

De lekenbestuurder en de belangenbehartiger

een kwalitatief onderzoek naar de omgang van
gemeenteraadsleden met belangenbehartigers

door

Paul van Beuzekom



Universiteit
Leiden

9 juni 2024

Masterscriptie

Studentnummer S4012550

Afstudeerseminar Beïnvloeden en samenwerken in complexe politiek-bestuurlijke
arena's

MSc Management van de Publieke Sector

Universiteit Leiden

Begeleidend docent: Prof. dr. C.H.J.M. Braun

Aantal woorden (hoofdtekst excl. tabellen en figuren): 8400

Voorwoord

Een scriptie schrijf je nooit alleen. Daarom wil ik in dit voorwoord, het onderdeel van mijn scriptie dat ik nu als allerlaatste schrijf, graag de tijd nemen om enkele mensen te bedanken die zowel bewust als onbewust hebben bijgedragen aan het document dat nu voor u ligt. Deze scriptie is het resultaat van mijn interesse en werkzaamheden in de gemeentepolitiek en in de public affairs, die ik bij elkaar heb mogen brengen in dit project. Daarmee wil ik ten eerste mijn collega's en onze raadsleden van de gemeenteraad in Utrecht bedanken, maar ook mijn oud-collega's van Publyon in Den Haag. Hier is mijn interesse voor public affairs begonnen. In de nog maar korte tijd dat ik me bezig houd met dit onderwerp, is duidelijk geworden dat belangenbehartiging zoveel meer gezichten kent dan vaak in de publieke beeldvorming naar voren komt en het even onmisbaar als onregelend kan zijn voor het functioneren van onze democratie hier in Nederland.

Tijdens het scriptieproces ben ik veel te weten gekomen over een vaak onbelicht onderdeel van het werk van raadsleden. Daarom wil ik ook al mijn respondenten bedanken voor hun input en hun tijd. Zij waren in de verschillende windstreken van het land en tussen het raadswerk, de zaak, de kinderen, de hond en de voetbal door bereid om mij met mijn scriptie te helpen. Verder wil ik mijn begeleidend docent Prof. Dr. Caelesta Braun bedanken voor de immer nuttige feedback die zij gegeven heeft en de vele vragen die zij kundig heeft beantwoord. Ten slotte wil ik mijn ouders en vrienden bedanken voor hun scherpe adviezen en voor het zijn van uitlaatklep wanneer ik dit nodig had.

Ik wil u veel leesplezier toewensen.

Paul van Beuzekom,

Utrecht, 9 juni 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	6
1.1 Probleemstelling en onderzoeksvraag	6
1.2 Relevantie	7
2. Literatuurstudie	9
2.1 De verhouding tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers	9
2.2 Exchange theory	9
2.3 Informational lobbying	10
2.4 Legislative subsidy	10
3. Theoretisch kader	12
3.1 Belangenbehartiging als middelenverlening aan volksvertegenwoordigers	12
3.2 De aard van de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers	13
3.3 Verwachtingen over de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers	14
4. Methodologie	16
4.1.1 Onderzoeksbenadering	16
4.1.2 Vergelijkende gevalsstudie	16
4.2 Casusselectie.....	17
4.3 Dataverzameling	17
4.3.1 Onderzoeksmethode	17
4.3.2 Operationalisatie	18
4.4 Data-analyse	21
5. Analyse	24
5.1 Achtergrondinformatie.....	24
5.2.1 De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers: beleidskennis.....	25
5.2.2 De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers: politieke deskundigheid	28
5.2.3 De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers: personele inzet	30
5.3 De invloed van middelen waar de lekenbestuurder over beschikt	31
5.4.1 Factoren die wel of niet van invloed zijn	33
5.4.2 Inductieve factoren	35
6. Conclusie	36
7. Literatuurlijst	38
Bijlage 1: Topiclijst	41
Bijlage 2: Codeboom.....	43

Samenvatting

Hoewel er steeds meer belangenbehartiging op lokale volksvertegenwoordigers afkomt en het omgaan met belangenbehartigers tegenwoordig een onvermijdelijk onderdeel van het raadswerk is geworden, blijft dit onderwerp op het lokale niveau onderbelicht vergeleken met het nationale en internationale niveau. Dit is problematisch, omdat lokale volksvertegenwoordigers lekenbestuurders zijn en daarmee naar verwachting een andere verhouding hebben tegenover belangenbehartigers dan beroepsvolksvertegenwoordigers. Om deze reden probeert dit onderzoek te verklaren hoe de unieke kenmerken van de functie van lekenbestuurder invloed hebben op de omgang met belangenbehartigers. Daarnaast wordt ook een verkenning gedaan naar welke specifieke kenmerken van het zijn van lekenbestuurder van invloed zijn op deze omgang. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe en door welke factoren wordt de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers beïnvloed?

Om antwoord te geven op deze vraag zijn veertien gemeenteraadsleden geïnterviewd. Uit deze interviews blijkt dat lekenbestuurders andere redenen hebben om om te gaan met belangenbehartigers dan beroepsvolksvertegenwoordigers uit de bestaande theorie. Zo wordt duidelijk dat lekenbestuurders vooral omgaan met belangenbehartigers om beleidstechnische informatie te ontvangen die zij vereisen in het maken van hun politieke afwegingen. Het ontvangen van informatie over de processen binnen het lekenbestuur en het ontvangen van personele inzet blijken geen redenen voor lekenbestuurders om om te gaan met belangenbehartigers. Er wordt geen verband gevonden tussen de middelen waar lekenbestuurders over beschikken en hun omgang met belangenbehartigers, al spelen er verschillende problemen met betrekking tot de validiteit waardoor dit verband moeilijk vast te stellen is. Factoren als de beschikbare tijd, ondersteuning, politieke ervaring en politieke vaardigheden van de lekenbestuurder kunnen van invloed zijn op de omgang met belangenbehartigers. Ook inductieve factoren als het onder druk zetten van lekenbestuurders door belangenbehartigers en voortrekkersgedrag richting bepaalde belangenbehartigers, kunnen invloed hebben.

1. Inleiding

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Hoewel bij het woord ‘lobby’ vaak wordt gedacht aan belangenbehartiging op landelijk of Europees niveau, krijgen volksvertegenwoordigers op lokaal niveau er ook mee te maken. De lobby van chemieconcern Nobian bij de gemeenteraad om zout te winnen in het Overijsselse Haaksbergen en die van het Ommelander Ziekenhuis om een zonnepark aan te leggen in het Groningse Oldambt zijn recente voorbeelden van belangenbehartiging op lokaal niveau die nadrukkelijk in de belangstelling hebben gestaan (Keukenkamp, 2023; De Jong & Sol, 2021). Deze casussen staan echter niet op zichzelf: uit een actuele peiling onder gemeenteraadsleden blijkt dat ongeveer zestig procent weleens benaderd is door lobbyisten en dit in zeventig procent van de gevallen ging om een lobby met lokaal belang (Dekker, Korteweg & Verwiël, 2022). Binnen de gemeenteraad wordt het omgaan met belangenbehartigers tegenwoordig als een onvermijdelijk onderdeel van het raadswerk gezien.

Dat er veel belangenbehartiging voorkomt op lokaal niveau, is niet intrinsiek goed of fout te noemen. Het is een cruciale levensader voor elke democratie (Fraussen & Braun, 2018) en op lokaal niveau kan het een belangrijke rol spelen in bijvoorbeeld de informatievoorziening van raadsleden en daarmee in het functioneren van het lokaal bestuur. Tegelijk bestaat er ook de kans op uitwassen die juist indruisen tegen de principes van de (lokale) democratie, zoals het onder druk zetten van raadsleden door belangenbehartigers in de casussen van Haaksbergen en Oldambt (Keukenkamp, 2023; De Jong & Sol, 2021). Waar op landelijk en Europees niveau belangenbehartiging veel publieke aandacht krijgt en de omgangsvormen tussen politici en lobbyisten een prominente rol spelen in het publieke debat (Wolzak, 2023; Europees Parlement, 2023), blijft dit onderwerp op lokaal niveau onderbelicht.

Dit is problematisch, gezien het unieke karakter van het raadslidmaatschap maakt dat de omgang met belangenbehartigers mogelijk anders is dan op deze niveaus. Zo zijn raadsleden lekenbestuurders die hun politieke functie vervullen als bijbaan naast hun gewone baan en hebben zij over het algemeen minder uren beschikbaar voor het uitdragen van hun politieke functie. Deze unieke eigenschap van het raadslidmaatschap maakt het bijvoorbeeld lastiger om geïnformeerd te raken en zorgt er mogelijk voor dat zij meer afhankelijk zijn van informatieverstrekking door belangenbehartigers dan beroepsvolksvertegenwoordigers. Daarbij komt dat sommige gemeenteraden in de afgelopen jaren hebben bezuinigd op de eigen

ondersteuning, waardoor minder ondersteunende inzet beschikbaar is en er ook geringere capaciteit is voor het organiseren van informerende beraden als raadsinformatiebijeenkomsten en werkbezoeken (Dekker, Korteweg & Verwiel, 2022).

Dit onderzoek heeft daarom als doel te verklaren hoe de kenmerken van de functie van lekenbestuurder van invloed zijn op hoe zij als volksvertegenwoordigers omgaan met belangenbehartigers. Tegelijk doet dit onderzoek een verkenning naar de specifieke factoren die hier van invloed zijn: naast de beschikbare tijd en ondersteuning van een lekenbestuurder, kunnen er namelijk in de praktijk nog andere (onbelichte) factoren bestaan die van belang zijn. Daarom stelt dit onderzoek de volgende hoofdvraag:

Hoe en door welke factoren wordt de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers beïnvloed?

Door middel van kwalitatief onderzoek wordt empirisch onderzocht hoe de omgang van volksvertegenwoordigers met belangenbehartigers op lokaal niveau varieert tussen gemeenteraadsleden. Deze verschillen tussen gemeenteraadsleden worden verklaard aan de hand van specifieke factoren als beschikbare tijd en ondersteuning van het gemeenteraadslid of andere mogelijke factoren die naar voren komen. Zo kan een goed beeld worden gegeven van de invloed van de unieke kenmerken die horen bij de functie van lekenbestuurder op de omgang met belangenbehartigers.

1.2 Relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het inzicht geeft in hoe de unieke kenmerken van de functie van lekenbestuurder invloed hebben op de omgang met belangenbehartigers. Want terwijl de lobby op lokaal niveau een steeds prominentere rol inneemt (Boonstra, 2023), blijft de aandacht hiervoor achter in verhouding tot belangenbehartiging op landelijk of internationaal niveau en worden de unieke kenmerken van het lekenbestuur niet in acht genomen. Dit onderzoek kan als basis fungeren voor het trainen van lekenbestuurders in de omgang met belangenbehartiging door externe partijen en kan hun positie hierin verstevigen. Zo kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan het versterken van de positie van lekenbestuurders binnen de democratie.

Belangrijke studies over de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers, zoals die van Hansen (1991), Bouwen (2004) en Hall en Deardorff (2006), gaan in op beroepsvolksvertegenwoordigers en laten het fenomeen lekenbestuurders buiten beschouwing. Dit is niet vreemd, gezien deze onderzoeken zijn uitgevoerd in de Verenigde Staten of op het niveau van de Europese Unie en het lekenbestuur daar geen dagelijkse praktijk is in het politieke bestel. Tegelijk valt te verwachten dat zij wel een andere verhouding hebben tegenover belangenbehartigers door het unieke karakter dat het lekenbestuur heeft, maar ontbreekt wetenschappelijk onderzoek over dit onderwerp. Omdat er hier dus een kennishiaat bestaat, draagt dit onderzoek bij aan de wetenschappelijk kennis over de relatie tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers.

2. Literatuurstudie

2.1 De verhouding tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers

Allereerst moet worden verduidelijkt wat wordt verstaan onder belangenbehartiging. Met belangenbehartiging wordt hier het proces bedoeld waarin maatschappelijke belangen zich mobiliseren om het belang van de eigen organisatie via het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces te behartigen, zonder dat deze organisaties daarbij zelf direct onderdeel uitmaken van het politiek-bestuurlijke systeem als gekozen volksvertegenwoordigers (Fraussen & Braun, 2018). Vervolgens wordt de vraag gesteld wat er bekend is over de relatie tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers. Binnen de theorie over belangenbehartiging bestaan er verschillende denkwijzen over deze relatie, die hierna afzonderlijk besproken worden.

2.2 Exchange theory

‘Exchange theory’ berust op het idee dat wetgevers en belangenbehartigers rationale actoren zijn en beargumenteert dat deze partijen samen in zee gaan wanneer er wederzijds profijtelijke onderhandelingen kunnen plaatsvinden. De relatie tussen wetgevers en belangenbehartigers wordt hierbij vooral gezien als een politiek-economische onderhandelingsrelatie, waarin hulpbronnen zoals informatie worden geruild voor toegang tot het wetgevingsproces. Een belangrijk werk dat zich baseert op deze theorie is dat van Salisbury (1969), dat ingaat op de rol van onderhandelingsrelaties in het verklaren van de opkomst van agrarische belangenorganisaties in de Verenigde Staten. Bouwen (2004) onderzoekt de interactie tussen bedrijven en de verschillende instanties van de Europese Unie en wat de invloed is van verschillende soorten middelen die binnen deze relaties worden verhandeld. Een recentere studie is bijvoorbeeld die van Hanegraaff en Berkhout (2019), waar exchange theory als basis wordt gebruikt om te verklaren waarom binnen bepaalde domeinen van de EU een bias bestaat richting belangenorganisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen.

Er zijn volgens Hall en Deardorff (2006) echter verschillende problemen waar exchange theory in onvoldoende mate antwoord op kan geven, bijvoorbeeld dat het niet kan verklaren waarom wetgevers er in de praktijk vaak voor kiezen om samen te werken met belangenbehartigers die beschikken over weinig electoraal-relevante middelen. Ook kan het niet verklaren waarom belangenbehartigers over het algemeen de meeste middelen besteden aan wetgevers die het al

met hen eens zijn en niet aan wetgevers die doorslaggevend kunnen zijn of die nog geen beslissing hebben gemaakt (Hall en Deardorff, 2006).

2.3 Informational lobbying

Ten tweede bestaat er een groep van modellen die de relatie conceptualiseren als een mechanisme van overtuiging, waarin informatieoverdracht de kern vormt. Dit perspectief wordt ook wel ‘informational lobbying’ genoemd. Een belangrijke studie over dit mechanisme is die van Hansen (1991). Hansen onderzoekt hoe agrarische belangengroepen invloed hebben op het wetgevingsproces van het Amerikaanse Congres en stelt dat wetgevers die zich oriënteren op herverkiezing onzeker zijn over de posities die zij in moeten nemen om opnieuw verkozen te worden. Belangengroepen hebben het voordeel dat zij beter zijn dan wetgevers in het verkrijgen van informatie over bijvoorbeeld de wensen van kiezers en deze informatie dus kunnen gebruiken om wetgevers te overtuigen om bepaalde posities in te nemen (Hansen, 1991).

Een recente studie die deze benadering toepast, is die van Ellis en Groll (2020). Zij doen een aanvulling op de literatuur over deze benadering door in te gaan op hoe wetgevers en belangenbehartigers strategisch omgaan met de beperkingen in middelen waar ze mee te maken hebben voor het verkrijgen en verlenen van informatie. Zo stellen zij dat er naast overtuiging nog veel meer motieven zijn voor informatieoverdracht in belangenbehartiging. Ook Flöthe (2019) draagt bij aan de literatuur over dit perspectief door uiteen te zetten over welke middelen belangenbehartigers zelf moeten beschikken om bepaalde typen informatie te kunnen verstrekken aan wetgevers en daarmee hun doelen te bereiken. Zij deed haar onderzoek in vijf West-Europese landen. Deze modellen weten naar mening van Hall en Deardorff (2006) echter niet goed te verklaren waarom belangengroepen in de praktijk de duidelijke voorkeur hebben om zich te richten op gelijkgestemde wetgevers en opposanten juist mijden.

2.4 Legislative subsidy

Hoewel beide denkwijzen over de relatie tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers van waarde zijn, weten zij volgens Hall en Deardorff (2006) incompleet antwoord te geven op de onregelmatigheden die in de praktijk naar voren komen. Daarom introduceren zij een nieuwe denkwijze, waarin de relatie wordt gezien als een ‘legislative subsidy’. Hierin verlenen belangenbehartigers in het wetgevingsproces hulpbronnen aan gelijkgestemde wetgevers en worden zij toegerust om overeenstemmende doelen te bereiken. Hall

en Deardorff (2006) gebruiken de context van het Amerikaanse Congres als basis voor hun model. Zij beargumenteren dat dit model wel antwoord weet te geven op de bovengenoemde onregelmatigheden.

Hoewel er dus veel onderzoek bestaat naar de relatie tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers, wordt duidelijk dat de belangrijkste werken allemaal zijn uitgevoerd binnen de context van nationale parlementen (het Amerikaanse Congres of nationale parlementen in Europa) en internationale parlementen (de instanties van de EU). Het blijkt echter dat er weinig bekend is over de relatie tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers binnen lokale parlementen, laat staan dat rekening wordt gehouden met het unieke kenmerk van lokale parlementen in Nederland als lekenbesturen.

3. Theoretisch kader

3.1 Belangenbehartiging als middelenverlening aan volksvertegenwoordigers

Het 'legislative subsidy' model van Hall en Deardorff (2006) is gebaseerd op de veronderstelling dat volksvertegenwoordigers in hun werkzaamheden beschikken over beperkte middelen, bijvoorbeeld tijd, informatie en mankracht, waardoor zij niet in staat zijn om alle kwesties te behandelen waarin zij betrokken willen zijn. Daarnaast zijn volksvertegenwoordigers geen specialisten op de onderwerpen die zij behandelen, maar moeten zij zich vertrouwd maken met verschillende kwesties en een brede kennisbasis hebben. Het zijn deze beperkingen waardoor belangenbehartigers een belangrijke rol spelen in het functioneren van de democratie: zij verlenen relevante hulpbronnen aan strategisch geselecteerde volksvertegenwoordigers. Dit doen zij niet om deze volksvertegenwoordigers van mening te laten veranderen, maar om hen toe te rusten om overeenstemmende doelen te bereiken. Op deze manier pogen belangenbehartigers de wetgevende capaciteit van gelijkgestemde volksvertegenwoordigers te versterken en komen zij zo dichterbij hun eigen doelstellingen. Tegelijk beschikt de volksvertegenwoordiger ook over middelen die de belangenbehartiger niet heeft, met in het bijzonder toegang tot het wetgevingsproces (Hall & Deardorff, 2006).

Volgens Hall en Deardorff (2006) is de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers echter niet op alle aspecten in balans omdat belangenbehartigers over een grotere hoeveelheid middelen beschikken. Belangenbehartigers zijn, in tegenstelling tot volksvertegenwoordigers, van nature specialisten. Daarmee hebben zij meer ervaring, expertise en tijd om te investeren in het toerusten van de politicus op specifieke kwesties. Belangenbehartigers beschikken ten eerste over *beleidskennis*, dat bestaat uit beleidsexpertise en diepgaande beleidsanalyse. Zij presenteren deze beleidstechnische informatie op een gebruiksvriendelijke manier om daarmee volksvertegenwoordigers te equiperen. Daarnaast monitoren belangenbehartigers ontwikkelingen die invloed hebben op beoogde wetgevers en beschikken daardoor over *politieke deskundigheid*, oftewel informatie die nodig is om de reactie van politieke opposanten in te schatten, voor het tellen van verwachte voor- en tegenstanders of voor het zetten van de juiste procedurele stappen in het wetgevingsproces. Naast informatie, beschikken belangenbehartigers ook over *personele inzet* om werk uit handen van volksvertegenwoordigers te kunnen nemen en hun taken te verlichten (Hall en Deardorff, 2006).

De relatie tussen lekenbestuurders en belangenbehartigers wordt in dit onderzoek geconceptualiseerd als een legislatieve subsidie. In deze relatie gaan lekenbestuurders om met belangenbehartigers om beleidskennis, politieke deskundigheid en personele inzet te ontvangen. Door gebruik te maken van deze middelen, geven lekenbestuurders toegang tot het wetgevingsproces aan bepaalde belangenbehartigers. De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers is in dit onderzoek de afhankelijke variabele.

3.2 De aard van de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers

Poppelaars (2007) gebruikt in haar onderzoek de ‘resource dependency theory’ als theoretische basis om de aard van de relatie tussen ambtelijke organisaties en belangenorganisaties te verklaren. Zij stelt dat deze organisaties interacteren om middelen te verkrijgen waar zij zelf niet over beschikken en als gevolg hiervan onderlinge afhankelijkheden ontstaan wier aard worden bepaald door hoe belangrijk bepaalde middelen voor de organisaties zijn en in welke mate deze middelen zijn geconcentreerd bij bepaalde organisaties. Hoewel het onderzoek van Poppelaars over ambtelijke organisaties gaat, wordt deze desondanks als relevant beschouwd omdat volksvertegenwoordigers, net als ambtelijke organisaties, deel zijn van een netwerk van wederzijdse afhankelijkheden en sociale relaties. Ook volksvertegenwoordigers hebben baat bij het verkrijgen van bepaalde middelen waar zij zelf niet over beschikken (Hall & Deardorff, 2006), waardoor afhankelijkheidsrelaties kunnen ontstaan. De vraag die hieruit volgt, is hoe lekenbestuurders verschillen van ‘conventionele’ volksvertegenwoordigers in deze relaties.

Volksvertegenwoordigers op alle niveaus stellen wetten of regels vast en controleren het bestuur, maar waar het lokale niveau in verschilt ten opzichte van het (inter)nationale is dat de rol van lokale volksvertegenwoordiger een nevenfunctie is. Zo zijn gemeenteraadsleden parttime politici naast hun werk, privésituatie en eventuele zorgtaken. Door gemeentelijke schaalvergrotingen, het overhevelen van taken vanuit het Rijk en de toenemende hoeveelheid regionale samenwerkingsverbanden is er echter steeds meer druk op het raadslid komen te staan (Denters, 2023; Kruiter & De Lange, 2014). Er wordt steeds meer gevraagd van een lokale volksvertegenwoordiger, terwijl tijd een schaars goed is.

Tegelijk is de ondersteuning van lokale volksvertegenwoordigers volgens Hessels (2018) achtergebleven. De ondersteunende rol van griffiers in de informatievoorziening op de vele beleidsterreinen van een gemeenteraad blijkt vaak onbegonnen werk door de zeer beperkte bemensing. Ook hebben veel gemeenteraden het budget voor fractieondersteuning aangegrepen

om op te bezuinigen: in een op de vijf gemeenten is het zelfs teruggebracht tot nul. Tevens wordt het beroep op ambtelijke ondersteuning niet in alle gemeenten altijd ingewilligd omdat er naast het gewone ambtelijke werk geen tijd is voor het spenderen van personele inzet aan de gemeenteraad (Hessels, 2018). Raadsleden zijn dus steeds meer genoodzaakt om zelf hun informatievoorziening in te richten.

Het raadslid is binnen het lekenbestuur expliciet geen politieke professional en heeft vaak weinig ervaring met politieke processen. Dit wordt gezien als een integraal onderdeel van het lekenbestuur (Denters, 2023; Frissen, Schulz & Schram, 2018). Dit betekent daarentegen niet dat politieke ervaring en vaardigheden geen rol spelen in de gemeenteraad. Ook lokale volksvertegenwoordigers moeten opdoen hoe ze politiek bedrijven, anticiperen op opponenten, coalities smeden en meerderheden behalen (Frissen, Schulz & Schram, 2018).

De aard van de omgang van de lekenbestuurder met de belangenbehartiger blijkt verklaard te worden door de middelen waarover de lekenbestuurder beschikt. Deze bepalen hoe afhankelijk lekenbestuurders zijn van belangenbehartigers. De middelen waar de lekenbestuurder over beschikt, vormen dus de onafhankelijke variabele. Verderop in dit onderzoek wordt ingegaan op welke specifieke middelen wel of niet van invloed zijn op de aard van de relatie tussen lekenbestuurders en belangenbehartigers.

3.3 Verwachtingen over de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers

Het blijkt dat de unieke kenmerken van het raadslidmaatschap maken dat de lekenbestuurder zich in een andere positie bevindt dan de beroepspoliticus. De lekenbestuurder is, in nog grotere mate dan de beroepspoliticus, beperkt in de middelen waarover hij kan beschikken. De literatuur over de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers laat dit gegeven echter buiten beschouwing. Om deze reden koppelt dit onderzoek de bestaande kennis over het lekenbestuur aan de wetenschappelijke literatuur over de relatie tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers en worden enkele assumpties gemaakt.

De lekenbestuurder blijkt niet in staat te zijn zich te mengen in alle kwesties waarin hij betrokken wil zijn en moet over een brede kennisbasis beschikken. Belangenbehartigers springen in dit gat door hulpbronnen te verlenen, namelijk beleidskennis, politieke deskundigheid en personele inzet (Hall & Deardorff, 2006). Daarmee hebben lekenbestuurders

naar verwachting verschillende redenen om om te gaan met belangenbehartigers. Hieruit volgen de eerste assumpties:

Assumptie 1: Lekenbestuurders gaan om met belangenbehartigers voor het ontvangen van beleidskennis.

Assumptie 2: Lekenbestuurders gaan om met belangenbehartigers voor het ontvangen van politieke deskundigheid.

Assumptie 3: Lekenbestuurders gaan om met belangenbehartigers voor het ontvangen van personele inzet.

Omdat lekenbestuurders ook beschikken over middelen die van belang zijn voor belangenbehartigers, met in het bijzonder toegang tot het wetgevingsproces, ontstaat er een wederzijdse afhankelijkheid (Hall en Deardorff, 2006; Poppelaars, 2007). De lekenbestuurder blijkt echter verregaand beperkt te zijn in zijn middelen (Denters, 2023; Kruiter & De Lange, 2014; Hessels, 2018, Frissen, Schulz & Schram, 2018). Daarom wordt verwacht dat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie in de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers (Hall en Deardorff, 2006; Poppelaars, 2007). Dit resulteert in de volgende assumptie:

Assumptie 4: De middelen waar lekenbestuurders over beschikken, bepalen in hoeverre zij afhankelijk zijn van het omgaan met belangenbehartigers voor het uitvoeren van hun politieke functie.

Verder gaat dit onderzoek in op specifieke factoren die wel of niet van invloed zijn op de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers. Hoewel in paragraaf 3.2 enkele factoren naar voren zijn gekomen die invloed kunnen hebben, namelijk beschikbare tijd, ondersteuning en politieke ervaring en vaardigheden, is er vanwege de beperkte wetenschappelijke onderbouwing voor gekozen om deze niet expliciet op te nemen als theoretische verwachtingen. Deze factoren zijn wel meegenomen in de analyse.

4. Methodologie

4.1.1 Onderzoeksbenadering

Gezien het feit dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de relatie tussen lokale volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers en in het bijzonder tussen lekenbestuurders en belangenbehartigers, is er hier naast verklarend onderzoek ook sprake van verkennend onderzoek. Om recht te doen aan beide doelen is daarom gekozen voor kwalitatief onderzoek. Deze keuze is ook ingegeven door de aard van kwalitatief onderzoek, dat zich richt op betekenissen, ervaringen en het begrijpen van sociale verschijnselen in hun natuurlijke context (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Dit onderzoek richt zich op de ervaringen die lekenbestuurders hebben met belangenbehartigers en de betekenissen die zij verlenen aan deze omgang, wat beter begrepen kan worden door kwalitatief onderzoek. Bovendien biedt kwalitatief onderzoek meer ruimte voor inductieve resultaten, wat aansluit bij de deels verkennende aard van dit onderzoek (Boeije & Bleijenbergh, 2019).

Dit onderzoek is dus zowel deductief als inductief van aard. Deductief gezien zijn assumpties afgeleid van de bestaande theorieën over de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en belangenbehartigers en vervolgens getoetst. Toch bevat het ook een inductief element, waarbij benoemde factoren die niet worden gevangen door de huidige literatuur fungeren als basis voor nieuwe theorievorming.

4.1.2 Vergelijkende gevalsstudie

Het onderzoek richt zich op gemeenteraadsleden die recentelijk in aanraking zijn gekomen met belangenbehartigers. Het betreft hier een vergelijkende gevalsstudie, waarbij een bepaald fenomeen binnen verschillende casussen grondig is onderzocht (Bryman, 2016). Met een vergelijkende gevalsstudie wordt bedoeld dat er meerdere casussen zijn bestudeerd en deze met elkaar zijn vergeleken, om zo tot generaliserende conclusies te komen.

De eenheid van analyse van dit onderzoek is het individuele gemeenteraadslid. Door te kijken naar de individuele context zijn raadslid-eigen factoren als beschikbare tijd, ondersteuning en politieke ervaring gemeten en is de invloed van deze factoren bepaald. Ook is deze eenheid van analyse geschikt omdat is verondersteld dat de omgangsvormen met belangenbehartigers tussen individuele raadsleden verschillen, gezien er voor zover bekend geen interne leidraden zijn die

meer algemeen de omgang met belangenbehartigers bespreken en niet alleen bijvoorbeeld het voorkomen van belangenverstrengeling.

4.2 Casusselectie

Om een uitspraak te doen over hoe de omgang van volksvertegenwoordigers met belangenbehartigers op lokaal niveau beïnvloed wordt door verschillende factoren, zijn gemeenteraadsleden met elkaar vergeleken door respondenten uit kleine, middelgrote en grote gemeenten te benaderen. De gemiddelde uren die een gemeenteraadslid bijvoorbeeld beschikbaar heeft voor raadswerk en de ondersteuning die hij geniet, correleren namelijk in grote mate met het aantal inwoners van de gemeente (Hessels, 2018; Denters, 2023). De categorisering van gemeenten naar grootte is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1: Categorisering gemeenten naar grootte

Inwoneraantal	Categorisering	Gemeenten van respondenten (alfabetisch)
Tot 50.000	Klein	Berg en Dal, Culemborg, Hilvarenbeek, IJsselstein, Tiel, Waalre, West Maas en Waal
50.000 tot 100.000	Middelgroot	Houten, Nieuwegein, Oss, West Betuwe
100.000 en hoger	Groot	Utrecht, Westland, Zoetermeer

4.3 Dataverzameling

4.3.1 Onderzoeksmethode

Voor de dataverzameling van dit onderzoek is als onderzoeksmethode het semigestructureerde interview gebruikt. In totaal zijn veertien gemeenteraadsleden geïnterviewd in interviews van gemiddeld drie kwartier en is hiervoor gebruik gemaakt van een topiclijst (inbegrepen in Bijlage 1). In Tabel 2 zijn de respondentnummers en hun bijbehorende gemeenten weergegeven. Voor de interviews is gebruik gemaakt van zowel gestructureerde antwoordcategorieën, als open en gesloten vragen: respondenten zijn gevraagd stellingen te beantwoorden op een 5-puntslikertschaal en daarbij een voorbeeld te geven van wat de reden is dat zij dit antwoord geven. Hiermee is de afhankelijke variabele getoetst, namelijk de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers. Vervolgens zijn respondenten door middel van open vragen bevraagd over de middelen waar zij over beschikken, de onafhankelijke variabele. Daarbij zijn respondenten gevraagd om te duiden op welke manier zij zelf de invloed deze middelen ondervinden op hun omgang met belangenbehartigers. Daarnaast is in de interviews ruimte

geboden aan respondenten om zelf factoren aan te dragen waarvan zij dachten dat deze een rol spelen in hun omgang met belangenbehartigers, waarmee het inductieve element van dit onderzoek is inbegrepen.

Tabel 2: Respondentnummers en bijbehorende gemeenten (op volgorde van afname interview)

Respondent	Gemeente	Categorie
R1	Utrecht	Groot
R2	Oss	Middelgroot
R3	Zoetermeer	Groot
R4	Culemborg	Klein
R5	Hilvarenbeek	Klein
R6	Nieuwegein	Middelgroot
R7	Tiel	Klein
R8	West Maas en Waal	Klein
R9	IJsselstein	Klein
R10	Berg en Dal	Klein
R11	Houten	Middelgroot
R12	Waalre	Klein
R13	Westland	Groot
R14	West Betuwe	Middelgroot

Tijdens het houden van de interviews werd duidelijk dat enkele respondenten soms een vorm van een sociaalwenselijk antwoord geven door aan te geven dat een factor geen invloed heeft op henzelf, maar dat zij zich dit wel voor kunnen stellen voor anderen. Respondent 7 geeft bijvoorbeeld aan dat bedreigingen vanuit belangenbehartigers voor haar persoonlijk geen invloed hebben gehad op de omgang met belangenbehartigers, maar dat ze zich voor kan stellen dat dit wel zo is voor bepaalde andere raadsleden die daar gevoelig voor zijn. Hier is rekening mee gehouden door in de analyse aan te geven voor welke data dit geldt en aan het eind van het onderzoek in te gaan op de invloed die deze sociaalwenselijke antwoorden hebben gehad op de conclusies van het onderzoek.

4.3.2 Operationalisatie

Belangenbehartigers

Voor het operationaliseren van het concept belangenbehartiger is gebruik gemaakt van het werk van Berkhout (2013). Het belangrijkste kenmerk van een belangenbehartiger is dat het belang dat wordt behartigd, georganiseerd is. Hiermee zijn ongeorganiseerde belangen als de publieke opinie en netwerken van losse actoren (bijvoorbeeld een achterban) uitgesloten. Hoewel individuele burgers stakeholders kunnen zijn in een kwestie, beschikken zij in de meeste gevallen niet in hoge mate over de hulpbronnen die voortkomen uit de theorie en vallen zij daarom ook buiten de scope van dit onderzoek.

De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers (afhankelijke variabele)

In Tabel 3 is de operationalisering van de afhankelijke variabele weergegeven, namelijk de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers. Het model van Hall en Deardorff (2006) vormt de basis voor deze operationalisatie en het werk van Hanegraaff en Berkhout (2017) is gebruikt voor een meer concrete uitwerking van beleidskennis, politieke deskundigheid en personele inzet.

Tabel 3: Operationalisatie omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers (afhankelijke variabele)

Concept	Dimensie	Indicator
Ontvangen van beleidskennis	Kennis over de juridische en economische consequenties	- Respondent ontvangt kennis over de juridische of economische impact van beleid
	Kennis over de maatschappelijke impact	- Respondent ontvangt kennis over de impact van beleid op de lokale samenleving
	Kennis over de technische aspecten	- Respondent ontvangt technische kennis over beleid
	Kennis over het draagvlak	- Respondent ontvangt kennis over het draagvlak binnen een lokale sector of groep
Ontvangen van politieke deskundigheid	Vernieuwend politiek inzicht	- Respondent ontvangt een vernieuwend politiek inzicht
	Kennis over de politieke haalbaarheid	- Respondent ontvangt kennis over hoe waarschijnlijk een beleidsvoorstel het

		wel of niet gaat halen/de voor- en tegenstanders binnen de raad
	Kennis over de positionering van andere partijen	- Respondent ontvangt kennis over de mogelijke reactie van politieke medestanders/tegenstanders binnen de raad op een beleidsvoorstel
	Kennis over procedurele stappen	- Respondent ontvangt kennis over de juiste te volgen procedurele stappen in het beleidsproces
Ontvangen van personele inzet		- Respondent wordt geholpen in het daadwerkelijk maken van een voorstel, bijvoorbeeld doordat wordt meegeschreven of tekst wordt aangeleverd

De middelen van de lekenbestuurder

Voor de operationalisering van de middelen die invloed hebben op de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers, is gedifferentieerd tussen verschillende soorten middelen. Dit is weergegeven in Tabel 4. De werken van Denters (2023), Kruiter en De Lange (2014), Hessels (2018) en Frissen, Schulz en Schram (2018) vormen de basis van deze operationalisatie.

Tabel 4: Operationalisatie middelen van de lekenbestuurder (onafhankelijke variabele)

Concept	Indicator
Beschikbare tijd	- De tijd die respondent heeft voor het raadswerk - De werkdruk die respondent ervaart in het raadswerk
Ondersteuning	- De mate van ondersteuning die respondent geniet in het raadswerk
Politieke ervaring	- De ervarenheid van respondent in het raadswerk
Politieke vaardigheden	- De mate waarin respondent inzichten of ervaringen uit zijn hoofdfunctie in kan zetten voor zijn raadswerk - De mate waarin respondent moeite ervaart in het raadswerk

Inductieve factoren	- Overige factoren die respondent relevant acht in zijn omgang met belangenbehartigers
---------------------	--

4.4 Data-analyse

Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van het programma NVivo. Bij het coderen met indicatoren, de eerste fase, is door middel van het grondig doorlezen van de transcripten op basis van het theoretisch kader bepaald welke indicator bij welk fragment past. In de volgende fase is er gecodeerd met dimensies, waarbij indicatoren zijn geclusterd. Voor de onafhankelijke variabele is deze stap overslagen omdat indicatoren niet geclusterd hoefden te worden. In de laatste fase is gecodeerd met concepten en zijn dimensies gekoppeld aan de centrale begrippen uit het theoretisch kader. Hiermee wordt de verhouding tussen beide duidelijk. Daarnaast zijn inductieve resultaten apart gecodeerd. De resulterende codeboom is weergegeven in Bijlage 2.

Tijdens de analyse is een tekortkoming van de dataverzameling duidelijk geworden. Respondenten hebben niet altijd antwoord gegeven op de stellingen in de voorbedachte antwoordcategorieën van de 5-puntslikertschaal en gaven in plaats daarvan een meer narratief antwoord. Deze antwoorden vereisen meer interpretatie vanuit de onderzoeker om deze alsnog te verwerken op de 5-puntslikertschaal en geschikt te maken voor de analyse. Voorbeelden van narratieve antwoorden en hoe deze zijn verwerkt, zijn weergegeven in Tabel 5:

Tabel 5: Voorbeelden verwerking narratieve antwoorden naar antwoorden op 5-puntslikertschaal

Type	Voorbeeld
Stelling onderzoeker	“Dat belangenbehartigers daadwerkelijk kunnen helpen om een voorstel te maken, is voor mij een reden om te gaan met belangenbehartigers.”
Antwoord respondent	“Nee, nee, dat doen wij nooit. Dat doen wij nooit. Dat vind ik ook echt politiek, dat is echt aan fracties. En zou ik ook heel fout vinden als fracties echt voorstellen maken en dat daar echt een belangenbehartigerclub bij zit. Dat is ook best kwalijk te vinden.” (R2)
Verwerking op 5-puntslikertschaal	<i>Oneens</i>
Stelling onderzoeker	“Het ontvangen van kennis over hoe waarschijnlijk een voorstel het wel of niet gaat halen of over de voor- en tegenstanders ervan is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers.”

Antwoord respondent	“Niet echt. Vaak kan ik dat zelf wel inschatten. Wat dan wel goed is om te weten is: soms hoor je nog wel eens van belangenbehartigers met welke partijen zij nog meer hebben gesproken en dan ook wel de richting van het gesprek. Dat dan weer wel. Maar ik heb nog nooit meegemaakt dat dat zoveel partijen zijn dat je op voorhand al kan zeggen of iets het gaat halen wel of niet. Dat is vaak...meestal is dat wel in te schatten.” (R3)
Verwerking op 5-puntslikertschaal	<i>Oneens</i>
Stelling onderzoeker	“Het ontvangen van kennis over het draagvlak binnen een lokale groep of een sector voor beleid, is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers.”
Antwoord respondent	“Ja zeker, maar dan ook weer om uiteindelijk goed die afweging te maken hoe je die belangen mee wilt laten wegen. Ja. En ja, dat gaat echt van een simpel bouwprojectje voor een aantal woningen tot grote infrastructurele aanpassingen. Maar ook sociaal domein. Dus als je kijkt naar het hele jeugdzorgverhaal, dan moet je gewoon met die partijen in overleg van hey, ja hoe kunnen we dit samen met elkaar ook op gaan lossen?” (R12)
Verwerking op 5-puntslikertschaal	<i>Eens</i>

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid gaat over de mate waarin een onderzoek kan worden gerepliceerd (Bryman, 2016). De onderzoeksmethode van dit onderzoek, het semigestructureerde interview, heeft het voordeel dat het ruimte biedt aan respondenten om in hun beantwoording betekenis te verlenen aan stellingen en hun ervaringen te delen in open vragen, maar doet af aan de repliceerbaarheid van het onderzoek. Dit probleem is tegemoet gekomen door gebruik te maken van een topiclijst met deels vaste antwoordcategorieën, om zo het herhalen van metingen enigszins mogelijk te maken. Ook is de codeboom toegevoegd in de bijlage van dit onderzoek en zijn de transcripten van de interviews op te vragen, waardoor de resultaten kunnen worden gecontroleerd.

Met validiteit wordt bedoeld de mate waarop in onderzoek is gemeten wat is beoogd te meten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit houdt hierbij in dat er een overeenkomst is tussen de resultaten van het onderzoek en

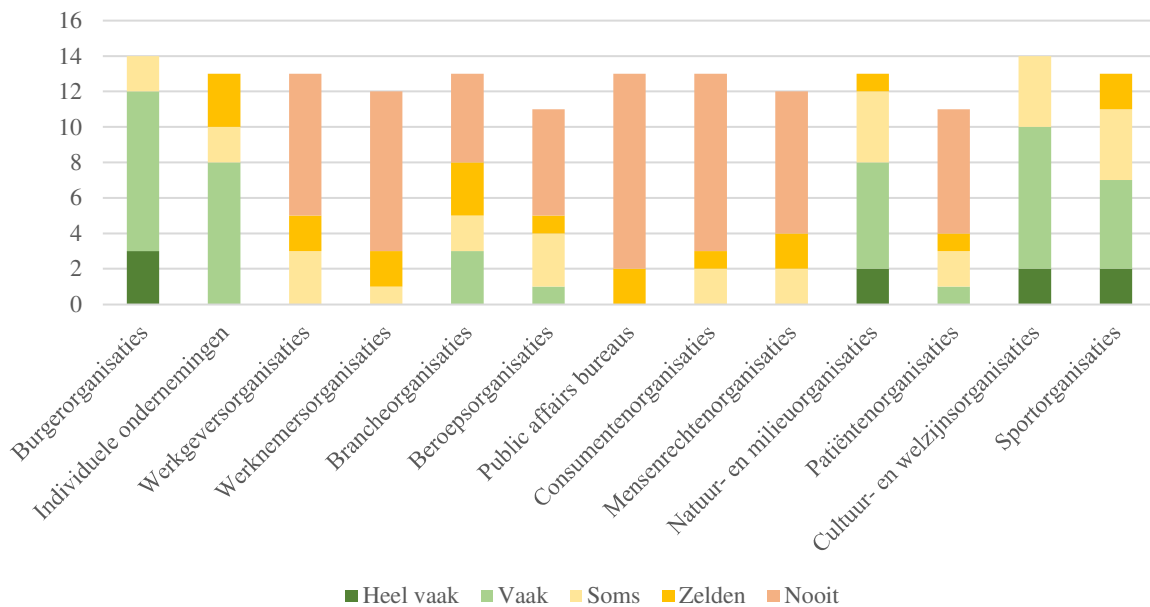
de sociale werkelijkheid (Bryman, 2016). Dit is een kracht van dit onderzoek doordat de onderzoeksmethode van het semigestructureerde interview flexibiliteit met zich meebrengt en maakt dat dicht bij de sociale context van respondenten kan worden gekomen. Bovendien is rekening gehouden met de interne validiteit door een groot aantal variabelen mee te nemen in de operationalisatie en ruimte te laten voor inductieve variabelen, zodat samenhang tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele niet verklaard kan worden door andere variabelen die onbedoeld buiten beschouwing zijn gelaten. Daarnaast is geprobeerd de interpretatie van de onderzoeker zover mogelijk te beperken door respondenten te vragen antwoord te geven op vaste antwoordcategorieën en uiteen te zetten hoe is omgegaan met antwoorden die buiten deze vaste antwoordcategorieën vielen.

Externe validiteit is gedefinieerd als de mate waarop bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd naar andere sociale omstandigheden (Bryman, 2016) en is geen doelstelling an sich van dit onderzoek. De externe validiteit van dit onderzoek is namelijk beperkt door de kleine onderzoeksgroep, die maakt dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het doen van uitspraken over de gehele onderzoekspopulatie (lekenbestuurders in Nederland). Om deze reden is de aard van de verbanden tussen variabelen in het onderzoek ook niet correlerend of causaal te noemen, maar wordt er gesproken over samenhang. Desondanks kan het onderzoek een waardevol startpunt zijn voor meer onderzoek naar de relatie tussen lekenbestuurders en belangenbehartigers. Dit kan ook buiten de scope van lokale volksvertegenwoordigers zijn, gezien lekenbesturen in Nederland ook bestaan in de vorm van de Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen.

5. Analyse

5.1 Achtergrondinformatie

Figuur 1: Frequentie van typen belangenbehartigers waar respondenten mee omgaan



Typen belangenbehartigers waar respondenten mee omgaan

Met betrekking tot welke typen belangenbehartigers respondenten omgaan en in welke mate dat is (weergegeven in Figuur 1), zijn weinig onderlinge verschillen te herkennen tussen respondenten uit verschillende grootten gemeenten en lijken de beperkte verschillen die bestaan vooral gerelateerd aan de eigen portefeuille. Respondenten geven aan vaak om te gaan met burgerorganisaties (85% antwoord heel vaak of vaak) en enkele differentiëren hierbij tussen burgerorganisaties gericht op een bepaald doel als het tegenhouden van de bouw van windmolens (R11,12), of op een bepaalde plek zoals een wijk of straat (R9,11), of afkomstig uit het verenigingsleven (R12). Respondenten gaan ook vaak om met individuele ondernemingen: ongeveer 60% antwoord hierbij vaak, 15% soms. Daarnaast staan zij regelmatig in contact met natuur- en milieuorganisaties (62% heel vaak of vaak, 31% soms), cultuur- en welzijnsorganisaties (71% heel vaak of vaak, 29% soms) en sportorganisaties (54% heel vaak of vaak, 31% soms).

Werkgevers- (77% zelden of nooit) en werknemersorganisaties (92% zelden of nooit), brancheorganisaties (62% zelden of nooit, 15% soms), beroepsorganisaties (64% zelden of nooit, 27% soms), public affairs bureaus (85% nooit), consumentenorganisaties (85% zelden of nooit), mensenrechtenorganisaties (83% zelden of nooit) en patiëntenorganisaties (73% zelden

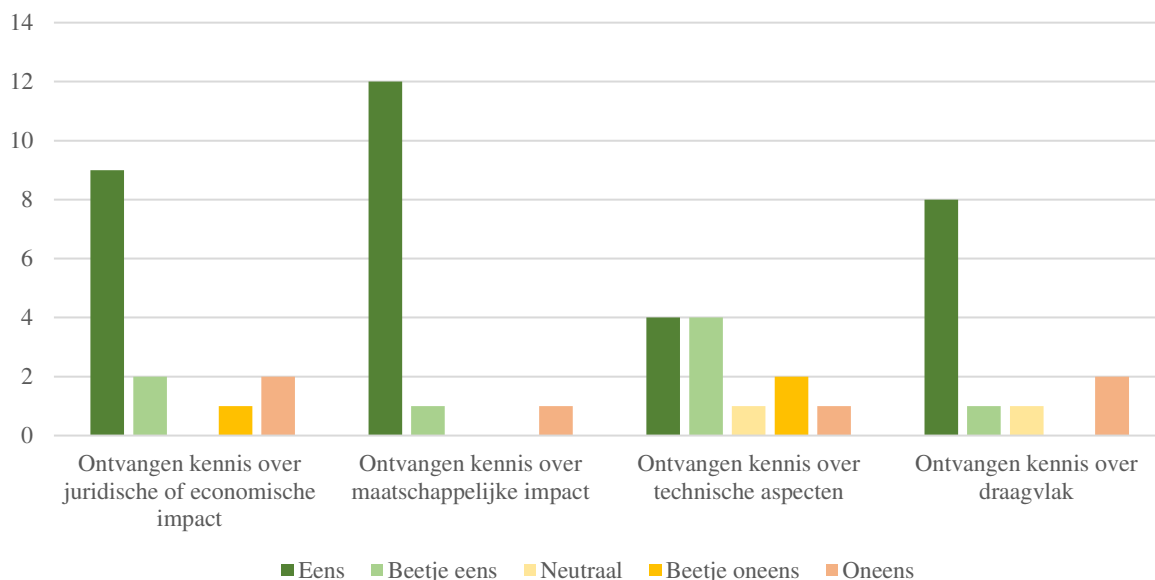
of nooit) komen nauwelijks voorbij, met soms een uitzondering voor een respondent die vanuit zijn portefeuille veel omgaat met een bepaald type organisatie. Ook is de omgang met bepaalde belangenbehartigers soms afhankelijk van of het onderwerp speelt in de raad: respondent 14 geeft bijvoorbeeld aan veel in contact te hebben gestaan met een lokale winkeliersvereniging (brancheorganisatie) toen het onderwerp van zondagsopening op de agenda stond, maar daarbuiten minder.

Tijd besteed aan omgang met belangenbehartigers

Respondenten gaan gemiddeld wekelijks één tot een paar uur om met belangenbehartigers, wat een klein deel is van de totale tijd besteed aan het raadswerk (R2,3,9,12-14). Meerdere respondenten verklaren dat de mate van contact zeer afhankelijk is van of een onderwerp wel of niet speelt in de raad (R6,9,13).

5.2.1 De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers: beleidskennis

Figuur 2: Frequentie van antwoorden op stellingen over omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van beleidskennis



Het ontvangen van kennis over de juridische of economische impact van beleid (N=14)

Negen respondenten (64%) geven aan dat het ontvangen van kennis over de juridische of economische impact van beleid een reden is om om te gaan met belangenbehartigers (R1-4,9-11,13,14). Meerdere respondenten geven als argument dat zij zelf te weinig inhoudelijke kennis hebben om overal een mening over te kunnen vormen en dat zulke informatie nodig is om een goede afweging te maken (R2,10,12). Respondent 3 noemt dat dit type informatie wordt

aangeleverd door het college, maar dat het interessant is om ook te ontvangen van belangenbehartigers omdat zij er vaak anders naar kijken. Voor deze respondent is het interessant om dat tegen elkaar af te wegen en te kijken hoe ze tot die verschillende uitkomsten zijn gekomen. Ook respondent 4 benoemt dit:

“Ja, ik heb laatst wel wat inzage gekregen over wat de verhuiskosten zijn van een bedrijf dat moet wijken voor woningbouw. Maar dat is één kant, hè. Dus die wil ook wat, dat weet ik ook wel, maar dan weet je wel ongeveer waar de komma staat. En het is dan interessant als de gemeente met andere getallen komt. Kijk, als dat in ieder geval straks in andere cijfers uit elkaar ligt, dan heb ik interessante vragen.” (R4)

Twee respondenten (14%) geven aan het niet eens te zijn met de stelling (R7,8). Respondent 8 zegt hier bijvoorbeeld over dat hij met belangenbehartigers omgaat omdat hij van mening is dat hij ze in het algemeen belang moet helpen en kennis over de juridische of economische impact van beleid daar niet specifiek voor nodig is.

Het ontvangen van kennis over de maatschappelijke impact (N=14)

Respondenten zijn zeer eensgezind over dat het ontvangen van kennis over de maatschappelijke impact van beleid een reden is om om te gaan met belangenbehartigers. Twaalf respondenten (86%) zijn het eens met de stelling (R1-3,5,7-14) en één respondent is het er een beetje mee eens (R6). Enkele respondenten geven aan dat dit de hoofdreden is voor het omgaan met belangenbehartigers en geven als voorbeeld dat zij willen weten wat er in de maatschappij leeft (R1), of hoe het beleid landt bij de inwoner van de gemeente (R7,11).

Het ontvangen van kennis over de technische aspecten (N=12)

Respondenten reageren meer gemengd op deze stelling. Een derde geeft aan het eens te zijn met de stelling (R3,4,11,14), een derde is er een beetje mee eens (R1,5,8,13) en een kwart is (een beetje) oneens (R2,9,12). Respondenten wijzen op technisch gecompliceerde onderwerpen, zoals beleid met betrekking tot windmolens, dijkverzwaringen en netcongestie, waar zij meer over willen weten om goed het college te kunnen controleren of instructies te geven (R3,4,11,14). Zo geeft respondent 11 aan:

“...op zich hoeft je geen technische kennis te hebben om te vertellen wat je wilt dat het college bereikt. Tegelijkertijd wil je ook iets voorstellen, als raadslid, wat haalbaar is.

(...). Dan moet je weten waar je het over hebt, want anders, als het niet makkelijk te realiseren is, moet je het misschien anders voorstellen.” (R11)

Sommige respondenten zijn het een beetje eens met de stelling. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat zulke informatie handig is om toevallig te krijgen in het omgaan met belangenbehartigers maar dat het geen primair doel is (R13), of dat zij van mening zijn dat technische kennis van belangenbehartigers vaak ook gekleurd is en daarom voorzichtig zijn in het gebruik ervan (R5). Deze gekleurde informatie is juist een reden waarom respondent 12 het een beetje oneens is met de stelling. Een andere respondent is het oneens met de stelling en stelt dat technische kennis meer van belang is voor de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad juist op hoofdlijnen zit (R2). Respondent 9 is het ook oneens met de stelling en wijst erop dat hij technische kennis intern achterhaalt en niet zoekt bij belangenbehartigers.

Het ontvangen van kennis over het draagvlak (N=12)

Twee derde van de respondenten is het eens dat het ontvangen van kennis over het draagvlak voor beleid een reden is om om te gaan met belangenbehartigers (R1,2,3,5,8,12-14). 17% is het oneens met de stelling (R4,6). Meerdere respondenten wijzen erop dat zulke informatie nodig is om een goede afweging te maken, wat niet per se betekent dat belangenbehartigers die zulke informatie verstrekken altijd gelijk krijgen (R2,13). Ook geeft respondent 8 aan te willen toetsen of er aan de voorkant voldoende rekening is gehouden met de belangen van belangenbehartigers. Respondent 2 geeft nog een reden:

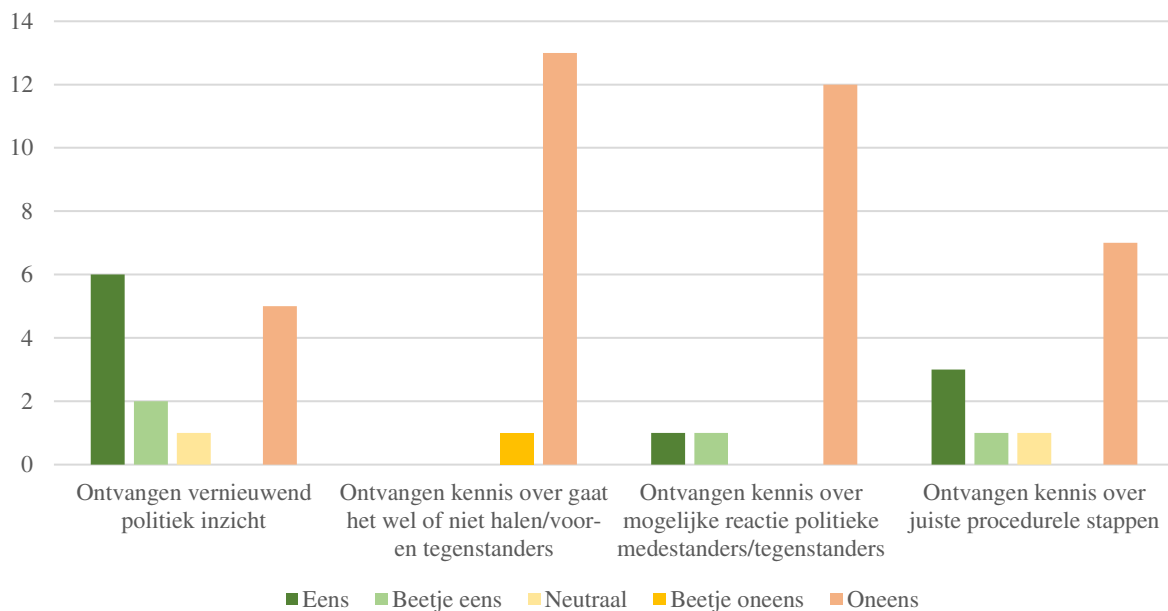
“Ja, de informatie die je krijgt kan, en dat is misschien moeilijker te zeggen als je in de coalitie zit dan als je in de oppositie zit, ook vanuit de organisatie gewoon best wel gekleurd zijn richting een bepaalde ambitie. En dan vind ik het wel heel waardevol dat een belangengroep naar voren komt om te zeggen van ‘nou wij vinden echt dat ons belang onevenredig aangetast wordt met dit besluit’.” (R2)

Als tegenargument wijst respondent 6 op het eenzijdige beeld dat in draagvlakmetingen door belangenbehartigers naar voren wordt gebracht. Respondent 4 zet zijn twijfels bij of belangenbehartigers wel altijd helemaal namens hun leden spreken of voor eigen belang opkomen.

Vanuit Assumptie 1 wordt verwacht dat lekenbestuurders omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van beleidskennis. Uit de resultaten blijkt dat er veel steun is voor deze assumptie. Lekenbestuurders gaan over het algemeen om met belangenbehartigers voor het ontvangen van beleidskennis, met een uitzondering voor kennis over de technische aspecten van beleid. Hier bestaat meer verdeeldheid over.

5.2.2 De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers: politieke deskundigheid

Figuur 3: Frequentie van antwoorden op stellingen over omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van politieke deskundigheid



Het ontvangen van een vernieuwend politiek inzicht (N=14)

Respondenten antwoorden verdeeld op deze stelling: 43% is het ermee eens (R2,5,10-R12,14), tegenover 36% oneens (R3,4,7,9,13). De respondenten die het eens zijn met de stelling wijzen erop altijd open te willen staan voor vernieuwende inzichten (R5,11,12,14). Respondent 11 geeft bijvoorbeeld aan dat hij vaak door belangenbehartigers erachter komt dat beleid wat achter een bureau bedacht wordt, misschien helemaal niet werkt in de praktijk. Respondent 14 is het ook eens met de stelling omdat zij van mening is dat er een oude groep in de raad zit en dat vernieuwende inzichten daarom heel belangrijk zijn.

De respondenten die het oneens zijn met de stelling wijzen er bijvoorbeeld op dat hun verkiezingsprogramma al staat op basis van hun standpunten en zij daar niet achteraf op terugkomen (R3,13). Ook wijst een respondent erop dat nieuwe politieke inzichten niet aan de

orde zijn omdat wat besproken wordt binnen de cyclus van de gemeenteraad altijd ongeveer hetzelfde blijft (R7).

Het ontvangen van kennis over de politieke haalbaarheid (N=14)

Het ontvangen van kennis over de politieke haalbaarheid van een beleidsvoorstel is voor respondenten duidelijk geen reden om om te gaan met belangenbehartigers: 93% is het oneens met de stelling (R1-5,7-14). Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat zij dit zelf kunnen inschatten (R3,13), dat het voorspelbaar is omdat er een coalitie-oppositieverdeling is (R3), dat ze bij hun eigen leest willen blijven (R14), dat politieke haalbaarheid niet iets is dat ze meenemen in hun afweging (R8,11), dat zulke informatie al transparant is binnen de raad (R5) of dat de lijntjes binnen de raad kort zijn (R12).

Het ontvangen van kennis over de positionering van andere partijen (N=14)

Antwoorden van de respondenten zijn voor deze stelling zeer vergelijkbaar met de vorige. 86% is het oneens (R1-8,10-13) en respondenten geven bijvoorbeeld aan dat de coalitie-oppositieverdeling het voorspelbaar maakt hoe andere partijen erin staan (R3), dat de positionering van andere partijen niet relevant is en dat zij zelf ergens voor willen staan (R7,8,13) of dat het makkelijk is om contact op te nemen met andere raadsleden en dit te achterhalen (R1,6,7,11).

Het ontvangen van kennis over procedurele stappen (N=12)

25% van de respondenten is het eens met deze stelling (R4,8,11), tegenover 58% oneens (R1,2,6,9,10,13,14). Respondenten 8 en 11 stellen dat zulke kennis belangrijk is om te kunnen evalueren of het participatieproces wel adequaat is geweest en inwoners voldoende zijn betrokken bij een besluit. Respondent 4 is het ook eens met de stelling en geeft een ander voorbeeld:

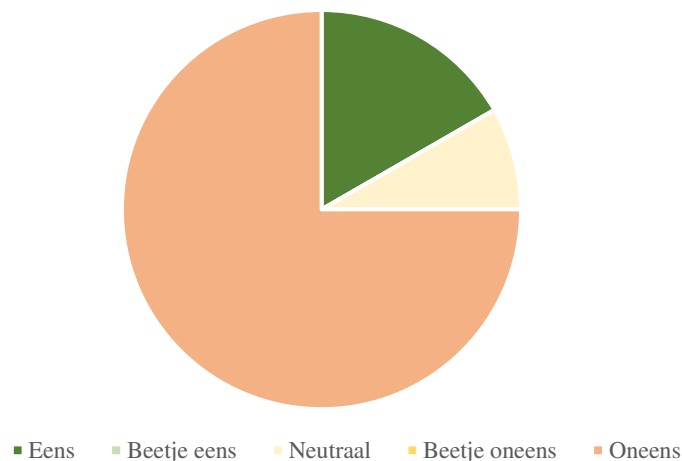
“Als je kijkt naar de windmolens, dan is het wel goed dat je weet wanneer je aan zet bent. En wanneer er een beslissing komt die van belang is. Ik noem maar wat, je kan op een gegeven moment beslissen dat je het aan de provincie laat of dat je het als een gemeentelijke verantwoordelijkheid ziet. Dat lijkt dan heel erg voor een proces en dat is dan zo'n beetje de meest belangrijke beslissing die je neemt.” (R4)

Respondenten die het oneens zijn met de stelling geven aan niet met belangenbehartigers om te gaan voor het ontvangen van zulke informatie omdat zij dit zelf weten (R9,13) of de kennis aanwezig is binnen de fractie (R14), de raad (R6), bij de ambtenaren (R10) of bij de griffie (R1).

Er wordt weinig steun gevonden voor Assumptie 2, waarin wordt verwacht dat lekenbestuurders omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van politieke deskundigheid. Een uitzondering hierop is het omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van een vernieuwend politiek inzicht, waar een meer gemengde steun voor wordt gevonden. In tegenstelling tot wat wordt verwacht vanuit de theorie, blijkt dat lekenbestuurders niet omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van politieke deskundigheid. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de politieke arena binnen het lekenbestuur veel overzichtelijker is en er dus geen noodzaak is voor het ontvangen van politieke deskundigheid.

5.2.3 De omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers: personele inzet

Figuur 4: Frequentie van antwoorden op stelling over omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van personele inzet (N=12)



Het merendeel van de respondenten is het oneens met deze stelling. De twee respondenten (17%) die het eens zijn met de stelling geven aan bezig te zijn met democratische vernieuwing binnen de raad en daarom burgers te willen betrekken bij de vorming van beleid (R5), of wijzen erop dat het kan helpen om krachtige argumenten te formuleren (R10). Het grootste deel is het echter oneens met de stelling (R1-4,7-9,12-13): zij geven aan dat het hun politiek is en het kwalijk vinden om het uit handen te geven. Daarmee wordt er weinig steun gevonden voor

Assumptie 3, waarin wordt verwacht dat lekenbestuurders omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van personele inzet. Een mogelijke verklaring kan zijn dat lekenbestuurders, vergeleken met volksvertegenwoordigers uit de theorie, meer eigenaarschap willen hebben binnen hun politieke functie.

5.3 De invloed van middelen waar de lekenbestuurder over beschikt

In het volgende deel van de analyse wordt ingegaan op de invloed van de middelen waar de lekenbestuurder over beschikt (de onafhankelijke variabele) op de omgang met belangenbehartigers (de afhankelijke variabele). In Tabel 6 zijn de antwoorden van de respondenten op de stellingen over de omgang met belangenbehartigers en de vragen over de middelen waarover ze beschikken, naast elkaar gezet. Dit is gedaan door de antwoorden van de respondenten een numerieke waarde te geven van een tot vijf, waardoor het mogelijk wordt om verbanden tussen deze antwoorden te herkennen.

Tabel 6: Antwoorden respondenten op stellingen over de omgang met belangenbehartigers en vragen over middelen waarover ze beschikken

Politieke vaardigheden 2	5 = weinig moeite, 1 = veel	Politieke vaardigheden 1	5 = veel inzichten, 1 = weinig	Politieke ervaring	Jaren als raadslid	Ondersteuning	5 = veel, 1 = weinig	Werkdruk	5 = weinig, 1 = veel	Beschikbare tijd	5 = veel, 1 = weinig	Personele inzet	Procedurale stappen	Politieke reactie	Haalbaarheid	Vernieuwend politiek inzicht	Dragend	Technische aspecten	Maatschappelijke impact	Juridische of economische	Respondent
R1	5	5	5	2jr	5	5						1	1	1	1	4	5	4	5	5	R1
R2	5	5	5	2jr	5	5	4					1	1	1	1	5	5	2	5	5	R2
R3	3			2jr	5	5						1		1	1	1	5	5	5	5	R3
R4	5	4	<1jr	1	1	1		1				1	5	1	1	1	1	5	1	5	R4
R5	5	2	2jr	1	5	5						5	3	1	1	5	5	4	5	4	R5
R6	4	2	2jr	5	5	5						3	1	1	2	3	1		4	2	R6
R7	5		14jr	5	4	5		4				1		1	1	1	4	3	5	1	R7
R8	5		<1jr	1	2	1		2				1	5	1	1	4	5	4	5	1	R8
R9	5	5	2jr	5	5	5	5			5		1	1	4	1	1	3	1	5	5	R9
R10		5	<1jr		4		2					5	1	1	1	5			5	5	R10
R11	5	3	2jr	5	5	5		5					5	1	1	5	5	5	5	5	R11
R12	5	5	10jr	5	2	5						1	4	1	1	5	5	2	5	4	R12
R13		5	2jr	5	5	5		3				1	1	1	1	1	5	4	5	5	R13
R14	5		2jr		1	1		1					1	5	1	5	5	5	5	5	R14

Er lijkt geen verband te zijn tussen de eigen middelen van lekenbestuurders en de mate waarop zij omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van beleidskennis, politieke deskundigheid en personele inzet. Daarmee wordt geen steun gevonden voor Assumptie 4: deze verwacht dat middelen waar lekenbestuurders over beschikken, bepalen in hoeverre zij afhankelijk zijn van belangenbehartigers voor het uitvoeren van hun politieke functie. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat dit verband er simpelweg niet is. Daarnaast blijkt uit de antwoorden van respondenten dat de invloed van de eigen middelen soms beide kanten op kan gaan. Zo kan meer ervaring ervoor zorgen dat er minder noodzaak is om om te gaan met belangenbehartigers, maar ook juist resulteren in meer omgang omdat er korte lijntjes zijn ontstaan (zie hoofdstuk 5.4). Deze ‘bidirectionele’ invloed kan niet worden gevangen in vorm van analyse die hier is gehanteerd. Ook missen voor veel respondenten bepaalde antwoorden doordat het niet mogelijk is gebleken om een numerieke waarde aan hun antwoord te geven of omdat zij geen duidelijk antwoord geven. Ten slotte kan de interpretatie van de onderzoeker een rol hebben gespeeld. Bij dit laatste wordt in het conclusiehoofdstuk uitgebreider stilgestaan.

Zelf zijn respondenten verdeeld over of zij in het raadswerk afhankelijk zijn van belangenbehartigers (N=13). Drie respondenten (23%) stellen dat het raadswerk onmogelijk is zonder om te gaan met belangenbehartigers (R1,11,12), bijvoorbeeld omdat anders in een ideaalbeeld gedacht wordt en daarmee de problemen van mensen niet worden opgelost (R11). Zeven respondenten (54%) geven aan dat het raadswerk wel mogelijk is zonder de inbreng van belangenbehartigers, maar dat zij een belangrijke toevoeging doen aan de besluitvorming (R2,3,5,8,10,13,14). Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat belangenbehartigers zorgen voor kennis die nodig is voor het maken van een goede afweging (R2,8,10) of dat ze toevoegen aan de kwaliteit van besluiten (R13). Drie respondenten (23%) wijzen erop dat het raadswerk goed mogelijk is zonder belangenbehartigers (R4,7,9).

5.4.1 Factoren die wel of niet van invloed zijn

In het volgende deel wordt ingegaan op de individuele factoren die wel of niet van invloed zijn op de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers. Deze worden hierna een voor een langsgelopen.

Beschikbare tijd (N=14)

Voor tien respondenten (71%) hebben de tijd waar ze over beschikken om te besteden aan het raadswerk en de werkdruk die ze ervaren invloed op hun omgang met belangenbehartigers (R3-5,10,12-14) of kunnen ze zich dit voorstellen (R2,8,9). Zij geven hier over het algemeen dezelfde duiding over: door hun beperkte tijd en hoge werkdruk gaan zij minder om met belangenbehartigers. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat contactmomenten met belangenbehartigers door de hoge werkdruk niet van de grond komen (R3,13), dat zij minder tijd hebben voor het doen van bijvoorbeeld werkbezoeken (R4), of dat zij niet op alle (nieuwe) contactverzoeken van belangenbehartigers ingaan (R10,14).

Voor respondenten 2, 8 en 9 is beschikbare tijd geen factor die van invloed is op henzelf, maar kunnen zij zich dit wel voorstellen voor bijvoorbeeld raadsleden uit kleine fracties die onderwerpen minder kunnen verdelen binnen de fractie (respondent 2) of raadsleden die naast het raadslidmaatschap fulltime werken (respondent 9). Zij geven echter niet aan of dit een positieve of negatieve invloed heeft op de omgang met belangenbehartigers. Vier respondenten (29%) stellen dat beschikbare tijd voor hen geen invloed heeft op de omgang met belangenbehartigers (R1,6,7,11).

Ondersteuning (N=13)

Zeven respondenten (54%) zeggen dat ondersteuning van invloed is op de omgang met belangenbehartigers (R3,4,8,9,12-14). Deze invloed blijkt echter twee kanten op te gaan. Zo maakt goede ondersteuning dat minder wordt omgegaan met belangenbehartigers omdat de noodzaak er niet is (R13), maar heeft een gebrek aan ondersteuning hetzelfde resultaat (R12,14). Dit is omdat taken als het terugbellen van belangenbehartigers blijven liggen of dat er minder tijd over blijft voor het doen van werkbezoeken. Vier respondenten (31%) geven aan dat ondersteuning voor hen geen invloed heeft (R1,5,6,10).

Politieke ervaring (N=12)

Politieke ervaring wordt door de meeste respondenten (67%) genoemd als een factor die invloed heeft en ook hier gaat deze invloed twee kanten op (R2-6,9,11,13). Zo kan meer politieke ervaring ervoor zorgen dat er lijntjes zijn opgebouwd met belangenbehartigers en contact laagdrempeliger is (R2,3,6,13). Tegelijk kan meer ervaring ervoor zorgen dat er minder noodzaak is om om te gaan met belangenbehartigers, omdat stukken niet meer nieuw zijn (R4). Aan de andere kant kan onervarenheid er volgens sommige respondenten voor zorgen dat raadsleden 'gaan lopen' voor belangenbehartigers. Dit wordt minder naarmate er meer ervaring is in het raadswerk (R2,3,9,11,13). 25% van de respondenten geeft aan dat politieke ervaring geeft invloed heeft (R8,10,12)

Politieke vaardigheden (N=11 en N=12)

Of politieke vaardigheden van invloed zijn, is gemeten in twee vragen. Het grootste deel van de respondenten (64%) geeft aan dat ervaringen en inzichten uit hun hoofdfunctie wel van invloed zijn op de omgang met belangenbehartigers. Zij stellen dat de sector waar je inzit ervoor kan zorgen dat je makkelijker contact kunt leggen met belangenbehartigers (R4,14), of dat het juist beperkend kan werken omdat zij belangenverstrengeling willen vermijden (R11). Voor drie respondenten (27%) is deze factor niet van invloed (R3,5,6).

De meeste respondenten (42%) geven aan dat hoeveel moeite je ervaart in het raadswerk geen invloed heeft op de omgang met belangenbehartigers (R1,4-6,14). Voor drie respondenten heeft het geen invloed op henzelf, maar ze kunnen zich dit wel voorstellen (R2,7,8). Voor vier respondenten (33%) is deze factor wel van invloed (R3,9,12,13). Respondent 12 geeft aan dat des te langer hij in de raad zit en het raadswerk onder de knie krijgt, des te minder hij luistert

naar belangenbehartigers. Respondent 13 wijst er op dat moeite hebben met het raadswerk er juist voor kan zorgen dat er minder om wordt gegaan met belangenbehartigers:

“Als het je moeite kost en je weet niet hoe de processen werken en hoe het allemaal werkt, dan denk ik dat je ook weinig belangenbehartigers spreekt. Want dan snap je gewoon niet wat er gebeurt. En die belangenbehartigers die snappen dat op een gegeven moment ook en die denken nou, ik ga mijn tijd in iemand anders steken.” (R13)

5.4.2 Inductieve factoren

Respondenten hebben ook verschillende inductieve factoren aangedragen die invloed hebben om de omgang met belangenbehartigers, waarvan enkele worden uitgelicht die gerelateerd lijken aan de unieke kenmerken van het lekenbestuur.

Het onder druk gezet worden door belangenbehartigers

Zo weiden drie respondenten uit over casussen waarin raadsleden op verschillende manieren onder druk worden gezet door belangenbehartigers. Respondenten 7 en 10 geven aan dat raadsleden erg gevoelig zijn voor als de publieke tribune vol zit en als gevolg hiervan hun mening veranderen. Respondent 9 wijst op een gevoelige kwestie in de gemeenteraad waarbij een belangenbehartiger tijdens de raadsvergadering druk heeft uitgeoefend op raadsleden om hun stem te veranderen op een voorstel. Ook respondent 7 geeft aan dat bedreigingen richting raadsleden door belangenbehartigers frequenter worden, zelfs tot in de persoonlijke levenssfeer.

Voortrekkersgedrag

Respondent 12 deelt zijn ervaring dat sommige raadsleden vaak worden uitgenodigd op feestjes en bijeenkomsten van verschillende verenigingen die grotendeels uit dezelfde mensen bestaan, bijvoorbeeld de ondernemersvereniging en de carnavalsvereniging. Raadsleden blijven op deze feestjes het langst en hoeven niet af te rekenen, waardoor er een cultuur ontstaat van ‘wij zorgen goed voor jou, dus zorg ook maar goed voor ons’. Deze respondent geeft aan dat dit een punt is waarop de grens tussen belangenbehartiging en belangenverstrengeling vervaagd en raadsleden soms voortrekkersgedrag vertonen richting bepaalde belangenbehartigers.

6. Conclusie

Dit onderzoek heeft twee doelstellingen: om te verklaren hoe de kenmerken van de functie van lekenbestuurder van invloed zijn op hoe zij als volksvertegenwoordigers omgaan met belangenbehartigers en om een verkenning te doen naar de specifieke factoren die hier van invloed zijn. Het is gebleken dat de omgang van lekenbestuurders met belangenbehartigers vooral gaat om het ontvangen van beleidskennis, oftewel beleidstechnische informatie die lekenbestuurders vereisen om hun politieke afwegingen te kunnen maken. Het ontvangen van politieke deskundigheid, in dit geval informatie over de processen binnen het lekenbestuur, en personele inzet blijken geen redenen voor lekenbestuurders om om te gaan met belangenbehartigers.

Er lijkt geen verband te bestaan tussen de middelen van een lekenbestuurder en de omgang met belangenbehartigers, al is gebleken dat de beschikbare tijd, ondersteuning, politieke ervaring en politieke vaardigheden wel van invloed kunnen zijn. Dit kan wijzen op beperkingen in de validiteit van het onderzoeksdesign, waar in de volgende paragraaf op wordt ingegaan. Ook worden enkele inductieve factoren aangedragen die van invloed kunnen zijn, bijvoorbeeld dat lekenbestuurders onder druk worden gezet door belangenbehartigers of dat zij voorttrekkersgedrag vertonen richting bepaalde belangenbehartigers.

Beperkingen van het onderzoek

Er zijn ook enkele beperkingen aan het onderzoek. Hoewel verschillende middelen van lekenbestuurders (de onafhankelijke variabele) volgens respondenten van invloed kunnen zijn op omgang met belangenbehartigers (de afhankelijke variabele), is er in de analyse geen verband gebleken tussen deze variabelen. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de onderzoeksmethode van het semigestructureerde interview teveel interpretatie van de onderzoeker heeft vereist om geschikt te maken voor de analyse. Zo kan het zijn dat de numerieke waarden die zijn gegeven niet volledig overeenkomen met de betekenis die is verleend door de respondent, waardoor het niet mogelijk is gebleken om verbanden te leggen. Ook kunnen sociaalwenselijke antwoorden een rol hebben gespeeld doordat respondenten antwoorden niet op henzelf durven te betrekken en daarom aangeven dat factoren geen invloed hebben, terwijl dit in de werkelijkheid wel zo is. Deze redenen hebben een negatieve invloed op de validiteit van het onderzoek en maken dat er in de laatste paragraaf enkele aanbevelingen worden gegeven voor vervolgonderzoek.

Vergelijking met de theorie en suggesties voor vervolgonderzoek

De meerwaarde van dit onderzoek blijkt vooral uit dat duidelijk is geworden dat lekenbestuurders op sommige aspecten verschillen van de volksvertegenwoordigers uit de theorie. Zo maken de unieke kenmerken van het lekenbestuur dat het 'legislative subsidy' model van Hall en Deardorff (2006) niet op alle vlakken overeenkomt met de werkelijkheid van het lekenbestuur en deze niet volledig toepasbaar is op de context van lekenbestuurders in Nederland. Dit is te herkennen in dat lekenbestuurders, anders dan de volksvertegenwoordigers uit het model van Hall en Deardorff, niet omgaan met belangenbehartigers voor het ontvangen van politieke deskundigheid en personele inzet. Vanuit de literatuurstudie is gebleken dat dit model een resultaat is van onregelmatigheden die niet kunnen worden gevangen in de denkwijzen van 'exchange theory' en 'informational lobbying'. De unieke context van het lekenbestuur vereist daarmee een nieuw model, waarin de unieke kenmerken van het lekenbestuur worden verwerkt. Dit onderzoek kan een eerste aanzet zijn tot dit model.

Er wordt aanbevolen om een kwantitatief vervolgonderzoek uit te voeren, waarin minder ruimte is voor interpretatie vanuit de onderzoeker en op een meer systematische wijze verbanden tussen variabelen kunnen worden gelegd. Door respondenten antwoorden te laten geven op vaste antwoordcategorieën, kunnen verbanden tussen de middelen waar de lekenbestuurder over beschikt en de omgang met belangenbehartigers beter worden vastgesteld en kunnen uitspraken worden gedaan over de samenhang tussen deze variabelen. Ook zijn sociaalwenselijke antwoorden minder waarschijnlijk, omdat respondenten in een kwantitatief onderzoek meer indirect bevraagd worden over de middelen waar zij over beschikken. Tegelijk kunnen de inductieve factoren die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, mee worden genomen in de analyse en worden getest.

7. Literatuurlijst

Berkhout, J. (2013). Why interest organizations do what they do: Assessing the explanatory potential of 'exchange' approaches. *Interest Groups & Advocacy*, 2, 227-250.

Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom/Lemma

Boonstra, W. (2023). Wie vormen de lokale schaduwmacht? *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/gemeente-moet-ongehoorde-lobby-organiseren>

Bouwen, P. (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43(3), 337-369.

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. 5th Edition. Oxford University Press.

Dekker, W., Korteweg, A. & Verwiel, A. (2022). Of het raadslid niet zo wil dwarsliggen – hoe lobbyisten de lokale politiek beïnvloeden. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/of-het-raadslid-niet-zo-wil-dwarsliggen-hoe-lobbyisten-de-lokale-politiek-beinvloeden~beeb0f1a/>

Denters, B. (2023). De teloorgang van het amateurbestuur?. In *Liber Amicorum Theo Camps* (pp. 35-48). Tilburg University Press.

Ellis, C. J. & Groll, T. (2020). Strategic legislative subsidies: Informational lobbying and the cost of policy. *American Political Science Review*, 114(1), 179-205.

Europees Parlement. (2023). *The review of the Transparency Register: shortcomings and ways to improve*. Geraadpleegd van <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/the-review-of-the-transparency-register-/product-details/20231123CHE12422>

Flöthe, L. (2019). The costs of interest representation—a resource perspective on informational lobbying. *European Political Science Review*, 11(2), 161-178.

Fraussen, B. & Braun, C. (2018). 'De lobby aan banden? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging. *Tijdschrift voor Toezicht*, 9(4).

Frissen, P., Schulz, M. & Schram, J. (2018). *Gemeenteraden positioneren: Van professionaliseren naar politiseren*. NSOB.

Hall, R. L. & Deardorff, A. V. (2006). Lobbying as legislative subsidy. *American Political Science Review*, 100(1), 69-84.

Hansen, J. H. (1991). *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919–1981*. Chicago: University of Chicago Press.

Hanegraaff, M. & Berkhout, J. (2017). *Lang leve de lokale lobby*. Universiteit van Amsterdam/Public Matters.

Hanegraaff, M., & Berkhout, J. (2019). More business as usual? Explaining business bias across issues and institutions in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 26(6), 843-862.

Hessels, J. (2018). RAAD ZONDER RAADGEVERS?. *Werk in uitvoering. De griffier en de democratie*, 101.

De Jong, C. & Sol, M. (2021). Ziekenhuis lobbyt voor zonnepark in ruil voor 20 miljoen euro: 'Dit riekt naar chantage'. *EenVandaag*. Geraadpleegd van <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/ziekenhuis-lobbyt-voor-zonnepark-in-ruil-voor-20-miljoen-euro-dit-riekt-naar-chantage/>

Keukenkamp, S. (2023). Lobby moet Haaksbergen verleiden 'ja' te zeggen tegen zoutwinning. 'Dit voelt als omkoping'. *Trouw*. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/binnenland/lobby-moet-haaksbergen-verleiden-ja-te-zeggen-tegen-zoutwinning-dit-voelt-als-omkoping~b3fd4e5f/>

Kruiter, A. J. & de Lange, S. L. (2014). De toekomst van de gemeenteraad. *Beleid en Maatschappij*, 41(1), 143-145.

Poppelaars, C. (2007). Resource exchange in urban governance: On the means that matter. *Urban Affairs Review*, 43(1), 3-27.

Salisbury, R. H. (1969). An exchange theory of interest groups. *Midwest journal of political science*, 1-32.

Wolzak, M. (2023). Lobbyregister? Nederland maakt er nog geen haast mee. *Financieel Dagblad*. Geraadpleegd van <https://fd.nl/politiek/1464282/lobbyregister-nederland-maakt-er-nog-geen-haast-mee>

Bijlage 1: Topicijst

Topic	Voorbeeldvragen/-stellingen
Introductie	- Welkom + mijzelf en doel onderzoek introduceren. - Informed consent: respondenten zijn niet traceerbaar en mogen op elk moment stoppen. - Toestemming vragen voor opnemen video of audio.
Achtergrond respondent	- Kunt u iets vertellen over uzelf en uw werkzaamheden als raadslid? - Kunt u iets vertellen over uw ervaringen met belangenbehartigers? <i>Indien vereist: verduidelijken definitie 'belangenbehartiger'</i> - Wat voor type(n) belangenbehartigers bent u eerder mee omgegaan? Kunt u daar een voorbeeld van geven? <i>Tonen afbeelding met typen belangenbehartigers</i> - Hoeveel tijd besteed u gemiddeld per week aan contacten en samenwerking met belangenbehartigers? En hoeveel is dat in verhouding tot het raadswerk?
<i>De omgang van de lekenbestuurder met belangenbehartigers (stellingen, antwoordcategorieën eens, een beetje eens, neutraal, een beetje oneens of oneens)</i>	
Ontvangen van beleidskennis	- Het ontvangen van kennis over de juridische of economische impact van beleid is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers
	- Het ontvangen van kennis over de impact van beleid op de lokale samenleving is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers
	- Het ontvangen van technische kennis over beleid is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers
	- Het ontvangen van kennis over het draagvlak binnen een sector of lokale groep voor beleid is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers
	- Het ontvangen van een vernieuwend politiek inzicht is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers

Ontvangen van politieke deskundigheid	- Het ontvangen van kennis over hoe waarschijnlijk iets het wel of niet gaat halen in de raad of over de voor- en tegenstanders ervan binnen de raad is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers
	- Het ontvangen van kennis over de mogelijke reactie van politieke medestanders en tegenstanders binnen de raad op een beleidsvoorstel is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers
	- Het ontvangen van kennis over de juiste te volgen procedurele stappen in het beleidsproces is voor mij een reden om om te gaan met belangenbehartigers
Ontvangen van personele inzet	- Dat belangenbehartigers daadwerkelijk kunnen helpen om een voorstel te <i>maken</i> (mee te schrijven/tekst aanleveren) is voor mij een reden om met ze om te gaan
<i>De middelen waar de lekenbestuurder over beschikt die invloed hebben op de omgang met belangenbehartigers</i>	
Verklarende factoren	- Hoeveel tijd heeft u voor het raadswork? Hoe ervaart u de werkdruk? - Hoeveel ondersteuning heeft u in het raadswork? Hoe ziet die ondersteuning eruit? (<i>Fractiemedewerker/ambtelijke ondersteuning/griffie</i>) - Hoeveel ervaring heeft u in het raadswork? (<i>Jaren als raadslid, ervarenheid/onervarenheid</i>) - Heeft u voor uw raadswork veel aan inzichten of ervaringen uit uw hoofdfunctie? - Kost het raadswork u veel moeite?
Inductieve factoren	- Zijn er nog factoren die niet voorbij zijn gekomen maar volgens u wel relevant zijn als u kijkt naar uw omgang met belangenbehartigers?
Afsluitende vraag	- In hoeverre is uw raadswork mogelijk zonder de inbreng van belangenbehartigers?
Slot	- Samenvatten - Zijn er nog dingen waar ik niet naar heb gevraagd maar die voor mij wel belangrijk kunnen zijn om te weten of mee te nemen? - Terugkoppeling - Bedanken voor de bijdrage

Bijlage 2: Codeboom

Achtergrond respondent

- Persoonlijke informatie en werkzaamheden als raadslid
- Ervaringen met belangenbehartigers
- Typen belangenbehartigers
- Tijd besteed aan omgang met belangenbehartigers

De omgang van de lekenbestuurder met belangenbehartigers

- Ontvangen van beleidskennis
 - o Kennis over de juridische en economische consequenties
 - o Kennis over de technische aspecten
 - o Kennis over de maatschappelijke impact
 - o Kennis over het draagvlak
- Ontvangen van politieke deskundigheid
 - o Vernieuwend politiek inzicht
 - o Kennis over de politieke haalbaarheid
 - o Kennis over de positionering van andere partijen
 - o Kennis over procedurele stappen
- Ontvangen van personele inzet

Middelen van de lekenbestuurder

- Beschikbare tijd
- Ondersteuning
- Politieke ervaring
- Politieke vaardigheden

Inductieve factoren

Mogelijkheid raadswerk zonder belangenbehartigers

Overige inductieve resultaten