



# Democratie uitgelicht

**De voortdurende dynamiek van  
voorleven en voortstuwen**

*Marlies Honingh*

**Jan van Zanen-lezing 2026**

# Inhoud

<b>Licht van de oude meesters</b>	<b>5</b>
<b>Democratie</b>	<b>7</b>
<b>Perspectief 1</b>	<b>9</b>
Uitzoomen: Democratie als ons gezamenlijke project	9
<b>Perspectief 2</b>	<b>15</b>
Bewegende beelden: democratie in uitvoering	15
Werk in uitvoering: macht en tegenmacht	15
Werk in uitvoering: raadsbrede akkoorden	19
Werk in uitvoering: normeren	21
<b>Perspectief 3</b>	<b>23</b>
De toekomst	23
De blijvende noodzaak van gedoe	23
<b>Afronding</b>	<b>26</b>
<b>Referenties</b>	<b>27</b>

# Licht van de oude meesters

Verkiezingen en vooral verkiezingsuitslagen zijn in de democratie goed vergelijkbaar met plekken op schilderijen van oude meesters waar het meeste licht op valt. In een democratie accentueren we verkiezingen. We spreken over verkiezingen als het feest van de democratie. Met de verkiezingen van 18 maart nog vers in ons geheugen is het misschien best logisch om verkiezingsuitslagen in het licht te plaatsen. We kijken, tellen, vergelijken en duiden alle cijfers rond de verkiezingen. Wie zijn de winnaars, de verliezers, waar zien we stagnatie? Hoe is het met lokale partijen gegaan? Zijn er partijen bij gekomen of juist verdwenen?

Verkiezingen worden aangegrepen om de balans op te maken<sup>1</sup>. Gaat het goed met de lokale democratie? Hoe staan we ervoor? Verkiezingen geven ons als wetenschappers ook tal van mogelijkheden om verdiepende analyses uit te voeren op basis van cijfers, maar ook op basis van woorden en beloften in verkiezingsprogramma's. Aan de hand van dit soort data wordt geprobeerd vat te krijgen op de 'staat van de democratie'

Maar hebben we dan het 'verhaal' van de democratie te pakken? Weten we dan waarom het gaat zoals het gaat? Of waar verbeteringen mogelijk zijn? We gaan even terug naar het licht in het werk van de oude meesters. De gebeurtenissen of personen die in het licht staan, trekken onze aandacht. Om te weten of het terecht is dat de verkiezingen in het licht staan, hebben we zicht op het grotere tableau nodig.

U ziet waarschijnlijk al waar ik heen wil. Ik ben op zoek naar het bredere verhaal. Het grotere tableau. Wat hebben we nodig om zicht te krijgen?

---

<sup>1</sup> Zie de talrijke analyses in kranten en opiniebladen.

## Over Marlies Honingh

Marlies Honingh is bijzonder hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde, in het bijzonder maatschappelijke democratie aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast werkt zij als senior research fellow bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. Haar onderzoek richt zich op vraagstukken van democratische ruimte, democratische erosie, burgerschap en maatschappelijke organisaties. Op 6 november 2025 sprak Marlies haar oratie uit: Democratie voorbij de machinerie.

En vandaag in het bijzonder, wat zijn signalen, processen en ontwikkelingen in de lokale democratie die we in het oog moeten houden? Maar waar we nu wellicht geen oog voor hebben en wel oog voor zouden moeten hebben?

In deze derde Jan van Zanen-lezing wil ik drie perspectieven hanteren om zicht te krijgen op het grotere tableau. In het eerste perspectief **zoom ik uit** om te laten zien welke elementen noodzakelijk zijn voor een vitale democratie. In het tweede **perspectief** wil ik voorbij een statisch beeld komen en ons oog richten op dynamiek en interacties. Hoe geven we vorm aan macht, meerstemmigheid en tegenmacht in de gemeenteraad? En tot slot het **toekomstperspectief**. Hoe kijken we vooruit en zorgen we dat we de democratie voorleven en voortstuwen? Een cruciale vraag in een tijd waar geweld soms dichterbij is dan wenselijk. Waar vinden we perspectief?

Met deze drie perspectieven ontstaat zicht op een groter tableau en geef ik inhoud aan twee werkwoorden die essentieel zijn om samen vorm te geven aan democratie: **Voorleven en voortstuwen**. Het zijn werkwoorden die een centrale plaats hebben in mijn denken over democratie. Woorden die laten zien dat stabiliteit en ontwikkeling onlosmakelijk verbonden zijn met democratie.

Voor ik de drie perspectieven uitwerk is het belangrijk eerst iets meer te zeggen over democratie. Want er zijn nogal wat verschillende invullingen, definities en beelden van democratie<sup>2</sup>.

---

2 Democratie is een 'essentially contested' concept (Gallie, 1956). Er bestaan tal van definities; variërend van electorale en liberale democratie tot participatieve en deliberatieve democratie, en andere vormen zoals directe democratie en sociale democratie (zie bijv. Coppedge et al. 2011). Internationaal zien we veel discussies over wat nu 'echt' democratisch is. Autocratische regimes herdefiniëren democratie bijvoorbeeld met de term 'managed democracy' (Rusland), of 'democracy with socialist characteristics' (China), en 'illiberal democracy' (Hongarije).

# Democratie

Ik gebruik tot nog toe steeds klakkeloos de term democratie. Maar in mijn hoofd en redenering ga ik uit van de democratische rechtstaat. In dat woord komen twee essentiële aspecten samen. Volksbesluitvorming en de rechtstaat. In deze combinatie van woorden wordt duidelijk dat het niet alleen gaat om besluitvorming en de invloed van burgers. Het gaat ook om het liberale deel van de democratie. Dat wil zeggen: het rechtsstatelijke beschermende deel van de democratie om vrij te kunnen zijn van machtsdwang.

Onze rechtsstaat gaat uit van pluralisme. De erkenning van het idee dat de samenleving bestaat uit een heterogene bevolking. Burgers hebben uiteenlopende waarden, overtuigingen en levensstijlen. Die erkenning krijgt vorm in juridische waarborgen. Zoals bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, autonomie van verenigingen, bescherming van minderheidsrechten, beperkingen aan de uitvoerende macht, en een onafhankelijke controlerende macht.

Volksbesluitvorming en de rechtsstaat hebben elkaar nodig. Zij kunnen niet zonder elkaar, maar zijn zeker ook niet spanningsvrij. Of zoals Hirsch Ballin (2017) zegt: 'Democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar. Want, hoe kunnen mensen hun stem laten horen zoals bijvoorbeeld tijdens verkiezingen, in burgerfora, burgercollectieven, zorgcoöperaties, of tijdens demonstraties, wanneer er geen vrijheid van meningsuiting of autonomie van verenigingen zou zijn?'

Wanneer alleen het belang van de meerderheid zou tellen, dreigt al snel uitsluiting of zelfs onderwerping van degenen die het meerderheidstandpunt niet delen. Dat is de tirannie van de meerderheid. Die is niet denkbeeldig, zien we op allerlei plekken in de wereld in het groot en in het klein.

Democratie gaat ook juist om bescherming van degenen die het meerderheidsstandpunt niet delen. De essentie van de rechtsstaat is bescherming van burgers ten opzichte van de overheid en ten opzichte van elkaar. Het volgen van rechtsstatelijke principes kan ook voor spanning zorgen wanneer een meerderheid van de stemmers deze principes niet (langer) steunt, of van waarde vindt. Het vinden van balans tussen beide aspecten, volksbesluitvorming en de rechtstaat is frequent onderwerp van debat.

Het omgaan met spanning tussen beide aspecten van de democratische rechtstaat gaat dan ook niet vanzelf. Regels, procedures en instrumenten, zo weten we, werken alleen als de onderliggende principes en ideeën voorgeleefd, gedeeld en gedragen worden. De onderliggende waarden van democratie zijn niet altijd eenduidig. Juist daarom is het belangrijk om niet alleen de regels, maar juist ook de bedoeling te kennen. Zo komen we bij de drie perspectieven, uitzoomen, het kijken naar bewegende beelden en het toekomstperspectief.

# Perspectief 1

## Uitzoomen: Democratie als ons gezamenlijke project

We zoomen uit. Wat bedoel ik met dat uitzoomen? Zojuist definieerde ik democratie als een samenspel tussen volksbesluitvorming en rechtsstaat dat niet vrij van spanning is. In dat samenspel vervullen wij allemaal, zoals wij hier zitten een of meerdere functies. Sommigen van ons hebben een politieke functie, anderen vervullen een ambt bijvoorbeeld in de rechtspraak, zijn ambtenaar, journalist, ombudsman, onderzoeker en we zijn ook allemaal burger. Vanuit functies en rollen geven we via procedures en processen invulling aan de democratie.

Juist omdat we er middenin zitten, is het belangrijk zo nu en dan ook afstand te nemen. Uit te zoomen. Dat is des te meer relevant omdat we vaak een sterk instrumentele kijk<sup>3</sup> hebben op democratie. We zijn gefixeerd op, de machinerie - regels, instrumenten en procedures - waarop onze democratie is gebouwd<sup>4</sup>. We dreigen dan de onderliggende doelen en waarden uit het oog te verliezen.

Wat nu als we uitzoomen en voorbij de machinerie van regels en procedures kijken? Dan worden drie dingen duidelijk: (1) democratie is een ideaal, (2) burgerbetrokkenheid is onmisbaar en (3) democratische erosie is niet eenvoudig te herkennen. Ik start met democratie als ideaal.

3 In mijn oratie noemde ik dat de machinerie van de democratie (Honingh, 2026).

4 Dat zien we in het mechanisch en instrumenteel taalgebruik terug. Dan gaat het bijvoorbeeld over de noodzaak van reparaties, herstelwerkzaamheden, of het vinden van de juiste knoppen.

### **Democratie als ideaal**

De geschiedenis van democratie is altijd gepaard gegaan met schokken, stootjes en ongemakken (Benner, 2024; Keane, 2022). Benner gebruikt de term 'a bumpy road' om te verwijzen naar strijd, ongelijkheid, ongemak en gedoe. Democratie is een ideaalbeeld. Het is een nastrevenswaardig doel dat zich door de tijd heeft ontwikkeld. Simpelweg omdat onze ideeën over uitgangspunten zoals gelijkheid, rechtvaardigheid en menswaardigheid zich ook ontwikkeld hebben, en ook in ontwikkeling zullen blijven. Je zou ook kunnen formuleren dat het idee van democratie ons door de tijd helpt om de waarden van rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid keer op keer vorm te geven (vgl. In 't Veld, 2021). Het is eigenlijk een wisselwerking tussen vaste uitgangspunten en nieuwe uitdagingen, waardoor het mogelijk is om een omgang te vinden met die nieuwe uitdagingen. Daarmee wordt zichtbaar dat de democratie niet statisch is, maar juist (geleidelijke) ontwikkeling mogelijk maakt. Het gaat dan, zoals ik in de literatuur tegenkom, om democratie als een 'moving target' (Markoff, 2011).

Voor alle duidelijkheid: dat betekent niet dat we zomaar van alles kunnen doen, en dan maar kunnen zeggen dat dat nu eenmaal onze nieuwe procedures en manieren van doen zijn om vorm te geven aan gelijkheid. Of dat verandering er nou eenmaal bij hoort. Die gedachte moet met klem weersproken worden.

Het punt dat ik wil maken, is dat we ons ook bewust moeten zijn van ontwikkelingen en veranderingen door de tijd, zowel in ons denken over waarden als rechtvaardigheid, gelijkheid en menswaardigheid, maar ook in de procedures en instrumenten die we hanteren.

Lokaal bestuur zag er in het verleden in een heel aantal opzichten heel anders uit. Wanneer we een grote stap terug maken, dan denken we bijvoorbeeld aan stadsbestuurders die aan tafel zaten om mee te praten over de vrede van Münster. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben we de rollen, bevoegdheden en taken anders verdeeld. De meest ingrijpende relatief recente wijziging was in 2002 met de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze wet is een concreet voorbeeld van een verandering in de structurering en het functioneren van de lokale democratie, met als doel het versterken van de gemeenteraad in relatie

tot het college. In jargon spreken we dan van *checks and balances* (macht en tegenmacht). Met de dualisering zagen we ook de introductie van de functie van de lokale rekenkamers en recent, in 2023, ook de Wet versterking decentrale rekenkamers (Wvdr).

Ook de decentralisatie van 2015 kunnen we zien als een wezenlijke wijziging in de lokale democratie, vanwege de grotere diversiteit aan taken die de gemeenten erbij kregen. Met andere woorden: hoe we precies invulling geven aan democratie en de lokale democratie verandert door de tijd en zo zullen we over een tijd ook terugkijken op deze tijd.

### **Burgerbetrokkenheid is onmisbaar**

Historische analyses, wees niet bang: ik ga geen geschiedenisles geven. laten zien hoezeer betrokkenheid van burgers van betekenis is voor democratische ontwikkeling (Keane, 2002; Benner, 2024). Uit onderzoek weten we dat betrokkenheid van burgers in en ten behoeve van democratie op tal van manieren invulling kan krijgen en ook krijgt. Zoals in het oprichten van een partij, gaan stemmen, coproduceren, participeren, actief worden in de politiek. Maar ook door te rebelleren, het benaderen van de ombudsman, het voeren van rechtszaken en het benutten van het 'right to challenge'<sup>5</sup>.

U hoort het al, betrokkenheid van burgers in de democratie beperkt zich niet tot verkiezingen. Het gaat ook om al het (bestuurlijke) werk dat gedaan wordt, omdat burgers zich hard maken voor een doel, zienswijze of organisatie. In debatverenigingen, muziekverenigingen, sportclubs of filmhuizen. In wijkcentra, ouderraden, cliëntraden, medezeggenschapsorganen en in raden van toezicht. Het gaat om vormen van betrokkenheid van en zelforganisatie door

5 Het uitdaagrecht is sinds 2025 verankerd en biedt inwoners, maatschappelijke organisaties en verenigingen de mogelijkheid om overheidstaken over te nemen of mede uit te voeren wanneer zij denken dat dit slimmer, beter, goedkoper of anders kan. Alle gemeenten, provincies en waterschappen moeten het uitdaagrecht in 2027 in een participatieverordening hebben opgenomen. Zie ook Driessen (2024).

burgers, waarmee ruimte ontstaat voor meerstemmigheid in de samenleving. Er is ruimte voor activiteiten, vormen van samenkomen en gemeenschappen. Maar ook voor geluiden, zorgen, onvrede en verschil van inzicht. Zo kunnen we concreet invulling geven aan pluralisme. Soms handelen burgers daarbij uit eigenbelang, soms doen zij dat voor hun gemeenschap, en soms voor het algemeen belang. Vaak zijn die belangen niet eenvoudig te ontrafelen. Ik maak dit punt over het belang van burgerbetrokkenheid heel analytisch en clean. Maar ik realiseer me heel goed dat betrokkenheid niet altijd vlekkeloos verloopt. De gemoederen lopen regelmatig hoog op. U en ik hebben vast recente beelden uit het nieuws voor ogen, die ondermijnend, intimiderend en bedreigend gedrag tonen. Het is zorgwekkend. Ik kom daar later op terug. Ik wil nu vooral benadrukken dat de juridische ruimte<sup>6</sup> die burgers hebben om betrokkenheid vorm te kunnen geven, wanneer we historisch en breder maatschappelijk uitzoemen, van grote waarde is voor de ontwikkeling en vitaliteit van democratie.

### **Erosie in de democratie is niet eenvoudig te herkennen**

In dit deel waarin we uitzoemen, constateerden we zojuist dat democratieën door de tijd en onder invloed van burgerbetrokkenheid veranderen. Veranderingen kunnen zowel bijdragen aan het versterken als aan het verzwakken van de democratie. Wanneer er in veranderingen door de tijd sprake is van een substantiële feitelijke achteruitgang van kernvereisten voor democratie, dan noemen we dat *democratic backsliding*, of in het Nederlands: democratische erosie.

6 Heel concreet gaat het om vrijheid van meningsuiting (artikel 7 van de Grondwet), vrijheid van vereniging (artikel 8 van de Grondwet) en vrijheid van vreedzame vergadering (artikel 9 van de Grondwet). Naar de ruimte die ontstaat door het bestaan van deze wetten wordt in de literatuur verwezen met termen als publieke ruimte, democratische ruimte, of praktische ruimte voor actie voor burgers en maatschappelijke organisaties (vgl. Buyse, 2019; Coenders et al., 2025; Honingh et al., 2026).

Bij die kernvereisten moet u denken aan het systeem van macht en tegenmacht, het functioneren van de rechtstaat, ruimte voor meerstemmigheid en de betrokkenheid van burgers. Het zijn thema's die ik al noemde in mijn toelichting op de democratie of beter: de democratische rechtsstaat.

Hoewel het misschien eenvoudig klinkt om vast te kunnen stellen dat een systeem van macht en tegenmacht verandert, of dat de ruimte voor meerstemmigheid verkleind wordt, toch blijkt het in de praktijk vaak moeilijk om democratische erosie (direct) te herkennen.

De veranderingen die eroderend werken, worden in kleine stapjes doorgevoerd. In vakjargon noemen we dat *incrementeel*. Zo hebben we in de afgelopen tijd wettelijke aanpassingen gezien die gevolgen hebben voor maatschappelijke organisaties en bijvoorbeeld in de financiering, en financieringseisen die gesteld worden aan verenigingen om subsidie te ontvangen.

Het zijn op het oog misschien kleine en vanuit politieke argumentaties logische en legitieme keuzen, waar redeneringen aan te pas kwamen over doelmatigheid, kwaliteitsverbetering, transparantie, of professionalisering. En wanneer we denken aan het in de lucht houden van lokale media, dan is ook duidelijk dat vanuit een marktperspectief financiële en bedrijfsmatige argumenten heel begrijpelijk zijn. En dat die kunnen maken dat de lokale of regionale krant verdwijnt.

Erosie kan ook onbedoeld ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van de gemeentelijke schaalvergroting. Een van de gevolgen van schaalvergroting is een afname in betrokkenheid en een toename in afstand van burgers tot het lokale bestuur<sup>7</sup>. Dan gaat het om een gevoelde afstand. Een tweede gevolg is een daling van de opkomstcijfers bij verkiezingen.<sup>8</sup> Dit voorbeeld is relevant om te laten zien dat de uitwerking van een interventie, zoals de zojuist besproken

7 Zie bijvoorbeeld de toelichting die Van Ostaaijen (2026) geeft.

8 Relevant is hier het recente boek van Catherine de Vries (2026).

schaalvergroting, kan leiden tot ongewenste effecten en inconsistenties (vgl. Van Gunsteren, 2008). Hier gaat het mij vooral om de negatieve uitwerking op betrokkenheid van burgers en redenerend vanuit kernvereisten voor democratie is dit wellicht een vorm van erosie.

Onderzoek dat ik eerder met mijn collega Carolien van Ham en vele anderen deed, laat zien dat erosie zich voordoet in formele instituties, in normen en in gedrag. Eroderende stapjes die instituties beschadigen kunnen ongehinderd plaatsvinden wanneer nagelaten wordt om normerend op te treden. Erosie kan ook een gevolg zijn van ons eigen gedrag, wanneer dat niet in lijn is met rechtstatelijke uitgangspunten. Democratische erosie kan daardoor recht voor je ogen gebeuren, maar is dus niet altijd zo eenvoudig te herkennen, direct te doorzien of te bespreken.

Door uit te zoomen werd in dit deel van deze lezing expliciet dat democratieën zowel statisch als dynamisch zijn, dat de betrokkenheid van burgers onmisbaar is en dat erosie niet altijd direct herkenbaar is.

Wat betekenen deze constatering? Wat betekent dit voor kernvereisten in de democratie? Wat betekent dit voor macht en tegenmacht? Ik stel dat het tijd is om in een tweede perspectief ons oog te richten op dynamiek. Op bewegingen en interacties die we zien in de lokale democratie in de alledaagse dynamiek in de gemeenteraad.

## Perspectief 2

### Bewegende beelden: democratie in uitvoering

Het is tijd om dichterbij te komen en de dagelijkse handel en wandel te belichten. Het gaat om de uitvoering; democratie in de praktijk. Omdat het systeem van checks en balances (macht en tegenmacht) zo wezenlijk is, ik noemde het al als kernvereiste, start ik daarmee. Daarna gaan we vanuit het idee van verandering en innovatie in op raadsakkoorden om problemen met *checks and balances* (macht en tegenmacht) te verkleinen. Tot slot komt het vraagstuk van normeren aan de orde wanneer erosie op de loer ligt. Want hoe kunnen we daar in de praktijk vorm aangeven?

### Werk in uitvoering: macht en tegenmacht

Een kernvereiste in democratie is het delen van macht, het organiseren van tegenspreken en het bieden van ruimte aan tegengeluiden. Het gaat dan over checks and balances. Oftewel: macht en tegenmacht. De essentie is het voorkomen dat de ene institutie de andere kan overheersen en haar wil kan doordrijven ten koste van de andere institutie. 'The winner takes it all'. Ook hier is het van belang om voorbij de machinerie te denken om een beeld te krijgen van de dagelijkse praktijk.

Wat is de situatie? In de lokale democratie is de raad het hoogste bestuursorgaan. De raad is kaderstellend en controleert het college van B en W als uitvoerder en bestuurder. Toch neemt het college in de praktijk de meest invloedrijke positie in. Recent onderzoek bevestigt dit beeld en laat zien dat wethouders en burgemeesters de meeste invloed hebben en zichzelf bevestigen dat zij invloedrijker zijn dan de raad (Van Zuydam & Boogers 2024). Daarmee wordt de meeste macht toegeschreven aan de uitvoerende en besturende macht, het college van B & W (Van Ostaaijen,

2026). De praktijk is dat het aan de raad is om invulling te geven aan tegenmacht.

Dit woord heeft de klank van strijd en tegenstand. De praktijk laat een minder hard beeld en daarmee ook een breder palet zien aan handelingsrepertoire. Tegenmacht kan vele vormen hebben via bevraging, aanvullende informatieverzoeken, via onderzoek en ook via bijdragen van andere lokale actoren in de nabijheid van de politiek, maar ook in direct contact met andere actoren die niet electoraal gekozen zijn. Denk aan de lokale rekenkamer en de ombudsman. Of aan andere instituties en partijen die in zekere zin op iets meer afstand van de politieke democratie een rol vervullen. Het gaat dan om de regionale en lokale media, kennisinstituten, sociale media, verenigingen, burgerinitiatieven, associaties en soms ook individuele burgers. Hier zien we juist in de lokale democratie dat de maatschappelijke democratie nabij is en complementair is aan de politieke democratie en de politieke democratie ook kan stutten.

Al deze individuen, instituten, organisaties en associaties spelen een cruciale rol om op verschillende momenten en vanuit verschillende functies en rollen van zich te laten horen, te agenderen, te reageren, aanvullende geluiden voor het voetlicht te brengen en plannen te bevragen<sup>9</sup>. Ter bevordering van de uiteindelijke besluiten die de raad neemt.

---

9 Over maatschappelijke democratie en de manier waarop de maatschappelijke en politieke democratie complementair zijn, is meer geschreven (Rosanvallon, 2008). Het gaat dan over de mate waarin in de politieke democratie werk gemaakt wordt van in de maatschappij ervaren en gearticuleerde opvattingen. Wanneer in vervolg daarop de daaruit voortkomende besluiten en handelingspraktijken goed landen en herkenbaar zijn bij de verschillende maatschappelijke partijen, dan versterken beide vormen van democratie elkaar. Wanneer de wisselwerking niet productief blijkt, is dat juist schadelijk voor de toekomst voor de politieke democratie, maar ook voor de maatschappelijke democratie zelf (vgl. Tjeenk Willink, 2023; Putters, 2015).

Maar wanneer verloopt dit proces van macht en tegenmacht goed? In alle eerlijkheid, het lijkt op dit moment soms eenvoudiger aan te geven wanneer het niet goed gaat. Zoals op basis van berichtgeving over onvolledige informatievoorziening aan de gemeenteraad. Of op basis van zorgen over de beperkte tijd voor een goede inhoudelijke voorbereiding vanuit de raad.<sup>10</sup> Onderzoek dat laat zien dat tegenmacht aan het lijntje gehouden wordt, of dat er een procedure omzeild is om vaart te maken. En omgekeerd kennen we ook voorbeelden waarin tegenmacht onvoorspelbaar is, of gepaard gaat met ondermijning en geweld.

Op een betekenisvolle manier invulling geven aan tegenmacht vraagt om stevige positionering en om goed geïnformeerd te zijn. Dat geldt zeker voor actoren die iets verder van de politiek staan. Zij hebben elkaar nodig. Recent onderzoek laat zien dat de meest effectieve tegenmacht een vorm van samenwerking is (Bakx, 2025). Samenwerken betekent dan bijvoorbeeld voor actiegroepen en burgerinitiatieven het opzoeken van leden van de gemeenteraad. Vaak gaat dit samen vormgeven aan tegenmacht het allerbest wanneer ook de regionale media, mits aanwezig, een rol gaat spelen.

Soms is tegenmacht weliswaar effectief, maar dan is het de vraag in hoeverre er rekening is gehouden met de wensen van degene die het standpunt niet delen of in ieder geval minder vocaal zijn. Met andere woorden, past de gang van zaken binnen juridische rechtstatelijke uitgangspunten?

Op dit moment is er veel onrust rond de Spreidingswet. Toch is er juist ook op dit dossier een hoopvol voorbeeld te noemen. Het gaat om het advies van de vraagstellingscommissie voor een referendum in Haaksbergen. Waarom noem ik dit hoopvol? Het is hoopvol omdat we

---

10 Het idee is dat lekenbestuur dat als vanzelf zorgt voor een goed functionerende gemeenteraad, niet realistisch is. Ook zijn er zorgen over een adequate invulling van de controlerende taak van de lekenbestuurders. Vaak wordt gedacht dat verdere professionalisering van gemeenteraden een stap in de wenselijke richting is (vgl. Van Zuydam en Boogers, 2024).

zien dat de adviescommissie op basis van de feitelijke omstandigheden en gevoeligheden een advies voor de invulling van een gemeentelijk referendum heeft geformuleerd. Het voorstel is om meerdere vragen te stellen. Daarmee wordt duidelijk dat het niet gaat om een simpele ja-nee-vraag. Er wordt daarmee recht gedaan aan de bestaande 'spanningsvolle situatie'. Je zou dat een ingewikkeld pakket van eisen, emoties, zienswijzen en feitelijke omstandigheden kunnen noemen. Door hier oog voor te hebben sluiten de vragen aan bij de maatschappelijke en de politieke discussies en wordt de geldende wetgeving in acht genomen.

Duidelijk wordt in mijn verhaal dat het spel van macht en tegenmacht niet simpel is. Het vraagt 'iets' in het gedrag, de houding en werkwijze van alle betrokkenen. We hadden het al even over het ideaalbeeld van democratie, gedrag en stijl. Macht en tegenmacht moet je samen willen. Het gaat om het erkennen van wederzijdse afhankelijkheid. Wethouders die aangeven dat er door doorvragen, een inspraakavond, een referendum of een opiniebijdrage uiteindelijk beter beleid tot stand gekomen is, rapporteren positief over tegenmacht en zien vooral het constructieve karakter. Zij weten dat zij, hoewel ze het verdragend, spannend en ongemakkelijk vinden, zelf afhankelijk zijn van 'tegenmacht' om het grotere gezamenlijke doel te bereiken. Zij weten met andere woorden dat zij hun eigen tegenspraak moeten organiseren, door actief tegenmacht op te zoeken en te bevragen. Heel direct geformuleerd betekent het eigenlijk dat je bereid bent te zeggen: 'Ik laat me door jou aanspreken.' Of: 'Ik ben benieuwd wat je mij te zeggen hebt.' In de praktijk zien we deze open houding lang niet altijd terug ten aanzien van raadsleden, of burgers. Omgekeerd vraagt een open houding dat 'de tegenmacht' zich ook weet te gedragen. Het gaat om wederzijdse erkenning en respect in woord en daad.

In het organiseren van tegenspraak zien we dat inhoud en stijl sterk met elkaar te maken hebben. Zo ligt in het spel van macht en tegenmacht de mogelijkheid besloten om democratie voor te leven en te dragen, voort te stuwen. Maar ook om de democratie te ondermijnen, uit te hollen en te ondergraven. Ik kom hierop terug wanneer we ons straks richten op de toekomst.

## **Werk in uitvoering: raadsbrede akkoorden**

We maken een sprong en gaan naar de raadsbrede akkoorden als tweede voorbeeld van werk in uitvoering in dit perspectief van bewegende beelden. Raadsakkoorden worden, hoewel al wat langer bestaand, als een innovatief proces gezien in reactie op onvrede over het spel van macht en tegenmacht.

De vraag is of er met de invoering van deze akkoorden iets verandert in het proces van macht en tegenmacht. Het gaat dan vooral om de relatie tussen college en raad, maar ook over het idee dat representatie en vooral de stem van stemmers op oppositiepartijen meer meeklinkt. De achterliggende vraag is uiteindelijk of raadsakkoorden positief uitwerken op de positie van de raad en daarmee de kwaliteit van de lokale democratie.

Via raadsakkoorden verschuift, zo is het beeld, het perspectief op de klassieke tweedeling tussen raad en college. Het idee is dat het zwaartepunt komt te liggen op brede partij-overstijgende samenwerking. In het akkoord is er niet alleen ruimte voor de plannen en gedachten van de coalitiepartijen.

Wat betekent het, wanneer geprobeerd wordt op een nieuwe manier tot collegevorming en een inhoudelijk programma te komen? In deze ambitie klinkt het idee door om op een andere manier te werken, namelijk raadsbreed, en dus niet langer in termen van de meerderheid versus de minderheid. Of, zoals gebruikelijk in een dualistisch stelsel waarbij er sprake is van een coalitie-oppositedynamiek: de uitvoerende macht en daarmee dus de coalitiepartijen staan tegenover de oppositiepartijen. Deze dynamiek van collegediscipline is het meest sterk bij programmatische colleges die bestaan uit exact het aantal partijen dat vereist is voor een meerderheid (Boogaard, 2015).

Vaak maken zij uitgebreide akkoorden met beleidsafspraken waar colleges zich aan conformeren. Deze colleges stemmen veelvuldig af als zij eenmaal aan de slag zijn, en ze proberen rekening met elkaar te houden, ook wanneer er onderwerpen op tafel komen te liggen die niet in het akkoord opgenomen zijn. Ook kennen we in gemeenten colleges die

uit meer partijen bestaan dan getalsmatig nodig zou zijn voor een raadsmeerderheid. Daar is er iets minder strakke collegediscipline en iets meer ontspanning, ook wanneer er een afwijkend standpunt is bij een van de collegepartijen. Voor minderheidscolleges geldt dat ze juist op zoek moeten naar samenwerking met oppositiefracties. Maar dat behoeft vanwege onze landelijke realiteit geen uitleg.

Wanneer de tegenmacht vanuit de raad zwak is ten opzichte van het college, kan een raadsbreed akkoord een mogelijk antwoord zijn op slecht functionerende macht en tegenmacht en een oppositie (raad) die weinig in de melk te brokkelen heeft (Koole, 2019). Een breed akkoord kan dan helpen, omdat er gezocht moet worden naar meerderheden. Het politieke gesprek vindt dan meer plaats in de raad en verschuift daarmee van het dagelijks bestuur (het college) naar het algemeen bestuur (de raad). Bovendien kan dat ook het gevoel van brede representatie versterken.

In het vaststellen van het programma wordt zagezegd met een zo breed mogelijk samenstel van partijen gewerkt. Deze manier van werken breekt, ook al gebeurt dat in de praktijk lang niet overal, met enkele conventies zoals dat de grootste partij na de verkiezingen het voortouw neemt.

Evaluaties en kwalitatief onderzoek naar raadsakkoorden wijzen voorzichtig op positieve gevolgen van raadsakkoorden voor het functioneren van de raad. Verhoudingen tussen fracties kunnen verbeteren als gevolg van het werken met een raadsakkoord. De fracties hebben elkaar meer dan voorheen nodig. Want met het wegvallen van de vooraf vaststaande coalities (lees: doorgaans meerderheden) kunnen fracties en raadsleden participeren in de zoektocht naar meerderheden (Vos et al., 2023). Daarmee ontstaat een dynamiek die minder vaststaat dan voorheen.

De vraag die mij als onderzoeker bezighoudt is: zien we nu dat het gaat om de afwezigheid van de gangbare coalitiediscipline of om de aanwezigheid van een raadsakkoord? Die vraag is moeilijk te beantwoorden. Omdat we weten dat vooral de coalitie de toon zet in de dynamiek, zijn de bevindingen uit recent onderzoek naar stemgedrag van raadsleden en vooral de colleges die werken met een raadsakkoord, in

ieder geval relevant. Zo las ik dat het stemgedrag in die raden zich minder aftekende als een duidelijk front en in die zin contrasteert met het patroon dat we doorgaans zien en dat loopt via de lijnen van een coalitieakkoord (Vos et al., 2025).

## **Werk in uitvoering: normeren**

In het bespreken van het spel van macht en tegenmacht werd duidelijk dat het gaat om erkenning van wederzijdse afhankelijkheid. Betrokkenen hebben elkaar nodig en kunnen elkaar, zoals we zagen, ook tegenspreken. Daarmee versterken zij het samenspel. Dat gebeurt niet alleen op basis van geschreven formele regels, maar ook op basis van ongeschreven regels.

Met het veranderen van regels en conventies stuwen we de democratie voort. Maar soms kunnen die nieuwe regels en manieren van doen de democratie wel voortstuwen, maar niet versterken. Dan kunnen nieuwe manieren van doen, maar ook inhoudelijke voorstellen en de gehanteerde stijl uit de bocht vliegen en is normeren noodzakelijk.

Maar hoe en wanneer doe je dat? Hier speelt opnieuw dat het in theorie eenvoudig klinkt om aan te wijzen waar het misgaat en dat om die reden normeren wenselijk zou zijn. In de praktijk is dit een stuk moeilijker. Normeren gaat doorgaans niet alleen over de inhoud zelf, maar ook over de toon en de stijl.

Uit onderzoek weten we dat normerend optreden vereist om zelf de regels van het spel van de democratie te blijven volgen en niet te vervallen in een stijl of manier van handelen die als ondemocratisch aangemerkt kan worden. Het gaat erom dat het eigen handelen gezien moet worden als voorbeeldgedrag. Dat is noodzakelijk om geloofwaardig te blijven (Honingh et al., 2025). Normeren is op die manier te begrijpen als een vorm van voorleven en het bevestigen van de basiswaarden van de democratie. Maar soms kan dan ook juist duidelijk worden dat deze waarden niet erkend worden en er niet teruggevallen kan worden op een gedeelde waardenset.

De waarden komen dan zelf ter discussie te staan. Dat zien we bijvoorbeeld wanneer er geweld in het spel komt en taal niet gericht is op een gesprek, maar op macht, conflict, woede en angst. Het normeren in situaties waar gewelddadig gedrag niet geschuwd wordt en waar angst aangewakkerd wordt, is niet eenvoudig. Normeren vraagt dan om meer. Het gaat ook om structureren en kanaliseren. Het afwijzen van gedrag en een lijn trekken is dan niet voldoende. Een relevant voorbeeld zag ik laatst in een gesprek over demonstratierecht. Een van de sprekers stelde de vraag of er wellicht een ander frame nodig is. Want wanneer het gaat om vernielingen en vandalisme, is het raadzaam om ook naar andere wetsartikelen te kijken. Zo wordt voorkomen dat het gesprek onterecht beperkt blijft tot het demonstratierecht. Het aanreiken van dit aanvullende juridische perspectief, is in mijn ogen niet alleen normerend maar ook zeer structurerend en daarmee helpend in de kwaliteit van het publieke debat.

Het is hoog tijd om op basis van deze bevinding vooruit te kijken. Want wat staat ons te doen in de periode die voor ons ligt?

## Perspectief 3

### De toekomst

We kunnen inmiddels verder de ruimte in dan ooit, we hebben de achterkant van de maan gezien. Plaatsen we daarnaast het beeld van democratische deliberatie om tot besluitvorming en rechtvaardigheid te komen, dan klinkt dat al snel traag. De veelvuldige kritiek op democratie is, zeker wanneer er niet geluisterd of geleverd wordt, dat het zo'n zinloos gedoe is en dat het niets oplevert. Hoe kunnen we democratie in de toekomst voorleven en voortstuwen? Ik noem dat de blijvende noodzaak van gedoe.

### De blijvende noodzaak van gedoe

Wat als we raadswerk zouden uitbesteden aan geautomatiseerde besluitvorming (Automated Decision-Making)? Dit is helemaal niet zo'n futuristisch idee. Iedereen mag z'n mening inspreken of intikken, voorzien van het gewicht en waarom het punt zo zwaar voor u weegt... de machine gaat aan het werk. We kunnen er nog wat rechtstatelijke regels en contextspecificaties aan toevoegen.

Dit is een uiterst functionalistische manier van kijken en denken. Gericht op efficiëntie, het voorkomen van frictie en gedoe. Op veel plaatsen is geautomatiseerde besluitvorming heel alledaags geworden. Bij verzekeraars, geschiktheidstesten, kansenberekening en in de preventieve gezondheidszorg. Het scheelt zoveel gedoe.

Zullen we het dan maar overlaten? Wat hebben we te verliezen? Misschien aarzelt u en spelen er in uw hoofd nu juist allemaal gedachten over aannamen in algoritmen, biases, facetten die onderbelicht of uit beeld raken. En natuurlijk ook omdat u van mij deze gedachtesprong nou juist niet had verwacht.

Wees gerust. Ik wil juist een lans breken voor die heel andere kant. Ik denk dat democratische processen, debatten, het ongemak en de frictie noodzakelijk zijn. Tenminste, als we willen blijven kiezen voor menselijkheid. Hier is de term 'sociological imagination' van Mills (1959) een sleutelbegrip. Deze term vertaal ik als 'sociologische verbeeldingskracht' en gaat over het verbinden van maatschappelijke ontwikkelingen, krachten en veranderingen met de sociale realiteit die mensen ervaren. In de ogen van Mills is het noodzakelijk om de geleefde context van burgers daadwerkelijk te kennen en begrijpen om de betekenis van maatschappelijke vraagstukken te kunnen duiden. Dat is zeker belangrijk voor politici en beleidsmakers.

Eerder werkte ik eens uit dat een hoge gasprijs heel verschillende reacties kan uitlokken in verschillende straten en wijken. Voor mensen in de ene straat kan dat een reden zijn om over te gaan op een warmtepomp, nieuwe kozijnen aan te schaffen. Zij gaan investeren, terwijl bewoners van een andere straat besluiten om boven niet meer te stoken of om een extra trui aan te doen. Voor weer anderen betekent het overstappen op magnetronmaaltijden of fastfood of om een kookschema te maken met de burens omdat het koken op gas te duur wordt. Bij de sportclub loopt de water- en gasrekening flink op vanwege de toename van het douchegebruik. Deze reacties op een hoge gasprijs laten zien dat een kostenstijging in een essentiële voorziening voor de een de doorslag geeft om een investering te doen, waar de ander juist beknibbelt en misschien zelfs besluit om met een jas aan in bed te kruipen.

Mills leert ons met de term *sociological imagination* dat we voorbij onze eigen opvattingen en beelden moeten komen, wanneer we plannen maken en publieke vraagstukken willen oppakken en het algemene belang in het oog willen houden. Opdat we niet onbewust vervallen in impliciete verwachtingen en beelden en daarmee kiezen voor de status quo. Want dat betekent in de praktijk dat we bestaande structuren en geldende machtsverhoudingen vooral herbevestigen.

*Sociological imagination* kan ons ook helpen voorbij een abstracte manier van politiek bedrijven te komen door de problemen, levens en impact van ontwikkelingen op de levens van mensen te kennen, maar ook door verbeelding aan te wakkeren. Daarmee kan politiek niet alleen

dichterbij komen, maar ook perspectief bieden. Waar abstracte, professionele en technocratische stijlen van politiek bedrijven kunnen depolitiseren kan *sociological imagination* juist nabijheid en perspectief brengen.

Een eerste voorwaarde is dan dat we vraagstukken blijven zien als een publiek vraagstuk dat van ons als maatschappij is en ten tweede dat we begrijpen dat frictie erbij hoort. Het is een onderdeel van het feit dat onze beelden, verwachtingen en wensen ook gewoon kunnen botsen.

Dat vraagt iets van ieder van ons, zeker waar we geneigd zijn om ons terug te trekken in onze eigen wereld, bubbel, wijk of straat. Gewoon omdat we het ongemakkelijk vinden om met frictie om te gaan. Dat geldt niet alleen voor ons als burgers, maar ook in besturen en organisaties. Bestuurlijk organiseren we frictie er vaak uit. En dat doen we ook buiten, op straat, in buurten en op pleinen.

Een aansprekend voorbeeld dat ik in mijn oratie gebruikte vinden we in voetbalveldjes in de buurt. Hoe zien we een trapveldje in de buurt? Als een plaats waar je op basis van een rooster of handige app soms een tijdslot privé gebruik van kan maken? Of is het een plaats waar je op de bonnefooi met een bal onder je arm naartoe gaat en andere bekenden en onbekenden treft? Een plaats waar je dan even overlegt over de regels van het spel om het vervolgens samen te spelen? Of in overleg bepaalt dat het veldje opgedeeld gaat worden om ruimte te geven aan enkele anderen die daar met een hockeystick staan? Als het veldje een publiek ding is, dan wordt een trapveldje ook een plek waar af en toe frictie kan zijn. Dan komt het erop aan. Laten we dat bestaan, zodat we onszelf en onze kinderen trainen in het samen zoeken naar een oplossing? Of organiseren we de frictie er met een rooster of app juist graag uit, zodat we alleen aanspraak kunnen maken op het veldje in een specifiek tijdslot? Dit voorbeeld laat zien dat een publiek ding, evenals de meer complexe maatschappelijke ontwikkelingen waar Mills op doelde, een inhoudelijke aanleiding kan zijn voor het uitwisselen van zienswijzen. Daarmee kan het democratie juist voeden en voortstuwen.

# Afronding

Mensen (burgers) die uit de gemeenschap naar voren stappen en zich verkiesbaar stellen doen dat vanuit betrokkenheid. Betrokkenheid vanwege ambities, wensen, optimisme, maar ook uit teleurstelling, bevreemding, woede of zoals Oliver Bommel zegt: 'Het wordt tijd dat ik me hier eens mee ga bemoeien'. Deels klinkt hier stevige daadkracht. We gaan het anders doen. Ferme stappen en aanpakken. Duidelijke taal. De lessen van vandaag laten juist zien dat democratie het samenspel van velen is.

Democratie komt tot stand in een samenspel waar mensen geloven in de kracht van communicatie en ruimte maken voor verbeelding. Het is mensenwerk om medemenselijkheid hoog te houden. Ik denk dat we daar, om terug te komen op de oude meesters, toch echt het licht op moeten richten. Hoe een schilder dat om kan zetten naar beeld, weet ik niet. Wat ik wel weet, is dat het aan ons is om via verbeelding en ambities democratische waarden steeds opnieuw samen kleur te geven.

# Referenties

Bakx, M.C. A. (2025). *Vormen van tegenmacht. Georganiseerd wantrouwen in de lokale democratie*, Den Haag: Boom 2025.

Benner, E. (2024). *Adventures of democracy: The turbulent world of people power*. Penguin Books.

Boogaard, G. (2015). Van Afspiegelingscolleges naar Procescolleges. Decentrale Coalitievorming in 2014. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*: 330-344.

Buyse, A.C. (2019). Why attacks on civic space matter in Strasbourg: The European Convention on Human Rights, civil society and civic space. *Deusto Journal of Human Rights*, (4), 13-37.

Coenders, M., Burggraaf, D. & M. Yenga (2025). *De ervaren ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland; een verkenning van de percepties en ervaringen van maatschappelijke organisaties*. Verwey Jonker Instituut.

Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S. I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H. A., Skaaning, S.-E., Staton, J., & Teorell, J. (2011). Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247-267.

Driessen, E. M. M. A. (2024). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie* [Proefschrift]. Universiteit Leiden

Gallie, W. B. (1956). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.

Gunsteren, H. van (2008). *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*. Amsterdam: Van Gennep.

Hirsch Ballin, E. (2017). *Waakzaam burgerschap; vertrouwen in de democratie en rechtsstaat herwinnen*. Amsterdam: Querido Facto.

Honingh, M.E. (2026). *Democratie voorbij de Machinerie*. Boom.

Honingh, M., & Ham, C. van (2024). *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*. Institute for Management Research.

Honingh, M., Samwel, J., Toonen, T. & Den Uijl, H. (2026) *Burgers in de pas of passend burgerschap?* Den Haag: NSOB.

Honingh, M.E.; Lit, J.M. van; Ham, C.T. van 2025, Democratie als ge(s) laagd samenspel? *B en M Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 52, 2, (2025), pp. 88-104)

Honig, B. (2017). *Public Things, democracy in Disrepair*. Fordham University Press.

In 't Veld, R. (2021). *Kennisdemocratie; in het oog van de orkaan*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Keane, J. (2022). *The shortest history of democracy*. The Experiment.

Koole, R.A. (2019). *'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?'*, RegelMaat 2019.

Markoff, J. (2011). A Moving Target: *Democracy*. *European Journal of Sociology*, 52(2), 239–276.

Mills, C. W. (1959). *The Sociological imagination*. Oxford University Press.

Putters, K. (2015). Democratie is meer dan politiek. *Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke*. Lezing ten behoeve van het genootschap van oud-senatoren, Den Haag, 24 sept 2015.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.

Rosanvallon, P. (2019). *De democratie denken*. Werk in uitvoering. Vantilt.

Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tij tegen. Democratische rechtsorde als fundament*. Prometheus.

Van Kalken, L. (2025). *Uit de groef: Een onderzoek naar raadsbreed werken in gemeenten in de periode 2014-2022*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam, Boom Juridische Uitgevers]. Boom Uitgevers.

Van Ostaaijen, J. (2026). *Het onbegrepen bestuur. Het functioneren van gemeenten, provincies en waterschappen*. Boom

Vos, T., Otjes, S., van Kalken, L. & Boogaard, G. (2025). Beyond coalition and opposition? The effect of councilwide agreements on legislative voting behaviour in Dutch municipalities. *Swiss Political Science Review*, 31, 307-330.

Vos, T., Van der Vlist, D., Veenendaal, W. & Otjes, S. (2023). *Gezond Dualisme. Hoe coalitie- en oppositieraadsleden samen kunnen zorgen voor een sterke gemeenteraad*. Universiteit Leiden.

Van Zuydam, S., & Boogers, M. (2024) *Tijd voor een politiek ambt: Over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning*. In: H. Vollaard (Red.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp. 15-24). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

mei 2026