



LOKALE PARTICIPATIE EN POLITIEK

PARTICIPEREN IS MOOI,
MAAR WIL IEDEREEN DAT WEL?

Paul Dekker en Josje den Ridder
Sociaal en Cultureel Planbureau

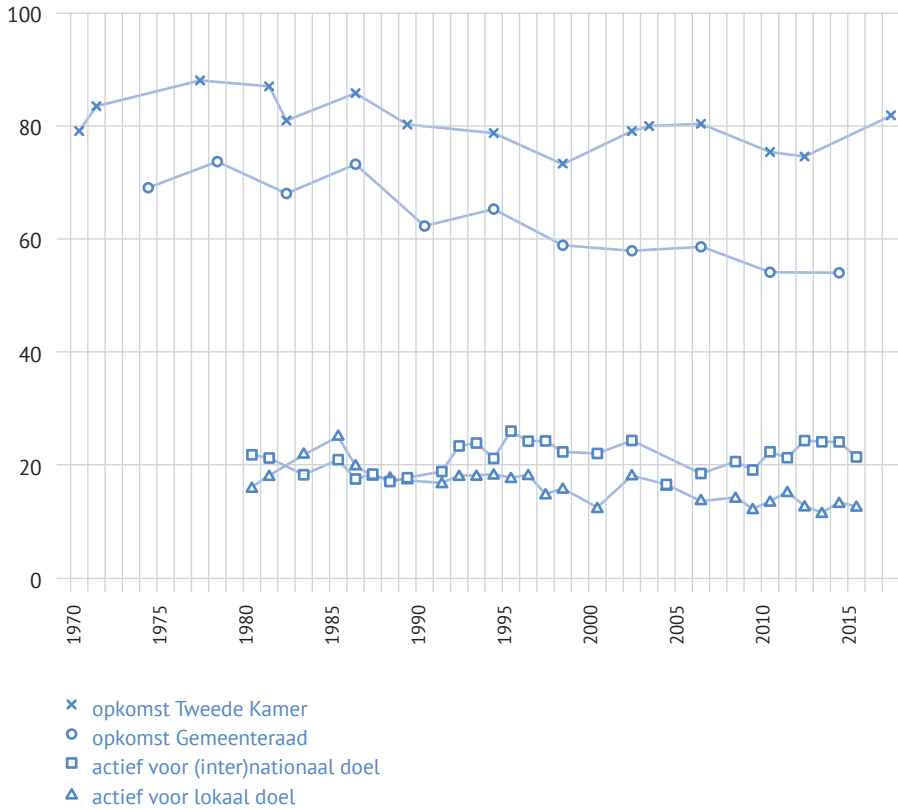
Hoe staat het met de burgerparticipatie in Nederland, vooral in relatie tot de lokale politiek? We beginnen deze bijdrage met de empirie van ontwikkelingen en verschillen tussen bevolkingsgroepen in feitelijke activiteiten, gaan dan verder met publieke participatievoorkeuren en eindigen met een paar overwegingen over de wenselijkheden van participatie in het licht van de representatieve democratie.

Ontwikkelingen

Figuur 1 toont vier soorten participatie vanaf 1970: de opkomst bij gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen en de deelname aan collectieve acties voor lokale en (inter)nationale doelen.

De opkomst bij Kamerverkiezingen bleef sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 aanvankelijk hoog, maar vanaf het midden van de jaren tachtig zette een daling in. Vanaf het Fortuynjaar 2002 was de participatie bij drie verkiezingen weer hoger maar na 2006 leek zich toch weer een dalende trend door te zetten. Na de hogere opkomst in maart 2017 mag echter betwijfeld worden of er wel een dalende basistrend is en niet veeleer slechts fluctuaties. Bij de raadsverkiezingen gaat de opkomst wel trendmatig naar beneden, met percentages rond de 70 in de jaren zeventig en tachtig naar percentages onder de 60 in deze eeuw en de vrees dat we in maart 2018 wel eens onder de 50% zouden kunnen uitkomen. De deelname aan collectieve acties is vanaf de eerste meting in 1980 duidelijk lager, terwijl de lat in de enquête toch niet heel hoog wordt gelegd: iets met anderen hebben gedaan in de 24 maanden voor de ondervraging. De beide vermelde soorten acties samen vertonen geen trend, maar tegenwoordig zijn lokale doelen wel duidelijk populairder dan bovenlokale doelen, terwijl ze tot in de jaren negentig even populair waren. Overigens zullen veel activiteiten voor bovenlokale doelen wel lokaal plaatsvinden en dat niet alleen op De Dam en het Malieveld.

FIGUUR 1 LOKALE EN NATIONALE PARTICIPATIE 1970-2017, BEVOLKING VAN 18+ (IN %)^A



^A. Feitelijke opkomst en twee enquêtevragen: 'Heeft u zich in de afgelopen 2 jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie van nationaal belang of voor een kwestie met betrekking tot een wereldprobleem als vrede of armoede?' en '... heeft u zich in de afgelopen 2 jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie van gemeentelijk belang, voor een bepaalde groep in de gemeente of voor uw buurt?'

Bronnen: www.verkiezingsuitslagen.nl (opkomst) en enquêtes Culturele Veranderingen in Nederland van het SCP

Sociale verschillen

We gaan van een simpele grafiek naar een iets zwaardere tabel. In tabel 1 zijn gerapporteerde activiteiten uit een aantal bevolkingsenquêtes afgezet tegen de meest gangbare sociaaldemografische kenmerken. Het begint met twee vrijwel identieke metingen van de deelname aan vrijwilligerswerk, die toch heel verschillende hoeveelheden participanten en ook van elkaar afwijkende sociale verschillen opleveren.¹ Dat toont de betrekkelijkheid van enquêtecijfers: kleine verschillen in vraagstelling kunnen grote verschillen in beantwoording opleveren. Volgens beide metingen zijn jongeren, lageropgeleiden en mensen in een stedelijke omgeving minder actief dan hun tegenpolen, maar alleen bij de eerste meting zijn mannen actiever dan vrouwen.²

Kolom 3 gaat over de collectieve acties met een lokaal doel uit figuur 1. Deelname daaraan is populairder bij mannen, mensen van middelbare leeftijd, hogeropgeleiden en misschien ook een beetje bij mensen buiten stedelijke gebieden.

Kolom 4 en 5 betreft twee verschillende soorten inzet voor de eigen buurt, de eerste meer praktisch, de tweede meer organisatorisch. De deelname ligt in dezelfde orde van grootte en de verschillen tussen bevolkingscategorieën vertonen hetzelfde patroon, behalve dat mannen wat meer geneigd zijn tot praktisch engagement. Opvallender is wellicht dat beide soorten activiteit populairder zijn bij hogeropgeleiden. Het is niet zo dat die zich extra op het praatwerk richten en de vuile handen liever aan de lageropgeleiden overlaten.³

De laatste twee metingen, 6 en 7, zijn ontleend aan het Lokaal Kiezersonderzoek 2016 (Den Ridder en Dekker 2016; Van der Meer 2016). Activisme is gemeten als deelname in de afgelopen vijf jaar aan minstens één van elf lokale activiteiten gericht op de politiek.⁴ Dat zegt 19% te hebben gedaan en dat zijn eerder mannen dan vrouwen, eerder jongeren en ouderen dan de tussenliggende groep en bovenal weer eerder hogeropgeleiden dan lageropgeleiden. Stedelijkheid maakt helemaal niet uit en dat geldt blijkens de laatste kolom ook voor de (herinnerde) opkomst bij de raadsverkiezingen van 2014.⁵

TABEL 1 BURGERPARTICIPATIE EN OPKOMST BIJ RAADSVERKIEZINGEN, BEVOLKING VAN 18+ (IN %)

	1	2	3	4	5	6	7
	vrijwilli- gerswerk	vrijwilli- gerswerk	lokale actie	buurt praktisch	buurt prarend	lokaal activisme	GR 14 opkomst
allen	36	26	22	11	11	19	54
man	39	25	24	13	11	22	55
vrouw	32	27	19	9	11	17	53
18-34	32	20	15	6	7	22	42
35-54	35	29	26	12	13	17	49
55+	39	28	22	12	11	20	66
lager opgeleid (-mbo 1)	33	18	13	8	8	14	48
middenniveau (mbo-vwo)	34	27	22	10	10	17	51
hoger opgeleid (hbo-wo)	40	31	28	14	14	28	65
stedelijke woonpl. (±50%)	32	22	20	11	10	19	54
landelijke woonpl. (±50%)	38	30	23	10	11	19	54

Indicatoren en bronnen:

1 = Geeft minstens 1 uur aan in antwoord op de vraag 'Hoeveel uur gemiddeld per week verricht u vrijwilligerswerk, dat wil zeggen: onbetaald werk ten behoeve van of georganiseerd door een instelling of vereniging?'. (Continu Onderzoek Burgerperspectieven)

2 = Geeft een bevestigend antwoord op de vraag 'Verricht u vrijwilligerswerk, dat wil zeggen: onbetaald werk ten behoeve van of georganiseerd door een instelling of vereniging?'. (Culturele Veranderingen in Nederland 2014/15)

3 = Actief geweest voor woonplaats of buurt (zie toelichting figuur 1). (Culturele Veranderingen in Nederland 2014/15)

4 = Heeft zich in de afgelopen 12 maanden ingezet om eigen buurt te verbeteren door praktisch werk te doen (bijvoorbeeld onderhoudswerk, verzorgen van eten en koffie, verspreiden van pamfletten, verzamelen van handtekeningen). (Enquête Eigen verantwoordelijkheid 2012)

5 = Heeft zich in de afgelopen 12 maanden ingezet door iets in eigen buurt te organiseren (alleen of met anderen) (bijvoorbeeld het maken van plannen, overleggen met instanties, organiseren van bijeenkomsten). (Enquête Eigen verantwoordelijkheid 2012)

6 = Een of meer van de in noot 1 genoemde activiteiten. (Lokaal Kiezersonderzoek 2016)

7 = (Door weging gecorrigeerde) herinnerde opkomst. (Lokaal Kiezersonderzoek 2016)

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de verschillen naar sekse en stedelijkheid betrekkelijk klein zijn vergeleken met die naar leeftijd (met doorgaans jongeren als minst actieve groep) en naar opleidingsniveau (met stevast hogeropgeleiden als meest actieve groep).⁶ Deze sociale selectiviteit zien we ook terug in onderzoek van specifieke participatieprojecten. Vooral de dominantie van hogeropgeleiden is een constante bevinding en een hardnekkig probleem voor wie hecht aan gelijke kansen op politieke invloed (Van Houwelingen et al. 2014; Tonkens et al. 2015). Ook in G1000-experimenten, waar door loting en wervende uitnodigingen veel wordt gedaan om meer lageropgeleiden aan de gesprekstafels te krijgen, blijven hogeropgeleiden sterk oververtegenwoordigd (Boogaard en Michels 2016).

Participatievoorkeuren

In een enquête in 2012 peilden we participatiewensen door mensen te laten kiezen tussen manieren om te beslissen over buurtvoorzieningen. Behalve de voorkeuren van de hele bevolking laten we in tabel 2 ook de voorkeuren zien per opleidingsniveau, de belangrijkste verschilmaker in tabel 1. Ongeveer een derde van de bevolking wil de lokale politiek laten beslissen (model 1), een derde wil meer zelf beslissen met een buurtbudget (model 2), een heel klein aantal mensen kiest voor nog meer eigen verantwoordelijkheid (model 3) en een derde weet het niet.

TABEL 2 VOORKEUREN VOOR BESLUITVORMING OVER BUURTVOORZIENINGEN, 2012, BEVOLKING VAN 18+ (IN %)

‘Welke van de volgende drie mogelijkheden heeft het meest uw voorkeur als het gaat om gemeenschappelijke voorzieningen (zoals groen en bibliotheken) in de buurt?’	allen	opleidingsniveau		
		laag	midden	hoog
1. Het gemeentebestuur en de gemeenteraad beslissen welke voorzieningen waar komen.	33	27	32	42
2. Buurtbewoners krijgen van de gemeente een budget dat ze in onderling overleg zelf mogen besteden aan buurtvoorzieningen.	31	26	35	33
3. Buurtbewoners zijn helemaal zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun buurt. Ze moeten meer zelf voorzieningen organiseren en het daarvoor nodige geld bijeenbrengen (en hoeven dan ook minder lokale belastingen te betalen).	4	4	5	4
4. Geen voorkeur/ ik weet het niet.	31	42	29	21

Bron: Enquête Eigen Verantwoordelijkheid 2012 (SCP)

Bij de lageropgeleiden is de groep die niet kan kiezen met afstand de grootste. Bij hogeropgeleiden spreekt een even grote relatieve meerderheid zich uit voor besluitvorming door het lokale bestuur en daarmee tegen meer participatie en eigen verantwoordelijkheid. Dat is opmerkelijk, want deze categorie is toch het best toegerust voor participatie en doet dat ook al het meest. Dat laatste zou wel eens precies een argument kunnen zijn om niet nog meer te gaan doen. Toen we een vergelijkbare vraag in een ander onderzoek voorlegden was participatiedrukke (werkende stellen, vrijwilligerswerk voor de school en sportclub van de kinderen, soms ook mantelzorg) een van de argumenten (Dekker & Den Ridder 2013). Andere argumenten waren participatiedwang (mee moeten doen omdat anders de buurman met de grote mond zijn zin krijgt), angst voor ruzie in de buurt en de opvatting dat gemeenteraad en bestuur beter kunnen beslissen (en daarvoor trouwens ook gekozen zijn en betaald worden).

In het Lokaal Kiezersonderzoek van 2016 is algemener gevraagd naar de steun voor meer politieke participatie of eigenlijk meer directe politieke invloed van burgers. Boven de streep in tabel 3 staan vier mogelijkheden (en onder de streep twee relativerende stellingen; zie uitgebreider Den Ridder en Dekker 2016). We kijken weer naar de steun in de hele bevolking en op drie opleidingsniveaus.

Bijna twee derde wil dat burgers meer mogelijkheden krijgen om mee te doen bij het nemen van belangrijke lokale beslissingen en dat burgers financieel worden ondersteund door de gemeente als ze hun woonomgeving willen verbeteren. Ruim de helft is voor de direct gekozen burgemeester en ook voor het vaker houden van bindende referenda is er wel een meerderheid (51%; 15% is tegen en 34% is neutraal of geeft geen mening).

TABEL 3 OPVATTINGEN OVER LOKALE PARTICIPATIE EN POLITIEKE BESLISSINGEN, BEVOLKING VAN 18+ (IN %)

Eens of zeer eens met stellingen	opleidingsniveau			
	allen	laag	midden	hoog
Burgers die dat willen, moeten vaker kunnen meedenken en meepraten over belangrijke beslissingen in mijn gemeente in bijvoorbeeld een burgerforum of stadsgesprek.	63	60	65	64
Als burgers de problemen in hun wijk willen aanpakken, of hun wijk willen verbeteren, moet mijn gemeente ze daarbij financieel ondersteunen.	63	63	63	61
De burgemeester moet worden gekozen door inwoners van mijn gemeente.	55	55	55	54
Over belangrijke beslissingen voor mijn gemeente moet vaker door alle burgers kunnen worden beslist in een referendum.	51	55	54	43
Er zijn op dit moment voldoende manieren voor burgers om duidelijk te maken wat hun mening is over de gang van zaken hier in de gemeente.	36	32	33	43
Ook als burgers meepraten over beleid moeten de uiteindelijke beslissingen worden genomen door de gemeenteraad.	56	47	53	70

Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016 (SKON)

Bij deze voorkeuren zijn er nauwelijks of geen verschillen tussen de opleidingsniveaus, behalve dat het animo voor referenda bij hogeropgeleiden duidelijk minder is.

Onder de streep in tabel 3 vindt ongeveer een derde van de burgers (36%) uitbreiding van inspraak en medezeggenschap niet nodig. Er zijn nu al genoeg mogelijkheden om te laten horen wat men vindt. Hogeropgeleiden zijn die mening vaker toegeedaan, maar ook daar is het een minderheid (43%). Daarnaast vindt een meerderheid van de burgers (56%) dat uiteindelijk de gemeenteraad moet beslissen. Onder lager- en middelbaar opgeleiden is dat ongeveer de helft, onder hogeropgeleiden een ruime meerderheid (70%). Deze bevindingen zijn niet uniek voor de lokale politiek. Ook met betrekking tot de nationale politiek zien we dat hogeropgeleiden terughoudender zijn in het bepleiten van meer directe democratie en dat er in de hele bevolking

een spannende combinatie bestaat van steun voor meer directe democratie en steun voor de uiteindelijke beslissingsmacht voor de volksvertegenwoordiging (Den Ridder en Dekker 2015).

Burgerparticipatie en representatieve democratie

Tot zover de empirie van feitelijke (of althans gerapporteerde) participatie en participatiewensen. Heel ruw samengevat is de feitelijke burgerparticipatie gering (een stuk minder dan de opkomst) en vooral iets voor hogeropgeleiden en zijn de participatiewensen aanzienlijk en vooral iets van de lager- en middelbaar opgeleiden.

Bij de geïnventariseerde wensen gaat het om vooral om meepraten en meer zeggenschap, bij de feitelijke participatie zijn de intenties vast heel divers. Activiteit kan gericht zijn op beslissingen van een lokale of andere overheid, woningcorporatie etc., maar ook op samen dingen doen en problemen oplossen zonder veel betrokkenheid van externe partijen. We maakten in eerder onderzoek een onderscheid tussen 'beleidsbeïnvloedende' en 'zelfredzame' burgerparticipatie (Van Houwelingen et al. 2014). Aan de participatievorm is vaak niet te zien wat centraal staat. De praktische buurtinzet in tabel 1 zal eerder zelfredzaam zijn en lokaal activisme eerder beleidsbeïnvloedend, maar vrijwilligerswerk kan van alles zijn.

Het ideaal wordt een 'doe-democratie' met veel ruimte voor actieve burgers die dingen aanpakken in hun eigen omgeving



In het overheidsbeleid en ook wel bij groepen burgers is er de afgelopen jaren een verschuiving van beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame participatie, deels uit frustratie over inspraakachtige activiteiten, deels vanuit de behoefte om publieke diensten te vervangen door vrijwillige inzet van burgers. Het ideaal wordt een 'doe-democratie' met veel ruimte voor actieve burgers die dingen aanpakken in hun eigen omgeving.

Dat kan leiden tot mooie initiatieven maar heeft ook schaduwkanten. Ter verlichting daarvan sluiten we af met drie aandachtspunten voor de lokale volksvertegenwoordiger en beleidsmaker.

Ten eerste is het belangrijk om helder te zijn waar het om gaat bij participatie: meer zeggenschap voor groepen burgers en betere informatie over wensen van burgers voor beleidsmakers, of meer vrijwilligerswerk en burgerinitiatieven om beleid overbodig te maken en overheidsuitgaven te verminderen? Wees als bestuurder eerlijk over het streven naar meer zelfredzame participatie, probeer dat niet te verkopen als meer zeggenschap. Wees je bewust dat mensen die meer doen vaak ook meer te zeggen willen hebben en kritischer zullen zijn over verspilling bij de overheid. Wees sowieso voorzichtig met oproepen waar impliciet het verwijt van passiviteit in zit. Daarvan valt geen grotere participatie te verwachten. Wie niets doet zal niet snel door een negatieve verwijtende oproep worden gestimuleerd, en wie wel wat doet zal gesterkt worden in het vermoeden er alleen voor te staan (Dekker 2013).

Ten tweede is het belangrijk te beseffen dat politieke participatiewensen van burgers vaak niet voortkomen uit een 'positieve' behoefte om zich actief met politieke processen te bemoeien, maar eerder uit wantrouwen tegenover politici en hun onderlinge gedoe. De steun voor referenda heeft ontegenzeggelijk een populistische drijfveer. Dat kunnen politici niet leuk, en ongepast en zelfs verwerpelijk vinden, maar ze hebben het maar te accepteren. Afwijzing van meer directe democratie vanuit de elitaire onderbuik zal het burgerlijke wantrouwen alleen maar versterken. Houd een beetje vertrouwen in het oude adagium dat de oplossing voor problemen van de democratie meer democratie is en dat mensen leren van hun ervaringen en fouten. Wie wordt geconfronteerd met negatieve gevolgen van een referendum dat men aan zich voorbij liet gaan, gaat de volgende keer misschien toch maar stemmen.

Ten derde en bovenal, stel de representatieve democratie centraal. Zorgelijk is het hardnekkig gebrek aan representativiteit van participanten. In het voorafgaande hebben we vooral gewezen op tekortkomingen in de 'descriptieve' representativiteit (ondervertegenwoordiging van bepaalde bevolkingscategorieën), maar belangrijker is de 'substantiële' of inhoudelijke representativiteit (zijn de door participanten naar voren gebrachte zorgen en doelen representatief?). Over dat laatste is onderzoek niet eensluidend, zoals zo veel ongewis is over de inhoud en effecten van burgerparticipatie (Peters en Van Stiphout 2016). Soms valt het wel mee met de verschillen van mening

tussen participanten en non-participanten en blijken de laatsten ook een positief beeld van de inzet en actiebereidheid van de eersten te hebben (Van Houwelingen et al. 2014), maar soms zijn participantenvoorkeuren toch wel duidelijk getekend door de belangen en 'hobby's' van de sociale milieus en achtergronden van de actievelingen en dreigt veronachtzaming van de zwijgende meerderheid (Van der Meer 2016; Tonkens et al. 2016). Meer wetenschappelijk onderzoek gaat hier niet veel helpen. De gemiddelde participant mag bovengemiddeld positief staan tegenover de opvang van asielzoekers (Van der Meer 2016), er is toch een reële kans dat de participanten 'op dit dossier' zwaar ondergemiddeld positief zijn. En dat soms ook nog op goede gronden. Representatieve democratie vergt van individuele politici eigen onderzoek en afwegingen en vereist voor hun onderling beraad de ruimte om tot besluiten te komen die afwijken van wat individuele burgers, laat staan participanten, willen.

Laat u zich als volksvertegenwoordiger niet gijzelen door actieve burgers en laat u zich niet wegzetten als bureaucratische belemmering voor de doe-democratie, maar breng de politieke democratie tot bloei.

LITERATUUR

Boogaard, G. en A. Michels (red.; 2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Dekker, P. (2013). Participatie als eigen verantwoordelijkheid. *Christen Democratische Verkenningen* 2013(1): 70-78.

Dekker, P., & J. den Ridder (2013). Meer eigen verantwoordelijkheid in de publieke opinie. In: T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger*. Amsterdam: Van Genneep: 41-60.

Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht?* Den Haag: SCP.

Meer, T. van (2016). De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid. *Mens & Maatschappij* 91(4): 357-380.

Peters, K. en V. van Stipdonk (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor? *Bestuurswetenschappen* 70(4): 27-49.

Ridder, J. den & P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: SCP.

Ridder, J. den & P. Dekker (2016). Politieke participatie. In: T. van der Meer & H. van der Kolk (red.). *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK, 30-38.

Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessoridemocratie*. Amsterdam: AUP.

NOTEN

1. Voor de grotere participatie in de eerste kolom zouden wel eens twee dingen verantwoordelijk kunnen zijn: 1) de vraagstelling kan de indruk wekken dat het doen van vrijwilligerswerk normaal is (meteen 'hoeveel doet u?' in plaats van in kolom 2 'doet u het?') en 2) anders dan de beantwoording van een enquêtevraag in kolom 2 wordt hier de vraag zelfstandig op schrift of op internet ingevuld en dat biedt meer bedenktijd en wellicht ook minder belemmeringen om zich actiever voor te doen dan men is.
2. Daar hebben we geen verklaring voor. In het verlengde van de vorige noot zou men echter kunnen speculeren over de mogelijkheid dat mannen op internet meer bluffen dan vrouwen.
3. 15% van de ondervraagden heeft zich praktisch en/of pratend voor de buurt ingezet. Van de andere 85% gaf een meerderheid aan eventueel wel bereid te zijn om wat voor de buurt te ondernemen, vooral als men meer invloed zou krijgen (Dekker 2013: 77).
4. In antwoord op de vraag 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op lokale politici of de gemeente. Van welke van de volgende manieren hebt u in de afgelopen 5 jaar gebruik gemaakt?': een petitie getekend over een lokale kwestie (op papier of via internet) 6%; contact gelegd met een gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar 5%; inspraakavond(en) van uw gemeente bezocht 4%; berichten over politieke zaken in uw gemeente gedeeld op sociale media (als Facebook, Twitter, Instagram) 3%; op sociale media (als Facebook, Twitter, Instagram) commentaar gegeven op politieke zaken in uw gemeente 3%; gemeenteraadsvergadering bezocht 3%; lidmaatschap van een politieke partij 3%; deelgenomen aan een burgerinitiatief op wijkniveau om zelf problemen op te lossen 3%; contact opgenomen met een politieke partij in uw gemeente 2%; contact opgenomen met lokale of regionale krant, radio of tv 1%; en actief in een lokale actiegroep 1%. Zie Den Ridder en Dekker (2016) voor te onderscheiden soorten activisme.
5. Het gaat om herinnering / zelfrapportage. Meer dan 70% meent zich te herinneren gestemd te hebben. Dat is door herweging van de data gereduceerd naar de feitelijke opkomst van 54%, maar die herweging corrigeert niet de relatief sterke overrapportage in steden (waar de feitelijke opkomst lager is dan in landelijk gebied). Dat kan komen omdat in de stad vaker ten onrechte wordt gerapporteerd dat men gestemd heeft, maar ook door een sterke ondervertegenwoordiging in de enquête van meer stedelijke niet-stemmers (mensen met een migratieachtergrond, jongeren).
6. Afgaande op de Waldstatistiek in logistische regressieanalyses van de zeven participatiematen op de vier sociaal-demografische kenmerken is het opleidingsniveau vijf maal het meest onderscheiden kenmerk; bij praktische buurtinzet is leeftijd net zo belangrijk en bij stemmen is de leeftijd het meest onderscheidend.

