



REPRESENTATIE ALS *STANDING FOR* IN NEDERLAND

*Over de descriptieve representativiteit van oude
en nieuwe vertegenwoordigingen*

G.J. Zomer
Universiteit Leiden
Bachelorscriptie

S1231006
8213 woorden
J. Oversloot

Inleiding

“De representatieve democratie behoeft aanvulling met elementen van participatieve en/of directe democratie.”

– Raad voor het Openbaar Bestuur 2010: 9

Representatie en democratie zijn in deze tijd onlosmakelijk verbonden. Democratieën zoals die zich tegenwoordig manifesteren zijn representatieve democratieën en dit betekent dat burgers kiezen door wie zij zich vertegenwoordigd willen laten worden. Dit staat tegenover directe democratie en dit zorgt voor de nodige knelpunten.

Het lijkt erop dat er steeds meer kritiek op de huidige vormgeving van democratie ontstaat. Wanneer er onvrede groeit over hoe het systeem van representatie functioneert dan is dit een serieuze bedreiging voor de legitimiteit van het democratische systeem en daarom verdient dit aandacht. Deze onvrede leidt er ook toe dat diverse adviesorganen en gemobiliseerde burgers aangeven dat de representatieve democratie directer en participatiever zou moeten worden. Het is daarnaast ook het geval dat initiatieven en participatie vanuit burgers talrijk zijn en dus is een logische conclusie dat er iets mis met het systeem van vertegenwoordiging of dat dit in ieder geval aanvulling of verbetering behoeft.

In deze scriptie staat descriptieve representatie centraal en wordt aan de hand van Pitkin en andere representatieacademici duidelijk wat er met dit complexe concept bedoeld kan worden. Hierna zal ingegaan worden op de ontwikkelingen die hebben geleid tot meer aandacht voor en onvrede over het functioneren van descriptieve vertegenwoordigingen. Tot slot komen de diverse participatieve, lokale initiatieven die ontstaan zijn uit deze onvrede aan de orde. Centrale vraag in deze scriptie is:

Waarom neemt de aandacht voor het functioneren van descriptieve vertegenwoordiging toe?

Aan de hand van een kwalitatieve literatuurstudie zal een kader geschetst worden van de al aanwezige kennis. De maatschappelijke ontwikkelingen die beschreven worden kunnen op deze manier in een wetenschappelijke context geplaatst worden. Op het gebied van de moderne ontwikkelingen in onder andere lokale burgerparticipatie zal vooral gebruik gemaakt worden van onderzoeksrapporten van onder meer het SCP, Raad voor het Openbaar Bestuur en andere publicaties in opdracht van het ministerie van BZK.

Inhoudsopgave

	Pagina
Inleiding	1
Hoofdstuk 1. Theoretisch kader descriptieve representatie	3
<i>1.1 Representatietheorieën en democratie</i>	3
<i>1.2 Pitkins opvattingen over vertegenwoordiging</i>	4
<i>1.3 Descriptieve vertegenwoordiging</i>	5
<i>1.4 Veranderende tijd, veranderende representatie</i>	6
Hoofdstuk 2. Descriptieve vertegenwoordiging onder druk	7
<i>2.1 Kritieken en kloof</i>	7
<i>2.2 Veranderende samenleving, veranderende vertegenwoordiging?</i>	8
<i>2.2.1 Immigratie</i>	8
<i>2.2.2 De-ideologisering</i>	8
<i>2.2.3 Vrouwenemancipatie</i>	9
<i>2.2.4 Politieke partijen</i>	9
<i>2.2.5 Lokale representativiteit</i>	10
<i>2.3 Conclusie</i>	11
Hoofdstuk 3. Gedemocratiseerde democratie en haar representativiteit	12
<i>3.1 Burgerinitiatieven en hun achtergronden</i>	12
<i>3.1.1 Diversiteit aan initiatieven</i>	12
<i>3.1.2 Algemene uitgangspunten</i>	13
<i>3.1.3 Geschiedenis in Nederland</i>	13
<i>3.2 Knelpunten</i>	14
<i>3.2.1 Loting en opkomst</i>	14
<i>3.2.2 Diversiteit</i>	15
<i>3.3 Uitdagingen</i>	16
<i>3.4 Conclusie</i>	16
Conclusie	18
Bibliografie	19
Bijlage I	21

Hoofdstuk 1. Theoretisch kader descriptieve representatie

“[Representative democracy is] a sorry substitute for the real thing.”

– Robert Dahl

Pitkin maakt in haar boek *The Concept Of Representation* (1967) duidelijk hoe complex het begrip representatie is. Ze geeft geen eenduidige definitie van dit concept maar maakt juist duidelijk dat de betekenis van het begrip afhangt van de manier waarop het gebruikt wordt. Het is dus altijd belangrijk bij studies naar representatie om voor ogen te houden over welk soort representatie men spreekt. In dit hoofdstuk zal het onderscheid dat Pitkin maakt uitgelegd worden, om vervolgens te focussen op de descriptieve representatie en zo een breed theoretisch kader te schetsen.

1.1 Representatietheorieën en democratie

Om Pitkin's bijdrage aan de theorieën over representatie op waarde te kunnen schatten is een korte analyse van enkele theoretici op dit terrein van de politicologie nodig. De relatie tussen representatie en democratie is namelijk complex.

Er zijn historisch gezien veel geluiden gehoord die erop wijzen dat representatie en representatieve instituties tegenover democratie staan, met als verdediging dat klassieke noties van democratie meer gericht waren op zelfbestuur van het volk dan op een representatief bestuur (Dahl 1989; Barber 1984; Manin 1997¹). Met andere woorden, representatieve instituties (zoals verkiezingen) die tegenwoordig als democratisch gezien worden lijken maar erg weinig op het klassieke democratische ideaal. Dit contrast tussen representatieve democratieën en directe democratieën benadrukt ook Rousseau die de tegenstelling beschrijft tussen een vrij volk dat zichzelf zou regeren en een volk dat een vertegenwoordiging verkiest om wetten te maken. Rousseau stond sceptisch tegen representatieve regeringen en bestempelde dit systeem zelf als een vorm van slavernij. Een verkozen soevereine vertegenwoordiging zou wetgeving maken over onderwerpen waar het volk niet eens over heeft nagedacht en de algemene wil zou ondermijnd worden. Hiermee ging hij in tegen de opvattingen van Hobbes. Hobbes stond positiever tegenover representatieve democratieën en zag een vertegenwoordiger als een persoon die de autoriteit heeft gekregen om te regeren en hierdoor meer rechten en verantwoordelijkheden krijgt. Hobbes gaat verder in op hoe een vertegenwoordiger ‘in naam van’ een vertegenwoordigde handelt. In tegenstelling tot Rousseau beweert Hobbes juist dat een soevereine, geautoriseerde vertegenwoordiger de wil van alle individuele burgers als het ware centraliseert in zijn eigen wil. Hobbes benadrukt dus de autorisatie die plaatsvindt van vertegenwoordigde naar vertegenwoordiger waardoor er één legitieme en fictionele soeverein ontstaat die één volk als geheel (een unie van meerderen) representeert. Mill is eveneens positief over representatieve democratieën en accentueert de essentiële rol van politieke participatie om zo alle burgers deel te laten hebben in de soevereiniteit van het volk. En juist omdat het niet altijd mogelijk is om iedereen te laten deelnemen is een representatieve democratie waar vertegenwoordigers dan die belangen verdedigen volgens hem de perfecte staatsvorm (2008 (1861): 256).

Een volgende vraag is welke rol een vertegenwoordiger zou moeten aannemen ten opzichte van de vertegenwoordigde. Het onderscheid tussen *delegate* en *trustee* maakt dit duidelijk. Een *delegate* is

¹ Manin begon zijn baanbrekende boek *The Principles of Representative Government* (1995) zelfs zo: “De hedendaagse democratieën komen voort uit een regeringsvorm die de stichters tegenover de democratie stelden”.

een vertegenwoordiger die simpelweg de voorkeuren van zijn kiezers moet articuleren en najagen waar een *trustee* het mandaat van zijn kiezers gebruikt om autonoom te handelen en zelf in te schatten welke belangen hij wil najagen. Burke was aanhanger van het *trustee*-model en omschreef een vertegenwoordiging als een deliberatieve vergadering waar men zich richt op het algemene belang: "Wanneer iemand uit Bristol verkozen wordt zit deze niet als lid van Bristol maar als lid van het Parlement in de vertegenwoordiging".² Madison benadrukt juist de diversiteit aan belangen in tegenstelling tot één algemeen belang en wanneer een persoon wordt vertegenwoordigd gaat het om het vertegenwoordigen van zijn belangen: een vertegenwoordiger als *delegate* dus (Pitkin 1967: 192). Uit deze geschiedenis blijkt hoe complex het begrip representatie is en welke paradoxen er bestaan. Pitkin probeert orde in de chaos te scheppen.

1.2 Pitkins vier opvattingen over vertegenwoordiging

Allereerst maakt Pitkin duidelijk dat het belangrijk is om over de invulling van het concept representatie na te denken omdat het concept vaak wordt verbonden aan democratie, vrijheid en recht. Toch is er weinig overeenstemming over wat representatie precies betekent en spreekt de ene definitie de andere al snel tegen. Pitkin stelt dat de verschillende theoretici elkaar vaak tegenspreken omdat ze het over verschillende soorten representatie hebben en ze waagt zich hierom aan een herdefinitie door een nieuwe conceptuele analyse. Als basisdefinitie omschrijft zij representatie als een opnieuw aanwezig maken is van iets afwezig (*re-present*) en aan de hand van deze uitleg kan ze verder ingaan op de verschillende opvattingen die in verschillende contexten worden gebruikt. Ze probeert als het ware een nieuw raamwerk op te stellen door elke opvatting over representatie in een passende context te plaatsen om vervolgens bepaalde implicaties voor de definitie te omschrijven. Ze kijkt naar hoe het woord *representatie* gebruikt wordt en hanteert dus een linguïstische benadering. Op basis van deze uitgangspunten onderscheidt zij vier vormen van vertegenwoordiging.

Als eerste beschrijft zij formalistische representatie. Deze gaat uit een autorisatie die de vertegenwoordigde de vertegenwoordiger geeft. De vertegenwoordiger krijgt zo van de vertegenwoordigde het recht te handelen. Deze vorm van representatie richt zich op de formaliteiten van de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde en beschrijft de transactie die plaatsvindt voor het echte vertegenwoordigen begint. Hoe vindt deze delegatie van autoriteit naar de vertegenwoordiger plaats? Naast deze processen waarbij de vertegenwoordiger de macht overgedragen krijgt (autorisatie) staat ook de *accountability* centraal. Hierbij gaat het om hoe kiezers hun vertegenwoordiger kunnen straffen wanneer deze niet responsief genoeg is. Vertegenwoordiging gaat op deze manier vooral over hoe vertegenwoordigers ook daadwerkelijk verantwoordelijk gehouden kunnen worden door de vertegenwoordigden (1967: 38-59).

Symbolische vertegenwoordiging beschrijft de manier waarop vertegenwoordigers hun vertegenwoordigden representeren als de manier waarop symbolen bepaalde zaken vertegenwoordigen. Politieke representatie wordt zo in een context geplaatst van bepaalde symbolen zoals een vlag of staatshoofd die bepaalde zaken zoals de natie representeren. Het gaat dus om hoe het symbool (de vertegenwoordiger) bepaalde gedachten, overtuigingen en gevoelens oproept waar de vertegenwoordigde zich in kan vinden. Op wat voor manier staat de vertegenwoordiger voor zijn kiezer en hoe beoordeelt de kiezer deze relatie? (1967: 92-111)

Pitkin beschrijft hiernaast nog de substantieve representatie. Deze richt zich op representatie als een *acting for*, oftewel op de activiteiten namens en in het belang van iemand anders. Centraal staat dan

² Uit Burke's *Speech to the Electors of Bristol*.

de inhoud van de beleidsvorming en in welke mate vertegenwoordigers standpunten verdedigen waar hun kiezers voor staan. Hierbij gaat het dus met name om wat de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde oplevert aan beleidsoutput. Responsiviteit van de vertegenwoordiger naar de vertegenwoordigden is een belangrijk aspect van substantieve representatie, wat ook tot uiting komt in de definitie die zij later in haar boek geeft: “Representing (...) means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them.” (1967: 209).

1.3 Descriptieve vertegenwoordiging

Waarin onderscheidt descriptieve vertegenwoordiging zich van de zojuist behandelde representatievormen (formalistisch, symbolisch en substantief)? Het belangrijkste element van descriptieve vertegenwoordiging is de mate van gelijkheid tussen vertegenwoordiging en de te vertegenwoordigen groep.³ Het gaat erom dat een vertegenwoordiging zo wordt samengesteld dat de compositie een goede reflectie of microkosmos is van de hele natie wat betreft kenmerken als geslacht, etniciteit, opleiding, sociaaleconomische positie, religie etc. Deze benadering bekijkt representatie vanuit een ander perspectief dan substantieve vertegenwoordiging en richt zich juist op het *standing for* (1967: 61). Net zoals een schilderij het afwezige ding visueel presenteert zo moeten ook de kenmerken van een vertegenwoordiging corresponderen met het afwezige (de vertegenwoordigden). Descriptieve vertegenwoordiging gaat dus over de samenstelling van een vertegenwoordiging, en niet om welke taken zij heeft in het beleidvormingsproces zelf. Vertegenwoordigingen moeten zich vooral bezig houden met het pure afspiegelen, delibereren en het bekritisieren van de regering en zich niet richten op het besturen (1967: 63). Mill ziet een vertegenwoordiging in dit verband als een arena waarin elke opinie in een natie in ‘het volle licht’ naar voren gebracht kan worden (2008 (1861): 282).

Het benaderen van representatie als een streven naar een hoge mate van gelijkheid kent een aantal voordelen. Descriptieve vertegenwoordiging richt zich namelijk sterk op de inclusie van alle geluiden en overtuigingen van alle aanwezige groepen in een samenleving. Een descriptieve vertegenwoordiger die afkomstig is vanuit een minderheid zelf zou namelijk beter de belangen van deze minderheid kunnen articuleren en kunnen rekenen op meer vertrouwen van deze groep, zo betoogde Mansbridge (2009: 654). De literatuur over descriptieve vertegenwoordiging richt zich dus vaak op bepaalde benadeelde, gemarginaliseerde en uitgesloten minderheden die baat zouden hebben bij descriptieve vertegenwoordigers. Zo zijn er ook veel feministische studies die gericht zijn op de ondervertegenwoordiging van vrouwen. Descriptieve vertegenwoordigers kunnen dus idealiter bepaalde belangen van een benadeelde groep duidelijk articuleren en zo tegelijkertijd de kwaliteit van de deliberatie in een vertegenwoordiging verhogen. Wanneer alle geluiden en ideeën uit een samenleving aanwezig zijn en worden gehoord in een vertegenwoordiging kan er een kwalitatieve uitwisseling van argumenten plaatsvinden en deliberatie is dan ook een cruciaal aspect van het descriptieve *standing for*. Phillips maakt met haar *politics of presence* ook duidelijk dat belangen van groepen het best geïntegreerd kunnen worden in de deliberatie en het vormen van beleid wanneer er ook een vertegenwoordiger van deze groep aanwezig is. Hier mee duidt zij de relatie tussen descriptieve en substantieve vertegenwoordiging – het een volgt als het ware uit het ander (Phillips 1995).

Niettemin worden er ook kanttekeningen geplaatst bij descriptieve vertegenwoordiging. Pitkin stelt zelf al dat perfecte afspiegeling onmogelijk is. Zelfs een perfecte replica of een perfect schilderij

³ Het begrip descriptieve vertegenwoordiging is oorspronkelijk geïntroduceerd door Griffiths, Phillips en Wollheim (1960): “This sense of representation, in which one person represents another by being sufficiently like him.”

dupliceert niet elke karakteristiek van het origineel, en dat geldt ook voor politieke representatie (p. 87). Daarnaast is een volgende vraag welke karakteristieken van een bevolking dan precies gerepresenteerd moeten worden (p. 87). Welke kenmerken van burgers zijn politiek relevant? Perfecte descriptieve afspiegelingen worden hierom meer als een na te streven doel gezien. Ook al is een perfecte afspiegeling onmogelijk, het blijft belangrijk om een zo accuraat mogelijke spiegel na te jagen, aangezien een nauwkeurigere afspiegeling ook nauwkeurigere informatie over de opvattingen van de vertegenwoordigden oplevert. Andere kritieken richten zich op de assumptie dat gelijkenis qua karakteristieken ook representatief politiek gedrag oplevert. Bovendien, is het wel goed dat een dwaas een dwaas vertegenwoordigt als dit ook tot dwaas politiek gedrag leidt (p. 89)? Tot slot is descriptieve vertegenwoordiging erg beperkt in het behandelen van de activiteit van het representeren. Deze activiteit beperkt zich tot 'maken van representaties', oftewel het geven van informatie van de groep die wordt vertegenwoordigd. Hoe representatieve wetgeving zich voltrekt, hoe er consensus wordt bereikt en hoe beleid wordt gevormd ('*governing*') blijft onduidelijk. Kortom, representeren blijft beperkt tot het "being typical or resembling" (p. 90).

1.4 Veranderende tijd, veranderende representatie

Het terrein van de politicologie dat zich bezig houdt met representatie staat niet stil. Diverse politieke ontwikkelingen hebben zowel conceptuele als praktische implicaties voor het begrip representativiteit opgeleverd. Wat zijn die ontwikkelingen, waar zijn huidige studies op gericht en hoe probeert men een nog helderder beeld van vertegenwoordiging te krijgen?

Zo zijn internationale, transnationale en niet-gouvernementele actoren van steeds groter belang geworden in het maken van overheidsbeleid. Representatie overstijgt steeds vaker het nationale niveau van verkozen vertegenwoordigers en hierdoor is vertegenwoordiging *an sich* langs meer (internationale) lijnen gaan lopen en dit maakt het een complexer begrip. Habermas legt uit dat een *principal-agent* relatie ingewikkelder wordt in een tijd waar nieuwe partijen, belangengroepen en corporatistische organisaties de agenda vormen en waar er meer ruimte is weggelegd voor publieke sferen, *civil society* en de media (1989 (1962)). Steeds meer studies richten zich op het aspect van *accountability* aangezien de ondoorzichtigere structuren van representatie het moeilijker maken om vertegenwoordigers ter verantwoording te roepen. Grant en Keohane brengen dit onder de aandacht en komen met nieuwe ideeën ter versterking van de *accountability* (2005: 41). Dit veranderende politieke landschap brengt duidelijke uitdagingen met zich mee. Urbinati en Warren beschrijven dat de kritieken op de tegenwoordige representatieve democratieën zich richten op het institutionele karakter dat achter is gebleven is bij de tijd – zo wordt er vaak gewezen naar de uitgeholde rol van het volk, een oligarchische degeneratie en het failliet van de electorale democratie (2008: 405-406). Om het representatief-democratische ideaal van volledige sociale inclusie te benaderen in een veranderend politiek leven zijn er nieuwe vormen van vertegenwoordiging nodig, zoals directere, zelf-geautoriseerde burgervertegenwoordigers naast de formele vertegenwoordigers. Meermaals staat ook in de literatuur het electorale aspect van vertegenwoordiging onder druk. Het concept representatieve democratie wordt breder gezien dan alleen electorale wetgevingen. Er ontstaat meer ruimte voor representatie door burgers zelf in een open deliberatieve samenleving waarin zij altijd de legitieme claim hebben om zelf een groep of opvatting te vertegenwoordigen (Saward 2008: 1008). Zo ontstaan er als het ware expressieve, deliberatieve vormen van zelf-representatie – een paradoxaal begrip.

Deze ontwikkelingen maken politieke representatie eens te meer een concept dat aandacht verdient. Elk stapje in de richting naar een completer beeld van dit concept levert nieuwe onderzoeksgebieden op. Des te meer omdat dit onderwerp niet meer alleen op de wetenschappelijke agenda staat maar ook meer een onderwerp binnen het publieke debat is geworden.

Hoofdstuk 2. Descriptieve vertegenwoordiging onder druk

“Our representatives aren’t representing us.”

– Occupy

Nu er een theoretisch kader is geschetst kunnen de huidige maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van representatie in een duidelijke context geplaatst worden. Wat namelijk blijkt uit diverse maatschappelijke ontwikkelingen en recente fenomenen is dat de representatieve democratie steeds meer onder de aandacht is gekomen van zowel burgers, wetenschappers als politici. Saward beschrijft al dat er een herbezinning nodig is op het gebied van representatie, omdat er bezorgdheid is over het functioneren: in onder andere Westerse democratieën neemt de politieke affectie van burgers af, opkomstcijfers dalen, politieke leiders krijgen te maken met cynisme en wantrouwen en veel minderheden hebben het gevoel dat ze niet behoorlijk vertegenwoordigd worden (2008: 1000). Ook Van Reybrouck spreekt van een democratisch vermoeidheidssyndroom en constateert dat het geloof in de democratie verdwijnt. Het is evident dat dergelijke ontwikkelingen problematisch zijn voor het draagvlak en de legitimiteit van representatieve democratieën. Erg relevant is dus de vraag waar deze onvrede uit ontstaat en waar de kritieken zich op richten. In dit hoofdstuk wordt allereerst kort ingeleid waar deze onvrede uit blijkt en vervolgens welke maatschappelijke factoren hieraan hebben bijgedragen, om zo als het ware tot een goede diagnose van de problemen te komen.

2.1 Kritieken en kloof

Het is allereerst goed om onderscheid te maken tussen verschillende kritieken gericht op de representatieve democratie. Het soort kritiek dat hier behandeld wordt is de kritiek en onvrede over hoe het gesteld is met de descriptiviteit van de vertegenwoordiging, dat wil zeggen de ontevredenheid over de mate van afspiegeling. Onvrede over de democratie *an sich*, een bepaald kabinet(sbeleid) of individuele politici is ook relevant, maar wordt niet behandeld. Het is dus van belang om de argumenten die erop wijzen dat er iets schort aan de descriptiviteit op te sporen en te analyseren.

“Our representatives aren’t representing us.” (Reybrouck 2013: 33) Deze quote van de Occupiers in New York maakt goed duidelijk waar de onvrede van Occupy en diverse soortgelijke bewegingen zich onder andere op richtte. Occupy en andere bewegingen in onder andere Egypte, Spanje en Griekenland hadden niet alleen economische motieven om in opstand te komen, maar ook de kritiek op de representatieve democratie was een drijfveer gezien hun antiparlementaristische opvattingen en organisatievormen (Reybrouck 2013: 34). Ontevredenheid over de huidige parlementaire structuren is ook terug te vinden bij de opkomst van de Piratenpartijen die de representatieve democratie wilden verrijken met directere vormen van democratie. De G500 in Nederland kwam op voor de te geringe inspraak van jongeren in politieke partijen terwijl de Italiaanse Vijf Sterrenbeweging een betere afspiegeling van het parlement voorstond door meer ruimte voor gewone burgers te creëren (Reybrouck 2013: 39). Ook de invoering van de Referendumwet in Nederland en het gehouden referendum in april 2016 getuigt van het niet kunnen beantwoorden van een vertegenwoordiging aan de ‘democratische’ wensen van de burger. Oplossingen worden meer en meer gezocht buiten parlementen om. De veelbesproken kwalificatie van de Nederlandse Tweede Kamer als nepparlement door Wilders maakt eveneens duidelijk dat er anti-parlementaire sentimenten aanwezig zijn in de samenleving. Al met al zijn dit diverse ontwikkelingen die aangeven

dat er íets mis is met de huidige parlementaire vertegenwoordigingsstructuren. Een belangrijke vervolgvraag is welke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hieraan hebben bijgedragen. Er zal gekeken worden naar hoe dit bredere verschijnsel zich manifesteert in Nederland. In Nederland zijn er namelijk enkele factoren aan te wijzen en dat maakt deze casus zowel interessant als relevant. Zo wordt er steeds vaker gesproken over een kloof tussen kiezer en gekozene: zowel tweederde van de Nederlandse bevolking als van de Tweede Kamer zegt een kloof waar te nemen⁴, en dit zegt iets over de staat van de descriptieve vertegenwoordiging.⁵

2.2 Veranderende samenleving, veranderende vertegenwoordiging?

Democratische samenlevingen zijn geen stilstaande entiteiten. Integendeel, er zijn talloze factoren waaruit de dynamiek van maatschappijen blijkt. Deze beïnvloeden het beeld ten opzichte van bestuur en democratie en hebben belangrijke implicaties voor opvattingen over descriptieve vertegenwoordiging. De vraag welke ontwikkelingen in Nederland deze opvattingen hebben beïnvloed staat hier centraal.

2.2.1 Immigratie

Allereerst is er de massa-immigratie die heeft geleid tot meer etnische en religieuze minderheden. Toch lijkt de landelijke politiek deze ontwikkeling redelijk te kunnen bijbenen, zo blijkt uit cijfers over het percentage niet-westerse allochtonen in de samenleving (11,2%) en het percentage niet-westerse allochtonen in de Tweede Kamer (11,3%) in 2010 (Prodemos 2010: 9). In datzelfde jaar was het percentage gemeenteraadsleden van niet-westerse afkomst slechts 3%. De focus van de onvrede over de vermeende gebrekkige descriptiviteit lijkt zich dus vooral te richten op het lokale niveau zoals wel vaker blijkt.

2.2.2 De-ideologisering

Ook op het gebied van ideologie heeft de tijd niet stil gestaan. Sinds de ontzuiling is er geen sprake meer van duidelijke afgebakende, ideologisch onderscheidbare niches in de samenleving en dit maakt het lastiger een duidelijke afspiegeling in een parlement te vormen. Scheidslijnen als klasse en religie verdwenen steeds meer en veel meer ging het in de politiek over issues in plaats van ideologieën (Erk e.a. 2013: 200). Wat maakt dit uit voor descriptieve vertegenwoordiging? Er zijn in zowel vertegenwoordiging als samenleving geen duidelijke ideologische groepen meer waardoor er ook minder ideologische congruentie kan bestaan tussen beiden. Met deze ontwikkeling van ideologisch naar pragmatisch verdwijnt er dus een factor (ideologie) die zowel vertegenwoordiging als samenleving structureert in afgebakende groepen. Zo stellen Andeweg en Thomassen dat een geïndividualiseerde (ontzuilde) massa zich moeilijker laat afspiegelen, helemaal in een vertegenwoordiging die sterk gericht is op afspiegelen en consensus zoals in Nederland (2011: 25), of zoals de Beus stelde: "Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen." (2001). Er is dus sprake van een heterogenere samenleving en Stoll benadrukt al dat vanuit het descriptieve ideaal een toename van sociale heterogeniteit ook de sociaaldemografische karakteristieken van politici zou moeten veranderen (2013: 244). Het is echter maar de vraag of de politiek gelijke tred heeft kunnen houden met deze maatschappelijke ontwikkelingen. Het tegendeel lijkt waar, want al in 1983 stelde Van den Berg dat het parlement van

⁴ Nationaal Kiezersonderzoek 2006, parlementsonderzoek 2006.

⁵ Terecht maken van Gunsteren en Andeweg (1994) wel duidelijk dat er voorzichtigheid is geboden bij het gebruiken het begrip 'kloof'. Want of deze aanwezig is, wat deze precies inhoudt en wat eventuele remedies zijn blijken precare vragen. De vraag is of de aanwezigheid van het kloofdenken in het politieke discours ook een aanwezigheid van een kloof in de politieke realiteit betekent.

een “vertegenwoordiging van de georganiseerde samenleving” naar een “werkplaats van beroepspolitic” is veranderd⁶. Samenvattend, hoe burgers de werkelijkheid ervaren vindt te weinig aansluiting bij hoe vertegenwoordigingen handelen, namelijk te veel alsof de samenleving nog is opgebouwd volgens verticale, hiërarchische machtsstructuren in een tijd van horizontalisering en gefragmenteerde waardenpatronen (Rob 2010: 7).

2.2.3 Vrouwenemancipatie

Ook de toegenomen emancipatie van vrouwen speelt een rol. Veel (feministische) studies richten zich dan ook op de scheve verhoudingen en ongelijke invloed tussen geslachten in vertegenwoordigingen. De afspiegeling van vrouwen in het parlement laat in Nederland te wensen over. Ook al is er in veel democratieën, ook in Nederland, een trend naar een hoger percentage vrouwen in parlementen; een gelijke verhouding is nog ver weg. Wederom valt op hoe met name op lokale schaal vrouwen ondervertegenwoordigd zijn: slechts 28% van de gemeenteraadsleden is van het vrouwelijke geslacht tegenover 38% in de Tweede Kamer in 2016. Deze verhouding is wellicht een goede afspiegeling op het gebied van arbeidsuren maar toch is er vaak een roep te horen om meer vrouwen in de politiek, omdat dit een betere afspiegeling van de samenleving zou bereiken. Aan deze maatschappelijke vraag is te weinig beantwoord. Een fundamenteel onderliggend aspect van deze maatschappelijke veranderingen is dat het toegenomen opleidingsniveau en de emancipatie leidt tot het niet langer als vanzelfsprekend aanvaarden van officiële gezagsposities zoals vertegenwoordigers (Andeweg & Thomassen 2011: 25) en een roep naar meer mogelijkheden om maatschappelijk en politiek te participeren. De ondervertegenwoordiging van vrouwen is hierin een belangrijke factor.

2.2.4 Politieke partijen

Ook de verandering van politieke partijen is een niet uit te vlakken factor. Zoals Stoll al aangeeft leiden maatschappelijke veranderingen ook tot veranderingen in partijsystemen, wat diverse implicaties heeft (2011: 259). De Raad voor het openbaar bestuur stelt dat de ontwikkeling van een hiërarchisch gestoelde maatschappij naar een zogenaamd geëgaliseerde netwerksamenleving de vier functies van politieke partijen (rekrutering, agendavorming, communicatie en articulering) sterk heeft uitgehold (2011: 59). Zo is allereerst het lidmaatschap van partijen sterk afgenomen. Slechts 2,5 % van de Nederlandse kiesgerechtigden is

tegenwoordig lid van een politieke partij (tegenover zo’n 14% in 1948) en de actieve minderheid hiervan die de partijbeslissingen neemt wijkt sterk af

		Geslacht		Opleiding		Religie		Sociale klasse	
		Vrouw	Laag (uitsluitend lager onderwijs)	Hoog (hbo en universitair)	Wel religie	Hoger en hogere midden-klasse	Gewone midden-klasse	Hogere en gewone arbeiders-klasse	
CDA	1986	-36	-2	22	15	14	7	-21	
	1999	-25	-12	22	7	26	-10	-16	
	2008	-26	-4	15	26	19	1	-29	
D66	1986	-14	-1	36	0	26	-5	-20	
	1999	-8	-3	40	8	38	-32	-6	
	2008	-10	0	32	6	40	-28	-14	
PvdA	1986	-12	-10	23	-9	11	0	-12	
	1999	-21	-14	36	-8	31	-19	-11	
	2008	-14	-7	41	-11	32	-3	-29	
VVD	1986	-20	-1	20	7	18	-10*	-8	
	1999	-9	-3	32	10	44	-36	-9	
	2008	-21	-2	43	7	41	-29	-11	
CU	2008	-37	-3	24	4	17	-9	-9	
GL	2008	-12	-3	30	-4	20	-8	-12	
SGP	2008	-43	4	-2	4	14	-16	-2	

– “De opgenomen scores betreffen verschillen waarbij het betreffende (afgeronde) percentage kiezers is afgetrokken van het (afgeronde) percentage leden. In 1986, bijvoorbeeld, telde het CDA onder haar kiezersaanhang 56 procent vrouwen vergeleken met 20 procent van haar leden; ergo 36 procent minder bij partijleden dan bij kiezers.”

(Den Ridder, Van Holsteyn & Koole 2011: 168)

Bij veel partijen is de (vaak groeiende) discrepantie tussen karakteristieken van leden en kiezers duidelijk waarneembaar tussen 1986 en 2008. Hoe extremer de score (positief dan wel negatief), hoe hoger de discrepantie. Saillant is dat de auteurs later opmerken dat de descriptieve representativiteit sterker onder druk staat dan de inhoudelijke representativiteit die nu ‘beter’ is (179-181).

⁶ J. Th. J. van den Berg bij zijn dissertatie in Leiden

van de hele bevolking op het gebied van leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en sociale klasse (Den Ridder, Van Holsteyn & Koole 2011: 165). En juist omdat de betrokkenheid bij politieke partijen afneemt wordt het ook lastiger om representatieve kieslijsten samen te stellen voor met name de lokale niveaus – het lijkt een soort vicieuze cirkel (Rob 2011: 38). Daarnaast sluiten de partijprogramma's minder aan bij de kiezers. Vanwege de al eerder genoemde de-ideologisering en ontzuiling neemt de ideologische samenhang tussen politieke opvattingen af en wordt het lastiger om een partij te vinden die qua programma aansluit bij de belangrijkste individuele wensen en meningen (Lucardie & Leyenaar 2014: 167). De voortdurende opkomst van nieuwe (populistische) politieke partijen geeft ook aan dat burgers zich niet meer vertegenwoordigd voelen door de gevestigde orde en dat dit vraagt om aanpassing van politieke partijen (Kessel & Krouwel 2011: 313). Politieke partijen houden dus geen gelijke tred met deze ontwikkelingen, of zoals Van Middelaar zei: "Politieke partijen erkennen deze omwenteling tegen heug en meug."⁷ Het bijkomende probleem is dat raadsleden zich vooral zien als door burgers verkozen vertegenwoordigers van een politieke partij die hun partij of 'de hele gemeente' vertegenwoordigen in plaats van hun specifieke kiezers, terwijl deze partijen juist een crisis doormaken (Denters e.a. 2011: 374)⁸. Kortom, partijen zijn cruciaal voor de representatie in Nederland als belangrijk intermediair tussen bevolking en vertegenwoordiging. Hier gaat echter het een en ander mis, of zoals Den Ridder e.a. stellen: "Wanneer (...) het demografische [descriptieve] criterium dominant blijft, zal de kritiek op de representativiteit van en via partijen aanblijven of zelfs verder aanwakken." (2011: 182). Het is niet verwonderlijk dat politieke participatie meer buiten de traditionele partijpolitieke arena is gaan plaatsvinden (Andeweg & Thomassen 2011: 100).

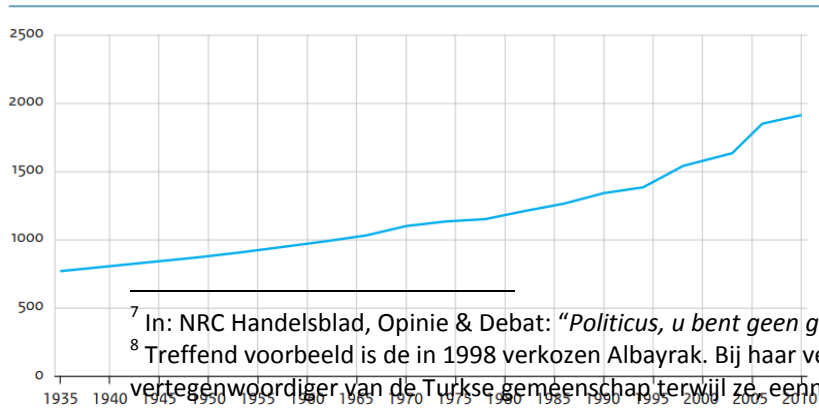
2.2.5 Lokale representativiteit

Als opstapje naar het volgende hoofdstuk is het goed om te kijken naar waar het op lokale schaal misgaat wat betreft descriptiviteit, iets wat al vaker is genoemd in dit hoofdstuk. Het probleem van een grote discrepantie qua karakteristieken tussen kiezer en gekozene lijkt namelijk nog sterker aanwezig bij lokale politiek. Vaak wordt dan aangemerkt dat gemeentepolitiek wellicht minder descriptiviteit nodig heeft omdat gemeentebelangen wat losser staan van sociaal-demografische achtergronden. Of dat nu waar is of niet, er is wat voor te zeggen dat ook op gemeentenniveau meer ingezet moet worden op een betere afspiegeling, juist omdat deze nu nog zo gebrekkig is.

Want naast een al eerder genoemd dalend aantal leden van politieke partijen, dalende lokale opkomstcijfers en lokale politieke interesse blijkt er namelijk ook structurele ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen plaats te vinden op gemeentenniveau. Zo stonden er in 2006 gemiddeld nog geen twee vrouwen op een verkiesbare plek op lokale kandidatenlijsten,

slechts één jongere en zelfs maar één migrant op vijf kandidatenlijsten (Boogers & Voerman 2006: 16). In 2012 bestonden gemeenteraden gemiddeld maar voor 26,65% uit vrouwen en nam de gemiddelde leeftijd tussen 1998 tot 2012 zelfs toe van 49 naar 53 jaar – het stereotype van raadsleden als blanke,

Aantal inwoners per gemeenteraadslid, 1935-2010



⁷ In: NRC Handelsblad, *Opinie & Debat*: "Politicus, u bent geen gewone burger." 12 september 2009.
⁸ Treffend voorbeeld is de in 1998 verkozen Albayrak. Bij haar verkiezing presenteerde ze zichzelf als vertegenwoordiger van de Turkse gemeenschap terwijl ze eenmaal verkozen en in de race om partijleider te worden, in 2012 stelde dat haar vrouw-zijn en Turkse achtergrond er niet toe deden en ze blijkbaar meer een partijna-vertegenwoordigde.

Bron: Statistiek der Verkiezingen (cbs/46/08) www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2003/2003-1159-wm.htm en www.verkiezingsuitslagen.nl

hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd wordt dus grotendeels bevestigd (BZK 2012: 16-17. Peters e.a. 2014: 32. Denters e.a. 2011: 372). Met name de ondervetegenwoordiging van vrouwen is opmerkelijk: zo is betoogd dat het kleinschalige karakter van en het kleinere sekseverschil in kennis over de gemeentepolitiek juist gunstige condities zijn voor participatie van vrouwen in raden (Denters e.a. 2011: 372). Gemeenteraden zijn dus nog minder dan de landelijke

Tabel 1 Vertegenwoordiging van raadsleden ten opzichte van burgers in termen van leeftijdsklassen (in procenten), in 2007

LEEFTIJD	RAADSLEDEN (STEEKPROEF)	BURGERS (CBS)
18-20	0,2	3,1
20-40	12,6	33,8
40-65	77,3	44,7
65-80	9,8	13,8
+ 80	0,1	4,7

Tabel 2 Vertegenwoordiging van raadsleden t.o.v. burgers in termen van opleidingsniveau (in procenten), in 2007

OPLEIDINGSNIVEAU	RAADSLEDEN (STEEKPROEF)	BURGERS (CBS)
Lagere school	1,0	9,5
Middelbare school en MBO	32,5	86,9
Hoger onderwijs	66,5	3,6

Bron: Denters e.a. 2009: 41.

De scheve verhoudingen tussen gemeenteraad en bevolking in beeld.

vertegenwoordiging microkosmosen van het electoraat en dit is een fundamenteel probleem voor de descriptiviteit van de gemeentevertegenwoordiging. Het feit dat ongeveer 46% van alle partijen op lokaal niveau in 2010 aangeeft dat zij moeite heeft om geschikte kandidaten te rekruteren – 15% heeft zelfs overwogen om niet deel te nemen – is typerend voor deze gebrekkige staat van lokale representatie (Voerman & Boogers 2011: 10-11). Opmerkelijk is ook dat het aantal inwoners per gemeenteraadsleden sterk is gestegen en een raadslid hierdoor dus meer inwoners moet vertegenwoordigen. In combinatie met een diversere samenleving maakt dit het moeilijk voor een kleinere gemeenteraad om een grotere groep inwoners af te spiegelen. De diverse decentralisaties en groeiende complexiteit van het lokale bestuur dragen evenmin bij aan een representatief bestuur – dit vraagt vooral om meer hoogopgeleide vertegenwoordigers.

2.3 Conclusie

De descriptieve vertegenwoordiging is momenteel een relevant issue getuige diverse uitingen van onvrede zoals protestbewegingen en andere uitingen van politieke participatie buiten de traditionele politieke structuren om. Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland hebben bijgedragen aan deze groeiende belangstelling voor en onvrede over de huidige descriptiviteit van Nederlandse vertegenwoordigingen. Zo zorgt de toegenomen heterogeniteit van de samenleving en de toename van nieuwe maatschappelijke groepen voor een moeilijker af te spiegelen parlement. Belangrijke scheidslin als ideologie verdwijnen en van een duidelijk afgebakende samenleving is niet langer sprake. Waardenpatronen fragmenteren en de congruentie tussen samenleving en vertegenwoordiging is hierdoor afgenomen. De toegenomen emancipatie zorgt er bovendien voor dat burgers zich minder aantrekken van politieke beleidsvorming en vaker buiten deze gevestigde structuren om politiek gaan participeren. Ook de tanende positie van politieke partijen en hun gebrekkige afspiegeling van de bevolking zorgt voor een gebrek aan descriptieve representatie. Met name op lokaal niveau blijkt dat de descriptieve representativiteit in gebreke is gebleven en men hierom zelf het initiatief neemt. Kortom, Nederlandse politieke instituties en vertegenwoordiging hebben te veel moeite gehad om de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen bij te benen en het is niet verwonderlijk dat democratie tegenwoordig meer buiten de gevestigde politiek wordt gezocht.

Hoofdstuk 3. Gedemocratiseerde democratie en haar representativiteit

“De beste remedie tegen de tekortkomingen van de democratie is méér democratie.”

– Alfred E. Smith jr.

Het vorige hoofdstuk maakte duidelijk dat de traditionele politieke vertegenwoordigingen te weinig hebben beantwoord aan bepaalde maatschappelijke dynamieken. Vooral op lokale schaal ontstaan er mede daardoor diverse initiatieven vanuit burgers om zelf de besluit- en beleidsvorming in handen te nemen. Onder de noemer van het ‘democratiseren van de democratie’ worden tal van burgertoppen, -raden, -fora en dergelijke in het leven geroepen om zo het lokale bestuur een directer, participatiever en democratischer karakter te geven. Ook gemeenteraden zelf zijn veel bezig met deze allerhande *bottom-up* democratische idealen getuige de aandacht in diverse in 2014 gesloten coalitieakkoorden (Cohen 2015: 7). De vraag is echter wel of de democratische claim van deze initiatieven terecht is, mede omdat het democratische succes ervan maar moeilijk meetbaar is. In dit hoofdstuk wordt allereerst een inleiding gegeven over de achtergronden van deze lokale participatief-democratische vernieuwingen om vervolgens in te gaan op het aspect van de descriptieve representativiteit hiervan.

3.1 Burgerinitiatieven en hun achtergronden

Om de diverse vormen van burgerparticipatie op waarde te kunnen schatten is het nodig om enige orde in de chaos te scheppen. De buitenparlementaire organisatievormen waarin burgers tegenwoordig politiek participeren zijn namelijk talrijk. Waarin verschillen de diverse initiatieven, op welke regels en criteria zijn deze gestoeld en hoe hebben deze zich in Nederland gemanifesteerd?

3.1.1 Diversiteit aan initiatieven

Burgerforum, burgerraad, burgerpanel, burgerjury – tal van namen voor organisaties die burgers opzetten om zich meer zelf te besturen in plaats van zich te laten besturen. Allereerst is er een onderscheid te maken in de fases van het beleidsproces waarin deze organisatievormen actief zijn. Organisaties kunnen actief zijn in de opinievorming, agendavorming (o.a. volks- en burgerinitiatieven), beleidsvoorbereiding (o.a. burgerjury, -panel), besluitvorming (o.a. referendum), beleidsuitvoering (burgerteams) en evaluatie (Leyenaar 2009: 9), waarbij voor elke fase geldt dat burgerparticipatie een meerwaarde kan hebben. Een ander criterium is de mate van impact, ofwel de trede op de participatieladder. Hierin zijn vier niveaus te onderscheiden van weinig naar veel impact: raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Van de laatste twee niveaus is overigens bijna nooit sprake, veel vaker blijft de rol beperkt tot agendavorming en beleidsvoorbereiding (Leyenaar 2009: 9). Voor een schematisch overzicht van diverse initiatieven op basis van deze twee aspecten (beleidsfase en impact), zie bijlage I.

Deze twee soorten onderscheid alleen zeggen echter niet alles over de kwaliteit van burgerparticipatie: er zijn nog drie andere gangbare criteria. Allereerst is het informatieniveau van de participanten belangrijk voor de kwaliteit, ten tweede de intensiteit van de participatie (kwalitatieve discussies) en tot slot de inclusiviteit, oftewel de mate van afspiegeling van de bevolking binnen een initiatief (Leyenaar 2009: 9). Voor dit onderzoek is vanzelfsprekend vooral dat laatste aspect van belang voor het bepalen van de kwaliteit van burgerparticipatie. Er wordt dus gefocust op de (lokale) initiatieven waar descriptieve representativiteit en deliberatie belangrijke onderdelen vormen, zoals deliberatieve burgerfora. Dit zijn de belangrijkste middelen om in beleidsbeslissingen input te krijgen van geïnformeerde, delibererende burgers (Leyenaar 2009: 7).

3.1.2 Algemene uitgangspunten

Op welke fundamenten zijn deze deliberatieve fora gestoeld? Allereerst staat de gelijkheid van burgers qua inbreng centraal. Hiernaast is het aspect van dialoog en deliberatie een erg belangrijke karakteristiek. Door middel van discussie, de expressie van voorkeuren en waarden van burgers en het uitwisselen van argumenten kan men op een duurzame manier tot consensus komen en een goed oordeel vormen op basis van objectieve informatie (Leyenaar 2009: 12). Volgens dit deliberatieve ideaal van kwalitatieve argumentenuitwisseling ontstaat er een gevoel van betrokkenheid en komt men tot nieuwe oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen (Reybrouck 2013: 103).

Minstens zo belangrijk voor dit soort burgerparticipatie is representativiteit en sociale inclusie, en dat is ook het aspect dat bepaalt hoe democratisch een initiatief is te noemen. Met andere woorden, de norm van descriptieve representatie heeft zich verplaatst naar deze nieuwe vormen van democratie (Tonkens e.a. 2015: 8). Diverse burgerfora zijn erop gebrand door deliberatie verder te komen tot representatieve beleidsvorming en –uitvoering, en hierom is het essentieel dat in deze deliberatie alle geluiden uit een populatie aan bod komen. Net zo goed als voor de politiek geldt dus ook bij burgerparticipatie dat er een kwaliteitsverlies zal optreden wanneer er minder sprake is van descriptieve afspiegeling. Het verschil is echter dat er bij deliberatieve fora meer instrumenten zijn dan alleen verkiezingen om deze afspiegeling te bereiken. Ook bij burgerparticipatie kan er wellicht geen sprake zijn van een statistisch gezien volledige representatie van de bevolking, maar het arsenaal aan middelen om dit te benaderen is wel groter. Zo zweren sommige van deze fora bij loting. Door middel van loting maakt iedereen uit een populatie een gelijke kans om deel te nemen en wordt in het ideale geval een degelijke dwarsdoorsnede van de samenleving geselecteerd. Het is hierom erg belangrijk om te voorkomen dat door zelfselectie bij burgerfora een kaping door een niet-representatieve minderheid ontstaat waardoor de legitimiteit afneemt. Bij de knelpunten (3.2) wordt ook duidelijk hoe belangrijk en tegelijkertijd complex dit aspect is.

3.1.3 Geschiedenis in Nederland

Wat voor geschiedenis kent Nederland met burgerparticipatie en in het bijzonder deliberatieve participatie via fora? Internationaal gezien wordt er al steeds meer ervaring opgedaan met dit soort initiatieven vanuit burgers⁹ en ook in Nederland is een recente opkomst te zien. Zo heeft op nationale schaal een aantal fora plaatsgevonden, zoals Burgerforum Randstad, Burgerforum Kiesstelsel en Burgerforum Europa. Deze initiatieven verschillen op een aantal details maar bij alle is sprake van een deliberatief proces door een aselekt gekozen groep burgers. Met wisselend succes. Bij het Burgerforum Kiesstelsel (2006) werd door 140 burgers gedelibereerd over het gewenste kiesstelsel en werd een advies overhandigd aan de regering. Bij het Burgerforum Randstad kwam een groep van 22 burgers op basis van informatie uit het Urgentieprogramma Randstad tot een advies over de toekomst van de Randstad die vervolgens aan de minister overhandigd werd (Leyenaar 2009: 15). Naast deze grote schaal zijn er lokaler nog veel meer gelijksoortige fora geweest: in Amsterdam over de luchtkwaliteit, in de Oude IJsselstreek over de verdeling van diverse voorzieningen en meerdere deliberatieve fora zoals de G1000-en in onder andere Amersfoort, Uden en Groningen (Boogaard & Michels 2016: 11). Nederland zit hierin nog in een explorerende fase van aftasten en zoeken naar de goede manier om burgers te laten participeren middels fora.

⁹ Deliberatieve fora (*Mini-publics*) vonden plaats in onder andere Canada (*British Columbia Citizens' Assembly*), Australië (*Australian Citizens' Parliament*), IJsland (*Icelandic Constitutional Council*).

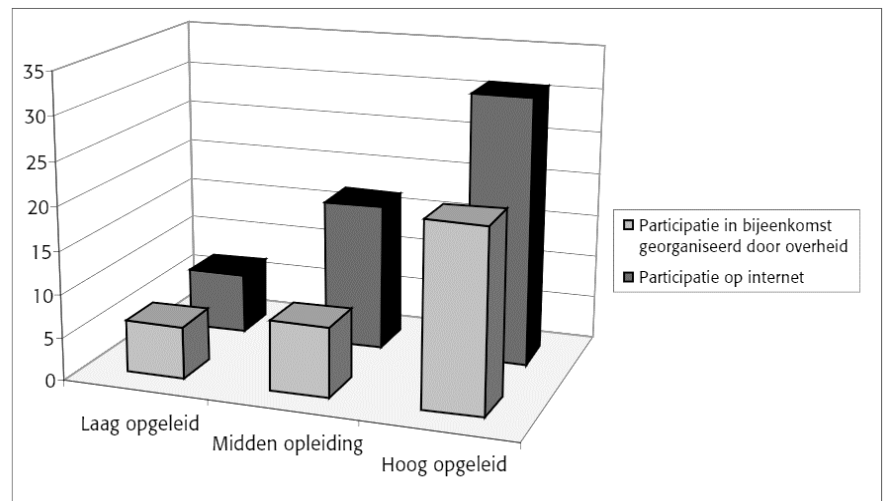
3.2 Knelpunten

Het is dus evident dat deze ontwikkeling een aantal knelpunten meebrengt, des te meer omdat deze nieuwe vormen van democratie erg hoog inzetten op het gebied van descriptieve gelijkheid (Tonkens e.a. 2015: 63). Ondanks de claim van het democratiseren van de democratie zijn ook de nieuwe methoden niet van democratische tekortkomingen vrij. Waar gaat het over het algemeen mis op het gebied van descriptieve representatie?

3.2.1 Loting en opkomst

De manieren waarop burgers zich kunnen verenigen om te participeren zijn talrijk, en bij elke van deze verenigingsvormen staat representativiteit dus hoog in het vaandel (of ze nou *bottom-up* of *top-down* ontstaan¹⁰). Om deze representativiteit en sociale inclusie te vergroten wordt een aantal selectiemethoden gebruikt. Willekeurige steekproeftrekkingen en aselechte methodes zijn nodig om een goede afspiegeling van een populatie zoals een gemeente te krijgen. Terugkerend fenomeen bij meerdere burgerfora is het principe van loting om burgers zich te laten verenigen. Zo werd er bij het Burgerforum Kiesstelsel een groep kiesgerechtigden geloot waarna er een zelfselectie plaatsvond waaruit vervolgens de definitieve groep werd geloot op basis van demografische kenmerken, terwijl ook de G1000 zich nadrukkelijk profileert als gelote burgertop.

Alle democratische, descriptieve idealen ten spijten zijn de assumpties niet (volledig) correct. Het probleem is dat de gelote burgers helemaal niet altijd geneigd zijn tot deelname omdat dit vaak als een opgave qua tijd en vrijheid wordt gezien, om nog maar te zwijgen over de gebrekkige motivatie tot participatie. Bij verschillende G1000-en kwam zo'n 90 % niet opdagen en werden er hierom maar gericht andere deelnemers, zoals politici en kunstenaars uitgenodigd (Binnema & Michels 2016: 65) – niet per se een verbetering van de descriptiviteit. De initiatieven die vaak gericht zijn op een representatieve groep deelnemers leiden dus lang niet altijd tot een mobilisatie en groeiende motivatie van alle burgers in een gemeente. Daarnaast maakt het zelfs niet veel uit of er geloot of open uitgenodigd wordt voor de diversiteit: hierom besloten de G1000 België en de burgertop Werkconferentie Arnhem Agenda maar om gericht groepen zoals jongeren en migranten te benaderen. Loting wordt door de grote non-respons alsnog een manier van zelfselectie en werkt nauwelijks beter dan klassieke vormen van participatie waardoor er ook op deze manier een participatie-elite ontstaat (Binnema & Michels 2016: 69). Wat levert dit precies voor problemen op voor de diversiteit van dergelijke burgerparticipatie?



Bron: NKO 2006

Participatie in deliberatieve vormen naar opleiding (%).

Deliberatieve politieke participatie lijkt meer weggelegd voor de hoogopgeleiden

¹⁰ Zo gebeurt het vaak dat burgertoppen *bottom-up* ontstaan en zich verenigen via en laten financieren en inspireren door een organisatie zoals de G1000 om verder *top-down* te mobiliseren en motiveren.

3.2.2 Diversiteit

Er zijn dus wezenlijke problemen met de behaalde diversiteit en juist dat is de kern van de descriptieve problematiek van burgerparticipatie. De typische deelnemer blijft de autochtone, hoogopgeleide man van rond de 50 jaar oud en dit is een vertekening van de werkelijke samenstelling van een gemeente (Michels & Binnema 2016: 48). Het geluid van de werkloze jongere, laagopgeleide allochtoon en huisvrouw wordt niet gehoord omdat deze vaak niet aanwezig willen of kunnen zijn. Juist de deelnemers die al sterk vertegenwoordigd zijn participeren het meest (actief) bij dit soort initiatieven en dit wordt ook wel de participatieparadox genoemd (Cohen 2016: 105). Wanneer het discours van de *usual suspects* (oftewel de participatie-elite) dominant is wordt er geen vooruitgang geboekt op de sociale inclusie en het horen van alle geluiden uit de samenleving in de deliberatie (Cohen 2016: 106-107). Ondanks de ambitieuze manier van werving en sampling van deelnemers valt de daadwerkelijke diversiteit tegen en het is dan ook geen wonder dat dit aspect veel aandacht krijgt.

Een kanttekening hierbij is dat het de aanwezige burgers in fora vaak

juist burgers zijn die een vertrouwen hebben in het functioneren van het gemeentebestuur (SCP 2014: 61). Het onderscheid van Castenmiller is hierbij verduidelijkend. Zo zijn er:

- tevreden en actieve burgers;
- tevreden en passieve burgers;
- ontevreden en actieve burgers;
- ontevreden en passieve burgers. (2006: 370)

Het lijkt er dan ook op dat vooral de actieve, tevreden (hoogopgeleide, mannelijke) burgers oververtegenwoordigd zijn in deze deliberatieve fora terwijl de ontevreden actieve burgers andere kanalen zoeken om hun onvrede te uiten. Zo zijn er dus twee soorten tevreden burgers: enerzijds de groep actieven in fora en anderzijds de loyale burgers die meer het mandaat van de verkozen gemeenteraadsleden benadrukken en hierom inactief blijven (Tonkens e.a. 2015: 97). Meest problematische groep zijn de afzijdigen, die helemaal geen zin hebben in meer inspraak en zich totaal afsluiten voor politiek en participatie. Vanwege de actualiteit van deze vormen van burgerparticipatie schiet de literatuur op dit moment nog tekort in het beschrijven van in welke groepen de ondervertegenwoordigde vrouwen, allochtonen en jongeren zich precies bevinden in dit onderscheid. Dit, in combinatie met de vraag naar de grootte van deze groepen, is echter wel een belangrijk vraagstuk in het bepalen van het eventuele succes van een participatievere samenleving. Hoe dan ook, het blijft staan dat deze fora zich vaak opwerpen als representatieve(re) alternatieven

Tabel 3.2

Aanwezigheid van de vier participatietypen in Nederland naar een aantal achtergrondkenmerken, 2013 (in procenten)

	allen	passieven	zelfredzamen	bestuurlijken	allrounders
allen	100	72	8	10	10
man	49	47	51	54	56
vrouw	51	53	49	46	44
18-34 jaar	26	30	22	19	14
35-54 jaar	37	35	42	40	42
≥ 55 jaar	37	35	36	41	44
autochtoon	80	78	79	86	84
westers allochtoon	10	10	12	8	9
niet-westers allochtoon	11	12	9	6	7
laagopgeleid	32	36	26	20	19
middelbaar opgeleid	42	41	44	42	41
hoger opgeleid	27	23	30	38	39
(zeer) sterk stedelijk	48	49	48	41	46
matig stedelijk	20	20	20	20	20
weinig of niet-stedelijk	32	31	33	39	34

Bron: CBS (SSO'13) gewogen gegevens

Uit deze cijfers wordt duidelijk in welke mate verschillende groepen politiek participeren. Hoe groter de politieke participatie, hoe groter de mate van oververtegenwoordiging en vice versa. Mannen, autochtonen en hoogopgeleiden participeren meer dan de allochtonen, jongeren et cetera.

of aanvullingen op de lokale representatieve democratie en daarom blijft het relevant om de vraag te stellen of deze democratische claim terecht is.

Het is ook niet geheel verwonderlijk dat er een bepaalde participatie-elite ontstaat. De benodigde politieke kennis, interesse en vaardigheden zijn ongelijk verdeeld en dus kan niet iedereen effectief burgerschap uitoefenen (Wille 2011: 104). Juist in een complexe gemeentepolitiek die te maken krijgt met meerdere decentralisaties vragen de te behandelen onderwerpen of op te stellen agendapunten ook om meer deskundigheid van participerende burgers, willen zij iets zinnigs kunnen bijdragen. Hierbij komt dat met name de hoogopgeleiden wellicht meer tijd kunnen vrijmaken en zich geen zorgen hoeven te maken over een eventuele vergoeding die tegenover het participeren in fora staat.

Ironisch genoeg lijkt het dus alsof burgerparticipatie die zich vaak presenteert als verbetering, vervanging of aanvulling op representatie door gemeenteraden (zie 2.2.4) hetzelfde lijkt te mankeren als hun mikpunt van kritiek: een gebrek aan descriptieve representativiteit. Het niet behalen van het doel sociale inclusie kan zelfs leiden tot een nog groter politiek scepticisme en wantrouwen waardoor de kloof tussen burger en overheid alleen maar groter wordt – een *averechts* effect. Zo klagen zelfs de deelnemers van een G1000 over de homogene achtergronden van alle deelnemers en de afwezigheid van etnische minderheden en jongeren: een veelgehoorde kritiek. Wille beschrijft dat juist deze deliberatieve vormen van burgerparticipatie de politieke ongelijkheid alleen maar vergroten omdat de gevraagde ambities en vaardigheden niet bij elke burger te vinden zijn (2011: 114). Kortom, het is de grote vraag of er op het gebied van descriptieve vertegenwoordiging ook daadwerkelijk democratische vooruitgang wordt gerealiseerd.

3.3 Uitdagingen

De besproken vormen van burgerparticipatie moeten dus nog wat obstakels overwinnen. Representativiteit wordt als een belangrijke voorwaarde voor de (output-)legitimiteit van dergelijke burgertoppen gezien en de aandacht zal zich dus vooral moeten richten op het creëren van meer diversiteit.

Loting of zelfselectie alleen zijn niet de wondermiddelen die zorgen voor perfecte afspiegeling. Na loting vindt er altijd nog een zelfselectie plaats die alsnog een participatie-elite oplevert. Voor het selecteren en uitnodigen van deelnemers moet er misschien gericht gekeken worden naar een heel aantal achtergrondkenmerken van de burgers in een gemeente (zoals etniciteit, religie, leeftijd, opleiding). Om alle geluiden aanwezig te laten zijn moet de burgertop niet alleen van de burgers zijn maar ook naar de burgers toe komen, door bijvoorbeeld directer te werven via sociale media of het forum te laten plaats vinden bij ondervertegenwoordigde groepen in de buurt. De toegankelijkheid en betrokkenheid moet dus verbeterd worden (Tonkens e.a. 2015: 53). Zo zette de Burgertop Amsterdam extra in op diversiteit door sociaal actieve Amsterdammers, ambassadeurs, hun achterban en moeilijke bereikbare groepen te laten mobiliseren. Een heterogenere organisatie zou namelijk ook een diversere groep deelnemers kunnen opleveren. Daarnaast zou ook als subsidievoorwaarde voor een burgertop gesteld kunnen worden dat de betrokkenen sterk moeten inzetten op het opzoeken en meenemen van alternatieve geluiden (Tonkens e.a. 2015: 105). Omdat de bereidheid, motivatie en tijd niet altijd aanwezig is onder potentieel ondervertegenwoordigde minderheden is het belangrijk om deelname aantrekkelijker te maken door bijvoorbeeld een vergoeding, wat nu niet altijd gebeurt (Binnema & Michels 2016: 70). Er zouden laagdrempeligere voorzieningen gecreëerd moeten worden om deel te nemen aan minder intensieve deliberatieve participatie (Wille 2011: 116). Zo is er dus een heel aantal aan drempels waardoor mensen uit ondervertegenwoordigde groepen niet komen opdagen en waardoor deze groepen ook

ondervertegenwoordigd blijven. Wanneer de aandacht zich hier verder op richt is er niettemin hoop op meer diversiteit.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is aangetoond dat er steeds meer initiatieven ontstaan op lokale schaal om naast de traditionele politieke arena zelf besluitvorming in handen te nemen en zo de 'democratie te democratiseren'. De vormen van deze participatief-democratische vernieuwingen zijn erg talrijk en zijn te onderscheiden naar de fase in het beleidvormingsproces waarin zij actief zijn en de mate van impact die zij uitoefenen. Naast de intensiteit van de participatie en het informatieniveau is ook de representativiteit een belangrijke determinant van het eventuele 'democratische succes'. Door middel van een kwalitatieve argumentenuitwisseling komt men tot nieuwe oplossingen voor maatschappelijke problemen en deze vorm van deliberatie en dialoog zou tot representatieve uitkomsten moeten leiden. Nederland kent ook ervaring met deze vormen van burgerparticipatie, burgerfora, en daardoor ook met de knelpunten die dit met zich meebrengt. Zo leiden selectiemethoden als loting niet altijd tot een representatief forum voor de bevolking en leidt demotivatie en gebrekkige politieke interesse tot het afhaken van diverse minderheden. Vaak ontstaat er een niet-representatieve participatie-elite met vertrouwen in de politiek. Het feit dat onvrede wellicht niet altijd de drijfveer is achter burgerfora doet echter niets af aan het feit dat deze vaak een te grote democratische claim van representativiteit maken. Duidelijk is in ieder geval dat deliberatieve participatievormen de drempels zullen moeten verlagen en gericht de ondervertegenwoordigde minderheden moeten opzoeken willen zij ook daadwerkelijk democratische winst boeken.

Conclusie

Pitkin heeft een onschatbare bijdrage geleverd aan de studies rondom politieke representatie. Wanneer men over descriptieve vertegenwoordiging spreekt wordt de mate van afspiegeling qua karakteristieken tussen een vertegenwoordiger en een vertegenwoordigde bedoeld. Belangrijkste doel hiervan is een hoge mate van sociale inclusie door de vertegenwoordiging van alle geluiden in een samenleving. Ook dit concept is echter aan politieke en maatschappelijke ontwikkelingen onderhevig en dit heeft theoretische en praktische implicaties.

Zo zijn er diverse ontwikkelingen in Nederland die erop wijzen dat de descriptieve vertegenwoordiging een saillant issue is geworden. Een heterogenere, meer gefragmenteerde samenleving zorgt voor een moeilijker af te spiegelen parlement. Er zijn geen duidelijk ideologisch afgebakende sociale groepen meer waardoor er sneller een incongruentie tussen samenleving en vertegenwoordiging optreedt. De toegenomen emancipatie en erosie van politieke partijen dragen hier ook aan bij. Door het onvermogen van politieke instituties om deze ontwikkelingen bij te benen ontstaan vooral op lokale schaal steeds meer nieuwe vormen van burgers die zichzelf gaan representeren.

Deze vormen van participatief-democratische vernieuwingen zijn in te delen naar hun fase in het beleidvormingsproces en hun mate van impact. Representativiteit en sociale inclusie zijn naast de intensiteit van participatie en het informatieniveau cruciaal voor deze initiatieven. Deliberatie en dialoog zijn hiernaast twee belangrijke fundamenten van burgerfora. Nederland heeft inmiddels ook een geschiedenis hiermee en loopt dus ook tegen bepaalde knelpunten aan. Loting blijkt geen medicijn voor gebrekkige representatie vanwege de desinteresse en demotivatie waar het op stuit. Een niet-representatieve participatie-elite bestaande uit veelal hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd ontstaat vaak. De democratische claim, het ideaal van sociale inclusie, wordt in ieder geval ook met deze fora niet volledig waargemaakt en daarom blijft dit vraagstuk omtrent descriptieve representatie maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke aandacht verdienen.

Bibliografie

- Andeweg, R. & J. Thomassen (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Berg, J. Th. J. van den (1983). De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden tussen 1849 en 1970. Dissertatie Leiden 1983.
- Beus, J. de (2001). Een primaat van politiek. Amsterdam: Oratie UVA.
- Boogaard, G. & A. Michels (red.) (2016). *G1000 Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom Bestuurskunde. Gebruikte hoofdstukken:
- Binnema, H. & A. Michels. Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen. 59-72.
 - Boogaard, G. & A. Michels. Dialoog, democratische vernieuwing en politieke invloed. 9-14.
 - Cohen. J. Epiloog. Observaties en ... toch een kloof. 103-107.
 - Michels, A. & H. Binnema. De realisatie van democratische waarden. 45-58.
- Castenmiller, P. (2006). Over het belang van participatie. *Burger, Bestuur & Beleid* 3(4), 370-371.
- Cohen, J. (2015). De vierde d. Oratie Universiteit Leiden, Rechtsgeleerdheid, Leiden, 9 januari 2015.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University.
- Erk, J., K. Heijstek-Ziemann & T. Louwerse (2013). *Politiek in een veranderde wereld: Nederland en België in vergelijkend perspectief*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Grant, R. & R. O. Keohane (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, 99(1), 29-43.
- Gunsteren, H. van & R. Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Habermas, J. (1989 (1962)). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MIT Press.
- Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014). Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jaarboek Vereniging van Griffiers (2009). *Humeurig volk, rusteloze politiek: Een vooruitblik op de gemeenteraadsverkiezingen 2010*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk. Ministerie van BZK.
- Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet. Handleiding Burgerforum. Ministerie van BZK.
- Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie. Ministerie van BZK.
- Lucardie, P. & M. Leyenaar (2014). Representatie zonder politieke partijen: van utopie naar praktijk. In: Leyenaar, M., S. Lange & P. de Jong, P. (red.). *Politieke partijen: overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 165-179.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge.

- Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'. *The Journal of Politics*, 61(3), 628–657.
- Mill, J.S. (2008 (1861)). *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministerie van BZK (2012). Staat van het bestuur. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Peters, K., V. van Stipdonk & P. Castenmiller (2014). Verkenning van lokale democratie in Nederland. Stichting Decentraalbesteding.nl.
- Phillips, A. (1998). *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Prodemos (2010). Allochtonen in de politiek. Den Haag: Prodemos.
- Prodemos (2014). Onderzoeksrapport: vrouwen in de gemeenteraden. Den Haag: Prodemos.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). Vertrouwen op democratie. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Saward, M. (2008). Representation and Democracy: Revisions and Possibilities. *Sociology Compass*, 2, 1000–1013.
- Stoll, H. (2013). *Changing Societies, Changing Party Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Thomassen, J.J.A. & R.B. Andeweg (red.) (2011). *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press. Gebruikte hoofdstukken:
- Denters, B., M. de Groot & P.J. Klok. 'Staan voor' en 'gaan voor' ...: vertegenwoordiging in de lokale democratie. 369-384.
- Kessel, S. van & A. Krouwel. Van vergankelijke radicale dissidenten tot kwelgeesten van de gevestigde orde: nieuwe politieke partijen in Nederland en de toekomst van de representatieve democratie. 301-318.
- Ridder, J. den, J. van Holsteyn & R. Koole. De representativiteit van partijleden in Nederland. 165-184.
- Wille, A. Democratische drempels: de moeizame relatie tussen participatie en democratie. 103-118.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessori-Democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press, i.o.v. Ministerie van BZK.
- Urbinati, N. & M. Warren (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 387–412.
- Voerman, B. & M. Boogers (2006). Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen problemen en perspectieven. Rijksuniversiteit Groningen/Universiteit van Tilburg.
- Voerman, B. & M. Boogers (2011). Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006. Rijksuniversiteit Groningen/Universiteit van Tilburg, i.o.v. Ministerie van BZK.

Warren, M. & D. Castiglione (2004). The Transformation of Democratic Representation. *Democracy and Society*, 2(1), 5–22.

Bijlage I

