

Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers

Josje den Ridder¹, Kristof Jacobs², Martin Rosema³, Carolien van Ham²

Startnotitie vervaardigd ten
behoefte van het project

Revitalized Democracy for
Resilient Societies (REDRESS)

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau

² Radboud Universiteit Nijmegen

³ Universiteit Twente

1. Inleiding: democratische innovaties als oplossing voor democratie onder druk?

De democratie staat onder druk, zo lijkt het soms. Basisprincipes als scheiding der machten en onafhankelijke media zijn in verschillende Europese landen aan erosie onderhevig. Radicale populistische partijen, die zich afzetten tegen het politieke establishment en soms ook tegen gangbare elementen van representatieve democratie, hebben in veel landen aan populariteit gewonnen. Ook in Nederland zijn deze en andere ontwikkelingen zichtbaar, die velen zorgen baren. Terwijl de afgelopen decennia aan de ene kant de invloed van Europese regelgeving groter is geworden, en aan de andere kant het lokale bestuur voor de uitvoering van beleid belangrijker is geworden, gaan grote groepen burgers bij Europese en gemeentelijke verkiezingen niet stemmen. Hoewel het niet evident is dat de daadwerkelijke inhoudelijke polarisatie de afgelopen jaren toenam, lijken sommige groepen in de samenleving tegenover elkaar te staan. Dat is in Nederland bijvoorbeeld zichtbaar in de protesten tegen de coronamaatregelen en vaccinaties, en in het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van Brexit. Beelden van de bestorming van het Capitool in de Verenigde Staten door aanhangers van toenmalig president Trump komen in gedachten als extreem gevolg van vervlogen respect voor democratische instituties en versterkte polarisatie.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag of de politieke instituties van de representatieve democratie voldoende veerkrachtig zijn om de grote uitdagingen waar de samenleving voor staat adequaat aan te pakken. En of het bestaande stelsel burgers de rol geeft die hen in een democratie toekomt. Kunnen democratische innovaties bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en het vertrouwen in de politiek versterken?

In veel landen zijn nieuwe initiatieven ontstaan om burgers anders en beter te betrekken bij beleidsvorming, bijvoorbeeld via nieuw geïnstalleerde burgerfora. In het Duitstalig deel van België (Ostbelgië) is een gelote burgerraad opgezet die onderwerpen op de politieke agenda kan zetten en oplossingen kan aandragen, waar de gekozen volksvertegenwoordigers dan mee aan de slag moeten. Verscheidene steden in Europa hebben vergelijkbare initiatieven. Ook in Nederland wordt geregeld gewezen op de toegevoegde waarde die zulke democratische instrumenten kunnen hebben. Een onafhankelijke adviescommissie onder leiding van voormalig ombudsman Alex Brenninkmeijer concludeerde in haar rapport *Betrokken bij klimaat* (2021) dat burgerfora een belangrijke toegevoegde waarde kunnen hebben om beleid te ontwikkelen ten aanzien van het klimaat. Eerder pleitte ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel onder voorzitterschap van Johan Remkes in haar rapport *Lage drempels, hoge dijken* (2018) voor de inzet van zulke participatieve instrumenten en voor de invoering van een bindend correctief referendum.

De Nationale Wetenschapsagenda (NWA) is niet blind voor deze ontwikkelingen. Onder de noemer *Op weg naar veerkrachtige samenlevingen* is geconcludeerd dat nieuwe politiek-bestuurlijke arrangementen nodig zijn om de grote uitdagingen waar de maatschappij voor staat het hoofd te kunnen bieden. Ook is vastgesteld dat bundeling van krachten in Nederland wenselijk is om de gespreid opgedane kennis samen te brengen en aan te vullen met nieuwe inzichten over de wijze waarop democratische innovaties de instituties van de



representatieve democratie kunnen versterken. In reactie op deze dringende oproep is het consortium *Revitalized Democracy for Resilient Societies* (REDRESS) ontstaan.¹ Onderzoekers binnen dit consortium zullen de komende jaren werken aan nieuw onderzoek om te komen tot beter inzicht in de mogelijke inzet van democratische innovaties en hun effecten.

1.1 Het burgerperspectief op democratie en democratische vernieuwing

In deze notitie brengen we in kaart wat we weten uit onderzoek over de zogenaamde 'vraagkant' van democratische innovaties. Hoe kijken burgers aan tegen democratie en politiek, welke problemen signaleren zij, en zouden democratische innovaties volgens burgers een oplossing bieden voor de problemen die zij signaleren? Deze notitie vormt hiermee een overzicht van de kennis die er op dit moment is, en een startpunt voor het verdere onderzoek naar het burgerperspectief op democratische innovaties binnen het REDRESS-project.

Specifiek kijken we in deze notitie naar hoe burgers in Nederland oordelen over het functioneren van de democratie en over mogelijke innovaties van de democratie, zoals referenda en burgerfora. Dat doen we op basis van gegevens van verschillende nationale en internationale opinieonderzoeken, waarin deze onderwerpen in de vragenlijsten aan de orde zijn gekomen (zie kader 1). Meestal focussen we op de meest recente versies van de gegevens, maar soms voegen we een beknopte vergelijking met eerdere decennia toe.

Kader 1 Belangrijkste grootschalige enquête-onderzoeken die in deze notitie worden gebruikt: afkortingen en vindplaatsen

COB	Continu Onderzoek Burgerperspectieven (kwartaalonderzoek van het SCP onder 1000 Nederlanders over politieke en maatschappelijke kwesties, zie www.scp.nl). In 2020 is de dataverzameling van het COB overgegaan van onderzoeksbureau Marketresponse (MR) naar Centerdata/LISS (LISS). Die overgang is weergegeven in de tabellen en figuren. Voor meer uitleg zie https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/12/28/burgerperspectieven-2020-4 .
CV	Culturele Veranderingen in Nederland, ((twee) jaarlijks SCP-onderzoek in de periode 1970-2019, zie www.scp.nl).
EB	Eurobarometer (halfjaarlijkse enquête in alle EU-lidstaten en soms ook enkele andere landen in opdracht van de Europese Commissie en soms van het Europees Parlement, zie http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm).
ESS	European Social Survey (tweejaarlijks internationaal onderzoek, zie www.europeansocialsurvey.org). Ronde 10 (2020/'21) van de ESS is helaas vanwege de coronapandemie vertraagd en is pas vanaf eind 2021 beschikbaar.
EVS	European Value Survey (grootschalige internationale enquête naar Europese waarden dat elke tien jaar wordt gehouden, zie https://europeanvaluesstudy.eu/)
NKO	Nationaal kiezersonderzoek (onderzoek dat sinds 1971 rond alle Tweede Kamerverkiezingen is gehouden, zie www.dpes.nl , onder auspiciën van de Stichting Kiezersonderzoek Nederland)
NRO	Nationaal referendumonderzoek (grootschalig survey-onderzoek dat gebruik maakt van het LISS panel van Centerdata en werd uitgevoerd in de context van de twee nationale referenda gehouden via de Wet Raadgevend Referendum. Het ging in 2016 om het Oekraïne-referendum en in 2018 om het WiV-referendum.

¹ Zie www.redressproject.nl voor meer informatie over dit project.



1.2 Opbouw van de notitie

In de volgende paragraaf bespreken we eerst de mate waarin burgers in Nederland democratische principes onderschrijven en vervolgens in hoeverre ze tevreden zijn over het functioneren van de huidige representatieve democratie. Daarna bekijken we waar burgers problemen en tekortkomingen signaleren en in welke mate zij zichzelf in staat achten op een actieve wijze hun burgerschap in te vullen. In paragraaf 3 gaan we dan nader in op de ervaring en opvattingen van burgers over democratische innovaties, met name de instrumenten van het referendum en burgerforum. Hierbij gaan we tevens in op de vraag welke burgers meer of minder steun geven aan deze instrumenten en wie geneigd zijn om eraan deel te nemen. We sluiten de notitie af met de belangrijkste conclusies over hoe democratische innovaties kunnen voorzien in de participatiebehoeften van burgers, en reflecteren op welk aanvullend onderzoek nodig is.



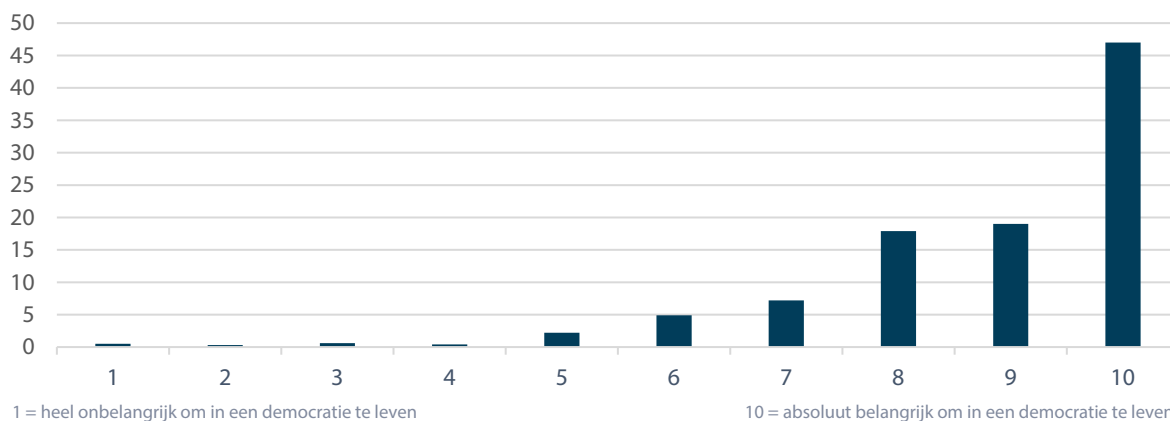
2. Perspectief van burgers op representatieve democratie

We beginnen deze notitie met een blik op de houdingen van Nederlanders ten opzichte van de democratie en de politiek. Is men daar tevreden over? En als dat niet het geval is: weten we waaraan het volgens burgers schort? Wat is, met andere woorden, vanuit een burgerperspectief het probleem waarvoor democratische innovaties de oplossing zouden kunnen zijn?

2.1 Brede steun voor democratische principes

De mate waarin onder de Nederlandse bevolking steun bestaat voor democratie als bestuursvorm is in nationaal en internationaal onderzoek op diverse manieren in kaart gebracht. Daaruit blijkt keer op keer dat er onder burgers ruime steun is voor het principe van democratie. In de European Values Study (EVS) van 2008 was bijvoorbeeld 93% van de Nederlanders het eens met de stelling dat een democratie de beste bestuursvorm is. In de European Social Survey (ESS) van 2012 gaf 95% aan het belangrijk te vinden om in een democratie te wonen (Den Ridder en Dekker 2015: 17). Cijfers van EVS 2017 laten zien dat dit nog steeds zo is (zie figuur 2.1): 96% vindt dat voldoende belangrijk (score van 6 of hoger). Bijna de helft van de mensen (47%) geeft hiervoor zelfs de maximale score 10 om aan te geven dat zij het ‘absoluut belangrijk vinden om in land te leven dat democratisch wordt bestuurd’.

Figuur 2.1 Belang dat men hecht aan het leven in land dat democratisch wordt bestuurd, bevolking van 15+, 2017 (in procenten)



Bron: EVS 2017

Het is belangrijk om in een democratie te leven, maar wat is een democratie dan volgens burgers? Een manier om antwoord te geven op die vraag, is door aan mensen te vragen waaraan zij denken bij het woord ‘democratie’, zoals is gedaan in het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) van 2012 en eerder door Thomassen (1994) en Tiemeijer (2010). Dan blijkt ‘vrijheid’ de meest genoemde associatie. Bij democratie denken veel mensen aan in vrijheid leven, de vrijheid van meningsuiting en het kunnen zijn wie je bent. Een tweede veelgenoemde associatie heeft te maken met vrije algemene verkiezingen en stemmen: in een democratie heeft iedereen stemrecht. Ten derde denken veel mensen bij het woord ‘democratie’ aan zeggenschap van



het volk: een democratie is een regeervorm waarin het volk bepaalt. Een kleine groep denkt, ten vierde, aan gelijkheid en gelijke kansen. Op welk aspect burgers de nadruk leggen hangt samen met hun sociaal-demografische achtergrond, zoals het opleidingsniveau. Hogeropgeleiden denken bij democratie vaker dan lageropgeleiden aan formele besluitvormingsprocedures en bijbehorende begrippen, zoals stemmen, verkiezingen en vertegenwoordiging (Den Ridder en Dekker 2015: 62-65).

Een andere manier om te achterhalen wat burgers onder 'democratie' verstaan, is ze enkele mogelijke kenmerken van de democratische rechtsstaat voor te leggen en te vragen welke zij belangrijk of essentieel vinden voor een democratie. Dan blijken eerlijke behandeling door de rechtbank en vrije en eerlijke verkiezingen het meest genoemd te worden; daarna volgen kenmerken als betrouwbare media, rechtbanken die de regering een halt toe kunnen roepen of terugfluiten indien nodig, dat de regering beslissingen uitlegt en het beschermen van minderheidsrechten (Den Ridder en Dekker 2015: 31-32). In EVS 2017 worden gelijke rechten tussen mannen en vrouwen, eerlijke verkiezingen en het beschermen van mensenrechten het meest genoemd als essentiële kenmerken. Kortom, democratische kernwaarden als vrijheid en gelijkheid komen ook via deze benadering naar voren, terwijl aspecten van wat in het Engels 'checks and balances' wordt genoemd en wat we in Nederland ook wel aanduiden met de term 'tegenmacht' ook herkenbaar zijn.

Bij de grote steun voor democratie als principe en voor democratische waarden als vrijheid en gelijkheid (vgl. ook Dekker en Den Ridder 2013), kunnen we wel twee kanttekeningen plaatsen. Een eerste kanttekening is dat er onder algemene steun voor principes als vrijheid van meningsuiting en democratie meer verdeeldheid schuilgaat dan op het eerste gezicht lijkt. Dat komt enerzijds omdat mensen verschillende dingen kunnen verstaan onder algemene termen als 'vrijheid' en 'democratie' en anderzijds omdat mensen verschillende afwegingen maken als waarden met elkaar botsen (zie Dekker en Den Ridder 2013; Den Ridder en Dekker 2020). Zo is er bijvoorbeeld veel steun voor het algemene principe dat je in Nederland mag zeggen wat je wilt, maar zijn er aanwijzingen dat mensen in concrete casussen eerder geneigd zijn die vrijheid te begrenzen als het om meningen gaat die ze niet delen (College voor de Rechten van de Mens 2018).

Een tweede kanttekening is dat een niet onaanzienlijke groep Nederlanders ontvankelijk is voor niet-democratische waarden. Van Wonderen (2021) heeft onderzoek gedaan naar de steun voor illiberale democratie, dat wil zeggen een democratie waarin "de electorale aspecten worden verwezenlijkt, maar waar er onregelmatigheden zijn op vlak van individuele rechten en vrijheden" (Van Wonderen 2021: 5). Uit dit onderzoek blijkt dat een relatief grote minderheid² steun uitspreekt voor niet- of minder democratische besluitvormingsprocedures, zoals beslissingen door experts of sterke leiders. Als er grote problemen spelen die mensen van belang achten, dan lijkt een deel van de bevolking open te staan voor niet-democratische opties zoals het naast zich neerleggen van geldende wetten, het inperken van rechten van oppositiepartijen en het negeren van uitspraken van rechters of het parlement door de regering (de steun hiervoor varieert per optie). Die ontvankelijkheid voor niet-democratische opties is groter onder aanhangers van PVV of FvD, maar komt over het hele politieke spectrum voor. Ook in ander onderzoek zien we dat een deel van de Nederlanders het idee van sterke leiders steunt, of voorstander is van beslissingen door experts (zie o.a. Den Ridder en Dekker

² Hoe groot die minderheid is, hangt af van de voorgelegde procedure.

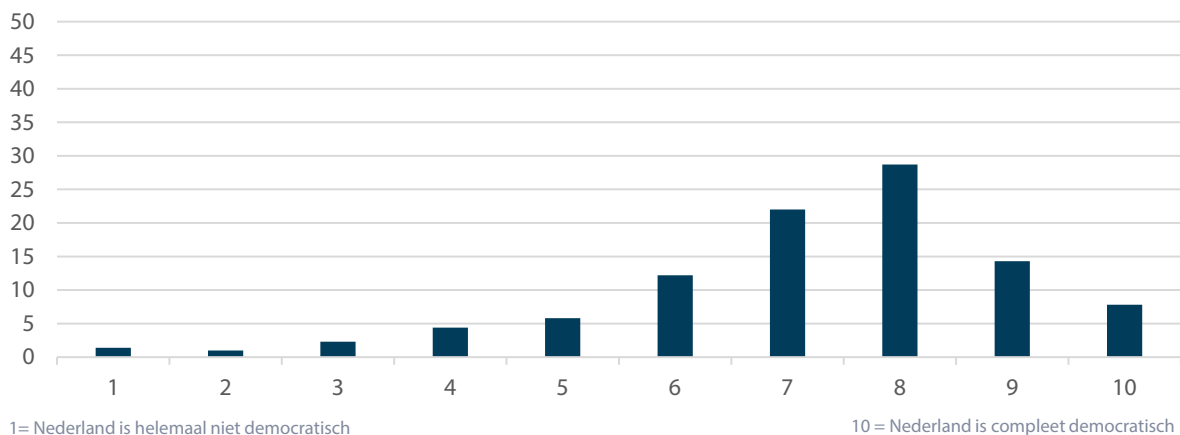


2015: 41-42). Van Wonderen (2020: 8) signaleert een “zekere dubbelhartigheid bij kiezers” waarbij er enerzijds “onder aanzienlijker groepen steun is voor illiberale en antidemocratische bestuursvormen” en anderzijds sprake is “van brede steun voor de democratie.” De steun voor democratie lijkt dus minder robuust dan antwoorden op bepaalde surveyvragen soms suggereren.

2.2 Ruime tevredenheid met het functioneren van de democratie

De onderzoeksgegevens die hierboven zijn besproken, gaan over de steun voor de principes van democratie. Democratie is dus volgens de meeste burgers belangrijk, maar hoe democratisch is Nederland eigenlijk volgens hen? In EVS 2017 vindt 85% Nederland voldoende democratisch, dat wil zeggen dat ze Nederland een zes of hoger geven op een schaal die loopt van ‘Nederland is helemaal niet democratisch’ (1) tot ‘Nederland is compleet democratisch’ (10). Dat cijfer is vergelijkbaar met gegevens uit ESS 2012 (Den Ridder en Dekker 2015: 35). Figuur 2.2 laat zien dat een 8 het meest gegeven cijfer is voor de Nederlandse democratie, en dat er behoorlijk wat spreiding is in de oordelen over het democratisch gehalte van Nederland. Gemiddeld geven Nederlanders hun democratie een 7,2.

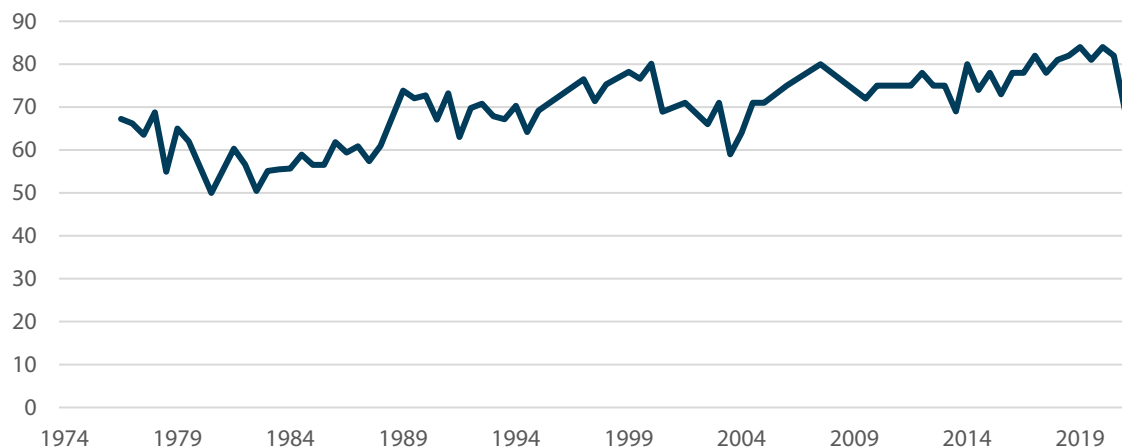
Figuur 2.2 Evaluatie van het democratisch gehalte van Nederland, bevolking van 15+, 2017 (in procenten)



Bron: EVS 2017



Figuur 2.3 Tevredenheid met democratie, bevolking van 15+, 1973-2021 (in procenten)



a 'Bent u over het geheel genomen heel tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie werkt in Nederland'. Weergegeven is het aandeel dat tamelijk of zeer tevreden is. Bron: EC (EB 1973-2021 (voorjaar))

Eveneens een ruime meerderheid (tussen de 70% en de 80%) is tamelijk of zeer tevreden met de manier waarop de democratie in Nederland werkt – al verschilt het precieze aantal iets per onderzoek.³ Er lijkt sinds de jaren zeventig geen sprake te zijn van een structurele daling (zie figuur 2.3). Wel zien we in de Eurobarometer van het voorjaar 2021 een daling in het aandeel dat (tamelijk of zeer) tevreden is met de democratie ten opzichte van het najaar van 2020 van 82% naar 69%. Wat de verklaring voor deze daling is, moeten nadere analyses uitwijzen. In de Eurobarometer valt in ieder geval op dat Nederland het enige land is waar de tevredenheid met de democratie zoveel daalt, en dat zou er op kunnen wijzen dat het iets te maken heeft de moeizame formatie na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 (zie ook verderop bij de bespreking van politiek vertrouwen).

Dat 70% tot 80% tevreden is over de manier waarop de democratie werkt, betekent dus ook dat er een niet geringe minderheid van tussen de 20% en 30% niet (zo) tevreden is met het functioneren van de Nederlandse democratie.

2.3 Probleem van de democratie: de manier waarop besluiten tot stand komen en de politiek

Wat is de reden dat mensen niet helemaal tevreden of zelfs ontevreden zijn met het functioneren van de Nederlandse democratie? Waar schort het aan?

In ESS 2012 is voor een aantal kenmerken van de democratie gekeken hoe belangrijk mensen ze vinden én hoe ze de Nederlandse democratie op dat gebied evalueren. Dan blijkt dat de meeste mensen tevreden zijn over de vrije verkiezingen, vrije media en de mogelijkheden om in vrijheid oppositie te voeren tegen de regering. Ook uit open antwoorden blijkt dat vrije algemene verkiezingen gezien worden als het

³ In 2017 toont in de Eurobarometer 82% zich (tamelijk) tevreden met de democratie, in het Nationaal Kiezersonderzoek is dat 79% en in Culturele Veranderingen 73%.



sterke punt van de Nederlandse democratie. Op veel andere elementen die mensen van belang achten voor een democratie, krijgt Nederland niet de volle score voor tevredenheid, bijvoorbeeld als het gaat om gelijke behandeling door de rechtbank of de mogelijkheid om regeringspartijen af te straffen bij verkiezingen (Den Ridder en Dekker 2015: 36-37).

Opvallend is ook dat waar steeds een grote meerderheid aangeeft (tamelijk) tevreden te zijn over het functioneren van de democratie, de groep die zegt tevreden te zijn over 'de manier waarop in de Nederlandse politiek besluiten tot stand komen' veel kleiner is (Den Ridder en Dekker 2015: 36). Een van de problemen van de democratie is volgens burgers de praktische invulling ervan: de politiek.

Dat zien we ook als we mensen vragen om in hun eigen woorden aan te geven waarom zij wel of niet tevreden zijn met de Nederlands democratie. De meeste genoemde zorgen gaan over politici die niet luisteren, hun eigen zin doordrijven en over dat de politiek meer bezig is met het eigenbelang dan met de wensen van de bevolking. Dat politici niet luisteren naar gewone mensen (zoals zij) is verreweg de meest genoemde klacht. Bovendien weten of begrijpen politici niet wat er speelt in Nederland. Mensen geven ook vaak aan dat er geen echte inspraak of invloed is: politici doen waar ze zelf zin in hebben. Andere zorgen over de democratie gaan over het gebrek aan daadkracht van politici, over de integriteit van politici ('graaiers') of over slecht beleid (Den Ridder en Dekker 2015: 66-70).

Ook in groepsgesprekken die werden gevoerd op verzoek van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (Dekker en Den Ridder 2018) bleek dat burgers zich zorgen maakten over de kloof tussen burgers en politiek. De gesprekken waren vooral gericht op de werking van de democratie en de zorgen die naar voren kwamen, gingen over de gebrekkige invloed van kiezers op de regeringsvorming, het grote aantal politieke partijen waardoor kiezen soms lastig is en – iets dat vooral speelde bij aanhangers van de PVV – het uitsluiten van bepaalde partijen bij de coalitievorming, zodat die kiezers al op voorhand buitenspel staan.

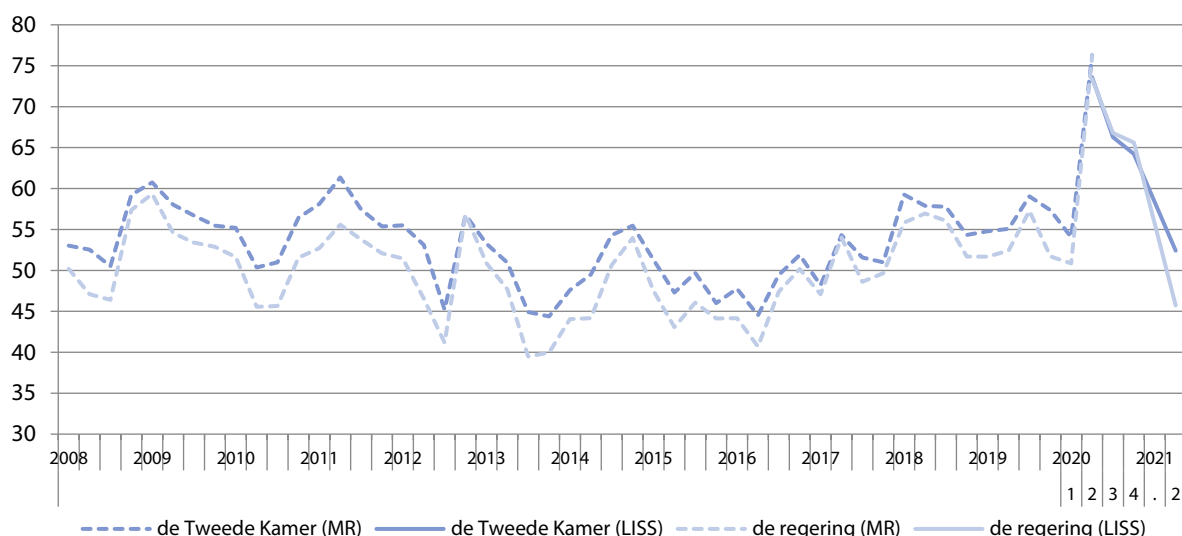
2.4 Vertrouwen in de politiek is lager en beweeglijk

Dat de politiek slechter wordt beoordeeld dan de democratie, zien we ook als we kijken naar oordelen over de politiek: die wordt aanzienlijk slechter beoordeeld dan de democratie. Gegevens van EVS 2017 laten zien dat waar 85% Nederland voldoende democratisch vindt (gemiddelde 7,2), het aandeel dat een voldoende geeft voor tevredenheid met het politieke systeem lager ligt (65%, gemiddelde 5,8). Die lagere score voor de politiek zien we ook terug als we kijken naar politiek vertrouwen.

Het vertrouwen in de politiek is niet structureel lager dan eerder of elders, maar wel beweeglijk, wat goed zichtbaar is in onderzoek met meer metingen per jaar (zie figuur 2.4). Het vertrouwen schommelt en is onder meer afhankelijk van economische omstandigheden (economische crisis, gunstige economische ontwikkelingen) en politieke gebeurtenissen (verkiezingen, val van een kabinet). Aan het begin van de coronacrisis was er een sterk *rally round the flag*-effect waarbij het vertrouwen in de politiek sterk steeg (zie o.a. Dekker et al, 2020; Van der Meer et al. 2020). Dat is doorgaans een tijdelijk effect. In april 2021 is het vertrouwen weer op het niveau van vóór de coronacrisis (hoewel de daling tussen oktober en april niet alleen het gevolg lijkt van het afnemende corona rally-around-the-flag effect, maar afgaande op open antwoorden ook te maken heeft met de moeizame formatie na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 en de politieke nasleep van de toeslagenaffaire (Van Miltenburg et al. 2021).



Figuur 2.4 Vertrouwen in Tweede Kamer en regering, bevolking van 18+, 2008-2021/2 (in procenten)



a. Vermeld is het aandeel scores 6-10 op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen) in antwoord op de vraag 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland'?

Bron: COB 2008/1-2021/2

In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) wordt mensen geregeld gevraagd om toe te lichten waarom ze de regering een bepaald rapportcijfer geven (zie o.a. Miltenburg et al. 2020). Daarbij valt ten eerste op dat ook mensen die een voldoende geven, aangeven waar het in hun ogen aan schort – en dat hun argumenten niet zo heel erg afwijken van de mensen die een onvoldoende geven. Dat geeft aan dat het bij vertrouwen in de politiek niet zozeer een kwestie is van het wel of niet hebben van vertrouwen, maar dat het om iets gradueels gaat. Ook zegt het dat mensen die vertrouwen hebben in de politiek of daar in ieder geval naar neigen, de politiek wel kritisch volgen. Ten tweede valt op, dat de kritiek vaak breder is dan alleen de regering en over de politiek in den brede lijkt te gaan. De argumenten die genoemd worden, lijken sterk op de zorgen over de democratie die we hierboven al bespraken: ze gaan over de politiek die niet luistert, over gebrek aan daadkracht en verkeerde beleidskeuzes.

2.5 Velen hebben het idee dat het systeem niet open staat voor mensen zoals zij...

Het idee dat de politiek niet luistert of niet open staat voor gewone mensen is niet iets van de laatste jaren. Sinds de opkomst van Pim Fortuyn en de LPF in 2001 is het thema niet weg te denken in de publieke discussie, maar ook in de jaren negentig en daarvoor ging het vaak over de 'kloof' tussen de Haagse politiek en de burgers (zie bijvoorbeeld Van Gunsteren en Andeweg 1994; Aerts 2008). Die beleefde afstand is niet typisch Nederlands. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er in internationaal kiezersonderzoek al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw uitgebreid naar wordt gevraagd onder de noemer 'external political efficacy'. Ook in het NKO van 2021 zijn hierover vragen gesteld (zie tabel 2.1). Een grote groep Nederlanders is inderdaad van mening dat Kamerleden zich niet bekommeren om de mening van mensen zoals zij, politieke partijen



alleen maar geïnteresseerd zijn in hun stem en niet in hun mening en dat mensen zoals zij geen enkele invloed hebben op de regeringspolitiek. Meer dan een derde van de Nederlanders vindt dat overigens niet, uitkomsten van het COB (tabel 2.2) zijn vergelijkbaar. Sinds het uitbreken van de coronacrisis is men wel iets minder negatief over de politiek dan voor de coronacrisis – maar het gevoel dat politici niet luisteren blijft dominant. Ook blijkt een meerderheid van mening dat de politiek te ingewikkeld is om te begrijpen voor de meeste mensen. Bij doorvragen bleek dat men dat vooral wijt aan de politici (en niet aan ‘de meeste mensen’): die gebruiken moeilijke woorden.

Tabel 2.1 Stellingen over de relatie met de politiek, bevolking van 18+, 2021 (in procenten)

	dat is zo	dat is niet zo	ik weet het niet
Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik.	40	37	23
De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening.	53	31	16
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek.	48	36	16

a. Het hoge aandeel ‘weet niet’ kan te maken hebben met het feit dat er bij deze vraag geen middencategorie is en men moest kiezen tussen ‘dat is zo’ of ‘dat is niet zo’.

Bron: SKON (NKO 2021)

Tabel 2.2 Stellingen over de politiek en inspraak, bevolking van 18+, 2019/4-2021/2 (in procenten)

	19/4	20/1	20/2 ^b (MR)	20/2 ^b (LISS)	20/4	21/2
De landelijke politiek is voor de meeste mensen te ingewikkeld om te kunnen begrijpen.						
(zeer) oneens	17	15	18	20	20	20
(zeer) eens	58	59	59	50	51	52
De overheid doet onvoldoende voor mensen zoals ik.						
(zeer) oneens	26	26	36	36	33	27
(zeer) eens	41	37	27	25	27	31
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet.						
(zeer) oneens	21	23	27	25	25	24
(zeer) eens	55	55	46	46	46	48
Kamerleden en ministers geven niet veel om wat mensen zoals ik denken.						
(zeer) oneens	23	25	33	32	31	23
(zeer) eens	45	48	33	34	32	38

a De percentages eens en oneens tellen samen met neutraal / ik weet het niet op tot 100%. In de laatste kolom zijn percentages vet gedrukt als die dit kwartaal significant ($p < 0,01$) afwijken van de voorlaatste meting 20/4 (oktober 2020)

b. Dubbelmeting in verband met de overgang naar een ander veldwerkbureau.

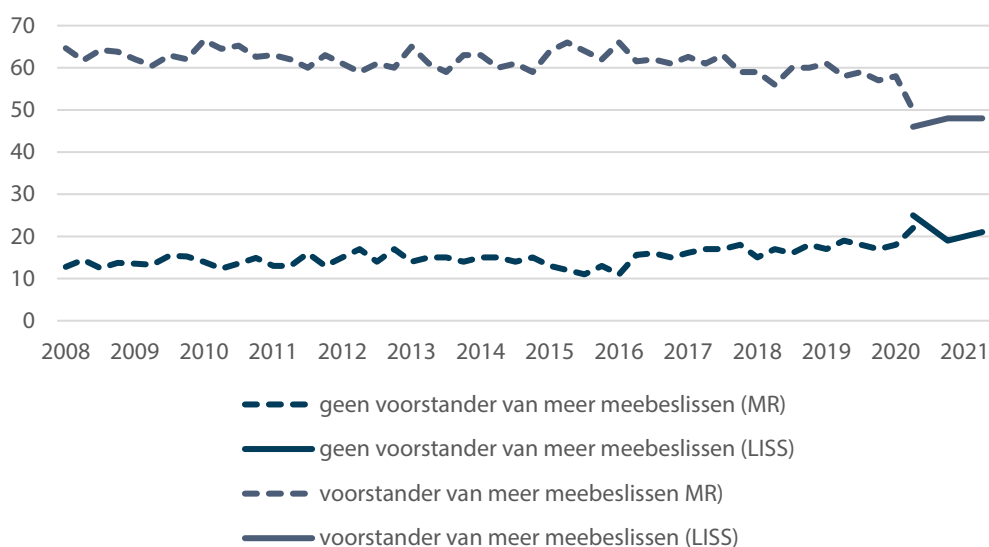
Bron: COB 2008/1-2021/2



2.6 Veel steun voor meer inspraak van burgers

Als we kijken naar de zorgen over democratie en politiek, dan gaan die vaak over een gebrek aan responsiviteit van de politiek: veel mensen vinden dat politici niet weten wat er speelt en luisteren niet naar de mening van burgers. Veel mensen vinden dan ook dat het goed zou zijn als burgers meer zouden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties (zie figuur 2.5). Sinds het begin van de coronacrisis is de steun voor meer meebeslissen lager dan ervoor – vermoedelijk omdat de steun voor meer inspraak deels voortkomt uit onvrede over de politiek (zie verderop in deze notitie) en de onvrede over de politiek in de coronacrisis lager is. Maar voor de coronacrisis was steeds rond de 60% van mening dat meer meebeslissen gewenst is.

Figuur 2.5 Voorkeuren voor meer inspraak, bevolking van 18+, 2008/1-2021/2 (in procenten)



a. 'Het zou goed zijn als mensen meer zouden kunnen meebeslissen over belangrijke politieke kwesties'

Bron: COB 2008/1-2021/2

2.7 Goed beeld van belangrijkste problemen, maar geen actieve rol in de politiek

Een tegenhanger van 'external political efficacy', dat wil zeggen het idee dat de politiek open staat of responsief is voor de wensen van burgers, is 'internal political efficacy': iemands eigen inschatting van zijn vaardigheden om politiek actief te zijn (Denters en Geurts 1993). Dat gevoel van politiek zelfvertrouwen hangt sterk samen met politieke participatie: mensen met een sterk politiek zelfvertrouwen gaan vaker stemmen en zijn vaker politiek actief. Tabel 2.3 geeft een indicatie van het politiek zelfvertrouwen van Nederlanders in 2021. Een meerderheid van de Nederlanders (62%) vindt dat zij de belangrijke problemen die in ons land spelen begrijpen. Slechts een klein deel is echter van mening dat zij zelf een actieve rol zouden kunnen spelen in de politiek. Veel mensen vinden dus dat zij begrijpen wat er speelt maar zien zichzelf geen actieve rol spelen – een bevinding die van belang is om in het achterhoofd te houden als we in de volgende paragraaf gaan kijken naar mogelijke democratische innovaties.



Tabel 2.3 Stellingen over eigen rol in de politiek, bevolking 18+, 2021 (in procenten)

	(helemaal) eens	neutraal/weet niet	(helemaal) oneens
Ik ben goed in staat om een actieve rol te spelen in de politiek.	28	47	25
Ik begrijp de belangrijkste politieke onderwerpen die spelen in ons land.	62	29	9

Bron: SKON (NKO 2021)

2.8 Grote verschillen in democratische steun en politiek vertrouwen naar opleidingsniveau

We hebben tot nu toe vooral gekeken naar de opvattingen van de Nederlandse bevolking, maar het is goed om te benadrukken dat er behoorlijke verschillen zijn in politieke houdingen tussen bevolkingsgroepen.

Des te hoger opgeleid des te groter de steun voor de democratie en des te hoger het vertrouwen in de politiek en in het eigen politieke kunnen. Dat blijkt stevast uit onderzoek en ook uit het NKO 2021 (zie tabel 2.4). Mensen met een hoger opleidingsniveau zeggen vaker dat ze tevreden zijn met de democratie, hebben vaker vertrouwen in het parlement, hebben *minder* vaak het gevoel dat mensen zoals zij geen invloed hebben en ook vaker vertrouwen in hun eigen politieke kunnen. Het verschil tussen lager- en hogeropgeleiden is behoorlijk groot – zeker als het gaat om vertrouwen in de politiek en dat was de afgelopen tien jaar (en ook daarvoor) niet anders (zie figuur 2.6).

De verschillen naar geslacht en leeftijd zijn beperkt. Wel zien we verschillen naar politieke voorkeur, hier in kaart gebracht met de zogenoemde ‘stemkansvraag’. Vooral mensen die PVV en FvD, en in mindere mate de SP, in de toekomst een kans op hun stem geven, hebben minder vaak vertrouwen in de politiek en zijn minder vaak tevreden met de democratie. Opvallend is dat zij niet afwijken van andere kiezers als we vragen naar het eigen politieke kunnen: dan vinden aanhangers van alle partijen dat zij in staat zijn de politieke problemen te begrijpen.



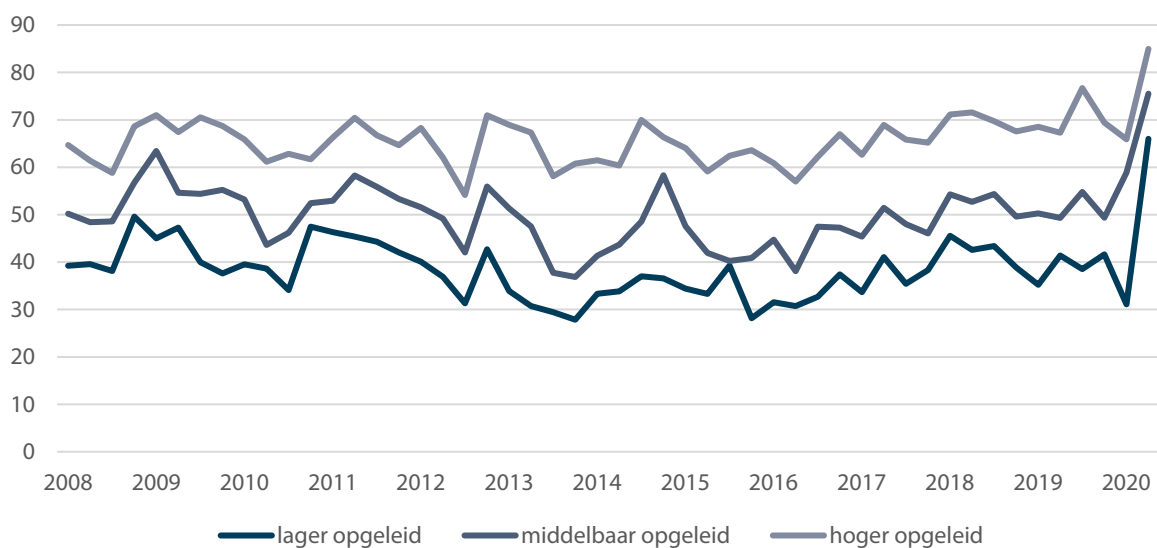
Tabel 2.4 Opvattingen over democratie en politiek naar achtergronden en partijvoorkeur, bevolking van 18+, 2021 (in procenten)

	(tamelijk) tevreden met democratie	vertrouwen in parlement	mensen zoals ik hebben geen invloed	Ik begrijp de belangrijkste politieke onderwerpen
Allen	71	48	48	62
Man	71	51	51	69
Vrouw	71	46	45	55
18-34	71	51	36	55
35-54	68	47	52	63
55+	73	48	51	64
Lager opgeleid	62	34	64	45
Middelbaar opgeleid	68	45	51	57
Hoger opgeleid	78	61	37	78
Ziet zichzelf in de toekomst wel stemmen				
op: ^a				
SP	68	46	48	69
GroenLinks	80	61	36	71
PvdA	77	58	43	68
D66	87	70	33	75
CDA	85	64	41	71
VVD	85	66	40	69
PVV	48	32	69	62
FvD	42	27	63	68

a. Geeft een 7 of hoger op een schaal van 1-10 voor de kans om in de toekomst om de betreffende partij te stemmen.

Bron: SKON (NKO 2021)

Figuur 2.6 Opleidingsverschillen in politiek vertrouwen, bevolking van 18+, 2008-2020 (in procenten)



Bron: COB 2008/1-2020/2



2.9 Zorgen over de politiek en de wens om meer inspraak

We zagen hierboven dat de steun voor het principe van democratie en de tevredenheid met de Nederlandse democratie hoog is. Van een crisis van de democratie lijkt dan ook geen sprake (vgl. Thomassen et al. 2014; Hendriks et al. 2015). Dat neemt niet weg dat een aanzienlijke minderheid niet tevreden is met de werking van de democratie en er ook breder wel zorgen zijn over de democratie. Die zorgen betreffen vooral de praktische invulling van de democratie: de politiek. Dan gaat het vaak over de afstand tussen burgers en politiek en gebrek aan responsiviteit: de politiek luistert niet, begrijpt niet wat er speelt en kijkt te weinig naar het algemeen belang. Er is dus ruimte voor verbetering. Veel mensen vinden dan ook dat burgers meer te zeggen zouden moeten hebben over belangrijke besluiten. In de volgende paragraaf kijken we *hoe* mensen dan meer inspraak zouden willen hebben. Wat vinden ze van de manieren die er zijn om burgers meer te laten meepraten of meebeslissen?



3. Perspectief van burgers op democratische innovaties

In deze paragraaf presenteren we het bestaande recente survey-onderzoek dat kijkt naar steun voor verschillende types democratische innovaties. We maken hiervoor gebruik van datasets verzameld in het kader van het Nationaal Referendumonderzoek (NRO 2016 en 2018) en het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO 2017 en 2021). De datasets bevatten met name data over hoe men kijkt naar representatieve en directe democratie. In mindere mate gaat één ervan (NRO 2018) ook in op andere vormen van democratische vernieuwing, al blijft dit slechts een eerste schets en is hier duidelijk meer onderzoek nodig.

3.1 Meer steun voor representatie dan voor andere vormen van democratie

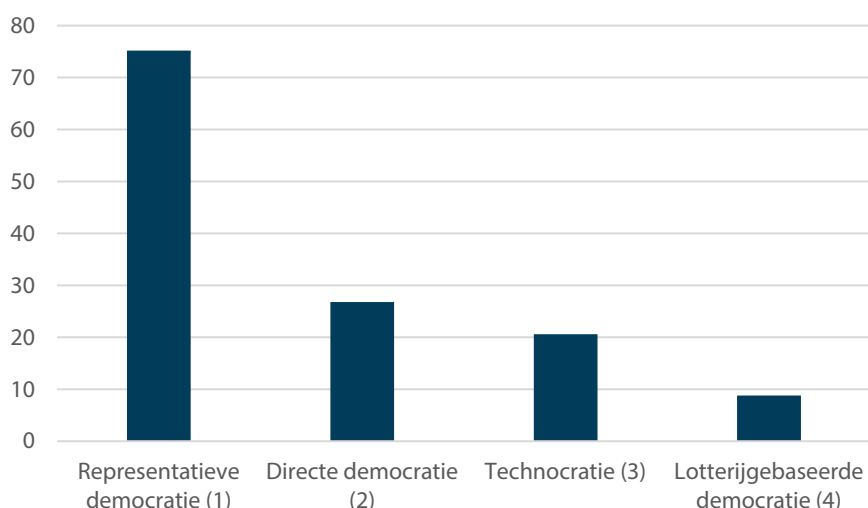
Voor we inzoomen op steun voor specifieke types democratische vernieuwing, is het belangrijk de context in beeld te krijgen en dat is met name hoe breed gedragen de representatieve democratie is. Hoe zit het eigenlijk met steun voor de representatieve democratie en hoe zit het met steun voor andere vormen van democratie?

Naar aanleiding van het NKO 2017 onderzocht Jacobs (2017:92) in hoeverre de respondenten de representatieve democratie steunden en vergeleek deze met andere vormen van democratie. Hieronder geven we de tabel nogmaals weer. Een ruime 75% van de respondenten is voorstander van de representatieve democratie. De resterende respondenten zijn veelal neutraal en niet tegen de representatieve democratie. Een democratie die vooral gebruik maakt van referenda krijgt veel minder steun: slechts een kleine 27% van de respondenten is hier voorstander van. Zoals we later zullen zien is dat fors lager dan de steun voor referenda die af en toe plaatsvinden, over belangrijke beslissingen. De steun voor een regering bestaande uit experts is overigens nog lager (zo'n 20% van de respondenten) en de steun voor een democratie gebaseerd op loting die de basis is van veel deliberatieve instrumenten, is verwaarloosbaar te noemen (lager dan 10%).⁴

⁴ Alle cijfers die gebruikt worden in deze paragraaf zijn gewogen naar uitslag.



Figuur 3.1 Steun voor verschillende types democratie, bevolking van 18+, 2017 (percentage eens)



Noten:

(1) 'Ik ben voorstander van een democratie waarin burgers het parlement kiezen, en het parlement vervolgens beslissingen neemt.'

(2) 'Ik ben voorstander van een democratie waarbij zoveel mogelijk beslissingen worden genomen op basis van referenda'

(3) 'Ik ben voorstander van een democratie waarbij politieke besluiten worden genomen door niet-gekozen onafhankelijke experts.'

(4) 'Volksvertegenwoordigers moeten niet worden gekozen, maar worden aangewezen door een loterij onder alle kiesgerechtigde Nederlanders.'

Bron: SKON (NKO 2017)

Kortom, er is brede steun voor de representatieve democratie en de steun voor alternatieve modellen van democratie verbleekt hierbij. Respondenten lijken democratische vernieuwingen dus vooral te zien als een aanvulling op de traditionele representatieve democratie, niet een vervanging. Met dit in het achterhoofd, gaan we nu allereerst dieper in op de democratische vernieuwing die het meest steun geniet, het referendum.

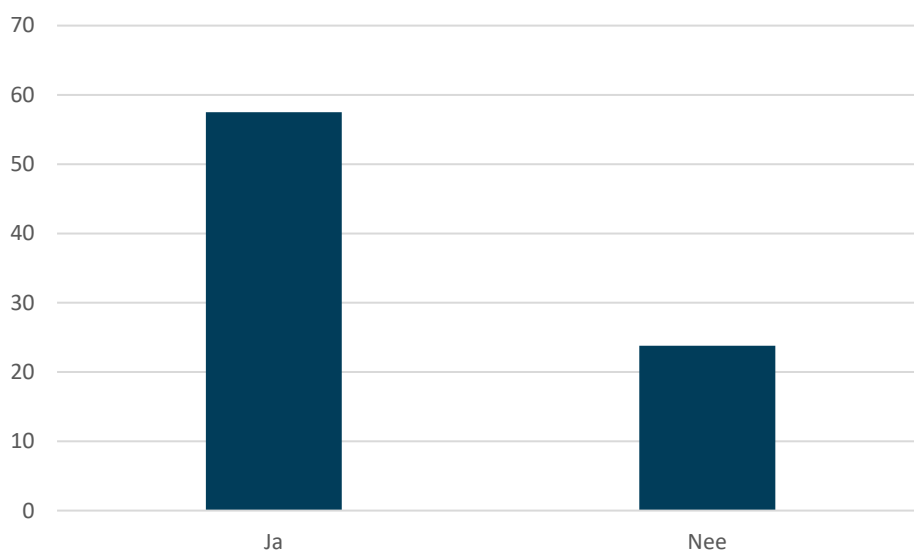
3.2 Steun voor de directe democratie en haar instrumenten

Duidelijke meerderheid voor referenda

Ook in 2021 is een duidelijke meerderheid van de respondenten voorstander van referenda. Slechts een kleine groep is tegenstander. Aansluitend op de vorige paragraaf is vooral opvallend hoe hoog dit percentage is als je dat vergelijkt met het aandeel burgers dat een directe democratie wil. Meer dan de helft van de voorstanders van referenda steunt dus het primaat van de representatieve democratie en ziet referenda vooral als een (potentieel belangrijke) aanvulling daarop.



Figuur 3.2 Steun voor referenda, bevolking van 18+, 2021 (in procenten)^a



a. De volledige vraagstelling luidt: Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum. De vraag heeft vijf antwoordopties, waarbij eens en helemaal eens samengevoegd zijn tot ja in de bovenstaande figuur, en oneens en helemaal oneens tot nee. De midden-categorie is niet weergegeven, wat verklaart waarom de cijfers niet optellen tot 100%. De data zijn gewogen naar uitslag.

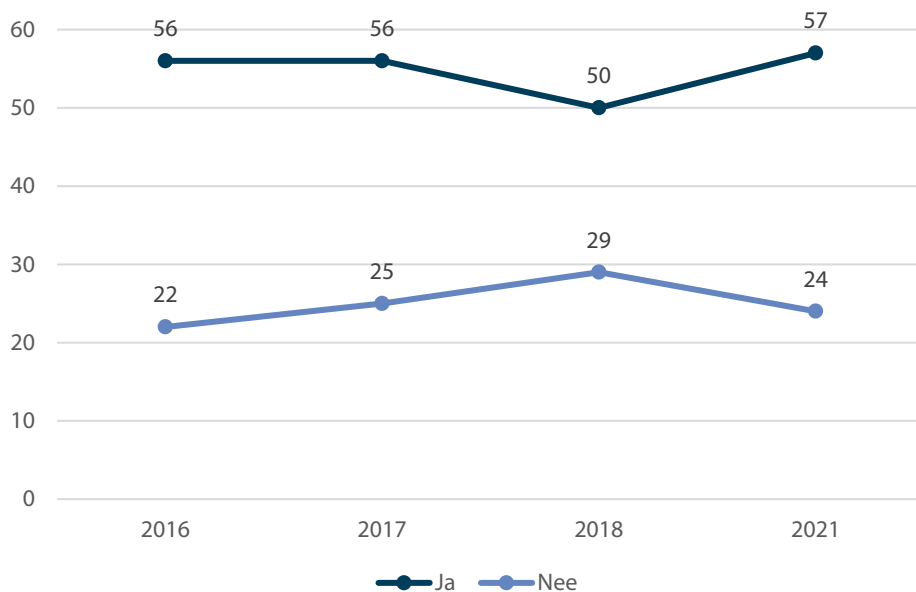
Bron: SKON (NKO 2021)

Evolutie steun voor referenda: na korte dip weer terug op eerdere peil

Na enkele jaren van toegenomen tegenstand tegen het referendum zien we nu dat de voorstanders weer terrein winnen. Vooral rond de afschaffing van de Wet Raadgevend Referendum zagen we dat de steun voor het referendum een knauw kreeg. Met name onder hoogopgeleiden en jongeren was er weinig steun voor het referendum (Wagenaar, 2018:61). Anno 2021 is deze steun weer opgeleefd en is het aandeel tegenstanders weer gedaald. Wat nu vooral opvalt is de relatieve stabiliteit doorheen de tijd.

Hierbij moet uiteraard de kanttekening gezet worden dat het hier gaat om een wel heel algemene survey-vraag: 'belangrijke beslissingen' kan op veel verschillende manieren worden geïnterpreteerd. In het NKO 2021 wordt daarom gevraagd naar of men voorstander is van referenda over twee specifiekere thema's, te weten internationale verdragen en de begroting.

Figuur 3.3 Evolutie steun referenda, bevolking van 18+, 2016-2021 (in procenten)^a



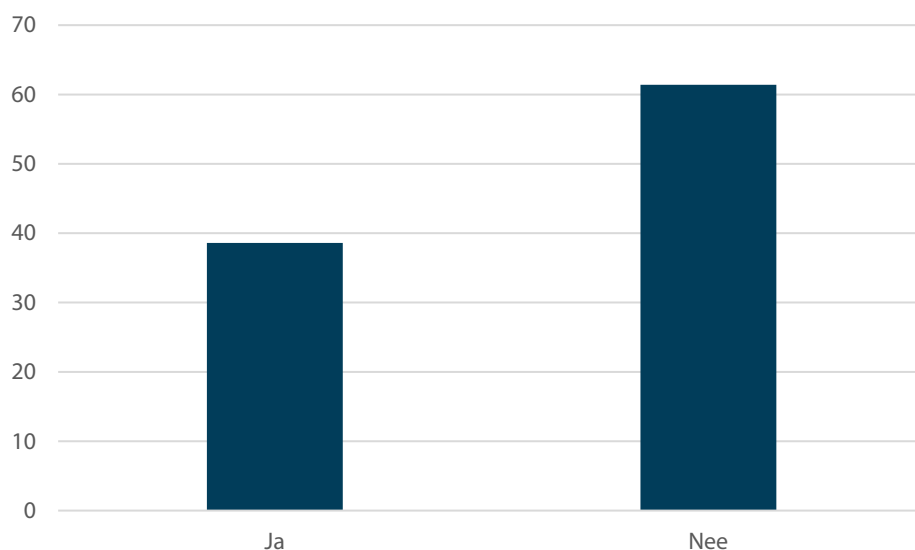
a. De vraagstelling is in alle gevallen dezelfde. NRO 2016 en 2018 gebruiken enkel LISS panel data, NKO 2017 en 2021 gebruiken LISS panel data aangevuld met nieuwe dataverzameling. De data zijn telkens gewogen naar uitslag van respectievelijk de referenda dan wel de verkiezingen.

Bron: Wagenaar, 2018, aangevuld met data uit het NKO 2021.

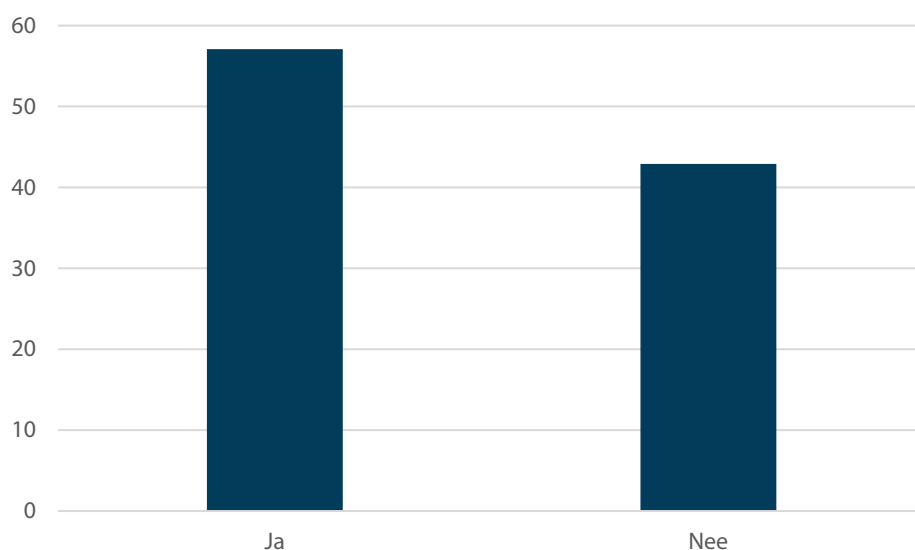
Weinig steun voor referenda over internationale verdragen, wel over begroting

Maakt het voor burgers iets uit over welke thema's ze kunnen stemmen in een referendum? Dat blijkt inderdaad zo te zijn. Er is maar weinig steun voor referenda over internationale verdragen: slechts 38% van de respondenten ziet dit zitten. Tegelijkertijd is er brede steun voor referenda over de begroting. Dit wordt gesteund door zo'n 57% van de respondenten.

Figuur 3.4a Steun voor referenda bij internationale verdragen, bevolking van 18+, 2021 (in procenten)^a



Figuur 3.4b Steun voor referenda bij de begroting, bevolking van 18+, 2021 (in procenten)^a



a. De volledige vraagstelling luidt: Sommige mensen vinden dat er vaker referenda moeten worden georganiseerd waarin een advies aan de regering wordt gegeven. Anderen vinden dat we helemaal geen referenda moeten hebben. Wat vindt u, moet het wel of niet mogelijk zijn om referenda te organiseren bij: 'internationale verdragen, de begroting'. De vraag heeft twee antwoordopties. De data zijn gewogen naar uitslag.

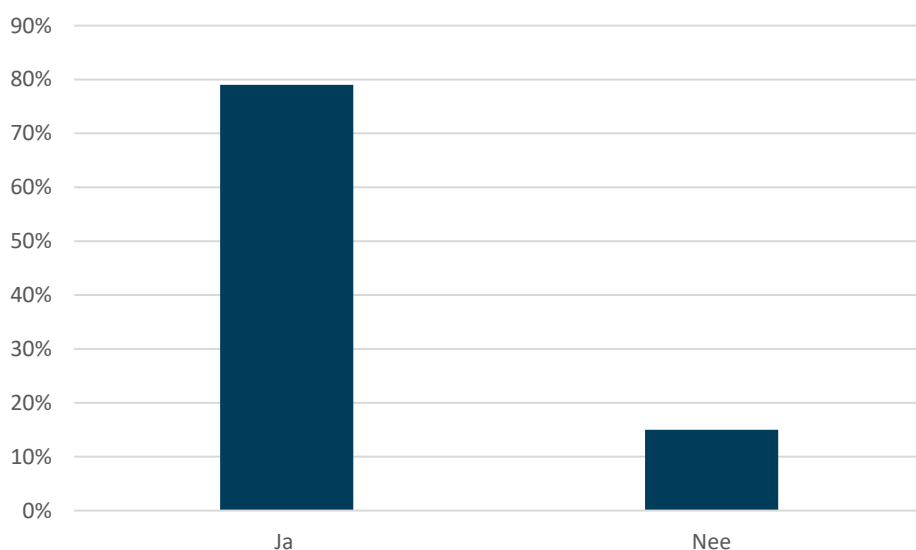
Bron: SKON (NKO 2021)

Nu zou je natuurlijk kunnen tegenwerpen dat dit nog steeds een zeer algemeen geformuleerde vraagstelling is. In de Nationale referendumonderzoeken werd echter ook gevraagd of men de onderwerpen van deze daadwerkelijke referenda ook geschikt vond voor een referendum.

Ook hier zien we een behoorlijke variatie. Het referendum over de Europese Grondwet werd door niet minder dan 79% van de respondenten gezien als een goed iets. Het Oekraïne-akkoord daarentegen werd echter door slechts een kwart van de respondenten als een geschikt onderwerp gezien,⁵ het Wiv-referendum door bijna 55% van de respondenten. Al bij al geven deze data aan dat burgers genuanceerd denken over het gebruik van referenda en het zeker niet zien als een 'one-size-fits-all' instrument.

⁵ Het lage percentage respondenten dat referenda wil over internationale verdragen (gemeten in 2018) is dus wellicht een artefact van de ervaring met het Oekraïne-akkoord en minder met de ervaring met het referendum over de Europese Grondwet.

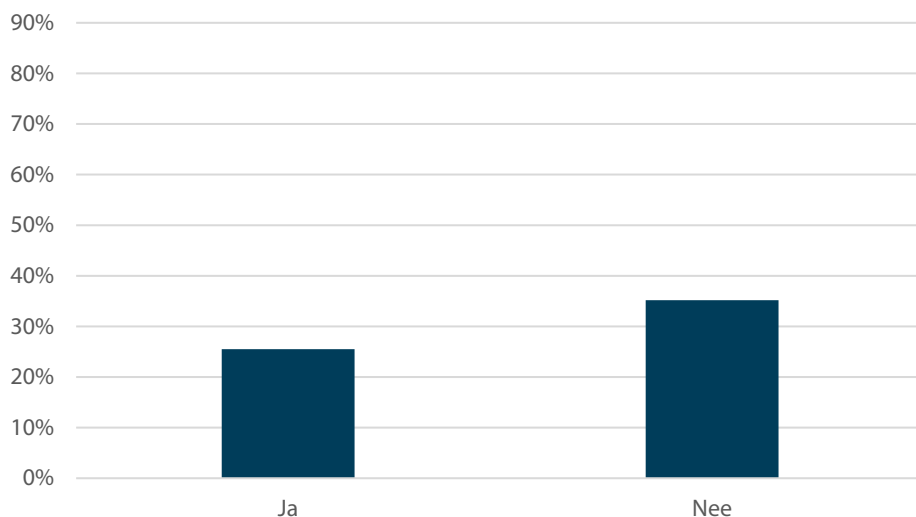
Figuur 3.5a Steun voor referenda over Europese grondwet. Bevolking van 18+, 2005 (in procenten)^a



a. We gebruiken de data verzameld na het referendum omwille van de consistentie met de meetmomenten voor het Oekraïne en Wiv-referendum, waar ook de nameting is gebruikt. Voor het referendum over de Europese grondwet was de steun overigens wat lager: 66% voor, 14% tegen. Er waren toen dus meer 'onbeslisten'. (Bron: Aarts en Van der Kolk, 2005:161). De vraagstelling was in dit onderzoek net iets anders dan de vraagstelling in het NRO 2016 en 2018, maar de verschillen zijn dusdanig groot en de bewoordingen dusdanig vergelijkbaar dat het wellicht om echte verschillen gaat. Al is dat natuurlijk nooit met volledige zekerheid te stellen, vandaar de slag om de arm.

Bron: SKON (NRO 2005)

Figuur 3.5b Steun voor referenda over Oekraïne-akkoord. Bevolking van 18+, 2016 (in procenten)^b

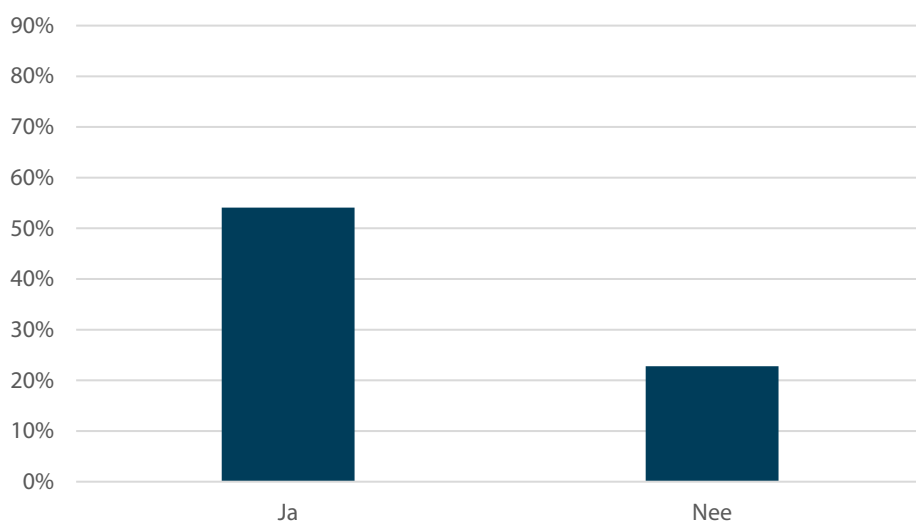


b. De originele vraagstelling was: "In welke mate vindt u het goed dat over het Oekraïne-akkoord een referendum gehouden werd?" (5 antwoord categorieën; her-gecodeerd als 1-2 = nee; 4-5 = ja).

Bron: SKON (NRO 2016)



Figuur 3.5c Steun voor referenda over Wiv. Bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^c



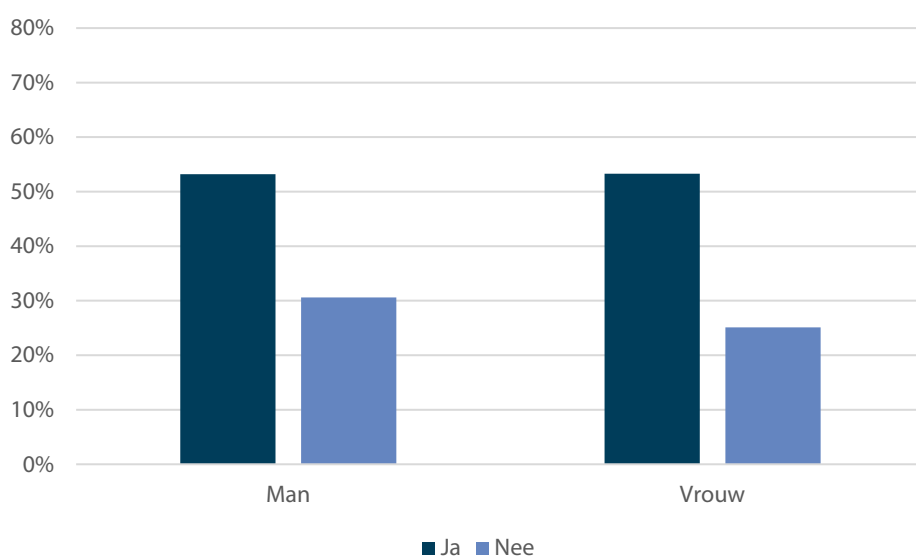
c. De originele vraagstelling was: "In welke mate vindt u het goed dat over de Wiv een referendum gehouden werd?" (7 antwoord categorieën; her-gecodeerd als 1-3 = nee; 5-7 = ja).

Bron: SKON (NRO 2018)

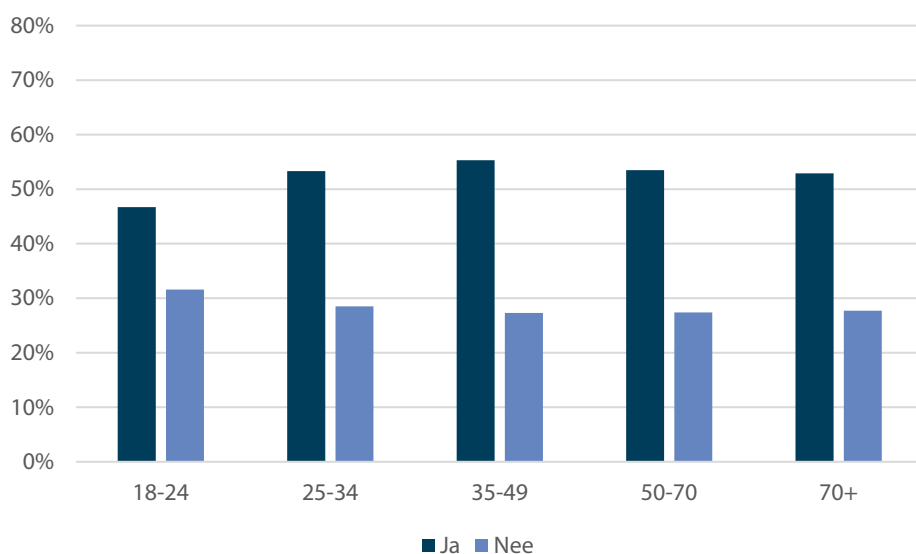
Wie steunt directe democratie?

In 2017 steunden vooral lager opgeleiden, jongeren, en mannen het referendum. In 2021 zien we vooral een opleidingseffect. Kijkend naar de invloed van politiek vertrouwen op steun voor referenda, laten de NRO data uit 2018 zien dat onder de respondenten met laag politiek vertrouwen de steun voor referenda zeer hoog is. Respondenten met hoog politiek vertrouwen zijn daarentegen gelijkmatiger verdeeld over voor en tegenstanders van referenda. Overigens hangt opleidingsniveau weer samen met politiek vertrouwen.

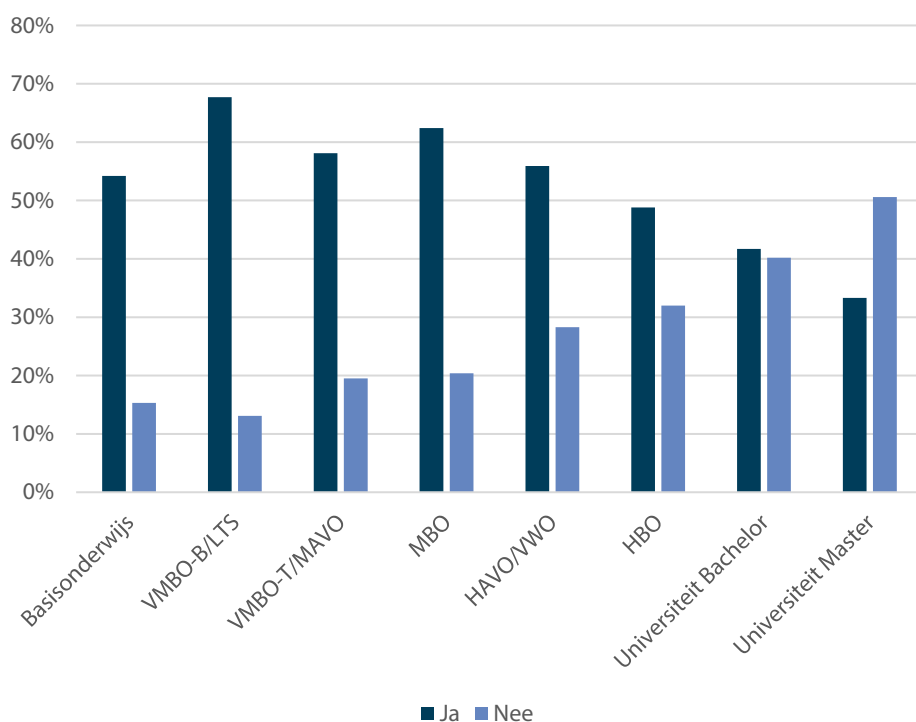
Figuur 3.6a Steun voor referenda en geslacht, bevolking van 18+, 2017 (in procenten)^a



Figuur 3.6b Steun voor referenda en leeftijd, bevolking van 18+, 2017 (in procenten)^a

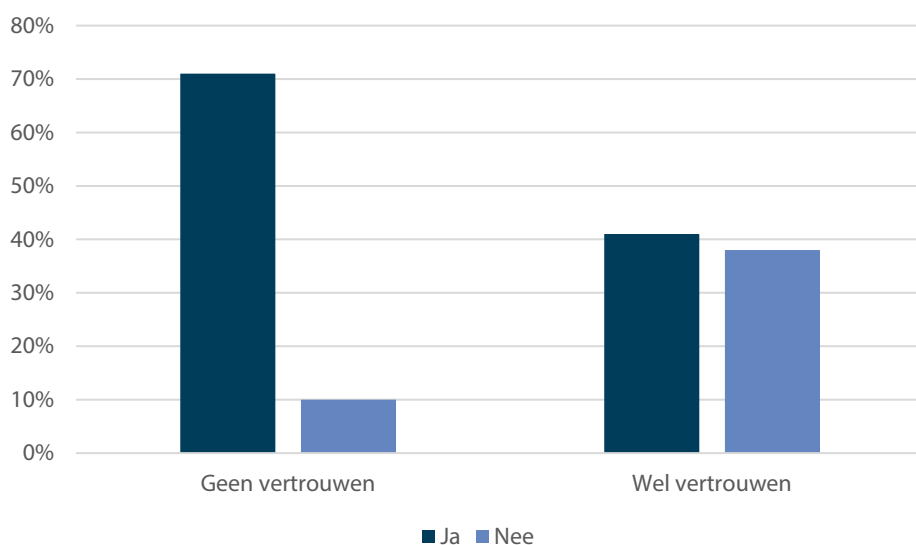


Figuur 3.6c Steun voor referenda en opleidingsniveau, bevolking van 18+, 2017 (in procenten)^a



a. We gebruiken de originele categorieën van het NKO, met waar relevant tussen haakjes wat er onder valt gegeven het Nederlandse onderwijsstelsel. De neutrale antwoordcategorie is niet weergegeven, vandaar dat de percentages niet optellen tot 100. Bron: SKON (NKO 2021)

Figuur 3.6d Steun voor referenda en politiek vertrouwen, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^b



b. De volledige vraagstelling luidt: Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum. De vraag heeft vijf antwoordopties, waarbij eens en helemaal eens samengevoegd zijn tot ja in de bovenstaande figuur, en oneens en helemaal oneens tot nee. De midden-categorie is niet weergegeven, wat verklaart waarom de cijfers niet optellen tot 100%. Politiek vertrouwen is gemeten als het vertrouwen van respondenten in het parlement, waarbij scores van 0 t/m 4 zijn gecodeerd als “geen vertrouwen” en scores van 6 t/m 10 als “wel vertrouwen”, en de score van 5 niet is weergegeven. De data zijn gewogen naar uitslag.

Bron: SKON (NRO 2018)

3.3 Eerste verkenning steun voor instrumenten van deliberatieve democratie

Naast de representatieve en de directe democratie is er zowel in de wetenschap als de samenleving steeds meer aandacht gekomen voor een derde democratiemodel, één gebaseerd op deliberatie. Bij directe democratie staat stemmen over een bepaald beleidsvoorstel centraal, in de deliberatieve democratie staat deliberatie centraal. ‘Deliberatie’ draait met name om een gesprek tussen burgers waarbij voorkeuren, waarden en belangen uitgewisseld worden (Mansbridge, 2015:27). Deliberatie vormt dan weer de basis van veel verschillende participatievormen, zoals de burgerjury, het burgerberaad en de burgertop. We spreken in deze paragraaf verder over de burgertop omwille van de consistentie met de vraagstelling in de survey die we gebruiken. Daar werd immers specifiek naar voorkeur inzake deze participatievorm gevraagd.

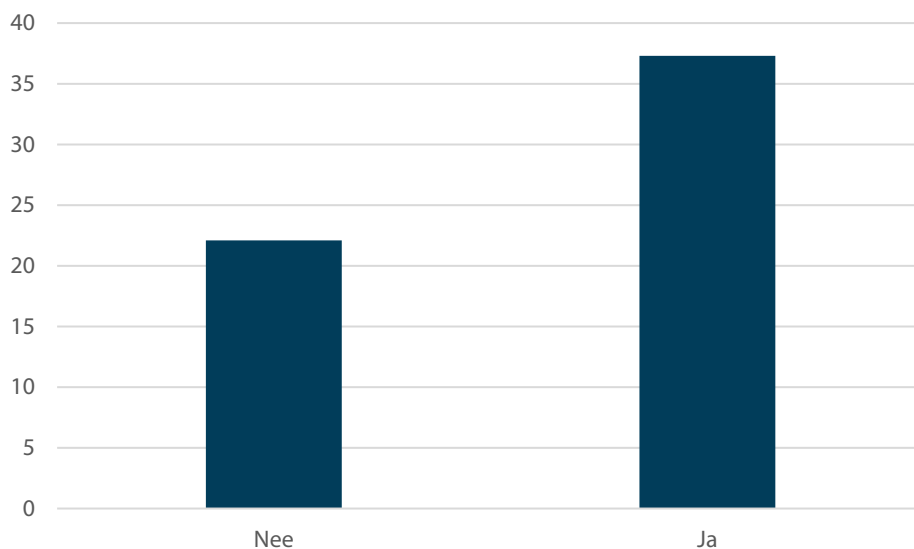
Steun voor een burgertop

In het Nationaal Referendumonderzoek (2018) werd de vraag gesteld in hoeverre mensen voor een instrument zoals een G1000 zijn. Hoewel de vraagstelling in heel summiere bewoording omschreef wat dat inhield is dit een vrij grove meting van steun voor burgerfora en deliberatie. Het geeft een eerste inzicht in de steun voor dergelijke instrumenten, maar niet meer dan dat. Er is duidelijk meer onderzoek nodig dat betere metingen gebruikt.



Als we dan kijken naar de antwoorden van de respondenten dan zien we dat het animo voor G1000s en burgertoppen vrij beperkt is: 37,3% van de respondenten is voor, 22% tegen. Wat daarbij vooral opvalt is het hoge aandeel 'neutrale respondenten', een indicatie dat ofwel het fenomeen mogelijk weinig bekend is, of dat mensen er geen duidelijke mening over hebben.

Figuur 3.7 Steun voor een burgertop, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^a



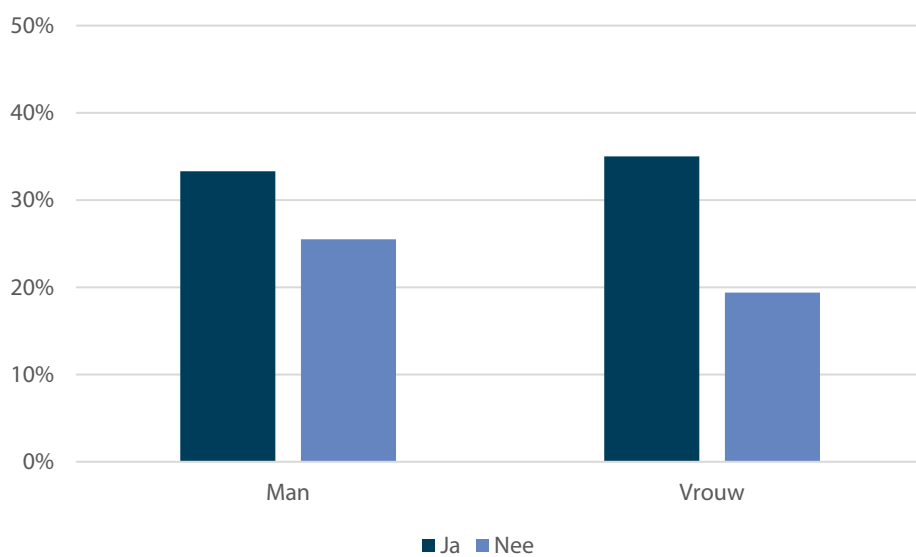
a. Volledige vraag: Belangrijke beslissingen kunnen het beste genomen worden door een groep burgers die alle standpunten hebben gehoord, zoals bijvoorbeeld in een G1000 burgertop (vijf antwoord categorieën). De neutrale antwoordcategorie is niet weergegeven, vandaar dat de percentages niet optellen tot 100.

Bron: SKON (NRO 2018)

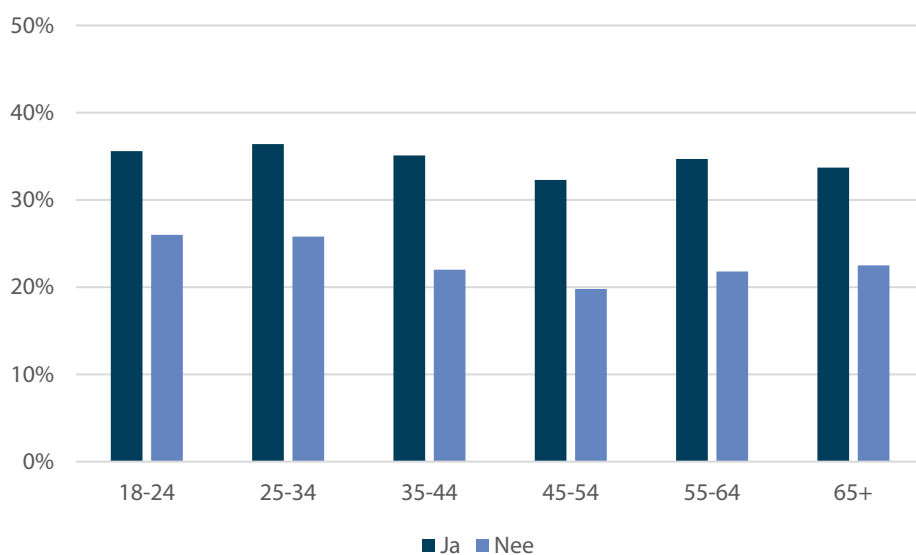
Wie steunt de burgertop?

Qua leeftijd en geslacht lijken er weinig verschillen merkbaar. Het blijkt echter wel dat met name hoger opgeleiden minder geneigd zijn om het idee van een burgertop te ondersteunen. Kijkend naar de samenhang van politiek vertrouwen met steun voor burgertoppen, zien we dat de verschillen tussen respondenten met laag en hoog politiek vertrouwen kleiner zijn dan bij steun voor referenda. Toch is ook hier onder respondenten met hoog politiek vertrouwen de steun voor burgerfora lager.

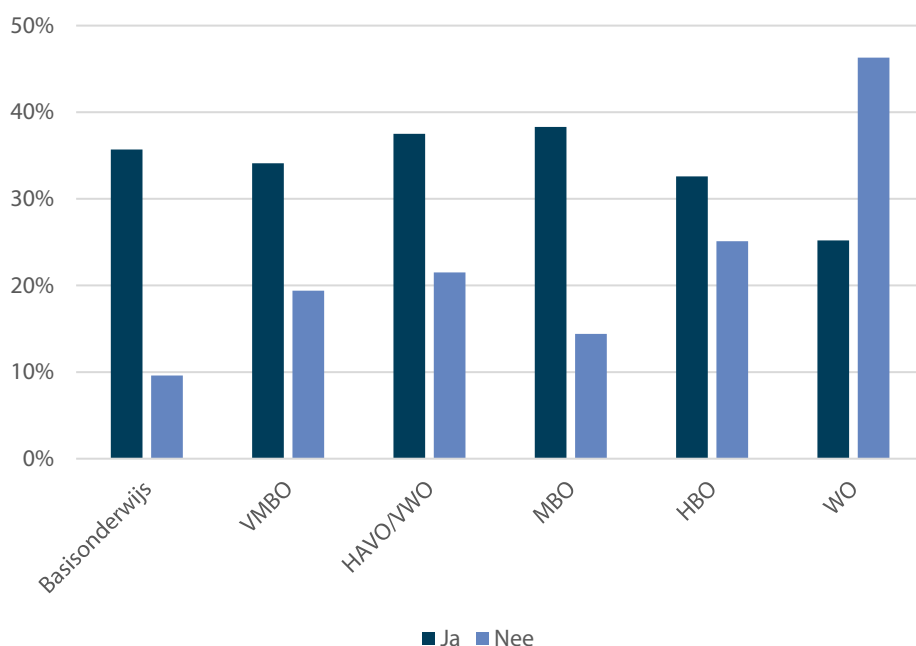
Figuur 3.8a Steun voor burgertop en geslacht, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^a



Figuur 3.8b Steun voor burgertop en leeftijd, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^a

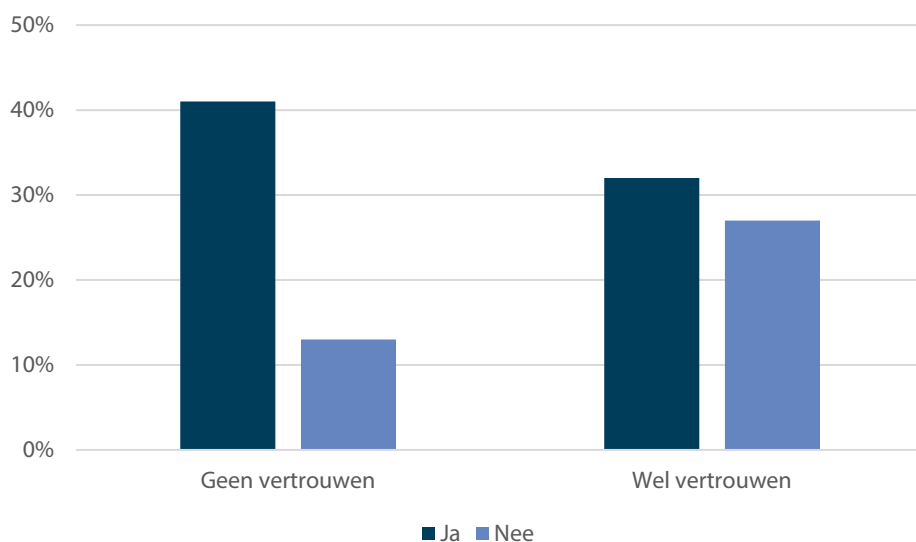


Figuur 3.8c Steun voor burgertop en opleidingsniveau, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^a



Bron: SKON (NRO 2018)

Figuur 3.8d Steun voor burgertop en politiek vertrouwen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2018 (in procenten)^a



a. Vertrouwen in de Tweede Kamer is hier gehercodeerd als "nee" wanneer respondenten 0 t/m 4 antwoordden, en als "ja" gecodeerd wanneer zij 6 t/m 10 antwoordden.

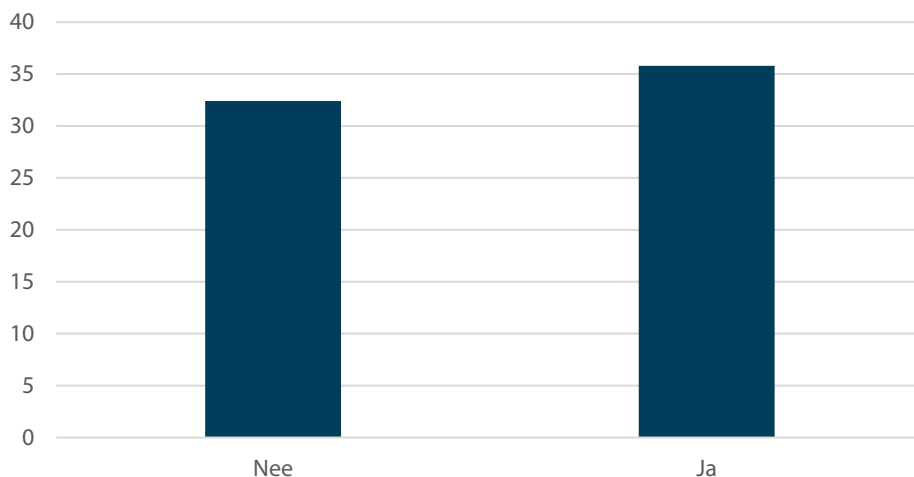
Bron: SKON (NRO 2018)

Steun voor de burgerbegroting

De steun voor burgerbegrotingen is vergelijkbaar met die voor burgertoppen: 36% van de respondenten is hier voorstander van. Ook hier geldt: vrij veel respondenten kozen voor de neutrale antwoord categorieën wat erop wijst dat het fenomeen mogelijk nog niet wijd bekend is, en/of dat respondenten er (nog) geen duidelijke mening over hebben. Dat is logisch, aangezien er slechts in een relatief beperkt aantal steden mee is

geëxperimenteerd (ook al gaat het ook om grote steden zoals Amsterdam en Den Haag). Als de burgerbegroting meer bekend wordt, is het ook zinvol om bijvoorbeeld te kijken of de hoogte van het beschikbare budget en de beslissingsruimte die burgers hebben een rol speelt in het oordeel van burgers over dit instrument. Op dit moment zou een dergelijke meer gedetailleerde studie wellicht vooral non-attitudes opleveren.

Figuur 3.9 Steun voor burgerbegrotingen, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^a



a. Volledige vraag: Burgers moeten zelf kunnen beslissen over een deel van het gemeentelijke budget, vijf antwoordcategorieën. De neutrale antwoordcategorie is niet weergegeven, vandaar dat de percentages niet optellen tot 100.

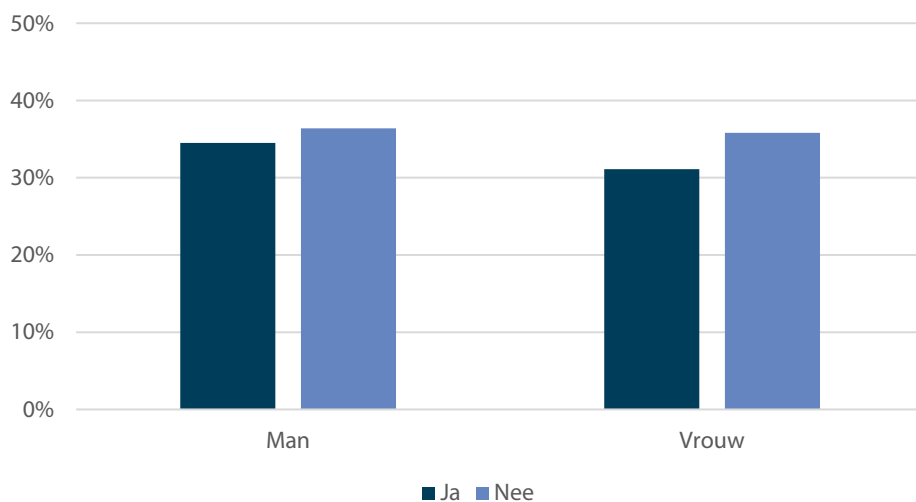
Bron: SKON (NRO 2018)

Wie steunt de burgerbegroting?

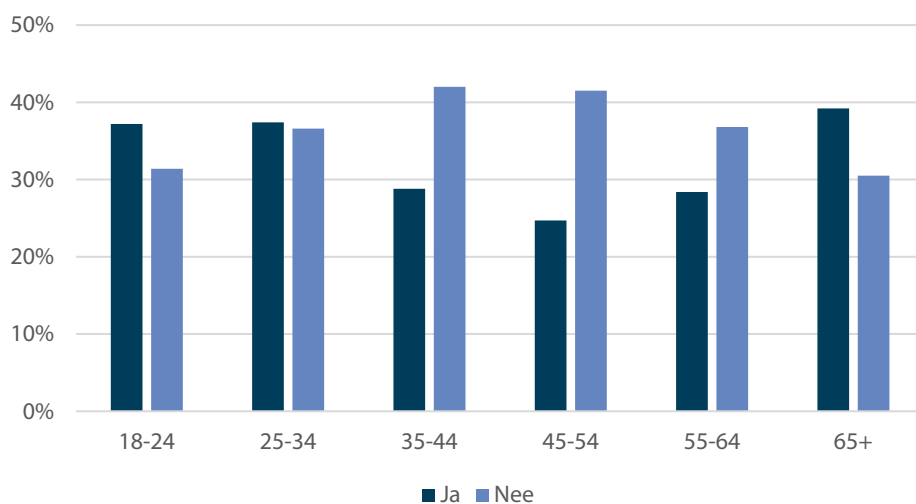
Een hoger opleidingsniveau betekent dat men minder voorstander is van burgerbegrotingen. Er is nauwelijks verschil tussen mannen en vrouwen. Jongeren en ouderen zijn minder voorstander van burgerbegrotingen. Een duidelijk verschil blijkt tussen respondenten met laag en hoog politiek vertrouwen. Waar respondenten met laag politiek vertrouwen in meerderheid voor burgerbegrotingen zijn, zijn respondenten met hoog politiek vertrouwen in meerderheid tegen.

Dit zijn natuurlijk simpele bi-variate analyses. Het blijft natuurlijk de vraag in hoeverre deze verbanden overeind blijven in complexere analyses waarbij meerdere factoren samen worden meegenomen. Dat is een vraag voor vervolgonderzoek.

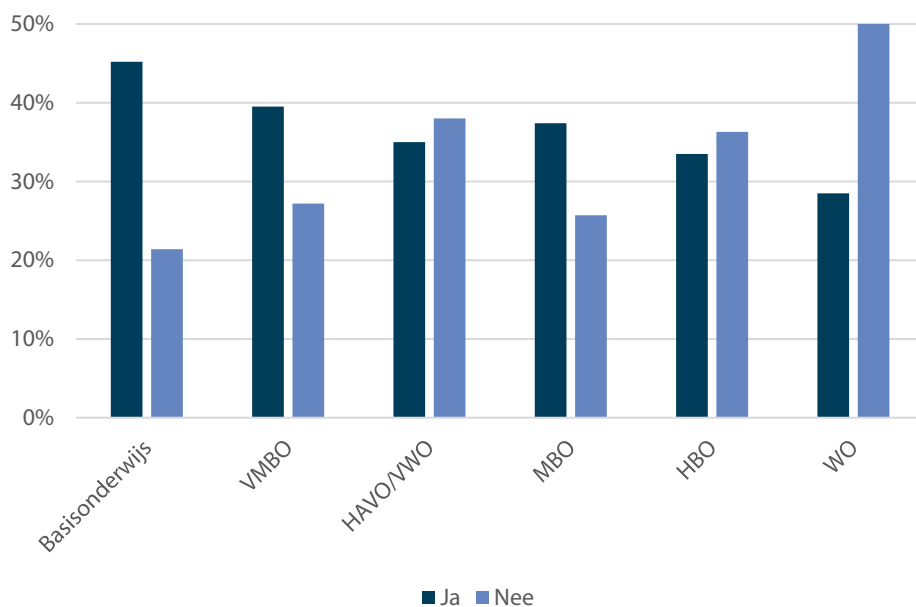
Figuur 3.10a Steun voor burgerbegrotingen en geslacht, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)



Figuur 3.10b Steun voor burgerbegrotingen en leeftijd, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)

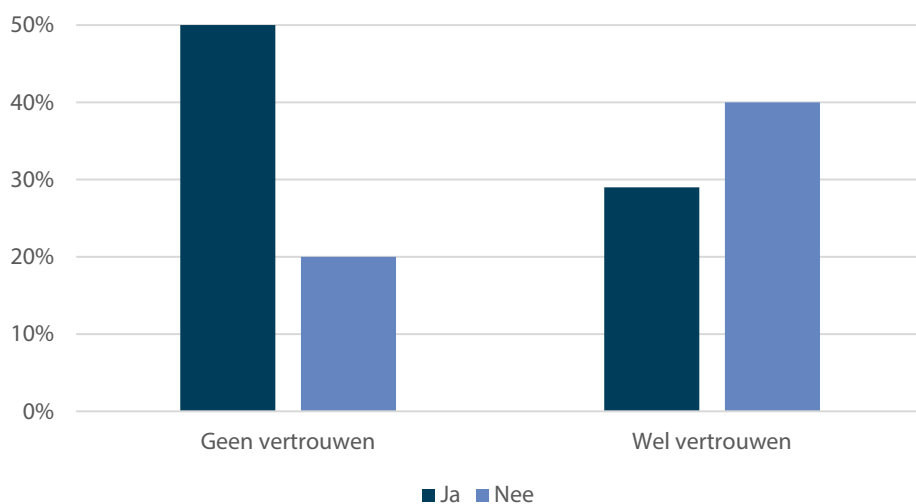


Figuur 3.10c Steun voor burgerbegrotingen en opleidingsniveau, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)



Bron: SKON (NRO 2018)

Figuur 3.10d Politiek vertrouwen en steun voor burgerbegrotingen,^a bevolking 18+, 2018 (in procenten)



a. Vertrouwen in de Tweede Kamer is hier gehercodeerd als "nee" wanneer respondenten 0 t/m 4 antwoordden, en als "ja" gecodeerd wanneer zij 6 t/m 10 antwoordden.

Bron: SKON (NRO 2018)

3.4 Wie participeert?

Een democratische vernieuwing steunen is één ding, eraan deelnemen is een ander. Zo zien we bijvoorbeeld dat lageropgeleiden veel meer dan hogeropgeleiden democratische vernieuwingen steunen. Toch weten we uit decennia onderzoek en ervaring dat het meestal juist hogeropgeleiden zijn die vaker participeren (zie ook



Rapport Staatscommissie Parlementair Stelsel). Hoewel het zeer lastig is om hierover data te verzamelen – je moet immers de participanten zelf gaan bevragen-, is er doorheen de jaren sporadisch onderzoek naar gedaan. Tabel 3.1 geeft een overzicht van welk soort burgers aanwezig was voor verschillende (types) democratische vernieuwingen.

Wat opvalt is dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende types democratische innovatie. Eigenlijk scoren alle types matig inzake opleidingsniveau, maar vooral Burgertoppen scoren zeer slecht en zien een enorme oververtegenwoordiging van hogeropgeleiden. Ook qua leeftijd is die vertekening er. Qua gelijke vertegenwoordiging van verschillende leeftijdsgroepen lijken burgerbegrotingen het goed te doen (al dient vermeld dat het maar om twee cases gaat). Qua opleidingsniveau zijn referenda representatiever qua opleidingsniveau en leeftijd. Burgerbegrotingen vallen tussen referenda en burgertoppen in.

Tabel 3.1 Opleidingsniveau en leeftijdsverdeling voor verschillende democratische vernieuwingen

		Hoogopgeleid (HBO/WO)	Leeftijd (50- plus)**
Verkiezing	2 ^e Kamer 2017	+/-35%	47%
Referendum	Oekraïne-referendum	35%	68%
	Wiv-referendum	40%	48%
Burgerbegroting	Burgerbegroting Duiven	52%	58%
	Burgerbegroting A'dam Oud-Oost	46%	51%
Burgertop	Flevotop	72%	78%
	G1000 Groningen	77%	55%
	G1000 Amersfoort	77%	60%
	G1000 Uden	57%	78%
	G1000 Kruiskamp	85%	27%
	Burgertop Amsterdam	75%	78%

* Hoogopgeleid in 2017 in Nederland: 28,6% ([CBS](#))

** 50+ in 2017 in Nederland: 39,2% ([CBS](#))

Bron: NKO 2017, NRO 2016, NRO 2018, Boogaard & Michels, 2016, Data verzameld door Kristof Jacobs

3.5 Conclusie: innovaties als aanvulling op de representatieve democratie

Het beeld dat opdoemt is dat democratische innovaties veelal worden gezien als een aanvulling op de representatieve democratie. Er is met name grote steun voor referenda en in mindere mate burgerbegrotingen. Vooral lageropgeleiden en respondenten met laag politiek vertrouwen lijken vernieuwingen te steunen. In de praktijk komen lageropgeleiden echter in mindere mate opdagen als er daadwerkelijk een burgerbegroting of burgertop plaatsvindt. Omgekeerd zijn hogeropgeleiden en respondenten met hoog politiek vertrouwen het vaakst tegenstanders van democratische vernieuwingen.



4. Slot: lessen voor democratische innovaties vanuit het perspectief van burgers

In deze notitie brachten we bestaande onderzoeksgegevens in kaart over hoe burgers in Nederland oordelen over het functioneren van de democratie en over mogelijke democratische innovaties, zoals referenda en burgertoppen. Er blijkt onder Nederlandse burgers grote steun te zijn voor democratie en ruime tevredenheid met het functioneren van de democratie. Het vertrouwen in instituties als parlement en regering ligt echter een stuk lager en fluctueert ook sterker door de tijd heen. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen bevolkingsgroepen: met name de verschillen tussen hoger en lager opgeleiden zijn groot. Als mensen gevraagd wordt om in hun eigen woorden aan te geven waarom zij wel of niet tevreden zijn met de democratie, komen een aantal zorgen telkens naar voren: dat politici niet luisteren naar gewone mensen, dat politici niet begrijpen wat er speelt, en dat zij te weinig gericht zijn op het algemeen belang. Veel mensen vinden dan ook dat burgers meer te zeggen zouden moeten hebben over belangrijke besluiten, maar hoe die inspraak moet worden vormgegeven is minder helder. Opvallend is hierbij dat de meeste mensen wel denken een goed beeld te hebben van de belangrijkste problemen, maar zelf niet denken een actieve rol in de politiek te kunnen vervullen. De vraag is dus of mensen alleen meer gehoord willen worden, of dat zij ook daadwerkelijk willen meepraten en meebeslissen? Een andere mogelijkheid is dat burgers tevreden zijn dat er tegenmacht wordt georganiseerd zonder dat men daar per se zelf bij wil zijn. Ook is het waarschijnlijk dat verschillende groepen burgers verschillende voorkeuren hebben: sommigen willen wel zelf meepraten, anderen niet.

Kijkend naar de steun voor democratische innovaties in Nederland, blijkt dat mensen democratische innovaties vooral zien als een aanvulling op en mogelijkheid tot verbetering van de representatieve democratie. Er is met name grote steun voor referenda en in mindere mate voor burgertoppen en burgerbegrotingen. Daarnaast lijkt een groot deel van de burgers (nog) niet bekend te zijn met burgertoppen en burgerbegrotingen. Nader onderzoek waarbij burgers meer informatie wordt gegeven over wat burgertoppen en burgerbegrotingen zijn, is dus belangrijk om beter te peilen wat het draagvlak is voor deze democratische innovaties.⁶ Opvallend is dat vooral lager opgeleiden en respondenten met laag politiek vertrouwen vernieuwingen lijken te steunen, wat suggereert dat democratische innovaties een potentieel belangrijke rol kunnen vervullen in het adresseren van de ontevredenheid met de politiek en de democratie onder deze groepen burgers. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijkervaring met democratische innovaties ook dat lager opgeleiden vaak in mindere meedoen als er een burgerbegroting of burgertop plaatsvindt.

Het doel van deze notitie was de vraagkant van democratische innovaties in kaart te brengen: welke problemen zijn er in de ogen van burgers met democratie en politiek en hoe kunnen democratische innovaties bijdragen aan het oplossen van die problemen?

⁶ Zie voor een start met zulk nader onderzoek, het rapport *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*, den Ridder et al., November 2021.



Helder is in ieder geval dat:

- Als democratische innovaties antwoord moeten kunnen geven op problemen vanuit burgerperspectief *deze innovaties een bijdrage moeten leveren aan het oplossen van de door burgers gesignaleerde problemen met democratie en politiek*, met name aan de gebrekkige responsiviteit van de politiek die in de ogen van veel mensen niet luistert en niet weet wat er speelt.
- *Het ontwerp van democratische innovaties rekening moet houden met wensen van burgers t.a.v. hoe zij willen meedoen*: als het gaat om wensen vanuit burgers zagen we dat een grote groep mensen meer inspraak willen bij belangrijke kwesties. Ze geven aan dat ze een goed beeld hebben van die belangrijke kwesties. Maar tegelijkertijd zien de meeste zichzelf geen actieve rol spelen in de politiek (en zien we in paragraaf 3 dat de daadwerkelijke participatie niet altijd hoog ligt). Die bevinding heeft gevolgen voor de opzet van democratische innovaties: a) het moet gaan over belangrijke kwesties, dingen die voor mensen zelf belangrijk zijn voor hun leven of voor Nederland als geheel en b) het is belangrijk om democratische innovaties zo in te richten dat zij toegankelijk zijn en aansluiten bij de participatie-bereidheid van burgers.
- *Het ontwerp van democratische innovaties rekening moet houden met verschillen tussen burgers*: het is goed mogelijk dat verschillende (groepen) burgers verschillende wensen en verwachtingen hebben t.a.v. democratie en politiek en hun rol daarin: sommigen willen wellicht alleen gehoord worden, anderen willen graag meepraten, en weer anderen willen meebeslissen. De motivatie van burgers om (meer) te willen participeren is ook belangrijk om nader te onderzoeken: een participatiewens die voortkomt uit onvrede vraagt mogelijk om andere oplossingen/innovaties dan een participatiewens die voortkomt uit meer betrokken willen zijn. De vraag is daarom hoe tegemoet kan worden gekomen aan de verschillende wensen die er onder burgers zijn, en tegelijkertijd wel politieke gelijkheid te waarborgen, zodat alle burgers mee kunnen doen en gelijke invloed kunnen uitoefenen, als zij dat willen.
- *Er aandacht moet zijn voor de rol van politici bij democratische innovaties*: de problemen die burgers signaleren in het huidige functioneren van de democratie gaan over problemen in de representatieve democratie. Een vraag is derhalve of het aanvullen van de representatieve democratie met democratische innovaties inderdaad helpt om deze problemen op te lossen, en op welke manier betrokkenheid van politici bij democratische innovaties kan helpen om de gesignaleerde problemen rond responsiviteit te verhelpen.



Literatuur

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen*.
- Aerts, R. (2009), *Het aanzien van de politiek. Geschiedenis van een functionele fictie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Boogaard, G., en A. Michels (2016), G1000. Ervaringen met burgertoppen. Boom bestuurskunde.
- College voor de Rechten van de mens (2018). Zolang we het maar eens zijn. Nederlanders over de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2016). Gedeelde waarden en een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2018). Lastige kwesties. Acht focusgroepen over representatie en niet-stemmen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J. den Ridder, E. Miltenburg en P. van Houwelingen (2020). Burgerperspectieven 2020|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Denters, B. en P. Geurts (1993). Aspects of political alienation: An exploration of their differential origins and effects. In: *Acta Politica* 28 (4): 445-469).
- Hendriks, F., K. van der Krieken, S. van Zuydam en M. Roelands (2015). *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jacobs, K., (2017). Referenda en andere institutionele hervormingen. In: Van der Meer, T.; Van der Kolk, H. en R. Rekker. *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*.
- Gunsteren, H. van en R. Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Mansbridge, J. (2015). "A minimalist definition of deliberation." In Heller, P. en Rao, V. (eds.) *Deliberation and development: Rethinking the role of voice and collective action in unequal societies*. Washington DC: The World Bank.
- Meer, T. van der, E. Steenvoorden en E. Ouattara (2020). Covid-19 en de rally rond de Nederlandse vlag. Vertrouwen in de politiek en angst voor besmetting ten tijde van de eerste golf (maart-mei 2020), via [https://coronapapers.nl/uploads/media_item/media_item/145/4/Van-der-Meer-Steenvoorden - Ouattara-COVID19-en-de-rally-rond-de-Nederlandse-vlag-1600890623.pdf](https://coronapapers.nl/uploads/media_item/media_item/145/4/Van-der-Meer-Steenvoorden_-_Ouattara-COVID19-en-de-rally-rond-de-Nederlandse-vlag-1600890623.pdf)
- Miltenburg, E., J. den Ridder, F. Wagemans en J. Schaper (2021). Burgerperspectieven 2021|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2020). Opvattingen over de vrijheid van meningsuiting. In: F. Demant, J. van Kooten, M. Olde Monnikhof en K. Putters (red.), *De stand van de vrijheid. Vrijheid in Nederland 75 jaar na de bevrijding*. Amsterdam/Den Haag: Nationaal Comité 4 en 5 mei/SCP.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.



- Thomassen J. (1994). Democratie in Nederland. In: J. van Holsteyn en B. Niemöller (red.), De Nederlandse kiezer 1994 (p. 85-95). Leiden: DSWO press.
- Tiemeijer, W. (2010). Het is maar wat je democratie noemt... In: H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.), Het gezicht van de publieke zaak (p. 205-240). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wonderen, R. van (2021). *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*, via [118046 Democratisch bewustzijn in-Nederland WEB.pdf \(verwey-jonker.nl\)](#)

