Zijn gemeente-ambtenaren betere vertegenwoordigers van inwoners dan raadsleden?

Hans Vollaard en Julia Waterval

Volgens artikel 7 van de Gemeentewet heeft de gemeenteraad als opdracht om de hele bevolking te vertegenwoordigen. Dat is nog niet zo eenvoudig. Raadsleden hoeven echter hun vertegenwoordigende werk niet alleen te doen. We laten zien dat ambtenaren dat ook kunnen doen – soms zelfs beter dan raadsleden. De raad blijft echter van belang als openbaar en dus controleerbaar platform om besluiten te nemen namens de hele bevolking. Daarbij is ook een belangrijke rol weggelegd voor de ambtenaren van de raad, de griffie.

NA DE VERKIEZINGEN NOG ACHTERHALEN WAT INWONERS WILLEN

Op 18 maart 2026 hebben inwoners uit hun midden mede-inwoners gekozen als lid van de gemeenteraad. De leden van de raad moeten gezamenlijk de hele bevolking vertegenwoordigen. Maar hoe dan? De verkiezingsuitslag geeft immers maar beperkt weer wat de inwoners in hun gemeente willen. Pak 'm beet de helft heeft maar gestemd. Niet-stemmers komen meer voor onder jongeren, praktisch opgeleiden en mensen met een migratieachtergrond, die niet per se dezelfde belangen hebben als ouderen, theoretisch opgeleiden en mensen zonder migratieachtergrond.[1] Denk maar aan onderwerpen als arbeidsre-integratie, armoede en discriminatie. Bovendien hebben niet-stemmers gemiddeld genomen andere standpunten over heikele punten als windmolens, asielzoekers en cameratoezicht.[2] Een gemeenteraad moet dus na de verkiezingen nog stevig aan de bak om te achterhalen wat niet-stemmers willen. Op hun beurt hebben stemmers ook geen duidelijke lokale politieke boodschap meegegeven aan de raad. Een deel van de stemmers zegt zich namelijk geheel of deels te laten leiden door nationale politieke overwegingen bij gemeenteraadsverkiezingen. Ook is de kennis over specifieke lokale kwesties onder stemmers beperkt.[3] Dus de gemeenteraad moet na de verkiezingen nog te weten komen wat (alle) inwoners willen.

1 H. Vollaard et al. (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Zie De lokale niet-stemmer | Kennisbank Openbaar Bestuur.
2 H. Vollaard, G. Jansen et al. (2023). *Democratie in de gemeente: Het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022*. Zie Democratie in de gemeente | Kennisbank Openbaar Bestuur.
3 Ibid.

WETEN RAADSLEDEN EN INWONERS ELKAAR WEL TE VINDEN?

Een manier om te achterhalen wat inwoners precies willen, is directe burgerparticipatie, zoals inwoners die e-mails sturen, inspraakavonden bezoeken of aan burgerberaden meedoen. Het probleem is echter dat maar een beperkt en selectief deel van de bevolking aan burgerparticipatie doet.[4] Daardoor kunnen bepaalde belangen en wensen van een (groot) deel van de bevolking onevenredig weinig aandacht krijgen. Het komt dus ook aan op het vertegenwoordigende werk van raadsleden.

Nu komt de demografische achtergrond van raadsleden lang niet altijd overeen met die van de inwoners. Ze zijn gemiddeld genomen vaker man, wit, van oudere leeftijd en theoretisch opgeleid. Daardoor kan het voor hen lastiger zijn om zich in te leven in wat het betekent om arm te zijn, discriminatie te ervaren, te ondernemen, in de schulden te zitten, en ga zo maar door. Natuurlijk zijn er gedeelde belangen zoals schone lucht of natuurbescherming. Dan nog kan er echter verschil in prioriteit bestaan: is het bijvoorbeeld belangrijker om met ontbijt naar school te gaan of klimaatverandering tegen te gaan? Onder de noemer van diplomademocratie is er al langer zorg dat volksvertegenwoordigers beter begrijpen wat er leeft en speelt onder theoretisch opgeleiden dan onder praktisch opgeleiden.[5]

Van belang is dus voor raadsleden om zich goed in te leven in inwoners van allerlei pluimage. Daarvoor is wederzijds contact tussen raadsleden en inwoners van belang – zeker bij gebrek aan politieke verslaglegging op lokaal niveau is dat nodig om te weten wat er speelt. Het is lastig om dat contact tot stand te brengen, omdat een fors deel van de inwoners raadsleden niet kent en niet weet wat hun functie is.[6] Die zullen dus niet snel bij raadsleden aan de bel trekken. Veel inwoners verwachten dat raadsleden opkomen voor de belangen van een bepaalde wijk of groep, zichtbaar zijn, luisteren naar inwoners, weten wat er leeft, eerlijk zijn en/of hun beloftes nakomen. Uit veldwerk in stad en land komt naar voren dat lang niet alle inwoners er vertrouwen in hebben, dat raadsleden dat ook zullen doen. Dat vergt dus een intensieve investering van raadsleden in de relatie met inwoners om dat vertrouwen te winnen.

4 Ibid.
5 M. Bovens & A. Wille (2026). *Diplomademocratie: Opleiding als scheidslijn*. Prometheus.
6 H. Vollaard et al (te verschijnen). How should local councillors fulfil their representative role? A qualitative exploration of citizens' and councillors' expectations. *Politics of the Low Countries*.

Ondertussen is het voor raadsleden niet eenvoudig om tijd vrij te maken om zichtbaar actief te zijn onder inwoners, en ook terug te koppelen wat ze met de inbreng van inwoners hebben gedaan. Ze vervullen naast hun ambt nog allerlei andere activiteiten. Bovendien laat menig raadslid zich opslokken door de P&C-cyclus en de stukkenstroom in het gemeentehuis. Nu kunnen raadsleden zeker opkomen voor inwoners door via de begroting, besluitvorming over voorstellen en verantwoording hun belangen en wensen te laten doorklinken. Dat vertegenwoordigende werk zal echter minder aansluiten bij de inwoners die vooral hechten aan zichtbare raadsleden.

VERSCHILLENDE OPVATTINGEN OVER VERTEGENWOORDIGING

Daarmee komen we op het punt dat er ook verschillende, en deels botsende verwachtingen van het vertegenwoordigende werk door raadsleden bestaan. Waar het ene raadslid bijvoorbeeld vooral belang hecht aan het samen zoeken naar het algemeen belang, is het andere raadslid meer gericht op het uitvoeren van een partijprogramma.[7] Ook over ombudspolitiek verschillen raadsleden van mening. Waar het ene raadslid dat een goede manier vindt om zorgen en problemen van individuele inwoners aan te pakken, wijzen anderen dat af als cliëntelisme.[8] In het Lokaal Kiezersonderzoek van 2026 is voor het eerst ook aan inwoners gevraagd wat zij van ombudspolitiek vinden, naast andere vormen van vertegenwoordiging. Uit eerder onderzoek weten we al wel dat ook inwoners uiteenlopende opvattingen over vertegenwoordiging door raadsleden hebben.[9] Inwoners en raadsleden zullen dus verschillend denken over de vraag hoe de raad de bevolking zou moeten vertegenwoordigen: moet dat in de vorm van een afspiegeling van demografische kenmerken of juist van standpunten, opkomen voor het algemeen belang of deelbelangen? Dat maakt het ook niet eenvoudig om als raad in zijn geheel naar tevredenheid van alle inwoners de bevolking te vertegenwoordigen.

7 H. Vollaard, L. de Blok & B. Vis (2025). In hoeverre vertegenwoordigen raadsleden van lokale partijen inwoners anders en beter dan raadsleden van landelijke partijen? *Bestuurswetenschappen*, 79(2), 21-37.
8 Vollaard et al. (te verschijnen).
9 Vollaard et al. (2025); Vollaard et al. (te verschijnen).

VERKIEZINGEN ZIJN GOED; MAAR GELUKKIG ZIJN ER OOK NIET-VERKOZEN VERTEGENWOORDIGERS

Dat vertegenwoordiging lastig is, is nog geen argument om het geloof in verkiezingen in onze representatieve democratie te verliezen. Verkiezingen bieden immers wel de gelegenheid om als inwoners aan de alarmbel te trekken als het in hun ogen anders moet, of dat nu gaat om de komst van een asielzoekerscentrum of een windmolenpark. Bovendien hoeven raadsleden het vertegenwoordigende werk niet alleen te doen. We weten immers allang dat belangengroepen, media en opiniepeilingen in beeld kunnen brengen wat de behoeften en belangen zijn van inwoners.[10] Ook kunnen allerlei individuen en organisaties zich opwerpen als vertegenwoordiger.[11] We hebben daar in de lokale praktijk in Nederland ook voorbeelden van gezien. Inwoners zien bijvoorbeeld huisartsen en kerken in hun gemeenten opkomen voor mensen zoals zij.[12] Uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 kwam naar voren dat inwoners ook een gemeenteambtenaar zien als iemand die voor hen opkomt.[13] En ambtenaren kregen daar met een 6,5 in ieder geval meer waardering voor dan raadsleden (5,4). Dus op dit punt blijken ambtenaren in ieder geval betere vertegenwoordigers dan raadsleden.

AMBTENAREN ALS VERTEGENWOORDIGERS: DAT HOORT TOCH JUIST NIET?

Het is wel opvallend dat ambtenaren als vertegenwoordigers worden gezien. Want volgens de klassieke rolopvatting van ambtenaren zouden zij juist niet aan vertegenwoordiging moeten doen.[14] Het is aan verkozen politici om voor belangen en waarden van bepaalde inwoners op te komen. Politici hebben het mandaat om partijdig te zijn – en moeten daarover ook weer verantwoording afleggen aan de kiezers. Ambtenaren zouden volgens de klassieke opvatting juist

10 P. Essaison & H.M. Narud (2013). Between elections democracy: *The representative relationship after Election Day*. ECPR Press.
11 M. Saward (2010). *The Representative Claim*. Oxford University Press.; Montanaro, L. (2012). The Democratic Legitimacy of Self-Appointed Representatives. *The Journal of Politics*, 74(4), 1094-1107.
12 B. Denters, H. Vollaard & H. van de Bovenkamp (2020). Innovating local representative democracy: How citizens evaluate new roles of elected and non-elected representatives. *Public Sector Innovation Journal*, 3, 1-21.
13 Ibid.
14 P. Overeem (2021). Public administration and politics: The art of separation. In Th. A. Bryer (red.). *Handbook of theories of public administration and management* (pp. 7-18). Edward Elgar Publishing.

onpartijdig moeten zijn. Ze moeten het algemeen belang dienen met hun expertise. Waar in principe iedereen volksvertegenwoordiger moet kunnen worden, is een functie van ambtenaar juist exclusief. Daarvoor zijn juist bepaalde kwalificaties, expertise en vaardigheden nodig. En als onverkozen functionarissen is het niet aan hen om (ook) voor belangen en waarden van bepaalde inwoners op te komen.

REPRESENTATIVE BUREAUCRACY

Op die klassieke opvatting is onder de noemer van *representative bureaucracy* kritiek gekomen.[15] Ambtenaren hebben vaak een zekere beleidsvrijheid om keuzes te maken. Het zou daarom goed zijn, aldus de kritiek, dat ambtelijke organisaties een afspiegeling zijn van de bevolking, bijvoorbeeld naar klasse, opleiding, geslacht en etnische achtergrond. En vooral in grote en heringedeelde gemeenten kan daar nog een afspiegeling van de dorpen en wijken aan worden toegevoegd. De achterliggende verwachting is dat belangen en wensen van bepaalde bevolkingsgroepen vergeten worden als andere bevolkingsgroepen de ambtelijke organisaties domineren. Als een ambtenaar diens achtergrond met een bepaald deel van de bevolking deelt, zou die ook beter weten wat dat deel van de bevolking nodig heeft, zo is de gedachte. Daardoor kan zo'n ambtenaar zich ook beter daarvoor inzetten.[16]

Een ambtenaar hoeft echter niet de achtergrond met bepaalde inwoners te delen, om toch op te komen voor de belangen en wensen van bepaalde inwoners. Dat kan ook afhangen van de functie: een wijkambtenaar kan immers goed weten wat er leeft in een bepaalde wijk; een directeur van een sociale werkplaats kan goed weten wat er nodig is voor mensen met een arbeidsbeperking; een milieuambtenaar kan goed weten wat nodig is voor een gezonde leefomgeving van inwoners; en ga zo maar verder.

Het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 liet bovendien zien dat inwoners meer contact hebben gelegd met ambtenaren dan met raadsleden (9 tegen 7 procent).[17] Dat is niet verwonderlijk, omdat er nu eenmaal veel meer ambtenaren dan raadsleden

15 Zie bijv. D. Kingsley (1944). *Representative bureaucracy.* Antioch Press; F.C. Mosher (1968). *Democracy and the Public Servic*e. Oxford University Press.
16 Zie bijv. B. Kennedy (2014). Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature. *Administration & Society*, 46(4), 395-421.
17 Vollaard, H. (2023). *Democratie in de gemeente.*

zijn. Zouden ambtenaren daarom niet een verrijkende aanvulling op het vertegenwoordigende werk van raadsleden kunnen leveren? Zou het niet goed zijn als er meer waardering zou komen voor ambtenaren die opkomen voor de belangen en wensen van bepaalde inwoners?

De tegenwerping zal zijn dat ambtenaren daarmee het ideaal van onpartijdigheid opgeven. De vraag is of dat zo is. Zeker bij een beperkte opkomst en een scheve samenstelling van de gemeenteraad kunnen zij juist belangen en wensen van inwoners in beeld brengen die anders ondergesneeuwd zouden raken. Op die manier dienen ze juist het onpartijdig handelen van het gemeentebestuur, doordat dat alle bevolkingsgroepen evenredig naar behoeften en wensen bedient.[15]

DE RAAD: HET OPENBARE PLATFORM VOOR ONPARTIJDIGE BESLUITVORMING

Het kan zijn dat ambtenaren toch partijdig handelen als ze onevenredig veel de belangen van bepaalde inwoners behartigen. Dat kan niet alleen komen door individuele ambtenaren. Het is in een ambtelijke organisatie niet makkelijk te overzien of een bepaalde groep inwoners te veel of te weinig aandacht krijgt, omdat er allemaal aparte beleidskokers bestaan die zich slechts op bepaalde aspecten van de samenleving richten. Daarnaast kan partijdig handelen ontstaan door de manier waarop het gemeentebestuur gegevens verzamelt. Want als er over een bepaalde groep inwoners wel cijfers beschikbaar zijn, krijgt die groep al snel meer aandacht van ambtenaren, dan groepen inwoners waarover geen gegevens zijn. Ook kan het zijn dat ambtenaren zich meer op bepaalde groepen richten omdat dat de verantwoordelijkheid is van hun ambtelijke afdeling, bijvoorbeeld als het gaat om huisvesting van bepaalde urgente groepen.

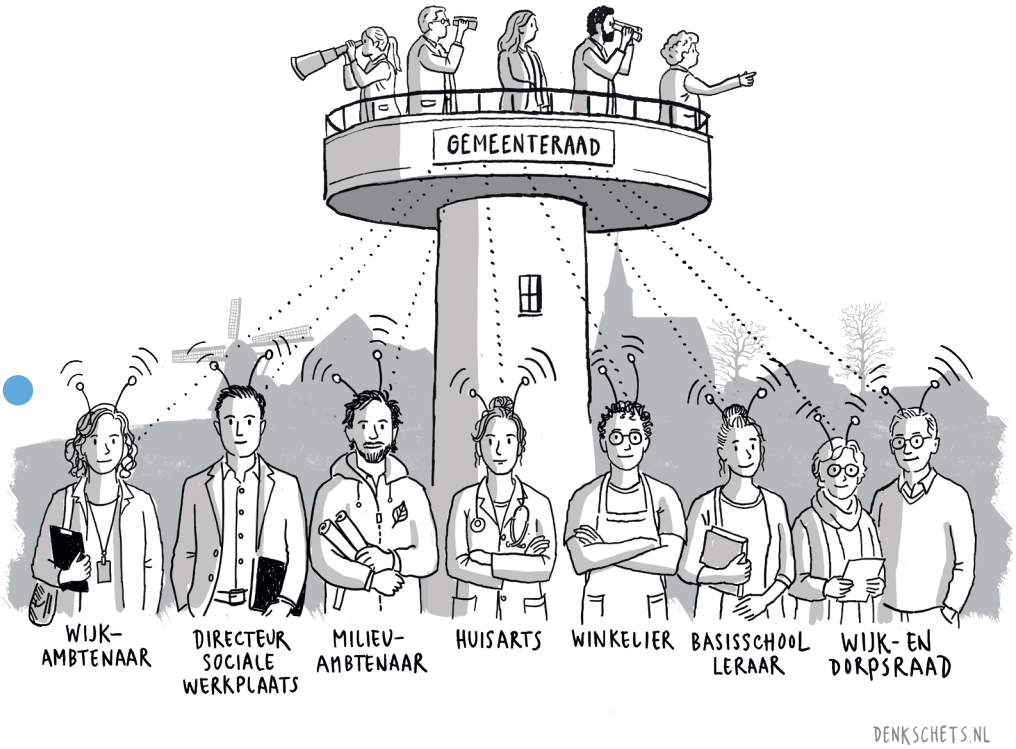
Om eventuele onevenredigheid aan te pakken, is er een orgaan nodig waarin wordt gecheckt of de belangen en wensen van de verschillende groepen inwoners wel in kaart zijn gebracht. Een orgaan waarin die wensen en belangen tegen elkaar worden afgewogen. En een orgaan dat dat in het openbaar doet, zodat het controleerbaar is wat daar gebeurt. En daarmee komt de gemeenteraad

15 Vgl. H. Lim (2006). Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. *Public Administration Review,* 66(2), 193-204.

weer in beeld. Dat is namelijk het openbare orgaan, en bij gebrek aan politieke verslaglegging in de lokale media vaak ook het enige openbare orgaan, waar de door ambtenaren geschreven nota's en voorstellen kunnen worden doorgelicht: komen daar wel alle betrokken belangen en wensen evenredig in beeld? Is de besluitvorming niet partijdig? Daarbij kan de raad zich laten informeren door allerlei niet-verkozen vertegenwoordigers, zoals huisartsen, winkeliers, basisschoolleraren en wijk- en dorpsraden, die goed weten wat er leeft, juist ook in de buurten waar de opkomst bij verkiezingen lager is geweest. Zo kan de gemeenteraad in het openbaar belangen en waarden in beeld brengen, en die tegen elkaar afwegen.

Zoals gezegd vormen raadsleden echter een selectieve uitname van de bevolking en hebben ze niet altijd even veel tijd voor contact met inwoners. Ze kunnen daardoor net zo goed als ambtenaren bepaalde wensen en belangen uit het oog verliezen. Gelukkig zijn er nog andere ambtenaren, de griffiemedewerkers van de gemeenteraad, die de raad kunnen ondersteunen de hele bevolking te vertegenwoordigen. Zij kunnen bijvoorbeeld een stakeholderanalyse uitvoeren bij een raadsvoorstel of een beleidsevaluatie om aan de raad te laten zien van welke belanghebbenden de wensen zijn meegewogen – en ook van welke belanghebbenden minder of niet. Ze kunnen daarbij ook laten zien wie de wensen van die belanghebbenden goed kent, of dat nu gaat om gemeenteambtenaren, huisartsen, mbo-leraren, agenten, verloskundigen, wijkverpleegkundigen, wijkraadsleden, journalisten of analisten van expertbureaus. Net zoals in de Tweede Kamer kunnen die dan worden uitgenodigd voor een hoorzitting waarin de belangen van de *hele* bevolking in beeld kunnen worden gebracht. Dat vergt overigens wel een stevige investering in de griffie: zij moeten dus het beleidsveld goed kennen om dergelijke stakeholdersanalyses uit te voeren.

AFRONDING

De gemeenteraad moet de hele bevolking vertegenwoordigen. Dat is echter niet even gemakkelijk voor raadsleden door de lage en ongelijke opkomst, hun beperkte tijd en selectieve achtergrond. Ze kunnen echter ook gebruikmaken van niet-verkozen vertegenwoordigers zoals gemeenteambtenaren. Die kunnen in beeld brengen wat er speelt onder inwoners die raadsleden minder goed kennen. Griffiemedewerkers, de ambtenaren van de raad, kunnen laten zien of de wensen van belanghebbenden bij raadsvoorstellen en beleidsevaluaties in beeld zijn, en de raad laten zien wie anders de wensen van alle belanghebbenden kan belichten. De raad kan dan in het openbaar, en dus controleerbaar, de belangen

van de hele bevolking meewegen. De slotsom is dus dat er meer aandacht nodig is voor het vertegenwoordigende werk van gemeenteambtenaren om de raad de hele bevolking te laten vertegenwoordigen.