RAPPORT

# Lusten en lasten van de meervoudige democratie

Universiteit Leiden

November 2017

Prof. dr. Wim Voermans & dr. Geerten Waling
Met medewerking van Abram Klop, MSc

© Universiteit Leiden (Leiden/Den Haag), 2017.

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van BZK. Een deel van dit rapport is gebaseerd op eerder onderzoek van de auteurs, onder meer in het kader van het rapport* Maatwerkdemocratie *(2016) van de VNG Denktank.*

# Inhoud

Inleiding: Nederland, gemeentenland ..... 4

Deel 1: Representatieve democratie en haar alternatieven ..... 6

Beginselen van de representatieve democratie ..... 6

Waarom democratie ook alweer de moeite waard was ..... 6

Nieuwe vormen van representatie ..... 7

Maar er was toch een democratische crisis? ..... 8

Niet minder, maar ánders actief ..... 9

Nieuwe representatie in een oud stelsel? ..... 10

Meer democratie: politiek als strijd ..... 10

Participatie en deliberatie: concurrenten voor representatie? ..... 12

Is het kantelpunt bereikt? ..... 14

Deel 2: De *lokale* representatieve democratie en haar alternatieven ..... 15

Gemeenteraden onder druk ..... 15

Bonje in de raad: partijvernieuwing en versplintering ..... 17

Spanningsveld 1: Meervoudige verwachtingen van representatie ..... 19

Alternatieven voor de representatieve lokale democratie ..... 23

Spanningsveld 2: Meervoudige verwachtingen van deliberatie ..... 25

Spanningsveld 3: Meervoudige verwachtingen van participatie ..... 27

Waar blijft de gemeenteraad? ..... 30

Conclusie: Meervoudige democratie betekent meervoudige verwachtingen ..... 33

Noten ..... 36

## Inleiding: Nederland, gemeentenland

Democratie is een onderwerp van voortdurende zorg. Hoe blijft de democratie vitaal? Hoe blijven de burgers betrokken? Moeten we het systeem aanpassen aan de eisen van de tijd? Daarover wordt enerzijds een diepgaand academisch debat gevoerd, anderzijds wordt er in de praktijk volop mee geëxperimenteerd, vooral op lokaal niveau. Nederland is in beide domeinen goed vertegenwoordigd, zowel in de theoretische discussie als in de praktische experimenten zijn wij een land van pioniers. Maar het is belangrijk om deze twee werelden – de theorie en de praktijk – te verenigen. Deze behoefte ligt ten grondslag aan dit rapport, dat geschreven is in opdracht van de directie Democratie en Burgerschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het vertrekpunt voor dit rapport was de vraag: hoe is het huidige debat over democratische vernieuwing, inclusief de diverse lokale experimenten daarmee in de afgelopen jaren (2012-2017), te duiden in het licht van het denken over democratie?

De interesse voor de lokale democratie in deze vraag is niet vreemd: democratie begint immers bij de gemeente. Dat is de plek waar burgers worden geboren. De Franse democratievorser Alexis de Tocqueville noemde de gemeente de meest spontane organisatievorm van menselijke samenlevingen: 'De gemeentelijke vrijheid onttrekt zich dus als het ware aan de menselijke inspanning. Zij wordt dan ook maar zelden gecreëerd; zij ontstaat min of meer uit zichzelf'.[1] Natuurlijk ontstaan gemeenten niet uit zichzelf, vroeger niet en zeker nu niet. Maar het is waar dat overal waar mensen in een vrije gemeenschap bij elkaar zijn, zij zich zullen organiseren, taken verdelen en daarover met elkaar debatteren. Als aandeelhouders in een belangengemeenschap realiseren zij met elkaar hun lotsverwachting. In dit eerstelijnsbestuur ontkiemt de democratie. Nergens is dat beter te zien dan in Nederland, gemeenteland. Al vanaf de vroege Middeleeuwen namen lokale gemeenschappen hier hun lot zelf in handen. Door het land van veen, moeras en water gezamenlijk te ontwikkelen. Een land waarop centraal bestuur, zoals adel en vorstenhuizen, nooit echt vat kregen; een land waar het lokale zelfbestuur in de genen zit.

Maar hoe die democratie, juist op dat lokale niveau, vorm krijgt is een actuele en urgente vraag: vandaag de dag staat de lokale democratie onder grote druk. Om dat te zien hoeven we maar de krant open te slaan en te lezen over ruziënde gemeenteraden, waar fenomenen als versplintering, 'zetelroof' en ambitieuze en tegelijk ongrijpbare lokale partijen aan de orde van de dag zijn. Regelmatig wordt onvrede geuit over ondoorgrondelijke besluitvorming door het gemeentebestuur, maar experimenten met alternatieven zijn nog vaak onbevredigend: referenda zijn vaak splijtzwammen en bronnen van wantrouwen, burgertoppen worden enthousiast opgezet maar resulteren zelden in concreet beleid.

Dit rapport wil deze praktische ontwikkelingen, experimenten en obstakels in de lokale democratie bezien vanuit de theorie over representatieve democratie en andere vormen van democratie, al dan niet in een mengvorm ('meervoudige democratie'). Hiervoor zullen we in deel 1 relatief uitgebreid stilstaan bij de theorie en ontstaansgeschiedenis van de representatieve democratie en de alternatieven die nu al enkele decennia onderwerp van debat zijn, veelal in de nationale context. Hiermee komen we tot een beter beeld van dezelfde fenomenen in de lokale democratie (deel 2), die daar nu eens makkelijker, dan weer minder makkelijk te bestuderen zijn dan op het nationale niveau. Ook daarin is dit rapport geïnspireerd op de studie van Tocqueville, die zijn grotere theorieën over democratie

destilleerde uit wat hij zag gebeuren in de gemeenten – en die dezelfde theorieën vervolgens weer toepaste op die lokale democratie. Meervoudige democratie is bij uitstek een onderwerp dat alleen kan worden begrepen door een integrale studie van problemen en oplossingen, van theorie en praktijk – en dus ook van nationaal en lokaal.

Structurele problemen in de democratie zijn meestal terug te voeren op botsende verwachtingen. Dat geldt al helemaal voor het onderwerp van de meervoudige democratie, dat onvermijdelijk leidt tot meervoudige verwachtingen. Die verwachtingen botsen regelmatig, waardoor teleurstelling en verongelijktheid op de loer liggen. Die botsingen spelen zich af op drie spanningsvelden: er worden meervoudige verwachtingen gekoesterd van de representatieve democratie, van deliberatieve experimenten en ook van pogingen om burgers te laten participeren of meebeslissen. In deel 2 illustreren wij deze spanningsvelden met enkele concrete voorbeelden.

# Deel 1: Representatieve democratie en haar alternatieven

## Beginselen van de representatieve democratie

De klassieke studie over het representatieve stelsel, dat eigen is aan vrijwel alle democratische rechtsstaten ter wereld, is *The Principles of Representative Government* – al twintig jaar geleden geschreven door de Franse politicoloog Bernard Manin. Zijn boek zette sindsdien veel denkers op een pad dat al twee eeuwen nauwelijks meer betreden was: de gedachte dat het gangbare representatieve stelsel eigenlijk geen democratie is, maar een aristocratische overwinning op waarlijk democratische ideeën en groeperingen ten tijde van de Franse Revolutie.[2] De enige verandering zou dan zijn geweest dat de aristocraten sinds omstreeks 1800 werden verkozen, in plaats van benoemd door afstamming of door de kroon. Dit terwijl we toch lange tijd in de waan verkeerden dat een *representatieve democratie* geen contradictio in terminis was, maar de realiteit van het moderne staatsbestel.

Of was dat toch geen waan? De essentie van representatie is volgens Manin: gekozenen ontlenen hun macht aan reguliere verkiezingen, er is een zekere afstand tussen hun besluitvorming en de wensen van het electoraat, de kiezers mogen vrijuit hun politieke mening geven zonder ingrijpen van de gekozenen, openbare besluitvorming is onderworpen aan debat.[3] Daarin zijn beslist democratische elementen te herkennen. Hoewel het klopt dat de representatieve stelsels in Europa en Amerika ontstonden vanuit een afkeer van een direct volksbestuur, en dat de staatsrechtelijke instituties die daaruit voortvloeiden in grote lijnen nog steeds bestaan, is er ook veel veranderd. Zowel op rechtsstatelijk gebied – bescherming van minderheden, binding van de overheid aan het recht, *trias politica* – als op democratisch gebied zijn die stelsels veel inclusiever, toegankelijker en stabieler geworden.

## Waarom democratie ook alweer de moeite waard was

Deze veranderingen waren veranderingen ten goede, als we ervan uit mogen gaan dat meer democratie een positieve ontwikkeling is. En dat mogen we. Het aforisme van Winston Churchill, dat democratie 'de slechtste vorm van bestuur' is, 'op alle andere na', doet de staatsvorm echt tekort.[4] Weliswaar zou men denken dat een democratie rekenkundig helemaal geen vrienden kan hebben. Een spel waarin je mathematisch gezien over de jaren heen niet altijd aan de kant van de helft plus één kan staan, veroordeelt je onherroepelijk regelmatig tot het verliezerskamp. En daar kunnen we niet goed tegen. Maar toch bezit de democratie een grote kracht – alleen kun je die pas zien over een lange reeks van jaren, zo houdt Tocqueville ons voor. Wat is die kracht?

Democratie beoogt in wezen twee dingen te doen: ten eerste problemen (de ruimte tussen droom en daad) op te lossen door zelfs bij verschillende belangen en verlangens toch te besluiten (besluitvaardigheid) en ten tweede dat niet te laten leiden tot een voortslepend conflict tussen de winnaars en verliezers bij dat besluit, maar aanvaarding van het besluit te bewerkstelligen (legitimiteit). Dat democratie een krachtig vehikel voor legitimiteit vormt zullen velen wel beamen, maar dat democratie bijdraagt aan besluitvaardigheid doet wat contra-intuïtief aan.

Toch zijn democratieën, naar blijkt, wel degelijk in staat problemen zoals crises snel en effectief aan te pakken. Het kabinet Rutte II laat daarvan wellicht een voorbeeld zien, maar nog duidelijker is het terug te lezen in het boek *The Confidence Trap*. Daarin laat David Runciman zien dat, in tegenstelling tot wat men zou verwachten, democratieën juist goed zijn in het oplossen van crises. Geconfronteerd met crises laten democratieën een

(wellicht) onvermoede kwaliteit zien: 'caught between their impulse to precipitate action and their instinct to wait. This in-between nature of democracies allows them to be adaptable and, thus, remarkably resilient'.[5] Slecht nieuws dus voor democratische onheilsprofeten. Alhoewel, Runciman bewijst in zijn boek ook dat democratieën wellicht goed met crisis kunnen gaan, maar dat ze van alle systemen het minst in staat zijn om crises te voorkomen. De sterkste kant van democratie, blijkt tegelijkertijd vaak haar zwakste te zijn.

Toch is democratie, zeker sinds de Tweede Wereldoorlog, algemeen geaccepteerd als de meest rechtvaardige en wenselijke systeem in alle westerse landen en steeds meer landen daarbuiten. In theorie kunnen democratieën dus heel goed besluitvaardig en rechtvaardig zijn, maar *legitimeren* ze ook in voldoende mate de besluiten die worden genomen? Voor David Van Reybrouck in zijn boek *Tegen verkiezingen* is het een uitgemaakte zaak: de representatieve democratie verkeert in één grote legitimiteitscrisis. Hij verwijst hierbij naar teruglopende opkomstcijfers bij verkiezingen, naar de afname van het ledental van politieke partijen en naar het verloop van kiezers van de ene naar de andere partij. In zijn ogen is het met de effectiviteit van democratieën – in tegenstelling tot wat Runciman daarover beweert – ook slecht gesteld.[6] Hierbij verliest Van Reybrouck twee dingen uit het oog: de specifieke realiteit in Nederland logenstraft zijn bevindingen (hierover later meer), maar ook de historische ontwikkeling van de democratie ontglipt aan zijn aandacht.

## Nieuwe vormen van representatie

Zoals gezegd is er in tweehonderd jaar tijd veel veranderd. Vooral 'het volk' (de *demos*) heeft in politiek opzicht een volledig andere definitie en functie gekregen. Was politieke inspraak in den beginne alleen voorbehouden aan een kleine elite, en later aan een geëmancipeerde massa die veelal op dezelfde partijen stemde, vandaag de dag is de burger een eigenstandig politiek individu geworden.[7] Of, zoals vaak is verzucht, een 'zwevende kiezer'. 'The novelty of today's floating voter is that he is well-informed, interested in politics, and fairly well-educated,'[8] zo schreef Manin al in 1997 – en met de komst van het internet en vooral de sociale media, evenals met de alsmaar stijgende opleidingsgraad in veel democratieën krijgt hij steeds meer gelijk.[9]

Dit heeft ons gebracht tot een wezenlijk nieuwe vorm van representatie. In de negentiende eeuw betekende representatie dat een niet of nauwelijks verkozen parlement samen met de regering de besluiten nam en de wetten maakte (parlementarisme). De twintigste eeuw werd gekenmerkt door de electieve representatie, met een systeem van algemeen kiesrecht waarin massapartijen opkwamen die de stem van grote groepen burgers gingen vertegenwoordigen (partijdemocratie). Maar inmiddels is er een debat losgebarsten, een écht *publiek* debat, waarin de burger de boventoon voert, en waarvoor niet langer het parlement maar de oude en nieuwe media het primaire platform bieden.[10] Nog steeds moet die burger naar de stembus om een vertegenwoordiger te kiezen, maar dat gebeurt niet meer langs voorspelbare lijnen van sociale status of politieke partijen. Of de kiezer zich nu laat leiden door de inhoud of de vorm, door de persoon of de partij, door idealen of onvrede, op alle overheidsniveaus zijn de verkiezingen ingebed in een veel groter debat waarin de kiezer (desgewenst) veel meer middelen ter beschikking heeft dan alleen het rode potlood om zijn wensen over het voetlicht te brengen. De Australische politicoloog John Keane muntte voor deze nieuwe situatie van 'post-electoral politics' de term *monitory democracy*.[11]

Het is verleidelijk om de *monitory democracy* te zien als ondermijning van de (parlementaire) democratie, maar dat is iets te somber gedacht. Juist aan de moderne

democratie ligt een eeuwenlang proces van groeiende sociale gelijkheid en toenemend engagement van (gewone) burgers ten grondslag. Politieke vrijheid, dus de vrijheid om mee te beschikken over het eigen lot en het lot van de maatschappij, is vanaf ongeveer 1800 gecreëerd en opgeëist door burgers die zich zijn gaan manifesteren in een vrije, publieke ruimte: de *civil society* (of: maatschappelijk middenveld). In vrije pers en in vrije verenigingen en vergaderingen zijn zij hun individuele burgerschap gaan oefenen en uitoefenen. Hoewel de uitingsvormen daarvan toen en nu niet altijd fraai en constructief lijken – democratie is per definitie niet altijd fraai en constructief – is de moderne, mondige burger wel een toonbeeld van verregaande democratisering.[12] In de nieuwe vorm van representatie heeft de kiezer zich nog weer verder geëmancipeerd. Deze kiezer is dus niet gek, om politicoloog Tom van der Meer te parafraseren, maar is juist volwassen geworden en gaan doen wat hij moet doen: kíezen.[13]

## Maar er was toch een democratische crisis?

Is het dan wel zo slecht gesteld met de staat van de democratie, zoals nationale en internationale publicaties ons willen doen geloven?[14] Volgens het rapport 'Meer democratie, minder politiek' van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit oktober 2015 valt het aan de ene kant mee en aan de andere kant ook weer niet.[15] Uit Nederlands onderzoek komt, volgens SCP-onderzoekers De Ridder en Dekker, steeds weer hetzelfde beeld naar voren: van een groeiende legitimiteitscrisis is geen sprake.[16] Getuige recent empirisch onderzoek is de steun voor het principe van democratie onveranderd groot. Toch is er wel *iets* aan de hand. Hetzelfde SCP-onderzoek laat ook ontevredenheid zien over 'de politiek'. Politici, zo is de klacht, luisteren te weinig naar gewone mensen en staan daar ook te weinig voor open. Ze drijven te veel hun eigen zin door en denken te veel aan hun eigen (partijpolitieke) belangen, in plaats van aan het algemeen belang.

Dat gebrek aan politieke responsiviteit zou opgelost moeten worden via meer inspraak of zeggenschap bij de burgers, dan wel referenda over belangrijke kwesties.[17] Die zucht naar meer inspraak en medezeggenschap is trouwens betrekkelijk diffuus – de bereidheid om daar actief aan deel te nemen valt nogal tegen – zo komt elders in dit rapport nog ter sprake. De verklaring daarvoor is dat de roep om meer inspraak, medezeggenschap en vormen van directe democratie niet voortkomt uit een principiële voorkeur voor directe democratie of een dringende behoefte om zelf meer voor daadwerkelijke inbreng te doen, maar dat die vooral een uiting is van politieke onvrede.[18] En die onvrede over de politiek is niet nieuw, maar in zekere zin tijdloos. De klachten van nu, constateert het SCP op basis van literatuurstudie, verschillen niet wezenlijk van de onvrede uit de jaren dertig of de jaren negentig van de vorige eeuw.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat er veel is veranderd in de sociaal-culturele context waarbinnen die onvrede wordt geuit. Al eerder is de komst van het internet genoemd, maar in bredere zin zouden we kunnen spreken van een netwerksamenleving die in de afgelopen decennia is ontstaan. De mogelijkheden voor de burger om te participeren in overheidsbesluitvorming zijn eenvoudiger, vergen minder inspanning en informatie is eenvoudiger te delen. Dat heeft gevolgen voor attitudes van burgers. Mondige internetburgers die met een muisklik voorheen ongedroomde mogelijkheden hebben, verwachten ook dat de overheid hen op eenzelfde wijze bedient. Attitudes over meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen zijn zeker veranderd, al is dat dan wellicht nog niet direct in onderzoeken terug te lezen.[19] En ook de aard van de onvrede over de politiek is

door de tijd heen veranderd. Zo laat het onderzoek van het SCP uit 2015 demografische verschillen zien: 'Mannen zijn vaker te vinden onder de tevredenen én ook de ontevredenen; vrouwen zijn oververtegenwoordigd in de grote groep daar tussenin. Jongeren zijn oververtegenwoordigd onder de tevredenen, ouderen onder de ontevredenen, hoger opgeleiden onder de tevredenen en lager opgeleiden onder de ontevredenen'.[20] Meer in het algemeen is er sprake van sociaal en politiek vertrouwen bij hoger opgeleiden en welgestelden.[21]

Er lijkt trouwens iets vreemds aan de hand als we in Nederland praten over het vertrouwen in democratie en democratische instituties. Niet alleen is dat vertrouwen hoog, zoals telkens weer uit studies blijkt, het is ook gegroeid in de afgelopen decennia. Dat is een duidelijk contra-intuïtieve uitkomst, want zo wordt het in het publieke debat niet ervaren – zo laten ook Van Ham, Andeweg en Thomassen zien in hun boek *De wankele democratie*.[22] De diagnose van een legitimiteitscrisis van de democratie in Nederland is dan wel aantoonbaar onjuist, de ervaring is toch anders. De werkelijkheid van een 'legitimiteitscrisis' is een werkelijkheid van beelden. Ook het beeld dat in Nederland per saldo het vertrouwen in het politieke systeem is gedaald, klopt niet, volgens de onderzoekers. Zeker in vergelijking met andere Europese landen, is het vertrouwen in democratie en het politieke systeem groot te noemen.[23]

## Niet minder, maar ánders actief

Veel van dat wat we ervaren als legitimiteitscrisis lijkt mede te worden veroorzaakt door grote veranderingen in ons politieke systeem. Er is inderdaad sprake van een lagere opkomst bij andere verkiezingen dan die voor de Tweede Kamer, maar dat wil nog niet zeggen dat de politieke interesse ook is gedaald. Daar staan intensievere inspraak, meer acties en andere vormen van burgerparticipatie tegenover. Mensen lijken niet minder, maar anders actief geworden. Zo is er weliswaar veel minder partijtrouw dan voorheen, dat hoeft nog geen teken van politieke onvrede te zijn. Zoals gezegd is de 'zwevende kiezer' eerder een teken van emancipatie te noemen. Mensen kijken per verkiezing welke standpunten het beste bij hen passen. Kiezers zweven wel, maar doen dat in een kleine ruimte: tussen linkse partijen, of tussen rechtse. Overloop tussen die blokken is er weinig.[24]

Ook het feit dat het aantal leden van politieke partijen in vijftig jaar is gehalveerd, kan niet direct worden gezien als een teken dat het er slecht voor staat met de democratie. Vrijwel alle maatschappelijke organisaties hebben hun ledental zien afnemen. Dat is niet uniek en erg relatief. Nederland kent in vergelijking met andere landen een hele levendige verenigingscultuur.[25] De hoge verenigingsgraad past ook goed in het patroon van verklaringen waarom Nederland nog steeds gekenschetst kan worden als een 'high-trust' samenleving. En hoewel politieke partijen als institutie een laag en dalend vertrouwen genieten, zoals de Legitimiteitsmonitor van de Universiteit Tilburg steevast laat zien, staat dat los van het veel hogere vertrouwen in het parlement en (vooral) in de democratie als staatsvorm.[26]

De auteurs van *De wankele democratie* wijzen er in hun studie wel op dat die werkelijkheid van beelden, daarbij behorende doemscenario's en vormen van alarmisme (gevoed door de matige aandacht van media voor 'goed' nieuws) over de staat van de democratie een eigen dynamiek kunnen bewerkstelligen. Het steeds hameren op een niet-bestaande crisis leidt tot veranderingen in politieke meningen en politiek gedrag van

Nederlanders. Zo wordt het beeld van de steeds minder stabiele democratie een *self-fulfilling prophecy.*

## Nieuwe representatie in een oud stelsel?

Dat in de netwerksamenleving de representatie een nieuwe vorm heeft gekregen, wil dan ook niet zeggen dat het stelsel daaraan ook meteen is aangepast. In de honderd jaren die verstreken sinds 1917 – de invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging – zijn de Grondwet en de uitwerking daarvan in bijvoorbeeld de Kieswet of de Gemeentewet op het gebied van de representatieve democratie niet noemenswaardig gewijzigd. Vernieuwingen die aan de nieuwe realiteit vorm zouden kunnen geven, zoals de gekozen burgemeester en andere gekozen ambten, een bindend referendum of aanpassingen aan het electorale stelsel zingen al decennia rond, maar zijn anno 2017 nog geen van alle verwezenlijkt.

Toch wordt er al sinds lange tijd over gesproken. De historicus en filosoof Johan Huizinga beklaagde zich al in 1934 over 'het zware dek van een volstrekt verouderd partijstelsel, dat door den misgreep van het evenredig kiesrecht is gefossiliseerd'.[27] Na de Tweede Wereldoorlog deed de Nederlandse Volksbeweging (NVB) een mislukte poging tot een doorbraak van het verzuilde partijstelsel en ook werd in vele publicaties en zelfs meerdere Staatscommissies nagedacht over de vernieuwing van het kiesstelsel.[28] In de jaren zestig stortten de Democraten '66 zich met hernieuwde energie op de democratische vernieuwing, maar ook tussen hun dromen en hun daden bleken wetten in de weg te staan – en vooral veel praktische bezwaren.

De specifiek Nederlandse zoektocht naar democratische vernieuwing werd gesterkt door een internationale paradigmaverschuiving in het denken over de democratie. In navolging van denkers als Claude Lefort, Francis Fukuyama, Bernard Manin en Pierre Rosanvallon werd eerst de democratie op zichzelf tot een nieuw studieobject. Dat Nederland ook hier vroeg bij aanhaakte, had alles te maken met het jaar 2002: de spectaculaire opkomst van Pim Fortuyn en de moord op hem brachten politiek en maatschappij in diepe beroering en onzekerheid. Het ministerie van BZK publiceerde daarom in 2006 het lijvige rapport *De staat van onze democratie* en ook wetenschappers bogen zich in toenemende mate over dit onderwerp.[29] Net als in de internationale literatuur, vatte in Nederland de gedachte post dat de klassieke representatieve democratie structurele legitimiteitsproblemen ondervond en dat innovaties nodig waren om de kloof tussen overheid en burger, tussen gekozene en kiezer, tussen beleidsmaker en beleidssubject te overbruggen.[30] En dat de burger niet te wachten zat op 'meer politiek' – vaak gepercipieerd als een samenraapsel van lobby, partijbelangen en vriendjespolitiek – maar op 'meer democratie', zoals het SCP in zijn publieksonderzoek uit 2015 onderstreepte.[31]

## Meer democratie: politiek als strijd

Sinds de jaren tachtig domineerden de brede volkspartijen het politieke landschap. In vorm en inhoud leken zij sterk op elkaar. Ook het publieke debat, wellicht verleid door de oneindige groei van economie en welvaart, bood weinig tegenwicht. De liberaal-democratische 'end of history' die Fukuyama veronderstelde was zichtbaar in de hele (westerse) wereld. In Nederland werd de onhoudbaarheid van die situatie pijnlijk voelbaar door de schokgolf die de opkomst van Pim Fortuyn in 2002 veroorzaakte. Opeens waren er in het betrekkelijk gezapige en technocratische debat uitgesproken tegenstellingen en

vijandige posities te zien, inhoudelijk was er plots weer echt iets te kiezen. Geluiden 'van buiten' drongen in de politieke arena door en deden de bestaande, comfortabele consensus opeens voorkomen als elitaire correctheid. Politiek werd strijd. Of beter gezegd: politiek werd wéér strijd. Want in retrospectief kunnen we wel concluderen dat de relatief strijdloze periode die ruim twee decennia duurde niet de norm, maar de uitzondering was in de langere geschiedenis van de democratie. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw keerde de democratie terug in haar normaaltoestand, waarin belangen, ideologieën, groepen en persoonlijkheden hard met elkaar botsen.

Fortuyn en zijn politieke erfgenamen hebben niet alleen bepaalde inhoudelijke punten aan het debat toegevoegd, zoals immigratie, culturele identiteit, Europese integratie, maar ook zijn zij op hun beurt gaan pleiten voor democratische vernieuwing, vaak in de richting van een directe democratie.[32] Net als diverse progressieve partijen vanaf de jaren zestig, vonden zij dat burgers rechtstreekse zeggenschap moesten krijgen in de besluitvorming. Dit komt het meest in de buurt het puur democratisch ideaal.[33] Vaak wordt in deze context verwezen naar de Atheense volksvergaderingen (ekklèsia) en later naar de *town hall meetings* van New England.[34] De directe democratie heeft een zekere aantrekkingskracht omdat het de meest evidente en pure institutionalisering van de democratie zelf vormt: de noodzakelijke link tussen de voorkeuren van het publiek en het publiek beleid is er het sterkst.[35] Een direct stelsel biedt, in tegenstelling tot representatieve stelsels met periodieke verkiezingen, de mogelijkheid voor continue inspraak door de burgers.[36] De directe democratie veronderstelt nauwe betrokkenheid van burgers, wat bijdraagt aan een vitale *civil society*.[37]

De meest bekende en beproefde vorm van directe democratie is het referendum, waarbij alle kiesgerechtigden een stem krijgen om inhoudelijk mee te beslissen. Binnen het huidige staatsrecht is ook dit echter maar beperkt mogelijk: bindende referenda zijn niet toegestaan, in laatste instantie besluit altijd de volksvertegenwoordiging. We moeten ons dus binnen de grenzen van de Grondwet beperken tot raadplegende of raadgevende referenda, waarmee van een echt *directe* democratie geen sprake is. Landelijk is hier inmiddels handen en voeten aan gegeven met het referendum over de Europese Grondwet in 2005 en de invoering van de Wet raadgevend referendum in 2015. Opmerkelijk genoeg krabbelen de partijen die aanvankelijk ijverden voor de invoering referenda, D66, PvdA en GroenLinks, nu terug. Een bindend referendum lijkt anno 2017 definitief van de baan onder de nieuwe Tweede Kamer en ook de toekomst van het raadgevende referendum is onzeker, na de zure smaak die achterbleef na het Oekraïnereferendum van 2016 bij voor- én tegenstemmers, bij politici én burgers.

Ongeacht de aarzelingen van politieke partijen zijn er vele groeperingen en initiatieven die (meer) directe democratie hopen te verwezenlijken. Bekende bewegingen die op nationale schaal opereren zijn Meer Democratie, opgericht in 2015 door onder meer oud-PvdA-Kamerlid en referendumvoorstander Niesco Dubbelboer, en het tegendraadse GeenPeil. De laatste beweging stamt uit 2014, toen de website GeenStijl zijn achterban mobiliseerde voor het houden van onofficiële *exitpolls* in de Europese verkiezingen, maar bekendheid verwierf GeenPeil vooral met de succesvolle aanvraag van het 'Oekraïne-referendum', dat plaatsvond op 6 april 2016. De poging van GeenPeil in 2017 om de democratie van binnenuit te vernieuwen met een programmaloze politieke partij – Kamerleden als doorgeefluiken van internetpeilingen – sloeg niet aan bij de kiezer: de kieslijst van GeenPeil behaalde geen zetels. Anders was dit voor de mede-initiator van het Oekraïne-referendum, het Forum voor Democratie (FvD), dat erin slaagde om twee zetels te

bemachtigen. Ook FvD heeft een radicale visie op democratische vernieuwing, in zijn strijd tegen het 'partijkartel'. De komende jaren zullen uitwijzen wat voor impact de partij zal hebben en welke vernieuwingen worden verwezenlijkt. Ook zal moeten blijken hoe groot de behoefte is aan 'meer democratie' als kiezers zelf steeds bij besluitvorming worden betrokken. Kan het 'democratische vermoeidheidssyndroom', dat Van Reybrouck signaleerde in *Tegen verkiezingen*, ook de kop opsteken in een (meer) directe democratie?

Dat referenda niet samengaan met representatieve democratie is niet bewezen. Eerder is bewezen dat de Nederlandse poldercultuur erg moet wennen aan (raadgevende) referenda.[38] Het is raadzaam om eerst meer ervaring op te doen met referenda alvorens ze af te schaffen. Het kan geruststellend zijn te weten dat geen enkel land ter wereld een directe democratie heeft zonder enige vorm van representatieve democratie. Andersom heeft 98% van de landen ter wereld referenda (gehad). De volksraadpleging hoort bij de huisraad van een volwassen democratie.[39] Een mengvorm is ook hier dus altijd het uitgangspunt, niet de afschaffing van het representatieve stelsel.

Binnen de kaders van het representatieve stelsel is de Nederlandse democratie overigens niet zo star en onveranderlijk als de klachten erover doen voorkomen. Alleen al het feit dat vernieuwingspartijen als vroeger D66 en nu FvD – en ook belangenpartijen zoals Partij voor de Dieren, 50Plus en Denk – relatief makkelijk kunnen ontstaan, toont aan dat het niet onmogelijk is om nieuwe politieke vormen en programma's te introduceren die dat systeem bevragen. De afwezigheid van een kiesdrempel en van een restrictieve wet op de politieke partijen, zoals die bijvoorbeeld in Duitsland wel bestaan, geeft de Nederlandse democratie een open karakter en verhoogt de mate waarin kiezers zich gerepresenteerd voelen door, en identificeren met, de0020volksvertegenwoordiging.[40]

## Participatie en deliberatie: concurrenten voor representatie?

De roep om directe democratie ter aanvulling of zelfs vervanging van representatieve democratie moet zeker serieus genomen worden, alleen al omdat het draagvlak ervoor toeneemt en ook de technologische mogelijkheden de directe inspraak van burgers vergemakkelijken. Nog breder gedragen zijn de minder radicale voorstellen tot democratische vernieuwing. Het betreft dan de behoefte aan een meer 'participatieve' of 'deliberatieve' democratie, die in ieder geval sterk leeft in de perceptie van bestuurders, politici en ambtenaren en die de gehechtheid aan de klassieke noties van representatie 'op afstand' lijkt te vervangen.[41]

Het verschil tussen beide begrippen wordt zelden helder geformuleerd. Duidelijk is wel dat participatie meer te maken heeft met directe democratie, in ieder geval vanwege de verwachting dat de burger actief 'meedoet' met de vorming en (vaker nog) de uitvoering van beleid.[42] Sinds het aantreden van kabinet-Rutte I is participatie – de participatiesamenleving – een centraal maatschappelijk thema geworden, waarbij vooral gezondheidszorg en andere terreinen van de verzorgingsstaat werden geconfronteerd met een zich terugtrekkende overheid en een oproep tot meer burgerinitiatief. De 'doe-democratie' werd dit ook wel genoemd. Hoewel zij op de nationale democratie (nog) weinig effect heeft gehad, heeft zij dat op de *lokale* gemeenschappen des te meer. Of dit echt met democratie in de zin van besluitvorming en beïnvloeding te maken heeft, is overigens te betwijfelen. De 'participatiesamenleving' lijkt voor politici en bestuurders vooral van toepassing op de 'maatschappelijke democratie' van verbanden in de samenleving die betrekking hebben op de eigen leefomgeving, niet op de 'politieke democratie' van wetgeving en staatsrechtelijke

instituties.[43] Sterker op politieke besluitvormingsprocessen gericht, is het element van deliberatie, dat alleen al vanwege de aard van de experimenten (zoals burgertoppen) eveneens een voornamelijk lokaal karakter heeft. Daarom volstaan wij hier met enkele theoretische opmerkingen.

De deliberatieve benadering wordt vaak een minder vergaande vorm van participatie bedoeld, waarin de burgers wel worden gehoord (dus niet alleen vertegenwoordigd) maar waarbij niet hun handelingen, maar vooral hun woorden en gedachten worden gewaardeerd als input. En generatie dient vaak niet alleen als middel voor input, maar ook als doel op zich: voor het genereren van betrokkenheid bij burgers. De gedachte achter zowel de participatieve als de deliberatieve democratievormen is dat burgers niet alleen in verkiezingen een mandaat geven aan vertegenwoordigers, maar dat er naast deze representatie – 'tijdens de rit' – ook ruimte is voor hun inspraak in het beleid. De aandacht ging aanvankelijk uit naar minderheidsgroepen, die anders niet (of te weinig) gehoord en gekend zouden worden in de besluitvorming, maar inmiddels wordt ook erkend dat meerderheden baat zouden kunnen hebben bij participatie en deliberatie. Is het niet om meer wenselijk beleid te produceren waarin iedereen zich kan herkennen, dan is het wel om begrip voor, en de acceptatie van, minder wenselijk beleid te bevorderen. Dit maakt democratische vernieuwing in die richting aantrekkelijk voor bestuurders en politici die kampen met wankelende legitimiteit. Daarmee bestaat het risico dat dergelijke innovaties vooral *top-down* worden bepleit, in plaats van dat zij uit de samenleving voortkomen. En voor zover dat wel gebeurt, is het vaak zo dat vooral de hoger opgeleide en mondige burgers deze middelen aangrijpen om het bestuur onder druk te zetten, terwijl lager opgeleiden buitenspel staan.[44]

Een ander fundamenteel probleem met deliberatieve en vooral participatieve (doe-democratie) vernieuwingen is, dat daarbij doorgaans geen aandacht is voor wat wij hierboven hebben omschreven als een belangrijk onderdeel van democratie: 'politiek als strijd'. De terugkeer van het strijdelement in de politiek, sinds de Fortuyn-revolte, is veel bestuurders, politici en ook burgers maar matig bevallen.[45] Dat de kiezer is gaan kíezen – in verkiezingen en referenda – heeft al veel klachten opgeleverd over 'populisme', over oneigenlijke zwartwit-beslissingen, over de dreigende tirannie van de meerderheid en over dossiers die te complex zouden zijn voor de burger. Het strijdelement dat inherent is aan democratische besluitvorming is hen duidelijk iets te rauw op het dak gevallen. Liefst zouden zij het een beetje wegpoetsen. Ondanks dat deliberatie en participatie beslist nuttig kunnen zijn, moeten we alert zijn op een ironisch scenario: dat, als reactie op een verondersteld democratisch (legitimiteits)tekort, vormen van deliberatieve en participatieve besluitvorming worden ingevoerd die de essentie van democratie als politieke strijd ontkennen, waarmee zij juist de kloof tussen de burger en de overheid verdiepen en het democratisch (legitimiteits)tekort in de hand werken. Dit nog even los van de maatschappelijke kloven, die zich vorm en verdiepen omdat sommige groepen burgers een voorsprong en anderen een achterstand hebben in participatie en deliberatie.

Voor geslaagde participatie en deliberatie zijn goede informatievoorziening en een open discussie van vitaal belang. Om Van Reybrouck te parafraseren: je moet kiezers niet om hun mening vragen als ze niet nadenken (in verkiezingen), maar juist als ze er wel over nagedacht hebben. Dat is wel wat erg cru gesteld, zeker als we weten dat kiezers over het algemeen echt wel nadenken over hun keuze.[46] Het is dan ook niet verstandig om een valse dichotomie te creëren tussen representatieve democratie enerzijds en participatieve en deliberatieve vormen anderzijds. Participatie en deliberatie zijn geen concurrenten of

vervangingen van het representatieve stelsel, maar kunnen beter als aanvulling worden gezien voor de problemen of hiaten die daarin ontstaan. Precies daarom bepleitte de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (Commissie-Van de Donk) in haar rapport *Meervoudige democratie* (2016) een mengvorm, waarin ook de representatieve democratie moest worden 'gerevitaliseerd'.[47] Immers, zonder een sterke volksvertegenwoordiging die kan controleren, kaders kan stellen en bestuurders ter verantwoording kan roepen verzanden participatieve of deliberatieve experimenten al snel in chaos, vervluchtigen de resultaten en dreigen burgers speelballen te worden van overheden en belanghebbende partijen.

## Is het kantelpunt bereikt?

Zoals gezegd is democratische vernieuwing wel veelbesproken, maar heeft zij nog weinig weerslag gekregen in wetgeving. Dat past overigens in de Nederlandse geschiedenis: grote stelselwijzigingen komen pas tot stand na langdurige discussie en zorgvuldige afweging. Liever proberen bestuurders om binnen het vertrouwde wettelijke kader vernieuwing tot stand te brengen. Een voorbeeld daarvan is het raadgevend referendum dat in 2015 landelijk werd ingevoerd – een experiment waar overigens veel partijen alweer vroegtijdig een eind aan lijken te willen maken.[48] Veel politici, bestuurders en partijen hebben bovendien eigenhandig gepoogd om binnen de bestaande staatsrechtelijke spelregels de vermeende kloof tussen hen en de burgers te slechten: premier Balkenende ging met zijn vierde kabinet eerst 'honderd dagen het land in'; inmiddels zijn vrijwel alle politici en bewindspersonen zich actief op de sociale media gaan profileren; en politieke partijen experimenteren met allerlei vormen van inspraak (lijsttrekkersverkiezingen, *meetups*) om hun achterban te behouden en uit te breiden.[49]

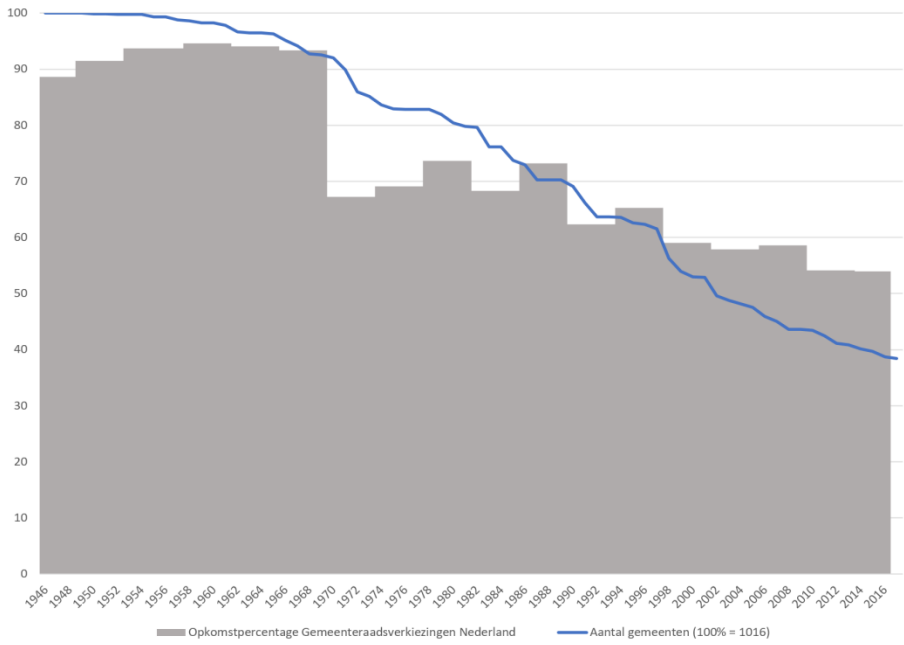
Is het genoeg? In de landelijke, Nederlandse politiek horen we steeds meer klachten over allerlei fenomenen die worden toegeschreven aan het onvermogen van het oude representatieve stelsel om tegemoet te komen aan de nieuwe eisen van burgers: versplintering, kiezersvolatiliteit, de opkomst van 'populistische' partijen, afbrokkeling van de middenpartijen, de gepolitiseerde Eerste Kamer, een lange en moeizame formatietijd, enzovoort. Niet voor niets werd begin 2017 de Staatscommissie Parlementair Stelsel ingesteld om te onderzoeken of de parlementaire democratie aanpassingen behoeft. Een Staatscommissie is doorgaans geen garantie voor verandering, maar de problemen lijken groot en het momentum lijkt daar. Nu zowel de democratische legitimiteitsproblemen als de mogelijke oplossingen daarvoor zo in de belangstelling staan van bestuurders, politici, wetenschappers, media en de publieke opinie, is een kantelpunt niet ondenkbaar. Hierboven werden al enkele voorstellen en denkrichtingen besproken die zich bevinden op de schaal tussen volledig ('klassiek') representatieve tot volledig directe democratie. Gelden dezelfde problemen ook op lokaal niveau? En dezelfde oplossingen?

# Deel 2: De *lokale* representatieve democratie en haar alternatieven

## Gemeenteraden onder druk

Zoals al gesteld in de inleiding, vormen de gemeenten de bakermat van de democratie, juist in Nederland. Niet alleen ontspruit de democratie in de lokale gemeenschappen, ook is die van alle bestuursniveaus het meest tastbaar in de gemeenten: de kwesties spelen zich dichtbij huis af, de politici en bestuurders zijn herkenbaar en aanspreekbaar, veel politieke partijen hebben er hun wortels en gebruiken de lokale politiek als kweekvijver voor provinciaal en landelijk politiek talent. Het is daarom des te zorgwekkender dat die lokale democratie niet altijd goed tot haar recht komt. Er is ongetwijfeld veel kritiek te geven op de ambtenarij, de gemeentelijke diensten en de burgemeesters en wethouders, maar omdat de *democratie* hier centraal staat beperken wij ons tot haar centrale arena: de gemeenteraad.

De gemeenteraden zijn in de afgelopen jaren van verschillende kanten onder druk komen te staan. Van bovenaf zorgt de decentralisering ervoor dat gemeentebesturen een fors groeiend takenpakket hebben, complexe materie waarover de raad geacht wordt een democratische controle uit te oefenen. Intussen zijn de gemeentelijke herindelingen onafgebroken doorgegaan, zodat het aantal Nederlandse gemeenten anno 2017 nog maar een derde bedraagt van wat het was in 1945. Herindeling kan veel praktische voordelen hebben, maar vanuit het oogpunt van de positie van de gemeenteraad bestaat het risico dat door een gemeentelijke fusie de nieuwe raad inboet aan daadkracht, cohesie en overzicht – en ook aan gezag en herkenbaarheid onder burgers. Een concrete aanwijzing voor dit laatste is de daling van de opkomst bij de gemeenteraadverkiezingen die zich telkens voordoet na een gemeentelijke herindeling. Ook is bekend dat kleine (landelijke) gemeenten altijd een hogere opkomst kunnen noteren dan grote (stedelijke) gemeenten.[50] Dit versterkt de indruk dat er een causaliteit bestaat tussen de sterke afname van het aantal gemeenten en de sterk dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen sinds de Tweede Wereldoorlog (grafiek 1) – maar om dat vermoeden te testen zou nog nader lokaal kiezersonderzoek moeten worden gedaan, speciaal in fusiegemeenten.




Grafiek 1. Opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen in verhouding tot het aantal gemeenten sinds de Tweede Wereldoorlog (bronnen: Politiek Compendium, CBS). Tussentijdse lokale verkiezingen zijn niet meegerekend.

Een andere vorm van druk die van bovenaf op de gemeenteraden wordt uitgeoefend komt van landelijke partijen. Zij zijn goeddeels afhankelijk van lokale afdelingen voor het rekruteren van talent en het vertegenwoordigen van de partij in de haarvaten van de samenleving. Dit was het model waarmee de grote volkspartijen van de twintigste eeuw konden ontstaan en tot bloei konden komen.[51] Maar met de dalende ledenaantallen, het dalende vertrouwen van de bevolking in partijen en de toenemende moeilijkheid om jonge (en überhaupt diverse) kandidaten te vinden is die tijd wel voorgoed voorbij.[52] Dat betekent echter wel dat lokale afdelingen niet meer de landelijke partij constitueren en voeden, maar dat andersom de landelijke partijorganisaties meer druk leggen op hun lokale afdelingen om de partij te doen te overleven en ook op allerlei lokale dossiers loyaal te blijven aan de partijlijn, terwijl de standpunten van de lokale fracties hier soms lijnrecht tegenin gaan.

En dan zijn er nog de recente aansporingen van de nationale overheid aan gemeentebesturen om tot democratische vernieuwingen over te gaan. Hoewel beslist nuttig en goedbedoeld, kunnen die aansporingen ook een averechts effect hebben: ondermijning van de positie van de gemeenteraad. De prioritering van vernieuwing, 'vitalisering' en verandering van de lokale democratie door het ministerie, bijvoorbeeld in de Agenda Lokale Democratie (2015), kan door gemeenteraadsleden (ten onrechte) worden opgevat als een blijk van wantrouwen of onderwaardering van hun positie in het hart van die democratie. Andersom kan bij burgers de indruk ontstaan dat de lokale democratie is uitgehold en dat zij van de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad niet veel hoeven te verwachten. Overigens werkte de VNG mee aan de Agenda, dus de vernieuwingsimpuls waarmee gemeenteraden werden geconfronteerd kwam niet alleen van bovenaf, maar ook onderling zetten de Nederlandse gemeenten elkaar aan tot experimenteren.[53]

Eenzelfde vorm van druk op de gemeenteraad wordt uitgeoefend van onderaf, door burgers en groepen in de samenleving die meer inspraak en participatie verlangen van hun

gemeentebestuur. Dit zijn deels de hoger opgeleiden die bovengemiddeld betrokken zijn bij hun gemeente en leefomgeving en die de mondigheid bezitten om bij de juiste instantie op productieve wijze hun stem te laten horen.[54] Nederlanders blijken namelijk in het algemeen wel tevreden over de inspraakmogelijkheden in hun gemeente, maar meer dan de helft is ontevreden over de daadwerkelijke *invloed* die hun inspraak heeft op het beleid.[55] Dat geldt niet alleen voor hoger opgeleiden. Dit werd pijnlijk zichtbaar bij de rellen tegen de komst van azc's in Geldermalsen en Bernheze eind 2015 en begin 2016 (zie Spanningsveld 1, voorbeeld 1).

Een belangrijke les die al in meerdere rapporten en publicaties is getrokken, is dat burgers raadsleden vaak beschouwen als onderdeel van het gemeentebestuur en niet ervaren dat raadsleden – als volksvertegenwoordigers – aan hun kant staan (zie Spanningsveld 1). Intussen leggen gemeenteambtenaren, burgemeesters en wethouders druk op diezelfde gemeenteraden om constructief te vergaderen, om vlot tot besluiten te komen en om legitimiteit te verlenen aan het gevoerde beleid. Felle discussies in de raad worden door bestuurders al snel betreurd. Soms lijken zij de gemeenteraad liever te zien als een deliberatiecommissie, dan als de parlementaire arena van de lokale democratie.[56]

## Bonje in de raad: partijvernieuwing en versplintering

Met het oog op al die druk die op de gemeenteraden wordt uitgeoefend, in vele verschillende vormen, helpt het niet dat gemeenteraden zichzelf dikwijls lijken te verzwakken en het toneel zijn van langslepende conflicten. Dit geeft de gemeentepolitiek geen goede naam, terwijl we hierboven al met het SCP-rapport in de hand constateerden dat burgers überhaupt al behoefte hadden aan 'minder politiek, meer democratie'. De afkeer van landelijke partijen en de groei van lokale partijen kunnen ook in dit licht worden gezien. Nu is van kleine gemeenteraden bekend dat zij over het algemeen minder gepolitiseerd zijn, maar met de gemeentelijke herindelingen en de verstedelijking van Nederland groeit de schaal van de gemeenteraad, staat er meer op het spel en is er minder ruimte voor dorpse gemoedelijkheid en pragmatisme.[57]

Een factor die vaak wordt genoemd als problematisch is de versplintering in de gemeenteraad: er zijn veel partijen met kleine fracties. En al zijn coalities op lokaal niveau opmerkelijk snel gevormd, ze blijken ook wankel.[58] Men spreekt van 'crisisverschijnselen in de lokale politiek'[59], 'bestuurlijk gedonder'[60] en 'bestuurlijke probleemgemeenten'[61]. Versplintering is geen nieuw fenomeen. Vanaf de jaren zeventig nam het aantal politieke partijen in de gemeentelijke politieke arena toe. Dit kwam met name omdat nationale partijen zich steeds meer in de lokale politiek gingen mengen en met eigen afdelingen zitting namen in gemeenteraden. De ontzuiling en de schaalvergroting van het bestuur maakte dit mogelijk, waardoor lokale partijen tot in de jaren negentig in een electorale daling kwamen.

Het leek toen alsof lokale partijen een achterhaald, tijdelijk fenomeen waren. Niets bleek echter minder waar: lokale partijen zijn altijd een integraal onderdeel geweest van de Nederlandse lokale politiek. Na de Tweede Wereldoorlog, van 1946 tot 1974, behaalden lokale partijen constant minimaal een vijfde van de raadszetels. Vanaf de jaren zeventig vertoonden deze partijen – destijds veelal lokale katholieke groeperingen in Noord-Brabant en Limburg – een tijdelijke terugval, maar sinds 1998 zijn lokale partijen weer prominent aanwezig. En zij groeien. Aanvankelijk was dit toe te schrijven aan de opkomst van de Leefbaar-partijen, maar ook lokale partijen van andere snit zijn een groter aandeel gaan verwerven, ook in grotere gemeenten waar zij voorheen nauwelijks zichtbaar waren.[62] De

eerder beschreven organisatorische en legitimiteitsproblemen die landelijke partijen ondervinden werken het ontstaan van lokale politieke partijen, met meer herkenbaarheid in de gemeenschap en een vrije agenda, in de hand.

Boogers, Lucardie en Voerman betoogden in 2007 op basis van deze trends dat de lokale politieke cultuur nationaler is geworden. Een originele zienswijze: enerzijds zijn nationale partijen zijn meer zetels gaan innemen in de gemeenteraden, anderzijds zijn lokale partijen veel minder een regionaal fenomeen geworden. Tegenwoordig kan men overal in het land, in grote en kleine gemeenten, in de stad en op het platteland, lokale partijen vinden met een aanzienlijke steun. Het is spijtig dat actuele data ontbreekt om de systematische analyse door te trekken naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en een beeld te krijgen van de toekomst van lokale versus nationale partijen in de gemeenteraden. Hierin zou zichtbaar kunnen worden in hoeverre de huidige worstelingen van landelijke partijen om leden en vertrouwen vast te houden doorwerkt in de lokale politiek. Meer onderzoek naar de vorm, positie en invloed van lokale partijen in Nederland is daarom hoognodig, zeker omdat we wel zien dat hun populariteit sinds 1998 alleen maar verder is gestegen, terwijl de landelijke partijen vrijwel allemaal onverminderd organisatiekracht en draagvlak verliezen.

Veel van de klachten over gebreken aan de traditionele representatieve democratie komen neer op verschillende verwachtingen van de rol en het functioneren van de gemeenteraad. Allereerst is de rol van de raad ambigu: zij is de lokale volksvertegenwoordiging, maar tevens stelt zij de beleidskaders voor het gemeentebestuur en controleert zij de uitvoering van het beleid. Dat zijn eigenlijk drie verschillende taken, waarvan voor burgers, bestuurders én de politici zelf niet altijd duidelijk hoe die taken verdeeld en verweven kunnen zijn. Het beeld ontstaat maar al te vaak dat een debat in de raad 'gedoe' oplevert en dat de effectiviteit en efficiëntie van het gemeentebestuur worden aangetast omdat niet alle 'neuzen dezelfde kant op' staan. Zoals we in dit rapport stellen is dat een miskenning van de gemeenteraad als politieke arena, waar juist ideeën en belangen hard moeten (kunnen) botsen. In de representatieve opvatting van democratie waarborgt zo'n volksvertegenwoordiging de democratische legitimiteit.

Bestuurskundige (en tevens burgemeester) Milo Schoenmaker onderzocht enkele probleemgemeenten, waar tussen 1998 en 2010 structureel sprake was van langdurig 'bestuurlijk gedonder'. Een belangrijke factor was toen al de politieke 'versplintering'.[63] Met het groeiende succes van allerhande lokale partijen en de verzwakking van nationale partijen lijkt dit een tendens die sinds 2010 alleen maar prominenter is geworden. Hier speelt zeker mee dat bestuurders het moeilijker vinden om met zo'n versplinterde gemeenteraad 'zaken' te doen, maar gemeenteraden ervaren zelf ook een gebrek aan slagkracht door het grote aantal fracties, wankele coalities en pijnlijke fractieafsplitsingen. Zeker in kleine gemeenten, waar het aantal raadszetels kleiner is en slepende persoonlijke conflicten nog meer op de loer lijken te liggen, zijn de effectiviteit en reputatie van de gemeenteraad nogal eens in het geding.

Een veelvoorkomende splijtzwam die met de versplintering samenhangt is het fenomeen 'zetelroof' (zie Spanningsveld 1, voorbeeld 2). De frustratie van politici, bestuurders en burgers over afsplitsingen – en over versplintering in het algemeen – is niet onbegrijpelijk. Deze taferelen dragen niet bij aan de wens tot 'minder politiek, meer democratie'. Echter, de gedachte dat de lokale democratie erdoor in een legitimiteitscrisis is beland, wordt gelogenstraft door de uitkomsten van het Lokaal Kiezersonderzoek 2016. Hoewel de kennis van en interesse in het lokaal bestuur bij burgers beperkt blijkt, geeft 69% aan tamelijk tot zeer tevreden te zijn met het functioneren van de democratie. De

tevredenheid met het functioneren van de democratie in de gemeente is zelfs nog hoger, 72%, terwijl slechts 5% helemaal niet tevreden is. Van de drie onderzochte bestuurslagen (centrale overheid, gemeente en Europa) scoort de gemeentelijke democratie het best.[64] Wel moet hierbij worden aangemerkt dat het vertrouwen van burgers – zeker waar het gaat om hun vertrouwen in personen (zoals gezagsdragers, politici, ambtenaren), partijen of de gemeenteraad – per gemeente en per periode sterk kan fluctueren. Een landelijk gemiddelde is niet genoeg: gemeenten zouden zelf onder hun bevolking een vinger aan de pols moeten houden – hetgeen lang niet overal gebeurt.

---

## Spanningsveld 1: Meervoudige verwachtingen van representatie

### *Voorbeeld 1: Protesten tegen de komst van azc's*[65]

Zelfs in het traditionele representatieve stelsel is het aandeel 'representatie' nooit absoluut: besluitvorming vindt niet plaats zonder allerlei vormen van inspraak en deliberatie. Overleg vindt plaats in de interactie tussen gemeenteraad, college, ambtenaren, andere overheden, belanghebbende organisaties en vooral ook burgers. Denk aan inspraak in raads- en commissievergaderingen en inspraakavonden in buurten, maar ook partijbijeenkomsten bieden gelegenheid voor 'ruggespraak'. Toch doen zich met enige regelmaat legitimiteitscrises voor in het lokale bestuur - als het ontbreekt aan inspraak, of als er verkeerde verwachtingen worden gewekt. Dit werd pijnlijk zichtbaar bij de rellen tegen de komst van asielzoekerscentra (azc's) in Geldermalsen (16 december 2015) en Bernheze (18 januari 2016), toen protesterende burgers bij de respectievelijke raadhuizen hun machteloosheid kwamen uiten.

Wat was de aanleiding? In Geldermalsen en Bernheze voelden de colleges de actuele urgentie van het vluchtelingenvraagstuk en besloten tegemoet te komen aan de oproep van staatssecretaris Klaas Dijkhoff om 'stoere burgemeesters, wethouders en raadsleden': zij zouden in hun gemeente een azc huisvesten. Bestuursrechtelijk mag een college eigenstandig met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) een overeenkomst sluiten over de bouw van een azc. Mocht zo'n privaatrechtelijke overeenkomst verregaande gevolgen hebben voor de gemeente, dan dient wel de gemeenteraad in staat te worden gesteld om 'wensen en bedenkingen' te uiten (artt. 160, lid 1e en 169, lid 4 Gemeentewet). In de gevallen van Geldermalsen en Bernheze besloten de colleges, gezien de gevoeligheid van het onderwerp, om de raad zelfs te laten stemmen over het voorstel.

Door te haastige beslissingen kwam de democratische besluitvormingsprocedure onder druk te staan. In Geldermalsen werd de raad aanvankelijk in vertrouwen ingelicht, maar de plannen lekten (per

ongeluk) voortijdig uit, zodat college noch raad de regie hield over de communicatie. De informatiebijeenkomsten die de gemeente organiseerde om de plannen toe te lichten en draagvlak te vinden onder de bevolking, konden niet verhinderen dat zich een diepgeworteld wantrouwen manifesteerde onder burgers. Hun protest mondde uit in rellen, waarvan de beelden het hele land door gingen.

In Bernheze werkte het college, na een unaniem aangenomen motie, drie maanden bewust in stilte aan de vestiging van het azc, alleen de fractievoorzitters in de raad werden driemaal tussentijds geïnformeerd. De uiteindelijke plannen - vooral de omvang en de duur van de asielopvang - weken sterk af van de wensen van de raad. Die had eerder volledig geïnformeerd moeten worden, zo realiseerde zich de burgemeester van Bernheze achteraf. Hoewel in Bernheze niet primair communicatiefouten optraden, bleek er wel een groot wantrouwen te leven onder de burgers, die zich niet, of te laat, gehoord voelden. De gemeente had geleerd van de rellen in Geldermalsen, een maand eerder, om de raad én de bevolking uitgebreid de tijd te geven om zich te informeren en een afgewogen mening te vormen. De hiertoe georganiseerde 'informatiemarkten' hadden een goed voorbeeld kunnen zijn van deliberatie *binnen* het traditionele representatieve stelsel, maar in het geval van Bernheze kon deze zorgvuldige deliberatie niet verhinderen dat er grote woede ontstond, die leidde tot intimiderende protestacties. Een vreedzaam protest op 18 januari ontaardde in rellen waar de ME aan te pas moest komen.

De gewelddadige protesten in beide gemeenten waren schokkend en bepaald geen democratisch feestje, maar geheel onbegrijpelijk was de felle reactie niet. Zelfs de gemeentebesturen moesten achteraf constateren dat zij inzake de azc's te snel hadden gehandeld en onvoldoende ruimte hadden gelaten voor discussie in de gemeenteraad en met burgers. In Bernheze was hiervoor wel meer ruimte, maar werd gesproken van een slechte timing. De protesten in Geldermalsen, en ook al eerder in Steenbergen, lagen vers in het geheugen, als ook de escalaties in de nieuwjaarsnacht in Keulen. Ook werd gewezen op een gebrekkige ondersteuning door de landelijke overheid om een succesvolle besluitvorming over de azc's mogelijk te maken. In beide gemeenten zijn de azc's er niet gekomen.

In deze dubbele casus blijkt hoe een gevoelig dossier als de komst van een azc al snel het gevoel kan wekken bij burgers dat hen iets 'door de strot geduwd' wordt. Dadendrang van een college moet wel worden gesteund door de gemeenteraad, die voldoende tijd krijgt om over haar besluit te vergaderen en ook om ruggespraak te plegen. Anders dreigt een vervormde beeldvorming bij burgers dat de gemeenteraad en het college 'één pot nat' zijn en samenspannen tegen hun wensen. Het representatieve karakter van de raad gaat daarmee verloren. Ook blijkt goede informatievoorziening niet voldoende te zijn: het moet klip en klaar zijn wat de functie daarvan is. Informatie is bijvoorbeeld niet hetzelfde als inspraak - en inspraak is nog niet hetzelfde als een recht om mee te beslissen. Als de taakverdeling tussen college, raad en bevolking niet duidelijk is afgesproken en

gecommuniceerd, kan groot wantrouwen ontstaan. De vage grenzen van de representatieve democratie werken dan eisen tot meer participatie en directe democratie in de hand.

---

*Voorbeeld 2: Fractieafsplitsing en versplintering in de gemeenteraad*

Het fenomeen haalt veelal het nieuws vanwege perikelen in de Tweede Kamer, maar in gemeenteraden komt 'zetelroof' (formeel: fractie(af)splitsing) veel vaker voor. Ook zijn de gevolgen er ingrijpender, vanwege het kleine aantal raadszetels en de wankele coalities. In de Tweede Kamer komt het minder vaak voor dat afsplitsing een coalitie in gevaar brengt, maar in een gemeenteraad ontstaat al snel een bestuurscrisis.[66] Afgesplitste raadsleden noemen als aanleiding vooral het verschil van mening dat zij met hun fractie hadden over concrete beleidskeuzes. Op lokaal niveau laten die keuzes zich minder eenvoudig ideologisch categoriseren dan in de landelijke politiek. Toch gaat afsplitsen vaak gepaard met ruzie en langdurig verstoorde verhoudingen.[67]
Het meest recente onderzoek naar 'zetelroof' dateert uit 2005 en is uitgevoerd door Jean Fransman, die constateerde dat het aantal politieke partijen was toegenomen, de omvang van de raadsfracties was afgenomen en het aantal tussentijdse afsplitsingen sterk was vermeerderd. In de periode 1998-2002 stapten 31 raadsleden uit hun fractie. Dit gebeurde in 5,8% van alle (toen 446) Nederlandse gemeenten. In de periode 2002-2004 splitsten zich maar liefst 154 raadsleden van hun fractie af – en vond dit ook nog eens plaats in 20% van de gemeenten. Gelijktijdig met de hernieuwde populariteit van lokale partijen rond de eeuwwisseling, splitsten fractieleden zich dus ook veel vaker af. In verhouding kwamen afsplitsingen in de periode 1998-2004 ook nog eens veel vaker voor bij lokale partijen: het ging om 60% van alle afsplitsingen, terwijl zij minder dan 30% van de zetels bezaten. Ook was het aandeel van de Leefbaar-partijen in die periode groot: in één op de zes gemeenten waar een Leefbaar-fractie voorkomt, stapten één of meer personen uit de fractie.[68] Ter vergelijking: de PvdA-fracties kregen in diezelfde periode in één op de veertig gemeenten te maken met afsplitsingen. Fransman schrijft het hoge aantal fractieafsplitsingen dus voornamelijk toe aan de lokale en Leefbaar-partijen. Verder blijkt uit zijn onderzoek zij relatief vaak voorkwamen in de Randstad: sinds 2002 betrof het ongeveer de helft van de keren, terwijl maar 38,2% van de gemeenten in de Randstad lag.

Dit onderzoek is veelzeggend, doch gedateerd: de verwachting is dat de ontwikkelingen die Fransman constateerde zich hebben voortgezet, maar dat afsplitsing in het afgelopen decennium ook vaker bij landelijke partijen is voorgekomen en dat lokale partijen meer divers zijn geworden van vorm en ideologische signatuur. Ook nemen (en krijgen) zij vermoedelijk meer bestuursverantwoordelijkheid. Daarnaast moet rekening gehouden worden met de dynamiek van partij- en fractiediscipline. In de afgelopen decennia, zeker vóór de opkomst van de Leefbaar-en andere lokale partijen, domineerden landelijke partijen de gemeenteraden. Het is niet ondenkbaar dat de daarmee gepaard

gaande partijdwang tot toenemende onvrede heeft geleid onder lokale afdelingen en raadsleden, met meer conflict en afsplitsing tot gevolg. Om al deze vermoedens te staven is dringend nieuw onderzoek nodig.[69]

Als een raadslid uit zijn fractie stapt maar in de raad blijft zitten, zijn verwijten van 'kiezersbedrog' en 'zetelroof' niet van de lucht. Hier tonen zich al de verschillende verwachtingen van het representatieve stelsel, die kunnen leiden tot onbegrip en teleurstelling. Het meest opvallend zijn de gevallen waar een fractieleider opstapt, zoals de PvdA-fractievoorzitter in Ede in de zomer van 2017 deed. De fractievoorzitter ontbrak op de conceptkieslijst voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, maar ook wees hij op een verziekte sfeer in de partij sinds de benoeming van een nieuwe PvdA-wethouder, in februari 2017.[70] In dit geval besloot de afsplitser niet over te stappen naar een andere partij of een eigen partij op te richten. Een vergelijkbaar voorbeeld was het opstappen van de SGP-fractievoorzitter in Alphen aan de Rijn, in oktober 2017. Na twaalf jaar actief te zijn geweest als raadslid en wethouder, werd de fractievoorzitter niet op de nieuwe kieslijst geplaatst. De naderende gemeenteraadsverkiezingen laten dus sluimerende conflicten in de fracties regelmatig escaleren, zoals ook zichtbaar was in de Amsterdamse D66-fractie in het najaar van 2017. Bij de SGP in Alphen aan de Rijn gold overigens ook dat de verslechterde samenwerking kon worden toegeschreven aan de moeizame verhoudingen tussen raadsleden uit verschillende twee voormalige gemeenten, Benthuizen en Boskoop, die per 2014 bij Alphen aan de Rijn werden gevoegd.[71]

De beeldvorming rond zulke conflicten is gewoonlijk uiterst negatief. Dat wijst andermaal op 'meervoudige verwachtingen' die er zijn van de gemeenteraad - en onvermijdelijk daaropvolgende teleurstellingen. Lokale media presenteren afsplitsingen vaak als 'zetelroof', een beeld dat zonder meer wordt gedeeld en uitgedragen door alle partijen die er de dupe van zijn. Lokale politici worstelen hiermee: als volksvertegenwoordigers hebben ze hun eigen mandaat, dat ze geacht worden naar eer en geweten uit te oefenen, maar als partij- en fractielid hebben ze ook een loyaliteit aan de partij en aan een eventuele coalitie. Politieke partijen bevinden zich overigens zelf in een proces van radicale verandering, zoals elders in dit rapport omschreven, waarbij de oude functie van rekruterings- en opleidingscentrum van politiek en bestuurlijk talent aan het verdwijnen is. Dat betekent ook dat raadsleden minder worden getraind in machtsvorming en teamwerk in partijverband, hetgeen fricties in de hand werkt en ook het gat tussen de raadsleden en het bestuur van professionals vergroot.

Voor burgers is het eveneens verwarrend: zij zien hun verwachtingen van de raad als vertegenwoordigend orgaan dikwijls verzanden in coalities met veel partijen en weinig eenduidigheid, in raadsvergaderingen die sterk het karakter hebben van 'gekonkel', in partijen die uiteen vallen en in bestuurders die de raad proberen te bespelen of negeren. Bestuurders op hun beurt verwachten van de raad kaders voor en legitimatie van

hun beleid. Zij zien zich echter geconfronteerd met lange raadsvergaderingen, waar een slechte sfeer heerst. De gemeenteraad zouden zij algauw kunnen ervaren als een blok aan het been, zeker nu gemeentelijke bestuurders door de schaalvergroting en decentralisering steeds meer als 'managers' worden geacht om grote, complexe vraagstukken in goede banen te leiden.[72]

---

## Alternatieven voor de representatieve lokale democratie

De gemeentelijke democratie wordt dus uitgedaagd om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden en veranderde attitudes. Weten wat er speelt, waar de behoeftes liggen, waarvoor wel of geen draagvlak is, dat zijn wezenlijke vragen die een grote opdracht vormen voor een gemeenteraad. Al zijn er geen signalen van een permanente legitimiteitscrisis, wel blijft van belang hoe de gemeenteraden – een reëel en zelfbewust[73] – zicht krijgen en houden op de stand van het vertrouwen in democratie en politiek bij de burgers in hun gemeente. Omdat dit in de praktijk lastig blijkt, klinkt steeds luider de roep om allerhande vormen van democratische vernieuwing die correcties op of alternatieven voor de gemeenteraden kunnen bieden.[74]

Het meest in het oog springende voorbeeld zo'n alternatief is het referendum. Provincies en waterschappen zijn bevoegd om raadplegende referenda te organiseren, maar hebben hier tot op heden geen gebruik van gemaakt. Wel is het referendum een beproeft instrument op gemeentelijk niveau – en wel sinds 1906. Sindsdien zijn maar liefst 206 lokale referenda gehouden, becijferden Hansko Broeksteeg en Koen van der Krieken. Het lokale referendum kwam begin twintigste eeuw slechts vier keer voor, waarna het decennialang niet voorkwam – om in de jaren zeventig zijn *comeback* te maken. De laatste decennia wordt de volksraadpleging steeds populairder: het merendeel (150) van de lokale referenda is gehouden tussen 1990 en 2017.[75]

Een referendum kan verschillende vormen aannemen (consultatief versus decisief, obligatoir versus facultatief (en indien facultatief: raad*plegend* of raad*gevend*); wel of niet-correctief), maar in Nederland zijn de mogelijkheden beperkt: een consultatief, facultatief, niet-correctief referendum, omdat de Grondwet stelt (art. 127): 'Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast'. Ook bepaalt art. 129 lid 6 van de Grondwet dat raadsleden, net als leden van de Staten-Generaal, stemmen zonder last: zij kunnen dus niet gedwongen worden een referendumuitslag over te nemen.[76]

Aangezien er in Nederland nooit een wet of wettelijke uitzondering voor referenda nooit heeft bestaan (met uitzondering van de Tijdelijke Referendumwet van 2002-2005) is het referendum onmogelijk bindend. Wel hebben gemeenten wel de vrijheid om te bepalen of zij een raadgevend of raadplegend referendum willen over een gemeentelijke verordening of zelfs een volksinitiatief, waarbij een voorstel van burgers aan stemming wordt onderworpen. Ook zijn zij vrij in de voorwaarden die zij voor het referendum en de referendumaanvraag stellen. Lastig is wel dat alleen de bevoegdheden van gemeenten referendabel zijn die niet bij wet zijn opgelegd, daar kan de gemeente zich niet aan onttrekken. Maar voor de meeste onderwerpen waar de lokale democratie zich mee

bezighoudt geldt dat er geen belemmering is om met een referendum de bevolking om haar mening te vragen, dan wel de bevolking toe te staan ermee haar mening te geven.[77]

Het voordeel van deze ruimte is bovendien dat gemeenten vrij zijn hun referenda naar eigen inzicht vorm te geven. Zo werd in bijna de helft van alle lokale referenda een binaire vraag gesteld (ja/nee), maar in ruim een derde van de gevallen werden meerdere opties geboden en een achtste van de referenda bevatte meerdere vragen.[78] Gemeenten kunnen dus enigszins met deze vorm van inspraak experimenteren en vergelijkende studies kunnen uitwijzen welke vorm in welke situatie het beste werkt. Dit is bevorderlijk voor zowel het enthousiasme voor als de kwaliteit van democratische vernieuwing. Met reden pleiten Broeksteeg en Van der Krieken er dan ook voor om bij eventuele aanpassing van de Grondwet en invulling van een referendumwet dit minimum aan lokale autonomie in stand te houden.[79]

Hoewel referenda doorgaans als vorm van 'directe democratie' worden beschouwd, is dat in Nederland feitelijk onjuist. Zo lang de Grondwet (en vervolgens de Gemeentewet) niet wordt aangepast zijn referenda niet bindend. Het betreft daarom een vorm van deliberatie en – zij het beperkt – participatie. In het debat over democratische vernieuwing is überhaupt een huiver te constateren voor radicale, directe democratie, dus ligt de nadruk als vanzelf op participatie en deliberatie, zoals we in deel 1 zagen. Juist de lokale democratie is daarvoor de ideale plaats van handeling. Gemeenten blijken gewillige en nuttige proeftuinen voor democratische vernieuwing. Naast de mogelijkheid om in verschillende gemeenten verschillende vormen uit te proberen, zoals met de lokale referenda het geval is, is de gemeentepolitiek toegankelijker. Burgers zijn makkelijker te bereiken en te betrekken bij experimenten. De bevolking is overzichtelijk en de onderwerpen zijn dat vaak ook (bijvoorbeeld de invulling van de publieke ruimte). Er staat dan ook bij gemeentelijke regelingen vaak minder op het spel dan bij nationale wetgeving.

Om al deze redenen is er veel aandacht voor referenda, maar ook voor nieuwe vormen van deliberatie en participatie, zoals burgertoppen, G-1000's, burgerbegrotingen en andere initiatieven. De gedachte hierachter, zoals onder meer geformuleerd door de Denktank VNG, is dat niet langer de overheid het monopolie heeft over de publieke zaak, maar dat deze in toenemende mate een echt *publieke* zaak kan zijn.[80] In het verlengde daarvan bestaat ook de wens tot gedeelde verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving.[81]

Eerder is al gesproken over de 'doe-democratie' – een modieuze paraplu waaronder een aantal nieuwe vormen van democratie en bestuur worden samengevat. In 2013 onderscheidde het ministerie van BZK drie vormen: 1) inspraak in afgeronde plannen, 2) interactieve beleidsvorming, en 3) initiatieven van burgers. De focus ligt bij doe-democratie op het laatste, maar soms is (ook hier) sprake van overlap met andere vormen van participatie. Kernelementen zijn dat de participatie zich buiten de reguliere, formele, politieke besluitvormingsarrangementen afspeelt en er een element van eigen, onafhankelijk, aandeel – zoals initiatief – van burgers in te herkennen is.[82]

Experimenten met democratische vernieuwing, met als prominentste voorbeeld de G1000's (zie Spanningsveld 2), doen het goed in de media.[83] Ze worden wel gezien als de triomf van de deliberatieve democratie, al blijkt bij nadere beschouwing dat het niet alles goud is dat er blinkt. De G1000 als toppunt van *Herrschaftsfreie Kommunikation*, wat volgens Jürgen Habermas de voorwaarde is voor een rationele discussie, blijkt een illusie: hoger opgeleiden blijken oververtegenwoordigd onder deelnemers, zelfs als die worden geselecteerd door middel van loting, en ook blijken zij discussies al snel te domineren.[84]

Daarnaast is het nogal eens lastig de uitkomst van een G1000 in te vlechten in de lopende lijnen en kaders van gemeentebestuur. De uitvoerbaarheid van G1000 uitkomsten blijkt beperkt. De kracht van het concept schuilt eerder in de democratische energie en de verbindendheid die het teweeg brengt.[85] Onderzoek naar de Belgische G1000 (daar waar het concept voor het eerst werd beproefd) laat bijvoorbeeld zien dat er weinig met de uitkomsten gedaan wordt: de zogenaamde 'outputlegitimiteit' is laag.[86]

Ondanks dat steeds meer praktijkervaring is opgedaan met allerhande deliberatieve experimenten is er nog veel studie nodig voor we het succes en falen ervan kunnen doorgronden. Zo lijkt uit een deelstudie naar vier Brabantse gemeenten dat de burgertoppen die door het college van B&W worden geïnitieerd sneller doorklinken in beleid. Daarbinnen zou er weer een verschil kunnen zijn tussen de situatie waar het initiatief uitgaat van de burgemeester en het geval waarin een (meer politiek gekleurde) wethouder sturend of leidend is.[87]

Ook met participatie wordt steeds meer geëxperimenteerd. De bedoeling is dan niet meer alleen dat de burger wordt geïnformeerd en gehoord, maar dat hij actief meedoet. Dit bestaat bijvoorbeeld in de vorm van het *Right to Challenge* (zie Spanningsveld 3, voorbeeld 1), waarbij burgers overheidstaken kunnen overnemen, of de 'burgerbegroting' (zie Spanningsveld 3, voorbeeld 2), waarin de verdeling van budget (in bepaalde mate) aan burgers wordt overgelaten.

Er is nog veel te onderzoeken op de terreinen van deliberatie en participatie. Alleen daarom al is het nuttig dat er nog steeds nieuwe initiatieven worden ontplooid en dat initiatiefnemers en gemeenten van elkaar leren. De soms tegenvallende resultaten mogen geen reden zijn om niet te blijven pionieren en experimenteren. Wel moet het risico van teleurstelling worden ingecalculeerd. Bestuurders, politici en burgers kunnen allen hoge verwachtingen hebben van deliberatieve en participatieve experimenten, maar als die anders uitpakken dan kan hun enthousiasme voor lange tijd worden getemperd en zelfs omslaan in bitterheid en cynisme.

---

## Spanningsveld 2: Meervoudige verwachtingen van deliberatie

### *Voorbeeld: G1000, van België tot Enschede*

De G1000 heeft als format voor burgerdeliberatie een steile vlucht genomen sinds de eerste burgertop in België door David Van Reybrouck is georganiseerd. De G1000 is een noemer voor vele soorten burgertoppen waarbij een grote, vaak gelote groep burgers met andere betrokkenen uit de gemeente beraadslaagt over onderwerpen die in de eigen stad, dorp of wijk aangepakt kunnen worden. Er zijn op het moment van schrijven van dit rapport in twaalf Nederlandse gemeenten G1000's georganiseerd, volgens de website van het G1000-platform.[88] Inmiddels is duidelijk dat het niet gaat om een standaardrecept dat steeds wordt herhaald, maar om een *developing institution*: G1000 is als concept en formule in ontwikkeling.[89]

Voortschrijdend inzicht kunnen incorporeren in de formule is essentieel voor een democratisch experiment als de G1000. Dat dit gebeurt is duidelijk zichtbaar bij de G1000 die voor dit rapport als de meest recente geldt: die in Enschede. Bij deze G1000 is afgeweken van de gewoonlijke speerpunten van het G1000-platform: voor het eerst heeft bij een G1000 nu het gemeentebestuur de agenda bepaald en voor het eerst is een G1000 afgesloten met iets dat meer lijkt te zijn dan een advies: een zogeheten 'burgerbesluit'.[90]

Bij de G1000 en aanverwante vormen van deliberatie dreigt een institutioneel risico. Er kan bijvoorbeeld verwarring ontstaan over de legitimiteit van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. Zo kwam bij de D1000 ('Democratie-1000'), een burgertop over burgertoppen georganiseerd door de VNG waaraan vooral raadsleden, wethouders en burgemeesters deelnamen, de uitspraak 'partijpolitiek staat echte lokale democratie in de weg' als derde belangrijkste statement naar voren.[91]

Als de invloed en grenzen van een G1000-top niet duidelijk vooraf zijn vastgelegd, kunnen verwachtingen van de uitkomsten - en de doorwerking in concreet beleid - te hoog gespannen zijn. Om teleurstellingen te voorkomen zou de gemeenteraad als (mede-)initiator kunnen optreden, of nauw bij het proces kunnen worden betrokken. Het vraagt van raadsleden om zich terughoudend op te stellen. De G1000 in Enschede heeft haar beraadslagingen afgesloten met een burgerbesluit, waarover gestemd is onder leiding van de burgemeester in het Enschedese stadhuis en ondertekend door de aanwezige burgers. Het is twijfelachtig of dit besluit rechtsgevolgen tot stand kan brengen, maar de raad heeft aangegeven het besluit te bekrachtigen mits het valt binnen de 'financiële en wettelijke mogelijkheden'.[92]

Het nauw betrekken van de raad helpt ook bij het tegengaan van een ander risico dat dreigt, namelijk dat een burgertop door bestuurders kan worden gezien als een vorm van 'legitimiteit op aanvraag'. Als het college voor bepaalde beleidskeuzes geen draagvlak vindt in de raad, dan zou het kunnen uitwijken naar (de uitkomsten van) een burgertop als legitimeringsbron. Hoewel staatsrechtelijk de positie van de gemeenteraad helder is, zou in de beeldvorming de raad dan in de verdrukking kunnen komen. Zo zou een 'maatwerkdemocratie' kunnen ontaarden in een speeltje voor bestuurders, een 'zelfbedieningsdemocratie' waarbij de legitimiteit nu eens uit de traditionele bron (gemeenteraad) wordt geput, dan weer uit nieuwe bronnen (burgertoppen of andere vormen van democratische vernieuwing).

Het behalen van politieke resultaten is middels een G1000 overigens ook niet altijd gemakkelijk. Eén à twee jaar na dato is er bij de meeste gemeenten waar een G1000 gehouden is, nauwelijks iets van de uitkomsten terug te vinden in de beleidsagenda's van de gemeenteraden.[93] Boogaard en Cohen verklaren dit aan de hand van de logica van partijpolitiek en baseren zich hierbij op wat raadsleden zelf aangeven. Veelgehoord is de combinatie van enthousiasme en worsteling met hun eigen rol, wanneer raadsleden reageren op een burgerinitiatief. Vaak gaat dat gepaard met een toezegging onder

voorwaarden: de raad is vooral bereid om aan de slag te gaan als er goede plannen bij een G1000 naar voren komen. De raad ziet namelijk ook de valkuilen van gebrekkige representativiteit en onvoldoende institutionele waarborgen. Ook hier geldt de constatering die steeds opduikt als het gaat over meervoudige democratie: dat verwachtingen divers en diffuus kunnen zijn - en dat het *vooraf* duidelijke afspraken en goede communicatie vergt om teleurstellingen bij bestuurders, politici en vooral ook burgers te voorkomen.

---

## Spanningsveld 3: Meervoudige verwachtingen van participatie

### *Voorbeeld 1: Right to Challenge*

Het concept 'Right to Challenge' (RtC) is relatief nieuw in Nederland. Op het eerste gezicht lijkt deze uit het Verenigd Koninkrijk overgewaaide vorm van burgerparticipatie een wat vreemde eend in de bijt van de democratische vernieuwingen: RtC gaat namelijk niet over politieke besluitvorming, maar om overdracht van publieke taken aan burgers. Burgers participeren dus niet alleen in meedenken en meedoen, maar nemen zelfstandig een taak over. Dat doen zij door een voorziening of taak van de gemeente te *challengen*. De burger daagt de gemeente uit en stelt dat hij het beter kan.[94] RtC sluit aan bij het internettijdperk, dat ook het electoraat niet onberoerd heeft gelaten. Kiezers zijn veel meer gewend om deel te nemen aan algemene discussies en aan het idee dat hun stem en mening telt. Dat heeft gevolgen voor de electorale attitude, want burgers verwachten bijna automatisch zelf mee te kunnen sturen. RtC komt hen tegemoet in de vorm van een aanmoediging om zelf mee te denken en ook te doen.

In verschillende gemeenten in Nederland wordt reeds geëxperimenteerd met RtC. Een veel aangehaald voorbeeld is de Schepenstraat in Rotterdam.[95] Daar hebben straatbewoners een plan voor rioolvervanging en ophoging van de straat gechallenged, waardoor er bijvoorbeeld veel meer bomen bewaard bleven in het straatbeeld dan oorspronkelijk gepland was.[96] Voorbeelden uit andere Nederlandse steden zijn het organiseren van een wijkbus, zorgcoöperatie, lokale bibliotheek of wijkbedrijf.[97]
De bewoners lijken voor de lopende RtC-projecten in eerste reacties enthousiast. In de Schepenstraat begonnen bewoners uit boosheid. Via het RtC krijgen ze de mogelijkheid om niet alleen in gesprek te gaan met de gemeente, maar biedt de gemeente hen ook de mogelijkheid om hun onvrede om te zetten in het realiseren van hun eigen wensen voor de buurt. Wel zijn er bestuurlijk en financieel nog kanttekeningen te plaatsen, die onlangs door de VNG in kaart zijn gebracht.[98]
Ook juridisch is nog niet altijd duidelijk hoe rechtsstatelijke waarborgen als transparantie controle op een zorgvuldige

belangenafweging en rechtsbescherming hun plaats vinden wanneer bewoners een publieke taak overnemen.[99]

Levert RtC dan ook 'meer democratie' op? Burgers ervaren een grotere ruimte voor eigen inbreng met RtC, die onder het klassieke representatieve stelsel niet bestond.[100] De democratische leemte die RtC beoogt te vullen is ook een heel andere dan de politieke besluitvorming waar de klassiek representatieve democratie voor ontworpen is. Wanneer burgers het niet eens zijn met het uitvoerend beleid van de gemeente, is in een puur representatief stelsel de gemeenteraad de enige instantie waar deze onvrede te berde kan worden gebracht. Bij RtC faciliteert en ondersteunt de gemeentelijke overheid de burger die eigenstandig en vanuit het netwerk van de buurt of wijk initiatief wil nemen om de leefomgeving te verbeteren. RtC is een werkwijze die past bij andere verwachtingen van de rol van de gemeenteambtenaar, een visie op lokale democratie waarin representatie in politiek-bestuurlijke besluitvorming en vergaande participatie op wijkniveau hand in hand gaan.

Dat vraagt wat van de burger en van de gemeente. Burgers dienen met een voorstel te komen waar de gemeente mee akkoord kan gaan: een realistisch alternatief met een haalbare begroting.[101] De 'systeemwereld' sluit daar nog niet altijd op aan: wanneer een RtC uitmondt in een aanbesteding wordt deze nogal eens gewonnen door een (sociaal) ondernemer, waardoor het effect in de sociale cohesie van de wijk mist. Bovendien zijn het waarschijnlijk vooral de hoger opgeleide, mondige burgers die gebruik zullen maken van RtC. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn, maar het is van belang te onderkennen dat waarschijnlijk maar een select gedeelte van de burgers hiermee wordt bereikt.

Van de gemeente wordt een andere rolopvatting verwacht. De bestuurlijke overheid is bij RtC niet zozeer meer uitvoerend orgaan van de politieke besluitvorming. De gemeente zal, wanneer zij bijvoorbeeld de riolering gaat vervangen en daarbij de straat ophoogt, zelf op zoek moeten naar legitimiteit voor haar uitvoerend beleid op lokaal niveau, anders heeft de burger de mogelijkheid om dit recht te *challengen*. Details die voor de gemeenteraad praktisch lastig te bespreken zijn - zoals het aantal bomen dat blijft staan na ophoging van het straatniveau - dienen door de gemeente als '*enabling state*' in samenspraak met de burger te worden bepaald. Zo beschouwd is de participatie in RtC niet zozeer een democratische *check* van het politieke systeem, maar veeleer een tegenwicht tegen eventuele bureaucratische stroperigheid met gebrekkige legitimiteit.

---

*Voorbeeld 2: Burgerbegroting*

De burgerbegroting heeft ook recent pas zijn eerste stappen gezet in Nederland.[102] Sinds 2015 hebben reeds tien gemeenten besloten om deze in te voeren. Tien andere gemeenten verkennen de mogelijkheden voor een burgerbegroting. In andere landen is deze praktijk al langer en grootschaliger aan de orde.[103]

Het is ietwat generaliserend om te spreken van 'dé burgerbegroting'. Er zijn in de loop der tijd uit verschillende

behoeften veel verschillende vormen ontstaan waarin burgers participeren in de verdeling van gemeentelijke budgetten.[104] Dit varieert van bezuinigingsdialogen, begrotingswijzers, wijkbudgetten voor buurtinitiatieven tot aan gemeentebrede inspraak in het verdelen van een deel van het budget. Kan er wel een gemeenschappelijke praktijk worden ontwaard? Uit de praktijk van de afgelopen drie jaar blijken de eerste inzichten. Hoe verschillend ook, in alle gevallen gaat het om vier fasen van agenderen, delibereren, prioriteren en uiteindelijke keuzes maken. In Antwerpen, Breda en Geffen is er gebruik gemaakt van een begrotingsspel om het proces te stroomlijnen, in Oss worden *town hall*-achtige bijeenkomsten georganiseerd.[105]

Twee Nederlandse voorbeelden zijn de gemeenten Oldebroek en Breda. In 2014 was Oldebroek de eerste Nederlandse gemeente die startte met een pilot burgerbegroting, gelijktijdig met Antwerpen in België. Breda volgde in 2015. Oldebroek heeft de burgerbegroting ingezet als onderdeel van breder beleid om burgers meer ruimte te geven voor initiatief en eigen verantwoordelijkheid.[106] Breda koos voor een zuiver burgerbegrotingstraject. In beide gevallen besloten de gemeenten om eerst een pilot in twee wijken/dorpskernen te starten. In Oldebroek waren zowel de gemeente als de bewoners zeer te spreken over het eigenaarschap van de bewoners en de kwaliteit van de besluitvorming.[107] Ook in Breda bleek uit de hoge opkomst en de evaluatie-enquête dat bewoners en gemeente het proces een waardevolle aanvulling vonden.[108] In beide gemeenten worden voorbereidingen getroffen om participatief begroten uit te breiden naar alle wijken en dorpskernen binnen de gemeente.[109]

Gaat een burgerbegroting eigenlijk wel samen met de representatieve en de partijdemocratie? Het enthousiasme van de bewoners en gemeentebesturen van Oldebroek en Breda lijken aanwijzingen dat er geen inherente spanning is tussen de rol van de volksvertegenwoordigers in de raad en de toegenomen zeggenschap van burgers in de burgerbegroting. Hofman concludeert op basis van zijn observaties in andere gemeenten ook dat de burgerbegroting als vorm van participatieve democratie een aanvulling kan zijn op de representatieve democratie.[110] Is dat ook zo?

Volgens de logica van de parlementaire democratie die in Nederland in de negentiende eeuw ontstond, en die nog altijd de oorsprong is van de juridische kaders van ons representatieve stelsel, is een burgerbegroting onwenselijk. Ook de partijdemocratie die in Nederland in de twintigste eeuw de politieke praktijk ging bepalen, en die eveneens doorwerkt in de lokale democratie vandaag de dag, biedt hier geen ruimte voor. In deze twee vormen van representatief denken geschiedt besluitvorming in een volksvertegenwoordiging die bestaat uit de meest capabele politici, dan wel uit partijpolitici die evenredig bepaalde ideologieën en deelbelangen van een specifieke achterban vertegenwoordigen. Noch de expertise van de parlementaire, noch de evenredige vertegenwoordiging van de partijendemocratie is bij een burgerbegroting geborgd.

Toch blijkt uit de bevindingen van de burgerbegrotingen van de afgelopen jaren dat deze redenering niet meer van toepassing is op de huidige deliberatievormen. De bevindingen in Oldebroek en Breda, maar ook bij vele andere burgerbegrotingen in Nederland en buitenland, wijzen uit dat zowel het 'eigenaarschap' als de kwaliteit van de aangedragen voorstellen in de begroting sterk kan toenemen.[111]

De burger hoeft dus niet in klassieke zin gerepresenteerd te worden om mee te kunnen beslissen over (een deel van) de begroting. Andersom ervaren raadsleden ook niet dat meer zeggenschap voor de burger leidt tot minder zeggenschap voor de raad.[112] Representatie krijgt wel een andere rol. Dat is ook terug te zien bij burgerbegrotingen. De gemeenteraad blijft als enige eindverantwoordelijk voor het vaststellen van de begroting, de invulling daarvan en de controle op de uitvoering. Nog sterker dan bij Right to Challenge (zie case elders in dit rapport) krijgt zij een systeemverantwoordelijkheid om de kaders te stellen, zorg te dragen dat alle deelbelangen aan de orde zijn geweest, te beoordelen of er sprake is geweest van een legitieme afweging en te controleren of het publieke geld wel echt in handen is van de burgers. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling sprak in 2006 in haar rapport al van 'repertoirewisseling': wanneer de beslissingsmacht en de beschikkingsmacht bij de burger komen te liggen, vraagt dat om een pluricentrisch perspectief op macht en gezag.[113]

Dat klinkt mooi, maar kan ook problematisch zijn. Zowel de politieke legitimiteit van het beleid, als ook de staatsrechtelijke zuiverheid, diene gewaarborgd te worden door *checks and balances*, die duidelijk vastliggen en niet schuren met de Grond- en gemeentewet. De rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging enerzijds, en als controlerende macht anderzijds, kan in het gedrang komen. Daarom is het zaak dat de raad idealiter initiatiefnemer is van een burgerbegroting, of in ieder geval in grote meerderheid achter deze vorm van democratische vernieuwing staat. Ook moet de raad bereid zijn om, als eindverantwoordelijke, de uitkomsten van de uit handen gegeven besluitvorming te omarmen en het proces van dichtbij te begeleiden. Als vertegenwoordiger van de burgers is het ten slotte aan de raad als verbindend orgaan mét (representatief-)democratische legitimiteit om toe te zien dat de verwachtingen van de burgers en van het college niet op een contraproductieve wijze uiteen lopen.

## Waar blijft de gemeenteraad?

De vraag die overblijft, is hoe de representatieve democratie op lokaal niveau zich verhoudt tot vormen van nieuwe democratie (direct, deliberatief of participatief). Eerder in dit rapport is al duidelijk geworden dat er van een dichotomie tussen representatieve en directe democratie op dit moment in Nederland (en in de zichtbare toekomst) niet echt sprake is. Zelfs als directe (bindende) inspraak mogelijk wordt door een grondwetswijziging zal de

gemeenteraad hard nodig blijven als controlerende en vertegenwoordigende instantie met democratische legitimiteit. Evenmin is er aanleiding voor een strikte dichotomie tussen de representatieve democratie enerzijds en de deliberatieve of participatieve democratie anderzijds. Die is er nooit geweest. Het representatieve stelsel is per definitie niet *sec* vertegenwoordigend, maar vereist overleg van gemeenteraadsleden met burgers en belanghebbende partijen. Hiervoor zijn de inspraakmogelijkheden in de gemeenteraad en de raadscommissies bedoeld, evenals alle inspraakavonden, verkiezingsdebatten en andere bijeenkomsten waarbij raadsleden (en het college) met de samenleving in contact treden. Traditionele en nieuwe media bieden allang een platform om zelfs zonder fysiek contact de burgers in staat te stellen vragen te stellen en input of kritiek te leveren.

Toch sloeg de Raad van State (RvS) in haar jaarverslag 2017 alarm over de dreigende tweedeling tussen de representatieve democratie en 'nieuwe vormen van directe volksdemocratie'. Dit speelt volgens haar vooral op lokaal niveau 'waar de besluitvorming in de vertegenwoordigende organen vastzit op tegenstellingen en gebrek aan constructief debat'.[114] De vorige alinea indachtig hoeft de RvS zich geen zorgen te maken om een staatsrechtelijke bedreiging, maar dat is wellicht ook niet waar zij tegen waarschuwt. Eerder wijst de RvS op problemen in de transitie van de representatieve democratie die sinds enkele jaren zichtbaar is. Historisch gezien was de volksvertegenwoordiging (in dit geval de gemeenteraad) altijd een 'plaatsbekleder' voor de burger, maar in de moderne opvattingen, die ook de drang naar democratische vernieuwing opstuwen, zijn volksvertegenwoordigers 'agenten' die optreden als doorgeefluik voor de opinies hun achterban (de 'principaal'). Gesteld dat die moderne opvattingen breed gedragen zijn – daarover biedt de RvS geen uitsluitsel – wordt het begrijpelijk dat de gemeenteraad eerder als sta-in-de-weg wordt gezien. Immers, zodra zich nieuwe mogelijkheden aandienen om de opinies van de burgers nog sneller, directer en zuiverder door te geven via andere kanalen (in het uiterste geval: bindende referenda), dan is het oude doorgeefluik overbodig geworden.[115]

De RvS herinnert er terecht aan dat democratie niet alleen maar 'publieke besluitvorming' vereist, maar ook een complexe afweging van algemene en particuliere belangen, rechten, plichten en verantwoordelijkheden van meerdere overheden en burgers. De verwachtingen die worden gewekt door het democratische vernieuwingsdiscours kunnen er inderdaad voor zorgen dat de publieke opinie te weinig besef heeft van de verschillen tussen de beginselen van de representatieve democratie en de belofte van de 'volksdemocratie'.[116]

De bezwaren van de RvS moeten iets concreter worden gemaakt en vragen ook om nuance. Dat kan door te wijzen op een wezenlijk risico waar men op bedacht moet zijn als men met democratische vernieuwing de lokale democratie wil *versterken* in plaats van verzwakken. Staatsrechtelijk en ook cultuurhistorisch is de *gemeenteraad* de spil van de democratie. Dat zal niet snel veranderen. Zelfs als de Grondwet ooit wordt aangepast om democratische vernieuwing ruim baan te geven, dan zal er toch een legitieme institutie moeten zijn die bestuurders kan controleren en ter verantwoording kan roepen over de implementatie van de resultaten van een referendum, burgertop of andere inspraakvorm. Die permanente en kritische controle zullen veel burgers niet eigenhandig willen en kunnen uitoefenen, hoe laagdrempelig de inspraakmogelijkheden tegen die tijd ook mogen zijn. Daarin ligt een belangrijke toegevoegde waarde van de representatieve democratie.

Het risico, kortom, van experimenten met democratische vernieuwing is dat de gemeenteraad buitenspel komt te staan. Dat de intrinsieke waarde van deze volksvertegenwoordiging wordt ontkend en dat de staatsrechtelijke positie van de

gemeenteraad wordt aangetast – al was het alleen al in de beeldvorming bij burgers en bestuurders. Als die in hun enthousiasme zouden gaan denken 'waar hebben we die gemeenteraad eigenlijk nog voor nodig?', of als de gemeenteraad wordt gezien als hinderlijk obstakel op de weg naar een fleurige, nieuw-democratische toekomst, dan wordt – zonder bevredigend en sluitend alternatief – de lokale democratie uitgehold. Idealiter zou de gemeenteraad dus altijd nauw betrokken moeten zijn bij democratische vernieuwing, is het niet als initiator, dan toch wel als supervisor of waakhond.

Wie de lokale democratie wil revitaliseren kan niet voorbijgaan aan de positie van de gemeenteraad. Eerder concludeerden wij al dat gemeenteraden in Nederland onder grote druk staan en dat die druk verschillende vormen en bronnen kent. Om gemeenteraadsleden tegen die druk te wapenen, zou het raadzaam zijn om hen van meer financiële en personele ondersteuning te voorzien, bijvoorbeeld in de vorm van professionele fractieassistentie en van cursussen om adequaat om te gaan met complexe dossiers die op hen afkomen. Meer in het algemeen is een herwaardering van de gemeenteraad nodig. Hierbij past ook meer erkenning van (en desnoods voorlichting over) het karakter van de gemeenteraad als parlementaire arena. Slepende conflicten en een langdurig verziekte sfeer in de gemeenteraad ('tegenstellingen en gebrek aan constructief debat', in de woorden van de RvS) zijn zeker onwenselijk. Maar bij de gemeenteraad hoort ook, we schreven het al, het element van 'politiek als strijd'. Dat is niet altijd fraai, maar democratie is per definitie niet fraai. Zij schuurt en wringt. Felle debatten die soms het uiterste vergen van raadsleden en het college zijn juist een teken van een lokale democratie die blaakt van gezondheid.

Er is nog een externe factor die niet onbenoemd mag blijven, omdat die de positie van de gemeenteraad sterkt en de lokale democratie in leven houdt: de journalistiek. Wie bewaakt de bewaker? Het is een oud vraagstuk dat de basis vormt voor de scheiding en (vooral) de balans van de staatsmachten in de moderne democratische rechtsstaat. In de lokale democratie geldt dat de gemeenteraad en het college van B&W elkaar enigszins in balans houden, op afstand gecontroleerd door de provinciale en nationale overheid en de rechterlijke macht. Maar een belangrijke speler in het politieke krachtenveld is de kritische burger, die voor goede informatie afhankelijk is van degelijke, kritische media.

Juist in de gemeenten schort het de laatste jaren aan deze tegenkracht, die van onschatbare waarde is om ook de kwaliteit en zichtbaarheid van het werk van gemeenteraden te verbeteren. Lokale omroepen, kranten en websites zijn verdwenen of hebben weinig budget voor goede journalistiek. Journalisten die zich bekommeren om de gemeentepolitiek zijn zeldzaam en dikwijls niet goed ingevoerd of uitgerust. Voor het revitaliseren van de lokale democratie is het dan ook cruciaal dat de lokale journalistiek wordt versterkt en een duurzame toekomst tegemoet kan zien. Aangezien subsidie aan journalistiek per definitie precair is – 'wiens brood men eet, diens woord men spreekt' – verdient het de aanbeveling om constructies te bedenken die voldoende afstand scheppen. Dit kan bijvoorbeeld met een Steunfonds Lokale Journalistiek, met een bestuur op afstand, een ruim budget, een lange looptijd en transparante procedures.[117]

## Conclusie: Meervoudige democratie betekent meervoudige verwachtingen

Wie democratische vernieuwing nuchter wil beschouwen moet een ingewikkelde balanceeract uitvoeren om het midden te houden tussen droom en realiteit, tussen traditie en moderniteit, tussen effectiviteit en legitimiteit, tussen zekerheid en experiment. Dit rapport heeft op basis van wetenschappelijke en maatschappelijke debatten over verleden, heden en toekomst van de democratie gepoogd dat midden te houden. Democratische vernieuwing moet geen taboe zijn. Zij kent vele gedaanten, veel 'rijpe' en veel 'groene' voorstellen, maar geen van deze biedt (vooralsnog) het wondermiddel om alle kwalen van de bestaande, representatieve democratie te genezen. Wel is het nuttig om nieuwsgierig te zijn naar, en te experimenteren met, andere vormen van besluitvorming die ertoe kunnen leiden dat burgers zich meer gekend voelen in het beleid dat over hen gevoerd wordt. Verbetering is altijd mogelijk.

De eerste vraag moet altijd zijn: verbetering waarvan? Om de democratie te verbeteren, moet eerst helder zijn wat er precies mis mee is. In dit rapport is gewezen op twee soorten problemen. De eerste, besproken in deel 1, betreft problemen met de representatieve democratie als concept, die zich vaak ook op nationale (of andere) schaal voordoen. Eens per vier jaar stemmen, waarbij aan een partijkandidaat een mandaat wordt gegeven voor een groot en complex spectrum aan standpunten die bovendien in coalitieverband moeten worden onderhandeld – het is niet meer dan logisch dat deze 'dunne' representatie soms tot vraagtekens en onvrede leidt. Meer inspraak is daarom gewenst, maar dit kan voor een deel al binnen het huidige stelsel. Zo zien we dat de burger mondiger en beter georganiseerd is en dat het publieke debat een veel belangrijker plaats heeft ingenomen in de (nationale) besluitvorming, ter vervanging van de parlementaire en partijdemocratie die in respectievelijk de negentiende en twintigste eeuw domineerden. Niet de kiezer is gek, *dixit* Van der Meer, en dat zal die kiezer linksom of rechtsom duidelijk maken.

De tweede soort problemen doet zich voor in de praktijk van alledag. In dit rapport is dat, in deel 2, specifiek onderzocht voor wat betreft de lokale democratie, waar nogal wat aan de hand is. De spil van die lokale democratie, de gemeenteraad, staat van alle kanten onder druk en lijkt steeds minder aanzien te genieten. Hier moet 'de gemeenteraad' noodzakelijkerwijs worden gegeneraliseerd, want het landschap van Nederland, gemeentenland is divers en complex. Toch worden vrijwel alle gemeenteraden geconfronteerd met vergelijkbare problemen en uitdagingen. De externe druk vanuit verschillende windrichtingen gaat gepaard met interne verdeeldheid door bijvoorbeeld versplintering, partijstrijd en (dreigende) bestuurscrises.

Voor beide soorten problemen is het niet onbegrijpelijk dat de aandacht van burgers, bestuurders en politici – zeker in de moderne netwerksamenleving – steeds meer uitgaat naar een opfrisbeurt van het systeem. Echter, radicale vernieuwing zou alleen nodig zijn als het systeem van representatieve democratie in Nederland overduidelijk stuk was en in diepe crisis verkeerde. In dit rapport zijn enkele onderzoeken samengevat die laten zien dat daar vooralsnog geen sprake van is. *If it ain't broke, don't fix it* zou een wijs adagium zijn voor wie al te radicale verandering wenst.

Daarnaast is Nederland een land van innovatie dat tegelijkertijd – paradoxaal genoeg – hecht aan traditie. Een land van revolutionaire ideeën en toch ook van

antirevolutionaire, stapsgewijze hervormingen. Het is dan ook niet te verwachten dat het (grond)wettelijk kader voor democratische besluitvorming al te spoedig wordt opgerekt. Maar dat traditionele kader (representatieve democratie) hoeft niet alleen een sta-in-de-weg te zijn. Het kan ook contemplatie en bezinning afdwingen. Democratische vernieuwingen zijn, in welke vorm dan ook, niet per definitie onmogelijk. Wel vergen ze een uitgebreide dialoog, een afweging zonder tunnelvisie en een goed besef van wederzijdse verwachtingen en rollen van overheid en burger.

De gemeenten lijken aanlokkelijke proeftuinen, want de lokale democratie staat dicht bij de burgers, het is er logistiek makkelijker om deliberatieve of participatieve projecten op te starten en er kan betrekkelijk risicoloos worden geëxperimenteerd en onderling vergeleken. Dat gebeurt al volop, zoals gezegd. Zelfs vormen van meer directe democratie, zoals (voorlopig nog niet-bindende) referenda, zijn al langere tijd schering en inslag in gemeenteland.[118] Peters, Van Stipdonk en Castenmiller geven aan dat de populariteit van al deze vormen van democratische vernieuwing op twee manieren geïnterpreteerd kan worden. Enerzijds kan zij worden uitgelegd als een reactie (correctie) op het tekortschieten van de representatieve democratie, maar anderzijds kan democratische vernieuwing ook als kracht van het representatieve systeem worden beschouwd, namelijk dat deze aanvulling mogelijk is, mogelijk wordt gemaakt en wordt benut.[119] Vooral de tweede interpretatie verdient een meer serieuze overweging.

Wie democratische vernieuwing voorstaat blijft gebonden aan de representatieve democratie, maar is er niet helemaal aan vastgeklonken. Een 'meervoudige democratie' is mogelijk, zij het alleen als het representatieve element daarin prevaleert. Dat is niet alleen een staatsrechtelijke constatering, het biedt ook een prettige zekerheid. Een meervoudige democratie gaat namelijk onvermijdelijk gepaard met meervoudige verwachtingen. We hebben in deel 2 van dit rapport drie spanningsvelden beschreven, met voorbeelden uit de praktijk, waarin op lokaal niveau verschillende verwachtingen botsten: meervoudige verwachtingen van de representatieve, deliberatieve en participatieve democratievormen. Steeds blijkt dat onduidelijkheid over de taakverdeling en gevolgen leidt tot teleurstelling en frustratie bij bestuurders, politici en burgers.

De inzet op democratische vernieuwing heeft aan de oppervlakte alleen maar voordelen, maar daaronder schuilen ook grote risico's, zoals de uitholling van (het vertrouwen in) de representatieve democratie, die niet alleen steunt op de Grondwet, maar ook op eeuwenlange tradities en meer organische ontwikkelingen. De mogelijkheden van de representatieve democratie zijn bovendien nog niet uitgeput. De gemeenteraden zouden versterkt kunnen worden door financiële en personele ondersteuning. Ook behoeft de lokale democratie een sterke 'vierde macht' in de vorm van kritische, onafhankelijke journalistiek. Bovendien verdienen gemeenteraden meer erkenning als lokale parlementaire arena's waar de grote thema's in de gemeenten worden beslecht. Dat dit soms gebeurt met flink conflict en hard botsende belangen – kortom: politiek als strijd – moet door bestuurders én burgers worden aanvaard als onvermijdelijk voor, en zelfs als teken van gezondheid van, democratie. Voorkomen moet worden dat vernieuwende initiatieven worden ingezet om de gemeenteraad te omzeilen. Een 'zelfbedieningsdemocratie' van gemeentebesturen die wensen te bepalen of, hoe en met wie zij zich precies verstaan bij de besluitvorming, is een reëel risico waar vernieuwers en gemeenteraden zich van bewust moeten zijn.

Dat wil niet zeggen dat nieuwe vormen van democratie niet moeten worden uitgeprobeerd. Juist de lokale democratie kan daarvoor een goed oefenterrein zijn, maar het beeld van de gemeente als laboratorium draagt ook het risico in zich dat de intrinsieke

waarde van de lokale democratie wordt verwaarloosd en dat de legitimiteit en geloofwaardigheid van de gemeenteraden op het spel komen te staan. Ook is het gevaarlijk om democratie al te veel te instrumentaliseren als systeem van probleemoplossing: democratie heeft een intrinsieke waarde als rechtvaardig besluitvormingssysteem, zelfs als daarmee de efficiëntie of effectiviteit niet direct zij gediend.

Bij het nastreven van een meervoudige democratie moet worden beseft dat veelgemaakte tegenstellingen, zoals representatieve versus directe democratie en representatieve versus deliberatieve of participatieve democratie, schijntegenstellingen zijn. Juist een representatief stelsel zoals het Nederlandse dwingt politici en bestuurders continu tot deliberatie met belangengroepen en burgers. Zelfs bij eventuele rechtstreekse, bindende inspraak in de toekomst zoals in referenda – die vanwege de Grondwet nu nog uitsluitend adviserend zijn – zal een representatief element nodig zijn: een democratische controle op de inspraakprocessen, op de doorwerking van de resultaten in beleid en op het functioneren van bestuurders in het algemeen.

Wel is het noodzakelijk om die gemeenteraad goed te begrijpen. In dit rapport is meermaals gewezen op lacunes in de empirische studies naar het landschap van gemeenteraden in Nederland. Zo zou er meer onderzoek gedaan moeten worden naar de vorm, positie en invloed van lokale partijen in Nederland, evenals naar de sterke afbrokkeling van het draagvlak voor landelijke partijen in de gemeenteraad, die in hun lokale afdelingen grote moeite hebben om kandidaten, leden en kiezers te vinden. Hierbij moet ook de factor van fractiediscipline en afsplitsing worden meegenomen: heeft de dominante positie die landelijke partijen afgelopen decennia in de gemeenteraden hadden bijvoorbeeld een grotere greep van partijorganisaties op gemeenteraadsleden opgeleverd? En zou deze dwang tot meer onvrede en conflict onder deze gemeenteraden hebben kunnen leiden, met een toename van afsplitsingen tot gevolg? Hiernaar zijn weinig empirische studies gedaan – en voor zover dat wel is gebeurd betreft het onderzoeken van tien jaar geleden waaruit niet de huidige trends zijn af te lezen.

## *Tot besluit*

Het is raadzaam om de gemeenteraad het primaat te geven dat haar toekomt in de lokale democratie. Vernieuwing van die democratie zou dus altijd door die gemeenteraad (mede) moeten worden geïnitieerd, of op zijn minst door de raad worden geaccordeerd en gecontroleerd. Elke schijn van *bypass* of buitenspelpositie van de gemeenteraad moet worden vermeden. Legitimiteit draait voor een niet onbelangrijk deel om beeldvorming, zoals we eerder in dit rapport zagen bij de democratische crisis die niet statistisch aantoonbaar is maar wel wordt ervaren. Zoals de gemeenteraad sterk aan legitimiteit kan verliezen door in de beeldvorming buiten of zelfs lijnrecht tegenover projecten van democratische vernieuwing te worden geplaatst, zo kan zij aan legitimiteit winnen door zich sterk te maken voor vernieuwing en zich op te werpen als probleemoplosser voor eventuele onvrede met, of onherkenbaarheid van, het gemeentebestuur onder burgers. Als de gemeenteraad op deze manier sterk en zelfbewust opereert, en daarvoor ook de erkenning krijgt van burgers, lokale bestuurders en andere overheden, dan ligt voor de meervoudige democratie een interessante toekomst tegemoet. En wellicht bieden de lokale voorbeelden dan zelfs een inspiratiebron voor vernieuwingen in de nationale democratie…

## Noten

[1] Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika* (vertaald uit het Frans door Hessel Daalder en Steven Van Luchene; nawoord door Andreas Kinneging; Rotterdam: Lemniscaat 2016) 76.
[2] In het Nederlandse taalgebied is deze gedachte vooral overgenomen door David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen* (Amsterdam: De Bezige Bij 2013).
[3] Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge: Cambridge University Press 1997) 6.
[4] Bastiaan Rijpkema, *Weerbare democratie. Grenzen van democratische tolerantie* (Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2015) 22.
[5] David Runciman, *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present* (Princeton: Princeton University Press 2013).
[6] Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, 9-22.
[7] Zie ook hierover Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek* (Houten: Spectrum 2017).
[8] Manin, *The Principles of Representative Government*, 231-232.
[9] Arnout Maat, *De particratie. Over de verstrekkende macht van onze politieke partijen* (Soesterberg: Aspekt 2016) o.a. 224.
[10] Manin, *The Principles of Representative Government*, 231-232.
[11] John Keane, *The Life and Death of Democracy* (London: Simon & Schuster 2009) xxvii en deel III.
[12] Deze passage berust op een studie van Ernest Gellner, *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals* (Londen: Allen Lane 1994); zie ook Geerten Waling, *1848 – Clubkoorts en revolutie. Democratische experimenten in Parijs en Berlijn* (Nijmegen: Vantilt 2016) Epiloog.
[13] Van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, o.a. 33, 35, 46.
[14] De grootste onheilsprofeet is de Harvard-politicoloog Yascha Mounk: Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, 'The Danger of Deconsolidation. The Democratic Disconnect', *Journal of Democracy*, vol. 27, nr. 3 (juli 2016) 5-17. Dit onderzoek is stevig weersproken door Tom van der Meer, '5 kritieken op het alarmerende stuk over democratische deconsolidatie' op het politicologenweblog *Stuk Rood Vlees* (9 december 2016); http://stukroodvlees.nl/vijf_kritieken_democratische_deconsolidatie.
[15] Josje den Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek. Een studie van de publieke opinie in Nederland* (Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2015).
[16] Den Ridder en Dekker, *Meer democratie, minder politiek*, 14. Datzelfde beeld wordt onderstreept door de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur ('Bewegende beelden van democratie') van de Universiteit van Tilburg, het Lokaal Kiezersonderzoek 2016 en in Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Spectrum; Houten 2017.
[17] Den Ridder en Dekker, *Meer democratie, minder politiek*, 96.
[18] Ibidem, 97 en de daar genoemde literatuur.
[19] Illustratief hiervoor is het actuele overzicht van lokale initiatieven in het boek *Pionieren in participatieland* (Utrecht: Genootschap van Burgemeesters & Berenschot 2017), digitaal beschikbaar via http://www.burgemeesters.nl/pionieren.
[20] Den Ridder en Dekker, *Meer democratie, minder politiek*, 85.
[21] Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Tom van der Meer, 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven', *Burgerperspectieven 2015*, aflevering 3 (Den Haag: SCP 2015).
[22] Carolien van Ham, Rudy Andeweg, Jacques Thomassen, *De wankele democratie* (Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2014).
[23] Zie ook Frank Hendriks e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015* (Tilburg: TSPB 2016) 9, passim. Ook in deze studie worden beelden over een

woekerende legitimiteitscrisis in Nederland en het verval van de representatieve democratie gerelativeerd.

[24] Zie hierover Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, 17-63.

[25] Nederland telde in 2014 155.928 stichtingen en 140.217 verenigingen. Het merendeel van de stichtingen en verenigingen staat bij de Kamer van Koophandel ingeschreven in de hoofdcategorieën maatschappelijke organisaties en cultuur/sport/recreatie. Bijna acht op de tien Nederlanders van 15 jaar en ouder waren in 2013 lid van een of meer verenigingen. Zes op de tien waren in meer of mindere mate actief bij vereniging of organisatie. De participatie in het verenigingsleven wordt gezien als een belangrijke indicator van sociale samenhang. Zie Rianne Kloosterman & Moniek Coumans, *Lidmaatschap en deelname* verenigingen, CBS 2014.

[26] Zie ook hierover: Geerten Waling, *Zetelroof. Fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer, 1917-2017* (Nijmegen: Vantilt 2017).

[27] Johan Huizinga, *Nederland's geestesmerk* (orig. 1934; Leiden 1935) 25-26.

[28] Zie J. Drion, *Naar een nieuw kiesstelsel* (1946). In 1954, 1958 en 1971 werden Staatscommissies opgericht om de Grondwet, het kiesstelsel en de positie van politieke partijen tegen het licht te houden – zonder noemenswaardig resultaat; Waling, *Zetelroof*, 181-187.

[29] Enkele recente voorbeelden hiervan: Remieg Aerts en Peter de Goede ed., *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam: Boom 2013); Sjaak Koenis, *De januskop van de democratie. Over de bronnen van boosheid in de politiek* (Amsterdam: Van Gennep 2016); en de studie van Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (samenvatting van een groter onderzoeksproject; Leiden: Leiden University Press 2011).

[30] Zie studies als Bruce E. Cain, Russell J. Dalton en Susan E. Scarrow ed., *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advances Industrial Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2006); C. Chwalisz, *The Populist Signal. Why Politics and Democracy need to change* (London: Rowman & Littlefield International 2015); Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).

[31] Den Ridder en Dekker, *Meer democratie, minder politiek.*

[32] Zie ook publicaties als A.Q.C. Tak, *Democratisch manifest, voor een globaliserende samenleving* (Deventer: Wolters Kluwer 2016); Thierry Baudet, *Breek het partijkartel! De noodzaak van referenda* (Amsterdam: Prometheus 2017).

[33] G. Frankenberg, 'Democracy', in: M. Rosenfeld en A. Sajo ed., *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 252.

[34] Ibidem, 253.

[35] I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', *Representation* 42 (2006) 2.

[36] C. Geurtz en T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', *Local Government* Studies 36 (2010) 533.

[37] Ibidem.

[38] Wim Voermans, 'Schaf referendum niet af vanwege eigen falen', *de Volkskrant* (7 april 2016).

[39] Wim Voermans, 'Het referendum hoort bij de huisraad van een volwassen democratie', *Nieuwsuur* (2-9-2017); https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2191046-het-referendum-hoort-bij-de-huisraad-van-een-volwassen-democratie.html.

[40] Voor een uitwerking van deze gedachte, zie Waling, *Zetelroof.*

[41] Theorieën over participatie en deliberatie zijn al door politicologen en politiek-filosofen sinds de jaren zeventig ontwikkeld. Toonaangevend voor beide vormen waren respectievelijk het boek van Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge 1970) en het essay van Joseph M. Bessette, 'Deliberative Democracy. The Majority Principle in Republican Government', in: Robert

Goldwin en William Shambra ed., *How Democratic is the Constitution?* (Washington D.C.: AEI Press 1980) 102-116.

[42] 'Meer publieke waarde door meer directe democratie', heet het in het optimistische boek *Pionieren in participatieland*.

[43] Aldus het onderscheid dat SCP-directeur Kim Putters maakt; *Pionieren in participatieland*, 21.

[44] *Meervoudige democratie* (VNG-rapport; 2016) 16-17.

[45] Wim Voermans, 'Democratie moet niet de bestuurders dienen', *de Volkskrant* (28 oktober 2016).

[46] Nu zelfs meer dan ooit, zo suggereert Tom van der Meer in zijn essay *Niet de kiezer is gek*.

[47] *Meervoudige democratie*, 16.

[48] Zie hierover de Cleveringalezing van Wim Voermans, 'Referenda: een speeltje voor populisten?', *de Volkskrant* (26 november 2016); Wim Voermans, 'Het referendum hoort bij de huisraad van een volwassen democratie', *Nieuwsuur* (2 september 2017); en Geerten Waling, 'Referendum houdt burger scherp en bestuurder wakker', *Elsevierweekblad.nl* (12 september 2017).

[49] Over de toenemende persoonlijke profilering van Tweede Kamerleden, zie de notitie van de Universiteit Leiden en het Parlementair Documentatiecentrum 'De campagne begint vroeg dit jaar' (12 juni 2016); https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2016/06/de-campagne-begint-vroeg-dit-jaar.

[50] Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland* (rapport voor BZK; Stichting Decentraalbestuur.nl 2014) 25, en de literatuur aldaar.

[51] Zie hierover bijvoorbeeld het proefschrift van Adriaan van Veldhuizen, *De partij. Over het politieke leven in de vroege SDAP* (Universiteit Leiden; Amsterdam: Prometheus 2015).

[52] Peters, Van Stipdonk en Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, hoofdstuk 5.

[53] De 'Agenda Lokale Democratie' droeg de titel *Vitale lokale democratie: Richting en ruimte voor verandering*. Minister Plasterk stuurde deze agenda in januari 2015 aan het parlement en twee maanden later aan alle gemeentebesturen; https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/brieven/2015/01/05/agenda-lokale-democratie.

[54] Lokaal Kiezersonderzoek 2016, 46-63.

[55] Peters, Van Stipdonk en Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, 36.

[56] Hiervan is een rijke verzameling anekdotes te vinden in de rubriek 'mystery burger', die *Binnenlands Bestuur* sinds 2012 publiceert. Zie ook de bundeling van John Bijl en Kemal Rijken, *De mystery burger. Een kritische bezoeker bij de gemeenteraad* (Amsterdam: Binnenlands Bestuur 2014).

[57] Peters, Van Stipdonk en Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, o.a. 36.

[58] Zie over het verschil in de duur van coalitievorming tussen gemeenteraden en de Tweede Kamer: Wim Voermans en Geerten Waling, 'Waarom duurt de formatie zo lang? Omdat het kan', *NRC Handelsblad* (14 juni 2017).

[59] Jean S.T. Fransman, *Crisisverschijnselen in de lokale politiek. Een onderzoek naar politieke versnippering van gemeenteraden* (Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur (PvdA) 2005).

[60] Milo Schoenmaker, *Bestuurlijk gedonder – onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010)* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011).

[61] Arno F.A. Korsten en Milo Schoenmaker, 'Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten. *Tijd voor de bestuursschout?*', *Bestuurswetenschappen*, nummer 3 (Den Haag: Boom 2011); Jan Lunsing en Michiel Herweijer, 'Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten', *Bestuurswetenschappen,* nummer 1 (Den Haag: Boom 2016).

[62] Marcel Boogers, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Lokale politieke groeperingen, belangenbehartiging, protest en lokalisme' (Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit van Tilburg 2007). Data overgenomen op https://www.politiekcompendium.nl/id/vim6fwh67i9i/lokale_partijen (geraadpleegd september 2017). In 1994 werd de lokale partij bijna ten dode opgeschreven; vgl.

Roeland Audenaerde en Ruud Koole, 'Lokale partijen kiezen massaal positie in het midden', *Binnenlands Bestuur* (15 april 1994).

[63] Milo Schoenmaker, *Bestuurlijk gedonder. Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland, 1998-2010* (dissertatie Universiteit Maastricht; Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011) 17-19.

[64] Lokaal Kiezersonderzoek 2016, 19-20.

[65] De informatie in deze casus is ontleend aan het politicologische onderzoek van Anne-Lise Olsthoorn, '"Azc door de strot geduwd": een onderzoek naar de legitimeringsstrategie van Bernheze en Geldermalsen rondom de rellen tegen een azc' (MSc thesis; Universiteit Leiden, juni 2017); het volledige onderzoek, inclusief literatuur- en bronverwijzing, is te downloaden via https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/52579.

[66] Waling, *Zetelroof*, 14; Eric Daalder, '"Zetelroof" door uittredende leden van vertegenwoordigende lichamen', *NTB* 22, afl. 6 (2015) 169-171. Henk van der Kolk, 'Waarom vallen gemeenteraadsfracties uiteen?', *StukRoodVlees.nl* (26-11-2015); http://www.stukroodvlees.nl/waarom-vallen-gemeenteraadsfracties-uiteen.

[67] Van der Kolk, 'Waarom vallen gemeenteraadsfracties uiteen?'.

[68] Fransman, *Crisisverschijnselen in de lokale politiek,* 12-13.

[69] Temeer omdat 'zetelroof' in de Tweede Kamer op hernieuwde belangstelling en kritiek kan rekenen en het wel een onderwerp is dat goed uitgelegd moet worden: de mogelijkheid van afsplitsing hoort bij de Nederlandse representatieve democratie, die nu eenmaal een complexe mengvorm is van een kiezersdemocratie (staatsrechtelijk verankerd) en een partijendemocratie (in de praktijk). Voor een overzicht van het (landelijke) debat hierover: Waling, *Zetelroof.* Over de staatsrechtelijke mengvorm, zie: D.J. Elzinga, *Oculi Iustitiae. Pleidooien voor een contextuele rechtsbenadering* (Deventer 1997) 99-104.

[70] 'Edese PvdA'er Görgülü stapt uit partij en fractie', *De Gelderlander* (1-7-2017); 'Görgülü begint geen eigen politieke partij', *De Gelderlander* (2-9-2017).

[71] 'Fractievoorzitter SGP Alphen stapt uit fractie', *Reformatorisch Dagblad* (31-10-2017); 'Amsterdamse D66'ers woedend over kandidatenlijst', *Het Parool* (26-10-2017).

[72] Schoenmaker, *Bestuurlijk gedonder*, 19.

[73] In een interview van het magazine *In actie met burgers!* (oktober 2014) oordeelt SCP-onderzoeker Paul Dekker: 'Het is goed om ruimte te laten voor burgerparticipatie, maar je moet niet bang zijn om grenzen en kaders aan te geven. Wees vooral niet te bang om te gaan dwarsliggen'. (60) Bron: https://vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2014/20140923-met-burgers-def.pdf (geraadpleegd september 2017). Angst is inderdaad een slechte raadgever bij het overwegen van of omgaan met verschillende vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatieven.

[74] Zie ook over deze uitdagingen het VNG Denktank-rapport *Maatwerkdemocratie* (2016).

[75] (Aantallen zijn geteld tot zomer 2017.) Hansko Broeksteeg en Koen van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland. Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing', in: *Rechtsgeleerd magazijn Themis,* vol. 178, nr. 4 (2017) 162-172, aldaar 162.

[76] Broeksteeg en Van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland', 163, 166-167.

[77] Ibidem, 166-167.

[78] Ibidem, 168.

[79] Ibidem, 172.

[80] *Van eerste overheid naar eerste burger* (Jaarbericht Denktank VNG; Den Haag 2013).

[81] *Gewoon dichtbij. Gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten* (Jaarbericht Denktank VNG; Den Haag 2014).

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

Zie ook het rapport van Jurgen de Jong, Bart Litjens en Igno Pröpper, *De 'doe-democratie', Naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving* (rapport in opdracht van het Ministerie van BZK; Vugt 2013).

[83] VPRO's *Tegenlicht* wijdde er in 2014 aandacht aan een ook de kranten hebben er aandacht voor. Zie bijvoorbeeld *De Volkskrant*, Een goed gesprek in Groningen, 8 juni 2015.

[84] Zie Imrat Verhoeven en Mirjam Oude Vrielink, 'De stille ideologie van de doe-democratie', in: Ank Michiels e.a. ed., *Stille ideologie; onderstromen in beleid en bestuur* (Amsterdam: Boom/Lemma 2012) 55- 66.

[85] Zie ook Geerten Bogaard en Ank Michiels ed., *G1000; ervaringen met burgertoppen* (Den Haag: Boom bestuurskunde 2016). Zie daarin met name de bijdragen van Harmen Binnema en Geerten Bogaard, 'De G1000: meer dan een experiment', 31-43; Ank Michiels en Harmen Binnema, 'De realisatie van democratische waarden', 45-58; en Harmen Binnema en Ank Michiels, 'Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen', 60-71. Het boek rapporteert over concrete ervaringen opgedaan met een aantal Nederlandse G1000's in de afgelopen jaren.

[86] D. Caluwaerts en M. Reuchamps, 'Strengthening democracy through bottom-up deliberation. An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project', *Acta Politica*, vol 50, nr. 2 (2015) 151-170.

[87] Suzanne van den Borne, 'Lokale burgertoppen: hype of blijvende vernieuwing? Een onderzoek naar de motieven voor burgertoppen van Brabantse gemeentebesturen' (masterscriptie Politicologie, Universiteit Leiden 2017); http://hdl.handle.net/1887/52575.

[88] Zie www.g1000.nu. Daarbij zijn burgertoppen die een zelfde soort formule hanteren maar geen officieel G1000-stempel hebben nog niet meegerekend, zoals 'Duizend op Zuid' en de burgerjury uit Rotterdam of de L750 uit Leiden.

[89] Zie voor een recent onderzoek naar verschillende G1000'en: G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (Den Haag: Boom Bestuurskunde 2016).

[90] De inhoud van het besluit is te vinden op: https://g1000enschede.nl/burgerbesluit/.

[91] De resultaten van de D1000 zijn samengevat in tien statements en tien voorstellen, beschikbaar via: http://www.democratie1000.nl/.

[92] 'Besluit burgers rond afsteken van vuurwerk in Enschede haalt meerderheid', *rtvOost* (11-11-2017).

[93] G. Boogaard en M.J. Cohen, 'Citizens at the gates? Over de inpassing van identiteitsdemocratie in het institutioneel publiekrecht', *Nederlands Juristenblad*, nr. 20 (20 mei 2016) 1412.

[94] Verschillende definities worden gehanteerd, maar alle komen ze op hetzelfde neer: een buurt of wijk krijgt het recht om lokale voorzieningen en taken van de gemeente te challengen, wanneer zij denken het zelf anders en beter (en tegen maximaal dezelfde kosten als de huidige voorziening) kan. Zie bijvoorbeeld: Gemeente Rotterdam, *Right to Challenge op zijn Rotterdams, #Kendoe*; Movisie, Vilans en LSA, *Het Kompas Right to Challenge in de Wmo,* 2016, p. 4 en VNG, *Right to Challenge (RtC).*

[95] 'Wie het beter weet mag de gemeente uitdagen', *NRC Handelsblad* (13-5-2017); 'Ontwikkelingen tot nu toe' (website kerngroep Schepenstraat).

[96] Een aantal bewoners zijn zelf overigens architect, stedenbouwkundige of ingenieur.

[97] VNG, *Right to Challenge: acht lessen uit leerateliers met 35 gemeenten en bewonersorganisaties.*

[98] VNG, *Right to Challenge: acht lessen uit leerateliers met 35 gemeenten en bewonersorganisaties* en

[99] Zie hiervoor o.a.: E.M.M.A. Driessen, *De juridische knelpunten bij de uitvoering van het Right to Challenge in het sociaal domein. Een onderzoek naar de democratische legitimatie, financiering en rechtsbescherming van het Right to Challenge in Nederland* (Masterscriptie Rechtsgeleerdheid; Universiteit Maastricht 2017).

[100] 'Wie het beter weet mag de gemeente uitdagen', *NRC Handelsblad* (13-5-2017).

[101] In Eindhoven bijvoorbeeld is van de elf ingediende challenges voor september 2016 er slechts één haalbaar en goedgekeurd. Zie Gemeente Eindhoven, *Raadsinformatiebrief Uitdagingen bij Right to Challenge* (15 november 2016).
[102] In 1992 heeft de eerste zogeheten burgerbegroting in Deventer plaatsgevonden: er werd in de gemeentebegroting ruimte vrijgemaakt voor wijkbudgetten die door bewoners zelf konden worden verdeeld over initiatieven die ook door burgers uitgevoerd werden. Inmiddels wordt dit niet meer gezien als een burgerbegroting, maar als wijkbudget. Zie J. Hofman, *We zijn begonnen* (Deventer: Rode Wouw en Democratic Challenge 2017) 13.
[103] Het meest bekend is Brazilië, maar inmiddels bestaan in praktisch alle landen van Europa modellen van participatief begroten in alle soorten gemeenten, regio's en provincies. In Duitsland wordt er sinds 2005 in meer dan 400 gemeenten gewerkt met burgerbegrotingen. Zie o.a.: Gemeente Den Haag, *Onderzoek burgerbegroting*, 8.
[104] Zie voor een overzicht van verschillende conceptuele modellen: J. Hofman, *Nederland op weg naar de burgerbegroting* (BZK-rapport 2012). Een vogelvlucht van de recente praktijk in Nederland sinds die tijd is te vinden in Hofman, *We zijn begonnen*.
[105] Gevallen waarin een gemeente een deel van de begroting vrijmaakt om uit te geven aan burgerinitiatieven als ware het een subsidie vallen hier buiten beschouwing.
[106] Zie 'Oldebroek voor Mekaar' (website gemeente Oldebroek) en ook College van B&W gemeente Oldebroek, *Programmaplan Oldebroek voor Mekaar 2015-2018* (juni 2015).
[107] C. Veldman, *Evaluatie Pilot Burgerbegroting Gemeente Oldebroek 2015 - Wat heeft het gebracht? Een Tussenevaluatie* (2015) en Factsheet Breda Begroot (april 2017).
[108] 'Breda Begroot' (YouTube-video gemeente Breda).
[109] 'Alle wijken krijgen budget in Breda Begroot', *BredaVandaag* (28-7-2017); 'Pilot Burgerbegroting gemeente Oldebroek verlengd', *De Stentor* (28-6-2016); Pilots burgerbegroting in 't Loo en Oosterwolde succesvol, *Locourant.nl* (14-1-2016).
[110] Hofman, *We zijn begonnen*, 53.
[111] C. Veldman, *Evaluatie Pilot Burgerbegroting Gemeente Oldebroek 2015 - Wat heeft het gebracht? Een Tussenevaluatie* (2015) en Factsheet Breda Begroot (april 2017).
[112] Raadslid.nu, *Het budgetrecht van de raad intact? Financiële autonomie in burgerparticipatie* (2016) 10.
[113] Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat* (Amsterdam: SWP 2006) 72.
[114] Raad van State, *Jaarverslag (2016)* (april 2017) 15.
[115] Ibidem, 15-17.
[116] Ibidem, 15-17.
[117] Het Leidse college van B&W wil in 2018 een dergelijk fonds oprichten: 'Leids college kiest voor lokaal mediafonds' (19 september 2017); https://gemeente.leiden.nl/nieuwsitem/artikel/leids-college-kiest-voor-lokaal-mediafonds/.
[118] Broeksteeg en Van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland'.
[119] Peters, Van Stipdonk en Castenmiller, *Verkenning van de lokale democratie in Nederland*, 23.