SIGNALEMENT VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

# NAAR EEN STERKERE DEMOCRATIE



## VOOR, MET EN VAN BURGERS

**DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**
is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

**WETTELIJKE VERANKERING**
De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

**WERKWIJZE**
Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art-wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

**SAMENSTELLING**
De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

**STAF**
Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

**ADRESGEGEVENS**
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© augustus 2025 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN 978-90-5991-158-1
NUR 823

## (...) that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth

The Gettysburg Address
Gettysburg, Pennsylvania
November 19, 1863
President Abraham Lincoln

De *Gettysburg Address* is een korte toespraak van de Amerikaanse president Abraham Lincoln die hij hield bij de wijding van het graf van 7.863 Amerikanen die in de Amerikaanse burgeroorlog waren gesneuveld bij de Slag bij Gettysburg. Hij sprak over de reden achter het ontstaan van de jonge republiek van de Verenigde Staten, over het hogere doel achter de burgeroorlog en over de drijfveren van de gehele Amerikaanse samenleving in die tijd. De Gettysburg-toespraak belichaamt de kern van ideeën als gelijkheid, democratie en eenheid van de natie: **government of the people, by the people, for the people.**

# Inhoud


**Voorwoord** 7

**Kernboodschap | Naar een sterkere democratie. Voor, met en van burgers** 9

**Signalement | Naar een sterkere democratie. Voor, met en van burgers** 11

*Bijlage I* **Is de overheid er voor mij?** 22

**1. Inleiding** 22

1.1 Diagnose: onvrede over politiek, bestuur en democratie 22
1.1.1 Wat is er aan de hand? 22
1.1.2 (Het beeld van) het functioneren van de democratie 24
1.1.3 Onvrede verklaard: geografische en sociaaleconomische factoren 28
1.1.4 Subjectieve beleving van politieke en bestuurlijke realiteit 30
1.1.5 Onzekerheid en gebrek aan grip 32
1.1.6 De rol van de media in onvrede 33
1.2 Probleemstelling: is de overheid er voor mij? 34
1.2.1 Onderzoeksvraag 34
1.2.2 Terminologische verduidelijking 35
1.3 Over dit signalement 36
1.4 Leeswijzer 38

**2. Gehoord en gezien worden door de overheid (voor mij): responsiviteit** 40

2.1 Inleiding 40
2.2 Responsiviteit belicht vanuit verschillende disciplines 40
2.3 Responsiviteit en dienstbaarheid 43
2.4 Responsiviteit en politieke partijen 44
2.4.1 Politieke partijen in het functioneren van de democratie 44
2.4.2 Politieke partijen: responsiviteit en verantwoordelijkheid 46
2.5 Responsiviteit en algemeen belang 46
2.6 Responsiviteit en spanningen in democratieopvattingen 48
2.7 Gehoord en gezien worden en het vermogen van de overheid daarin te voorzien: auditieve democratie 50

**3. Deelnemen aan de democratie (met mij): participatie** 52

3.1 Inleiding 52
3.2 Burgerparticipatie en democratie: de rol van de burger in diverse democratiemodellen 57
3.3 Burgerparticipatie als aanvulling op de representatieve democratie: de totstandkoming van het algemeen belang 57

3.4 Democratische innovaties 59
3.4.1 Kiezen: referenda 60
3.4.2 Praten: burgerberaad (ook wel burgerforum of burgertop genoemd) 61
3.4.3 Doen: maatschappelijk initiatief (uitdaagrecht/ Right to Challenge) 62

**4. Divers en inclusief (van mij): representatie 65**
4.1 Inleiding 65
4.2 Representatie in een democratie 65
4.3 Vormen van representatie 68
4.4 Descriptieve representatie, oftewel: het belang van diversiteit en inclusie 68
4.4.1 Hoe divers en inclusief is de volksvertegenwoordiging? 70
4.4.2 Wat is het belang van inclusie in het openbaar bestuur? 72
4.5 Gekende en ongekende belangen en discursieve representatie 73
4.6 Geluiden vertolken: maatschappelijke democratie 74
4.6.1 De citoyen in de maatschappelijke democratie 75
4.6.2 Instituties in de maatschappelijke democratie 76
4.7 Verkiezingen: wat beweegt de kiezer? 76
4.7.1 Van onderstroom naar doorbraak 76
4.7.2 Veranderingen in afkeer, oftewel: verkiezingen kunnen het vertrouwen in de politiek verbeteren 76
4.7.3 Stemproces en eerlijke verkiezingen 77
4.7.4 Opkomst: waarom stemmen mensen niet? 77

**5. Uitgeleide: en de burger dan? 80**
5.1 Inleiding 80
5.2 Mens- en maatschappijvisie 80
5.3 Democratie en burgerschap 81
5.4 Het discours over burgerschap verschuift 83
5.5 Goed democratisch burgerschap is niet makkelijk en burgerschapsonderwijs laat te wensen over 84

*Bijlage II* Politieke strijd en polarisatie 90

*Bijlage III* Literatuurlijst 95

*Bijlage IV* Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur 102

# Voorwoord

Hoe staat het met het functioneren van de democratie in Nederland? Daarover gaat dit signalement van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Want de democratie is kwetsbaar en moet dus worden beschermd. Niet alleen door het recht en door instituties, maar ook door burgers en samenleving. Oftewel, in de woorden van de Raad van State:

> *'Om uitholling te voorkomen is een gedeeld besef van democratische waarden en van de inherente kwetsbaarheid daarvan belangrijk. Het is daarom noodzaak om te bezien welke elementen van de democratie meer aandacht nodig hebben om haar essentiële doelstellingen te kunnen blijven verzekeren. Daarvoor bestaan immers geen onaantastbare garanties.'*[1]

De democratie (en de rechtsstaat) staan of vallen bij vertrouwen, van mensen in instituties en van mensen in elkaar. Als we kijken naar de indicatoren, dan is er een wisselend beeld en lijkt het in veel opzichten goed te gaan met ons land en met de bevolking. Toch overheerst een idee van grote tegenstellingen en onderling wantrouwen. En er lijkt een behoefte te zijn aan meer veiligheid en zekerheid. Want het blijkt dat onzekerheid en gebrek aan grip niet bijdragen aan een gezonde en goed functionerende democratie. Zorgen zijn er over de mate waarin burgers zich deelgenoot voelen van het functioneren van het democratische systeem en of er wel gelijke toegang is tot de macht. Gelukkig is er grote steun voor het principe van democratie, maar breed vragen mensen zich af: *Is de overheid er voor mij?*

Indachtig de woorden van de Raad van State bezien we in dit signalement welke elementen van de democratie meer aandacht nodig hebben. We komen tot responsiviteit, participatie en representatie en we staan stil bij de rol van de burger in het functioneren van de democratie. Vrij naar Abraham Lincoln: **een overheid die er is voor de burger, met de burger en van de burger.**

Daar laten we het niet bij. Het signalement is het startschot voor een langer lopend meervoudig adviestraject met vervolgadviezen en bijeenkomsten. Onder meer over het functioneren van politieke partijen, belangenvertegenwoordiging in de democratie, participatie bij besluitvorming en representatie door verkiezingen.

Dit signalement werd voorbereid door een werkgroep van ROB-leden en -stafmedewerkers. Vanuit de Raad waren Caelesta Braun, Frank Hendriks en Ronald

1 Raad van State (2025), p. 9.

Ronald van Raak deel van de werkgroep. Mariet de Boer (tot 1 september 2024), Javina Bijl, Stasja Cornelissen, Bart Coster (tot 1 april 2024), Esmée Driessen (tot 1 juli 2025) en Michael Mekel ondersteunden de werkgroep vanuit de staf.

## Kernboodschap

# Naar een sterkere democratie. Voor, met en van burgers

Hoe staat het met het functioneren van de democratie in Nederland? Dat kan beter, vindt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Moet beter! Alles overziend: er zijn zorgen over de staat van de democratie, relativerend van 'wat barstjes' tot een alarmerend 'verval van het systeem'. In dit signalement duidt de ROB het functioneren van de democratie in Nederland: internationaal gezien doen we het best goed, maar (stevig) investeren is nu nodig om (verder) verval te voorkomen.

De overheid wordt tegenwoordig door veel burgers als niet-responsief gezien. Dat is zorgelijk, ook omdat responsiviteit in het functioneren van de democratie niet op zichzelf staat, maar samenhangt met deelname aan de democratie (participatie) en de vertegenwoordiging door die democratie (representatie). Daar gaat dit signalement over.

Een sterkere democratie betekent dat de overheid goed luistert naar wat burgers vinden. Maar dat betekent niet dat de overheid zomaar alles overneemt wat mensen zeggen of zich laat meeslepen door druk van buitenaf. Het gaat om een goede balans: luisteren, maar ook verstandige keuzes maken. De overheid moet rekening houden met verschillende groepen, het algemeen belang dienen en de rechten van iedereen respecteren.

Een sterkere democratie betekent dat burgers niet alleen stemmen, maar ook actief meedoen. De representatieve en participatieve democratie zorgen er samen voor dat het algemeen belang zo goed mogelijk behartigd kan worden. Ambitie: beter bestuur, beter beleid, betere besluiten.

Een sterkere democratie betekent dat burgers het gevoel hebben dat ze erbij horen en mee kunnen doen. Of je je betrokken voelt, hangt ook af van hoe goed jouw belangen worden vertegenwoordigd. Diversiteit en inclusie zijn daarom essentieel. Ze zorgen ervoor dat iedereen gelijke kansen krijgt om mee te doen en invloed te hebben op bestuur en beleid.

De overheid is verantwoordelijk voor een goed functionerend democratisch stelsel. Maar ook burgers hebben een verantwoordelijkheid: meedenken over wat goed is voor iedereen en zorgen dat de overheid ons blijft vertegenwoordigen. Daarom is het belangrijk dat mensen leren wat burgerschap betekent: hoe je meedoet, wat je rechten en plichten zijn en hoe je respectvol met anderen omgaat. Als burgers deze vaardigheden ontwikkelen, wordt onze democratie sterker.

Een sterkere democratie kan door:

- Open en transparante communicatie: de overheid moet helder uitleggen waarom beslissingen worden genomen en hoe mensen kunnen meepraten. Dit bevordert vertrouwen en betrokkenheid.
- Betere participatiemogelijkheden en ondersteuning voor burgerinitiatieven: maak het makkelijker voor mensen om mee te praten en geef groepen burgers ruimte en middelen om zelf met ideeën te komen en die te realiseren.
- Diversiteit en inclusie in het democratisch proces stimuleren: zorg dat mensen met verschillende achtergronden, leeftijden en opvattingen een stem krijgen in het bestuur.
- Onderwijs in burgerschap: vanaf jonge leeftijd burgerschapsvaardigheden bijbrengen, zodat kinderen en jongeren leren hoe ze kunnen meedoen, hun mening kunnen vormen en respectvol kunnen samenwerken.

Een responsieve, participatieve en representatieve overheid is de basis voor een democratie die leeft en blijft (voort)leven. Dit vraagt om een gezamenlijke inspanning van zowel de overheid als burgers zelf. Door in actie te komen en te luisteren, te leren en actief bij te dragen, nemen overheid en burgers hun verantwoordelijkheid voor stevige fundamenten van een samenleving die recht doet aan pluriformiteit en verscheidenheid van denken en doen. Kortom: *naar een sterkere democratie. Voor, met en van burgers.*

## Signalement

# Naar een sterkere democratie. Voor, met en van burgers

*Inleiding: voor wie om democratie geeft, staat er wat op het spel*

Bijna de helft van de wereldbevolking woont in landen waar in 2024 verkiezingen gehouden werden. België, India, Indonesië, Rusland en de Verenigde Staten, maar ook verkiezingen voor het Europees Parlement. Hét 'feest van de democratie'. Tegelijkertijd zijn er zorgen over het aantal landen dat daadwerkelijk democratisch is, over de kwaliteit van democratieën en over het gevoelde belang ervan door burgers. Bevindingen uit het jaarrapport van V-Dem[2] illustreren dit als volgt: [3]

- Het niveau van democratie voor de gemiddelde wereldburger is teruggebracht tot 1985.
- In termen van economische macht bevinden democratieën zich op het laagste niveau in meer dan vijftig jaar.
- Een wereldwijde golf van autocratisering doet zich voor, met name in Oost-Europa en Zuid- en Centraal-Azië.
- Voor het eerst in twintig jaar zijn er wereldwijd minder democratieën (88) dan autocratieën (91).
- Wereldwijd is de liberale democratie de minst voorkomende bestuursvorm geworden: in 2024 waren er 29 liberale democratieën.
- Bijna driekwart van de wereldbevolking – 72% – leeft nu in een autocratische samenleving. Dit is het hoogste percentage sinds 1978.
- Het verlies aan vrijheid van meningsuiting is alarmerend: in 44 landen is de situatie in 2024 verslechterd ten opzichte van 35 in 2023.
- In 25 landen is het aantal eerlijke verkiezingen afgenomen, in 22 landen is de vrijheid van vereniging afgenomen en in 18 landen is de rechtsstaat afgenomen.
- Steeds meer landen – inmiddels 45 – autocratiseren.
- Het favoriete wapen van autocraten is mediacensuur, gevolgd door het ondermijnen van verkiezingen en het maatschappelijk middenveld.

Voor wie om democratie geeft, staat er dus wat op het spel. In dit signalement analyseert de ROB welke elementen van de democratie meer aandacht nodig hebben. We komen tot responsiviteit, participatie en representatie en we staan stil bij de rol van de burger in het functioneren van de democratie. In Bijlage I zijn de bevindingen te lezen waarop dit signalement is gebaseerd.

2 V-Dem staat voor Variëteiten van Democratie. Het V-Dem Instituut is een onafhankelijk onderzoeksinstituut van de Universiteit van Göteborg, dat zich toelegt op het conceptualiseren en meten van democratie. Zie ook: V-Dem Project – V-Dem.

3 Nord e.a. (2025), p. 6.

*Mensen vragen zich af: is de overheid er voor mij?*
In de ogen van veel mensen gaat het niet zo goed met Nederland en al helemaal niet met politiek en bestuur, al valt het internationaal gezien nog mee. Er heerst onvrede over de overheid, onvrede over politiek, bestuur en democratie. Het idee leeft dat de representatieve democratie niet (meer) voor alle mensen even goed werkt. Er zijn objectiveerbare zorgen over de politiek-bestuurlijke cultuur, de onvrede is geografisch en in termen van sociaaleconomische verschillen te duiden. Positief en negatief gestemde burgers hebben een subjectieve beleving van de politieke en bestuurlijke realiteit, de wijze waarop zij politiek en beleid ervaren en beleven. In die subjectieve beleving spelen media, als relevante actor tussen overheid en burger in, een belangrijke rol.

De democratie (en de rechtsstaat) staan of vallen bij vertrouwen, van mensen in instituties en van mensen in elkaar. Als we kijken naar de indicatoren, dan is er een wisselend beeld en lijkt het zelfs in veel opzichten goed te gaan met ons land en met de bevolking. Toch overheerst een idee van grote tegenstellingen en onderling wantrouwen. En er lijkt behoefte te zijn aan veiligheid en zekerheid, want het blijkt dat onzekerheid en gebrek aan grip niet bijdragen aan een gezonde en goed functionerende democratie. Zorgen zijn er over de mate waarin burgers zich deelgenoot voelen van het functioneren van het democratische systeem en over de vraag of er wel gelijke toegang is tot de macht. Gelukkig is er grote steun voor het principe van democratie, maar breed vragen mensen zich af: *Is de overheid er voor mij?*

*Is de overheid er voor mij? Gehoord en gezien worden: responsiviteit*
Responsiviteit houdt kort en goed in het luisterend (of waarnemend) en opvolgend vermogen van de overheid. Daaraan schort het, zo concludeert de ROB. Burgers hebben het gevoel dat ze niet worden gehoord, dat ze moeten toekijken hoe over hun hoofd beslissingen worden genomen. Ze ervaren dat als reële tekortkomingen van de democratie. Daarnaast verwijt men politici (vooral de regering) gebrek aan daadkracht en visie bij het oplossen van de problemen die in Nederland spelen. En mensen zijn kritisch over de politiek-bestuurlijke cultuur: ze zien een grote afstand tussen 'Den Haag' en de bevolking, ze vinden politici onbetrouwbaar en incompetent. Achter de platte constatering 'dat de overheid niet goed luistert' gaat volgens de ROB een diepe gelaagdheid schuil. Responsiviteit hangt samen met beleid, met inrichting van stelsels, met waarden van een goed proces, met houding en gedrag, met wederkerigheid en met systemische eigenschappen. Het gaat om het in balans brengen van luisteren en opvolgen, en het dienen van het algemeen belang.

Responsiviteit stelt eisen aan overheidshandelen: dienstbaar aan de burger. Het draait volgens de ROB om het zo veel mogelijk recht doen aan de noden en (realistische) wensen en verwachtingen die de burger van de overheid heeft.

Maar daar zitten wel grenzen aan. Dienstbaarheid is wat anders dan 'U vraagt, wij draaien'. Een responsieve overheid is een overheid die de publieke mening ernstig neemt, maar die niet vanzelfsprekend standpunten die in de samenleving leven overneemt, of die capituleert voor maatschappelijke druk.

Responsiviteit als luisterend (of waarnemend) en opvolgend vermogen van de overheid moet dus niet worden verward met gehoorzamend en navolgend optreden. Wie goed luistert hoeft het echt niet altijd eens te zijn met wat wordt gezegd. Aandacht schenken is iets anders dan toegeven aan de eisen van een ander. Luisteren is een vaardigheid die een open houding vereist, vrij van aannames en vooroordelen en met ruimte voor andersdenkenden. Goed luisteren gaat volgens de ROB niet zonder aandachtig spreken. Dat mag worden verwacht van degene die zich niet gehoord voelt. Want een belangrijk kenmerk van democratie is dat in een vreedzame samenleving met woorden tegenstellingen worden gekanaliseerd.

Responsiviteit en dienstbaarheid zijn niet oneindig. De gerechtvaardigde belangen van andere burgers of het algemeen belang stellen grenzen aan responsiviteit en dienstbaarheid. Want in de kern is dat waar het volgens de ROB bij het openbaar bestuur om draait: de afweging maken in dienst van het algemeen belang. In de ogen van de ROB is dat algemeen belang meervoudig en meerstemmig. En als dat voor bepaalde groepen individuele burgers (doelgroepen) misschien minder gunstig uitpakt, moet de overheid daar zorgvuldig mee omgaan. De dienende overheid, oftewel *government for the people,* betekent dus het zo goed mogelijk bevorderen van het belang van de samenleving. Responsiviteit is daarvoor een kernvoorwaarde.

De ROB staat achter het principe van democratie dat er rekening wordt gehouden met de belangen van minderheden. Tegelijkertijd hoort bij een goed functionerende democratie respect voor wisselende meerderheden. Maar zorgelijk vindt de ROB een ontwikkeling naar een meerderheidsdemocratie met een grotere doorzettingsmacht voor de wil van de meerderheid. Want het algemeen belang is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan het standpunt van de meerderheid.

Voor politieke partijen is het balanceren: responsief of verantwoordelijk? Politieke partijen fungeren als vertegenwoordigers: ze verwoorden belangen, bundelen eisen, vertalen collectieve voorkeuren in duidelijke beleidsopties. Ze verbinden het maatschappelijk middenveld met de staat en doen dit idealiter vanuit een sterke en goed gefundeerde basis in de samenleving. En juist over die basis is veel discussie: de band met de kiezer is los. Daarnaast zorgen partijen voor (lands)bestuur en organiseren ze samenhang in de overheidsinstellingen. Zowel coalitie- als oppositiepartijen proberen beleid te ontwikkelen die de belangen van hun achterban en – breder – het algemeen belang

dienen. Dus: partijen, in het bijzonder regeringspartijen, zijn zowel responsief als verantwoordelijk. Maar er is meer en meer spanning komen te staan op het vervullen van deze rollen. Waar ligt het omslagpunt tussen de vertegenwoordiging van belangen en de verantwoordelijkheid voor het algemeen belang?

Samenvattend: een responsieve overheid is dienstbaar, niet door alles klakkeloos over te nemen, maar door op een constructieve manier in te spelen op de zorgen en wensen van de samenleving. Dit houdt in dat de overheid niet zomaar toegeeft aan maatschappelijke druk, maar standvastig en doordacht handelt om het algemeen belang te dienen en te beschermen. De ROB benadrukt hierbij dat goed bestuur draait om balans: luisteren én opvolgen, de belangen van diverse groepen wegen én het dienen van het publieke belang, en het respecteren van de rechten van individuen.

*Is de overheid met mij? Deelnemen aan de democratie: participatie*
Hoe kunnen burgers door middel van burgerparticipatie het gevoel krijgen dat de overheid met hen is? Dat burgers in een democratie moeten participeren staat buiten kijf. De vraag is echter hoeveel participatie nodig en gewenst is. Wie op zoek gaat naar manieren om burgers ook buiten verkiezingen te betrekken stuit al snel op de vraag hoe het nu precies zit met de verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie. Want wanneer er participatie heeft plaatsgevonden, zal in veel gevallen de vraag worden gesteld wat er met de uitkomsten van dat participatieproces moet worden gedaan. Kan de representatieve democratie de uitkomsten (zo maar) naast zich neerleggen? Moet er conform de uitkomsten van het participatietraject besloten worden? Formeel-juridisch is het dan misschien zo dat de volksvertegenwoordiging het laatste woord heeft, maar gevoelsmatig wordt dat na het doorlopen van een participatietraject lang niet altijd zo door volksvertegenwoordigers ervaren. Kortom, er kan een zekere spanning ontstaan tussen de representatieve en de participatieve democratie.

De ROB meent dat de representatieve en participatiedemocratie elkaar nodig hebben om het algemeen belang te kunnen dienen. Beide vormen van democratie hebben andere sterke en zwakke kanten. Door verkiezingen krijgen politici een mandaat van de kiezer en is in grote lijnen duidelijk wat de burger vindt en hoe hij dus gerepresenteerd wil worden. Maar omdat verkiezingen onvoldoende richtinggevend zijn, worden participatieve invloeden toegevoegd. Dat betekent dat er geen vanzelfsprekend primaat is voor één van deze democratievormen: in plaats van communicerende vaten zijn het allebei pijlers onder de totstandkoming van het algemeen belang.[4]

4 Acemoğlu en Robinson (2019).

Om het algemeen belang te kunnen vormen is het belangrijk dat burgers participeren. Met het gebruik van participatie-instrumenten kunnen verschillende doelen worden nagestreefd. Zo zou burgerparticipatie onder meer leiden tot meer draagvlak en betere besluitvorming omdat meer en andere perspectieven op tafel zouden komen. Met dit laatste wordt geageerd tegen een bekend gebrek in de klassieke representatieve democratie: een gebrek aan diversiteit en representatie. Veel participatie-instrumenten worden dan ook (mede) ingezet met de belofte om een ander of breder publiek aan te trekken dan degenen die zich al goed vertegenwoordigd zien in de representatieve democratie. Onderzoek wijst echter uit dat de meeste participatie-instrumenten deze hooggespannen verwachting niet kunnen waarmaken. Sterker nog, regelmatig is het omgekeerde het geval. Juist de mensen die al goed vertegenwoordigd zijn in de representatieve democratie maken gebruik van participatie-instrumenten. In de literatuur wordt dit ook wel omschreven als de participatieparadox.[5]

Hoewel een scheve verdeling in participatie een punt is om op te letten, moet ervoor worden gewaakt dat er – bewust of onbewust – een oordeel wordt geveld over burgers die niet participeren. Wie niet participeert, is niet automatisch ongeïnteresseerd. Kunnen participeren is niet altijd een kwestie van interesse. Bij het kiezen en vormgeven van participatie-instrumenten is het van belang om hier rekening mee te houden.[6]

Behalve de participatieparadox is ook het verwachtingsmanagement een belangrijk punt van aandacht bij het inzetten van participatie-instrumenten. Niet zelden komt het voor dat de ruimte om daadwerkelijk te kunnen participeren in de praktijk beperkter blijkt dan inwoners aanvankelijk dachten. Zij worden bijvoorbeeld uitgenodigd om mee te praten over de (her)inrichting van een gebied, maar tijdens het georganiseerde participatiemoment blijkt er al een (vergevorderd) voorkeursplan op tafel te liggen en mogen bewoners – in hun ogen – alleen nog maar reageren op het voorgestelde plan en blijkt van echte invloed niet tot nauwelijks sprake. Wanneer niet op voorhand duidelijk wordt aangegeven waarover wel en waarover niet geparticipeerd kan worden, kan dit niet alleen leiden tot teleurstellingen, maar – in het ergste geval – ook tot afhaken en een daling in het vertrouwen in de overheid. Daarnaast vindt de ROB het belangrijk om erop te wijzen dat participatie niet betekent dat de participanten conform de plannen van de overheid moeten beslissen. Participatie is in essentie een inbreuk en correctiemechanisme; het geeft burgers de mogelijkheid om de overheid van extra informatie te voorzien, zodat plannen beter aansluiten bij hun noden en wensen. Goede bestuurders zouden dit

5 Van der Meer (2018).
6 Elliott (2023).

inbreuk- en correctiemechanisme moeten omarmen; een goede bokser wordt alleen maar beter van een goede sparringpartner.

Wat betekenen deze gegevens dan voor burgerparticipatie en bestuurlijke innovaties? Moeten we het, gezien de participatieparadox en moeilijkheden rondom verwachtingsmanagement, dan maar niet meer proberen? Dat zou een te haastige conclusie zijn. De waarde van burgerparticipatie is niet alleen gelegen in het aanboren van een diverser, representatiever geluid. Zoals hiervoor al aan bod kwam, hebben de representatieve en participatieve democratie elkaar nodig bij de vormgeving van het algemeen belang. Wanneer echter blijkt dat een bepaalde groep personen oververtegenwoordigd is in zowel de representatieve als de participatieve democratie (de participatieparadox), mag kritisch worden gekeken naar de inrichting en uitkomst van democratische innovaties. Dat betekent dat de inzet van participatie-instrumenten kritisch tegen het licht gehouden mag worden. Er zijn ontzettend veel participatie-instrumenten in omloop. Regelmatig komt het voor dat een instrument wordt ingezet omdat het een populair instrument is, of als politieke profilering.[7] Een deugdelijke analyse van de vraag waarom participatie wordt ingezet, welke doelen worden nagestreefd en welke waarden op de voorgrond zouden moeten treden, ontbreekt vaak.[8] Nadat het participatietraject is doorlopen, staat vaak al een andere pilot of ander experiment klaar om ingezet te worden. Dat zorgt niet alleen voor een wildgroei aan participatie-instrumenten, maar maakt ook dat er nauwelijks tijd wordt genomen om van de participatietrajecten te leren. De ROB pleit daarom voor evaluatie en selectie bij de inzet van participatie-instrumenten.[9]

Wanneer het de bedoeling is om een diverser publiek aan te trekken, zou in de ogen van de ROB meer ingezet moeten worden op zogenaamde hybride participatievormen. Bij deze hybride vormen worden (onderdelen van) participatie-instrumenten gecombineerd, zodat zij een breder publiek aantrekken. Daarbij gaat het vaak om een vorm van delibereren en stemmen.[10]

7 Driessen (2024b).
8 Hendriks (2018).
9 Boogaard e.a. (2024).
10 Hendriks (2023).

**Hybride democratische innovaties**
Bij het combineren van participatie-instrumenten wordt vaak een koppeling gemaakt tussen praten (delibereren) en stemmen of kiezen.
De manieren waarop de deliberatie of het stemmen plaatsvindt, kan verschillen. Enkele voorbeelden zijn: [11]

*1 Een burgerforum gevolgd door een referendum*
Deelname aan het burgerforum is voorbehouden aan ingelote burgers. Door middel van deliberatie en informatie-inwinning komen zij tot een advies of een reeks maatregelen. De uitkomst van de deliberatie wordt vervolgens in een referendum voorgelegd aan 'het volk'. Deze combinatie van instrumenten is onder andere gebruikt in Ierland over de legalisatie van abortus.

*2 Een burgerforum als voorbereiding op een referendum*
Bij deze variant is al duidelijk dat er een referendum gehouden zal worden en is ook het onderwerp (of de vraagstelling) van het referendum al bekend. Ter voorbereiding op het referendum wordt dan een burgerforum georganiseerd, zodat een kleinere groep burgers relevante informatie kan verzamelen en meegeven als input voor de keuze die het grotere publiek moet maken in het stemhokje. Deze aanpak is gebruikt bij de legalisering van medicinale marihuana in de staat Oregon.

*3 Referendum gevolgd door een burgerforum*
Nadat de kiezer zich in een referendum heeft uitgesproken over een bepaalde thematiek, staat in het burgerforum de vraag centraal hoe de referendumuitslag (meer in detail) moet worden vormgegeven. Deze combinatie werd gebruikt na het Brexit-referendum. Tijdens het burgerforum stond de vraag centraal hoe de Brexit vorm moest krijgen.

*4 Delibereren en stemmen met digitale middelen*
Delibereren en stemmen hoeft natuurlijk niet alleen plaats te vinden door middel van een burgerforum en een referendum. Het is ook mogelijk om deliberatie en stemming (gedeeltelijk) online te laten plaatsvinden.[12] Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door burgers de mogelijkheid te geven (online) plannen in te dienen voor de inrichting van hun directe leefomgeving, of voor de besteding van een deel van het overheidsbudget. Vervolgens kan worden gestemd op het beste plan of op de beste plannen. Deliberatie kan dan worden gecreëerd door burgers (al dan niet gemodereerd) op elkaars plannen te laten reageren.[13]

11 Michels, Hendriks en Van Ham (2021).
12 Michels, Hendriks en Van Ham (2021).
13 Zie Voorbeelden | OpenStad.org voor diverse voorbeelden in onder meer Den Haag en Amsterdam.

Voor welk participatie-instrument of voor welke combinatie van instrumenten uiteindelijk ook wordt gekozen, het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat de basisvoorwaarden om deel te kunnen nemen aan de democratie aanwezig zijn. Dat betekent dat participatietrajecten zo ingericht dienen te worden dat er ook geparticipeerd kan worden door burgers met verschillende achtergronden.

Samenvattend: participatie-instrumenten bieden veel kansen voor een breder draagvlak en betere besluitvorming door correctie. Wanneer ze goed worden ingezet, kunnen ze zorgen voor een meer inclusieve en representatieve democratie, waarin alle stemmen gehoord worden en in handelend vermogen worden omgezet. Hoewel er uitdagingen zijn, zoals de participatieparadox en het managen van verwachtingen, kunnen hybride participatievormen de manier waarop we met de samenleving in gesprek gaan vernieuwen. Dit vraagt echter om zorgvuldig gekozen instrumenten en een duidelijke, open communicatie over de rol die burgers spelen in het proces.

*Is de overheid van mij? Divers en inclusief: representatie*
In een democratie is de representatie van burgers van groot belang. Wie zich niet gerepresenteerd voelt, herkent de representant niet en kan zich buitengesloten voelen van de macht. De relatie tussen representant en gerepresenteerde is complex. Afspiegeling is één dimensie van representatie. Het gaat dan over diversiteit en inclusie. Voor veel mensen is het van groot belang zich te herkennen in democratische vertegenwoordiging: deze overheid is van mij. De ROB ziet dat het aan herkenning soms schort, met name als het gaat om mensen met een migratieachtergrond. Problematisch is ook de democratische vertegenwoordiging van Nederlanders uit de Caribische landen bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau.

Diversiteit in het openbaar bestuur is beperkt: de meerderheid in het openbaar bestuur is man, ouder dan 50 jaar en hoogopgeleid. Oftewel: ondanks inspanningen om diversiteit te bevorderen, is het openbaar bestuur veelal eenzijdig samengesteld. Dat kan fricties opleveren tussen deze meerderheid en het deel binnen het openbaar bestuur met een diverse achtergrond. Het bevorderen van diversiteit in het openbaar bestuur is cruciaal voor een democratie die alle burgers weerspiegelt en die ontvankelijk is voor uiteenlopende signalen. Het resultaat is een sterker bestuur dat beter in staat is om recht te doen aan de veelzijdigheid van de samenleving.

Inclusie in het openbaar bestuur reikt verder dan het simpelweg erkennen van het belang van diversiteit. Het draait om het effectief omgaan met bestaande verschillen, met als doel dat iedereen ervaart dat unieke eigenschappen worden gewaardeerd en zich onderdeel van het geheel voelt. Uit het bedrijfsleven is bekend dat een inclusieve bedrijfscultuur leidt tot betere prestaties en meer

innovatie en ook publieke organisaties investeren steeds meer in inclusiviteit. Om een inclusieve omgeving, en dus mensen uit minder vertegenwoordigde groepen te behouden, speelt inclusief leiderschap een cruciale rol. De ROB pleit voor een overheid die actief werkt aan diversiteit en inclusiviteit.

Een andere belangrijke dimensie van representatie is die van discursieve representatie: de vertegenwoordiging van waarden, belangen, perspectieven en kennis. Dit houdt volgens de ROB in dat politici, bestuurders en beleidsmakers toegang moeten verlenen tot en open moeten staan voor al deze inbreng. Dit houdt ook in dat het openbaar bestuur er actief voor moet zorgen de inbreng van minder goed georganiseerde belanghebbenden op minimaal hetzelfde niveau te krijgen als dat van de beter toegeruste belanghebbenden. Daar ligt volgens de ROB een flinke opgave. Want het goed functioneren van de democratie gaat ook juist over de vertegenwoordiging van ongekende belangen. Die zijn essentieel om tot afwegingen van het algemeen belang te komen. Maar bij veel burgers is het gevoel van publieke verantwoordelijkheid op de achtergrond geraakt en zijn democratische vaardigheden sleets geraakt. De ROB meent dat er voor de overheid een rol ligt om meer faciliterend te zijn dat ook de stille meerderheid zich gehoord voelt.

Als we kijken naar de vertegenwoordiging van belangen van verschillende bevolkingsgroepen, dan heeft de ontzuiling eraan bijgedragen dat de vertolking daarvan in besluitvorming is verminderd. Dat vraagt volgens de ROB om revitalisering van de maatschappelijke democratie. Oftewel: het versterken van maatschappelijke organisaties en instituties, bedoeld om maatschappelijke belangen te behartigen.

Verkiezingen zijn een belangrijke graadmeter voor het functioneren van de democratie en zijn hét moment om representatie vorm te geven. Het vertrouwen in politici is historisch laag en dat speelt bij verkiezingen een grote rol. Gelukkig is het vertrouwen in het verkiezingsproces hoog, ook al hebben verkiezingen te kampen met lage(re) opkomstcijfers. ‘De politiek’ is aan zet om de opkomstcijfers te verbeteren en de ROB ziet daar ook een kans: verkiezingen kunnen het vertrouwen in de politiek verbeteren.

Samenvattend: voor het functioneren van een democratie is het belangrijk dat mensen het gevoel hebben erbij te horen en mee te kunnen doen. Representatie kan dit gevoel versterken of verzwakken. Diversiteit en inclusie kunnen worden beschouwd als middelen die moeten leiden tot gelijke toegang tot de macht, een belangrijk principe van de democratie. Daarbij is het relevant onderscheid te maken naar (demografische) persoonskenmerken en naar discursieve (ook wel epistemische) gezichtspunten en perspectieven.

*En de burger dan?*
Responsiviteit, participatie en representatie zijn geen eenrichtingsverkeer, ook de burger heeft een verantwoordelijkheid bij de totstandkoming van het algemeen belang en voor de vraag of de overheid nog wel voor, met en van hem is. De burger als drager van de *civil society* gaat over zijn rol bij deelname aan de democratie: burgerschap. Van belang daarbij is om mens- en maatschappijvisie in de tijd te plaatsen. Van een verzuilde samenleving naar steeds meer individualisatie en secularisatie in de jaren '60 en '70. Van een overheid als instrument voor maatschappelijke ordening naar obstakel voor marktwerking in de jaren '80. Van een zelfredzame burger in de jaren '90 en '00 naar een kantelend beeld over gebrekkig doenvermogen en weinig grip in de jaren '10 en '20. Deze ontwikkelingen beïnvloeden het discours van burgerschap, een lastig te definiëren begrip.

Burgers hebben verwachtingen van de overheid, maar zij zijn het zelf die kunnen bepalen hoe de democratie functioneert. Daartoe moeten ze wel in staat worden gesteld en vaardigheden ontwikkelen. Een belangrijke sleutel tot het versterken van de democratie ligt dan ook bij de ontwikkeling van burgerschapsvaardigheden, burgerschapscultuur en burgerschapsmentaliteit. Bewustzijn over het functioneren van de democratie, haar instituties en een democratische cultuur komen niet vanzelf en goed democratisch burgerschap is zo makkelijk nog niet. Het aanleren van vaardigheden, cultuur en mentaliteit gebeurt thuis en op school en daar valt het nodige op aan te merken. Jongeren weten betrekkelijk weinig van democratie, al blijkt uit de democratische kernwaarden die ze naleven dat ze in de basis best betrokken zijn. Wanneer zij van jongs af aan goed burgerschapsonderwijs krijgen, kunnen ze zich sterker betrokken voelen bij het democratische proces en bijdragen aan het functioneren van de samenleving. Maar ongelijkheden liggen op de loer, met name wat betreft opleidingsniveau, en het burgerschapsonderwijs laat te wensen over. Politieke socialisatie, en dan met name grote onderlinge verschillen, lijkt al op zeer jonge leeftijd te ontstaan. Hoe jonger geleerd, hoe beter oud gedaan.

*Hoe nu verder?*
Dit signalement over responsiviteit, participatie, representatie en burgerschap biedt aanknopingspunten voor verdere ROB-adviezen. Het vormt het startschot voor een langer lopend meervoudig adviestraject met vervolgadviezen en bijeenkomsten, onder meer over het functioneren van politieke partijen, representatie door verkiezingen, belangenvertegenwoordiging in de democratie en participatie bij besluitvorming. Want het functioneren van de democratie vraagt om voortdurend onderhoud en bijdetijdse invulling. Met zijn adviezen wil de ROB verdieping geven aan het debat, kennis vergroten en inzicht bieden daar waar verbeteringen nodig zijn.

BIJLAGE | **Is de overheid er voor mij?**

# 1 Inleiding

Marianne van den Anker is sinds 2022 Ombudsvrouw van Rotterdam en omstreken. In haar functie ziet ze mensen die in de knel komen met de overheid. Gefrustreerd, boos en vol onbegrip komen ze binnen en zeggen dan vaak: 'Die overheid is er tóch niet voor mij.' *'Die overheid'*, aldus Van den Anker, *'zegt iets over de ervaren afstand tussen de burger en de overheid. Het is niet onze overheid, het is niet de overheid waar we trots op zijn, het is niet de overheid die menselijk is, voor je klaar staat, naar je luistert en met compassie met je omgaat.'* [14]

Onvrede over de overheid, over politiek, bestuur en democratie: de ervaring van Van den Anker staat niet op zichzelf.

## 1.1 DIAGNOSE: ONVREDE OVER POLITIEK, BESTUUR EN DEMOCRATIE

Nederland is een aantrekkelijk land met goede voorzieningen en internationaal gezien staan we behoorlijk hoog op allerlei ranglijsten. Maar in de ogen van veel mensen, zo blijkt uit onderzoek, gaat het niet zo goed met ons land.

### *1.1.1 Wat is er aan de hand?*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) peilt periodiek ontwikkelingen in de Nederlandse maatschappij. Begin 2023 (cijfers 2022/2023) is de onvrede over hoe het met Nederland gaat en over de politiek toegenomen, de stemming over de economie werd pessimistischer. [15,16] Veel mensen (62%) vinden dat het de verkeerde kant opgaat met het land, 60% is ontevreden met de politiek in Den Haag en 73% verwacht dat het slechter zal gaan met de economie. De onvrede is groot in vergelijking met de afgelopen vijftien jaar.[17] De toename van het pessimisme doet zich in alle groepen voor. Mensen noemen een opeenstapeling van redenen voor hun pessimisme over het land. Zorgen over inkomen, over de politiek en over immigratie worden het meest genoemd, gevolgd door zorgen over klimaat en stikstof, wonen en omgangsvormen. Naast deze problemen worden in de winter van 2022/2023 stijgende prijzen en groeiende inkomensverschillen genoemd. Veel van deze zorgen waren er eerder

14 Van den Anker (2023), p. 148 e.v.
15 SCP (2023a), p. 7.
16 SCP (2023b), p. 7.
17 Tegenover deze onvrede staat tevredenheid met diverse aspecten van het eigen leven; tevredenheid ligt veel hoger en daalt niet.

ook, maar worden nu breder gedeeld en ook vaker in uitgesproken negatieve termen. Uitgesproken negatief is men over 'de politiek'. Het politiek vertrouwen is volgens het SCP laag in vergelijking met de vijftien jaar daarvoor.[18] Sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 is het politiek vertrouwen beweeglijk. Rond de verkiezingen steeg het vertrouwen licht. Tijdens de formatie in 2024 daalde het, om daarna weer naar het niveau van rond de verkiezingen terug te keren.[19]

Uit SCP-onderzoek blijkt dat mensen ontevreden zijn over wat de politiek bereikt: men verwijt politici (vooral de regering) gebrek aan daadkracht en visie bij het oplossen van de problemen die in Nederland spelen. En mensen zijn kritisch over de politiek-bestuurlijke cultuur: ze zien een grote afstand tussen 'Den Haag' en de bevolking, ze vinden politici onbetrouwbaar en incompetent. Eén van de respondenten duidt het als volgt: 'Het gaat in Nederland de verkeerde kant op omdat de regering niet in staat is om adequaat op problemen te reageren of om problemen te voorkomen. Terwijl al jaren bekend is dat er problemen gaan ontstaan (...) wacht de regering totdat het te laat is met reageren en worden er ondoordachte plannen gepresenteerd.' [20] Mensen noemen in december 2024 drie (samenhangende) zorgen voor hun gebrek aan vertrouwen: ze vinden de regering niet daadkrachtig genoeg in het oplossen van problemen, ze zijn bezorgd over de slechte samenwerking binnen het kabinet en ze vinden bewindspersonen niet competent.[21]

Is het alleen kommer en kwel? Het SCP noteert dat men over de meeste andere instituties (zoals politie, rechters, vakbonden en nieuwsmedia) positiever is[22] en ook het CBS merkt op dat het vertrouwen in rechters, politie en de gezondheidszorg met bijna 80% aanzienlijk groter is.[23] En wie het internationaal perspectief kiest, ziet een genuanceerder beeld. Uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD) blijkt dat Nederland het gemiddeld doet als het gaat om vertrouwen in de (nationale) overheid. Bijna de helft van de respondenten heeft vertrouwen in de Nederlandse overheid, iets meer dan het OESO-gemiddelde van ongeveer 40% (cijfers over 2021).[24]

18 Het CBS komt tot eenzelfde conclusie: Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd (cbs.nl), CBS (2023). Volgens het CBS had in het laatste kwartaal van 2022 25% van de 15-plussers vertrouwen in de Tweede Kamer. Dit is het laagste niveau sinds 2012, toen dit onderzoek voor het eerst werd uitgevoerd. Ook het vertrouwen in politici is met 21% aanzienlijk lager dan in voorafgaande jaren.
19 SCP (2025), p. 3.
20 SCP (2023a), p. 11.
21 SCP (2025), p. 3.
22 SCP (2023a), p. 7.
23 Bron: Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd (cbs.nl), CBS (2023).
24 Landen als Finland en Noorwegen doen het met meer dan 60% aanzienlijk beter, een land als Frankrijk daarentegen doet het met minder dan 30% aanzienlijk slechter. Bron: https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-en.pdf.

Dus: veel mensen vinden dat het niet zo goed gaat met politiek en bestuur in Nederland, al valt het internationaal gezien nog mee. Hoogopgeleiden (hbo/wo) zijn iets minder pessimistisch dan de andere opleidingsgroepen, maar hun vertrouwen is dalende.[25] De toename van het pessimisme is wijdverspreid en doet zich in alle groepen voor.[26]

### *1.1.2 (Het beeld van) het functioneren van de democratie*

Onze democratie is geen rustig bezit. Zij wordt gedragen door democratische instituties (parlement, regering) en spelers (politici, bestuurders), maar bovenal door de burgers zelf. Wanneer burgers het gevoel hebben niet gehoord te worden, te moeten toekijken hoe over hun hoofd beslissingen worden genomen, ervaren zij dit als reële tekortkomingen van de democratie.

**Democratie, wat verstaan we er eigenlijk onder?**[27]

Democratie vervult een aantal functies. Zij heeft allereerst een machtsdelende functie: macht is in handen van velen en niet van enkelen, aldus Perikles. Daarbij houdt democratie rekening met minderheden, omdat iedereen tot een minderheid behoort. Democratie heeft ten tweede de functie van het organiseren van draagvlak voor wetgeving en beleid: volksvertegenwoordigers nemen op gelegitimeerde wijze beslissingen die bindend zijn voor iedereen. Een derde functie van democratie is het kanaliseren van politieke tegenstellingen met woorden in plaats van geweld: machthebbers waar we zonder bloedvergieten van af kunnen, aldus Popper.

Democratie kent kernelementen van burgerlijke gelijkheid (alle leden van de vereniging die we democratie noemen zijn gelijk) en burgerinvloed op het besturen (demos-kratia).

Nederland kent het stelsel van vertegenwoordigende of representatieve democratie waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen door te stemmen of zichzelf

25 Het aandeel hbo- en wo-opgeleiden dat een voldoende geeft voor vertrouwen in de regering daalde van 60% in het voorjaar van 2024 naar 52% in de (na)zomer. Onder de andere opleidingsgroepen daalde het vertrouwen niet. Door de verschuiving onder hbo- en wo-opgeleiden zijn er in de (na)zomer van 2024 geen significante opleidingsverschillen meer in het vertrouwen in de regering. Dat is opvallend, omdat in eerdere metingen hbo- en wo-opgeleiden meer vertrouwen in de regering hadden dan andere opleidingsgroepen. De opleidingsverschillen bij vertrouwen in de Tweede Kamer blijven wel bestaan: 61% van de hbo- en wo-opgeleiden geeft de Tweede Kamer een 6 of hoger, tegenover 49% van de mensen met basisonderwijs of vmbo. Bron: SCP (2025), p. 3.

26 SCP (2023a), p. 10.

27 Vergelijk: ROB (2020) en Staatscommissie parlementair stelsel (2018).

verkiesbaar te stellen. Die vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden en moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Democratie in de meer moderne zin kenmerkt zich door waarden als diversiteit, pluriformiteit en het debat over inhoudelijke conflicten.

Dus: in de kern van onze representatieve democratie draait het om de mogelijkheid van een vreedzame wisseling van de macht, via het algemeen kiesrecht en periodieke vrije, eerlijke en geheime verkiezingen. Dat is cruciaal, zodat vertegenwoordiging en verantwoording zijn gewaarborgd. Daarnaast is van belang dat de publieke belangenafweging door het parlement een zo adequaat mogelijke vertolking is van alle relevante belangen en opinies, ook die van minderheden.

**Opvattingen over democratie in Nederland**
Uit SCP-onderzoek blijkt dat Nederlandse kiezers in ruime mate steun uitspreken voor democratie, maar het is vaak niet duidelijk wat men bedoelt met die term. Het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO)[28] onderzocht wat kiezers precies verstaan onder de term 'democratie'. Nederlandse kiezers in het algemeen zien democratie vooral als liberale democratie, een systeem van macht en tegenmacht. De tegenmacht door de rechtspraak wordt als belangrijker gezien dan de tegenmacht door bijvoorbeeld de media, demonstraties of referenda. Sommige electorale onderdelen van de democratie, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, vinden respondenten erg belangrijk, terwijl andere elementen, zoals duidelijke verschillen tussen partijen, minder belangrijk worden gevonden.

Er zijn grote verschillen in opvattingen over democratie tussen stemmers. Deze verschillen zijn het meest uitgesproken tussen PVV, VVD, NSC en BBB aan de ene kant, en GL/PvdA en D66 aan de andere kant. Deze verschillen kunnen een rol spelen in het politieke en publieke debat. Want als stemmers en politici over 'democratie' praten, hebben ze waarschijnlijk net andere opvattingen over wat die term betekent.

28 NKO (2024), p. 115.

Hoe is het gesteld met de democratie in Nederland? De Staatscommissie parlementair stelsel[29] kwam tot de conclusie dat het Nederlandse kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging nog steeds als behoorlijk succesvol mag worden beschouwd en dat het op breed draagvlak kan rekenen. Niettemin zijn er ook minpunten, aldus de Staatscommissie: de inhoudelijke representatie schiet te kort, de parlementaire democratie werkt niet voor iedereen even goed en burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken op de politiek of zijn al afgehaakt. Ook de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde[30] benoemt vier zorgen over het functioneren van de democratische rechtsorde:

1. De manier waarop de democratie en de overheid functioneren, werkt niet voor iedereen even goed.
2. Burgers voor wie de democratie en overheid niet goed werken, dreigen af te haken of zijn al afgehaakt.
3. Het debat verslechtert door maatschappelijke en politieke polarisatie.[31]
4. De democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarin worden rechtstreeks bedreigd.

Volgens de Adviescommissie is onze democratie verzwakt geraakt en is de richting van de ontwikkelingen ongunstig. Er zijn mensen die systematisch worden benadeeld doordat de sociale grondrechten die de Grondwet benoemt (zoals het recht op huisvesting, bestaanszekerheid, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs) niet worden waargemaakt, aldus de commissie. 'Deze mensen ervaren niet dat de democratische rechtsorde voor hen werkt. Dat komt door de resultaten van het beleid, maar ook door hoe besluiten tot stand komen en wie daarbij betrokken en bepalend zijn. Meestal zijn dat mensen die zelf niet aan den lijve ervaren wat de keuzes in de praktijk betekenen.'[32] Ook het SCP signaleert dat er de laatste jaren grote onvrede onder Nederlandse burgers is over het functioneren van de politieke instituties.[33] En, zo noteert het SCP, een kwart tot een derde van de bevolking staat niet onwelwillend tegenover meer autocratische of technocratische varianten. Dat betekent dat het landsbestuur volgens hen het parlement, de rechter en zelfs de wet soms mag negeren als deze beleid in de weg zitten.[34]

**Zorgen geduid: politiek-bestuurlijke cultuur**

De zorgen staan niet op zichzelf. Uit onderzoek van Steenvoorden[35] blijkt dat mensen bezorgd zijn over de politiek-bestuurlijke cultuur: niet weten wat er

29 Staatscommissie parlementair stelsel (2018), p. 16.
30 Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023).
31 Meer over polarisatie: zie bijlage II.
32 Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023), p. 7.
33 SCP (2024a), p. 3.
34 Idem, p. 55.
35 Steenvoorden (2023).

leeft, niet opkomen voor het algemeen belang, niet eerlijk zijn en fouten niet toegeven. Twee andere redenen voor een gebrek aan vertrouwen in het politieke bestuur die Steenvoorden signaleert, zijn zorgen over de competentie en daadkracht van politici.

Achter de gemiddelde cijfers over politiek vertrouwen gaan verschillen tussen sociale groepen schuil. Theoretisch opgeleide burgers benadrukken de relatief goede positie van Nederland en de goede intenties van politici. Praktisch opgeleide burgers hebben een andere beleving: de traagheid en inefficiëntie van de politiek, de misleiding bij verkiezingen, de taaltrucjes waarmee politici de waarheid ontwijken. Gebrek aan vertegenwoordiging maakt dat de 'onderlaag' zich kwetsbaar acht voor de grillen van de overheid.

Argumenten die alle groepen voor gebrek aan vertrouwen in politici aanvoeren gaan erover dat politici gericht zijn op hun eigen carrière en op stemmen halen (met cabareteske of schofferende taal), dat ze niet eerlijk zijn, hun beloftes niet houden en niet weten wat er leeft. In alle groepen is ook een nieuw, positief argument te horen: vertrouwen vanuit hoop of burgerplicht. Burgers willen graag vertrouwen, zelfs tegen beter weten in.

**Zorgen geduid: de mate van erg**

Onderzoek van het SCP bevestigt de zorgen die Steenvoorden schetst, en het SCP kijkt verder: hoe erg is een langdurig negatieve stemming over het land en de politiek?[36] Onvrede kan gevolgen hebben voor het gedrag van burgers: ze keren zich af van de samenleving en politiek, volgen het nieuws niet meer, gaan niet meer stemmen en trekken zich terug in hun eigen omgeving. Onvrede kan ook de kijk van burgers op democratie en besluitvormingsprocedures beïnvloeden. Mensen die vinden dat de politiek niet luistert en die weinig vertrouwen hebben in de politiek, zijn vaker voorstander van referenda en directe besluitvorming in plaats van door politici. Als burgers of groepen burgers het idee hebben dat de representatieve politiek niet voor hen werkt of niet in staat is om in hun ogen belangrijke vraagstukken op te lossen, dan kan dat leiden tot meer steun voor alternatieve besluitvormingsprocedures. Daarbij gaat de voorkeur uit naar directe democratie, maar ook naar minder democratische procedures, zoals beslissingen door experts of het tijdelijk opzijschuiven van democratische procedures. Ten slotte kan de negatieve stemming gevolgen hebben voor de overheid zelf, namelijk de politieke besluitvorming. De combinatie van opeenstapeling van zorgen over grote maatschappelijke uitdagingen en het lage vertrouwen in de politiek stelt politici voor een uitdaging. Voor moeilijke beslissingen die van sommige mensen meer vragen dan van anderen zoeken politici liefst een breed politiek en maatschappelijk draagvlak. Maar de negatieve stemming en de uiteenlopende wensen van de aan-

36 SCP (2023a), p. 30 e.v.

hangers van verschillende politieke partijen bemoeilijken het verkrijgen van dat draagvlak.

### *1.1.3 Onvrede verklaard: geografische en sociaaleconomische factoren*

Welke verklaringen zijn te geven voor de onvrede? Van Vulpen duidt in zijn proefschrift maatschappelijk onbehagen geografisch: 'de geografie van onvrede'. [37] Hij concludeert dat de 'de politiek in Nederland niet op zijn plaats is'.[38] Bij het bekijken van onvrede over de regionale scheidslijnen in Nederland bestaat er een onbalans tussen centrum en periferie. De regionale onvrede in Nederland wordt volgens Van Vulpen waarschijnlijk niet verklaard door economische divergentie en achteruitgang. Hij stelt vast dat regio's met lage inkomens, bevolkingskrimp en vergrijzing vatbaarder zijn voor vervreemding van overheidshandelen en -instellingen. Onvrede houdt dan ook sterk verband met regio's met lagere inkomens en met de impact van bevolkingskrimp op de levenskwaliteit in deze regio's. In termen van regionale herverdeling door de centrale overheid worden structureel zwakkere regio's niet goed erkend in het recente beleidsontwerp voor regionale investeringen. En tot slot is een regionaal onevenwichtige vertegenwoordiging in het Nederlandse parlement ook een waarschijnlijke verklaring voor perifere onvrede. In ieder geval vanaf het midden van de jaren '90 is het Nederlandse parlement structureel en onevenredig oververtegenwoordigd door parlementsleden uit een dominante en een redelijk tevreden Randstad, ondanks dat er in de periferie nogal vocale regio's zijn, waar de onvrede relatief groot is.

Ook Huijsmans signaleert de ongelijkheid in politieke vertegenwoordiging en stelt dat voor een goed begrip van regionale onvrede het belangrijk is om niet alleen te kijken naar sociaaleconomische lokale contexten, zoals werkeloosheid en de omvang van de kenniseconomie, maar ook naar de rol van culturele verschillen, zoals de taalkundige afstand tussen het lokale dialect en het standaard Nederlands. [39]

In hun *Atlas van Afgehaakt Nederland* [40] stellen De Voogd en Cuperus dat geografische verschillen tussen regio's in toenemende mate een factor zijn in politieke (non-)participatie en stemgedrag. Als het gaat om lage opkomst bij verkiezingen, dan vallen het zuiden, de steden en enkele perifere regio's op. Anti-establishmentpartijen zijn relatief sterk in het zuiden, in industriële regio's, in (voormalige) groeikernen en in krimpgebieden. Ruimtelijk gezien blijken lage opkomsten en stemmen op buitenstaander-partijen samen te hangen met achterstanden op het vlak van werk, inkomen en gezondheid.

37 Van Vulpen (2023).
38 Idem, p. 202.
39 Huijsmans (2023).
40 De Voogd en Cuperus (2021).

De gevestigde partijen zijn sterk in gebieden met veel hogeropgeleiden, een hogere welvaart en meer sociale samenhang, vooral in het midden en oosten van het land. De onderzoekers concluderen dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat een deel van Nederland dreigt 'af te haken' of is al afgehaakt.

Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RV&S) en de ROB duiden geografische verschillen in hun advies *Elke regio telt!*.[41] Wanneer brede welvaart, zoals toegang tot zorg, onderwijs en openbaar vervoer, structureel ongelijk is verdeeld, heeft dit onvermijdelijk consequenties voor het vertrouwen dat inwoners van minder bedeelde regio's hebben in de overheid en overheidsinstituties. Tekenen daarvan zijn op dit moment al zichtbaar: veel mensen herkennen zich nauwelijks meer in de rijksoverheid. Ze hebben het gevoel dat het Rijk geen recht doet aan wat zij belangrijk vinden en wat hun regio nodig heeft. Zij voelen zich niet gezien, laat staan begrepen. Op den duur kan een gebrek aan vertrouwen en betrokkenheid van grote groepen burgers de democratische gemeenschap en het gezag van de Nederlandse overheid ondermijnen.

Wie wat scherper kijkt naar vermeende conflicten tussen inwoners van stad en platteland en Randstad en 'regio', ziet een wat genuanceerder beeld. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO)[42] blijkt dat de meeste kiezers dit conflict niet zozeer waarnemen. Toch lijkt de aandacht voor regionale verdelingsvraagstukken terug te zien in de opvattingen van kiezers. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 vond een beduidend groter aandeel van de kiezers dat politici onvoldoende oog hebben voor hun regio, vergeleken met de jaren 2017 en 2021. Deze toename vond bijna geheel plaats onder inwoners van gemeenten buiten de Randstad en was extra sterk onder inwoners van de minder stedelijke gemeenten.

In de niet-stedelijke gemeenten buiten de Randstad vond ruim twee derde van de kiezers dat politici onvoldoende oog hebben voor hun regio. Daarnaast vindt ongeveer de helft van de inwoners van gemeenten buiten de Randstad dat men in andere delen van het land te weinig waardering heeft voor de mensen uit hun regio. Het ervaren verschil tussen Randstad en regio is in afgezwakte vorm terug te zien in de ervaren politieke aandacht voor de buurt in plaats van de regio. Inwoners van steden in de Randstad zijn het wat vaker eens met deze stelling dan met de stelling over de regio.

De mate van plaatsgebonden ressentiment verschilt sterk tussen kiezers van verschillende partijen. Het lijkt echter alleen direct bij te dragen aan potentiële

41 Rli, ROB en RV&S (2023).
42 NKO (2024), p. 99-100.

steun voor BBB, en in iets mindere mate voor NSC. Hoe hoger het plaatsgebonden ressentiment, hoe groter kiezers de kans achten dat ze ooit op de BBB of NSC zullen stemmen. Aan de andere kant hangt plaatsgebonden ressentiment negatief samen met potentiële steun voor GL-PvdA, D66, Volt, en VVD. Mogelijk associëren kiezers met hoog plaatsgebonden ressentiment de drie links-progressieve partijen met de belangen van Randstedelingen, en houden zij de VVD verantwoordelijk voor de in hun ogen geringe aandacht voor 'de regio' van opeenvolgende regeringen.

De resultaten uit het NKO laten zien dat gevoelens van plaatsgebonden ressentiment toenemen onder inwoners van gemeenten buiten de Randstad. Dit zou verklaard kunnen worden door de politieke thema's die spelen (zoals de stikstof-, woning- en asielopvangcrisis) en de manier waarop deze worden aangekaart in het politieke en publieke debat. Deze gevoelens van plaatsgebonden ressentiment spelen een rol in de overwegingen van verschillende groepen kiezers. Deze gevoelens lijken vooral op de politiek gericht te zijn, maar geen teken te zijn van een breed maatschappelijk conflict tussen 'de Randstad' en 'de regio'. De meerderheid van de kiezers in alle typen woonplaatsen vindt namelijk dat er van zo'n conflict geen sprake is.

Onvrede, zo blijkt uit het bovenstaande, heeft geografische kenmerken en gaat samen met sociaaleconomische kenmerken, zoals lage inkomens en opleidingsniveaus, een slechte gezondheid, vergrijzing, bevolkingskrimp en ongelijke verdeling van (brede) welvaart. Langs deze lijnen is onvrede objectiveerbaar vast te stellen aan de hand van data. Deze onderzoeken laten zien dat nogal wat Nederlandse burgers zichzelf onvoldoende herkennen in het handelen van de overheid, dat zij vinden dat de overheid zich inzet voor andere doelen dan die van hen, dat ze vinden dat politici zich weinig aantrekken van hun meningen en dat ze zich niet vertegenwoordigd en gehoord voelen.

### *1.1.4 Subjectieve beleving van politieke en bestuurlijke realiteit*

Maar wat bedoelen mensen daar precies mee, niet gehoord voelen? Van Wessel deed onderzoek naar hoe mensen de politieke en bestuurlijke realiteit beleven, hoe zij hun subjectieve relatie met de overheid zien, zowel in positieve als in negatieve zin.[43] Waar zijn positief gestemde burgers positief over en waar zijn negatief gestemde burgers negatief over, met betrekking tot de responsiviteit van de overheid?

#### Wat burgers positief stemt

Het blijkt dat positief gestemde mensen de overheid vooral ervaren via instellingen en processen. Deze instellingen en processen zorgen ervoor dat de overheid responsief is, dus oog heeft voor en rekening houdt met belangen en wen-

43 Van Wessel (2011).

sen van burgers. De positief gestemde mensen zien zich vertegenwoordigd, veronderstellen dat anderen met andere standpunten ook vertegenwoordigd worden, en accepteren dat aan de basis van uitkomsten niet te vermijden compromissen liggen en dat 'niet alles kan'. Zij wijzen daarbij vooral op achterliggende democratische principes, en assumpties over intenties en functioneren. Zij zien verder allerlei betekenisvolle verbindingen tussen burgers en overheid die wat hen betreft bijdragen aan responsiviteit. Positief gestemden zijn best tevreden over de overheidsprestaties in het algemeen en over hun eigen leefsituatie. Concreet beleid en beleidskwesties spelen in hun oordeel een beperkte rol.

**Wat burgers negatief stemt**

Negatief gestemde mensen ervaren de overheid anders dan positief gestemde mensen. Instellingen en processen zijn voor hen van weinig betekenis. Zij spreken vooral over beleid en realiteiten waarmee zij geconfronteerd worden in hun dagelijkse bestaan. Zij illustreren en onderbouwen hun negatieve oordeel over responsiviteit door verhalen te vertellen over botsingen tussen burgers en overheid. De botsingen waar deze verhalen over gaan, zijn een overheid die verzuimt een 'normaal' voorzieningenniveau te realiseren, een overheid die zich niet door burgers laat beïnvloeden via partijen of andere organisaties, een overheid die niet openstaat voor directe invloed van individuele burgers. In deze belevingen maken politici in beleidskwesties keuzes die tegen de wil van burgers ingaan en worden burgers bedrogen en in het ongewisse gelaten door politici: beloften worden verbroken en er wordt nauwelijks rekenschap afgelegd.

In elk van deze botsingen is te zien dat de overheid als geheel tegenover burgers geplaatst wordt. Tegelijkertijd valt op dat negatief gestemden in hun oordelen voortdurend putten uit interacties met de overheid. De overheid speelt een belangrijke rol in hun bestaan, en hun oordelen over responsiviteit krijgen vorm via manifestaties van die overheid. Het gaat dan om realiteiten die zij aan de overheid toeschrijven, ervaringen met beleid en overheidsinstellingen, publiek debat over beleid, en confrontaties met gedragingen van politici in de media. De oordelen concentreren zich vooral op misstanden.

Negatief gestemden vormen hun oordeel dus via hun relatie met de overheid, maar voelen zich in die relatie niet erkend of serieus genomen door die overheid. In hun perspectief op de overheid is een centrale rol voor de landelijke politiek te zien. Het gaat hen daarbij om 'de politiek' of 'politici' in algemene zin die tegenover burgers staan, als centrale machthebbers. Beleid, ervaringen, realiteiten, ook in de eigen omgeving, zijn voor negatief gestemden terug te voeren op die 'politiek'. Voor hen sluit overheidshandelen onvoldoende aan bij 'wat burgers willen'. Maar ook is vaak voor hen onduidelijk wat de rationaliteit achter beleid dan wel is. Er zijn voor deze mensen vaak geen betekenisvolle

verhalen voorhanden die uitleggen waarom de werkelijkheid zo moet zijn of waarom een gemaakte keuze als responsief te beschouwen zou zijn. Voor hen is onduidelijk wat de legitimering is voor pijnlijke ingrepen, en welke afwegingen en welk krachtenspel leiden tot bepaalde uitkomsten. Beleid is voor negatief gestemden geen resultaat van een democratisch proces, maar de uitkomst van willekeur van een elite die ongeïnformeerd, ongeïnteresseerd, irrationeel en onrechtvaardig is en verkeerde prioriteiten heeft.

Voor hun beleving putten negatief gestemden uit het publiek debat over beleidskwesties waarin de formele politiek een centrale rol heeft, maar ze beschouwen dit debat niet als middel om standpunten uit te wisselen of geschillen op te lossen. De stem van burgers zoals negatief gestemden die formuleren is niet gericht op collectief handelen om politieke doelen te bereiken. Ze beperken zich tot identificatie met het standpunt van burgers tegenover de overheid en zien zich hierin verbonden met andere burgers.

Negatief gestemde burgers vinden dat politieke instellingen falen: die luisteren niet en maken beloften niet waar. De problemen die ze zien in de responsiviteit van de overheid betreffen dus vooral 'de politiek'. Tegelijkertijd keren ze zich af van de politiek of vinden ze er geen aansluiting bij. Het gebrek aan betekenis van politieke instellingen en processen voor deze burgers ligt daarmee aan de basis van hun negatieve oordelen.

Negatief gestemde burgers ervaren een gebrek aan zeggenschap over zaken die voor hen belangrijk zijn. Dan gaat het over zorg, sociale zekerheid, veiligheid, immigratie en integratie. Negatieve oordelen zijn niet simpelweg het resultaat van een gebrek aan abstracte kennis over 'hoe de democratie werkt', maar zijn gebaseerd op ervaringen met, verhalen over en beelden van de overheid – de wijze waarop de overheid zich laat zien aan burgers. Negatief gestemde burgers kennen de overheid vooral via realiteiten, ervaringen, mediaconsumptie en onderlinge communicatie.

### *1.1.5 Onzekerheid en gebrek aan grip*

In zijn rapport *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*[44] laat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zien dat onzekerheid en een gebrek aan grip voor veel mensen een realiteit zijn. Grote groepen burgers, bijvoorbeeld jongeren en huishoudens tot en met lage middeninkomens, ervaren onzekerheid en een gebrek aan grip op hun leven. Wanneer zij geconfronteerd worden met onzekerheid en niet het gevoel hebben dat ze grip hebben op hun situatie, kan dat hun gezondheid aantasten en hun levenstevredenheid aanmerkelijk verminderen. Ook kan dit een bron zijn van maatschappelijk onbehagen. Volgens de WRR zijn er aanwijzingen dat een gebrek

44 WRR (2023).

aan grip dat iemand ervaart, samenhangt met wereldbeelden en overtuigingen die niet bevorderlijk zijn voor de democratische rechtsstaat. Een lager gevoel van controle over het eigen leven hangt sterk samen met 'een algemeen en onbepaald gevoel dat het niet goed gaat met "de samenleving"'. Deze factor verklaart maatschappelijk onbehagen niet geheel, maar is wel een factor die tot nu toe onderbelicht is geweest, aldus de WRR. Gebrek aan gevoel van controle hangt ook samen met beelden en houdingen die niet per se bijdragen aan een gezonde en goed functionerende democratie. Zo hebben volgens de WRR diverse onderzoeken laten zien dat een gevoel van gebrek aan persoonlijke controle kan leiden tot een sterker denken in termen van 'zij' tegenover 'wij' en tot een grotere voorkeur voor 'sterke leiders'. Ook kunnen mensen in reactie op een controlebedreiging meer macht toeschrijven aan vijanden of op zoek gaan naar zondebokken, en een sterkere voorkeur hebben voor eenvoudige interpretaties van de wereld, met duidelijke oorzaak-gevolgrelaties. Het is volgens de WRR dan ook niet vreemd dat sommige studies een verband hebben gevonden tussen gebrek aan eigen controle en geloof in complotten.

Het NKO[45] laat zien in hoeverre gebrek aan grip op het eigen leven zich voordoet onder het electoraat tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023. Gevoelens van een gebrek aan grip en een weinig hoopvolle toekomst blijken samen te hangen met ontevredenheid over de politiek, populisme en ontevredenheid over de democratie.

De ROB zelf signaleert nóg een vorm van onzekerheid, namelijk dat mensen niet goed weten waar ze aan toe zijn met politiek en bestuur. Wat willen politici, wat is het beleid en waarom is dat zo? Want: als (sociale) media, die zijn gericht op het afwijkende, steeds iets anders melden en de politiek dáárop reageert. Als georganiseerde belangengroepen telkens een nieuw onderwerp tot politieke prioriteit weten te maken. Als adviseurs, uit goede bedoelingen, politiek en bestuur steeds overvallen met vernieuwingen. Dan volgt de politiek de mode en richt zij zich niet bestendig op het algemeen belang. Dan ontbreekt het aan stabiliteit en voorspelbaarheid, belangrijke voorwaarden voor zekerheid en vertrouwen. Dus: als in de politiek elke dag weer wat anders belangrijk wordt gevonden en niet navolgbaar is waarom dat zo is, dan is het niet zo vreemd dat mensen het idee hebben dat politiek en bestuur er niet voor hen zijn.

### *1.1.6 De rol van de media in onvrede*

Onvrede ontstaat uit een mismatch tussen hoe burgers vinden dat de overheid functioneert en hun verwachtingen over het functioneren van de overheid. Daarbij spelen beleidsuitkomsten en het functioneren van democratie en

45 NKO (2024), p. 78.

rechtsstaat uiteraard een rol, maar ook hoe deze tot burgers komen, voornamelijk via de media. De media staan letterlijk 'in het midden', tussen politiek en burger in. Hoewel via sociale media politici burgers direct kunnen bereiken, wordt ook op deze platforms de boodschap deels gevormd door het medium. Wat daarbij opvalt, is dat politici via sociale media hun achterban proberen te bereiken en het debat en de besluitvorming proberen te beïnvloeden. Dit heeft vaak het karakter van het bedienen van de individuele achterban of een specifieke groep burgers in hun eigen belang of daarop inspelen. Dat getuigt niet van verantwoordelijkheid nemen en leiderschap tonen, wat nodig is voor responsiviteit.

Dat het beeld van het overheidsfunctioneren niet altijd overeenkomt met het werkelijke overheidsfunctioneren wordt ook wel de *performance-perception gap* genoemd. Hoewel de Nederlandse overheid in veel opzichten goed functioneert, groeien de verwachtingen van burgers daarmee mee en wordt hun beeld in grote mate beïnvloed door media.[46]

Er zijn sterke aanwijzingen dat de manier waarop de media het overheidshandelen weergeven het beeld dat mensen daarvan hebben niet in positieve zin beïnvloedt. Het kritisch controleren van de politiek is een belangrijke democratische functie van de media en de media zijn dan ook scherp op fouten die binnen het openbaar bestuur gemaakt worden. Berichten over zaken die goed lopen binnen de overheid hebben te weinig 'nieuwswaarde'. De journalistiek en sociale media zijn ook steeds meer gericht op sensationele (negatieve) incidenten in plaats van op achterliggende ontwikkelingen.[47]

## 1.2 PROBLEEMSTELLING: IS DE OVERHEID ER VOOR MIJ?

### *1.2.1 Onderzoeksvraag*

Samenvattend: in de ogen van veel mensen, zo blijkt uit onderzoek, gaat het niet zo goed met Nederland en al helemaal niet met politiek en bestuur, al valt het internationaal gezien nog mee. Het idee leeft dat de representatieve democratie niet (meer) voor alle mensen even goed werkt. Er zijn objectiveerbare zorgen over de politiek-bestuurlijke cultuur, en onvrede is geografisch en in termen van sociaaleconomische verschillen te duiden. Positief en negatief gestemde burgers hebben een subjectieve beleving van de politieke en bestuurlijke realiteit, de wijze waarop zij politiek en beleid ervaren en beleven. In die subjectieve beleving spelen media een belangrijke rol.

46 Zie dit interview met Paul van 't Hart: www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2023/06/19/paul-t-hart-waar-is-de-trotse-ambtenaar-die-wil-leren-van-wat-wel-goed-gaat.

47 Zie de colleges van Hans Laroes en Mark Deuze in de collegereeks 'Media en politiek': https://prodemos.nl/kennis/kijk-en-luister/archief/collegereeksen/collegereeks-media-en-politiek-2019-2020/.

De democratie (en de rechtsstaat) staan of vallen bij vertrouwen, van mensen in instituties en van mensen in elkaar. Als we kijken naar de indicatoren, dan is er een wisselend beeld en lijkt het zelfs in veel opzichten goed te gaan met ons land en met de bevolking. Toch overheerst het idee van grote tegenstellingen en onderling wantrouwen. En er lijkt behoefte te zijn aan veiligheid en zekerheid. Want het blijkt dat onzekerheid en gebrek aan grip niet bijdragen aan een gezonde en goed functionerende democratie. Zorgen zijn er over de mate waarin burgers zich deelgenoot voelen van het functioneren van het democratische systeem en over toegang tot de macht: is die wel voor iedereen gelijk? Gelukkig is er grote steun voor het principe van democratie, maar breed vragen mensen zich af: *Is de overheid er voor mij?*

Waar het misgaat, is het luisterend (of waarnemend) en opvolgend vermogen van politici en de overheid in algemene zin: zij wordt als niet-responsief gezien. Maar bij het functioneren van de democratie gaat het niet alleen over responsiviteit. Het gaat ook over deelname aan de democratie (participatie) en over vertegenwoordiging (representatie). Vrij naar Abraham Lincoln: **een overheid die er is voor de burger, met de burger en van de burger.**

*Is de overheid er voor mij*, oftewel: hoe zou de overheid er (weer) voor, met en van de burger kunnen zijn? In dit signalement gaat de ROB op zoek naar een antwoord op deze vraag.

### *1.2.2 Terminologische verduidelijking*

Deze onderzoeksvraag behoeft verdere verduidelijking. Wie bedoelen we wanneer we in dit signalement spreken over *mij*?

**Mij = de burger (breed opgevat)**
In dit signalement doelen we op de burger, niet als privépersoon, maar als *citoyen*, de burger in de openbare ruimte en in relatie tot het openbaar bestuur. In een samenleving vervullen mensen verschillende rollen: onderdaan, burger, klant, cliënt, co-creator, drager van *civil society*, belangengroep.[48] Herman Tjeenk Willink maakt het volgende onderscheid in de rollen die de burger vervult:

- burgers als basis voor de vertegenwoordigende democratie; zij bepalen de politieke machtsverhoudingen;
- burgers als dragers van de maatschappelijke democratie door hun bijdragen aan de samenleving, de *civil society*;

48 Vergelijk Van der Meer (2021), p. 163 e.v.

- burgers als justitiabelen die rechtsbescherming genieten en toegang hebben tot de rechter in geschillen met andere burgers dan wel met de overheid;
- burgers als rechthebbenden op bescherming door de overheid. [49]

Binnen deze rollen hebben burgers verschillende wensen en noden. Bij het realiseren daarvan komt de burger regelmatig in contact met de overheid. Dat kan zijn als wetgever, financier (bijvoorbeeld als subsidieverlener, of als verstrekker van toeslagen), handhaver, enzovoort. Bij het uitoefenen van al deze taken dient de overheid het algemeen belang te behartigen. Sterker, de overheid kent geen 'eigen belang' en is in het leven geroepen om de belangen van burgers en 'het algemeen belang' te behartigen. Hiervoor heeft de overheid bevoegdheden en machtsmiddelen gekregen. Om de uitoefening hiervan in goede banen te leiden is overheidsoptreden aan allerlei regels en procedures gebonden. Dit wordt ook wel de systeemwereld (van de overheid) genoemd. Dat kan betekenen dat de wensen en noden van de burger niet (volledig) gerealiseerd kunnen worden. En hoewel veel contact tussen overheid en burgers ook goed gaat, kan het voor de burger een onrechtvaardig gevoel opleveren wanneer zijn noden en wensen 'door de systeemwereld' niet gerealiseerd kunnen worden; de overheid was er toch voor de burger? In zulke gevallen wordt al snel een vergelijking gemaakt tussen de systeemwereld van de overheid en de 'echte' leefwereld van de burger, waarbij regelmatig de conclusie wordt getrokken dat de overheid er (kennelijk) niet meer voor de burger is. Maar die conclusie is overhaast.

De balans moet in evenwicht zijn: de systeemwereld van de overheid moet in een juiste verhouding staan tot de leefwereld van de burger. Er zal altijd een spanning zijn tussen het overheidsperspectief en het burgerperspectief; het gaat erom dat de overheid goed met die spanning weet om te gaan. De laatste jaren wordt onder de termen 'dienstbaarheid' en 'responsiviteit' nagedacht en gezocht naar een balans.

## 1.3 OVER DIT SIGNALEMENT

**Waarom dit signalement?**
Uit de diagnose volgt op hoofdlijnen een beeld hoe burgers denken over het functioneren van onze democratie en rechtsstaat, en welke rol de media spelen in dat beeld. De analyse van het functioneren van de democratie laat zien dat de oorzaken van zorgen en onvrede over de overheid een hoog sociaal-cultureel gehalte hebben en in grote mate samenhangen met sociaaleconomi-

49 Tjeenk Willink (2023).

sche factoren. De zorgen en onvrede gaan ook verder en hebben te maken met het disfunctioneren van diezelfde overheid. De gevolgen van zorgen en onvrede zijn van invloed op het functioneren van het openbaar bestuur. Al met al is er iets serieus aan de hand en de ROB vindt: politici en bestuurders moeten hier iets mee.

Waarom dan dit signalement? Omdat het functioneren van de democratie is gediend met de overtuiging bij burgers dat de overheid hen niet *overkomt*, maar juist door hun inzet wordt *gemaakt*, én dat de overheid bijdraagt aan de vorming van de samenleving. Dat is waar de ROB op inzet. Hoewel we ook met een schuin oog kijken naar de rechtsstaat, richt dit signalement zich in hoofdzaak op het functioneren van de democratie.[50] Het idee dat de representatieve democratie niet (meer) voor alle mensen even goed werkt, nodigt daartoe uit. De ROB ziet hiervoor toegevoegde waarde, namelijk wat betreft:

- het opnieuw doordenken van de relatie tussen burger en overheid;
- het borgen en faciliteren van en recht doen aan diversiteit en, naast de onvermijdelijke aandacht voor meerderheden in een democratie, aan minderheden in de Nederlandse samenleving; en
- het beschouwen van (politieke) waarden en de wijze van afwegingen daartussen en besluitvorming daarover.

Het functioneren van de democratie vraagt om voortdurend onderhoud en bijdetijdse invulling. We geven verdieping aan het debat over het functioneren van de democratie en vergroten kennis / bieden inzicht waar verbeteringen nodig zijn. Voor de doelgroep[51] willen we een handelingsperspectief schetsen: wat te doen om ervoor te zorgen dat de responsiviteit van de overheid verbetert? Oftewel: kijkt en luistert de overheid wel waar ze moet kijken en luisteren? Neemt zij wel goed waar? En handelt zij in lijn met wat je zou verwachten als het gaat om responsiviteit? En kan de overheid vervolgens ook gezaghebbend handelen?

### Afbakening

Dit signalement behandelt het functioneren van de democratie en dat is nogal wat. We bakenen af, omdat we responsiviteit en daaraan gerelateerd participatie en representativiteit de kern vinden en daarmee dus andere, ook waar-

50 Eerder adviseerde de ROB over de rechtsstaat (ROB, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, maart 2020) en bracht de Staatscommissie rechtsstaat rapport uit over het functioneren van de rechtsstaat (Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger,* juni 2024).

51 Met dit traject adviseert de ROB primair het openbaar bestuur: regering en parlement, politiek en bestuur. Dat wil zeggen: politici uit de Tweede en Eerste Kamer en decentrale volksvertegenwoordigingen (provinciale staten, gemeenteraad, algemeen bestuur) en bestuurders: bewindspersonen, collegeleden en dagelijks besturen. Dit signalement is ook van belang voor politieke partijen en ambtelijke organisaties.

devolle, aspecten voor dit moment buiten beschouwing laten. Centraal in dit signalement staat dan ook het thema **een overheid die er is voor de burger, met de burger en van de burger.** Dit signalement biedt een analyse, waarna de ROB in vervolgpublicaties met handelingsperspectieven komt.

**Goed bestuur**
De ROB adviseert regering en parlement over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur. Het hogere doel waaraan een ROB-advies bijdraagt, is goed bestuur. De ROB benut voor zijn adviezen het *Wegingskader goed openbaar bestuur.* [52]

## 1.4 LEESWIJZER

De hoofdvraag *Is de overheid er voor mij?* beschouwen we langs drie hoofdlijnen:
- voor mij -> responsiviteit: gehoord en gezien worden door de overheid
- met mij -> participatie: deelnemen aan de democratie
- van mij -> representatie: divers en inclusief

Als we het hebben over responsiviteit, dan gaat het over het luisterend (of waarnemend) en opvolgend vermogen. In hoofdstuk 2 wordt dit concept uitgediept en ingegaan op het belang van responsiviteit voor het functioneren van de democratie.

Gebreken in de representatieve democratie zouden kunnen worden ondervangen door in te zetten op meer en andere vormen van burgerparticipatie, feitelijk is dat wat de afgelopen jaren is geprobeerd met democratische innovaties. Op die manier zou onder andere de kloof tussen kiezer en gekozene kunnen worden verkleind en zouden ook burgers die zich niet aangetrokken voelen tot de representatieve democratie invloed kunnen uitoefenen. Onderzoek wijst echter uit dat die veronderstelling niet klopt. In plaats daarvan wordt regelmatig gewezen op de participatieparadox; de toename van participatiemogelijkheden zorgt er juist voor dat dezelfde groep burgers, ook wel de participatie-elite of *usual suspects* genoemd, meer mogelijkheden krijgen om hun stem te laten horen. Deze deelnemers waren bovendien al goed vertegenwoordigd binnen de klassieke representatieve democratie. In hoofdstuk 3 gaan we in op deelnemen aan de democratie.

Hoe meer mensen zich afkeren van de representatieve democratie, hoe gebrekkiger het algemeen belang gevoed kan worden. In hoofdstuk 4 gaan we in op representatie, diversiteit en inclusie en kijken we naar de gekende en ongekende belangen. Het draait daarbij om de vraag of iedereen in voldoende mate toegang heeft tot de macht, een belangrijk aspect van democratie. Ook

52 ROB (2024).

kijken we met een schuin oog naar verkiezingen, een belangrijke indicator voor representatie.

Hoofdstuk 5 gaat over de rol van de burger in het functioneren van de democratie.

# 2 Gehoord en gezien worden door de overheid (voor mij): responsiviteit

## 2.1 INLEIDING

Hoewel er geen algemeen geaccepteerde definitie van het begrip responsiviteit is, bestaat er nauwelijks discussie over wat in ieder geval responsief overheidshandelen is: uitgaan van het burgerperspectief, de burger serieus nemen, maatwerk leveren wanneer daartoe aanleiding is, bewust zijn van en rekenschap geven over de uitwerking van beleid, de burger geven waar hij recht op heeft en hem zo min mogelijk in de weg zitten: het zijn allemaal uitingen van een responsieve houding. In dit hoofdstuk leggen we uit wat responsiviteit is en waarom dat belangrijk is in een democratie.

## 2.2 RESPONSIVITEIT BELICHT VANUIT VERSCHILLENDE DISCIPLINES

Responsiviteit is algauw een hoerabegrip, schijnbaar grenzeloos en vol van een veelheid aan voorstellen voor vernieuwing en verbetering, rekbaar en daarmee in potentie inhoudsloos. Daarom is het van belang profiel te geven aan het begrip en kijken we vanuit verschillende disciplines naar responsiviteit.

Vanuit politiek-economisch oogpunt wordt responsiviteit vaak primair gezien als beleidsresponsiviteit: in welke mate volgt het beleid de (veranderende) beleidsvoorkeuren van burgers. In democratische landen is deze responsiviteit geïnstitutionaliseerd en gewaarborgd middels, in de eerste plaats, vrije en eerlijke verkiezingen. Willen verkiezingen leiden tot responsieve beleidsveranderingen, dan zijn twee factoren cruciaal. Ten eerste moet de opkomst bij verkiezingen representatief zijn voor de gehele bevolking. Als bepaalde groepen burgers disproportioneel vaak thuisblijven, dan bestaat het gevaar dat hun beleidsvoorkeuren onvoldoende worden meegewogen door de volksvertegenwoordigers. Ten tweede moeten de volksvertegenwoordigers die gekozen worden via deze vrije en eerlijke verkiezingen het beleid veranderen in overeenstemming met hun verkiezingsprogramma's. Rienks[53] onderzoekt in zijn proefschrift de causale keten die moet leiden tot beleidsresponsiviteit bij gemeenten. Hij laat onder meer zien dat wanneer de gemeenteraad rechtser of linkser wordt, de gemeentelijke belastingen niet veranderen. Dat kan worden gezien als een voorbeeld van gebrekkige beleidsresponsiviteit in Rienks' benadering.

In politicologisch perspectief[54] gaat het bij responsiviteit om een principieel open houding voor noden en behoeften van burgers. Responsiviteit is dan te

53 Rienks (2022).
54 Pitkin (1967).

duiden als de mate waarin deze concrete noden en behoeften ook daadwerkelijk tot het politieke systeem doordringen. Dat houdt in dat de overheid daadwerkelijk is geïnteresseerd in de positie en argumenten van de burger, en dat de burger dat ook zo ervaart. Het SCP[55] noemt politieke responsiviteit het aandacht hebben voor de wensen en belangen van burgers en daarvan in gedrag rekenschap geven. Het gaat volgens het SCP om 'de doorlopende activiteiten van politici, bestuurders en uitvoerders om af te stemmen met de mensen'.

**Het belang van responsiviteit[56]**
Goed luisteren of responsief zijn is voor de legitimiteit van de democratische rechtsstaat van groot belang, zowel voor politici in het politieke proces van beleidsvorming als voor het openbaar bestuur in den brede in al zijn relaties met burgers. Een responsieve politiek, dat wil zeggen een politiek die luistert naar de wensen van burgers en daar ook naar handelt, vormt de kern van de representatieve democratie. Die is erop gericht beleid te maken dat past bij de voorkeuren van burgers. Burgers kiezen volksvertegenwoordigers die de verschillende wensen en belangen van kiezers vertegenwoordigen, tegen elkaar afwegen en besluiten nemen over politieke vraagstukken. Politici die zich informeren over wat kiezers vinden en willen en dat meewegen in hun keuzes, zijn een centraal onderdeel van dit proces. Luisteren is dus niet hetzelfde als gehoorzamen (zie verderop in dit hoofdstuk), maar wel maatschappelijke signalen oppikken en politiek verwerken.

Ook vanuit rechtstheoretisch perspectief[57] gaat het er bij responsiviteit om dat er oog is voor concrete behoeften van mensen: wat zijn de praktische gevolgen van juridische beslissingen voor rechtssubjecten? Bij *responsive law* wordt een breder blikveld gehanteerd dat zich niet beperkt tot het juridisch-dogmatische, maar aandacht heeft voor de sociale, economische en culturele context en die betrekt bij juridische beschouwingen. Dat stelt onder meer eisen aan de behandeling van burgers door de overheid. Niet als een dossier of een zaak, maar als volwaardig lid van de samenleving. Een voorwaarde is dat de burger wordt gehoord en gekend, dat hij serieus wordt genomen en eerlijk en met respect wordt behandeld. Dit wordt procedurele rechtvaardigheid genoemd en uit sociaalpsychologisch onderzoek[58] blijkt dat *treatment fairness* of *procedural justice* eraan kan bijdragen dat mensen overheidshandelen en -besluiten aanvaarden, ook als die voor hen negatief zijn. Procedurele rechtvaardigheid richt

55 SCP (2024b), p. 35 e.v.
56 Idem, p. 36.
57 Van den Berge (2020).
58 Tyler (1990).

zich op de manier waarop de overheid omgaat met burgers en hoe de kenmerken van die interacties van invloed zijn op de mening van burgers over de overheid, hun bereidheid om gezag te aanvaarden en de samenwerking met de overheid aan te gaan.

In het bestuursrecht staat de (juridische) verhouding tussen overheid en burger centraal. Om het debat over responsief bestuursrecht iets overzichtelijker te maken, verdelen Kromhout en Marseille responsiviteit over verschillende niveaus:[59]

- Handelingsresponsiviteit (microniveau): concrete interacties tussen de overheid en een individuele burger. De overheid kan hierbij responsief zijn door zich zo min mogelijk bureaucratisch op te stellen en het belang van de burger – indien mogelijk – voor te laten gaan op het systeem en de regel.
- Stelselresponsiviteit (mesoniveau): in hoeverre biedt het stelsel van wet- en regelgeving en overheidsprocedures de mogelijkheid om handelingsresponsiviteit te verwezenlijken.
- Systeemresponsiviteit (macroniveau): bij systeemresponsiviteit gaat het niet alleen om wet- en regelgeving en te volgen procedures, maar over de bredere sturingsvisie van de overheid. Door wie, voor wie en met wie probeert de overheid beleid te verwezenlijken.

Vanuit staatsrechtelijk perspectief schetsen Adams en Witteveen[60] drie dimensies van de rechtsstaat. De eerste twee dimensies volgen uit de gangbare definities van een rechtsstaat, namelijk (1) een fatsoenlijke overheid en (2) een ideaalbeeld van een vrije samenleving van burgers. De derde dimensie die zij eraan toevoegen heeft betrekking op wederkerigheid: een responsieve overheid die de publieke mening ernstig neemt, maar die niet vanzelfsprekend standpunten die leven in de samenleving overneemt, of die capituleert voor maatschappelijke druk. Dat betekent andersom dat de burger soms moet aanvaarden dat er beslissingen worden genomen die tegen zijn directe belangen ingaan. Die wederkerige relatie tussen overheid en burger – politieke filosofen spreken ook wel van een sociaal contract – kenmerkt zich door een aantal schijnbaar tegenstrijdige houdingen: betrokkenheid én afstandelijkheid, activisme én berusting, protest én aanvaarding.

Vanuit economisch oogpunt ten slotte is responsiviteit te beschouwen aan de hand van drie condities.[61] Allereerst gaat het om veerkracht: zijn er voldoende buffers om schokken op vangen en zijn er genoeg ontkoppelingen om te zorgen dat schokken zich niet door het hele economische systeem verspreiden?

59 Kromhout en Marseille (2018).
60 Adams en Witteveen (2014).
61 WRR (2013), p. 12.

En ook: is een economie zodanig redundant dat verschillende delen zo nodig elkaars functie kunnen overnemen? Ten tweede gaat het om het vermogen tot adaptatie: kan een economie zich soepel aanpassen aan nieuwe omstandigheden? Oftewel: is er genoeg ruimte voor variatie, selectie en experimenten om bij nieuwe omstandigheden snel en gericht nieuwe oplossingen te verkennen? En ten derde gaat het om een proactieve houding: wordt er van fouten geleerd, op toekomstige problemen geanticipeerd en naar toekomstige kansen gezocht? Zijn, kortom, terugkoppelingsmechanismen goed georganiseerd en bestaat er aandacht voor wat zich op lange termijn voor kan gaan doen?

**Tussenconclusie: kenmerken van responsiviteit**
Uit de verschillende invalshoeken is een aantal kenmerken te herleiden. Responsiviteit hangt samen met **beleid**, de aanpak door de overheid van maatschappelijke vraagstukken. Responsiviteit heeft ook te maken met de **inrichting van stelsels**: zorgen dat geluiden doordringen in het systeem en dat wet- en regelgeving meebewegen met de veranderende voorkeuren van burgers. Verder heeft responsiviteit te maken met **waarden van een goed proces**: gehoord worden, serieus nemen, eerlijke procedure. Daarnaast heeft responsiviteit te maken met **houding en gedrag**: oprechte interesse, een proactieve en lerende houding, zich openstellen. Ook **wederkerigheid** is belangrijk: gezag verlenen én aanvaarden, luisteren én (terug)praten, oog voor belangen van burgers én het algemeen belang. Responsiviteit heeft ten slotte **systemische eigenschappen**: het organiseren van capaciteit (veerkracht) en aanpassend vermogen.

## 2.3 RESPONSIVITEIT EN DIENSTBAARHEID[62]

Nauw verweven met responsiviteit is het begrip 'dienstbaarheid'. De afgelopen jaren is meermaals gebleken dat de overheid zich niet (altijd) dienstbaar opstelt. De (afhandeling van de) Groninger gaswinning en (de afhandeling van) de Kinderopvangtoeslagaffaire zijn hier sprekende voorbeelden van. Om te voorkomen dat dergelijke situaties zich nogmaals zullen voordoen en om aan te geven dat het roer om moet, is de afgelopen jaren veel gesproken over een 'nieuwe bestuurscultuur'. De aangekondigde aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) past bij deze tendens. De Wet versterking waarborgfunctie Awb voorziet in aanpassingen van de Awb met het oog op het doenvermogen van de burger, maatwerk en responsief overheidshandelen. Doel is een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Of, zoals de toelichting luidt: het bestuur stelt de burger centraal en werkt voor de burger. De overheid moet zich steeds bewust zijn van de effecten van haar handelen op de burger. Beleid en uitvoering moeten zo zijn ingericht dat de belangen van de burger ermee worden gediend.[63] In deze omschrijving klinkt duidelijk

62 Zie ook het proefschrift van Driessen (2024a), p. 46 e.v.

het beginsel van de dienende overheid zoals geformuleerd door Scheltema door.[64] Het dienstbaarheidsbeginsel is één van de essentialia van de rechtsstaat en houdt in dat al het handelen van de overheid gericht moet zijn op het zo goed mogelijk bevorderen van de belangen van de burger. Dit moet de overheid doen omdat zij geen eigen belang kent, maar er 'slechts' is om de samenleving te dienen.[65]

Eén van de wijzigingen die met de Wet versterking waarborgfunctie Awb worden doorgevoerd is de opname van een dienstbaarheidsbeginsel. Wanneer de wet van kracht is, worden bestuursorganen opgeroepen[66] om zich bij de uitoefening van hun taak dienstbaar op te stellen.[67] Hoe dat er precies uitziet, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In haar proefschrift stelt Driessen dat zowel het beginsel van de dienende overheid als het burgerperspectief een belangrijke rol inneemt en de invulling hiervan dicht aanligt tegen begrippen als procedurele rechtvaardigheid en goed bestuur.[68] Responsiviteit en dienstbaarheid zijn bovendien onlosmakelijk met elkaar verbonden; een overheid kan pas dienend zijn als zij ook responsief is.[69]

## 2.4 RESPONSIVITEIT EN POLITIEKE PARTIJEN

### *2.4.1 Politieke partijen in het functioneren van de democratie*

**Functies van politieke partijen**
Politieke partijen zijn belangrijke dragers van de democratie en hebben een belangrijke intermediaire functie tussen kiezer en gekozene, tussen burger en overheid.

Politieke partijen staan in het centrum van de politieke macht: ze articuleren de stem van hun achterban en leggen besluiten aan hen uit (articulatie en communicatie), ze vertolken individuele belangen in partijbelangen (aggregatie), ze maken politieke deelname mogelijk (participatie) en ze zorgen voor bestuurders die een land en maatschappij nodig heeft (rekrutering). Aldus vormen politieke partijen een belangrijke spilfunctie in een democratie.
Het belang van politieke partijen is dus groot, maar toch is slechts een heel

63 Memorie van Toelichting consultatieversie Wet versterking waarborgfunctie Awb.
64 Scheltema (1989).
65 Scheltema (1989).
66 Aangezien het dienstbaarheidsbeginsel aan de basis van de rechtsstaat staat, kan ook worden gezegd dat door opname van dit beginsel in de Awb bestuursorganen aan dit beginsel worden herinnerd.
67 Wet versterking waarborgfunctie Awb, art. 2.4a.
68 Driessen (2024a), paragraaf 1.6.
69 Driessen (2024a), paragraaf 1.6. Ippel (2020) en Ortlep (2020).

klein deel van de kiesgerechtigde bevolking lid van een politieke partij: nog geen 3% (cijfers per 1 januari 2025).[70]

**De band met de kiezer**
Kiezers zijn niet heel trouw aan politieke partijen, zo laten verkiezingsuitslagen zien. Daarmee is niet gezegd dat de kiezer gek is, integendeel, aldus Tom van der Meer.[71] Ze zoeken de partij die het best bij hun idealen past of die de grootste invloed kan uitoefenen. Kiezers doen wat ze moeten doen: kiezen tussen alternatieven. Die veranderlijke kiezer is vooral een uitdaging voor de gevestigde partijen, terwijl relatieve buitenstaanderspartijen makkelijk kunnen inbreken in het systeem en kunnen toetreden tot de volksvertegenwoordiging (parlement, provinciale staten, gemeenteraad).

**Veranderend politieke speelveld**
Ook de verhoudingen tussen partijen zijn veranderd: ze laten zich niet langer plaatsen binnen traditionele zuilen of op het links-rechtsspectrum. Daarnaast speelt een aantal ontwikkelingen, zoals de opkomst van one-issuepartijen, de betrokkenheid van jongeren en de omvang van lokale partijen in gemeenten.

**Wettelijke regeling van partijen**
In Nederland is de wettelijke positie van politieke partijen beperkt geregeld. De wetgever gunt partijen als private verenigingen veel vrijheid om zich naar eigen inzicht in te richten en in te zetten. Toch ziet de regering aanleiding om partijen nader te reguleren en noemt hiervoor twee hoofddoelen. Allereerst moet volgens de regering de positie van politieke partijen worden versterkt. Daarnaast moeten de parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen worden versterkt. Daartoe dient het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen.[72]

Dus: hoewel politieke partijen de democratie dragen, is maar een klein deel van de kiesgerechtigden lid, en ze zijn tegelijkertijd onderwerp van een behoorlijke dynamiek tussen kiezer en gekozene. Wat zegt dat over het functioneren van de democratie? Hoe moeten we die dynamiek plaatsen tegen de achtergrond van het wetsvoorstel Wet politieke partijen?

70 Ledentallen van politieke partijen | Thema's | Rijksuniversiteit Groningen.
71 Van der Meer (2017).
72 Regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie, financiën en politieke advertenties, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbod op politieke partijen (Wet op de politieke partijen), Documenten bij Wet op de politieke partijen | Overheid.nl | Wetgevingskalender.

### *2.4.2 Politieke partijen: responsiviteit en verantwoordelijkheid*

Peter Mair[73] onderscheidt twee belangrijke rollen die politieke partijen spelen in een democratie. Ten eerste fungeren ze als vertegenwoordigers: ze verwoorden belangen, bundelen eisen, vertalen collectieve voorkeuren in duidelijke beleidsopties, enzovoort. Ze verbinden het maatschappelijk middenveld met de staat en doen dit vanuit een sterke en goed gefundeerde basis in de samenleving. Partijen geven de burgers een stem. Ten tweede zorgen partijen voor (lands)bestuur en organiseren ze samenhang in de overheidsinstellingen. Vanuit hun posities in de regering en in de oppositie proberen ze beleidsprogramma's te ontwikkelen die de belangen van hun achterban en – breder – het algemeen belang dienen.

Partijen, in het bijzonder regeringspartijen, zijn dus zowel responsief als verantwoordelijk. Maar er is meer en meer spanning komen te staan op het vervullen van deze rollen. Op een verantwoordelijke manier regeren vereist een vorm van conformeren aan beperkingen uit het verleden: wetten, regels, programma's, conventies, afspraken. Dat noemen we bestuurlijke verantwoordelijkheid en daarover wordt verantwoording afgelegd. Wat betreft responsiviteit is het lastig dat de publieke opinie steeds moeilijker is te lezen. Vandaar de groeiende spanning tussen verantwoordelijkheid en responsiviteit. Ondertussen zijn partijen, door veranderingen in hun organisaties en in hun relatie met het maatschappelijk middenveld, niet langer goed in staat om de verbinding te leggen of te 'managen'. Het kost daardoor steeds meer moeite kiezers ervan te overtuigen om het algemeen belang te accepteren als een noodzakelijke uitkomst van 'de politiek'.

## 2.5 RESPONSIVITEIT EN ALGEMEEN BELANG

Er is een duidelijke op responsiviteit en dienstbaarheid gerichte tendens te zien, waarbij de overheid steeds meer tegemoet moet komen aan het burgerperspectief. Niet (enkel en alleen) uitgaan van 'het systeem', de overheidslogica of de beleidslogica, maar uitgaan van het perspectief van de burger. Zie bijvoorbeeld het opnemen van dienstbaarheid als beginsel van behoorlijk bestuur in de Awb.[74] Dat schept (te?) hoge verwachtingen van de overheid.

Tegelijkertijd is er met de roep om meer responsiviteit en dienstbaarheid ook steeds meer aandacht voor het feit dat de overheid niet alles kan. De overheid is een systeem. Beleid is algemeen. Het is niet te voorkomen dat mensen tussen wal en schip vallen. Daarom zijn bijvoorbeeld hardheidsclausules ook zo belangrijk: die stellen uitvoerders en rechters in staat om in individuele gevallen uitzonderingen te maken op de algemene regel. Dan nog is het de vraag

73 Mair (2009).
74 Wet versterking waarborgfunctie Awb, zie voor de consultatiegegevens: www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1.

hoe ver je daarin moet gaan. Volgens sommigen moeten we niet terechtkomen in een 'compensatiesamenleving': de overheid kan niet iedereen voor al hun pech compenseren.[75]

Welbeschouwd is responsiviteit dus ook te onderscheiden naar verschillende fases van beleid. Aan de 'voorkant', bij het oppikken van signalen in het ontwikkelen van beleid en regelgeving. Aan de 'achterkant', bij het tot op zekere hoogte leveren van maatwerk in het handelen richting de burger. En aan de 'middenkant', bij het proces van politiek en bestuur waar belangen worden gewogen en geformuleerd tot het algemeen belang.

**Algemeen belang**
De term algemeen belang is onlosmakelijk verbonden met het functioneren van de democratie, maar wat is het eigenlijk? Aangenomen mag worden dat het datgene is dat voor het welzijn van het volk (de *demos*) in zijn geheel nuttig, gewenst of nodig is. Of, om met Thorbecke te spreken, *'Is het alléén de vraag, wat het volk of de meerderheid wil, dan vervalt de vraag naar hetgeen regt, waar, goed en uitvoerbaar is.'* [76]

Bij het aannemen van een responsieve houding neemt het perspectief van de burger dus een centrale rol in, maar niet ten koste van alles. De gerechtvaardigde belangen van andere burgers of het algemeen belang stellen grenzen aan responsiviteit en dienstbaarheid. Want in de kern is dat waar het bij het openbaar bestuur om draait: de afweging maken in dienst van het algemeen belang, waarbij het voor bepaalde groepen individuele burgers (doelgroepen) misschien minder gunstig uitpakt, maar waar de overheid dan ook zorgvuldig mee omgaat en zich rekenschap van geeft. Het gaat er dan om hoe de overheid dáár mee omgaat, dáár oog voor heeft en dáárin intervenieert als het structureel dezelfde doelgroepen/burgers zijn die de nadelige gevolgen ondervinden.

Waar het bij het begrip responsiviteit dus om draait, is (voor zover mogelijk) recht doen aan de noden en (realistische) wensen en verwachtingen die de burger van de overheid heeft. Dat betekent eveneens dat de concrete toepassingswijzen eindeloos zijn. Dus is de vervolgvraag: waar ligt de grens?

75 Zie o.a. de oratie van Jacobine van den Brink (2023) en het jaarverslag van de Raad van State (2023).
76 Thorbecke (1869). Deze Narede wordt beschouwd als het politieke testament van Thorbecke.

**Noden en wensen**[77]
Achter 'gezien en gehoord worden' schuilt de vervulling van noden en wensen. Kees Schuyt maakt een nuttig onderscheid. Hij kiest het perspectief van de verzorgingsstaat en meent dat mensen het beste zelf kunnen voorzien in hun wensen, terwijl in het geval van noden uit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid overheid en samenleving te hulp dienen te komen. Verkeert iemand in nood, dan brengt het niet vervullen van noden schade toe aan iemands persoon. Het niet vervullen van wensen (een tweede auto, een derde vakantie) brengt op zichzelf geen schade toe. Noden, aldus Schuyt, zijn objectiveerbaar en verzadigbaar. Wensen daarentegen zijn volledig subjectief gekozen en gewogen en in beginsel onverzadigbaar. Het probleem is dat daar waar de politiek een primaire verantwoordelijkheid heeft voor een rechtvaardige verdeling, het onderscheid tussen noden en wensen systematisch wordt genegeerd. Met als gevolg dat 'als men geen enkel onderscheid meer wil maken tussen noodzakelijke hulp in reële noodsituaties en gewenste of wenselijke dienstverlening, dan bewandelt men de verkeerde weg.' [78]

## 2.6 RESPONSIVITEIT EN SPANNING IN DEMOCRATIEOPVATTINGEN

Hiervoor benoemden we al even het concept van het algemeen belang. Een ingewikkeld concept, waar ook weer heel verschillend over wordt gedacht. In essentie komt het erop neer dat politici en bestuurders in een democratische rechtsstaat diverse afwegingen betrekken in hun besluiten in dienst van het algemeen belang. Rekening houdend met wat een meerderheid van de bevolking wil, met de belangen van minderheden, met toekomstige generaties en met wat zij vinden dat verantwoordelijk overheidsbeleid is voor de langere termijn.

Het SCP onderzocht hoe mensen aankijken tegen responsiviteit in relatie tot het algemeen belang.[79] Een klein deel van de respondenten geeft aan dat het luisteren en afwegen van belangen gepaard gaat met dilemma's: er zijn veel verschillende meningen waarmee rekening moet worden gehouden en compromissen sluiten hoort er nu eenmaal bij. Luisteren en daarnaar handelen is dan zo simpel nog niet.

Er is ook een deel van de respondenten dat vindt dat er te weinig rekening wordt gehouden met wat in hun ogen de wens van de meerderheid is. Zij vinden dat de politiek de afgelopen jaren te veel rekening heeft gehouden met belangen van minderheden en verantwoordelijk bestuur (afspraken met an-

77 Schuyt (2013).
78 Schuyt (2013), p. 26.
79 SCP (2024b), p. 55.

dere landen), en dat de wil van de meerderheid een te kleine rol heeft gespeeld in de afwegingen en besluiten van de regering.

Deze twee verschillende manieren om naar responsiviteit te kijken legt volgens het SCP een spanning bloot in democratieopvattingen. Namelijk tussen een groep (burgers en politici) die vindt dat democratie vooral draait om het nemen van meerderheidsbeslissingen, en een groep (burgers en politici) die vindt dat de wil van de meerderheid één van de afwegingen is in een breder palet. Deze spanning wordt geduid tussen de voorkeur voor een meerderheidsdemocratie en de voorkeur voor een consensusdemocratie. Het SCP ziet een accentverschuiving van een consensusdemocratie met veel aandacht voor minderheden, naar een democratie met 'een grotere doorzettingsmacht voor de wil van de meerderheid'.[80] Het SCP signaleert: burgers geven aan democratie belangrijk te vinden, maar staan tegelijkertijd open voor bestuursvormen die schuren met diezelfde (liberale) democratie. Ze willen én meer democratie én een leider die doet wat het volk wil. In 2024 is een minderheid van de Nederlanders (28%) van mening dat het goed zou zijn als het landsbestuur wordt overgelaten aan een aantal krachtige leiders en dat aandeel ligt sinds 2008 redelijk stabiel rond de 30%. 50% is het daar (helemaal) mee oneens en vindt dus niet dat het goed zou zijn als het landsbestuur wordt overgelaten aan een paar krachtige leiders.[81]

**Ochlocratie[82]**
Ilja Leonard Pfeijffer is classicus en schrijver. In zijn boek *Alkibiades* legt hij uit dat volgens oude Griekse theorieën elke staatsvorm een positieve en een negatieve pendant heeft. Zo kent de monarchie haar tegenhanger in de vorm van de tirannie, en de aristocratie in de oligarchie. Ook de democratie heeft een negatieve pendant en die wordt in het Grieks *ochlocratie* genoemd: de dictatuur van de massa.

Volgens Pfeijffer is democratie een kwetsbaar bezit dat aan zichzelf ten onder kan gaan en kan vervallen in een dictatuur, zoals gebeurde in het oude Athene en in de huidige tijd gebeurt in landen om ons heen. Tekenen dat in Nederland de democratie vervalt in een ochlocratie is volgens Pfeijffer dat politici bang zijn voor de publieke opinie. Er is nauwelijks nog een politicus die de moed heeft om een langetermijnvisie te ontwikkelen: niemand durft verder te kijken dan de volgende opiniepeiling.

80 SCP (2024b), p. 55.
81 SCP (2025), p. 5.
82 Zie ook: www.filosofie.nl/ilja-leonard-pfeijffer-alkibiades-een-democratie-kan-aan-zichzelf-ten-onder-gaan/.

Een ander symptoom is een afnemend respect voor de instituties: 'Haags gedoe' of 'nepparlement'. Ten slotte is er in een ochlocratie sprake van versnippering, waarbij de politiek een soort gevecht wordt tussen verschillende deelbelangen. De politiek is dan een spel om te winnen voor je eigen achterban – ten koste van anderen. Waartoe dit leidt? Kortademig beleid zonder langetermijnvisie en een gebrek aan oplossend vermogen bij de overheid.

## 2.7 GEHOORD EN GEZIEN WORDEN EN HET VERMOGEN VAN DE OVERHEID DAARIN TE VOORZIEN: AUDITIEVE DEMOCRATIE

Uit onderzoeken en analyses volgt dat de vraag achter de vraag *Is de overheid er voor mij?* vooral gaat over gezien en gehoord worden. Aldus is responsiviteit op te vatten als effectief luisterend (of waarnemend) en opvolgend vermogen van de overheid. Dat moet niet worden verward met gehoorzamend en navolgend optreden, zie ook het onderscheid in noden en wensen. En als de overheid luistert, hoeft zij echt niet in te stemmen met alles wat ze hoort. Aandacht schenken is iets anders dan toegeven aan de eisen van een ander.

Filosofen zeggen graag dat het belangrijkste van luisteren is dat je je vooroordelen af moet leggen. Weinig is moeilijker, de mens is immers op allerlei manieren gevormd. Zo is het ook met het openbaar bestuur. Aandachtig luisteren vraagt om een open houding tussen luisteraar én spreker. Opdat het nog-niet-bekende zich kan tonen. Want echt luisteren doe je omdat je niet alles weet. Echt luisteren doe je omdat je niet in je aannames of vooroordelen wilt blijven hangen. Dat vraagt om (mentale) ruimte die niet beperkt is tot bepaalde groepen, thema's of vragen. En om het loslaten van de impliciete belofte dat er met luisteren ook gehoorzaamd zal worden. Wat overigens ook een uitnodiging is tot aandachtig spreken, in plaats van een modderstroom van meningen.

In de democratie heeft de nadruk altijd gelegen op de vrijheid van spreken. Opvallend weinig aandacht is er voor het luisteren in het publieke debat of voor het 'publiek luisteren', de 'auditieve democratie', zoals Martine Prange, hoogleraar Filosofie van mens, cultuur en samenleving aan Tilburg University het noemt.[83] Er is wel zoiets als een theorie van een 'deliberatieve democratie', waarin gezamenlijke besluitvorming op basis van de uitwisseling van argumenten centraal staat, maar niet van een 'auditieve democratie'.

83 Prange (2024).

Prange wijst erop dat voor echt luisteren in een democratie degene met macht ruimte moet maken voor de ander door zijn macht en privileges opzij te zetten. Oprecht luisteren is dan een politieke daad, omdat de machthebber toenadering zoekt en machtsgelijkheid creëert, wat een zeer gevoelig democratiseringsproces is.

# 3 Deelnemen aan de democratie (met mij): participatie

## 3.1 INLEIDING

Zoals in hoofdstuk 1 al aan bod kwam, gaat het in de ogen van veel mensen niet zo goed met Nederland. Zij hebben onder andere het gevoel dat 'Den Haag' er niet voor hen is, niet naar hun zorgen luistert of niet (daadkrachtig) optreedt bij (langlopende) maatschappelijke problemen, zoals op de woningmarkt, in de zorg, of wanneer het aankomt op bestaanszekerheid. Kortom, het schort de overheid aan luisterend en opvolgend vermogen (responsiviteit).

De kerntaak van de overheid is het behartigen van het algemeen belang. Om dit te kunnen doen moet zij de noden, wensen en belangen van de bevolking kennen en zo mogelijk dienovereenkomstig handelen. In moderne democratieën zijn politici als vertegenwoordigers aangesteld om namens de bevolking het algemeen belang vorm te geven. Maar wanneer een deel van bevolking niet het gevoel heeft dat de overheid er voor hen is en het vertrouwen in politici en hun representatieve vermogen daalt, roept dat al snel de vraag op hoe het dan verder moet. Dat is geen fijne boodschap, maar gelukkig is de steun voor het principe van de democratie nog steeds groot met steunpercentages van meer dan 90%.[84] De 'politiek' komt er beduidend minder goed vanaf. Het SCP vat dat kernachtig samen met de woorden 'meer democratie, minder politiek'.[85] Met dergelijke slogans is de roep om (meer) burgerparticipatie en democratische vernieuwingen nooit ver weg. Bij democratische vernieuwingen gaat het steeds om manieren waarop burgers meer, anders of directer kunnen participeren in de (representatieve) democratie. Hoewel politici en bestuurders regelmatig enthousiast op burgerparticipatie en democratische vernieuwingen reageren en er hooggespannen verwachtingen van hebben, blijken de resultaten in de praktijk meer dan eens tegen te vallen. Twee belangrijke oorzaken hiervoor zijn de zogenaamde participatieparadox en onvoldoende verwachtingsmanagement.[86] In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of en hoe met burgerparticipatie burgers weer het gevoel kunnen krijgen dat de overheid er voor hen is. Daartoe wordt eerst stilgestaan bij de vraag hoe burgerparticipatie en democratie zich tot elkaar verhouden (paragraaf 3.2) en hoe verschillende vormen van democratie nodig zijn om het algemeen be-

84 SCP (2015) en Hendriks (2016).
85 SCP (2015).
86 De participatieparadox ziet op het verschil tussen de beoogde deelnemers aan participatie-instrumenten en de daadwerkelijke deelnemers of gebruikers ervan. Veel participatie-instrumenten worden ingezet met als doel om andere mensen aan te trekken dan degenen die al goed vertegenwoordigd zijn in de representatieve democratie. In de praktijk blijkt echter dat de gebruikers van (nieuwe) participatie-instrumenten in de regel dezelfde mensen zijn die ook goed vertegenwoordigd zijn in de representatieve democratie.

lang zo goed mogelijk te kunnen dienen (paragraaf 3.3). In paragraaf 3.4 wordt dieper ingegaan op verschillende democratische innovaties die de laatste jaren zijn gedaan of voorgesteld. Maken deze democratische vernieuwingen hun beloftes waar, of is er nog werk aan de winkel?

## 3.2 BURGERPARTICIPATIE EN DEMOCRATIE: DE ROL VAN DE BURGER IN DIVERSE DEMOCRATIEMODELLEN

De woorden participatie en democratie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als samentrekking van de Griekse woorden voor volk (demos) en heersen (kratia) is democratie een bestuursvorm waarbij het volk regeert. Om dat te kunnen doen moet het volk ook kunnen participeren. Met deze globale aanduiding is echter nog niets gezegd over de vraag wie er mag participeren in de democratie, *hoe* dit gebeurt en *wanneer*. Met andere woorden, dát de burger mag participeren in een democratie, zegt nog niets over de omvang ervan.

**Democratie-ABC**
In hoofdstuk 1 hebben we al aangestipt wat we onder democratie verstaan. Hier gaan we er nog iets dieper op in.

Een democratie is een bestuursvorm waarbij de machtsuitoefening van de staat is gebaseerd op de wil van het volk. De manier waarop deze volkswil tot stand komt verschilt. Om spraakverwarring tegen te gaan maar toch duidelijk te maken over wat voor soort democratie het gaat, wordt in de literatuur gewerkt met verschillende typografieën. Bekende typografieën zijn de representatieve democratie, (in)directe democratie, deliberatieve democratie, maatschappelijke democratie, consensusdemocratie, participatieve democratie en ga zo maar door. Veel van deze omschrijvingen komen – met een uitleg – ook terug in dit signalement.

Wanneer het gaat om democratische vernieuwingen, het inpassen van participatie-instrumenten en de invloed van burgers op de totstandkoming van het algemeen belang, speelt al snel de vraag 'wie er uiteindelijk het laatste woord heeft'. Zijn dat de gekozen volksvertegenwoordigers uit de representatieve democratie, of moeten zij plaatsmaken voor de (uitkomsten uit de) participatieve democratie? Met participatieve democratie doelen we op verschillende manieren waarop de burger invloed uit probeert te oefenen op de totstandkoming van het algemeen belang. Achter deze omschrijving gaan dus ontzettend veel participatie-instrumenten en democratie-omschrijvingen schuil. Omwille van de leesbaarheid hebben we er niet voor gekozen om al deze omschrijvingen los te benoemen. In plaats daarvan gebruiken we participatieve democratie als parapluterm.

Aan de omschrijving van het woord democratie hebben veel auteurs aandacht besteed.[87] Hetzelfde geldt voor de vraag hoe een democratie kan worden vormgegeven.[88] Bekende typografieën zijn onder andere directe, indirecte, representatieve of parlementaire democratie.[89] Voortbordurend op het werk van Lijphart komt Hendriks tot vier democratiemodellen. Dit doet hij door Lijpharts onderscheid tussen aggregatieve en integratieve democratieën[90] te kruisen met het onderscheid tussen directe en indirecte democratieën. Daarmee bestaat zijn model uit de vragen hoe democratische beslissingen worden genomen en wie die beslissingen neemt. In een aggregatieve democratie wordt een beslissing als democratisch gezien zodra er een meerderheid voor is: 50+1. Integratieve democratie is niet tevreden met een dergelijke wiskundige benadering, maar legt de nadruk op het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak. Bij het onderscheid tussen directe en indirecte democratie draait het om de vraag namens wie de beslissingen worden genomen. Bij directe democratie kiezen burgers zelf. In een indirecte democratie wordt dit voor hen gedaan door volksvertegenwoordigers. Daarmee levert Hendriks aanpak de volgende democratiemodellen op: [91]

| | **Aggregatief (stemmen: 50+1)** | **Integratief (praten: breed draagvlak)** |
|---|---|---|
| Indirect (representatief) | Penduledemocratie | Consensusdemocratie |
| Direct (zelfbeschikking) | Kiezersdemocratie | Participatiedemocratie |

Met deze indeling kan een begin worden gemaakt met de beantwoording van de vraag hoe participatie er in de verschillende modellen uitziet. In een penduledemocratie is de rol van de burger beperkt. De burger kan tijdens verkiezingen stemmen, maar zodra de verkiezingen achter de rug zijn, is de rol van de burger in principe uitgespeeld.[92] De naam 'pendule' wordt aan dit model gegeven vanwege de (potentieel grote) slingerbeweging die kan optreden zodra er verkiezingen zijn geweest. Voorbeelden van dit model zijn onder andere te vinden in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten en worden (vaak) gecombineerd met een districtenstelsel. Hierdoor geldt het adagium *'winner takes all'*. De pendule kan na een verkiezing de andere kant op slingeren en zo tot het resultaat leiden dat de nieuwe regering het tegenovergestelde van de vorige is. In de penduledemocratie is de rol van de burger dus

87 Zie voor een aantal voorbeelden Pateman (1970). In Hendriks (2006, p. 36) is een kader met enkele bekende definities opgenomen.
88 Pateman (1970) en Hendriks (2006) beschrijven meerdere manieren.
89 Dit is nog niet eens een fractie van alle vormen. Zie Hendriks (2006).
90 Lijphart (1984).
91 Hendriks (2006), p. 41.
92 Hendriks (2006), hoofdstuk 3.

beperkt tot verkiezingen, maar wanneer hij kan participeren door zijn stem uit te brengen, is hij daarmee ook direct machtig; de pendule kan door het districtenstelsel zomaar de andere kant op gaan.[93] Daar staat tegenover dat alle stemmen die niet naar de 'winner' zijn gegaan ook 'verloren' zijn; voor coalitievorming is (meestal) geen noodzaak, waardoor deze stemmen niet zijn terug te vinden in de regering. Dit betekent dat minderheden moeilijker een voet aan de grond krijgen in het politieke landschap.[94]

Omdat een consensusdemocratie de nadruk legt op het creëren van zo veel mogelijk draagvlak, het zoeken naar gemeenschappelijkheid en het overbruggen van tegenstellingen, is er in dit model meer ruimte voor burgerparticipatie. Burgers mogen – uiteraard – stemmen tijdens periodieke verkiezingen, maar anders dan in de penduledemocratie is hun rol dan niet voor een aantal jaren uitgespeeld. Om zo veel mogelijk draagvlak te hebben moeten burgers worden betrokken bij het formuleren en uitvoeren van beleid. Dit heeft ook gevolgen voor het kiessysteem. Om zo veel mogelijk draagvlak te kunnen genereren is het belangrijk om meerdere invalshoeken te kennen en op te nemen. Dat betekent dat er sprake moet zijn van evenredige vertegenwoordiging. Vergeleken met de penduledemocratie lijkt de invloed van de burger in een consensusdemocratie dus groter te zijn, maar die invloed moet ook niet te groot worden voorgesteld. Een consensusdemocratie laat inderdaad meer ruimte voor burgerparticipatie buiten verkiezingen, maar omdat de aard van het systeem is gericht op dialoog en 'er samen uitkomen' is de rol van de burger die van inspreker en input-leverancier. De kans dat de kiezer voor een flinke aardverschuiving zorgt, is in de consensusdemocratie dus klein. Als voordeel hebben consensusdemocratieën als Nederland, België en Duitsland, de evenredige vertegenwoordiging en het zoeken naar breed draagvlak waarin zo veel mogelijk mensen zich herkennen.[95] Tegelijkertijd schuilt hierin het gevaar van de Ostrogorski-paradox: na langdurig onderhandelen en politieke uitruil ontstaat uiteindelijk een overeenstemming waarin niemand zich echt kan herkennen. Van Thijn wijst in dit verband op het gevaar van de 'tangdemocratie'. Omdat gematigde keuzes nauwelijks het verschil kunnen maken, worden kiezers naar de uiteinden van het politieke spectrum gedreven.[96]

Waar de consensusdemocratie zich laat kenmerken door veel inspraak maar minder (beslissende) invloed van burgers, is dat in de participatiedemocratie anders. Zoals de naam al min of meer doet vermoeden, is de burger de alfa en de omega in de participatiedemocratie. Er wordt zo veel mogelijk bottom-up gewerkt, waarbij iedereen op voet van gelijkheid mag inspreken en meeden-

93 Hendriks (2006), p. 66.
94 Zie Hendriks (2006), hoofdstuk 3 voor meer voor- en nadelen.
95 Hendriks (2006), hoofdstuk 4.
96 Van Thijn (1991).

ken en het de burger vrijstaat om zeer uiteenlopende voorstellen te doen voor verdere actie. Om beslissingen en optreden van zo veel mogelijk legitimatie te voorzien, wordt ook in de participatiedemocratie naar een zo ruim mogelijk draagvlak gezocht. Anders dan in de consensusdemocratie gebeurt dit niet door inspraak, maar door deliberatie. [97] Dat klinkt vreemd, omdat inspraak een vorm van deliberatie is. Maar omdat inspraak pas plaatsvindt wanneer er al een (in concept) uitgewerkt plan op tafel ligt, is inspraak toch iets hiërarchischer dan het ideaal dat de participatiedemocratie voor ogen heeft.[98] Het voordeel van de participatiedemocratie is de nadruk op inclusie – iedereen doet mee op voet van gelijkheid – en de prominente rol van de burger in alle facetten van beleids- en besluitvorming en vervolgens uitvoering. De burger heeft in de participatiedemocratie echt iets in de melk te brokkelen, als vormgever, uitvoerder én controleur. Deze voordelen zijn ook direct belangrijke nadelen. Een participatiedemocratie is juist door de grote nadruk op participatie door iedereen ontzettend tijdrovend, onpraktisch en bovendien utopisch. Niet iedereen wil op een dergelijke intensieve manier participeren.[99] Daarmee is het model eigenlijk niet geschikt om op grote schaal toe te passen. Het is dan ook niet vreemd dat de hedendaagse voorbeelden die bij dit model passen te vinden zijn in concrete projecten, zoals participatief begroten,[100] en dus niet voorkomen op landelijk niveau.

Ook in de kiezersdemocratie staat de burger centraal, maar anders dan in de participatiedemocratie is zijn invloed beperkt tot een 'digitale' keuze; voor of tegen een bepaalde maatregel. Zodra de stemmen zijn geteld is het, totdat er weer iets te kiezen valt, voor de burger weer *business as usual*. In plaats van overleg – de stokpaardjes van de consensus- en participatiedemocratie – draait het in de kiezersdemocratie dus weer om stemmen. Net als de participatiedemocratie is de kiezersdemocratie geen hoofdvorm, maar zijn er stelsels die erdoor zijn beïnvloed. Dat geldt bijvoorbeeld voor referenda en de (New England) *town meetings*.[101] Het voordeel van de kiezersdemocratie is dat het burgers voor een duidelijke – digitale – keuze stelt. Hierdoor is snel duidelijk hoe 'het volk' over een bepaald thema denkt en er dus volgens hen gehandeld moet worden. Tegelijkertijd kunnen vraagtekens worden gezet bij de moge-

97 Hendriks (2006), hoofdstuk 6.
98 Hendriks (2006), p. 95.
99 Dit is de positief geformuleerde manier van dit nadeel. Het kan ook negatiever worden geformuleerd: wanneer de participatiedemocratie radicaliseert, worden burgers die niet participeren gewantrouwd. De vrijheid om niet mee te doen wordt ondergeschikt gemaakt aan het belang van de groep; men moét dus meedoen. Hendriks (2006), p. 144. Zie ook Irwin en Andeweg (1981), p. 204.
100 Bij deze vorm van participatie bepalen burgers hoe een deel van de gemeentelijke begroting wordt ingezet. Zie hierover ook Westerweel (2021), hoofdstuk 9-10, en Baiocchi en Ganuza (2016), hoofdstuk 4-5.
101 Town meetings zijn vergaderingen waarbij burgers bij elkaar komen en voorstellen doen en stemmen over beleid.

lijkheid om ingewikkelde thema's terug te brengen tot een simpel 'bent u voor of tegen?'.[102] Daarnaast zorgen bindende referenda voor enorme kiezersinvloed, maar tegelijkertijd moet, afhankelijk van de vorm, worden opgepast voor de tirannie van de meerderheid.[103]

**Correctieve referenda: vervanging van het parlementaire proces of een aanvulling?**

Referenda zijn er in allerlei soorten en maten; bindend, of niet bindend, op initiatief van burgers (raadgevend), of juist op initiatief van de overheid. Ook is het mogelijk om referenda als spreekwoordelijke 'noodrem' in te zetten in de vorm van een correctief referendum. Bij deze referendumvorm spreekt de kiezer zich uit over wetgeving die in principe al door het parlement is aangenomen, maar nog niet of pas recent in werking is getreden. Het doel van een correctief referendum is om nieuwe wetgeving die in principe klaar is om in werking te treden, of net in werking is getreden tegen te houden of terug te draaien. Voorafgaand aan een correctief referendum hebben dus het normale parlementaire proces en het bijbehorende politieke debat plaatsgevonden. Op basis van dit proces en na de gebruikelijke aanpassingen en uitruil die plaatsvindt in een consensusdemocratie is wetgeving tot stand gekomen. In het correctief referendum staat de uitkomst van dat parlementaire (uitruil) proces centraal; is de kiezer tevreden met de concrete uitkomst die het parlementaire proces heeft opgeleverd, of niet? Bekeken door deze bril is een correctief referendum een mooie aanvulling op de representatieve democratie.[104]

## 3.3 BURGERPARTICIPATIE ALS AANVULLING OP DE REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE: DE TOTSTANDKOMING VAN HET ALGEMEEN BELANG

Geen enkel democratiemodel is vrij van de invloeden en aspecten uit andere modellen. Zo kan Nederland met zijn grote nadruk op polderen worden omschreven als een consensusdemocratie, terwijl voor veel beslissingen een minimale meerderheid in principe voldoende is.[105] En in veel indirecte – representatieve – democratieën zijn door middel van een referendum ook directe invloeden te vinden. Hendriks' tabel laat echter wel zien hoeveel ruimte er buiten verkiezingen is voor participatie. Daarmee is nog niet gezegd waarom burgers (buiten verkiezingen) zouden moeten participeren. In alle moderne democratieën bestaat de hoofdvorm uit een vorm van representatie. Men zou

102 Wagenaar (2023a).
103 Zie voor een overzicht van de voor- en nadelen Hendriks (2006), p. 118-123.
104 Staatscommissie parlementair stelsel (2018).
105 Hendriks (2006), hoofdstuk 4.

kunnen denken dat de rol van de burger daarmee is uitgespeeld. Tijdens verkiezingen heeft de burger – in zijn ogen – capabele mensen een mandaat gegeven om de komende periode zijn belangen en het algemeen belang te behartigen en daarmee is de kous af, in ieder geval voor een tijdje. Deze gedachtegang is in het denken over de democratie zeer invloedrijk geweest.[106] Tegelijkertijd wordt er door voorstanders van meer burgerparticipatie op gewezen dat een representatief stelsel niet voldoende is, maar dat er aanvullingen nodig zijn om het algemeen belang te kunnen behartigen. Die aanvullingen worden gezocht en gevonden in vormen van burgerparticipatie.

In een representatieve democratie handelen gekozen politici namens de bevolking. De reden voor een representatieve democratie is allereerst praktisch; alle stemgerechtigde burgers de mogelijkheid geven om over elke beslissing mee te denken en te stemmen is onhoudbaar gezien het aantal potentiële stemmers en het aantal overheidstaken. Daarnaast biedt de representatieve democratie ook ruimte voor specialisatie, doordat beroepspolitici de tijd en ruimte krijgen om zich in (bepaalde) overheidsdossiers te bekwamen.

Verkiezingen zijn een effectieve manier om vertegenwoordigers te selecteren en een inschatting te maken van wat de bevolking wil. Tegelijkertijd zijn verkiezingen ook een gebrekkig instrument om het algemeen belang te kunnen construeren. Het aantal overheidstaken is in de loop van de twintigste eeuw enorm uitgebreid en verkiezingsprogramma's bevatten zo veel onderwerpen, dat verkiezingen onvoldoende richtinggevend zijn om op zichzelf de wensen van de bevolking te kennen. De verkiezings- en partijprogramma's van politieke partijen bevatten in grote lijnen dezelfde thema's en onderwerpen. Hoe echter met een bepaald onderwerp wordt omgegaan in termen van aanpak, oplossingen en prioriteit kan sterk verschillen al naargelang de politieke kleur[107]. Bovendien is er in Nederland de noodzaak om coalities te vormen, waardoor prioriteiten en oplossingen nog verder uitgeruild worden om een werkbare coalitie te kunnen creëren. Om het algemeen belang te kunnen behartigen is er daarom naast verkiezingen een rol weggelegd voor burgerparticipatie. Een eerste manier waarop dit kan worden gedaan, is door invloeden uit de directe democratie te incorporeren. In een referendum kunnen burgers zich uitlaten over een concrete overheidshandeling en door middel van een burgerinitiatief als agenderingsinstrument kan het signaal worden afgegeven dat een bepaald onderwerp (hoger of opnieuw) op de politieke agenda moet komen te staan. Een andere manier om de invloed van burgers binnen de representatieve democratie te verhogen is door er deliberatieve elementen uit de participatiedemocratie aan toe te voegen. Bij deliberatie draait het om het

106 Tot de voorstanders van deze vorm van burgerparticipatie behoren invloedrijke namen als Schumpeter (1943) en Sartori (1962).
107 Akerboom (2018), p. 34-37.

uitwisselen van standpunten en kennis ten aanzien van een bepaald onderwerp. Het uitgangspunt hierbij is dat in beginsel iedereen mag deelnemen aan het debat en dat deelname op voet van gelijkheid plaatsvindt.[108]

Verkiezingen (ook referenda) laten zien hoe de bevolking stemt. De vraag is vervolgens hoe het algemeen belang tot stand komt. Het algemeen belang hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de wil van de (heersende politieke) meerderheid. Door deliberatieve invloeden toe te voegen wordt geprobeerd om dit gebrek in de representatieve democratie te helen. Het idee achter deliberatieve invloeden is namelijk dat door standpunten en kennis uit te wisselen deelnemers worden gedwongen om te leren van anderen en zich niet alleen op hun eigen belang te richten. In plaats daarvan zouden zij gedwongen zijn om het grotere geheel in hun overwegingen te betrekken, waardoor deliberatieve invloeden bijdragen aan het formuleren van het algemeen belang.

Door verkiezingen krijgen politici een mandaat van de kiezer en is in grote lijnen duidelijk wat de burger vindt en hoe hij dus gerepresenteerd wil worden. Maar omdat verkiezingen onvoldoende richtinggevend zijn, worden deliberatieve en directe democratie-invloeden toegevoegd. Dat betekent dat de representatieve en participatieve[109] democratie met elkaar in verbinding staan.[110] Zij hebben elk hun sterke en zwakke kanten en kunnen elkaar in die zin dus aanvullen.

## 3.4 DEMOCRATISCHE INNOVATIES

Hiervoor is al meermaals aangehaald dat de representatieve democratie niet meer voor iedereen goed werkt. De representatieve democratie krijgt regelmatig het verwijt een plek te zijn voor (voornamelijk) hoogopgeleide witte mannen van middelbare leeftijd. Die constatering is niet nieuw en de zoektocht naar een oplossing – een diversere en inclusievere representatieve democratie – is dat ook niet. De afgelopen jaren is veel geschreven en gediscussieerd over democratische innovaties, oftewel over (nieuwe) manieren waarop burgers zich in het politieke domein kunnen mengen.[111] Ook is er veel geëxperimenteerd. De vraag daarbij is wat de democratische innovaties hebben opgeleverd; werden daadwerkelijk nieuwe wegen naar de macht ge-

108 Zie Pateman (1970), Irwin en Andeweg (1981), Habermas (1981).
109 Met participatieve democratie doelen we op verschillende manieren waarop de burger invloed probeert uit te oefenen op de totstandkoming van het algemeen belang. Achter deze omschrijving gaan dus ontzettend veel participatie-instrumenten en democratie-omschrijvingen schuil. Denk bijvoorbeeld aan referenda, mini-publieken en alle vormen van deliberatieve instrumenten. Omwille van de leesbaarheid hebben we ervoor gekozen om niet al deze omschrijvingen los te benoemen, maar participatieve democratie als parapluterm te gebruiken.
110 Akerboom (2018), p. 34-37.
111 Hendriks (2023), p. 2.

baand? En, niet geheel onbelangrijk, zorg(d)en zij wat participanten betreft voor een diversere aanvulling op de representatieve democratie? Hieronder komen drie vormen van democratische innovatie aan bod waar de laatste jaren veel om te doen is geweest: het referendum, het burgerforum en maatschappelijke initiatieven (uitdaagrecht).

### *3.4.1 Kiezen: referenda*

Een bekende manier om burgers buiten reguliere verkiezingen invloed te geven op besluitvorming is door referenda. Op landelijke niveau geldt momenteel geen wetgeving over referenda, maar dat neemt niet weg dat het onderwerp regelmatig terugkeert op de politieke agenda.[112] Op gemeentelijk niveau zijn er wel de nodige referendumverordeningen van kracht. Ongeveer één op de vier gemeenten heeft het referendum opgenomen in een lokale verordening.[113] Een referendum kan op verschillende manieren worden ingestoken: op initiatief van het (gemeente)bestuur of op initiatief van de kiezer, als input voordat een besluit is genomen of juist achteraf als noodrem. In alle gevallen is sprake van een toernooimodel: een strijd tussen de voor- en tegenstanders, waartussen de kiezer in het referendum een keuze mag maken. Dat levert op het eerste gezicht een duidelijke uitslag op: 'de kiezer' is voor of tegen. Deze vermeende duidelijkheid is direct de achilleshiel van het referenduminstrument. Op lokaal niveau gaan referenda regelmatig over brede en complexe onderwerpen, zoals de Hoofdgroenstructuur[114] of de Woonvisie.[115] In zulke gevallen richt het debat zich vaak op één of enkele specifieke onderdelen van de (aanstaande) besluitvorming. Dat maakt de keuze in het stemhokje en de interpretatie van de uitkomst vaak ingewikkeld.[116] Dat neemt niet weg dat het referendum voor de kiezer een laagdrempelig instrument is, waarbij hij bovendien echt iets in de melk te brokkelen heeft. Bij lokale referenda wordt namelijk meestal conform de referendumuitslag besloten.[117] Maar is het referendum ook een aanvulling op de representatieve democratie, in de zin dat het andere burgers aantrekt? Onderzoek naar (lokale) referenda heeft uitgewezen dat de opkomst bij referenda lager is dan bij algemene verkiezingen. Ook bij referenda is een over-participatie van mannen, ouderen, politiek geëngageerden en hogeropgeleiden te zien.[118]

112 Op de website van de Nederlandse Grondwet is een mooi overzicht te vinden van de verschillende initiatiefvoorstellen die de afgelopen jaren de revue hebben gepasseerd: Correctief referendum - Nederlandse Grondwet.
113 Van der Krieken (2019).
114 Gemeente Amsterdam (2024).
115 Gemeente Houten (2021).
116 Om aan dit knelpunt tegemoet te komen is het mogelijk om het referendum anders in te richten. Zie Wagenaar (2023b).
117 In 67,4% van de gevallen om precies te zijn: Van der Krieken (2019).
118 Jacobs e.a. (2018), paragraaf 3.5. Van der Burg en Van der Meer (2017).

**Het referendum op nationaal niveau**
Tussen 2015 en 2018 was de Wet raadgevend referendum (Wrr) van kracht. Op basis van deze wet was het mogelijk om – indien er minimaal 300.000 handtekeningen waren verzameld – een referendum te houden over aangenomen wetten. Zoals de naam al aangeeft, was de uitslag raadgevend en daarmee dus niet-bindend. Op basis van de Wrr zijn twee nationale referenda gehouden.[119] Het kabinet-Rutte III heeft de Wrr uiteindelijk ingetrokken, omdat de wet 'niet aan de verwachtingen' voldeed.

Voor, tijdens en na de Wrr zijn diverse voorstellen gedaan om het referendum in enige vorm op te nemen in de (Grond)wet. Deze wetgevingsacties waren meestal niet succesvol.[120] Daar lijkt nu verandering in te komen. Wanneer het wetsvoorstel Bindend Correctief referendum wordt aangenomen, wordt het mogelijk om op verzoek van burgers een referendum te houden over wetsvoorstellen die al zijn aangenomen. De uitslag van het referendum is zoals de naam van het voorstel al aangeeft bindend. De invoering van een bindend referendum vereist een verandering van de Grondwet en daarmee een procedure in twee lezingen.[121] Met de huidige politieke samenstelling lijkt het erop dat de benodigde tweederdemeerderheid in de Kamers gehaald gaat worden.

### *3.4.2 Praten: burgerberaad (ook wel burgerforum of burgertop genoemd)*

Een populair participatie-instrument is het burgerberaad. In een burgerberaad wordt een groep gelote burgers bij elkaar gebracht om over een bepaald thema – energietransitie, klimaat, zorg, verkeersveiligheid – te praten. Het idee is dat deze burgers een afspiegeling van de samenleving vormen en een aantal keren samenkomen om over het betreffende thema te discussiëren. Hierin worden zij bijgestaan door onafhankelijke gespreksleiders. Om ervoor te zorgen dat zij

119 Het referendum over de wet tot goedkeuring van een associatieovereenkomst met Oekraïne (6 april 2016) en het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (21 maart 2018).

120 *Kamerstukken II* 2018/19, 35129, nr. 2 (Voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum). *Kamerstukken II* 2004/05, 30174, nr. 2 (Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum).

121 Een wijziging van de Grondwet is met meer waarborgen omkleed dan een gewone wetgevingsprocedure. Wijziging van de Grondwet moet plaatsvinden in twee lezingen. Dat houdt in dat het wetsvoorstel om de Grondwet te wijzigen twee keer door beide Kamers moet worden behandeld. Tussen beide behandelingen moeten bovendien verkiezingen worden gehouden. In de tweede lezing moet het voorstel tot slot een tweederdemeerderheid halen.

inhoudelijk mee kunnen praten over het thema krijgen de deelnemers informatie van deskundigen en kunnen zij ook met hen in gesprek. Uiteindelijk is het de bedoeling dat door uitgebreide deliberatie het burgerberaad met aanbevelingen voor het betreffende thema komt.

Uit onderzoek blijkt dat Nederlanders het idee achter het burgerberaad steunen.[122] Zij vinden het met name waardevol dat andere perspectieven, belangen en ervaringen in het debat worden 'geladen'. Daarvoor is echter wel noodzakelijk dat die andere geluiden daadwerkelijk aanwezig zijn. Een burgerberaad met een groep gelote burgers kan een oplossing zijn voor het probleem dat speelt bij veel andere vormen van burgerparticipatie. Daaraan nemen vooral de usual suspects deel: hoogopgeleid, wit en man. Burgerberaden bestaan in theorie uit een diverser publiek.[123]

### *3.4.3 Doen: maatschappelijk initiatief (uitdaagrecht / Right to Challenge)*

Ook voor burgers die meer voelen voor doen in plaats van stemmen (referenda) en delibereren (burgerberaad) zijn er participatie-instrumenten. Het gaat dan om instrumenten waarbij burgers samen vorm geven aan hun directe leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en welzijn, wonen of de energietransitie. Zo zijn er burgers die zorgcoöperaties oprichten om ouderen langer in hun vertrouwde omgeving te laten wonen en op die manier zorgkosten uit te sparen, die huizen bouwen of samen met gelijkgestemde buurtbewoners een buurtbatterij aanschaffen.[124] Er worden verschillende benamingen gegeven aan deze vorm van burgerparticipatie. Veelvoorkomende termen zijn maatschappelijk initiatief, buurtinitiatief, burgerinitiatief, burgercollectief en 'doe-democratie'. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) constateerde in 2014 al dat het bij deze vorm van burgerparticipatie steeds draait om (groepen van) burgers zich inzetten voor een taak of belang waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen.[125] De laatste jaren heeft deze vorm van burgerparticipatie, waarbij de nadruk ligt op het 'doen', vooral in de belangstelling gestaan dankzij het uitdaagrecht.[126] Dat is een participatie-instrument waarbij burgers de mogelijkheid krijgen om taken van de overheid 'over te nemen' wanneer zij denken dit beter of goedkoper te kunnen.[127] Onderzoek heeft uitgewezen dat het onderscheid tussen het uitdaagrecht en maatschappelijke

122 SCP en Radboud Universiteit Nijmegen (2021).
123 Binnema en Michels (2016), hoofdstuk 5. Zie over deze thematiek ook Visscher, Hurenkamp en Tonkens (2024), p. 14 e.v.
124 Al wijst onderzoek uit dat loting niet zonder meer voor een diverser publiek zorgt. Vergelijk Driessen (2024a), paragraaf 1.4.
125 Rfv (2014).
126 Driessen (2024a), paragraaf 2.5. Zie ook Wet versterking participatie op decentraal niveau, Stb. 2024/203.
127 Wet versterking participatie op decentraal niveau, Stb. 2024/203. Zie over deze vorm van participatie en het wetsvoorstel ook uitgebreid Driessen (2024a en 2025).

initiatieven zoals omschreven door de Rfv theoretisch is. De redenen voor burgers om initiatieven te ontplooien, de activiteiten die daarbij worden opgezet en de knelpunten die zij daarbij ondervinden zijn gelijksoortig.[128] Wij spreken daarom ook bij uitdaagrecht van maatschappelijke initiatieven.

**Maatschappelijke initiatieven als oplossing voor budgettaire tekorten?**
Het klinkt – en is – heel mooi: burgers die met hun initiatieven bijdragen aan taken en doelen waarvoor ook de overheid zich inzet. Wanneer er bezuinigd moet worden, kan al snel de gedachte ontstaan dat maatschappelijke initiatieven 'het wel overnemen'. Dat is een miskenning van de maatschappelijke waarde die dergelijke initiatieven leveren en gaat uit van een te economische kijk op deze initiatieven.[129] Een overheid die zich uit ideologische of budgettaire overwegingen terugtrekt en verwacht dat de maatschappij (als vanzelf) in het ontstane gat springt, komt bedrogen uit.[130]

Maatschappelijke initiatieven kunnen meestal op de algemene instemming van de overheid rekenen. Een voorondersteld voordeel is namelijk dat deze manier van burgerparticipatie andere burgers aantrekt dan de burgers die zich aangetrokken voelen tot de klassieke representatieve democratie en deliberatieve participatievormen. Op die manier zou deze vorm van burgerparticipatie een mooie aanvulling zijn op andere participatievormen en -instrumenten en een antwoord zijn op de gebreken in de klassieke representatieve democratie.[131]

Onderzoek heeft inmiddels aangetoond dat ook participatie-instrumenten die in eerste instantie zien op het 'doen' voornamelijk worden gebruikt door de *usual suspects*.[132] Wanneer de samenstelling van initiatiefnemers iets meer gaat in de richting van vrouwen, mensen met een migratieachtergrond of praktisch opgeleiden, dan hebben zij vrijwel allemaal veel sociaal kapitaal.[133] Daarmee wordt gedoeld op het gegeven dat zij vaker aangesloten zijn bij diverse verenigingen – kerk, vakbond, politieke partij, sportvereniging, enzovoort – en daardoor een groter netwerk hebben en over bureaucratische vaardigheden beschikken zoals plannen, subsidies en vergunningen aanvragen, en ver-

128 Driessen (2024a).
129 Idem.
130 Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006). Tonkens (2006).
131 Denktank VNG (2013).
132 Tonkens (2015). Van der Harst, Bredewold en Tonkens (2019).
133 Tonkens en Verhoeven (2011). Denters e.a. (2013).

gaderen. Deze bureaucratische vaardigheden zijn van groot belang bij het starten en uitvoeren van een maatschappelijk initiatief.[134] Eigenlijk is dat ook geen verrassing. Om een maatschappelijk initiatief van de grond te krijgen is veel en intens contact met de overheid noodzakelijk. Zo moeten vergunningen en ontheffingen worden aangevraagd, net als subsidies om over voldoende financiële middelen te beschikken. Zelfs bij een participatie-instrument dat is gericht op het 'doen', komen dus veel bureaucratische vaardigheden kijken.

134 Denters e.a. (2013).

# 4 Divers en inclusief (van mij): representatie

## 4.1 INLEIDING

Voor het functioneren van een democratie is het belangrijk dat mensen het gevoel hebben erbij te horen en mee te kunnen doen. Representatie kan dit gevoel versterken of verzwakken. In dit hoofdstuk kijken we naar vormen van representatie. Ook gaan we dieper in op de concepten diversiteit en inclusie, omdat deze kunnen worden beschouwd als middelen die moeten leiden tot gelijke toegang tot de macht, een belangrijk principe van de democratie. Daarbij is het relevant onderscheid te maken naar (demografische) persoonskenmerken en naar discursieve (ook wel epistemische) gezichtspunten en perspectieven. Ook gaan we in op het concept van maatschappelijke democratie en hoe gekende en ongekende belangen tot de overheid komen. Ten slotte kijken we naar een belangrijke graadmeter voor de democratie: verkiezingen.

## 4.2 REPRESENTATIE IN EEN DEMOCRATIE

Een van de functies van democratie is het kanaliseren van politieke tegenstellingen met woorden in plaats van geweld. Volksvertegenwoordigende lichamen nemen daarin een cruciale positie in. Een volksvertegenwoordiging is ten minste bedoeld om bestaande meningsverschillen te beslechten. Het is daarom de essentie van de volksvertegenwoordiging om verdeeld te zijn. Een niet verdeelde volksvertegenwoordiging is een *contradictio in terminis* en zij is overbodig omdat zij beslissingen zal nemen die zonder haar ook worden genomen.

Nu een per definitie verdeelde volksvertegenwoordiging toch beslissingen moet nemen, bestaat de kans op een verschil tussen vertegenwoordiging en electoraat. Een deel van de onvrede van mensen over politiek en bestuur heeft hier betrekking op: mensen zijn kritisch over de politiek-bestuurlijke cultuur en zien een grote afstand tussen 'Den Haag' en de bevolking. Wanneer burgers het gevoel hebben niet vertegenwoordigd te zijn, ervaren zij dit als reële tekortkomingen van de democratie.

Ankersmit[135] maakt onderscheid tussen mimetische en esthetische representatie. Volgens de mimetische representatietheorie behoort de volksvertegenwoordiging een zo accuraat mogelijke afspiegeling van het vertegenwoordigde volk te zijn. De identiteit van representant en gerepresenteerde is volgens deze theorie het ideaal van alle politieke representatie. Dat komt tegemoet aan de herkenbaarheid, oftewel: mensen in het parlement (of

135 Ankersmit (1987).

gemeenteraad of provinciale staten) zijn zoals de kiezer. Representant en gerepresenteerde behoren tot dezelfde groep, zij zijn onderling vergelijkbaar en tot elkaar herleidbaar. Een groep, kortom, waarin men van de gerepresenteerde naar representant kan redeneren zonder daarbij een wezenlijk nieuw element te ontmoeten. De andere kant hiervan is dat het parlementaire handwerk zinloos is: waarom delibereren wanneer de representant uiteindelijk toch gebonden blijft aan de opinies van de gerepresenteerden? Uiteindelijk reduceert dit de representant tot een brievenbus van de kiezer.

Volgens de esthetische representatietheorie kan men pas van representatie spreken, wanneer er juist wél een verschil bestaat tussen representant en gerepresenteerde. De representant kan geen substituut voor de gerepresenteerde zijn als hij identiek is aan de representant. Juist omdat bij de kiezers geen gemakkelijk te ontwaren opinie leeft, hebben wij representatie. Representatie vindt haar zin en betekenis in het onbestemde en multi-interpretabele karakter van de te representeren werkelijkheid.

Door de esthetische representatie wordt het individu tot staatsburger. Want wanneer representant en gerepresenteerde samenvallen (de mimetische representatie), hoeft het individu nooit buiten zichzelf te treden, de wereld te bezien vanuit een ander standpunt dan dat van hemzelf en zal hij daarom altijd een vreemdeling blijven in de politieke orde.

Volgens Ankersmit is de politieke werkelijkheid niet iets dat eerst een gegeven is en vervolgens gerepresenteerd moet worden. Het tegenovergestelde is het geval: de politieke werkelijkheid ontstaat eerst na en dankzij representatie.

**Representatie en het Koninkrijk: democratisch tekort Caribische landen**
Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. Hoewel deze landen formeel als gelijkwaardig en autonoom worden beschouwd, ontbreekt het aan democratische vertegenwoordiging van Nederlanders uit de Caribische landen bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau.[136]

De basis voor het Koninkrijk is vastgelegd in het Statuut van 1954 (met wijzigingen in 1975, 1986 en 2010), een regeling die de koloniale periode formeel beëindigde en sindsdien bepaalt welke zaken tot de gezamenlijke aangelegenheden behoren – voornamelijk buitenlandse betrekkingen, defensie, het Nederlanderschap en de monarchie – en welke zaken onder de autonome bevoegdheden van de afzonderlijke landen vallen.

136 Vergelijk Karapetian (2024).

Elk land beschikt over een eigen grondwet, parlement en regering. Het Koninkrijk als geheel wordt bestuurd door een Koninkrijksregering,[137] die bestaat uit de Nederlandse regering, aangevuld met drie Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze ministers hebben echter veel minder invloed. Dit maakt dat de Nederlandse en de Koninkrijksregering niet veel van elkaar verschillen.[138]

Ondanks dat er wel een rijksministerraad bestaat, kent het Koninkrijk geen apart Koninkrijksparlement, waardoor de controle op de Koninkrijksregering uitsluitend in handen is van het Nederlandse parlement. Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen zelf de Koninkrijksregering niet ter verantwoording roepen. Dit betekent dat burgers in de Caribische landen geen directe invloed hebben op de samenstelling van het parlement dat beslissingen neemt over Koninkrijksaangelegenheden. Ze zijn immers uitgesloten van het kiesrecht voor de Tweede Kamer en zijn ook niet vertegenwoordigd in de Eerste Kamer. Het Nederlandse parlement kan wetten en verdragen aannemen die voor het hele Koninkrijk gelden, zonder dat de burgers in de Caribische landen daar invloed op hebben. Dit democratisch tekort staat haaks op een fundamenteel principe van de representatieve democratie: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op het bestuur waaronder ze vallen.[139]

De wens om dit democratisch tekort te verkleinen, wordt breed gedragen binnen alle landen van het Koninkrijk. De delegaties van de vier parlementen erkennen dat het probleem al jarenlang op de politieke agenda staat, maar dat de vooruitgang beperkt blijft. In 1997 noemde toenmalig Eerste Kamerlid Hirsch Ballin het een ‘weeffout in het Statuut dat er geen democratische controle is op besluiten op Koninkrijksniveau’.[140] Tijdens het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) van juni 2024 – het platform waarin de vier parlementen van het Koninkrijk overleggen – zijn daarom afspraken gemaakt. Zo zal een werkgroep van onafhankelijke wetenschappers zich buigen over het democratisch tekort en bestaande en nieuwe voorstellen analyseren. De Raad van State van het Koninkrijk heeft in een spontaan advies van oktober 2024 eveneens aandacht besteed aan dit democratisch tekort. In het advies wordt een concreet voorstel gedaan: uitbreiding van het actieve kiesrecht voor

137 Bij de totstandkoming van het Statuut is bewust gekozen voor deze constructie. De belangrijkste bezwaren waren dat een eigenstandige Koninkrijksstructuur te zwaar was voor de Caribische landen met een, in vergelijking met Nederland, geringe bevolkingsomvang. Een dergelijke structuur zou een te groot beslag leggen op de beperkte personele capaciteit van de Caribische landen.
138 Veenendaal (2024a).
139 Karapetian (2024).
140 Karapetian (2019), p. 407.

de Tweede en Eerste Kamer naar Nederlanders in de Caribische landen. Tegelijkertijd wijst de Raad erop dat deze maatregel verschillende uit dagingen met zich meebrengt, zoals in het rapport wordt uiteengezet.[141] Ook andere alternatieven worden geopperd vanuit verschillende (wetenschappelijke) hoeken, waaronder het instellen van een Koninkrijksparlement.[142]

## 4.3 VORMEN VAN REPRESENTATIE

Er zijn verschillende manieren om naar vertegenwoordiging te kijken. De staatscommissie parlementair stelsel onderscheidt de volgende vormen van vertegenwoordiging:[143] vertegenwoordiging als afspiegeling, inhoudelijke vertegenwoordiging en symbolische representatie. Dit ligt in lijn met de indeling die Pitkin maakt:[144]

1. formalistische representatie: de manieren waarop een vertegenwoordiger wordt gekozen en de invloed van diens mening en besluiten;
2. symbolische representatie: de mate waarin de kiezers vinden dat een gekozene hen vertegenwoordigt;
3. descriptieve representatie: de mate waarin gekozene en kiezer bepaalde kenmerken delen, dat kunnen belangen of ervaringen zijn;
4. substantieve representatie: de mate waarin het beleid van de gekozene de belangen/wensen van diens kiezer behartigt.

Een nog andere vorm van vertegenwoordiging wordt in de literatuur geduid als discursieve representatie.[145] Democratie kan zowel de representatie van discoursen als van personen of groepen inhouden. Discursieve representatie gaat over welke waarden, belangen, perspectieven en kennis vertegenwoordigd zijn. Discursieve representatie ondersteunt vele aspecten van de deliberatieve democratie en is vooral van toepassing op omgevingen waarin een goed gedefinieerde demos ontbreekt.

## 4.4 DESCRIPTIEVE REPRESENTATIE, OFTEWEL: HET BELANG VAN DIVERSITEIT EN INCLUSIE[146]

Descriptieve representatie is een belangrijk kenmerk van het functioneren van de democratie. Het idee is dat als de achtergronden van de vertegenwoordigers sterk verschillen van de algehele bevolking, er beperkt sprake kan zijn van inhoudelijke politieke vertegenwoordiging van verschillende groepen. Want wanneer burgers zich niet herkennen in het openbaar bestuur, zijn instituties

141 Spontaan advies over 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk - Raad van State.
142 Onder andere door G. Karapetian (2024) en W. Veenendaal (2024b).
143 Staatscommissie parlementair stelsel (2018), vanaf p. 54.
144 Political Representation (Stanford Encyclopedia of Philosophy).
145 Dryzek en Niemeyer (2008), p. 481-493.
146 Vergelijk Ministerie van BZK (2019).

en beleid, ligt het gevoel niet vertegenwoordigd te zijn op de loer. Dus is het in de democratie van belang dat de overheid een afspiegeling van de samenleving is, zonder door te slaan naar mimetische representatie.

Politieke gelijkheid in een pluriforme samenleving is een belangrijke voorwaarde in elke democratie. Studies naar de vertegenwoordiging van historisch ondervertegenwoordigde groepen bevestigen dat diversiteit en inclusie een positief effect hebben op het functioneren van de democratie, sociale cohesie, vertrouwen in de politiek en de acceptatie van verkiezingsuitslagen, en op verandering van heersende normen en stereotypen. Bovendien gaat van een evenwichtig samengesteld parlement het signaal uit dat politiek een gedeelde verantwoordelijkheid is en levert het de samenleving nieuwe rolmodellen. En rolmodellen inspireren weer nieuw politiek talent dat niet tot de dominante meerderheid behoort. Het argument voor rolmodellen gaat niet per se over de inhoud, maar heeft een symbolische functie. Meerdere studies tonen verder aan dat politici met verschillende achtergronden standpunten inbrengen die anders over het hoofd worden gezien. Eigenlijk is het niet meer dan logisch dat de politiek een afspiegeling van de bevolking is. Afwijking hiervan wijst logischerwijs op structurele discriminatie en uitsluiting van bepaalde groepen. [147]

Descriptieve en substantieve representatie staan met elkaar in verband, oftewel: het idee is dat door een toename van mensen die op jou lijken, jouw inhoudelijke belangen, jouw sociaaleconomische achtergrond ook beter vertegenwoordigd zijn. Uit SCP-onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat descriptieve representatie voor mensen met een migratieachtergrond de eerste stap is naar ervaren inhoudelijke vertegenwoordiging.[148]

Uit het NKO[149] blijkt dat Nederlanders matig ervaren dat de politiek hen vertegenwoordigt: 31% voelt zich (zeer) goed vertegenwoordigd, 26% (zeer) slecht en 43% zit daartussenin. Nederlanders uit de hoogste klasse die hun status belangrijk vinden ervaren de meeste representatie. Islamitische Nederlanders die veel waarde hechten aan hun geloof voelen zich het slechtst vertegenwoordigd. Overigens is het niet altijd zo dat mensen zich slecht vertegenwoordigd voelen als er weinig mensen in de politiek zitten die op hen lijken. Zo voelen LHBTIQA+'ers zich niet slechter vertegenwoordigd dan heteroseksuelen. Of je vindt dat de politiek jou goed vertegenwoordigt, hangt af van met welke groep je je identificeert. Zo voelen Nederlanders met een Aziatische, Afrikaanse of Latijns-Amerikaanse achtergrond zich beter vertegenwoordigd als ze zich meer identificeren met Nederland. Wie politici zijn, waar

147 Vergelijk Ministerie van BZK (2019).
148 Dagevos en Vermeulen (2024).
149 NKO (2024), p. 79.

ze voor staan en hoe ze zich gedragen, maken gezamenlijk dat mensen het gevoel hebben dat de politiek er ook voor hen is.

Uit het NKO[150] blijkt verder dat kiesgerechtigden met een migratieachtergrond uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 niet significant minder gebruik hebben gemaakt van hun stemrecht dan kiesgerechtigden zonder migratieachtergrond, iets wat nog wel het geval was bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021. Er zijn ook geen significante verschillen gevonden tussen generaties of verschillende migratieachtergronden. Kiesgerechtigden met een migratieachtergrond blijken in vergelijking met de kiesgerechtigden zonder migratieachtergrond wel significant minder politiek vertrouwen te hebben, zich minder vertegenwoordigd te voelen door de Nederlandse politiek en een minder positief beeld te hebben van het functioneren van de Nederlandse democratie. Dat geldt met name voor personen afkomstig uit de zogenaamde 'klassieke' of grootste migrantengemeenschappen, de mensen die zelf gemigreerd zijn en de mensen die het vaakst zelf discriminatie ervaren hebben.

Tegelijkertijd volgt uit het NKO[151] dat in 2023 kiesgerechtigden met een migratieachtergrond actiever zijn dan kiesgerechtigden zonder migratieachtergrond als het gaat om meer informele vormen van politieke participatie, zoals protestdeelname, acties op sociale media of de mate waarin men via traditionele media politieke zaken aan de orde heeft gesteld. Ook heeft men evenveel politiek zelfvertrouwen, wat onder de kinderen van migranten hoger is dan onder de mensen die zelf gemigreerd zijn.

In lijn met andere studies onderstreept het NKO het belang van ervaren discriminatie voor politieke attitudes van Nederlanders met een migratieachtergrond. Wie meer discriminatie ervaart, heeft minder vertrouwen in de Nederlandse politiek en meer het gevoel dat mensen zoals zij minder goed worden vertegenwoordigd. Deze mensen zijn ook ontevredener met het functioneren van de Nederlandse democratie. Het actief en adequaat bestrijden van discriminatie in de Nederlandse samenleving zou voor een deel van de kiesgerechtigden met een migratieachtergrond dus positieve effecten kunnen hebben op hun waardering, identificatie en vertrouwen in de Nederlandse politiek.

### *4.4.1 Hoe divers en inclusief is de volksvertegenwoordiging?*

Diversiteit en inclusie dragen bij aan de kwaliteit van het openbaar bestuur: het zicht op ondervertegenwoordigde belangen dat nodig is voor het formuleren van het algemeen belang.[152]

150 NKO (2024), p. 106.
151 Idem, p. 107.
152 Vrij naar: Çelik (2020), p. 63-74.

Hoe is het gesteld met diversiteit in het openbaar bestuur? Cijfers uit de Staat van het bestuur 2022[153] laten het volgende beeld zien. De samenstelling van de populatie gemeenteraadsleden en wethouders is over de gehele linie bezien redelijk eenzijdig. Lokale ambtsdragers zijn in meerderheid man, ouder dan 50 jaar en hoogopgeleid. Van de gemeenteraadsleden is 65% man en 35% vrouw, 62% is ouder dan 50 jaar en 69% heeft een diploma op hbo- of wo-niveau. Hoe kleiner een gemeente, hoe ouder de gemeenteraadsleden. De gemiddelde leeftijd van raadsleden in Nederland is 53 jaar. Van de wethouders is 71% man, 29% vrouw en heeft 85% een hbo- of wo-opleiding. Ze zijn iets jonger dan de gemeenteraadsleden. De gemiddelde leeftijd van wethouders is 50 jaar. Ook hier geldt dat wethouders in kleinere gemeenten gemiddeld ouder zijn dan in grotere.

Het profiel van statenleden is net als dat van gemeenteraadsleden vrij eenzijdig. 67% van de statenleden is man en 78% van hen heeft een hbo- of wo-opleiding. Van de gedeputeerden is 66% man en 88% hbo- of wo-opgeleid. Statenleden en gedeputeerden zijn gemiddeld 53 jaar. Statenleden in Zeeland zijn het oudst (gemiddeld 58 jaar) en die in Noord-Brabant het jongst (gemiddeld 49 jaar).

In vergelijking met de 40% vrouwelijke parlementariërs die in november 2023 in de Tweede Kamer zijn verkozen, is het percentage op lokaal niveau dus aanzienlijk lager. Wat opleiding betreft, is het aandeel theoretisch opgeleiden in de Tweede Kamer sinds de jaren ’60 gestegen tot 95%, terwijl slechts 35,5% van de bevolking theoretisch opgeleid is.[154]

Opvallend is dat na de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023 de regio beter vertegenwoordigd zal zijn in de nieuwe Tweede Kamer: het aantal gekozenen uit Overijssel, Noord-Brabant en Gelderland is respectievelijk dertien, twaalf en tien; uit Drenthe, Zeeland en Flevoland komen telkens drie leden. Terwijl in 2021 nog 70% van de leden uit de Randstad (Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht) kwam, is dat nu gedaald naar 56%.[155]

Floris Vermeulen[156] zette de volgende cijfers over mensen met een migratieachtergrond op een rij. Het aandeel mensen met een migratieachtergrond in de samenleving lag in 2023 op iets meer dan 25%. In 2023 had 5,9% van de Nederlandse gemeenteraadsleden een migratieachtergrond. Het percentage gemeenteraadsleden met een migratieachtergrond is lager dan het percentage

153 Ministerie van BZK (2023).
154 Cijfers parlement.com.
155 Nieuwe Tweede Kamer weinig ervaren en regionaal beter vertegenwoordigd - Parlement.com.
156 Vermeulen (2023).

in het Nederlandse parlement: in 2021 had 19% van de parlementariërs een migratieachtergrond en na de laatste verkiezingen in 2023 is dat gedaald naar 16%. Op het provinciale niveau (statenleden) kwam ongeveer eenzelfde percentage/beeld naar voren van ondervertegenwoordiging (7% migratieachtergrond) als in de gemeenteraden. De percentages duiden op een ondervertegenwoordiging van Nederlanders met een migratieachtergrond. Vermeulen concludeert dat er voornamelijk in kleinere gemeenten extra aandacht nodig is voor de descriptieve vertegenwoordiging van Nederlanders met een migratieachtergrond.

### *4.4.2 Wat is het belang van inclusie in het openbaar bestuur?*

Inclusiviteit is lastiger te duiden. Inclusiviteit betekent dat er een omgeving is waarin mensen met verschillende achtergronden kunnen meedoen en tot hun recht komen.

Inclusie in het openbaar bestuur reikt verder dan het simpelweg erkennen van het belang van diversiteit. Het draait om het effectief omgaan met bestaande verschillen, met als doel dat alle werknemers ervaren dat hun unieke eigenschappen worden gewaardeerd én zij zich onderdeel van het geheel voelen.[157]

Uit het bedrijfsleven is bekend dat een inclusieve bedrijfscultuur leidt tot betere prestaties en meer innovatie.[158] Ook publieke organisaties investeren steeds meer in diversiteit en inclusie.[159] Een belangrijk element in dit proces is werving en selectie. Inclusieve selectieprocedures, waarin objectieve criteria en bewuste aandacht voor diversiteit centraal staan, zijn noodzakelijk om een representatief personeelsbestand te realiseren. Het aantrekken van divers talent is echter slechts het begin; het behouden ervan blijkt vaak een grotere uitdaging. Vaak stromen medewerkers snel weer uit als zij het gevoel krijgen geen onderdeel van het geheel te zijn.[160] Om een inclusieve werkomgeving, en dus personeel uit minder vertegenwoordigde groepen te behouden, speelt inclusief leiderschap een cruciale rol. De kern van inclusief leiderschap ligt in het balanceren van twee fundamentele behoeften van medewerkers: enerzijds de behoefte om uniek te zijn, anderzijds de behoefte om erbij te horen. Leiders die deze balans succesvol realiseren, zorgen voor een werkomgeving waarin verschillen niet alleen worden geaccepteerd, maar juist als waardevol worden gezien. Dit draagt bij aan een organisatiecultuur waarin medewerkers zichzelf kunnen zijn, gelijkwaardig kunnen participeren en openlijk hun perspectieven kunnen delen.[161]

157 Fontein, Bernards en Ashikali (2023).
158 SER (2020), p. 6 e.v.
159 Artikel inclusief leiderschap | SER Diversiteit in Bedrijf. Zie ook: Beleidsprioriteiten inclusief en divers bestuur | Ambt in praktijk | Politieke ambtsdragers.
160 Çelik (2023).
161 Ashikali en Kolvoort (2019).

Hoe staat het ervoor met inclusie in het openbaar bestuur? Ondanks inspanningen om inclusie te bevorderen, is het openbaar bestuur nog veelal eenzijdig samengesteld. Zoals eerder beschreven, is de meerderheid van de bestuurders man, ouder dan 50 jaar en hoogopgeleid. Vrouwen, mensen met een migratieachtergrond, mensen met een beperking en andere groepen zijn nog steeds minder goed vertegenwoordigd in het openbaar bestuur. Een inclusieve werkomgeving binnen het openbaar bestuur is daarom een voortdurend proces, waarin inclusief werkgeverschap een sleutelrol speelt.

## 4.5 GEKENDE EN ONGEKENDE BELANGEN EN DISCURSIEVE REPRESENTATIE[162]

Responsiviteit veronderstelt dat het openbaar bestuur handelt naar de voorkeuren van de samenleving. Om responsief te kunnen zijn, moeten voorkeuren, noden wensen en behoeften tot bij de overheid komen. Er kan grofweg onderscheid worden gemaakt naar twee situaties:

1. Burger en overheid weten elkaar (goed) te vinden.
2. Burger en overheid weten elkaar *niet* (goed) te vinden.

Burger is hier ruim bedoeld en omvat hier ook groepen burgers en het bedrijfsleven. Het gaat dus ook over situaties waarbij bepaalde belangenorganisaties zodanig goed of slecht toegang hebben tot politici en de overheid, dat dit tot over- en ondervertegenwoordiging leidt: oververtegenwoordiging van vaak bepaalde sectorbelangen en ondervertegenwoordiging van belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties die burgers als leden hebben of burgers die zich niet vertegenwoordigd voelen of zijn door deze organisaties.

In beide gevallen is het de bedoeling dat de overheid – uiteraard binnen grenzen – zich dienstbaar en responsief opstelt. In het tweede geval, wanneer er dus géén contact is, is dat (nog) ingewikkelder. Om dit te kunnen doen moet de overheid haar systeem en kennis 'laden' met zo veel mogelijk 'geluiden', oftewel waarden, belangen, perspectieven en kennis: discursieve representatie. Het openbaar bestuur moet de inbreng van alle relevante belanghebbenden ontsluiten en niet slechts een smaldeel ervan. Politici, bestuurders en beleidsmakers moeten daarbij toegang verlenen tot en openstaan voor al deze inbreng. Dit houdt in dat het openbaar bestuur er actief voor moet zorgen dat de inbreng van minder goed georganiseerde belanghebbenden op minimaal hetzelfde niveau komt als dat van de beter toegeruste belanghebbenden. Om deze responsiviteit beter vorm te geven is zowel een integraler perspectief op relevante expertise voor beleids- en besluitvorming nodig als een betere verankering van de afweging van alle maatschappelijke inbreng in de besluitvorming. Zo wordt het zicht op ongekende belangen vergroot en daarmee het

162 Zie ook: Braun (2022).

antwoord op vragen als: wanneer zijn belangen bewust of onbewust ongekend voor het openbaar bestuur? En belangrijker: hoe kunnen ze bekender worden gemaakt voor zowel het openbaar bestuur als de samenleving? Bewustwording van ongekende belangen is dus nodig. Het vereist een beter begrip van het functioneren van de maatschappelijke democratie en tegelijkertijd hoe responsief het openbaar bestuur is ten opzichte van deze maatschappelijke democratie.

In haar oratie besteedt Braun[163] aandacht aan de rol van maatschappelijke organisaties in het functioneren van de maatschappelijke democratie. Zij kiest het perspectief dat de nadruk legt op de verbinding door maatschappelijke organisaties tussen het openbaar bestuur en de samenleving. Pas als maatschappelijke organisaties een effectieve schakel tussen openbaar bestuur en samenleving vormen, kan worden gesproken van een goed functionerende maatschappelijke democratie naast de representatieve democratie. *'Voor, door en van burgers in al hun hoedanigheden en als zodanig vertegenwoordigd in de politiek-bestuurlijke besluitvorming.'*[164]

Op het punt van 'vertegenwoordigd in de politiek-bestuurlijke besluitvorming' ziet Braun veel signalen van ongelijke en oneigenlijke beïnvloeding. Denk aan de rol van (groot)aandeelhouders in de (inter)nationale politieke lobby, draaideurlobbyisten, of de invloed van het agrarisch-industrieel complex in de stikstofproblematiek. Ongelijke en oneigenlijke beïnvloeding van politieke besluitvorming blijken bijzonder hardnekkig en een gebrekkige bestuurlijke responsiviteit speelt hierbij een belangrijke rol, aldus Braun.

## 4.6 GELUIDEN VERTOLKEN: MAATSCHAPPELIJKE DEMOCRATIE

Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Dus: de volksvertegenwoordiging

- is een groep gekozen burgers uit de samenleving,
- die de héle samenleving vertegenwoordigt (artikel 50 van de Grondwet),
- en die verantwoordelijkheid draagt voor goed openbaar bestuur,
- en daarbij de rollen vervult van volksvertegenwoordiger, kadersteller (medewetgever) en controleur.

Nederland is ook een maatschappelijke democratie. Een volle, rijke democratie is niet alleen een levende politieke, maar óók een levende maatschappelijke democratie: burgers zijn meer dan alleen staatsburgers. De betekenis van burgers in het vormgeven van de samenleving is echter verschraald, niet alleen in politiek verband, maar óók in maatschappelijk verband. Voortgaande profes-

163 Zie ook: Braun (2022).
164 Idem, p. 6.

sionalisering, het aanspreken van burgers als consument, verzakelijking, schaalvergroting en individualisering zijn daar debet aan. Daardoor is bij veel burgers het gevoel van moreel eigenaarschap, van publieke verantwoordelijkheid, op de achtergrond geraakt, en zijn democratische vaardigheden sleets geraakt.

De ROB duidde het begrip maatschappelijke democratie in zijn advies Democratie is méér dan politiek alleen[165] als volgt:

> ***'De brede basis van onze democratie ligt in de maatschappelijke democratie. Zij ligt ten grondslag aan de democratische piramide van onze democratische rechtsstaat. Aan de top van die denkbeeldige piramide staat de politieke, in de kern representatieve, democratie. Daaronder leeft de maatschappelijke democratie. Daarbij gaat het om individuele zeggenschap (als burger en als professional) en informele dan wel formele (via de wet geregelde) collectieve zeggenschap. Politieke en maatschappelijke democratie zijn beide essentieel en gelijkwaardig: een goed functioneren van de ene vorm van democratie draagt bij aan het goed functioneren van de andere vorm.'***

### *4.6.1 De citoyen in de maatschappelijke democratie*[166]

In de maatschappelijke democratie gaat het om vormen van meedoen en meebeslissen, zoals door inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van burgers in maatschappelijke verbanden zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties. Dit type democratie laat zich beschrijven als een geleefde praktijk, een *way of living*. De essentie van de maatschappelijke democratie is betrokkenheid van de samenleving in al haar verschijningsvormen. Betrokkenheid bij de democratische rechtsstaat die onze samenleving is. Die we steeds opnieuw vormen en doorgeven aan onze kinderen. Om vitaal te blijven heeft de maatschappelijke democratie onderhoud nodig, voeding en uitdaging.

Het concept van maatschappelijke democratie appelleert aan de rol van de burger als *citoyen* in de samenleving, als drager van publieke verantwoordelijkheid. Dit vraagt van betrokkenen kennis van de publieke zaak en het beschikken over vaardigheden en deugden. Die kwaliteiten zijn niet als vanzelf aanwezig en moeten worden gevormd en verworven. Burgers moeten kwaliteiten ontwikkelen die nodig zijn om invulling te kunnen geven aan deze rol.

In veel hedendaagse debatten ontbreekt een normatief denkkader over de positie van burgers en er is weinig aandacht voor de noodzakelijke institutionaliserende werking: de instrumenten ontbreken om de rol van *citoyen* te vormen, te verwerven en in stand te houden. Ook de benodigde betrokkenheid en gemeenschapszin ontbreken en er is een gebrek aan inspiratie om het

165 ROB (2017), p. 47.
166 Zie ook: Honingh en Van Ham (2024).

gevoel weg te nemen van machteloosheid en het verlies van grip dat bij veel burgers leeft.

#### *4.6.2 Instituties in de maatschappelijke democratie*

In een maatschappelijke democratie functioneren maatschappelijke organisaties en instituties. Zij vervullen een belangrijke rol in het aggregeren van maatschappelijke belangen, gekoppeld aan de belangen van burgers als dragers van maatschappelijke verantwoordelijkheden, als schakel- en communicatiefunctie naar het politieke bestuur. Wat betekent dit voor hun uitrusting, hoe kunnen zij zodanig worden toegerust dat ze bijdragen aan de responsieve overheid?

### 4.7 VERKIEZINGEN: WAT BEWEEGT DE KIEZER?

In onze representatieve democratie kiest het volk zijn eigen vertegenwoordigers. Een belangrijke graadmeter voor het functioneren van de democratie is dan ook de verkiezing van de Tweede Kamer. Het Nationaal Kiezersonderzoek onderzoekt al meer dan vijftig jaar wat de kiezer beweegt om zo diepere maatschappelijke en politieke trends te duiden. Wat is het beeld van de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023?

#### *4.7.1 Van onderstroom naar doorbraak*

Van onderstroom naar doorbraak is hoe het NKO de verkiezingen duidt.[167] Bij de verkiezingen van 2023 heeft bijzonder laag vertrouwen in regering en parlement geleid tot een grote verschuiving. Niet eerder werd in een NKO zo'n laag vertrouwen gemeten en dat heeft geleid tot een sterk veranderd politiek landschap. De al langer aanwezige onderstroom van wantrouwen vertaalde zich in 2023 tot een politieke verschuiving waarmee een recordaantal zetels zijn verwisseld en voor het eerst een partij uit het radicaal-rechtse blok de grootste partij is geworden. De doorbraak zit 'm in het verlies van traditionele middenpartijen. Het radicaal-rechtse blok heeft kiezers gewonnen uit vooral het centrumrechtse blok, maar ook uit het linkse blok. Ook trok er een groep kiezers uit het linkse blok naar het centrumrechtse blok. Het democratische gehalte van Nederland wordt weliswaar over de hele breedte als voldoende beschouwd, maar niet eerder was de waardering zo laag als in 2023.

#### *4.7.2 Veranderingen in afkeer, oftewel: verkiezingen kunnen het vertrouwen in de politiek verbeteren*

Met de democratie is een meerderheid tevreden, met het functioneren van de politiek en politici is dat niet het geval, zo blijkt uit het NKO.[168] Er blijven grote verschillen in de mate van afkeer of steun, onder meer naar opleidingsniveau en naar partijvoorkeur. Mensen met een hbo- en wo-opleiding hebben veel

167 NKO (2024), p. 19.
168 Idem, p. 61.

minder afkeer dan gemiddeld, mensen met een vmbo-opleiding meer. Onder kiezers van D66 en CDA is de afkeer veel minder groot dan gemiddeld, onder kiezers van PVV en FvD juist veel groter. Mensen met minder afkeer hebben meer politiek zelfvertrouwen en politieke interesse en minder behoefte aan sterke leiders en referenda. Ze gaan vaker stemmen, maar zijn niet per se op andere manieren politiek actiever, zo blijkt uit het NKO.

Onder PVV-kiezers is de afkeer in 2023 lager dan in 2021. Een oorzaak daarvan is dat kiezers die alleen in 2023 PVV stemden iets minder negatief zijn dan kiezers die zowel in 2021 als in 2023 op die partij stemden. Daarnaast bleek dat zowel oude als nieuwe PVV-kiezers ná de verkiezingen (toen de afkeer vooral gemeten werd) minder negatief over politiek en democratie waren dan voor de verkiezingen. Verkiezingen blijken dus te kunnen zorgen voor een positievere, ofwel minder negatieve, stemming over democratie en politiek onder de kiezers van een traditioneel 'afkerige' partij.

### *4.7.3 Stemproces en eerlijke verkiezingen*

Het NKO keek ook naar vertrouwen in het verkiezingsproces van 2023.[169] De belangrijkste conclusie is dat het vertrouwen van Nederlandse kiesgerechtigden in het verkiezingsproces aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 2021. Het toegenomen vertrouwen is het meest opvallend onder PVV-kiezers, praktisch opgeleiden en jongeren. Opleidingsverschillen in vertrouwen zijn nagenoeg verdwenen. Leeftijdsverschillen zijn nog wel aanwezig, maar ze zijn aanzienlijk kleiner dan in 2021. De PVV behoort in 2023 tot de partijen waarvan de kiezers het meeste vertrouwen hebben in een eerlijk verloop van de verkiezingen. Maar ook onder kiezers van andere partijen, zoals de PvdD, SP en JA21, en onder niet-stemmers is het vertrouwen in het verkiezingsproces aanzienlijk gestegen in vergelijking met 2021.

Tegelijkertijd blijft er een groep kiesgerechtigden die onzeker is over het verloop van de verkiezingen, vooral bij DENK en FvD en in mindere mate bij de SP en onder niet-stemmers. Kiezers zijn met name onzeker over alternatieve stemmethodes. Waar kiezers relatief veel vertrouwen hebben in het 'traditioneel' stemmen met potlood en papier in een stemhokje, worden het stemmen per post, volmacht en computer nog altijd gewantrouwd.

### *4.7.4 Opkomst: waarom stemmen mensen niet?*

In maart 2022 vonden gemeenteraadsverkiezingen plaats. De opkomst was 51%, historisch laag. In Rotterdam stemde maar iets meer dan een derde van de mensen die mochten stemmen. Er zijn grote verschillen tussen wijken: in Carnisse was de opkomst 20%, in Hillegersberg 60%. Waarom stemmen Rot-

169 NKO (2024), p. 44.

terdammers niet? Uit onderzoek[170] blijkt dat niet-stemmers uiteenlopende redenen hebben om niet te gaan stemmen en vaak meerdere redenen noemden.

Veel niet-stemmers zien stemmen als een vergeefse moeite, omdat ze denken dat het niet uitmaakt voor wat er gebeurt in hun wijk of stad. In sommige wijken zeggen bewoners dat politiek er niet is voor 'mensen zoals zij'. Sommige mensen vinden elke vorm van politiek oninteressant, of het nu lokaal is of landelijk. Andere mensen stemmen wel voor de Tweede Kamerverkiezingen, maar vinden de lokale verkiezingen minder belangrijk. Sommige bewoners zien in hun directe omgeving niets dat dringend moet veranderen en hebben daarom niet gestemd. Bewoners die in een ander land zijn opgegroeid, ervaren soms een taalbarrière. Ze vinden de communicatie rond lokale politiek ingewikkeld. Ook is er bij bewoners zonder Nederlands paspoort soms verwarring over het hebben van stemrecht bij de lokale verkiezingen. Overigens heeft ook een deel van de mensen die wel gingen stemmen weinig vertrouwen. Of Rotterdammers wel of niet stemmen, zegt weinig over hoe zij meedoen in de samenleving. Er zijn stemmers en niet-stemmers die actief zijn in hun wijk. En er zijn stemmers en niet-stemmers die daarmee niet bezig zijn. Vooral bewoners en sleutelfiguren in wijken met een lage opkomst hebben het gevoel dat ze in de steek gelaten zijn door de politiek. Er zijn structurele problemen in hun wijk, die volgens hen onvoldoende worden aangepakt. Veel bewoners weten niet wat raadsleden doen en vinden het ook niet altijd belangrijk om dat te weten. Als inwoners wel verwachtingen hebben, dan vinden ze het vooral belangrijk dat raadsleden 'woord houden', 'weten wat er speelt' en problemen als veiligheid en huisvesting aanpakken. Regelmatig twijfelen zij eraan of dat ook echt gebeurt.

Het beeld van Rotterdam wordt bevestigd door ander onderzoek naar de lokale niet-stemmer.[171] Factoren die verklaren waarom iemand wel of niet gaat stemmen (individueel niveau) hebben te maken met iemands hulpbronnen (o.a. opleidingsniveau), socialisatie, blootstelling aan campagnes en media-aandacht, gepercipieerd belang van de verkiezingen, gewoonte, een gevoel van burgerplicht, politieke interesse en zelfvertrouwen. De kans op niet-stemmen was groter voor jongeren en voor inwoners met een meer praktische opleiding, een huurwoning of een migratieachtergrond.

Vrouwen stemden minder dan mannen, door een structurele 'genderkloof' is er verminderde participatie van vrouwen in alle onderdelen van het politieke proces, waaronder opkomst bij verkiezingen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 bracht 69% van de jongeren onder de 25 jaar een stem uit, maar bij

170 EMMA, De Haagse Hogeschool, Universiteit Utrecht en Citisens (2023).
171 Vollaard e.a. (2022).

de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 was dat percentage slechts 36%. Veel jongeren raken eerst in landelijke politiek geïnteresseerd en pas op latere leeftijd in lokale politiek.

Opleiding hangt sterk samen met lokaal politiek zelfvertrouwen en politieke interesse, wat een mogelijke verklaring biedt voor de verschillen in opkomst tussen inwoners met een theoretische en praktische opleiding bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dit is belangrijk omdat inwoners met verschillende opleidingen andere beleidsvoorkeuren hebben. De opkomst onder kiesgerechtigden met een migratieachtergrond was lager dan de opkomst onder kiesgerechtigden zonder die migratieachtergrond. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen 2022 was vooral laag in meer-stedelijke gemeenten, maar ook in enkele (minder stedelijke) gemeenten met een groter aandeel praktisch opgeleiden en in gemeenten waar gezondheidsproblemen en eenzaamheid vaker voorkomen. De lage opkomst in meer stedelijke gemeenten wordt mogelijk verklaard door een relatief hoog niveau van politiek cynisme, een laag oordeel over het functioneren van de gemeenteraad en een relatief lage verbondenheid met de woonplaats onder stedelingen. De motieven van niet-stemmers zijn divers en gelaagd.

Drie motieven die in alle gemeenten voorkomen zijn wantrouwen richting de politiek, geen belangstelling voor de (lokale) politiek en het gevoel in bepaalde dorpen, stadsdelen of wijken niet gezien te worden door lokale politici. Bewoners en lokale sleutelfiguren zijn het erover eens: ‘de politiek is aan zet’ om de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen te verbeteren. De belangrijkste aanbevelingen zijn: laat als lokale politicus je gezicht vaker zien en luister écht naar bewoners, maak als lokale politicus je beloftes concreet en kom ze na, benut de rol van intermediairs, die een schakel zijn tussen bewoners en lokale politici en investeer in het politieke bewustzijn en vertrouwen van jongeren.

# 5 Uitgeleide: en de burger dan?

## 5.1 INLEIDING

In de vorige hoofdstukken is naar voren gekomen dat de representatieve, deliberatieve en directe democratie elkaar moeten aanvullen. Vaak wordt daarbij het beeld gebruikt van communicerende vaten; een terugloop in de één kan dan worden opgevangen door een versterking of intensivering van de ander. In plaats van communicerende vaten is het beeld van naast elkaar staande pilaren treffender. De representatieve, deliberatieve en directe democratie zorgen er samen voor dat het algemeen belang zo goed mogelijk behartigd kan worden. En uiteindelijk is dat het bestaansrecht van de overheid.

Responsiviteit, participatie en representatie stelt eisen aan overheidshandelen. En hoe zit het dan met de burger? Responsiviteit, participatie en representatie zijn geen eenrichtingsverkeer, ook de burger heeft een verantwoordelijkheid bij de totstandkoming van het algemeen belang en de vraag of de overheid nog wel voor, van en met hem is. De burger als drager van de *civil society* gaat over zijn rol bij deelname aan de democratie: burgerschap. Belangrijk is om eerst een kort historisch overzicht van ontwikkelingen over mens- en maatschappijvisie te geven.

## 5.2 MENS- EN MAATSCHAPPIJVISIE[172]

Om burgerschap goed in de huidige context te plaatsen helpt een kort historisch overzicht van ontwikkelingen over mens- en maatschappijvisie. We beschouwen hier de periode na de Tweede Wereldoorlog.

Nederland kenmerkt zich in de periode na 1945 als een verzuilde samenleving. Tijdens de verzuiling speelde het maatschappelijke leven in Nederland zich af binnen de eigen levensbeschouwelijke kring en het contact van burgers met de overheid verliep via een tussenlaag van zuilinstituties. De economische voorspoed van de jaren ’60 en ’70, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van sociale voorzieningen en de verbetering van het onderwijs zorgden voor processen als individualisering en secularisering. De verzuiling brokkelde af en de centrale overheid en haar democratische instituties wonnen aan kracht. Waar de overheid in de jaren ’60 en ’70 nog werd gezien als instrument voor maatschappelijke ordening en sociaaleconomische voorspoed, zag men haar vanaf de jaren ’80 steeds meer als obstakel. Een dominant perspectief op mens, maatschappij en bestuur ontwikkelde zich: het neoliberalisme. Die visie ver-

172 ROB (2022), p. 35-38.

onderstelt een competitieve houding. Niet alleen voor de markt, maar voor de hele samenleving, inclusief het openbaar bestuur. In het kader van marktwerking, met als belofte deregulering, efficiency en innovatie, zijn systemen uit elkaar getrokken (openbaar vervoer, energie), verantwoordelijkheden verspreid (beleid, toezicht, uitvoering, overheid en markt) en organisaties op afstand gezet. Het beeld dat overblijft van het openbaar bestuur is gefragmenteerd: publieke taken werden in een proces van privatisering gedelegeerd aan private instanties en de overheid riep zelfstandige bestuursorganen in het leven waarmee prestatiegerichte afspraken werden gemaakt. Die bestuurlijke rationaliteit ging gepaard met een technocratisering van het maatschappelijk debat. Niet idealen maar pragmatische oplossingen werden dominant. Het bewaken van complexe processen en het halen van targets werden doelen op zich. Na de eeuwwisseling ontstond het beeld dat de verhouding tussen markt, overheid en samenleving uit het lood was geslagen. Niet de markt, maar de samenleving zou weer centraal moeten staan en het concept van de participatiemaatschappij deed z'n intrede.

Het mensbeeld van de zelfredzame burger zoals dat in de jaren '80 en '90 was ontstaan, werd hiermee bestendigd, maar ook dit beeld kantelt: niet iedereen heeft het doenvermogen om mee te komen. Desondanks zijn in maatschappij en bestuur nog steeds sporen zichtbaar die uitgaan van de burger die als *homo economicus* rationeel handelt. Daarin is klantdenken nog steeds aanwezig, net als het consumeren van overheidsdiensten die worden geleverd door een efficiënte en prestatiegerichte overheid. Mensen stellen zich op als consument en de rol als burger is onderbelicht.

## 5.3 DEMOCRATIE EN BURGERSCHAP

Democratie, zo zagen we, kan niet functioneren zonder de deelname van burgers. Want democratie is niet iets dat je als burger overkomt, je kunt er zelf een actieve bijdrage aan leveren. Immers, democratie gaat niet alleen over verkiezingen en politieke instituten, het gaat ook over de vraag wat je eigen rol is als burger in het oplossen van problemen en het aanpakken van uitdagingen. De burger als drager van de *civil society*.

Bij deelname aan democratie door de burger komt al gauw de term 'burgerschap' op. Maar wat wordt daaronder verstaan? Burgerschap is lastig te definiëren, er worden allerlei definities gebruikt met accenten op verschillende onderdelen. Dat komt mede doordat, zo zullen we zien, burgerschap een sterk normatief begrip is.

Politiek filosofen spreken van vrije individuen die op gelijke basis kunnen deelnemen aan de samenleving.[173] Voor de uitoefening van burgerschap is een

173 Vergelijk Miller (2000).

democratische rechtsstaat een voorwaarde: inspraak en zeggenschap (democratie) en bescherming tegen machtsmisbruik van de overheid (rechtsstaat). Waarden die met burgerschap samenhangen zijn vrijheid, gelijkheid, tolerantie, pluriformiteit, rechtvaardigheid en solidariteit. Maar over de invulling van die waarden wordt verschillend gedacht. Soms ligt de nadruk op gemeenschap, tradities en het aanpassen aan de samenleving, of op individuele autonomie, vrijheidsrechten en keuzevrijheid. En soms ligt de nadruk op gelijkheid, maatschappelijke betrokkenheid en vooruitgang. Oftewel: wat goed burgerschap inhoudt, is onderdeel van een stevig en oneindig debat *(essentially contested).*

Deelnemen aan de democratie door middel van burgerschap gaat over het politiek-bestuurlijke domein en het sociaal-maatschappelijke domein. Bij het politiek-bestuurlijke domein gaat het over verticale relaties van burgers ten opzichte van politieke-bestuurlijke instellingen. Burgerschap gaat dan bijvoorbeeld over het politiek of bestuurlijk actief zijn. Bij het sociaal-maatschappelijke domein gaat het over horizontale relaties tussen burgers in de samenleving: het omgaan met elkaar, de bereidheid om naar anderen te luisteren, het omgaan met verschillen en diversiteit, en activiteiten organiseren in de *civil society* (maatschappelijke middenveld). Democratie is dus niet uitsluitend verbonden aan het politiek-bestuurlijke domein. Ook binnen het sociaal-maatschappelijke domein heeft democratie een plek, doordat ook daar sprake kan zijn van democratische besluitvorming: mensen discussiëren met elkaar om tot oplossingen te komen voor maatschappelijke vraagstukken.

Burgerschap in het politiek-bestuurlijke domein kan grofweg in twee typen worden onderscheiden.[174] De ene benadering stelt dat burgers 'politieke dieren' zijn. Een politiek dier vindt politiek belangrijk, laat zich er rijkelijk over informeren en is op allerlei manieren actief in de politiek. In deze benadering heeft iedereen in beginsel de neiging om politiek actief te zijn, als ze daar maar toe in staat worden gesteld. Passiviteit komt voort uit een gebrek aan mogelijkheden, bijvoorbeeld een gebrek aan hulpbronnen (tijd, geld, vaardigheden), aan een netwerk om gevraagd te worden, of aan door de overheid opengestelde participatiekanalen. Tegenover de benadering van de burgers als politieke dier staat de benadering van de monitorende burger of de burgernachtwaker. Deze benadering stelt dat de burger-nachtwaker politiek (en daarmee politieke participatie) niet ziet als een doel, maar als een middel. Bijvoorbeeld om in te grijpen uit onvrede met het regeringsbeleid of omdat er belangrijke keuzes gemaakt moeten worden. Dat zou verklaren waarom burgers actiever deelnemen aan verkiezingen en referenda waarbij grote keuzes op het spel staan, en aanzienlijk minder bereid zijn tot structurele participatie op andere manieren. In dit model zijn burgers bereid het bestuur in handen

174 Kranendonk e.a. (2019), p. 19.

te leggen van volksvertegenwoordigers en een sterke leider, maar willen zij wel de mogelijkheden hebben om in te stappen wanneer zij dat nodig achten.

Steun voor democratische waarden en het functioneren van het democratisch systeem en de overheid is niet vanzelfsprekend.[175] Daarom zijn voor het bestendigen en versterken van een democratie zowel democratische instituties als een democratische cultuur noodzakelijk. Niet alleen op het niveau van het openbaar bestuur, maar breed in de samenleving. Is er bijvoorbeeld bereidheid om deel te nemen aan de samenleving, zich in te zetten voor publieke belangen en het gesprek met andersdenkenden aan te gaan? Daarvoor zijn plaatsen nodig waar bewustzijn over democratische instituties en cultuur ontwikkeld kan worden. Het onderwijs is een van de voor de hand liggende plaatsen.

## 5.4 HET DISCOURS OVER BURGERSCHAP VERSCHUIFT

In theoretische beschouwingen zijn er drie aspecten van burgerschap die van belang worden geacht voor het functioneren van de democratie, namelijk stemgedrag, burgerparticipatie en verbondenheid met de politieke gemeenschap.[176]

Stemmen is een belangrijk aspect van het functioneren van de democratie. Elke kiezer die de moeite neemt te stemmen, doet mee aan het democratisch proces en is daarmee winst voor de democratie. Niet-stemmen trekt de legitimiteit van het functioneren van de democratie in twijfel en vergroot de achterstandspositie van de thuisblijvers. Burgerparticipatie is te onderscheiden naar politieke participatie, zoals lidmaatschap van een politieke partij of politieke activiteit in de vorm van demonstreren, en niet-politieke participatie, zoals het organiseren van activiteiten in de eigen buurt of vrijwilligerswerk. De verbondenheid met de politieke gemeenschap, ofwel politieke identificatie, is van fundamenteel belang voor het functioneren van de democratie: je onderdeel voelen van die gemeenschap is een basisbenodigdheid. Politieke identificatie vergroot de kans dat men bereid is om het collectieve belang boven het eigen belang te stellen, boven het belang van de eigen groep.

Volgens Marlies Honingh[177] verschuift de interpretatie van burgerschap vanuit het politiek-bestuurlijke domein naar een vorm van burgerzin die wordt ingezet op beleidsterreinen zoals welzijns- en maatschappelijk werk, ruimtelijke ordening en criminaliteitsbestrijding. Het gaat minder om actief en kritisch

175 Zo blijkt uit onderzoek van het SCP bijvoorbeeld dat mensen die weinig vertrouwen hebben in de politiek en vinden dat de politiek niet naar hen luistert, harde acties tegen de overheid toelaatbaar vinden. Bijna één op de vijf Nederlanders vindt zelfs dat de overheid zo slecht functioneert, dat het hele systeem maar het beste omvergeworpen kan worden. Bron: SCP (2023c), p. 44 e.v.

176 Vergelijk Steenvoorden (2018), p. 55 e.v.

177 Honingh en Van Ham (2024).

democratisch burgerschap, tegenspraak en tegenmacht, maar meer om burgerschapszin en om meedoen. Het gaat meer om een invulling van burgerschap vanuit het idee dat mensen op basis van kennis en kunde behoefte hebben om bij te dragen en gebruik te maken van in de samenleving aanwezige vormen van zelfredzaamheid. Burgerschap wordt dan ingestoken vanuit de wens dat burgers taken van de overheid overnemen en dat er en passant beleidslegitimatie plaatsvindt. Onderliggende mensbeelden over hoe wordt aangekeken tegen de rol en positie van burgers spelen daarbij mee en die maken inzichtelijk of er vanuit het individu, de gemeenschap of vanuit besturende instituties wordt gedacht. Honingh spreekt over verkleining van de democratie door depolitisering en de stille ideologie ten aanzien van burgerschap: de verschuiving naar burgerzin. Zij stelt daartegenover dat in bestuur en beleid meer gezocht moet worden naar de kernwaarden die de democratie dragen en herbevestigen: passende vormen van inspraak, betrokkenheid, processen, discussie en besluitvorming.

## 5.5 GOED DEMOCRATISCH BURGERSCHAP IS NIET MAKKELIJK EN BURGERSCHAPSONDERWIJS LAAT TE WENSEN OVER[178]

Politiek filosofen zijn het erover eens dat een democratische staat zijn kernwaarden mag uitdragen. Voor de weerbaarheid van een democratie is het zelfs erg belangrijk dat de staat dit doet, aangezien een democratie alleen floreert als voldoende burgers eraan bijdragen. Als te weinig burgers hiertoe in staat (of toe bereid) zijn, functioneert de politieke gemeenschap ondermaats en kunnen individuele grondrechten en gelijkheid niet gewaarborgd worden. Maar goed democratisch burgerschap is niet makkelijk: je moet het politieke stelsel en de rechtsorde begrijpen, andere burgers als gelijken behandelen, de actualiteit volgen, politiek delibereren en zo nodig machthebbers ter verantwoording roepen. Ga er maar aan staan als je met meerdere laaggeschoolde baantjes de eindjes moeilijk aan elkaar kunt knopen, net voldoende om je kinderen ontbijt te geven voor ze naar school gaan.

Kennis, waarden en vaardigheden over burgerschap zijn dus belangrijk voor een weerbare democratie. Toch zijn de instrumenten om die aan mensen aan te reiken beperkt. Een democratie kan alleen via verplicht publiek onderwijs echt alle burgers direct bereiken. En daarin stelt het burgerschapsonderwijs teleur. Hoewel het sinds 2006 wettelijk verplicht is voor het basis- en voortgezet onderwijs om aandacht te besteden aan burgerschap, stelde de Inspectie van het Onderwijs[179] in 2016 vast dat de kwaliteit van de lessen onvoldoende is. Activiteiten in het kader van burgerschap vertonen weinig verband, scholen maken van tevoren niet duidelijk wat ze leerlingen willen leren en er is ook weinig zicht op wat leerlingen uiteindelijk meenemen. Vanaf 1 augustus 2021

178 Vergelijk De Waal (2018), p. 194 e.v.
179 Inspectie van het Onderwijs (2016).

gelden nieuwe wettelijke eisen voor bevordering van burgerschap in het (speciaal) basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs om 'actief burgerschap en sociale cohesie' te bevorderen. De wettelijke burgerschapsopdracht onderstreept dat bevordering van burgerschap en sociale cohesie een taak is die gerichte aandacht van scholen vraagt. Wel hebben scholen veel ruimte om zelf te bepalen hoe ze hun burgerschapsonderwijs willen inrichten, want vrijheid van onderwijs is hier een belangrijk uitgangspunt. Uit internationaal vergelijkend onderzoek[180] uit 2023 blijkt echter dat Nederlandse jongeren minder weten over democratie dan leeftijdsgenoten in vergelijkbare landen. En ook het burgerschapsonderwijs voor nieuwkomers laat te wensen over. Volgens de Algemene Rekenkamer[181] wordt de 'zelfredzaamheid' van nieuwkomers overschat, is de kwaliteit van veel private taal- en inburgeringsscholen gebrekkig, en lukt het ongeveer de helft van de verplichte inburgeraars niet de voorgeschreven inburgeringsexamens op tijd te halen.

**Nederlandse jongeren weten weinig van democratie**[182]
De kennis van Nederlandse leerlingen over burgerschap en de democratische rechtsstaat is gelijk aan het internationale gemiddelde, maar ligt beduidend lager dan in landen die op Nederland lijken, zoals de Scandinavische landen of de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. In vergelijking met andere landen is de groep die het laagste scoort in Nederland naar verhouding groot: één op de zeven jongeren. De verschillen tussen scholen zijn bovendien aanmerkelijk groter dan in andere landen. Daarnaast bestaan er in Nederland grote verschillen tussen jongeren met ouders met een verschillende opleidingsachtergrond (zoals hbo/wo versus mbo) en tussen jongeren met of zonder migratieachtergrond.

De opvattingen van Nederlandse scholieren over burgerschap en democratische waarden zijn in de afgelopen jaren niet veel veranderd. Opvallend is dat jongeren in Nederland minder vertrouwen hebben in hun eigen burgerschapsvaardigheden dan leeftijdsgenoten in vergelijkbare landen.

Veel jongeren in Nederland steunen de democratie. Bijna vier op de vijf vindt democratie de beste manier om het land te besturen en dat het politieke systeem goed werkt, en heeft vertrouwen in de overheid. Maar Nederlandse scholieren hebben minder vertrouwen in de overheid dan leeftijdsgenoten in vergelijkbare landen, en verwachten minder vaak dat ze later aan politieke activiteiten meedoen. Hoewel bijna driekwart van

180 Daas e.a. (2023).
181 Algemene Rekenkamer (2017).
182 Nederlandse jongeren weten weinig over democratie | Kohnstamm Instituut.

de jongeren zegt te gaan stemmen als ze 18 jaar zijn, is dat aantal lager dan in landen die op Nederland lijken. Ook geven jongeren in Nederland minder steun aan gelijke rechten van mannen en vrouwen, en aan gelijke rechten voor etnische groepen.

Nederlandse scholen doen weinig aan burgerschap. Leraren besteden relatief weinig aandacht aan verschillende perspectieven op politieke en maatschappelijke onderwerpen, en aan diversiteit en inclusie. In vergelijking met leeftijdsgenoten elders zeggen Nederlandse leerlingen dat ze op school minder geleerd hebben over burgerschap.

Tussen jongeren met ouders met een verschillende opleiding bestaan grote verschillen in burgerschapscompetenties. Die verschillen zijn er niet alleen wat betreft kennis, maar ook bij steun voor gelijke rechten voor mannen en vrouwen en voor gelijke rechten van verschillende etnische groepen. Jongeren met ouders met een hbo- of wo-opleiding hebben meer kennis en geven meer steun aan gelijke rechten.

Jongeren met een migratieachtergrond hebben een positievere houding ten opzichte van immigranten dan hun leeftijdsgenoten, maar minder vertrouwen in de instituties van de democratie. Jongeren zonder migratieachtergrond zijn als ze 18 jaar zijn vaker van plan om te gaan stemmen dan leerlingen met een migratieachtergrond.

**Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs**[183]
De Universiteit van Amsterdam bracht de opvattingen over de democratische rechtsstaat van jongeren in jaar 5 en 6 van het voortgezet onderwijs in kaart, en bekeek hoe deze opvattingen zich hebben ontwikkeld ten opzichte van voorgaande jaren. Het onderzoek is gebaseerd op data die zijn verzameld in het Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen (ADKS), een meerjarig onderzoek waarbij duizenden Nederlandse leerlingen in tientallen scholen gedurende hun middelbare schoolloopbaan zijn gevolgd om de ontwikkeling van democratische kernwaarden in kaart te brengen. De belangrijkste uitkomsten worden hier op een rij gezet.

Er is sterke steun voor de representatieve democratie onder jongeren en dit wordt steeds sterker naarmate ze ouder worden. Onder alle groepen leerlingen is een sterke hechting aan de democratie en een sterke voor-

183 Huijsmans e.a. (2024).

keur voor representatieve democratie als bestuursvorm te zien. Een autoritair bestuursmodel wordt steeds sterker afgewezen. Daarnaast wijzen jongeren inperking van het stemrecht massaal af en onderschrijven ze in ruime meerderheid de vrijheid van meningsuiting. Zorgen dat jongeren steeds minder gehecht zouden zijn aan de democratie komen dus niet overeen met deze onderzoeksresultaten.

Verder is te zien dat niet alle jongeren zich even sterk bij de politiek betrokken voelen. De mate waarin jongeren van plan zijn om te gaan stemmen als ze 18 jaar zijn, waarin ze het idee hebben dat ze de politiek begrijpen, of waarin ze vertrouwen hebben in publieke ambtsdragers, verschilt substantieel tussen groepen leerlingen. Veel van deze structurele ongelijkheden zijn al bekend uit onderzoek naar volwassenen, maar deze resultaten laten zien dat ze al op jonge leeftijd bestaan. Soms ontstaan ze al voor de middelbare schoolleeftijd, en blijven ze gedurende de hele middelbare schoolperiode min of meer stabiel. Dit duidt op een zeer beperkte invloed van scholen op het verkleinen van deze ongelijkheden tussen groepen leerlingen. Ongelijkheden ontstaan dus al op jonge leeftijd, wat het belang onderstreept van meer gedegen onderzoek naar politieke socialisatie en ontwikkeling van jongeren.

Er zijn flinke verschillen in verkiezingsopkomst tussen volwassenen met verschillende opleidingsniveaus. Opvallend genoeg zijn deze verschillen ook al zichtbaar als de leerlingen in jaar 1 wordt gevraagd naar hun intentie om te gaan stemmen als ze 18 jaar zijn, en blijven deze ongelijkheden gedurende de gehele middelbare schoolloopbaan in stand. Daarnaast hebben havo- en vwo-leerlingen sterker het idee dat ze de politiek begrijpen dan vmbo-leerlingen, praten ze vaker over politiek met ouders en leeftijdsgenoten, en hebben ze een sterkere ambitie om later in de politiek te werken (al is die ambitie onder alle groepen laag). Al deze verschillen tonen dat de ‘Diplomademocratie’ al op jonge leeftijd zichtbaar is in de opvattingen, voorkeuren en intenties van jongeren, nog ruim voordat er sprake is van een diploma. Verder is bekend dat volwassenen met een migratieachtergrond gemiddeld genomen minder vertrouwen hebben in de politiek dan volwassenen zonder migratieachtergrond. Het onderzoek laat zien dat dit ook onder jongeren het geval is, en dat volwassenen met een migratieachtergrond minder het idee hebben dat de politiek er voor hen is. Ook deze verschillen bestaan al vanaf de eerste jaren van het middelbare onderwijs en blijven stabiel.

Ten slotte: dat veel ongelijkheden stabiel blijven, betekent niet dat opvattingen van jongeren statisch zijn. Jongeren hechten steeds sterker aan de representatieve democratie. Veel andere opvattingen en waarden

zijn ook nog volop in ontwikkeling tijdens de middelbare schoolperiode. Jongeren hebben over het algemeen steeds sterker het idee dat ze de politiek begrijpen naarmate ze ouder worden. Ook lijken ze steeds beter in staat om genuanceerde differentiaties te maken tussen verschillende opvattingen of instituties. Ze krijgen bijvoorbeeld steeds minder vertrouwen in politici, maar het vertrouwen in rechters blijft stabiel. Verder maken ze steeds duidelijker onderscheid tussen uitspraken die ze wel en niet acceptabel vinden. Ze lijken steeds behendiger te worden in de omgang met democratische dilemma's rond de vrijheid van meningsuiting. Ook is te zien dat jongeren steeds meer politiek volwassen worden: ze praten steeds meer over politiek met hun vrienden en leren relatief steeds meer van leeftijdsgenoten dan van hun ouders over politiek. Democratische waarden ontwikkelen zich dus naarmate jongeren ouder worden. Deze trends zijn veelal vergelijkbaar tussen verschillende groepen leerlingen, waardoor bestaande ongelijkheden stabiel blijven.

**Jong geleerd, oud gedaan**[184]
Voor een levendige democratie zijn betrokken burgers van groot belang en dat geldt temeer voor jongeren. Het is namelijk belangrijk dat jonge mensen toegang hebben tot democratische besluitvorming. Want de beslissingen die nu worden genomen, hebben straks invloed op hun leven. Bovendien zijn jongeren de toekomstige dragers van de democratie. Er zijn echter zorgen over de politieke betrokkenheid van jongeren. Uit onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van jongeren verhoogd kan worden door de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. Daarom adviseerde de ROB in zijn advies Jong geleerd, oud gedaan om de kiesgerechtigde leeftijd uit de Grondwet te schrappen en de Kieswet aan te passen, zodat experimenten met verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar mogelijk worden.

184 ROB (2019).

# BIJLAGE II Politieke strijd en polarisatie

strijd (de; m; meervoud: strijden)[185]
1 gevecht; de gezamenlijke gevechten; = oorlog: ten strijde trekken tegen iem. of iets
2 gevecht met zichzelf, in de eigen geest: innerlijke strijd
3 wedstrijd
4 tegenspraak: in strijd met de regels

Politiek gaat over het besturen van een samenleving en de manier waarop belangentegenstellingen van groepen en individuen tot hun recht komen. Politiek wordt in verband gebracht met 'de staat', 'de overheid', maar ook met een bepaalde manier van optreden, van handelen. In die zin is politiek een verbeelding, een vormgeving van de strijd en het conflict in de samenleving. We hebben verschillende opvattingen, idealen, waarden en belangen. We zijn het eens met gelijkgestemden, maar oneens met andersdenkenden. We hebben democratische politiek om deze verschillen tot uitdrukking te brengen via vertegenwoordiging, via controle van het bestuur, via coalitievormin.[186]

We hebben afgesproken dat we conflicten en strijd op politieke en democratische wijze met elkaar beslechten. Zo beschouwd is democratische en rechtsstatelijke politiek de vormgeving van strijd en conflict op een vreedzame manier. Zodat we kunnen samenleven op een geweldloze manier, ook al verschillen we (soms grondig) van mening. Zo geven we vorm aan de gemeenschap die we zijn en beslechten we conflicten die onoplosbaar lijken. De meerderheid beslist, maar zonder het belang en de waarden van de minderheid permanent te schaden. In een democratie horen inhoudelijk politiek conflict en belangen en waardenstrijd erbij, mits op de inhoud en de waarden.

Bij strijd hoort een arena. De politieke arena is een verbeelding van de strijd die zich anders op straat zou afspelen en dat maakt politiek tot 'theater'. Op een podium, voor iedereen zichtbaar. Politiek als de verbeelding van de samenleving en dus als toneel. De toeschouwer, de burger, zal dus ook altijd moeten beseffen dat hij of zij naar een verbeelding van strijd zit te kijken.

In die verbeelding zijn politici en volksvertegenwoordigers geen personen, maar ambtsdragers. Volksvertegenwoordiging is een ambt en het bekleden

185 Betekenis van 'strijd' | Van Dale Uitgevers.
186 Vergelijk NSOB (2022).

ervan is een uitdrukking van burgerschap. Dat politiek een verbeelding van maatschappelijke strijd is, betekent dat politici en volksvertegenwoordigers die met elkaar in debat zijn niet alleen spreken tot elkaar, maar namens een deel van de samenleving dat zij vertegenwoordigen tot een ander deel van de samenleving, het electoraat van de opponent.

De politieke strijd beperkt zich niet tot het podium van de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad, maar speelt zich in belangrijke mate daarbuiten af. Strijd tegen maatschappelijke ongelijkheden, tegen onrecht en onrechtvaardigheid, strijd vóór gelijkberechtiging. Meer dan honderd jaar geleden ging dat over algemeen kiesrecht, vijftig jaar geleden over vrouwenemancipatie, vandaag over Black Live Matters, etnisch profileren en discriminatie.

Politiek gaat dus over belangenbehartiging, het behalen van het politieke doel van de achterban. Politiek gaat ook over inhoudelijke besluitvorming, de strijd over de inhoud en de grondslagen van het goede leven. Daarbij horen politieke omgangsvormen die eigen zijn aan het politieke bedrijf. Nederland kent een meerpartijenstelsel en dus is de politiek van oudsher gericht op samenwerking, op consensus, op compromis.

De laatste decennia zien veel mensen steeds meer polarisatie en grotere meningsverschillen in de maatschappij en in het politieke theater.[187] Polarisatie wordt vaak onderscheiden in twee vormen: inhoudelijke en affectieve polarisatie. Inhoudelijke polarisatie gaat om ver uit elkaar liggende meningen over maatschappelijke kwesties; affectieve polarisatie duidt op negatieve beelden van en gevoelens over personen met andere meningen.[188]

Polarisatie levert soms een boeiend schouwspel op en media doen er gretig verslag van. In positieve zin kan polarisatie de interesse wekken bij een lauw publiek, met als gevolg het verhelderen van keuzen en het aanmoedigen om beleidsalternatieven beter te doordenken. Overheersend echter is een negatieve waardering: in 2019 maakte driekwart van de Nederlandse bevolking zich zorgen om de in hun ogen toenemende polarisatie.[189] Polarisatie wordt dan geassocieerd met afnemende bereidheid compromissen te sluiten, het redeloos opgaan in het eigen gelijk en niet meer willen luisteren naar andersdenkenden, toenemende vervreemding en vijandigheid tussen bevolkingsgroepen, terugtrekking van mensen uit maatschappelijke discussies of juist radicalisering uitmondend in extremistisch geweld. In een polariserende

187 SCP (2019), p. 38.
188 Idem, p. 46.
189 Idem, p. 38.

dynamiek is compromis nauwelijks nog denkbaar, omdat de polen er niet op gericht zijn tot elkaar te komen, elkaar te willen begrijpen of elkaar te overtuigen.

Dekker en anderen[190] constateren dat polarisatie zich ruwweg uit in drie zorgpunten. Allereerst angst voor een grote tweedeling in de samenleving of op zijn minst een vastlopen van politiek en landsbestuur in blokkades. Een tweede zorg betreft angst voor conflictueuze polarisatie rond uiteenlopende maatschappelijke kwesties: migratie, de opvang van vluchtelingen, de aanpak van de coronapandemie, klimaat, stikstof, LHBTIQA+ en genderidentiteit, Zwarte Piet. Een laatste zorgpunt betreft een meer gepolariseerde toon en stemming in de publieke ruimte. Mensen uiten zich extremer en stelliger en hebben minder empathie. Veel zorgen over verharding en verruwing in de samenleving hebben betrekking op dat soort gedrag.

Het SCP duidt deze zorgen ook.[191] Het gaat dan over een verharding van de toon en verslechterde omgangsvormen in het debat. Men zou niet goed naar elkaar luisteren, geen gesprek meer aangaan, zich ingraven in het eigen gelijk en weinig bereid zijn tot het sluiten van compromissen. Respondenten zijn het erover eens dat er sprake is van polarisatie en verharding in de politiek en in het publieke debat in de (sociale) media. Mensen zien een ontwikkeling waarbij meningen extremer en vaak harder worden geuit en dat vooral kleine groepen met een harde toon veel aandacht vragen en krijgen. Hier is soms ook begrip voor, vooral wanneer die groepen achterstelling ervaren of het gevoel hebben niet gehoord te worden.

Het is echter de vraag of deze zorgen over toenemende polarisatie ook duiden op daadwerkelijk toenemende meningsverschillen of negatieve beelden van en gevoelens over mensen met een andere mening. De geschiedenis brengt enige relativering, polarisering is van alle tijden. Hoekse en Kabeljauwse twisten, staatsgezind en prinsgezind, rekkelijken en preciezen. En ook de socialist Schaper en CHU'er De Savornin Lohman konden er wat van,[192] net als Den Uyl en Wiegel.[193] Het SCP constateert dat tussen 1970 en 2013 de polarisatie over de gehele linie niet is toegenomen.[194] Tegenover gevallen van polarisatie staan gedepolariseerde kwesties als euthanasie en inkomensnivellering, en dubbelzinnige polarisatietrends (minder extremen én meer blokvorming in de links-rechtszelfplaatsing). Verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn op de meeste

190 Vergelijk Dekker (2022).
191 SCP (2022), p. 47 e.v.
192 Zie ook: Smerige bende! Dompers ben jullie - Obstructie van Schaper (1910) - Parlement.com.
193 Zie ook: Politieke polarisatie die ergens over ging - Platform Overheid.
194 Dekker en Den Ridder (2014).

kwesties niet groter geworden. Recent onderzoek van Muis bevestigt dit beeld.[195] Volgens haar zijn mensen op heel veel onderwerpen juist dichter naar elkaar toe gegroeid. Polarisatie als *selffulfilling prophecy*: de fixatie op polarisatie versterkt het idee dat we heel verschillend zijn, waardoor we vergeten hoeveel we gemeenschappelijk hebben.

Kortom: politieke strijd en polarisatie hebben een positieve en negatieve bijklank. Waar politieke strijd en polarisatie oplopen en worden beheerst door een geest van onverdraagzaamheid en verbetenheid, kan dit ten koste gaan van waarden als tolerantie, gelijkwaardigheid, verscheidenheid en menselijke waardigheid.

195 Muis (2024).

# BIJLAGE III Literatuurlijst


Acemoğlu, D. en Robinson, J.A. (2019). *The Narrow Corridor. How Nations Struggle for Liberty*. London: Penguin Ltd.

Adams, M. en Witteveen, W. (2014). 'Drie dimensies van de rechtsstaat', in: *Nederlands Juristenblad*, 23 mei 2014, aflevering 20.

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023). *Koester de democratie!*, 2 november 2023.

Akerboom, S. (2018). Between public participation and energy transition. *The case of wind farms* (diss. UvA). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Algemene Rekenkamer (2017). *Eerste Resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Anker, M. van den (2023). Die overheid is er ook voor mij, in: F. van der Meer (red.), *Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2023: Bouwen aan vertrouwen*. Den Haag: CAOP.

Ankersmit, F.R. (1987). Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat, in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden. Deel 102*. Den Haag: Nederlands Historisch Genootschap 1987.

Ashikali, T. en Kolvoort, S. (2019). *Inclusief Leiderschap in de Publieke Sector.* Leids Universiteits Fonds. Raadpleegbaar via inclusief-leiderschap-hand-out.pdf.

Baiocchi, G. en Ganuza, E. (2016). *Popular Democracy. The Paradox of Participation.* Standford: Stanford University Press.

Berge, L. van den (2020). Responsief bestuursrecht, in: *Maatwerk in het bestuursrecht: Preadviezen (VAR-reeks 164)* (pp. 7-61). (Vereniging voor Bestuursrecht (VAR); Vol. 149). Den Haag: Boom Juridisch 2020.

Binnema, H. en Michels, A. (2016). *Loting en diversiteit. Te hoge verachtingen,* in: G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000 ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Boogaard, G., Hendriks, F., Tiemeijer, W. en Verloo, N. (2024). *Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (oratie Leiden).

Brink, J.E. van den (2023). *De compensatiemaatschappij* (oratie UvA). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Burg, W. van der en Meer, T.W.G. van der (2017). Referenda in de praktijk. RM Themis, 2017/4.

CBS (2023). *Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Çelik, S. (2020). Meer vrouwen in het openbaar bestuur: lessen uit de publieke sector. In: *Beleid en Maatschappij*, 47(1).

Çelik, S. (2023). Een blauwe familie voor iedereen: diversiteit en inclusie voor een beter politiekorps. In: *Beleid en Maatschappij,* 14(2).

Daas, R., Dam, G. ten, Dijkstra, A.B., Karkdijk, E.M., Naayer, H.M., Nieuwelink, H. en Veen, I. van der (2023). *Burgerschap in Beeld. Burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dagevos, J. en Vermeulen, F. (2024). Is de politiek er voor iedereen? *Een onderzoek naar ervaren representatie, institutioneel vertrouwen en politieke participatie bij personen met een migratieachtergrond.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. (red.) (2022). *Politieke polarisatie in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en Ridder, J. den (2014). Polariseert Nederland? Ontwikkelingen in politiek-culturele tegenstellingen, in: M. Bovens, P. Dekker en W.L. Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden?: Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (pp. 103-129). Den Haag: SCP en WRR.

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen.* Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Denters, S.A.H. e.a. (2013). *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie.* Overijssel: Provincie Overijssel.

Driessen, E.M.M.A. (2024a). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid. Over de 'dienende overheid' in relatie tot derde generatie burgerparticipatie* (diss. Leiden). Den Haag: Boom.

Driessen, E.M.M.A. (2024b). *De keuze is (te) reuze: over de keuze voor het juiste participatie-instrument*. Nederland Rechtsstaat online. Raadpleegbaar via: Nederland Rechtsstaat.

Driessen, E.M.M.A. (2025). De wet versterking participatie op decentraal niveau nader bekeken. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2024, afl. 3.

Dryzek, J. en Niemeyer, S. (2008). *Discursive Representation,* in: American Political Science Review, Volume 102, Issue 4.

Elliott, K.J. (2023). *Democracy for Busy People*. Chicago: Chicago University Press 2023.

EMMA, De Haagse Hogeschool, Universiteit Utrecht en Citisens (2023). *Opkomst onder Rotterdammers. Onderzoek naar de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022.* Den Haag: EMMA.

Fontein, F., Bernards, B. en Ashikali, T. (2023). *Factsheet: politisering & inclusief leiderschap.* Geraadpleegd via Scholarly Publications.

Gemeente Amsterdam (2024). *Evaluatie referendum hoofdgroenstructuur.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Houten (2021). *Naar een ruimer woningaanbod. Woonvisie Houten 2021-2030.* Houten: Gemeente Houten.

Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp Verlag Gmbh.

Harst, M. van der, Bredewold, F. en Tonkens, E. (2019). *Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hendriks, F. (2018). Leidende principes voor bestuurlijke innovatie: Naar een robuust referentiekader. *Bestuurswetenschappen*, 2018/1.

Hendriks, F. (2023). *Rethinking democratic innovation: Cultural clashes and the reform of democracy.* Oxford: Oxford University Press.

Hendriks F. e.a. (2016). *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Honingh, M. en Ham, C. van (2024). *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Huijsmans, T. (2023). Why some places don't seem to matter: Socioeconomic, cultural and political determinants of place resentment. *Electoral Studies*, 83, Article 102622. Raadpleegbaar via ScienceDirect.

Huijsmans, T., Mulder, L., Slageren, J. van, Alebeek, C. van, Berg, B. van den, Kempen, S., Rosmalen, M., Dam, G. ten, Meer, T. van der en Werfhorst, H. van de (2024). *Democratische Kernwaarden in het voortgezet onderwijs.* Universiteit van Amsterdam.

Hurenkamp, M., Tonkens, E. en Duyvendak, J. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/ Den Haag: Universiteit van Amsterdam / NICIS Kenniscentrum Grote Steden.

I&O Research (2021). *Ruimtelijke Koersachtergronden bij het referendum.* Houten: Gemeente Houten.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage.*

Ippel, M. (2020). Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht,* 2020/73.

Irwin, G.A. en Andeweg, R.B. (1981). Politieke participatie en democratie, in: J.J.A. Thomassen (red.), *Democratie. Theorie en Praktijk.* Alphen aan den Rijn/Brussel: Samson Uitgeverij.

Jacobs, K.T.E., Klingeren, M. van, Kolk, H. van der, Krieken, K.H.J van der, Rooduijn, M. en Wagenaar, C.C.L. (2018). *Het Wiv-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2018.* Nijmegen: Stichting Kiezersonderzoek Nederland en Radboud Universiteit Nijmegen.

Karapetian, G. (2019). *Morganatisch burgerschap* (diss. Groningen). Deventer: Wolters Kluwer.

Karapetian, G. (2024). 'Er is een Staten-Generaal van het Koninkrijk'. Over voorstellen tot opheffing van het democratisch deficit in het Koninkrijk der Nederlanden. *NJB,* 2024/2584, afl. 39.

Kranendonk, M., Mulder, L., Thijs, P., Wanders, F., Dam, G. ten, Meer T. van der en Werfhorst, H. van de (2019). *De ontwikkeling van democratische kernwaarden.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Krieken, K.H.J. van der (2019). *Winst of verlies: Het lokale referendum in Nederland 1906-2018* (diss. Tilburg University). Alblasserdam: Ridderprint.

Kromhout, D.M. en Marseille, A.T. (2018). Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte. Verslag van een op 15 juni 2018 gehouden VAR-studiemiddag. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2018/60.

Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries.* New Haven: Yale University Press.

Mair, P. (2009). *Representative versus responsible government* (MPIfG Working Paper, No. 09/8). Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

Meer, T. van der (2017). *Niet de kiezer is gek*. Amsterdam: Spectrum

Meer, T. van der (2018). De politieke participatie-paradox, in: N.S. Efthymiou, J. Goossens en R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.

Meer, F.M. van der (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem* (Publicatiereeks overheid & arbeid nr. 51). Den Haag: CAOP.

Michels, A., Hendriks, F. en Ham, C. van (2021). *Democratische innovaties; een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria*. Tilburg/Utrecht: REDRESS.

Miller, D.I. (2000). *Citizenship and National Identity.* Polity Press.

Ministerie van BZK (2019) met bijdragen van Liza Mügge, Zahra Runderkamp en Maria Kranendonk, *Op weg naar een betere m/v-balans in politiek en bestuur.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2023). *Staat van bestuur 2022*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Muis, Q. (2024). *"Who are those people?": Causes and consequences of polarization in the schooled society.* Open Press Tilburg University.

Nederlands Kiezersonderzoek (NKO). Voogd, R., Jacobs, K., Lubbers, M. en Spierings, N. (2024). *De verkiezingen van 2023. Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie*. SKON: www.dpes.nl.

Nord, M., Altman, D., Angiolillo, F., Fernandes, T., Good God, A., and Lindberg, S.L. (2025). *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* University of Gothenburg: V-Dem Institute.

NSOB (2022). *Politiek is grenzenwerk.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ortlep, R. (2020). Referentiekader van waaruit wij het bestuursrecht bezien en waarderen. *Juridische Berichten plus* 2020/4.

Pateman C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation.* Berkeley/Los Angeles.

Prange, M. (2024). *Waarom we een auditieve democratie nodig hebben.* Raadpleegbaar via Bij Nader Inzien.

Raad van State (2023). *Jaarverslag Raad van State 2022.* Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2024). *70 jaar Statuut voor het Koninkrijk.* Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2025). *De waarde van democratie. Jaarverslag 2024*. Den Haag: Raad van State.

Raad voor de financiële verhoudingen (2014). *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief.* Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Regeerprogramma (2024). *Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024.

Rienks, H. (2022). *From preferences to policy: turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. University of Groningen, SOM search school.

Rli, ROB en RV&S (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

ROB (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2019). *Jong geleerd, oud gedaan*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2022). *Gezag herwinnen.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2024). *Wegingskader goed openbaar bestuur.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
Sartori, G. (1962). *Democratic Theory.* Detroit: Wayne University Press.
Scheltema, M. (1989). De rechtsstaat, in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht.* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
Schumpeter, J.A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy.* Londen: Allen & Unwin.
Schuyt, K. (2013). *Wensen en noden; de verzorgingsstaat gezien als historisch fenomeen* (2e Van Doornlezing).
SCP (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
SCP (2019). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2019 | 1.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2022). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2022 | 2.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2023a). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2023 | 1.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2023b). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2023 | 2.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2023c). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2023 | 3.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2024a). *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2024b). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2024 | 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2025). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2025 | 1.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP en Radboud Universiteit Nijmegen (2021). *Draagvlak voor het burgerforum Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie.* Den Haag en Nijmegen: Sociaal Cultureel Planbureau en Radboud Universiteit Nijmegen.
SER Diversiteit in Bedrijf (2020). *Van culturele diversiteit naar inclusie.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.* Den Haag: Staatscommissie parlementair stelsel.
Steenvoorden, E. (2018). Maatschappelijk onbehagen: Bron van boosheid?, in: Sarah L. de Lange & Jasper Zuure (red.), *#WOEST, de kracht van verontwaardiging*. Den Haag/ Amsterdam: Raad voor het Openbaar Bestuur / Amsterdam University Press.
Steenvoorden, E. (2023). *Woorden zeggen meer dan cijfers. Uiteenlopende betekenissen van (gebrek aan) politiek vertrouwen onder sociale groepen in Nederland.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Thijn, E. van (1991). *Democratie als hartstocht: Commentaren en pleidooien 1966-1991.* Amsterdam: Van Gennep.
Thorbecke, J.R. (1869). *Parlementaire redevoeringen 1840-1866 (zes delen). Narede (opgenomen in deel V)*. Ilmenau.
Tjeenk Willink, H.D. (2023). *Brief aan de voorzitter en de leden van de Staatscommissie Rechtsstaat*, 13 augustus 2023.
Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme dynamische samenleving* (oratie UvA). Amsterdam: Vossiuspers.

Tonkens, E. (2015). Vijf misvattingen over de participatiesamenleving (Afscheidsrede bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap UvA). *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2015/1.

Tonkens, E. en Verhoeven, I. (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law.* New Haven, CT: Yale Univ. Press.

Veenendaal, W. (2024a). *Hoe democratisch is ons Koninkrijk? Nieuwe leerstoel van ministerie voor Leidse Politicoloog*. Raadpleegbaar via Universiteit Leiden.

Veenendaal, W. (2024b). *Het democratisch tekort in het Koninkrijk: voor- en nadelen van drie mogelijke oplossingen.* Raadpleegbaar via StukRoodVlees.

Vermeulen, F. (2023). *Hoe divers zijn de Nederlandse gemeenteraden?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Visscher, K., Hurenkamp, M. en Tonkens, E. (2024). *Witte vlekken in democratische vernieuwing Een literatuuronderzoek naar het ontwerp van democratische vernieuwingen.* Amsterdam: Universiteit voor Humanistiek.

Vollaard, H., Blok, L. de, Ridder, J. den en Jansen, G. (red.) (2022). *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Utrecht: Universiteit Utrecht/SKON.

Voogd, J. de en Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Raadpleegbaar via Atlas van Afgehaakt Nederland | Kennisbank Openbaar Bestuur.

Vulpen, B. van (2023). *Politics out of place: understanding the geography of discontent in the Netherlands from a spatial justice perspective.* University of Groningen.

Waal, T. de (2018). *Voorwaardelijk burgerschap,* in: Sarah L. de Lange & Jasper Zuure (red.), *#WOEST, de kracht van verontwaardiging.* Den Haag/Amsterdam: Raad voor het Openbaar Bestuur / Amsterdam University Press.

Wagenaar, C.C.L. (2023a). Meer dan een noodrem: hoe kunnen we referenda constructiever inrichten?. *De Hofvijver*, 13(142). Raadpleegbaar via Montesquieu Instituut.

Wagenaar, C.C.L. (2023b). Amending and Extending Referendum Ballots. Innovations in Referendum Literature and Practice. *Politics of the Low Countries,* 2023/1.

Wessel, M. van (2011). *Hoezo luistert de overheid (niet)? Burgerperspectieven op overheidsresponsiviteit*. Ministerie van BZK - Bureau Verkenningen en Onderzoek / Wageningen Universiteit.

Westerweel, J. (2021). *Lokale democratische innovatie. Een juridische analyse.* Deventer: Kluwer.

WRR (2013). *Naar een lerende economie.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

# BIJLAGE IV Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Prof. dr. Caelesta Braun, waarnemend voorzitter
Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie, Universiteit Leiden

Drs. Salima Belhaj
Oud-Tweede Kamerlid

Dr. Martiene Branderhorst
Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. Jurgen Goossens
Hoogleraar Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht

Prof. dr. Frank Hendriks
Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. dr. Ronald van Raak
Hoogleraar Filosofie in Nederland, Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. Peter Verheij
Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Arno Visser
Voorzitter, Bouwend Nederland