

## 12. Democratie is meer dan kiezen

*Monique Leyenaar en Peter Castenmiller*

### **‘Wat de heeren wijzen, Moeten de gekken prijzen’**

Verkiezingen vormen het hart van de democratie. Door eens in de vier jaar zijn stem uit te brengen laat het volk (*demos*) zijn invloed gelden (*kratein*) door partijen/kandidaten te kiezen die vervolgens in hun naam politieke besluiten nemen. Een staat kan pas democratisch worden genoemd wanneer er periodieke vrije verkiezingen plaatsvinden waarin meerdere partijen/kandidaten concurreren om de stem van het electoraat. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 staat het zo verwoord: ‘De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van de stemmen verzekert’ (UVRM, art. 21, lid 3).

In 1917, toen het huidige format van verkiezingen in Nederland werd geïntroduceerd, was dit ook de algemene opvatting over de gewenste deelname van het volk aan de politieke besluitvorming. Een partijstelsel heeft zich dan al gevormd (zie hoofdstuk 6), kandidaten sluiten zich aan bij een partij en met het uitbrengen van hun stem verlenen burgers van 25 jaar en ouder deze kandidaten een mandaat om namens hen besluiten te nemen over wetgeving en beleid. Behalve het stemmen bij verkiezingen werd van de burgers, politiek gezien, niet veel gevraagd. Immers, zo meenden de voorstanders van de representatieve democratie, politieke besluiten konden beter worden genomen door mensen met een goede opleiding en de juiste ervaring. Bondig geformuleerd in 1921 als: ‘Wat de heeren wijzen, Moeten de gekken prijzen.’<sup>1</sup> Daarbij borduurde men onverkort voort op de uitgangspunten van de staatsman Johan Rudolph Thorbecke, inspirator en penvoerder van de grondwetswijzigingen van 1848. Thorbecke ontwikkelde zijn opvattingen in een periode waarin de ‘terreur’ die voortkwam uit de Franse Revolutie voor velen nog een tastbare herinnering was. Het toevertrouwen van de macht aan makkelijk te beïnvloeden groepen gewone mensen werd dan ook als onverstandig beschouwd. ‘Thorbecke zag niets in volkssoevereiniteit en had daarmee weinig andere keus dan een zware verantwoordelijkheid te leggen op de volksvertegenwoordiger’ (De Rooij, 2014, p. 105).

Gekozen politici nemen besluiten namens de kiezers, die hen periodiek belonen of afstraffen met hun stem. Maar wat als steeds meer burgers verkiezingen en partijpolitiek de rug toekeren, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, toen in een aantal grote steden de opkomst lager dan 50 procent uitkwam? Zijn de instituties van de (lokale) representatieve democratie, zoals verkiezingen en politieke partijen, niet hoognodig aan vervanging toe? En willen burgers zich niet op een andere, directere manier bemoeien met de politieke besluitvorming of zelf die besluiten nemen?

De focus op verkiezingen en op het (tot 1970 verplicht) gaan stemmen leidde ertoe dat het een tijd duurde voordat er aandacht kwam voor andere vormen van politieke invloed en zeggenschap dan verkiezingen voor vertegenwoordigende organen – zoals burgerinitiatieven, interactieve beleidsvorming en burgerjury's. Deze vormen betreffen veelal beleids- en besluitvorming over een specifiek onderwerp. Dit hoofdstuk bespreekt de ontwikkeling van deze niet-electorale politieke beïnvloeding in Nederland, die zich met name op decentraal niveau afspeelt. Allereerst gaan wij in op de vraag hoe dergelijke directe vormen van democratie kunnen worden geplaatst in het voor Nederland bepalende systeem van representatieve democratie en de rol die politieke partijen daarbij spelen. Dan volgt een korte schets van de ontwikkeling van niet-electorale politieke beïnvloeding, gevolgd door enkele beschouwingen over mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

### **'De last van ruggespraak'<sup>2</sup>**

De toevoeging in de grondwet van 1848 dat 'De leden dezer Kamer stemmen voor zich zelve, en zonder last van, of ruggespraak met de vergadering, door welke zij benoemd zijn', laat zien dat de bevolking, nadat de stemgerechtigden hun stem hebben uitgebracht, geacht werd zich niet verder te bemoeien met de politieke besluitvorming. 'Zonder last' betekent dat de volksvertegenwoordiging op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel moet geven; 'zonder ruggespraak' wil zeggen dat men een besluit moet nemen zonder daarover eerst met iemand uit de achterban overleg te plegen (Leyenaar, 2007, p. 5). Na bepaling van de voorkeur mag de eenmaal verkozen bestuurder zich niets meer gelegen laten liggen aan de sentimenten en voorkeuren van de kiezers. Pas na vier jaar, en alleen dan, mogen de kiezers zijn of haar functioneren beoordelen.

In 1917, meer dan een halve eeuw na de grondwetswijzigingen van Thorbecke, werd het politieke bedrijf ondertussen gedomineerd door politieke partijen. Als eerste was Abraham Kuiper een beweging van protestante 'kleine luyden' begonnen. Dit mondde uit in een eigen krant, eigen scholen, een eigen universiteit en natuurlijk een eigen politieke partij. Kuiper, en in zijn kielzog de grondleggers van de katholieke zuil, plaatste zich in een benadering die 'de moderne volkssoevereiniteit losmaakte[n] van de gedachte dat een natiestaat homogeen diende te zijn en het "een en ondeelbaar" wisten te vervangen door "eenheid in verscheidenheid"' (De Rooij, 2014, p. 13). In de benadering van Thorbecke is de staat gebaseerd op een van nature bestaande gemeenschap van gelijkgestemde en zich verenigd voelende burgers. Binnen deze gemeenschap voelen mensen met een bovengemiddelde 'public spirit' zich als vanzelf geroepen tot het ambt van bestuurder. Op basis van hun persoonlijke betrokkenheid bij het wel en wee van de gemeenschap willen zij een bijdrage leveren aan het functioneren van deze gemeenschap. Deze welontwikkelde, hoogopgeleide heren, bij voorkeur welgesteld en dus financieel onafhankelijk, stelden zich kandidaat voor het ambt en werden op basis van hun persoonlijke kwaliteiten en presentatie gewogen door een beperkte groep kiezers.

Het ontstaan van politieke partijen vormde in die zin een breuk met de uitgangspunten van Thorbecke. Politieke partijen markeerden het bestaan van een verdeelde natiestaat. Politici werden voor hun carrière afhankelijk van hun politieke partij, en waren veeleer loyaal aan hun partij en de achterban van die partij, dan aan de staat als geheel. Daarmee nam de invloed van leden van politieke partijen op de politieke besluitvorming en het functioneren van bestuurders sterk toe. In zekere zin zou dat kunnen worden gezien als een toename van de niet-electorale participatie, al is duidelijk dat deze participatie van leden van politieke partijen in de boezem van politieke partijen zelf plaatsvond en primair gericht was op verkiezingen. Ook kan de vraag worden gesteld hoe groot de invloed van de gewone partijleden daadwerkelijk was (en is). Partijleden zijn belangrijk voor hun maandelijkse contributie en hun aanwezigheid bij vergaderingen en manifestaties. Op deze wijze tonen zij hun trouw aan partij en voorman. Maar het waren de bestuurders en voormannen (vrouwelijke partijbonzen, gekozen vertegenwoordigers en benoemde bestuurders zijn tot de jaren negentig van de vorige eeuw op één hand te tellen (Van der Velde, 2004)) van deze partij die de koers uitzetten. De leden van de verschillende massapartijen volgden 'hun eigen' bestuurders en volksvertegenwoordigers braaf en zonder veel tegenspraak (Pennings, 1991).<sup>3</sup>

Dus ondanks de opkomst van massapartijen zijn het ook na 1917 louter politici en bestuurders die de gang van zaken in Nederland bepalen. De politieke invloed van gewone burgers was zeer beperkt. De bestuurders waren notabelen die deemoedig en met eerbied tegemoet werden getreden. Zo er al sprake was van beweging en ontwikkelingen in de verhouding tussen politici en bestuurders enerzijds en 'gewone burgers' anderzijds, werden die gesmoord door de Tweede Wereldoorlog. Kort na de oorlog waren er initiatieven om terug te keren naar het beeld van één natie, gestoeld op één grote volksbeweging. Onvrede over het functioneren van de (verdeelde) politieke partijen gedurende de jaren dertig en de als gebrekkig ervaren weerstand tijdens de Duitse bezetting gaven voeding aan die beweging. Toch werden deze initiatieven al gauw door de bestaande politieke bewegingen onderuitgehaald en aan het einde van de jaren veertig waren de vooroorlogse verhoudingen hersteld met de regenten aan de macht en burgers die volgden zonder al te veel tegenspraak. Politicoloog Arend Lijphart bestempelt deze houding van burgers als passief, volgzaam en lijdelijk, en verklaart de relatief grote vrijheid die Nederlanders hun politieke leiders toestaat uit de overtuiging dat die leiders ervoor zijn om het algemene belang te dienen en niet het belang van de eigen partij(aanhang) (Lijphart, 1969, p. 148). Verzuiling, politieke stabiliteit en passieve burgers kenmerkten het politieke domein. Maar ook op het sociale vlak was er sprake van relatieve rust. In de jaren twintig protesteerden mensen wel, met name vanwege grote arbeidsconflicten, maar tijdens de jaren dertig behoorden ook deze tot het verleden. Historicus Hans Righart (1995) verklaart die sociale rust in het interbellum door de omvangrijke werkloosheid die een verlamdend effect zou hebben gehad op mensen; door de opkomst van de overlegcultuur en door de "ingroei" van de linkse arbeidsbeweging in de burgerlijk-kapitalistische samenleving' (p. 33).

### **Jaren zestig en daarna: inspraak**

De kentering komt aan het einde van de jaren zestig, wanneer een politieke en sociaal-culturele ontzuiling intreedt. Economische vooruitgang, meer scholing en afkalving van het (persoonlijk) belang van religie leiden onder meer tot individualisering en emancipatie (Inglehart, 1995). Volgens historicus Remieg Aerts staan de jaren zestig en zeventig in het teken van bevrijding: de bevolking bevrijdde zich van traditionele gezagsopvattingen en keerde zich tegen de regentencultuur (2002, pp. 324, 342-343). Electorale stabiliteit en voorspelbaarheid kwamen ten einde bij de Tweede

Kamerverkiezingen van 1967. Nieuwe partijen braken door, waaronder D66, een politieke partij die expliciet pleitte voor meer politieke zeggenschap van burgers buiten verkiezingen om, namelijk voor een referendum. Jongeren keerden zich tegen de betutteling door gezagdragers en schuwden niet langer hardhandige confrontaties met de politie. Overbekende voorbeelden hiervan zijn de rellen in Amsterdam rond optredens van Provo en rond de bezetting van het Maagdenhuis om de eis tot meer zeggenschap van studenten in het onderwijs kracht bij te zetten. Al eerder trouwens kwamen tieners in verzet, namelijk toen in 1956 lokale bestuurders het vertonen van de muziefilm *Rock around the Clock* wilden verbieden. Dit omdat in een aantal gemeenten jongeren samenschoolden na de film. In Enschedé, zo schrijft Hans Righart op basis van een bericht in *De Telegraaf*, ‘zouden honderden jongelui samengedromd zijn op het kerkplein, “waar zij zich in hysterische dansen met veel lawaai uitleefden”’ (1995, p. 123).

Het doorbreken van bestaande gezags- en (politieke) machtsverhoudingen en meer ruimte voor directe democratie waren harde eisen in die tijd. Dat deze bij velen weerklank vonden bleek onder meer uit de populariteit van D66. Ook op decentraal niveau schaarden een aantal tot dan toe bedachtzame regenten zich achter de ontwikkelingen. Zo stelde bijvoorbeeld in 1968 de toenmalige burgemeester van Vianen en telg uit een bestuurdersfamilie, Pieter Beelaerts van Blokland: ‘Dit neemt niet weg dat het gemeentebestuur zich erop zal dienen te richten [burgers] kansen te bieden om deel te nemen aan de plaatselijke beleidsvorming’ (Beelaerts van Blokland, 1968, pp. 188-189). Een andere burgemeester, Jacques Geukers uit Helmond, omschreef het bij een inleiding van een VNG-congres in 1972 als volgt: ‘Artikel 8 van het voorlopig ontwerp-gemeentewet stelt wel principieel dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt, doch in realiteit wordt – overdreven voorgesteld – over de burgers, waaraan toch de gemeente haar bestaansgrond ontleent, geregeerd zonder de burgers. De maatschappij is gekomen op het punt dat dit niet meer wordt geaccepteerd en terecht, omdat het vaak om grote belangen gaat die de burgers aan den lijve voelen’ (Geukers, 1972, p. 178).

Hoewel deze citaten nog een zekere terughoudendheid en onwennigheid bij de bestuurders verraden, werden op het decentrale niveau betrekkelijk snel mogelijkheden voor meer directe invloed gerealiseerd. Dit vertaalde zich met name in het begrip ‘inspraak’. Gemeenten en provincies bieden mogelijkheden om in te spreken op voorgenomen beslissingen. Gemeenten en provincies konden in eerste instantie de mogelijkheid tot inspraak in de eigen verordeningen opnemen, later is het recht op inspraak vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Van Helden et al., 2009, p. 3). Als uitvloeisel hiervan maakt het ‘inspreken’ door burgers op de vergadering van de

volksvertegenwoordigers vandaag de dag nog steeds een vast onderdeel uit van de agenda van een gemeenteraad of Provinciale Staten. Een voorbeeld van inspraak op landelijk niveau was de poging begin jaren tachtig om een 'brede maatschappelijke discussie' op gang te brengen over de wenselijkheid van kernenergie (Saris, Neijens & De Ridder, 1984). Verder haalden de 'kroonjuwelen' van D66, zoals de eisen van deze partij voor een direct gekozen burgemeester en een referendum voor nationale onderwerpen worden genoemd, wel de agenda van de Tweede Kamer, maar niet – in de vorm van een wet – het Staatsblad.

Het institutionaliseren van inspraakprocedures werd aan het einde van de jaren zestig als revolutionair ervaren (Huisman & Siegerist, 1974; Filet, 1974; Fleurke, 1982). Achteraf kan worden geconstateerd dat de veranderingen minder ingrijpend waren dan toen werd gevoeld. Om te beginnen was het de overheid zelf die de regie hield op de inspraak en de kaders en de randvoorwaarden vaststelde. Dit betekende onder meer dat tijdens een raadsvergadering elke inspreker na het verstrijken van het vastgestelde aantal minuten werd afgehamerd. Al gauw werden ook vraagtekens gesteld bij de doorwerking van de nieuwe inspraakmogelijkheden op het beleid, omdat het besluit vaak al was genomen. Inspraak wordt dan veeleer ervaren als een rituele dans, waarbij de burger in de gelegenheid wordt gesteld om zijn woordje te doen, maar zonder al te veel effect: de bestuurders luisteren beleefd en gaan over tot de orde van de dag (Van Helden et al., 2009; Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014).

### **Jaren negentig: interactief beleid en coproductie**

Paradoxaal genoeg was een verkiezingsuitslag de katalysator voor de opmars van niet-electorale politieke invloed. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 daalde de opkomst van 73 naar 62 procent en in een aantal grote steden zelfs tot onder de 50 procent. Weliswaar zou er vandaag de dag niet somber worden gedaan over een opkomst van ruim 60 procent bij gemeenteraadsverkiezingen, maar in die tijd werd dit als verontrustend laag ervaren en leidde het tot meer aandacht bij colleges van B en W, politieke partijen en gemeenteraden voor de rol van burgers in het politieke proces (Tops et al., 1991). De 'kloof tussen burger en politiek' was ineens een veelbesproken thema en in tal van gemeenten verschenen in de collegeakkoorden van 1994 paragrafen met voornemens om de burger meer invloed te geven op de politieke besluitvorming. Invloed die verder ging dan louter de 'rituele' inspraak.

In de jaren negentig doen de begrippen 'interactieve beleidsvorming' en 'coproductie van beleid' hun intrede (Pröpper & Steenbeek, 1999).<sup>4</sup> Met interactieve beleidsvorming wordt bedoeld dat burgers in interactie met ambtenaren en bestuurders vaker dan louter bij het eenmalige en zeer formele moment van inspreken betrokken zijn bij de voorbereiding van nieuw beleid. Inwoners worden op verschillende momenten in het proces in staat gesteld om hun mening te geven en mee te denken over nieuwe plannen. Omdat dit een relatief nieuw fenomeen was, ontstond er vanuit de kant van de gemeenten een grote vraag naar concrete voorbeelden van vormen om burgers bij de politieke besluitvorming te betrekken. Om aan die vraag te voldoen initieerden de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) platforms voor gemeenten om ervaringen met burgerparticipatie te delen en er verschenen verschillende publicaties met tal van voorbeelden van burgerparticipatie voor elke fase van het lokale politieke besluitvormingsproces. Bijvoorbeeld, in de fase van agendavorming: de burgerpanels, de focusgroep, de scenariomethode en de schouw; in de fase van beleidsadvisering: de adviesraad, het raadplegende referendum en de burgervisitatie; in de fase van besluitvorming: de participatieve begroting, het adviserende referendum, de burgerjury en het wijkaandelensysteem (Rob, 2005; Leyenaar, 2009).

Om te duiden hoeveel invloed de burger in het lokale besluitvormingsproces heeft, wordt de metafoer van de participatieladder gebruikt. De 'laagste' sport op deze ladder is die van *informer* van de burgers door de overheid. In toenemende mate van intensiteit volgen dan de fasen van het *raadplegen* van burgers, de burgers in de gelegenheid stellen om te *adviseren* over voorgenomen beleid, en als de hoogste sport op de ladder kunnen burgers *coproduceren* en *meebeslissen*. Uit onderzoek van Bas Denters en Pieter-Jan Klok (2005) blijkt echter dat er van meebeslissen en coproductie zelden sprake is en dat het in de praktijk meestal gaat om de middelste treden: raadplegen en adviseren. Wel biedt bij voorgenomen beleid dat direct raakt aan de leefomstandigheden en -omgeving van inwoners, het merendeel van de gemeenten en provincies in Nederland hun burgers de mogelijkheid van actieve betrokkenheid (Dinjens, 2010; [www.democraticchallenge.nl](http://www.democraticchallenge.nl); IN Actie; Actief Lokaal Bestuur). Er is bovendien sprake van een grote variëteit in de ruimte die aan burgers wordt geboden en in de verschillende werkvormen. In sommige gemeenten beperkt de inbreng van de burgers zich tot het kunnen bezoeken van een informatieavond, maar in andere gemeenten worden werkgroepen van burgers ingesteld die een intensieve cyclus van bijeenkomsten doorlopen en uiteindelijk een belangrijke inbreng krijgen in de uiteindelijke besluitvorming.

Een instrument dat wel tot de hoogste sport van de participatieladder behoort is het referendum: alle kiesgerechtigde inwoners wordt gevraagd of zij voor of tegen een door de gemeenteraad te nemen besluit zijn en de gemeenteraad handelt volgens de uitkomst van het referendum. Omdat gemeenten referendumverordeningen in hun eigen regelgeving kunnen opnemen en daarvoor niet afhankelijk zijn van nationale wetgeving, vinden we juist hier deze vorm van politieke beïnvloeding. Zoals eerder in hoofdstuk 11 genoemd, zijn er ruim 190 lokale referenda geweest in de periode 1906-1915 (Van der Krieken, 2015). Bijna de helft van alle lokale referendums gaat over voorgenomen herindelingen. Inhoudelijk bieden referendums slechts een beperkte keuzemogelijkheid; een ingewikkelde politieke keuze moet worden samengevat in een enkele vraag die de burgers met 'voor' of 'tegen' kunnen beantwoorden. Maar voorafgaand aan het referendum zelf vinden in de desbetreffende gemeenten vaak wel intensieve maatschappelijke discussies plaats (Ibid., pp. 22-32).

Opvallenderwijze vond in 1906 al een lokaal referendum in Hillegom plaats (over de keuze tussen de jaarlijkse kermis en een volksfeest), gevolgd door een tweede lokaal referendum in Naarden (over afschaffing van de kermis). Beide uitslagen, zo beschrijft Van der Krieken, hadden duidelijk invloed op de besluitvorming van de gemeenteraad. In het geval van Hillegom besloot de raad om zowel de kermis toe te laten als een volksfeest te organiseren en in Naarden draaide men het besluit om de kermis af te schaffen terug. Deze referendums zijn om die reden dan ook opvallend. Immers, deze directe zeggenschap van burgers over lokale politieke issues is in strijd met het grondwetsartikel over besluitvorming door de gekozen vertegenwoordigers 'zonder last en ruggespraak'. In 1914 verklaart de toenmalige minister van BZK dan ook een besluit van de Almelose gemeenteraad om een referendum te houden over – opnieuw – herinvoering van de kermis, op deze gronden nietig (Van der Krieken, 2015, pp. 29, 30).

Vanaf 1990 is er sprake van een periode waarin vele mogelijkheden tot het verruimen van de invloed van burgers op het politieke proces en de besluitvorming zijn besproken en beproefd. Vandaag is het vrijwel ondenkbaar dat gemeenten of provincies zouden besluiten over beleid dat directe consequenties heeft voor de leefomgeving van burgers, zonder de burgers zelf daarbij te betrekken. De ruimte die burgers vervolgens wordt geboden kan variëren van louter informeren tot meebeslissen. Ondanks de verruiming van de verschillende mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen is het in deze periode nog steeds de overheid die de regie voert. De overheid bepaalt de randvoorwaarden en procedures waarbinnen de burgers inbreng kunnen hebben. De politiek en (lokale) overheid zijn



voor wat betreft hun houding jegens de rol van burgers in het politieke proces maar weinig veranderd. De samenleving is in de afgelopen decennia echter fors veranderd, onder meer door processen van individualisering, globalisering en informatisering. De Raad voor het openbaar bestuur wijst op een gehorizontaliseerde samenleving waaraan het politieke bestuur zich slechts in geringe mate heeft aangepast. De instituties van politiek en bestuur zijn nog steeds verticaal, hiërarchisch georganiseerd en zij verliezen daarom de verbinding met die nieuwe (netwerk)samenleving. De Raad pleit dan ook voor een aanpassing van bestaande politieke instituties, zoals politieke partijen en de werkwijze van de Tweede Kamer, voor meer invloed van burgers op beleid en besluitvorming, en voor een politiek die meer opereert vanuit waarden en beginselen en minder door middel van tot in detail uitgewerkte verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden (Rob, 2010, pp. 7-10).

### **21e eeuw: de burger aan zet**

De jongste veranderingen in niet-electorale politieke invloed laten zich niet herleiden tot een duidelijk moment of aanleiding. Gaandeweg nemen burgers zelf allerlei initiatieven en laten het minder en minder toe dat de overheden daar kaders en randvoorwaarden aan stellen. Deze ontwikkeling kan worden verklaard door een gemiddeld hoger opleidingsniveau en een grotere mondigheid vanwege veranderende gezagsverhoudingen. Verder verschaft internet alle noodzakelijke informatie om zelf (politieke) initiatieven te nemen. Ten slotte is de traditionele partijpolitiek verder af komen te staan van de burgers (SCP, 2015). We zien dan ook dat politiek en bestuur deze burgerinitiatieven en hun eigen meer faciliterende rol langzamerhand zijn gaan accepteren, zo blijkt bijvoorbeeld uit het voorwoord van Kees Jan de Vet, directeur bij de VNG, in een brochure voor college- en raadsleden uit 2014: 'Als raadslid en collegelid wilt u uw gemeente goed besturen terwijl u midden in de samenleving staat. Een samenleving die verandert. Waren de verhoudingen tussen overheid en samenleving eerder hiërarchisch en verticaal, nu hebben we te maken met een horizontale beweging. We zien talloze betekenisvolle maatschappelijke initiatieven van burgers die deel uitmaken van uiteenlopende netwerken. De veranderende samenleving betekent een andere rol voor collegeleden en raadsleden als het gaat om de relatie met burgers. De uitdaging voor gemeenten is – mede vanwege de vele taken die op hen afkomen – om de plannen *met* de samenleving te maken. Belangrijk is dat de overheid de samenleving niet in de weg

staat, maar een enthousiasmerende rol inneemt bij initiatieven. Het is de essentie van de overheid om in verbinding te zijn met burgers, netwerken en initiatieven' (De Vet, 2014, p. 1). Voor deze ontwikkeling, waarbij burgers het voortouw nemen en de lokale overheid faciliteert, wordt wel de term *overheidsparticipatie* gebruikt. Veel burgerinitiatieven vinden plaats in de zorg, bijvoorbeeld gericht op het langer thuis kunnen wonen van ouderen, zoals zorgcoöperaties waarvan men lid kan worden en diensten kan afnemen. Een ander voorbeeld zijn de zogenaamde instituties voor collectieve actie, die door en voor burgers worden opgericht en gericht zijn op het bereiken van een gemeenschappelijk doel (De Moor, 2013). Daarnaast komen er steeds meer projecten en initiatieven waarbij burgers zonder betrokkenheid van de (lokale) overheid het beheer van hun eigen leefomgeving ter hand nemen. Denk hierbij aan het onderhoud van speeltuinen, groenvoorziening of lokale voorzieningen voor ouderen. De noemer voor dergelijke activiteiten is *doedemocratie* ([www.doedemocratie.net](http://www.doedemocratie.net)). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) maakt een onderscheid tussen *zelfredzame* en *beleidsbeïnvloedende* vormen van participatie en constateert eveneens ontwikkelingen in beide vormen: 'Het huidige overheidsbeleid stimuleert vooral de zelfredzame burgerparticipatie. De beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie staat niet hoog meer op de politieke agenda; "inspraak" is allang geen strijdpunt meer, maar vooral een procedure, en over referenda en kiesstelsels is weinig discussie. Wel experimenteert men op lokaal niveau met nieuwe vormen om burgers meer invloed op het beleid te geven' (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014).

Behalve door deze burgerinitiatieven gericht op besluitvorming rond de eigen leefomgeving en de daarmee gepaard gaande 'loslatende' houding van de lokale overheid, wordt deze derde 'golf' gekenmerkt door beleidsbeïnvloedende participatievormen waarbij inclusiviteit (door middel van steekproeftrekking op basis van toeval), informatieoverdracht en deliberatie (overleg in kleine groepen) centraal staan en partijpolitiek nauwelijks een rol speelt. Voorbeelden van dergelijke participatievormen zijn de G1000, de burgerjury en het burgerforum.

Belangrijke kritiek op zowel de inspraakprocedures van de jaren zeventig als de vormen van interactieve beleidsbeïnvloeding van de jaren negentig is dat de deelnemers geen doorsnede vormen van de lokale samenleving om wie het gaat. De 'stem' van bijvoorbeeld laagopgeleiden, migranten, jongeren wordt te weinig gehoord en hun belangen worden daardoor te weinig meegenomen in de afwegingen die leiden tot besluitvorming. Onderzoek laat zien dat het merendeel van de deelnemende burgers autochtoon is, middelhoog- tot hoogopgeleid en toch al betrokken bij de lokale politiek, en



[12.1, ruimte onderschrift reserveren]

dat de uitbreiding van het aantal mogelijkheden om burgers bij de politieke besluitvorming te betrekken niet heeft geleid tot deelname van nieuwe groepen, zoals jongeren en migranten (Leyenaar & Niemöller, 2003; Bovens & Wille, 2008). Kritiek op het referendum is verder dat complexe vraagstukken zich veelal niet lenen voor een simpele voor/tegen-vraagstelling en dat onduidelijk is in hoeverre mensen goed zijn geïnformeerd over die vraagstukken.

Burgerforum, G1000 en burgerjury trachten tegemoet te komen aan deze tekortkomingen. De eerste G1000 vond plaats in België en was geïnitieerd door de auteur David Van Reybrouck. Zijn bedoeling was dat burgers en niet de politieke partijen met een oplossing zouden komen voor de politieke crisis van het land en dat de deelnemende burgers uit alle lagen van de bevolking zouden komen. Loting is daarom een belangrijk kenmerk van deze zogenaamde deliberatieve vormen van politieke invloed door burgers. Verder krijgt men achtergrondinformatie en debiteert men met elkaar in kleine groepen onder leiding van een professionele moderator alvorens tot een uitspraak te komen.

Het initiatief van Van Reybrouck heeft in Nederland navolging gekregen met vrijwilligers die al in veertien steden een G1000 hebben georganiseerd (zie [www.G1000.nu](http://www.G1000.nu)). Burgerjury's zijn doorgaans kleiner van omvang maar strakker opgezet, waardoor het lotingsproces, de selectie van deelnemers, de objectieve informatievoorziening, het deliberatieproces en het tot

consensus komen meer voldoen aan de gestelde doelen van inclusiviteit, informatieoverdracht en deliberatie (Leyenaar, 2008; 2009; 2015). Met name op het lokale niveau zijn verschillende burgerjury's georganiseerd, bijvoorbeeld in Amsterdam over het verbeteren van de luchtkwaliteit en in Oude IJsselstreek over de verdeling van middelen over de vijftien kernen. Meer bekendheid heeft het nationale Burgerforum Kiesstelsel gekregen, geïnitieerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 140 geselecteerde deelnemers (70 mannen en 70 vrouwen) bogen zich in 2006 tien weekenden lang over de vraag of het Nederlandse kiesstelsel aanpassingen nodig had en zo ja, hoe een nieuw kiesstelsel er dan uit zou moeten zien (Fournier et al., 2011). Meer recentelijk zijn er nationale burgerfora georganiseerd in IJsland en Ierland over een nieuwe constitutie (Bergmann, 2014; [www.citizensassembly.ie](http://www.citizensassembly.ie)). Behalve dat de samenstelling van deze burgerjury's en burgerfora inclusiever is en dus evenwichtiger wat betreft een aantal achtergrondkenmerken, kunnen de oplossingen die worden aangedragen verassend zijn. Zo kwam het Burgerforum Kiesstelsel met een voorstel voor een ander kiesstelsel dat tegemoetkwam aan kritiek op het huidige kiesstelsel, namelijk de geringe responsiviteit van kandidaten, zonder dat het de voordelen ervan (evenredigheid, toegankelijkheid voor kleine partijen) aantastte. Een dergelijk voorstel was niet eerder door politieke partijen naar voren gebracht.

Duidelijk is wel dat toepassing in de praktijk van deze initiatieven nog in ontwikkeling is. Geerten Boogaard en Ank Michels (2016) hebben een aantal G1000's nader onderzocht en zij constateren onder meer dat de organisatoren de procedures belangrijker vinden dan het daadwerkelijk politieke invloed hebben: 'Een gemeenschappelijk kenmerk van al deze fora is verder dat sterk de nadruk wordt gelegd op het proces en het volgen van procedures die van belang zijn voor het creëren van een ideale omgeving voor deliberatie. Meningsvorming en de uitwisseling van argumenten zijn belangrijker dan besluitvorming en de nadruk ligt meestal op het zoeken naar consensus' (2016, p. 10). Ook blijkt uit deze nadere analyses dat de samenstelling van de G1000's, ondanks de loting die aan het begin van het proces plaatsvindt, nog te eenzijdig is met een oververtegenwoordiging van politiek geïnteresseerde, hoogopgeleide burgers (Hoogerwerf, 2016).

Evelien Tonkens et al. (2015) onderzochten aan de hand van zes casussen, waaronder zowel zelfredzame als beleidsbeïnvloedende participatievormen, hoe deze initiatieven zich verhouden tot de representatieve democratie. Zij keken naar wie eraan meededen, hoe de deelnemers denken over de overheid en de gemeenteraad, en hoe niet-actieve burgers en raadsleden denken over deze initiatieven. Zij constateren veel optimisme bij de

deelnemers over het resultaatgerichte karakter van de initiatieven en een politiek en ambtenarij die nu vaker 'op de handen zit', maar nog steeds een noodzakelijke rol vervult: 'Het initiatief verplaatst [zich] voor een groot deel naar (geprofessionaliseerde) burgers; de dagelijkse verhouding tussen burgers en overheid wordt los en informeel, en het politieke systeem speelt alleen nog een rol op de achtergrond' (Tonkens et al., 2015, p. 9). De auteurs pleitten dan ook voor versterking van zowel de nieuwe ontwikkelingen in burgerparticipatie, zoals burgerinitiatieven en burgerjury's, als van de bestaande instituties, zoals de gemeenteraad (2015, p. 10).

Vooralsnog is het te vroeg om een balans op te maken van deze laatste, derde golf. Wel is duidelijk dat de invloed van de overheid en haar representatieve organen wat verder is teruggedrongen ten gunste van de zelfbepalende invloed van direct betrokken burgers.

### **Democratie is meer dan (partij)politiek**

De invoering van het algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht in 1917/1919 betekende dat alle Nederlandse burgers van 25 jaar en ouder een eigenstandige rol kregen in de politieke besluitvorming op nationaal en decentraal niveau, namelijk die van kiezer bij periodiek te houden verkiezingen. De politici verwachtten niet veel meer van de kiezer dan het rood maken van het hokje voor een kandidaat van een politieke partij. Maar in honderd jaar tijd is deze houding veranderd en hebben initiatieven voor meer *directe* politieke invloed van burgers aan terrein gewonnen, vooralsnog meer op het lokale dan op het nationale niveau. Ook in de lokale politieke besluitvorming duurde het vooralsnog meer dan vijftig jaar voordat burgers formele spreektijd verwierven binnen de raadszaal. Bovendien betekende die inspraak meestal niet dat besluitvorming ook daadwerkelijk werd aangepast. Vanaf 1990 nemen niet alleen de ruimte en mogelijkheden toe voor burgers om zelf beslissingen te nemen, de ontwikkelingen winnen ook aan tempo. Binnen 25 jaar is het vanzelfsprekend geworden om te spreken over initiatieven van burgers waar de lokale overheden geen bemoeienis meer mee (mogen) hebben.

Zeggenschap over nationale politieke besluitvorming is een ander verhaal. De nationale politiek heeft zich vrij huiverig opgesteld daar waar het gaat om burgers meer directe politieke invloed te bieden. Ondanks het gegeven dat opinieonderzoek al decennialang laat zien dat een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking hiervan een voorstander is. Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP laat voor een



**Een goed idee?  
Doe er iets mee!**

Heeft u een idee voor uw gemeente, wijk of straat?  
Praat er over met de gemeenteraad.  
Wellicht wordt uw idee uitgevoerd.

**Dien een burgerinitiatief in!**



lange periode zien dat tweederde het eens is met de stelling dat 'het goed zou zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties'. Ook is een ruime meerderheid voor toepassing van het referendum (66%), het rechtstreeks kiezen van de minister-president (56%) en van de burgemeester (74%) (COB, 2016/1, p. 31). Om tegemoet te komen aan deze wens van een groot deel van de bevolking is het sinds 2006 mogelijk om de agenda van de Tweede Kamer te beïnvloeden via het zogenaamde burgerinitiatief. Met 40.000 handtekeningen kan er een onderwerp op die agenda worden geplaatst. In de periode 2006-2015 zijn er zeventien burgerinitiatieven ingediend, waarvan er acht niet ontvankelijk zijn verklaard, meestal vanwege de regel dat een onderwerp in de afgelopen twee jaar al

in de Tweede Kamer is behandeld.<sup>5</sup>De tweede belangrijke institutionele verandering is het eerdergenoemde raadgevend correctief referendum. Sinds 1 juli 2015 kan met 300.000 handtekeningen zo'n referendum worden aangevraagd over een wet die reeds door het parlement is aangenomen.

Hoeveel mensen in Nederland maken nu gebruik van deze andere vormen dan stemmen om politieke invloed uit te oefenen? In tabel 12.1 zijn deelnamepercentages van het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) uit 2012 over participatievormen op nationaal niveau samengebracht met gegevens uit het Lokaal Kiezersonderzoek uit 2016 (LKO).

**Tabel 12.1: Vormen van politieke participatie (in procenten). Bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 / 2016**

	NKO	LKO
	2012	2016
Radio, televisie of krant ingeschakeld	11	1,2
Politieke partij ingeschakeld	3	1,9
Meegedaan aan door overheid georganiseerde inspraakbijeenkomst, hoorzitting of discussiebijeenkomst	7	4,4
Contact opgenomen met politicus of ambtenaar	8	4,8
Meegedaan aan actiegroep	3	2,6
Actief in lokale actiegroep		1,8
Meegedaan aan protestactie, protestmars of demonstratie	6	
Via internet, e-mail of SMS meegedaan aan politieke discussie of actie	22	6,1
Petitie ondertekend over lokale kwestie (op papier of internet)		6,2
Overig	4	
Gemeenteraadsvergadering bezocht		2,8
Lidmaatschap politieke partij		2,8
Minstens een van bovenstaande activiteiten	39	19

Voor het nationale niveau zien wij dat 39 procent ten minste een van genoemde politieke activiteiten heeft ondernomen in de afgelopen vijf jaar. Dit is een vrij stabiel gegeven dat nauwelijks veranderd is sinds 2002. Wel is de voorkeur voor bepaalde participatievormen veranderd: deelname aan de politiek via internet verdubbelde (van 10% naar 22%), terwijl men veel minder gebruik ging maken van bijvoorbeeld inspraak (van 15% naar 7%), van het inschakelen van een actiegroep (van 7% naar 3%) en van het contact opnemen met een politicus of ambtenaar (van 14% naar 8%) (SCP, Sociale Staat van Nederland, 2013, p. 196). De deelname op het lokale niveau aan vergelijkbare activiteiten is lager. Hier geeft 19 procent aan een of meer

van de genoemde activiteiten te hebben ondernomen in de afgelopen vijf jaar. Het vaakst ondertekent men een petitie op papier of via internet, gevolgd door contacten leggen met een raadslid of andere lokale politicus of ambtenaar. In het Lokaal Kiezersonderzoek uit 2016 is ook aandacht besteed aan nieuwere vormen van participatie, zoals het meedenken en meediscussiëren over beleid in een burgertop, G1000 of burgerforum; het stemmen in een lokaal referendum en het door burgers samen oplossen van problemen in de wijk (burgerinitiatief). Tabel 12.2 laat zien hoeveel mensen bekend zijn met deze mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen.

**Tabel 12.2: Bekendheid met nieuwe participatievormen (in procenten)**

	Nooit van gehoord	Weleens van gehoord	Veel van gehoord
Burgers die door hun gemeente worden uitgenodigd om mee te denken en te discussiëren over beleid (stadsgesprek, burgertop, burgerforum, G1000)	44	49	7
Alle burgers die door hun gemeente worden gevraagd te stemmen over een bepaalde lokale kwestie (lokale referendums)	47	47	7
Burgers die problemen in hun wijk samen oplossen, met of zonder hulp van de lokale overheid (burgerinitiatief)	25	62	13

Bron: 'Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016', p. 35. De enquêtevraag luidde: 'Er zijn verschillende nieuwe manieren om burgers te betrekken bij de gemeentepolitiek. Ongeacht of dit in uw eigen gemeente weleens is georganiseerd, hebt u *weleens* gehoord of gelezen over (...)?'

Een meerderheid is niet ontgaan dat burgers in hun gemeente op andere manieren dan stemmen en op andere momenten dan verkiezingen mee kunnen doen. Het burgerinitiatief is het bekendst: 75 procent van de ondervraagden heeft hier (weleens) over gehoord of gelezen. Deliberatieve vormen zijn bekend bij 56 procent en het referendum bij 54 procent van de respondenten. Tegen de achtergrond dat niet alle gemeenten de mogelijkheden bieden om op deze manier mee te doen en wanneer dit wel gebeurt, het niet vaak zal zijn, zijn dit hoge percentages te noemen. Dus zowel vanuit het perspectief van burgers als vanuit de (lokale) overheid lijkt de verwachting dat beide vormen van niet-electorale politieke invloed, samengevat in de concepten doe-democratie en deliberatieve democratie, zich verder zullen ontwikkelen en uiteindelijk kunnen leiden tot formele, democratische instituties.



We hebben gezien dat het lokale bestuur in actie kwam en burgers meer invloed gunde in 1990, toen de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen lager uitviel en in sommige grote steden zelfs onder 50 procent belandde. Op landelijk niveau is deze sterke daling niet opgetreden, de opkomstcijfers voor de Tweede Kamerverkiezingen schommelen tussen 75 en 81 procent, en op dit niveau zijn er dan ook minder mogelijkheden voor burgers om zich direct met politieke besluitvorming te bemoeien. Het beeld van communicerende vaten (Tonkens et al., 2015) dringt zich op: lage opkomst bij verkiezingen, meer niet-electorale mogelijkheden voor burgers om zich ertegenaan te bemoeien.

De opvatting dat de instituties van de representatieve democratie op het lokale niveau, zoals de gemeenteraadsverkiezingen of politieke partijen, zouden moeten worden vervangen door instituties van de doe- en deliberatieve democratie, heeft postgevat onder meer door de eerdergenoemde publicatie *Tegen verkiezingen* (2013) van David Van Reybrouck. Hij maakt duidelijk dat de representatieve democratie in het nauw is gedreven met een lage opkomst, met politieke partijen zonder leden, met steeds meer en steeds sneller wisselende kiezers, met een steeds groter wordende kloof tussen hoog en laag opgeleide burgers en met een grote fragmentatie van politieke partijen. De vraag is echter of het lokale representatieve systeem dan ook vervangen of aangevuld moet worden. Deze laatste boodschap wordt met verve gebracht door Tom van der Meer in zijn recente pamflet, *Niet de kiezer is gek* (2017). Hij wijst met name op het, vergeleken met het buitenland, hoge vertrouwen dat mensen hebben in de democratie als politiek systeem en de stabiele hoge opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen. Van der Meer pleit wel voor meer politisering: politiek gaat immers over waarden en politieke partijen zouden deze meer moeten uiten en richtinggevend moeten zijn (2017, p. 126).

Niet alleen aan democratie, ook aan de gemeenteraadsverkiezingen blijken mensen gehecht. Men wil deze vooralsnog niet vervangen zien door andere vormen van politieke invloed: iets meer dan de helft (56%) is namelijk van mening dat de gemeenteraad uiteindelijk moet beslissen. Tegelijkertijd geven vergelijkbare percentages van het electoraat aan dat zijzelf de burgemeester willen kiezen (55%), willen beslissen via lokale referendums (51%) en willen meedenken over het lokale beleid (63%) (LKO, 2016, p. 36). Als het aan de burgers ligt, komt er dus een tweede millennium voor verkiezingen, maar wel aangevuld met deliberatieve en directe vormen van (lokale) democratie en met meer ruimte voor burgers om zelf zaken aan te pakken via burgerinitiatieven.