2.
Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau

Bas Denters, Hans Vollaard, Hester van de Bovenkamp en Frits Meijerink

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Voor veel inwoners is het werk van raadsleden goeddeels onbekend. Bijna de helft van de inwoners is desondanks min of meer tevreden over de raad als volksvertegenwoordiging. Inwoners stellen ook meer vertrouwen in hun gemeenteraad dan in de Tweede Kamer en het Europees Parlement.
- Op nogal wat onderdelen is de tevredenheid met de raad als volksvertegenwoordiging in kleine gemeenten iets hoger is dan in grotere.
- Voor het oordeel van inwoners over de vertegenwoordigende rol van de raad(sleden) is vooral het functioneren van de raadsleden als democratische procesbewaker van belang.
- Bijna een derde van de inwoners geeft aan dat - naast raadsleden – er ook niet-gekozen personen en organisaties (zoals dorpsraden en huisartsen) zijn die opkomen voor hun belangen. De tevredenheid over deze niet-gekozen vertegenwoordigers is opvallend hoog. Opmerkelijk is ook dat via deze niet-gekozen vertegenwoordigers de belangen van lager opgeleiden en vrouwen goed worden vertegenwoordigd.
- Inwoners hechten belang aan een adequate autorisatie en verantwoording van deze niet-gekozen vertegenwoordigers, maar daarvoor zijn volgens hen naast verkiezingen ook andere mogelijkheden beschikbaar (bijvoorbeeld het verbeteren van de communicatie met de achterban).

2.1 Inleiding

De versterking van de lokale democratie staat hoog op de politieke agenda. Dat blijkt onder meer uit het uitgebreide Plan van Aanpak dat minister Kajsa Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de zomer van 2018 naar de Tweede Kamer stuurde. In de plannen van de minister vormt de representatieve democratie het fundament. Dit stelsel kan volgens de minister "rekenen op draagvlak onder de bevolking". In deze indirecte democratie fungeren rechtstreeks door inwoners gekozen vertegenwoordigers in gemeenteraden als de schakel tussen de bevolking en het lokaal bestuur. Vanwege "nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen in de samenleving" zijn, aldus de minister, echter ook "nieuwe verbindingen tussen inwoners en hun bestuur" noodzakelijk (BZK 2018). In dit hoofdstuk gaan we tegen deze achtergrond in op het draagvlak voor de representatieve lokale democratie onder de bevolking en mogelijke alternatieve verbindingen tussen inwoners en het gemeentebestuur.

Om te beginnen bezien we hoe inwoners van Nederlandse gemeenten aankijken tegen het functioneren van hun gekozen vertegenwoordigers in de gemeenteraden (paragraaf 2). Gezien hun centrale plaats in de lokale democratie is aandacht voor de rol van raadsleden vanzelfsprekend. Vaak wordt echter vergeten dat naast deze gekozen vertegenwoordigers, ook andere personen en instanties kunnen fungeren als vertegenwoordigers van inwoners. Denk bijvoorbeeld aan wijkraden, huisartsen of patiënten-, ouderen- en gehandicaptenorganisaties. Dergelijke personen en instanties komen op hun manier ook op voor de belangen van inwoners. Tot nu toe is de rol van deze (veelal) niet-gekozen vertegenwoordigers in de lokale democratie onderbelicht. Mede om die reden besteden we in dit hoofdstuk ook aandacht aan de manier waarop inwoners aankijken tegen deze andere vertegenwoordigers (paragraaf 3). In paragraaf 4 trekken we – mede in het licht van de plannen voor versterking van de lokale democratie – onze conclusies.

2.2 Oordelen over raadsleden als gekozen vertegenwoordigers

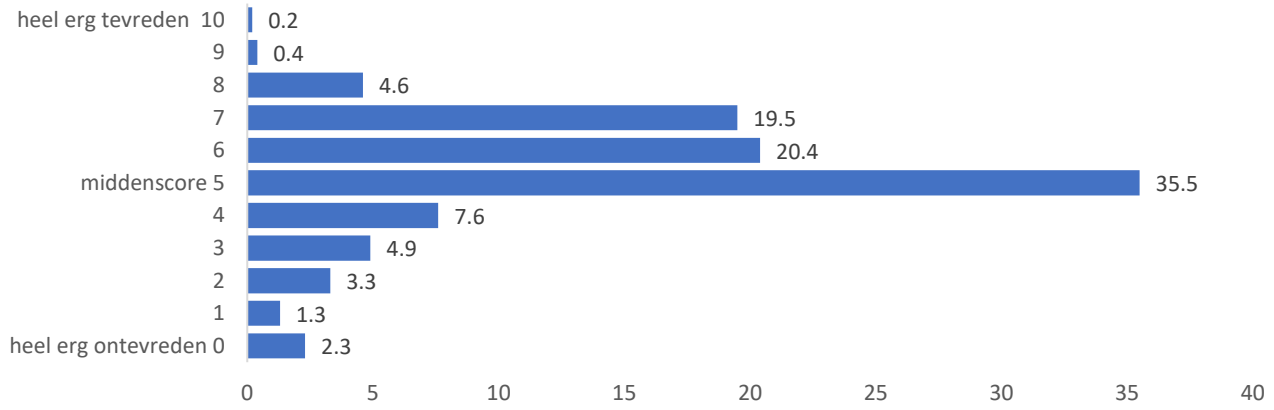
Pogingen tot versterking van de lokale representatieve democratie zijn niet nieuw. Zo werd aan het begin van deze eeuw – op basis van een doorwrocht rapport van een staatscommissie – een ingrijpende herziening doorgevoerd van het gemeentelijke bestuursmodel. Dit kreeg zijn beslag in de Gemeentewet (2002). Een van de hoofddoelen van deze wet was de versterking van de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Desondanks hebben we het vijftien jaar later nog steeds (of alweer) over de versterking van de representatieve democratie in gemeenten.

Maar, hoe urgent is dit probleem eigenlijk? Het is duidelijk dat het vraagstuk hoog op de agenda van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties staat. Maar, hoe oordelen inwoners anno 2018 eigenlijk over het functioneren van de gemeenteraad en zijn leden? In het LKO2018 is daarover een aantal vragen gesteld.

Een eerste, globale indicatie geeft de vraag over het algemene vertrouwen van inwoners in een aantal politiek-bestuurlijke instituties. Deze vraag luidde als volgt: "Wilt u voor elk van de volgende personen/instellingen aangeven in hoeverre u daar vertrouwen in hebt?" In de lijst van instellingen werd onder meer gevraagd naar het vertrouwen in de gemeenteraad, de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Afgaande op deze vraag zien we dat een meerderheid van de respondenten (62 procent) veel of tamelijk veel vertrouwen heeft in de gemeenteraad. Daarmee scoort de gemeenteraad net iets beter dan de Tweede Kamer (56 procent), maar veel beter dan het Europese Parlement (32 procent).

Een tweede indicatie geven de antwoorden op de vraag naar de tevredenheid over hoe raadsleden de afgelopen vier jaar hun

Figuur 2.1 Algemene oordeel vertegenwoordigende rol raad (in %; N_{valid} = 2678; resultaten na weging)



rol van volksvertegenwoordiger hebben vervuld.[2] De respondenten konden een oordeel geven van 0 (heel erg ontevreden) tot 10 (heel erg tevreden). Ongeveer 36 procent van de respondenten komt uit op de midden-score (5). Deze groep kunnen we typeren als "tevreden, noch ontevreden". [3] Iets minder dan de helft (45 procent) van de ondervraagden is "min of meer tevreden" (score ≥ 6), terwijl een relatief kleine groep (19 procent) van de mensen "min of meer ontevreden" is (score ≤ 4) is.

Het is vervolgens interessant om te kijken op grond van welke overwegingen inwoners tot dit oordeel komen. Hiertoe is gevraagd hoe inwoners oordelen over onderdelen van het functioneren van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. In aansluiting op de theorievorming over politieke representatie (Thomassen 1991; Denters 2012) onderscheiden we vier verschillende opvattingen over hoe de volksvertegenwoordiging en vertegenwoordigers zouden moeten functioneren. Bij elk van deze vier opvattingen hoort een aantal maatstaven; in totaal waren dat er achttien. Per maatstaf is inwoners gevraagd in hoeverre men tevreden / ontevreden was. Hierbij kon weer een "score" tussen de 0 (heel erg ontevreden) en de 10 (heel erg tevreden) worden gegeven. Anders dan bij het algemene oordeel (zie figuur 2.1) konden de respondenten ook de optie "weet niet" aankruisen. Hieronder vatten we de bevindingen van deze gedetailleerde beoordeling samen.

2.2.1. De gemeenteraad: onbekend en maar matig bemind

We beginnen met twee algemene constateringen. Net als in eerder onderzoek (zie bijvoorbeeld Denters 2012) blijkt allereerst dat veel inwoners maar in zeer beperkte mate vertrouwd zijn met het werk van de raad(sleden). Dat is af te leiden uit het relatief hoge percentage "weet niet"–antwoorden. Gemiddeld genomen geven de respondenten bij zeven van de achttien maatstaven aan niet te weten hoe de raad functioneert. Dit percentage varieert tussen 31 en 49 procent, afhankelijk van de maatstaf (zie de figuren 2 – 5 hieronder).[4] Kiezers hebben dus maar een beperkt inzicht in het functioneren van de gemeenteraad.

Een tweede belangrijke algemene constatering is – bij elk van de achttien maatstaven – de groep mensen die tevreden is (oordeel ≥6) groter is dan de groep die ontevreden is (oordeel ≤ 4). Overigens is er steeds ook een relatief grote groep die "tevreden, noch ontevreden" is (oordeel 5). Al met al kunnen we dus concluderen dat – als inwoners al een oordeel geven – zij nogal verschillend denken over het functioneren van de raad als volksvertegenwoordiging. Er is een relatief grote groep mensen die min of meer tevreden is. Tegelijkertijd zijn er echter ook relatief veel inwoners die "tevreden, noch ontevreden" zijn, of overwegend ontevreden zijn.

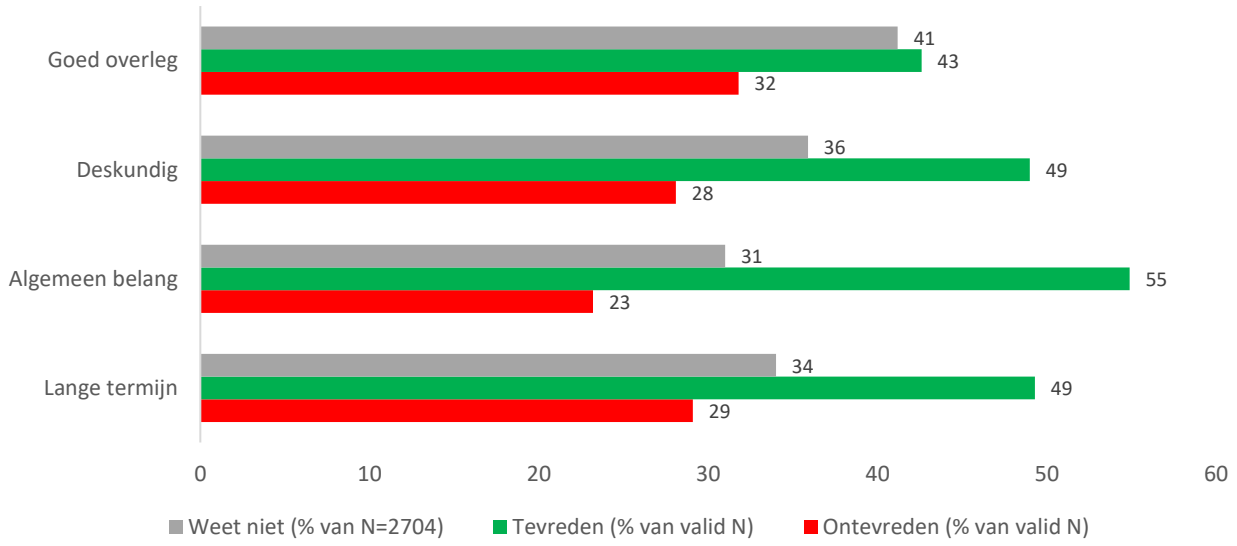
Naast een algemeen oordeel, is het ook van belang te kijken naar de meer specifieke oordelen van inwoners over onderdelen van het functioneren van de gemeenteraad(sleden). Daarom gaan we hieronder in op vier verschillende opvattingen over hoe de raad en raadsleden zouden moeten functioneren.

2.2.2. De raad als afspiegeling

Hierbij is aan de orde of burgers te spreken zijn over de demografische representativiteit van raadsleden, bijvoorbeeld naar geslacht, opleiding of sociaaleconomische status (SES). In de vragenlijst is gevraagd naar vijf verschillende opzichten

Figuur 2.2 Tevredenheid over afspiegeling

Figuur 2.3 Tevredenheid met rol "vertrouwenspersoon"



Leesvoorbeeld: van de 2704 ondervraagden geeft 42 procent geen oordeel ("weet niet") als we vragen naar de representativiteit van de raad naar geslacht. Van de mensen die wel een oordeel geven is 44 procent "tevreden" (≥6) en 30 procent "ontevreden" (≤4); de resterende 26 procent -niet weergegeven in de figuur- is "tevreden, noch ontevreden" (5).

waarin de raad een min of meer getrouwe afspiegeling van de bevolking zou kunnen zijn, zie figuur 2.2.

We hebben al gezien dat veel mensen bij de vragen over de tevredenheid over de vertegenwoordigende rol van de raad "weet niet" antwoorden. Dat is als het gaat om de representativiteit - in vergelijking tot onderdelen die we hierna bespreken relatief vaak het geval; bij meer dan 40 procent.

We weten op basis van onderzoek dat feitelijk gesproken in al de genoemde opzichten de gemeenteraad géén getrouwe afspiegeling van de bevolking vormt (zie: Staat van het Bestuur 2016). Recent heeft met name de sterke oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden onder de politieke ambtsdragers de aandacht getrokken. Sommigen spreken zelfs van een diploma-democratie (Bovens en Wille 2017).

Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat bij elk van de vijf maatstaven het aandeel *tevredenen* hoger is dan het aandeel *ontevredenen*. Het verschil tussen expliciet positieve en negatieve oordelen (groene en rode kolom) is het kleinst bij de representativiteit naar etnische / culturele herkomst. Opvallend is verder dat het verschil positief – negatief (45 - 26 procent) het grootst is bij de opleidingsverschillen. Dit kan erop duiden dat inwoners de feitelijke oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden niet (ten volle) onderkennen. Het kan echter ook zijn dat veel mensen een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden niet zo'n probleem vinden, bijvoorbeeld op grond van een andere visie op volksvertegenwoordiging.

2.2.3 Raadsleden als vertrouwenspersoon

In een andere visie op vertegenwoordiging ligt de nadruk op het raadslid als een vertrouwenspersoon. Inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat raadsleden deskundig zijn, oog hebben voor de lange termijn en het algemeen belang en zij hun beslissingen nemen in goed overleg met andere volksvertegenwoordigers. Hoe beoordelen inwoners raadsleden vanuit een dergelijk perspectief op vertegenwoordiging?

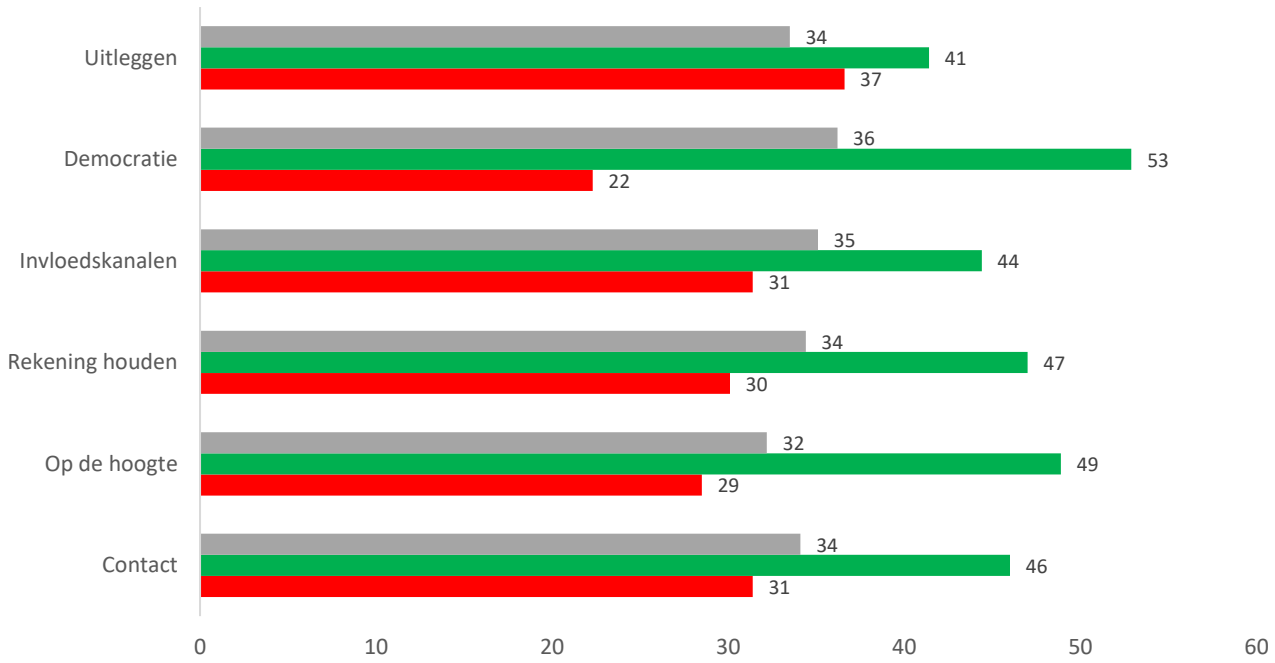
Bij de vier maatstaven die horen bij dit model zien we net als eerder dat veel mensen geen oordeel geven, zie figuur 2.3 Het aandeel "weet niet" (variërend tussen 31 en 41 procent) is echter wel duidelijk lager dan bij de vragen over afspiegeling.

Verder zien we ook hier dat – onder de mensen die wel een oordeel geven – de groep *tevredenen* duidelijk groter is dan de groep *ontevredenen* . Dit is vooral zo bij de oriëntatie op het algemeen belang, maar ook bij het oog voor de lange termijn en de deskundigheid van raadsleden. Als het gaat om de vraag of de raadsleden beslissen op basis van goed overleg en uitwisseling van argumenten is dit beeld minder geprononceerd.

2.2.4 Raadsleden als democratische procesbewaker

Volgens de derde opvatting zijn volksvertegenwoordigers met name van belang om de kwaliteit van de lokale democratie te borgen. Het raadslid hoort in deze visie vooral een democratische procesbewaker te zijn. Hij of zij moet zorgen dat besluiten van het gemeentebestuur aansluiten op de wensen

Figuur 2.4 Tevredenheid met rol "democratische procesbewaker"



en behoeften van de inwoners. Hiervoor is enerzijds van belang dat de raadsleden nauw in contact staan met de lokale samenleving en goed op de hoogte zijn van wat er leeft. Zo kunnen raadsleden de stem zijn van de lokale samenleving en er voor zorgen dat er in de besluitvorming rekening wordt gehouden met wat burgers wensen. Anderzijds is ook van belang dat zij ervoor zorgen dat er voldoende effectieve en voor iedereen toegankelijke kanalen voor *burgerparticipatie* zijn.

Inwoners is gevraagd aan te geven hoe tevreden of ontevreden men is met deze rol van raadsleden, zie figuur 2.4. Wederom geeft maar een beperkt deel van de ondervraagden een oordeel; maar de groep mensen die geen oordeel geeft (afhankelijk van de vraag is dat 32 - 36 procent) is in vergelijking tot andere visies op vertegenwoordiging wel minder groot.

Van de mensen die wel een oordeel geven zien we dat vrijwel over de hele linie de groep *tevredenen* duidelijk groter is dan de groep *ontevredenen*. Het meest positief is die balans bij het bewaken van de democratische kwaliteit van de lokale besluitvorming (53 tegen 22 procent). Als het gaat om de vraag of de raadsleden ook aan burgers uitleggen wat raadsleden voor inwoners doen en hebben weten te bereiken, is het beeld minder positief. Daar houden de tevredenen en ontevredenen elkaar vrijwel in evenwicht.

2.2.5 Het raadslid als partijvertegenwoordiger

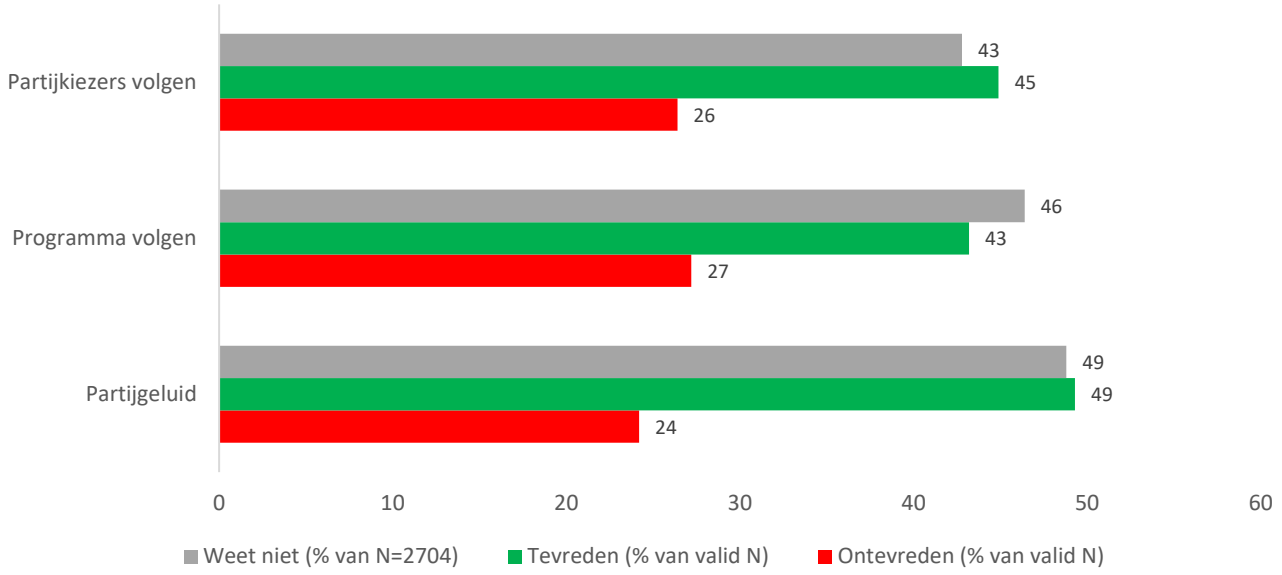
In het laatste model is een raadslid eerst en vooral een vertegenwoordiger van een partij en van de kiezers van die partij. Partijen staan voor een inhoudelijk beleidsprogramma, verkiezingen geven kiezers de gelegenheid om te stemmen op de partij die in hun ogen het meest aansprekende programma heeft en de raadsleden zetten zich vervolgens in voor de realisatie van dit programma en daarmee ook de wensen van de kiezers van hun partij. Uit figuur 2.5 blijkt dat er is een grote groep kiezers is die vanuit deze visie op vertegenwoordiging geen oordeel geeft over het functioneren van de raad (43 - 49 procent). De omvang van de groep die zich niet uitspreekt is duidelijk groter dan bij de beoordeling van raadsleden in hun rol als vertrouwenspersoon of als democratische procesbewaker. Ook hier zien we dat onder degenen die zich wel uitspreken, het aantal *tevredenen* duidelijk groter is dan het aantal *ontevredenen*. Het meest geprononceerd is dit het geval als kiezers wordt gevraagd naar de herkenbaarheid van het politieke geluid dat raadsleden van de diverse partijen laten horen.

2.2.6 Wie zijn er tevreden en ontevreden?

Nadat we de verschillende visies op vertegenwoordiging afzonderlijk hebben beschreven gaan we nu in op de vraag of deze vormen van tevredenheid verschillen afhankelijk van persoonskenmerken en kenmerken van de woongemeente van de respondent. Voor de beantwoording van deze vraag is voor iedere respondent bepaald hoe (on)tevreden men was over de raad als afspiegeling van de bevolking, en over de rol van raadsleden als vertrouwenspersoon, democratische procesbewaker en als partijvertegenwoordiger.[5]

In de bovenste regel van tabel 2.1 zien we dat de gemiddelde scores op deze vier onderdelen slechts in geringe mate verschillen. Hoewel de verschillen klein zijn, is het oordeel over

Figuur 2.5 Tevredenheid met rol als partijvertegenwoordiger



Tabel 2.1 Gemiddelde oordelen over de vier vormen van representatie, algemeen en uitgesplitst naar persoonlijke kenmerken en de omvang van de woongemeente (bij de uitsplitsing naar kenmerken zijn alleen statistisch significante verschillen opgenomen)

	Vertrouwens-persoon	Partij-vertegenwoordiger	Democratische procesbewaker	Afspiegeling bevolking
Gemiddelde	5,32*	5,28	5,19	5,16
(N)	(1978)	(1689)	(2001)	(1783)
Gender				
man				5,25
vrouw				5,06
Opleiding				
basis/vmbo		5,02	4,96	
mbo/havo/vwo		5,30	5,22	
hbo		5,49	5,36	
universiteit		5,55	5,48	
Leeftijd				
≤ 34	5,52			
35-54	5,31			
≥55	5,26			
Gemeentegrootte				
Klein	5,51		5,38	5,36
Middelgroot	5,43		5,28	5,20
Groot (G41)	5,21		5,06	5,09
Zeer groot (G4)	5,14		5,00	4,93

** Leesvoorbeeld: Als men raadsleden beoordeelt als vertrouwenspersoon (eerste kolom) is de gemiddelde score van de 1978 respondenten die hierover een oordeel gaven 5,32 (op een schaal van 0-10). Jongeren zijn in dit opzicht gemiddeld iets tevredener (5,52) dan ouderen (5,26) en inwoners in kleinere gemeenten zijn gemiddeld iets tevredener (5,51) dan inwoners van grotere gemeenten (5,21 en 5,14)*

raadsleden als democratische procesbewaker en over de raad als afspiegeling iets negatiever, dan bij de twee andere beoordelingen. Verder zien we ook dat het aantal mensen dat een oordeel heeft nogal uiteenloopt. Over de rol van raadsleden als democratische procesbewaker (2001) en hun vertrouwensrol (1978) hebben – vergeleken met de twee andere oordelen - relatief veel mensen een oordeel.

In de tabel zien we verder ook dat een aantal kenmerken samenhangt met de beoordeling van diverse aspecten van vertegenwoordiging. In de eerste plaats zijn persoonskenmerken, als gender, opleiding en leeftijd relevant:

- Vrouwen zijn gemiddeld genomen iets ontevredener dan mannen over de representativiteit van de raad. Dit houdt waarschijnlijk verband met de oververtegenwoordiging van mannen in politieke ambten, waaronder ook de gemeenteraden. Als we specifiek kijken naar de tevredenheid over de *representativiteit naar geslacht* (niet opgenomen in de tabel) dan zijn de tevredenheidsverschillen tussen mannen en vrouwen, nog groter dan bij de algemene tevredenheid over de representativiteit.
- Het is opvallend dat we bij opleiding en leeftijd een dergelijke samenhang tussen het relevante persoonskenmerk (hier dus opleiding en leeftijd) en het oordeel over de representativiteit van de raad *niet* aantreffen. Ook hier weten we dat in de gemeenteraden bepaalde groepen sterk zijn oververtegenwoordigd (hoger-opgeleiden en ouderen). Hier treffen we echter – noch bij de algemene tevredenheid over de representativiteit, noch bij de specifieke tevredenheid (over de representativiteit naar opleiding of leeftijd) – verschillen aan in het oordeel van de groepen die zijn over- en ondervertegenwoordigd.
- Wel zien we dat hoger- en lager opgeleiden verschillen in hun oordeel over het functioneren van raadsleden als partijvertegenwoordiger en als democratische procesbewaker. Lager opgeleiden zijn in beide opzichten ontevredener dan hoger opgeleiden.
- Tevens zien we dat bij de beoordeling van raadsleden als vertrouwenspersoon (dus qua oriëntatie op de lange termijn en het algemeen belang en de deskundigheid) jongeren wat positiever zijn over hun raadsleden dan ouderen.

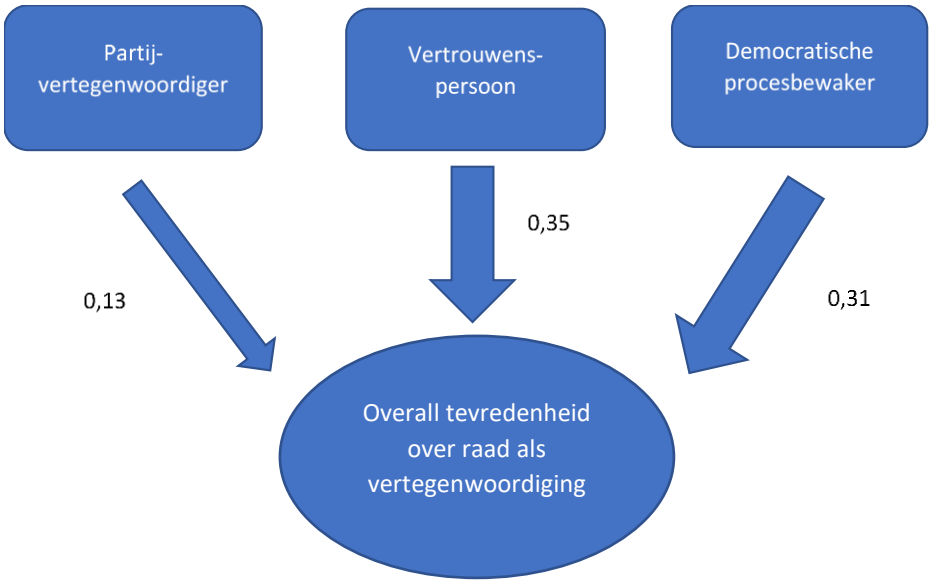
Naast persoonskenmerken is ook de gemeentegrootte van belang. Uit eerder internationaal vergelijkend onderzoek (Denters et al. 2014) weten we dat de gemeentegrootte in menig opzicht van invloed is op het functioneren van de lokale democratie. Dat beeld zien we ook terug in dit onderzoek. Als inwoners hun raadsleden beoordelen als vertrouwenspersoon en democratische procesbewaker dan zijn inwoners van kleine gemeenten steevast iets positiever in hun oordeel dan inwoners van grotere gemeenten.[6] Dat geldt ook als men de raad beoordeelt als afspiegeling van de bevolking.

2.2.7 Het belang van de afzonderlijke oordelen?

Ten slotte staan we stil bij de doorwerking van de tevredenheid op deze vier onderdelen in de algemene tevredenheid over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging (het oordeel weergegeven in figuur 1). Wat is het gewicht van de verschillende aspecten van vertegenwoordiging in de totstandkoming van dit totaaloordeel?

In figuur 2.7 geeft de dikte van de pijl de relatieve sterkte aan van de invloed van de verschillende aspecten op de algemene

Figuur 2.7: Doorwerking van onderdelen tevredenheid op algehele tevredenheid over raad als volksvertegenwoordiging.*



* *Coëfficiënten: gestandaardiseerde bèta's (alleen statistisch significante coëfficiënten van > 0,10 zijn opgenomen).*

tevredenheid. Uit onze analyses blijkt dat sommige aspecten voor het algemene oordeel van burgers meer gewicht in de schaal leggen dan anderen. Overwegingen betreffende de rol van het raadslid als vertrouwenspersoon en als democratische "procesbewaker' blijken duidelijk belangrijker te zijn dan de beoordeling van het raadslid als partijvertegenwoordiger. Het vierde aspect – de tevredenheid met de afspiegeling – heeft ook een significant effect, maar dit effect is gezien de relatieve zwakte (< 0,10) niet weergegeven.[7]

2.3 Vormen niet-gekozen vertegenwoordigers een goede aanvulling op lokale democratie?

Inwoners zijn, zo hebben we net gezien, maar matig tevreden over de vertegenwoordigende rol van raadsleden. In hoofdstuk 4 wordt ook duidelijk dat maar weinig mensen gebruik maken van allerlei mogelijkheden om zelf direct eisen en wensen aan het gemeentebestuur kenbaar te maken, bijvoorbeeld via deelname aan inspraakprocessen of interactieve beleidsvorming of door zelf contact op te nemen met politieke ambtsdragers of ambtenaren. Daarom is het interessant om te kijken of naast raadsleden ook andere organisaties en personen kunnen fungeren als intermediair tussen inwoners en lokaal bestuur. Ook wijkraden, huisartsen of patiënten-, ouderen- en gehandicaptenorganisaties kunnen immers opkomen voor de belangen van inwoners. Hoe zien inwoners de rol van deze (veelal) niet-gekozen vertegenwoordigers?

Uit eerder onderzoek naar vertegenwoordiging bij de decentralisaties in het sociale domein bleek dat een grote variëteit aan mensen en organisaties als niet-gekozen vertegenwoordiger werd aangemerkt (Van de Bovenkamp en Vollaard, 2017). Dat ging van WMO-adviesraden en kerken tot wijkverpleegkundigen en huurdersverenigingen. Deze personen en organisaties kunnen zich opwerpen als vertegenwoordiger van burgers, juist ook van groepen die minder worden gehoord. Door hun directe contact met burgers zijn ze vaak goed op de hoogte van hun wensen en verlangens. Volgens sommigen zouden deze personen en instanties ook op meer vertrouwen van burgers kunnen rekenen juist omdat ze geen politici zijn (Saward, 2010). Tabel 2.2 laat zien dat in het lokaal bestuur nogal wat burgers niet alleen gekozen politici als hun vertegenwoordigers zien. In totaal geeft 31 procent van de inwoners aan dat minstens één persoon of instantie zich in het recente verleden voor hen heeft ingezet. Vooral wijkverenigingen/dorpsraden/buurtcomités worden relatief vaak genoemd (16 procent van de respondenten) als organisaties die voor mensen opkomen. Ook huisartsen (7 procent) worden vaak aangemerkt als vertegenwoordiger.

Wat daarnaast opvalt is de tevredenheid met deze vormen van representatie. De mensen die aangaven dat een of meer personen of instanties voor hen zijn opgekomen, waarderen het optreden van deze vertegenwoordigers op een schaal van 0 (heel erg ontevreden) tot 10 (heel erg tevreden) gemiddeld met een 7,0. Deze tevredenheid zou kunnen voortvloeien uit het feit dat niet-gekozen vertegenwoordigers dichterbij en beter

Tabel 2.2 Voorkomen van niet-electorale representatie in het lokaal bestuur en tevredenheid met deze vormen van vertegenwoordiging

	Is het in de afgelopen vier jaar wel eens voorgekomen dat één van de onderstaande personen of organisaties in uw gemeente is opgekomen voor mensen zoals u? (percentage ja)	Hoe tevreden of ontevreden was u dan over de manier waarop die persoon of organisatie de afgelopen vier jaar is opgekomen voor mensen zoals u? (gemiddeld cijfer op schaal 0 tot 10)
Een wijkvereniging, buurtcomité, dorpsraad of wijkraad	15,6	6,8
Een huisarts	7,3	7,7
Lokale media	5,1	6,8
Kerk of religieuze organisatie	4,9	7,5
Zorgverlener (een wijkverpleegkundige of lid van een sociaal wijkteam)	4,9	7,4
Wijkambtenaar of ambtenaar van gemeente of woningcorporatie	4,3	6,5
Patiënten-, gehandicapten- of ouderenorganisatie	3,7	6,5
Milieuorganisatie	3,3	7,1
Adviesraad	2,8	6,5
Vakbond	1,6	7,4
Migrantenorganisatie	0,6	5,5
Vertegenwoordiging door een of meer organisaties	31,0	7,0 *
N (=2704)	2266	682

geïnformeerd bepaalde groepen inwoners staan. Zoals we in het eerste deel van dit hoofdstuk zagen is men duidelijk minder tevreden over de vertegenwoordigende rol van raadsleden. Hierbij moeten we uiteraard wel aantekenen dat gemeenteraadsleden worden geacht de gehele bevolking van de gemeente te vertegenwoordigen (vergelijk artikel 7 van de Gemeentewet), en wensen en behoeften van verschillende groepen tegen elkaar moeten afwegen, terwijl niet-gekozen vertegenwoordiger zich vaker richten op de belangen van specifieke groepen inwoners.

Mede daarom is het interessant om na te gaan of deze minderheid van inwoners – die zich ook vertegenwoordigd weet door niet-gekozen vertegenwoordigers die kennelijk goed opkomen voor hun belangen – al dan niet een getrouwe afspiegeling vormen van de bevolking. Uit onze analyses blijkt in de eerste plaats dat de man-vrouwverhouding onder de mensen die wel en niet hebben aangeven dat niet-gekozen vertegenwoordigers voor hen zijn opgekomen, vrijwel identiek is. Ook de tevredenheid van mannen en vrouwen over deze belangenbehartiging door niet-gekozen vertegenwoordigers is gelijk.

Uit de analyses blijkt in de tweede plaats dat onder de mensen voor wie niet-gekozen vertegenwoordigers zijn opgekomen (in vergelijking tot de mensen bij wie dit niet het geval was) hoger opgeleiden *niet* zijn oververtegenwoordigd. Daar waar bij allerlei vormen van politieke participatie sprake is van stevige oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden, zijn hier hoger- en lager-opgeleiden naar evenredigheid vertegenwoordigd. Ook in de tevredenheid over deze vorm van vertegenwoordiging zijn er geen verschillen die samenhangen met het opleidingsniveau.

Uit onze analyses blijkt, in de derde plaats, dat onder de groep mensen voor wie door niet-gekozen vertegenwoordigers wordt opgekomen, oudere mensen (in de leeftijd van 55 jaar en ouder) stevig zijn oververtegenwoordigd; onder de niet-vertegenwoordigden is het percentage 55-plussers 33 procent; bij de vertegenwoordigden is dit maar liefst 58 procent. Voor wat betreft de tevredenheid met deze vorm van vertegenwoordiging maakt leeftijd echter geen verschil.

Een belangrijk kenmerk van deze niet-gekozen vertegenwoordigers is dat zij anders dan gemeenteraadsleden geen legitimatie verwerven middels periodieke algemene verkiezingen. Raadsleden krijgen via deze verkiezingen voorafgaand aan hun aantreden een vertegenwoordigend mandaat. Deze verkiezingen bieden raadsleden vervolgens ook een gelegenheid om zich achteraf electoraal te verantwoorden. Zoals bekend kennen gemeenteraadsverkiezingen op dat vlak allerlei problemen. Zo weten bijvoorbeeld maar weinig burgers wie hun (kandidaat-)raadsleden en wat er in hun verkiezingsprogramma staat. Bovendien domineren vaak nationale issues de gemeenteraadsverkiezingen. Niettemin bieden verkiezingen burgers in ieder geval de mogelijkheid om raadsleden te mandateren en hen ter verantwoording te roepen.

Uit ons onderzoek blijkt dat inwoners ook bij de niet-gekozen vertegenwoordigers belang hechten aan vormen van autorisatie en verantwoording. Daarbij zien inwoners verkiezingen als een belangrijk middel (zie tabel 3). Ons onderzoek laat echter eveneens zien dat burgers naast verkiezingen ook alternatieve manieren zien om – anders dan via verkiezingen – vorm te geven aan autorisatie en verantwoording. De achterban kan bijvoorbeeld vooraf worden gevraagd om instemming om als vertegenwoordiger op te treden; men kan zorgen dat er goede kanalen zijn om te weten wat er leeft onder de achterban en voor het achteraf uitleggen wat is gedaan en bereikt voor de achterban (zie tabel 2.3). Deze vormen van autorisatie en verantwoording kunnen op allerlei manieren invulling krijgen, bijvoorbeeld via enquêtes, informatieavonden en verslagen op websites voor de achterban.

Tabel 2.3 Opvatting van kiezers over belang van mandatering, selectie en verantwoording door niet-gekozen vertegenwoordigers.

Hoe belangrijk vindt u het dat mensen die voor u zeggen op te komen….	**Percentage tamelijk tot zeer belangrijk**
…daarvoor uw instemming hebben gevraagd?	76,3
…door u via verkiezingen kunnen worden gekozen?	77,1
…goed weten wat er leeft onder de mensen voor wie ze zeggen op te komen?	84,2
…achteraf aan u uitleggen wat ze voor u hebben gedaan en wat ze hebben bereikt?	89,4

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is geconstateerd dat burgers maar zeer beperkt op de hoogte zijn van het functioneren van hun rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers in het gemeentebestuur. Voor zover inwoners een oordeel hebben over raadsleden als volksvertegenwoordigers, is het oordeel maar amper positief te noemen. Vanuit allerlei gezichtspunten zijn er bedenkingen. De verschillen in de beoordeling op basis van de uiteenlopende modellen zijn beperkt.

Voor de versterking van de lokale democratie lijkt niettemin aandacht voor de versterking van de rol van de gemeenteraadsleden in de democratische procesbewaking perspectiefrijk. Hiervoor zijn drie redenen: a. het oordeel over dit aspect van het functioneren van de raad is nu relatief weinig positief; b. bovendien is dit een onderdeel van het functioneren van de raad waar relatief veel inwoners wel een oordeel over hebben en c. tenslotte is democratische procesbewaking een onderdeel van het functioneren van de raad dat een

betrekkelijk grote invloed heeft op de algehele tevredenheid met de raad en het vertrouwen in raadsleden.

Voor de versterking van lokale democratie zijn de bevindingen in het tweede deel van dit hoofdstuk ook van belang. Als gekozen volksvertegenwoordiging heeft de raad een belangrijke rol bij het borgen en verbeteren van de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur. Een van de manieren waarop dit vorm zou kunnen krijgen is het aansluiting zoeken bij niet-gekozen vertegenwoordigers zoals cliëntenraden, dorps- en wijkraden, huisartsen en ouderenorganisaties. Inwoners zijn immers positief over deze vorm van vertegenwoordiging. Door het bevorderen van andere vormen van autorisatie en verantwoording dan verkiezingen kan het potentieel van niet-gekozen vertegenwoordiging als alternatieve verbinding tussen burger en bestuur naast gemeenteraadsleden beter worden benut. Gemeenteraden zouden hierbij een belangrijke rol kunnen vervullen. Zo kunnen ze niet-electorale vormen van vertegenwoordiging ook faciliteren bijvoorbeeld door wijkraden en cliëntraden (extra) middelen te verschaffen om de communicatie met de achterban te verstevigen. Daarnaast kunnen gemeenteraden een openbaar platform bieden waar ook niet-gekozen vertegenwoordigers hun inbreng kunnen leveren, bijvoorbeeld in hoorzittingen. Daar kan in onderling debat de onderbouwing van en steun voor de inbreng van zowel gekozen als niet-gekozen vertegenwoordigers op waarde worden geschat. Met de uitkomsten van het debat kan vervolgens in de gemeentelijke besluitvorming voor de gehele bevolking rekening worden gehouden. Zo kunnen gemeenteraden een alternatieve verbinding tussen burger en bestuur de lokale democratie versterken.