

De vertegenwoordigingswijze van lokale partijen: een succesvol recept?

Hans Vollaard en Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)

Inleiding

Lokale partijen weten niet beter wat er leeft onder de inwoners van een gemeente. Lokale partijen zijn ook niet beter in staat lokale belangen te behartigen. Lokale partijen zorgen er evenmin voor dat burgers beter betrokken raken bij gemeentelijke politiek. En nog meer lokale partijen? - dat is een slechte zaak.... Het oordeel van veel lokale politici van landelijke partijen over lokale partijen was niet mals volgens een enquête in 2014.¹ Niet onverwacht dachten politici van lokale partijen in diezelfde enquête er toen heel anders over: lokale partijen weten volgens hen juist wél wat beter leeft onder inwoners van hun gemeente. Zij kunnen wél beter lokale belangen behartigen. En zij weten juist wel burgers beter te betrekken bij gemeentelijke politiek. Bovendien is groei van lokale partijen juist een goede zaak, aldus de overgrote meerderheid van die partijen zelf.

Die groei van de lokale partijen is een feit. Hun aandeel raadszetels is in de afgelopen veertig jaar gestaag toegenomen en ze vormen al jaar en dag afgetekend de grootste partijgroep op lokaal niveau. Maar dan die belofte van een betere band tussen inwoners en gemeentebestuur: vullen lokale partijen de band tussen inwoners en gemeentebestuur anders en beter in dan landelijke partijen? Schuilt daarin hun aantrekkingskracht onder inwoners? En geven lokale partijen daarmee ook een wezenlijke impuls aan de lokale democratie? Burgemeester Jan van Zanen stelde in zijn afscheidsinterview als VNG-voorzitter in ieder geval dat de aanwezigheid van lokale partijen aangeeft dat landelijke partijen het blijkbaar niet goed genoeg hadden gedaan. Ook vond hij dat landelijke partijen nog wat van lokale partijen kunnen leren.² Volgens hem onderscheiden lokale partijen zich namelijk doordat ze direct, verbindend en benaderbaar zijn. “Ze spreken de taal van de inwoners. ‘Dichtbij’ zit in hun DNA”, aldus Van Zanen.

Om na te gaan of en hoe lokale partijen zich inderdaad onderscheiden van landelijke partijen in de manier waarop zij inwoners en gemeentebestuur verbinden, staat in dit essay de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden centraal. Hoe die volksvertegenwoordigende rol ook wordt gedefinieerd, het draait daarbij immers om de band tussen inwoners en gemeentebestuur, en meer in het bijzonder om de band tussen inwoners en gemeenteraadsleden. De centrale vraag van dit essay luidt daarom als volgt: *vullen raadsleden van lokale partijen hun volksvertegenwoordigende rol anders en beter in dan raadsleden van landelijke partijen?*

Ook al is volksvertegenwoordiging een onderdeel van het bekende mantra ‘kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging’, het is vaak onduidelijk wat er eigenlijk wordt verstaan onder ‘volksvertegenwoordiging’. We staan daarom eerst stil bij wat dat begrip betekent. We zullen daarbij vooral aandacht hebben voor vertegenwoordiging als stijl. Dat betreft het gedrag van een raadslid: hoe verhoudt een raadslid zich tot inwoners in zijn handelen, als hij of zij bijvoorbeeld besluiten neemt

¹ B. Euser, *Geuzen aan de macht: De doorbraak van lokale partijen* (Amsterdam, 2015), 74-76.

² Kennispunt lokale politieke partijen, Scheidend VNG-voorzitter Jan van Zanen: “Ik heb veel geleerd van lokale partijen”, 7 juni 2023, <https://www.lokalopolitiepartijen.nl/nieuws/scheidend-vng-voorzitter-jan-van-zanen-ik-heb-veel-geleerd-van-lokale-partijen/>

in de gemeenteraad? We focussen niet zonder reden op stijl. De stijl van politici is namelijk van invloed op de acceptatie van besluiten door inwoners. Zelfs als een besluit tegen de voorkeuren en belangen van inwoners ingaat, kan dat besluit op meer acceptatie rekenen als het volgens inwoners op de juiste wijze genomen is.³

Maar ja, welke wijze van vertegenwoordiging zien inwoners dan het liefst bij hun lokale volksvertegenwoordigers? Met steun van het KNAW Fonds Staatsman Thorbecke zoeken we dat nu op de Universiteit Utrecht uit. Dit essay borduurt voort op dat onderzoek. We brengen hier met nieuwe gegevens in beeld of raadsleden van lokale partijen een andere wijze van volksvertegenwoordiging belangrijker vinden dan raadsleden van landelijke partijen. Daarnaast kijken we naar de voorkeuren voor vertegenwoordigingswijze van inwoners. Op grond daarvan kunnen we zien of de volksvertegenwoordigende voorkeurswijze van lokale partijen goed aansluit bij de wijze van volksvertegenwoordiging die hun eigen kiezersachterban belangrijk vindt; juist ook om na te gaan of daarin (mede) hun electorale aantrekkingskracht zou kunnen liggen. Tot slot belichten we of de volksvertegenwoordigende voorkeurswijze van lokale partijen beter aansluit bij mensen met weinig politiek vertrouwen dan de vertegenwoordigingswijze die landelijke partijen willen hanteren. We richten ons juist op mensen met weinig of geen politiek vertrouwen, omdat ook lokale democratie in Nederland voor de uitdaging staat om met hen de verbinding te zoeken.⁴ De manier waarop besluiten worden genomen, en daarmee ook hoe politici hun inwoners vertegenwoordigen, is van invloed op politiek vertrouwen.⁵ Er rust wat dat betreft een grote verantwoordelijkheid op lokale partijen. Ze vormen immers de grootste partijgroep in raden en colleges.⁶ Bovendien trekken ze meer dan landelijke partijen kiezers met minder politiek vertrouwen aan.⁷ Voor het functioneren van lokale democratie is daarom van belang om te weten of juist ook de vertegenwoordigende wijze van lokale partijen aansluit op de voorkeurswijze van mensen met weinig of geen vertrouwen.

Daarmee luiden de vier leidende deelvragen in dit essay als volgt:

1. Wat is volksvertegenwoordiging eigenlijk?
2. Vinden raadsleden van lokale partijen een andere wijze van volksvertegenwoordiging belangrijker dan raadsleden van landelijke partijen?
3. Sluit de volksvertegenwoordigende voorkeurswijze van lokale partijen goed aan bij de voorkeurswijze van hun eigen kiezers?
4. Sluit de volksvertegenwoordigende voorkeurswijze van lokale partijen beter aan bij de voorkeurswijze van inwoners met weinig of geen politiek vertrouwen dan de volksvertegenwoordigende wijze van landelijke partijen?

Met deze vier vragen kunnen we dus in beeld krijgen of de wijze van volksvertegenwoordiging door lokale partijen een succesvol recept is, zowel voor henzelf als voor lokale democratie. Daarmee

³ Vgl. K. van den Bos. *Elkaar eerlijk behandelen: Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn* (Amsterdam, 2023).

⁴ Zie bijv. W. Boonstra, 'Vertrouwen in lokaal bestuur onder druk', *Binnenlands Bestuur*, 10 februari 2023, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/landelijke-politiek-schuldig-aan-gebrek-vertrouwen>

⁵ Vgl. L. de Blok en L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties* (Utrecht, 2022), https://www.uu.nl/sites/default/files/Eindrapport%20de%20Blok%20%26%20Brummel_Gefundeerd%20Politiek%20Vertrouwen.pdf

⁶ R. Gradus, B. Faber en S. Klarenbeek, 'Lokale partijen steeds meer vertegenwoordigd in het gemeentebestuur', *Bestuurswetenschappen*, 4 (2023), 6-15.

⁷ M. Boogers en L. de Blok, 'Opkomst en stemgedrag', in H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022* (Utrecht, 2023), 12-25.

kunnen we eveneens nagaan of de eerder vermelde scepsis over lokale partijen onder lokale politici van landelijke partijen terecht is geweest of niet.

Deelvraag 1: Wat is volksvertegenwoordiging eigenlijk?

De afgelopen vijftientig jaar is telkens weer te horen dat ‘kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging’ de rollen van gemeenteraadsleden zijn. Op zich is het winst dat raadsleden op deze manier kunnen samenvatten wat ze zouden moeten doen. Daarbij geldt wel als voorwaarde dat duidelijk is wat die rollen inhouden. We hebben echter gemerkt in inwerkprogramma’s, masterclasses en interviews dat voor decentrale volksvertegenwoordigers de begrippen kaderstelling en controle lang niet altijd even helder zijn. Voor het begrip volksvertegenwoordiging geldt dat nog meer. En als volksvertegenwoordiging al wordt gedefinieerd, heeft dat niet bijgedragen aan de duidelijkheid over dat begrip. In bijvoorbeeld het landelijke Actieprogramma Lokaal Bestuur dat met de dualisering werd gelanceerd, in evaluaties van de dualisering en in diverse raadsledenonderzoeken, werd volksvertegenwoordiging platweg gezien als contact tussen raadsleden en burgers.⁸ Volksvertegenwoordiging werd bovendien nogal eens gezien als een andere activiteit dan kaderstelling en controle. En dat is eigenaardig. Alsof de vaststelling van een bestemmingsplan of een Wmo-verordening géén volksvertegenwoordiging zou zijn. Alsof het scherp houden van het college om de wachtlijsten in de jeugdzorg te beperken niet volksvertegenwoordiging zou zijn. Ook in die gevallen vertegenwoordigt een raadslid toch inwoners? Ook in die gevallen komt een raadslid toch op voor inwoners? Dat vraagt om een betere definitie van volksvertegenwoordiging.

In ons kwalitatief onderzoek naar vertegenwoordiging op lokaal niveau komt overigens regelmatig individuele belangenbehartiging aan bod. Dat is op zich niet zo verwonderlijk. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat behartiging van individuele belangen, zoals een ouder voor een kind, of een reisagent, of een advocaat, vaak de eerste associatie is die mensen hebben bij het woord vertegenwoordiging.⁹ Lokale partijen zijn overigens niet per se voorstander van individuele belangenbehartiging. Lokaal Belang Waalwijk stelt bijvoorbeeld in zijn partijprogramma: “De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om goed te besturen. (...). Goed besturen definiëren we als de uitkomst van de zoektocht naar het algemeen belang. Voor individuele belangenbehartiging lenen we ons niet.”¹⁰ Ook een lokale partij als Behoorlijk Bestuur Den Helder streeft het algemeen belang na.¹¹ De partij doet dat evenwel onder de noemer van ombudspolitiek. Daarbij legt ze ook het verband met volksvertegenwoordiging: “Ombudspolitiek houdt in dat bottom-up politiek bedreven wordt: politiek waarbij de belangen van de bevolking leidend zijn (...). Het draait bij ombudspolitiek om oplossingsgericht denken en handelen, waarbij de volksvertegenwoordigende rol centraal staat.”

Lokale partijen laten zich vaker voorstaan op ombudspolitiek, zoals LeusdenVooruit en Hart voor Medemblik. Lokale partijen lijken ook meer ombudspolitiek te bedrijven dan landelijke partijen, zo leert ons navraag bij John Bijl van het Perikles Instituut. Als hij gemeenteraden begeleidt, gebruikt hij

⁸ Zie F. van der Zee, *Een goede raad? Een analyse van de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de Wet Dualisering Gemeentebestuur met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie van het raadslid* (MSc scriptie Leiden, 2013); Daadkracht, *Nationaal Raadsledenonderzoek 2021* (Nijmegen, 2021).

⁹ P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (Den Haag, 2018), 21.

¹⁰ Lokaal Belang Waalwijk, *Samen bouwen aan onze toekomst: Partijprogramma 2022-2026* (Waalwijk, 2022), <https://www.lokaalbelangwaalwijk.nl/wp-content/uploads/2022/02/Partijprogramma-2022-2026.pdf>

¹¹ Behoorlijk Bestuur Den Helder, <https://www.behoorlijkbestuur.nl/2020/12/03/doe-wat-je-zegt-en-zeg-wat-je-doet/>

vaak een test die verschillende stijlen van vertegenwoordiging van raadsleden onderscheidt.¹² Een van die stijlen in die test is het raadslid als ombudspersoon: een raadslid dat zichtbaar actief is in de maatschappij en in het gemeentehuis vooral aandacht vraagt voor wat individuele burgers bezighoudt, als het moet gedetailleerd.¹³ Het is niet onlogisch dat lokale partijen vaker een ombudsfunctie vervullen. Ze zijn immers nogal eens opgericht om een brandende lokale kwestie die veel individuele burgers bezighield. Bovendien kan bij landelijke partijen hun ideologie en/of bestuurstraditie een rem vormen om zich te richten op praktische kwesties waarmee individuele bewoners kampen. Een partij als Hart voor Medemblik doet dat juist wel: “Geen onderwerp is te klein voor ons om op te pakken, daarin zijn we uniek. Samen met de inwoners pakken wij problemen vanuit de samenleving op; oplossingsgerichte politiek zonder daarbij in linkse of rechtse hokjes te denken.”¹⁴

Die focus op kleine onderwerpen doet sterk denken aan de lokale politicus die de term ombudspolitiek vooral bekendheid heeft gegeven: Richard de Mos van Hart voor Den Haag. Met zijn fractie heeft hij heel wat praktische kwesties van individuele inwoners aangekaart.¹⁵ De Mos geeft daarbij aan dat ombudspolitiek niet een kwestie is van ‘u vraagt, wij draaien’. Een klacht hoeft niet te leiden tot de oplossing van een probleem zoals een inwoner dat wenst. Ombudspolitiek behelst volgens De Mos ook een goede uitleg van besluiten die ingaan tegen de wensen van een inwoner.¹⁶ De ombudspolitiek van De Mos en de zijnen heeft tot aanhoudende kritiek geleid. Die zou daarmee juist wel aan individuele belangenbehartiging doen, waardoor het algemeen belang zou ondersneeuwen. Daarnaast zou ombudspolitiek vooral de belangen van inwoners en ondernemers dienen die de weg naar zijn partij weten te vinden, ten nadele van minder goed genetwerkte en goedgebekte inwoners.¹⁷ Verder is er twijfel gerezen of er geen wederdienst van ondernemers of inwoners tegenover de inzet van Hart voor Den Haag voor individuele kwesties stond. Juridisch zijn De Mos en de zijnen daarvan vrijgepleit.

De juridische verwickelingen rondom De Mos en zijn partij hebben de naam van ombudspolitiek geen goed gedaan. En dat is jammer. Voor heel wat inwoners is hun overheid onbegrijpelijk, om het met de voormalige Nationale Ombudsman te zeggen.¹⁸ Raadsleden kunnen een nuttige wegwijsfunctie vervullen wanneer individuele inwoners met praktische kwesties komen. Bovendien bieden die praktische kwesties inzicht in de vraag of de uitvoering van gemeentelijk beleid wel goed gaat. Dan kunnen praktische kwesties voor een raadslid een goede aanleiding zijn om het college van B&W en de ambtenaren scherp te houden door vragen te stellen over de uitvoering. Bovendien kan aandacht voor specifieke praktische kwesties ook agenderend, en daarmee kaderstellend, werken. Door aanhoudend het gebrek aan toegankelijkheid voor mensen met een handicap aan de orde te stellen, of dat nu op de website, in het gemeentehuis of in het wijkcentrum is, kan een raadslid collega-

¹² Die stijltest is afkomstig uit P. Tops en S. Zouridis, *De binnenkant van politiek: Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie* (Amsterdam, 2002).

¹³ Idem, 76-79.

¹⁴ Hart voor Medemblik, <https://hartvoormedemblik.nl/ombudspolitiek/>

¹⁵ T. Ketelaar, ‘De ombudspolitiek van Groep de Mos: “Hoppa, voor u geregeld”’, *NRC*, 21 december 2020.

¹⁶ S. Verhaag en M. Ham, interview: Richard de Mos: “Ik spreek liever een marktkoopman dan politici”, *Sociale Vraagstukken*, 1 april 2019, <https://www.socialevraagstukken.nl/interview/richard-de-mos-ik-spreek-liever-een-marktkoopman-dan-politici/>

¹⁷ L. van Bree, ‘GroenLinks Den Haag: “We moeten af van gevaarlijke ombudspolitiek”’, *Omroep West*, 16 september 2020, <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4109365/groenlinks-den-haag-we-moeten-af-van-gevaarlijke-ombudspolitiek>; NRC, ‘Commentaar: Ondanks de Mos’ vrijspraak: aan ombudspolitiek blijven grote bezwaren kleven’, *NRC*, 25 april 2023.

¹⁸ A. Brenninkmeijer, *Mijn onbegrijpelijke overheid* (Den Haag, 2013), https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/ombudslezing_mijn_onbegrijpelijke_overheid_door_alex_brenninkmeijer_31_mei_2013.pdf

raadsleden overtuigen om meer geld en inspanningen in te zetten voor toegankelijkheid van publieke voorzieningen.

Ombudspolitiek, de inzet voor praktische kwesties van individuele inwoners, kan dus een waardevolle bijdrage aan lokale democratie zijn, zij het omlind door een aantal democratische spelregels. Een kiezer omkopen met de belofte om bepaalde kwesties aan te kaarten is bijvoorbeeld strafbaar. Een raadslid moet ook vrij zijn om welke stem uit te brengen die hij of zij maar wenst. Daarnaast vertegenwoordigt de raad de gehele bevolking. Een individueel lid van die raad draagt dus medeverantwoordelijkheid om de raad voor *alle* inwoners te laten opkomen. Transparantie over wat een raadslid voor wie heeft gedaan, is daarnaast van belang om te kunnen beoordelen of dat raadslid integer met zijn verantwoordelijkheid is omgegaan. En tot slot geldt ook een strategische overweging: door met een individuele kwestie te komen, maakt een raadslid het een wethouder, burgemeester of collega-raadslid al te makkelijk om deze weg te wuiven als een incident. Dan is een zwartboek met uitgebreide onderbouwing overtuigender.

Volksvertegenwoordiging is echter meer dan ombudspolitiek of individuele belangenbehartiging, zoals de rijke onderzoekstraditie naar volksvertegenwoordiging laat zien. Een bekende klassieker in de studie van vertegenwoordiging is het boek *The concept of representation* van Hannah Pitkin.¹⁹ Zij definieert *representation* simpelweg als iets opnieuw present, aanwezig, maken. Ze onderscheidt verschillende manieren waarop dat invulling kan krijgen. Ik licht er twee uit:

- Vertegenwoordiging als *staan voor de inwoners*. In dat geval weerspiegelen volksvertegenwoordigers de bevolking. Dat betreft bijvoorbeeld demografische kenmerken, zoals gender, leeftijd, migratieachtergrond, woonplaats, opleiding of inkomen. Afspiegeling kan echter ook inhoudelijk zijn. Dan gaat het om de overeenkomst tussen de standpunten van volksvertegenwoordigers met de standpunten van inwoners;
- Vertegenwoordiging als *gaan voor inwoners*. In dat geval gaat het om volksvertegenwoordigers die zich actief inzetten voor inwoners. Daarbij wordt er in de politicologie een onderscheid gemaakt in focus en stijl. Focus betreft de groep waarop een volksvertegenwoordigers zich richt, zoals een bepaald dorp, de ondernemers of de sociale minima. Stijl betreft de manier waarop een raadslid zich gedraagt: hoe geeft een raadslid zijn verkiezingsmandaat invulling, en vooral in hoeverre laat hij zich leiden door wat inwoners wensen? Een raadslid kan daarbij verschillende volksvertegenwoordigende stijlen aannemen²⁰:
 - een *vertrouwenspersoon*: voor zo'n raadslid staat het algemeen belang van een gemeente voorop. Hij hecht daarbij aan deskundigheid. Ook wil hij met andere raadsleden van gedachten wisselen over wat het beste is. Als een besluit moet worden genomen, volgt hij uiteindelijk zijn eigen inzicht in wat goed is voor het algemeen belang. Als een inwoner of raadslid een dergelijke stijl wenst, is een overeenkomst in standpunten tussen kiezer en het door hem/haar gekozen raadslid niet zo van belang. De kiezer vertrouwt er in dit geval op dat het gekozen raadslid handelt in het algemeen belang.

¹⁹ H.F. Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley, 1967).

²⁰ Zie o.m. B. Denters, H. Vollaard, H. van de Bovenkamp en F. Meijerink, 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau', in B. Denters en G. Jansen (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018* (Enschede, 2019), 18-27.

- Een *partijganger*: zo'n raadslid laat zich bij besluitvorming juist leiden door de partijlijn. Die draagt hij uit, samen met zijn partij. Bij besluitvorming volgt zo'n raadslid de partijlijn en houdt daarbij ook de wensen van de kiezers van de eigen partij in het oog. Als iemand zo'n stijl prefereert, dan is een overeenkomst in standpunten van kiezer en het gekozen raadslid juist wel gewenst.

Er zijn overigens meer stijlen in de politicologie onderscheiden in onderzoek naar politieke vertegenwoordiging. De vraag is echter of die van toepassing zijn in de lokale politiek in Nederland. De Twentse politicoloog Bas Denters heeft gelukkig wel een nieuwe vertegenwoordigingsstijl gemunt die aansluit bij de lokale praktijk van de afgelopen veertig jaar: een praktijk waarin inwoners en andere belanghebbenden meer participatiemogelijkheden hebben, en gemeenten meer en meer verweven zijn in een meerlagig netwerkbestuur, waarin gemeenteraden lang niet altijd het laatste woord hebben. De vertegenwoordigende stijl die een raadslid in die context kan innemen is die van:

- Een *democratische procesbewaker*: zo'n raadslid zet zich ervoor in om zoveel mogelijk alle betrokken inwoners en organisaties een stem te geven in het besluitvormingsproces en houdt zoveel mogelijk rekening met alle betrokken belangen bij de besluitvorming – in plaats van zijn eigen inzicht of de partijlijn. Ook bij deze stijl is overeenkomst in standpunten tussen de kiezer en het gekozen raadslid niet zozeer van belang. Het raadslid bewaakt vooral of het besluitvormingsproces democratisch verloopt.

Als onderzoekers merken we in gesprekken met raadsleden dat ze soms niet even gemakkelijk met deze drie stijlen uit de voeten kunnen. Hangt het niet van het specifieke besluit af of ze de ene of andere stijl aannemen?²¹ Dat zou kunnen. Niettemin zijn er goede redenen om te verwachten dat bij deze drie stijlen lokale partijen anders en beter hun vertegenwoordigende rol invullen dan landelijke partijen. We hebben daarbij bovendien de internationaal gezien ongekende luxe dat we in het Lokale Kiezersonderzoek en de Basismonitor Politieke Ambtsdragers dezelfde vragen aan inwoners en raadsleden hebben kunnen stellen. De data uit deze twee enquêtes vormen de basis voor de beantwoording van de volgende deelvragen.

Deelvraag 2: Vinden raadsleden van lokale partijen een andere wijze van volksvertegenwoordiging belangrijker dan raadsleden van landelijke partijen?

Om de deelvraag naar het verschil in wijze van volksvertegenwoordiging tussen lokale en landelijke partijen te beantwoorden, maken we dus eerst een stap terug: waarom zou dat te verwachten zijn? We hebben daar een aantal redenen voor. Ondanks alle diversiteit bij zowel landelijke als lokale partijen onderling, zijn er verschillen tussen de twee groepen partijen op te merken. Lokale partijen zijn gemiddeld genomen sterker lokaal georiënteerd, afgaande op het aantal verwijzingen naar lokale plekken in hun verkiezingsprogramma's.²² Daarnaast blijken raadsleden van lokale partijen nog meer belang te hechten aan de volksvertegenwoordigende rol dan raadsleden van landelijke partijen.²³ Ook hechten ze enigszins meer belang aan de vertegenwoordiging van dorpen, wijken en buurten dan hun

²¹ H. Vollaard, 'Gemeenteraad: kom op voor alle Rotterdammers!', in M. van Bochove, H. Vollaard, C. Bleijenberg en H. Moors, *Opkomst en vertegenwoordiging van Rotterdammers* (Den Haag/ Utrecht, 2023), 38-40.

²² Otjes, S., 'Local political space: Localism, the left-right dimension and anti-elitism', *Party Politics* (2023), <https://doi.org/10.1177/13540688231168993>

²³ B. Denters, 'Lokale en niet-lokale raadsleden: Verschillen en overeenkomsten in stijl en focus van representatie', *Bestuurswetenschappen* 1 (2023), 19-35.

collega's van landelijke partijen.²⁴ Daarnaast besteden ze gemiddeld genomen iets meer tijd aan contacten met inwoners.²⁵

Ondanks al hun diversiteit onderling, zijn er dus al verschillen tussen raadsleden van lokale en landelijke partijen te zien. Specifiek voor vertegenwoordigingsstijlen zijn er eveneens verschillen te verwachten tussen lokale en landelijke partijen:

- De eerste verwachting is dat raadsleden van lokale partijen meer belang hechten aan de stijl van democratische procesbewaker. Onvrede over het functioneren van democratie is een belangrijk motief voor bijna een derde van de lokale partijen.²⁶ Daarnaast heeft vooral de groep van lokale protestpartijen, bijna een kwart van het totaal aantal lokale partijen, een meer anti-elitair karakter dan lokale afdelingen van landelijke partijen.²⁷ Ook zijn raadsleden van alle typen lokale partijen kritischer op het aanbod van burgerparticipatie dan collega's van landelijke partijen.²⁸ Het zou daarom te verwachten zijn dat ze als democratische procesbewakers de invloed van inwoners op het gemeentebestuur willen versterken.
- De tweede verwachting is dat lokale partijen de stijl van partijganger minder van belang vinden. Zowel bij de oprichting als naderhand is het behoud van het eigen karakter van de gemeente voor bijna de helft van de lokale partijen van belang.²⁹ De belangen van een dorp of wijk zijn en blijven voor een derde van de lokale partijen een belangrijk motief. Al met al heeft ruim de helft van de lokale partijen een vrij apolitieke focus op de kwaliteit van het gemeentebestuur. Zij distantiëren zich van landelijke partijen en (partij)ideologieën. Ook het carrièreperspectief van raadsleden van lokale partijen zal minder gericht zijn op het opklimmen in een nationale partij. Ze zullen dus naar verwachting minder gericht zijn op de partijlijn dan hun collega's van landelijke partijen.

Om deze verwachtingen te toetsen gebruiken we gegevens uit het Lokaal Kiezersonderzoek van 2018 en de Basismonitor Politieke Ambtsdragers van 2019. We hebben in de beide enquêtes dezelfde vragen over vertegenwoordiging door raadsleden voorgelegd. Daarbij hebben we niet de termen van vertrouwenspersoon, democratische procesbewaker of partijganger voorgelegd. We hebben elk van de vier wijzen van vertegenwoordiging (afspiegeling; en de stijlen van vertrouwenspersoon, partijganger en democratische procesbewaker) uitgewerkt in een aantal aspecten, zoals oog voor het algemeen belang, afspiegeling naar opleiding, het volgen van het partijprogramma bij besluitvorming, of zorgen voor voldoende mogelijkheden voor inwoners om mee te beslissen.³⁰ Achteraf bleek dat die verschillende aspecten duidelijk met elkaar samenhangen, wat betekent dat deze vier wijzen van vertegenwoordiging goed te onderscheiden zijn.³¹ Vervolgens hebben we het belang van deze vier vertegenwoordigingswijzen bepaald door na te gaan hoe zwaar die meewegen in het algemene oordeel over de manier waarop raadsleden hun rol van volksvertegenwoordiger hebben vervuld.

²⁴ Idem.

²⁵ M. Boogers, 'Lokalo's in de gemeenteraad: Doen ze het anders', *Bestuurswetenschappen* 1 (2023), 12-18.

²⁶ M. Boogers en G. Voerman, *De lokale partij: Profiel, organisatie en vertegenwoordiging* (Groningen/ Enschede, 2020), <https://research.rug.nl/en/publications/de-lokale-partij-profiel-organisatie-en-vertegenwoordiging>

²⁷ Otjes, Local political space.

²⁸ Boogers, Lokalo's.

²⁹ Boogers en Voerman, *Lokale partij*.

³⁰ Zie voor verdere uitleg Denters, 'Lokale en niet-lokale', en B. Denters, 'Ambtsdragers over de kwaliteit van de politieke representatie', in G. Jansen, B. Denters en S. van Zuydam, *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt* (Enschede, 2019), 63-75.

³¹ B. Denters, H. Vollaard en H. van de Bovenkamp, 'Innovating local representative democracy: How citizens evaluate new roles of elected and non-elected representatives', *Public Sector Innovation Journal*, 3 (2020), 1-21.

En wat blijkt nu? Vinden lokale partijen een andere wijze van volksvertegenwoordiging belangrijker dan landelijke partijen? Allereerst blijkt dat in 2019 het algemene oordeel over de invulling van de volksvertegenwoordigende rol door raadsleden niet zoveel verschilt tussen raadsleden van lokale en landelijke partijen (zie tabel 1). Raadsleden van lokale partijen zijn in het algemeen een tandje minder tevreden dan raadsleden van landelijke partijen. Daarnaast zijn raadsleden van lokale partijen wat minder tevreden over specifiek de stijl van democratische procesbewaker dan hun collega's van landelijke partijen. Voor de overige stijlen zijn er geen statistisch significante verschillen te zien.

Voor wat betreft het belang dat ze hechten aan de van wijze van vertegenwoordiging zien we ook slechts enkele verschillen tussen beide groepen raadsleden. Bij raadsleden van lokale partijen weegt afspiegeling mee in het algemene oordeel over vertegenwoordiging door raadsleden, terwijl dat bij raadsleden van landelijke partijen niet het geval is. Bij raadsleden van landelijke partijen weegt de stijl van partijganger mee, terwijl dat minder lijkt mee te spelen bij raadsleden van lokale partijen (maar dat zou ook kunnen komen door statistische redenen). Voor beide groepen raadsleden geldt echter dat de stijlen van vertrouwenspersoon en democratische procesbewaker vooral van belang zijn. Bij lokale raadsleden is de stijl van democratische procesbewaker van nog groter gewicht dan bij landelijke raadsleden (niet in tabel weergegeven).

Al met al zijn de verschillen tussen beide groepen raadsleden dus beperkt. Allebei zijn ze gematigd tevreden over de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden. Daarnaast zijn voor beide groepen de stijlen van vertrouwenspersoon en democratische procesbewaker van belang. Wel weegt in lijn met de eerder gestelde verwachtingen voor raadsleden van lokale partijen de democratische procesbewaker nog meer mee dan bij raadsleden van landelijke partijen, terwijl ze minder belang lijken te hechten aan de rol van partijganger dan raadsleden van landelijke partijen.

Tabel 1: Raadsleden over volksvertegenwoordiging (Bron: Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019)

Wijze van volksvertegenwoordiging	Raadsleden lokale partijen (N = 351)		Raadsleden landelijke partijen (N = 715)	
	Tevredenheid	Gewicht	Tevredenheid	Gewicht
Algemeen	6,4	nvt	6,5	nvt
Afspiegeling	6,2	+	6,0	
Vertrouwenspersoon	5,9	++	5,9	++
Partijganger	6,6		6,7	+
Procesbewaker	6,4	++	6,7	++
R ²	Nvt	70%	nvt	62%

Toelichting: De tevredenheid is gemeten op een schaal van 0 tot 10. Het gewicht van een opvatting is alleen met een + of een ++ weergegeven, indien er een statistisch significant effect is op de algemene tevredenheid (p-waarde van 0,05). Het gewicht is bepaald op basis van de gestandaardiseerde regressie-coëfficiënt, gecontroleerd voor leeftijd en opleidingsniveau, met gebruik van een split sample kiezers van nationale en lokale partijen en inwoners met weinig of veel vertrouwen; + = enig gewicht (coëfficiënt van < 0,20); ++ = aanzienlijk gewicht (coëfficiënt ≥ 0,20).

Deelvraag 3: Sluit de volksvertegenwoordigende voorkeurswijze van lokale partijen goed aan bij de voorkeurswijze van hun eigen kiezers?

Nu we een beeld hebben van de vertegenwoordigingswijzen die raadsleden van landelijke en lokale partijen prefereren, kunnen we vervolgens nagaan in hoeverre die aansluiten bij de wijze(n) van volksvertegenwoordiging die hun eigen kiezers van belang vinden. Daarbij blijkt allereerst dat kiezers

van lokale partijen net wat minder tevreden zijn over het functioneren van raadsleden als volksvertegenwoordigers dan kiezers van landelijke partijen (zie tabel 2). Daarnaast zijn de kiezers van lokale partijen minder tevreden dan kiezers van landelijke partijen over raadsleden als vertrouwenspersoon, democratische procesbewaker en partijganger. Alleen wat afspiegeling betreft zijn er geen statistisch significante verschillen in het oordeel over de volksvertegenwoordiging door beide kiezersgroepen. In hun algemene oordeel over raadsleden van volksvertegenwoordigers weegt bij kiezers van lokale partijen afspiegeling mee. Dat is bij kiezers van landelijke partijen niet het geval. Op hun beurt is de stijl van partijganger bij kiezers van lokale partijen niet van belang, terwijl dat bij kiezers van landelijke partijen wel zo is. Zowel bij kiezers van lokale partijen als bij kiezers van landelijke partijen wegen de stijlen van democratische procesbewaker en vertrouwenspersoon het meest mee.

De belangrijkste conclusie is dat de verschillen en overeenkomsten tussen raadsleden van lokale respectievelijk landelijke partijen goeddeels overeenkomen met de verschillen en overeenkomsten tussen kiezers van lokale respectievelijk landelijke partijen. Raadsleden en kiezers van lokale partijen zijn minder tevreden over het algemeen functioneren van raadsleden als volksvertegenwoordigers en als democratische procesbewaker, dan raadsleden en kiezers van landelijke partijen. Ook weegt bij kiezers en raadsleden van lokale partijen afspiegeling mee in het algemene oordeel over raadsleden als volksvertegenwoordiger. Bij raadsleden en kiezers van landelijke partijen is dat niet zo. De stijl van partijganger is niet van belang voor raadsleden en kiezers van lokale partijen, terwijl dat wel het geval is bij raadsleden en kiezers van landelijke partijen. Tot slot wegen bij beide groepen raadsleden en kiezers vooral de stijlen van democratische procesbewaker en vertrouwenspersoon mee. Al met al is de conclusie dat de verschillen tussen raadsleden en kiezers van beide groepen partijen niet zo groot zijn. Voor zover er echter verschillen zijn, sluiten de vertegenwoordigingsvoorkeuren van raadsleden van lokale partijen netjes aan bij hun eigen kiezers.

Dat de gewenste vertegenwoordigingswijzen overeenkomen tussen kiezers en raadsleden van lokale partijen hoeft overigens niet meteen te betekenen dat de electorale aantrekkingskracht van lokale partijen schuilt in de manier waarop zij hun volksvertegenwoordigende rol invulling geven. In het verleden hebben kiezers eerder op lokale partijen gestemd uit wantrouwen tegen landelijke partijen of bij gebrek aan hun landelijke partij van voorkeur dan op grond van een lokale oriëntatie.³² Het meest recente Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 laat bovendien zien dat veel mensen geen idee hebben wat raadsleden daadwerkelijk doen.³³ Hetzelfde onderzoek geeft echter ook aan dat juist kiezers van lokale partijen veel meer belang zeggen te hechten aan lokale politiek bij hun stemkeuze dan kiezers van landelijke partijen.³⁴ Het zou dus kunnen zijn dat lokale partijen met hun vertegenwoordigingswijze in ieder geval een deel van de kiezers met succes hebben weten aan te spreken.

Tabel 2: Kiezers van lokale en landelijke partijen over volksvertegenwoordiging (Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2018)

	Kiezers landelijke partijen (N = 834)	Kiezers lokale partijen (N = 364)
--	---------------------------------------	-----------------------------------

³² Otjes, S., 'Pushed by national politics or pulled by localism? Voting for independent local parties in the Netherlands', *Local Government Studies*, 3 (2018), 305-328.

³³ H. Vollaard en G. Jansen, 'De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners', in H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022* (Utrecht, 2023), 51-67.

³⁴ Boogers en De Blok, 'Opkomst en stemgedrag'.

Wijze van volksvertegenwoordiging	Tevredenheid op schaal van 0 tot 10	Gewicht	Tevredenheid op schaal van 0 tot 10	Gewicht
Algemeen	5,7	nvt	5,5	nvt
Afspiegeling	5,4		5,3	+
Vertrouwenspersoon	5,7	++	5,3	+
Partijganger	5,7	+	5,2	
Procesbewaker	5,5	++	5,1	++
R ²	Nvt	62%	Nvt	70%

Toelichting: zie tabel 1.

Deelvraag 4: Sluit de volksvertegenwoordigende voorkeurswijze van lokale partijen beter aan bij de voorkeurswijze van inwoners met weinig of geen politiek vertrouwen dan de volksvertegenwoordigende wijze van landelijke partijen?

Welke wijze van vertegenwoordiging vinden mensen met weinig of geen politiek vertrouwen van belang, of ze nu gestemd hebben of niet? We hebben daarbij politiek vertrouwen bepaald aan de hand van het gecombineerde vertrouwen in raad, college van B&W en burgemeester. Vervolgens hebben we mensen ingedeeld in een groep met helemaal geen of niet zoveel politiek vertrouwen en een groep met tamelijk veel of veel vertrouwen.

Er blijkt allereerst tussen die twee groepen een duidelijk verschil in het algemene oordeel over het functioneren van raadsleden als volksvertegenwoordiger (zie tabel 3). Mensen met meer vertrouwen geven een 6,2, terwijl mensen met weinig of geen vertrouwen een 4,5 geven. En waar op alle vertegenwoordigingswijzen raadsleden van mensen met meer vertrouwen een 5,8 tot 6,2 krijgen, geven mensen met weinig of geen vertrouwen een 4,2 tot 4,6. Over de stijl van democratische procesbewaker zijn deze mensen het minst tevreden.

Bij mensen met weinig of geen vertrouwen weegt in het algemene oordeel over raadsleden als volksvertegenwoordiger tevredenheid over afspiegeling mee, in tegenstelling tot bij mensen met meer vertrouwen. Bij beide groepen blijkt de stijl van partijganger van enig belang. Bij beide groepen zijn echter vooral de stijlen van vertrouwenspersoon en democratische procesbewaker van gewicht. Wel vinden mensen met weinig of geen vertrouwen de stijl van democratische procesbewaker het belangrijkste, terwijl mensen met meer vertrouwen juist de stijl van vertrouwenspersoon van groter belang vinden.

Sluit nu de gewenste vertegenwoordigingswijze van raadsleden van lokale partijen aan bij de voorkeurswijze van mensen met weinig of geen vertrouwen? Op zich is er een duidelijk verschil in tevredenheid over het vertegenwoordigende werk van raadsleden te zien. Er zijn echter ook overeenkomsten. Raadsleden van lokale partijen hechten, net als mensen met weinig of geen vertrouwen, belang aan afspiegeling van de bevolking in de gemeenteraad, aan de stijl van vertrouwenspersoon en vooral aan de stijl van democratische procesbewaker. Voor raadsleden van landelijke partijen wegen, net als voor mensen met weinig of geen vertrouwen, de stijlen van partijganger, democratische procesbewaker en vertrouwenspersoon mee. Zowel landelijke partijen als lokale partijen valt er dus te stellen dat ze goed aansluiten bij mensen met minder of geen vertrouwen. Omdat lokale partijen echter het meest belang hechten aan de stijl van democratische procesbewaker, zou voorzichtig gesteld kunnen worden dat hun wijze van vertegenwoordiging beter aansluit bij de voorkeursstijl van mensen met weinig of geen vertrouwen.

Net als mensen met weinig of geen vertrouwen, willen lokale partijen dus gemiddeld genomen vooral raadsleden die weten wat er leeft onder inwoners en lokale organisaties, en die erop toezien dat er voldoende mogelijkheden zijn voor inwoners om mee te beslissen en dat de meningen van betrokken inwoners en organisaties in de gemeente worden meegewogen in besluitvorming. Met deze stijl van democratische procesbewaker kunnen lokale partijen een wezenlijke impuls aan lokale democratie geven. In aanbevelingen om politiek vertrouwen te versterken, komt namelijk regelmatig terug dat politiek en bestuur responsiever moeten zijn.³⁵ Dat betekent dat politici en bestuurders meer en zichtbaarder moeten inspelen op zorgen en behoeften van inwoners. Dat betekent niet dat politici en bestuurders simpelweg moeten doen waar inwoners om vragen, maar wel dat ze serieus en zichtbaar in beeld brengen wat inwoners nodig hebben, en ook terugkoppelen wat ze met de inbreng van inwoners hebben gedaan. Als raadsleden responsiever zouden optreden, zouden ze daarmee ook het vertrouwen kunnen versterken onder mensen die nu nog weinig of geen politiek vertrouwen hebben. Dat is niet eenvoudig, omdat het opbouwen van een vertrouwensrelatie tijd en inspanning kost, terwijl raadsleden het vaak al druk hebben. Dat neemt niet weg dat raadsleden van lokale partijen met de stijl van democratische procesbewaker een recept in handen hebben om lokale democratie succesvol te versterken.

Tabel 3: Mensen met meer en met minder politiek vertrouwen over volksvertegenwoordiging (Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2018)

Wijze van volksvertegenwoordiging	Kiezers met (tamelijk) veel politiek vertrouwen (N = 1324)		Kiezers met weinig of geen vertrouwen (N = 1074)	
	Tevredenheid	Gewicht	Tevredenheid	Gewicht
Algemeen	6,1	nvt	4,5	Nvt
Afspiegeling	5,8		4,6	+
Vertrouwenspersoon	6,2	++	4,4	++
Partijganger	5,9	+	4,6	+
Procesbewaker	6,0	++	4,2	++
R ²	nvt	52%	nvt	52%

Toelichting: zie tabel 1.

Afronding

De conclusie is eerst en vooral dat alle groepen inwoners en raadsleden die in dit essay onder de loep zijn genomen, aan dezelfde vertegenwoordigingsstijlen het meest gewicht hechten: die van vertrouwenspersoon en democratische procesbewaker. Niettemin leggen raadsleden van lokale partijen accenten die beter aansluiten bij de vertegenwoordigingswijze die hun eigen kiezers en ook mensen met weinig of geen politiek vertrouwen belangrijk vinden. Raadsleden van lokale partijen vinden gemiddeld genomen afspiegeling van belang, net als hun kiezers en mensen met weinig of geen vertrouwen. Bij raadsleden van lokale partijen weegt daarnaast de stijl van democratische procesbewaker het meest mee, net als bij hun eigen kiezers en mensen met weinig of geen vertrouwen. Al met al geven lokale partijen dus slechts beperkt anders en beter invulling aan hun

³⁵ Zie bijv. J. den Ridder, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek, *Burgerperspectieven 1/2022* (Den Haag, 2022), <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/09/01/burgerperspectieven-bericht-1-2022>

volksvertegenwoordigende rol dan raadsleden van landelijke partijen; althans, op de punten die we hier onderzocht hebben.

Deze conclusie betekent dat de negatieve oordelen die lokale politici van landelijke partijen in 2014 hadden over lokale partijen misplaatst zijn. Allereerst leggen raadsleden van lokale partijen immers accenten die net wat beter aansluiten bij mensen met weinig of geen politiek vertrouwen. Daarnaast verschillen de gewenste vertegenwoordigingswijzen van raadsleden van lokale respectievelijk landelijke partijen niet zozeer. Dat betekent overigens ook dat raadsleden van landelijke partijen gemiddeld genomen de potentie hebben om aansluiting te vinden bij mensen met weinig of geen politiek vertrouwen.

Zeker met de stijl van democratische procesbewaker hebben raadsleden van zowel lokale als landelijke partijen een recept in handen om lokale democratie te versterken.³⁶ Omdat lang niet alle inwoners gebruik (kunnen) maken van participatiemogelijkheden, kunnen raadsleden als democratische procesbewaker ervoor zorgen dat de belangen en voorkeuren van iedereen in beeld komen. Juist omdat gemeenten steeds meer verweven raken in complexe (regionale) beleidsnetwerken, kunnen raadsleden zich ervoor inzetten dat in besluitvorming alle betrokken belangen worden meegewogen. De boodschap aan raadsleden is dus om vooral de volksvertegenwoordigende stijl van democratische procesbewaker op zich te nemen. Of zoals raadslid Jan van Dijk van Lokaal Belang Waalwijk het verwoordde: "...plannen mogen niet in achterkamertjes bedacht worden en zomaar bij inwoners over de schutting worden gegooid. Voor een breed draagvlak moeten we plannen samen toetsen en verbeteren. Daarbij luister je niet alleen naar de hardste roepers maar ook naar deskundigen en iedereen die we minder horen. Ik sta daarom voor veranderingsplannen die op voorhand niet in beton gegoten zijn, [maar] waarbij we open staan voor de stem van iedereen en vanuit een breed draagvlak stappen voorwaarts zetten."³⁷

³⁶ Denters et al., 'Innovating local democracy'.

³⁷ Zie <https://www.lokaalbelangwaalwijk.nl/onze-mensen/jan/>