

The background of the book cover is a solid blue color with a repeating pattern of white circles. A large black rectangle is positioned in the center-left, containing the title and author information in white text.

# GEMEENTE- RADEN ZIJN EEN FANTAS- TISCH DEMO- CRATISCH PLATFORM

**Hans Vollaard en Hester van de Bovenkamp**  
Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden;  
Instituut Beleid & Management van de  
Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam



Het versterken van de lokale democratie staat al lang op de beleidsagenda van gemeentelijk Nederland. Er zijn allerlei initiatieven gelanceerd om het lokaal bestuur te democratiseren. Te denken valt aan interactieve beleidsvorming, G1000's, referenda en 'doe-democratie' (Michels & Binnema, 2016; Tonkens e.a., 2015). Behalve bij sommige referenda, is het aantal burgers dat op deze manier politiek participeert echter beperkt (Peters e.a., 2014; Tonkens e.a., 2015; Michels & Binnema, 2016). Bovendien blijkt keer op keer dat bij allerlei vormen van directe participatie goedgebekte hoogopgeleide blanke burgers van middelbare leeftijd oververtegenwoordigd zijn; dat kan ongelijkheid in de hand werken en daarmee een belangrijke democratische waarde ondergraven (Bovens & Wille, 2011; Michels & Binnema, 2016).

In deze bijdrage betogen wij dat de oplossing voor het versterken van de lokale democratie niet zozeer bij deze participatieve vormen moet worden gezocht. De oplossing ligt veeleer bij het versterken van de vertegenwoordigende democratie. De gemeenteraad speelt daarbij een belangrijke rol. We zullen in deze bijdrage betogen waarom de gemeenteraad kan worden beschouwd als een fantastisch democratisch platform. Tegelijkertijd laten we zien dat dit platform in de praktijk kampt met enkele problemen. Deze problemen betekenen echter niet dat we de vertegenwoordigende democratie gedag moeten zeggen en ons heil moeten zoeken in vormen van directe participatie van burgers. In plaats daarvan betogen we dat het functioneren van gemeenteraden kan worden verbeterd door gebruik te maken van maatschappelijke vertegenwoordigers.

Gemeenteraden zijn namelijk niet de enigen die kunnen claimen burgers van een gemeente te vertegenwoordigen. Er zijn ook allerlei maatschappelijke vertegenwoordigers actief. Te denken valt aan artsen, patiëntenorganisaties, adviesraden, kerken en huurdersverenigingen. Zij weten via directe contacten met verschillende groepen burgers op een soms andere manier dan gemeenteraadsleden wat er leeft in de gemeente. Door contacten met maatschappelijke vertegenwoordigers te verstevigen kan de gemeenteraad zijn potentie versterken als democratisch platform waarin publiekelijk van gedachten wordt gewisseld over wat goed is voor de gemeente (van de Bovenkamp & Vollaard 2017).

## De enige optie voor lokale democratie

De gemeenteraad mag met recht een fantastisch democratisch platform worden genoemd. Ondanks de kritiek die vaak te horen is op het functioneren van de vertegenwoordigende democratie zijn en blijven gemeenteraden de belangrijkste vorm van politieke participatie; meer dan de helft van de kiezers neemt immers deel aan gemeenteraadsverkiezingen. Daar staat tegenover dat 70% tot 80% van de burgers niet deelneemt aan andere vormen van gemeentelijke beleidsvorming zoals een petitie tekenen, contact zoeken met raadsleden, wethouders, partijen en ambtenaren, of het bezoeken van een inspraakavond (Van Houwelingen et al, 2014: 50; Den Ridder en Dekker, 2016: 32). Daarnaast zijn gemeenteraden langzamerhand het enige platform waar nog in het openbaar van gedachten wordt gewisseld over de manier waarop de lokale politiek moet worden vormgegeven. Zeker in kleine gemeenten zijn er immers geen of nauwelijks nog media die serieus onderzoek doen naar of rapporteren over gemeentelijke politieke keuzes (Kik en Landman, 2015).

Natuurlijk wordt er op andere plekken ook wel gediscussieerd over politieke keuzes, maar dat gebeurt vaak achter de schermen tussen ambtenaren of wethouders en allerlei belangengroepen of tussen wethouders van diverse gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden voor jeugdzorg, arbeidsparticipatie of de Wmo (vgl. Denters, 2015). Deze discussie achter de schermen is problematisch. Het is lastig te zien en daarmee te controleren welke deals op basis van welke overwegingen worden gesloten. Bovendien bestaat het gevaar dat in allerlei participatietrajecten waar deelnemers zichzelf mogen aanmelden, vooral de 'grote bekken' gehoor vinden. Gemeenteraden zijn dus onderhand het enige platform waar in het openbaar, transparant over lokale politieke keuzes wordt besproken. Een bijkomend voordeel is dat het debat en de dialoog in de gemeenteraden spelregels kennen die de democratische kwaliteit kunnen waarborgen:

- De openbare uitwisseling van informatie maakt de besluitvorming controleerbaar;
- de noodzaak om in het openbaar te overtuigen en te rechtvaardigen beperkt de ruimte voor smoezelige deals, partijen moeten proberen elkaar te overtuigen op grond van argumenten en feiten;
- de openbare verslaglegging zorgt ervoor dat politici en bestuurders aan hun uitspraken kunnen worden gehouden;

- de bescherming van minderheidsstandpunten is gewaarborgd omdat niet alleen de grote bekken en gevestigde meerderheden gehoord worden maar ook kleine partijen de ruimte hebben om zich te laten horen; minderheidsstandpunten krijgen op deze manier ook een podium;
- gemeenteraden bestaan veelal uit amateurpolitici. Dat heeft het voordeel dat zij meer dan professionele politici zoals Kamerleden midden in de maatschappij staan. Deze amateurpolitici kunnen daardoor ook makkelijker voeling houden met wat er in de maatschappij leeft;
- tot slot kan de gemeenteraad het algemene belang van alle burgers en betrokkenen in de gaten houden, en niet alleen de belangen van degenen die direct participeren.

Kortom, gemeenteraden kunnen een prima democratisch platform zijn, en ze vormen eigenlijk de enige optie voor een goed functionerende lokale democratie. We moeten daarom zuinig zijn op de gemeenteraden en ze koesteren.

## Ruimte voor verbetering

Betekent bovenstaande analyse dat de lokale democratie uitstekend functioneert en dat er geen ruimte is voor verbetering? Het antwoord hierop is nee. Ons onderzoek naar het functioneren van de lokale democratie laat zien dat er wel degelijk ruimte is voor verbetering (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2017). Zo blijkt dat gemeenteraden het in de praktijk soms moeilijk vinden om effectief controle uit te oefenen op allerlei beleidsterreinen zoals jeugdzorg, milieu, etc. door gebrek aan tijd en expertise (Raad voor het openbaar bestuur, 2016). Ook worden gemeenteraden regelmatig geconfronteerd met colleges die zeggen dat ze hun voorstellen al met de hele gemeente hebben besproken via overleg met belangengroepen, interactieve beleidsontwikkeling of een G1000 (zie o.a. Schaap, 2015; VNG Denktank, 2016). Dit brengt gemeenteraden in een lastige positie. Zij moeten dan immers beargumen-teren dat niet deze directe vormen van democratie, maar zij een goede afspiegeling zijn van de wensen van burgers in de gemeente. Dit terwijl de basis van deze vertegenwoordigingsclaim, de gemeenteraadsverkiezingen, om verschillende redenen als problematisch kan worden beschouwd:

- Burgers baseren hun partijkeuze vaak niet op lokale maar op nationale politiek (Boogers & Van Ostaaijen, 2011);
- partijprogramma's zijn een hele verzameling aan standpunten, waarover een kiezer allerlei verschillende ideeën kan hebben. Niettemin heeft hij

of zij maar één stem, dat maakt het niet altijd even gemakkelijk om te achterhalen waar het met een gemeente naar toe moet op basis van verkiezingen alleen (Saward 2010);

- de opkomst bij verkiezingen is beperkt, aangezien bepaalde groepen burgers meer geneigd zijn op te komen bij verkiezingen dan anderen. Het gevaar is daardoor dat de voorkeuren van niet-stemmers niet goed doorkomen (vgl. Boogers & Salomé, 2014);
- gemeenteraden zijn geen representatieve afspiegeling van bevolking als het gaat om leeftijd, geslacht, etniciteit en opleidingsniveau (Schaap 2015);
- verkiezingen vinden eens per vier jaar plaats, terwijl er in de tussentijd een hoop kan veranderen en nieuw beleid ontwikkeld moet worden. Burgers kunnen ook daar best ideeën over hebben maar hebben zich daar nog niet via verkiezingen over uit kunnen spreken (Saward 2010);
- politieke partijen zijn problematische vehikels geworden om te weten wat er leeft, omdat ze te maken hebben met een afkalvend ledenbestand (Den Ridder, 2014; Peters & Van Stipdonk, 2016).

Kortom, gemeenteraden zouden een goede democratische platformfunctie kunnen vervullen, maar de huidige praktijk laat nog een en ander te wensen over.

## Tijd voor actie van de gemeenteraad: het betrekken van maatschappelijke vertegenwoordigers

Versterking van de lokale democratie kan door het democratisch potentieel van gemeenteraden beter te benutten. Gemeenteraden kunnen daar zélf een belangrijke rol in spelen door proactiever het politieke debat te voeren. Gemeenteraden zijn het hoofd van de gemeente. Daarom is het vreemd dat gemeenteraden niet zelf de regie voeren over debat en dialoog over allerlei voorstellen om richting te geven aan de gemeente. Het is natuurlijk prachtig dat colleges aandacht besteden aan contacten met burgers en belangengroepen, maar het gevaar ontstaat zo dat de gemeenteraad en directe participatievormen tegen elkaar worden uitgespeeld.

Om een proactievare rol te spelen is het belangrijk dat gemeenteraden weten wat er in de gemeente leeft. Als gezegd hebben gemeenteraadsleden daarbij het voordeel dat zij vaak meer dan beroepspolitici geworteld zijn in

de lokale maatschappij. Hoewel dit belangrijk is voor het uitvoeren van hun vertegenwoordigende functie kunnen gemeenteraden daarnaast beter gebruik maken van de kennis van maatschappelijke vertegenwoordigers. Dit zijn mensen en organisaties die bij uitstek op de hoogte zijn van het wel en wee van bepaalde groepen burgers en daarom kunnen claimen hen te vertegenwoordigen. In ons onderzoek naar lokale vertegenwoordiging bij de recente decentralisaties (jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie) kwamen we allerlei organisaties, groepen en individuen tegen die goed op de hoogte zijn van wat er lokaal speelt, juist ook onder niet-stemmers, juist ook onder mensen die geen lid van politieke partijen zijn, juist ook onder mensen die niet aan inspraak, interactieve beleidsvorming, referenda, etc. meedoen. Te denken valt aan huisartsen, patiëntenorganisaties, wijkverpleegkundigen, ouderenbonden, huurdersverenigingen, dorpsraden en kerken. Dit zijn mensen en organisaties die contacten onderhouden met hoog- en laagopgeleid, rijk en arm, dik en dun, ziek en gezond, oud en jong. Deze individuen en organisaties proberen al in meer of mindere mate op te komen voor de belangen van deze groepen in hun gemeente. Uit ons onderzoek bleek echter dat zij zich daarbij vooral richten op wethouders en ambtenaren en dat het contact met gemeenteraden beperkt is. Dit is nadelig voor de lokale democratie omdat deze contacten zich zo aan het publieke debat onttrekken en ook maatschappelijke vertegenwoordigers en de politieke gekozen vertegenwoordiging (de gemeenteraad) tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld (van de Bovenkamp & Vollaard 2017).

Contacten tussen maatschappelijke en politieke vertegenwoordigers kunnen daarentegen een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de lokale democratie. Gemeenteraden kunnen relatief makkelijk van dergelijke personen, organisaties en groepen informatie krijgen over een bepaald beleidsterrein. Ze kunnen dat doen door hen actief uit te nodigen in gemeenteraden door, laten we ze dialoogzittingen noemen, te organiseren. Tijdens deze zittingen kunnen gemeenteraden zich snel laten bijpraten over een bepaalde kwestie. Op die manier kunnen ze hun expertise bijspijkeren en te weten komen wat de voorkeuren zijn van mensen. Juist ook van mensen die niet geneigd zijn naar de stembus te komen of zich niet makkelijk kunnen uiten tijdens een inspraakavond op het gemeentehuis. Een ander voordeel is dat gemeenteraden zo hun eigen informatiebron hebben om de informatie van het college te controleren. Met die informatie kunnen ze vervolgens beter hun positie bepalen over bepaalde beleidsvoorstellen. Dialoogsessies met maatschappelijke vertegenwoordigers bieden ook nog eens politiek voordeel; partijen kunnen zich immers profileren door hun uitnodigingsbeleid te richten op bepaalde groepen en individuen.

Op het gebied van zorg en welzijn kan de ene partij zelfstandige ondernemers uitnodigen die ook Wmo en jeugdzorg willen verstrekken, terwijl de andere partij juist de grote zorginstellingen kan vragen, en weer een ander de lokale ouderenvereniging om zich te onderscheiden. Tijdens de dialoog die zo ontstaat kunnen argumenten en feiten worden getoetst van alle betrokkenen, of dat nu om het college, andere partijen of de maatschappelijke vertegenwoordigers gaat. Een laatste belangrijk voordeel van dergelijke informatieve dialoogzittingen is dat het plichtmatig opdreunen van partijstandpunten die eerder in de fractie zijn besproken vermeden wordt. In plaats daarvan kunnen fracties – zonder zich gelijk te binden aan een bepaald standpunt – eerst van gedachten wisselen met mensen die weten wat er speelt in allerlei geledingen van de maatschappij en zo hun standpunt bepalen over wat zij denken dat het beste is voor alle burgers van de gemeente.

Kortom, gemeenteraden moeten zich niet laten wegzetten door allerlei directe participatietrajecten, of door gesprekken die het college vooraf voert met de stad of het dorp. Nee, ze moeten doen waarvoor gemeenteraden bij uitstek geschikt zijn: het platform zijn waarin publiekelijk van gedachten wordt gewisseld over wat goed is voor de gemeente. Politiek moet terug het gemeentehuis in – het is immers de enige plek om in de openbaarheid en met nette procedures het democratisch debat te voeren. Om dat beter te kunnen doen, is wel de informatie van maatschappelijke vertegenwoordigers die bij uitstek weten wat er onder de mensen leeft, van cruciaal belang.

#### LITERATUUR

Boogers, M. & J. van Ostaaijen (2011). 'Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010', *Bestuurswetenschappen*, 65(6), 35-54.

Boogers, M. & L. Salome (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014: Wie stemt, wat en waarom?* Amersfoort: BMC Onderzoek, in te zien op: <http://www.arbeidenoverheid.nl/rapporten-publicaties/gemeenteraadsverkiezingen-2014-wie-stemt,-wat-en-waarom/>

Bovenkamp, H.M. van de & H. Vollaard (2017). De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 71 (1), 5-22



Bovens, M.A.P. & A.C. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam.

Denters, S.A.H. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*, in opdracht van Raadslid.Nu, Enschede.

Houwelingen, P. van, A. Boele, & P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: SCP.

Kik, Q. & L. Landman (red.) (2015). *Nieuwsvoorziening in de regio*. Diemen: AMB.

Michels, A.M.B. & H. Binnema (2016). 'Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden', *Bestuurswetenschappen*, 2016/1, p. 17-36.

Peters K. & V.P. van Stipdonk (2016). 'Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor?', *Bestuurswetenschappen* 2016/4.

Peters K., V.P. van Stipdonk & P.G. Castenmiller (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, in opdracht van het ministerie van BZK: Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2016). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Rob.

Ridder, J. den (2014). *Schakels of obstakels? Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden*, proefschrift Universiteit Leiden.

Ridder, J. den & P. Dekker (2016). 'Politieke participatie', in Meer, T. van der & H. van der Kolk (red.) (2016), *Democratie dichterbij: Lokaal kiezersonderzoek*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 30-39.

Saward, M. (2010) *The representative claim*, Oxford: Oxford University Press.

Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*, Dordrecht.

Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessoridemocratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Amsterdam.

VNG Denktank (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, jaarbericht 2016, Den Haag: VNG.

