



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Strategische Kennisagenda

Vitale en weerbare democratie

Directie Democratie en Burgerschap

Strategische Kennisagenda

Vitale en weerbare democratie

Directie Democratie en Burgerschap

Woord vooraf

We kunnen onze samenleving zien als een wereld met sociale cohesie, met een goed functionerende representatieve democratie. Een pluriforme samenleving met grote steun voor de democratie, met mensen die zelf actief zijn, elkaar ondersteunen waar nodig, zeker ook als het economisch wat minder gaat. In zo'n samenleving is het plegen van onderhoud aan de democratie zoets als de APK voor een auto van een paar jaar oud. Niet zoveel aan de hand: misschien de ruitenwissers vervangen of een knipperlichtje.

Maar in de realiteit zien we andere ontwikkelingen. Het politieke midden is aan het verdwijnen, de scheidslijn tussen 'het volk' en de bestuurlijke elite wordt overal in Europa steeds zichtbaarder, politieke partijen slagen er steeds minder in om hun functie waar te maken, de segregatie neemt toe. Gevoelens van onvrede, onzekerheid en vervreemding worden steeds duidelijker zichtbaar. De vrees voor het buitengesloten raken van grote groepen van mensen, voor een sociaal-culturele verdeling tussen actieven, inactieven, 'afhakers' en inmiddels ook zij die zich openlijk verzetten, is in dit licht gezien reëel. Wanneer dat leidt tot verstoring, ondermijning of sabotage van het democratische proces is niet alleen de vitaliteit maar ook de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat een urgent thema.

Onze democratie verkeert misschien niet in een crisis, maar de druk neemt wel toe. We moeten er dus op bedacht zijn dat de fundamenten van onze democratie voldoende stevig blijven want onze democratie is niet alleen een zelfstandige waarde maar ook van fundamentele betekenis voor de stabiliteit van onze samenleving en voor een sterke economie.

Tegen deze achtergrond zet de Strategische Kennisagenda Vitale en Weerbare Democratie een aantal strategische thema's en strategische kennisvragen op een rij. Het is de bedoeling dat deze thema's waar het gaat om het democratievraagstuk zowel als leidraad, agenda en stimulerende factor werken bij de visievorming en kennisontwikkeling binnen de directie en daarbuiten.

Ik nodig iedereen dan ook van harte uit om hierover met ons in gesprek te gaan.

René Bagchus
Directeur Democratie en Burgerschap
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Inleiding

De directie Democratie en Burgerschap (Directie DenB) zet zich in voor een goed functionerend democratisch systeem en richt zich in het bijzonder op de rol van burgers en politieke ambtsdragers. Thema's die het werkveld van de directie inkleuren zijn het beschermen van de privacy van burgers, de betrouwbare vaststelling van de identiteit van burgers, de inzet op de professionalisering, integriteit en de rechtspositie van politieke ambtsdragers, het werken aan de veiligheid van het openbaar bestuur, aan de positie van het lokaal bestuur in de veiligheidsketen en het optimaliseren van de werking en inrichting van het democratisch stelsel, met actief burgerschap en een open en responsieve overheid.

De directie DenB werkt samen met andere onderdelen van BZK aan een democratieagenda, die moet leiden tot een serie handelingsperspectieven voor de korte en middellange termijn. Als opmaat naar deze democratieagenda wordt in november 2016 de 'Verkenning voor een democratieagenda' gepresenteerd, ter aansporing tot verder onderzoek, tot nadere duiding en waardering. In dat licht formuleert de Strategische Kennisagenda 'Vitale en weerbare democratie' (SKA) de belangrijkste strategische thema's en kennisvragen zoals die zich (op dit moment) voordoen. De SKA vertaalt deze thema's en vragen in een onderzoeksprogramma en in een reeks andersoortige activiteiten die er op zijn gericht de aansluiting van de wetenschap en het beleid een impuls te geven en de beleidsvorming te bouwen op een sterke kennisbasis; het beleid is zoveel mogelijk research-based. Op die wijze beoogt de SKA bij te dragen aan de versterking van het strategisch vermogen van het ministerie op het democratievraagstuk, en wil de SKA input leveren voor het verder doordenken en ontwikkelen van de BZK-agenda ter zake.

In deze SKA kiezen we bewust voor een brede blik op onze democratie. We schetsen relevante inzichten en discussies en proberen de consequenties van ontwikkelingen in de samenleving voor onze democratie te duiden. We laten ons niet teveel afleiden door hypes of het-gesprek-van-de dag maar willen vooral een vertrekpunt bieden voor het gesprek intern en extern over de centrale vraag: hoe werken we aan een vitale en weerbare democratie?

De SKA - gebaseerd op het onderliggende document, 'De dynamiek van de democratie - opent met een drietal overwegingen en een korte, inhoudelijke reflectie op de maatschappelijke context van het debat over de democratie. Daarna wordt ingezoomd op de verschillende actoren in de democratische arena en dan volgen er strategische thema's en kennisvragen.

2. Vertrekpunt

Drie overwegingen aan het begin van deze SKA. In de eerste plaats is er natuurlijk de vraag: wat is een 'vitale en weerbare' democratie? Vitaliteit is een begrip uit de gezondheidswetenschappen dat verwijst naar het vermogen van een biologisch systeem om na een verstoring terug te keren naar een evenwichtssituatie. Vertaald naar de democratie bedoelen we dan een democratische praktijk met een gezonde mate van dynamiek, een veerkrachtige democratie die tegen een stootje kan, die in staat is zichzelf te vernieuwen, te evolueren. Een democratie die meebeweegt met ontwikkelingen in de samenleving. Met weerbaarheid bedoelen we dat een democratie bestand is tegen bedreigingen die zowel sluipend als acuut van aard zijn. Dat vereist dat de checks and balances in het democratisch bestel op orde zijn, dat er een breed gedragen motivatie is om democratische kernwaarden als vrijheid en gelijkheid te beschermen en te verdedigen. In dit verband zijn de constitutionele beginselen van de democratische samenleving dus van groot belang (zie ook: Naar een constitutionele agenda, BZK). Werken aan een vitale en weerbare democratie betekent dan zorgdragen voor enerzijds aanpassingsvermogen en veerkracht van de democratie en anderzijds zorgen voor de robuustheid van het systeem met daadwerkelijke bescherming van onze democratische instellingen (en dat geldt dan voor zowel de nationale democratie als voor de lokale democratie).

In de tweede plaats is er het gegeven dat onze democratie dynamisch van karakter is: in de jaren 1930, 1960 en 1970 en opnieuw in het begin van de eenentwintigste eeuw diagnosticeerden veel auteurs dat de democratie zich in een 'crisis' bevond', zo noteert Remieg Aerts het in de studie 'Omstreden democratie' (2013), om daaraan toe te voegen dat die crises eigenlijk 'gewoon de dynamiek van de democratie vormen' en dat de geschiedenis van de democratie elke dag wordt geschreven; haar geschiedenis is nooit 'af'. Hendriks wijst er in 'Vitale Democratie' (2006) al op dat we ons moeten realiseren dat onze nationale democratie een geschiedenis kent van geleidelijke aanpassingen en transities. Hij stelt dat een mengeling van verandering en behoud, van bewegen en tegenbewegen, van meegaan zonder doorschieten, van compensatie zonder overcompensatie het enig begaanbare pad is voor democratische vernieuwing in Nederland; een vitale democratie is een democratie die creatief en contingent is en die aldus effectiviteit aan legitimiteit weet te paren. Het is een democratisch bestel

dat geschakeerd is vormgegeven, dat ruimte biedt voor de positieve en negatieve terugkoppelingsmechanismen van rivaliserende democratiemodellen. Zo ontstaat een systeem van op elkaar inwerkende, elkaar corrigerende, het eigene en het andere scherp houdende krachten - een systeem van checks and balances - wat de vitaliteit, de duurzame werkzaamheid, van de democratie ten goede komt. En met Rosanvallon kunnen we stellen dat de democratie structureel problematisch en structureel onvoltooid is. Dit is een heilzaam inzicht dat niet leidt tot ontgoocheling en teleurstelling, maar tot de ambitie de democratie (beter) te begrijpen. Kortom, deze denklijnen volgend: de democratie is voortdurend in ontwikkeling, behoeft onderhoud en het is nodig om steeds op zoek te zijn naar kansrijke vernieuwingen en zinvolle aanpassingen die (zeker ook op termijn) kunnen bijdragen aan de vitaliteit en de weerbaarheid van onze meervoudige democratie.

In de derde plaats: het beginsel van de democratie en van de democratische rechtsstaat is onomstreden, de democratische regeringsvorm staat niet ter discussie; er is onder de bevolking steun voor het algemene idee van de democratie. Daarbij geldt dat een vitale democratie een zelfstandige waarde is, van fundamentele betekenis voor een stabiele samenleving en een sterke economie. Maar dat is niet het hele verhaal, want tegelijkertijd zien we in de samenleving tekenen van ongemak en onzekerheid over de werking van ons democratisch bestel. De positieve beoordeling van de democratie als algemeen idee, als beginsel, gaat in ieder geval kennelijk niet op voor specifieke actoren in de democratische arena, zoals politici en politieke partijen. We zien lokaal en nationaal tal van - op zichzelf als positief te beoordelen - initiatieven en activiteiten ten behoeve van een vitale democratie die duidelijk maken dat er goede redenen zijn om het vraagstuk van de democratie te doordenken. En er zijn gebeurtenissen en ontwikkelingen die niet alleen de vraag oproepen of onze democratie nog wel goed aansluit op de maatschappelijke realiteit en voldoende toekomstbestendig is, maar die ook duiden op onvrede en onbehagen in de samenleving over (de werking van) onze democratie. Voor het ministerie van BZK - als hoeder van de democratie - is het in deze context van cruciaal belang om steeds de vinger aan de pols te houden als het gaat om die vitaliteit en de weerbaarheid van onze democratie.

Per saldo: het ontwikkelen van handelingsperspectieven (de Verkenning voor een democratieagenda), en ook het entameren van onderzoek en verkenning (de Strategische Kennisagenda) zijn relevant en zonder meer noodzakelijk. En de centrale vraag voor deze Strategische Kennisagenda is dan: Hoe werken we aan een vitale en weerbare democratie? Bij het beantwoorden van deze vraag kijken we zowel naar de mensen in het democratisch stelsel als naar de democratische instituties en het grondwettelijk kader (zie ook: naar een constitutionele agenda, BZK, 2016). Met andere woorden, zowel naar de software als de hardware van onze democratie.

3. Context

Het debat over de democratie kan niet worden gevoerd zonder oog te hebben voor de maatschappelijke context en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. Nu zijn er verschillende inzichten en formuleringen die deze ontwikkelingen duiden: de befaamde 'vijf i's' van oud-SCP-directeur Paul Schnabel bijvoorbeeld - individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering - en recente typeringen als 'de terugkeer' van de geopolitiek, economisering, ontideologisering en (sociaal-culturele) segmentering. In het verlengde van dit type meta-typeringen wordt een deze paragraaf in kort bestek aantal accenten genoteerd die voor deze SKA van betekenis zijn.

Nieuwe vormen van democratie

Democratie is een veelvormig begrip. Hoewel de representatieve democratie inmiddels de dominante democratievorm lijkt, is er in de praktijk sprake van allerlei vormen - representatie, participatie, deliberatie - die door en naast elkaar bestaan.

Naast aanzetten om nieuwe vormen van (directe) democratische besluitvorming (het raadgevend referendum, de gekozen burgemeester) te introduceren, zijn er allerlei initiatieven en experimenten opgekomen op het vlak van de participatieve, deliberatieve en doe-democratie. Ze laten een grote verscheidenheid zien en kennen verschillende gradaties van participatie, met een verschuiving van de burger als kiezer naar de burger als co-bestuurder en van consument naar co-producent.

Met name in de lokale praktijk is het lastig om een scherp onderscheid te maken tussen de representatieve democratie en alternatieve democratievormen, verschillende vormen bestaan naast elkaar, of liggen in elkaars verlengde. Hoewel participatie en representatie elkaar goed kunnen aanvullen, zien we ook dat er op dit moment nog niet altijd een goed handelingsperspectief is om deze aansluiting vorm te geven. Zowel conceptueel als in praktische zin is dat nog wel een worsteling. Het komt er hierbij op aan om uitsluiting te voorkomen, diversiteit te waarborgen (ontstaat er anders niet een 'participatie-elite' in plaats van een 'representatie-elite?'), invloed op de politieke agenda te verzekeren en te zorgen voor vervolg op ondernomen initiatieven.

Individualisering en horizontalisering

Burgers staan nu anders tegenover de overheid en (publieke) instituties dan enkele decennia geleden. Individualisering en horizontalisering zorgen voor nieuwe, meer informele verhoudingen met egalitaire omgangsvormen. Burgers zijn globaal genomen hoger opgeleid, beschikken - geholpen door ingrijpende en snelle technologische vernieuwing - over veel informatie- en communicatiemogelijkheden.

Burgers zijn mondiger geworden, nemen meer eigen initiatief, willen maatwerk en ook meer mogelijkheden om hun stem te laten horen in de politieke arena, voelen toenemende behoefte aan meer zeggenschap over de eigen leefomgeving. Aan de andere kant roeren ze zich ook sneller als ze zich tekort gedaan of niet gehoord voelen.

Maatschappelijke en politieke onvrede

Tegelijkertijd zien we een andere beweging: (groepen van) burgers - waaronder bijvoorbeeld relatief meer lageropgeleiden (de diplomademocratie!) - houden zich afzijdig en participeren noch via het verkiezingsproces, noch via andere kanalen of zetten zich juist af tegen de overheid; de ontevreden burger laat zich nadrukkelijker horen en gelden. Nieuwe maatschappelijke scheidslijnen dienen zich aan en de sociaal-culturele heterogeniteit van de samenleving is sterk toegenomen/neemt sterk toe. Daarbij lijkt een samenvaal van (oude en nieuwe) scheidslijnen maatschappelijk onbehagen te versterken.

In een combinatie van verminderde overheidszorg, beperktere affiniteit met het sociaal-maatschappelijke grondvlak van de samenleving, de impact van internationale crises en (daarmee) zorg over de materiële en immateriële toekomst ontwikkelen zich gevoelens van vervreemding. Daarbij dient te worden gezegd dat deze gevoelens ook hun wortels in de realiteit hebben: afzijdigen, afhakers en boze burgers zijn vaak ook diegenen met minder opleiding, inkomsten en goede vooruitzichten. De actualiteit toont dat dergelijke gevoelens van onzekerheid en vervreemding steeds duidelijker zichtbaar worden. De vrees voor het buitengesloten raken van grote groepen van mensen, voor een sociaal-culturele verdeling tussen actieven, inactieven, 'afhakers' en inmiddels ook zij die zich openlijk verzetten, is in dit licht bezien reëel. Wanneer dat leidt tot polarisatie, verstoring, onder-

mijning of sabotage van het democratische proces is niet alleen de vitaliteit maar ook de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat een urgent thema.

In deze context is het idee van de tegendemocratie een relevant inzicht (Rosanvallon, 2008): instellingen, organisaties en burgers die vanuit een zeker georganiseerd wantrouwen de uitvoerende macht scherp houden. Tegendemocratie is niet een verschijnsel van buiten het democratisch systeem, maar maakt daar organisch deel van uit, democratie is een combinatie van vertrouwen en wantrouwen. En nu burgers globaal genomen hoger opgeleid en mondiger zijn, zal de tegendemocratie verder opbloeien. Een alerte houding, een kritische blik, openheid van zaken eisen, het past in de lijn van de tegendemocratie. En zelfkritisch vermogen en oppositie horen daar ook bij.

Pluriformiteit en differentiatie

Pluriformiteit en diversiteit zijn kenmerkend voor onze gehorizontaliseerde en geëmancipeerde samenleving. De diversiteit van (groepen van) burgers is de afgelopen decennia snel toegenomen. Volgens velen zelfs in die mate dat er sprake is van een gefragmenteerde en gesegmenteerde samenleving. Als het gaat om beleving van en betrokkenheid bij de democratie verdienen twee aspecten aandacht. In de eerste plaats: 'de' burger bestaat niet. Burgers kennen verschillende loyaliteiten, dikwijls sociaaleconomisch en sociaal-cultureel ingegeven. Ook, en misschien wel steeds sterker, zijn zaken als opleidingsniveau, levensbeschouwing, lifestyle en wereldbeeld van betekenis voor de aspiraties en ambities van burgers, ook in het publieke domein. De oriëntatie op het publieke domein en de manier waarop, dan wel de mate waarin mensen zich betrokken voelen bij de publieke zaak en daarin willen of kunnen participeren variëren navenant.

Een tweede aspect betreft de differentiatie die zichtbaar is in het (inter)bestuurlijke veld. Het actuele accent op de betekenis van de stad, maar vooral ook de toenemende intergemeentelijke en regionale samenwerking met het denken vanuit de regio in plaats van het denken op gemeentelijke schaal betekenen het nodige voor de bestuurlijke en institutionele inrichting, zoals wij die nu kennen (zie: Maak verschil, Studiegroep Openbaar bestuur, 2016). En ook is er de veelheid en snelheid van (maatschappelijke) veranderingen die daarbij vragen om een adaptief openbaar bestuur en om adaptieve politieke ambtsdragers. Er is alles bij

elkaar opgeteld een sterkte behoefte aan differentiatie van de bestuurlijke inrichting op een wijze die recht doet aan verschillen en waarin de maatschappelijke opgaven - natuurlijk in relatie met de politieke afweging om zaken al dan niet op te pakken - van het gebied centraal staan. En dat heeft ook zijn weerslag op de democratische arrangementen. Immers: wanneer (alleen) het bestuur differentieert verdwijnt de samenhang tussen uitvoering en controlerende democratie. Wanneer er behoefte is aan belangenafweging op economie, verkeer en vervoer, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur dan hoort die belangenafweging van een democratisch fundament te zijn voorzien.

Overheid en samenleving

Overheid en samenleving zijn zich in relatief korte tijd op een andere manier tot elkaar gaan verhouden. De in de 20e eeuw gegroeide verzorgingsstaat met de twee-eenheid van de vertegenwoordigende (door politieke partijen gedragen) democratie en een overheid die steeds meer maatschappelijke taken op zich nam, is door de modernisering van de samenleving en de emancipatie van de burger minder vanzelfsprekend geworden. De verticaal georganiseerde samenleving heeft plaatsgemaakt voor een horizontaal werkende (netwerk)samenleving. Daarbij heeft het voorzieningenniveau van de verzorgingsstaat - zeker in relatie met demografische ontwikkelingen (groei, vergrijzing, ontgroening) in een periode van economische crisis - een (te?) groot beslag gelegd op de overheidsfinanciën. Dit heeft geleid tot het stellen van prioriteiten en tot een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. De participatiesamenleving is daarvan - en zo ook de decentralisaties in het sociaal domein - de uitdrukking.

De verstatelijking van maatschappelijke taken die heeft plaatsgehad, heeft onder meer tot gevolg gehad dat het klassieke maatschappelijk middenveld, met daarin zelfoplossend vermogen van de samenleving, kleiner is geworden. Tegelijkertijd vormt zich een nieuw soort 'civil society' gevormd: niet volgens vaste structuren, zoals voorheen bijvoorbeeld de zuilen, maar vaak in ad hocverbanden.

De verplaatsing van de politiek

Er is (al geruime tijd) sprake van een ‘verplaatsing van de politiek’: de verplaatsing van politieke besluitvorming van de klassieke democratische organen naar andere arena’s. Naar internationale arena’s: het internationale bedrijfsleven, Europese en andere supranationale instituties, het internationale en Europese recht. Zonder hier nu in te gaan op de Europese (democratische) instellingen en het functioneren van de EU als zodanig, is het zaak aandacht te hebben voor wat inmiddels niet zelden wordt beschouwd als een opkomende zorg in de democratiebeleving van burgers: de afnemende politieke beleidsruimte van de lidstaten die niet is gecompenseerd door een volwaardige politieke arena op het Europese vlak. Toenemende afstand tot de bevolking en verminderende binding met de nationale politieke arena zijn hier aan de orde. Maar we zien de verplaatsing zeker ook op nationale schaal: het op afstand plaatsen van overheidshandelen door privatisering, de decentralisatie van rijksbeleid naar vooral het lokale niveau, de noodzaak voor meer regionale samenwerking/regionalisering (die ook een antwoord moet bieden op de vragen die opkomen vanwege de taakverzwaring voor het lokale niveau) en wat wel wordt bestempeld als ‘beleidstechnocratie die zich daarbij voordoet, met vooral oog voor snel en effectief optreden en minder voor het democratische proces.

Internationale verwevenheid

De verregaande internationale verwevenheid van Nederland op politiek, economisch, politiek en cultureel vlak werkt verschillend door voor burgers: er zijn winnaars en verliezers van de internationalisering. Vanaf 2008 daalt de steun voor de EU, vooral als gevolg van de veronderstelde aantasting van de nationale identiteit en de negatieve economische gevolgen van de Europese integratie. Lager opgeleiden zijn trotser op Nederland en worden meer bedreigd in hun arbeidspositie. Waar in 1998 opvattingen over de EU en integratievraagstukken nog min of meer los van elkaar stonden gaan negatieve houdingen op deze onderwerpen nu vaak samen (Jean Tillie et. al. 2016). De casus van het Oekraïne-referendum heeft ook nog eens benadrukt hoezeer Europeanisering en globalisering doorwerken in onze nationale democratie. De Brexit heeft vervolgens een nieuwe fase ingeluid voor de EU en de Europese democratie.

4. Actoren in de democratiearena

De werking van de democratie wordt door bovengenoemde ontwikkelingen en inzichten beïnvloed en in bepaalde opzichten onder druk gezet.

We spitsen hier nu toe op een aantal nader uit te werken thema's die te maken hebben met de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK voor de democratische rechtsstaat en waarbij is geconcentreerd op de verschillende actoren die een rol spelen in de democratische arena: burgers, 'politici' (volksvertegenwoordigers, bestuurders) en politieke instituties. Van hen immers wordt het nodige gevraagd als het gaat om de versterking van onze democratie, en zij moeten dan ook in staat zijn en/of worden gesteld om hun rol te spelen. Juist hun functioneren bepaalt in hoge mate of een democratie kan rekenen op steun van de bevolking, of we kunnen spreken van een vitale en weerbare democratie (of niet).

Burgers: betrokkenheid en beleving

Het is belangrijk dat burgers zich betrokken voelen en weten bij de democratie, democratische gezindheid zou gedragen moeten worden door burgers zelf. De *maatschappelijk-relatieve waardering* voor de democratie kan worden beschouwd als het onderliggende draagvlak voor stabiele politieke instituties. Burgerschapsvorming is hier relevant. Zo ook de manier waarop het democratische bestel is ingericht en de manier waarop burgers daadwerkelijk kunnen meedoen.

Daarnaast biedt de vraag wat het resultaat is van overheidsbeleid een belangrijke invalshoek (*outputlegitimiteit*). Worden problemen eigenlijk wel opgelost, wat levert het beleid eigenlijk op, bijvoorbeeld als het gaat om zorg, om onderwijs? Een positief antwoord op dergelijke vragen is onmisbaar voor een stevige betrokkenheid van burgers bij de democratie en zou tegelijkertijd een verklaring kunnen zijn - als het beleid niet goed uitpakt - voor (politieke) onvrede en anti-democratisch of a-democratisch gedrag. Waarbij het ook zo is dat wat goed is voor de één niet per sé goed is voor de ander; het maken van politieke keuzes draagt in die zin ongemak in zich.

Uit onderzoek naar *procedurele rechtvaardigheid* blijkt het belang van een luisterende en meedenkende overheid. Bij een geschil met de overheid is voor burgers uiterst belangrijk het gevoel te hebben dat ze gehoord, correct bejegend, serieus en eerlijk behandeld worden. Persoonlijke ervaringen

met een responsieve overheid zijn van grote betekenis voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Zeker wanneer de samenleving meervoudig verandert, wanneer samenbindende waarden wegvallen, wanneer zich krachten ontwikkelen die tegen het democratische stelsel ingaan en wanneer zich onder druk van globalisering en migratie een andere kijk op de democratie kan gaan ontwikkelen is het zaak terug te kunnen vallen op die *grondwettelijke waarden* en te zorgen voor een weerbare democratie. Het debat over de vraag of en welke mechanismen nodig zijn om de democratische rechtsstaat - zowel in termen van procedures/proces als in termen van waarden - te beschermen wint aan urgentie. Relevant in dit verband is ook de veronderstelling dat een weerbare democratie een *weerbare samenleving* nodig heeft waarin 'opvattingen die ingaan tegen de democratische en morele fundamenteën van ons land weinig weerklank vinden' en waarin gedeelde waarden en onderlinge verbondenheid cruciaal zijn (TK 2014/15).

In de hedendaagse mediocratie kan beeldvorming over het openbaar bestuur belangrijke gevolgen hebben voor de beleving van, en de betrokkenheid bij de democratie. De betekenis van *de traditionele en de nieuwe media* kan in dit verband nauwelijks worden overschat. Dat wat zich afspeelt in de politieke arena wordt steeds zichtbaarder (gemaakt) voor het grote publiek en 'geframed' (ook door politici zelf), en dat wat zichtbaar wordt kan op gespannen voet staan met wat burgers verwachten van een behoorlijk, transparant en afrekenbaar bestuur. Andersom blijven sommige minder nieuwswaardige, maar evengoed relevante feiten en ontwikkelingen buiten beeld.

ICT biedt tal van mogelijkheden om burgerbetrokkenheid te faciliteren, denk aan internetconsultaties, stemwijzers en het gebruik van *social media* door politici. Met digitale instrumenten kan de representatieve democratie worden aangevuld. Naast deze belangrijke, instrumentele invalshoek is er de impact van moderne technologie, van ingrijpende en snelle technologische vernieuwingen op de werking van onze democratie als zodanig. Verwachtingspatronen, (politieke) werk- en omgangsvormen, karakter van contact en communicatie, openheid en transparantie, en de manier waarop mensen zich kunnen informeren en organiseren zijn hier aan de orde; onze democratie verandert er door, dat lijkt zeker.

Politici, ambtsdragers: imago en leiderschap

Politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers bewegen zich op een ingewikkeld speelveld waarbij imago en verwachtingen, functievereisten en feitelijk functioneren met elkaar verbonden zijn. Waar het gaat om *imago en verwachtingen*: burgers hebben gezagsdragers hoog, ze verwachten veel van ze (zeker in tijden van crisis), ze vertrouwen hen het bestuur toe. Van gezagsdragers wordt daarbij in toenemende mate gevraagd dat zij het goede voorbeeld geven, fatsoenlijk opereren en hun beslissingen adequaat kunnen rechtvaardigen en motiveren.

Maar tegelijkertijd er bestaat al langer *substantiële kritiek* op het doen en laten van politici; door burgers wordt geregeld wrijving ervaren tussen hen en degenen die het 'voor het zeggen hebben'. Kritieken richten zich dan zowel op concreet beleid - en de uitkomst daarvan - en op beslissingen die als onrechtvaardig of onnodig worden ervaren, als op de politieke elite zelf. Zo vindt een ruime en langzaam groeiende meerderheid van de bevolking dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze waarmaken. En burgers lijken politici te zien als leden van een geprivilegieerde klasse - hoog opgeleid, met een hoog inkomen - een klasse die wellicht te zeer op zichzelf betrokken is geraakt. En speelt hier ook niet dat 'we' ons minder eenvoudig laten vertegenwoordigen, dat gezag niet vanzelfsprekend (meer) wordt toegekend en op alle fronten moet worden verdiend en bewezen?

Kernvraag is welke *leiderschapskwaliteiten* 'de politiek/politici' nodig hebben in de huidige tijd. Er is in ieder geval evenwichtskunst nodig: politici zullen heldere kaders moeten stellen en een gelijke belangenafweging mogelijk maken. Maar ook moeten zij waar nodig kunnen verbinden en faciliteren, zeker in een situatie waarin verschillende democratievormen zich verder ontwikkelen en samen op gaan, en waar het besturen ingewikkelder wordt: door internationale samenwerking, door regionale samenwerking of door de uitbreiding van het lokale takenpakket. Bestuurders zullen algemeen gesproken steeds meer improvisatievaardigheden nodig hebben om te kunnen omgaan met de onzekerheid en onvoorspelbaarheid die een kenmerk zijn van de huidige tijd. De actuele verbinding van openbaar bestuur en economische groei vraagt om hoogwaardige bestuurders, volksvertegenwoordigers (en ambtenaren). Hoogwaardig in de zin van kennis en vaardigheid, maar ook door het vermogen om te denken vanuit het belang van de regio. En 'last but not least': zeker in de onzekerheid van

deze jaren is empathisch vermogen van groot belang. Worden mensen wel voldoende serieus genomen in hun zorgen of problemen, wordt er wel voldoende geluisterd naar wat hen bezig houdt? De neiging om het vooral te zoeken in middelen, procedures en maatregelen lijkt in ieder geval tekort te schieten; daarmee wordt onvoldoende toegekomen aan het geven van betekenis, aan het ontwikkelen van een samenbindend verhaal, een verhaal ook dat aansluit bij de (vaak harde) ervaringen die mensen hebben.

Het is zaak dat politici kunnen beschikken over voldoende tijd, kennis en kunde om in een complexe context kundig en vertrouwenwekkend te kunnen opereren. In dit verband is de stelling van de Amerikaanse politiek filosoof Jeffrey Green interessant: ons huidige democratiemodel is een vocaal model, erop gericht om burgers hun stem te laten horen. Maar, zo stelt hij, dat model werkt in de praktijk (van een massademocratie als de onze) niet voldoende. Het gros van de mensen heeft geen toegang tot het politieke systeem en beleeft de politiek door te kijken naar politici, om vervolgens te beoordelen of die hun vertrouwen verdienen. Ons denken over de democratie en politiek leiderschap zou veel sterker van die realiteit moeten uitgaan, zo vindt Green (Green, 2010). Jeffrey Green spreekt over politiek leiderschap in een oculaire democratie, met ‘the eyes of the people’ als sturende kracht, met politici die moeten beschikken over ‘candor’, een combinatie van oprechtheid en vrijmoedigheid, het je durven openstellen voor het onverwachte (en dat is overigens meer dan het in huis hebben van een specifieke persoonlijke eigenschap).

Politieke instituties: opereren in de meervoudige democratie

Van *gemeenteraden en gemeenteraadsleden* wordt handelen verwacht in een complexer wordend lokaal bestuur. Taakverzwaring vanwege decentralisaties en besluitvorming in regionale samenwerking zijn hierbij trefwoorden, de logica die zich vanuit bedrijfsvoeringoverwegingen lijkt op te dringen aan het democratisch proces (zie eerdere opmerkingen over beleidstechnocratie), maar ook de karakterverandering van de lokale democratie: juist daar komen verschillende vormen van alternatieve democratie op. Deze kunnen elkaar versterken, maar het is zoeken naar evenwicht en de kernvraag is hoe deze vormen van democratie zich tot elkaar verhouden, hoe zij met elkaar kunnen worden verbonden. Raad en raadsleden staan in die context voor uitdagingen ten aanzien van hun rolopvatting en dat vraagt om bijzondere kwaliteiten en competenties.

Zowel lokaal als nationaal is er beweging rond de volksvertegenwoordiging. Zo is er de wens van een *staatsrechtelijke bezinning op het parlementair stelsel* (zie de instelling van een staatscommissie die antwoord wil geven op de vraag of het parlementair stelsel voldoende toekomstbestendig is). Hierbij is niet alleen de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer onderwerp van gesprek, maar ook de rolverdeling tussen de beide Kamers en de vraag of bepaalde rollen (zoals de onafhankelijke heroverweging van wetten) aan andere (niet-gekozen) organen zouden kunnen worden overgelaten.

In het verlengde hiervan is ook *het wetgevingsproces* als zodanig onderwerp van aandacht en wel in de zin van het aantal actoren en de rollen die zij vervullen. De notie is, dat er wellicht te veel schijven in het wetgevingsproces zijn ontstaan, die mogelijk negatief uitwerken op de democratie als besluitvormingsmechanisme in de zin van handelingsvrijheid van de regering, onnodige vertragingen in het wetgevingsproces en onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden.

Er is de vaststelling dat *politieke partijen* het moeilijk hebben. Er is sprake van functieverlies (bijvoorbeeld ten aanzien van de rekruteringsfunctie en de aggregatie/programmatische functie) en het ledental loopt gestaag terug (sinds de jaren zestig is het ledental meer dan gehalveerd). Natuurlijk is dit in eerste instantie een zorg van politieke partijen zelf, en zij zijn er zeker mee doende. Maar het ligt ook breder: feit is immers dat politieke partijen een fundamentele functie vervullen in de parlementaire democratie; een parlementaire democratie zonder politieke partijen is misschien niet ondenkbaar (politieke partijen hebben ‘pas’ sinds eind 19e eeuw hun weg gevonden in het parlementaire stelsel), maar toch moeilijk voorstelbaar (het zou voor de politiek van nu een wezenlijke systeemverandering met zich meebrengen). Alle reden dus voor aandacht voor in ieder geval het stelsel van politieke partijen, voor mogelijke vernieuwingen en voor (experimenter)ruimte die daarvoor nodig zou zijn.

Ook is er de opkomst van politieke partijen zonder leden, van a-politieke bewegingen en van lokale politieke groeperingen. Vooral deze opkomst en populariteit van *lokale politieke partijen* daagt het openbaar bestuur uit na te denken over de positie van lokale partijen in het politieke speelveld. De opkomst van lokale partijen kan er op duiden dat het huidige partijaanbod of de wijze waarop gekozenen hun werk doen onvoldoende aansluit op

wensen en opvattingen van kiezers. Maar evenzeer kan het verschijnsel begrepen worden als een teken van grote betrokkenheid van inwoners bij het beleid in hun gemeente. Ook gezien de groeiende betekenis van de lokale democratie (onder meer als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein) is het belangrijk om ontwikkelingen in lokale en regionale partijlandschappen te bestuderen en te duiden.

Twee ontwikkelingen worden vaak in één adem genoemd als een mogelijk risico voor (politieke) stabiliteit, regeerbaarheid en bestuurbaarheid: de toenemende volatiliteit van het electoraat en de versnippering van het politieke landschap. De *toenemende volatiliteit van het electoraat* kan enerzijds gezien worden als een teken van vitaliteit van de democratie en kan als winst worden beschouwd: kiezers zijn echt gaan kiezen, er is niet langer sprake van automatisme. Anderzijds heeft volatiel kiezersgedrag invloed op de werking van het politieke bestel: veelvuldiger wisselingen in de samenstelling van zowel de gemeenteraad als de Tweede Kamer (met daardoor gebrekkig collectief geheugen, met mogelijk verminderde aantrekkelijkheid van het lidmaatschap en met een (indirect) complicerend effect op politieke machtsvorming en het wetgevingsproces. De *versnippering van het politieke landschap* (zich uitend in de verkleining van stabiele volkspartijen, het toenemende aantal partijen, bestuurscolleges met (te) veel politieke partijen e.d.) doet zich met name op lokaal niveau voor, maar ook nationaal zijn hier tekenen van te zien. De beide verschijnselen kunnen in elk geval impact hebben op de vorming van een stabiel dagelijks bestuur (een college of de regering) wordt moeilijker.

5. Kennisvragen bij het werken aan een vitale en weerbare democratie

Bovenstaande beknopte typering van de uitdagingen waarvoor de actoren in de democratische arena zich gesteld zien, leidt tot een aantal concrete aandachtspunten ten aanzien van de werking van onze democratie en het democratisch bestel als zodanig. Daar waar het gaat om handelingsperspectieven is er - zoals gezegd - de verkenning voor een democratieagenda, terwijl deze Strategische Kennisagenda beschouwd kan worden als een aansporing voor verder onderzoek, voor nadere bestudering en intensief gesprek over thema's die er voor een vitale en weerbare democratie toe doen. We weten immers al veel over het functioneren van onze democratie, maar voor elk van de aandachtspunten geldt dat er nog de nodige kennisvragen liggen. Hieronder geven we een voorzet van vragen en ideeën die we de komende jaren graag met onze kennispartners verder willen uitwerken.

Eerder in dit stuk brachten we naar voren dat de democratie voortdurend in ontwikkeling is, dat ze onderhoud behoeft en dat we steeds op zoek moeten zijn naar kansrijke vernieuwingen en zinvolle aanpassingen die (op termijn) kunnen bijdragen aan de vitaliteit en de weerbaarheid van onze meervoudige democratie. Welke ontwikkelingen en mogelijkheden vragen dan onze aandacht? In dit licht is de overkoepelende vraag van deze Strategische Kennisagenda: hoe werken we aan een vitale en weerbare democratie? Hoe beoordelen we dan de vitaliteit en weerbaarheid van onze democratie in het licht van de eisen van deze tijd en wat zijn kansrijke vernieuwingen en zinvolle aanpassingen? Bij het benoemen van thema's en kennisvragen beginnen we met een aantal thema's die betrekking hebben op de vitaliteit en weerbaarheid van de democratie in brede zin. Vervolgens komen de verschillende actoren aan bod, die een rol spelen in de democratische arena: burgers, 'politici' (bestuurders, volksvertegenwoordigers) en politieke instituties. Waar liggen voor hen de belangrijkste uitdagingen?

Een vitale en weerbare democratie: kansrijke vernieuwingen en zinvolle aanpassingen

Het is goed om onze vooronderstellingen bij het functioneren van onze democratie nog eens onder de loep te nemen; is onze mindset als het gaat om democratievraagstuk er niet een uit vervlogen tijden, met een wereld-

beeld dat niet goed meer past in de huidige tijd, of in de naaste toekomst zal gaan passen? Met andere woorden: kijken nog wel op de goede manier naar onze democratie? En dan is er een aantal inspiratiebronnen voorhanden: Jeffrey Green heeft een prikkelende visie op het functioneren van zowel de representatieve als de participatieve democratie: de realiteit wordt beter beschreven met wat hij het 'oculaire' model noemt. De gedachte van de tegendemocratie van Pierre Rosanvallon geeft eveneens een relevante, andere kijk op de democratie. En dat geldt ook Frank Hendriks' stemmingendemocratie (met stemmingen als beslismechanisme, maar ook als uitdrukking van publieke emoties; en dat in relatie met de beheerste samenwerking die de Nederlandse overlegdemocratie typeert). Wat zien we in de Nederlandse praktijk hiervan terug, en welke democratische vernieuwingen passen bij deze nieuwe realiteit?

Burgers zijn in hoge mate tevreden met de manier waarop onze democratie functioneert maar tegelijkertijd is er ook forse steun voor verschillende vernieuwingen van diezelfde democratie. Vooral meer directe vormen van democratie spreken aan. In termen van *vertrouwen in de democratie en de legitimiteit van overheidshandelen* is er op onderdelen sprake van onbehagen, bijvoorbeeld jegens politici en politieke partijen. Maar ook op het punt van de outputlegitimiteit, de vraag of het overheidsbeleid volgens burgers leidt tot werkelijke resultaten op het gebied van economie, werkgelegenheid en andere beleidsterreinen, valt nog veel te winnen. In hoeverre kunnen we vertrouwen en legitimiteit door gerichte vernieuwingen een impuls geven? Een concrete casus hierbij is het raadgevend referendum over het associatieverdrag tussen Oekraïne en de Europese Unie dat op 6 april plaatsvond. Wat zal de doorwerking van dit referendum op de werking en de beleving van onze democratie zijn? Of breder geformuleerd: wat is de betekenis van dit instrument voor de vitaliteit van onze democratie op de middellange termijn? De facto is er in de Nederlandse situatie sprake van een *meervoudige democratie*. De decentralisaties leiden tot nieuwe taken voor gemeenten en nieuwe taakverdelingen, ook tussen de lokale overheid en burgers. De verhouding tussen initiatiefnemende burgers en overheid wordt informeler met depolitisering van de gemeentepolitiek als mogelijk gevolg. Dit kan gemeentebestuurders, raadsleden en ambtenaren in een lastige positie brengen: hoe verenigen zij flexibiliteit en responsiviteit met het borgen van democratische waarden als zorgvuldigheid en gelijke behandeling? Niet alle burgers willen of kunnen initiatief nemen, dus ook voor hen moeten vernieuwende vormen van democratie benut dan wel ontwikkeld worden, maar hoe?

De meervoudigheid van de democratie laat zich ook bij deze groeiende *meerschelijkheid van bestuur* gelden: bij metropoolvorming, regionalisering en andere opschalingsvraagstukken (centrumgemeenten) dienen democratische betrokkenheid en legitimiteit goed worden geborgd. Kunnen we via scenario-ontwikkeling komen tot een nieuw profiel voor het lokaal bestuur, en is het mogelijk om vanuit scenario's beleidsopties in beeld te brengen: over de werking en de legitimiteit van het regionaal bestuur, de aanstellingswijze van de burgemeester, de rol en taak van de gemeenteraad, vormen van burgerparticipatie en over democratische checks and balances?

Burgers: betrokkenheid en beleving

Meer inzicht in de manier waarop de democratie als samenbindend mechanisme functioneert helpt om het democratisch besef levend te houden en draagt bij aan een optimale *beleving van democratische waarden en principes*. De vraag is dus hoe burgers denken over 'de democratie'? In welke mate kennen en omarmen zij democratische spelregels, principes en waarden? En welke invulling geven wij in onze pluriforme en segmenterende samenleving tegenwoordig aan het begrip (democratisch) burgerschap?

Veelal wordt een verband veronderstelt tussen *publieke oriëntatie en stemgedrag*. Een lage opkomst bij verkiezingen wordt dan al snel als zorgwekkend beoordeeld. De vraag is of het ons om de cijfers gaat of om de betrokkenheid bij de publieke zaak? Dan is de groep niet-stemmers is interessant om nader te bekijken. Wat is hun sociaal-culturele achtergrond en wat zijn hun motieven om niet te gaan stemmen? Kunnen we deze groep bewegen toch te gaan stemmen of zijn er andere wegen te vinden om hen te betrekken?

ICT biedt tal van mogelijkheden om burgerbetrokkenheid te faciliteren, denk aan internetconsultaties, stemwijzers, het gebruik van social media door politici. De vraag is dan wel hoe onze parlementaire democratie kan samengaan met - of versterkt worden door - deze vormen van *e-democratie* of 'directe representatie'? Naast deze instrumentele vraag is ook de vraag aan de orde of en hoe onze democratie verandert door de veelheid van technologische middelen die mensen kunnen gebruiken om zich te informeren en te organiseren.

Een goed begrip van *politieke onvrede*, van anti-democratisch en a-democratische gedrag is van belang. Gaat het om onvrede over de verwezenlijking van democratische principes en waarden in de praktijk, om de output van beleid of om gevoelens van vervreemding? Kortom, waar zit de onvrede, hoe kunnen we onderstromen onderkennen en duiden en welke motieven kunnen leiden tot welk gedrag?

Het openbaar bestuur komt met regelmaat negatief in het nieuws, meestal naar aanleiding van incidenten of zaken die niet goed zijn gelopen. Welke gevolgen heeft (negatieve) *beeldvorming over het openbaar bestuur* in de media voor het draagvlak onder burgers voor het openbaar bestuur en daarmee voor de beleving van en het gevoel van betrokkenheid bij de democratie?

Gezien de groeiende betekenis van de lokale democratie (onder meer als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein) is het belangrijk om ontwikkelingen in lokale en regionale partijlandschappen te bestuderen en te duiden, met name *de opkomst van lokale partijen*. Sluit het huidige partijaanbod of de wijze waarop gekozenen hun werk doen onvoldoende aan op wensen en opvattingen van kiezers? Hoe kunnen we de animo voor lokale politiek en de deelname aan het politieke ambt bevorderen? Wat gebeurt er op dit terrein al?

Politici en ambtsdragers: imago en leiderschap

Politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers ('politici') worden kritisch benaderd en beoordeeld. En tegelijkertijd: burgers hebben gezagsdragers kennelijk hoog, want ze verwachten veel van ze. Steun voor gezagsdragers, voor 'politici' in het algemeen, is een pijler onder een goed functionerende democratie en belangrijk is daarom te investeren in het vertrouwen tussen kiezer en gekozenen en in het aanzien van het ambt. Maar het lijkt erop dat 'de politiek' tekort schiet als het gaat om een aantal *leiderschapskwaliteiten*. Welke kwaliteiten zijn nodig en hoe kunnen we die ontwikkelen en bevorderen? Wat kunnen we zeggen over verwachtingen ten aanzien van politieke ambtsdragers, gedifferentieerd naar bestuursniveau en ambt (bestuurder, volksvertegenwoordiger), nu en in de toekomst. En in het verlengde hiervan: hoe en door wie kan overeenkomstig worden voorzien in opleiding en (rechts)positie?

Een nader in te vullen begrip is *moreel leiderschap*, met waarden als rechtvaardigheid, inlevingsvermogen, integriteit en moed. Welke nadere duiding van verlangens en verwachtingen van burgers kan hier worden gegeven, welke waarden, deugden en kwaliteiten zijn hier aan de orde?

Onder invloed van een laag en dalend ledental wordt het steeds moeilijker om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor bestuurlijke en vertegenwoordigende taken en verantwoordelijkheden. Het is een vraag of de gekende manier van *recrutering en kandidaatstelling* niet toe is aan vernieuwing? Hoe zorgen we ervoor dat een brede, diverse en getalenteerde groep burgers (tijdelijk) een politiek ambt willen bekleden?

Politieke instituties: opereren in een meervoudige democratie

Er is de wens van een staatsrechtelijke bezinning op het parlementair stelsel (zie de instelling van een staatscommissie die antwoord wil geven op de vraag of het parlementair stelsel voldoende toekomstbestendig is). Hierbij is niet alleen de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer onderwerp van gesprek, maar ook de rolverdeling tussen de beide Kamers en de vraag of bepaalde rollen (zoals de onafhankelijke heroverweging van wetten) aan andere (niet-gekozen) organen zouden kunnen worden overgelaten.

Alle reden is er voor aandacht voor *de rol van politieke partijen in het licht van een veranderende democratie*. Hoe zou onze democratie eruit kunnen zien zonder politieke partijen (in hun huidige vorm)? Of, wat minder vergaand: welke mogelijke vernieuwingen van het bestel zou mogelijk/wenselijk zijn en welke (experimenteer) ruimte is daarvoor nodig.

De versnippering van het politieke landschap doet zich met name op lokaal niveau voor, maar ook nationaal zijn hier tekenen van te zien. Er lijkt momentum te zijn om te bezien of *herziening in het kiesstelsel* (nationaal en lokaal) hier soelaas bieden. Hierbij zouden we ook aandacht willen besteden aan verschillende vormen van vertegenwoordiging (dorps- en wijkraden, loting, stemming, etc.)

De versterking van de positie van de Grondwet in het democratisch bestel. Zijn er overtuigende redenen om de Grondwet meer 'bij de tijd' te brengen? Op dit moment is de Grondwet als geheel nogal ongelijksoortig. Hoofdstuk 1 (grondrechten) zou voor burgers het belangrijkste hoofdstuk

moeten zijn, maar omdat wij geen constitutionele toetsing kennen, is het hoofdstuk veel minder relevant, internationale verdragen zijn veel belangrijker op dit punt. De hoofdstukken 2 t/m 5 gaan over de staatsinrichting van de centrale overheid. Hoofdstuk 6 en 7 ademen de geest van het monisme en wekken de indruk van een overzichtelijk binnenlands bestuur met provincies, gemeenten en waterschappen. Voorts ontbeert H7 vrijwel iedere waarborg of normativiteit voor decentrale overheden. Hoofdstuk 8 ten slotte is louter procedureel. Bij een herziening verdienen ook de kwaliteit van het lokale wetgevingsproces en de weerbare democratie nadere beschouwing.

6. Op zoek naar antwoorden

De centrale vraag voor deze Strategische Kennisagenda was: hoe werken we aan een vitale en weerbare democratie? We hebben als vertrekpunt voor de beantwoording van deze vraag een breed overzicht gegeven van relevante thema's en daarbij passende kennisvragen.

Deze Strategische Kennisagenda geeft daarmee inhoudelijk richting aan de onderzoeksagenda van de directie DenB waar het gaat om vraagstukken rond het functioneren van onze democratie en aan het gesprek met ons interne en externe kennisnetwerk. Jaarlijks zullen we de balans opmaken en bezien op welke punten we deze SKA moeten bijstellen of herijken.

De follow-up van deze kennisagenda wordt gevormd door de volgende activiteiten.

Onderzoek

De directie DenB stelt jaarlijks een onderzoeksagenda op en onderhoudt en ontwikkelt deze. Essentieel daarbij is dat de directie intern de discussie voert, beleidsurgentie organiseert en prioriteiten weet te stellen. Daar waar mogelijk en nuttig kunnen dan ook verbindingen worden gelegd tussen de verschillende werkvelden van de directie. Thema's als integriteit, identiteitsbescherming en veiligheid van het openbaar bestuur zijn immers ook van grote betekenis voor een goede werking van onze democratische rechtsstaat.

De onderzoeksagenda van de directie zou zich niet alleen moeten richten op het verzamelen van nieuwe data, maar juist ook aandacht schenkt aan beleidsimplicaties daarvan; het gaat er om over actuele kennis te beschikken op basis waarvan research based beleid gevormd kan worden.

De onderzoeksagenda van DenB heeft betrekking op en wordt opgebouwd door de verschillende afdelingen en programma's die deel uitmaken van de directie en wordt op directieniveau gecoördineerd. Deze SKA geeft in dat geheel aan welke inhoudelijke accenten/thema's we aan het onderzoeksveld zouden willen meegeven als het gaat om het democratievraagstuk. Het kan dan gaan om structureel onderzoek (langjarig, herhalend, zoals bijv. de Legitimiteitsmonitor of het Nationaal Kiezersonderzoek) en om meer gericht, specifiek onderzoek (zoals bijv. recent een UvT-onderzoek

rond e-democracy). In beide gevallen kunnen de onderzoeksuitkomsten worden benut voor het beantwoorden van kennisvragen, of voor het entameren van gesprek op zowel het algemene niveau, als op het niveau van specifieke actoren (zoals aangegeven in paragraaf 5).

Netwerkvorming

In de eerste plaats is er een intern democratienetwerk ingericht, zowel op het niveau van de directie (met daarbij een duidelijke relatie met de directiebrede coördinatie van onderzoek en kennis), als op BZK-niveau. Het gaat hier om contact, uitwisseling, regie op activiteiten en het benutten van samenhang.

Voor draagvlak, ontwikkeling en onderhoud van de agenda wordt ook een extern netwerk ontwikkeld. Dit netwerk kan benut worden voor het toetsen en verder ontwikkelen van de kennisagenda, kennisdisseminatie, de interpretatie onderzoeksresultaten en krachtenbundeling bij onderzoeksbehoeften of het elders beleggen van onderzoeksvragen. En relevant en nuttig is het opvangen van belangrijke signalen van buiten over democratie en het delen ervan in het ministerie. Naast een ad hoc-invulling van dit externe netwerk - ontmoetingen, bijeenkomsten, gesprekken met externe deskundigen/partners - betreft het met name het nog in te richten Platform Democratie en Wetenschap (werktitel), een platform waarmee het ministerie de (bestuurs)wetenschap beter, sneller en slagvaardiger kan bereiken voor kennisvragen die voortvloeien uit de verkenning voor een democratieagenda en de Strategische Kennisagenda van BZK.

Overige kennisactiviteiten en -producten

Naast het (laten) doen van onderzoek en het investeren in een extern en intern netwerk is er een hele reeks andersoortige kennisactiviteiten denkbaar, te weten: kennisbijeenkomsten (in verschillende varianten), inhoudelijke verkenningen en signaleringen, publicaties en gespreksrondes. Regelmatig wordt een overzicht van activiteiten en producten van het kennisprogramma Vitale en weerbare democratie uitgebracht (op www.kennisopenbaarbestuur.nl).

Geraadpleegde literatuur

(In onderstaande lijst is ook de geraadpleegde literatuur opgenomen die is gebruikt voor De dynamiek van de democratie (2016), Directie democratie en burgerschap, BZK).

Aerts, R. & Goede, de P. (red.) (2013). *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal*. Amsterdam: Boom.

Andeweg R. & Thomassen, J. (red.) (2011). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.

Andeweg R. & Thomassen, J. (red.) (2011). *Van Afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.

Beunders, H., Hermans, L., Hietbrink, N., Horst, van der A., Kleuver, de J., Landman, L. & Kik, Q. (2015). *Nieuwsvoorziening in de regio 2014. "Gelukkig zijn hier geen journalisten"*. Diemen: AMB.

Beus, J. de, Brants, K. & Praag, van P. (2011). *Media en hun rol in de Nederlandse democratie*. In: Andeweg, R. & Thomassen, J. (red.). *Democratie doorgelicht; het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.

Biezen, van I. (2014). *Partijen en democratie: revitaliseren of herdefiniëren?*
In: Politieke partijen, overbodig of nodig? Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Bijsterveld, van S. (2002). *The Empty Throne. Democracy and the Rule of Law in Transition*. Den Haag: Boom.

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

Boogers, M. (2014). *Rekrutering en selectie op lokaal niveau*. In: Politieke partijen, overbodig of nodig? Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Boutellier, H. & Gilsing, R. Denktank Vereniging van Nederlandse gemeenten (2014). *Gewoon dichtbij. Gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten*. Den Haag: VNG Jaarbericht.

Boutellier, J.C.J. (2011). *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma.

Bovens, M.A.P. & Wille, A. (2010). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker.

Brons, C. R. (2014). *Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21st century*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006). *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie toekomstgericht lokaal bestuur*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Dekker, P. & Ridder, den J. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (2014) *Naar een constitutionele agenda*, BZK.

Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.

Green, J.E. (2010). *The Eyes of the people. Democracy in an age of spectatorship*. New York: Oxford University Press.

Hendriks, F. (2006) *Vitale democratie*, Amsterdam University Press.

Hendriks, F., Ostaijen, van J., Krieken, van der K. & Keijzers, M. (2013). *Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hendriks, F., Krieken, van der K., Zuydam, van S. & Roelands, M. (2015). *Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur. Bewegende beelden van democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Houwelingen, van P. & Hart, de J. (2014). *De eenzame elite*. In: *Vershil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jaarbericht 2016. Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Maatwerk-democratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, van S., Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk: De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg University.

Lange, de S.L., Leyenaar, M. & Jong, de P. (red.) (2014). *Politieke partijen: overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur

Lucardie, P. & Leyenaar, M. (2014). *Representatie zonder politieke partijen: van utopie naar praktijk*. In: *Politieke partijen, overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Meer, van der T., Elsas, van E., Lubbe, R. & Brug, van der W. (2012). *Kieskeurige kiezers: Een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Putters, K. (2015). *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie*. Lezing t.b.v. het Genootschap van Oud-Senatoren, d.d. 24-09-2015.

Reybrouck, van D. (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter Democracy: politics in an age of distrust*. New York: Cambridge University Press.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak Vershil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Schnabel, P. (2000) *Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn* (in Trends, dilemma's en beleid: essays over ontwikkelingen op langere termijn) SCP/CPB.

Tillie, J. Van der Kolk, H. Aarts, K. Holsteyn, J. van (2016), *Rumoer, Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*, Amsterdam University Press.

Thomassen, J., Ham, van C. & Andeweg, R. (2014). *Wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus.

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

TK 2015, *Motie Van Dam over gedeelde waarden en onderlinge verbondenheid in de samenleving* kenmerk 29279, nr. 259

Voerman, G. (2014). *Kandidaatstelling op landelijk niveau*. In: Politieke partijen, overbodig of nodig? Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.



Colofon

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie Democratie en Burgerschap
Kennisprogramma Vitale en Weerbare
Democratie

November 2016 | 96170