

LOKAAL

## Rolperceptie en rolgedrag van raadsleden in de lokale democratie\*

Rik Reussing

*Onder redactie van prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers (Universiteit Twente/BMC)*

*Deze bijdrage geeft een overzicht van de resultaten van recent onderzoek naar de rolperceptie en het rolgedrag van raadsleden. Het onderzoek is de MAELG-survey (Municipal Assemblies in European Local Governance) in 2007 en 2008 in vijftien Europese landen en Israël. Aan dit onderzoek heeft Local Government Studies een themanummer gewijd. Drie artikelen uit dit themanummer worden uitgebreid besproken. Deze artikelen kijken naar de rolperceptie en het rolgedrag van raadsleden vanuit het perspectief van de spanning tussen de representatieve en de participatieve democratie, de relatie tussen de participatieve democratie (die ook wel burgerdemocratie wordt genoemd) en de responsiviteit van raadsleden en de invloed van informele instituties op de representatiestijl van gemeenteraden. Een artikel in Acta Politica kijkt specifiek naar de situatie in België. Interessant is dat de auteurs daarbij niet de klassieke typologie van stijlen van vertegenwoordiging ('trustee' en 'delegate') toepassen, maar een alternatieve typologie (met delegatie, responsiviteit, autorisatie en verantwoording als stijlen van representatie) ontwikkeld door de Nederlandse politicologen Andeweg en Thomassen.*

### 1 Inleiding

*Local Government Studies* (2013/5) kwam vorig jaar met een interessant themanummer over de rolperceptie en het rolgedrag van raadsleden. Om meerdere redenen is het nummer zeer interessant. In de eerste plaats door het onderwerp: de rolperceptie en het rolgedrag worden bestudeerd in de veranderende context van de lokale democratie. Die veranderingen raken ook Nederland en Vlaanderen. Naar het onderwerp is verder relatief weinig onderzoek verricht in vergelijking met de burgemeesters en wethouders (Heinelt, 2013a). De klassieke studie van Eulau en Prewitt (1973) is nooit gerepliceerd. In de tweede plaats is het interessant omdat alle artikelen gebruikmaken van gegevens uit hetzelfde onderzoek; de MAELG-survey, gehouden in 2007 en 2008 onder 12.000 raadsleden in

\* Dit artikel is een bewerking van een bijdrage die oorspronkelijk is bedoeld voor de nieuwe rubriek 'Lokaal internationaal'. Uiteindelijk is gekozen voor een andere formule (zie elders in dit nummer) voor deze rubriek.

vijftien Europese landen (waaronder Nederland en België) en Israël.<sup>1</sup> We kunnen op die manier de situatie in Nederland en België vergelijken met de situatie in andere landen. In de derde plaats is de theoretische invalshoek interessant. De democratieopvatting van raadsleden staat namelijk centraal in het themanummer. Het vormt de verbindende schakel tussen de institutionele structuren (formeel en informeel) en de persoonskenmerken van raadsleden en de rolperceptie en het rolgedrag van raadsleden.

## 2 Representatieve versus participatieve democratie

Redacteur van het themanummer *Hubert Heinelt* (Technische Universiteit Darmstadt) neemt, behalve de inleiding, ook de eerste bijdrage van het themanummer voor zijn rekening. Heinelt (2013b: 640-643) onderscheidt twee democratieopvattingen: de *representatieve* democratie en de *participatieve* democratie. Het model van de representatieve (of liberale) democratie legt de nadruk op het recht van individuele burgers in algemene verkiezingen te participeren, zo (op geaggregeerd niveau) richtlijnen voor het beleid van volksvertegenwoordigers vast te stellen, die daarover weer verantwoording schuldig zijn aan de individuele burgers. Daar staat het model van de participatieve democratie tegenover, waarbij actieve burgers zelf (en niet in hun naam de volksvertegenwoordigers) de meest fundamentele beleidsbeslissingen nemen. In de praktijk kunnen beide democratiemodellen elkaar overigens goed aanvullen. In de survey zijn aan raadsleden uitspraken voorgelegd om te onderzoeken of ze een representatieve of een (bredere) participatieve democratieopvatting hebben. Via factoranalyse toont Heinelt aan dat beide democratieopvattingen onafhankelijk naast elkaar bestaan: ze verschillen dus niet alleen in theorie van elkaar, maar ook in de hoofden van gemeenteraadsleden. Verder blijkt uit het onderzoek dat het algemene patroon in de democratieopvattingen van raadsleden niet veel per land verschilt. De institutionele verschillen tussen landen (zoals de bevoegdheden van de raad en haar relatie met de burgemeester) lijken dus geen invloed te hebben op het voorkomen van een bepaalde opvatting over democratie bij raadsleden in de onderzochte landen.

Om te controleren of verschillende *lokale bestuursstructuren* echt geen invloed hebben op de democratieopvattingen van raadsleden maakt Heinelt (2013b: 645-649) in zijn artikel gebruik van de typologie waarmee Mouritzen en Svava (2002) de horizontale machtsrelaties tussen de raad, de burgemeester en de topambtenaren beschrijven. Ze komen tot vier typen:

- a De '*committee-leader*'-vorm is te vinden in Zweden en sommige gemeenten in Engeland. Daarin spelen gekozen politici (al dat niet met de titel burgemeester) een belangrijke rol als politiek leider, maar zijn de uitvoerende functies verder voor het grootste deel in handen van een collegiaal bestuurslichaam (burgemeester en wethouders).

1 De afkorting MAELG staat voor Municipal Assemblies in European Local Governance. Data zijn verzameld in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners die zijn geselecteerd via een gestratificeerde steekproef.

- b De *'collective'*-vorm is te vinden in Nederland, België, Zwitserland, de deelstaat Hessen (Duitsland), Tsjechië en sommige gemeenten in Engeland. In dit type is het collegiale bestuurslichaam (de wethouders en de burgemeester) verantwoordelijk voor alle uitvoerende functies en is een sterke band tussen wethouders en raadsleden van dezelfde politieke partij.
- c De *'strong mayor'*-vorm is te vinden in de overige landen uit de steekproef met uitzondering van Noorwegen. De gekozen burgemeester controleert de meerderheid van de raad en heeft de juridische bevoegdheid en de feitelijke macht voor alle uitvoerende functies.
- d De *'council-manager'*-vorm is in de steekproef alleen vertegenwoordigd door Noorwegen. De uitvoerende functies zijn in deze vorm in handen van een topambtenaar (*'city manager'*), die wordt benoemd door de gemeenteraad die alleen over het beleid in algemene zin gaat.

De resultaten geven geen grote (maar soms wel verrassende) verschillen te zien tussen de vier vormen. Raadsleden in lokale stelsels met een *'committee-leader'*-vorm hebben wel minder affiniteit met de participatieve democratieopvatting dan het gemiddelde raadslid, maar hebben geen sterke voorkeur voor de representatieve democratie. Dit is verrassend omdat de gekozen volksvertegenwoordigers in deze vorm ruime mogelijkheden hebben om in de geest van deze democratieopvatting te handelen. Ook raadsleden in lokale stelsels met een *'collective'*-vorm hebben (zij het in geringere mate) minder affiniteit met de participatieve democratieopvatting dan het gemiddelde raadslid. Omdat de gekozen volksvertegenwoordigers ook in deze vorm (Nederland en België zijn hiervan voorbeelden) ruime mogelijkheden hebben om in de geest van de representatieve democratieopvatting te handelen, is het des te verrassender dat ze een nog minder positief oordeel hebben over deze democratieopvatting. Bij de beide andere vormen zijn er slechts kleine verschillen in het oordeel over de beide democratieopvattingen. Omdat juist deze twee vormen (*'strong mayor'* en *'council manager'*) institutioneel het meest van elkaar verschillen, concludeert Heinelt dat er geen duidelijke invloed is van lokale bestuursstructuren op de opvattingen van raadsleden over democratie. Hoewel de verschillen tussen *'collective'* en *'committee-leader'* wel statistisch significant zijn, kunnen ze volgens Heinelt nauwelijks worden verklaard door institutionele verschillen tussen beide vormen.

Als institutionele structuren voor de participatieve democratieopvatting geen verschil maken, doen *persoonsskenmerken* van raadsleden dat dan wel? Heinelt (2013b: 649-651) kijkt naar leeftijdsgroep, geslacht, politieke oriëntatie en partijlidmaatschap. Leeftijd maakt zeker verschil. De grootste steun voor de representatieve democratie is te vinden bij de oudste groep van 60-plussers, de minste steun bij de jongste groep tussen 18 en 29 jaar. Ook geslacht heeft effect: vrouwen hebben een iets grotere voorkeur voor participatieve, mannen een iets grotere voorkeur voor representatieve democratie. Omdat de verschillen het grootst zijn voor de groep jonge vrouwen (tussen 18 en 49 jaar) trekt Heinelt de conclusie dat de sociale en politieke veranderingen van de late jaren '60 in de richting van postmaterialistische waarden (de *'silent revolution'* in de terminologie

van Inglehart) op die groep de meeste impact heeft gehad. Ook hun politieke oriëntatie heeft impact: naarmate de raadsleden zich meer rechts plaatsen op de links-rechtsschaal, steunen ze vaker representatieve en minder vaak participatieve democratie.

Wat is de invloed van democratieopvattingen op *rolpercepties* en *rolgedrag* van raadsleden? Heinelt (2013b: 651-655) onderscheidt twee rolpercepties: een naar buiten gerichte oriëntatie ('outward looking') en een naar binnen gerichte oriëntatie ('inward looking'). Er blijkt een significant verband te zijn tussen een brede (participatieve) democratieopvatting en een naar buiten gerichte oriëntatie. Dit is consistent met het idee dat aanhangers van een brede democratieopvatting meer nadruk op interactie met de lokale samenleving leggen. Ook bij het rolgedrag van de raadsleden kan een onderscheid worden gemaakt tussen naar binnen (het stadhuis) gericht en naar buiten (lokale samenleving) gericht gedrag. Bij het rolgedrag zien we sterkere relaties met de corresponderende democratieopvatting dan bij de roloriëntaties.

### 3 Participatieve democratie (burgerdemocratie) en de responsiviteit van raadsleden

De Nederlandse bijdrage aan het themanummer is van de hand van *Bas Denters* en *Pieter-Jan Klok* (Universiteit Twente). Evenals Vetter (2009) maken zij onderscheid tussen twee typen lokale democratische systemen: het '*local party*' democratische systeem en het '*local citizen*' democratische systeem. In de Bondsrepubliek Duitsland constateert Vetter een overgang van '*local party*' (geen direct gekozen burgemeester, geen bindend referendum, een kiessysteem dat de positie van partijen versterkt en zwakke lokale groeperingen) naar '*local citizen*' (wel een direct gekozen burgemeester, een bindend referendum, een kiessysteem dat de positie van partijen verzwakt en sterke lokale groeperingen). Dit onderscheid kan ook worden gebruikt in de lokale bestuursstructuur in andere landen, en de veranderingen, te karakteriseren (Kersting & Vetter, 2003). Het onderscheid is nauw verwant aan dat tussen representatieve democratie ('*local party*') en participatieve democratie ('*local citizen*').

De centrale vraag van Denters en Klok (2013: 662-664) is of de institutionele verschillen in de lokale structuur (de mate waarin een structuur 'party-democratic' of 'citizen-democratic' is) invloed hebben op de kwaliteit van de democratie. De kwaliteit van de democratie meten zij aan de hand van de responsiviteit van raadsleden, zowel op het niveau van roloriëntatie als rolgedrag. Net als Pitkin (1967) hanteren ze een procedurele definitie van responsiviteit in termen van: a) het zich bewust zijn van de zorgen van burgers en de bereidheid om die in raadsdebatten naar voren te brengen; en b) de bereidheid om in publieke debatten politieke beslissingen van de raad toe te lichten en te verdedigen. De relatie tussen lokale instituties en responsiviteit is indirect en verloopt via een aantal stappen. De eerste stap is de politieke cultuur, de collectieve steun bij raadsleden voor participatieve democratie, de tweede stap is de steun bij individuele raadsleden voor parti-

cipatieve democratie. Die individuele steun is (conform het model van Heinelt) mede afhankelijk van persoonskenmerken van raadsleden.

Op basis van vier indicatoren hebben Denters en Klok (2013: 668-670) een index gemaakt voor de mate van burgerdemocratie.<sup>2</sup> Dan blijkt dat in vier landen in sterke mate sprake is van een partijdemocratie: Nederland, Oostenrijk, Noorwegen en Zweden. In vijf landen is in sterke mate sprake van een burgerdemocratie: Zwitserland (het heeft op dit gebied een lange traditie), Duitsland, Italië, Polen en Israël (deze vier landen hebben vrij recent hervormingen doorgevoerd). De overige landen nemen een tussenpositie in. Hoe hebben ze responsiviteit gemeten? Op het niveau van de roloriëntaties hebben ze uit de survey drie items genomen die gingen over het belang dat raadsleden hechten aan het representeren van verzoeken uit de lokale samenleving, het openbaar maken van debatten over lokale issues voorafgaand aan de besluitvorming en het toelichten van raadsbesluiten aan de burgers. Op het niveau van het rolgedrag hebben ze uit de survey drie items genomen over de frequentie van de contacten van raadsleden met vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties, met individuele burgers en vertegenwoordigers van private bedrijven. De collectieve (politieke cultuur) en individuele steun bij raadsleden voor participatieve democratie hebben ze gemeten via vier (normatieve) vragen uit de survey over de wenselijke directe invloed van burgers op de besluitvorming.

Bij de bespreking van de resultaten van hun onderzoek gaan Denters en Klok (2013: 670-671) eerst in op de beide *tussenstappen* in hun verklaringsmodel. Het is inderdaad het geval dat de collectieve steun van de raadsleden voor de participatieve opvatting over democratie groter is naarmate de lokale structuur meer kenmerken vertoont van een echte burgerdemocratie. De lokale structuur heeft niet (zoals de auteurs verwachtten) een directe invloed op de individuele steun van raadsleden voor de participatieve democratieopvatting, die verloopt via de politieke cultuur (de collectieve steun van mederaadsleden voor de participatieve democratieopvatting). Verder heeft van de persoonskenmerken alleen geslacht (dat zagen we ook al bij Heinelt) een substantieel effect: vrouwelijke raadsleden steunen vaker participatieve democratie dan hun mannelijke collega's. De effecten van de drie overige persoonskenmerken (partijmotivatie, opleiding en gemeentegrootte) zijn zo klein dat ze gemakkelijk kunnen worden weggelaten.

Wat is de invloed van de lokale structuur en van andere factoren op de *responsiviteit* van raadsleden? De lokale structuur en de politieke cultuur (de collectieve steun van raadsleden voor participatieve democratie) hebben geen direct effect op roloriëntatie, maar conform de verwachtingen zien we wel dat raadsleden die positiever tegenover participatieve democratie staan, ook een responsievere roloriëntatie hebben. Tegen de verwachtingen in blijkt dat de raadsleden met een hoge partijmotivatie (de behoefte hun partij te dienen) niet minder maar juist

2 De vier indicatoren zijn: een direct gekozen burgemeester, bindende referenda op initiatief van burgers; het percentage raadsleden gekozen via een persoonlijke stem en via een lokale lijst of als onafhankelijk kandidaat.

meer responsief zijn. Vrouwen hebben eveneens een responsievere roloriëntatie, hoger opgeleiden een iets lagere. Gemeentegrootte heeft geen effect. Er bestaat ook een significant positief effect van de roloriëntatie op het rolgedrag. In tegenstelling tot de verwachting heeft de lokale institutionele structuur wel direct invloed op de responsiviteit van het rolgedrag van raadsleden. Bovendien gaat het om een negatief effect dat sterker is dan het positieve indirecte effect dat via de responsiviteit van de roloriëntatie loopt. In lokale institutionele stelsels met meer burgerdemocratie onderhouden raadsleden dus minder contacten met burgers en diverse lokale groeperingen. De responsiviteit van het rolgedrag is ook sterker in grotere gemeenten (waar meer behoefte is aan contacten) dan in kleinere gemeenten (waar de mogelijkheden voor informeel contact groter zijn). Opvallend is verder dat vrouwen wel een responsievere roloriëntatie hebben, maar dat dit niet tot uitdrukking komt in hun rolgedrag: hun lokale contacten zijn minder frequent dan die van mannen (Denters & Klok, 2013: 671-674).

De conclusie van het artikel is dat er twijfels zijn over de positieve verwachtingen die bij hervormers en sommige wetenschappers leven dat meer 'burgerdemocratische' instituties (dus meer participatieve democratie) leiden tot een verbetering van de contacten tussen de kiezers en hun vertegenwoordigers. Hoe moeten we deze verrassende uitkomst interpreteren? Volgens Denters & Klok (2013: 675-676) is dit niet het gevolg van de motivatie van raadsleden, maar moeten we de verklaring ergens anders zoeken. Die verklaring begint niet bij de bereidheid bij raadsleden om burgers mogelijkheden tot contact te bieden, maar bij het animo van burgers om gebruik te maken van die mogelijkheden. Mogelijk vinden zij andere mogelijkheden om hun stem te laten horen en het gemeentebestuur te beïnvloeden directer en effectiever dan de contacten met raadsleden. Alleen verder onderzoek kan uitsluitsel geven over die alternatieve verklaring, de dataset van de MAEGL-survey is daarvoor niet toereikend. Omdat de effecten (zowel de positieve als de negatieve) tamelijk gering zijn, moeten we geen al te grote illusies hebben over de invloed van democratische hervormingen op de responsiviteit van raadsleden.

#### **4 De invloed van informele instituties op de representatiestijl van gemeenteraden**

Het artikel van *David Karlsson* (Universiteit van Gotenburg) is interessant, omdat het laat zien dat informele instituties op zijn minst evenveel invloed hebben op de representatiestijl van gemeenteraden als formele instituties. Het artikel concentreert zich daarbij op twee informele institutionele aspecten: a) de verdeling van de invloed tussen politieke actoren, en b) de interactiepatronen tussen raadsleden en andere lokale actoren. Bovendien geeft het artikel een aardig inzicht in de representatiestijl van Nederlandse en Belgische raden in vergelijking met andere landen. Representatiestijl is een bekend begrip uit de politicologie (Wahlke e.a., 1962) en geeft de aard van de relatie aan tussen kiezers en gekoze-

nen.<sup>3</sup> Het klassieke onderscheid (Eulau e.a., 1959) is tussen *trustee* (volksvertegenwoordigers zijn gemachtigden die stemmen op basis van hun eigen overtuiging) en *delegate* (volksvertegenwoordigers zijn lasthebbers die stemmen op basis van de mening van hun achterban). Als derde roloppvatting kiest Karlsson niet voor de *politico* (een restcategorie van volksvertegenwoordigers die zijn stemgedrag laat afhangen van het onderwerp), maar in navolging van Holmberg (1989) voor de *party soldier* (de partijsoldaat die stemt in overeenstemming met zijn politieke groepering).

Als indicator voor de afhankelijke variabele representatiestijl kiest Karlsson (2013: 685-688) voor het percentage partijsoldaten in een gemeenteraad. Het percentage verschilt sterk per land. Het hoogste percentage partijsoldaten (59%) is te vinden in Spanje en Griekenland, het laagste percentage (11%) in Polen. Omdat deze landen slechts met een beperkt aantal cases in de survey zijn vertegenwoordigd, moeten we deze cijfers met voorzichtigheid betrachten. Van de overige landen hebben Noorwegen, België, Zweden en Oostenrijk de hoogste gemiddelde scores. Italië, Tsjechië, Zwitserland en Frankrijk hebben significant lagere gemiddelde scores, terwijl Nederland en Engeland een tussenpositie innemen. In Duitsland (waar elke deelstaat zijn eigen lokale constitutionele structuur heeft) zien we de grootste variatie in scores, maar ook in landen als Oostenrijk, Zweden, België, Noorwegen en Nederland zijn de verschillen tussen gemeenteraden aanzienlijk. De laagste variatie is te vinden in Zwitserland en Italië. Het zou interessant zijn om nader te onderzoeken hoe deze variatie binnen een land (verschilt het bijvoorbeeld per politieke partij of per regio?) kan worden verklaard. In Nederland ligt het gemiddelde rond 30%, maar varieert het aantal partijsoldaten in een raad tussen 10% en 65%.

Om de invloed van informele instituties op de representatiestijl te kunnen onderzoeken, is het nodig de formele constitutionele regels als controlevariabelen te introduceren. Er zijn diverse typologieën om de *formele instituties* te beschrijven, maar daarvan verklaart de typologie van Mouritzen en Svava (2002, zie ook paragraaf 2) de variatie in het aantal partijsoldaten volgens Karlsson (2013: 688-690) het best. Het gemiddelde is 31%, de laagste percentages zien we in de 'collective'-(23%) en de 'strong mayor'-vorm (25%), de hoogste zien we in de 'committee-leader'-(48%) en 'council-manager'-vorm (52%). Nederland en België worden op grond van deze typologie beide tot de 'collective'-vorm gerekend. Het percentage partijsoldaten in beide landen is daarom opvallend hoog. In Nederland (30%) is het vrijwel gelijk aan het gemiddelde van 31%, in België ligt het percentage zelfs veel hoger (rond 50%).

Om de *informele instituties* te beschrijven kijkt Karlsson (2013: 690-695) naar de informele aspecten van de machtsverdeling op lokaal niveau en naar de interactie tussen lokale politieke actoren. In de MAELG-survey is de raadsleden specifiek

3 Een Nederlandstalige beschrijving van de historische ontwikkeling van en de theorievorming rond politieke representatie binnen democratische politieke stelsels is te vinden in Thomassen (1991: 165-186).

gevraagd de invloed van actoren aan te geven, onafhankelijk van de formele procedures. In de meeste gemeenten wordt de burgemeester gezien als de machtigste actor, maar er zijn ook genoeg gemeenten waar andere actoren als machtiger wordt gezien. Wat opvalt is dat in gemeenten met sterke burgemeesters de invloed van individuele raadsleden relatief gering is. In gemeenten met relatief zwakke burgemeesters is de invloed van individuele raadsleden groter, maar is ook de invloed van politieke partijen en van hun lokale partijorganisaties groter. Dat duidt volgens Karlsson op de aanwezigheid van een onderliggende dimensie elitisme-pluralisme. Voor deze dimensie heeft hij een index geconstrueerd waarin de waarde van de invloed van individuele raadsleden wordt afgetrokken van de gemiddelde waarde van de invloed van de vier topfiguren binnen een gemeente: de burgemeester, de voorzitter van de raad, het college en de partijleiders. De vier andere factoren (naast deze index) voor de informele machtsverdeling zijn de macht van de burgemeester, de macht van het college, van partijen en van topambtenaren. De interactie tussen lokale politieke actoren is gemeten via het aantal onderlinge contacten per jaar.

Interessant bij de informele machtsverdeling is te kijken hoe Nederland en België scoren op de elitisme-pluralisme index. Nederland hoort (met Zwitserland en Polen) tot de landen met de meest pluralistische gemeenten. Tot de landen met de meest elitistische gemeenten horen België, Zweden, Italië en Oostenrijk. Het verschil tussen de extremen is vrij groot, ook al is er vrij veel variatie binnen de landen. Opvallend bij het aantal contacten tussen het raadslid en diens partijgenoten is dat Nederland (na Spanje) het hoogst scoort en Zwitserland (na Polen) het laagst, ook al zien we daar een grote variatie, in de zin dat er ook in Nederland nogal wat gemeenten zijn die op dit punt lager scoren dan sommige Zwitserse gemeenten doen. Het resultaat van de door Karlsson (2013: 695-701) uitgevoerde analyses bevestigt de invloed van informele instituties op de representatiestijl (het percentage partijsoldaten). Vier van de vijf indicatoren (alleen de macht van de burgemeester niet) hadden een significant op representatiestijl (een groter percentage partijsoldaten) in de bivariate analyse, twee van de vijf (de macht van partijen en de elitisme-pluralisme-index) ook in de multivariate analyse. In de multivariate analyse valt ook het bivariate effect van gemeentegrootte (meer partijsoldaten in grotere gemeenten) weg.

Nu de vraag naar de invloed van informele instituties positief is beantwoord, rest nog de vraag naar de relatieve verklarende kracht van formele en informele instituties. Dan blijkt dat de formele instituties 28% van de variatie in de afhankelijke variabele representatiestijl verklaren en de informele instituties samen 34%. Informele instituties bieden dus een betere verklaring dan formele instituties, al is het verschil niet groot. Kijken we naar afzonderlijke indicatoren voor informele lokale instituties dan vallen twee dingen op. In de eerste plaats valt op dat de elitisme-pluralisme-index het meeste bijdraagt aan de verklaring van de representatiestijl. In gemeenten met een elitistische structuur (de meeste Belgische gemeenten) zijn dus relatief meer partijsoldaten dan in gemeenten met een pluralistische structuur (de meeste Nederlandse gemeenten). Dat geldt ook voor gemeenten

met een sterk college en veelvuldige contacten tussen partijgenoten. In de tweede plaats blijkt dat de bureaucratie (macht van topambtenaren) na de multivariate analyse, waarin is gecontroleerd op factoren als het formele lokale systeem en de omvang van de gemeente, juist een negatieve invloed op het percentage partijsol-daten in de raad heeft, terwijl het in de bivariate analyse daarop nog een positieve invloed had.

## 5 Politieke representatie in België en Vlaanderen

Het onderwerp van het themanummer komt ook terug in een artikel in *Acta Politi-ca* van de Vlaamse politicologen *Tom Verhelst*, *Herwig Reynaert*, *Kristof Steyvers* en *Filip De Rynck* (Universiteit Gent). Ook zij gebruiken de gegevens uit de MAELG-survey. Zij gaan in hun artikel in op de specifieke Belgische (en Vlaamse) lokale context. Interessant is dat ze daarbij niet de klassieke typologie van Eulau e.a. (1959) toepassen, maar een alternatieve typologie ontwikkeld door de Neder-landse politicologen Andeweg en Thomassen (2005).

Andeweg en Thomassen (2005: 510-514) ontwikkelden een nieuwe typologie op basis van twee dimensies: de controlemechanismen van kiezers ten opzichte van gekozenen (*ex ante* of *ex post*) en de richting van de interacties tussen kiezers en gekozenen (top-down of bottom-up). Zo komen ze tot vier verschillende manie-ren (stijlen) van politieke representatie:

a) *delegatie*: bottom-up en *ex ante*. Dit is het ideaaltype van representatie dat hoge eisen stelt aan de kiezers (exogene en stabiele voorkeuren) en de politieke agenda (voorspelbaarheid).

b) *responsiviteit*: bottom-up en *ex post*. Dit is de typisch Amerikaanse (dynamische) manier van representatie waarbij de kiezers exogene, maar geen stabiele voorkeuren hebben en de politieke agenda niet voorspelbaar hoeft te zijn. Dat vereist een geloofwaardig alternatief.

c) *autorisatie*: top-down en *ex ante*. Kiezers (met endogene voorkeuren, die ze ont-wikkelen in reactie op de politieke campagne) hebben de keus uit diverse politieke partijen met duidelijk herkenbare en uiteenlopende politieke programma's, die strijden om het kiezersmandaat.

d) *verantwoording*: top-down en *ex post*. Dit is een relatief nieuwe vorm van repre-sentatie, waarbij politici en politieke partijen proactief optreden als politiek ondernemer en achteraf verantwoording afleggen over de resultaten. Een geloof-waardig alternatief is de enige eis.

Verhelst e.a. (2014: 154-157) hebben eerst de rolopvatting en het rolgedrag van Belgische raadsleden beschreven aan de hand van deze typologie. Daarbij hebben ze steeds een neutrale tussencategorie onderscheiden waardoor ze uitkomen op een negental typen. Dan blijkt dat de grootste groep (22,9%) in het midden zit. Dat zijn de *allrounders* die alle vier manieren van representatie even belangrijk vinden. Een bijna even grote groep (22,5%) denkt overwegend bottom-up en zit halverwege delegatie en responsiviteit. Een derde groep (16,7%) hangt de ideaal-typische representatiestijl van delegatie aan. De zes overige typen scoren onder de

10%. Op het niveau van het rolgedrag scoren de allrounders nog hoger (23,5%). Verder valt op dat een groot aantal raadsleden hun rolopvatting niet in de praktijk brengt. Dat geldt vooral voor de raadsleden die halverwege delegatie en responsiviteit zitten (14,8%) of aanhanger zijn van delegatie (10,2%). In de praktijk handelen Belgische raadsleden namelijk vaker *ex post* en zitten ze vaker ergens halverwege responsiviteit en verantwoording (13,9%) of handelen ze in de representatiestijl van responsiviteit (10,65%). De auteurs concluderen dan ook dat Belgische raadsleden in de praktijk een meer elitistische en meer ondernemende bestuursstijl hebben.

Verhelst e.a. (2014: 157-166) doen ook een poging de politieke representatiestijlen op de beide dimensies (richting van de interacties en controlemechanismen) in het lokaal bestuur te verklaren aan de hand van vier groepen variabelen: het politieke profiel van raadsleden, hun contactprofiel, hun persoonlijke profiel en de institutionele context. Ook maken ze weer een onderscheid tussen rolopvatting en rolgedrag. Voor het verklaren van de *rolopvatting* doet het politieke profiel er niet of nauwelijks toe (raadsleden van landelijke lijsten hebben een grotere voorkeur voor *ex post*-controle), het contactprofiel (raadsleden met relatief veel contacten met individuele burgers en met hun partijgenoten denken meer bottom-up) en het persoonlijke profiel (als burgerplicht het motief is voor het raadslidmaatschap denken ze meer *ex ante*, als partijplicht het motief is meer top-down) doen er iets meer toe. Bij de institutionele context maakt het uit of raadsleden uit de regio Vlaanderen, Wallonië of Brussel komen. Vlamingen denken meer top-down en *ex ante* (de stijl van autorisatie), de Walen en de Brusselaars meer bottom-up en *ex post* (de stijl van de responsiviteit). Ook de factor gemeentegrootte heeft invloed. Raadsleden in grotere gemeenten hebben vaker de voorkeur voor *ex ante*-controle.

Bij het *rolgedrag* zien we een ander verklaringspatroon en minder significante verbanden dan bij de rolopvatting. Het politieke profiel van de raadsleden doet er niet toe, het contactprofiel (raadsleden met relatief veel contacten met maatschappelijke organisaties handelen meer bottom-up, de raadsleden met relatief veel contacten met individuele burgers handelen meer *ex post*) en het persoonlijke profiel (als burgerplicht het motief is voor het raadslidmaatschap en ze burgerparticipatie steunen handelen ze meer *ex ante*) wel. Bij de institutionele context maakt de regionale afkomst (Vlaanderen, Wallonië of Brussel) dit keer geen verschil, maar gemeentegrootte wel. Raadsleden in grotere gemeenten handelen meer top-down, maar hun voorkeur in hun rolopvatting voor *ex ante*-controle zien we niet terug in hun rolgedrag.

Wat zijn de belangrijkste conclusies? Die zijn genuanceerd (Verhelst e.a., 2014: 166-167). De meeste raadsleden in België vinden alle vier vormen van representatie belangrijk en zeggen zelf dat ze dat ook in de praktijk tot uitdrukking brengen. Partijpolitiek (top-down) en de wensen en verlangens uit de lokale gemeenschap (bottom-up) vinden ze dus ongeveer even belangrijk. Ook sluit politieke controle via beleidscommunicatie (*ex post*) politieke controle via het publieke debat (*ex ante*) niet uit. De auteurs vinden in hun onderzoeksmateriaal geen bewijs voor

een ronduit elitistische stijl van politieke representatie in het Belgische lokale politieke systeem. Toch zien we zowel bij de rolopvatting als het rolgedrag ook belangrijke verschillen tussen raadsleden. Om meer inzicht hierin te krijgen is meer kwalitatief onderzoek in de diepte en meer vergelijkend onderzoek met representatiestijlen in andere landen nodig.

## 6 Conclusie

Het themanummer van *Local Government Studies* (2013/5) biedt waardevolle inzichten in de invloed van formele en informele instituties aan de ene kant en persoonskenmerken aan de andere kant op de rolperceptie en op het rolgedrag van raadsleden. De invloed van formele instituties (lokale bestuursstructuur) is relatief beperkt. De invloed van informele instituties (de lokale machtsverdeling) is minstens zo groot. Persoonskenmerken (met name sekse en leeftijd) hebben een grotere invloed. Naast de drie uitgebreid besproken artikelen bevat het themanummer nog een tweetal andere artikelen. De Noorse onderzoekers *Signy Irene Vabo* (Universiteit van Oslo) en *Jacob Aars* (Universiteit van Bergen) constateren dat raadsleden, ondanks de hervormingen op het gebied van New Public Management, meer waarde hechten aan input-legitimiteit (de participatie en representatie van burgers) dan aan output-legitimiteit (de dienstverlening aan burgers). De Zwitserse onderzoekster *Larissa Plüss* (Universiteit van Zürich) concludeert dat nieuwe, meer horizontale vormen van sturing in de steden (vormen van 'urban governance', zoals netwerksturing) in tegenstelling tot de verwachtingen niet leidt tot een verzwakking van de positie van het raadslid. Raadsleden zijn blijkbaar goed in staat om hun netwerkstrategieën aan te passen aan de veranderende sturingsomgeving.

Het themanummer en het Vlaamse artikel in *Acta Politica* bieden ook stof tot nadenken over de verhouding tussen de representatieve en de participatieve democratie. Op dit punt levert het themanummer de meest verrassende resultaten op: meer participatieve democratie leidt niet tot meer contacten, maar juist tot minder contacten tussen individuele raadsleden en burgers. De suggestie van Denters en Klok dat dit komt doordat de burgers andere contacten binnen de gemeente effectiever vinden, moet verder worden onderzocht. Waardevol is ook de inkijk die de artikelen bieden in de Nederlandse (en Belgische) situatie. Op sommige punten zit Nederland in de middenmoot (bijvoorbeeld het percentage partijsoldaten), maar op andere punten scoort Nederland slechter (de mate van participatieve democratie) of beter (de mate van pluralisme en de contacten van raadsleden met burgers) dan andere landen. Wat was in Nederland hierop de invloed van de dualiseringsoperatie uit 2002? Op grond van die operatie (en de daarmee beoogde politisering) zou je verwachten dat het percentage partijsoldaten na 2002 is gestegen en na de MAELG-survey data uit 2007 en 2008) verder is gestegen. Daar staat tegenover dat het pluralistische karakter van de Nederlandse gemeenten een remmende werking heeft op het percentage partijsoldaten. Onderzoek onder gemeenteraadsleden van de Universiteit Twente uit 2007 (Den-

Rik Reussing

ters e.a., 2011: 379-380) wijst uit dat Nederlandse lokale politiek op dat moment nog maar in bescheiden mate was gepolitiseerd. Van de zes aspecten van het raadslidmaatschap scoort het uitvoeren van het partijprogramma het laagst.

Voor een definitief antwoord is een nadere analyse van gegevens uit longitudinaal onderzoek nodig. Maar ook de variatie in Nederland (het gemiddelde percentage partijsoldaten ligt rond 30%, maar varieert tussen de 10% en 65%) en België (gemiddeld percentage partijsoldaten rond de 50%, met een variatie tussen 20% en 80%) levert interessante aanknopingspunten op voor verder onderzoek naar de relatie tussen representatie(stijlen) en dualisering, ook omdat België nog een monistische bestuursstructuur heeft. Daarbij moet (en dat is een belangrijke aanvulling in het artikel van Verhelst e.a. op het themanummer) breder worden gekeken dan het percentage partijsoldaten, maar vooral naar de relatie tussen kiezers en gekozenen.

## Literatuur

- Andeweg, R.B. & J.J.A. Thomassen, 'Modes of political representation. Toward a new typology', *Legislative Studies Quarterly*, 2005/4, p. 507-528.
- Denters, B. & P.J. Klok, 'Citizen democracy and the responsiveness of councillors. The effects of democratic institutionalization on the role orientations and role behaviour of councillors', *Local Government Studies*, 2013/5, p. 661-680.
- Denters, B., M. de Groot & P.J. Klok, 'Staan voor' en 'gaan voor'...: vertegenwoordiging in de lokale democratie', R. Andeweg & J. Thomassen (ed.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: 2011, p. 369-383.
- Eulau, H., J. Wahlke, W. Buchanan & L. Ferguson, 'The role of the representative. Some empirical observations on the theory of Edmund Burke', *American Political Science Review*, 1959/3, p. 742-756.
- Eulau, H. & K. Prewitt, *Labyrinths of democracy. Adaptation, linkage, representation and policies in urban politics*, Indianapolis/New York: 1973.
- Heinelt, H., 'Introduction. The role perception and behaviour of municipal councillors in the changing context of local democracy', *Local Government Studies*, 2013/5, p. 633-639 (2013a).
- Heinelt, H., 'Councillor's notions of democracy and their role perception and behaviour in the changing context of local democracy', *Local Government Studies*, 2013/5, p. 640-660 (2013b). Holmberg, S., 'Political representation in Sweden', *Scandinavian Political Studies*, 1989/1, p. 1-36.
- Karlsson, D., 'The hidden constitutions. How informal political institutions affect the representation style of local councils', *Local Government Studies*, 2013/5, p. 681-702.
- Kersting, N. & A. Vetter (eds.), *Reforming local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*, Opladen: 2003.
- Mouritzen, P.E. & J.H. Svava, *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments*, Pittsburgh: 2002.
- Pitkin, H.F., *The concept of representation*, Berkeley: 1967.
- Plüss, L., 'Urban governance and its impact on the role perception and behaviour of European city councillors', *Local Government Studies*, 2013/5, p. 721-737.
- Thomassen, J.J.A., Politieke representatie, J.J.A. Thomassen (ed.), *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn: 1991.

- Vabo, S.I. & J. Aars, 'New Public Management reforms and democratic legitimacy. Notions of democratic legitimacy among West European local councillors', *Local Government Studies*, 2013/5, p. 703-720.
- Verhelst, T., H. Reynaert, K. Steyvers & F. De Rynck, 'Political representation in local governance. A survey analysis of councillor attitudes and behaviour in Belgium', *Acta Politica*, 2014/2, p. 144-173.
- Vetter, A., 'Citizens versus parties. Explaining institutional change in German local government', *Local Government Studies*, 2009/1, p. 125-142.
- Wahlke, J., H. Eulau, W. Buchanan & L. Ferguson, *The legislative system. Explorations in legislative behaviour*, New York: 1962.