

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De zorgzame raadsleden van het CDA

Op woensdag 21 maart 2018 wijzen kiezers in de gemeenteraadsverkiezingen hun lokale volksvertegenwoordigers aan. Kiezers wensen vooral gemeenteraadsleden die met deskundigheid opkomen voor het algemeen belang, goede contacten onderhouden met de samenleving, en weten wat daarin leeft. Uit een voor CDV en de CDA Bestuurdersvereniging uitgevoerde enquête blijkt dat de CDA-raadsleden in lijn daarmee zich willen inspannen voor de hele lokale gemeenschap. Wel hechten ze meer dan kiezers belang aan het uitvoeren van het partijprogramma. Verder tonen CDA-raadsleden zich zorgzaam: het vertegenwoordigen van kwetsbare groepen in het sociale domein vinden ze belangrijk. Daarvoor kunnen de raadsleden de banden met maatschappelijke vertegenwoordigers van die groepen nog verder aanhalen.

door *Hans Vollaard*

De auteur is universitair docent Nederlandse en Europese politiek binnen het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

DE OPKOMST BIJ GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN is gestaag gedaald sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970. Bij de laatste verkiezingen, in 2014, kwam maar iets meer dan de helft van de kiezers op. Daarnaast is een krappe meerderheid voor het direct verkiezen van de burgemeester en referenda over belangrijke besluiten. Ook zijn er meer mensen die vinden dat ze onvoldoende middelen hebben om zich te laten horen in een gemeente, dan mensen die vinden dat ze zich genoeg kunnen laten horen (respectievelijk 36% en 18%).¹ Dat roept de vraag op hoeveel kiezers nog hechten aan gemeenteraden als democratisch orgaan. Dat blijkt mee te

vallen. Veel kiezers achten vrije en eerlijke verkiezingen hoog als democratisch principe, en ze vinden ook dat dat goed invulling krijgt op lokaal niveau. Het vertrouwen onder burgers in de gemeenteraden is bovendien met 53% hoger dan het vertrouwen in de Tweede Kamer.² Daarnaast is 56% het eens (en slechts 9% het oneens) met de stelling dat de finale beslissingen aan de gemeenteraden moeten worden overgelaten, ook als burgers meepraten over het beleid.³ Referenda en andere vormen van directe participatie gelden zo eerder als aanvulling op dan als alternatief voor gemeenteraden. Dat zal deels voortkomen uit praktische overwegingen van arbeidsdeling: volksvertegenwoordigers zijn gekozen om besluiten te nemen namens de bevolking. Daarnaast is er, bij alle kritiek op politici, juist ook aarzeling om besluitvorming aan medeburgers over te laten. De angst leeft dat dan de schreeuwers en de onbenullen het voor het zeggen krijgen, dat er geen besluiten worden genomen en dat het algemeen belang uit het oog wordt verloren. Dan toch liever de gemeenteraad!⁴

Welke raadsleden zijn nu gewenst volgens de kiezers? Dat heeft allereerst betrekking op de persoonlijke kenmerken van een raadslid, zoals geslacht, opleiding, leeftijd, klasse, herkomst en werk. Dat kan namelijk van invloed zijn op de manier waarop een raadslid opereert. Vrouwen zouden andere accenten in belangenbehartiging, thematische agendering en politieke stijl kunnen leggen dan mannen, omdat hun levenservaringen verschillen. Dat zou ook kunnen gelden voor mensen met een migrantenachtergrond, patiënten, jongeren en ouderen. Verder zouden bepaalde groepen kiezers zich meer verbonden voelen met gemeenteraadsleden die dezelfde persoonlijke kenmerken delen. Dat kan de legitimiteit van gemeenteraden versterken. Het is echter bekend dat vooral witte, hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd de gemeenteraden bevolken. Geen wonder dat kiezers vinden dat gemeenteraden slecht scoren op dit punt. Ter verzachting geldt dat kiezers dergelijke gebrekkige afspiegeling maar beperkt van belang achten.⁵

Via verkiezingen kunnen kiezers ook een inhoudelijk signaal afgeven. Dat is op lokaal niveau echter lastig. Allereerst domineren thema's en personen uit de nationale politiek vaak de campagnes voor de gemeenteraadsverkiezingen. Bovendien bevatten verkiezingsprogramma's een combinatie van allerlei standpunten. Als een kiezer voor een partij stemt, betekent dat nog niet dat deze met al die standpunten instemt. Verder komen veel kiezers niet op bij gemeenteraadsverkiezingen, terwijl niet-stemmers andere voorkeuren hebben dan stemmers.⁶ Verkiezingen geven dus niet zo'n duidelijk signaal af.

Ook na verkiezingen moeten raadsleden dus aan de slag om te weten wat de wensen van burgers zijn, zeker omdat partijen vandaag de dag min-

der zijn geworteld in de samenleving dan voorheen. Daarmee is de vraag aan de orde hoe raadsleden burgers moeten vertegenwoordigen. Het gebruik in de wetenschap is om daarbij de *focus* en de *stijl* van vertegenwoordiging te onderscheiden.⁷ De focus betreft *wie* raadsleden vertegenwoordigen, zoals de gehele gemeenschap, bepaalde groepen of specifieke gebieden. De stijl gaat het erom *hoe* raadsleden vertegenwoordigen: als partijman, als lasthebber, als vertrouwenspersoon, en/of als democratische waakhond?⁸ Partijmannen zetten zich in om het partijprogramma eensgezind uit te venten en uit te voeren. Lasthebbers volgen nauwgezet de wensen van hun kiezersachterban, terwijl vertrouwenspersonen naar eigen deskundig inzicht het algemeen belang op de langere termijn willen dienen. Tot slot functioneren democratische waakhonden vooral als facilitator en procesbewaker, om zodoende het mogelijk te maken dat de inbreng van burgers daadwerkelijk telt in de besluitvorming.

Uit een onderzoek uit 2012 blijkt dat kiezers vooral belang hechten aan raadsleden als vertrouwenspersoon,⁹ maar ze vinden dat raadsleden slecht scoren in het handelen op de langere termijn. Ook achten kiezers het belangrijk dat raadsleden goede democratische waakhonden zijn, maar ook op dit punt vinden ze dat raadsleden maar matig presteren. Wel vinden kiezers dat raadsleden er goed in slagen om hun partijprogramma te reali-

Er is werk aan de winkel voor raadsleden om te beantwoorden aan de wensen van kiezers ten aanzien van de manier waarop ze vertegenwoordigen

seren, maar juist dat vinden ze eigenlijk van matig belang. Kortom, er is werk aan de winkel voor raadsleden om te beantwoorden aan de wensen van kiezers ten aanzien van de manier waarop ze vertegenwoordigen. De vraag is hoe die wensen van kiezers aansluiten bij de opvattingen van CDA-raadsleden zelf over vertegenwoordiging. Zeker als

grootste partij, met 1580 van de gemeenteraadszetels (na alle lokale partijen bij elkaar), moet het CDA zich immers rekenschap geven van zijn volksvertegenwoordigende rol. Een enquête onder raadsleden uit alle provincies, uitgevoerd in april en mei 2017 (respons ongeveer 30%), geeft aan hoe CDA-raadsleden invulling willen geven aan die rol.

VOLKSVERTEGENWOORDIGING VOLGENS CDA-RAADSLEDEN

De enquête biedt allereerst een beeld van hoeveel belang CDA-raadsleden hechten aan gemeenteraden als democratisch kanaal. 75% van de CDA-raadsleden vindt stemmen in verkiezingen (heel) doeltreffend om de

publieke opinie te leren kennen. 89% acht het daarnaast redelijk tot heel erg belangrijk dat gemeenteraadsverkiezingen de belangrijkste factoren zijn in het bepalen van gemeentelijk beleid. Directe democratie kan juist op weinig steun rekenen. 70% vindt dat referenda niet (voldoende) doeltreffend zijn om de publieke opinie te leren kennen. Ruim een derde van de raadsleden vindt het bovendien redelijk tot heel erg belangrijk dat burgers géén mogelijkheid krijgen het beleid van lokaal bestuur te beïnvloeden. Daar staat tegenover dat 99% wel vindt dat burgers de kans moeten krijgen om hun standpunten over belangrijke beslissingen kenbaar te maken alvorens verkozen vertegenwoordigers daarover besluiten. Kortom, CDA-raadsleden hechten veel belang aan gemeenteraden als democratisch orgaan. Dat is niet verwonderlijk, omdat ze er zelf deel van uitmaken.

Hoe is het gesteld met de vertegenwoordiging door CDA-raadsleden qua persoonlijke kenmerken? Hun gemiddelde leeftijd is 54,6 jaar. Dat is niet verwonderlijk, omdat 21% van hen gepensioneerd is. Wellicht is dat ook de reden waarom CDA-raadsleden zo honkvast zijn. Ze wonen gemiddeld al 37 jaar in hun gemeente. Verder is grofweg driekwart man en heeft eveneens driekwart een hbo- of universitaire opleiding. 2,7% rekent zich tot een etnische minderheid. Daarmee beantwoorden CDA-raadsleden aan het stereotiepe beeld van witte, hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd. Daarnaast blijkt dat met 15% de ambtenarij de grootste werkkring van CDA-raadsleden is, waarmee ambtenaren ook bij deze partij ruim oververtegenwoordigd zijn (tegen 6% van de totale bevolking). Al met al wijken CDA-raadsleden qua persoonlijke kenmerken duidelijk af van de gemiddelde bevolking. Wel moet gezegd dat inhoudelijk gezien CDA-raadsleden zich min of meer hetzelfde plaatsen als hun eigen kiezers (althans in de Tweede Kamerverkiezingen 2012), namelijk rechts van het midden (6,19 op een schaal van 10).

De nodige CDA-raadsleden vinden wel dat het uitmaakt welke persoonlijke kenmerken een raadslid heeft. Volgens 56,9% van hen brengen gemeenteraadsleden met een hoge opleiding andere standpunten naar voren in de lokale politiek dan die met een lage opleiding. Ongeveer een derde van de CDA-raadsleden vindt dat dat ook geldt voor vrouwen ten opzichte van mannen en voor mensen met en zonder migrantenachtergrond. Daar past wel de kanttekening bij dat ze er niet erg van overtuigd zijn dat bijvoorbeeld vrouwen en ouderen ook beter de belangen van die groepen kunnen behartigen. Zouden de CDA-raadsleden zich daarom wel hardmaken voor bepaalde groepen? Dat leidt tot de vraag *wie* CDA-raadsleden willen vertegenwoordigen. Zij blijken eerst en vooral de hele lokale gemeenschap te willen vertegenwoordigen (3,45 op een schaal van 4). Voor groepen als vrouwen, etnische minderheden, boeren, het bedrijfsleven, religieuze

groeperingen/kerken, arbeiders, de middenklasse, of voor bepaalde gebieden in een gemeente is dat veel minder het geval (tussen 2 en 2,5 op een schaal van 4). Dat komt overigens overeen met de antwoorden die CDA-raadsleden tien jaar geleden in eenzelfde enquête hadden gegeven.¹⁰

Dit keer is speciaal ook gevraagd of CDA-raadsleden het belangrijk vonden om (de belangen van) zorgbehoevenden, mensen met een arbeidsbeperking en ouderen te vertegenwoordigen. Met de decentralisaties in de afgelopen jaren hebben gemeenten immers grotere verantwoordelijkheden gekregen op het vlak van jeugdzorg, arbeidsre-integratie en maatschappelijke ondersteuning. Voor dergelijke groepen blijken CDA-raadsleden zich wel meer te willen inzetten (met 2,6 tot 2,8 op een schaal van 4). Ze laten zich daarmee van hun zorgzame kant zien. Overigens wilden ook al in 2007 de nodige CDA-raadsleden zich voor minderbedeelden inzetten – net als raadsleden van de meeste partijen toentertijd. Het belangrijkste punt voor wat betreft de focus van volksvertegenwoordiging is en blijft echter voor hen de gehele lokale gemeenschap.

Dan is vervolgens de vraag wat de vertegenwoordigingsstijl van CDA-raadsleden is: *hoe* willen zij vertegenwoordigen? Laten zij zich leiden door hun eigen inzicht (vertrouwenspersoon), de partijlijn (partijman) of door de wensen van hun kiezersachterban (lasthebber)? In de politicologie is het gebruikelijk om dat te toetsen aan de hand van de vraag of vertegenwoordigers vooral hun eigen mening, de mening van hun partij/fractie of de mening van de kiezers volgen, in het geval dat die tegengesteld aan elkaar zijn. Uit de antwoorden op die vraag blijkt dat 6,8% van de CDA-raadsleden lasthebbers zijn door de mening van de kiezers te volgen, tegen 45,6% die de partijlijn volgt (partijman) en 47,5% die de eigen mening volgt (vertrouwenspersoon). Het beperkte belang van de mening van de kiezers in hun vertegenwoordigingsstijl bevestigen CDA-raadsleden ook op een andere manier. 71% vindt het redelijk tot heel erg belangrijk dat politieke vertegenwoordigers in een lokale democratie beslissingen nemen die zij juist achten, *ongeacht* de huidige mening van de lokale bevolking. Kiezers zullen dat echter niet meteen als een probleem zien. Omdat zij meer belang hechten aan raadsleden als vertrouwenspersonen die met eigen inzichten de gehele gemeenschap dienen, zullen kiezers eerder struikelen over de vele CDA-raadsleden als partijman. Daar staat tegenover dat CDA-raadsleden het vertegenwoordigen van vragen en problemen uit de lokale gemeenschap ook als hun belangrijkste taak ervaren (4,33 op schaal van 5), waarmee ze eerst en vooral vertrouwenspersoon zijn. Met het grote belang dat ze hechten aan het uitvoeren van hun partijprogramma (3,87 uit 5) zullen CDA-raadsleden echter méér partijman zijn dan kiezers lief is.

CDA-raadsleden onderhouden vooral contacten met politieke spelers

Met het grote belang dat ze hechten aan het uitvoeren van hun partijprogramma zijn CDA-raadsleden méér partijman dan kiezers lief is

(zoals fractieleden, andere raadsleden en wethouders) en individuele burgers. Vanwege de recente decentralisaties zijn de CDA-raadsleden juist ook gevraagd naar contacten met (vertegenwoordigers van) de gebruikers van gemeentelijke diensten in het sociale domein. Van de CDA-raadsleden er-

vaart 69% het als belangrijk om standpunten van kwetsbare groepen in het sociale domein te behartigen. Rond de 70% acht de adviesraden in het sociale domein en ouderen- en patiëntenorganisaties (heel) doeltreffend om de publieke opinie te leren kennen. Zo'n 14% van de CDA-raadsleden heeft meerdere keren per maand contact met ouderen- en patiëntenorganisaties, en 10,1% met de desbetreffende adviesraden. Dat lijkt misschien weinig, maar lang niet alle CDA-raadsleden dragen natuurlijk het woordvoederschap ten aanzien van werk, zorg en welzijn. Daarnaast onderhouden 5,7% meerdere keren per maand contacten met zorgverleners (zoals huisartsen en wijkverpleegkundigen) en 8,3% met dezelfde regelmaat met welzijnswerkers (zoals sociale wijkteams). Dergelijke contacten kunnen juist extra informatie opleveren over kwetsbare groepen, die vaak niet stemmen, die vaak niet participeren en die vaak geen partijlid zijn.¹¹ Het tekent in ieder geval andermaal de zorgzame kant van CDA-raadsleden.

CONCLUSIE

Lokale vertegenwoordigers van het CDA willen zich eerst en vooral inzetten voor de hele lokale gemeenschap. Dat gold in 2007, en dat blijkt tien jaar opnieuw het geval.¹² Dat zal in goede aarde vallen bij kiezers. Die zullen het echter minder waarderen dat veel CDA-raadsleden groot belang hechten aan het uitvoeren van het partijprogramma. Kiezers wensen veeleer dat CDA-raadsleden met het oog op het algemeen belang opereren. Daarbij hechten ze sterk aan deskundigheid.¹³ Daarvoor zouden de CDA-vertegenwoordigers de banden verder kunnen aanhalen met mensen en organisaties die actief zijn in de samenleving, niet het minst in het sociale domein. Gemeenteraden hebben immers nogal moeite om de recente decentralisaties goed te volgen. Via contacten met maatschappelijke spelers kunnen raadsleden informatie verkrijgen die hen helpt om voor de gehele gemeenschap de juiste besluiten te nemen. Bovendien kunnen ze op grond van eigen informatiebronnen het college van burgemeester en wethouders beter controleren op de uitvoering van het gemeentelijke beleid.¹⁴ Door zo

samen te werken met maatschappelijke spelers kunnen de CDA-raadsleden hun zorgzame vertegenwoordigingswerk verder invulling geven. Die boodschap klinkt haast vanouds vertrouwd christendemocratisch: samenwerken tussen politiek en maatschappelijk middenveld. Dat middenveld is nu echter veel meer versnipperd. CDA-raadsleden zouden daarom behalve voor de officiële en geïnstitutionaliseerde belangenbehartigers juist ook oog moeten houden voor informele, zelfbenoemde vertegenwoordigers, bijvoorbeeld van wijken, patiëntengroepen, huurdersverenigingen of kerken, die weten wat er speelt onder kwetsbare groepen.

Noten

- 1 Josje den Ridder en Paul Dekker, 'Politieke participatie', in: Tom van der Meer en Henk van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2016, pp. 30-38, aldaar p. 35.
- 2 Tom van der Meer, 'Legitimiteit en politieke steun', in: Van der Meer en Van der Kolk 2016, pp. 12-22, aldaar p. 20.
- 3 Den Ridder en Dekker 2016, p. 35.
- 4 Paul Dekker en Josje den Ridder, 'Meer eigen verantwoordelijkheid?', *Burgersperspectieven 2011/3*, pp. 21-38.
- 5 Bas Denters, 'A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers', *Bestuurswetenschappen* 66 (2012), nr. 3, pp. 14-34.
- 6 Henk van der Kolk, 'Politieke opvattingen', in: Van der Meer en Van der Kolk 2016, pp. 46-51, aldaar p. 51.
- 7 Denters 2012.
- 8 Denters 2012.
- 9 Denters 2012.
- 10 Bas Denters, Merel de Groot en Pieter-Jan Klok, "'Staan voor" en "gaan voor" ... Vertegenwoordiging in de lokale democratie', in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, 2011, pp. 369-383, aldaar p. 378.
- 11 Hester van de Bovenkamp en Hans Vollaard, 'De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten', *Bestuurswetenschappen* 71 (2017), nr. 1, pp. 5-22.
- 12 Denters et al. 2011.
- 13 Denters 2012.
- 14 Van de Bovenkamp en Vollaard 2017.