

REDACTIONEEL

Inleiding op het themanummer ‘Dichtbij, Dialoog & Democratie’

Rik Reussing, Bas Denters & Rogier van der Wal

Onder redactie van prof. dr. S.A.H. Denters & dr. R.L. van der Wal

‘Er is iets vreemds aan de hand met de democratie: iedereen lijkt ernaar te verlangen, maar niemand gelooft er nog in.’ Aldus typeert de Vlaamse cultuurhistoricus, archeoloog en auteur David Van Reybrouck (2013: 9) het hedendaagse debat over de democratie. Tegen deze achtergrond wordt alom gezocht naar manieren om – gezien het tanende geloof – het verlangen naar democratie op een eigentijdse, meer bevredigende wijze te vervullen. Zo verscheen recent, op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Agenda Lokale Democratie. Ook het VNG Jaarcongres, dat op 2 en 3 juni 2015 in de gemeente Apeldoorn wordt gehouden, staat in het teken van dit debat. Onder de titel *Dichtbij, Dialoog & Democratie* belichten David Van Reybrouck, Rob Wijnberg (filosoof en oprichter van het journalistieke platform *De Correspondent*) en Sheila Sitalsing (journaliste en columniste van *de Volkskrant*) dit thema.

Tijdens het VNG Jaarcongres zal ongetwijfeld ook uitgebreid worden stilgestaan bij de uitkomsten van de D1000 (Democratie 1000), die de dag daarvoor op 1 juni 2015, eveneens in Apeldoorn, wordt gehouden over de lokale democratie die onder druk staat. Dat roept een aantal fundamentele vragen op. Wat vragen nieuwe taken en een veranderende samenleving van de overheid? Wat betekent dit voor het functioneren van de lokale democratie? Tijdens deze D1000 zullen duizend burgemeesters, wethouders, raadsleden, griffiers, gemeentesecretarissen, ambtenaren, inwoners, werkgevers en denkers met elkaar hierover in gesprek gaan. Ze is geïnspireerd op de G1000 (een milde knipoog naar de G8, de groep van acht rijkste industrielanden), die al in diverse plaatsen in Nederland en België heeft plaatsgevonden. Het doel van de D1000 is dat verschillende spelers uit de samenleving samen een dialoog voeren over de noodzakelijke verandering van de lokale democratie. Duizend mensen uit het hele land komen in Apeldoorn bij elkaar om de uitdagingen, kansen en vraagstukken rondom de lokale democratie te verkennen. Gezamenlijk werken zij aan de lokale democratie van morgen.

Organisator van D1000 is het Programma Lokale Democratie in Beweging in samenwerking met Platform G1000. Achtergrond van het Programma Lokale Democratie in Beweging is dat het antwoord op de vraag hoe onze omgeving eruitziet en is georganiseerd, steeds meer een zaak is van het gemeentelijk bestuur, inwoners en bedrijven samen. De behoefte aan zelfregie vanuit de

Rik Reussing, Bas Denters & Rogier van der Wal

samenleving vraagt om gemeentelijke medewerking in plaats van gemeentelijke toestemming. Loslaten en vertrouwen door de lokale overheid staan daarbij centraal. Dit vergt iets van de lokale democratie. Dit gezamenlijk initiatief is genomen om gemeenten daarin bij te staan. De G1000 is een openbare overlegvergadering tussen gewone burgers over politieke thema's. De bedoeling van de organisatoren van de G1000 is 'om verse zuurstof te verlenen aan de politieke impasse en aan te tonen dat democratie vernieuwd kan worden'. Het is een fysieke ontmoeting van leden van een gemeenschap, die met behulp van dialoog op zoek gaan naar wat zij samen belangrijk vinden voor die gemeenschap. Die dialoog is gebaseerd op een open gesprek waaraan alle deelnemers op basis van gelijkwaardigheid deel kunnen nemen. In het gesprek staat de zoektocht naar gemeenschappelijkheid ('common ground') centraal. De grote inspirator van het G1000-initiatief is David Van Reybrouck.

Wat meteen opvalt, is dat Nederland in Europa, als het gaat om de institutionele vernieuwing van de lokale democratie, achteraan loopt. Zwitserland kent al eeuwenlang een vitale burgerdemocratie. Maar ook elders, bijvoorbeeld in Duitsland, is recent een flinke sprong gemaakt van een partijdemocratie naar een burgerdemocratie. Een burgerdemocratie op lokaal niveau wordt gekenmerkt door een direct gekozen burgemeester, door een bindend referendum, door een kiessysteem dat de positie van politieke partijen verzwakt en door sterke lokale groeperingen (Kersting & Vetter, 2003; Denters & Klok, 2013). De onwrikbaarheid van de Nederlandse Grondwet maakt het onzeker of recente, hernieuwde pogingen om hier in ons land verandering in te brengen, zullen slagen. Daarom is het interessant te zoeken naar wegen om binnen de bestaande constitutionele verhoudingen op zoek te gaan naar nieuwe modellen – naast of in plaats van de traditionele (representatieve) partijdemocratie – om de lokale democratie vorm te geven. Hierbij zijn ten minste drie alternatieven beschikbaar (Van der Meer & Ham, 2001; WRR, 2004). Het eerste model is de *directe* (plebiscitaire) democratie, waarin burgers, bijvoorbeeld in de vorm van een referendum, zelf bij meerderheid beslissingen nemen. Het tweede model is de *participatieve* (deliberatieve) democratie, waarin burgers, bijvoorbeeld in de vorm van overleg of dialoog, invloed hebben op de uitkomsten van de besluitvorming. Het derde alternatief is de *associatieve* democratie, waarin de besluitvorming door de politiek wordt overgelaten aan groepen van burgers, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwillige organisaties (verenigingen, corporaties, burgerinitiatieven) die op afstand staan van de politiek. Zie hiervoor het VNG-jaarbericht uit 2014 (Boutellier & Gilsing, 2014). Een populaire benaming voor associatieve democratie is 'doe-democratie' (WRR, 2012: 173).

Naast drie artikelen bevat dit themanummer als essay ook de oratie van *Job Cohen*, die hij in januari heeft uitgesproken als bijzonder hoogleraar (als opvolger van Hans Engels) op de Thorbecke-leerstoel in Leiden. Hij breekt een lans voor de deliberatieve democratie, omdat daarin de nadruk niet op het verschil en de uitvergroting van verschil wordt gelegd, maar op datgene wat de leden van een gemeenschap gemeenschappelijk hebben. Cohen toont zich zeer gecharmeerd van

de ideeën van David Van Reybrouck over loting en burgerparticipatie en daarmee verwante initiatieven als G1000. Het element van loting is hierbij wezenlijk, omdat het kan zorgen voor maximale diversiteit en daadwerkelijke betrokkenheid van alle lagen van de bevolking. Het leidt kortom tot burgerparticipatie in volle omvang.

Het themanummer vervolgt met een succesverhaal: MijnBorne2030. Op basis van hun eigen evaluatieonderzoek schetsen *Bas Denters* en *Pieter-Jan Klok* (Universiteit Twente) in het eerste artikel hoe Borne bij het opstellen van haar toekomstvisie voor 2030 gebruik heeft gemaakt van een mix van participatieve (deliberatieve), associatieve en directe (plebiscitaire) democratie. Dat heeft gezorgd voor een breed gedragen toekomstvisie en een solide basis voor de implementatie van de visie. De participanten (en de niet-participanten) vinden dat een dergelijke aanpak zich voor herhaling leent en het ook voor andere gemeenten loont. Dat zou ook op het bovengemeentelijke niveau van samenwerkende gemeenten kunnen gelden.

Het tweede artikel concentreert zich op de directe democratie. *Koen van der Krieken* en *Laurens de Graaf* (Tilburg University) gaan in op lokale referenda. Ze laten zien dat er in de wetenschappelijke literatuur en de praktijk nog steeds gezocht wordt naar de betekenis van het lokale referendum voor de lokale democratie. De Nederlandse lokale referendumpraktijk is zoekend, gevarieerd en continu in ontwikkeling. Afgelopen jaar is er op het terrein van de wetgeving veel aandacht geweest voor het (lokale) referendum. Het wetgevingstraject is nog niet afgerond. Het biedt een uitgelezen mogelijkheid om kennis en ervaring over referenda te delen en in debat te gaan over een adequate invulling en verankering van het referendum.

In het derde artikel staat de associatieve democratie ('doe-democratie') centraal. De studie van *Erik Snel*, *Kim Hoogmoed* en *Arend Odé* (Erasmus Universiteit Rotterdam) kijkt naar actieve burgerparticipatie in twee Rotterdamse buurten: Schiemond (een achterstandswijk) en Lloydkwartier (een typische 'yuppenbuurt'). Anders dan in de literatuur verwacht, blijken bewoners van Schiemond niet minder te participeren dan bewoners van Lloydkwartier. Als het om veiligheid in de buurt gaat, participeren in Schiemond zelfs meer bewoners dan in Lloydkwartier. Een mogelijke reden voor deze opmerkelijke uitkomst is dat lager opgeleiden wellicht wel vaker in informele buurtinitiatieven participeren dan hoger opgeleiden.

Wat betekent dit nu voor de *praktijk* van het lokaal bestuur? In de eerste plaats bieden de bijdragen aan dit themanummer inzicht in de verschillende mogelijkheden die er zijn om de lokale democratie te versterken in aanvulling op (niet ter vervanging van) de representatieve democratie (zie Schaap & Daemen, 2012). In sommige gevallen kunnen gemeenten een keuze maken voor het inzetten van instrumenten die passen bij een van de alternatieve modellen. Elk model heeft zijn sterke en zwakke kanten. Het lokale referendum (directe democratie) is geschikt om een uitspraak te vragen van burgers in die gevallen waarbij een duidelijke keuze mogelijk is tussen alternatieve oplossingen. Een openbare overleg-

Rik Reussing, Bas Denters & Rogier van der Wal

vergadering (deliberatieve democratie) is zeer geschikt om de aanwezige capaciteit in de samenleving aan te boren bij het zoeken naar originele, creatieve en legitieme oplossingen. Vormen van burgerparticipatie (associatieve democratie) zijn met name geschikt om burgers in te schakelen bij het uitvoeren van oplossingen of die uitvoering aan groepen burgers over te laten. In andere gevallen (zie het voorbeeld van MijnBorne2030) kunnen gemeenten de beste resultaten boeken door te zoeken naar een optimale mix van deze modellen.

De bijdragen leveren prikkelende *vragen* op voor de D1000 en het VNG Jaarcongres, zoals:

- Is loting wezenlijk om te zorgen voor maximale diversiteit en daadwerkelijke betrokkenheid van alle lagen van de bevolking bij een dialoog, en zo ja hoe kunnen we dat het beste organiseren?
- Heeft het raadplegende lokale referendum nog wel toekomst in de burgerdemocratie? Moeten we niet de overgang maken naar het beslissend referendum en het volksinitiatief?
- Moeten we laagopgeleiden stimuleren mee te doen aan burgerinitiatieven waaraan tot nu toe vooral hoogopgeleiden meedoen, en omgekeerd, en zo ja, hoe kunnen we dat het beste doen?
- Verdienen de werkwijze en de mix van instrumenten in MijnBorne2030 navolging in andere gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en zo ja, voor welke onderwerpen?

We wensen de deelnemers aan de D1000 en aan het VNG Jaarcongres in Apeldoorn een vruchtbare discussie over de vernieuwing van de lokale democratie en hopen uiteraard dat dit themanummer van Bestuurswetenschappen (dat zich vanaf deze jaargang exclusief richt op het lokaal bestuur in de brede zin van het woord) daaraan een waardevolle bijdrage levert.

Literatuur

- Boutellier, H. & R. Gilsing, *Gewoon dichtbij. Gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten*, VNG-jaarbericht 2014, Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag: november 2014.
- Denters, B. & P.J. Klok, 'Citizen democracy and the responsiveness of councillors. The effects of democratic institutionalization on the role orientations and role behaviour of councillors', *Local Government Studies*, 2013/5, p. 661-680.
- Kersting, N. & A. Vetter (eds.), *Reforming local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*, Opladen: 2003.
- Meer, J. van der & M. Ham, *De verplaatsing van de democratie*, Amsterdam: 2001.
- Schaap, L. & H. Daemen (eds.), *Renewal in European local democracies. Puzzles, dilemmas and options*, Wiesbaden: 2012.
- Van Reybrouck, D., *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: 2013.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR-verkenning nr. 4, Den Haag: 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag/Amsterdam: 2012.