Tilburg University

Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland

Schaap, Linze; Hendriks, Frank; Karsten, Niels; van Ostaaijen, Julien; Wagenaar, C.C.L.

Published in:
Bestuurswetenschappen

Publication date:
2019

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. C. L. (2019). Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 47-69.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*

Linze Schaap, Frank Hendriks, Niels Karsten, Julien van Ostaaijen & Charlotte Wagenaar

Serie 'Lokale democratie doorgelicht'

Onder redactie van: Bas Denters & Marcel Boogers

De gemeentelijke democratie is meervoudig geworden. Binnen het formele kader van de vertegenwoordigende democratie zijn tal van democratische arrangementen ontstaan die we participatieve, directe en ook doe-democratie kunnen noemen. Aanvullingen op de vertegenwoordigende democratie zijn niet zonder redenen ontstaan: de representatieve democratie is geen perfect systeem, in theorie noch in de praktijk. Op een aantal manieren is geprobeerd het functioneren van de representatieve democratie te verbeteren. In dit artikel worden drie daarvan besproken. De auteurs constateren dat deze drie hervormingen de problemen in de representatieve democratie niet oplossen. Gemeenten zijn op zoek gegaan naar aanvullingen op de representatieve democratie. In dit artikel komen diverse vormen van participatieve, doe- en directe democratie aan de orde. Veel effecten van die hervormingen zijn nog onbekend en de kennis daarover is verbrokken, maar één conclusie kan wel getrokken worden: mensen met een lage opleiding nemen relatief weinig deel, zelfs bij arrangementen die laagdrempelig zijn. Een streven naar een vitalere lokale democratie lijkt zinvol; daarvoor formuleren de auteurs enkele denkrichtingen.

1 Inleiding: waarom vernieuwing van de lokale democratie?

De gemeentelijke democratie heeft zich de laatste decennia ontwikkeld tot een meervoudige democratie. Weliswaar suggereren de formele kaders in Grondwet (Gw) en Gemeentewet (Gemw) dat de lokale democratie uitsluitend representatief van karakter is, maar de praktijk geeft een ander beeld. De huidige lokale democratie is in de praktijk een mengeling van verschillende soorten democratie. De kern is de representatieve democratie, in de vorm van verkiezingen van de gemeenteraad als het hoogste orgaan van de gemeente. Daarnaast zijn tal van vormen ontstaan die we kunnen begrijpen als uitingen van participatieve, directe en ook doe-democratie. Die veranderingen in de praktijk van de lokale democratie zijn veelal van onderop gekomen en zij zijn niet zonder reden ontstaan, zullen we hier betogen.

* Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksrapport Schaap e.a., 2018. De auteurs van het artikel zijn Wieke Blijleven en Daan Jacobs erkentelijk voor hun toestemming voor het gebruiken van hun bijdragen aan dat rapport.

In dit artikel geven we voorbeelden van concrete vernieuwingen en – waar mogelijk – resultaten daarvan. Daarmee willen wij een bijdrage leveren aan het vullen van de door Denters en Boogers (2016) gesignaleerde kennislacune met betrekking tot de bijdrage die dergelijke vernieuwingen leveren aan de kwaliteit van de lokale democratie. Het hier geboden overzicht is zeker niet volledig, maar het geeft wel een breed beeld van de vernieuwingen die in de lokale democratie hebben plaatsgevonden. De resultaten van de hier besproken vernieuwingen zijn weliswaar verschillend, maar er zijn wel enkele algemene conclusies uit te trekken die tot nadenken zetten. In de slotparagraaf schetsen wij vervolgens enkele manieren om de lokale democratie te verbeteren.

1.1 Representatieve democratie: essentieel, maar niet probleemloos

In essentie komt de vertegenwoordigende democratie erop neer dat de kiezers vertegenwoordigers aanwijzen, die vervolgens namens hen het beleid bepalen en/of uitvoeren. Vertegenwoordigers kunnen zitting hebben in een wetgevend orgaan; zij kunnen ook bestuurders zijn (zoals in landen met een gekozen president of gekozen burgemeesters). Wil de representatieve democratie adequaat functioneren, dan zal aan een aantal voorwaarden voldaan moeten zijn. Zo moet ten minste gegarandeerd zijn dat de verkiezingen eerlijk en open verlopen; ook moeten kiezers de kandidaten en hun programma's kennen. Daarnaast zou de coalitievorming (indien die nodig is) idealiter de verkiezingsuitslag moeten respecteren.

Op gemeentelijk niveau krijgt de representatieve democratie in Nederland vorm door de vierjaarlijkse verkiezingen van de gemeenteraad. Die verkiezingen voldoen maar ten dele aan de hiervoor genoemde voorwaarden. Zo blijft bijna de helft van de kiezers thuis, merendeels uit een gebrek aan interesse en vertrouwen in de lokale politiek en uit onvermogen een keuze te maken (Peters & Van Stipdonk, 2016). De mensen die wel gaan stemmen, laten zich vaak leiden door landelijke overwegingen, zij het dat in 2014 de lokale overwegingen plotsklaps sterker waren dan de landelijke (Schaap, 2015: 35-36). Dat kan het gevolg zijn geweest van de grote aandacht voor de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten. Daarnaast kunnen we constateren dat – net als in de landelijke politiek – de coalitievorming resultaten oplevert die soms lastig te relateren zijn aan de uitslag van de verkiezingen: winst en verlies verspreiden zich immers over het algemeen over het gehele politieke spectrum. Besluiten gedurende de raadsperiode hebben daardoor eerder te maken met coalitieafspraken dan met meerderheden in de volkswil (voor zover die al bekend is en voor zover die uit de verkiezingsuitslag blijkt). Verder zijn raadsleden qua demografische kenmerken (gender, opleidingsniveau, etc.) geen afspiegeling van de bevolking; qua opvattingen wel (zie Peters & Van Stipdonk, 2016: 34), maar dat verschilt per partij (zie Van Ditmars & De Lange, 2019). Het is dus niet raar dat in het openbaar bestuur gezocht is naar verbeteringen van de representatieve democratie. In paragraaf 2 bespreken we drie maatregelen die daarvoor bedoeld zijn.

1.2 Aanvulling met participatieve, directe en doe-democratie

De problemen in de lokale representatieve democratie die we hiervoor aanstipten, zijn deels inherent aan het stelsel, deels zijn zij het gevolg van verschoven opvattingen: *'Er zijn (...) nog maar weinig mensen die vinden dat verkiezingen de volksvertegenwoordigers mandateren om vier jaar vrij hun gang te gaan'* (Peters & Van Stipdonk, 2016: 37). De traditionele manier waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op het lokale beleid, namelijk via politieke partijen, werkt niet meer goed: burgers willen veel meer individueel en via maatschappelijke groeperingen participeren dan via landelijke of plaatselijke politieke partijen. Daardoor is de rol van politieke partijen veranderd: zij vormen minder dan vroeger het 'verbindingskanaal' tussen burger en bestuur; het teruggelopen ledental van politieke partijen draagt daar eveneens aan bij. Vanwege gevoelde onvrede onder de bevolking over het functioneren van de lokale politiek zijn gemeenten eveneens op zoek gegaan naar aanvullingen op de representatieve democratie. Zij zijn met tal van ideeën gaan experimenteren; ideeën die kunnen worden geduid als participatieve, directe en/of doe-democratie. In die vormen van democratie is de rol van de burger een veel actievere dan in de representatieve democratie. Die actievere rol kan verscheidene vormen aannemen: de burger kan actief meedenken, -praten, -beslissen en/of -doen. Steeds is de burger een creatieve partij in het beleidsproces. Daarmee onderscheiden dergelijke arrangementen zich van de traditionele inspraak die in Nederland al decennia lang bestaat. Bij inspraak immers, mogen burgers hun mening geven over voorstellen die volledig door de overheidsinstantie voorbereid zijn. Wat er met die meningen gebeurt, is vervolgens aan het bestuursorgaan (college van B&W, gemeenteraad).

2 Vernieuwing van de representatieve democratie

Zoals hiervoor is aangegeven, is de representatieve democratie weliswaar de ruggraat van ons stelsel, maar is zij niet perfect. De feilen van het model zijn deels onoverkomelijk (Schaap & Daemen, 2012), deels hebben zij te maken met het gedrag van de belangrijkste actoren in het model (Van Ostaaijen, 2018). In Nederland is met een aantal maatregelen geprobeerd de representatieve democratie beter te laten functioneren. Wij bespreken hier de formele dualisering van de verhouding tussen raad en college, de bevordering van de opkomst bij verkiezingen door gemeenten zelf, en de vergroting van de invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de burgemeester. Dit zijn bewegingen die de belangrijkste verhoudingen in de lokale representatieve democratie (tussen burger en gemeente en tussen de organen van het lokaal bestuur) beïnvloeden.¹

- 1 Pogingen om de werking van het representatieve stelsel te verbeteren door veranderingen binnen de hier bedoelde instellingen te bewerkstelligen (zoals het werken met wijkgerichte wethoudersportefeuilles en met nieuwe vergadermodellen voor de gemeenteraad) blijven buiten beschouwing.

2.1 Dualisering

In 2002 is de wettelijke verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gedualiseerd (zie bijvoorbeeld Schaap, 2015; Van Ostaaijen, 2018). De meeste wezenlijke veranderingen vanaf 2002 zijn:

- Medebewindstaken – het leeuwendeel van het gemeentelijke takenpakket – zijn nu opgedragen aan het college van B&W en niet aan de gemeenteraad. De raad heeft wel het budgetrecht en kan kaders stellen voor medebewindstaken; ook is het college verplicht verantwoording af te leggen aan de raad.
- De rollen van de gemeenteraad zijn formeel verhelderd en versterkt. De raad wordt nadrukkelijker dan in het verleden gepositioneerd als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. De wetgever heeft de raad daarvoor enkele nieuwe bevoegdheden gegeven, zoals het onderzoeksrecht en het recht op ambtelijke bijstand. Ook kan de raad gemakkelijker gebruik maken van een aantal bestaande bevoegdheden, zoals het recht van initiatief en het recht van amendement (dat vanaf 2002 individuele raadsleden toekomt).
- Wethouders worden wel door de gemeenteraad benoemd (overigens een weinig dualistisch idee), maar zij zijn geen lid van de gemeenteraad. Wethouders kunnen van binnen en van buiten de raad komen.
- Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen, moet elke gemeente een eigen rekenkamer(funcitie) instellen. Die kan de vorm krijgen van een onafhankelijke rekenkamer en van een rekenkamercommissie.
- Alle gemeenteraden hebben sinds de dualisering een eigen ondersteuning in de vorm van een griffier.

• *Gewenste effecten blijven uit*

Ook al ontberen we een grondige evaluatie van het dualisme (Berenschot, 2004; zie ook Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016) – of, wellicht belangrijker: een grondige analyse van de feitelijke lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen –, enkele conclusies kunnen we wel trekken (we baseren ons hier op Schaap, 2015; Van Ostaaijen, 2018). De dualisering is vooral voor raadsleden een zoektocht geweest. Zij moesten zich, meer dan voorheen, zelfstandig opstellen ten opzichte van het college. En vooral de rol van volksvertegenwoordiger blijkt een lastige te zijn, tot op de dag van vandaag. Althans, als die meer moet inhouden dan het gekozen worden; en dat is wel wat de wetgever bedoeld heeft. Veel raadsleden richten zich nog sterk op bestuurlijke processen en vergaderen. Ook de zo gewenste wijziging van de bestuurscultuur komt maar langzaam tot stand. Het doel was te komen tot een bestuurscultuur waarin raadsleden zich opstellen als echte vertegenwoordigers van hun kiezers, zich inzetten om hun programma uit te voeren, en zich richten op hun politieke prioriteiten en minder op het steunen van het college.

Ook de gewenste versterking van de raad is nauwelijks gelukt. De feitelijke macht in de gemeente ligt veeleer bij het samenspel van college en ambtelijke organisatie dan bij de raad. Dat heeft deels te maken met de manier waarop gemeenteraden omgaan met hun kaderstellende en controlerende bevoegdheden. Maar minstens

zo belangrijk is het dat het leeuwendeel van de gemeentelijke taken (namelijk: medebewindstaken) bij het college berust. Daarnaast is van belang dat het college de besluiten van de raad voorbereidt en dus ruimte heeft om al in de voorbereidingsfase eigen voorkeuren voorrang te geven. Ook voert het college (of zijn ambtenaren) overleg met burgers, maatschappelijke instanties en/of bedrijven, en zal het de resultaten daarvan in zijn voorstellen verwerken. En verder is het zo dat het college in de beleidsuitvoering nog enige beleidsvrijheid heeft en het over een deskundige ambtelijke organisatie beschikt, terwijl de gemeenteraadsleden veelal slechts kunnen bouwen op een geringe fractieondersteuning en op de griffie(r). De omvang en kwaliteit van de raadsondersteuning heeft de raad overigens wel in eigen hand. Het kennisoverwicht van college en ambtelijke organisatie lijkt alleen maar groter te zijn geworden door de groei van het aantal gemeentelijke taken en de complexiteit daarvan, terwijl de omvang van de raad en de bezoldiging van zijn leden – tot voor kort – onveranderd zijn gebleven. De raad kan zijn gezag moeilijk vergroten, door de grotere zichtbaarheid van burgemeester en wethouders en door de lage opkomst bij verkiezingen. Dat wordt nog lastiger door de nationalisering van de lokale verkiezingen (lokale verkiezingen gaan veelal over landelijke vraagstukken en in veel gevallen bemoeien bovenlokale politici zich ermee en geven zij samen met de massamedia een nationale vertaling aan de uitslagen).

2.2 Opkomstbevordering

Zoals we in de analyse van de dualisering al constateerden, is de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen relatief laag, vooral vergeleken met landelijke verkiezingen in Nederland. Dit is problematisch, omdat een hoge opkomst vaak als noodzakelijk wordt gezien voor de legitimiteit van het democratische systeem (zie Andeweg & Leyenaar, 2018).² Zo zorgt een lage opkomst er in veruit de meeste gevallen voor dat een deel van het electoraat niet of slechts in beperkte mate vertegenwoordigd wordt door representatieve democratische instituties (zie onder meer Dekker, 2002). Dit kan het maatschappelijke draagvlak voor deze instituties aantasten. Daarom zoeken verschillende gemeenten naar mogelijkheden om de opkomst te verhogen.

Vanuit een theoretisch perspectief zijn vormen van opkomstbevordering op te delen in twee types. Het eerste type gaat uit van dwang; in veel landen hebben kiesgerechtigde burgers een wettelijke opkomst- of stemplicht, zoals in België. Veruit de meeste maatregelen gaan echter uit van beïnvloeding of *nudging*, het tweede type. We kunnen twee soorten maatregelen van *nudging* onderscheiden: maatregelen die gericht zijn op het wegnemen van drempels, bijvoorbeeld een verhoging van het aantal stembureaus (zie Orford e.a., 2011), en maatregelen die kiezers met communicatie proberen te beïnvloeden, zoals het verspreiden van flyers en brieven die hetzij informerend, hetzij motiverend zijn (zie onder meer Lassen, 2005).

2 Anderzijds zijn er ook tegenargumenten te geven. Zo is stemmen in Nederland een recht en geen plicht, en blijft een deel van het electoraat wellicht thuis uit tevredenheid. Naar de omvang van de laatste groep is echter weinig onderzoek gedaan.

Tabel 1 Gemeentelijke communicatie-inzet lokale verkiezingen (2006-2014)*

Communicatiemiddelen	2006	2010	2014
Geen communicatiemiddelen ingezet	19%	17%	17%
Mensen aanspreken/flyers op straat	6%	11%	11%
Posters, aanplakbiljetten, reclameborden e.d. op straat	29%	40%	42%
Spotjes/uitzendingen op radio of tv	4%	15%	17%
Persoonlijke brieven voor bewoners (bijv. van de burgemeester)	32%	52%	55%
Advertenties/berichten in kranten	45%	61%	65%
Verkiezingskrant/nieuwsbrief aan huis bezorgd	29%	46%	45%
Digitale stemhulp (Kieskompas/Stemwijzer/DeStem-Van)	14%	30%	29%
Publiek toegankelijke debatten of verkiezingsmarkten	38%	57%	59%
Digitale media (websites, sociale media, filmpjes op internet)	29%	58%	74%
Overige communicatiemiddelen	5%	9%	17%

* Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is sprake van een afname van gemeentelijke inspanningen. Zie www.nietstemmer.nl/nederland/geen-extra-investeringen-voor-opkomstbevordering-gemeenteraadsverkiezingen/ (9 oktober 2018).

Bron: Van Ostaaijen e.a., 2016

• Instrumenten

In de praktijk staat de term opkomstbevordering voor diverse activiteiten, strategieën en voorstellen: van communicatiestrategieën tot een wettelijke stemplicht en van online stemhulp tot verkiezingsfestivals. Door de rijksoverheid, alle provincies en ruim 83% van de gemeenten worden pogingen gedaan om het aantal stemmers bij verkiezingen te vergroten (zie Van Ostaaijen e.a., 2016; zie tabel 1). Daarbij is het overigens van belang om op te merken dat opkomstbevordering niet uitsluitend is voorbehouden aan overheden. Sterker nog, een groot deel van opkomstbevorderende activiteiten wordt georganiseerd door politieke partijen en belangengroepen.

• Opkomstbevordering weinig effectief

Naar de effectiviteit van opkomstbevordering is veelvuldig onderzoek gedaan. Zo laten studies uit onder meer de Verenigde Staten en Denemarken zien dat het telefonisch benaderen van potentiële kiezers (Gerber & Green, 2000) en het versturen van een stemoproep (Bhatti e.a., 2017) de opkomst bij een verkiezing in positieve zin kunnen beïnvloeden. Onderzoek uit eigen land suggereert dat een verhoging van het aantal stembureaus (Jacobs e.a., 2018) en een brief van de burgemeester (Van Zuydam e.a., 2018) een vergelijkbaar effect kunnen hebben. De grootte van dit effect is volgens deze meeste onderzoeken overigens klein; hoewel van veel instrumenten is vastgesteld dat zij opkomstbevorderend werken, verho-

gen ze die opkomst in de meeste gevallen slechts met enkele procentpunten (zie onder meer Dale & Strauss, 2009). Dat lijkt vooral een gevolg van het feit dat andere factoren een veel grotere invloed hebben op de keuze om al dan niet te gaan stemmen. Van onder meer religiositeit, opleidingsniveau en de mate van aanwezige politieke interesse, vertrouwen, tevredenheid en kennis is vastgesteld dat zij een grote rol spelen (zie onder meer Van Ostaaijen e.a., 2016). Maar die laten zich moeilijk tot niet beïnvloeden.

Op basis van deze en andere observaties kan de conclusie worden getrokken dat opkomstbevordering een belangrijke, veelvoorkomende innovatie is, maar ook dat de meeste pogingen tot opkomstbevordering slechts beperkt effectief (kunnen) zijn. Educatie, over het verkiezingsproces of de (lokale) politiek in het algemeen, maar ook investeringen in sociale cohesie lijken effectievere maatregelen (zie Van Ostaaijen e.a., 2016; Van Ostaaijen, 2018).

2.3 *Verandering aanstellingswijze burgemeesters*

In 2018 besloot de grondwetgever om de bepaling dat de burgemeester bij Koninklijk Besluit wordt benoemd te schrappen (artikel 131 Gw). Voorlopig blijft de Kroonbenoeming evenwel bestaan, omdat die in artikel 61 lid 1 Gemw is opgenomen. Toch is de aanstellingswijze van burgemeesters de laatste decennia onder een en dezelfde grondwettelijke bepaling al aanzienlijk veranderd. Vanaf de jaren zeventig heeft de gemeenteraad geleidelijk een steeds grotere rol gekregen in de aanstelling; reden om de verandering in de aanstellingswijze te bespreken als een versterking van de lokale representatieve democratie.

Onder de huidige procedure, die sinds 2001 geldt, stelt de gemeenteraad een aanbeveling aan de minister op, die twee namen bevat op volgorde van voorkeur. Alleen de eerste naam wordt openbaar gemaakt. In zijn voordracht aan de Kroon volgt de minister vervolgens in beginsel de aanbeveling, met inbegrip van de daarin gehanteerde volgorde, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. Tot op heden is van een dergelijke afwijking nog geen sprake geweest. De facto wordt de burgemeester dus door de gemeenteraad gekozen. Ook bij de herbenoeming van de burgemeester heeft de gemeenteraad meer ruimte gekregen: de raad heeft het recht een aanbeveling te doen om wel of niet te herbenoemen. Uitgaande van het representatieve bestel, waarin de gemeenteraad het hoogste orgaan is, is de Kroonbenoeming dus in 'verregaande mate gedemocratiseerd'.³

- *Tijdelijk: invloed van de bevolking op de benoeming*

Tussen 2001 en 2008 is er in de aanstelling tijdelijk ook een rol weggelegd geweest voor de bevolking, met een democratisering van de benoemingsprocedure als doel. In 2001 werd in de wet daartoe een mogelijkheid vastgelegd dat gemeenten de bevolking konden raadplegen: het zogenaamde *burgemeestersreferendum*. Daarbij kwam de raad tot de keuze van twee kandidaten. Aansluitend

3 *Kamerstukken II 2007/08, 31393, 3.*

kregen de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente de mogelijkheid zich in een raadplegend referendum uit te spreken over de volgorde waarin deze kandidaten zouden worden aanbevolen aan de minister voor benoeming. Van een verkiezing was dus geenszins sprake. Een referendum was alleen geldig wanneer ten minste 30% van de stemgerechtigden een geldige stem uitbracht; de uitkomst van het advies was juridisch niet bindend voor de raad. Er werden in totaal acht referenda georganiseerd. De eerste referenda leidden in meerderheid tot een opkomstpercentage van (ruim) boven de vereiste 30%; vooral bij de laatste twee referenda – waar de raad twee kandidaten van dezelfde partij had geselecteerd – was de opkomst aanzienlijk lager en werd de vereiste 30% niet gehaald. In 2008 werden de betreffende bepalingen geschrapt uit de Gemeentewet. Bij de afschaffing van het burgemeestersreferendum werd gesteld dat ‘behoefte aan deze bijzondere vorm van volksraadpleging zowel bij gemeenteraden als bij burgers gering [is] gebleken’.⁴ Daarnaast werd overwogen dat ‘het voor de kandidaat-burgemeesters moeilijk [is] zich in een referendumcampagne te profileren, dit vanwege de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel’. Het burgemeestersreferendum zou daarmee ‘niet bevorderlijk [zijn gebleken] voor de status van het ambt van burgemeester’. Sinds de afschaffing behoort een burgemeestersreferendum niet meer tot de mogelijkheden.

- *Beperkte invloed aanstellingswijze*

Overzichten van de argumenten voor en tegen verschillende aanstellingswijzen, die mede in het licht van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze zouden kunnen worden gewogen, zijn veelvuldig beschikbaar (o.a. Karsten e.a., 2014; Van Ostaaijen e.a., 2017; Rob, 2016). Gestructureerd en vergelijkend onderzoek naar de feitelijke effecten van de verschillende aanstellingswijzen die andere landen kennen en grondige evaluaties van de effecten van veranderingen daarin, zoals de invoering van een gekozen burgemeester, zijn evenwel nog maar zeer beperkt voorhanden.

Voor zover onderzoek naar de effecten van de aanstellingswijze op het functioneren van burgemeesters beschikbaar is, laat dat onder andere zien dat de invoering van een gekozen burgemeester de bekendheid van burgers met de burgemeester sterk doet toenemen. Directe verkiezing verhoogt de opkomstpercentages bij verkiezingen evenwel niet substantieel. De afrekenbaarheid van direct gekozen burgemeesters is wel groter, maar gemeenteraden blijken dan weer voorzichtig in het ter verantwoording roepen van direct gekozen burgemeesters, of slaan daar juist in door, zodanig dat de stabiliteit van het bestuur in gevaar komt. Een raadsbenoemde burgemeester onderhoudt dan weer intensieve burgercontacten, zo laat internationaal vergelijkend onderzoek zien. De effecten hangen wel sterk af van de bredere institutionele vormgeving van het lokaal bestuur en de invulling die individuele burgemeesters aan hun ambt geven. Bovendien zijn voor het functioneren van burgemeesters veel meer factoren relevant dan alleen de aanstellings-

4 *Kamerstukken II* 2007/08, 31393, 3.

wijze; de invloed daarvan is beperkt (voor meer informatie, zie Van Ostaaijen e.a., 2017).

2.4 *Tussenconclusies*

We hebben hier drie vormen van verandering van de lokale representatieve democratie besproken. De dualisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen heeft weliswaar geresulteerd in formele veranderingen, maar amper in de gewenste vernieuwing van de bestuurscultuur. De activiteiten om de opkomst bij verkiezingen te bevorderen zijn vrijwel zonder succes. De veranderingen in de manier waarop burgemeesters aangesteld worden, ten slotte, hebben ertoe geleid dat de gemeenteraad – niet de bevolking – feitelijk de keuze maakt.

Maar deze maatregelen hebben niet wezenlijk bijgedragen aan de oplossing van de in paragraaf 1 gesignaleerde problemen in de lokale democratie. De lokale democratie en gemeentepolitiek zijn – ondanks de opkomst van lokale partijen – nog steeds grotendeels het terrein van landelijke politieke partijen, en die gebruiken lokale verkiezingen graag als graadmeter voor de eigen populariteit.

3 Vernieuwing door participatieve, directe en doe-democratie

Vernieuwing van de representatieve democratie is maar mondjesmaat geslaagd, zo moesten we aan het einde van de vorige paragraaf constateren. Maar ook al zouden de resultaten positiever zijn, dan nog zou er naar alle waarschijnlijkheid behoefte zijn aan aanvullende vormen van burgerparticipatie. De representatie heeft immers enkele onoverkomelijke tekortkomingen en een aanzienlijk aantal burgers wil graag op andere manieren deelnemen aan lokale vraagstukken. In deze paragraaf bespreken we enkele van die aanvullende vormen: wijk- en dorpsraden, minipublieken, doe-democratie, e-democratie en lokale referenda.

3.1 *Wijk- en dorpsraden*

Voor een goede aanpak van vraagstukken en/of voor het organiseren van burgerparticipatie vinden sommige gemeenten hun eigen schaal te groot. Daarom organiseren zij activiteiten op kleinere schaal; we noemen dat, met een algemene term: 'binnengemeentelijke organisatie' (Schaap & Leenknegt, 2018). Binnengemeentelijk organiseren neemt vele vormen aan. De verscheidenheid aan vormen van binnengemeentelijke organisatie is groot. Dat valt ook te verwachten, want er is geen blauwdruk voor te geven (Schaap e.a., 2013). Al decennia lang kent Nederland vormen van politieke binnengemeentelijke organisatie (ook wel: 'binnengemeentelijke decentralisatie') op grond van de Gemeentewet. De ruimte daarvoor – en dan vooral voor het institutioneel organiseren van besluitvorming op kleinere schaal dan die van de gemeente – is overigens recent beperkt doordat de wetgever de mogelijkheid tot het instellen van deelgemeenten geschrapt heeft. Naast vormen van politieke binnengemeentelijke decentralisatie zijn er ook diverse voorbeelden van bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke binnengemeentelijke organisatie en van binnengemeentelijke burgerparticipatie. De diverse

organisatievormen kunnen gericht zijn op besluitvorming, uitvoering en/of advisering. We bespreken hier dorps- en wijkraden (Schaap & Leenknecht, 2018).

- *Verscheidenheid en werking*

In 2013 telden onderzoekers 1165 dorpsraden en 1028 wijkraden in Nederland (Necker van Naem, 2013). Dergelijke organisaties zijn er in soorten en maten: hun leden kunnen gekozen zijn en benoemd, de manier van bekostiging kan verschillen en ook de juridische grondslag kan verschillen. Vaak nemen slechts enkele inwoners deel en soms is er sprake van een te grote dominantie van die groep (Necker van Naem, 2013). Die deelnemers zijn dan vaak gemiddeld genomen wit en op leeftijd: andere groepen wijkbewoners zijn ondervertegenwoordigd (Lammerts & Verwijs, 2009: 18). Ook de houding van de gemeente roept vragen op: die stelt zich nogal eens te zeer top-down op, zodat haar wensen en voornemens centraal staan en niet het stimuleren van initiatieven van inwoners zelf. De bestuurders van de raden voelen zich niet vroegtijdig betrokken, lopen tegen vaste sectorale beleidskaders aan, en ze horen weinig terug van uitgebrachte adviezen. Gemeenten zijn wel tamelijk positief. Voor hen zijn raden blijkbaar vooral van belang om het draagvlak voor gemeentelijk beleid te vergroten, in plaats van de eigen verantwoordelijkheid van burgers (Necker van Naem, 2013). Taken en bevoegdheden van de raden zijn in de praktijk nog vaak onduidelijk. Met Reussing (2013) constateren wij: *‘Zeker als de inbreng van territoriale bestuurscommissies beperkt blijft tot advisering is (...) de daadwerkelijke invloed van burgers op de besluitvorming gering.’*

3.2 Minipublieken (‘G1000’)

De geschiedenis van de participatievorm ‘minipubliek’ kan worden teruggevoerd op het werk van Robert Dahl (1989). Hij beschreef hoe een representatieve groep burgers (een *mini-populus*) zou kunnen deelnemen aan het beleidsvormingsproces. Pioniers als James Fishkin (1997) werkten dit idee verder uit tot het deliberatieve minipubliek: een groep willekeurig geselecteerde burgers komt bijeen om open en geïnformeerd te discussiëren over publieke zaken (te ‘delibereren’). Voorbeelden daarvan zijn: *Deliberative Poll*[®] (een minipubliek waarbij deelnemers zowel voorafgaand als na afloop van de discussie worden bevraagd over hun standpunt ten aanzien van een specifiek beleidsvoorstel), *Citizens’ Assembly* (een type minipubliek dat vaak wordt gebruikt om een beleidsonderwerp in brede zin te beschouwen) en *Citizen’s Jury* (een vorm waarbij burgers overeenkomstig de praktijk van de juryrechtspraak gevraagd wordt een oordeel te vellen over een beleidsplan).

Theoretisch onderscheiden minipublieken zich in een aantal opzichten van andere democratische innovaties. Dit komt in de eerste plaats door de wijze waarop minipublieken potentiële deelnemers selecteren. Minipublieken maken vrijwel altijd gebruik van (quasi)willekeurige selectiemethoden (ook wel loting of *sortition* genoemd), in tegenstelling tot participatievormen waarbij burgers uitsluitend op basis van eigen interesse of motivatie worden geselecteerd. Daarnaast onderscheiden minipublieken zich ook door de wijze waarop zij de gedachtewisse-

ling tussen participerende burgers vormgeven. Veruit de meeste minipublieken hebben namelijk niet discussie, maar *deliberatie* tot doel; een vorm van open en geïnformeerde gedachtewisseling waarbij deelnemers proberen om zo veel mogelijk verschillende standpunten ter tafel te brengen. Deze unieke kenmerken van minipublieken hebben volgens voorstanders een aantal belangrijke voordelen. Zo zou willekeurige selectie ervoor zorgen dat ook andere burgers dan de ‘usual suspects’ bij participatiegelegenheden worden betrokken (zie Goodin & Dryzek, 2006) en zou deliberatie leiden tot kwalitatief betere uitwisseling (zie onder meer Niemeyer, 2011).

- *Steeds meer minipublieken*

Internationaal zijn minipublieken bezig aan een opmars. Concrete aantallen ontbreken, maar verschillende studies suggereren dat ze steeds vaker als participatiemiddel worden ingezet (Smith, 2009; Grönlund e.a., 2014). Ook in Nederland lijkt dit het geval. Zo heeft sinds 2014 in twaalf Nederlandse gemeenten een zogenaamde *G1000* plaatsgevonden⁵ en werden er in dezelfde periode ten minste 31 burgerpanels⁶ georganiseerd (zie Van den Bogaardt, 2018). Op landelijk niveau vond in Nederland tot op heden één minipubliek plaats: het Burgerforum Kiesstelsel. Dit Burgerforum werd in 2006 ingesteld door de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en bestond uit 140 willekeurig gekozen burgers. Het Burgerforum had als opdracht om te onderzoeken wat het meest geschikte kiesstelsel zou zijn voor de Tweede Kamer.⁷

- *Zijn minipublieken effectief?*

De effectiviteit van minipublieken is tot op heden maar zelden systematisch onderzocht. Voor zover dit wel het geval is, laten beschikbare studies een gemengd beeld zien. Enerzijds lijken minipublieken een snaar te raken bij participerende burgers. Deelnemers aan minipublieken zijn vrijwel zonder uitzondering enthousiast (zie Boogaard e.a., 2016), en zij geven na deelname dikwijls aan dat hun politieke zelfvertrouwen is toegenomen (zie Grönlund e.a., 2010). Anderzijds zijn er ook signalen dat minipublieken een aantal verwachtingen niet waarmaken. Zo zijn de burgers die daadwerkelijk deelnemen aan een minipubliek slechts een marginaal betere afspiegeling van de samenleving dan de burgers die deelnemen aan andere vormen van burgerparticipatie (zie onder meer Cohen, 2016), en is het effect van minipublieken op gevoerd beleid doorgaans beperkt (zie Dryzek & Tucker, 2008). Bij Nederlandse *G1000*-toppen werden vergelijkbare effecten waargenomen. Ongeveer negen van de tien ingelote burgers nemen niet deel. De beperkte beleidsimpact is tot op zekere hoogte te verklaren doordat de thema's van de toppen vaak van zeer algemene aard waren, waardoor de discussie vaak slechts op hoofdlijnen plaatsvond (Wagenaar & Van Ostaaijen, 2018). Daarnaast

5 Bron: <https://g1000.nu/> (11 oktober 2018).

6 Een burgerpanel is een minipubliek waarbij een smaldeel van de bevolking een of meerdere keren bijeenkomt om een bepaald onderwerp te bespreken. Burgerpanels worden vaak als klankbord gebruikt.

7 Bron: www.parlement.com/ (5 oktober 2018).

is het maar de vraag of het minipubliek ook door het ‘macropubliek’ (de bredere bevolking) als een legitieme vorm van vertegenwoordiging wordt gezien (zie Hendriks, 2016).

Alles beziend lijken minipublieken daarmee een waardevolle toevoeging aan het bestaande arsenaal democratische innovaties, maar geen wondermiddel. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat de Nederlandse ervaring met minipublieken beperkt is en het tekort aan beschikbare data het vellen van een eindoordeel vooralsnog bemoeilijkt.

3.3 *Doe-democratie: derde generatie burgerparticipatie*

Doe-democratie verwijst naar een vorm van participatiedemocratie waarin het volk ‘meeregeert door “simpelweg” te doen; door concrete zaken in het publieke domein zélf (als burgers) of samen met instanties op te pakken’ (Van de Wijdeven & Hendriks, 2010: 16). Concreet gaat het hierbij om bewonersinitiatieven, veelal gericht op leefbaarheid en sociale cohesie in de wijk, zoals het onderhouden van een park en het ondersteunen van asielzoekers, maar ook het beheren van buurthuizen, bibliotheken, zorgcoöperaties en buurtpreventieprojecten (o.a. Hurenkamp e.a., 2006; Van de Wijdeven e.a., 2013). Met deze initiatieven beïnvloeden actieve bewoners hoe het publieke domein eruit komt te zien. Anders dan bij de eerdere vormen van participatie ligt het initiatief bij de bewoners en zijn de bewoners (grotendeels) verantwoordelijk voor het bedenken en uitvoeren van het initiatief (Van de Wijdeven e.a., 2013). De doe-democratie manifesteert zich vooral op lokaal niveau: veel gemeenten herkennen en omarmen anno 2018 de ontwikkeling naar meer doe-democratie.

• *Hoe ondersteunen of stimuleren lokale overheden de doe-democratie?*

Verschillende gemeenten hebben inmiddels structuren, processen of beleid ontwikkeld om initiatieven structureel te stimuleren en te faciliteren. In Amsterdam werden bewonersinitiatieven bijvoorbeeld, als onderdeel van de wijkaanpak, gestimuleerd met wijkbudgetten. Bewoners werden actief gemobiliseerd hier gebruik van te maken door middel van publiciteitscampagnes. Bewoners konden vervolgens ondersteuning krijgen bij de aanvraag van een wijkbudget of bij de uitvoering van hun initiatief. Het beleid werd positief geëvalueerd: deelnemende bewoners stellen dat zij dit als positief hebben ervaren, dat zij positiever aankijken tegen de overheid en hun burens, en dat ze democratische en bureaucratische competenties hebben ontwikkeld (Verhoeven & Tonkens, 2011).

Meer recent blijkt uit de Monitor Burgerparticipatie dat in meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten (58,4%) een speciaal loket of een speciale functionaris bestaat om initiatieven te begeleiden (Van den Bogaardt, 2018). Ook hebben verschillende gemeenten een subsidieregeling om initiatieven te stimuleren. De aanvragen voor deze gelden worden in sommige gemeenten beoordeeld door medebewoners van de wijk of stad. Voorbeelden zijn de GoudApot, de wijk- en buurtplatforms in bijvoorbeeld Breda en Harderwijk en het stadslab in Apeldoorn. Deze initiatievenplatforms denken in veel gevallen ook mee met de initiatiefne-

mers, terwijl de platforms zelf op hun beurt vaak worden gefaciliteerd door de gemeente.

Ten slotte hebben verschillende gemeenten, naar Brits voorbeeld, een vorm van 'buurtrechten' geadopteerd, waarvan het 'Right to Challenge' de meest bekende en meest voorkomende is. Dit zijn rechten die het voor actieve bewoners eenvoudiger moeten maken om onder andere publieke diensten over te nemen, gebouwen als buurthuizen en parken in gebruik te nemen en toegang te krijgen tot gemeentegeld. Een inventarisatie laat zien dat bijna een derde van de Nederlandse gemeenten een of meerdere buurtrechten heeft ingevoerd in de afgelopen vijf jaar (LSA Bewoners, 2018). Evaluaties van de Community Rights in het Verenigd Koninkrijk, waarop de buurtrechten zijn geïnspireerd, zijn echter niet erg positief: ze leveren bijvoorbeeld betrekkelijk weinig concrete voorzieningen op en kunnen leiden tot conflict tussen de gemeente en de initiatiefnemers. In de praktijk blijkt het *right to challenge* vooral een aanleiding om met de gemeente in gesprek te gaan en verbetering af te dwingen.

- *Werkt doe-democratie?*

Hoewel niet alle (lokale) vormen van doe-democratie afzonderlijk zijn geëvalueerd, komt er uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken wel een beeld naar voren van wat zij van lokale overheden vergt: het geven van ruimte (Van de Wijdeven, 2012; Denters e.a., 2012; Hendriks & Van de Wijdeven, 2014). Bureaucratie (o.a. een lang besluitvormingsproces), gebrek aan autonomie en ambtenaren die het initiatief 'overnemen', kunnen namelijk obstakels vormen voor initiatiefnemers (Verhoeven & Tonkens, 2011). De gemeente kan bewonersinitiatieven echter ook actief stimuleren, of zelfs initiatieven coproduceren met bewoners (Denters e.a., 2012). Aandacht, waardering en ambtelijke of politieke rugdekking kunnen bijdragen aan het slagen van een initiatief. De ondersteuning van initiatieven dient dus zowel een instrumentele als een persoonlijke kant te hebben (Hurenkamp e.a., 2006; Van de Wijdeven, 2012; Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011). De Amsterdamse wijkaanpak laat bovendien zien dat het actief mobiliseren en ondersteunen van bewoners eraan kan bijdragen dat een meer diverse groep bewoners (wat betreft opleidingsniveau, etniciteit, leeftijd en geslacht) participeert dan bij andere vormen (Verhoeven & Tonkens, 2011). Dit is relevant, want de kritiek op de pure vorm van doe-democratie (initiatieven zonder actieve overheidsstimulans) is dat die niet representatief en inclusief zou zijn op die punten (Hurenkamp e.a., 2006; Bakker e.a., 2011; De Boer e.a., 2013).

3.4 E-participatie – open uitnodiging, participatie via de digitale snelweg

We spreken van e-participatie als deelnemers aan het democratisch proces hun bijdrage met behulp van elektronische middelen leveren. Met de doorbraak van breedbandinternet en mobiele communicatietechnologie is het digitale snelwegnet in toenemende mate een platform voor burgerparticipatie geworden. E-participatie kan heel verschillend vorm krijgen. Digitale vormen van stemmingen-democratie (een vorm van democratie die de snelle aggregatie van individuele voorkeuren vooropstelt en op massa en meerderheden is gericht) pakken heel

Tabel 2 *Voorbeelden van e-participatie naar richtpunt en oorsprong initiatief*

E-participatie	Richtpunt: issues/strijdpunten	Richtpunt: elites/ambtsdragers
Oorsprong initiatief: leefwereld	#4Naarderbos t.b.v. behoud golfbaan Gooische Meren	Clicktivism i.v.m. waarnemend burgemeester Zutphen
Oorsprong initiatief: systeemwereld	Digitaal stemmen over Stads-initiatieven Rotterdam	Gemeentelijke nominaties voor 'beste lokale bestuurder'

Bron: Hendriks, 2018

anders uit dan digitale expressies van deliberatieve democratie (die de geduldige integratie van waarden en belangen vooropstelt en een consensuele logica huldigt).⁸ Digitale platforms kunnen in theorie zeer deliberatief worden opgezet, met nadruk op machtsvrije dialoog en geduldig zoeken naar verbindende compromissen. Nogal eens blijkt echter dat de 'digitale snelweg' uitnodigt tot 'hardrijden' – snel opzoeken van geestverwanten (*filter bubbles*) en snel tellen van steunbetuigingen voor een specifiek standpunt (*clicktivism*).

Om de veelvormige wereld van de e-participatie beter in kaart te brengen stelt Hendriks (2018) voor om onderscheid te maken tussen enerzijds het richtpunt van de participatie (gericht op concrete issues en strijdpunten, of juist op elites en ambtsdragers?) en anderzijds de oorsprong van het initiatief (gelegen in de systeemwereld, of juist in de leefwereld van burgers en maatschappelijke groepen?). In tabel 2 komen *de twee* onderscheiden samen.

• *E-participatie geïnitieerd vanuit de leefwereld*

Een voorbeeld van e-participatie over een lokaal issue op initiatief van actoren uit de lokale leefwereld is de Twitteractie, tevens e-petitie, tot behoud van de golfbaan Naarderbos in de gemeente Gooische Meren.⁹ Een voorbeeld van *clicktivism* dat zich ook vanuit de lokale leefwereld ontwikkelde, maar zich primair op een (kandidaat-)ambtsdrager richtte, liet zich optekenen in de gemeente Zutphen. VVD-coryfee Loek Hermans was in 2015 in beeld als waarnemend burgemeester van die gemeente, totdat de stemmingendemocratie zich tegen hem richtte. Participanten in een internetpeiling gaven eerst in grote meerderheid steun aan de stelling in dagblad De Stentor 'Het is beter dat Loek Hermans uit het openbaar bestuur blijft' (95%, zo'n 6100 steunverklaringen). Vervolgens organiseerde een Zutphenaar een e-petitie ('Zutphen heeft recht op een burgemeester van onbe-

8 Over de spanning tussen de (vaak elektronisch gefaciliteerde) stemmingendemocratie en de deliberatieve (overleg)democratie, zie Hendriks, 2012; Hendriks e.a., 2017.

9 'Om de golfbaan te kunnen behouden hopen wij op uw hulp! Wij willen graag een nieuw clubhuis neerzetten. Hiervoor hebben wij een vergunning van de gemeente nodig. Om te laten zien dat dit erg belangrijk is vragen wij u onze petitie te ondertekenen!', meldt de bijbehorende website: <https://petities.nl/petitions/fore-naarderbos-behoud-onze-golfbaan?locale=nl>.

sproken gedrag'), die 2326 elektronische steunbetuigingen verwierf.¹⁰ Hoewel er technische en procedurele vraagtekens te plaatsen waren, was het pleit beslecht: bij gebrek aan draagvlak zag Hermans af van zijn kandidatuur.

- *E-participatie geïnitieerd vanuit de systeemwereld*

Overheden in een vrije samenleving kunnen e-participatie niet wegpoetsen. Ze kunnen wel proberen het initiatief naar zich toe te trekken. Zie de digitale stadspanels en internetspiegels die veel gemeenten gebruiken om signalen vanuit de gemeentelijke samenleving op te pikken en te kanaliseren. Zie ook de Stadsinitiatieven waarover de gemeente Rotterdam digitale stemmingen organiseerde. Toen de gemeente ermee stopte, viel het mobilisatie- en financieringskanaal voor deze vorm van maatschappelijke participatie weg.¹¹ E-participatie gericht op ambtsdragers en geïnitieerd door de systeemwereld komt in Nederland nog niet bijzonder vaak voor – in tegenstelling tot sommige buitenlandse, waar politieke partijen zoals de Vijfsterrenbeweging in Italië of Podemos in Spanje zelf het initiatief nemen tot digitale consultaties over het aanstellen dan wel aanhouden van politieke leiders en vertegenwoordigers. Vanuit de gemeentepolitiek in Nederland worden wel digitale steunacties op poten gezet voor lokale kandidaten die kansrijk worden geacht voor de jaarlijkse (informele) verkiezing voor 'beste lokale bestuurder'.

- *Werking e-participatie nog onbekend*

Er is nog te weinig bekend over de uitwerking van e-participatie om daar vergaande conclusies over te trekken.¹² Welke burgers doen mee? Wordt de overheid effectiever en/of legitiemer? En zo ja, is dat dan vooral in de sfeer van dienstverlening of ook van beleid en besluitvorming?

3.5 Het lokaal referendum

In Nederland worden al meer dan een eeuw lokale referenda georganiseerd. In oktober 2018 stond de teller op 215. Het is aan gemeenten om een referendumverordening op te stellen waarin de kaders en procedures voor een lokaal referendum, dat van rechtswege altijd adviserend van aard is, zijn vastgelegd. Van de 380 Nederlandse gemeenten (telling 2018) hebben zeker 121 een referendumverordening (Westerweel & Van Tienen, 2017). Er is variatie in mogelijkheden en eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot de initiatiefnemer (raadgevend, raadplegend of beide), het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen en eventuele opkomst- of uitkomstdrempels. In de praktijk was meer dan driekwart van de referenda raadplegend. De helft ging over mogelijke gemeentelijke herindeling. Bij raadgevende referenda was inrichting van de openbare ruimte een populair onderwerp (Broeksteeg & Van der Krieken, 2017).

10 Zie www.petities24.com/signatures/zutphen_heeft_recht_op_een_burgemeester_van_onbesproken_gedrag/.

11 Zie www.nrc.nl/nieuws/2015/01/09/stadsinitiatief-kwam-zag-en-verdween-1454672-a216767.

12 Er zijn wel internationale analyses van e-participatieprojecten; zie bijvoorbeeld [www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU\(2018\)603213](http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2018)603213).

Het lokale referendum kan een informerende of corrigerende functie hebben wanneer de mening van burgers over een specifiek onderwerp niet bekend is of onvoldoende gerespecteerd wordt. Afhankelijk van de functie zijn verschillende referendumontwerpen passend. De ervaringen op dit punt zijn divers. In ongeveer 44% van de lokale referenda werden meer dan twee opties voorgelegd – vaak in meerdere vragen –, waardoor burgers hun mening over meer dan twee posities (goedkeuring of afwijzing) kenbaar konden maken (Van der Krieken, 2015; 2019). In sommige gevallen mochten kiezers meerdere stemmen uitbrengen door voorkeuren te nummeren of acceptabele alternatieven aan te kruisen. Wanneer niet zozeer de wenselijkheid van nieuw beleid, maar de vormgeving ervan centraal staat, is deze vorm, het preferendum, te verkiezen boven een ja-neestemming (Boogers & De Graaf, 2008). Een innovatie voor correctieve varianten zou zijn om een referendum mogelijk te maken over een gedeelte van het raadsvoorstel, waarbij geen volledige verwerping wordt beoogd.¹³

Directe democratische participatie kan leiden tot actiever democratisch burgerschap. Op lokaal niveau zijn referenda vaak gericht op concrete en actuele thema's, hebben uitkomsten een directe invloed op de leefwereld van inwoners, en zijn kiezers vaak beter geïnformeerd (Kern, 2018; Oliver e.a., 2012). NICIS constateerde dat referenda de lokale democratie verlevendigden, besluiten kwalitatief konden verbeteren en bestuurders burgers – ook bij andere besluiten – serieuzer namen (Peters & Van Stipdonk, 2016). De laagdrempeligheid van de stembusgang zorgt doorgaans voor hogere participatie dan bij deliberatieve instrumenten en het scherpe signaal van een referendumuitslag maakt dat ook adviserende stemmingen doorgaans een dwingende invloed hebben op beleidsvorming (Hendriks e.a., 2017). Daar staat tegenover dat ook bij referenda participatie in de praktijk niet onder alle doelgroepen even hoog is, wat de accuratesse van uitgedrukte beleidsvoorkeuren beïnvloedt (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2017).

Voor een goed verloop van referenda zijn expliciete kaders en heldere procedures, vastgelegd in een gedegen en specifieke referendumverordening, van groot belang. Een referendumcommissie van (externe) experts en ervaringen van buurgemeenten kunnen bijdragen aan de formulering van de verordening. Actualisering van de VNG-modelverordening, uitwerking van de relevante overwegingen voor ontwerpkeuzes en een platform waar kennis en ervaring worden gebundeld, zouden het referendumproces nog verder kunnen vitaliseren.

Het lokale referendum hoeft niet op zichzelf te staan; het kan een platform bieden voor maatschappelijk debat over onderwerpen van groot lokaal belang en kan worden aangevuld met deliberatieve participatievormen zoals een adviserend burgerpanel of een interactief internetforum.¹⁴ Om de koppeling tussen directe

13 Zoals voorgesteld voor nationale referenda door de Staatscommissie parlementair stelsel (Staatscommissie, 2018).

14 Bij nationale referenda in Ierland en Nieuw-Zeeland zorgde dit voor beter geïnformeerde kiezers (Elkink e.a., 2017; McKay, nog te verschijnen).

en representatieve democratie te versterken zouden initiatiefnemers van een correctief referendum een tegenvoorstel kunnen doen, waardoor kiezers niet enkel tegen het voorstel van de raad kunnen stemmen, maar ook voor een alternatief.¹⁵ Bij buitenlandse voorbeelden van referendummoties of referendumpetities heeft de representatieve democratie een grotere rol, terwijl het lokale niveau het voor burgers tegelijkertijd makkelijker maakt te controleren wat er met een motie of petitie gebeurt (Verhulst & Nijeboer, 2007). Burgers kunnen met een lager aantal handtekeningen een voorstel aan de gemeenteraad voorleggen, die vervolgens verplicht is een referendum erover te overwegen (referendummotie) of het voorstel aan te nemen of gemotiveerd af te wijzen (referendumpetitie). In het laatste geval kunnen de initiatiefnemers vervolgens alsnog een hoger aantal handtekeningen verzamelen voor een referendum over het (aangepaste) voorstel.¹⁶ Deze tussenvormen tussen de vrijblijvende petitie en het meer dwingende alsook meer veeleisende referenduminstrument versterken het democratisch samenspel tussen burgers en bestuur.

3.6 Tussenconclusies

In deze paragraaf zijn we ingegaan op aanvullende vormen van democratie. Participatieve, doe- en directe democratie hebben een plek gevonden in de Nederlandse lokale democratische praktijk. De voorbeelden die we hier besproken hebben, zijn exemplarisch voor het geheel aan vormen dat voorkomt. Sommige vormen, zoals wijk- en dorpsraden en gemeentelijke referenda, bestaan al decennia, andere zijn van recentere datum. Het lijkt erop dat de vormen die we hier besproken hebben weliswaar zinvolle aanvullingen op de representatieve democratie zijn, maar dat zij tegelijkertijd in de uitvoering op belemmeringen stuiten, zoals een gebrekkige representatie, en/of door de beperkte invloed die de gemeente toestaat. Dorps- en wijkraden zijn desalniettemin voor gemeenten nuttige gesprekspartners en kanalen om informatie over delen van de gemeenten te verkrijgen. Gemeentelijke referenda bieden alle burgers de kans om hun mening te geven over een onderwerp en een correctie aan te brengen voor gemeentebestuur. Het werken met minipublieken en doe-democratie kan rekenen op enthousiasme van burgers, maar voor het trekken van meer algemene en definitieve conclusies is het simpelweg te vroeg. Dat laatste geldt ook voor e-participatie.

4 Slotbeschouwing: vernieuwing van de lokale democratie

In deze slotparagraaf schetsen wij de stand van zaken met betrekking tot vernieuwing van de lokale democratie.

We kunnen constateren dat de representatieve democratie als grondvorm voor (lokaal) bestuur een breed gesteund idee is, en dat zij ook de ruggengraat van ons

15 Deze procedure wordt benut in enkele Zwitserse kantons, waaronder Bern (Bochsler, 2010).

16 Referendummoties worden benut op lokaal niveau in Finland, Noorwegen en IJsland (Jäske, 2017). Referendumpetities zijn mogelijk in diverse Duitse deelstaten (Verhulst & Nijeboer, 2007).

stelsel vormt (zie ook Peters & Van Stipdonk, 2016). Wel kent zij problemen en zijn er pogingen gedaan haar te versterken. Wij hebben drie vormen van vernieuwing van de representatieve democratie besproken. De dualisering is vooralsnog geen succes te noemen en de effecten van opkomstbevorderende maatregelen zijn uiterst gering. De verandering van de aanstellingswijze van de burgemeester heeft wel tot een versterking van de positie van de raad geleid, maar daarmee nog niet tot een versterking van de positie van de burger.

De problemen van de representatieve democratie zijn deels onvermijdelijk en het is dan ook niet vreemd dat de drie vernieuwingspogingen die we hiervoor besproken hebben, niet de oplossing blijken te zijn. Daar komt bij dat in de samenleving een breed gedeeld verlangen lijkt te bestaan naar een meer gevarieerde democratie, en wel in de vorm van aanvullingen op (uitdrukkelijk niet: vervanging van) de representatieve democratie. In tal van gemeenten – zo niet alle – worden initiatieven genomen tot aanvulling van de bestaande democratie, soms door de bevolking, soms door de gemeente, soms gezamenlijk. En die initiatieven zijn te begrijpen als activiteiten die geïnspireerd zijn door diverse democratiemodellen (zoals participatieve, doe- en directe democratie). Het resultaat is een meervoudige, hybride democratie. Daarbij plaatsen we enkele kanttekeningen.

Hoewel de resultaten per vorm van aanvullende democratie en per gemeente kunnen verschillen, is er in de praktijk bij vrijwel alle vormen van burgerparticipatie die we hier besproken hebben sprake van een beperkte rolopvatting voor de deelnemers, namelijk een adviserende. Zelden kunnen burgers zelf besluiten nemen, over, bijvoorbeeld, de directe leefomgeving. Daarnaast is een probleem dat de deelnemende personen niet representatief zijn voor de gehele bevolking. De actieve deelnemers zijn veelal die burgers die toch al actief waren, en dan vooral bij de wijk- en dorpsraden en de minipublieken. Die laatsten lijden daarmee aan hetzelfde euvel als de gemeenteraden: de leden vormen geen afspiegeling van de bevolking. Ook de deelnemers aan doe-democratie zijn niet representatief voor de bevolking. Er is een oververtegenwoordiging van autochtone, hoger opgeleide mensen van boven de vijftig (Bleijenberg e.a., 2018: 6). Deze beperkte representativiteit is niet alleen een gevolg van de selectie van deelnemers, maar ook van zelfselectie: sommige burgers hebben geen behoefte aan meedoen. Er zijn echter ook burgers die wel hun opvattingen naar voren willen brengen, maar dat niet willen doen in een georganiseerd participatieproces en de voorkeur geven aan meningsuiting in de media en/of aan bezwaarprocedures (Bleijenberg e.a., 2018). De manier waarop participerende burgers omgaan met de meningen van deze 'kritische burgers' is van belang. Dat ook hun opvattingen serieus worden genomen, is belangrijk voor de diversiteit van de inbreng vanuit de samenleving. Gemeentelijke referenda scoren beter op het punt van representativiteit: zij zijn inclusiever.

- *Denkrichtingen voor vernieuwing*

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat er weliswaar veel dynamiek is in de lokale democratie, maar dat haar problemen niet opgelost zijn. Het versterken van de representatieve democratie lukt maar zeer matig, althans op de

manier waarop dat geprobeerd is. Andere aanpakken binnen het model van de representatieve democratie zouden kunnen zijn: het scherper selecteren van politieke partijen en gezagsdragers, hen scherper afrekenen op grond van stemmingen onder de bevolking (al dan niet digitaal opgehaald), het spreiden van gemeenteraadsverkiezingen, het veranderen van het politieke-partijlandschap, en het rechtstreeks verkiezen van de burgemeester (of van andere bestuurders). Of dergelijke veranderingen de lokale democratie duurzaam versterken, valt overigens nog te bezien. Van andere vernieuwingen – zoals doe-democratie, burgerparticipatie en directe democratie – weten we inmiddels dat die positieve effecten kunnen hebben. Maar ook die vormen zijn geen panacee en de positieve resultaten verschijnen niet zonder meer. Zo kunnen burgerinitiatieven de kwaliteit van de lokale democratie versterken (Broekhuizen & Michels, 2017), maar dat gaat niet vanzelf: de overheid zal soms wel en soms niet een actieve rol moeten spelen, naast het faciliteren. Zeker in die gevallen waarin de actieve burgers geen representatieve groep zijn, zal de overheid moeten zoeken naar het geluid van de inactieven.

Wij bepleiten vooral een combinatie van benaderingen en methoden. Zeker, de diverse vormen van democratie kunnen elkaar bijten, maar hoeven dat niet te doen. Ze kunnen de vitaliteit van de lokale democratie ook versterken (Hendriks, 2006; 2012). Zo concluderen Van de Bovenkamp en Vollaard (2017) dat niet-gekozen vertegenwoordigers een belangrijke rol kunnen spelen in de representatieve democratie, onder meer doordat zij de raadsleden (dus: de gekozen vertegenwoordigers) van informatie kunnen voorzien. Ook De Graaf e.a. (2016) laten zien dat raadsleden wel degelijk een rol kunnen hebben bij aanvullende vormen van democratie, en dat zij, juist door voor bepaalde participatiemogelijkheden te kiezen en zich open te stellen voor andere vormen van burgerparticipatie dan verkiezingen, kleur kunnen geven aan de lokale democratie (zie ook Schaap & Daemen, 2012). Meer dan voorheen zullen zij dan hun vertegenwoordigingsclaim aannemelijk moeten maken – evenals niet-gekozen vertegenwoordigers (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2017). Raadsleden, of nog beter: politieke partijen, zouden meer focus kunnen leggen op lokale vraagstukken en de burgers kunnen helpen door scherper aan te geven waarin de partijen van elkaar verschillen (of door een kleiner aantal lijsten voor te leggen).

Ook valt te denken aan slimme combinaties van instrumenten, zodat ze elkaar versterken. Te denken valt aan minipublieken en referenda, dorps- en wijkraden en doe-democratie, en aan betere ondersteuning van gemeenteraadsleden en directe besluitvorming door burgers. Veel van de beschikbare kennis betreft de werking van afzonderlijke vormen van vernieuwing. En dat is jammer, want die vormen werken ook op elkaar in. En in de combinatie van vormen zou wel eens de echte mogelijkheid tot verbetering van de lokale democratie kunnen liggen (Hendriks, 2006; 2012; Denters & Klok, 2015). Een voorbeeld daarvan is de combinatie van breed maatschappelijk debat en een gemeentelijk referendum, zodat kiezers goed geïnformeerd zijn als ze een keuze moeten maken. Daarmee is dan ook gezegd dat gemeenten zich goed moeten bezinnen op de vraag welke instrumen-

ten ze waarvoor willen inzetten, en dat de wetgever er verstandig aan doet gemeenten en hun inwoners volop de kans te bieden zelf keuzes te maken, ook voor de overdracht van besluitvormingsmacht. Een aanzienlijk deel van de burgers wil wel, en sommigen van hen doen daadwerkelijk mee, zeker als een beroep gedaan wordt op altruïsme en het om het aanpakken van een concreet probleem gaat (Broekhuizen & Michels, 2017). Een ander deel laat het graag aan andere burgers over, of uit zich liever op een andere dan een participatieve manier. Maar in een vitale lokale democratie mogen ook die geluiden worden gehoord.

Literatuur

- Andeweg, R.B. & M. Leyenaar, *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam: 2018.
- Bakker, J.H.M., S.A.H. Denters & P.J. Klok, 'Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie?', *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 402-418.
- Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur. Eindrapport*, Utrecht: 2004.
- Bhatti, Y., J.O. Dahlgaard, J.H. Hansen & K.M. Hansen, 'Can governments use get out the vote letters to solve Europe's turnout crisis? Evidence from a field experiment', *West European Politics*, 2017/1, p. 240-260.
- Bleijenberg, C., M.N.C. Aarts & R.J. Renes, 'Waarderen of veroordelen? De betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen', *Bestuurswetenschappen*, 2018/2, p. 1-24.
- Bochsler, D., 'The Marquis de Condorcet goes to Bern', *Public Choice*, 2010/1-2, p. 19-131.
- Boer, N. de, A. van Diepen & L. Meijs, *Swingen met lokale kracht*, 1 augustus 2013, gevonden op www.socialelvraagstukken.nl.
- Bongaardt, T. van den, *Monitor Burgerparticipatie 2018*, ProDemos, Den Haag: mei 2018.
- Boogaard, G., A.M.B. Michels, M.J. Cohen, P. Smets & M. Vlind, *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: 2016.
- Boogers, M.J.G.J.A. & L. de Graaf, *Een ongewenst preferendum. Een evaluatie van het Arnhemse preferendum van 6 juni 2007 over Rijnboog-Havenkwartier*, Tilburg: 2008.
- Bovenkamp, H.M. van de & J.P. Vollaard, 'De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten', *Bestuurswetenschappen*, 2017/1, p. 5-22.
- Broekhuizen, G.R. & A.M.B. Michels, 'Non-participatie in de doe-democratie', *Bestuurswetenschappen*, 2017/2, p. 22-38.
- Broeksteeg, J.W.L. & K.H.J. van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland. Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2017/4, p. 162-172.
- Cohen, M.J., 'Epiloog. Observaties en... toch een kloof', G. Boogaard, A.M.B. Michels, M.J. Cohen, P. Smets & M. Vlind, *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: 2016.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag: 2016.
- Dahl, R.A., *Democracy and its critics*, New Haven, CT: 1989.
- Dale, A. & A. Strauss, 'Don't forget to vote. Text message reminders as a mobilization tool', *American Journal of Political Science*, 2009/4, p. 787-804.
- Dekker, P. (ed.), *Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: 2002.
- Denters, S.A.H. & M.J.G.J.A. Boogers, 'Lokale democratie doorgelicht. Inleiding', *Bestuurswetenschappen*, 2016/4, p. 18-26.

- Denters, S.A.H. & P.J. Klok, 'MijnBorne2030. Evaluatie van een democratisch experiment', *Bestuurswetenschappen*, 2015/2, p. 24-45.
- Denters, S.A.H., E. Tonkens, I. Verhoeven & J.H.M. Bakker, *Burgers maken hun buurt*, Den Haag: 2012.
- Ditmars, M.M. van & S.L. de Lange, 'Differential representation? The gaps between mainstream and niche party representatives and their voters in the Netherlands', *Acta Politica*, 2019/2, p. 295-314.
- Dryzek, J.S. & A. Tucker, 'Deliberative innovation to different effect. Consensus conferences in Denmark, France, and the United States', *Public Administration Review*, 2008/5, p. 864-876.
- Elkink, J.A., D.M. Farrell, T. Reidy & J. Suiter, 'Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland. Context, campaign, and conservative Ireland', *Irish Political Studies*, 2017/3, p. 361-381.
- Fishkin, J.S., *The voice of the people*, New Haven, CT: 1997.
- Gerber, A.S. & D.O. Green, 'The effects of canvassing, telephone calls, and direct mail on voter turnout. A field experiment', *American Political Science Review*, 2000/3, p. 653-663.
- Goodin, R.E. & J.S. Dryzek, 'Deliberative impacts. The macro-political uptake of mini-publics', *Politics & Society*, 2006/2, p. 219-244.
- Graaf, L.J. de, L. Schaap & M. Theuns, *Raadswerk is maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?*, Tilburg: 5 april 2016.
- Grönlund, K., A. Bächtiger & M. Setälä (eds.), *Deliberative mini-publics*, Colchester: 2014.
- Grönlund, K., M. Setälä & K. Herne, 'Deliberation and civic virtue. Lessons from a citizen deliberation experiment', *European Political Science Review*, 2010/1, p. 95-117.
- Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: 2006.
- Hendriks, F., *Democratie onder druk. Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*, Amsterdam: 2012.
- Hendriks, F., 'Wat denken ze wel! Essay over lottocratie', *Binnenlands Bestuur*, 2016/2, p. 28-30.
- Hendriks, F., *The new plebiscitary democracy. The map and the territory*, conference paper, under review, 2018.
- Hendriks, F. & T.M.F. van de Wijdeven (eds.), *Loshouden en meemaken*, Den Haag: 2014.
- Hendriks, F., K.H.J. van der Krieken & C.C.L. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam: 2017.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam/Den Haag: 2006.
- Jacobs, D.J., S. van Zuydam, J.J.C. van Ostaaijen & L. de Brouwer, *De wet van de grote(re) getallen? Het effect van meer stembureaus op de opkomst bij verkiezingen*, Tilburg: 2018.
- Jäske, M., '"Soft" forms of direct democracy. Explaining the occurrence of referendum motions and advisory referendums in Finnish local government', *Swiss Political Science Review*, 2017/1, p. 50-76.
- Karsten, N., L. Schaap & F. Hendriks, 'Krachtig en kwetsbaar. De Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt', *Bestuurswetenschappen*, 2014/3, p. 48-67.
- Kern, A., 'What happens after a local referendum? The effect of direct democratic decision-making on protest intentions', *Local Government Studies*, 2018/2, p. 183-203.
- Krieken, K.H.J. van der, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*, Tilburg: 2015.
- Krieken, K.H.J. van der, *Het lokale referendum in Nederland*, proefschrift Universiteit van Tilburg, Tilburg: 2019 (nog te verschijnen).

- Lassen, D.D., 'The effect of information on voter turnout. Evidence from a natural experiment', *American Journal of Political Science*, 2005/1, p. 103-118.
- Lammerts, R. & R. Verwijs, *Deelnemen aan wijkraden. Verwachtingen, motieven, ervaringen van bewoners over participatie in wijkraden*, Utrecht: juli 2009.
- LSA Bewoners, *Buurtrechtenkaart*, 2018, gevonden op www.lsabewoners.nl/buurtrechten/kaart/.
- McKay, S., 'Building a better referendum. Linking mini-publics and mass publics in popular votes', *Journal of Public Deliberation* (nog te verschijnen).
- Necker van Naem, *Dorps- en wijkraden in Nederland*, Utrecht: maart 2013.
- Niemeyer, S., 'The emancipatory effect of deliberation. Empirical lessons from mini-publics', *Politics & Society*, 2011/1, p. 103-140.
- Oliver, J.E., S.E. Ha & Z. Callen, *Local elections and the politics of small-scale democracy*, Princeton: 2012.
- Orford, S., C. Rallings, M. Thrasher & G. Borisjuk, 'Changes in the probability of voter turnout when resiting polling stations. A case study in Brent, UK', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2011/1, p. 149-169.
- Ostaaijen, J.J.C. van, *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie*, Den Haag: 2018.
- Ostaaijen, J.J.C. van, M. Epskamp & M. Dols (m.m.v. S. van Zuydam), *Verbetering op komst. Een verkenning naar een effectieve gemeentelijke inzet van communicatiemiddelen voor de opkomst bij lokale verkiezingen*, Tilburg/Rotterdam: 2016.
- Ostaaijen, J.J.C. van, N. Karsten & P.W. Tops, 'De aanstellingswijze gewogen. Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester', *Bestuurswetenschappen*, 2017/4, p. 5-24.
- Oude Vrielink, M.J. & T.M.F. van de Wijdeven, 'Ondersteuning in vieren: zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt', *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 438-455.
- Peters, K. & V.P. van Stipdonk, 'Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor?', *Bestuurswetenschappen*, 2016/4, p. 27-49.
- Reussing, G.H., 'Onderzoek naar binnengemeentelijk bestuur. Ervaringen van de vorige generatie', *Bestuurswetenschappen*, 2013/5-6, p. 39-54.
- Rob (Raad voor het openbaar bestuur), *Begin bij het begin. Advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*, Den Haag: 2016.
- Schaap, L., *Lokaal bestuur*, Dordrecht: 2015.
- Schaap, L. & H.H.F.M. Daemen (eds.), *Renewal in European local democracies*, Wiesbaden: 2012.
- Schaap, L. & G.J. Leenknegt, *Kleinschalig & kleurrijk. Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd*, Tilburg: 2018.
- Schaap, L., F. Hendriks, A. Frankowski & J.J.C. van Ostaaijen, 'Kleinschaliger besturen binnen de stad. Binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl?', *Bestuurswetenschappen*, 2013/5-6, p. 115-138.
- Schaap, L., W. Blijleven, F. Hendriks, D.J. Jacobs, N. Karsten, J.J.C. van Ostaaijen & C.C.L. Wagenaar, *Ambitie & ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*, Tilburg: 2018.
- Smith, G., *Democratic innovations*, Cambridge: 2009.
- Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels. Hoge dijken*, eindrapport, Den Haag: 2018.
- Verhoeven, I. & E. Tonkens, 'Bewonersinitiatieven. Partnerschap tussen burgers en overheid', *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 419-437.
- Verhulst, J. & A. Nijboer, *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*, Brussel: 2007.

- Wagenaar, C.C.L. & J.J.C. van Ostaaijen, *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*, Tilburg: 2018.
- Westerweel, J. & F.J.H. van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2017/3, p. 188-209.
- Wijdeven, T.M.F. van de & F. Hendriks, *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: 2010.
- Wijdeven, T.M.F. van de, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*, proefschrift Universiteit van Tilburg, Delft: 2012.
- Wijdeven, T.M.F. van de, L.J. de Graaf & F. Hendriks, *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*, Tilburg: 2013.
- Zuydam, S. van, D.J. Jacobs, J.J.C. van Ostaaijen & L. de Brouwer, *Gaat u ook stemmen? Het effect van communicatie op de opkomst bij verkiezingen*, Tilburg: 2018.