de laatste groep is echter weinig onderzoek gedaan.

⁷ In theorie bestaat er een belangrijk verschil tussen een opkomstplicht en een stemplicht. In het eerste geval hebben kiesgerechtigden namelijk slechts de plicht om zich te melden bij een stembureau, in het laatste geval hebben zij ook de plicht om een stem uit te brengen. In de praktijk is er echter vaak sprake van een mengvorm. Hoewel er in België bijvoorbeeld formeel sprake is van een opkomstplicht, is het niet voldoende als kiesgerechtigden zich bij een stembureau registreren. Deelname aan het stemproces, desnoods door het uitbrengen van een blanco stem, is volgens de Belgische wet verplicht.

beïnvloeden (zoals het verspreiden van flyers en brieven die hetzij informerend zijn, hetzij motiverend; zie onder meer Lassen 2005).

Instrumenten

Om deze en andere redenen is het niet verwonderlijk dat er in diverse gemeenten pogingen worden gedaan om het aantal stemmers bij verkiezingen te vergroten (zie tabel 1). De term opkomstbevordering staat daarbij voor een zeer diverse groep activiteiten, strategieën en voorstellen: van communicatiestrategieën tot een wettelijke stemplicht en van online stemhulpen tot verkiezingsfestivals. Daarbij is het overigens van belang om op te merken dat opkomstbevordering niet uitsluitend is voorbehouden aan overheden. Sterker nog, een groot deel van opkomstbevorderende activiteiten wordt georganiseerd door politieke partijen en belangengroepen.

Tabel 1. Gemeentelijke communicatie-inzet lokale verkiezingen (2006-2014)

Communicatiemiddelen	2006	2010	2014
Geen communicatiemiddelen ingezet	19%	17%	17%
Mensen aanspreken/flyers op straat	6%	11%	11%
Posters, aanplakbiljetten, reclameborden e.d. op straat	29%	40%	42%
Spotjes/uitzendingen op radio of tv	4%	15%	17%
Persoonlijke brieven voor bewoners (bijv. van de burgemeester)	32%	52%	55%
Advertenties/berichten in kranten	45%	61%	65%
Verkiezingskrant/nieuwsbrief aan huis bezorgd	29%	46%	45%
Digitale stemhulp (Kieskompas / Stemwijzer / DeStemVan)	14%	30%	29%
Publiek toegankelijke debatten of verkiezingsmarkten	38%	57%	59%
Digitale media (websites, sociale media, filmpjes op internet)	29%	58%	74%
Overige communicatiemiddelen	5%	9%	17%

Bron: Van Ostaaijen et al. 2016.

Ten aanzien van pogingen tot opkomstbevordering in Nederland valt een aantal zaken op. Voor zover die pogingen door overheden worden ondernomen, lijken sommige instrumenten meer in trek dan andere. Zo investeerden lokale overheden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 vooral in digitale media, advertenties, debatten en verkiezingsmarkten en beduidend minder in posters, verkiezingskranten en stemhulpen (Van Ostaaijen et al. 2016). Daarnaast valt ook op dat een grote meerderheid van alle overheden zich met opkomstbevordering bezighoudt; naast de Rijksoverheid hebben alle provincies en ruim 83% van alle gemeenten zich in de afgelopen vijf jaar ingezet om de opkomst bij een verkiezing te verhogen (zie Van Ostaaijen et al. 2016). De inspanningen van deze overheden lijken overigens niet toe te nemen; tot de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 was er weliswaar sprake van een lichte toename (Van Ostaaijen et al. 2016), maar bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 een sterke afname.⁸ Over de inspanningen van niet-gouvernementele actoren is weinig bekend.

⁸ <https://www.nietstemmer.nl/nederland/geen-extra-investeringen-voor-opkomstbevordering-gemeenteraadsverkiezingen/> (09-10-2018).

Opkomstbevordering weinig effectief

Naar de effectiviteit van opkomstbevordering is veelvuldig onderzoek gedaan. Zo laten studies uit onder meer de Verenigde Staten en Denemarken zien dat het telefonisch benaderen van potentiële kiezers (zie Gerber & Green 2000) en het versturen van een stemoproep (Bhatti et al. 2017) de opkomst bij een verkiezing in positieve zin kunnen beïnvloeden. Onderzoek uit eigen land suggereert dat een verhoging van het aantal stembureaus (zie Jacobs et al. 2018) en een brief van de burgemeester (zie Van Zuydam et al. 2018) een vergelijkbaar effect kunnen hebben. De grootte van dit effect is volgens deze meeste onderzoeken overigens klein; hoewel van veel instrumenten is vastgesteld dat zij opkomstbevorderend werken, verhogen ze die opkomst in de meeste gevallen slechts met enkele procentpunten (zie onder meer Dale & Strauss 2014). Dat lijkt vooral een gevolg van het feit dat andere factoren een veel grotere invloed hebben op de keuze om al dan niet te gaan stemmen. Van onder meer religiositeit, opleidingsniveau en de mate van aanwezige politieke interesse, vertrouwen, tevredenheid en kennis is vastgesteld dat zij een grote rol spelen (zie onder meer Van Ostaaijen et al. 2018). Maar die laten zich moeilijk tot niet beïnvloeden.

Opkomstbevordering in de praktijk: herindelingsverkiezingen in Meierijstad

Op 1 januari 2017 werden de Brabantse gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel samengevoegd tot de gemeente Meierijstad. In aanloop naar deze gemeentelijke herindeling vonden op 23 november 2016 verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nog op te richten herindelingsgemeente. Omdat de opkomst bij herindelingsverkiezingen doorgaans laag is, besloten de betrokken gemeenten tot een opkomstbevorderende campagne. Het doel van die campagne was om zoveel mogelijk kiezers naar de stembus te lokken – idealiter net zoveel als bij een ‘reguliere’ gemeenteraadsverkiezing. Daarvoor richtte de campagne zich in het bijzonder tot zogenaamde *first-time voters*; kiezers die bij de verkiezingen voor het eerst een stem uit mochten brengen.

De campagne zelf bestond uit verschillende onderdelen. Een vierdelige communicatiestrategie vormde de kern. Deze bestond onder meer uit een flyer, speciaal voor de verkiezingen ontwikkelde campagneborden, een verkiezingsbord dat inwoners uitdaagde een *selfie* te maken en wekelijkse prijsvragen op sociale media. Daarnaast werden er in de laatste weken voor de verkiezingen zowel een algemeen lijsttrekkersdebat en een speciaal jongerendebat georganiseerd. Op de verkiezingsdag zelf konden kiesgerechtigden hun stem uitbrengen in een rode dubbeldekker, die als mobiel stembureau meerdere plaatsen in de gemeente aandeed.

Uiteindelijk wist 41% van de stemgerechtigden in Meierijstad zijn of haar weg naar de stembus te vinden. Een onderzoek onder 836 inwoners van de gemeente suggereert echter dat dit percentage niet of nauwelijks aan de campagne kan worden toegeschreven. Voor vrijwel alle campagne-onderdelen gold namelijk dat het aantal stemmers onder inwoners die de campagne wél had bereikt, vrijwel even groot was als het aantal stemmers onder inwoners die de campagne níet had bereikt. De enige uitzondering was het mobiele stembureau; hoewel relatief weinig inwoners er daadwerkelijk een stem uitbrachten, kon op basis van een statistische analyse worden vastgesteld dat de ‘stembus’ de kans op stemmen wel degelijk had vergroot. Op *first-time voters* had de campagne geen aantoonbaar effect.

Bron: Jacobs & Van Ostaaijen 2017.

Op basis van deze en andere observaties kan de conclusie worden getrokken dat opkomstbevordering een belangrijke, veelvoorkomende innovatie is, maar ook dat de meeste pogingen tot opkomstbevordering slechts beperkt effectief zijn. Die conclusie kan echter niet worden gezien als een oproep om dergelijke pogingen te staken; totdat er meer effectieve instrumenten worden ontwikkeld, zijn de beschreven vormen van opkomstbevordering de meest voor de hand liggende middelen, zij het dat er niet teveel heil van verwacht mag worden. Wel is het een aansporing om na te denken over middelen die meer direct inspelen op de factoren die ten grondslag liggen aan een hoge of lage verkiezingsopkomst. Educatie, over

het verkiezingsproces of de politiek in het algemeen, maar ook investeringen in sociale cohesie lijken daarbij kansrijk (zie Van Ostaaijen et al. 2016; Van Ostaaijen et al. 2018). Dat alles geeft overigens geen antwoord op de vraag of opkomstbevordering überhaupt een taak voor de overheid is. Die vraag is immers in de eerste plaats geen wetenschappelijke, maar een politieke.

Verandering aanstellingswijze burgemeesters⁹

Hoewel de burgemeester ex artikel 131 GW nog altijd door de Kroon wordt benoemd, is de aanstellingswijze de laatste decennia aanzienlijk veranderd. Vanaf de jaren 70 heeft de gemeenteraad geleidelijk een steeds grotere rol gekregen in de aanstelling; reden om de verandering in de aanstellingswijze te bespreken als een versterking van de lokale representatieve democratie.

Onder de huidige procedure, die sinds 2001 geldt, stelt de gemeenteraad een aanbeveling aan de minister op, die twee namen bevat op volgorde van voorkeur. Alleen de eerste naam wordt openbaar gemaakt. In zijn voordracht aan de Kroon volgt de minister vervolgens in beginsel de aanbeveling, met inbegrip van de daarop gehanteerde volgorde, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. Tot op heden is van zo'n afwijking nog geen sprake geweest. De facto wordt de burgemeester dus door de gemeenteraad gekozen; de Kroonbenoeming is vrijwel gereduceerd tot een formaliteit. Ook bij de herbenoeming van de burgemeester heeft de gemeenteraad meer ruimte gekregen: de raad heeft het recht een aanbeveling te doen om wel of niet te herbenoemen. Dit sluit aan bij de praktijk dat tegenwoordig ook tussen de benoemde burgemeester en de raad de vertrouwensregel geldt: het is gebruik geworden dat een burgemeester wordt ontslagen dan wel zijn ontslag neemt, als een definitieve vertrouwensbreuk tussen burgemeester en gemeenteraad is ontstaan (Karsten, Schaap, Hendriks, Van Zuydam, & Leenknecht, 2014; Cohen & Holla, 2018). Uitgaande van het representatieve bestel, waarin de gemeenteraad het hoogste orgaan is, is de Kroonbenoeming dus in "verregaande mate gedemocratiseerd" (Kamerstuk 31393 nr. 3, 2007-2008). Het partijlidmaatschap vergroot de kansen van een burgemeesterskandidaat in het selectieproces feitelijk evenwel nog altijd aanzienlijk. Niet alleen hebben burgemeesters vaak al een achtergrond in de lokale politiek, als raadslid of als wethouder, ook spelen politieke partijen nog een rol in de ondersteuning van kandidaat-burgemeesters (Karsten, De Ceuninck & Reynaert, 2017).

Tijdelijk: invloed van de bevolking op de benoeming

Tussen 2001 en 2008 is er in de aanstelling tijdelijk ook een rol weggelegd geweest voor de bevolking, met een democratisering van de benoemingsprocedure als doel. In 2001 werd in de wet daartoe een mogelijkheid vastgelegd dat gemeenten de bevolking konden raadplegen: het zogenaamde *burgemeestersreferendum*. Daarbij kwam de raad tot de keuze van twee kandidaten. Aansluitend kregen de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente de mogelijkheid zich in een raadplegend referendum uit te spreken over de volgorde waarin deze kandidaten zouden worden aanbevolen aan de minister voor benoeming. Van een verkiezing was dus geenszins sprake.¹⁰ Een referendum was alleen geldig wanneer ten minste 30% van de stemgerechtigden een geldige stem uitbracht; de uitkomst van het advies was juridisch niet bindend voor de raad, maar wel een belangwekkend signaal. Er werden referenda georganiseerd in Best (6 maart 2002), Vlaarding (6 maart 2002), Leiden (11 maart 2003), Boxmeer (21

⁹ Geschreven door Niels Karsten. Deze tekst is deels gebaseerd op: Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.

¹⁰ En eigenlijk ook niet van een 'referendum', wat in essentie een zaakgericht, en niet persoonsgericht, instrument is.

mei 2003), Zoetermeer (3 december 2003), Delfzijl (25 februari 2004), Utrecht (10 oktober 2007) en Eindhoven (23 januari 2008). De eerste referenda leidden in meerderheid tot een opkomstpercentage van (ruim) boven de vereiste 30%; vooral bij de laatste twee referenda - waar de raad twee kandidaten van dezelfde partij had geselecteerd - was de opkomst aanzienlijk lager en werd de vereiste 30% niet gehaald. Het gewogen gemiddelde opkomstpercentage over de acht referenda komt uit op 27,61%, iets lager dan de gewogen gemiddelde opkomst van alle lokale referenda die tussen 2013 en oktober 2018 werden gehouden (nl. 29,4%; zie hoofdstuk 3; Van der Krieken, te verschijnen). In 2008 werden de betreffende bepalingen geschrapt uit de Gemeentewet. Bij de afschaffing van het burgemeestersreferendum werd gesteld, dat “behoefte aan deze bijzondere vorm van volksraadpleging zowel bij gemeenteraden als bij burgers gering [is] gebleken” (Kamerstuk 31393 nr. 3, 2007-2008). Daarnaast werd overwogen dat “het voor de kandidaat-burgemeesters moeilijk [is] zich in een referendumcampagne te profileren, dit vanwege de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel”. Het burgemeestersreferendum zou daarmee “niet bevorderlijk [zijn gebleken] voor de status van het ambt van burgemeester”. Sinds de afschaffing behoort een burgemeestersreferendum niet meer tot de mogelijkheden. Wel consulteren veel gemeenten de lokale bevolking bij het opstellen van de profielschets.

Beperkte invloed aanstellingswijze

Al met al zijn complexe Kroonbenoemings- en herbenoemingsprocedures ontstaan. Tegelijk weerspiegelen die ten minste voor een deel de veelzijdigheid van het ambt zelf (Karsten, Schaap, & Hendriks, 2014). Een reflectie op de aanstellingswijze vraagt mede daarom in de eerste plaats een reflectie op het burgemeestersambt en de gewenste ontwikkeling daarvan (Rob, 2016). Al langer schaat een meerderheid van de bevolking zich achter de direct gekozen burgemeester (Hendriks, Van der Krieken, Van Zuydam, & Roelands, 2016; Van der Lelij, Keuchenius, & De Graaf, 2016), maar dat is slechts één van de vele mogelijke overwegingen. Overzichten van de argumenten voor en tegen verschillende aanstellingswijzen, die mede in het licht van de voorgenomen deconstitutionalisering van de aanstellingswijze zouden kunnen worden gewogen, zijn veelvuldig beschikbaar (o.a. Rob, 2016; Van Ostaaijen, Karsten, & Tops, 2017). Gestructureerd en vergelijkend onderzoek naar de feitelijke effecten van de verschillende aanstellingswijzen die andere landen kennen en grondige evaluaties van de effecten van veranderingen daarin, zoals de invoering van een gekozen burgemeester, zijn evenwel nog maar zeer beperkt beschikbaar.

Voor zover onderzoek naar de effecten van de aanstellingswijze op het functioneren van burgemeesters beschikbaar is, laat dat onder andere zien dat de invoering van een gekozen burgemeester de bekendheid van burgers met de burgemeester sterk doet toenemen. Directe verkiezing verhoogt de opkomstpercentages bij verkiezingen evenwel niet substantieel. De afrekenbaarheid van direct gekozen burgemeesters is wel groter, maar gemeenteraden blijken dan weer voorzichtig in het ter verantwoording roepen van direct gekozen burgemeesters, of slaan daar juist in door, zodanig dat de stabiliteit van het bestuur in gevaar komt. Een raadsbenoemde burgemeester onderhoudt dan weer intensieve burgercontacten, zo laat internationaal vergelijkend onderzoek zien. De effecten hangen wel sterk af van de bredere institutionele vormgeving van het lokaal bestuur en de invulling die individuele burgemeesters aan hun ambt geven. Bovendien zijn voor het functioneren van burgemeesters veel meer factoren relevant dan alleen de aanstellingswijze; de invloed daarvan is beperkt (voor meer informatie, zie Van Ostaaijen, Karsten, & Tops, 2017).

Afsluiting en discussie

In dit hoofdstuk hebben we drie vormen van verandering van de lokale representatieve democratie besproken. De dualisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen heeft weliswaar geresulteerd in formele veranderingen, maar amper in de gewenste vernieuwing van de bestuurscultuur. De activiteiten om de opkomst bij verkiezingen te bevorderen zijn maar zeer ten dele succesvol. De veranderingen in de manier waarop burgemeesters aangesteld worden, ten slotte, hebben ertoe geleid dat de gemeenteraad feitelijk de keuze maakt.

Discussie

In het vorige hoofdstuk hebben we enkele problemen in de representatieve democratie besproken:

- De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is relatief laag.
- Landelijke overwegingen zijn voor veel kiezers belangrijker dan lokale.
- De coalitievorming weerspiegelt niet altijd de verkiezingsuitslag (voor zover die al eenduidig is).
- Raadsbesluiten hebben eerder te maken met coalitieafspraken dan met meerderheden in de volkswil.
- Raadsleden zijn qua achtergrondkenmerken (gender, opleidingsniveau, etc.) geen afspiegeling van de bevolking.
- Politieke partijen vormen minder dan vroeger het ‘verbindingskanaal’ tussen burger en bestuur.

De drie vernieuwingen in de lokale representatieve democratie die we hier besproken hebben, resulteren niet in wezenlijke oplossingen voor deze problemen. Gemeentepolitiek is – ondanks de opkomst van lokale partijen – nog steeds grotendeels het terrein van landelijke politieke partijen, en die gebruiken lokale verkiezingen graag als graadmeter voor de eigen populariteit. De met de dualisering beoogde cultuurverandering (raadsleden zouden zich in de eerste plaats als volksvertegenwoordiger moeten opstellen en niet als belangenbehartiger van hun coalitie- of juist oppositiepartij) is niet of nauwelijks opgetreden. En het steunen op politieke partijen is onverminderd doorgegaan. Opkomstbevordering is weinig effectief, en de grotere rol van de raad bij de aanstelling van de burgemeester verzacht niet de hierboven genoemde problemen.

Zou het beter kunnen? Dat is ongetwijfeld het geval, maar daarvoor ontbreekt voldoende kennis. Wellicht zou de nationalisering van de lokale verkiezingen tegengegaan kunnen worden door de verkiezingen te spreiden. Dat zou dan het beste kunnen door de mogelijkheid te openen de raad tussentijds te ontbinden en dan verkiezingen uit te schrijven; daardoor zouden gemeenteraadsverkiezingen op termijn steeds gespreid raken. Wellicht is het ook zinvol om eens na te gaan, waarom veel kiezers thuisblijven. Zou de versnippering van het partijlandschap een factor zijn? Hoeveel mogelijkheden zijn er nu werkelijk om een gemeente te besturen: krijgt de kiezer wel een heldere keuze voorgelegd? Of, als dat zo is, zou dan de coalitievorming anders moeten, zodat de partijen in de raad meer hun eigen programma (= beloften aan de kiezer!) volgen en niet het coalitieakkoord? Zou de uitvoerende macht in de gemeente (nu: college van B&W en burgemeester) op een andere manier tot stand gebracht moeten worden, met een eigen mandaat?

Het zijn vragen ten behoeve van de discussie, zeker geen antwoorden. Duidelijk mag zijn dat de aanpak tot nog toe de representatieve democratie niet wezenlijk verbeterd heeft.

HOOFDSTUK 3

VERNIEUWING DOOR PARTICIPATIEVE, DIRECTE EN DOE-DEMOCRATIE

Vernieuwing van de representatieve democratie is maar mondjesmaat geslaagd, zo moesten we aan het einde van het vorige hoofdstuk constateren. Maar ook al zouden de resultaten positiever zijn, dan nog zou er naar alle waarschijnlijkheid behoefte zijn aan aanvullende vormen van burgerparticipatie. De representatie heeft immers enkele onoverkomelijke tekortkomingen (zie hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk bespreken we enkele van die aanvullende vormen: wijk- en dorpsraden, minipublieken, doe-democratie, e-democratie en lokale referenda.

Wijk- en dorpsraden¹¹

Voor een goede aanpak van vraagstukken en/of voor het organiseren van burgerparticipatie vinden sommige gemeenten hun eigen schaal te groot. Daarom organiseren zij activiteiten op kleinere schaal; we noemen dat, met een algemene term: 'binnengemeentelijke organisatie'. Binnengemeentelijk organiseren neemt vele vormen aan. Al decennia lang kent Nederland vormen van binnengemeentelijke decentralisatie op grond van de Gemeentewet (territoriaal, functioneel), ook al zijn de deelgemeenten/stadsdelen door de wetgever geschrapt.¹² Daarnaast zijn er diverse voorbeelden van binnengemeentelijke deconcentratie van de ambtelijke organisatie, privaatrechtelijke vormen van wijk- en dorpsraden, en aan andere vormen van wijk- en gebiedsgericht werken. De verscheidenheid aan vormen van binnengemeentelijke organisatie is groot. Dat valt ook te verwachten, want er is geen blauwdruk te geven voor binnengemeentelijke organisatie (Schaap, Hendriks, Frankowski & Van Ostaaijen, 2013). De diverse organisatievormen kunnen gericht zijn op advisering, besluitvorming en/of uitvoering. We bespreken hier dorps- en wijkraden.¹³

Verscheidenheid en werking

In 2013 telden onderzoekers 1.165 dorpsraden en 1.028 wijkraden in Nederland (Necker van Naem 2013). Dergelijke organisaties zijn er in soorten en maten: hun leden kunnen gekozen zijn en benoemd, de manier van bekostiging kan verschillen en ook de juridische grondslag kan verschillen. Vaak nemen slechts enkele inwoners deel en soms is er sprake van een te grote dominantie van die groep (Necker van Naem 2013). Die deelnemers zijn dan vaak gemiddeld genomen wit en op leeftijd: andere groepen wijkbewoners zijn ondervertegenwoordigd (Lammerts & Verwijs 2009, 18). Ook de houding van de gemeente roept vragen op: die stelt zich nogal eens te zeer top-down op, zodat haar wensen en voornemens gemeente centraal staan en niet het stimuleren van initiatieven van inwoners zelf. De bestuurders van de raden voelen zich niet vroegtijdig betrokken, lopen tegen vaste sectorale beleidskaders aan, en ze horen weinig terug van uitgebrachte adviezen. De gemeenten zijn wel tamelijk

¹¹ Geschreven door Linze Schaap en Julien van Ostaaijen.

¹² Waarmee de gemeenten vooral een instrument ontnomen is om besluitvorming op kleinere schaal dan die van de gemeente institutioneel te organiseren.

¹³ Mede op basis van Van Ostaaijen, J.J.C. van (2018), *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie*, Den Haag: Boom. De focus ligt hier op organisaties die de naam 'wijkraad' of 'dorpsraad' hebben; daarnaast bestaan vele vormen van vertegenwoordiging van dorpen en wijken binnen gemeenten onder andere namen; die blijven hier buiten beschouwing (daarmee dus ook het soms succesvolle 'kernenbeleid' van sommige meerkernige gemeenten).

positief. Voor hen zijn raden blijkbaar vooral van belang om het draagvlak voor gemeentelijk beleid te vergroten in plaats van de eigen verantwoordelijkheid van burgers (Necker van Naem 2013). Taken en bevoegdheden van de raden zijn in de praktijk nog vaak onduidelijk. Met Reussing (2013) constateren wij: “Zeker als de inbreng van territoriale bestuurscommissies beperkt blijft tot advisering is (...) de daadwerkelijke invloed van burgers op de besluitvorming gering.”

Minipublieken ('G1000'): willekeurige deelnemers, deliberatie als kern¹⁴

De geschiedenis van de participatievorm 'minipubliek' kan worden teruggevoerd op het werk van Robert Dahl (1989); hij beschreef hoe een representatieve groep burgers (een *mini-populus*) deel zou kunnen nemen aan het beleidsvormingsproces. Pioniers als James Fishkin (1997) werkten dit idee verder uit tot het deliberatieve minipubliek: een groep willekeurig geselecteerde burgers komt bijeen om open en geïnformeerd te discussiëren over publieke zaken (te 'delibereren'). Voorbeelden daarvan zijn: *Deliberative Poll*® (een minipubliek waarbij deelnemers zowel voorafgaand als na afloop van de discussie worden bevraagd over hun standpunt ten aanzien van een specifiek beleidsvoorstel), *Citizens' Assembly* (een type minipubliek dat vaak wordt gebruikt om een beleidsonderwerp in brede zin te beschouwen) en *Citizen's Jury* (een vorm waarbij burgers overeenkomstig de praktijk van de juryrechtspraak gevraagd worden een oordeel te vellen over een beleidsplan).

Theoretisch onderscheiden minipublieken zich in een aantal opzichten van andere democratische innovaties. Dit komt in de eerste plaats door de wijze waarop minipublieken potentiële deelnemers selecteren. Minipublieken maken vrijwel altijd gebruik van (quasi-)willekeurige selectiemethoden (ook wel loting of *sortition* genoemd), in tegenstelling tot participatievormen waarbij burgers uitsluitend op basis van eigen interesse of motivatie worden geselecteerd. Daarnaast onderscheiden minipublieken zich ook door de wijze waarop zij de gedachtewisseling tussen participerende burgers vormgeven. Veruit de meeste minipublieken hebben namelijk niet discussie, maar *deliberatie* tot doel; een vorm van open en geïnformeerde gedachtewisseling waarbij deelnemers proberen om zoveel mogelijk verschillende standpunten ter tafel te brengen. Deze unieke kenmerken van minipublieken hebben volgens voorstanders een aantal belangrijke voordelen. Zo zou willekeurige selectie ervoor zorgen dat ook andere burgers dan de 'usual suspects' bij participatiegelegenheden worden betrokken (zie Goodin en Dryzek 2006) en zou deliberatie leiden tot kwalitatief betere discussies (zie onder meer Niemeyer 2011).

Steeds meer minipublieken

Internationaal zijn minipublieken bezig aan een opmars. Concrete aantallen ontbreken, maar verschillende studies suggereren dat ze steeds vaker als participatiemiddel worden ingezet (Smith 2009; Grönlund et al. 2014). Ook in Nederland lijkt dit het geval. Zo heeft sinds 2014 in twaalf Nederlandse gemeenten een zogenaamde *G1000* plaatsgevonden¹⁵ (zie het tekstblok) en werden er in dezelfde periode ten minste 31 burgerpanels¹⁶ georganiseerd (zie Bongaardt 2010). Op landelijk niveau vond in Nederland tot op heden slechts één minipubliek plaats: het Burgerforum Kiesstelsel. Dit burgerforum werd in 2006 ingesteld door de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en bestond

¹⁴ Geschreven door Daan Jacobs en Frank Hendriks.

¹⁵ Bron: <https://g1000.nu/> (11-10-2018).

¹⁶ Een burgerpanel is een minipubliek waarbij een smaldeel van de bevolking één of meerdere keren bijeenkomt om een bepaald onderwerp te bespreken. Burgerpanels worden vaak als klankbord gebruikt.

uit 140 willekeurig gekozen burgers. Het Burgerforum had als opdracht om te onderzoeken wat het meest geschikte kiesstelsel zou zijn voor de Tweede Kamer.¹⁷

Een populaire variant in de Lage Landen – de G1000

Eerst in België, en later ook nadrukkelijk in Nederland, is een specifieke variant van het algemene type van het ‘deliberatieve minipubliek’ opgekomen. In belangrijke mate verantwoordelijk voor het succes is de Vlaamse publicist David van Reybrouck. Gefrustreerd door de langdurige patstelling die het Belgische proces van regeringsformatie in 2010 kenmerkte, was hij mede-initiatiefnemer van het organiseren van een burgertop. Door loting bijeengebrachte burgers zouden wellicht wél vooruitgang kunnen boeken.

Hoewel de Belgische nationale G1000 een gemengd resultaat liet zien (Caluwaerts & Reuchamps, 2015) was het procesontwerp dermate aansprekend dat de G1000 in Nederland ook school maakte – zij het nadrukkelijk op lokaal niveau. Na de eerste G1000 in Amersfoort, op 22 maart 2014, werden nog andere G1000s georganiseerd in onder meer Uden, Amsterdam, Groningen, Nijmegen, Eindhoven, Schiedam, Gemert-Bakel, Coevorden, Enschede, Borne, Steenwijkerland. In de provincie Fryslân is een G1000 georganiseerd als ‘Friese Dorpentop’ en in Apeldoorn een G1000 gekoppeld aan de daar georganiseerde VNG-jaarconferentie.

Het toppunt van de G1000 is de burgertop, waarbij op één dag 100 tot 1000 ingelote burgers en betrokkenen delibereren over onderwerpen die zij met elkaar hebben uitgekozen. “Een G1000 is een fysieke ontmoeting van leden van een gemeenschap, die met behulp van dialoog op zoek gaan naar wat zij samen belangrijk vinden voor die gemeenschap. De dialoog is gebaseerd op een open gesprek waaraan alle deelnemers op basis van gelijkwaardigheid deel kunnen nemen. In het gesprek staat de zoektocht naar gemeenschappelijkheid, de ‘common ground’, centraal.”¹⁸

Hoewel er lokale variaties in het ontwerp zijn, hanteert het platform dat G1000s in Nederland faciliteert een serie leidende principes, die als volgt zijn omschreven (Van Hulst, 2017: 70):

1. Het hele systeem is in de vorm van zijn belangrijkste actoren in de zaal aanwezig, omdat dialoog geen zin heeft als er daarbuiten een debat volgt met groepen die zich geen eigenaar van het resultaat voelen. Het gaat daarbij om de volgende groepen:

- Burgers (‘dragere van de gemeenschap’): geloot uit de basisadministratie, kiesgerechtigde burgers.
- Werkgevers (‘organisatoren van de hulpbronnen van de gemeenschap’): geloot uit het handelsregister.
- Overheid (politici en ambtenaren: ‘de hoeders van de gemeenschap’): ambtenaren geloot uit het totale bestand van ambtenaren, alle politici worden uitgenodigd om deel te nemen.
- Vrijdenkers die in staat zijn institutionele ‘logica’ te doorbreken en andere werkelijkheden in te brengen.
- Secretarissen, die het besprokene vastleggen in een rapportage of een presentatie.

2. Deelnemers worden persoonlijk uitgenodigd om deel te nemen. Deelnemers aan een G1000 bepalen zelf aan het begin van de G1000 met elkaar de agenda van thema’s die zij willen bespreken en uitwerken.

3. Deelnemers kiezen zelf aan welk van de gekozen thema’s zij willen werken.

4. Deelnemers maken uit de gepresenteerde voorstellen, ideeën en issues zelf een keuze van de voorstellen welke zij het meest de moeite waard of aan de orde vinden voor de eigen gemeenschap.

5. Gedurende het selectieproces weten de deelnemers hoe keuzes voor het vervolg tot stand komen.

6. Deelnemers voelen zich gedurende de G1000 veilig en vrij om zich uit te drukken en eigen keuzes maken.

De G1000-formule blijkt, vooral op het *moment suprême* van de burgertop, veel enthousiasme en energie op te roepen onder de deelnemers. Deelnemers hebben vaak het gevoel een bijzonder evenement mee te maken, waaraan ze op een niet eerder ervaren manier hebben kunnen bijdragen. Naast deze observatie klinkt in evaluatiestudies ook de nodige kritiek door. Michels en Binnema (2016) stellen dat de invloed van de G1000 op politiek en beleid in de betreffende gemeenten zeer beperkt blijft. Ook de geclaimde diversiteit van het minipubliek valt in de praktijk nogal tegen. De loting mag in eerste instantie aselekt (random) zijn, maar het proces van zelfselectie dat daarop volgt (mensen nemen de uitnodiging om deel te nemen wel of niet aan) is dat allerminst. Uiteindelijk zagen onderzoekers toch weer de *usual suspects* deelnemen aan het minipubliek (Cohen, 2016: 106).

Bron: <https://g1000.nu/> (11-10-2018); Boogaard et al. 2016; Van Hulst 2017.

¹⁷ Bron: <https://www.parlement.com/> (05-10-2018).

¹⁸ Bron: <http://g1000nu.ning.com/> (Van Hulst c.s., 2016: 68).

Zijn minipublieken effectief?

De effectiviteit van minipublieken is tot op heden maar zelden systematisch onderzocht. Voor zover dit wel het geval is, laten beschikbare studies een gemengd beeld zien. Enerzijds lijken minipublieken een snaar te raken bij participerende burgers; deelnemers aan minipublieken zijn vrijwel zonder uitzondering enthousiast (zie Warren en Pearse 2008) en zij geven na deelname dikwijls aan dat hun politieke zelfvertrouwen is toegenomen (zie Grönlund et al. 2010). Anderzijds zijn er ook signalen dat minipublieken een aantal verwachtingen niet waarmaken. Zo zijn de burgers die daadwerkelijk deelnemen aan een minipubliek slechts een marginaal betere afspiegeling van de samenleving dan de burgers die deelnemen aan andere vormen van burgerparticipatie (zie onder meer Cohen 2016) en is het effect van minipublieken op gevoerd beleid doorgaans beperkt (zie Dryzek en Tucker 2008). Daarnaast is het maar de vraag of het minipubliek ook door het 'macropubliek' (de bredere bevolking) als een legitieme vorm van vertegenwoordiging wordt gezien (zie Hendriks 2016).

Alles beziend lijken minipublieken daarmee een waardevolle toevoeging aan het bestaande arsenaal democratische innovaties, maar geen wondermiddel. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat de Nederlandse ervaring met minipublieken beperkt is en het tekort aan beschikbare data het vullen van een eindoordeel bemoeilijkt. De tijd zal dan ook moeten leren of en in welke mate minipublieken een impuls kunnen geven aan het functioneren van de Nederlandse democratie.

Doe-democratie¹⁹

Definitie en achtergrond: doe-democratie als derde generatie burgerparticipatie

Doe-democratie verwijst naar een vorm van participatiedemocratie waarin het volk “meeregeert door ‘simpelweg’ te doen; door concrete zaken in het publieke domein zélf (als burgers) of samen met instanties op te pakken” (Van de Wijdeven en Hendriks, 2010, p. 16). Concreet gaat het hierbij om bewonersinitiatieven, veelal gericht op leefbaarheid en sociale cohesie in de wijk, zoals het onderhouden van een park, het ondersteunen van asielzoekers, maar ook het beheren van buurthuizen, bibliotheken, zorgcoöperaties en buurtpreventieprojecten (o.a. Hurenkamp, Tonkens & Duijvendak, 2006; Van de Wijdeven, de Graaf & Hendriks, 2013). Met deze initiatieven beïnvloeden actieve bewoners hoe het publieke domein eruit komt te zien. De doe-democratie kan daarmee worden opgevat als een derde generatie in burgerparticipatie, in opkomst vanaf ca 2000, na inspraak (1e generatie) en interactief beleid (2e generatie). Anders dan bij de eerdere vormen van participatie ligt het initiatief bij de bewoners en zijn de bewoners (grotendeels) verantwoordelijk voor het bedenken en uitvoeren van het initiatief (Van de Wijdeven, de Graaf & Hendriks, 2013).

De term doe-democratie werd in 2013 overgenomen door het kabinet in de nota ‘De Doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving’. De nota stelt dat de overheid actief dient bij te dragen aan de transitie naar meer doe-democratie, en dat de overheid daartoe een versnellingsagenda opstelt. De versnellingsagenda richt zich zowel op het in positie brengen van burgers als op het vergroten van het aansluitingsvermogen van (lokale) overheden (Ministerie van BKZ, 2013). Politieke aandacht voor (het stimuleren van) maatschappelijke initiatieven bestond echter al voor de introductie van de term doe-democratie, onder andere in het kader van de aanpak van achterstandswijken (Tonkens & Verhoeven, 2011; Van de Wijdeven, 2012).

¹⁹ Geschreven door Wieke Blijleven.

De doe-democratie manifesteert zich vooral op lokaal niveau: veel gemeenten herkennen en omarmen anno 2018 de ontwikkeling naar meer doe-democratie. Hoewel in de doe-democratie het initiatief bij de bewoners ligt, betekent dit niet dat de overheid geen rol speelt. Uit de Monitor Burgerparticipatie 2018 blijkt dat in de meerderheid van de gemeenten (77,5 %) burgers zelf met initiatieven naar de gemeente komen voor ondersteuning (ten opzichte van 86,6 % in 2014 en 63,8 % in 2016). De respondenten geven echter aan dat het in veel gemeenten om een relatief klein aantal verzoeken gaat (volgens 1/3 van de ondervraagden gaat het om minder dan 10 keer in de afgelopen 2 jaar, 23 procent telde 10 tot 50 verzoeken en 17 procent meer dan 50) (Prodemos, 2018).

Hoe ondersteunen of stimuleren lokale overheden de doe-democratie?

Bijna alle respondenten in de Monitor Burgerparticipatie gaven aan dat het verzoek om ondersteuning werd ingewilligd. Evenals in 2014 en 2016 bestond die ondersteuning in 2018 voor het grootste deel uit advies en deskundige ondersteuning, gevolgd door financiële ondersteuning, en facilitaire ondersteuning, zoals zaalruimte of apparatuur (Prodemos, 2018). Er wordt in dit kader ook wel gesproken van 'overheidsparticipatie' (Peters, Van Stipdonk & Castenmiller, 2014). Een analyse van de meest recente collegeakkoorden laat zien dat deze term hierin inmiddels vaker wordt gebruikt dan het traditionele 'burgerparticipatie' (Berenschot, 2018). Verschillende gemeenten hebben dan ook structuren, processen of beleid ontwikkeld om initiatieven structureel te stimuleren en te faciliteren. Het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven was bijvoorbeeld een centraal onderdeel van de wijkaanpak in verschillende steden, soms voortvloeiend uit een landelijk programma²⁰. In Amsterdam werden bewonersinitiatieven bijvoorbeeld gestimuleerd met wijkbudgetten. Bewoners werden actief gemobiliseerd hier gebruik van te maken door middel van publiciteitscampagnes en het oppakken van oudere plannen van bewoners die eerder financieel niet haalbaar leken. Bewoners konden vervolgens ondersteuning krijgen bij de aanvraag van een wijkbudget of bij de uitvoering van hun initiatief. Het beleid werd positief geëvalueerd: deelnemende bewoners stellen dat zij dit als positief hebben ervaren, dat zij positiever aankijken tegen de overheid en hun bureaus en dat ze democratische en bureaucratische competenties hebben ontwikkeld (Verhoeven & Tonkens, 2011).

Meer recent blijkt uit de Monitor Burgerparticipatie dat in meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten (58,4 %) een speciaal loket of functionaris (bijvoorbeeld een 'initiatievenmakelaar' of 'gids voor initiatief') bestaat om initiatieven te begeleiden (Prodemos, 2018). Ook hebben verschillende gemeenten²¹ een subsidieregeling om initiatieven te stimuleren. De aanvragen voor deze gelden worden in sommige gemeenten beoordeeld door medebewoners van de wijk of stad. Voorbeelden zijn de GoudApot, de wijk- en buurtplatforms in bijvoorbeeld Breda en Harderwijk en het stadslab in Apeldoorn. Deze initiatievenplatforms denken in veel gevallen ook mee met de initiatiefnemers, terwijl platforms zelf, op hun beurt vaak worden gefaciliteerd door de gemeente.

Tenslotte hebben verschillende gemeenten, naar Brits voorbeeld, een vorm van 'buurtrechten' geadopteerd, waarvan de 'Right to Challenge' de meest bekende en meest voorkomende is. Dit zijn rechten

²⁰ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Tonkens en Kroese (2009) rondom het 'Actieplan Krachtwijken: Van Aandachtswijk naar Krachtwijk', in 40 toenmalige krachtwijken (waarbij wordt ingezoomd op wijken in Tilburg, Amsterdam, Eindhoven en Hengelo; de evaluatie van de Amsterdamse wijkaanpak van Tonkens en Verhoeven in Amsterdam (2011) en de onderzoeken van Van De Wijdeven (2012) rondom 'Werken vanuit vertrouwen in de buurt' in Deventer, Hogeveen, Groningen en Enschede en het 'Kan Wel'-project in Almere, Amsterdam, Arnhem, Breda, Emmen, Haarlem, Kerkrade, Leiden, Tilburg, Venray, Zaandam en rondom het programma 'Keer de verloedering' in Rotterdam, Breda en Maastricht.

²¹ Voorbeelden zijn te vinden in o.a. Amsterdam, Den Bosch, De Bilt, Breda, Bronckhorst, Eindhoven, Gouda, Hellendoorn, Overbetuwe, Rotterdam, Steenwijkerland, Utrecht, Weert, Westerveld.

die het voor actieve bewoners eenvoudiger moeten maken om onder andere publieke diensten over te nemen, gebouwen als buurthuizen en parken in gebruik te nemen en toegang te krijgen tot gemeentegeld. Een inventarisatie laat zien dat bijna een derde van de Nederlandse gemeenten een of meerdere buurtrechten heeft in gevoerd, in de afgelopen 5 jaar (LSA, 2017)²². Evaluaties van de Community Rights in het Verenigd Koninkrijk, waarop de buurtrechten zijn geïnspireerd, zijn echter niet erg positief. Drie jaar na de invoering heeft het Right to Challenge slechts ongeveer 50 buurtvoorzieningen opgeleverd. Bij het gebruik van dit recht doen zich bovendien problemen voor, zoals een gebrek aan garanties in het aanbestedingsproces – een buurtproject heeft geen voorrang op andere partijen die willen meedingen in de aanbesteding – en conflicten tussen de gemeente en de initiatiefnemers. In de praktijk blijkt het *right to challenge* vooral een aanleiding om met de gemeente in gesprek te gaan en verbetering af te dwingen. Van de andere buurtrechten werd vaker gebruik gemaakt, maar bij alle vormen van buurtrechten ervaren initiatiefnemers het proces van het indienen van hun plan als tijdrovend en bureaucratisch (Communities and Local Governments Committee, 2014; Bailey, 2014; Locality, 2014).

Wat werkt? Evaluaties en lessen

Hoewel niet alle (lokale) vormen van overheidsparticipatie afzonderlijk zijn geëvalueerd, komt er in verschillende wetenschappelijke onderzoeken wel een beeld naar voren van wat de doe-democratie vraagt van lokale overheden: het geven van ruimte (Van de Wijdeven, 2012; Denters, Tonkens, Bakker, 2012; Van de Wijdeven & Hendriks, 2014). Dit wordt ook wel de faciliterende rol van de overheid genoemd: 'de ondersteuning kan dan worden beperkt tot het scheppen van ruimte, het opruimen van belemmerende regels, procedures en routines en het bieden van erkenning, kennis, of soms een klein beetje geld' (Denters e.a., 2012, p. 44). Bureaucratie (o.a. een lang besluitvormingsproces), gebrek aan autonomie en ambtenaren die het initiatief 'overnemen' kunnen obstakels vormen voor de initiatiefnemers (Verhoeven & Tonkens, 2011).

De gemeente kan bewonersinitiatieven echter ook actief stimuleren, aanjagen en helpen realiseren, of zelfs initiatieven coproduceren met bewoners (Denters e.a., 2012). Aandacht, waardering en ambtelijke of politieke rugdekking kan bijdragen aan het slagen van een initiatief. De ondersteuning van initiatieven dient dus zowel een instrumentele, als persoonlijke kant te hebben (Hurenkamp e.a., 2006; Van de Wijdeven, 2012; Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011). De Amsterdamse wijkaanpak laat bovendien zien dat het actief mobiliseren en ondersteunen van bewoners eraan kan bijdragen dat een meer diverse groep bewoners (wat betreft opleidingsniveau, etniciteit, leeftijd en geslacht) participeert dan bij andere vormen (Verhoeven & Tonkens, 2011). Dit is relevant, want de kritiek op de pure vorm van doe-democratie (initiatieven zonder actieve overheidsstimulans), is dat die niet representatief en inclusief zou zijn op die punten (Hurenkamp e.a., 2006; Bakker, Denters & Klok, 2011; De Boer, Van Diepen & Meijs, 2013). Dit beeld zien we ook in de ervaringen met de Britse buurtrechten en de Rotterdamse Right to Challenge pilots: ondersteuning door of samenwerking met de overheid blijkt nodig voor het effectief gebruiken van de rechten, vooral in buurten met een lagere sociaaleconomische status (Locality, 2014; Kraaij & Specht, 2018).²³

²² Ca. 12% van de gemeenten heeft de mogelijkheid tot een Right to Challenge opgenomen in een verordening (Prodemos, 2018).

²³ In de afgelopen jaren zijn methoden en modellen ontwikkeld om ambtenaren en bestuurders te helpen hun faciliterende, stimulerende of coproducerende rol vorm te geven. Zie bijvoorbeeld het 'CLEAR' model van Stoker e.a., het 'ACTIE-model' van Platform 31, 'Ondersteuning in vieren' van Oude Vrielink en Van de Wijdeven, en 'Help! Een burgerinitiatief' van Van der Heijden en Van Zuylen.

E-participatie - participeren via het digitale snelwegnet²⁴

Lokale burgerparticipatie kan ook *online* vorm krijgen. We spreken dan ook wel van digitale participatie of e-participatie. De expressies daarvan zijn wederom legio. Wat ze met elkaar gemeen hebben is het intermediair gebruik van ICT-devices, waaronder de laatste tijd ook heel nadrukkelijk *smartphones*, en de benutting van digitale netwerken waarmee *many-to-many* communicatie mogelijk is (via de nieuwe en sociale media kunnen velen-met-velen communiceren, waar de oude media vanuit een centraal zendpunt zoveel mogelijk ontvangers probeerden te bereiken). In de jaren '90 kwam internettechnologie al sterk op. Met de verdere doorbraak van breedband-internet en mobiele communicatietechnologie is het digitale snelwegnet in toenemende mate een platform voor burgerparticipatie en lokaal activisme geworden.

Verscheidenheid van vormen en richtpunten

Het is welhaast onmogelijk om de veelvormige wereld van online/digitale/e-participatie met een korte schets recht te doen. Veel lokale participatievormen die zich voorheen zonder internettechnologie manifesteerden, en in sommige gevallen nog steeds voortbestaan, hebben ondertussen ook een digitale of elektronische pendant gekregen. Zo kunnen burgers tegenwoordig, ook lokaal, meedoen aan e-petities, internet-peilingen en digitale plebiscieten die de logica van het referendum imiteren - in de regel zonder formele status maar vaak wel met informele impact.

Digitale expressies van stemmingendemocratie (een vorm van democratie die de snelle aggregatie van individuele voorkeuren vooropstelt en op massa en meerderheden is gericht) moeten worden onderscheiden van digitale expressies van deliberatieve democratie (een vorm van democratie die de geduldige integratie van waarden en belangen vooropstelt en een consensuele logica huldigt).²⁵ Digitale discussieplatforms kunnen in beginsel heel deliberatief worden opgezet, met een sterke nadruk op de machtsvrije dialoog en de geduldige uitwisseling van argumenten en de ambachtelijke zoektocht naar verbindende compromissen. Nogal eens blijkt echter dat het wezen van de 'digitale snelweg' uitnodigt tot 'hardrijden' - het snel opzoeken van geestverwanten (*filter bubbles*) en het snel tellen van steunbetuigingen voor een specifiek standpunt (*clicktivism*). Digitale deliberatievormen zijn niet gemakkelijk op gang te brengen en te houden, terwijl digitale stemmingen steeds meer de aandacht trekken.

De veelvormige wereld van de e-participatie is nog lang niet goed in kaart gebracht. Om hier een slag verder in te komen stelt Hendriks (2018) voor om onderscheid te maken tussen enerzijds het richtpunt van de participatie (richt de participatie zich op concrete issues en strijdpunten, richtpunten die we kennen uit de wereld van de referenda, of juist op elites en ambtsdragers, richtpunten die we kennen uit het domein van de algemene verkiezingen?) en anderzijds de oorsprong van het initiatief tot participatie (ligt de oorsprong in de systeemwereld van het bestuur en daaraan gelieerde instellingen of in de leefwereld van burgers en maatschappelijke groepen?). In tabel 2 komen de twee onderscheidingen samen.

²⁴ Geschreven door Frank Hendriks.

²⁵ Over de spanning tussen de (vaak elektronisch gefaciliteerde) stemmingendemocratie en de deliberatieve (overleg)democratie, zie Hendriks, F., *Democratie onder druk: Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*, Amsterdam: Van Gorcum, 2012; Hendriks, F. Van der Krieken, K., Wagenaar, C., *Democratische zegen of vloek*, Amsterdam: AUP, 2017: 81-103.

Voorbeelden van e-participatie

Een voorbeeld van e-participatie, over een lokaal issue, op initiatief van actoren uit de lokale leefwereld is de twitter-actie, tevens e-petitie, tot behoud van de golfbaan Naarderbos in de gemeente Gooische Meren.²⁶ Een ander voorbeeld is de zoektocht naar participanten aan de actie voor het behoud van het Flevobad in Amsterdam.²⁷ Een voorbeeld van *clicktivism* dat zich eveneens vanuit de lokale leefwereld ontwikkelde, maar zich primair op een (kandidaat) ambtsdrager richtte, liet zich optekenen in de gemeente Zutphen. VVD-coryfee Loek Hermans was in 2015 in beeld als waarnemend burgemeester van die gemeente, totdat de stemmingendemocratie zich tegen hem richtte. Participanten in een internetpeiling reageerden eerst in grote meerderheid instemmend op de volgende stelling in Dagblad de Stentor 'Het is beter dat Loek Hermans uit het openbaar bestuur blijft' (95%, zo'n 6100 mensen voegden zich achter deze stelling). Vervolgens organiseerde een Zutphense burger een e-petitie ('Zutphen heeft recht op een burgemeester van onbesproken gedrag') die 2326 elektronische steunbetuigingen verwierf.²⁸ Hoewel er technische en procedurele vraagtekens te plaatsen waren was het pleit feitelijk beslecht: bij gebrek aan draagvlak zag Hermans af van zijn kandidatuur.

Tabel 2. E-participatie naar richtpunt en oorsprong initiatief²⁹

E-participatie	Richtpunt: issues/strijdpunten	Richtpunt: elites/ambtsdragers
Oorsprong initiatief: systeemwereld	Voorbeeld: digitaal stemmen over Stadsinitiatieven Rotterdam	Voorbeeld: gemeentelijke nominaties voor 'beste lokale bestuurder'
Oorsprong initiatief: leefwereld	Voorbeeld: #4Naarderbos t.b.v. behoud golfbaan Gooische Meren	Voorbeeld: clicktivism i.v.m. waarnemend burgemeester Zutphen

E-participatie vanuit leefwereld en vanuit systeemwereld

E-participatieprocessen geïnitieerd vanuit de leefwereld doen vaak een beroep op autoriteiten en instellingen gelieerd aan de systeemwereld. Men wil iets of iemand behouden, weghebben, of naar voren schuiven in het publieke domein. Overheden in een vrije democratie kunnen zulke bewegingen niet wegpoetsen. Ze kunnen er wel eigen initiatieven aan toevoegen of in interveniëren, wat we ook op gemeentelijk niveau regelmatig zien gebeuren. Zie de digitale stadspanels en internetspiegels die een groot aantal Nederlandse gemeenten gebruiken om signalen vanuit de gemeentelijke samenleving op te pikken en te kanaliseren. Zie ook de digitale stemmingen die de gemeente Rotterdam enige tijd organiseerde in het kader van de zogenaamde Stadsinitiatieven: een luchtsingel, een schaatsbaan en een surfvalhalla kwamen als winnaars uit de bus. De gemeente Rotterdam is met de Stadsinitiatief-competitie gestopt, mede omdat het aanwijzen van een 'winnaar' - en daarmee dus ook de niet-winnaars - regelmatig tot voortdurende controverse leidde. Toen de gemeente ermee stopte viel het mobilisatie- en financieringskanaal voor deze vorm van maatschappelijke participatie weg.³⁰

²⁶ "Om de golfbaan te kunnen behouden hopen wij op uw hulp! Wij willen graag een nieuw clubhuis neerzetten. Hiervoor hebben wij een vergunning van de gemeente nodig. Om te laten zien dat dit erg belangrijk is vragen wij u onze petitie te ondertekenen!" meldt de bijbehorende website: <https://petities.nl/petitions/fore-naarderbos-behoud-onze-golfbaan?locale=nl>

²⁷ "De gemeente wil een deel van de buitenbaden en ligweides van het populaire Flevoparkbad opofferen om een binnenbad te bouwen. Wat blijft er dan nog over van het mooiste buitenbad van Amsterdam? Dit heerlijke buitenzwembad in het groen moet behouden blijven!" meldt de bijbehorende website: <https://petities.nl/petitions/behoud-het-flevoparkbad-als-buitenbad?locale=nl>

²⁸ Zie www.petities24.com/signatures/zutphen_heeft_recht_op_een_burgemeester_van_onbesproken_gedrag/

²⁹ Bron: Hendriks, F., *The new plebiscitary democracy: The map and the territory*, conference paper, under review, 2018.

³⁰ <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/01/09/stadsinitiatief-kwam-zag-en-verdween-1454672-a216767>

De laatste categorie, gericht op ambtsdragers en geïnitieerd door de systeemwereld, is in Nederland nog niet bijzonder sterk gevuld - in tegenstelling tot sommige buitenlandse landen, waar politieke partijen zoals de Vijfsterrenbeweging in Italië of Podemos in Spanje zelf het initiatief nemen tot digitale consultaties over het aanstellen dan wel aanhouden van politieke leiders en vertegenwoordigers. Vanuit de gemeentepolitiek in Nederland worden wel digitale steunacties op poten gezet voor lokale kandidaten die kansrijk worden geacht voor de jaarlijkse (informele) verkiezing voor 'beste lokale bestuurder'. Digitale voorverkiezingen, *e-primaries*, voor posities op lokale lijsten, komen in Nederland niet of nauwelijks voor.

Werking e-participatie nog onbekend

Er is nog te weinig bekend over de uitwerking van e-participatie om daar al conclusies over te trekken. Welke burgers doen mee? Wordt de overheid effectiever en/of legitiemer? En zo ja, is dat dan vooral in de sfeer van dienstverlening of ook beleid en besluitvorming?

Lokaal referendum³¹

Het oudste bekende lokale referendum in Nederland werd in 1906 in Hillegom gehouden, waarbij de keuze tussen een volksfeest en een jaarlijkse kermis werd voorgelegd. Het lokaal referendum bestaat in Nederland dus al meer dan een eeuw. Het aanhoudende gebruik enerzijds en de diverse verschijningsvormen anderzijds maken het tot een relevant participatie-instrument om nader te belichten. Bovendien is er potentie om deze vorm van burgerparticipatie verder te vernieuwen door een ander referendumontwerp, al dan niet in combinatie met andere vormen van burgerparticipatie.

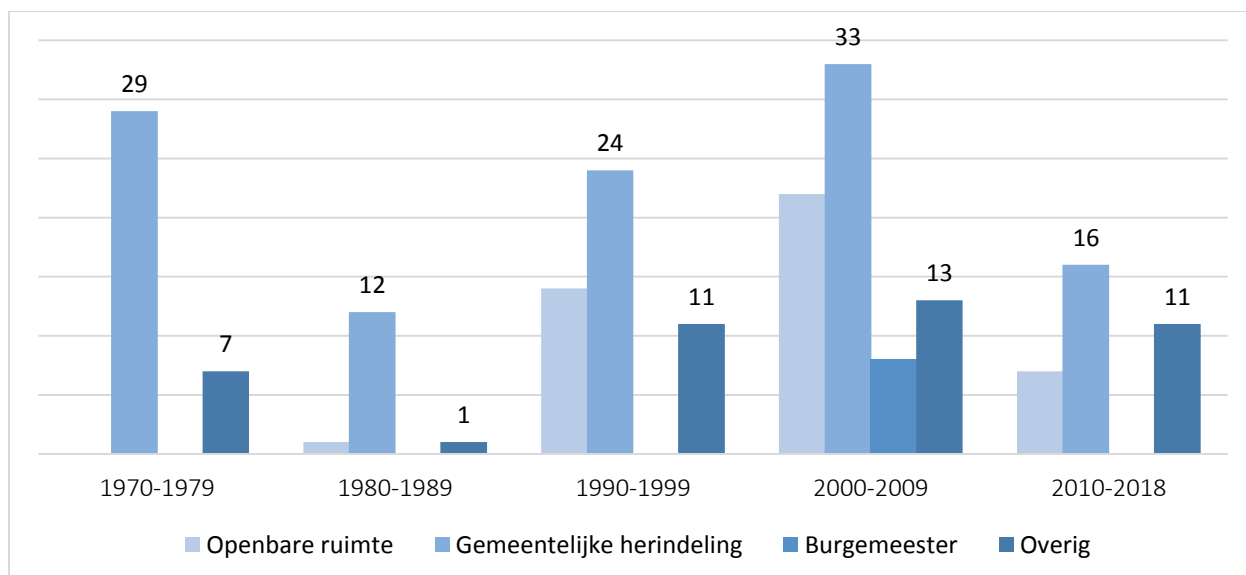
Raadplegen en raadgeven

Tot oktober 2018 werden er in totaal 215 referenda georganiseerd, waarvan ruim 150 sinds de jaren negentig (zie Figuur 1).³² Die waren in sommige gevallen op initiatief van de gemeenteraad (*raadplegend*) en in andere gevallen op initiatief van burgers (*raadgevend*). Meer dan driekwart van de lokale referenda was raadplegend van aard. De helft van alle referenda ging over mogelijke gemeentelijke herindeling.³³ Naast herindeling is ook de inrichting van de openbare ruimte een veelvoorkomend referendumonderwerp, vooral bij raadgevende referenda (Broeksteeg & Van der Krieken 2017). Daarbij kan worden gedacht aan de bouw van een parkeergarage of culturele voorziening, de aanleg van een tramlijn of de herinrichting van een plein of havengebied.

³¹ Geschreven door Charlotte Wagenaar. Voor de feitelijke gegevens in dit onderdeel is gebruik gemaakt van het proefschriftonderzoek van Koen van der Krieken.

³² Zie Van der Krieken (2015) voor een historisch overzicht van gehouden referenda.

³³ Sinds de eeuwwisseling ligt het initiatief daartoe bij gemeenten, wat de impact van een lokaal referendum op dit onderwerp vergroot. In de periode daaraan voorafgaand was een tegenstem in een referendum vooral te zien als proteststem tegen een voorgenomen herindeling van bovenaf.



Figuur 1 Aantal lokale referenda per decennium, naar onderwerp (data Koen van der Krieken).

Invoering van het lokaal referendum: vooral lokaal

Van 2002 tot en met 2004 was de Tijdelijke Referendumwet (Trw) van kracht waarmee burgers in alle Nederlandse gemeenten de mogelijkheid hadden een raadgevend, correctief referendum in hun gemeente aan te vragen. Van die wet werd echter slechts vier keer gebruik gemaakt (Hendriks, Van der Krieken en Wagenaar, 2017).³⁴ Daarvóór en sindsdien is het de verantwoordelijkheid van gemeenten om een referendumverordening op te stellen waarin de kaders en procedures voor een lokaal referendum zijn vastgelegd.³⁵ Van de 380 Nederlandse gemeenten hebben zeker 121 een referendumverordening (Westerweel & Van Tienen, 2017). Lokale referenda kunnen van rechtswege nooit bindend zijn.

Er is veel variatie in de mogelijkheden voor en de eisen aan de organisatie van referenda. Zo is in sommige gemeenten het initiatief tot een referendum voorbehouden aan de gemeenteraad, in andere gemeenten aan burgers en in sommige aan beiden. Ook is er variatie in het aantal ondersteuningsverklaringen dat moet worden opgehaald als burgers een referendum willen aanvragen en met betrekking tot de eventuele eis van een *opkomstdrempel* (percentage van kiesgerechtigden dat moet stemmen) of *uitkomstdrempel* (percentage van kiesgerechtigden dat voor of juist tegen het voorstel moet stemmen). Van ongeveer de helft van de gehouden referenda is bekend dat er sprake was van een drempel, waarvan de hoogte verschilt. Het meest gebruikte quorum is een opkomst van 30%.

Succes van het lokaal referendum

Uniek aan het referendum ten opzichte van verschillende andere vormen van lokale burgerparticipatie is dat het in veel gevallen aan het einde van het beleidsproces plaatsvindt en daarmee een laatste controle op beleid vormt. Voordelen van het lokaal referendum zijn het corrigerende vermogen en het scherpe

³⁴ In Voerendaal (2003), Hilversum (2004), Huizen (2004) en Soest (2005). Ook nationale of provinciale referenda waren mogelijk onder de wet, maar zijn niet gehouden.

³⁵ Ook terwijl de Trw actief was, hadden diverse gemeenten al een referendumverordening die bijvoorbeeld andere typen referenda regelde. De verordening regelt bijvoorbeeld door wie een referendum kan worden aangevraagd, onder welke voorwaarden, over welke onderwerpen, met hoeveel handtekeningen en binnen welke termijn.

signaal dat de referendumuitslag afgeeft. Daarbij is het voor burgers bevorderlijk als van tevoren helder is wat er met de uitslag van het referendum wordt gedaan. Voor een goed verloop van raadgevende referenda kan het gemeentebestuur zorgdragen voor expliciete kaders en heldere procedures, vastgelegd in een specifieke referendumverordening. Ook kan het bestuur burgers steunen door informatievoorziening en contactpunten voor initiatiefnemers van een referendum en door subsidies voor de referendumcampagne. Goede kiezersvoorlichting en deliberatiemogelijkheden tijdens de campagne verhogen bovendien het gevoel van democratisch burgerschap bij kiezers en kunnen leiden tot een toename in politiek vertrouwen en politieke participatie.³⁶

Een ander voordeel van een lokaal referendum is de laagdrempelige en inclusieve participatie: elke kiesgerechtigde burger kan zijn of haar mening geven. In de praktijk wordt daar wisselend gebruik van gemaakt. De opkomst bij lokale referenda is gemiddeld 39,7%. Zelden (in 7% van de referenda) was de opkomst echter lager dan 25%. Referenda over herindelingen (51,1%) scoren gemiddeld beter dan over voorzieningen in de openbare ruimte (36,1%) en over uiteenlopende overige onderwerpen zoals gemeentenamen en koopzondagen (40,4%). De opkomst is bij raadplegende referenda (43,4%) gemiddeld iets hoger dan bij raadgevende referenda (39,0%). De opkomst is bovendien hoger wanneer een referendum gelijktijdig met verkiezingen wordt gehouden (Van der Krieken, 2015).

De complexiteit van beleidsonderwerpen en de sporadische en soms onvoorspelbare inzet van het referenduminstrument kunnen een uitdaging vormen voor het beleidsvormingsproces. Door de adviserende aard van het referendum is, zeker in combinatie met een tegenvallende opkomst, de directe invloed van burgers op beleid soms beperkt. Ten slotte is in het meest voorkomende ontwerp van het referendum – waarbij uitsluitend voor of tegen een bestaand voorstel kan worden gestemd – de ruimte voor nuancering zeer beperkt. Een referendumstemming kan twee contrasterende kampen lijnrecht tegenover elkaar plaatsen in plaats van deze nader tot elkaar te brengen door debat en consensus. Daarentegen veroorzaakt een referendum vaak wel discussie in de samenleving over het onderwerp (Van der Krieken, 2015).

Toekomst van het lokaal referendum

De gehouden lokale referenda hadden diverse achtergronden, onderwerpen en maten van succes vanuit het oogpunt van democratische participatie. Over het algemeen kan worden gesteld dat een gedegen referendumverordening van groot belang is, opdat voor zowel burger als bestuur duidelijk is wat de mogelijkheden voor referenda zijn en welke voorwaarden en procedures daaraan zijn verbonden. In het opstellen of actualiseren van een referendumverordening laten gemeenteraden zich vaak bijstaan door een speciaal ingestelde referendumcommissie van (externe) experts. Er kan bovendien gebruik worden gemaakt van een modelverordening van de VNG, al is deze inmiddels iets verouderd en gaat deze nauwelijks in op de overwegingen die ten grondslag liggen aan de te maken ontwerpkeuzes. Ook kan er worden geleerd van de referendumervaringen van andere gemeenten bij het opstellen van de verordening en in aanloop naar daadwerkelijke referendumstemmingen. Het creëren van een mogelijkheid waarbij gemeenten over en weer van elkaar kunnen leren is aan te bevelen.

Het referendum biedt een platform voor maatschappelijk debat over onderwerpen van groot lokaal belang. Wanneer een referendum op komst is, is goede informatievoorziening aan burgers over het plaatsvinden van het referendum, de voorgelegde opties en het vervolgtraject na afloop van het referendum zeer belangrijk. Om de actieve inbreng van burgers te stimuleren en hun agenda- en

³⁶ In België bleek bijvoorbeeld dat deelname aan lokale referenda de actieve participatie van burgers in toekomstige politieke activiteiten verhoogt (Kern, 2018).

besluitvormingsmacht te vergroten, kunnen gemeenten de raadgevende variant van lokale referenda middels de verordening mogelijk maken of de bekendheid of toegankelijkheid daarvan verhogen. Tot op heden vond iets minder dan een kwart van de lokale referenda plaats op initiatief van burgers.

Innovatievere vormen van het lokaal referendum

Naast zulke praktische zaken is er bovendien potentie voor innovatievere vernieuwingen ter versterking van democratische waarde van het lokaal referendum. Ten eerste kan in de toekomst meer met andere vormen van referendumontwerp worden geëxperimenteerd, waarbij kiezers meerdere opties krijgen voorgelegd en meerdere stemmen mogen uitbrengen, bijvoorbeeld door voorkeuren te nummeren of meerdere acceptabele alternatieven aan te kruisen. In een dergelijk geval moet van tevoren helder zijn onder welke voorwaarden een optie wint en wat er vervolgens met die uitslag wordt gedaan.

Multi-optiereferendum

Een referendum hoeft niet over twee opties te gaan. Er kunnen meerdere inhoudelijke opties op het stembiljet worden aangeboden, wat in een aanzienlijk deel van de lokale referendumstemmingen het geval was. Een dergelijke vorm wordt ook wel een multi-optiereferendum of een preferendum genoemd, vanwege het achterhalen van de preferenties van kiezers voor een specifiek plan (WRR, 2007). Vooral bij infrastructurele vernieuwingen en gemeentelijke herindelingen zijn vaak meer dan twee scenario's denkbaar. In sommige van de gehouden lokale referenda (13,5%) konden burgers meerdere dichotome vragen beantwoorden, die vervolgens gecombineerd werden in een uitslag. Vaker (29,5%) lagen meerdere scenario's voor in antwoord op een enkele vraag en mochten burgers stemmen op hun meest geprefereerde optie. Een risico daarvan is dat geen van de opties een absolute meerderheid aan stemmen behaalt³⁷. Dat gebeurde bijvoorbeeld in Arnhem, waar een plan voor de herontwikkeling van een havenkwartier het met 47 procent van de stemmen won van twee andere plannen (De Graaf & Boogers, 2009). Een alternatief zou zijn referenda zo vorm te geven dat burgers mogen stemmen op meerdere opties, bijvoorbeeld door deze te nummeren naar gelang hun voorkeur – zoals in Onderbanken (2012) – of door het mogelijk te maken dat zij alle opties die zij acceptabel vinden aankruisen. Dat laatste gebeurde bij de referenda in Duiven (2008) en Landerd (2015), waar in beide gevallen een duidelijke meerderheid voor een van de opties ontstond.

Ten tweede kunnen referenda worden gecombineerd met deliberatieve vormen van burgerparticipatie, zoals een burgerpanel dat in de aanloop naar de stemming advies uitbrengt over de kwestie of een online participatiemogelijkheid zoals een internetforum, waarin zowel burgers als bestuurders participeren. In Ierland werden de burgerpanels die voorafgingen aan referenda over het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht en abortuswetgeving als zeer positief ervaren: kiezers gaven aan zich goed geïnformeerd te voelen over feiten en argumenten.³⁸ Lokale referenda zouden ook gekoppeld kunnen worden aan bestaande mogelijkheden voor burgerinitiatieven. Om het samenspel tussen representatieve en directe democratie te versterken zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid een tegenvoorstel op het stembiljet op te nemen, waarbij een burgervoorstel wordt voorgelegd tegenover het voorstel van de gemeenteraad waarover een referendum is aangevraagd, of waarbij bestuurders een tegenvoorstel kunnen doen tegen een burgerinitiatief dat ter stemming voorligt. In Zwitserland is de laatste variant populair (zie bijvoorbeeld Hendriks et al. 2017).

³⁷ In een referendum met twee opties haalt een van de opties gegarandeerd minimaal 50 procent van de stemmen. Bij drie of meer opties is een dergelijke absolute meerderheid niet langer gegarandeerd. Dat is feitelijk ook het geval bij geldige blanco stemmen, zoals we zagen bij het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in 2018 (49% tegen, 47% voor).

³⁸ Zie <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/irish-referendums-deliberative-assemblies/>

Referendummoties in het buitenland

In veel Europese landen worden lokale referenda benut. Een goed beeld daarvan is te vinden in het overzichtswerk van Schiller (2011). In Finland, Noorwegen, IJsland en verschillende Oost-Europese landen kunnen burgers bovendien gebruik maken van een 'referendummotie' die gemeentebestuurders verplicht een referendum in overweging te nemen, maar hen niet verplicht tot het daadwerkelijk organiseren ervan (Jäske, 2017)³⁹. Deze laagdrempelige vorm van een referenduminitiatief vanuit de lokale samenleving vervult een signalerende functie met lagere organisatorische lasten voor zowel burger als bestuur. Door de vrijblijvendheid riskeert het instrument beperkte impact te hebben – vergelijkbaar met agenda-initiatieven – wat ten nadele kan komen van de tevredenheid en legitimiteit.

Afsluiting en discussie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op aanvullende vormen van democratie. Participatieve, doe- en directe democratie hebben een plek gevonden in de Nederlandse lokale democratische praktijk. De voorbeelden die we hier besproken hebben, zijn weliswaar niet dekkend voor het geheel aan vormen die voorkomen, maar ze zijn wel exemplarisch. Sommige vormen, zoals wijk- en dorpsraden en gemeentelijke referenda, bestaan al decennia, andere zijn van meer recentere datum. Het lijkt erop, dat de vormen die we hier besproken hebben zinvolle aanvullingen zijn. Dorps- en wijkraden zijn voor gemeenten nuttige gesprekspartners en kanalen om informatie over delen van de gemeenten te verkrijgen, gemeentelijke referenda bieden alle burgers hun mening te geven over een onderwerp en een correctie aan te brengen op het gemeentebestuur. Het werken met minipublieken en doe-democratie kan rekenen op enthousiasme van burgers, maar voor het trekken van meer algemene conclusies is het simpelweg te vroeg; dat laatste geldt ook voor e-participatie, want die staat nog teveel in de kinderschoenen.

Discussie

Er zijn echter ook enkele kanttekeningen te maken. In de eerste plaats zijn de actieve leden in deze vormen van aanvullende vormen veelal de groepen burgers die toch al actief waren, en dan vooral bij de wijk- en dorpsraden en de minipublieken (zij lijden daarmee aan hetzelfde euvel als de gemeenteraden: de leden vormen geen afspiegeling van de bevolking; zie hoofdstuk 2); ook de deelnemers aan doe-democratie zijn niet representatief voor de bevolking. Gemeentelijke referenda scoren hier beter op: zij zijn inclusief. Een tweede kanttekening is dat de reikwijdte van de participatie dikwijls beperkt is tot advisering en dat de deelnemers niet altijd weten wat er met de advisering gedaan wordt; dat geldt zelfs bij het referendum (dat immers niet meer mag zijn dan raadgevend dan wel raadplegend). Ook de ondersteuning vanuit de gemeente lijkt niet altijd adequaat te zijn. Een derde kanttekening is dat de beschikbare kennis vooral de werking van afzonderlijke vormen betreft. En dat is jammer, want die vormen werken ook op elkaar in. En in de combinatie van vormen zou wel eens de echte mogelijkheid tot verbetering van de lokale democratie kunnen liggen. Een voorbeeld daarvan is de combinatie van breed maatschappelijk debat en een gemeentelijk referendum, zodat kiezers goed geïnformeerd zijn als ze een keuze moeten maken. Daarmee is dan ook gezegd dat gemeenten zich goed moeten bezinnen op de vraag welke instrumenten ze waarvoor willen inzetten en dat de wetgever er verstandig aan doet gemeenten en hun inwoners volop de kans te bieden zelf keuzes te maken, ook voor overdracht van besluitvormingsmacht.

³⁹ In Finland kan dat bijvoorbeeld met de handtekeningen van tenminste 4% van de kiesgerechtigden van de gemeente, die sinds 2013 ook digitaal mogen worden verzameld. Tussen 1991 en 2012 mondden 8 van de 59 moties (14%) daadwerkelijk uit in een referendum.

HOOFDSTUK 4

SLOTBESCHOUWING: VERNIEUWING VAN DE LOKALE DEMOCRATIE⁴⁰

In dit slothoofdstuk formuleren wij – op basis van hetgeen in de vorige hoofdstukken beschreven is en op basis van onze lange onderzoekservaring op het terrein van democratische ontwikkelingen en vernieuwing - enkele algemene observaties: hoe staat het ervoor met de lokale democratie.

De representatieve democratie

We kunnen constateren, dat de representatieve democratie als grondvorm voor (lokaal) bestuur een breed gesteund idee is en dat zij ook de ruggengraat van ons stelsel is. Wel kent zij problemen (zoals in hoofdstuk 1 besproken) en zijn er pogingen gedaan haar te versterken. Wij hebben (in hoofdstuk 2) drie vormen van vernieuwing van de representatieve democratie besproken. De dualisering is vooralsnog geen succes te noemen en de effecten van opkomstbevorderende maatregelen zijn gering. De verandering van de aanstellingswijze van de burgemeester heeft wel tot een versterking van de positie van de raad geleid, maar daarmee nog niet tot die van de kiezer.

Aanvullingen: participatieve, doe- en directe democratie

De problemen van de representatieve democratie zijn deels onvermijdelijk (wij verwijzen nogmaals naar hoofdstuk 1) en het is dan ook niet vreemd dat de drie vernieuwingspogingen die we hiervoor besproken hebben, niet de oplossing blijken te zijn. Daar komt bij, dat in de samenleving een breed gedeeld verlangen naar een meer gevarieerde democratie bestaat, naar aanvullingen op (uitdrukkelijk niet: vervanging van) de representatieve democratie. In tal van gemeenten – zo niet alle – worden initiatieven genomen tot aanvulling van de bestaande democratie, soms door de bevolking, soms door de gemeente, soms gezamenlijk. En die initiatieven zijn te begrijpen als activiteiten die geïnspireerd zijn door diverse democratiemodellen (zoals participatieve, doe- en directe democratie). Het resultaat is een meervoudige, hybride democratie.

Aanvullende vormen van democratie zijn er in vele vormen en hoedanigheden. De resultaten verschillen ook hier. Wel is een meer algemene observatie te maken. De vormen van burgerparticipatie die ingezet worden, hebben vrijwel alle een beperkte taakopvatting voor de deelnemers, namelijk een adviserende. Zelden kunnen burgers zelf besluiten nemen, over, bijvoorbeeld, de directe leefomgeving. Daarnaast lijkt het erop, dat de deelnemende personen veelal de gebruikelijke groep actieve burgers zijn: man, wit, en van bovengemiddelde leeftijd.

Vraagstukken en discussie

Er is dus veel in ontwikkeling. We constateren dat de pogingen die tot nog toe ondernomen zijn om de representatieve democratie te versterken, tamelijk magere resultaten hebben gehad. Deze vernieuwingsbewegingen in de representatieve democratie richten zich vooral op vervolmaking en verfijning van het consensusmodel van representatieve democratie. Zo past dualisme volgens Lijphart, internationaal expert op dit terrein, bij uitstek bij consensusdemocratie. Kiezers worden gestimuleerd de

⁴⁰ Geschreven door Linze Schaap en Frank Hendriks.

partijen en verkiezingen hierbij horend op te zoeken. De veranderde aanstellingswijze van de burgemeester is er ook op geënt. Maar er zijn meer mogelijkheden voor verbetering van het representatieve model; mogelijkheden die wel in discussie zijn, maar vooralsnog geen beleid worden. Zo valt te denken aan het idee van een direct gekozen burgemeester dat steeds terugkeert in het debat en dat op duurzaam hoge steun onder de bevolking kan rekenen. Andere ideeën die naar voren gebracht betreffen het scherper selecteren van politieke partijen en gezagsdragers en het scherper afrekenen van hen op grond van stemmingen onder de bevolking (al dan niet digitaal opgehaald). Ook valt te denken aan het spreiden van gemeenteraadsverkiezingen en aan het veranderen van het politieke partijlandschap, zoals we in hoofdstuk 2 betoogden.

Ondertussen richten vernieuwingsbewegingen 'van onderop' zich vaak op vormen van doe-democratie en bewonersparticipatie die geacht worden te passen bij een terugtrekkende overheid en een opkomende participatiesamenleving. Ook ontwikkelt de lokale referendumpraktijk zich verder; naast de formele referenda ontstaan informele quasi-referenda, vaak digitaal van aard, zonder officieel beleid. Er kan ook gedacht worden aan het organiseren van referenda waarin meer dan twee opties worden aangereikt, zodat burger een genuanceerder standpunt dan alleen 'voor' en 'tegen' kunnen innemen.⁴¹ Minipublieken zoals de G1000 leveren hier en daar een alternatief model van representatie op (geen selectie via verkiezingen, maar loting van een representatieve groep); de nieuwste varianten laten vaak combinaties zien van delibereren en stemmen ('praten en tellen').

Er is dus veel beweging en veel vernieuwing, op diverse fronten. Enerzijds houdt de representatieve democratie stand en is zij vernieuwd, zij het zonder dat haar problemen opgelost worden; voor verdergaande vernieuwing zijn hier enkele suggesties gedaan. Anderzijds staat de vertegenwoordigende democratie ook onder druk, door alternatieve noties van lokale democratie. Hoe de diverse vormen van vernieuwing op elkaar inwerken, in welke mate raadsleden bereid zijn te vernieuwen en wat dit alles betekent voor de kwaliteit van de lokale democratie: daarover is niet veel bekend. Wel zijn handreikingen bekend voor gemeenteraden (zie bijvoorbeeld, De Graaf, Schaap en Theuns, 2016) en die laten zien dat diverse vormen van democratie wel degelijk samen kunnen gaan.⁴²

De beschikbare kennis is nogal verbrokkeld; zij gaat vaak over de resultaten van afzonderlijke maatregelen en instrumenten. Dat er nu en dan spanningen tussen de diverse ontwikkelingen zijn, is wel duidelijk. In het ideale geval worden deze spanningen productief gemaakt (verschillende modellen kunnen elkaar aanvullen). Maar de realiteit kan ook minder rooskleurig zijn, want veel hangt af van wat politici, beleidsmakers, burgers en maatschappelijke groepen concreet doen. Ook de intenties waarmee zij dat doen, zijn van belang. Scherper geformuleerd: wie burgerparticipatie stimuleert om vooral het draagvlak onder het eigen beleid te vergroten, wie referenda wil om daarmee oppositie te kunnen voeren, wie dorps- en wijkraden als doorgeefluik ziet, wie vernieuwing van de vertegenwoordigende democratie vooral ziet als manier om de centrale positie van de politieke partijen te redden, en wie oplossingen alleen zoekt in institutionele vormen, die zal geen vitale democratie kweken.

Het lijkt daarom zinvol te streven naar een vitalere lokale democratie. Hieronder schetsen wij daar enkele denkrichtingen voor.

⁴¹ Zoals het bekende kritiekpunt op het houden van referenda luidt. Overigens is dit een tamelijk merkwaardig verwijt: ook in besluitvormende instanties zoals gemeenteraden is de uiteindelijke keuze beperkt tot die twee opties.

⁴² Een inzicht dat steun vindt in internationaal vergelijkend onderzoek; zie bijvoorbeeld Schaap & Daemen, 2012.

Denkrichtingen voor een vitalere lokale democratie

Sterkere representatie, bijvoorbeeld door:

- Meer focus op lokale vraagstukken bij de raadsverkiezingen.
- Helderder keuzes bij verkiezingen, wellicht door minder lijsten.
- Betere afspiegeling van samenstelling bevolking (zoals qua opleidingsniveau, sociaaleconomische status).
- Ook kan – in te bedden in een eigentijdse visie op lokaal bestuur - gedacht worden aan een gekozen uitvoerende macht (al of niet via een herijking van de aanstellingswijze van de burgemeester en die van wethouders).

Meer participatieve, directe en doe-democratie, bijvoorbeeld door:

- Mogelijkheden tot overdracht van besluitvormende taken aan andere organen en burgers.
- Serieus nemen van uitkomsten van burgerparticipatieprocessen door de raad.
- Ook hier: aandacht voor representativiteit van de deelnemers.
- Ondogmatische keuzes voor instrumenten, gebaseerd op ervaringen en niet op beelden.
- Slimme combinaties van instrumenten, zodat ze elkaar versterken (te denken valt aan: minipublieken en referenda; dorps- en wijkraden en doe-democratie; betere ondersteuning gemeenteraadsleden en direct besluitvorming door burgers).

LITERATUUR

- Andeweg, R.B. & M. Leyenaar (2018). *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bailey, N. (2014). *Housing and neighbourhood development plans: an initial assessment of opportunities and impact of the Localism Act 2011 in England*. Westminster Research.
- Bakker, J., Denters, S. A. H., & Klok, P. J. (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), pp. 402-418.
- Berenschot (2018). *Trendwijzer participatie*. Via: <https://www.berenschot.nl/adviseurs/adviseur/teunis-scholthof/blog/trendwijzer-participatie>
- Bhatti, Y., J.O. Dahlgaard, J.H. Hansen & K.M. Hansen (2017). Can Governments Use Get Out the Vote Letters to Solve Europe's Turnout Crisis? Evidence from a Field Experiment. *West European Politics*, 41(1), 240-260.
- Boer, N. de, A. van Diepen & L. Meijs (2013). *Swingen met lokale kracht*. Via: www.socialevraagstukken.nl (1-8-2013).
- Bongaardt, T. van den (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018*. Den Haag: Prodemos.
- Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- Broeksteeg, J.W.L. & Krieken, K.H.J. van der (2017). Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing. *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, 178(4), 162-172.
- Caluwaerts, D. & M. Reuchamps (2015). Strengthening Democracy through Bottom-up Deliberation: An Assessment of the Internal Legitimacy of the G1000 Project. *Acta Politica*, 50(2), 151-170.
- Cohen, M. J., & Holla, M. (2018). Gemeenteraden en de burgemeester: ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie. In J. P. Vollaard, G. Boogaard, J. T. J. van den Berg, & M. J. Cohen (Eds.), *De gemeenteraad* (pp. 225-240). Amsterdam: Boom.
- Cohen, J. (2016). Epiloog: Observaties en... toch een kloof. In: G. Boogaard, A. Michels, J. Cohen, P. Smets & M. Vlind. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.
- Communities and Local Government Committee (2014). *Community Rights*. via: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcomloc/262/26207.htm>
- Dahl, R.A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dale, A. & Strauss, A.. (2009). Don't Forget To Vote: Tekst Message Reminders as a Mobilization Tool. *American Journal of Political Science*, 53(4), 787-804.
- Dekker, Paul. (2002). *Niet-stemmers – Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Denters, B., Tonkens, E. Verhoeven, I. & Bakker, J. (2012). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform 31.
- Dryzek, J.S. & Tucker, A. (2008). Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States. *Public Administration Review*, 68(5), 864-876.
- Fishkin, J.S. (1997). *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press.
- Gerber, A.S. & Green, D.O. (2000). The Effects of Canvassing, Telephone Calls, and Direct Mail on Voter Turnout: A Field Experiment. *American Political Science Review*, 94(3), 653-663.
- Goodin, R.E. & Dryzek, J.S. (2006). Deliberative Impacts: The macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34(2), 219-244.
- Graaf, L.J. de, Schaap, L & Theuns, M. (2016). *Raadswork is Maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?*, Tilburg: TSPB, 5 april (i.o.v. RaadslidNu).
- Grönlund, K., Setälä, M. & Herne, K. (2010). Deliberation and Civic Virtue: Lessons from a Citizen Deliberation Experiment. *European Political Science Review*, 2(1), 95-117.
- Grönlund, K., Bächtiger, A. & Setälä, M.. (2014). *Deliberative Mini-Publics*. Colchester: ECPR Press.
- Hendriks, F., *Democratie onder druk: Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*, Amsterdam: Van Gorcum, 2012.
- Hendriks, F. (2016). Wat denken ze wel! Essay over lottocratie. *Binnenlands Bestuur*, 2, 28-30.
- Hendriks, F., Krieken, K.H.J. van der & Wagenaar, C.C.L. (2017). *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Hendriks, F. Krieken, K. van der, Wagenaar, C. (2017). *Democratische zegen of vloek*, Amsterdam: AUP.
- Hendriks, F., Krieken, K. van der, Zuydam, S. van, & Roelands, M. (2016). *Bewegende beelden van democratie: legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hendriks, F. & Wijdeven, T. van de (2014). *Loshouden en Meemaken*. Den Haag: Platform 31
- Heijden, J. Van & Zuylen, J. van (2010). *Help! een burgerinitiatief*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hooghe, M. & Kern, A. (2017). The Tipping Point Between Stability and Decline: Trends in Voter Turnout, 1950-1980-2012. *European Political Science* 16(4): 535-552.
- Hulst, M. van. (2017). G1000 - Een e-ondersteunde beweging. In Hulst, M. van, Cuijpers, C., Hendriks, F. & Metze, T. *Digitale empowerment van de demos: een onderzoek naar aansprekende e-democracy innovaties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Duyvendak, J. W. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/ Den Haag: Universiteit van Amsterdam/ NICIS Kenniscentrum Grote Steden.
- Jacobs, D.J. & Ostaaïen J.J.C. van (2017). *De stembus voorbij? Het effect van de gemeentelijke campagne op de opkomst bij de herindelingsverkiezing in Meierijstad*. Tilburg: Tilburg University.
- Jacobs, D.J., Zuydam, S. van, Ostaaïen, J.J.C. van & Brouwer, L. de. (2018). *De wet van de grote(re) getallen? Het effect van meer stembureaus op de opkomst bij verkiezingen*. Tilburg: Tilburg University.
- Jäske, M. (2017). 'Soft' forms of direct democracy: Explaining the occurrence of referendum motions and advisory referendums in Finnish local government. *Swiss Political Science Review*, 23(1), 50-76.
- Karsten, N., De Ceuninck, K., & Reynaert, H. (2017). Burgemeester (m/v) in de Lage Landen: Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen? *Res Publica*, 59(3), 307-330.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Karsten, N., Schaap, L., & Hendriks, F. (2014). Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 48-67.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Kern, A. (2018). What happens after a local referendum? The effect of direct democratic decision-making on protest intentions. *Local Government Studies*, 44:2, 183-203.
- Kraaij, R. & Specht, M. (2018). *De Right to Challenge als de right to Collaborate*. Via: <http://www.spechtindestad.nl/wp-content/uploads/2018/03/Essay-Right-tot-Challenge-definitief.pdf>
- Krieken, K.H.J. van der (2015). *Het lokale referendum in Nederland: een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*. Tilburg: Tilburg University.
- Krieken, K.H.J. van der (te verschijnen). *Het lokale referendum in Nederland* [dissertatie], Tilburg: Tilburg University.
- Lassen, D.D. (2005). The Effect of Information on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment. *American Journal of Political Science*, 49(1), 103-118.
- Lelij, B. van der, Keuchenius, C., & Graaf, M. de (2016). *Het ambt van burgemeester: onderzoek naar de publieke opinie over de rol en positie van burgemeesters*. Amsterdam: Motivaction.
- Locality (2014). *Response to the Communities and Local Government Committee Community Rights Inquiry*. Via: <http://locality.org.uk/wp-content/uploads/Select-Committee-Community-Rights-Inquiry-4th-September-2014-final-x.pdf>
- LSA Bewoners (2018). *Buurtrechtenkaart*. Via: <https://www.lsabewoners.nl/buurtrechten/kaart/>
- Michels, A. & Binnema, H. (2016). De realisatie van democratische waarden. In: Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De Doedemocratie: Kabinetsnota ter ondersteuning van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Niemeyer, S. (2011). The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics. *Politics & Society*, 39(1), 103-140.
- Orford, S., C. Rallings, M. Thrasher & G. Borisjuk (2011). Changes in the Probability of Voter Turnout When Resiting Polling Stations: A Case Study in Brent, UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, 149-169.

- Ostaaijen, J.J.C. van (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie*, Den Haag: Boom.
- Ostaaijen, J.J.C. van, Brouwer, L. de, Jacobs, D.J. & Zuydam, S.van (2018). *'Ik weet niet wat ze doen, joh' Een verkenning van de Brabantse niet-stemmer*. Tilburg: Tilburg University.
- Ostaaijen, J.J.C. van, Epskamp, M. & Dols, M. (2016). *Verbetering op komst*. Tilburg/Rotterdam: Tilburg University.
- Ostaaijen, J.J.C. van, Karsten, N., & Tops, P.E.W.M. (2017). De aanstellingswijze gewogen: een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester. *Bestuurswetenschappen*, 71(4), 5-24.
- Oude Vrielink, M., & van de Wijdeven, T. (2011). Ondersteuning in vieren: zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 38(4), pp. 438-455.
- Peters, K., Van Stipdonk, V. & Castenmiller, P. (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Decentraal Bestuur.
- Rob. (2016). *Begin bij het begin: advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Schaap, L. (2015). *Lokaal Bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.
- Schaap, L. & Daemen, H.H.F.M. (red.). *Renewal in European Local Democracies*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schiller, T. (Ed.). (2011). *Local direct democracy in Europe*. Springer Science & Business Media.
- SCP (2017). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker, G., Lowndes, V. & Pratchett, L. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes. The CLEAR framework. *Social policy and Society*, 5 (2), pp. 281-291.
- Tonkens, E. H. & Kroese, G. J. (2009). Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend? Den Haag: Ministerie van VROM.
- Verhoeven, I. & Tonkens, E. (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pp. 419-437.
- Warren, M.E. & Pearse, H. (2008). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Westerweel, J. & Tienen, F.J.H. van (2017). Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 3, 188-209.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2007. *Europa in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijdeven, T. van de & Hendriks, F. (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Instituut.
- Wijdeven, T. M. F. van de, de Graaf, L. J., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Zuydam, S. van, Jacobs, D.J., Ostaaijen, J.J.C. van & Brouwer, L. de. (2018). *Gaat u ook stemmen? Het effect van communicatie op de opkomst bij verkiezingen*. Tilburg: Tilburg University.