

19 'Staan voor' en 'gaan voor' ... Vertegenwoordiging in de lokale democratie

Bas Denters, Merel de Groot & Pieter-Jan Klok¹

19.1 INLEIDING

Ons land telde begin 2010 op 431 gemeenteraden, waarin zo'n 9000 raadsleden zitting hebben. Daarmee zijn de gemeenteraden – in elk geval numeriek – de belangrijkste representatief-democratische arena's in onze democratie. Niettemin is er slechts weinig systematisch onderzoek naar de democratische kwaliteit van het functioneren van de gemeenteraden en hun leden (zie echter: Denters & De Jong 1992; Denters & Van der Kolk 1993).

In deze bijdrage staat de vraag centraal: *Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de representatieve democratie op het lokale niveau?* Bij de beantwoording van deze vraag moeten we er ons rekenschap van geven dat 'de' lokale democratie niet bestaat, er zijn immers ruim 400 gemeenten die in allerlei opzichten van elkaar verschillen. Een van de meest in het oog springende verschillen is daarbij het onderscheid naar de omvang van gemeenten. Verschillen in de omvang van (lokale) politieke systemen worden ook vaak in verband gebracht met verschillen in de democratische kwaliteit. Dat geldt voor de academische literatuur (Dahl & Tufte 1973; Denters e.a. 1990; Denters & Geurts 1998), maar ook voor het debat over het voor en tegen van gemeentelijke herindelingen. Daarom zullen we bij de beantwoording van de vraag naar de kwaliteit van de lokale democratie, waar mogelijk, ook telkens de vraag aan de orde laten komen of er betekenisvolle verschillen bestaan die samenhangen met de omvang van onze gemeenten.

In deze bijdrage maken we onder meer gebruik van gegevens uit een groot-schalig onderzoek dat in 2007 is gehouden onder raadsleden van 144 Nederlandse gemeenten.

De beantwoording van de vraag naar de kwaliteit van de representatieve democratie op lokaal niveau veronderstelt criteria op basis waarvan we die

1 kwaliteit kunnen bepalen en beoordelen. Er bestaan verschillende opvattingen
 2 over de kwaliteit van representatie. In haar standaardwerk over repre-
 3 sentatie maakt Hanna Pitkin (1967) een bekend onderscheid tussen politieke
 4 representatie als:

- 5 • *Staan voor* ('standing for'): in de betekenis van 'gelijken op' of 'gelijk staan
 6 met'. Hierbij ligt de nadruk op de representativiteit, waarbij de volksverte-
 7 genwoordiging (als ware het een steekproef) een goede afspiegeling is van
 8 de samenleving die dit orgaan vertegenwoordigt (als de populatie waaruit
 9 de steekproef is getrokken).
- 10 • *Gaan voor* ('acting for'): in de betekenis van 'zich inzetten voor' de realisa-
 1 tie van een bepaald doel, gedachtegoed of maatschappelijk belang. Hierbij
 2 ligt de nadruk op het handelen van raadsleden.

3
 4
 5 Deze twee perspectieven impliceren elk een eigen visie op de essentie van de
 6 relatie tussen kiezers en gekozene(n). In deze bijdrage plaatsen we beide visies
 7 naast elkaar.

19.2 'STAAN VOOR': REPRESENTATIVITEIT

1
 2 In deze benadering ligt de nadruk op overeenkomsten tussen persoonlijke
 3 kenmerken van de vertegenwoordigden en de vertegenwoordigers. De kwa-
 4 liteit van de vertegenwoordiging is groter naarmate de vertegenwoordiging
 5 een meer getrouwe afspiegeling is van de bevolking. Of nog anders gezegd,
 6 de vertegenwoordiging is beter voor zover de steekproef meer representatief
 7 is voor de te vertegenwoordigen populatie (Pitkin 1967: 60). Een belangrijke
 8 vraag is in welke opzichten de vertegenwoordiging een afspiegeling van hun
 9 achterban dient te zijn. Hiervoor kan men allerlei criteria hanteren.

Sociale achtergronden

1
 2
 3 Veelal wordt de representativiteit van de volksvertegenwoordiging beoordeeld
 4 aan de hand van het sociale en economische profiel van vertegenwoordigers,
 5 in termen van bijvoorbeeld hun geslacht, leeftijd, opleiding en herkomst. Een
 6 dergelijke interpretatie van het afspiegelingsbeginsel laat zich op verschil-
 7 lende manieren rechtvaardigen.

- 8 • Afspiegeling wordt wel gezien als voorwaarde om in de politieke besluit-
 9 vorming de wensen en voorkeuren van burgers tot uitdrukking te laten ko-
 40 men. Deze opvatting is gebaseerd op de tamelijk twijfelachtige veronder-

- 1 stelling dat iemands *persoonlijke achtergrond* (in termen van bijvoorbeeld
2 geslacht, leeftijd of opleiding) bepalend is voor diens *opvattingen en gedrag*.
- 3 • Ondervertegenwoordiging kan erop wijzen dat bepaalde bevolkingsgroepen
4 niet vanuit hun eigen keuze, maar omdat ze bepaalde belemmeringen
5 ondervinden, geen toegang krijgen tot de kandidatenlijsten voor raadsver-
6 kiezingen. Voor zover dit het geval is, is dit problematisch in het licht van
7 het democratische gelijkheidsideaal.
 - 8 • Met het oog op een goede communicatie tussen kiezers en gekozenen kan
9 het zinvol zijn als zij zich op basis van een gemeenschappelijke persoon-
10 lijke achtergrond 'verstaan' (Mansbridge 1999).

1
2

Politieke signatuur

3

4 Een andere interpretatie van het afspiegelingsprincipe richt zich niet op de
5 persoonlijke achtergronden van de raadsleden, maar op hun politieke opvat-
6 tingen. In deze optiek wordt de representativiteit van de volksvertegenwoor-
7 diging bepaald aan de hand van de inhoudelijke overeenstemming tussen de
8 vertegenwoordigers en de vertegenwoordigden (zie o.a. Van der Kolk 1997;
9 Van der Kaap 2006). Vanuit democratisch oogpunt is deze vorm van repre-
10 sentativiteit bij uitstek relevant. Een belangrijke functie van de volksvertegen-
1 woordiging is immers om een platform te bieden waarop de diversiteit aan
2 politiek relevante opvattingen die leven onder de burgers worden ingebracht.
3 Zelfs als men van mening is dat een raadslid meer behoort te zijn dan een
4 doorgeefluik van meningen van het electoraat, is het waardevol dat de diver-
5 siteit aan opvattingen in de bevolking wordt weerspiegeld in de variëteit aan
6 opvattingen binnen de volksvertegenwoordiging.

7
8

Bevindingen

9

10 Er zijn allerlei vormen van sociale representativiteit. Vanwege de beschikbaar-
1 heid van vergelijkbare gegevens richten we de aandacht hier op vier vormen
2 van sociale representativiteit: naar geslacht, naar leeftijd, naar opleiding en
3 naar herkomst.

4 Het eerste kenmerk waarop we de samenstelling van gemeenteraden kun-
5 nen bezien is *gender*. Voor gender kunnen we gebruik maken van populatie-
6 gegevens, verzameld in de Emancipatie Monitor (Merens & Hermans 2008).
7 Uit dit onderzoek blijkt dat vrouwen sterk zijn ondervertegenwoordigd. In
8 2008 was maar 26% van de raadsleden vrouw. In de daarop volgende periode
9 is deze ondervertegenwoordiging langzaam iets verminderd. Verder blijkt
10 uit dit onderzoek ook dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de

1 gemeenteraden veel geprononceerder is dan op het provinciale niveau (in
2 Provinciale Staten) of nationaal (in de Tweede Kamer). Dit is een opvallend
3 resultaat. Zo is betoogd dat het relatief kleinschalige karakter en de nabijheid
4 van de gemeentepolitiek in vergelijking met andere overheidsniveaus een aan-
5 taal gunstige condities zou scheppen voor participatie van vrouwen (Leijenaar
6 & Niemöller 1998: 195). Uit onderzoek blijkt ook dat sekseverschillen in de
7 kennis van en interesse voor lokale politiek doorgaans geringer zijn dan voor
8 nationale politieke aangelegenheden (Verba e.a. 1997; Leijenaar & Niemöl-
9 ler 1998; Hayes & Bean 1993). Dit resultaat is evenmin in overeenstemming
10 met de 'Law of Increasing Disproportionality' van Robert Putnam (1976), die
1 inhoudt dat naarmate een politieke positie invloedrijker is (zoals een zetel
2 in de Tweede Kamer ten opzichte van een raadszetel) de kans toeneemt dat
3 deze positie wordt bekleed door iemand die behoort tot een maatschappelijk
4 dominante groep (mannen ten opzichte van vrouwen).

5 Uit ander onderzoek blijkt overigens dat de vertegenwoordiging van vrou-
6 wen meer evenredig is in de grotere gemeenten. Zo was in de raadsperiode
7 2006-2010 41% van de raadsleden in de vier grootste steden vrouw en ook in
8 andere grote steden was de gender gap minder geprononceerd dan het beeld
9 bij alle gemeenten (Dekker & Fattah 2006: 7).

10 Als men de leeftijdsverdelingen van de raadsleden in onze steekproef
1 (2007) vergelijkt met de leeftijdsverdeling van de volwassen Nederlandse be-
2 volking (afkomstig uit CBS-Statline), dan valt op dat de groep 20 tot 40 jaar
3 onder raadsleden sterk is ondervertegenwoordigd, en de middelbare leeftijds-
4 categorie (40-65 jarigen) sterk oververtegenwoordigd. Ook in termen van het
5 *opleidingsniveau* zijn raadsleden niet bepaald een afspiegeling van de bevol-
6 king. Zoals kon worden verwacht zijn raadsleden duidelijk hoger opgeleid
7 dan de gemiddelde Nederlander: er zijn met name veel raadsleden met een
8 afgeronde opleiding in het hoger onderwijs (66,5%).

9 Voor wat betreft de persoonlijke achtergronden kan ook nog worden geke-
10 ken naar de *herkomst* van raadsleden. Het raadsledenonderzoek uit 2007 be-
1 vat hiervoor geen bruikbare informatie, maar uit onderzoek van het Instituut
2 voor Publiek en Politiek bleek dat 3% van de raadsleden een niet-westerse
3 allochtone achtergrond heeft. In de Nederlandse bevolking is dit 10%. Ook
4 in dit opzicht is er dus geen sprake van een evenredige vertegenwoordiging
5 (Dekker & Fattah 2006: 8). Wel blijkt uit dit onderzoek dat ten opzichte van
6 de periode ervoor het aantal allochtone raadsleden met 50% was toegenomen.
7 Opvallend daarbij was dat dit vooral gebeurde binnen de context van de ge-
8 vestigde partijen, waarbij ruimschoots gebruik lijkt te zijn gemaakt van de
9 mogelijkheden tot het uitbrengen van een voorkeurstem (Dekker & Fattah
10 2006: 10).

In zijn algemeenheid kunnen we vaststellen dat het stereotype beeld van het raadslid als een blanke, hoogopgeleide man van middelbare leeftijd wordt bevestigd. Van de wens om te komen tot een meer evenwichtige rekrutering (zie bijvoorbeeld Denters 1995; en Staatscommissie Elzinga 2000) is hoogstens beperkt iets terecht gekomen. Bij het realiseren van evenredigheid is ten aanzien van gender slechts betrekkelijk weinig vooruitgang geboekt. Bij de vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen lijkt de 'inhaalslag' sneller te verlopen.

Zoals we al eerder hebben aangegeven kunnen we de mate van representativiteit ook bepalen door *politieke opvattingen* van burgers en hun vertegenwoordigers te vergelijken. Ook hier zijn er weer allerlei manieren om dit te doen. Vanwege de beschikbaarheid van gegevens richten we ons op een onderdeel, namelijk de ideologische oriëntatie van raadsleden (op basis van het raadsledenonderzoek 2007) en burgers (op basis van het Nationaal Kiezersonderzoek 2006), zoals bepaald door middel van links-rechtszelfplaatsing.

Qua zelfplaatsing op de links-rechtsschaal (schaal van 0 tot 10) bevinden raadsleden zich gemiddeld genomen iets meer links van het midden ($x = 4,8$) dan de burgers die zich net wat meer rechts van het midden positioneren ($x = 5,3$). Hetzelfde beeld blijkt als we kijken naar tabel 19.1 die de frequentieverdelingen voor burgers en raadsleden toont. Opvallend is dat in de meer linkse posities (0-3) raadsleden enigszins zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van de bevolking: 33% tegen 24%. Ter rechterzijde (posities 7-10) is sprake van een lichte ondervertegenwoordiging van raadsleden: 28% van de raadsleden tegen 35% van de burgers. In termen van zelfplaatsing is er tussen raadsleden en burgers dus wel een verschil te zien, maar dit verschil is niet zo groot als de verschillen die we bij de andere kenmerken constateerden.

Tabel 19.1 Zelfplaatsing op links-rechtsschaal door raadsleden en burgers (in procenten)

	<i>Links</i>										<i>Rechts</i>
	(0)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	(10)
Raadsleden 2007	1,9	4,6	12,7	14,2	12,5	13,7	12,0	13,7	12,3	2,0	0,5
Burgers NKO, 2006	2,5	2,9	7,1	11,2	9,8	19,3	12,3	18,3	12,4	2,6	1,7

Bron: xxx

19.3 'GAAN VOOR': HANDELEN IN EEN PARTIJPOLITIEKE CONTEXT

De zojuist geschetste visie op representatie richt zich op de samenstelling van het vertegenwoordigende orgaan. De nadruk hierbij ligt vooral op 'wie de raadsleden zijn' en niet zozeer op 'wat ze doen'. Zo stelt Pitkin (1967: 113) dat in deze optiek de vertegenwoordiger 'is usually seen as an inanimate object and not in terms of any activity; he represents by what he is or how he is regarded'. Maar van een vertegenwoordiger wordt niet alleen verwacht dat deze ergens voor staat, maar zich ook actief inzet voor de realisatie van bepaalde doelen en ideeën (Pitkin 1967: 116). Hierbij opereert de vertegenwoordiger onvermijdelijk in een spanningsveld, tussen zijn eigen opvattingen en de mening van zijn kiezers. Pitkin (1967) stelt dat een volksvertegenwoordiger moet trachten deze spanning te minimaliseren en zich daartoe openstelt voor wat er onder burgers leeft en bereid is om gemaakte keuzes tegenover deze achterban te verantwoorden. Deze bereidheid duidt Pitkin aan met de term *responsiviteit*.

Voor de realisatie van deze responsiviteit acht menigeen een goed functionerend partijensysteem essentieel (zie bijvoorbeeld: Schattschneider 1970 [1942]; en Klingemann e.a. 1994: 5): 'Political parties are the major actors in the system that connects the citizenry and the governmental process'. Ook voor Nederlandse raadsleden zelf vormt de politieke partij een belangrijk oriëntatiekader voor het eigen handelen. Raadsleden blijken zich in zeer overwegende mate vooral te zien als een door burgers gekozen vertegenwoordiger van een bepaalde partij (Denters & De Jong 1992: 88; Denters & Van der Kolk 1993: 86).

Hoewel politieke partijen dus een belangrijke factor zijn voor het functioneren van de lokale democratie, bestaat over de rol die politieke partijen hierbij zouden moeten spelen nogal wat verschil. Er zijn globaal twee denkrichtingen te onderscheiden (Denters 1993). In de eerste plaats zijn er de aanhangers van het op het Britse Westminster-model gebaseerde *partijenmodel*. De essentie van dit model is dat partijen de kiezers bij verkiezingen een keuze moeten bieden tussen twee duidelijk onderscheidbare alternatieven. In de context van het Nederlandse meerpartijensysteem is dit lastig, maar niettemin meent bijvoorbeeld Van Thijn (1991) dat partijen, door vóór de (raads) verkiezingen stembusakkoorden te sluiten, de kiezers toch zo'n keuze kunnen bieden. De keuze van de meerderheid van de bevolking voor deze of gene stembuscoalitie is vervolgens bepalend voor de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders (B&W) en het stembusakkoord is de leidraad voor het politieke handelen van de collegefracties en B&W. Centraal in deze gedachtegang is het belang van meerderheidsvorming. Zoals de Amerikaanse politicoloog Schattschneider het pregnant formuleert: 'If democracy means anything at all it means that the majority has the right to organize for

1 the purpose of taking over the government. Party government is strong be-
2 cause it has behind it the great moral authority of the majority and the force
3 of a strong traditional belief in majority rule' (1970 [1942]: 208).

4 Deze benadering is echter omstreden. Zo dienen naar de opvatting van
5 Lijphart in de politieke besluitvorming niet enkel de voorkeuren en opvat-
6 tingen van de meerderheid te worden verdisconteerd. Het overheidshandelen
7 dient op basis van zijn *consensusmodel* zoveel mogelijk recht te doen aan de
8 voorkeuren van de gehele bevolking. Daarbij hoort dat in de coalitievorming
9 de nadruk ligt op een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van alle relevante
10 politieke stromingen. Dit uitgangspunt van machtsdeling ('powersharing': 'let
1 all important parties share executive power in a broad coalition', Lijphart 1984:
2 23) staat lijnrecht tegenover het meerderheidsprincipe uit het partijenmodel.

3 Deze theoretische controverse heeft in de jaren zeventig en tachtig in de con-
4 text van de Nederlandse lokale democratie ook een grote praktische betekenis
5 gehad (zie: Dölle & Elzinga 1993: 280-283). Indertijd werd met name door de par-
6 tijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum gestreefd naar een politisering
7 van het lokaal bestuur. Traditioneel werden colleges van B&W samengesteld op
8 basis van het beginsel van de machtsdeling, waarbij alle belangrijke politieke
9 partijen in de raad naar evenredigheid ook vertegenwoordigd waren in B&W.
10 Dat leidde in de optiek van de linkse partijen tot 'een sterke vervaging van de
1 toch al niet erg duidelijke politieke scheidslijnen', en daarmee tot een 'a-politiek
2 karakter van het politieke bestuur' en 'een devaluatie van de lokale democratie'
3 (Dölle & Elzinga 1993: 281). Als remedie bepleitten de hervormers de vorming
4 van meerderheidscolleges, waarbij op basis van overeenstemming over een be-
5 leidsprogramma een smal samengesteld college van B&W zou moeten worden
6 geformeerd. In de periode tussen 1978 en 1986 was in relatief veel Nederlandse
7 gemeenten sprake van dergelijke meerderheidscolleges. In de jaren daarna heeft
8 de afspiegelingsgedachte weer aan kracht gewonnen, hoewel colleges waarin
9 één of meer grote fracties bij de collegevorming buitenspel werden gezet geens-
10 zins uitzonderlijk zijn (Dölle & Elzinga 1993: 282). Daar staat tegenover dat de
1 gedachte dat een college gebaseerd dient te zijn op een programma-akkoord
2 inmiddels vrijwel algemeen ingang heeft gevonden.

3 Een en ander doet overigens niet af aan het belang van de politieke partijen
4 als verbindende schakel tussen kiezer en bestuur. Naar de kiezers toe presen-
5 teert de partij zich als een groep van kandidaat-raadsleden die zich in zal zet-
6 ten voor een bepaald programma. De kiezers hebben de mogelijkheid om met
7 hun stem steun uit te spreken voor het ene of het andere programma en als
8 kiezers deze mogelijkheid benutten dan weerspiegelt de verkiezingsuitslag de
9 electorale steun voor de diverse programma's. Van de politieke vertegenwoor-
10 digers van de partijen in de gemeenteraad en in het college wordt vervolgens

1 verwacht dat deze zich inzetten voor de realisatie van het partijprogramma
2 en voor zover zij daarin slagen zal het lokale beleid nauwer aansluiten op de
3 opvattingen van het electoraat.

4 Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat er voor kiezers ook werkelijk iets
5 te kiezen valt. Vanuit het partijenmodel is daarbij een situatie waarin twee par-
6 tijen of partijblokken tegenover elkaar staan ideaal. Dan is er voor de kiezer een
7 heldere keus en kan deze met zijn stem daadwerkelijk invloed uitoefenen op de
8 kans dat het ene of het andere programma ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.
9 Voor aanhangers van het consensusmodel ligt dat anders. Zij geven de voorkeur
10 aan een situatie waarin ook minderheden een reële kans op vertegenwoordiging
1 in de raad hebben en dat partijen zijn genoodzaakt om gezien de onderlinge
2 krachtsverhoudingen rekening te houden met elkaars opvattingen.

3 Tegen deze achtergrond is het van belang om te kijken naar het lokale
4 *partijpolitieke krachtenveld*. Dit krachtenveld typeren we met behulp van twee
5 maatstaven. In de eerste plaats kijken we naar het effectieve aantal partijen
6 (Laakso & Taagepera 1979). Deze maatstaf geeft aan of in een gemeenteraad
7 een groot aantal min of meer even sterke politieke partijen zijn vertegenwoor-
8 digd of dat er één dominante partij is. Een enigszins vergelijkbare maatstaf
9 is de relatieve omvang van de grootste partij in de gemeenteraad. Een groot
10 effectief aantal partijen is vanuit het consensusperspectief aantrekkelijk. Het
1 biedt kiezers in de regel een ruimer keuzepalet: ook minderheden maken kans
2 op betekenisvolle vertegenwoordiging en invloed op het collegebeleid. Daar
3 staat (vanuit de optiek van het partijenmodel) tegenover dat de kiezers geen
4 duidelijke keuze tussen twee alternatieven wordt geboden, waardoor de meer-
5 derheid geen beslissende invloed heeft op de samenstelling van het college en
6 de na de verkiezingen te varen koers.

7 Om als verbindende schakel tussen kiezers en beleidsvorming te kunnen
8 fungeren is verder ook van belang dat raadsleden zich inzetten voor de realisa-
9 tie van het eigen *partijprogramma* en dat partijpolitieke scheidslijnen duidelijk
30 tot uitdrukking komen in het gemeentelijk beleid.

1 *Bevindingen*

2
3
4 Uit eerder onderzoek (Denters, De Groot & Klok 2009: 49) blijkt in de eerste
5 plaats dat het gemiddelde effectieve aantal partijen in 1999 ruim 4 bedroeg en
6 dat de gemiddelde omvang van de grootste partij iets meer dan 35% was. Dit
7 betekent dat men in relatief veel gemeenten, ook als men een smalle coalitie zou
8 wensen, getalsmatig niet kan ontkomen aan een tamelijk breed samengesteld
9 college. Voor de aanhangers van het partijen model is dit slecht nieuws, omdat zij
40 politieke duidelijkheid en een overzichtelijk electoraal keuzemenu op prijs stel-

len. Voor de consensusdemocraten ligt dit anders, zij waarderen deze situatie juist positief. Uit dit onderzoek blijkt ook dat het effectieve aantal partijen toeneemt met de gemeentegrootte. Omgekeerd neemt de dominantie van de grootste partij in de raad af met de gemeentegrootte. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met het zogenaamde mobilisatiemodel, dat bekend is uit de literatuur over de relatie tussen gemeentegrootte en de kwaliteit van het lokaal bestuur (Dahl & Tufte 1973: 30-40, 89-109; Verba & Nie 1987: 229-247; Baglioni e.a. 2007).

Vanuit het oogpunt van politieke representatie is ook van belang om te bezien wat de partijpolitieke verhoudingen betekenen voor het lokale politieke debat. Waarvoor maken raadsleden van verschillende partijen zich hard in de raad? Men zou kunnen verwachten dat naarmate de diversiteit van de in de raad vertegenwoordigde partijen groter is, de veelheid aan thema's en strijdpunten waaraan in het raadsdebat aandacht wordt besteed groter zal zijn. Tabel 19.2 geeft per politieke partij aan voor welke thema's raadsleden van diverse partijen zich hard willen maken. De tabel bevestigt eens te meer het uit de

Tabel 19.2 Gemiddelde belang dat raadsleden van diverse politieke partijen hechten aan de realisatie van verschillende zaken tijdens hun raadsperiode

Politieke partij:	CDA	PvdA	VVD	SP	GL	CU	D66	SGP	Lok.
Realiseren:									
Economische groei	2,81 (2)	2,63	3,19 (1)	2,12	1,75	2,42	2,50	2,59 (3)	2,75 (3)
Infrastructuur en mobiliteit	2,79 (3)	2,68	3,12 (2)	2,48	2,23	2,75 (3)	2,64	2,63 (2)	2,88 (2)
Verbeteren woningaanbod	2,97 (1)	3,08 (2)	2,90 (3)	3,44 (2)	3,07	2,96 (1)	2,82 (2)	3,11 (1)	2,96 (1)
Diversiteit en tolerantie	2,34	2,80 (3)	2,10	2,75	3,33 (3)	2,43	2,68 (3)	1,93	2,49
Verminderen milieuverontreiniging	2,29	2,67	2,09	2,91	3,68 (1)	2,60	3,18 (1)	2,15	2,45
Bestrijding van sociale uitsluiting en armoede	2,75	3,37 (1)	1,97	3,88 (1)	3,60 (2)	2,93 (2)	2,68 (3)	2,63 (2)	2,74

Schaal van 0-4: geheel niet belangrijk – uiterst belangrijk

Tussen haakjes de top 3 van 'doelen' voor de gemeente per partij; deze top 3 is bepaald op basis van de gehele lijst van 16 issues. In de lijst komen alleen die issues voor die bij ten minste één partij een gemiddelde belangscore van > 3,00 behaalde. Daarom komt het voor dat er bij SP maar twee issues in de top 3 voorkomen; het derde voor deze partij belangrijke issue is niet geselecteerd.

Dik gedrukt zijn scores van > 3,00.

Bron: xxx

literatuur bekende beeld van 'essential and indelible associations [of parties; BD/MG/PJK] with particular issues and policies' (Klingemann e.a.1994: 24).

Eenzijds zien we dat GroenLinkse raadsleden zich met name wensen te profileren met een postmoderne issueagenda, waarop solidariteit en verdraagzaamheid centraal staan. Anderzijds profileren VVD-raadsleden zich op economische groei, mobiliteit en verbetering van infrastructuur. De SP en de PvdA hebben een meer traditioneel links profiel, met accenten op sociale zorg en volkshuisvesting. Overigens krijgen deze thema's van bijna alle partijen een relatief hoge prioriteit. Bij bijna iedere partij zijn deze thema's terug te vinden onder de drie belangrijkste issues.

Het onderzoek uit 2007 biedt ook interessante aanknopingspunten om te kijken naar de *focus van representatie*. In 2007 is aan raadsleden gevraagd om aan te geven hoe belangrijk het voor hen is om bepaalde groepen/belangen te vertegenwoordigen. Gemiddeld genomen vinden raadsleden niets echt onbelangrijk, maar er zijn niettemin duidelijke accentverschillen (zie tabel 19.3).

Tabel 19.3 Gemiddelde belang dat raadsleden van diverse politieke partijen aan de vertegenwoordiging van verschillende groepen / belangen hechten

Politieke partij:	CDA	PvdA	VVD	SP	GL	CU	D66	SGP	Lok.
Belang:									
Hele gemeente	3,45 (1)	3,23 (2)	3,49 (1)	3,00 (2)	2,83 (2)	3,43 (1)	3,61 (1)	3,15 (1)	3,41 (1)
Etnische minderheid	1,76	2,06	1,29	2,24	2,32	1,68	1,36	1,56	1,84
Vrouwen	1,80	2,11	1,45	2,03	2,40	1,41	1,50	1,30	2,03
Arbeiders	1,92	2,66 (3)	1,55	2,85 (3)	2,44 (3)	1,68	1,41	1,59	2,14
Middenklasse	1,98	2,21	2,08 (3)	2,24	1,76	1,62	1,36	1,67	2,02
Ondernemers/ bedrijfsleven	2,26	1,98	2,66 (2)	2,00	1,44	1,75	1,61	2,04	2,17
Boeren	2,24	1,70	1,95	1,85	1,57	1,75	1,11	2,26	1,98
Kerkelijke gezindte	1,80	0,78	0,74	0,82	0,58	2,07 (3)	0,50	2,85 (2)	1,13
Minder bedeelde burgers	2,70 (2)	3,26 (1)	1,95	3,42 (1)	3,37 (1)	2,72 (2)	2,46 (2)	2,56 (3)	2,62 (2)
Buurt / dorps- gemeenschap	2,29	2,24	1,86	2,27	1,99	1,84	2,18 (3)	2,00	2,53 (3)

Schaal van 0-4: geheel niet belangrijk – uiterst belangrijk.

Bron: xxx

1 Raadsleden vinden, ongeacht hun partijpolitieke achtergrond, het vooral
2 belangrijk om de 'hele gemeente te vertegenwoordigen'. Dit behoeft niet te
3 verbazen. Tenslotte heet het in artikel 7 van de Gemeentewet: 'De raad verte-
4 genwoordigt de gehele bevolking van de gemeente'.

5 Daarnaast blijkt echter ook dat raadsleden oog hebben voor specifieke
6 groepen. Zo vinden raadsleden het vertegenwoordigen van minder bedeelde
7 burgers ook relatief belangrijk. Voor raadsleden van de linkse partijen (SP, GL
8 en PvdA) geldt dat zij aan deze taak net iets meer gewicht geven dan hun col-
9 lega's. Gezien de ideologische grondslag van deze raadsleden hoeft dat niet te
10 verbazen, evenmin als het relatief grote belang dat raadsleden van deze signa-
11 tuur hechten aan het vertegenwoordigen van arbeiders. Bezie men deze drie
12 linkse partijen dan valt ook op dat ze ten opzichte van andere raadsleden van
13 andere partijen ook relatief veel gewicht geven aan de vertegenwoordiging
14 van etnische minderheden en vrouwen.

15 Overigens valt op dat het vertegenwoordigen van de belangen van 'minder
16 bedeelde' in de samenleving als focus voor representatie bepaald geen links
17 monopolie is. Met uitzondering van de VVD'ers rekenen raadsleden het op-
18 komen voor deze kwetsbare groepen tot hun belangrijkste taken.

19 Uiteraard kennen partijen eigen specifieke 'doelgroepen'. Voor de linkse
20 partijen hebben we hier al bij stil gestaan. Voor VVD raadsleden is het behar-
1 tigen van belangen van ondernemers relatief belangrijk, raadsleden van CDA
2 en SGP hechten veel belang aan de behartiging van belangen van boeren en
3 de lokale lijsten maken zich vaak sterk voor bepaalde dorps- en buurtgemeen-
4 schappen.

5 Deze verschillen in focus lijken niet zonder betekenis. Dat blijkt als we
6 kijken naar de samenhang tussen het belang dat men hecht aan het verte-
7 genwoordigen van een specifieke categorie en de frequentie waarmee men
8 als raadslid contact onderhoudt met de betreffende groep. Voor een aantal
9 groepen was het mogelijk om deze samenhang empirisch te bepalen: vrou-
10 wen, (etnische) minderheden, arbeiders, en ondernemers en het bedrijfsleven.
11 Wanneer raadsleden het belangrijk vinden om de belangen van vrouwen te
12 vertegenwoordigen, dan onderhouden zij ook vaker contacten met deze groep
13 ($r = 0,39$, $p < 0,01$). Vergelijkbare relaties troffen we aan bij de oriëntatie op
14 etnische minderheden ($r = 0,30$, $p < 0,01$), oriëntatie op ondernemers/be-
15 drijsleven ($r = 0,25$, $p < 0,01$) en oriëntatie arbeiders ($r = 0,15$, $p < 0,01$).

16 Ten slotte hebben we ook gekeken naar de politisering van de lokale poli-
17 tiek. Voor de aanhangers van het partijenmodel is dit een belangrijk punt
18 van zorg. Uit onze gegevens komt duidelijk naar voren dat de lokale politiek
19 slechts in bescheiden mate is gepolitiseerd. Dat blijkt in de eerste plaats als
20 we kijken naar de vraag hoe belangrijk raadsleden het ten uitvoer brengen

van hun partijprogramma achten te midden van andere aspecten van hun rol. Het belang van deze activiteit scoort een 2,9 op een schaal van 0-4 (zie tabel 19.4). Te midden van zes aspecten van het raadslidmaatschap ('het bepalen van de belangrijkste uitgangspunten van beleid', 'het controleren van activiteiten van het gemeentebestuur', 'het verwoorden van verlangens en strijdpunten die leven onder de bevolking', 'het voeren van het publieke debat over lokale vraagstukken' en 'het uitleggen van raadsbeslissingen aan burgers') scoort 'het uitvoeren van het partijprogramma' het laagst. Uit de tabel blijkt tevens dat er in dit opzicht geen grote en systematische verschillen bestaan naar de gemeentegrootte.

Tabel 19.4 Belang dat raadsleden hechten aan uitvoeren partijprogramma (gemiddelde score en belang ten opzichte van zes andere taken), naar gemeentegrootte

Bron: xxx

Tabel 19.4 Belang dat raadsleden hechten aan uitvoeren partijprogramma (gemiddelde score en belang ten opzichte van zes andere taken), naar gemeentegrootte

	0-9.999	10.000-19.999	20.000-49.999	50.000-99.999	> 100.000	Totaal
Gemiddelde belang uitvoeren partijprogramma	X=2.74 Sd.=0,79 N=70	X=2.91 Sd.=0,82 N=282	X=2.89 Sd.=0.76 N=588	X=2.98 Sd.=0,73 N=166	X=2.97 Sd.=0,72 N=113	X=2.91 Sd.=0,77 N=1290
Rangnummer	5/6	6	6	5	5	6

Het rangnummer geeft belang aan ten opzichte van zes andere taken.

Bron: xxx

Het betrekkelijk weinig gepolitiseerde karakter van het lokale politieke proces wordt nog onderstreept als we kijken naar de invloed van 'de partijpolitiek' in de lokale politieke besluitvorming. In een batterij van vragen over de gepercipieerde invloed van actoren is ook gevraagd naar de invloed van de politieke partij (wederom aan de hand van een schaal van 0-4, waarbij de score 4 verwijst naar 'zeer veel invloed'). Naar het oordeel van de raadsleden is de partijpolitieke invloed in lokale politiek-bestuurlijke aangelegenheden eerder bescheiden: een gemiddelde score van 2,09 (N = 1199). Op de schaal correspondeert dit met 'enige invloed'. Gemiddeld genomen is de partijpolitieke invloed op de besluitvorming daarmee min of meer vergelijkbaar met de gepercipieerde invloed van professionele consultants (X = 2,15; N = 1226) en duidelijk geringer dan de invloed van hoofden van gemeentelijke diensten (X = 2,50; N = 1265). Uit nadere analyses blijkt ook dat er geen samenhang is

1 tussen de invloed van de politieke partij in lokale politieke aangelegenheden
2 en de grootte van de gemeente.

3

4

5 19.4 TOT BESLUIT

6

7 In deze bijdrage hebben we getracht een beeld te schetsen van de politieke
8 representatie in de lokale democratie. Niettegenstaande vaak alarmerende
9 berichten over de gezondheidstoestand van de (lokale) representatieve de-
10 mocratie, komt uit deze bijdrage een tamelijk genuanceerd beeld naar voren.

1 Afhankelijk van de bril die men opzet krijgt men een verschillend beeld,
2 maar nergens is dit beeld inktzwart. Als men kijkt vanuit het *afspiege-*
3 *lingsperspectief* ('standing for') dan valt vooral op dat het persoonlijk profiel
4 van raadsleden sterk afwijkt van hun electoraat. Hierbij kan men echter aan-
5 tekenen dat er in sommige opzichten sprake is van enige verbetering. Bij
6 het evenwicht der seksen gaat dat langzaam – en naar veler smaak stellig tē
7 langzaam. Bij een meer evenredige vertegenwoordiging van niet-westerse
8 allochtonen lijkt dit proces zich sneller te voltrekken. Een tweede belang-
9 rijke constatering is dat bestaande profielverschillen zich niet zonder meer
10 vertalen in verschillen in de opvattingen van kiezers en gekozenen. Er be-
1 staan verschillen in de ideologische positionering van burgers en raadsleden,
2 maar deze zijn betrekkelijk bescheiden in vergelijking tot de veel grotere
3 inbreuken op het principe van representativiteit in termen van sociale ach-
4 tergrondkenmerken.

5 Als we vanuit een ander perspectief kijken naar het functioneren van
6 raadsleden in een partijpolitieke context ('acting for') dan komen we even-
7 zeer tot een genuanceerd beeld. Al met al kunnen we hier constateren dat in
8 gemeenteraden een relatief grote diversiteit aan politieke partijen is verte-
9 genwoordigd. Bezien vanuit het partijenmodel heeft dit als nadeel dat sprake
10 is van politieke onduidelijkheid, depolitisering en een geringe mogelijkheid
1 voor de kiezers om met hun stem richting te geven aan de collegevorming en
2 de na de verkiezingen te volgen politieke koers in de gemeente.

3 Daar staat vanuit het consensusmodel tegenover dat deze constellatie
4 maakt dat gezien de onderlinge krachtsverhoudingen de verschillende politie-
5 ke partijen, die elk eigen politieke kernthema's en strijdpunten beklemtonen
6 en 'staan voor' diverse maatschappelijke groepen en belangen, zijn gedwongen
7 om met elkaars opvattingen rekening te houden. Hierdoor wordt een breed
8 palet aan opvattingen daadwerkelijk in het gemeentebestuur betrokken.

9

10 40

LITERATUUR

- 1
2
3 Baglioni, S., B. Denters, L. Morales & A. Vetter (2007). City size and the
4 nature of associational ecologies. In W. Maloney & S. Rossteutscher (eds.),
5 *Social capital and associations in European democracies. A comparative analysis*,
6 London en New York: Routledge.
- 7 Dahl, R.A. & E.R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford Uni-
8 versity Press.
- 9 Dekker, L. & B. Fattah (2006). *Meer Diversiteit in de Gemeenteraden*, Instituut
10 Voor Publiek en Politiek, Amsterdam.
- 1 Denters, S.A.H. (1993). Raadsleden en Partijdemocratie, in: S.A.H. Den-
2 ters & H. van der Kolk (red.), *Leden Van De Raad, ...: Hoe Zien Raadsleden*
3 *Uit Zeven Grote Gemeenten Het Raadslidmaatschap?*, Delft: Eburon.
- 4 Denters, S.A.H. (1995). Naar evenwichtiger recruitering en opener bestuurs-
5 stijl van raadsleden? Een onderzoek naar de effecten van een verandering
6 van de samenstelling van Overijsselse gemeenteraadsfracties. *Bestuurswe-*
7 *tenschappen* 49: 85-100.
- 8 Denters, S.A.H. & P.A.Th.M. Geurts (red.) (1998). *Lokale democratie in Ne-*
9 *derland: burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.
- 20 Denters, B., M. de Groot & P. J. Klok (2009). Politieke Representatie in De
1 Lokale Democratie, in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *Humeurige Volk, Rus-*
2 *teloze Politiek: Een Vooruitblik Op De Gemeenteraadsverkiezingen; Jaarboek*
3 *Vereniging Van Griffiers 2009*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- 4 Denters, S.A.H. & H.M. de Jong (1992). *Tussen burger en bestuur. Een empi-*
5 *risch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*,
6 Enschede: CBOO.
- 7 Denters, S.A.H., H.M. de Jong & J.J.A. Thomassen (1990). *Kwaliteit van ge-*
8 *meenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de*
9 *kwaliteit van het lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA.
- 30 Denters, S.A.H. & H. van der Kolk (1993). *Leden van de raad, ... Hoe zien*
1 *raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?* Delft: Uitgeverij
2 Eburon.
- 3 Dölle, A.H.M. & D.J. Elzinga (1993). *Handboek Van Het Gemeenterecht I: Or-*
4 *ganen En Bevoegdheden*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- 5 Hayes, B.C. & C.S. Bean (1993). Gender and local political interest: some
6 international comparisons. *Political Studies* 41: 672-682.
- 7 Kaap, H. van der (2006). *Politieke representatie en lokale democratie*, Enschede:
8 Universiteit Twente.
- 9 Klingemann, H.D., R.I. Hofferbert & I. Budge (1994). *Parties, policies, and*
40 *democracy*. Boulder etc.: Westview Press.

- 1 Kolk, H. van der (1997). *Electoral control: lokale verkiezingen en responsiviteit*
 2 *van politici*. Enschede: Twente University Press.
- 3 Laakso, M. & R. Taagepera (1979). The 'effective' number of parties: a measure
 4 with applications to Western-Europe. *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- 5 Leijenaar, M.H. & B. Niemöller (1998). Politieke Betrokkenheid Van Vrouwen
 6 En Mannen Op Lokaal Niveau. In S.A.H. Denters & P.A.Th.M.
 7 Geurts (red.), *Lokale Democratie in Nederland: Burgers En Hun Gemeentebestuur*,
 8 Bussum: Coutinho.
- 9 Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*
 10 *in Twenty-One Countries*. New Haven etc.: Yale University Press.
- 1 Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent
 2 Women? A Contingent 'Yes'. *The Journal of Politics* 61 (3): 628-657.
- 3 Merens, A. & B. Hermans (2008). Emancipatiemonitor 2008. Den Haag:
 4 SCP / CBS.
- 5 Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of Cali-
 6 fornia Press.
- 7 Putnam, R.D. (1976). *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs
 8 [etc.] Prentice-Hall.
- 9 Schattschneider, E.E. (1970 [1942]). *Party Government*. New York: Rhinehart.
- 20 Staatscommissie Elzinga (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de*
 1 *Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Sam-
 2 som.
- 3 Thijn, E. van (1991). Van Partijen Naar Stembusakkoorden, in: E. van Thijn
 4 (red.), *Democratie Als Hartstocht: Commentaren En Pleidooien 1966-1991*,
 5 Amsterdam: Van Gennep.
- 6 Verba, S., N. Burns & K.L. Schlozman (1997). Knowing and Caring About
 7 Politics: Gender and Political Engagement. *The Journal of Politics*: 1051-72.
- 8 Verba, S. & N.H. Nie (1987). *Participation in America: political democracy and*
 9 *social equality*. Chicago etc.: The University of Chicago Press.

30

1

2

3

4

5

6

7

8

9

40

NOOT

- 1 Dit is een sterk gewijzigde versie van een eerder gepubliceerde tekst (Den-
 5 ters e.a. 2009).