



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Groeiend wantrouwen vormt risico voor lokale democratie

Veenendaal, W.P.

### Citation

Veenendaal, W. P. (2022). Groeiend wantrouwen vormt risico voor lokale democratie. *Sociale Vraagstukken*, 2022(1). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3567261>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3567261>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## GROEIEND WANTROUWEN VORMT RISICO VOOR LOKALE DEMOCRATIE

# Vertrouwen in lokaal bestuur wankelt steeds meer

**Het vertrouwen van burgers in de lokale politiek is nu nog groot, maar neemt in hoog tempo af. Toch blijft het vertrouwen in de gemeentepolitiek groter dan in de landelijke politiek. Betekent dit ook dat de lokale politiek democratischer is?**

**U**it onderzoek van het dagblad *Trouw* blijkt dat burgers steeds minder vertrouwen hebben in de lokale overheid.<sup>1</sup> Ongeveer 40 procent van de Nederlanders zegt weinig tot zeer weinig vertrouwen te hebben in hun gemeente. Vooral in plattelandsgebieden daalt het vertrouwen snel. Niettemin worden lokale instituties nog steeds meer vertrouwd dan hun nationale tegenhangers.<sup>2</sup> Het vertrouwen in de gemeenteraad is hoger dan dat in de Tweede Kamer, het vertrouwen in het college van burgemeester en wethouders is hoger dan dat in de regering. Vanuit democratisch oogpunt is het wrang dat uitgerekend de ongekozen burgemeester het meest door burgers wordt vertrouwd.

### Lokaal vertrouwen

Dat burgers de gemeentepolitiek meer vertrouwen

dan de landelijke politiek, klinkt logisch, want op het lokale niveau is de beruchte kloof tussen burgers en bestuur het kleinst. In gemeenten zijn de lijntjes naar bestuurders korter, waardoor kiezers makkelijker toegang hebben tot de politiek. Vergelijkend onderzoek tussen verschillende gemeenten laat zien dat burgers van kleine gemeenten meer vertrouwen hebben in de lokale politiek dan inwoners van grote gemeenten.<sup>3</sup> Hoe kleiner de gemeente, hoe dichter het bestuur bij de burger staat, en hoe groter het vertrouwen in dat bestuur. Het is niet moeilijk te raden in welke bestuurslaag burgers het minste vertrouwen hebben: dat is met afstand de Europese Unie.

Het grotere vertrouwen van burgers in lokale politiek vormt een van de belangrijkste argumenten voor decentralisering. Door het bestuur dichter bij de burger te brengen, kunnen democratische inspraak, vertegenwoordiging en verantwoording





versterkt worden, zo is de gedachte.<sup>4</sup> Decentralisering van bestuursstaken van de nationale overheid naar regionale en lokale bestuurslagen gebeurt in vrijwel alle Europese landen, en wordt geïnspireerd door het idee dat kleinschalig, lokaal bestuur democratischer en transparanter is. Onder druk van internationale organisaties zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank voeren ook ontwikkelingslanden omvangrijke decentraliseringsprogramma's door, omdat lokaal bestuur minder corrupt zou zijn en meer ruimte biedt voor democratische inspraak. Decentralisatie is een wereldwijd fenomeen dat sterk gedreven wordt door de veronderstelde democratische voordelen van kleinschaligheid.<sup>5</sup>

#### Tegenstrijdige effecten

Maar klopt die veronderstelling wel? Vertaalt het grotere vertrouwen in de gemeentepolitiek zich

inderdaad in een sterkere democratie op lokaal niveau? En wat zegt het slinkende vertrouwen dan over de kracht van de lokale democratie? Vermindert die navenant?

De gedachte dat kleinschaligheid democratisch bestuur bevordert, bestaat al sinds de Oudheid, en is onder andere geformuleerd door denkers als Plato, Aristoteles, Rousseau en Montesquieu. Desondanks staat het empirische onderzoek naar de politieke gevolgen van schaal nog in de kinderschoenen. Het effect van bevolkingsgrootte op zaken als politiek vertrouwen en politieke participatie is wel uitgebreid onderzocht, ook in Nederland.<sup>6</sup> We weten echter weinig over de manieren waarop schaal andere politieke dynamieken en uitkomsten beïnvloedt.

Recentelijk verscheen er een aantal empirische studies naar schaaffecten, zowel op nationaal als op subnationaal niveau. De meeste van deze studies

# Vanuit democratisch oogpunt is het wrang dat uitgerekend de ongekozen burgemeester het meest door burgers wordt vertrouwd

richtten zich niet op Nederland, maar kunnen wel voorzichtige inzichten geven in de manieren waarop schaal de vaderlandse gemeentepolitiek kan beïnvloeden. In tegenstelling tot politieke theorieën die al eeuwenlang de voordelen van kleinschaligheid benadrukken, laten deze studies zien dat schaal een aantal tegenstrijdige effecten heeft op democratie.<sup>7</sup> Vanuit democratisch oogpunt heeft kleinschaligheid onmiskenbaar een aantal voordelen, die in het publieke debat regelmatig aan de orde komen. Een kleine bevolkingsgrootte brengt echter ook een aantal democratische nadelen met zich mee, die in discussies over decentralisering vaak onderbelicht blijven.

## Voordelen van kleinschaligheid

Om met de voordelen te beginnen: In een kleine gemeenschap zijn burgers hechter verbonden met elkaar en ook met hun politici. De lijntjes zijn korter, waardoor direct contact tussen burger en bestuurder vaker kan plaatsvinden. Waar het voor de gemiddelde Nederlander onwaarschijnlijk is om een persoonlijke ontmoeting met een minister te regelen, kan direct contact met een wethouder veel makkelijker worden gelegd. Deze grotere toegang tot lokale bestuurders kan burgers het gevoel geven dat zij echt wat te zeggen hebben en dat er naar hen geluisterd wordt. Het is geen toeval dat er een sterke relatie bestaat tussen schaal en politieke participatie: in kleine gemeenschappen zijn burgers veel meer geneigd om politiek actief te zijn, onder meer omdat zij merken dat ze door hun deelname ook echt een verschil kunnen maken.<sup>8</sup> Andersom geldt dat het directe contact met burgers ervoor zorgt dat lokale politici de behoeften en prioriteiten van hun kiezers beter kennen, en daardoor beter in staat zijn om hen effectief te vertegenwoordigen. Als burgers ontevreden zijn over een lokale politicus of politieke beslissing, hebben ze de mogelijkheid om dat direct aan diegene te vertellen, waardoor de politicus sneller kan bijsturen als dat nodig is. Vergelijkend onderzoek laat niet alleen zien dat burgers in kleine gemeenschappen een groter vertrouwen hebben in hun bestuurders; zij zijn ook tevredener over het beleid en de kwaliteit van publieke diensten.<sup>9</sup> De representatieve relatie tussen burger en bestuur lijkt op kleine schaal dus een stuk beter te werken.

## Schaduwzijden

Factoren als politiek vertrouwen, politieke participatie en politieke tevredenheid zijn relatief eenvoudig te bestuderen met opinie-onderzoek. Kleinschaligheid heeft echter ook een schaduwzijde, die minder goed in cijfers te vatten valt maar daarom niet minder belangrijk is. Politiek in kleine gemeenschappen draait in de regel om personen en persoonlijke relaties, en minder om de inhoud. Kiezers zijn geneigd te stemmen op iemand die ze persoonlijk kennen, en letten daarbij minder op diens politieke plannen of verkiezingsprogramma. Ook als het gaat om de onderlinge relaties tussen politici, spelen persoonlijke verhoudingen een grotere rol. Het is geen toeval dat zich juist op het lokale niveau vaak persoonlijke conflicten en intriges afspelen die leiden tot afsplitsingen, scheuringen en het ontstaan van nieuwe partijen. De column van Jan Boelhouwer op pagina 31 van dit nummer spreekt wat dat betreft boekdelen.

Het personalistische karakter van de lokale politiek is niet alleen slecht, en kan ook juist positief afsteken tegen de meer afstandelijke landelijke politiek. Tegelijkertijd leidt een politiek die vooral om personen draait af van de inhoud, en dat kan de democratische vertegenwoordiging verzwakken. Als door decentralisatie veel overheidstaken naar gemeenten worden overgeheveld, is het des te belangrijker dat kiezers een inhoudelijke keuze maken voor een partij of een kandidaat.

Naast een meer persoonsgerichte politiek versterken nauwe banden tussen kiezers en bestuurders ook de kans op cliëntelisme en vriendjespolitiek.<sup>10</sup> Als een burger de mogelijkheid heeft om een politicus direct aan te spreken, kan diegene natuurlijk een inhoudelijke vraag stellen, maar het is ook mogelijk de politicus om een persoonlijke gunst te vragen. In een kleine gemeenschap is de kans groot dat een politicus en een kiezer elkaar op meerdere manieren kennen en tegenkomen, bijvoorbeeld omdat ze ook burens zijn of naar dezelfde kerk of sportclub gaan. Deze overlappende relaties zorgen ervoor dat burgers flinke sociale druk op politici kunnen uitoefenen om hen te helpen met persoonlijke kwesties. Het risico is dan groot dat politici sommige burgers bevoordelen ten koste van andere, en dat zij hun taak als volksvertegenwoordiger vermengen met persoonlijke belangen en connecties. Een laatste nadeel van kleinschaligheid is dat er in kleine gemeenschappen minder competitie is

## Het zou onverstandig zijn om politiek vertrouwen en democratie als synoniemen van elkaar te beschouwen



voor politieke functies.<sup>11</sup> Er doen minder kandidaten en partijen mee aan verkiezingen en de kans is groter dat een zittende politicus herkozen wordt. Deze verminderde competitie leidt tot een grotere kans op machtsconcentratie, waardoor niet-transparante en oligarchische vormen van bestuur kunnen ontstaan. De discussie over het gebrek aan ‘tegenmacht’ in de landelijke politiek speelt nog veel meer op lokaal niveau, waar oppositiepartijen nog minder mogelijkheden hebben om bestuurders effectief te controleren. Het helpt daarbij niet dat het raadslidmaatschap in tegenstelling tot het wethouderschap slechts een parttime functie is. De zwakke positie van de gemeenteraad is een bekend probleem, en is voor een deel aan kleinschaligheid toe te schrijven. Hoewel vaak wordt gedacht dat kleinschaligheid de positie en invloed van burgers versterkt, zijn er dus sterke indicaties dat het tegenovergestelde het geval is.

### Cliëntelisme

Wat betekenen deze voor- en nadelen van kleinschaligheid dan voor het democratisch gehalte van de lokale politiek? Het grotere politieke vertrouwen van burgers in de bestuurslaag die het dichtst bij hen staat, is onmiskenbaar een positief kenmerk van de lokale democratie. Zonder een bepaalde mate van politiek vertrouwen kan een democratie niet functioneren, en het recentelijk sterk gedaalde vertrouwen in de nationale en lokale overheid wordt terecht gezien als een mogelijke bedreiging voor de democratie.<sup>12</sup> Toch zou het onverstandig zijn om politiek vertrouwen en democratie als synoniemen van elkaar te beschouwen. Dit kan het duidelijkst geïllustreerd worden met het voorbeeld van cliëntelisme. In de wetenschappelijke literatuur bestaat een sterke consensus dat cliëntelisme de kwaliteit van democratie ondermijnt: het zorgt voor ongelijke behandeling van burgers door de overheid, verzwakt de representatieve relatie tussen burgers en politici, versterkt de machtspositie van politici, en leidt tot uitholling van democratische instituties.<sup>13</sup>

Toch is het niet zo dat cliëntelisme noodzakelijkerwijs het vertrouwen van burgers in de politiek vermindert; het tegenovergestelde is ook goed denkbaar. Als een individuele kiezer op zijn wenken bediend wordt door een politicus, kan het vertrouwen ook juist toenemen omdat de politiek eindelijk wat voor de kiezer kan betekenen. De Haagse oud-wethouder Richard de Mos verkreeg grote populariteit door zijn ‘ombudspolitiek’, waarmee hij direct zaken voor individuele burgers regelt.<sup>14</sup> Ondanks de mogelijke democratische nadelen van dit soort politiek, gaat de partij van De Mos in aanloop naar de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen opnieuw aan kop in de peilingen.<sup>15</sup>

### Positief en negatief

De kleinere schaal van de lokale politiek is bepaald niet zaligmakend. Het leidt niet zozeer tot een versterking of verzwakking van de democratie, maar eerder tot een complete verandering van het karakter van de

democratie. In vergelijking met de landelijke politiek is de gemeentepolitiek informeler en persoonlijker, en dat heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Deze misschien wat saai klinkende conclusie heeft belangrijke gevolgen voor debatten over decentralisatie en gemeentelijke herindelingen, waarin de kleinschalige dorpspolitiek steeds opnieuw wordt geïdealiseerd. Vanuit democratisch oogpunt kunnen er vraagtekens worden gezet bij de wenselijkheid van het verplaatsen van taken naar een lagere bestuurslaag, en zijn er misschien ook wel voordelen aan de opschaling die door gemeentelijke herindeling tot stand komt. Een bestuur dat dicht bij de burger staat, is namelijk niet per se democratischer noch een bestuur dat altijd wordt vertrouwd.

### Noten

- 1 *Trouw*, 4 februari 2022
- 2 <https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/staat-van-het-bestuur-2018.pdf>
- 3 Denters, Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Mouritzen & Lawrence Rose, *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014
- 4 Diamond, Larry & Svetlana Tsalik, *Size and Local Democracy: The Case for Decentralization*. Larry Diamond (ed.), *Developing Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999
- 5 Rodden, Jonathan & Erik Wibbels, *Decentralized Governance and Accountability: Academic Research and the Future of Donor Programming*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019
- 6 Zie bijvoorbeeld: Allers, Maarten, Joes de Natris, Harm Rienks & Tom de Greef, *Is Small Beautiful? Transitional and Structural Effects of Municipal Amalgamation on Voter Turnout in Local and National Elections*. *Electoral Studies*, 70, 2021 (online gepubliceerd)
- 7 Dahl, Robert & Edward Tufté, *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973; Gerring, John, & Wouter Veenendaal, *Population and Politics: The Impact of Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020
- 8 Cancela, João & Benny Geys, *Explaining Voter Turnout: A Meta-Analysis of National and Subnational Elections*. *Electoral Studies*, 42, 264-275, 2016
- 9 Faguet, Jean-Paul, *Decentralization and Governance*. *World Development*, 53, 2-13, 2014
- 10 Veenendaal, Wouter, *How Smallness Fosters Clientelism: A Case Study of Malta*. *Political Studies*, 67 (4), 1034-1052, 2019
- 11 Gerring, John & Wouter Veenendaal, *Population and Politics: The Impact of Scale* (hoofdstuk 8). Cambridge: Cambridge University Press, 2020
- 12 <https://www.impactcorona.nl/laag-vertrouwen-samenleving/>
- 13 Hicken, Allen, *Clientelism*. *Annual Review of Political Science*, 14, 289-310, 2011
- 14 <https://www.socialevraagstukken.nl/interview/richard-de-mos-ik-spreek-liever-een-marktkoopman-dan-politici/>
- 15 <https://denhaagfm.nl/2022/01/19/hart-voor-den-haag-grootste-partij-in-peiling-d66-en-vvd-op-twee-en-drie/>

**Wouter Veenendaal** is universitair hoofddocent Politicologie aan de Universiteit Leiden.