

# Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor?

Klaartje Peters & Vincent van Stipdonk

## **Serie ‘Lokale democratie doorgelicht’**

Onder redactie van: Bas Denters & Marcel Boogers

*Is de lokale democratie in Nederland toegerust op haar taken? Daarover bestaat onduidelijkheid en verschil van mening. Hoe je oordeelt over bestaande democratische praktijken, wordt in sterke mate bepaald door één van de drie voornaamste perspectieven: dat van de representatieve democratie, de participatieve democratie of de doe-democratie. Maar om de discussie te kunnen voeren is allereerst ook empirische kennis nodig van de staat van de democratie op lokaal niveau. De auteurs brengen in dit artikel de beschikbare onderzoeksgegevens bijeen en ordenen deze aan de hand van het systeemmodel van David Easton: van input van burgers en samenleving via throughput naar output en uiteindelijk feedback terug het politieke systeem in. Het gepresenteerde onderzoek biedt enig inzicht in de staat van de lokale democratie, al valt geen eindoordeel te geven. Dat hangt af van het gehanteerde perspectief, maar komt ook doordat het onderzoek nog te versnipperd en onvolledig is. De auteurs pleiten ervoor om die discussies met meer empirische kennis te voeden. Het overzicht in het artikel laat zien dat er in dat opzicht werk aan de winkel is.*

## 1 Inleiding

Het lokaal bestuur heeft de afgelopen jaren flink aan belang gewonnen nu belangrijke overheidstaken, met name in het sociale domein, naar de gemeenten zijn overgeheveld. De komende jaren zullen er nog belangrijke nieuwe taken volgen. Kan de lokale democratie deze grote opgaven eigenlijk wel aan? Daarover bestaat onzekerheid, en ook bezorgdheid. De VNG-commissie Toekomstgericht lokaal bestuur vatte die zorg als volgt samen: *‘Het vertrouwen in de politiek neemt af, de opkomst bij verkiezingen is (...) tot een onaanvaardbaar niveau gedaald. De daling van hun ledenbestand vervult de politieke partijen met grote zorg. De samenleving is steeds meer langs dezelfde vouwlijntjes verdeeld, lang niet iedereen doet nog mee in deze samenleving en het maatschappelijke debat wordt steeds meer vanuit issues vormgegeven. Er is sprake van scherpe verdeeldheid, groeiend maatschappelijk onbehagen, er zijn rauwe vormen van protest en mensen die teleurgesteld, soms boos, soms onverschillig, afhaken.’* (2016: 4)

Deze analyse van de breed samengestelde commissie en ook de in het rapport daarvoor aangedragen oplossingen kunnen de indruk wekken dat er overeenstemming bestaat over hoe het er voor staat met de lokale democratie. Maar dat is niet

het geval. Daarover zijn grote verschillen van inzicht onder deskundigen en betrokkenen bij het lokaal bestuur. Enerzijds komt dit doordat we niet van ‘de’ lokale democratie kunnen spreken: er zijn 390 gemeenten met elk hun eigen verkiezingen, bestuur, cultuur et cetera. Daarnaast (of wellicht daardoor) is er domweg minder kennis over de lokale democratie dan over de landelijke democratie. Maar het verschil van inzicht komt ook – zoals we hieronder zullen beschrijven – doordat er verschillende perspectieven op democratie bestaan, die mede bepalen hoe men kijkt naar en oordeelt over de bestaande praktijk, juist op lokaal niveau.

De democratie als beginsel is in Nederland onomstreden, concluderen Andeweg en Thomassen in hun *democratic audit* (2011a, 2011b: 16). Maar over de vraag hoe dat beginsel moet worden ingevuld, verschillen de meningen. De klassieke theorieën van democratie gaan uit van een brede participatie van burgers bij publieke zaken. Dat leek – in de oudheid – ook enige tijd te lukken in compacte stadsstaten als Athene en Rome.<sup>1</sup> Democratie werd daar in feite geboren als lokale democratie. De directe democratie zoals in Rome en Athene bleek echter onhoudbaar met de groei van de steden, en daarmee van het aantal burgers dat geacht werd mee te beslissen. Toen vanaf eind achttiende eeuw het denken over democratie op nationaal niveau in Europa en de Verenigde Staten zich ontwikkelde, werd de representatieve democratie meer en meer gemeengoed: een systeem waarbij personen binnen wettelijke kaders de belangen behartigen (representeren) van degenen die hen hebben gekozen. Daarmee werd de basis gelegd voor het veel gehanteerde onderscheid in twee verschillende democratische modellen: het representatieve model waarin burgers hun vertegenwoordigers kiezen, en het participatiemodel dat uitgaat van burgers die direct betrokken zijn bij publieke besluitvormingsprocessen.

De basis van ons systeem is nog altijd de representatieve democratie – een verworvenheid waaraan weinigen tornen (Thomassen, 1981; WRR, 2012: 170) – maar in de praktijk is sprake van mengvormen die door en naast elkaar bestaan (WRR, 2012: 70). De opkomst van meer participatieve vormen van democratie stelt nieuwe uitdagingen aan de representatieve democratie. Bovendien is er een derde perspectief bij gekomen, namelijk dat van de doe-democratie: burgers die niet meer wachten op politieke besluitvorming, maar zelf maatschappelijke kwesties oppakken en oplossen (Van de Wijdeven, 2012; Ministerie van BZK, 2013).<sup>2</sup> Het thema kwam afgelopen jaren hoog op de politieke agenda te staan en past in de zoektocht naar een nieuwe verhouding tussen burgers en bestuur (zie ook WRR, 2012; Rob, 2012a). Door toevoeging van dit derde perspectief (tabel 1) ont-

- 1 Daarbij moet wel worden aangetekend dat de meeste inwoners niet als burgers werden beschouwd.
- 2 Strikt genomen valt de doe-democratie buiten de klassieke definitie van democratie, waarin democratie allereerst als een besluitvormingsprocedure wordt beschouwd. Zo definieert de WRR democratie als ‘een politieke besluitvormingsprocedure waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid (procedurele grondrechten en beginselen) zijn gewaarborgd, met als uitgangspunt een meerderheidsregel, waarbij de bescherming van de minderheid is verzekerd’ (WRR 2004: 30). Bij de doe-democratie nemen burgers niet meer deel aan politieke besluitvorming maar doen het allemaal zelf, buiten de overheid om.

**Tabel 1** *Perspectieven op de samenwerking tussen politici en burgers*

<b>Perspectief</b>	<b>Kern</b>
Representatieve democratie	Politici werken (namens burgers) aan de publieke zaak
Participatieve democratie	Burgers en politici werken samen aan de publieke zaak
Doe-democratie	Burgers werken aan de publieke zaak

staat een duidelijke driedeling in de samenwerking tussen politici (krateo) en burgers (demos).

Deze drie perspectieven bepalen in sterke mate hoe mensen oordelen over bestaande democratische praktijken. Zo zijn dalende opkomstcijfers in het ene perspectief reden tot grote bezorgdheid, maar in het andere perspectief een logische en zelfs acceptabele ontwikkeling, waarvoor betere alternatieven beschikbaar zijn. Deze constatering betekent dat we in dit artikel geen eendoordeel uit (kunnen) spreken over de staat van de lokale democratie in Nederland. Ons doel is bescheidener: we schetsen slechts een overzicht van het beschikbare empirisch onderzoek en het beeld dat daaruit oprijst. Daarmee vormt dit artikel, gebaseerd op eerder onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK (Peters e.a., 2014), een eerste bijdrage aan de *local democratic audit* die als serie de komende tijd in Bestuurswetenschappen wordt gepubliceerd.

We ordenen het bestaande onderzoek met behulp van het systeemmodel van David Easton (1965), dat de politieke besluitvorming in vier fasen verdeelt.<sup>3</sup> Elke fase moet voldoen aan bepaalde democratische vereisten. De input of invoer – de ‘voorkant’ van het politieke proces – betreft de steun van burgers voor het systeem en de eisen en wensen die zij inbrengen. Bij de throughput (omzetting) gaat het om het proces waarin de naar voren gebrachte eisen en wensen worden omgezet in beslissingen. Ook de output of uitvoer (beleidsuitkomsten) moet aan democratische eisen voldoen. En het democratisch systeem werkt, tot slot, niet goed zonder afdoende verantwoording en terugkoppeling (feedback). Per fase hebben wij uit het beschikbare onderzoeksmateriaal de relevante thema’s naar voren gehaald. Dit leidt tot onderstaande structuur van dit artikel (tabel 2).

## 2 Vertrouwen in het systeem

Steun voor het systeem en de daarin opererende gezagsdragers is een vereiste voor een goed functionerende democratie. Wij maken daarbij onderscheid tussen democratie als beginsel en het daadwerkelijk functioneren van het systeem. Als het gaat om de democratie als beginsel, blijkt dat meer dan 90% van de Nederlanders positief is over het hebben van een democratisch politiek bestuur, afgezet

3 Met deze indeling sluiten we aan bij de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015 (Hendriks e.a., 2015).

**Tabel 2** *Ordering: besluitvormingsfasen en thema's*

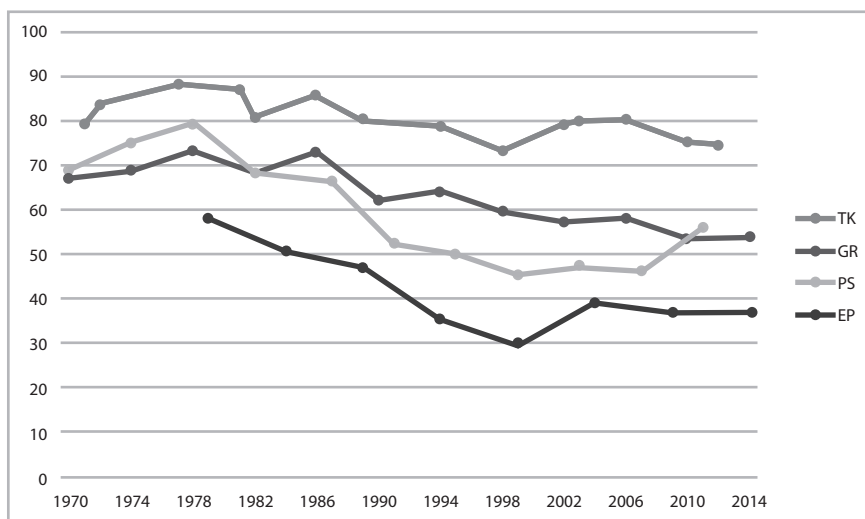
<b>Fase</b>	<b>Thema</b>
Invoer	Vertrouwen in het systeem Stemmen en verkiezingen Representatie door politieke partijen en volksvertegenwoordigers
Omzetting	Deliberatie en consideratie in de besluitvorming Burgerparticipatie en doe-democratie
Uitvoer	Responsiviteit van beslissingen en beleid
Terugkoppeling	Verantwoording en controle Media

tegen andere vormen zoals oligarchisch en autocratisch bestuur (Hendriks e.a., 2015: 24-25). Dat is mooi en op zich niet verrassend.

Iets anders is het vertrouwen in het functioneren van het democratisch systeem en de daarin opererende gezagsdragers. Over het vertrouwen van Nederlanders in het lokale democratisch systeem weten we eigenlijk niets. Wel is bekend dat de belangstelling voor lokale politiek altijd beduidend minder is dan die voor de landelijke politiek. Daarbij weten we dat inwoners van kleine gemeenten doorgaans wat geïnteresseerder zijn in lokale politiek dan stedelingen (Castenmiller, 2001). Recenter onderzoek laat zien dat de interesse in de landelijke politiek in 2014 zich lijkt te stabiliseren (63% zeer of tamelijk geïnteresseerd), terwijl de interesse voor de lokale politiek met 40% een nieuw dieptepunt bereikte (Boogers & Salomé, 2014: 13).

Over het vertrouwen in het functioneren van gezagsdragers weten we iets meer. Het SCP meet vanaf 2008 een vrij constant percentage van zo'n 60% van de Nederlanders dat tevreden is over hun gemeentebestuur (SCP Continu Onderzoek Burgerperspectieven). Ook de uitkomsten van het langjarig lokaal opkomstonderzoek (vanaf 1982) van SGBO en later BMC zijn tamelijk constant: het percentage (zeer) tevreden mensen schommelt rond de 30%, als de 'matig tevreden'-mensen ook worden meegenomen, is dat tussen de 80 en 90% (Van Stipdonk & Tjalma-den Oudsten, 2006; Boogers & Salomé, 2014). De onderzoeken zijn niet een-op-een vergelijkbaar, omdat de antwoordcategorieën verschillen, maar de cijfers vertonen een grote mate van stabiliteit.

Uit de benchmark Waarstaatjegemeente.nl (vanaf 2005) blijkt dat ook het rapportcijfer dat burgers hun gemeentebestuur geven, stabiel is: een ruime 6. Het vertrouwen in het college van B&W is door de jaren heen iets meer dan een 6, het oordeel over het waarmaken van beloften door B&W ligt iets onder de 6, en voor de mate waarin burgers zich door de gemeenteraad vertegenwoordigd voelen, is dat zelfs een lichte onvoldoende. Meerjarige analyses van deze cijfers door Korsten (2010) en Abma (2014: 25-26) leren dat daarbij geen significante verschillen zijn aan te wijzen tussen grote en kleine gemeenten, of tussen wel- en niet-heringedeelde gemeenten (Abma, 2014: 15). Gemeenten met veel bestuurlijke proble-

**Figuur 1** Opkomst bij verkiezingen 1970-2014 (bron: Kiesraad)

men scoren veelal erg laag (Abma, 2014: 26; Schoenmaker, 2011: 5). Over steun voor andere lokale actoren dan het college van B&W is weinig bekend. Dat geldt ook voor de burgemeester, toch de bekendste figuur van de lokale politiek (Staatscommissie, 1999: 234-242). De meeste burgers maken overigens geen onderscheid tussen de diverse lokale actoren. Zo is voor 60% van de burgers onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de besluiten die het gemeentebestuur neemt (Boogers e.a., 2005: 30).

### 3 Stemmen en verkiezingen

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

#### 3.1 Opkomst

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen daalde de afgelopen decennia langzaam maar gestaag, van ruim 67% (1970) naar 53,9% (2010). In 2014 bleef het opkomstpercentage stabiel: 54,0%.

Doorgaans wordt een hoge opkomst beschouwd als indicator voor de steun voor het democratisch systeem. Maar er zijn ook mensen die stellen dat een lage opkomst juist wijst op tevreden kiezers die geen reden hadden om te gaan stemmen. In die optiek zijn verkiezingen een noodrem: als mensen niet gaan stem-

men, voelen zij blijkbaar geen behoefte om bij te sturen. Uit onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 bleek echter dat mensen die niet gingen stemmen, daarvoor overwegend negatieve redenen hadden. De meest genoemde reden was gebrek aan interesse voor de gemeenteraadsverkiezingen (31%). Daarnaast meldt bijna één op de vijf van de niet-stemmers dat zij geen vertrouwen hebben in de lokale politiek (Boogers & Salomé, 2014: 7). Een derde veelgenoemde reden (16%) is dat mensen niet weten op welke partij ze moeten stemmen. Dat sluit aan bij eerder onderzoek, waaruit blijkt dat de herkenbaarheid van de lokale politiek te wensen overlaat: ruim 56% ziet nauwelijks verschillen tussen partijen in de raad (Boogers e.a., 2005: 31). Dat maakt stemmen natuurlijk lastig.

De opkomst bij verkiezingen verschilt aanzienlijk tussen gemeenten. In kleine (plattelands)gemeenten is de opkomst significant hoger dan in stedelijke gebieden (Toonen e.a., 1998: 94-95; [www.politiekcompendium.nl](http://www.politiekcompendium.nl)). Dat geldt overigens voor alle soorten verkiezingen, of het nu lokale, provinciale, landelijke of Europese verkiezingen zijn, en hetzelfde patroon zien we in andere landen (Frandsen, 2002). Een complicerende factor bij het interpreteren van de (licht) dalende opkomst bij lokale verkiezingen is dat veel mensen gemeenteraadsverkiezingen aangrijpen om zich uit te spreken over de landelijke politiek. In 2014 was de groep mensen die bij gemeenteraadsverkiezingen de stem vooral op lokale overwegingen baseert (voor het eerst sinds 1982) groter dan de groep die op grond van landelijke overwegingen stemt. Desalniettemin stemde ruim 33% op basis van landelijke afwegingen en 28% op basis van zowel landelijke als lokale afwegingen (Boogers & Salomé, 2014: 14). Gemeenteraadsverkiezingen worden daarom, net als provinciale en Europese verkiezingen, second-order verkiezingen genoemd (Reif & Schmitt, 1980). Dat maakt de opkomst bij lokale verkiezingen een minder eenduidige indicator voor steun voor het democratisch stelsel op lokaal niveau (zie Boogers, 2007: 29), en het betekent dat de resultaten betrekkelijk weinig zeggen over de houding van mensen ten aanzien van de lokale politiek.

Doordat zoveel mensen zich bij de gemeenteraadsverkiezingen (deels) baseren op landelijke overwegingen, geeft de uitslag van gemeenteraadsverkiezingen een belangrijke indicatie van de mening van de kiezer over de zittende regering in Den Haag. Bewijs hiervoor is dat de gemeentelijke verkiezingsuitslagen bijna overal hetzelfde patroon kennen: in 2006 verloren of wonnen de landelijke partijen in iedere gemeente ongeveer evenveel, ongeacht specifieke lokale omstandigheden (Boogers, 2007: 30). Dat lokale verkiezingsuitslagen 'iets' zeggen over de landelijke politiek, leidt er weer toe – zo vormt zich een vicieuze cirkel – dat landelijke politici zich geroepen voelen een serieuze poging te doen de gemeenteraadsverkiezingen te beïnvloeden. En door hun aanwezigheid (overal in het land en vooral ook in landelijke televisiedebatten ten tijde van de lokale verkiezingen) versterken ze vervolgens de neiging van kiezers om de gemeenteraadsverkiezingen te gebruiken om een signaal af te geven over de landelijke politiek.

Over het geheel genomen, zo concludeert Boogers, is de lokale factor bij raadsverkiezingen dus betrekkelijk klein. De verkiezingen zijn daarmee een betrekkelijk willekeurige interventie in de plaatselijke politieke verhoudingen (Boogers, 2007:

31). Hij wijst er overigens wel op dat de lokale factor in kleine gemeenten groter is dan in grote gemeenten. Dit wijst erop dat in kleinere gemeenten lokale politici meer invloed hebben op de verkiezingsuitslag, mogelijk doordat hun gedrag zichtbaarder is (Boogers, 2007: 30-31). Dat de lokale democratie niet geheel overvleugeld wordt door de landelijke politiek, blijkt ook uit feit dat er lokaal veel verschillende coalities ontstaan. In 2006 waren er bijvoorbeeld maar liefst 66 verschillende samenstellingen van lokale coalities (Van Stipdonk, 2006).

#### 4 Representatie door politieke partijen en volksvertegenwoordigers

Een gangbaar democratisch uitgangspunt is dat in de politieke besluitvorming de voorkeuren van de bevolking worden gerepresenteerd (Thomassen, 1981; Van Reybrouck, 2013). In de representatieve democratie gebeurt dat door gekozen volksvertegenwoordigers. Het proces verloopt voor een belangrijk deel via politieke partijen. Partijen vervullen verschillende functies: ze organiseren en mobiliseren burgers om deel te nemen aan het democratische proces en om te gaan stemmen, en ze articuleren en aggregeren de wensen en belangen in de samenleving en vertalen die in politieke programma's. Verder selecteren en socialiseren ze kandidaten voor vertegenwoordigende en bestuurlijke functies. Het is echter sterk de vraag hoe representatief partijen, partijleden en partijvertegenwoordigers (nog) zijn.

##### 4.1 Politieke partijen en partijstelsel

Politieke partijen staan er niet goed voor, daarover bestaat brede consensus. Al decennialang verschijnen er sombere beschouwingen over de (vermeende) ondergang van het partijstelsel (vgl. Broder, 1971; Tromp, 1985; Voerman, 1994; Rob, 2014). Nederland is daarin niet uniek, het probleem speelt in alle Europese parlementaire democratieën. Door de jaren heen heeft zo'n 40% van de Nederlanders vertrouwen in politieke partijen, zo blijkt uit de Eurobarometer. Dat vertrouwen is stelselmatig lager dan het vertrouwen van burgers in alle andere instellingen die in het Eurobarometeronderzoek worden meegenomen, zoals parlement, regering, televisie, pers en rechters. De indruk is dat steeds meer burgers zich van partijen afwenden en zich niet thuis voelen bij de partijpolitiek (Rob, 2014: 9-11). Weinig mensen zijn lid van een politieke partij. Begin 2014 was 2,4% van de mensen die bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 mochten stemmen, lid van een politieke partij (Voerman, 2014). Lokale partijen lijken er overigens beter dan landelijke partijen in te slagen om leden te werven en vast te houden (Voerman & Boogers, 2006), maar ook lokale partijen hebben het soms lastig (Van Ostaaijen, 2014). Ruim 40% van alle deelnemende politieke partijen had in 2014 moeite om kandidaten te vinden en het aantal afdelingen dat ook niet-leden als kandidaat accepteerde, groeide van 31 naar 43% (Rob, 2016).



Door ons evenredige kiesstelsel met een relatief lage kiesdrempel is het stelsel relatief open en toegankelijk voor nieuwe politieke partijen.<sup>4</sup> Zo hebben ook bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in veel gemeenten nieuwe partijen meegedaan. Dit is één van de factoren die in veel gemeenten leiden tot letterlijk gefragmenteerde gemeenteraden met veel fracties, hetgeen de kwaliteit van de besluitvorming niet bevordert (waarover later meer).

#### 4.2 *Volksvertegenwoordigers*

Raadsleden vormen in demografische zin een zwakke afspiegeling van de bevolking. Gemiddeld stonden in 2006 op de lokale kandidatenlijsten nog geen twee vrouwen op verkiesbare plekken, was er één jongere per kandidatenlijst en was er één migrant op vijf kandidatenlijsten (Boogers, 2007: 99). Het raadslid was in 1998 gemiddeld 49,2 jaar en in 2012 53,1 jaar (Ministerie van BZK, 2012: 16). Doorgaans is het raadslid een blanke, hoogopgeleide man van middelbare leeftijd. Dit is zowel in grotere als kleinere gemeenten het geval. Nog altijd zijn vrouwen sterk ondervertegenwoordigd onder raadsleden: in 2014 gemiddeld 28,3% (Prodemos, 2014). Bij niet-westerse allochtonen lijkt de 'inhaalslag' sneller te verlopen (Denters e.a., 2011: 373). Bij de laatste raadsverkiezingen namen in verschillende steden (met name Den Haag en Rotterdam) met succes partijen deel die zich profileren als een partij voor allochtone inwoners. Naast representativiteit in demografische zin is er ook de vraag of de volksvertegenwoordigers hun kiezers' standpunten goed vertegenwoordigen. Recent onderzoek laat zien dat de gekozenen qua standpunten veel dichter bij hun kiezers staan dan qua demografische kenmerken (Denters e.a., 2011: 381).

Tot slot is er recent ook belangstelling van politicologen voor de rol van niet-gekozen vertegenwoordigers in besluitvorming (zie Saward, 2006, 2008). Het betreft een breed scala aan actoren, variërend van belangengroepen tot individuele burgers die claimen bepaalde bevolkingsgroepen te vertegenwoordigen. Recent onderzoek in twee Nederlandse gemeenten laat zien dat (zelf)benoemde, niet-gekozen vertegenwoordigers kunnen opkomen voor kwetsbare groepen die zich weinig politiek laten horen, en dat gekozen vertegenwoordigers zoals partijen en gemeenteraadsleden hun vertegenwoordigende rol kunnen versterken door samenwerking met niet-gekozen vertegenwoordigers (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2017).

#### 4.3 *Lokale partijen*

Lokale partijen vormen in de lokale democratie een steeds grotere (f)actor. Tot de jaren negentig waren lokale partijen vooral in het katholieke zuiden vertegenwoordigd, maar de afgelopen twintig jaar zijn ze in de meeste gemeenten deel gaan uitmaken van de lokale democratie (Van Ostaaijen, 2012). Elke vier jaar doen er meer lokale partijen mee aan de gemeenteraadsverkiezingen (NOS, 2014;

4 Al zijn er ook barrières: administratieve lasten, kosten voor de registratie om deel te kunnen nemen aan de verkiezingen en met name het subsidiestelsel van de overheid dat zittende partijen bevoordeelt.



Van Ostaaijen, 2014). Sinds 2002 behalen lokale partijen gezamenlijk de meeste raadszetels (Castenmiller, 2010). Zijn lokale partijen een teken van een gezonde democratie op lokaal niveau of van onvrede met het functioneren van de bestaande (landelijke) democratie? Het beschikbare onderzoek biedt geen duidelijk antwoord op die vraag. Zo zijn lokale partijen moeilijk ideologisch in te delen: ze onttrekken zich – vaak bewust – aan ideologische tegenstellingen. Boogers (2007: 95-96) onderscheidt drie typen:

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

Veel, maar zeker niet alle lokale partijen zetten zich af tegen ‘de gevestigde politiek’, maar het is te gemakkelijk om de sterke aanwezigheid van lokale partijen in de gemeenteraden alleen te verklaren als een uiting van afkeer van de landelijke politiek (Castenmiller, 2010; Boogers & Van Ostaaijen, 2010). Tegelijkertijd lijkt het logisch dat een stem op lokale partijen per definitie gebaseerd is op lokale overwegingen. Boogers nuanceert dit echter en laat zien dat bij gemeenteraadsverkiezingen ook lokale partijen aan landelijke trends onderhevig zijn, zij het minder sterk dan landelijke partijen (Boogers, 2007: 30-31). De kiezers zelf geven een gemengd signaal af: 48% van de mensen die op een lokale partij stemt, doet dat omdat een lokale partij meer weet van de gemeente dan landelijke partijen, terwijl 18% er een signaal voor landelijke partijen mee wil afgeven (Boogers, 2007: 87).

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

## 5 Deliberatie en consideratie in de besluitvorming

In een democratie gaat het in eerste instantie om besluitvorming. In de kern zijn er twee basisvormen: democratische besluiten worden genomen door het optellen van preferenties (aggregatief) of door het wisselen van standpunten en het bijstellen van meningen, totdat er overeenstemming is (integratief). In de eerste benadering worden stemmen geteld en wint de meerderheid, in de tweede visie ligt de nadruk op deliberatie, collectieve leerprocessen en consensusvorming. De mate waarin een democratisch stelsel ruimte biedt voor deze laatste manier van besluitvorming, kan als een democratisch vereiste worden beschouwd, vanuit de (normatieve) gedachte dat het goed is om argumenten uit te wisselen voordat de beslissing wordt genomen. Niet alleen zou dat leiden tot kwalitatief betere beslis-

singen met meer draagvlak (Hartman, 2008; Pröpper, 2009), maar het vormt ook een waarborg dat de wensen en belangen van minderheden in de besluitvorming doorklinken (Hendriks, 2006).

### 5.1 *Deliberatie*

De Nederlandse democratie kent – zowel lokaal als landelijk – zeker integratieve en deliberatieve elementen. De bestuurscultuur in Nederland, waar besturen vrijwel altijd uit coalities bestaan, is sterk gericht op overleg en wederzijdse aanpassing. Het zogenoemde ‘polderen’ wordt gezien als kracht (Hendriks & Toonen, 1998). De nadelen hebben veelal betrekking op de beleidsuitkomsten van de besluitvorming: te traag, te veel compromissen en weinig vernieuwend. Ook de Nederlandse lokale bestuurscultuur wordt in algemene zin gekenmerkt door het zoeken naar draagvlak. Doorgaans is deze, zeker in kleinere gemeenten, weinig gepolitiseerd. Politiek bedrijven, in de zin van partijpolitiek, scoort niet best in veel gemeenteraden, en raadsleden hechten relatief weinig belang aan het realiseren van het partijprogramma (Denters e.a., 2011: 379-380).

Ook de politieke besluitvorming in enge zin heeft deliberatieve kenmerken. In de meeste gemeenten vinden deliberatie en stemmen gescheiden plaats: deliberatie – in het lokale vergaderjargon heet dit beeldvorming en oordeelsvorming (VNG, 2009) – gebeurt in de raadscommissies, formele besluitvorming door stemmen in de plenaire gemeenteraadsvergadering. Diverse gemeenten (zoals Almere met zijn politieke markt) proberen met nieuwe vergadermodellen het informeren, het beraadslagen en het stemmen nog nadrukkelijker uit elkaar te trekken, om zodoende het deliberatieve element meer gewicht te geven en de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten. Er is veel variatie in vergaderpraktijken in het lokaal bestuur (VNG, 2009; 2016). In dat opzicht is het lokaal bestuur vernieuwender dan het landelijk bestuur.

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

Een belangrijk democratisch vereiste is de bescherming van de minderheid tegen de ‘tirannie van de meerderheid’. Inhoudelijk worden minderheden beschermd door de waardering van deliberatie in besluitvorming, zodat de argumenten van minderheden ook worden gehoord en meegenomen in de afwegingen. Daarnaast is er ook procedurele bescherming van minderheden. Hoewel hierover weinig systematische kennis beschikbaar is, weten we uit onderzoek naar de informatievoorziening van gemeenteraden dat er in de besluitvormingsprocedures op allerlei manieren rekening wordt gehouden met de minderheid (in de praktijk meestal natuurlijk de oppositie). Zo kent het Reglement van orde van gemeenteraden diverse bepalingen die minderheden de mogelijkheid bieden om informatie te verkrijgen van het college, zoals het recht om schriftelijke vragen te stellen of het college te interpelleren en dergelijke (Castenmiller e.a., 2013).

## 6 Burgerparticipatie

De gang naar de stembus (stemmen) wordt wel gezien als het hart van de democratie. Er zijn echter nog maar weinig mensen die vinden dat verkiezingen de volksvertegenwoordigers mandateren om vier jaar vrij hun gang te gaan. De meeste Nederlanders vinden dat burgers meer inspraak in het bestuur moeten hebben. Uit onderzoek blijkt dat de afgelopen 25 jaar steeds zo'n 70% van de mensen vindt dat de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie groter moet worden (Van Houwelingen e.a., 2014: 44). De term burgerparticipatie is een inmiddels gangbare aanduiding voor de actieve deelname van burgers aan publieke besluitvorming.

Burgerparticipatie is vooral – maar niet louter – een lokale aangelegenheid. Deels komt dit omdat het lokaal bestuur in zekere zin een 'nabij' bestuur is, waarin het gaat om zaken die de directe leefwereld en omgeving van mensen aangaan. Daar komt bij dat er – zoals hierboven al aangegeven – lokaal een grotere bereidheid is tot het experimenteren met andere vormen van democratische besluitvorming (vgl. ook Jans e.a., 2013). Dat komt misschien door meer druk van burgers, maar er lijken ook andere redenen te zijn. Zo is de opkomst bij lokale verkiezingen al langere tijd beduidend lager, wat bij lokale bestuurders mogelijk leidt tot meer gevoel van urgentie om burgers te laten participeren. Verder maakt de schaal van een gemeente het veel gemakkelijker om nieuwe besluitvormingspraktijken uit te proberen. Lokaal is de inzet (en variëteit) van vormen veel groter (Van Houwelingen e.a., 2014: 35).

In 2012 bevatten de collegeprogramma's van ruim 91% van de geënquêteerde gemeenten afspraken om burgerparticipatie te bevorderen (Ministerie van BZK, 2012: 118). Burgerparticipatie is duidelijk in de mode. Vragen naar participatiebereidheid van burgers leveren dan ook een gekleurd (sociaal wenselijk) antwoord op. Zo had in onderzoek uit 2005 55% van de ondervraagden geen belangstelling voor de lokale politiek, maar zei tegelijkertijd 57% graag bereid te zijn mee te denken met het gemeentebestuur (Boogers e.a., 2005: 30-31). Het is dan ook goed om te kijken naar feitelijke burgerparticipatie.

Cijfers en tijdreeksen over burgerparticipatie ontbreken, maar er is vermoedelijk geen sprake van een duidelijke toe- of afname. Nederland heeft in Europees verband het hoogste niveau van maatschappelijke participatie, en een bovengemiddeld maar zeker niet hoog niveau van politieke participatie (Van Houwelingen e.a., 2014: 47-55). Dat ligt in lijn met onderzoek (in 30 gemeenten tussen 1996 en 2005) waaruit blijkt dat er geen bewijs is dat de lokale overheid externe partijen meer dan voorheen bij de besluitvorming betreft (De Vries, 2008). SCP-onderzoek in vijf gemeenten laat zien dat maar weinig inwoners merken dat hun gemeente probeert burgerparticipatie te vergroten; dit percentage varieert van 13% in Schouwen-Duivenland tot 28% in Peel en Maas (Van Houwelingen e.a., 2014: 12).

### **Burgerinitiatieven, referenda en G1000**

Via het instrument burgerinitiatief kunnen burgers een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad plaatsen. 66% van de gemeenten heeft dit via een verordening mogelijk gemaakt. In 2012 werd in 53% van de gemeenten geen burgerinitiatief ingediend, in 44% van de gemeenten werd 1 tot 5 keer gebruikgemaakt van het instrument. Een meerderheid van de burgerinitiatieven wordt overigens afgewezen door de gemeenteraad. Uit onderzoek uit 2009 bleek dat van de 118 formele burgerinitiatieven uiteindelijk 66 (56%) niet werden aangenomen, meestal omdat het burgerinitiatief niet past in het beleid van de gemeente. Er is geen indicatie dat gemeenteraden intussen veel scheutiger hiermee zijn geworden (Ministerie van BZK, 2012: 119).

En dan is er op lokaal niveau ook het referendum. Tussen 1911 en 2014 zijn er in Nederland zo'n 153 gemeentelijke referenda gehouden (Nijeboer, 2014). In 2012 had 28% van de gemeenten een referendumverordening (Ministerie van BZK, 2012: 119). NICIS (2009) stelt dat er diverse evaluaties van lokale referenda zijn gemaakt, maar dat onderzoek met vergelijking van de effecten op de kwaliteit van de democratie ontbreekt. Uit de beschikbare evaluatieonderzoeken valt wel op te maken dat de toepassing van het referendum bijdraagt aan de verlevendiging van het lokale democratisch systeem en burgers bij de politiek betreft. NICIS constateert verder dat er concrete voorbeelden zijn van kwalitatieve verbetering van aanvankelijk voorgenomen besluiten. Het feit dat het referenduminstrument er is, maakt dat de bestuurders in het algemeen – dus ook bij andere besluiten – de mening van de bevolking serieuzer nemen (NICIS, 2009: 26).

In navolging van de G1000 in België hebben diverse gemeenten (waaronder Amersfoort, Uden en Groningen) de afgelopen jaren G1000's en/of burgertoppen gehouden. In de meeste varianten loten gemeenten een aantal (1000) inwoners en nodigen deze uit om hun mening te komen geven over gemeentelijke thema's en zo de lokale democratie te voeden (Cohen, 2015). Hoewel deze methode veel enthousiasme oplevert – deelnemers vinden het inspirerend en voelen zich gehoord – blijkt uit onderzoek dat de diversiteit van de deelnemers doorgaans beperkt is en dat de doorwerking in politiek en beleid nagenoeg ontbreekt (Michels & Binnema, 2016; Boogaard & Michels, 2016).

Relevant voor de beoordeling van de participatieve kant van de lokale democratie is ook hoe representatief de participanten zijn. Burgers participeren niet in gelijke mate. Vooral mensen van middelbare leeftijd, de hogere inkomens, hoger opgeleiden, kerkgangers en autochtonen participeren veel (Van Houwelingen e.a., 2014: 11). Participanten wijken op vrijwel alle onderzochte punten af van non-participanten (SCP, 2013: 196). En dan is er de vraag naar de effecten van burgerpartici-

patie. Burgers zelf zijn daar in algemene zin niet uitgesproken tevreden over. Bijna 60% van de onderzochte burgers oordeelde in 2005 negatief over hun feitelijke invloed in besluitvormingsprocessen, hoewel men vond dat er voldoende mogelijkheden waren om wensen aan het gemeentebestuur kenbaar te maken (Boogers e.a., 2005: 30-31).

Leidt burgerparticipatie ook tot betere beslissingen? Een belangrijk argument voor burgerparticipatie is immers dat het deliberatieve aspect van deze processen leidt tot kwalitatief betere beslissingen met meer draagvlak (Hartman, 2008; Pröpper, 2009). Op welke schaal dat gebeurt en of je kunt stellen dat de lokale democratie er daardoor op vooruit is gegaan, weet niemand. Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) schreef in 2008: *'Op de vragen of en hoeveel interactieve beleidsvorming heeft bijgedragen aan de acceptatie van – niet a priori populaire – beleidsbeslissingen, aan de verrijking en de effectiviteit van beleid of aan de efficiency van beleidsvormingsprocessen is geen eenduidig antwoord te vinden. Incidenteel worden wel successen gemeld, maar het is goed daar kritisch naar te kijken'* (Hartman 2008: 12). Ook Pröpper (2009: 40-41) en recenter het Sociaal en Cultureel Planbureau (Van Houwelingen e.a., 2014: 19 en 25-26) geven aan dat er geen actuele en systematische kennis beschikbaar is.

### **Doe-democratie**

De doe-democratie heeft belangrijke implicaties voor de werking van de (lokale) democratie. Burgers 'omzeilen' immers de democratische instituties en spelregels door zelf aan de slag te gaan. Er zijn allerlei verschijningsvormen, zoals coöperaties, buurtontwikkelingsmaatschappijen en nog veel meer. Doe-democratie is vooral een lokale aangelegenheid. De kracht is dat het gaat om projecten die mensen zelf kunnen uitvoeren, maar de zwakte is dat het hierdoor vooral gaat om kleinschalige buurtvoorzieningen en dat het minder geschikt is voor grote politieke samenlevingsvraagstukken (Van Houwelingen e.a., 2014).

Hoe het er in de praktijk aan toe gaat, weten we niet precies. Er zijn wel casestudies (zie bijv. Van de Wijdeven, 2012) maar er is geen overzicht van initiatieven en initiatiefnemers en het is onduidelijk hoe marginaal of massaal het voorkomt, laat staan wat de effecten zijn. Wellicht was er de laatste jaren onevenredig veel aandacht voor. Duidelijk is echter dat er potentie is voor doe-democratie. Burgers zijn steeds meer betrokken vanuit een 'doe-het-zelf-houding' (Dekker e.a., 2004: 196) en ontpoppen zich steeds meer als mondige monitoren van politiek en bestuur (Van de Wijdeven & Hendriks, 2010: 21). Ook past doe-democratie in de bredere trend van versoering van de verzorgingsstaat, en sluit het aan bij de toenemende mondigheid en het toenemende opleidingsniveau van de burgers.

Sommigen zien doe-democratie als een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie, anderen zien het als een (verdere) aantasting daar-

van, of zelfs als een bewijs voor het failliet ervan (Van Stipdonk, 2014). Zij stellen dat doe-democratie laat zien dat politici er niet (voldoende) in slagen te doen wat burgers nodig vinden. De combinatie van doe-democratie en de klassieke representatieve democratie blijkt niet eenvoudig. Een overheid die doe-democratie wil bevorderen, komt terecht in een spanningsveld tussen 'bottom-up' (loslaten in vertrouwen) en 'top-down' (faciliteren en regisseren). In de doe-democratie zijn de spelregels fluïde, en is onduidelijk wie ze bewaakt. Er is geen duidelijke borging van democratische spelregels en waarden als gelijkheid van toegang, voorspelbaarheid, continuïteit en het publieke belang. Hoe erg dat is, hangt (opnieuw) af van het gekozen perspectief.

Tot slot is er de spanning tussen burgerparticipatie enerzijds en de gekozen volksvertegenwoordigers anderzijds. Hoe verhouden de initiatieven zich tot het primaat van de politiek? Raadsleden (denken veelal te) zijn verkozen op basis van hun politieke standpunten en willen deze verwoorden en uitdragen. Bij burgerparticipatie moeten de raadsleden vooral luisteren. En als de raad actief wil deelnemen in participatietrajecten moet hij met één mond spreken, wat lastig is voor fracties die hun bestaansrecht ontleen aan politieke verschillen. Sommigen zien als potentiële nieuwe rol van 'de politiek' dat zij als bewaker van kwaliteit van processen van anderen optreedt (zie Hendriks & Toonen, 1998: 228; Tonkens e.a., 2015). De raad moet dan niet (meer) inhoudelijk de samenleving sturen, maar de proceskwaliteit bewaken van alle maatschappelijke activiteiten, interactieve processen et cetera (van 'zorgen dat' naar 'zorgen voor'). Volgens Tonkens e.a. (2015) is het niet zo dat burgerparticipatie en doe-democratie de plaats innemen van de representatieve democratie, maar leiden de nieuwe vormen op die manier tot een wezenlijke verandering van de lokale democratie.

## 7 Responsiviteit van beslissingen en beleid

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

Hoe staat het met de responsiviteit van besluitvorming in het lokaal bestuur? Sinds de jaren negentig wordt in veel gemeenten gewerkt aan de externe oriëntatie en openheid van (het functioneren van) de gemeenteraad. Of dat ertoe leidt



dat gemeentelijke beleidskeuzes beter corresponderen met de voorkeuren van de kiezers c.q. de bevolking, weten we echter niet. Een barrière voor dat soort onderzoek is dat we niet goed weten wat die voorkeuren zijn.

Gemiddeld geven Nederlanders hun gemeentebestuur een 6,1 voor responsiviteit (Boogers, 2013: 24). Uit ander onderzoek blijkt dat de laatste jaren meer mensen dan voorheen denken invloed te hebben op de lokale politiek (Boogers & Salomé, 2014: 15-16; Derksen & Schaap, 2010: 24-25). Uit onderzoek van SGB/BMC blijkt dat in 2014 meer mensen dan in voorgaande jaren denken dat gemeenteraadsleden zich om hun mening bekommeren: te weten 38% in 2014, tegen 27% en 31% in respectievelijk 2010 en 2006 (Boogers & Salomé, 2014: 15-16). In 2004 oordeelde bijna 60% negatief over de responsiviteit van de lokale politiek, in die zin dat er in de lokale politiek te weinig aandacht wordt besteed aan de wensen en problemen van burgers (Boogers e.a., 2005). Meer dan de helft van alle respondenten onderschreef de stellingen 'raadsleden houden geen rekening met mensen zoals ik', 'raadsleden zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening' en 'er zijn in deze gemeente veel problemen waar de lokale politiek te weinig oog voor heeft'. Verder vonden zij dat raadsleden onvoldoende hun best doen om zich te informeren over wat er onder burgers leeft (Boogers e.a., 2005: 30-31).

Diverse auteurs stellen dat het lokale politieke landschap geleidelijk versplintert (bijv. Van Reybrouck, 2013: 16-22; Lunsing, 2015: 1-16). Lunsing en Herweijer (2016) hebben dit recent in dit blad ook aangetoond. Doordat in gemeenteraden een relatief grote diversiteit aan politieke partijen bestaat, kan worden verwacht dat veel burgers zich vertegenwoordigd voelen (Denters e.a., 2011: 376-377 en 381). Daar staat tegenover dat door het toegenomen aantal fracties het vinden van politieke meerderheden veel complexer is en meer tijd en aandacht vergt (waardoor de focus op interne besluitvormingsprocessen wordt vergroot), en dat het voor raadsleden met relatief veel kleine fracties in de raad moeilijker is het verschil duidelijk te maken (Rob, 2016). Het is sterk de vraag hoe groot de inhoudelijke verschillen zijn: onderzoek naar de verkiezingen in Gouda en Meppel laat zien dat de (politieke) verschillen tussen partijen op lokaal niveau niet zo groot zijn (Rosema & Boedeltje, 2011). De diversiteit aan partijen heeft ook een schaduwkant: er zijn indicaties dat hoe meer partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn, hoe minder burgers tevreden zijn over de responsiviteit en algemene kwaliteit van het gemeentebestuur (Ministerie van BZK, 2012: 159).

In meer participatieve vormen van democratie en de doe-democratie is responsiviteit zeker een vraagstuk. Zoals eerder gezegd weten we dat actieve burgers in buurten en wijken niet representatief zijn voor de gehele bevolking, maar dat zegt op zichzelf niets over de vraag of hun initiatieven voldoen aan de wensen van de medebewoners. Daarover is weinig bekend. Incidentele praktijkstudies hiernaar zijn veelal optimistisch (Van de Wijdeven & Hendriks, 2010; Van de Wijdeven, 2012), maar er zijn ook enkele negatieve signalen (Albeda, 2013a, 2013b). In het verlengde hiervan speelt ook de vraag of en in hoeverre het een taak is van 'de politiek' om over de responsiviteit van dit soort initiatieven te waken.



## 8 Verantwoording en controle

In een goed functionerende democratie moet een zekere mate van controle op de uitvoering van beleid plaatsvinden (WRR, 2004). Bestuurders en politici moeten verantwoording afleggen over het beleid en de bereikte resultaten. De inzichten die daaruit kunnen worden afgeleid, dragen bij aan de totstandkoming van nieuw of bijgesteld beleid. ‘Openheid van zaken’ stelt bovendien zowel politici als burgers in staat te oordelen over het gevoerde beleid. Burgers kunnen daar via verkiezingen consequenties aan verbinden.

In het lokaal bestuur is sprake van verticaal en horizontaal toezicht. Provincies en met name de rijksoverheid houden op allerlei manieren verticaal toezicht op gemeenten. Met de Wet revitalisering generiek toezicht (2012) is het stelsel van interbestuurlijk toezicht vereenvoudigd en het verticaal toezicht van het Rijk en provincies op gemeenten aanzienlijk verminderd. Deze verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht op het lokaal bestuur past in een bredere trend, die al langer geleden is ingezet.

Uitgangspunt voor het horizontaal toezicht is dat het uitvoerend orgaan (het college van B&W) verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad). Daarvoor beschikt de raad over de nodige instrumenten en procedures, zoals de accountantscontrole, verplichte doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken door B&W (ex artikel 213a Gemeentewet) en vooral de actieve informatieplicht. Dit houdt in dat het bestuur alle voor het beleid relevante informatie direct aan de volksvertegenwoordiging moet verstrekken. Mocht de (meerderheid van de) gemeenteraad de indruk krijgen dat er structurele problemen zijn bij de uitvoering van beleid dan kan zij zelf onderzoek instellen. Gemeenteraden hebben net als de Tweede Kamer ‘enquêterecht’, maar maken daar verhoudingsgewijs niet vaak gebruik van (Castenmiller e.a., 2013).

Sinds 2002 hebben alle gemeenten een verplichte rekenkamer(functie) die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid onafhankelijk kan onderzoeken. Rekenkamers functioneren in het algemeen goed, maar hebben weinig budget (Van der Mark e.a., 2011). Een gemiddelde rekenkamer doet twee of drie onderzoeken per jaar (De Jong e.a., 2013). Het lijkt er daarom op dat de impact van lokale rekenkamers niet moet worden overschat.

Hoe de horizontale controle door de raad in de praktijk uitpakt, weten we niet precies. Verkennend onderzoek uit 2013 laat zien dat dit per gemeente sterk kan verschillen (Castenmiller e.a., 2013), maar de indruk is dat er weinig effectief gebruik wordt gemaakt van het beschikbare instrumentarium (Castenmiller e.a., 2013; Castenmiller, 2012). Daarbij zijn de volksvertegenwoordigers ‘parttimers’, hebben de meeste griffies een zeer beperkte omvang<sup>5</sup> en is niet tot nauwelijks

5 Volgens onderzoek van de Vereniging van Griffiers beschikte de gemiddelde griffie in 2010 over 2,8 fte. In 2016 is dit vrijwel ongewijzigd gebleven: 2,85 fte (De Heus, 2012; Van Hulst e.a., 2016).

sprake van persoonlijke ondersteuning van volksvertegenwoordigers. Er zijn ook andere vormen van horizontale controle, ofwel de ‘democratische omsingeling van het lokaal bestuur’ (Denters e.a., 2008). Zo wordt er hier en daar geëxperimenteerd met het instrument van burgervisitatie (zie Albeda, z.j.; Albeda, 2007) en zijn er ook andere innovaties mogelijk (Denters, 2016).

Intussen dient zich een nieuw probleem aan. Nu gemeenten steeds meer samenwerken, hetzij vrijwillig, hetzij daartoe gedwongen door wetgeving, ontstaat een nieuw controlevraagstuk. Of nu wordt samengewerkt in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, een stichting, BV of NV, gemeenteraden vinden het erg moeilijk hier goed toezicht op te houden. In dat verband is de Gemeentewet (artikel 184) aangepast wat betreft de bevoegdheden van rekenkamer(commissie): ook samenwerkingsverbanden en privaatrechtelijke rechtspersonen waarin meerdere gemeenten deelnemen en risico dragen, kunnen nu worden onderzocht. Niettemin houden veel gemeenteraadsleden het gevoel weinig zicht te hebben op de taken die op deze wijze buiten de deur worden uitgevoerd (Raadslid.nu, 2014; Peters, 2014), ondanks de grote stroom rapporten en handleidingen om hen houvast te bieden (zie bijv. De Greef & Stolk, 2015).

### *8.1 Transparantie en inzichtelijkheid voor burgers*

Transparantie is een belangrijk aspect van een wederzijdse interactie en versterkt de geloofwaardigheid van publieke organisaties (Ministerie van BZK, 2012: 127). Daar is nog werk aan de winkel. Zo is het stemgedrag van gemeenteraden en -raadsleden niet eenvoudig te achterhalen. Het initiatief om dit via [www.watstemtijnraad.nl](http://www.watstemtijnraad.nl) te ontsluiten is niet van de grond gekomen.

De overheid stimuleert de laatste jaren het benutten van zogenoemde ‘Open Data’, opdat overheidsgegevens vrijelijk worden aangeboden, via databases en websites. De kabinetsvisie ‘Open Overheid’ stelt nadrukkelijk dat dit moet bijdragen aan democratie en burgers in een controlerende rol moet brengen. Verder verzamelt de website [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) bestaande informatiestromen en voegt daar een aantal gemeentelijke prestatie-indicatoren aan toe. Doel is burgers te laten zien hoe hun gemeente – in vergelijking met andere gemeenten – presteert. Tussen 2010 en 2013 namen 239 gemeenten (59%) hieraan deel (Abma, 2014: 42). Abma (2014: 47) is kritisch over het effect ervan en stelt dat het nooit leidt tot het opsporen van best practices, kwaliteitskringen of andere mogelijkheden waarbij gemeenten van elkaar leren. Gemeenten communiceren zelf ook hun resultaten naar hun burgers, soms vrijwillig en soms verplicht, zoals met het klanttevredenheidsonderzoek in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

## **9 Media**

Een goed werkend democratisch stelsel waar burgers vertrouwen in hebben, vraagt om een goede informatievoorziening over de prestaties van politici en bestuurders. Media zijn daarin een onmisbare intermediair tussen politiek en

bevolking. Daar waar er op nationaal niveau bezorgdheid is over de veelheid aan media en de zogenoemde ‘mediacratie’ – het idee dat er geregeerd wordt door diegene die erin slaagt om via de media de publieke opinie te beïnvloeden – zijn de zorgen in het lokaal bestuur van een totaal andere orde. In de lokale democratie gaat het niet om de vraag of de media te veel invloed hebben, maar vooral of er nog wel voldoende onafhankelijke politieke berichtgeving bestaat.

Gemeenten dragen bij aan de kosten van de lokale omroep. De Mediawet (artikel 2.170a) stelt dat de bekostiging zodanig moet zijn dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd. Het begrip ‘toereikend media-aanbod’ is in de wet echter niet nader gedefinieerd noch gekwantificeerd. Anno 2011 waren er 290 lokale omroepen, en onderzoek laat zien dat er in Nederland geen plekken verstoken zijn van lokale media: er is altijd een huis-aan-huisblad, een website met regionieuws en een regionale omroep. Die lokale media doen meer dan alleen lokaal amusement: rond de 27% van hun berichten betreft (lokaal) beleid. Ook is er vrijwel altijd een regionale krant en een lokale omroep. Regionale omroepen behoren volgens de Print Monitor tot de best beluisterde radiozenders (NOM, 2013).

Vooraf met de geschreven pers gaat het echter niet goed. De oplage van regionale en lokale dagbladen daalt gestaag (net als die van landelijke dagbladen). Regionale bladen fuseren, waardoor het verspreidingsgebied van deze bladen steeds groter wordt. Het aantal (gratis) huis-aan-huisbladen neemt door teruglopende advertentieopbrengsten nog steeds af en daarnaast bezuinigen regionale redacties op personeel. De meeste regionale kranten hebben allang geen politieke verslaggever meer voor alle gemeenten in de regio. Tegelijkertijd geven kiezers aan (TNS-Nipo, 2014) dat zij vooral huis-aan-huisbladen en regionale en lokale kranten raadplegen (37 resp. 25%), gevolgd door nationale radio en tv en informatie van de gemeente zelf (24 resp. 20%).

In 2012 waren er per gemeente gemiddeld 29 nieuwskanalen. Uit onderzoek van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek uit 2014 blijkt dat maar een derde hiervan daadwerkelijk lokaal nieuws bevat en dat bovendien veel van dit nieuws dezelfde oorsprong heeft (denk aan een regionale omroep die gelijktijdig actief is op tv, radio en internet en zo via drie kanalen hetzelfde nieuwsbericht verspreidt). Met name huis-aan-huisbladen en de zogeheten hyperlocals (professionele websites met lokaal nieuws zoals Dichtbij.nl) kopiëren veel nieuwsberichten. Als deze dubbelingen worden weggenomen, resteren gemiddeld tien nieuwskanalen in handen van vijf nieuwsorganisaties.

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

iets gebeurt, maar niet waarom iets gebeurt (Kik & Landman, 2013; Kik e.a., 2013). Gemiddeld heeft een Nederlandse gemeente 1,5 hyperlocal, bleek uit onderzoek van het Stimuleringsfonds voor de Pers in 2012. Het is de vraag wat de burger opschiet met deze hyperlocals, omdat uit dit onderzoek ook bleek dat dit soort initiatieven nu vooral ontstaan in gemeenten waar al veel media zijn (Bakker & Van Kerkhoven, 2013).

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

## 10 Conclusie

We kunnen en willen niet de balans opmaken van 'de' lokale democratie. Daarvoor is het democratiebegrip nu eenmaal te omstreven. Alle democratiemodellen en -theorieën zijn opgebouwd uit elementen om democratie te beschrijven, te duiden en te waarderen. Veelgenoemde elementen zijn tevredenheid en vertrouwen van burgers, verkiezingsopkomst, partijlidmaatschap, intensiteit van de interactie tussen kiezers en gekozenen, mate van actief burgerschap, mogelijkheden van invloed en inspraak, kwaliteit van de controle en verantwoording, aandacht van media, et cetera, en deze opsomming is verre van compleet.

De verschillende elementen zeggen allemaal iets over de staat van de democratie, en in dit artikel zijn de beschikbare empirische gegevens bijeengebracht. Welk oordeel hieraan moet worden verbonden, valt op basis van het onderzoek niet te zeggen. Het beeld dat eruit oprijst, is allereerst erg versnipperd en verre van compleet. Daar komt bij dat er geen eenduidig antwoord mogelijk is op de vraag welke elementen het zwaarst moeten wegen, zeker ook op lokaal niveau. Dat antwoord is afhankelijk van het gehanteerde perspectief op democratie. Een pleitbezorger van de doe-democratie zal bijvoorbeeld de actieve inzet van inwoners bij het schoonhouden van hun buurt hoog waarderen, en zal het rekruteringsprobleem van politieke partijen als minder problematisch beschouwen. Een pleitbezorger van de klassieke representatieve democratie legt de nadruk precies andersom. Discussies over de staat van de lokale democratie worden vaak gevoerd vanuit deze normatieve perspectieven. Wij pleiten ervoor om de discussies met meer empirische kennis te voeden. Met het zeer recent gepubliceerde Lokaal Kiezers Onderzoek<sup>6</sup> wordt een belangrijke bijdrage geleverd, die hopelijk de komende jaren een vervolg krijgt. Het in dit artikel gegeven overzicht laat zien dat er nog veel werk aan de winkel is voor onderzoekers.

6 Zo recent dat de resultaten in dit overzicht niet meer konden worden betrokken.

## Literatuur

- Abma, K., *Kwaliteit van Nederlandse gemeenten volgens hun inwoners*, paper voor het 13de Politicogenetmaal, Maastricht: 12-13 juni 2014.
- Albeda, H., 'Burgervisitatie', z.j., gevonden op: [www.verantwoording.nl/visitatie.html](http://www.verantwoording.nl/visitatie.html).
- Albeda, H., 'Het burgerperspectief in toezicht', 2007, gevonden op: [www.heinalbeda.nl](http://www.heinalbeda.nl).
- Albeda, H., 'Gevaren van de doe-democratie', blog, 30-1-2013 (2013a).
- Albeda, H., 'Doe-democratie en wederkerigheid', blog, 10-7-2013 (2013b).
- Andeweg, R.B. & J.J.A. Thomassen (eds.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: 2011a.
- Andeweg, R.B. & J.J.A. Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen*, Leiden: 2011b.
- Bakker, P. & M. van Kerkhoven, 'Hyperlocal in Nederland. De nieuwe nieuws-websites in de praktijk', Q. Kik & L. Landman (eds). *Nieuwsvoorziening in de regio*, Stimuleringsfonds voor de Pers, Den Haag: 2013, p. 75-93.
- Boogaard, G. & A.M.B. Michels (eds.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: 2016.
- Boogers, M.J.G.J.A., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: 2007 (tweede druk 2010).
- Boogers, M.J.G.J.A., 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', *Bestuurswetenschappen*, 2013/4, p. 19-40.
- Boogers, M.J.G.J.A. & J.J.C. van Ostaaijen, *Lokale kiezers, lokale keuzes. Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010*, Ministerie van BZK, Den Haag: 2010.
- Boogers, M.J.G.J.A. & L. Salomé, *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?*, BMC Onderzoek : Den Haag: 2014.
- Boogers, M.J.G.J.A., P.W. Tops & A. de Vries, *Effecten van dualisering voor burgers. Beweging naar buiten? Derde jaarbericht Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale Democratie*, Den Haag: 2005.
- Bovenkamp, H.M. van de & J.P. Vollaard, 'De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten', *Bestuurswetenschappen*, 2017/1 (te verschijnen).
- Brakman, I., *Regionale Media Centra*, advies op verzoek van de directie Media Letteren en Bibliotheken van het ministerie van OCW, Wormer: 2011.
- Broder, D.S., *The party's over. The failure of politics in America*, New York: 1971.
- Castenmiller, P.G., *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Den Haag: 2001.
- Castenmiller, P.G., 'Lokale partijen groeien verder', *VNG Magazine*, 2010/7, p. 36.
- Castenmiller, P.G., 'Informatievoorziening in de Onderbond, informatie in de gemeente', G. Enthoven (ed.) *Informeren of manipuleren? Over het samenspel tussen politicus en ambtenaar*, Den Haag: 2012, p. 161-169.
- Castenmiller, P.G., M.J.E.M. van Dam & K. Peters, '... geven de raad alle inlichtingen ...' *Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*, Stichting Decentraalbestuur.nl in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag: 2013.
- Cohen, M.J., *De vierde D*, oratie Universiteit Leiden, Leiden: 2015 (ook opgenomen in het themanummer 'Dichtbij, Dialoog & Democratie', *Bestuurswetenschappen*, 2015/2, p. 9-23).
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, VNG, Den Haag: 2016.
- Dekker, P., J. de Hart & E. van den Berg, 'Democratie en civil society', SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, SCP, Den Haag: 2004.

- Denters, S.A.H., 'Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur', essay in opdracht van raadslid.Nu, *Bestuurswetenschappen*, 2016/1, p. 37-54.
- Denters, S.A.H., M.S. de Groot & P.J. Klok, *Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur*, Ministerie van BZK, congresuitgave Staat van de dualisering, Den Haag: 2008.
- Denters, S.A.H., M.S. de Groot & P.J. Klok, "'Staan voor" en "gaan voor". Vertegenwoordiging in de lokale democratie', R.B. Andeweg & J.J.A. Thomassen (eds.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: 2011, p. 369-383.
- Derksen, W. & L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Dordrecht: 2010 (zesde druk).
- Easton, D., *A systems analysis of political life*, New York: 1965.
- Frandsen, A.G., 'Size and electoral participation in local elections', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2002/6, p. 853-869.
- Greef, R. de & R. Stolk, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Den Haag: 2015.
- Hartman, I., 'Burgerschap en patronen van politieke participatie', G. Alberts e.a. (eds.), *Jaarboek KennisSamenleving*, Amsterdam: 2008, p. 133-158.
- Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: 2006.
- Hendriks, F. & T.A.J. Toonen, *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen: 1998.
- Hendriks, F. e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, Den Haag: 2015.
- Heus, C.M. de, *De sologriffier*, Vereniging van Griffiers, Den Haag: 2012.'
- Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, SCP, Den Haag: 2014.
- Hulst, M.J. van, P.M. Kruijven, L. Schaap & J.J.C. van Ostaijen, *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*, Universiteit Tilburg in opdracht van de Vereniging van Griffiers, Tilburg: 2016.
- Jans, W., S.A.H. Denters, M.M. van Gerven & A. Need, 'Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten. Naar een bestuurskundige onderzoeksagenda', *Bestuurswetenschappen*, 2013/3, p. 21-44.
- Jong, P.O. de, J.R. Lunsing, E. Fogl & F. Haven, *De staat van de Rekenkamer. Een onderzoek naar institutionele vormgeving, budget en output van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, Stibabo in opdracht van de NVR, Nijkerk: 2013.
- Kik, Q. & L. Landman, 'Wie waakt er in de regio? Inhoudsanalyse van lokaal georiënteerde nieuwsmedia in 80 Nederlandse gemeenten', Q. Kik & L. Landman (eds.), *Nieuwsvoorziening in de regio*, Stimuleringsfonds voor de Pers, Den Haag: 2013, p. 29-60.
- Kik, Q., P. Bakker, L. Buijs & J. Katz, 'Meer nieuwsaanbod, meer van hetzelfde nieuws, Een aanbodsanalyse van de positie van nieuwsvoorziening in de regio anno 2012', Q. Kik & L. Landman (eds.), *Nieuwsvoorziening in de regio*, Stimuleringsfonds voor de Pers, Den Haag: 2013, p. 9-28.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, afscheidsrede Open Universiteit, Heerlen: 2010.
- Lunsing, J.R., *De kloof*, proefschrift Universiteit Twente, Den Haag: 2015.
- Lunsing, J.R. & M. Herweijer, 'Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten', *Bestuurswetenschappen* 2016/1, p. 5-16.
- Mark, R. van der, A. Oostdijk, R. Beerepoot & H. Heins, *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*, Berenschot in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag: 2011.
- Michels, A.M.B. & H. Binnema, 'Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000?', *Bestuurswetenschappen*, 2016/1, p. 17-36.
- Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur*, Den Haag: 2012.



- Ministerie van BZK, *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: 2013.
- NICIS, *Bouw aan democratie met de burgers! Nieuwe kansen voor het lokale referendum*, Den Haag: 2009.
- Nijeboer, A., 'Gehouden gemeentelijke referenda in Nederland', maart 2014, gevonden op: <https://www.meerdemocratie.nl/sites/default/files/documents/lijst-gemeentelijke-referenda.pdf>
- NOM (Nationaal Onderzoek Multimedia), *NOM Print Monitor 2013*, gevonden op: [www.nommedia.nl](http://www.nommedia.nl).
- NOS, 'Steeds meer lokale partijen', 2 maart 2014, gevonden op: [www.nos.nl](http://www.nos.nl).
- Ostaaijen, J.J.C. van, 'Ondertussen in de lokale politiek. De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de Leefbaarbeweging en Pim Fortuyn', *Beleid en Maatschappij*, 2012/2, p. 194-212.
- Ostaaijen, J.J.C. van, *Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014*, in opdracht van het ministerie van BZK, Tilburg: 2014.
- Peters, K., *De lokale staat*, oratie Universiteit Maastricht, Maastricht: 2014.
- Peters, K., V.P. van Stipdonk & P.G. Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Stichting DecentraaBestuur.nl in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag: 2014.
- Politiek compendium, september 2016, gevonden op: [www.politiekcompendium.nl](http://www.politiekcompendium.nl).
- Prodemos, *Onderzoeksrapport. Vrouwen in de gemeenteraden*, Den Haag: maart 2014.
- Pröpper, I.M.A.M., *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: 2009.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag: 2012a.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *In gesprek of verkeerd verbonden*, Den Haag: 2012b.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Politieke partijen. Overbodig of nodig?*, Den Haag: 2014.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: 2016.
- Raadslid.nu, Enquête onder raadsleden in januari 2014, gevonden op: [http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/onderzoek\\_onder\\_raadsleden\\_naar\\_regionale\\_samenwerking.pdf](http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/onderzoek_onder_raadsleden_naar_regionale_samenwerking.pdf).
- Reif, K. & H. Schmitt, 'Nine second-order national elections', *European Journal of Political Research*, 1980/1, p. 3-44.
- Rosema, M. & M.M. Boedeltje, *Gemeenteraadsverkiezingen 2010. Een blik achter de schermen*, Universiteit Twente, in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag: 2011.
- Saward, M., 'The representative claim', *Contemporary Political Theory*, 2006/5, p. 297-318.
- Saward, M., 'Authorisation and authenticity. Representation and the unelected', *Journal of Political Philosophy*, 2008/1, p. 1-21.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder. Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland, 1998-2010*, proefschrift Universiteit Maastricht, Maastricht: 2011.
- SCP, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: 2013.
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, *Dualisme en Lokale Democratie*, Den Haag/Alphen aan den Rijn: 1999.
- Stipdonk, V.P. van, 'Lokaal bestuur kent 66 coalities', *VNG-magazine*, 8 december 2006, p. 11-13.
- Stipdonk, V.P. van, 'Gewoon doen! Een beschouwing over vier kritieken op de doe-democratie', *Bestuurswetenschappen*, 2014/1, p. 70-81.
- Stipdonk, V.P. van & H. Tjalma-den Oudsten, 'Gemeenteraadsverkiezingen in zicht. Trends in opkomst, interesse en vertrouwen 1982-2006', *Bestuurswetenschappen*, 2006/4, p. 293-309.



- Thomassen J.J.A. (ed.), *Democratie, theorie en praktijk*, Alphen aan den Rijn: 1981.
- TNS-Nipo, *Spiegelonderzoek onder raadsleden en kiezers*, Amsterdam: 2014.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt, *Montessori-democratie*, Amsterdam: 2015.
- Toonen, T.A.J. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Assen: 1998.
- Tromp, B., 'De neergang van politieke partijen', *Het Parool*, Amsterdam: 21 december 1985.
- Van Reybrouck, D., *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: 2013 (tweede druk 2016).
- VNG, *Op het tweede gezicht. Gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd*, Den Haag: 2009.
- VNG, *Democratic Challenge* krant, editie juni 2016, Den Haag: 2016.
- VNG/Denktank Nederlandse gemeenten, *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger trefzeker gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag: 2016.
- Voerman, G. (ed.), *Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek*, Amsterdam: 1994.
- Voerman, G., *Persbericht DNPP ledental Nederlandse politieke partijen*, Groningen: 2014.
- Voerman, G. & M.J.G.J.A. Boogers, 'Het rekruteringsvermogen van de politieke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006', *Jaarboek DNPP*, Groningen: 2006, p. 175-194.
- Vries, M.S. de, 'Stability despite reforms. Structural asymmetries in Dutch local policy networks', *Local Government Studies*, 2008/2, p. 221-243.
- Waarstaatjegemeente.nl.
- Wijdeven, T.M.F. van de, *Doe-democratie Over actief burgerschap in stadswijken*, proefschrift Universiteit van Tilburg, Delft: 2012.
- Wijdeven, T.M.F. van de & F. Hendriks, *Burgerschap in de doe-democratie*, NICIS, Den Haag: 2010.
- WRR, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Den Haag/Amsterdam: 2004.
- WRR, *Vertrouwen in burgers*, Den Haag/Amsterdam: 2012.