

**Rapport**

# DEMOCRATISCHE KERNWAARDEN VOLGENS BURGERS EN BESTUURDERS

**Onderzoek in opdracht van de Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten (VNG)**

Juni 2018

# COLOFON

**Uitgave**

I&O Research  
Piet Heinkade 55  
1019 GM Amsterdam

**Rapportnummer**

2018/91

**Datum**

Juni 2018

**Opdrachtgever**

VNG

**Auteurs**

Peter Kanne  
Laurent Staartjes  
Melle Conradie

**Bestellingen**

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

*Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.*



# INHOUDSOPGAVE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inleiding .....</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1 Achtergrond.....  | 6         |
| 1.2 Onderzoeksvraag .....   | 6         |
| 1.3 Onderzoekopzet en verantwoording .....                          | 7         |
| <b>2. Conclusies .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>3. Tevredenheid met democratie .....</b>                         | <b>12</b> |
| 3.1 Tevredenheid met het functioneren van de democratie .....       | 12        |
| 3.2 Tevredenheid met het functioneren van het gemeentebestuur ..... | 12        |
| <b>4. Wat is democratie? .....</b>                                  | <b>14</b> |
| 4.1 Wat verstaan burgers onder democratie? (Open) .....             | 14        |
| 4.2 Wat verstaan bestuurders onder democratie? (Open).....          | 15        |
| 4.3 Wat verstaat men onder democratie? (Geholpen) .....             | 15        |
| <b>5. Democratische kernwaarden .....</b>                           | <b>17</b> |
| 5.1 Belangrijkheid democratische kernwaarden .....                  | 17        |
| 5.2 Oordeel over democratische kernwaarden in de praktijk.....      | 17        |
| 5.3 Democratische en individuele waarden.....                       | 20        |
| 5.4 Individuele waarden en tevredenheid met de democratie .....     | 21        |
| 5.5 Individuele waarden en democratische kernwaarden.....           | 22        |
| <b>6. Houdingen ten aanzien van de lokale democratie.....</b>       | <b>24</b> |
| 6.1 Oordeel over de verhouding meerderheid / minderheid .....       | 24        |
| 6.2 Oordeel over democratie in de praktijk.....                     | 25        |
| 6.3 Veranderingen aan de democratie .....                           | 25        |
| 6.4 Individuele waarden en opvattingen over de democratie .....     | 26        |



|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>7.</b> | <b>Wat is de ideale bestuursbenadering? Twee casussen.....</b> | <b>28</b> |
| 7.1       | Gewenste benadering volgens burgers .....                      | 28        |
| 7.2       | Gewenste benadering volgens bestuurders .....                  | 30        |
| 7.3       | Verschillen in benadering burgers en bestuurders.....          | 31        |



# 1

## HOOFDSTUK

### **Inleiding**



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

De Democratic Challenge – een initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van BZK – was een 3-jarig experimenteer- en leerprogramma gericht op vernieuwing van de lokale democratie. In één van de publicaties stelden Jornt van Zuylen en Bowy van Leuven te willen investeren in de kernwaarden en kwaliteit van de lokale democratie. 'Investeren in deze democratische waarden loopt als een rode draad door de lokale experimenten. Daarmee zijn de experimenten geen aantasting, maar juist een versterking van de democratie.'<sup>1</sup>

Ze formuleerden vijf democratische kernwaarden:

- A. Inclusie: Niet de meerderheid (50% + 1) telt, maar iedereen. Democratie gaat juist om de bescherming van minderheden, hoe klein ook. (In het onderzoek: '**Inclusiviteit**' genoemd)
- B. Deliberatie: Dit gaat over de democratische kwaliteit van onze beleids- en besluitvorming, over vergadervormen en democratische vaardigheden. Worden besluiten genomen op basis van uitwisseling van argumenten na een open gesprek met alle belanghebbenden? (In het onderzoek: '**dialoog**')
- C. Transparantie: Besluitvormingsprocessen moeten duidelijk en toegankelijk zijn. Kunnen belanghebbenden zien of en hoe hun keuzes doorwerken in beleid? Is het zichtbaar waar publiek geld aan wordt besteed, ook op wijkniveau? (In het onderzoek: '**Transparantie**')
- D. Checks & Balances: Op welke manier is tegenspraak georganiseerd? Is er een kritische onafhankelijke rekenkamer, burgerforum of lokale pers als 'waakhond' van de democratie? (In het onderzoek: '**Tegenkracht**')
- E. Zeggenschap: Hoe wordt zeggenschap verdeeld? Waarover kunnen bewoners (mee)beslissen? (In het onderzoek: '**Zeggenschap/invloed**')

## 1.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek – door I&O Research uitgevoerd in opdracht van de VNG – is achterhaald wat burgers en bestuurders verstaan onder (lokale) democratie, welke democratische kernwaarden ze belangrijk vinden en in hoeverre deze volgens hen in de praktijk worden gebracht. Ten slotte hebben we onderzocht op welke manier burgers benaderd willen worden aan de hand van twee fictieve casussen: één over een AZC en één over een windmolenpark.

### **Deelvragen:**

- Hoe tevreden zijn burgers en bestuurders met het functioneren van de lokale democratie?
- Welke democratische kernwaarden hangen burgers en bestuurders aan? Welke verschillen onderscheiden we hierin tussen burgers en bestuurders?
- Willen burgers of bestuurders aanpassingen aan het democratisch stelsel? Zo ja, welke?
- Op welke manier willen burgers – in conflictsituaties – door bestuurders benaderd worden? En hoe doen bestuurders dat zelf idealiter?
- Welke verschillen in waardenoriëntatie zien we voor bovenstaande vragen?

---

<sup>1</sup> 'Van challenge naar change: Naar een lokaal democratisch akkoord'. Jornt van Zuylen en Bowy van Leuven van de Democratic Challenge. <http://democraticchallenge.nl/wp-content/uploads/2017/09/Artikel-Jornt-van-Zuylen-Bowy-van-Leuven.pdf>



### **Individuele en democratische waarden**

Met behulp van het I&O Waardenmodel brengen we voor burgers in kaart welke individuele waarden belangrijk voor hen zijn. Daarmee achterhalen we welk type burger openstaat voor welke democratische kernwaarden en benadering.

### **1.3 Onderzoekopzet en verantwoording**

Het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van juni 2018.

#### *Burgers*

Burgers zijn bevraagd in het I&O Research Panel. Aan het onderzoek werkten 3.047 burgers van 18 jaar en ouder mee. Het databestand is gewogen op de achtergrondvariabelen leeftijd, sekse, regio, opleiding en stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 en is representatief voor de Nederlandse bevolking op deze variabelen.

#### *Bestuurders*

In dezelfde periode vond een onderzoek plaats onder burgemeesters, wethouders en raadsleden. Deze bestuurders zijn benaderd via de VNG. Alle burgemeesters en wethouders (in zoverre bekend bij de VNG d.d. 4 juni 2018) zijn rechtstreeks benaderd door I&O Research met het verzoek de online vragenlijst in te vullen. Raadsleden zijn benaderd via de griffiers.

In totaal deden 375 bestuurders mee aan het onderzoek, met onderstaande verdeling. Uitkomsten zijn voor de bestuurdersgroepen apart indicatief.

| <b>BURGERS</b> | <b>RAADSLEDEN</b> | <b>WETHOUDERS</b> | <b>BURGEMEESTERS</b> | <b>BESTUURDERS<br/>TOTAAL</b> |
|----------------|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------------------|
| n = 3.047      | n = 260           | n = 82            | n = 33               | n = 375                       |

# 2

## HOOFDSTUK

### **Conclusies**





## 2. Conclusies

### **Waardering van de democratie: bestuurders meer tevreden dan burgers**

- Er is een verschil in tevredenheid tussen burgers en bestuurders. Burgers geven gemiddeld een 6,5 voor het functioneren van de lokale democratie, bestuurders een 7,0. Naarmate het bestuursniveau oploopt (van raadslid naar wethouder tot burgemeester), neemt ook de tevredenheid toe.
- Bestuurders zijn twee keer zo vaak als burgers van mening dat het gemeentebestuur voldoende rekening houdt met de wensen van gewone burgers.

### **Kernwaarden: zeggenschap en transparantie belangrijkst; vooral transparantie kan beter**

- Zowel burgers als bestuurders vinden de kernwaarden *zeggenschap*, *transparantie* en *dialogoog* het belangrijkst.
- *Inclusiviteit* en *tegenkracht* worden naar verhouding minder belangrijk gevonden.
- Bestuurders vinden *inclusiviteit* belangrijker dan *tegenkracht*. Bovendien vinden bestuurders *inclusiviteit* belangrijker dan burgers dat vinden.
- Bestuurders zijn vaker dan burgers van mening dat de democratische waarden in voldoende mate tot hun recht komen.
- Zoals gezegd wordt *transparantie* als erg belangrijk ervaren. Echter, maar liefst vier op de tien burgers vinden dat de kernwaarde *transparantie* in de praktijk goed tot zijn recht komt. Daarmee is het de kernwaarde die in de praktijk het meest van alle kernwaarden verbetering verdient.

### **Opvattingen over lokale democratie: burgers willen directe democratie; bestuurders liever niet**

- Burgers zijn duidelijk vaker dan bestuurders van mening dat 'in een democratie de wil van de meerderheid altijd doorslaggevend moet zijn'.
- Bestuurders daarentegen vinden vaker dat in een democratie een minderheid beschermd moet worden.
- De twee groepen lijken elkaar te vinden in de stelling dat een combinatie van representatieve, directe en deliberatieve democratie wenselijk is. Zowel burgers als bestuurders zijn het in meerderheid eens met de stelling *Lokale democratie is bij voorkeur een combinatie van dialoog, verkiezingen en directe democratie*

### **Bestuursbenadering: bestuurders willen gemeenteraad laten beslissen; kiezers willen volksraadpleging**

- Grosso modo worden dezelfde benaderingswijzen gekozen door burgers en bestuurders: vooraf uitgebreid praten en dan het bestuur laten beslissen én minderheidsgroepen beschermen.
- Maar één op de drie burgers kiest voor een volksraadpleging of het referendum (waarmee het de in rangorde derde voorkeur is), terwijl slechts 10% van de bestuurders hiervoor kiest (waarmee het de laagst scorende optie is).
- Bestuurders kiezen er beduidend vaker voor de beslissing over te laten aan de gemeenteraad.

**Advies: streef naar een combinatie van representatieve, directe en deliberatieve democratie**

- Hoewel zowel burgers als bestuurders open staan voor een combinatie van dialoog, verkiezingen en directe democratie, wordt hier in de praktijk door bestuurders (nog) niet voor gekozen. Toch laat dit onderzoek zien dat iets dergelijks nodig is om ook burgers die nu ontevreden zijn over de werking van de lokale democratie 'binnenboord' te houden. Dit zijn vaker lager opgeleiden, zij vinden vaker dan gemiddeld dat de wil van de meerderheid doorslaggevend dient te zijn en dat vormen van directe democratie onderdeel zouden moeten uitmaken van de lokale democratie.
- Een combinatie van dialoog, verkiezingen en directe democratie wordt door zowel deze (lager opgeleide) als door hoger opgeleide kiezers onderschreven, en zowel door burgers als door bestuurders. Deze gecombineerde oplossing kan de tegenstelling in opvattingen tussen burgers en bestuurders en tussen lager en hoger opgeleide burgers verkleinen.

# 3

## HOOFDSTUK

### **Tevredenheid met democratie**



### 3. Tevredenheid met democratie

#### 3.1 Tevredenheid met het functioneren van de democratie

Burgers zijn niet uitgesproken tevreden of ontevreden over het functioneren van de democratie. Bestuurders zijn meer tevreden. Dit loopt op van raadsleden (6,9), wethouder (7,4) tot de meest tevreden groep, burgemeesters (7,6)<sup>2</sup>.

**Tabel 3.1**

Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen over de manier waarop de lokale democratie in uw gemeente functioneert?

|                       | BURGERS   | RAADSLEDEN | WETHOUDERS | BURGEMEESTERS | BESTUURDERS TOTAAL |
|-----------------------|-----------|------------|------------|---------------|--------------------|
|                       | n = 3.047 | n = 260    | n = 82     | n = 33        | n = 375            |
| Ontevreden (1 - 5)    | 21%       | 15%        | 7%         | 3%            | 12%                |
| Tevreden (6 - 7)      | 55%       | 41%        | 43%        | 33%           | 41%                |
| Zeervrededen (8 - 10) | 25%       | 44%        | 49%        | 64%           | 47%                |
| Gemiddelde            | 6,5       | 6,9        | 7,4        | 7,6           | 7,0                |

#### 3.2 Tevredenheid met het functioneren van het gemeentebestuur

Met een gemiddeld rapportcijfer van 6,3 zijn burgers minder tevreden over het gemeentebestuur in hun gemeente dan de bestuurders zelf (6,9). Tussen de bestuurders is een scheiding zichtbaar. De benoemde bestuurders<sup>3</sup> geven een aanzienlijk hoger gemiddeld rapportcijfer (7,4 en 7,5) en geven nauwelijks onvoldoendes (3% en 4%). Raadsleden zijn kritischer. Hun gemiddelde rapportcijfer (6,6) ligt slechts iets hoger dan dat van burgers (6,3). Daarnaast geven zij even vaak een onvoldoende als burgers (23% en 24%).

**Tabel 3.2**

Hoe tevreden was u in de afgelopen jaren met het gemeentebestuur van uw gemeente (vóór gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018)?

|                       | BURGERS   | RAADSLEDEN | WETHOUDERS | BURGEMEESTERS | BESTUURDERS TOTAAL |
|-----------------------|-----------|------------|------------|---------------|--------------------|
|                       | n = 3.047 | n = 260    | n = 82     | n = 33        | n = 375            |
| Ontevreden (1 - 5)    | 24%       | 23%        | 4%         | 3%            | 17%                |
| Tevreden (6 - 7)      | 53%       | 40%        | 46%        | 38%           | 41%                |
| Zeervrededen (8 - 10) | 23%       | 37%        | 51%        | 59%           | 42%                |
| Gemiddelde            | 6,3       | 6,6        | 7,4        | 7,5           | 6,9                |

<sup>2</sup> Het aantal wethouders in de steekproef is 82, burgemeesters 33. Uitkomsten voor deze groepen zijn indicatief.

<sup>3</sup> idem

# 4

## HOOFDSTUK

### **Wat is democratie?**



## 4. Wat is democratie?

### 4.1 Wat verstaan burgers onder democratie? (Open)

Aan burgers is gevraagd of zij in enkele woorden kunnen aangeven wat zij verstaan onder democratie. Het vaakst wordt "de meesten stemmen tellen" en "besluiten worden genomen door een meerderheid" genoemd. Daarnaast komen citaten als "respect voor minderheden" en "naar alle inwoners wordt geluisterd" vaak naar voren. Voor veel respondenten betekent democratie ook "mee mogen beslissen met besluitvorming" en "dat het volk aan de macht is". Een ander belangrijk begrip voor respondenten is "vrijheid". Vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en vrijheid om te stemmen worden veel genoemd als vormen van vrijheden. Enkele respondenten verstaan ook "integriteit" en "geen corruptie" onder democratie.



"Besluiten worden genomen in overeenstemming met de wil van de meerderheid, terwijl rekening gehouden wordt met de wensen van de minderheid."

Democratie betekent volgens sommige burgers dat politici zich aan hun beloftes moeten houden:

*"Bij verkiezingen kiezen wij onze bestuurders die zich hopelijk aan de lijn van hun vooraf bekendgemaakte programma/beloftes houden. En ook hun gezonde verstand gebruiken, anders kiezen wij bij de volgende verkiezingen hopelijk beter."*

Veel burgers noemen "luisteren naar het volk" of "er moet geluisterd worden naar mij" als wat zij onder democratie verstaan. Rekening houden met wat er onder de bevolking leeft en speelt wordt veel genoemd. Een aantal burgers verwijst nadrukkelijk naar wat democratie letterlijk betekent: "het volk regeert".

Voor enkele burgers betekent democratie luisteren naar de burger, eventueel in een ander democratisch systeem dan wij nu in Nederland kennen:

*"Ik ben voorstander van directe democratie en die kennen we in Nederland niet. In die zin kijk ik met grote belangstelling naar de ontwikkelingen in Italië. Voor mij moet de bevolking bepalen hoe ze willen leven en welke voorzieningen centraal geregeld moeten worden. En mag de bevolking ook bepalen wie wat voor hen gaan regelen en tegen welke kosten. Dit klinkt misschien wel heel erg idealistisch maar in ieder geval heb je dan wel het geval dat er naar je geluisterd wordt."*

Sommige burgers noemen de versnippering van het politieke landschap als een democratisch probleem:

*"Door de versnippering is democratie het compromis van de diverse standpunten van de partijen met als uitkomst een stelling waarin bijna niemand zich echt kan terugvinden."*

## 4.2 Wat verstaan bestuurders onder democratie? (Open)

“Democratie is voor mij een systeem waarin we burgers de mogelijkheid geven om invloed te hebben op de personen die hen besturen en op de beslissingen die zij maken. Democratie is ook een stelsel van afspraken hoe wij misbruik van macht tegen gaan en waarin burgers gelijkwaardig zijn.”

Ook aan bestuurders is gevraagd wat zij onder democratie verstaan. Bij bestuurders komt “de meerderheid beslist terwijl er rekening gehouden wordt met de belangen van de minderheid” eveneens naar voren als de meest genoemde definitie van democratie. Daarbij aangemerkt dat iedere stem gelijk is en mensen in een democratie gelijkwaardig zijn. Luisteren naar het volk en de burgers wordt door veel bestuurders ook als essentieel gezien.

Opvallend is dat de antwoorden die bestuurders en burgers geven in

grote mate met elkaar overeenkomen. Wel leggen burgers en bestuurders andere accenten. In tegenstelling tot burgers noemen bestuurders directe democratie niet als onderdeel van de democratie. Veel bestuurders noemen nadrukkelijk dat alle burgers invloed moeten hebben op de beslissingen die gemaakt worden, terwijl burgers vaker zeggen dat democratie is dat de wil van de meerderheid beslissend is of moet zijn.

## 4.3 Wat verstaat men onder democratie? (Geholpen)

Als we de mogelijke aspecten waar democratie uit kan bestaan geholpen voorleggen, zien we bovenstaande bevestigd: consensus, maar andere accenten. Burgers vinden het belangrijkste dat mensen die verschillend zijn in harmonie samenleven (49%), dat iedereen kan stemmen (49%) en dat iedereen kan zeggen wat hij of zij vindt (48%). Bij bestuurders zien we deze drie aspecten ook bovenaan staan, maar zij benadrukken dat mensen die verschillend zijn in harmonie kunnen samenleven (56%). De accenten worden anders gelegd bij het aspect “dat minderheden worden beschermd”: door bestuurders (30%) duidelijk vaker belangrijker geacht dan door burgers (18%). Burgers kiezen iets vaker voor het aspect “de meerderheid beslist” (34%) dan bestuurders (27%).

**Tabel 4.1**

Welke aspecten van democratie vindt u het belangrijkste?

| BELANGRIJKSTE DEMOCRATISCHE ASPECTEN                        | BURGERS          |                 |            | BESTUURDERS      |                 |            |
|---|------------------|-----------------|------------|------------------|-----------------|------------|
|   | N = 3047         | N = 2985        |            | N = 380          | N = 375         |            |
|   | 1 <sup>ste</sup> | 2 <sup>de</sup> | totaal     | 1 <sup>ste</sup> | 2 <sup>de</sup> | totaal     |
| dat mensen die verschillend zijn in harmonie samenleven     | 27%              | 22%             | <b>49%</b> | 31%              | 25%             | <b>56%</b> |
| dat iedereen kan stemmen voor de gemeenteraad, TK, PS, etc. | 25%              | 24%             | <b>49%</b> | 26%              | 20%             | <b>46%</b> |
| dat iedereen kan zeggen wat hij of zij vindt                | 24%              | 24%             | <b>48%</b> | 20%              | 20%             | <b>40%</b> |
| dat de meerderheid beslist                                  | 17%              | 17%             | <b>34%</b> | 12%              | 15%             | <b>27%</b> |
| dat minderheden worden beschermd                            | 6%               | 12%             | <b>18%</b> | 11%              | 19%             | <b>30%</b> |
| geen van deze   | 2%               | 3%              | <b>5%</b>  | 1%               | 1%              | <b>2%</b>  |



# 5

## HOOFDSTUK

### **Democratische kernwaarden**





## 5. Democratische kernwaarden

### 5.1 Belangrijkheid democratische kernwaarden

Aan respondenten is gevraagd vijf democratische kernwaarden te rangschikken op hoe belangrijk zij deze vinden, door 100 punten te verdelen over deze kernwaarden.

Voor zowel burgers (24,6) als bestuurders (22,7) is de democratische waarde *zeggenschap* de belangrijkste kernwaarde. Burgers en bestuurders beschouwen *transparantie* als de op één na belangrijkste waarde. *Inclusiviteit* scoort bij raadsleden en burgers het laagst, maar bij burgemeesters<sup>4</sup> vrij hoog (20,2).

**Tabel 5.1**

Hieronder ziet u 5 democratische waarden. Kunt u aangeven hoe belangrijk elke waarde voor u is? Wilt u dat doen door 100 punten te verdelen?

|   | BURGERS   | RAADSLEDEN | WETHOUDERS | BURGEMEESTERS | BESTUURDERS |
|---|-----------|------------|------------|---------------|-------------|
|   | n = 3.047 | n = 260    | n = 82     | n = 33        | n = 375     |
| Burgers hebben invloed op hun dorp of wijk of een bepaald beleidsterrein. (Zeggenschap)   | 24,6      | 22,8       | 21,9       | 23,6          | 22,7        |
| Het is voor iedereen duidelijk en inzichtelijk wat er besloten wordt en hoe besluiten tot stand komen. (Transparantie)                                  | 23,3      | 22,3       | 21,9       | 19,7          | 22          |
| Voorafgaand aan een besluit is er een open gesprek tussen belanghebbenden, waarbij er goed naar elkaars argumenten geluisterd wordt. (Dialog)           | 20,6      | 21,5       | 22,4       | 22,6          | 21,8        |
| Kritische bewoners, journalisten of organisaties krijgen de ruimte een afwijkende mening te laten horen. Bestuurders luisteren daar naar. (Tegenkracht) | 17,8      | 16,9       | 15,7       | 13,9          | 16,4        |
| Het belang van minderheden wordt beschermd. (Inclusiviteit)   | 13,7      | 16,6       | 18,2       | 20,2          | 17,2        |

### 5.2 Oordeel over democratische kernwaarden in de praktijk

Bestuurders zijn vaker dan burgers van mening dat de democratische waarden in voldoende mate tot hun recht komen. Wat opvalt is dat 100% van de burgemeesters<sup>5</sup> oordeelt dat er voldoende aandacht is voor het *dialog*, waar dat bij burgers 65% is. Uit tabel 5.1 bleek al dat *transparantie* door burgers als belangrijk gezien wordt. Zes op de tien (59%) burgers vinden dat de kernwaarde *transparantie* in de praktijk goed tot zijn recht komt, vier op de tien (41%) vinden van niet. Daarmee is het de laagst gewaardeerde kernwaarde. Ook bij bestuurders zien we dat transparantie het laagst gewaardeerd wordt, al is dat minder laag dan onder burgers.

<sup>4</sup> Het aantal burgemeesters in de steekproef is 33. Uitkomsten voor deze groepen zijn indicatief.

<sup>5</sup> Het aantal wethouders in de steekproef is 82, burgemeesters 33. Uitkomsten voor deze groepen zijn indicatief.

**Tabel 5.2**

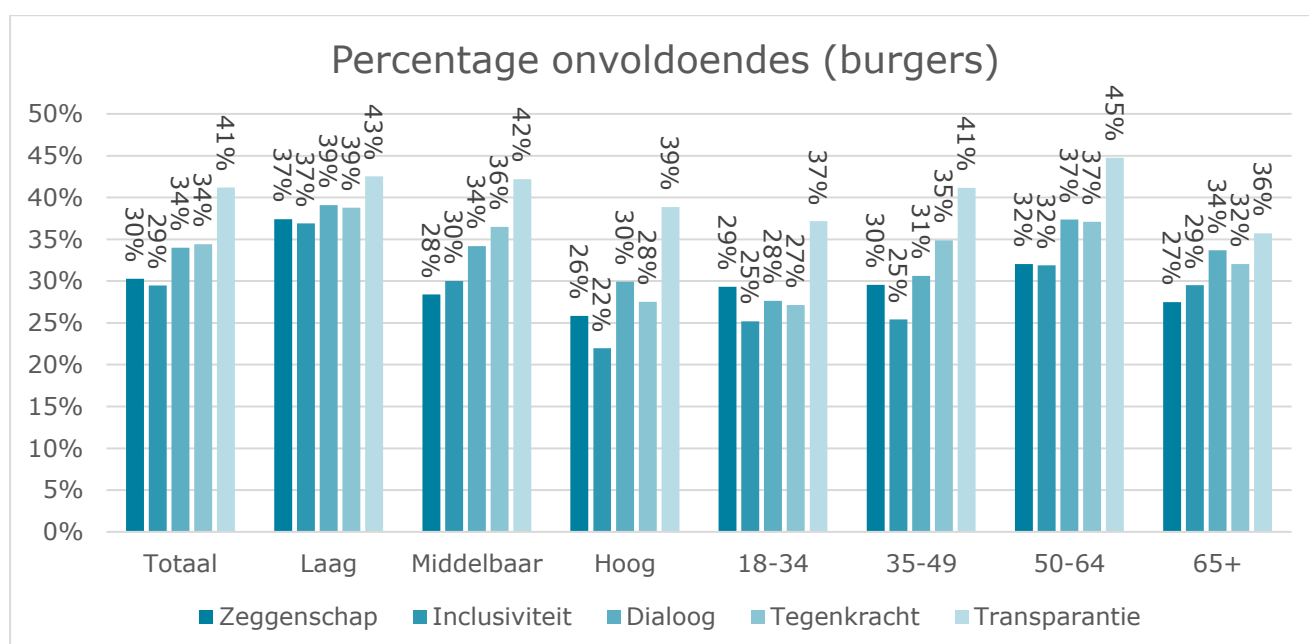
Kunt u voor elke democratische waarde aangeven hoe goed of slecht deze waarde tot zijn recht komt in uw gemeente? (Percentage dat een zes of hoger geeft).

|               | BURGERS    | RAADSLEDEN | WETHOUDERS | BURGEMEESTERS | BESTUURDERS TOTAAL |
|---------------|------------|------------|------------|---------------|--------------------|
|               | n = 3.047  | n = 260    | n = 82     | n = 33        | n = 375            |
| Zeggenschap   | 70%        | 77%        | 89%        | 97%           | 81%                |
| Inclusiviteit | 70%        | 78%        | 89%        | 94%           | 81%                |
| Tegenkracht   | 66%        | 76%        | 88%        | 94%           | 80%                |
| Dialogoog     | 65%        | 81%        | 95%        | 100%          | 86%                |
| Transparantie | 59%        | 70%        | 82%        | 97%           | 75%                |
| Gemiddelde:   | <b>66%</b> | <b>76%</b> | <b>89%</b> | <b>96%</b>    | <b>81%</b>         |

Burgers zijn vooral ontevreden over de mate van transparantie binnen de gemeente. Vier op de tien burgers geven daarvoor een onvoldoende. Burgers met een lagere opleiding geven vaker een onvoldoende dan burgers met een middelbare of hoge opleidingsachtergrond. Jongeren (18-34 jaar) zijn relatief tevreden met de mate waarin de verschillende democratische waarden terugkomen binnen de gemeente. Zij geven minder vaak een onvoldoende dan gemiddeld.

**Figuur 5.1**

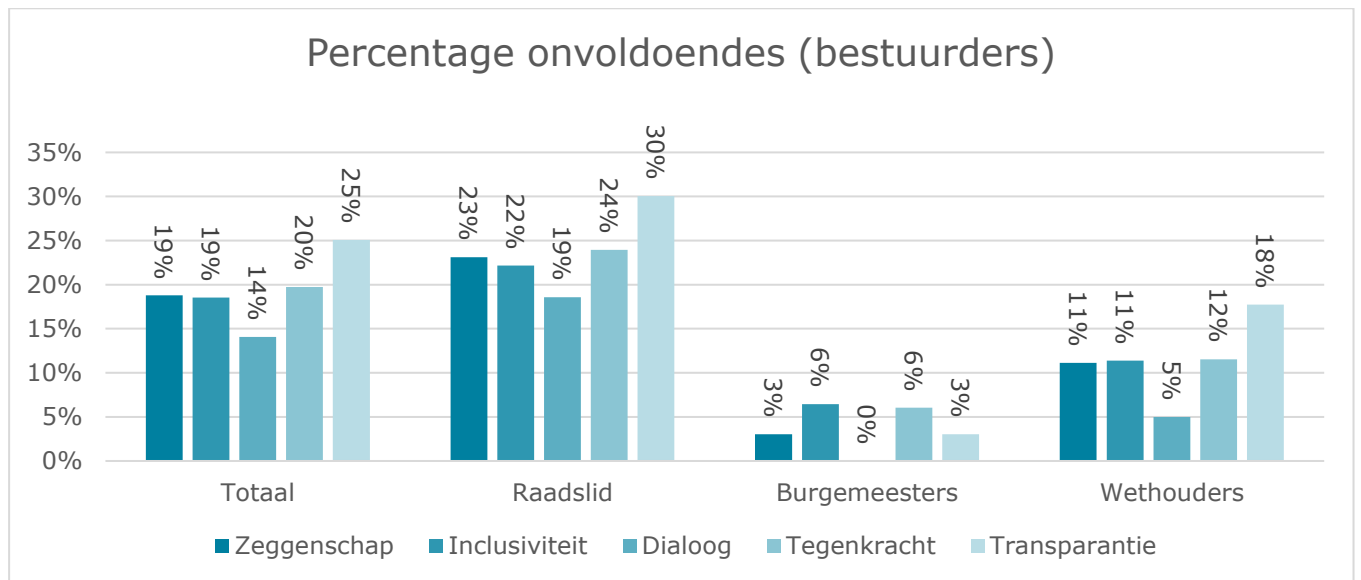
Aandeel onvoldoendes op de vraag "Kunt u voor elke democratische waarde aangeven hoe goed of slecht deze waarde tot zijn recht komt in uw gemeente?" (burgers n = 3.047)



Raadsleden geven meer onvoldoendes dan burgemeesters en wethouders (figuur 5.2) en komen daarmee dichterbij de buurt van het oordeel van burgers (zie figuur 5.1). In de ogen van raadsleden schort het voornamelijk aan *transparantie* en *tegenkracht* in de gemeente. Burgemeesters (indicatief) geven weinig onvoldoendes.

**Figuur 5.2.**

Aandeel onvoldoendes op de vraag "Kunt u voor elke democratische waarde aangeven hoe goed of slecht deze waarde tot zijn recht komt in uw gemeente?" (bestuurders n = 375)



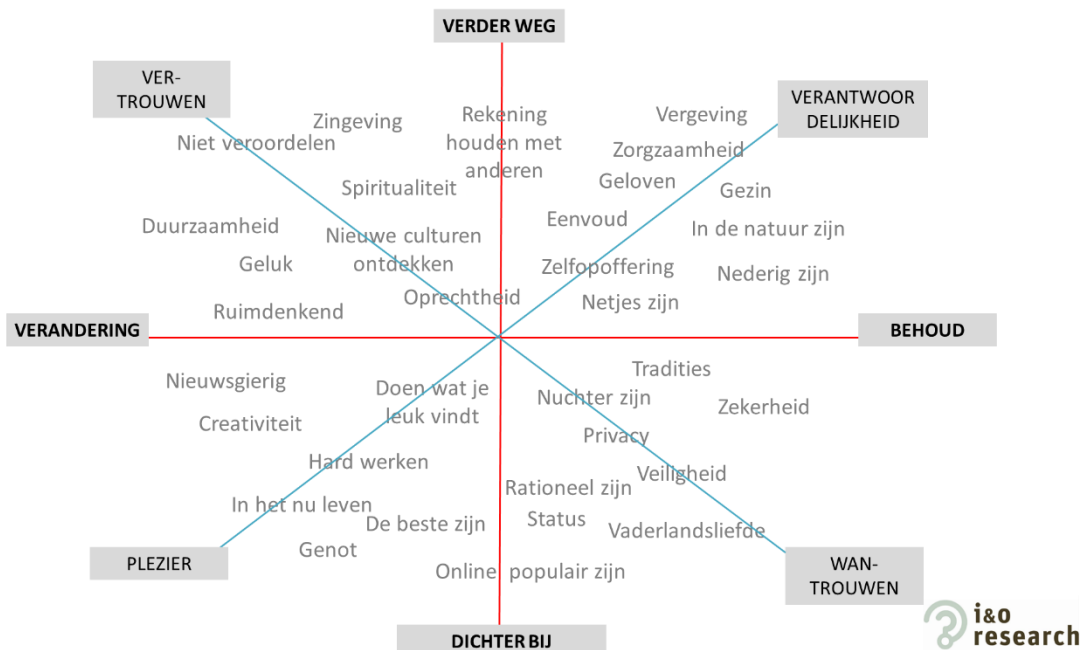
### 5.3 Democratische en individuele waarden

I&O Research ontwikkelde een waardenmodel om vragen met betrekking tot het publieke domein beter te begrijpen en gedrag te verklaren. Voor 55 waarden is in kaart gebracht in welke mate burgers deze belangrijk vinden.

Hiermee kunnen we burgers schematisch indelen in vier kwadranten aan de hand van twee dimensies (assen):

- 1 Horizontaal: burgers die open staan voor verandering versus burgers die willen behouden wat er is
- 2 Verticaal: burgers die gericht zijn op de ander (verder weg) versus burgers die opkomen voor zichzelf of naasten (dichter bij)

## Welke waarden drijven burgers?



Diagonaal op deze dimensies zien we tegenstellingen:

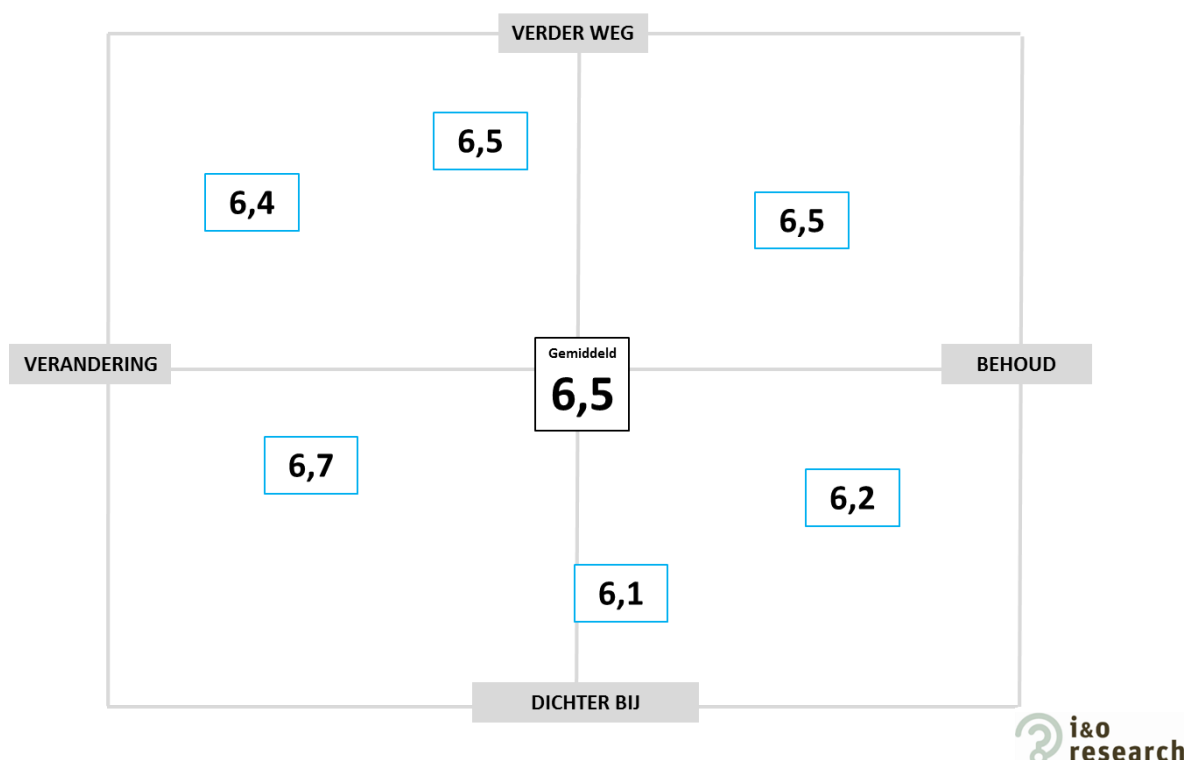
- 3 Plezier versus verantwoordelijkheid en
- 4 Vertrouwen jegens de overheid en instituties versus wantrouwen

Als het gaat over opvattingen over democratische kernwaarden en wensen met betrekking tot (vernieuwing van) de lokale democratie, zien we dat met name deze laatste dimensie (vertrouwen versus wantrouwen) een sterke relatie met elkaar hebben (zie 5.4 en 6.3).

## 5.4 Individuele waarden en tevredenheid met de democratie

In de eerste plaats is het van belang te weten dat de meest tevreden burgers zich aan de rechteronderkant van het model bevinden, degenen die meer gericht zijn op behoud en het dicht bij huis zoeken (zelf, familie, buurt). Zij waarderen de lokale democratie met een 6,1 of 6,2. Aan de linkerkant (6,7) en aan de bovenkant van het model (6,4/6,5) – mensen die meer gericht zijn op verandering en/of meer gericht zijn op de wereld, het collectieve) – vinden we degenen die het meest tevreden zijn over het functioneren van de lokale democratie.

# Waardering functioneren lokale democratie



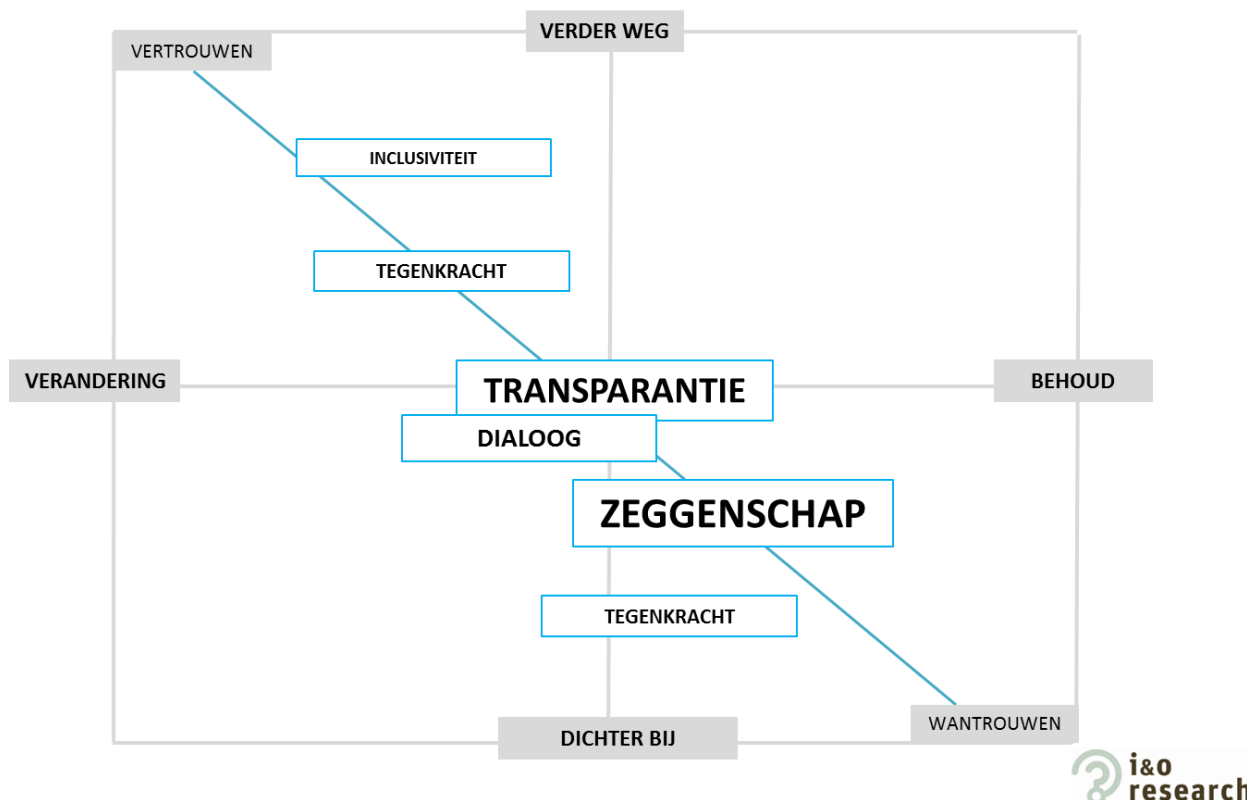
## 5.5 Individuele waarden en democratische kernwaarden

Vervolgens keken we welke democratische kernwaarden door welke waardensegmenten belangrijk worden gevonden. Naarmate de woorden in de figuur groter zijn, worden ze belangrijker gevonden. We zien dat de correlatie vooral bestaat op de dimensie 'Vertrouwen jegens de overheid en instituties versus wantrouwen jegens de overheid en instituties.'

*Transparantie* en *Dialog* worden door alle waardensegmenten min of meer even belangrijk gevonden. Burgers die meer in de behoud/dichterbij-hoek van het model te vinden zijn (mensen die hechten aan veiligheid, zekerheid, tradities en vaderlandsliefde; burgers ook die minder vertrouwen hebben in de overheid) vinden *Zeggenschap* vooral erg belangrijk. Ook *Tegenkracht* wordt hier belangrijk gevonden.

*Tegenkracht* wordt ook bovengemiddeld belangrijk gevonden aan de andere kant van het model: door mensen die meer veranderingsgezind zijn en gericht zijn op de wereld 'verder weg'. Mensen die waarden nastreven als duurzaamheid, het ontdekken van nieuwe culturen en spiritualiteit. In deze hoek wordt ook het meest het belang gehecht aan inclusiviteit.

# Democratische kernwaarden



# 6

## HOOFDSTUK

### **Houdingen ten aanzien van de lokale democratie**

## 6. Houdingen ten aanzien van de lokale democratie

### 6.1 Oordeel over de verhouding meerderheid/ minderheid

Er zijn opvallende verschillen tussen burgers en bestuurders te zien, als we kijken naar opvattingen over hoe democratie dient te werken.

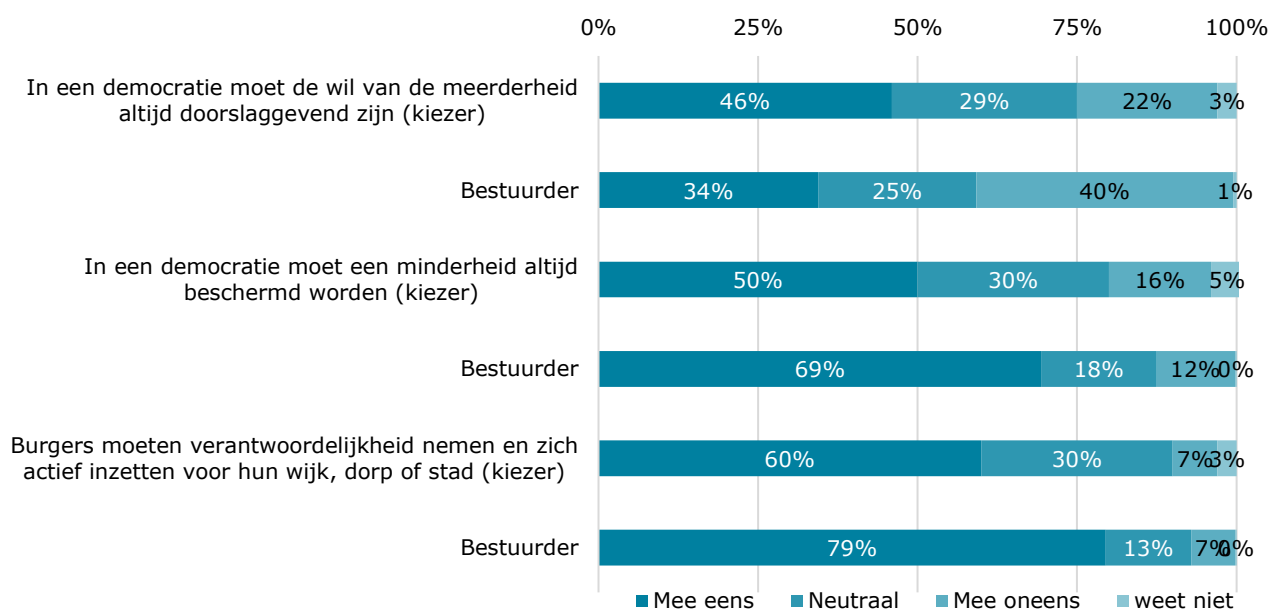
Burgers (46% eens, 22% oneens) zijn vaker dan bestuurders (34% eens en 40% oneens) van mening dat 'in een democratie de wil van de meerderheid altijd doorslaggevend moet zijn'.

Bestuurders zijn daarentegen vaker van mening dat in een democratie een minderheid altijd beschermd moet worden (69% eens, 12% oneens). Onder de burgers is deze opvatting minder vaak aanwezig (50% versus 16%).

Ten slotte valt op dat bestuurders vaker dan burgers vinden dat burgers hun verantwoordelijkheid moeten nemen en zich actief moeten inzetten voor hun buurt (79% versus 60%).

**Figuur 6.1.**

"Kunt u aangeven of en in hoeverre u het eens of oneens bent met onderstaande stellingen?" (burgers n = 3.047, bestuurders n = 375)



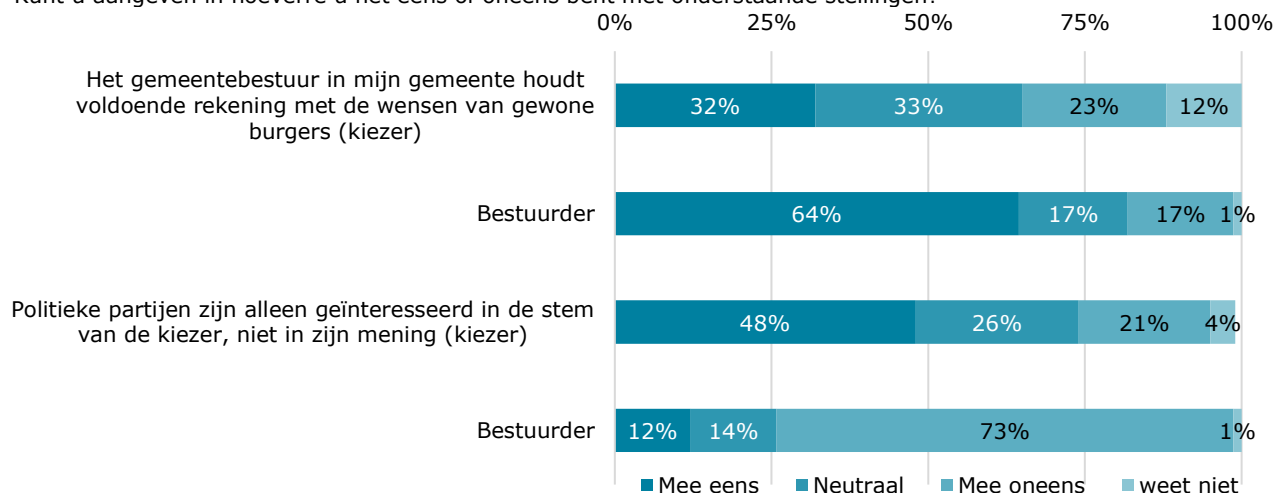


## 6.2 Oordeel over democratie in de praktijk

Bestuurders oordelen aanzienlijk positiever over de democratie dan burgers. Bestuurders zijn twee keer zo vaak van mening dat het gemeentebestuur in hun gemeente voldoende rekening houdt met de wensen van gewone burgers (64% versus 32%). Vier keer zoveel burgers vinden dat politieke partijen alleen maar geïnteresseerd zijn in de stem van de burgers en niet in hun mening (48% versus 12%).

**Figuur 6.2.**

"Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met onderstaande stellingen?"

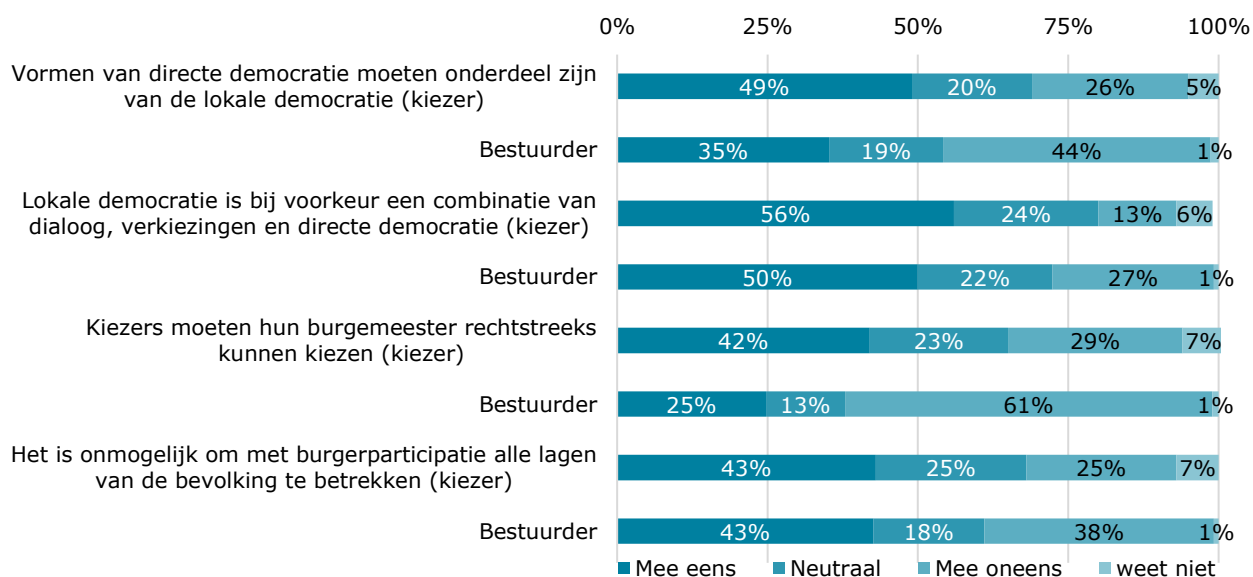


## 6.3 Veranderingen aan de democratie

Ook als het gaat om de lokale democratie van de toekomst, zien we duidelijke verschillen in opvatting tussen burgers en bestuurders. Burgers willen graag vormen van directe democratie (referendum, gekozen burgemeester) als toevoeging van de lokale democratie, bestuurders zijn hier geen voorstander van. Echter, met de stelling 'Lokale democratie is bij voorkeur een combinatie van dialoog, verkiezingen en directe democratie' is zowel ruim de helft van de burgers (56%) als de helft van de bestuurders (50%) het eens. Het aandeel 'oneens' is onder bestuurders wel groter dan onder burgers (27% versus 13% oneens), maar hier lijken de twee groepen elkaar te vinden.

**Figuur 6.3**

"Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met onderstaande stellingen?"



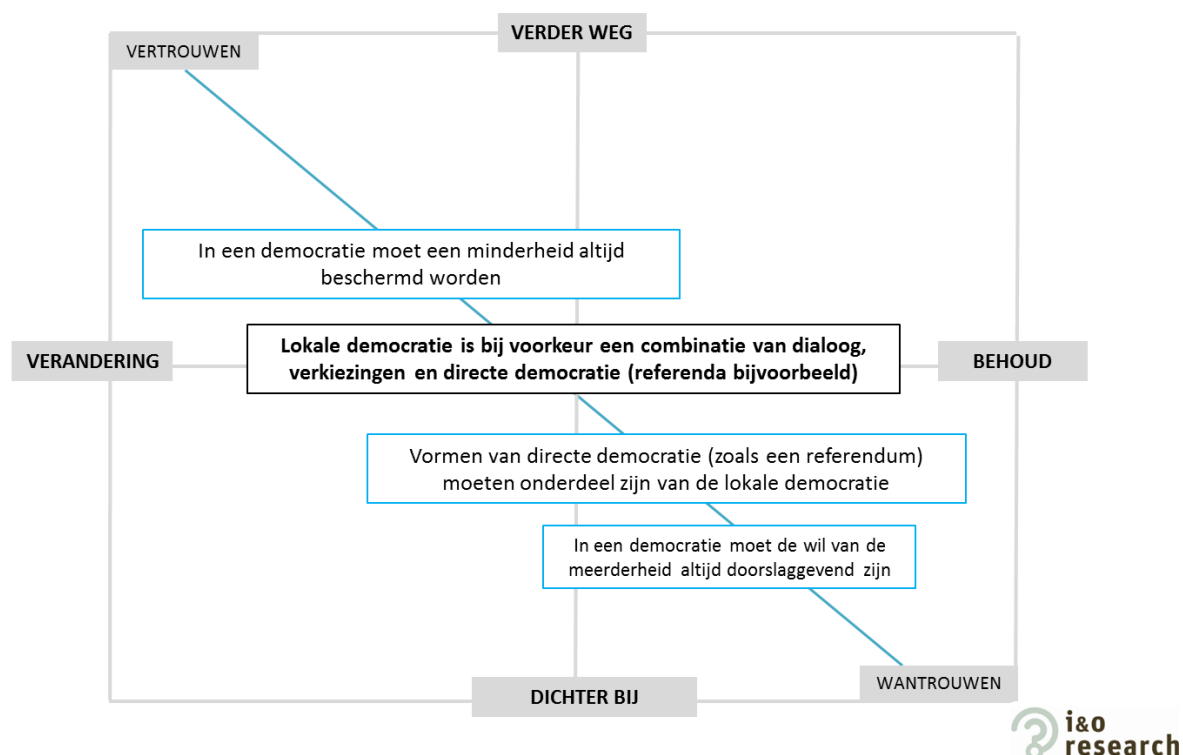
## 6.4 Individuele waarden en opvattingen over de democratie

Als we opnieuw kijken naar wie welke opvattingen aanhangt, afgezet tegen de waardenoriëntaties, zien we dat burgers die zich in de rechtsonder-hoek van de waardensegmentatie bevinden, vaker vinden dat de wil van de meerderheid doorslaggevend dient te zijn en dat vormen van directe democratie onderdeel zouden moeten uitmaken van de lokale democratie.

Linksboven vindt men vaker dat in een democratie een minderheid beschermd moet worden.

Met de stelling 'Lokale democratie is bij voorkeur een combinatie van dialoog, verkiezingen en directe democratie' is men het in alle waardensegmenten in meerderheid eens.

# Opvattingen over democratie





# HOOFDSTUK

## **Wat is de ideale bestuursbenadering? Twee casussen**



## 7. Wat is de ideale bestuursbenadering? Twee casussen.

### 7.1 Gewenste benadering volgens burgers

Aan de hand van twee casussen is nagegaan wat burgers en bestuurders als de ideale bestuursbenadering beschouwen. Hieronder (tabel 7.1) worden de twee casussen omschreven.

**Tabel 7.1**

| BOUW WINDMOLENPARK  | VESTIGING ASIELZOEKERSCENTRUM  |
|---|--|
| De Nederlandse regering heeft zich verbonden aan het klimaatakkoord van Parijs om klimaatverandering tegen te gaan. Stelt u zich voor dat uw gemeente bekend maakt hieraan bij te willen dragen door de ontwikkeling van windparken. De windmolens zullen 100 tot 140 meter hoog zijn. Een groep omwonenden wil geen windmolens in de buurt, omdat ze bang voor geluids-, trillings- en schaduwoverlast. Een andere groep inwoners is juist groot voorstander, vanwege de positieve effecten voor het klimaat. De gemeente en projectontwikkelaars hebben aangegeven de ontwikkeling in samenspraak met bewoners en ondernemers uit de gemeente te willen doen. | De vluchtelingenstroom vanuit Syrië en andere landen in oorlog neemt weer toe. Het kabinet heeft toegezegd 30.000 vluchtelingen in Nederland op te vangen. Stelt u zich voor dat het bestuur van uw gemeente de taak krijgt om 250 asielzoekers te huisvesten voor een periode van ongeveer 5 jaar. Daarvoor zal een asielzoekerscentrum (azc) gebouwd worden in een arbeiderswijk aan de rand van uw gemeente. Omwonenden zijn tegen de komst van het azc, vooral omdat ze verwachten dat de wijk 250 asielzoekers niet aan kan qua voorzieningen. Ook is men bang voor criminaliteit. Bewoners van buiten de betreffende wijk zijn echter vóór de vestiging van het azc. |

Vervolgens is aan burgers gevraagd hoe zij het liefst zouden willen dat B&W de casussen aanpakken. De verschillen in keuzes tussen beide casussen zijn klein. Burgers geven er in zes op de tien gevallen de voorkeur aan om vooraf uitgebreid te praten met voor- en tegenstanders en daarna de bestuurders een besluit te laten nemen. De beslissing volledig overlaten aan de volksvertegenwoordiging in de gemeenteraad kan maar op instemming van 15% à 16% van de burgers rekenen.

**Tabel 7.2**

Wat zou u burgemeester en wethouders in uw gemeente adviseren over hoe ze met deze situatie moeten omgaan? Maximaal drie antwoorden mogelijk (burgers n = 3.047.)

| HOE ZOU U OMGAAN MET DEZE SITUATIE?  | BURGERS   |     |           |
|--|-----------|-----|-----------|
|  | Windmolen | AZC | Gemiddeld |
| Vooraf uitgebreid praten met voor- en tegenstanders en daarna de bestuurders een besluit laten nemen. (Invloed/dialogo)        | 60%       | 59% | 59%       |
| Ervoor zorgen dat de minderheidsgroep ook haar mening kan laten horen en hun belang beschermd wordt. (Inclusiviteit)           | 35%       | 37% | 36%       |
| Middels een volksraadpleging of referendum vaststellen wat de meerderheid wil. (Invloed)                                       | 35%       | 29% | 32%       |
| Middels een burgertop, klankbordgroep of G1000, burgers laten vaststellen wat de beste beslissing is. (Invloed/Dialogo)        | 28%       | 26% | 27%       |
| Een beslissing nemen en daarna het besluit en de argumenten voor die beslissing bekendmaken. (Transparantie)                   | 21%       | 19% | 20%       |
| De felste tegenstanders van het meerderheidsstandpunt uitnodigen nogmaals uit te leggen wat hun argumenten zijn. (Tegenkracht) | 20%       | 24% | 22%       |
| De beslissing overlaten aan de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad. (Invloed)   | 15%       | 16% | 15%       |
| Weet ik niet.  | 6%        | 6%  | 6%        |



Aan burgers is bij beide casussen gevraagd om een toelichting te geven op hun keuze. De meerderheid benadrukt dat door de complexiteit van de casussen de verschillende belangen moeten worden afgewogen. Er moet goed geluisterd worden naar de voor- en tegenstanders en het algemeen belang mag niet uit het oog worden verloren. Dat verklaart waarom 59% van de burgers kiest voor de optie "vooraf uitgebreid praten met voor- en tegenstanders en daarna de bestuurders een besluit laten nemen".

Veel burgers merken op dat als er onvoldoende draagvlak is onder de bewoners, het windmolenpark of het asielzoekerscentrum er niet kan komen. Andere burgers vrezen dat de belangen van de minderheid (de omwonenden of de asielzoekers) het moeten afleggen tegen de wens van de meerderheid of dat de inwoners van de gemeente het algemeen belang uit het oog verliezen:

"Een situatie die niet door de burgers zelf kan worden opgelost. Zij hebben andere belangen. Hier moet het principe van de bescherming van de minderheid het zwaarst wegen."

"Ik heb ook liever geen AZC in mijn achtertuin. Maar als je het via een referendum voorlegt en de uitkomst leidend laat zijn, dan weet je van tevoren dat de bevolking met grote meerderheid tegen zal zijn."

Diverse burgers geven aan dat zij in deze casussen een referendum niet zien zitten omdat de meerderheid dan tegen de belangen van de minderheid in gaat. Een ander deel kiest nadrukkelijk voor een referendum, juist bij deze complexe vraagstukken:

"Dit onderwerp vergt vooral draagvlak en lijkt me daarom geschikt voor een referendum. Mocht het antwoord negatief zijn, dan wordt elders wel een geschikte plek gevonden."

Het relatief lage percentage burgers dat kiest voor de optie om de beslissing over te laten aan de gemeenteraad komt ook terug in de toelichting. Slechts een enkele burger merkt op dat de gemeenteraad aan zet zou moeten zijn:

"Laat dit besluit over aan de partijen in de gemeenteraad en brand je vingers niet aan dit enorm beladen onderwerp."

## 7.2 Gewenste benadering volgens bestuurders

Net als bij de burgers zijn de verschillen in aanpak tussen de twee casussen klein. Ook hier kiezen de bestuurders niet voor een andere aanpak per casus. Bestuurders nemen wel duidelijk andere beslissingen dan burgers (zie 7.3). Slechts 3% van de wethouders en burgemeesters<sup>6</sup> kiest ervoor om via een volksraadpleging of referendum vast te stellen wat de meerderheid wil. Vier op de tien bestuurders willen de beslissing overlaten aan de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad. Bestuurders kiezen in de derde plaats voor een methode die past bij de traditionele representatieve democratie: de gemeenteraad laten beslissen.

Eén op de vijf (22%) bestuurders kiest ervoor om door middel van deliberatieve democratie (burgertop, klankbordgroep, G1000) burgers te laten vaststellen wat de beste beslissing is tegenover 27% van de burgers.

Slechts 10% kiest voor het 'middels een volksraadpleging of referendum vaststellen wat de meerderheid wil', maar dit percentage wordt sterk beïnvloed door raadsleden die dit in de casus 'windmolenpark' een goede optie vinden. Wethouders en burgemeesters kiezen hier bijna niet voor.

**Tabel 7.3**

"Hoe zou u omgaan met deze situatie? (bestuurders n = 375)

| HOE ZOU U OMGAAN MET DEZE SITUATIE?  | RAADSLEDEN |     | WETHOUDERS |     | BURGEMEESTERS |     | BESTUURDERS<br>Totaal gemiddeld |
|--|------------|-----|------------|-----|---------------|-----|---------------------------------|
|  | Windmolen  | AZC | Windmolen  | AZC | Windmolen     | AZC |                                 |
| Vooraf uitgebreid praten met voor- en tegenstanders en daarna de bestuurders een besluit laten nemen (Invloed/Dialoog).        | 75%        | 74% | 84%        | 83% | 82%           | 88% | 77%                             |
| Ervoor zorgen dat de minderheidsgroep ook haar mening kan laten horen en hun belang beschermd wordt (Inclusiviteit).           | 40%        | 46% | 49%        | 45% | 48%           | 45% | 44%                             |
| De beslissing overlaten aan de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad (Invloed).   | 38%        | 43% | 37%        | 43% | 45%           | 45% | 41%                             |
| Een beslissing nemen en daarna het besluit en de argumenten voor die beslissing bekendmaken (Transparantie).                   | 24%        | 28% | 18%        | 22% | 21%           | 27% | 25%                             |
| Middels een burgertop, klankbordgroep of G1000, burgers laten vaststellen wat de beste beslissing is (Invloed/Dialoog).        | 29%        | 17% | 24%        | 13% | 27%           | 15% | 22%                             |
| De felste tegenstanders van het meerderheidsstandpunt uitnodigen nogmaals uit te leggen wat hun argumenten zijn (Tegenkracht). | 18%        | 25% | 18%        | 20% | 21%           | 18% | 21%                             |
| Middels een volksraadpleging of referendum vaststellen wat de meerderheid wil (Invloed).                                       | 18%        | 9%  | 4%         | 2%  | 3%            | 3%  | 10%                             |
| Weet ik niet.  | 0%         | 0%  | 1%         | 2%  | 0%            | 0%  | 1%                              |

Aan de bestuurders is eveneens gevraagd om hun keuze toe te lichten. In meerderheid komt er een variant op het goed luisteren naar voor- en tegenstanders en dan de gemaakte keuze helder uitleggen aan de burgers:

"Goed luisteren naar kritische mensen, zodat er evenwichtige beslissingen genomen kunnen worden. Vooral niet bezwijken voor dreigementen, ook aan minderheden of niet mondige Nederlanders deze ingewikkelde kwestie uitleggen. Communicatie en vertrouwen geven, dat er veilige maatregelen genomen worden."

<sup>6</sup> Het aantal burgemeesters in de steekproef bedraagt 33, waardoor dit cijfer indicatief is.

Goede communicatie, goed luisteren en burgers al in een vroeg stadium betrekken bij de besluitvorming komt vaak terug in de antwoorden. Een aantal bestuurders is bang dat de schreeuwers of de dreigers de overhand krijgen in het debat en stellen dat het gemeentebestuur tegen de stroom in moet durven zwemmen. "Democratie is ook moed tonen en de rug recht houden".

Bestuurders kiezen er dus in grote meerderheid voor om zelf het besluit te nemen en deze beslissing goed uit te leggen aan alle betrokkenen. Een enkele bestuurder pleit om het voor te leggen aan de burgers via een referendum:

"De bewoners van dit dorp via een referendum laten kiezen. Immers, deze mensen moeten er straks 5 jaar lang mee leven en als de gemeente er niet in slaagt om de direct omwonenden te overtuigen van de plannen dan zijn het geen goede plannen."

### 7.3 Verschillen in benadering burgers en bestuurders

Als we de gewenste benadering volgens burgers naast die van de bestuurders leggen, vallen drie zaken op:

- Grosso modo worden dezelfde benaderingswijzen gekozen, waarbij vooraf uitgebreid praten maar het bestuur laten beslissen én minderheidsgroepen beschermen de boventoon voeren.
- Maar burgers kiezen in een op de drie gevallen voor de volksraadpleging of het referendum (waarmee het de in rangorde derde voorkeur is), terwijl slechts 10% van de bestuurders hiervoor kiest (waarmee het de laagst scorende optie is).
- Bestuurders kiezen er beduidend vaker voor de beslissing over te laten aan de gemeenteraad.

**Tabel 7.4**

Wat zou u burgemeester en wethouders in uw gemeente adviseren/ Hoe zou u omgaan met deze situatie?

| HOE ZOU U OMGAAN MET DEZE SITUATIE?  | BURGERS | BESTUURDERS |
|--|---------|-------------|
| Vooraf uitgebreid praten met voor- en tegenstanders en daarna de bestuurders een besluit laten nemen (Invloed/Dialogo).        | 59%     | 77%         |
| Ervoor zorgen dat de minderheidsgroep ook haar mening kan laten horen en hun belang beschermd wordt (Inclusiviteit).           | 36%     | 44%         |
| Middels een volksraadpleging of referendum vaststellen wat de meerderheid wil (Invloed).                                       | 32%     | 10%         |
| De beslissing overlaten aan de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad (Invloed).   | 15%     | 41%         |
| Middels een burgertop, klankbordgroep of G1000, burgers laten vaststellen wat de beste beslissing is (Invloed/Dialogo).        | 27%     | 22%         |
| De felste tegenstanders van het meerderheidsstandpunt uitnodigen nogmaals uit te leggen wat hun argumenten zijn (Tegenkracht). | 22%     | 21%         |
| Een beslissing nemen en daarna het besluit en de argumenten voor die beslissing bekendmaken (Transparantie).                   | 20%     | 25%         |
| Weet ik niet   | 6%      | 1%          |

