

DE LOKALE DEMOCRATIE

IN GESPREK MET
MONIQUE LEYENAAR EN
TOM VAN DER MEER

**Nettie Engels, Klaartje Peters
en Renske van der Tempel**
Redactie jaarboek

'Het mooie van
verkiezingen is dat het de
meest egalitaire vorm van
politieke participatie is:
ledereen kan meedoen,
en heel veel mensen
doen dat ook; het is een
meer diverse groep dan
bij elke andere vorm
van democratie'

Op maandagmorgen 22 mei, in een vrolijk ingericht zaaltje van Seats2meet bij station Utrecht CS, ontvangt de redactie Monique Leyenaar en Tom van der Meer voor een gesprek over de staat van de democratie. Met nog enkele maanden te gaan tot aan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 spitsen we het gesprek toe op de lokale democratie.

Monique Leyenaar is al jaren hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Ze doet onder meer onderzoek naar de politieke participatie van burgers (onder meer in burgerjury's) en de initiatieven van overheden op dit vlak, met name op lokaal niveau. Ze is ook lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en in maart van dit jaar publiceerde ze, samen met haar Rob-collega Remco Nehmelman een essay getiteld 'Naar een moderne lokale democratie' in het blad Binnenlands Bestuur.

Tom van der Meer is in 2016 benoemd tot hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij doet onderzoek naar de relatie tussen burgers en overheden. Hij kijkt onder meer naar de vraag in hoeverre nieuwe vormen van burgerparticipatie een oplossing bieden voor bestaande ongelijkheden in politieke participatie, maar hij is ook geïnteresseerd in de kwaliteit van de representatieve democratie en de vermeende vertrouwenscrisis. In januari 2017 verscheen zijn boek 'Niet de kiezer is gek', waarin hij een lans breekt voor de kiezer die steeds maar weer ten onrechte de schuld krijgt van het gebrek aan vertrouwen in de politiek en van wispelturig stemgedrag.



Met 'werken aan democratie' als thema van dit jaarboek zijn dit twee bijzonder interessante gesprekspartners voor de redactie. We vallen daarom maar meteen met de deur in huis: is er eigenlijk iets aan de hand in de lokale democratie? We vragen het eerst aan Tom van der Meer, want zijn boek is door veel mensen opgevat als een geruststelling dat de democratie er prima voor staat. Niks aan de hand dus?

Van der Meer: "Jawel, er is van alles aan de hand, en dat is zeker niet allemaal positief. In mijn boek laat ik zien dat de democratie op nationaal niveau prima functioneert: in internationale vergelijkingen doen we het uitstekend en Nederlanders zelf zijn in ruimte mate tevreden over het functioneren van de democratie in ons land. Als je kijkt naar de representatieve democratie zie je een hoge opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen en ons kiesstelsel zorgt er voor dat kleine en nieuwe partijen er relatief gemakkelijk tussenkomen. Mensen hebben inderdaad niet altijd evenveel vertrouwen in de politiek en vooral de politici, maar dat is helemaal geen slecht teken. Diegenen die spreken over een crisis in de democratie begrijpen niet dat het goed is voor een democratie als burgers sceptisch zijn over hun politici. Sceptis brengt burgers ertoe hun politici te controleren, om te zien of ze doen wat ze beloofden. En als mensen ontevreden zijn, gebruiken ze hun stem om hen te vervangen, zo werkt een volwassen democratie.

*Jawel, er is van alles aan de hand,
en dat is zeker niet allemaal positief*



Maar jullie vroegen naar de lokale democratie. Veel van de zaken die landelijk goed gaan, gaan in het lokaal bestuur juist niet goed. Het vertrouwen van Nederlanders in lokale politici is weliswaar hoger dan in landelijke politici, en ze zijn bovendien behoorlijk tevreden over de manier waarop de gemeente haar taken uitvoert, maar de democratie functioneert er niet zoals je zou willen. Het belangrijkste probleem is dat het mechanisme van kiezers die politici controleren en afrekenen in het lokaal bestuur niet goed werkt. Uit onderzoek weten we dat Nederlanders bij de gemeenteraadsverkiezingen vaak stemmen op grond van nationale overwegingen. Want het idee van het

kritisch volgen van je vertegenwoordigers en die dan afrekenen bij de verkiezingen, dat klopt dus niet in het lokaal bestuur. Lokale opvattingen en kennis van lokale besluitvorming spelen slechts een marginale rol bij het kiesgedrag. Vroeger, toen gemeenten vooral uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid waren, was dat misschien niet zo erg. Maar nu de gemeente steeds belangrijker taken heeft, wringt dat steeds meer. Een complicerende factor is dat veel mensen zich dat niet – of nog niet – realiseren en de rijksoverheid verantwoordelijk houden voor veel dingen die gemeenten tegenwoordig doen. Als de jeugdzorg niet goed is geregeld of er is iets met hun bijstandsuitkering, dan houden ze politiek Den Haag daarvoor verantwoordelijk. Maar ze zouden hun onvrede moeten vertalen in een kritische beschouwing van de lokale politiek, en daar dan met hun stem zorgen voor veranderingen.”

Leyenaar: “Voor mij is democratie meer dan verkiezingen en partijpolitiek. Als je mij vraagt of er wat aan de hand is in de lokale democratie, antwoord ik volmondig ja: mensen zijn onvoldoende betrokken bij de besluitvorming in het lokaal bestuur. Ik vind dat dit ook op nationaal niveau het geval is overigens, en ik heb dus in dat opzicht wel kanttekeningen bij zijn stelling dat de nationale democratie goed werkt.

Maar laten we ons voor nu beperken tot de lokale democratie. Die participatie en directe zeggenschap, die moeten beter. Dat is essentieel in mijn opvatting van democratie. Juist op lokaal niveau is er veel mogelijk. Een grote groep mensen wil het graag, en kan het ook. Het gebeurt ook wel op allerlei plekken. Maar om dit serieus te versterken is er wel een cultuurverandering nodig in veel gemeenten. Als ik het heb over versterking van participatie en zeggenschap, dan doel ik overigens niet alleen op politieke participatie. Ook in andere domeinen, in de zorg, het onderwijs en op het gebied van wonen, op al die terreinen zouden mensen meer betrokken moeten zijn bij de besluitvorming en de gang van zaken.”

Van der Meer: “We kiezen in zekere zin inderdaad een verschillend vertrekpunt. Ik beperk me niet tot verkiezingen, maar zie vertegenwoordiging en gelijkheid tussen burgers als de kern van de zaak. Het risico van nieuwe vormen van participatie, zoals de experimenten met loting (à la David Van Reybrouck) en burgertoppen, is dat het vrij elitaire vormen van participatie zijn. Dat blijkt in de praktijk, als je bijvoorbeeld het onderzoek bekijkt dat is gedaan naar de G1000-toppen: hoogopgeleid, middelbaar, blank en man, dat is wat toch steeds weer domineert. Veel inwoners kunnen meedoen, maar er zijn er ook genoeg die niet willen, of denken het niet te kunnen. Het mooie

van verkiezingen is dat het de meest egalitaire vorm van politieke participatie is: iedereen kan meedoen, en heel veel mensen doen dat ook; het is een meer diverse groep dan bij elke andere vorm van democratie. En daarom hecht ik er zo aan, en moeten we er zorgvuldig mee omgaan.”

Leyenaar: “Ik ben het met Tom eens dat het van groot belang is dat iedereen eenmaal per vier jaar kan gaan stemmen; dat is een belangrijk recht. Maar ik vind het niet genoeg, er is veel meer nodig. Participatie is meer dan stemmen. En participatie wordt voor mensen waardevoller als ze daadwerkelijk kunnen meepraten en meedenken. Besluitvorming gaat om meer dan je stem uitbrengen, maar gaat ook om die dialoog tussen betrokkenen, dat verdient meer aandacht.”

We richten de focus van het gesprek wat meer op die andere vormen van participatie, voor het gemak maar even samengevat onder ‘nieuwe vormen van democratie.’ De vraag is wat daarvan eigenlijk de meerwaarde is.

Leyenaar: “Het onderzoek dat ik doe naar burgerjury’s laat goed zien wat de voordelen ervan zijn. Mensen moeten gezamenlijk tot een gefundeerd oordeel over een issue komen, nadat ze zich goed geïnformeerd hebben. Het deliberatieve element ervan is van belang, je ziet dat mensen erin slagen om tot een oordeel te komen. Niet altijd in unanimitéit, dat hoeft ook niet, maar wel onderbouwd en in gesprek met elkaar. In Amsterdam bijvoorbeeld boog een burgerjury zich over maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Men luisterde heel goed naar de motieven van de deelnemers om voor bepaalde opties te zijn. De discussie komt veel verder dan voor of tegen en in tegenstelling tot veel andere vormen van burgerparticipatie meld je je hiervoor niet zelf aan, maar word je geselecteerd door middel van een random steekproef. Dat maakt het minder elitair.”

Van der Meer: “Dat is natuurlijk mooi, zo’n aanpak spreekt aan. Maar de praktijk werkt aanzienlijk minder goed dan het ideaal. Van de door loting geselecteerde mensen komen bepaalde groepen burgers structureel niet opdagen. En daarmee is het dus niet zo divers en zo egalitair als je zou willen. Dat vind ik echt een nadeel. Maar als je eenmaal die diverse groep hebt, dan kan het heel goed werken, dat herken ik wel. Mensen kunnen het, dat staat buiten kijf. Alleen wil niet iedereen meedoen.

En ik zie daarnaast ook nog belangrijke onbeantwoorde vragen rondom dit soort experimenten. We weten bijvoorbeeld weinig over het draagvlak: hoe reageren andere burgers op beslissingen die burgerjury's en vergelijkbare groepen nemen? Accepteren mensen het, als een kleine, willekeurig geselecteerde groep burgers namens hen beslissingen neemt? Het punt is dat we dat niet weten, zo ver zijn we logischerwijs nog niet met het onderzoek.”

Leyenaar: “Ik zie het als een belangrijk voordeel dat die andere vormen van participatie de mensen zélf betrekken. Per slot van rekening is die gekozen volksvertegenwoordiging ook geen goede afspiegeling van de bevolking. Een goed voorbeeld is de gemeenteraad van Nijmegen, die voor het overgrote deel bevolkt wordt door oud-studenten van de universiteit, terwijl de bevolking van Nijmegen natuurlijk niet enkel uit universitair geschoolden bestaat. Dat is een nadeel, en met andere vormen van participatie heb je de kans om dat recht te trekken.”

Van der Meer: “Referenda en burgertop-achtige initiatieven kunnen zeker een nuttige aanvulling zijn, maar ik zou me absoluut willen verzetten tegen het idee dat die zaken in de plaats van verkiezingen zouden moeten komen, zoals toch vaak wordt gesuggereerd. Juist vanwege de brede basis van representatieve organen, zou het politieke primaat volgens mij daar moeten blijven liggen. Ik ben absoluut voor een uitbouw van de participatiemogelijkheden, maar niet ten koste van dat primaat. Vergis je niet: bij die loting voor burgertoppen komt vaak maar 5 à 10 %, hoogstens 15% van de genodigden opdagen. De vraag is of dat bijdraagt aan een betere vertegenwoordiging.”

Leyenaar: “Ja, maar zo gaat het nú. Het is ook een leerproces. Het is anders wanneer je als deelnemer weet dat jouw stem ook daadwerkelijk meetelt. Dat is iets wat veel mensen in de huidige context niet als zodanig ervaren.”

Van der Meer: “Ik zie het zelf als twee verschillende dingen. Verkiezingen zijn waardevol voor de kaderstelling in het bestuur, juist vanwege dat relatief sterke egalitaire karakter. Met de stem van een zo grote, brede en diverse groep burgers bepaal je de belangrijkste politieke kaders van het gemeentebestuur, en moet het bestuur verantwoording afleggen. En die experimenten met andere en vernieuwende vormen zijn zeer welkom, maar wat mij betreft vooral aanvullend.”

Maar, vragen we, als die gekozen volksvertegenwoordigers geen goede afspiegeling zijn van de bevolking, zoals je zou kunnen afleiden uit het Nijmeegse voorbeeld, moet je daarmee dan wel die zo belangrijke kaderstelling doen?

Van der Meer: “Een goede volksvertegenwoordiging is meer dan alleen een afspiegeling in descriptieve zin. Je kunt afspiegeling ook in inhoudelijke zin opvatten: zijn de opvattingen en waarden die leven bij de bevolking in voldoende mate terug te vinden in de volksvertegenwoordiging? Dat laatste ligt nu eenmaal heel lastig in het lokaal bestuur, en is voor mij een grotere zorg.”

Leyenaar: “Ik begrijp die redenering, maar ik aarzel daar wel over, hoor. Om bepaalde problemen te kunnen begrijpen, om bepaalde groepen goed te kunnen vertegenwoordigen, denk ik toch dat je zelf moet weten waar je over praat. De emancipatie van vrouwen is er uiteindelijk door de deelname en vasthoudendheid van vrouwen zelf gekomen. Zij verbreedden de politieke agenda met hun aanwezigheid in de vertegenwoordigende organen. Dus die descriptieve afspiegeling, die diversiteit in sekse, achtergrond, opleidingsniveau etc., die is echt wel nodig naar mijn overtuiging.”

We slaan aan op die tussenopmerking van Tom van der Meer. De inhoudelijke afspiegeling, de inhoudelijke kant van de lokale politiek, “dat ligt heel lastig in het lokaal bestuur”, zei je. Bedoel je daarmee dat er geen ideologie zit in de lokale politiek? En als dat zo is, hoe komt dat dan?

Van der Meer: “Dat is een goede vraag. Je ziet dat het lokale bestuur en de afwegingen die er worden gemaakt, zich niet goed lenen voor ideologische discussies. Ideologische strijd wordt ook niet echt op prijs gesteld. Bestuurders beschrijven hun doel vaak als ‘de goede dingen doen’ voor de inwoners van hun gemeente, alsof dat waardevrij is. Dat er weinig politisering is in de lokale politiek is een veelgehoorde constatering, maar hoe komt dat? Het was lange tijd natuurlijk een bestuurslaag die vooral als uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid diende; ideologische opvattingen kwamen daar niet zo aan te pas. Besturen op lokaal niveau gingen niet zozeer vanuit grootse visies, maar vanuit een uitvoeringsperspectief. Het zit in de bestuurscultuur, zou je kunnen zeggen.”

Leyenaar: “Het heeft ook te maken met het gebrek aan media-aandacht voor het lokaal bestuur. Er is steeds minder onafhankelijke politieke berichtgeving op lokaal niveau, en dat wreekt zich. En verder is de regionalisering een belangrijk aspect. Je ziet in het sociaal domein dat deze taken in theorie wel meer politisering en ideologische discussie mogelijk maken, maar doordat een groot deel van de taken direct is doorgezet naar het regionale niveau, worden die discussies in de gemeenteraad in feite niet gevoerd.”

Eerder in het gesprek ging het over het combineren van de representatieve en andere vormen van democratie. We vragen naar de effecten van de mogelijke aanvullingen en innovaties op de representatieve democratie en de gekozen volksvertegenwoordigers.

Leyenaar: “Je ziet dat raadsleden zich soms bedreigd voelen door al die burgerparticipatie-initiatieven, maar dat is mijns inziens helemaal niet nodig. Je moet het samen doen. Juist vanwege de voor- en de nadelen van beide typen democratie die we eerder bespraken, is combineren wenselijk.”
En Van der Meer vult aan: “Raadsleden zijn de vertegenwoordiging van burgers. Dus waarom zou je bang zijn als ze betrokken worden? Bovendien weten we uit onderzoek dat bijvoorbeeld referenda een impuls vormen voor de politieke partijen en het partijstelsel. Mensen raken meer bij de politieke besluitvorming en de partijen betrokken. Dus het hoeft geen bedreiging te zijn.”

Maar sommige politieke partijen vinden dat zij zelf de relatie met burgers onderhouden, en dat zij daar geen collectief georganiseerde burgerparticipatie-initiatieven voor nodig hebben. Dat is toch geen gekke gedachte?

Leyenaar: “Nee, zeker niet. En als die politieke partijen met hun vertegenwoordigers daarin zouden slagen, zou dat prima zijn. Maar het lukt op veel plaatsen niet echt, ben ik bang. En dan nog blijft overeind dat je dan die dialoog en deliberatie tussen verschillende groepen burgers mist. Als partijen ieder met hun eigen achterban communiceren en deze mobiliseren, dan benadruk je in zekere zin de tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen, in plaats van dat je ze met elkaar in gesprek brengt. Zo wordt alles weer partijpolitiek en dat moet je op het lokale niveau niet willen.”

Van der Meer: “Ik zie dat toch anders. Politiek moet gaan over verschillen in waarden en opvattingen, dat is de kern. Ik ben ook niet zo bang dat teveel politieke discussie het vertrouwen in politiek en bestuur ondermijnt. Zoals ik eerder al zei: democratie heeft juist scepsis nodig. Vandaar dat ik de representatieve democratie, ook al werkt die op lokaal niveau minder goed dan landelijk, wel zou willen aanvullen maar nooit zou willen inruilen voor andere vormen van democratie.”

Na ruim anderhalf uur sluiten we het gesprek hiermee af. We bedanken Monique Leyenaar en Tom van der Meer hartelijk voor het gesprek. De discussie is niet klaar, en wij broeden verder op wat we hebben gehoord. Wordt vervolgd...

