



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Keerzijden van decentralisatie: resultaten van het project Downsize my Democracy

Kuhn, H.; Vlist, J.D.M. van der; Veenendaal, W.P.

Citation

Kuhn, H., Vlist, J. D. M. van der, & Veenendaal, W. P. (2025). *Keerzijden van decentralisatie: resultaten van het project Downsize my Democracy*. Leiden: Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4294454>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4294454>

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

Keerzijden van decentralisatie



Universiteit
Leiden

Resultaten van het Project
Downsize My Democracy?
De democratische gevolgen van decentralisering

April 2025

Hannah Kuhn, Denny van der Vlist, Wouter Veenendaal

Projectoverzicht

In de afgelopen decennia hebben vrijwel alle Europese landen taken en bevoegdheden van het nationale niveau naar subnationale bestuurslagen gedecentraliseerd. Voorstanders van deze hervormingen beweren dat decentralisering de democratische macht en controle van burgers versterkt, waardoor zij meer invloed krijgen op het besluitvormingsproces. Maar klopt dit wel? Door een gebrek aan onderzoek weten we verrassend weinig over de democratische gevolgen van het overhevelen van taken en bevoegdheden naar kleinere, subnationale bestuurslagen.

Het door NWO gefinancierde onderzoeksproject *Downsize My Democracy? De Democratische Gevolgen van Decentralisering (2021-2026)* brengt de democratische gevolgen van deze decentralisaties in kaart. Het project wordt uitgevoerd door Hannah Kuhn, Denny van der Vlist en Wouter Veenendaal,

en richt zich op vier Europese landen: Italië, Nederland, Noorwegen en Zwitserland. Deze brochure biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen van het project, die zullen worden besproken tijdens workshops die in elk van de vier landen zijn georganiseerd.

Decentralisering leidt zowel tot een verandering in de schaal van bestuurseenheden als een verandering in de relaties tussen bestuurslagen. Deze dubbele verandering is bepalend voor de structuur van ons project (zie Figuur 1). De eerste twee deelprojecten onderzoeken schaaffecten, waarbij gekeken wordt naar het effect van bevolkingsgrootte op democratische participatie (deelproject 1) en democratische competitie (deelproject 2). Het derde deelproject richt zich op de democratische gevolgen van de steeds complexere relaties tussen verschillende bestuurslagen.

Figuur 1: Projectstructuur

<i>Deelproject 1</i> Politieke participatie Hannah Kuhn	<i>Deelproject 2</i> Politieke competitie Denny van der Vlist	<i>Deelproject 3</i> Meerlagig bestuur Wouter Veenendaal
--	--	---

Om schaafeffecten optimaal te bestuderen is in elk van de vier landen een vergelijking gemaakt tussen een (zeer) grote en een (zeer) kleine gemeente (zie Tabel 1). Het project biedt op basis van opinieonderzoek, elite-interviews, een netwerkanalyse, en het etnografisch schaduwen van politici een diepgaande analyse van de lokale democratie in elk van deze acht gemeenten.

Tabel 1: Geselecteerde gemeenten (met inwonertal)

Italië	Nederland
<i>Grote gemeente:</i> Catania (300.000) <i>Kleine gemeente:</i> Sant'Alfio (1.500)	<i>Grote gemeente:</i> Leiden (125.000) <i>Kleine gemeente:</i> Zoeterwoude (9.000)
Noorwegen	Zwitserland
<i>Grote gemeente:</i> Trondheim (213.000) <i>Kleine gemeente:</i> Selbu (4.000)	<i>Grote gemeente:</i> Luzern (84.000) <i>Kleine gemeente:</i> Ermensee (1.000)

Deelproject 1: De effecten van schaal op politieke participatie

Hannah Kuhn

Voorstanders van decentralisatie stellen dat dit de politiek dichterbij de burger zou brengen. Dat zou leiden tot een versterking van politieke participatie en een grotere invloed van burgers op beleidsbeslissingen. In Europese landen is de opkomst bij subnationale verkiezingen echter structureel lager dan bij nationale verkiezingen, waardoor de inbreng van burgers op gedecentraliseerde beleidsterreinen feitelijk afneemt. Bovendien kan worden verwacht dat een kleinere bevolkingsomvang ook zorgt voor een andere aard van politieke participatie. Deelproject 1 stelt daarom de vraag: hoe beïnvloedt de schaal van gemeenten de democratische participatie van burgers? Deze vraag wordt beantwoord door middel van een groot opinieonderzoek in alle acht gemeenten, het etnografisch schaduwen van interacties tussen burgers en politici, en zogenaamde exitinterviews met burgers die net hun stem hadden uitgebracht.

In kleine gemeenschappen kennen burgers en politici elkaar via meerdere overlappende sociale rollen. Dit bevordert het vertrouwen en de toegankelijkheid van burgers tot de politiek. Directe interacties verbeteren de communicatie en verminderen het gevoel van anonimiteit en afstandelijkheid dat burgers in grote

gemeenten ervaren. Bijgevolg kijken burgers in kleine gemeenten bij het bepalen van hun stem meer naar de kandidaten op de partijlijsten en de persoonlijke banden die zij met hen hebben. Deelproject 1 laat zien dat burgers in kleinere gemeenten vaker een persoonlijke band hebben met de kandidaat waarop ze stemmen, en deze band als een belangrijkere reden voor hun stemkeuze beschouwen. In kleine gemeenten vertrouwen burgers erop dat politici gemakkelijk bereikbaar zijn en bereid zijn in hun belang te handelen. De meeste kiezers beschouwen deze persoonlijke banden ook als nuttig om mogelijke ideeën of beleidsvoorkeuren met politici te delen.

Deze nauwe banden verminderen echter de inhoudelijke overwegingen bij het bepalen van de stemkeuze, en kunnen bovendien belangenconflicten veroorzaken. Deelproject 1 stelt vast dat kiezers in kleinere gemeenten meer waarde hechten aan het verkrijgen van persoonlijke voordelen in ruil voor hun stem, zoals steun van een politicus bij het nemen van bureaucratische hordes en het versnellen van persoonlijke verzoeken. Bovendien zien we dat programmatische voorkeuren voor burgers in kleine gemeenten een minder grote rol spelen dan voor burgers in grote gemeenten. In kleine gemeenten zien kiezers minder verschillen tussen de programma's van politieke partijen, en zijn deze programma's dan ook minder bepalend voor hun stemkeuze.

Deelproject 1 concludeert daarom dat de bevolkingsgrootte van gemeenten een sterke invloed heeft op de relaties tussen burgers en politici, en de daaruit volgende politieke participatie. Deze bevindingen voegen een nieuwe dimensie toe aan het debat over decentralisering, die beleidsmakers zorgvuldig moeten wegen. Enerzijds hebben kleine gemeenschappen sterkere persoonlijke banden tussen burgers en politici, wat de participatie van burgers kan bevorderen. Anderzijds kunnen deze persoonlijke banden ook individuele belangen dienen, in plaats van het belang van de hele gemeenschap. Bovendien zijn programmatische overwegingen in kleine gemeenten minder belangrijk bij het bepalen van de stemkeuze. Hoewel decentralisaties de politiek dus inderdaad dichterbij de burgers kunnen brengen, leidt dit niet tot een grotere betrokkenheid van burgers bij (gedecentraliseerde) beleidskwesties.

Tabel 2: Gemiddelde belang van het partijprogramma, de persoonlijke band met een kandidaat, en een cliëntelistische uitruil op een schaal van 1 (niet belangrijk) tot 5 (zeer belangrijk)

	Leiden	Zoeterwoude
Partijprogramma	4.259	3.853
Persoonlijke band met een kandidaat	1.648	2.133
Cliëntelistische uitruil	1.738	1.731

Deelproject 2: De effecten van schaal op politieke competitie

Denny van der Vlist

Politieke competitie is essentieel voor een goed functionerende democratie. Competitie biedt kiezers alternatieven en geeft hen de mogelijkheid om politici ter verantwoording te roepen. De effecten van schaal op politieke competitie zijn echter nog grotendeels onbekend, waardoor we niet weten hoe decentralisatie deze dimensie van de democratie beïnvloedt. Het tweede deelproject onderzoekt deze vraag door middel van uitgebreid veldwerk, bestaande uit 115 elite-interviews, een inhoudsanalyse van partijprogramma's, en een analyse van sociale netwerken in de acht gemeenten.

We weten dat politieke competitie optimaal functioneert wanneer: 1) er veel uitdaggers deelnemen aan competitieve verkiezingen, waarbij 2) concurrerende partijen en politici verschillende alternatieven aanbieden, en 3) de machtsconcentratie minimaal is. De bevindingen van deelproject 2 laten zien dat schaal alle drie deze dimensies beïnvloedt:

1) Kleinere gemeenten hebben een lagere mate van competitie. Er zijn minder politieke partijen, minder spannende verkiezingen, en ook een lagere mate van competitie binnen partijen in vergelijking met grotere gemeenten. Deze verschillen worden veroorzaakt door de

grotere homogeniteit van belangen in kleine gemeenten. Daarnaast wordt de politieke competitie in kleine gemeenten verzwakt door de afwezigheid van een kritische massa voor het organiseren van politieke oppositie, en de sociale kosten die gepaard gaan met het uiten van afwijkende meningen in de hechte sociale netwerken die in kleine gemeenten bestaan.

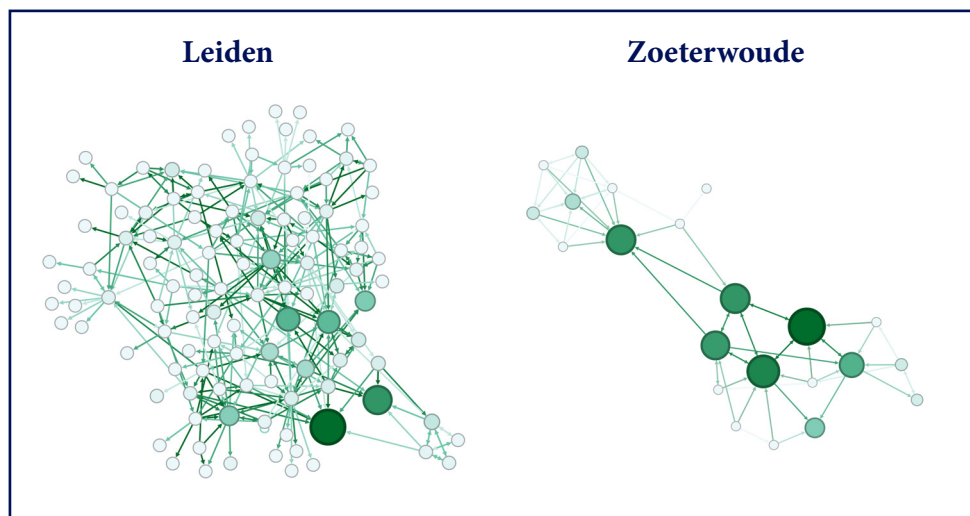
2) In kleinere gemeenten heeft politieke competitie ook een ander karakter. Er zijn minder en soms zelfs geen inhoudelijke verschillen tussen politieke partijen, waardoor kiezers beperktere keuze hebben in vergelijking met grotere gemeenten. Dit effect wordt veroorzaakt door de sterkere homogeniteit van belangen in kleine gemeenten, maar ook door de hogere kosten van het uiten van afwijkende meningen. Samen zorgen deze dynamieken voor een verzwakking van inhoudelijke vormen van competitie. In plaats daarvan hebben kleinere gemeenten een meer personalistische vorm van competitie, waarbij conflicten voornamelijk gebaseerd zijn op de persoonlijkheden, identiteiten en capaciteiten van individuele politici. Dergelijke persoonlijke conflicten kunnen ook leiden tot sterke maatschappelijke polarisatie, zoals in sommige gemeenten is waargenomen.

3) De schaal van gemeenten heeft ook effect op de concentratie van macht. Hoewel inwoners van kleine gemeenten meer mogelijkheden hebben om de politieke agenda

vorm te geven, wordt de besluitvorming zelf doorgaans gedomineerd door enkele leiders die het lokale bestuur domineren. Daarentegen is in grotere gemeenten de toegang tot de politieke agenda meestal voorbehouden aan een specifieke, goed verbonden of geïnformeerde groep, terwijl de beslissingsmacht meer verspreid is over verschillende (institutionele) actoren. In dit opzicht zorgt de schaal van gemeenten voor een wisselwerking, waarbij de beslissingsmacht in de meeste kleinere gemeenten aanzienlijk geconcentreerder is.

Samenvattend laten de bevindingen van deelproject 2 zien dat de competitie in een kleinschalige democratie beperkter is, waardoor kiezers minder alternatieven hebben en de democratische verantwoording en responsiviteit mogelijk worden verzwakt. De effecten van schaal op politieke competitie waren tot dusver nog grotendeels onbekend, en dit deelproject toont aan dat de veronderstelde positieve effecten van decentralisering juist op deze dimensie niet tot uiting komen.

Figuur 2: Sociale netwerkanalysen van besluitvorming in Leiden en Zoeterwoude. Hoe groter (en gekleurder) de actor, hoe sterker de invloed in het proces.



Deelproject 3: De democratische gevolgen van meerlagig bestuur

Wouter Veenendaal

Door taken en bevoegdheden van het nationale niveau naar subnationale overheden te verschuiven creëert decentralisatie complexe patronen van meerlagig bestuur, waarbij verschillende overheden verantwoordelijk worden voor de uitvoering van publieke taken. Het derde deelproject onderzoekt de invloed van deze interbestuurlijke relaties op de democratische verantwoording, representatie en transparantie. In elk van de vier landen werden tussen de vijftien en twintig interviews afgenomen met politici en ambtenaren die werkzaam zijn voor de verschillende bestuurslagen. Dit werd aangevuld met een inhoudsanalyse van relevante literatuur, documenten en beleidsteksten.

De vier geselecteerde landen hebben sterk uiteenlopende ervaringen met decentralisering, wat zorgt voor een grote diversiteit in patronen van meerlagig bestuur. In Italië zijn sinds de jaren negentig veel taken gedecentraliseerd naar het regionale niveau, terwijl decentralisaties in Nederland zich primair richten op gemeenten. In Noorwegen en Zwitserland zijn gemeenten al een lange tijd autonoom, maar in de Noorse eenheidsstaat zijn de provincies (fylker) relatief zwak, terwijl

het federale Zwitserland autonome en machtige kantons heeft.

Deze verschillen hebben een sterke invloed op de democratische werking van het meerlagige bestuur. In Italië en Nederland zijn decentralisaties gepaard gegaan met ingrijpende bezuinigingen, wat de capaciteit van subnationale bestuurslagen om decentrale taken uit te voeren sterk ondermijnt. Als reactie daarop zijn in beide landen niet-gekozen bestuurslagen (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en metropoolsteden) gecreëerd of versterkt. De opkomst van deze bestuurslagen, het gebrek aan duidelijkheid over hun verantwoordelijkheden, en de neiging tot het afschuiven van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen hebben de democratische verantwoording, representatie en transparantie aanzienlijk verzwakt. Wat dit betreft heeft decentralisering dus een compleet tegenovergesteld effect op de democratie gehad dan werd verondersteld.

Dit is anders in Noorwegen, waar gemeenten altijd al meer autonomie hebben gehad, waardoor er meer duidelijkheid bestaat over hun verantwoordelijkheden. Bovendien beschikken zelfs kleine Noorse gemeenten over voldoende middelen om hun taken uit te voeren; het vinden van bekwaam personeel is een grotere uitdaging. Toch is ook in Noorwegen een toenemende

trend naar intergemeentelijke samenwerking zichtbaar, die dezelfde risico's voor de democratische verantwoording met zich meebrengt als in Nederland. In Zwitserland was ten tijde van het schrijven van dit rapport nog geen veldwerk verricht. De literatuur suggereert echter dat Zwitserse kantons en gemeenten ook over voldoende middelen beschikken om hun taken uit te voeren, en dat de verdeling van verantwoordelijkheden en taken over het algemeen duidelijk is.

De resultaten van deelproject 3 laten kortom zien dat het democratische karakter van meerlagig bestuur sterk wordt bepaald door drie factoren: 1) de mate waarin subnationale bestuurslagen de capaciteit hebben (qua budget en personeel) om decentrale taken uit te voeren; 2) de mate waarin de verdeling van bevoegdheden en taken over bestuurlijke eenheden duidelijk en transparant is; en 3) de mate waarin politieke besluitvorming wordt overgeheveld naar niet-electorale arena's en instanties.

Interview Gemeenteraadslid Zoeterwoude: *“Je beleidsruimte als raadslid wordt steeds kleiner, en een hele hoop dingen worden je ook gewoon opgelegd. We kunnen als kleine gemeente een heleboel dingen niet voor elkaar krijgen dus dan is het logisch dat het op een hoger niveau wordt getrokken, maar je krijgt wel steeds minder beleidsruimte. Als je kijkt naar democratische legitimatie is dat een punt van zorg”*



Conclusies

Decentraliseringshervormingen in Europese landen worden gelegitimeerd op basis van een reeks krachtige veronderstellingen. Een van die aannames is dat het dichter bij de burger brengen van de politiek de democratische participatie, representatie en verantwoording zal versterken. De bevindingen van onze drie deelprojecten vormen samen een sterke weerlegging van deze bewering, en werpen grote twijfels op over de democratische legitimiteit en wenselijkheid van decentraliseringshervormingen.

Een eerste argument dat wij betwisten is dat decentralisering de politieke participatie bevordert, en daarmee de mogelijkheden van burgers om politieke besluitvorming te beïnvloeden vergroot. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de opkomst bij subnationale verkiezingen veel lager is dan bij nationale verkiezingen, wat betekent dat het decentraliseren van taken de democratische inbreng van burgers effectief vermindert. Bovendien laat deelproject 1 zien dat participatie in kleine lokale gemeenschappen niet wordt gedreven door programmatische overwegingen, maar door de persoonlijke banden tussen burgers en politici. Hoewel deze banden het politiek vertrouwen en de toegankelijkheid tot de politiek bevorderen, kunnen ze ook belangenconflicten creëren. Nog belangrijker is dat deze banden de betrokkenheid

van burgers bij inhoudelijke beleidskwesties verzwakken. Het verschuiven van taken naar kleinere bestuurseenheden zal daarom de invloed van burgers eerder verminderen dan versterken.

Decentralisering beïnvloedt niet alleen de dimensie van democratische participatie, maar ook die van democratische competitie, waaraan zowel wetenschappers als beleidsmakers veel minder aandacht hebben besteed. Deelproject 2 concludeert dat het organiseren van politiek op kleinere schaal de mate van competitie verzwakt, gemeten naar het aantal partijen dat deelneemt en de uitslag van verkiezingen. Bovendien draait competitie in kleinere gemeenschappen minder om inhoudelijke politieke kwesties, en meer om persoonlijkheden en persoonlijke verschillen. Tot slot concludeert deelproject 2 dat kleine gemeenschappen een hogere mate van machtsconcentratie hebben als het gaat om politieke besluitvorming. Kortom, decentralisering staat in de praktijk gelijk aan het overdragen van taken naar een minder competitieve arena, waarin de besluitvorming eerder door één of een handvol spelers zal worden gedomineerd.

Tot slot zorgt decentralisering ervoor dat een groter aantal bestuurslagen verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van publieke taken. Dit maakt het bestuur voor burgers ingewikkelder en minder transparant, maar roept bovendien vragen op over de

democratische verantwoording en representatie. Deelproject 3 concludeert dat de meerlagige bestuursstructuren die door decentralisering worden gecreëerd de kwaliteit van de democratische verantwoording kunnen ondermijnen. Dit risico bestaat met name wanneer taken niet duidelijk zijn verdeeld en decentralisering niet gepaard gaat met voldoende middelen om taken uit te voeren. Onder deze omstandigheden kan decentralisering leiden tot een overdracht van taken naar niet-gekozen en niet-verantwoordingsplichtige arena's en instellingen, wat de kwaliteit van de subnationale democratie sterk kan verzwakken.

Nu vrijwel alle Europese landen taken decentraliseren van het nationale naar het subnationale bestuursniveau, is de democratische legitimatie van deze hervormingen van cruciaal belang. De bevindingen van ons project roepen aanzienlijke twijfels op over de aanname dat decentralisering de democratie zal versterken. Deze twijfels zouden beleidsmakers ertoe moeten dwingen de wenselijkheid van decentraliseringshervormingen te heroverwegen. Vooral in dit tijdperk van mondiale democratische erosie moeten de democratische gevolgen van decentraliseringshervormingen uiterst serieus worden genomen.



