



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Verkenning voor een democratieagenda

# Verkenning voor een democratieagenda

november 2016

## Inhoudsopgave

1. Voorwoord	5
2. Inleiding ‘Ons onrustig bezit’	6
3. Een verkenning in tien punten	9
1) Betrokkenheid en activering van burgers door een open en responsief bestuur	9
2) Het aanzien van politieke ambtsdragers en de aantrekkelijkheid van het politieke ambt	11
3) Het democratisch samenspel tussen spelers in de lokale meervoudige democratie	13
4) Ruimte voor verschil: differentiatie in bestuurlijke arrangementen	15
5) Democratische legitimatie van regionale samenwerkingsverbanden	17
6) De rol van politieke partijen in het licht van een veranderende democratie	19
7) ‘Tegendemocratie’: versterking van de democratie via een positionering van het tegengeluid	21
8) Grotere betrokkenheid van de burger door herziening van het verkiezings- en besluitvormingsproces	22
9) Aandacht voor de Grondwet	24
10) Het wetgevingsproces en de rollen van de verschillende actoren daarin	26

## 1. Voorwoord

Onderzoek laat zien dat de overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking de democratie steunt, maar er is in de samenleving ook kritiek op de feitelijke werking ervan. Daarom moeten we onszelf de vraag stellen in hoeverre het instrumentarium en de werking van de klassieke representatieve democratie nog aansluiten op de mogelijkheden en behoeften van burgers. Dit geldt zowel voor de nationale als de lokale democratie, zeker nu we in deze kabinetsperiode met de decentralisaties de grootste bestuurlijke hervorming van de afgelopen decennia hebben doorgevoerd. We staan voor de opdracht om antwoord te geven op de vraag welke kansrijke vernieuwingen en zinvolle aanpassingen (op termijn) kunnen bijdragen aan de vitaliteit en de weerbaarheid van onze democratie.

Voor u ligt een verkenning voor een democratieagenda. Met deze verkenning wil het minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een bijdrage leveren aan de zoektocht naar een antwoord op deze vraag. Deze publicatie is het tussenproduct van een traject dat BZK in 2014 in gang heeft gezet. Op basis van literatuurstudie en interne bijeenkomsten zijn tien thema's geformuleerd die ieder op zich een aspect van de werking van de democratie belichten. Deze thema's zijn nader uitgediept in diverse bijeenkomsten met externe gesprekspartners, waaronder een viertal thematische diners pensant. De tijdshorizon van de verkenning is nadrukkelijk de middellange termijn; wij blikken dus voorbij de huidige kabinetsperiode.

In de inleiding van deze verkenning geven wij een beknopte analyse van de staat van de democratie. In de daarop volgende paragrafen zoomen we in op de tien deelaspecten. Elk van deze tien thema's wordt ingeleid met een probleemanalyse, waarna wordt ingegaan op reeds ingezet beleid, eventuele mogelijke nieuwe maatregelen en aanvullende beleidsvragen.

Deze verkenning spoort niet alleen aan tot verder onderzoek en doordenking, maar ook tot gesprek over hoe een en ander verder in te vullen, uit te werken en door te ontwikkelen. Graag delen wij onze bevindingen met u en nodigen wij u uit om hierover met ons in gesprek te gaan en zo bij te dragen aan de vitaliteit van onze democratie. Hiertoe is ruime gelegenheid tijdens het symposium ‘Vitale democratie’ op 2 november. Maar ook daarna stellen wij uw reflectie op deze publicatie zeer op prijs. U kunt deze per email toesturen aan [democratiesymposium@minbzk.nl](mailto:democratiesymposium@minbzk.nl).

Gert-Jan Buitendijk  
Directeur-generaal Bestuur en Wonen  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*Den Haag, november 2016*

## 2. Inleiding

### Ons onrustig bezit

Een keer in de vier jaar naar de stembus is voor veel mensen niet meer genoeg. Nadat ze hun stem hebben uitgebracht wordt beleid gemaakt dat niet altijd aansluit op hun verwachtingen en behoeften. Sommige mensen laten het er niet bij zitten en worden dan zelf actief. Anderen haken teleurgesteld af, zij ervaren een overheid die onvoldoende responsief is, die de problemen in de samenleving die zij ervaren niet tot een oplossing weet te brengen. Die mensen voelen zich niet gehoord en niet vertegenwoordigd. Hun afkeer van politiek Den Haag groeit en ze hebben niet meer het gevoel dat ze in een werkelijke democratie leven. Daarmee komt de legitimiteit van overheidshandelen in het geding. En daarmee wordt het voor gekozen bestuurders ook lastiger om draagvlak te verwerven voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Na een voorjaar met het Oekraïne-referendum, de schok van de Brexit en ongeregelde heden rond het politieke debat over de komst van AZC's moeten we onszelf de vraag stellen in hoeverre het instrumentarium en de werking van de klassieke representatieve democratie nog aansluit op de mogelijkheden en behoeften van burgers. Dit geldt zowel voor de nationale als de lokale democratie, zeker nu we in deze kabinetsperiode met de decentralisatie de grootste bestuurlijke hervorming van de afgelopen decennia hebben doorgevoerd. We staan voor de opdracht om antwoord te geven op de vraag welke kansrijke vernieuwingen en zinvolle aanpassingen (op termijn) kunnen bijdragen aan de vitaliteit en de weerbaarheid van onze democratie.

Onze nationale democratie kent een geschiedenis van geleidelijke aanpassingen en transities. Ze is steeds in ontwikkeling en ze moet onderhouden worden. Van het ministerie van BZK mag - als hoeder van de democratie - bij uitstek verwacht worden dat zij de vinger aan de pols houdt als het gaat om de noodzaak tot aanpassing en vernieuwing.

In deze inleiding staan we stil bij het vertrouwen in onze democratie en de reacties van burgers die zich niet gehoord en gezien voelen. We onderstrepen het belang van burgers die betrokken zijn bij de democratie en benoemen een aantal vraagstukken voor BZK. Hoe kunnen we onze representatieve democratie versterken en toewerken naar een vitale, meervoudige democratie?

#### *Het vertrouwen in onze democratie*

Over één punt moet geen misverstand bestaan: uit cijfers van de Legitimiteitsmonitor, van het SCP en uit de Eurobarometer blijkt dat de Nederlander meer tevreden dan ooit is over ons democratisch systeem. Nederland behoort met de Scandinavische landen tot het kleine gezelschap van 'high trust societies', waarin burgers een relatief groot vertrouwen hebben in elkaar en in de bestaande instituties. Het democratisch systeem op hoofdlijnen is dus in orde. Onze democratie verkeert niet in een crisis, maar... de druk neemt wel toe.

Want Nederlanders zijn weliswaar tevreden over ons democratisch systeem als geheel, maar dat geldt veel minder voor de dragers van ons politieke bestel: politici en politieke partijen. Minder dan 50 procent van de mensen zegt nu voldoende vertrouwen te hebben in de Tweede Kamer en in de regering (COB, derde kwartaal 2016), dat is een dieptepunt sinds 2008. En politieke partijen komen niet verder dan 30 procent. Ook zijn Nederlanders niet erg tevreden over de resultaten van het overheidsbeleid. Worden problemen wel opgelost, wat levert het beleid eigenlijk op, bijvoorbeeld als het gaat om zorg, om onderwijs? Minder dan 20 procent van de mensen ziet bijvoorbeeld een positieve rol van het overheidsbeleid als het gaat om de economie en de werkgelegenheid (Legitimiteitmonitor 2015). Dat zijn geen fraaie cijfers.

Opvallend groot is dan de ruime steun voor vernieuwing van de democratie, in het bijzonder voor meer vormen van directe democratie: 80 procent is voor het referendum, 70 procent is voor de gekozen burgemeester. Hieruit moeten we overigens niet meteen de conclusie trekken dat het merendeel van de Nederlanders de representatieve democratie zou willen inruilen voor een directe democratie, waarin men zich voortdurend met van alles zou moeten bemoeien.

Wat zien we nog meer gebeuren in ons democratisch bestel? In vogelvlucht: de volatiliteit, het aantal stemmers dat per verkiezing van partij wisselt, is toegenomen. De politieke macht is versnipperd: waar voorheen drie grote partijen het overgrote deel van de stemmen binnenhaalden, zijn er nu vooral nog middelgrote partijen en dat verschijnsel zie je ook lokaal. Er stappen meer burgemeesters op, meer wethouders. Kamerleden zitten steeds korter. En tot slot: slechts 2,2 procent van de bevolking is nog lid van een politieke partij.

Dit zijn de trends en ze worden allemaal in meer of mindere mate ervaren als problematisch. Maar er is één probleem dat zich steeds nadrukkelijker manifesteert. Burgers zijn in de basis ruimschoots vóór democratie, maar niet voor de manier waarop dat nu vorm krijgt. Ze willen méér democratie maar minder politiek, aldus het SCP. Mensen voelen zich niet vertegenwoordigd door de politieke elite in Den Haag, ze voelen zich niet gehoord en niet gezien.

#### *De reacties van burgers*

Geen crisis in de democratie dus, maar er is alle reden om nog eens goed te kijken naar de representatie en responsiviteit in onze democratische rechtsstaat. Voordat we bespreken met welke vraagstukken BZK zich geconfronteerd ziet en wat we hieraan kunnen doen, eerst iets over de reactie van verschillende groepen burgers op dit gebrek aan representatie en responsiviteit.

Er is de groeiende groep mensen die de verantwoordelijkheid voor de toekomst van ons land niet meer alleen aan een beperkte groep volksvertegenwoordigers wil overlaten, maar graag ook zelf verantwoordelijkheid neemt en deelt. Niet alleen over kleine zaken die dichtbij mensen liggen maar ook over grote zaken als duurzame energie, gezondheidszorg en veiligheid. Helaas kunnen we er niet omheen dat juist deze actieve burgers de overheid dan soms als een hindermacht ervaren.

En er is de groep die zich met boosheid vooral via social media nadrukkelijk roert. Soms gaat die boosheid zover dat raadsvergaderingen verstoord worden of dat mensen echt afhaken op de democratie. Ze herkennen zich niet meer in de politiek, voelen zich niet gehoord, niet begrepen door 'de politiek', door de 'gevestigde macht'. Zij zien hun probleem, hun persoonlijke situatie niet terug in het politieke debat, het overheidsbeleid, het Haagse jargon. Zij voelen zich geen deel meer van het democratische geheel. Ze keren zich af van 'de overheid' en maken daarbij geen onderscheid tussen politiek en openbaar bestuur. En dat baart ons grote zorgen. Daartussenin is er een aanzienlijke (en relatief stille) middengroep die de publieke zaak overwegend overlaat aan bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers.

#### *De betrokkenheid van burgers bij de democratie is cruciaal*

Het is immers belangrijk dat burgers zich betrokken voelen bij de democratie, dat ze democratisch gezind zijn. De waardering voor de democratie kan worden beschouwd als het onderliggende draagvlak voor stabiele politieke instituties. De onvrede van burgers is dan ook een urgent probleem dat om passende oplossingen vraagt. Want wij willen geen democratie die het volk onverschillig laat. Wij willen een democratie die zorgt voor verbinding in de samenleving. We willen burgers het gevoel geven dat het in de politiek over hun problemen en belangen gaat, én ervoor zorgen dat ze echt kunnen meedenken en meebeslissen over die problemen

en belangen. Als burgers immers niet zelf ervaren dat ze in een democratie leven, komt de legitimiteit van overheidshandelen in het geding. En als de legitimiteit van overheidshandelen in het geding komt wordt het voor gekozen bestuurders steeds lastiger om maatschappelijke problemen aan te pakken.

Daarbij moeten we ons wel realiseren hoe pluriform, hoe mondig en individualistisch onze samenleving is geworden. Het SCP ziet maatschappelijke tweedelingen ontstaan die de verhoudingen onder druk zetten: de groter wordende afstand tussen hoog en laag opgeleiden, tussen elite en de rest, waaronder etnische bevolkingsgroepen. De verzuilde samenleving is een versnipperde samenleving geworden met steeds scherpere randjes en soms gepolariseerde verhoudingen. Hoe zorg je dan dat al deze mensen kunnen en willen meedoen, in de politiek en in de maatschappij?

#### *Vraagstukken voor BZK*

Een vraagstuk voor BZK is dan bijvoorbeeld wat in deze context de mogelijkheden zijn van meer directe democratie. En dan hebben we het niet alleen over de gekozen burgemeester of over meer referenda: raadgevend, correctief of zelfs bindend. We denken ook aan burgertoppen zoals de G1000, waarin gelote burgers met elkaar de dialoog aangaan over verbetering van de democratie in hun land. Het is tijd om onze representatieve democratie te versterken en zo de vitaliteit van onze democratie te vergroten. Een ander vraagstuk voor BZK is de herkenbaarheid, het aanzien en de geloofwaardigheid van politici en bestuurders. Politici oogsten veel kritiek en weinig waardering. Niet echt een begerenswaardige positie. Hoe kunnen we dat veranderen? Dat zou kunnen door politici beter te werven, beter op te leiden, beter te begeleiden. En misschien moeten we nog wel een stap verder gaan en politici breder gaan rekruteren, dus niet alleen uit die 2,2 procent van de bevolking. Nu kunnen alleen zij hun passief kiesrecht benutten. Was dat de bedoeling van artikel 4 van onze Grondwet die iedere Nederlander het recht geeft gekozen te worden?

Tot slot noemen we vraagstukken rond de vormgeving van onze bestuurlijke organisatie. We hebben het dan over schaalgrootte, lokale belastinggebieden, de decentralisaties, regionalisering en differentiatie. We zien een meerschallig bestuur ontstaan dat voorzien moet worden van een meervoudige democratie. Ook hier is het (mede) aan BZK om de democratische legitimiteit bij alle vernieuwingen, experimenten en proeftuinen scherp in het vizier te houden.

#### *Werken aan een meervoudige democratie*

De komende tijd mag er daadkracht verwacht worden. Van BZK. Door het kabinet, door het parlement en door politieke partijen. De keuze is niet óf maar wát we gaan doen.

BZK onderzoekt waar het beter kan. In de hierna volgende verkenningen onderzoeken we hoe je tot een andere verbinding tussen burger en bestuur komt, hoe je toewerkt naar een meervoudige democratie, hoe je het politieke ambt weer aantrekkelijk maakt. Omdat we niet willen dat burgers zich onverschillig of teleurgesteld afkeren van de democratie. Omdat we willen dat het huis van de democratie niet alleen ons onrustig, maar ook ons trots bezit kan zijn.

## 3. Een verkenning in tien punten

### 1. Betrokkenheid en activering van burgers door een open en responsief bestuur

#### *Probleemanalyse*

De meeste burgers omarmen het idee van de democratische rechtsstaat, maar velen zijn ook kritisch op hoe dit in de praktijk wordt ingevuld. Zij voelen zich vaak niet gehoord of gezien door de overheid en de politiek en ervaren procedures als onrechtvaardig en onpersoonlijk. Dit vraagt om revitalisatie van burgerschap en van de verbinding tussen burgers en openbaar bestuur.

Door processen als individualisering, ontzuiling en immigratie is de identiteit van de Nederlandse bevolking veelvormig geworden. We zien ook dat het onderlinge vertrouwen afneemt. Dit maakt het steeds moeilijker te omschrijven wat ‘de Nederlandse identiteit’ is, dan wel die uit te dragen via politieke instituties.

Burgers kiezen minder voor de klassieke formele kanalen (stemmen, lidmaatschap van een politieke partij, inspreken). De verbinding met de formele politiek en de overheid loopt stroef. Dit uit zich onder andere in een lage en dalende opkomst bij verkiezingen op lokaal, provinciaal en op Europees niveau.

Sommige mensen keren zich expliciet tegen de democratische rechtsstaat. Fysieke bedreiging van publieke dienstverleners neemt toe en de aandacht voor antidemocratische bewegingen groeit. Nederland kent echter geen traditie in het vooraf willen verbieden van politieke partijen, zoals Duitsland.

De digitalisering van de samenleving maakt het voor mensen mogelijk om sneller en eenvoudiger in contact te komen met zowel de overheid als medeburgers. Sociale media worden gebruikt om draagvlak te creëren voor bepaalde standpunten en de samenleving in beweging te brengen.

Deze ontwikkelingen vragen om een agenda om de betrokkenheid van burgers en de werking van de representatieve democratie aan elkaar te verbinden. Daarvoor is nodig dat burgers kennis hebben van democratische beginselen en vertrouwen hebben in de politieke instituties. Het openbaar bestuur moet deze betrokkenheid stimuleren. Daarbij is een open overheid essentieel: transparantie en actieve openbaarmaking van overheidsinformatie zorgen voor een gelijkwaardige informatiepositie tussen burger en overheid. Dat kan een goede invloed hebben op de betrokkenheid van de burgers bij het openbaar bestuur. Ook een open houding en open aanpak van de overheid kunnen hieraan bijdragen, bijvoorbeeld door burgers te betrekken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast dient de door burgers bij hun contacten met de overheid ervaren eerlijkheid en (procedurele) rechtvaardigheid versterkt te worden. Procedurele rechtvaardigheid draagt aantoonbaar bij aan het vergroten van het vertrouwen in de overheid.

#### *Wat kan BZK daaraan doen?*

De inzet van BZK om dit te bereiken kan vorm krijgen langs de volgende lijnen. Het gaat daarbij deels om voortzetting van bestaand beleid en deels om nieuwe initiatieven.

### *Programma democratisch burgerschap*

In de huidige gefragmenteerde samenleving is (actieve) steun voor de democratische rechtsstaat en daarop gebaseerd gedrag niet voor iedereen een vanzelfsprekendheid. Om democratisch burgerschap onder alle groepen inwoners te bevorderen, ontwikkelt BZK in samenspraak met anderen een 'Programma democratisch burgerschap', dat o.a. de volgende onderdelen omvat:

- Experimenteren met, en bevorderen van particulier initiatief bij publieke taken. Bijvoorbeeld door te onderzoeken welke rol coöperaties, lekenbesturen en sociale ondernemingen kunnen hebben in de gezondheidszorg, het onderwijs en in de huisvesting.
- De minister van OCW bevordert burgerschap binnen het schoolcurriculum, met name in het primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en de lerarenopleidingen.
- Bij de Tweede Kamerverkiezingen (voorjaar 2017) worden jongeren die voor het eerst mogen stemmen actief benaderd.
- Tot slot kan overwogen worden om te stimuleren dat iedere volwassene, op basis van volledige vrijwilligheid, een keer een publieke functie vervult. Dit kan in 'lichte vorm' door deelname aan een burgerjury of burgerforum over een bepaald onderwerp, maar ook door mensen te stimuleren om politiek actief te worden, bijvoorbeeld door het faciliteren van opleidingen voor (aspirant-) raadsleden (zie ook paragraaf 2).

### *Uitbreiding activiteiten ProDemos en vergelijkbare initiatieven*

ProDemos voert (met subsidie van o.a. BZK) met succes educatieve programma's uit over de democratische rechtsstaat en bevordert daarmee van het debat rondom vrijheid, burgerschap, democratie en rechtsstaat onder scholieren. Met een uitbreiding van dit soort activiteiten kan worden ingezet op het bereiken van een groep jongeren voor wie deze fundamentele waarden van de democratische rechtsstaat niet vanzelfsprekend zijn. In het verlengde hiervan blijft BZK bijdragen aan voorlichting over democratie, rechtsstaat en politiek, onder andere via het Comité 4/5 mei, voorlichtingscampagnes rond verkiezingen, de nationale campagne tegen discriminatie en het Grondwetfestival.

### *Werken aan een responsieve en open overheid*

Openheid, transparantie en responsiviteit dragen bij aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarom zou overwogen moeten worden om maatregelen die hierop gericht zijn voort te zetten of te intensiveren. Het gaat onder andere om de volgende programma's en maatregelen:

- Voortzetting van stimuleringsmaatregelen gericht op het actief beschikbaar stellen van overheidsinformatie en het stimuleren van een open houding en gedrag bij overheden. Met het oog hierop kan voortzetting van het Leer- en Expertisepunt Open Overheid, dat werkt als kennismakelaar, ondersteuner van medeoverheden overwogen worden. Inzet van moderne communicatiemiddelen en technologieën verdient hierbij extra aandacht.
- Voortzetting en intensivering van het programma Passend Contact met de Overheid zal bijdragen aan een grotere responsiviteit van de overheid en daarmee aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Dit kan op de volgende manieren vorm krijgen:
  - Met behulp van pionierprojecten en experimenten wordt de inzet op procedurele rechtvaardigheid tijdens de verschillende besluitvormingsprocessen van de overheid nader onderzocht en vormgegeven.
  - Door het ontwikkelen van instrumenten zoals handleidingen en e-learning tools worden overheidsorganisaties ondersteund om knelpunten in de praktijk aan te pakken.
  - Door het ontwikkelen van instrumenten en door samenwerking met universiteiten en andere opleidingsinstituten worden publieke professionals ondersteund om zich de benodigde vaardigheden eigen te maken.

## **2. Het aanzien van politieke ambtsdragers en de aantrekkelijkheid van het politieke ambt**

### *Probleemanalyse*

Politieke ambtsdragers zijn grotendeels tevreden over de invulling van hun ambt en ervaren hun werk over het algemeen als positief, zinvol en leerzaam.<sup>1</sup> Burgers zijn politiek geïnteresseerd en onverminderd maatschappelijk actief in bijvoorbeeld sportverenigingen, buurt en kerk.<sup>2</sup>

Maar er zijn ook knelpunten. De aanwezigheid en beschikbaarheid van goede bestuurders en volksvertegenwoordigers - in het bijzonder op decentraal niveau - is meer dan ooit een uitdaging. Het lokale bestuur staat onder druk vanwege een aantal grote opgaven, zoals de decentralisaties, de regionalisering van problemen en de vluchtelingenproblematiek. Politieke ambtsdragers moeten opereren in een snel veranderende, pluriforme netwerksamenleving. Daarin leven bij (delen van) de bevolking substantiële maatschappelijke onvrede en spanningen en bestaat er ook het nodige onbehagen met de politiek en het bestuur.

Burgers hebben soms het idee dat politici in een andere wereld leven. Politici zouden de effecten van hun eigen beslissingen niet voelen en ook zouden hun eigen regels niet op zichzelf van toepassing zijn. Tegelijkertijd zijn de verwachtingen van politieke ambtsdragers hoog. Van bestuurders wordt verwacht dat zij het nodige gezag en verbindend en moreel leiderschap tonen op momenten dat er sterke weerstand is, bijvoorbeeld bij de huisvesting van zedendelinquenten of vluchtelingen in de gemeenschap. Dat wil zeggen: op een juiste manier optreden als het er om spant en daarbij fatsoenlijk en integer opereren, openheid van zaken geven, betrokkenheid tonen, resultaten boeken, verbinden en responsief zijn.

Politieke ambtsdragers ervaren hun werk als zinvol. Toch maken politici op alle niveaus zich in het huidige maatschappelijke klimaat zorgen over de aantrekkelijkheid, de beeldvorming en het aanzien van het politieke ambt. Ze voelen zich weinig maatschappelijk gewaardeerd en hebben geregeld te maken met beledigingen, agressie en geweld. De huidige politieke ambtsdragers vragen zich af of we (straks) nog wel de goede mensen kunnen krijgen. Ze geven daarnaast aan dat ze door de hoge bestuurlijke en controlerende werklast vaak niet toekomen aan wat ze het leukste en belangrijkste vinden: het contact hebben met en het vertegenwoordigen van burgers. Dat is voor (lokale) politici geregeld een reden om zich uit de politiek terug te trekken.

### *Wat doet BZK daar nu aan?*

BZK ondersteunt de huidige en toekomstige politieke ambtsdragers om te zorgen dat het politieke ambt aantrekkelijk is en blijft, zodat er voldoende kwalitatief goede bestuurders en volksvertegenwoordigers beschikbaar zijn en blijven. BZK ontwikkelt beleid op het gebied van de rechtspositie, de integriteit en de kwaliteit en professionaliteit van politieke ambtsdragers. Ook ondersteunt BZK de beroepsgroepen van politieke ambtsdragers en de politieke partijen met geld en expertise, zodat die professionaliseringsprogramma's kunnen aanbieden ter ondersteuning van de (team)kwaliteiten en vaardigheden die van hedendaagse politici worden gevraagd. Zowel in het professionaliteits- en integriteitsbeleid als in het programma 'Lokale Democratie in Beweging' wordt, samen met de koepels en beroepsgroepen, gewerkt aan goed en vernieuwend samenspel van het bestuur onderling en met de samenleving.

<sup>1</sup> Belevingsonderzoek, 2015

<sup>2</sup> Zo blijkt bijvoorbeeld uit verschillende rapportages van het SCP



Verder is een programma in uitvoering onder de noemer 'Versterking aanzien van het politieke ambt'. BZK investeert daarin op drie manieren. Ten eerste via de inzet van ambassadeurs die onder de aandacht brengen waarom politiek en democratie de moeite waard zijn. Ten tweede laat BZK, in samenwerking met ProDemos, jongeren en volwassen kennismaken met politiek en de mensen achter de politiek. In 2015 en 2016 is, onder de noemer 'Politiek Actief', de inwoners van een groot aantal gemeenten cursussen aangeboden om kennis te maken met de gemeentepolitiek en lokale politici. De belangstelling daarvoor is groot. Ten derde zorgt BZK voor de juiste randvoorwaarden en ondersteuning van politieke ambtsdragers. Daartoe hoort de uitvoering van het actieplan 'Versterken van de positie van raadsleden'. De bedoeling daarvan is dat hun bestuurlijke werklast vermindert en zij meer toekomen aan hun taken als volksvertegenwoordiger. Ook is in 2015 een visie op de rechtspositie van het politieke ambt ontwikkeld. Die wordt gebruikt als toetssteen bij de evaluatie van de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

*Wat gaat BZK daar nog meer aan doen?*

Er zijn investeringen nodig om het politieke ambt aantrekkelijk te houden en politieke ambtsdragers te ondersteunen. BZK is bezig bestaand beleid en bestaande programma's te intensiveren. De bedoeling is dat er een duurzaam en breed ondersteuningsaanbod komt om de (individuele en gezamenlijke) kwaliteit van politieke ambtsdragers te versterken, zowel bij de aanvang van als tijdens een bestuursperiode.

Daarnaast wordt ingespeeld op de knelpunten bij de werving en selectie van kwalitatief goede politieke ambtsdragers (voldoende goede mensen). Ook moet meer aandacht komen voor zaken als passende randvoorwaarden, zoals de rechtspositie van politici, raadsvriendelijk personeelsbeleid of algemeen burgerschapsverlof. Verder wordt nagedacht over vernieuwingen, bijvoorbeeld de mogelijkheid dat burgers zich individueel verkiesbaar stellen los van een lijst of partij en het ondersteunen van politieke partijen bij de zoektocht naar een breed en divers potentieel aan kandidaten (zie ook paragraaf 6).

### 3. Het samenspel tussen spelers in meervoudige lokale democratie

*Probleemanalyse*

Er is sprake van veranderende verhoudingen tussen overheid en burger, tussen publiek en privaat domein. Van verticaal, top down, naar horizontaal, gelijkwaardig opererend in netwerken, waarin moet worden geschakeld tussen verschillende rollen en vormen van samenwerking. De publieke ruimte is geen exclusief overheidsdomein (meer) en taken en verantwoordelijkheden komen steeds vaker bij private partijen te liggen.

Dit gaat gepaard met een aantal andere ontwikkelingen die het belang van een vitale lokale democratie benadrukken. In de eerste plaats is het belang en het gewicht van het lokaal bestuur toegenomen door decentralisaties in het sociale en fysieke domein. De discussie over de vergroting van het lokaal belastinggebied hangt hiermee samen: als gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden hebben, zouden zij ook meer financiële ruimte moeten hebben om eigen afwegingen te maken. Ten tweede is de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen relatief laag (rond de 55 procent) en is er sprake van een licht dalende trend. Tegelijkertijd zien we allerlei (burger)initiatieven - vaak van inwoners zelf, al dan niet gesteund door raadsleden en colleges van BenW, zoals burgerjury's, burgerbegroting en burgertoppen - die beogen om de representatieve lokale democratie te verrijken met participatieve elementen.

Ook is er sprake van een toenemende fragmentatie in de (lokale) samenleving, waarbij we grofweg drie groepen kunnen onderscheiden. Er is de groep die zich actief organiseert in het publieke domein - variërend van buurtzorg tot energiecoöperaties - en die vooral ruimte wil om dingen zelf op te lossen en hooguit behoefte heeft aan een overheid die dit mogelijk maakt. Dan is er de groep die meer afhankelijk is van publieke dienstverlening en protesteert tegen een lager voorzieningenniveau. Zij voelen zich door de nieuwe ontwikkelingen soms onvoldoende erkend en laten dat via openbaar protest expliciet blijken. En tot slot is er een aanzienlijke (relatief stille) middengroep die de publieke zaak overwegend overlaat aan bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers. Zij bemoeien zich niet met de overheid zolang de publieke dienstverlening op orde is.

Dit vraagt het nodige van de kwaliteiten en houding van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren (zie ook paragraaf 2). Het vraagt om een houding en taal die aansluit bij de belevingswereld van bewoners en om een goede omgang met en communicatie via de (sociale) media. Het gaat over het motiveren van beslissingen en acties. Competenties als inlevingsvermogen, luisteren en aanspreekbaar zijn, maar ook het omgaan met weerstand, agressie en geweld zijn onmisbaar geworden.

Dit alles vraagt om een extra investering in een vitale, lokale democratie. Een democratie die recht doet aan de verschillende behoeften en belangen van de diverse spelers, zonder concessies te doen aan (democratische) kernwaarden als stabiliteit, gelijkheid, rechtvaardigheid en besluitvorming op basis van de wil van de meerderheid met respect voor de positie van de minderheid. Een nieuw samenspel is noodzakelijk, met lokale bestuurders en ambtenaren die verbindend leiderschap tonen en vaardig samenwerken met meerdere spelers en tegenstrijdige belangen. Daarom is het nodig op lokaal niveau te investeren in een effectieve en systematische combinatie van representatieve en participatieve democratie.

*Wat kan BZK hieraan doen?*

De inzet van BZK om dit te bereiken kan vorm krijgen langs de volgende lijnen. Het gaat daarbij deels om voortzetting van bestaand beleid en deels om nieuwe initiatieven.

#### *Investeer in optimale werking van de representatieve democratie*

- Versterk de positie van de gemeenteraad. Dit gebeurt al via het actieplan ‘Versterking positie raadsleden’, met concrete projecten op het gebied van scholing, samenwerking, ondersteuning door de griffie en raadsvriendelijk personeelsbeleid. De vraag over de invulling van de rol van de raad hangt hiermee samen: stelt de raad zich op als volksvertegenwoordiger, kadersteller of controleur? Daarbij is het belangrijk om de werkdruk van raadsleden te verlagen, zodat er meer tijd overblijft voor de volksvertegenwoordigende rol.
- Versterk het interne samenspel binnen het gemeentebestuur en met de ambtelijke organisatie. Goede afspraken en afbakening van ieders rol verhogen de effectiviteit binnen en buiten het gemeentehuis. Het versterken van de lokale driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris is hier een belangrijk onderdeel van.
- Investeer in checks en balances zoals de lokale rekenkamer, de ombudsman en burgerrekenkamers. Ook voorstellen voor het versterken van de lokale media kunnen hiertoe gerekend worden, zoals de mogelijke oprichting van een (onafhankelijk) lokaal mediafonds (zoals in Frankrijk en Duitsland).
- Breng de mogelijkheden in kaart van aanpassingen van de wetgeving die kunnen bijdragen aan differentiatie en innovatie (raads grootte, voorzitterschap van de raad, aanstellingswijze burgemeester, ontbinding van raden door tussentijdse verkiezingen en samenstelling raadscommissies).
- Werk aan een passende ambtelijke attitude: via het programma ‘Passend Contact met de Overheid’ wordt ingezet op een dienstverlenende, responsieve en vertrouwen wekkende houding van ambtenaren. In dit kader wordt samengewerkt met de Vereniging van Gemeentesecretarissen (zie ook paragraaf 1).

#### *Investeer in een dynamische en effectieve combinatie van representatieve en participatieve democratie*

- Investeer in nieuwe werkwijzen die passen bij de nieuwe dynamiek van de democratie. Binnen het programma ‘Lokale Democratie in Beweging’ zet BZK samen met de beroepsverenigingen en de VNG in op nieuwe vormen van democratie. Raad, college en ambtelijk apparaat oefenen samen met nieuwe verbindingen tussen openbaar bestuur en samenleving, o.a. door experimenten binnen de Democratic Challenge en democratie testlabs.
- Investeer in het herstel van het maatschappelijk middenveld en stimuleer burgerinitiatief, de ‘right to challenge’, buurtbegroting, coöperaties etc.
- Doordenk de randvoorwaarden en gevolgen van de inzet van directe en participatieve democratie - referendum, burgerjury, G1000 - als aanvulling op de representatieve democratie en breng deze systematisch in kaart.

## 4. Maak ruimte voor verschil; differentiatie in bestuurlijke arrangementen

### *Probleemanalyse*

Volksvertegenwoordigers en bestuurders hebben te maken met een steeds complexer wordend lokaal bestuur en burgers die op een andere manier invloed willen uitoefenen.<sup>3</sup> Immigratie, globalisering, opleidingsverschillen, verstedelijking en sociaal-culturele polarisatie dragen op dit moment bij aan vergroting van verschillen. Verschillen die niet alleen gaan over opvattingen, maar ook behoeften en de mate waarin burgers verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun eigen bestaan en voor de publieke zaak.

Dat laatste is relevant omdat de taakverdeling tussen overheid en burgers verandert. De overheid doet minder, de burger wordt gestimuleerd om maatschappelijke verantwoordelijkheden zelf op te pakken, bijvoorbeeld als mantelzorger. De ene burger lukt dat een stuk beter dan de andere. In die context worden verschillen nadrukkelijker voelbaar. De vraag is of overheden voldoende toegerust zijn om om te gaan met deze nieuwe complexe realiteit.

Meer ruimte voor verschil is een manier om adequaat in te spelen op deze toegenomen complexiteit en pluriformiteit. Gemeentelijke beleidsvrijheid maakt verschil mogelijk. De mogelijkheden om verschillende beleidsinhoudelijke keuzes te maken zijn door de decentralisaties verruimd. Ook de omvang van het lokale belastinggebied speelt hierbij een rol. Met andere woorden: ruimte voor verschil is er grotendeels al, het moet voornamelijk worden ingenomen.

In het verlengde daarvan kan er behoefte ontstaan aan meer ruimte voor verschil ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van de eigen gemeente. Bijvoorbeeld rondom de werkwijze en ondersteuning van de gemeenteraad of vormen van binnengemeentelijke organisatie. Op termijn zou ook gedacht kunnen worden aan verschil in positie en aanstellingswijze van de burgemeester, bijvoorbeeld op basis van gemeentegrootte.

Naast de Gemeentewet vormt hoofdstuk 7 van de Grondwet vormt een belangrijk kader voor deze vraagstukken. Daarin is bijvoorbeeld het hoofdschap van de gemeenteraad geregeld. Bij de invoering van het dualisme is de Grondwet niet gewijzigd, waardoor er spanning is ontstaan tussen de monistische bepalingen in de Grondwet en de gedualiseerde Gemeentewet. Dat maakt de ruimte voor aanpassingen van de Gemeentewet met het oog op een verdere doorontwikkeling van de bestuurlijke inrichting beperkt.

Bijzonder actueel is de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming van de burgemeester. Onder een volgend kabinet zal de tweede lezing van dit initiatiefvoorstel van D66 tot wijziging van de Grondwet plaatsvinden. Mocht de deconstitutionalisering ook in tweede lezing worden aanvaard, dan kan de wetgever vervolgens kiezen uit behoud van de Kroonbenoeming, invoering van een door de raad benoemde burgemeester of een door de bevolking gekozen burgemeester dan wel een gedifferentieerd model. Alvorens te bekijken welke aanstellingswijze wenselijk is, moet eerst de vraag worden beantwoord hoe de rol en positie van de burgemeester zou moeten luiden.

Zowel de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000) als de Raad voor het openbaar bestuur hebben aanbevelingen gedaan voor modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Tot dusver is er met die aanbevelingen niets gedaan. In 2015 is een beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgebracht.

<sup>3</sup> Zie ook paragraaf 2 en 3.



### Beleidsvragen

Bovenstaande probleemanalyse leidt tot de volgende beleidsvragen die nader onderzocht dienen te worden:

- Hoe zouden de aanbevelingen over schaalgrootte en differentiatie uit het rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur in de bestuurlijke organisatie en inrichting concreet kunnen worden ingevoerd?
- Hoe denken burgers over de vormgeving van het binnenlands bestuur en welke veranderingen zouden zij willen? Wat zijn de mogelijkheden om de bestuurlijke inrichting daarop aan te passen?
- Wat zijn de mogelijkheden voor vergroting van het lokaal belastinggebied? Het streven daarbij is om meer ruimte te maken voor lokale afwegingen tussen de kwaliteit en het niveau van een publieke voorziening en de daarmee samenhangende kosten. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het toegenomen belang van de gemeente als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Uitgangspunt is dat het niet leidt tot meer belastingdruk.
- Welke mogelijkheden zijn er voor een gedeeltelijke of integrale herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet? Deze vraag kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden:
  - Herziening bestuurlijke organisatie: Om de bestuurlijke organisatie ingrijpend te herzien en verdergaande vormen van differentiatie en flexibiliteit mogelijk te maken, moeten de desbetreffende grondwetsbepalingen worden herzien. Het kan dan gaan om de introductie van provincievrije gemeenten of volwaardige vormen van regionaal bestuur. Ook het afschaffen van de waterschappen behoort tot de mogelijkheden.
  - Herziening van de inrichting van het bestuur: Ook om een andere verdeling van taken en bevoegdheden tussen raad, college en burgemeester mogelijk te maken, of een vorm van tussentijdse raadsontbinding als middel voor conflictbeslechting, moeten de desbetreffende grondwetsbepalingen worden aangepast.
  - Wijziging aanstellingswijze burgemeester: Een andere manier van het aanstellen van de burgemeester heeft consequenties voor zijn/haar positie in het gemeentebestuur. Die consequenties kunnen zo verstrekkend zijn dat ook andere bepalingen van hoofdstuk 7 worden geraakt (het hoofdschap van de raad, het collegiaal bestuur, de verordenende bevoegdheid en de gefixeerde vierjarige zittingsduur van de raad).

## 5. De democratische legitimatie bij regionale samenwerking

### Probleemanalyse

Het belang van intergemeentelijke samenwerking is de afgelopen jaren toegenomen. Zeker op het sociaal domein, het veiligheidsdomein en het fysieke domein. Ook in economisch opzicht is regionale samenwerking noodzakelijk. Het is zoeken naar de optimale schaal om bepaalde maatschappelijke kwesties aan te pakken. Deze regionale oriëntatie is een van de centrale thema's in het rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten gemiddeld aan 16 samenwerkingsverbanden deelnemen, dat elk samenwerkingsverband gemiddeld 8 deelnemers heeft en dat een gemeente gemiddeld met 47 andere gemeenten samenwerkt.<sup>4</sup> Maar de verschillen zijn groot zijn: er zijn gemeenten die met 12 andere gemeenten samenwerken, maar ook gemeenten die dat de facto met meer dan 100 gemeenten doen. Hieruit blijkt dat samenwerking niet weg te denken is uit het gemeentelijk landschap en ook een duidelijke toegevoegde waarde heeft voor gemeenten.

Vaststaat dat de regio geen vastomlijnd geheel is. Van overheden en in het bijzonder gemeenten, vraagt dit het vermogen om op diverse schaalniveaus te functioneren en de diverse opgaven aan elkaar te verbinden (multischaligheid). Dit kan ook de provinciegrenzen overstijgen.

Regionaal samenwerken vergroot de mogelijkheid om maatschappelijke kwesties op te pakken. Gebruik van de Wet gemeenschappelijke regelingen als basis voor de samenwerking draagt bij aan de legitimiteit en effectiviteit.

Een terugkerend thema is de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft daar in 2015 advies over uitgebracht.<sup>5</sup> De Rob constateert dat gemeenten in zekere mate afstand ervaren tot samenwerkingsverbanden. Je geeft een deel van je eigen zeggenschap op om meer te kunnen bereiken. Er moet voor worden gewaakt dat er sprake is van *verlegd* lokaal bestuur in plaats van *verlengd* lokaal bestuur.

Hoewel uit eerder genoemd onderzoek blijkt dat bijna 70 procent van de gemeenten de samenwerking als positief waardeert en bij ruim 75 procent van de gemeenten de betrokkenheid van de raad goed is<sup>6</sup>, blijft het gevoel van sommige gemeenteraden of gemeenteraadsleden dat zij te weinig betrokken zijn bij samenwerkingsverbanden, een punt van zorg.

### Wat doet BZK daar nu aan?

In 2013 heeft BZK samen met de VNG de handreiking 'Intergemeentelijke samenwerking toegepast' opgesteld en kreeg de Vereniging van Griffiers (VvG) subsidie om een aantal regionale bijeenkomsten te organiseren rond het thema: hoe zorgen we er voor dat de raden betrokken blijven?

In 2015 hebben BZK en de VvG de handreiking 'Grip op regionale samenwerking' uitgebracht. Deze praktische publicatie beoogt griffiers en raadsleden te ondersteunen bij de controle op gemeenschappelijke regelingen. Naar aanleiding van de handreiking hebben BZK, de VNG, Raadslid.nu en de VvG 24 workshops gehouden waar 100 gemeenten aan hebben deelgenomen.

<sup>4</sup> Rapport 'Effecten van regionaal bestuur', universiteit Twente

<sup>5</sup> Rapport 'Wisselwerking' en kabinetsreactie, Kamerstukken II, 2015-16, 33 841, nr. 172.

<sup>6</sup> Dit blijkt uit een enquête die is gehouden onder griffiers en gemeentesecretarissen.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is recent gewijzigd, met als doel de positie van raadsleden in de samenwerkingsverbanden te versterken, onder meer door de termijnen waarbinnen de raad controle kan uitoefenen op gemeenschappelijke regelingen te verruimen.

Daarnaast lopen er twee gezamenlijke programma's van VNG en BZK waar democratische legitimatie van regionale samenwerking aan bod komt: 'Lokale democratie in beweging' en 'Democratic challenge'.

*Wat kan BZK nog meer doen?*

In het actieplan 'Versterking positie raadsleden' is aandacht voor deze problematiek (zie paragraaf 2). Zo komt er een opleidingsaanbod op het gebied van financieel toezicht, privacy en verantwoording binnen het sociaal domein. Aansluitend daarop volgt een bijbehorende handreiking. Ook is aangekondigd dat de workshop over grip op samenwerking wordt verlengd.

Verder wordt er een onderzoek uitgezet naar manieren om de regionale oriëntatie en het verbindend vermogen van raadsleden te versterken of te ontwikkelen. De regionale component zal in de nieuwe Omgevingswet worden meegenomen, in samenwerking met de VNG, Raadslid.nu en de VvG.

Daarnaast zullen aanpassingen van de werkwijze van of de cultuur binnen gemeenteraden worden gestimuleerd, met het oog op een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het is immers de raad zelf die besluit een samenwerkingsverband aan te gaan. Aan de praktische betrokkenheid van de raad als zodanig schort het echter nog. Communicatie en relatiebeheer zijn van groot belang.

De inzichten die zullen ontstaan uit proeftuinen van 'Maak verschil' kunnen worden ingezet om een inventarisatie te maken van de behoeften op gemeentelijk en regionaal niveau. Specifiek zou kunnen worden gezocht naar goede voorbeelden om raden zo intensief mogelijk te betrekken bij regionale (economische) samenwerking.

Tenslotte wil BZK bekijken hoe regionale oriëntatie een rol kan spelen bij de benoeming van bijvoorbeeld burgemeesters en wethouders. Wat vraagt dat van profielschetsen, selectieprocedures enzovoorts?

## 6. De rol van politieke partijen in het licht van een veranderende democratie

*Probleemanalyse*

Politieke partijen vormen van oudsher een essentiële verbinding tussen burger en politiek. Die verbinding staat echter sterk onder druk. Partijen moeten vernieuwen om de schakelfunctie te blijven vervullen. Dat is hoofdzakelijk aan politieke partijen zelf, maar ze moeten bij hun zoektocht naar vernieuwing wel worden ondersteund.

Politieke partijen zijn intrinsiek verbonden met het democratisch proces in Nederland. Sinds het ontstaan van de parlementaire democratie in Nederland in de 19e eeuw zijn politieke partijen een essentiële schakel tussen de burger en de politiek. Deze verbinding werkt naar twee kanten: de inwoners van Nederland kiezen de vertegenwoordigers van politieke partijen en politieke partijen 'vertalen' het besluitvormingsproces in begrijpelijke termen. Om deze schakelfunctie goed uit te kunnen voeren, is het essentieel dat politieke partijen in verbinding staan met de samenleving.

Door een aantal actuele ontwikkelingen, zoals de ontzuiling en de individualisering is de rol van politieke partijen in de samenleving aan het veranderen. Zij zijn veranderd van massapartijen met een min of meer voorspelbare en vaste achterban in bestuurlijke organisaties en hebben te maken met toenemende electorale onzekerheid (sterk wisselende verkiezingsuitslagen) en de sterke opkomst van lokale partijen. Ook maken zij zich zorgen of zij wel voldoende beschikbare en geschikte kandidaten hebben voor politiek-bestuurlijke functies. Politieke partijen kampen derhalve met functieverlies en een punt van discussie is of zij in hun huidige organisatievorm voldoende toekomstbestendig zijn. Daar tegenover staat dat politieke partijen vooralsnog het alleenrecht en dus een vitale functie hebben als het gaat om rekrutering voor politiek-bestuurlijke functies. Dan speelt ook nog de discussie over de vertegenwoordigende functie van politieke partijen en de gewenste betrokkenheid van burgers buiten de formele politieke context, zoals actief burgerschap in vele verschijningsvormen en vormen van directe democratie, zoals referenda.

*Wat doet BZK daar nu aan?*

BZK beziet momenteel de mogelijkheden om de subsidierelatie tussen de overheid en politieke partijen aan te passen aan nieuwe en andere verhoudingen tussen de samenleving enerzijds en politiek en bestuur anderzijds. Daarnaast wordt de laatste hand gelegd aan een handreiking integriteitstoetsing, die decentrale politieke partijen kunnen benutten bij de werving en selectie van kandidaten voor bestuurlijke en volksvertegenwoordigende functies (zie paragraaf 2). Verder wordt zo veel mogelijk kennis vergaard over recente ontwikkelingen.

*Wat kan BZK nog meer doen?*

De Wet financiering politieke partijen wordt in 2017 geëvalueerd, hierbij zal in elk geval aandacht worden besteed aan de vraag of de verdeling van de subsidie aan de politieke partijen moet worden aangepast aan de eisen van deze tijd. In relatie daarmee en parallel daaraan worden politieke partijen ondersteund in hun zoektocht naar hun positie in de veranderde verhouding tussen burgers enerzijds en de politiek en het bestuur anderzijds.

### *Beleidsvragen*

In aanvulling op bovengenoemde maatregelen, kunnen de volgende beleidsvragen worden geformuleerd:

Hoe kan - in relatie met de hiervoor genoemde voorstellen - worden toegewerkt naar een breed gedragen visie op de rol en functie van politieke partijen en hun positie in het democratisch stelsel? In deze visie zou expliciet aandacht besteed moeten worden aan de positie van lokale partijen en de vraag hoe de rijksoverheid zich hiertoe verhoudt. Een onderzoek naar de partijprogramma's van lokale politieke partijen kan hier deel van uitmaken. Eventueel kan een scenario-exercitie, waarbij ook ruimte moet zijn om in één scenario uit te gaan van een democratisch stelsel zonder een directe rol voor de ledenpartijen in de huidige vorm, onderdeel zijn van dit visietraject.

## **7. 'Tegendemocratie': versterking van de democratie via een positionering van het tegengeluid**

### *Probleemanalyse*

De term 'tegendemocratie' is afkomstig van de Franse historicus Pierre Rosanvallon. In zijn boek 'Counter-Democracy, Politics in an Age of Distrust' (2008) geeft hij aan dat democratie is gebaseerd op vertrouwen en wantrouwen tegelijk. Het systeem van politieke representatie zou meer rekening moeten houden met de dynamische reacties van de samenleving, inclusief de kritiek die opklinkt over de gangbare parlementaire organen. Volgens Rosanvallon is democratie méér dan om de zoveel tijd stemmen. Politici zouden continu verantwoording moeten afleggen over hun doen en laten, 365 dagen per jaar. Dat levert spanning op, maar de uitdaging zit er volgens hem ook in daarmee om te kunnen gaan.

In de kern pleit Rosanvallon voor versterking van de democratie via een positionering van het tegengeluid. Onderzoek naar de vraag hoe sociale verschillen en kloven tussen bevolkingsgroepen werken en hoe blokkades kunnen worden opgelost, kan helpen zicht te krijgen op wat onder 'het volk' moet worden verstaan. In dit perspectief is de titel van het boek enigszins ongelukkig gekozen. De auteur schetst geen antibeweging, maar vraagt aandacht voor opkomende nieuwe ontwikkelingen die een plaats zouden moeten krijgen in het democratisch proces.

Het pleidooi van Rosanvallon is ook van toepassing op de Nederlandse situatie. In ons land is sprake van een opkomend protest van burgers tegen politieke beslissingen, discussies in de klassieke en de sociale media, groei van bewegingen als Occupy en GeenStijl/Peil, steeds meer opiniepeilingen, de roep om referenda, de gestage ontwikkeling van burgerinitiatieven en privaat ondernemerschap voor de publieke zaak. Het zijn allemaal manifestaties van een 24uurs-democratie die vraagt om een meervoudig palet van burgerbetrokkenheid.

### *Beleidsvragen*

De kernvraag is hoe deze 'tegenstemmen' vruchtbaar zijn te verbinden met het proces van politieke besluitvorming binnen de representatieve democratie. De discussie hierover loopt, zowel nationaal als lokaal, maar is nog niet uitgemond in concrete keuzes.

## 8. Grotere betrokkenheid van burgers door aanpassing van het verkiezings- en besluitvormingsproces

### Probleemanalyse

Het huidige kiesstelsel draagt niet bij aan een sterke band tussen de volksvertegenwoordigers en degenen die hen gekozen hebben. Dit vraagt om maatregelen die bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij het bestuur.

Verkiezingen vormen in de ogen van burgers de kern van het begrip 'democratie'. Maar er is onvrede over de (politieke) uitwerking in de praktijk. Er lijkt al langere tijd behoefte aan meer directe zeggenschap, bijvoorbeeld in de vorm van referenda of de directe verkiezing van politieke functionarissen. Dit roept de vraag op of de werking van ons huidige kiesstelsel en het daaruit voortvloeiende verkiezingsproces voldoet aan de behoeften van burgers en van de gekozen volksvertegenwoordigers. Voldoet het kiesstelsel aan de eisen van deze tijd? Geeft het uiting aan de band tussen kiezer en gekozene? Hoe garandeer je bestuurbaarheid? En zijn (bindende) referenda, loting en het kiezen van bestuurlijke functionarissen (burgemeester, minister-president) de juiste (nieuwe) instrumenten die binnen het huidige kiesstelsel - naast de verkiezingen van Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraad - kunnen worden ingezet om de burger meer invloed op en meer vertrouwen te geven in het openbaar bestuur?

Bij het beantwoorden van deze vragen moet er rekening mee worden gehouden dat de Grondwet er vanuit gaat dat onze vertegenwoordigende organen worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Daarmee is een aanpassing van het kiesstelsel die het grondwettelijk vastgelegde principe van evenredige vertegenwoordiging doorbreekt veel lastiger te realiseren dan hervormingsvoorstellen waarbij het principe van evenredigheid blijft bestaan. Dit vergt namelijk dat opeenvolgende regeringen en parlementen een wijziging van het kiesstelsel steunen. In de tweede ronde zelfs met tweederde meerderheid.

Bij de Tweede Kamerverkiezing is de opkomst bij de verkiezing nog redelijk hoog, ruim 70 procent. Bij Europese verkiezingen is het echter minder dan 40 procent, bij Provinciale Statenverkiezingen veelal onder de 50 procent. Bij de gemeenteraadverkiezingen komt bij de laatste verkiezing nog bijna 55 procent van de kiesgerechtigden nog stemmen, zij het dat er gemeenten zijn waar minder dan de helft van kiesgerechtigden een stem uitbracht. Met het oog op toegenomen taken en bevoegdheden van gemeenten als gevolg van de decentralisaties kan dit als problematisch worden gezien. Het roept ook vragen op over de legitimiteit en mate van vertegenwoordiging. Andere (meer indirecte) gevolgen van deze ontwikkelingen zijn de snel wijzigende politieke voorkeuren van de kiezers en versnippering van het politieke landschap. Enerzijds kun je dit zien als een teken van vitaliteit van de democratie en is vanuit democratisch oogpunt als winst te beschouwen. Anderzijds vormt het mogelijk een risico voor de (politieke) stabiliteit (gebrekkige machtsvorming) en bestuurbaarheid (zowel lokaal als nationaal). Tegen deze achtergrond is een bezinning te rechtvaardigen op mogelijke maatregelen die bijdragen aan een toekomstbestendig(er) kiesstelsel.

### Wat is er al gebeurd?

In het verleden zijn al vele voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel gedaan. Deze lopen van het voorstel tot invoering van een gemengd kiesstelsel (waarbij de kiezer twee stemmen mag uitbrengen: één op een partij en één op een kandidaat) tot voorstellen voor de invoering van een gekozen minister-president.

Op lokaal niveau hebben diverse referenda plaatsgevonden, waaronder burgemeestersreferenda. Op nationaal niveau heeft in 2005 het referendum over de Europese Grondwet plaatsgevonden op basis van de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet. Dit jaar vond het referendum over het EU-associatieverdrag met de

Oekraïne plaats, op basis van de Wet raadgevend referendum die per 1 juli 2015 van kracht is. Ook hebben diverse gemeenten geëxperimenteerd met loting voor deelname aan lokale burgertoppen (al dan niet onder de vlag van de G1000).

### Beleidsvragen

Bovenstaande probleemanalyse leidt tot de volgende beleidsvragen die nader onderzocht dienen te worden:

- Bestaat er voldoende inzicht in de oorzaken van de beperkte betrokkenheid van burgers en hoe kan dit inzicht eventueel worden vergroot? Dit kan bijvoorbeeld door nader onderzoek naar de oorzaken van de lage opkomst (bij gemeentelijke, provinciale en Europese verkiezingen) en (in het verlengde daarvan) naar de motivatie van niet-stemmers.
- Wat zijn de mogelijkheden - binnen de grondwettelijke marges - om de betrokkenheid van burgers te vergroten, bijvoorbeeld door
  - praktische maatregelen om de opkomst te bevorderen (bijvoorbeeld door het vergroten van de toegankelijkheid van stemlokalen);
  - aanpassing van het kiesstelsel met behoud van het principe van evenredige vertegenwoordiging;
  - experimenteren met andere direct democratische instrumenten, en het bevorderen van vernieuwende vormen van vertegenwoordiging binnen de huidige wettelijke mogelijkheden.
- Welke plaats is er voor diverse vormen van referenda binnen het Nederlandse democratisch bestel?
- In hoeverre vormt de versnippering van het politieke landschap een belemmering voor de bestuurbaarheid? En is het daarmee ook een belemmering voor de democratie?

## 9. Aandacht voor de Grondwet

### Probleemanalyse

Nederland kent een sobere Grondwet en een dito grondwetcultuur. De maatschappelijke en educatieve functies die een Grondwet kunnen vervullen, zijn bij ons niet sterk ontwikkeld. De rechter mag wetten niet toetsen aan de Grondwet, maar wel aan internationaal recht. Hierdoor spelen mensenrechtenverdragen en Europese regelgeving een grotere rol in de rechtspraak dan de Grondwet. Sommige belangrijke constitutionele normen zijn niet verankerd in de Grondwet, terwijl sommige hoofdstukken van de Grondwet juist erg uitvoerig en gedetailleerd zijn. Dat heeft ertoe geleid dat - anders dan in sommige andere landen (Duitsland, de Verenigde Staten) - de inhoud van de Grondwet nauwelijks bekend is bij de inwoners van dit land.

Over de vraag of dit een probleem is, verschillen de meningen. Diverse kabinetten (en Kamermeerderheden) vonden dat een sobere, wat verouderde Grondwet juist past in onze traditie en dat van grootse en meeslepende constitutionele verhalen geen heil is te verwachten. Een terughoudende benadering zou volstaan. Anderen, zoals de Staatscommissie Grondwet en enkele Kamerfracties in beide Kamers pleiten voor een andere benadering, die zou moeten leiden tot een versterking van de positie van de Grondwet.

Een verklaring voor de terughoudende benadering in het denken over de Grondwet (en wijziging daarvan) is dat in het nabije verleden diverse pogingen zijn ondernomen om institutionele hervormingen door te voeren. Die pogingen zijn goeddeels mislukt. Daar staat tegenover dat juist de laatste jaren veel initiatiefvoorstellen tot herziening van de Grondwet zijn gedaan (deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester en de Commissaris van de Koning, invoering van het bindende referendum, rechterlijke toetsing, ceremonieel koningschap, goedkeuring EU-verdragen met tweederde meerderheid, etc.).

### Wat gebeurt er nu al?

De hiervoor genoemde initiatiefvoorstellen zijn in verschillende stadia van behandeling. Deze voorstellen zijn gericht op staatkundige hervormingen. Ook de regering heeft een aantal Grondwetswijzigingen in procedure gebracht (eerlijk proces, algemene bepaling, modernisering communicatiegeheim, Caribisch Nederland). Deze hebben voornamelijk tot doel de Grondwet bij de tijd te brengen.

Voorstellen tot herziening van de Grondwet leiden altijd weer tot aandacht voor de Grondwet, ook als het voorstel uiteindelijk niet wordt aangenomen.

Ook wordt het nodige gedaan aan het bevorderen van de kennis van de Grondwet<sup>7</sup> en is recent de Grondwet in het Arabisch vertaald, speciaal voor vluchtelingen.

### Wat gaat er nog meer gebeuren?

Het debat over het (in enige vorm) invoeren of versterken van constitutionele toetsing is nog niet afgerond en zal op enig moment voortgezet worden. Daarin zijn ruwweg vier opties te onderscheiden:

1. toetsing aan de grondrechten door alle rechters (voorstel GroenLinks);
2. als 1, maar dan over de volle breedte van de Grondwet;
3. als 2, maar dan neergelegd bij een apart constitutioneel hof (zoals in Duitsland);
4. een meer expliciete toetsing in het kader van het reguliere wetgevingsproces (ambtelijk bij de ministeries en/of door de Tweede Kamer, bijvoorbeeld door instelling van een vaste commissie voor constitutionele zaken).

Het debat over de aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening zal ook worden voortgezet. In de Eerste Kamer kan daarbij de aangehouden motie-Engels c.s. nog een rol spelen. In deze motie wordt de regering gevraagd om een plan van aanpak te ontwikkelen voor een systematische herziening van de Grondwet.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld [www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl), een online platform voor constitutionele dialoog dat beoogt voor een breed publiek niet alleen de tekst van de Grondwet, maar vooral de uitleg van de Grondwet en de werking van de democratische rechtsstaat tot leven te brengen.

## 10. Het wetgevingsproces en de rol van de verschillende spelers daarin

### *Probleemanalyse*

Het wetgevingsproces moet zowel zorgvuldig als slagvaardig zijn. Een wet is het formele democratische antwoord op maatschappelijke problemen. Door de groeiende invloed van bijvoorbeeld de Europese Unie, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de invoering van het raadgevend referendum, is de bewegingsruimte van de nationale wetgever ingeperkt. Het wetgevingsproces is volgens sommigen overbevolkt en ondoorzichtig geworden. De vraag is of het wetgevingsproces wel optimaal is ingericht om op een efficiënte en zorgvuldige wijze te zorgen voor democratische legitimatie van wetgeving, mede gezien de toenemende dynamiek en complexiteit van de netwerksamenleving, en de wens van burgers om meer betrokken te worden.

### *Wat gebeurt er nu al?*

De voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer hebben in juli 2016 de regering verzocht om een staatscommissie in te stellen die antwoord geeft op de vraag of het parlementair stelsel voldoende toekomstbestendig is, mede in het licht van (o.a.) de toenemende betekenis van de Europese besluitvorming voor de parlementaire taakuitoefening, de toegenomen electorale volatiliteit en de wens van de burger om meer betrokken te worden bij beleid en politiek. De minister-president heeft eerder toegezegd dat het kabinet de instelling van een staatscommissie zal faciliteren.

Het initiatiefvoorstel van Van Tongeren (GroenLinks) om toetsing door de rechter van wetten aan de Grondwet mogelijk te maken, is in eerste lezing aangenomen. De tweede lezing is begonnen. Een initiatiefvoorstel van Taverne (VVD) om de toetsing door de rechter van wetten aan verdragen te beperken, ligt voor behandeling in de Tweede Kamer (eerste lezing).

### *Wat gaat er nog gebeuren?*

In het kader van het project toekomstbestendig wetgevingsproces zal in het najaar een notitie aan de Tweede Kamer worden gezonden over een open en transparant wetgevingsproces.

Uiterlijk in 2018 moet de Wet raadgevend referendum worden geëvalueerd. Om bindende referenda mogelijk te maken, is een Grondwetswijziging in eerste lezing aangenomen. Deze zal na de Tweede Kamerverkiezingen aan een tweede lezing worden onderworpen.



