

(RAADS)WERK IN UITVOERING

Henrike Aarnink

Theo Neyenhuis

Om de grootte van het bestand te beperken is in deze digitale versie van de scriptie de originele kافت niet ingevoegd.

(RAADS)WERK IN UITVOERING

Een bestuurskundig onderzoek naar representatiestijlen en democratische opvattingen van gemeenteraadsleden uit Ede rond het dossier Ede-Oost

Masterscriptie (Parttime) Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Henrike Aarnink
Molenbelt 9
7413 XE Deventer
h.aarnink@home.nl
Studentnummer 313295

Theo Neyenhuis
Zweepslag 2
6852 ED Huissen
theo.neyenhuis@versatel.nl
Studentnummer 312716

Begeleider: Dr. S.G.J. van de Walle
Tweede lezer: Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1 Onderzoeksvragen en deelvragen	14
1.2 Casus	15
1.3 Leeswijzer	15
2. Democratie	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Terugblik	19
2.3 Werk in uitvoering	21
2.4 Resumé	25
3. Gemeente centraal	28
3.1 Wettelijk kader	28
3.2 Decentralisatie	30
3.3 Autonomie en medebewind	31
3.4 Dualisme en monisme	32
3.5 Resumé	32
4. Gemeenteraad en representatiestijlen	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Taakopvattingen en representatiestijlen	34
4.3 Politieke partijen en responsiviteit	40
4.4 Controleur of bestuurder in het dualisme	41
4.5 Resumé	43
5 Gemeenteraad en samenleving	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Besluitvormingsproces	46
5.3 Actoren	49
5.4 Resumé	51
6 Onderzoeksstrategie	52
6.1 Onderzoeksmodel	52
6.2 Aard van het onderzoek	52
6.2.1 <i>Koppeling aan concreet besluitvormingstraject</i>	53
6.2.2 <i>Onderzoeksgroep (gemeenteraadsleden)</i>	53
6.2.3 <i>Semi-gestructureerde interviews</i>	54

6.2.4	<i>Rol onderzoekers</i>	55
6.2.4	<i>Dossieronderzoek</i>	55
7	Reconstructie van het besluitvormingsproces	56
7.1	Inleiding	56
7.2	Reconstructie proces / tijdlijn	56
7.2.1	<i>Identificeren cruciale besluiten</i>	58
7.2.2	<i>Betrokkenheid burgers en belangengroeperingen</i>	62
8	Opvattingen van gemeenteraadsleden	65
8.1	Inleiding	65
8.2	Representatiestijlen	65
8.2.1	<i>Analyse per gemeenteraadslid</i>	65
8.2.2	<i>Slotanalyse</i>	73
8.3	Democratische opvattingen	74
8.3.1	<i>Analyse per gemeenteraadslid</i>	75
8.3.2	<i>Slotanalyse</i>	81
8.4	Taakopvatting	83
8.4.1	<i>Analyse per gemeenteraadslid</i>	83
8.4.2	<i>Slotanalyse</i>	93
9	Conclusies	95
9.1	Samenvatting per deelvraag	95
9.1.1	<i>Welke representatiestijl kan worden herkend? Delegate, trustee of political?</i>	95
9.1.2	<i>Zijn er spanningen waarneembaar tussen (uitgesproken) opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie en het gedrag van gemeenteraadsleden in lokale besluitvormingsprocessen?</i>	97
9.1.3	<i>Wat is de taakopvatting van gemeenteraadsleden? Houden zij zich bezig met kaders, hoofdlijnen en/of details? Wat zou de verklaring hiervoor kunnen zijn?</i>	99
9.2	Verbinding tussen de thema's: de centrale onderzoeksvraag	99
9.3	Reflectie op het onderzoek: kader en methode	100
9.4	Overwegingen en aanbevelingen	101
9.4.1	<i>Vertrouwen in het huidige stelsel en toename van burgerparticipatie</i>	101
9.4.2	<i>Representatiestijlen en het Nederlandse partijstelsel</i>	102
Bijlagen		
B1	Masterplan Ede-Oost & MER	105
B2	Vragenlijst ("spoorboekje voor interviews")	106
B3	Lijst geïnterviewde gemeenteraadsleden	108
B4	Overzicht dossiers	109
Literatuurlijst		111

Voorwoord

Op het moment dat wij begonnen aan onze opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit waren wij beiden werkzaam bij de gemeente Ede. In de collegebanken werd ons twee avonden per week de theorie over onder meer zaken als beleidsvorming, besluitvorming en de inrichting van democratische stelsels aangereikt. Op onze werkplek konden we deze beleids- en besluitvorming vanaf de eerste rang in de praktijk aanschouwen. Voor ons was al snel duidelijk dat op een aantal punten de praktijk weerbarstiger lijkt dan de theorie. Dat bleek overigens niet alleen uit onze eigen waarnemingen uit de beroepspraktijk, maar ook uit de vele boeiende gastcolleges en groepsdiscussies die een belangrijk deel van de opleiding vormen.

Als onderwerp voor de scriptie hebben we daarom een thema gekozen dat hier op aansluit. We horen raadsleden vaak praten over ‘het belang van de burger’ en verklaren dat deze burgers bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Maar op welke manier probeert een raadslid nu eigenlijk dat belang van de burger te beschermen? Hoe weet hij of zij eigenlijk wat dat belang nu is? En wil een raadslid nu echt dat burgers wat te zeggen hebben in de beleids- en besluitvormende processen? Genoeg vragen waar we graag wat meer over wilden weten. Daar komt bij dat de gemeente Ede aan de vooravond staat van de ontwikkeling van een volledig nieuw stadsdeel op een gebied dat vol staat met diverse monumentale panden, grenzend aan een grootschalig beschermd natuurgebied. Een klus waaraan zowel de politiek als het ambtelijk apparaat in Ede de komende jaren de handen vol zal hebben. Als je deze zaken bij elkaar optelt heb je een afstudeeronderwerp.

Dat de optelling geen simpel één plus één was, bleek toen we het onderzoeksonderwerp wilden concretiseren in een onderzoeksvraag. We zijn dan ook veel dank verschuldigd aan onze scriptiebegeleider Steven van de Walle, die stap voor stap het proces met ons heeft doorgemaakt wat uiteindelijk leidde tot dit onderzoek. De spiegel die hij ons voorhield zorgde ervoor dat we soms zijn kantoor met meer vragen verlieten dan waarmee we waren binnengekomen, maar die vragen hebben ons steeds geholpen om de volgende stappen te kunnen zetten. Zo bleek maar eens dat het vaak beter is de juiste vragen te stellen, dan om gelijk de goede antwoorden al paraat te hebben. Ook de opmerkingen van de tweede lezer, Victor Bekkers, waren voor ons zeer waardevol bij de finale aanscherping van deze scriptie.

Dit is ook de plaats om nog een aantal bedankjes te plaatsen. Allen die ons op wat voor een wijze dan ook hebben gesteund en aangemoedigd bij het succesvol afronden van deze masteropleiding willen we hartelijk danken. Op het gevaar af mensen te vergeten willen we een aantal van hen toch specifiek noemen. Allereerst willen we onze (toenmalige) werkgever, de gemeente Ede, bedanken voor het faciliteren van onze ambitie om deze opleiding te volgen. Met name willen we Aad van den Ende en Paul Boersma noemen; de leidinggevenden die ons gemotiveerd hebben en zich hiervoor hebben ingezet. Maar ook de andere collega's die ons hebben bijgestaan, door informatie voor opdrachten aan te leveren, of onze taken waar te nemen als we weer eens op pad waren voor de studie, verdienen een welgemeend dankjewel. Onze dank gaat ook uit naar de enthousiaste docenten, gastdocenten en medestudenten van de parttime masteropleiding Bestuurskunde voor hun interessante inbreng tijdens de studie. Twee jaar lang, twee avonden per week naar Rotterdam vanuit het oosten van het land is alleen vol te houden als die avonden boeiend en inspirerend zijn.

Een speciaal en welgemeend dankjewel voor Bauke, de echtgenote van Theo. Gedurende de hele opleiding heeft zij hem 'uit de wind gehouden' zodat hij zich thuis volledig op zijn studie kon richten. Heel fijn was ook haar 'verzorgende rol' als wij gezamenlijk bij Theo thuis aan de scriptie zaten te werken. Tot slot een dankjewel van Henrike aan haar familie en Brahim voor hun betrokkenheid tijdens de studie en in het bijzonder deze afstudeerperiode.

Met deze scriptie – en de verdediging daarvan – komt een einde aan een boeiende, leerzame, intensieve maar ook verrijkende periode. Tijdens één van de eerste collegeavonden sprak de docent van dienst tot de groep studenten: "jullie zijn knettergek, je hebt geen idee waar je aan begint! Zet je sociale leven maar twee jaar lang in de ijskast als je deze opleiding succesvol wilt afronden." Had hij gelijk? Voor een belangrijk deel wel ja. Toch hadden we deze intensieve periode voor geen goud willen missen.

Henrike Aarnink
Theo Neyenhuis

Deventer / Huissen
Augustus 2010

Samenvatting

In dit onderzoek zijn rol- en taakopvatting van veertien Edese gemeenteraadsleden in beeld gebracht en geanalyseerd. Twee concrete besluitvormingstrajecten in de gemeenteraad van Ede, in het ruimtelijke ontwikkelingsproject Ede-Oost, vormen het kader waarbinnen deze analyse heeft plaatsgevonden, namelijk de besluitvorming omtrent het Masterplan en het MER Ede-Oost. De volgende centrale onderzoeksvraag ligt ten grondslag aan dit afstudeeronderzoek:

Welke representatiestijl is te herkennen bij Edese gemeenteraadleden en hoe verhoudt deze stijl zich tot hun opvattingen over democratie en de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken in het dossier Ede-Oost?

In de theorie worden drie verschillende stijlen van representatie onderscheiden: Delegate, Trustee en Politico. Een delegate is een persoon die tracht zijn standpunt in overeenstemming te brengen met de standpunten van zijn achterban. Een trustee ziet zichzelf als iemand die het vertrouwen van de kiezers heeft gekregen om beslissingen te nemen op basis waarvan hij zelf denkt wat goed of niet goed is. Tot slot is de politico een persoon die zijn standpunten de ene keer pragmatisch baseert op de standpunten van zijn achterban en de andere keer baseert op zijn eigen opvatting en overtuiging. Uit het onderzoek komt naar voren dat bij een groot deel van de gemeenteraadsleden elementen van zowel trustees als delegates waarneembaar zijn. Hoewel het beeld niet altijd even scherp is kan bij de meeste gemeenteraadleden een dominante representatiestijl worden aangewezen. Van de veertien geïnterviewde gemeenteraadsleden kunnen er zes primair als trustee worden aangeduid. Vijf gemeenteraadsleden zijn eerder te beschouwen als delegate en twee vallen onder de noemer van politico. Van één gemeenteraadslid kan op basis van het interview niet worden aangegeven tot welke groep hij behoort. Hoewel het gaat om een relatief kleine onderzoeksgroep, komt de verdeling van representatiestijlen binnen de onderzoeksgroep, overeen met eerdere onderzoeken naar representatiestijlen.

De centrale onderzoeksvraag gaat uit van een veronderstelling van een relatie tussen deze drie representatiestijlen en democratische opvattingen van een gemeenteraadslid. Bij de analyse van de interviews is in dit onderzoek de keus gemaakt om de democratische opvattingen van raadsleden langs de lijn te leggen van de instrumentele en substantieve visie op democratie. De vertegenwoordigers van de instrumentele visie zien democratie vooral als een instrument om verschillen tot uitdrukking te brengen en om belangen af te wegen. De burgers zijn in deze visie kiesgerechtigden die eens in de vier jaar hun stem en daarmee hun voorkeur tot uitdrukking kunnen brengen. De vertegenwoordigers van de substantieve visie op democratie gaan veel meer uit van participatie van burgers in besluitvormingsprocessen en hechten daar ook veel waarde aan als het gaat om de legitimiteit van besluiten. Uit de analyse komt naar voren dat zeven gemeenteraadsleden er een substantieve visie op democratie op na houden en de overige zeven een instrumentele visie. Als de uitkomst van dit onderzoek op dit punt wordt doorgetrokken naar de gehele gemeenteraad van Ede dan zou de ene helft van de gemeenteraad een voorstander zijn van een systeem van democratie dat burgers betreft in beleidsvorming en burgers stimuleert om actief te participeren. Terwijl de andere helft van de gemeenteraad helemaal geen voorstander is van een actieve en participerende burger in beleidsprocessen. Door deze letterlijke tweedeling in visies op democratie lijkt de gemeenteraad van Ede in een democratische spagaat te kunnen belanden.

De opvattingen van gemeenteraadsleden over mogelijke verbindingen tussen representatieve democratie en vormen van participatieve democratie is eveneens geanalyseerd. De theorie kent over het samengaan van participatie en representatie vier denklijnen. De eerste denklijn gaat uit van een onverenigbare relatie tussen participatie en representatie. Deze onverenigbaarheid zit met name in het gegeven dat representatie en participatie verschillende institutionele regels kennen. Het primaat van de politiek en daarmee het algemene belang wordt in deze denklijn bedreigd door de invloed van netwerken en actoren rondom beleidsontwikkeling en besluitvormingsprocessen. De tweede denklijn gaat uit van een verenigbare relatie tussen participatie en representatie. In deze denklijn levert participatie een bijdrage aan het democratische gehalte en de legitimiteit van het beleid. De derde denklijn gaat uit van een periode van overgang, van transitie, waarin het uitgangspunt is dat de representatieve democratie niet langer meer in staat is om antwoorden te geven op de complexe problemen uit de samenleving. De vierde en laatste denklijn is de instrumentele denklijn die uitgaat van de idee dat governance networks structuur geven aan input en outcomes van beleidsprocessen.



De verwantschap tussen de substantieve visie op democratie en de denklijn dat vormen van participatie verenigbaar zijn met de representatieve democratie lijkt bevestigd te worden in de analyse van de democratische opvattingen. Zes van de zeven gemeenteraadsleden die een substantieve visie hebben op democratie hebben zijn in hun opvattingen te plaatsen binnen de denklijn van een verenigbare relatie. Van de

zeven gemeenteraadsleden die een instrumentele visie nahouden op democratie zijn er zes die in hun opvattingen uitgaan van een onverenigbare relatie tussen representatie en participatie. Van deze zes gemeenteraadsleden die uitgaan van een onverenigbare relatie tussen representatie en participatie heeft de helft een elitistische visie op democratie. Kenmerkend voor een elitistische visie op democratie is dat elitisten denken dat zij zich als enige verantwoordelijk voelen voor het algemeen belang en dat zij zich als enige inzetten voor dat algemene belang.

Naast de representatiestijl en de democratische opvattingen van gemeenteraadsleden is een derde element dat hun gedrag beïnvloedt en dat is de wijze waarop raadsleden hun taken opvatten. In het dualistische stelsel worden drie hoofdtaken voor gemeenteraadsleden geïdentificeerd: kaders stellen, controleren van het college van burgemeester en wethouders en de volksvertegenwoordigende taak. In het algemeen kan worden gesteld dat raadsleden zich bewust zijn van de verwachting dat ze vooral op hoofdlijnen dienen te sturen en dat details onderdeel zijn van de uitvoering waar het college verantwoordelijk voor is. Daar wordt in veel gevallen door raadsleden wel de kanttekening geplaatst dat door de complexiteit van het dossier en de hoeveelheid aan informatie veel raadsleden als het ware toch toe worden gezogen naar de details. Deze zijn over het algemeen minder abstract en daarmee beter inzichtelijk. Het kan ook meespelen

dat een aantal raadsleden in de veronderstelling is dat details juist het verschil maken: volgens hen merken burgers niet veel van hoofdlijnen, maar zijn het juist de details waar ze in het dagelijks leven mee geconfronteerd worden. Door te sturen op details kan het voor een raadslid makkelijker zijn om zijn invloed zichtbaar te maken naar de achterban. In bijna alle gesprekken komt naar voren dat een project als Ede-Oost erg veel vraagt van de capaciteiten van raadsleden, die immers meestal geen technisch specialist zijn. Voor veel raadsleden was het moeilijk om grip te houden op het totale proces en om invulling te geven aan de kaderstellende rol om te sturen. Dit is uiteindelijk ook één van de aanleidingen geweest om een raadsadviseur in te stellen.

De uitkomsten van de analyse van taakopvatting, democratische opvattingen en representatiestijlen van de Edese gemeenteraadsleden vormen de input voor beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De veronderstelde relatie tussen deze drie onderwerpen in de centrale onderzoeksvraag kan uiteindelijk in dit afstudeeronderzoek niet worden bevestigd. De uitkomsten van dit onderzoek geven geen volledig sluitend antwoord op de onderzoeksvraag. Bij slechts een tweetal gemeenteraadsleden lijkt er een verband zichtbaar dat de veronderstelling in de centrale onderzoeksvraag zou kunnen ondersteunen. Daarbij is de aanname dat een delegate een voorstander is van betrokkenheid van burgers in het beleidsproces, dat deze meebeslissen door burgers als ideaalbeeld heeft en in zijn handelen zo veel mogelijk de burgers betreft. Dit betreffen raadsleden met beiden een sterk uitgesproken representatiestijl. In dit onderzoek ging het daarbij om één trustee en één delegate. Bij de overige raadsleden was er geen heldere lijn waarneembaar tussen de opvattingen over democratie, de gehanteerde representatiestijl en de taakopvatting. Het lijkt redelijk om te stellen dat de onderzochte groep te klein is om een causaal verband tussen representatiestijl, opvattingen over democratie en taakopvatting aan te tonen.

In dit afstudeeronderzoek is bewust gekozen voor een koppeling van het onderzoek naar rol- en taakopvatting aan een concreet besluitvormingstraject, om te voorkomen dat raadsleden te ideaaltypische antwoorden zouden geven. Deze opzet lijkt geslaagd te zijn. Uit de antwoorden kwamen een aantal maal duidelijke spanningsvelden en tegenstrijdigheden naar voren. Hierdoor werd duidelijk dat voor veel raadsleden de wereld niet zwart-wit is. Hoewel ze desgevraagd vaak heldere democratische opvattingen hebben, zijn ze in hun gedrag in het concrete voorliggende besluitvormingsproces vaak een stuk genuanceerder, of soms zelfs strijdig aan de eerder geuite opvattingen. De keuze voor deze koppeling lijkt terecht te zijn geweest.

De centrale onderzoeksvraag is in dit afstudeeronderzoek niet volledig beantwoord. De uitkomsten van de analyses over representatiestijl, democratische opvattingen en taakopvattingen, leveren wel een aantal interessante bemerkingen en conclusies op. Wat in het algemeen opvalt uit de analyse is het grote vertrouwen dat gemeenteraadsleden hebben in het huidige stelsel van de representatieve democratie. De vraag is of dat vertrouwen voortkomt uit hun intrinsieke overtuiging over de juistheid van dit stelsel of uit het feit dat dit nu eenmaal het stelsel is waarbinnen zij functioneren. Een interessante vraag voor eventueel vervolgonderzoek zou kunnen zijn of het vertrouwen in het huidige representatieve stelsel een belemmering kan vormen bij de invoering van burgerparticipatie en daarmee het verbinden van vormen van directe democratie aan de lokale besluitvormingspraktijk.

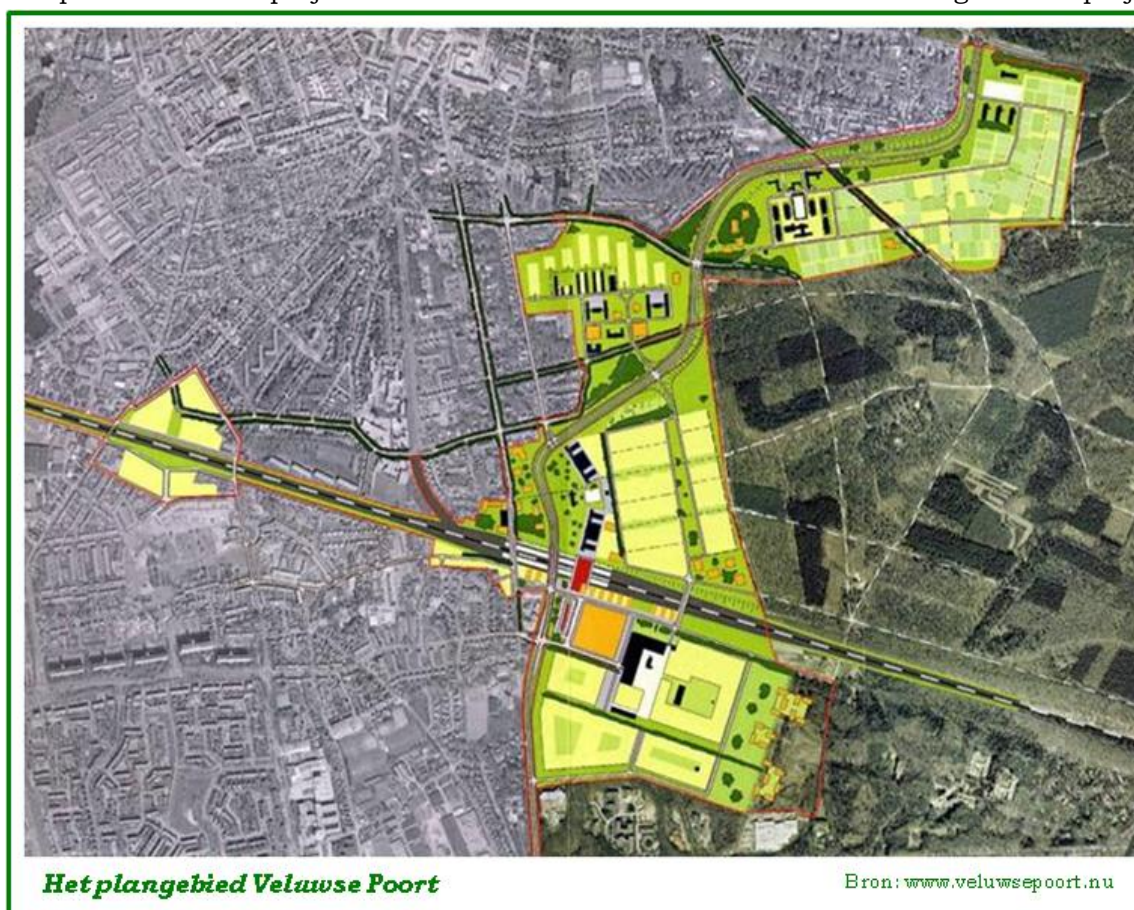
Een in het oog springende vraag die tijdens dit afstudeeronderzoek naar voren kwam is de vraag of er een verband is tussen representatiestijlen en het Nederlandse partijenstelsel.

Bij een aantal raadsleden kon namelijk worden geconstateerd dat zij op basis van hun opvattingen duidelijk als trustee konden worden gekenschetst, terwijl zij waar het hen stemgedrag betreft loyaal waren aan de partijlijn, wat juist past bij delegates. Daar staat tegenover dat andere raadsleden zich juist heel erg baseerden op de fractie, type delegate dus, terwijl de fractie als totaal met name trustee-gedrag vertoonde bij de standpuntbepaling. Wellicht zijn de bovengenoemde twee tegenstellingen in het Nederlandse systeem wel te vatten in twee nieuwe of aanvullende representatiestijlen? Het nu uitgevoerde onderzoek voert echter niet ver genoeg, en was op dit punt niet voldoende diepgaand, om daar gefundeerde uitspraken over te kunnen doen. Om een goede uitspraak te kunnen doen over representatiestijlen van Nederlandse gemeenteraadsleden lijkt het haast onontbeerlijk om de invloed van het partijstelsel hierbij te betrekken. Een vervolgonderzoek zou inzicht kunnen geven in de relatie tussen representatiestijlen en het Nederlandse partijstelsel.

1 Inleiding

“De gemeenteraad is er om besluiten te nemen voor de burgers” zou een invalshoek kunnen zijn om naar de rolverdeling binnen de lokale gemeenschap te kijken. De gemeenteraad neemt besluiten op vele gebieden die in meer of mindere mate direct van invloed zijn op het dagelijks leven en de leefomgeving van de inwoners van een gemeente. De gemeenteraad neemt haar besluiten niet binnen een geïsoleerde omgeving maar in een complexe samenleving. Een samenleving waarin de behoeften van vandaag niet per definitie ook de behoeften van morgen zijn. Echter de besluiten van vandaag hebben vaak een grote betekenis voor de samenleving van morgen. Dit geldt voor vele besluiten, maar zeker voor de besluiten in het ruimtelijke ontwikkelingsproject Ede-Oost. Het project Ede-Oost heeft tot doel de herontwikkeling van 200 hectare in het oostelijke deel van de gemeente Ede. Herontwikkeling van een fabrieksterrein, meerdere kazerneterreinen en een stationsomgeving naar woon- en werkgebied met culturele en maatschappelijke functies.

Google ‘besluitvorming Ede-Oost’ en de resultaten geven een vrij compleet beeld van de actoren in het project Ede-Oost.. De resultaten geven daarmee ook een indruk van de complexiteit van dit project en de vele discussies in de Edese samenleving over dit project.



De Google-resultaten laten websites zien van belangengroepen, weblogs van gemeenteraadsleden, websites van Edese politieke partijen en van private partijen, websites van de gemeente Ede, Rijkswaterstaat en Binnenlandse Zaken. Een bont gezelschap aan actoren die wellicht allemaal iets willen, iets kunnen of iets moeten in het project Ede-Oost. Een bont gezelschap dat, op geheel eigen wijze, invloed uitoefent of invloed probeert uit te oefenen op besluiten die worden genomen in het project Ede-Oost.

Binnen dit bonte maar ook intrigerende gezelschap is er één actor die niet alleen invloed kan en mag uitoefenen op de besluiten die in dit project zijn en worden genomen, maar die in zeker zin ook een finale stem heeft in de besluitvorming over dit project. Dat maakt deze actor een bijzondere actor. Deze actor is de gemeenteraad van Ede. De gemeenteraadsleden van Ede staan centraal in dit afstudeeronderzoek.

1.1 Onderzoeksvraag en deelvragen

In dit onderzoek wordt ingegaan op de dagelijkse bestuurspraktijk van gemeenteraadsleden. Niet alleen het handelen, maar juist de overwegingen die aan dat handelen ten grondslag liggen zijn onder de loep genomen. Bij die overwegingen spelen allerlei vragen, bewust of onbewust, een belangrijke rol: Hoe zien gemeenteraadsleden zichzelf ten opzichte van andere actoren in besluitvormingsprojecten? Hoe zien gemeenteraadsleden hun verantwoordelijkheid? Hoe zien zij hun rol in het gemeentebestuur?



Hoe *willen* zij invulling geven aan hun taak en hoe *geven* zij deze invulling? Wat betekent wet- en regelgeving voor gemeenteraadsleden in de dagelijkse bestuurspraktijk? Zien gemeenteraadsleden voldoende ruimte en mogelijkheden om hun taken te vervullen? Wat betekenen de persoonlijke opvattingen en voorkeuren van individuele raadsleden voor de invulling en de uitkomst van een besluitvormingsproces? Interessante vragen en wellicht nog interessantere antwoorden. Deze verkennende vragen hebben geleid tot het opstellen van de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke representatiestijl is te herkennen bij Edese gemeenteraadsleden en hoe verhoudt deze stijl zich tot hun opvattingen over democratie en de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken in het dossier Ede-Oost?

Deze centrale onderzoeksvraag is in dit onderzoek uitgewerkt aan de hand van drie deelvragen:

- 1. Welke representatiestijl kan worden herkend bij gemeenteraadsleden? Delegate, Trustee of Politico? ¹***
- 2. Zijn er spanningen waarneembaar tussen (uitgesproken) opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie en het gedrag van gemeenteraadsleden in het lokale besluitvormingsproces Ede-Oost?***
- 3. Wat is de taakopvatting gemeenteraadsleden? Houden zij zich bezig met kaders, hoofdlijnen en/of details, controleren? Wat zou de verklaring hiervoor kunnen zijn?***

¹De representatiestijlen delegate, trustee en politico worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht

Dit is een explorerend kwalitatief onderzoek. Het onderzoek wordt ook een blik vooruit geworpen, naar de toekomst. In dit afstudeeronderzoek wordt een ‘tip van de democratische sluier opgelicht’ door gemeenteraadsleden van de gemeente Ede.

1.2 Casus

In dit onderzoek is de keuze gemaakt om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te plaatsen binnen het kader van een concrete casus en daarmee te koppelen aan concrete besluitvormingsprocessen. Het project Ede-Oost, dat inmiddels is omgedoopt in het project Veluwe Poort, vormt als het ware de ‘kapstok’ voor dit onderzoek. Deze koppeling is gemaakt met het idee dat de gemeenteraadsleden, de respondenten in dit onderzoek, de algemene vragen niet algemeen maar specifiek en gerelateerd aan de praktijk kunnen beantwoorden. De verwachting is dat deze werkwijze meer inzicht biedt in rol- en taakopvatting van de Edese gemeenteraadsleden. Het onderzoek zou hierdoor een aanvulling kunnen zijn op bestaande onderzoeken naar het functioneren van een gemeenteraad in een besluitvormingstraject.

De gemeente Ede heeft 107.588 inwoners.² De gemeenteraad bestaat uit 39 raadsleden. Het college van burgemeester en wethouders bestaat uit zeven leden. In mei 2005 heeft de gemeenteraad het Masterplan voor het project Ede-Oost vastgesteld. Dit Masterplan geeft de ruimtelijke kaders voor de herontwikkeling. In mei 2008 is het Milieu Effect Rapport (MER) door de gemeenteraad ‘aanvaardbaar verklaard’. Dit rapport brengt de milieueffecten van de herontwikkeling van dit gebied in beeld. Het MER biedt de onderbouwing voor de keuzes die gemaakt moeten worden voor wat betreft de infrastructurele ontsluitingen voor het gebied.

De gemeenteraad van Ede is op verschillende wijzen en op verschillende momenten betrokken in de besluitvormingsprocessen van zowel het Masterplan als het MER. De focus van dit onderzoek richt zich op de rol- en taakopvatting van raadsleden in deze twee besluitvormingsprocessen. Zowel het Masterplan als het MER zijn inmiddels vastgesteld.

Er is voor het project Ede-Oost gekozen omdat in de gemeenteraad veelvuldig is gediscussieerd over de inrichting van de besluitvormingsprocessen rond dit dossier. Wie doet nu wat in welk proces? Wie is waar verantwoordelijk voor? Wie wordt betrokken, op welke wijze en op welk moment? Wellicht biedt dit onderzoek een handvat voor gemeenteraadsleden om hun rol en taken beter te duiden in besluitvormingsprocessen. Het project is gestart, de finish is nog niet in zicht. De gemeenteraadsleden hebben reeds concrete besluiten genomen, maar gaan ook in de toekomst nog vele besluiten nemen over de uitvoering van het project Ede-Oost.³

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de hoofdstromingen van modellen van democratie en de doorwerking hiervan in de gemeentelijke bestuurspraktijk. Aan bod komen de klassieke modellen uit de oudheid (Rome en Athene) en een doorkijk naar het hedendaagse Nederlandse representatieve stelsel. Dit stelsel staat tegenwoordig ter discussie. In dit hoofdstuk wordt ook teruggeblikt op het functioneren van de lokale democratie in Nederland vanaf de jaren ‘70. Gelet op de discussies is het ook niet verwonderlijk dat er

²Bron: Kerncijfers Ede 2009, publicatie gemeente Ede

³Het project Ede-Oost heeft sinds november 2009 de naam Veluwe Poort.

verschillende opvattingen zijn over de invulling van democratie op lokaal niveau. Democratie is en blijft werk in uitvoering en vormt daarmee de afsluiting van dit hoofdstuk.

In hoofdstuk 3 wordt kort ingegaan op het formele kader waarbinnen het gemeentebestuur functioneert. Dit hoofdstuk laat zien dat wet- en regelgeving, tot op zekere hoogte, ruimte geeft aan de gemeenteraad en gemeenteraadsleden om een nadere invulling te geven aan hun rol en aan hun taken. Deze ruimte kan zowel de invulling als de uitkomst van een beleidsproces beïnvloeden.

De rol- en taakopvatting van gemeenteraadsleden wordt uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 4. Aan de hand van verschillende onderzoeken wordt stilgestaan bij de diversiteit aan representatiestijlen van democratisch gekozen vertegenwoordigers.

In het laatste hoofdstuk (5) van het theoretische deel wordt de omgeving van een gemeenteraad in beeld gebracht. Wie spelen een rol in het beleidsproces? Wanneer en wat is de betekenis hiervan voor de wijze waarop een gemeenteraadslid invulling geeft aan zijn rol?

In hoofdstuk 6 is de onderzoekstrategie van dit onderzoek in beeld gebracht. In hoofdstuk 7 is het besluitvormingsproces van het project Ede-Oost gereconstrueerd,

De opvattingen van individuele gemeenteraadsleden zijn geanalyseerd in hoofdstuk 8.

In hoofdstuk 9 zijn de uitkomsten per deelvraag opgenomen en vindt beantwoording plaats van de centrale onderzoeksvraag. Dit laatste hoofdstuk wordt afgesloten met overwegingen en aanbevelingen voor mogelijk vervolgonderzoek.

2 Democratie

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de hoofdstromingen van modellen van democratie en de doorwerking hiervan in de gemeentelijke bestuurspraktijk. Daarbij wordt gekeken naar verschillende opvattingen over democratie en de betekenis hiervan voor een (individueel) gemeenteraadslid. Dit inzicht is noodzakelijk op het moment dat getracht wordt een antwoord te formuleren op de onderzoeksdeelvraag ‘Zijn er spanningen waarneembaar tussen (uitgesproken) opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie en het gedrag van gemeenteraadsleden in lokale besluitvormingsprocessen?’.

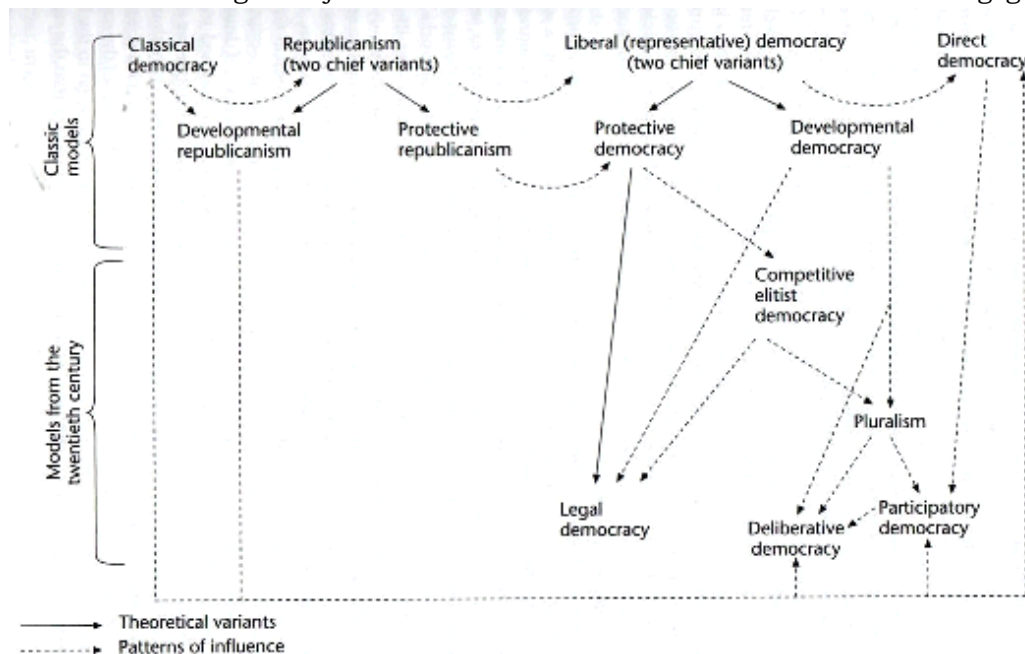
2.1 Inleiding

“The history of the idea of democracy is curious; the history of democracies is puzzling”. Met deze woorden begint David Held zijn ‘Models of Democracy’.⁴ Wat wordt onder democratie verstaan? Wat betekent democratie voor de dagelijkse gang van zaken bij een lokale overheid? En wat betekent het in het kader van dit afstudeeronderzoek? Voor dit onderzoek is het niet noodzakelijk om het begrip democratie te definiëren. In dit onderzoek staan rol, positie, handelswijze en uitoefening van invloed van gemeenteraadsleden op democratische besluitvormingsprocessen centraal. Vanuit die invalshoek beperkt dit hoofdstuk zich tot het inzichtelijk maken van hoofdstromingen van modellen van democratie en doorwerking hiervan in de gemeentelijke bestuurspraktijk.

Democratische modellen kunnen grofweg worden ingedeeld in twee typen:

1. Participatieve of directe democratie; dit is een systeem waarbij burgers direct betrokken zijn bij besluitvormingsprocessen met een publiek belang.
2. Representatieve of liberale democratie; dit is een systeem waarbij personen, binnen de wettelijke kaders, de belangen behartigen/representeren van degenen die deze personen hebben gekozen.

In onderstaand figuur zijn de verschillende varianten van democratie weergegeven.



Variants of democracy

uit ‘Models of Democracy’ van David Held, 3^e druk - 2006

⁴ Held, David, *Models of Democracy* third edition, Polity Press, Cambridge 2006.

De klassieke theorieën van democratie gaan uit van een brede participatie van burgers bij publieke zaken. Het idee is dat door ontwikkeling van het individu de gemeenschap wordt ontwikkeld. Pleitbezorgers van de klassieke theorieën zijn van mening dat als burgers actief betrokken raken bij politieke besluitvorming dat zij door deze betrokkenheid gemotiveerd worden om vaker deel te nemen aan dit soort processen. In deze visie levert deelname van individuen aan besluitvormingsprocessen een bijdrage aan de betrokkenheid bij anderen en daarmee ook aan de verantwoordelijkheid voor anderen.⁵

In figuur 1 blijkt een patroon van invloed tussen de klassieke theorieën van democratie en de hedendaagse vormen van deliberatieve en participatieve democratie. In dit figuur is het patroon van invloed van de klassieken naar directe democratie zichtbaar gemaakt.

Liberaal of representatieve democratie wordt wel gezien als de “*grote ontdekking van de moderne tijd*”. De directe vormen van democratie uit de oudheid (Rome, Athene) liepen tegen haar praktische grenzen aan. De omvang van steden nam toe en daarmee de omvang van ‘stemgerechtigde’ burgers om mee te denken en mee te beslissen. In de late 18^e eeuw kwam de gedachte op om de rechten en belangen van individuele burgers te laten vertegenwoordigen door een groep gekozen en daartoe aangewezen groep burgers. Door het invoeren van representatie in het democratische systeem werd het mogelijk om op een berekende en handelbare wijze overheidstaken uit te laten voeren. De vraag was (en is) wel wie wordt gezien als een legitieme participant en is daarmee deelnemer in het systeem van representatieve democratie? En wat is zijn of haar rol in het systeem? Wie mag kiezen en waar kan uit gekozen worden? In de laatste twee eeuwen zijn de vragen hetzelfde gebleven, de antwoorden zijn echter gewijzigd.

De representatieve democratie is te verdelen in twee hoofdstromen: ‘protective’ democratie en ‘developmental’ democratie. In de ‘protective’ stroming is het uitgangspunt dat burgers beschermd moeten worden voor zowel hun leiders als voor elkaar, hun medeburgers. Degene die leiding geven zijn verantwoordelijk voor het in het oog houden van het belang van alle burgers. In de ‘developmental’ stroming is het uitgangspunt dat participatie van individuele burgers in het politieke leven noodzakelijk is. Dit met het oog op de bescherming van individuele belangen, maar ook voor het creëren van een betrokken en goed geïnformeerde burgerbevolking. In deze stroming is politieke betrokkenheid essentieel voor het ontwikkelen van individuele capaciteiten van burgers. Voor beide hoofdstromen geldt dat zij het ‘doordenken’ naar ‘andere’ varianten van democratie hebben beïnvloed.⁶

Deze lijnen van beïnvloeding zijn schematisch weergegeven in figuur 1.

In de visie van de elitisten ligt de veiligheid van de moderne democratie in het grote gevoel van verantwoordelijkheid van haar leiders. Zij zouden zich als enige in de samenleving echt verantwoordelijk voelen en zich inzetten voor het algemeen belang (wat dat ook moge zijn?).

De aanname in deze theorie is dat de gemiddelde burger onvoldoende vermogens en/of vaardigheden heeft om politieke besluiten op een goede wijze te doorgronden. Vanuit die aanname berust het democratische systeem op de wijsheid, de vaardigheden en de

⁵ Blokland, Hans, *Pluralisme, democratie en politieke kennis, een rehabilitatie van de politiek*, blz. 264 e.v. Rotterdam 2005.

⁶ Held, David, *Models of Democracy*, third edition, blz. 56-92, Polity Press, Cambridge 2006.

loyaliteit van de politieke leiders. Het politieke systeem in deze theorie is verdeeld in twee groepen: elitisten ofwel de politieke entrepreneurs en de massa. Het democratische systeem vormt dan de basis voor een vreedzame competitie tussen leden van de elite voor het politieke leiderschap. Het democratische systeem wordt gezien als een institutioneel arrangement voor besluitvorming. Een arrangement met waarborgen voor efficiënte beleidsvorming en waarbij de uitkomst van het beleidsproces in overwegende mate wordt bepaald door de populaire opinie vanuit de zijde van de elite. De gemiddelde burger heeft volgens dit theoretische principe vooral de mogelijkheid om door middel van verkiezingen het proces of het beleid te beïnvloeden. De politieke leiders zijn zich wel bewust van deze indirecte invloed van de massa. Enerzijds trachtten zij tegemoet te komen aan de wensen van de gemiddelde burger en anderzijds trachtten zij eigen politieke ideeën te verwezenlijken. Dit spanningsveld is te verwoorden: *“Representation is neither simply a means of political adjustment to social pressures nor an instrument of manipulation. It involves both functions, since the purpose of representation is to locate the combination of relationships between parties and social bases which make possible the operation of efficient government”*.⁷

De klassieke vorm van pluralisme hecht veel waarde aan het bestaan van belangengroepen, zoals religieuze groepen, vakbonden, werkgeversverenigingen. Veel burgers maken onderdeel uit van een of meerdere belangengroepen. De pluralisten brengen een (inter)connectie in beeld tussen belangengroepen en de electorale competitie. In tegenstelling tot de visie van de elitisten zijn de pluralisten van oordeel dat concentratie van macht bij de elite vermijdbaar is. Het pluralisme gaat uit van een breed verspreid netwerk van distributie van macht en daarmee gaat zij uit van verschillende macht- en besluitvormingscentra. Pluralisten besteden veel aandacht aan het proces van het verenigen van belangen van individuele burgers in belangengroepen en daarmee de competitie tussen deze belangengroepen om de macht. Voor pluralisten vormt het bestaan van deze belangengroepen en daarmee het bestaan van verschillende belangen en daarmee samenhangende competitie, de basis voor de hedendaagse democratie en de basis voor publieke besluitvormingsprocessen.⁸ In figuur 1 is zichtbaar dat de elitisten worden beïnvloed door de ‘protective’ democratie en de pluralisten worden beïnvloed vanuit de lijn van de ‘developmental’ democratie.

Het democratische systeem in Nederland valt onder het representatieve stelsel. In wet- en regelgeving is vastgelegd hoe de representatieve democratie in de Nederlandse samenleving is vormgegeven. Maar hoe functioneert het stelsel? Wat is de rol van gemeenteraadsleden in dit stelsel? Is de veronderstelling terecht dat de uitvoering van het stelsel van representatie wordt beïnvloed door de theoretische opvattingen van betrokken personen? In de volgende paragraaf een overzicht, op hoofdlijnen, van opvattingen over het functioneren van de representatieve democratie in de afgelopen decennia in de Nederlandse lokale praktijk.

2.2 Terugblik

Vanaf de jaren '70 zijn verschillende onderzoeken verricht naar het functioneren en het verbeteren van de lokale democratie. De rolverdeling en positie van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders is van grote invloed gebleken op het functioneren van de representatieve democratie in de lokale praktijk.

⁷Bachran, Peter, *Political elites in a democracy*, blz. 71, New York 1971.

⁸ Held, David, *Models of Democracy*, third edition, blz. 158-175, Polity Press, Cambridge 2006.

De Wiardi Beckman Stichting publiceerde in 1970 het rapport *'Gemeentelijke democratie'*. In dit rapport werd ingegaan op de relatie tussen de volksvertegenwoordigers en het dagelijkse bestuur vanuit de principiële vraag hoe de invloed van burgers, via de gemeenteraad, zo optimaal mogelijk kon plaatsvinden. Het streven was het versterken van de representatieve democratie. Uitgangspunt in dit rapport was dat burgers werkelijk een keuze kregen bij de aanwijzing van hun volksvertegenwoordigers. De volksvertegenwoordigers, afkomstig uit de politieke partijen, zouden herkenbare alternatieven aan de burgers moeten voorleggen. Door deze werkwijze zouden de politieke verhoudingen helderder kunnen worden. Van belang was dat de politieke herkenbaarheid weer een plek kreeg in beleidsprocessen (politisering). In de praktijk van de gemeente betekende dit voorstel dat beleidsvoorstellen, vanuit de volksvertegenwoordigers, gevoed door ideologische politieke partijprogramma's, de basis moesten vormen voor coalitiebesprekingen en voor het werkprogramma. Het dagelijkse bestuur zou zich, na coalitievorming, moeten conformeren aan dat werkprogramma. De gemeenteraad bindt de bestuurders aan het afgesproken werkprogramma. Besturen op de hoofdlijnen, door de gemeenteraad, zou door deze werkwijze tot de mogelijkheden behoren.⁹

In 1974 werd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het rapport *'Een goede raad'* uitgebracht. De Commissie positie raadsleden deed aanbevelingen over de taakinvulling en werkwijze van de gemeenteraad. Uitgangspunt in dit rapport was dat het bestuursprimaat in een gemeente bij de gemeenteraad ligt. De gemeenteraad zou zich bezig moeten houden met het sturen van de hoofdlijnen van beleid. Deze hoofdlijnen waren al meer dan voldoende voor de gemeenteraad, die met moeite de tijd en de ruimte kon vinden om te (be)sturen. De nadruk moest verder liggen op de controlerende functie van de gemeenteraad.

In dit rapport wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën raadsleden. Er zijn raadsleden die het hun primaire taak vinden om een bijdrage te leveren aan de hoofdlijnen van beleid. Deze eerste categorie raadsleden zou vooral te vinden zijn in (middel)grote gemeenten. De tweede categorie wordt gevormd door raadsleden die de nadruk leggen op hun controlerende taak. De raadsleden in deze categorie vinden het vanzelfsprekend dat het accent van besluitvorming bij het college van burgemeester en wethouders ligt. Tot slot de derde categorie raadsleden. Deze raadsleden zien zichzelf vooral als vertegenwoordigers van belangengroepen. De tweede en derde categorie raadsleden zijn niet specifiek te herleiden tot grote, middelgrote of kleine gemeenten. Uit de enquêtes die voor dit rapport zijn gehouden blijkt dat alle raadsleden zich bezig houden met detailvraagstukken. De mate waarin een raadslid zich hiermee bezig houdt, is sterk gerelateerd aan de algemene taakopvatting van dat raadslid.¹⁰

In 1979 brengt Elzinga zijn boek *'Politieke controle in de lokale democratie'* uit. In aansluiting bij de gedachte van politisering heeft hij het idee om het gemeenterechtelijke systeem te 'parlamentiseren'. Uitgangspunt was de versteviging van de positie van de gemeenteraad door de nadruk te leggen op de controlerende functie van de gemeenteraad. De formeel overheersende rol van de gemeenteraad met betrekking tot wetgeving en bestuur bestond volgens hem alleen in de boeken, maar nauwelijks meer in de praktijk. In zijn optiek zou een wijziging van het monistische stelsel naar een meer dualistisch bestuur de positie van de gemeenteraad verbeteren. Ontkoppeling van raadslidmaatschap en wethouderschap, een gekozen burgemeester en een opheffing van het

⁹ Wiardi Beckman stichting, *Gemeentelijke democratie*, Kluwer, Deventer 1970.

¹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Een goede raad, Rapport van de commissie positie raadsleden*, blz. 56, 'sGravenhage 1974.

collegialiteitsbeginsel zouden een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de lokale democratie.¹¹

De *Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie* (ook wel de ‘commissie Elzinga’) heeft in januari 2000 advies uitgebracht over de toekomst van het lokale bestuur. In dit advies, dat later in grote lijnen door het kabinet is overgenomen, wordt aangegeven dat er een duidelijke scheiding moet komen tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. Het college zou zich vooral moeten richten op haar bestuursfunctie. De gemeenteraad zou zich juist vooral moeten richten op haar rol als volksvertegenwoordiging en controleur van het college.

Met de invoering van de *Wet dualisering gemeentebestuur* in 2002 krijgen de raadsleden hiertoe de benodigde instrumenten in handen. Deze wet is onder meer bedoeld om de kaderstellende taak van de raad vorm te geven. In deze wet is de kaderstellende bevoegdheid echter nergens expliciet vastgelegd. Impliciet blijkt de kaderstellende bevoegdheid van de raad uit het begrotingsrecht en uit de verordenende bevoegdheid. Het recht van initiatief en het recht van amendement zijn juist weer instrumenten om invulling te geven aan de kaderstellende taak. Ook de actieve informatieplicht van het college aan de raad is erop gericht om de controlerende en kaderstellende functie van de raad te versterken. Veel gemeenteraadsleden zien het stellen van kaders als één van hun taken: “De raad stelt de kaders vast”. Dit klinkt plausibel. Voor de dualisering van gemeentebesturen was reeds lange tijd een ontwikkeling waarneembaar waarbij het feitelijke besturen van de gemeente steeds meer werd uitgevoerd door het college. De taken van de gemeenteraad, die in de tijd van Thorbecke nog niet veel voorstelden, waren inmiddels dusdanig toegenomen in aantal en complexiteit dat ze voor veel raadsleden niet meer in te vullen waren. Raadsleden bleven zichzelf echter vooral beschouwen als bestuurder en probeerden zich tot in detail met het beleid van het college te bemoeien. De rol van volksvertegenwoordiger en controleur van het college kwam hiermee in het gedrang.¹² De betekenis en de rol van vormen van representatieve democratie in lokale besluitvormingsprocessen is niet eenduidig te benoemen. Een slotconclusie over die rol en betekenis is niet te geven. Het is en blijft ‘werk in uitvoering’. In de volgende paragraaf zijn verschillende opvattingen en visies in beeld gebracht.

2.3 Werk in uitvoering

Het primaat van de politiek is een oude doctrine en speelt een dominante rol in de meeste Westerse landen. De doctrine gaat uit van het gegeven dat gekozen politici verantwoordelijk zijn voor beleidsontwikkeling en voor het maken van keuzes in dat ontwikkelingsproces, waaronder de afweging van waarden (belangen) en het stellen van prioriteiten. Het oordeel van politici prevaleert want zij staan als het ware boven de partijen. Tot slot gaat deze doctrine er vanuit dat politici verantwoordelijk zijn voor het gehele doen en laten van de ambtelijke apparaat.¹³

In de democratische traditie en het primaat van de politiek kunnen twee visies worden onderscheiden:

1. democratie als producent van besluitvorming, de instrumentele visie;
2. democratie als doel, de substantieve visie.

¹¹ Elzinga, D.J., *Politieke controle in de lokale democratie*, Kluwer, Deventer 1979.

¹² *Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, *Dualisme en lokale democratie - de gemeente vernieuwt*, 2000.

¹³ Bovens M.A.P., Hart t P., Twist van M.J.W., *zevende herziene druk*, *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, blz. 91, Kluwer 2007.

De eerste visie benadrukt dat democratie bestaat omdat individuen dat met elkaar hebben afgesproken. Democratie als een efficiënte wijze van sturing en als instrument om verschillen tot uitdrukking te brengen. Democratie is een efficiënte manier van besturen omdat het voorkeuren inzichtelijk maakt en mogelijkheden biedt om voorkeuren (waarden) af te wegen en prioriteiten te stellen. In deze visie is het recht van een burger om te stemmen bij uitstek de manier om deze verschillen tot uitdrukking te brengen en om voorkeuren aan te geven. Deze visie legt de nadruk op het gegeven dat democratie bestaat omdat burgers een vorm van contract met elkaar aangaan. De substantieve visie is niet zo concreet als de instrumentele visie en is deels een kritische reactie op deze visie. In deze benadering is democratie niet alleen een instrument om besluiten te nemen. Democratie is een doel en heeft daarmee een waarde. Democratie is een systeem dat burgers betreft in beleidsvorming en stimuleert om actief te participeren. Deze visie gaat uit van interactie tussen burgers op basis van gelijkwaardigheid en met het oog op de kwaliteiten van die burgers.

De rol van de overheid en de burger in deze twee visies is dan ook niet gelijk. In de instrumentele versie wordt de burger gezien als een passieve actor. De nadruk ligt op de burger als consument (uitdrukken van voorkeuren). De overheid wordt in deze visie gezien als de uitvoerder van de voorkeuren van de burger en tevens als garantiesteller voor het recht op vrijheid. In de substantieve versie wordt de overheid gezien als een actieve supporter van de democratische samenleving, de overheid creëert mogelijkheden voor participatie en ontwikkeling. De burger wordt in deze visie gezien als een actieve deelnemer in de samenleving. Deelname van de burger in besluitvormingsprocessen is van groot belang voor de democratie.¹⁴

Maar wat is nu de rol van de politieke partijen in deze twee visies?

In de instrumentele visie ligt de nadruk op de rol van de politiek als controleur en staat de politiek boven het ambtelijke apparaat. In de substantieve visie ligt de nadruk veel meer op het democratische gehalte van besluitvormingsprocessen. In deze visie staat de overheid niet boven de partijen maar biedt de overheid mogelijkheden voor individuen en groepen om zich te ontwikkelen. De rol van de politiek wordt meer gezien als een democratische mediator tussen individuen en groepen. De pogingen om burgers meer te betrekken in besluitvorming vloeit voort uit de substantieve visie op democratie. De pogingen om burgers meer te betrekken in beleidsprocessen gaat niet zonder slag of stoot. Participatie van burgers stelt voorwaarden zoals betrokkenheid, verantwoordelijkheid en een actieve rol in het beleidsproces. In praktijk wordt lang niet altijd voldaan aan die voorwaarden. Verder kan de introductie van directe participatie van burgers in besluitvormingsprocessen leiden tot spanningen. Immers, de representatieve democratie gaat uit van het primaat van besluitvorming door gekozen politici. Besluitvorming ligt niet op het bordje van de burger. De vraag is of de politiek nog wel het primaat heeft in besluitvormingsprocessen. Hoe zien de andere actoren in een beleidsproces de rol van de politiek?

De dagelijkse praktijk leert in ieder geval dat er spanningen kunnen zijn tussen de representatieve democratie en de betrokkenheid van de burger in complexe besluitvormingsprocessen. De representatieve democratie staat onder druk.

¹⁴Bovens M.A.P., Hart t P., Twist t P., Twist van M.J.W, zevende herziene druk, Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek, blz. 223-239, Kluwer 2007

In het artikel 'Deepening Democracy: Bringing People Back in' van H. Daemen wordt ingegaan op de zwakheden van de representatieve democratie. De zwakheden zijn samengevat in drie categorieën:

1. Systeem: geen enkel systeem van representatie kan garanderen dat gekozen politici de voorkeuren van de kiezer precies weergeven.
2. Politici: voor politici blijkt het lastig om een brug te slaan tussen hun en de kiezers, het lijkt alsof er verschillende talen worden gesproken.
3. Kiezers: voor kiezers blijkt het lastig om hun keus te baseren op relevante criteria en om geïnformeerd te blijven over publieke zaken

Heeft de representatieve democratie afgedaan? Nee, er is immers geen goed alternatief voor representatieve democratie. Zelfs in deze tijd van computers en internet is directe democratie nog geen optie. In de eerste plaats omdat het aantal besluiten dat genomen moeten worden zo groot in aantal is dat burgers al hun tijd en energie zouden moeten steken in het nemen van besluiten. Op de tweede plaats biedt de computer en internet onvoldoende mogelijkheden om het ideaal van democratie te vertalen, namelijk de discussie tussen betrokken en verantwoordelijke burgers. Via de computer kunnen allerlei visies worden gedeeld, maar wie is waarvoor verantwoordelijk? Tot slot zijn op dit moment nog allerlei technische belemmering (zoals fraude) die een directe democratie via de digitale snelweg belemmeren. Op dit moment is representatieve democratie het enige model dat in staat is om op grote schaal de democratie vorm te geven. Waarom dan toch de keuze om burgers in beleidsprocessen te laten participeren?

Er zijn twee belangrijke argumenten die pleiten voor participatie van de burger in besluitvormingsprocessen. Het eerste argument is dat bij het kiezen de burgers een algemeen signaal afgeven, geen specifiek signaal over bepaalde onderwerpen. Participatie, bij specifieke onderwerpen, zou meer recht doen aan de legitimiteit van het beleidsproces. Een tweede argument is dat participatie kan bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van het beleid. De overheid kan door participatie meer inzicht krijgen in de acceptatie van beleid en indien nodig tijdig maatregelen nemen.

Maar wat wordt verstaan onder participatie?

Allereerst is het van belang om de verschillende *rollen van burgers* te benoemen. De burger is niet alleen consument maar is ook onderwerp, kiezer en co-producent. In participatieprocessen wordt een beroep gedaan op de meer actieve rol van burgers: kritische consument en co-producent. Ten tweede kunnen verschillende *vormen van participatie* worden onderscheiden: conventioneel en niet-conventioneel en individueel- en groepsniveau. Voorbeelden van conventionele vormen op individueel niveau: verkiezingen, brieven, bezoeken van informatiebijeenkomst en op groepsniveau: deelname aan belangengroepen en buurtverenigingen. Voorbeelden van niet-conventionele vormen op individueel niveau: internet en individueel activisme en burgerlijke ongehoorzaamheid en op groepsniveau: actiegroepen, blokkades en krakers. Ten derde kan de *rolverdeling* van overheid en van burger(s) in participatie processen *variëren*.

Rol overheid	Rol burger
Faciliteren	Initiatief en beslissingen
Co-operatie	Partner en co-beslisser
Delegatie	Co-beslisser gedelegeerde taken
Participatie	Reageren op open vragen voor advies
Consultatie	Reageren op gesloten vragen voor advies

Bron: 'Deepening Democracy: Bringing People Back in' van H. Daemen

De overheid heeft alleen directe invloed op de conventionele vormen van participatie. De rol van de overheid en de burger in beleidsprocessen geeft veel informatie over de wijze waarop de overheid de burger in dat proces ziet. Deze zienswijze is in grote lijnen bepalend voor de rol die de burger van die overheid krijgt toebedeeld. Wordt de burger gezien als (mede)beslisser of wordt de burger gevraagd om te adviseren over bepaalde onderwerpen? Aan de hand van een voorbeeld, ontwikkeling van een woonwijk, kan deze rolverdeling worden toegelicht. Zit de burger aan de tekentafel om de inrichting van de wijk en het uiterlijk van de woningen (mee) te ontwerpen? Of worden er uitgewerkte plannen, van stedenbouwkundigen en architecten, voorgelegd en mag de burger daarover een advies geven? De rol en daarmee de mate van participatie van de burger wordt voor een groot deel ingevuld door de overheid. In veel voorkomende situaties neemt de overheid de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de kaders van het beleidsproces. Zij bepaalt daarmee, voorafgaand aan dat beleidsproces, wanneer en op welke wijze de burger participeert in dat proces. In sommige situaties worden de kaders gedurende het beleidsproces bijgesteld. Soms vrijwillig doordat de inzichten wijzigen en soms onvrijwillig omdat de overheid in meer of in mindere mate daartoe wordt gedwongen. Denk hierbij aan de invloed van media en mogelijke reacties vanuit politieke partijen. Maar ook pressiegroepen kunnen invloed uitoefenen op het beleidsproces. Een pressiegroep kan ervoor zorgen dat zij (of burgers) alsnog betrokken worden in het beleidsproces of aan tafel komen te zitten om zelf onderdeel te gaan uitmaken van de arena. Terugkijkend op de twee visies van democratie sluit een hoge participatiegraad van burgers, dus het nemen van initiatief en co-beslissingen, aan bij de substantieve visie op democratie. Het spanningsveld tussen vormen van participatieve democratie, burger als beslisser, en representatieve democratie is nog niet opgelost. Hoe om te gaan met dit spanningsveld? Wellicht al doende leert men?

Het functioneren van de lokale democratie kan ook gezien worden vanuit *drie perspectieven*: de rationele democratie, de representatieve democratie en de directe democratie. Binnen elk perspectief kunnen twee dimensies worden onderscheiden: de vervolmaking van de bestaande bestuurlijke processen en de vermaatschappelijking van deze processen. Met behulp van deze perspectieven en dimensies kan een strategie worden gekozen voor het verbeteren van het lokale bestuur.¹⁵

In het hierna weergegeven schema is invulling gegeven aan de drie perspectieven en de twee dimensies. Het is voorstelbaar dat de opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie van invloed zijn op de keuze of voorkeur van een gemeenteraadslid voor een of meerdere perspectieven en dimensie(s).

¹⁵ Veld in 't R.J., Daemen H.H.E.M., Dekker C.J., De gemeenteraad als drager van de democratie blz. 50 e.v. BESTAD Rotterdam januari 1994.

Perspectief	Vervolmaking	Vermaatschappelijking
rationele democratie a. verbetering beleidsproces	heldere organisatie, effectiviteit, efficiency, management, budgettering en dienstverlening	
rationele democratie b. netwerkstrategieën		medeverantwoordelijkheid van burgerorganisaties, public- private partnership, buurtbeheer
representatieve democratie a. interne rol	Informatievoorziening raad, beleidsalternatieven in raad, bewerktuiging van raad, bestuurlijke opdracht	
representatieve democratie b. externe rol		burgerraadplegingen, ombudsfunctie, inschakelen van politieke partijen
directe democratie a. plesbiscitair	referenda, verkiezing van burgemeester, wijk- en deelraden	
directe democratie b. actief burgerschap		burgers en organisaties inschakelen bij beleidsvorming, maatschappelijk debat en stadsgesprek

Bron: Veld in 't R.J., Daemen H.H.E.M., Dekker C.J., *De gemeenteraad als drager van de democratie* blz. 50, BESTAD Rotterdam januari 1994.

Ook biedt de lokale politiek voor zowel burgers als gemeenteraadsleden mogelijkheden om *leerervaringen*. M. Boogers ziet deze mogelijkheid als een *kernkwaliteit van de lokale politiek*. In onderstaand tabel zijn de participatiemogelijkheden uiteengezet tegen de leerervaringen van burgers en gemeenteraadsleden.¹⁶

Participatiemogelijkheden	Leerervaringen voor burgers	Leerervaringen voor gemeenteraadsleden
1. kiezen en gekozen worden	Vertrouwen en kritisch aanschouwen	Politiseren en afwegen
2. kiezen en beslissen	Kijken en vergelijken, accepteren ongewenste uitslag	Politiseren, veroveren 'publiek vertrouwen'
3. beslissen in interactie	Inbreng eigen opvattingen, oog hebben voor posities en opvattingen van anderen	Ruimte geven aan burgers, randvoorwaarden bepalen, toezicht houden

Bron: Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek*, Lemma 2007, blz. 46

¹⁶Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek*, Lemma 2007.

In deze visie is het versterken van het democratische proces mogelijk door representatieve vormen van democratie aan te vullen met participatieve vormen van democratie zoals referenda, burgerinitiatief en interactieve besluitvorming. Referenda geeft de burger de gelegenheid om zich uit te spreken over een specifiek onderwerp. De uitslag van lokale referenda is niet bindend (op grond van de Grondwet). Het is aan de gemeenteraad om zich wel of niet te laten leiden door de uitslag van het referendum en om een besluit te nemen. Het burgerinitiatief geeft een burger of een groep van burgers het recht om een onderwerp direct op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. Het burgerinitiatief is, op grond van veel gemeentelijke verordeningen, mogelijk nadat een x aantal handtekeningen (steun) is verzameld. Tot slot de interactieve besluitvorming. Deze vorm van participatie kan op verschillende manieren worden toegepast en benut in de lokale democratie.

Het is niet alleen de vraag of en hoe burgers kunnen participeren in politieke besluitvormingsprocessen en wat gemeenteraadsleden vinden van participatieprocessen. Het is ook de vraag of en hoe andere actoren participeren in politieke besluitvormingsprocessen. Vanuit het idee van netwerken is de overtuiging dat 'de overheid', in dit geval de gemeente, een van de vele spelers is een totaal netwerk van actoren. Feit is dat een gemeente voor veel van haar plannen deels of geheel afhankelijk is van derden en dat die afhankelijkheden tussen de actoren wederkerig zijn. Denk hierbij aan de ontwikkeling van een nieuwe woningwijk. Een gemeente bouwt zelf geen woningen. Een gemeente schept de randvoorwaarden om de bouw van die woningen mogelijk te maken.

In het artikel 'Democracy and governance networks: compatible or not?' wordt ingegaan op het al dan niet verenigbaar zijn van representatieve democratie en governance networks¹⁷. Governance networks zijn netwerken waarin beleids- en besluitvorming plaatsvindt en waarbij overheid, bedrijven en burger(organisaties) participeren. Deze netwerken zijn gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheden, niet noodzakelijkerwijs op gelijkheid, van actoren. Om inzicht te krijgen in de relatie tussen representatieve democratie en participatieve democratie worden in het genoemde artikel vier denklijnen gehanteerd. Dergelijke denklijnen kunnen een handvat bieden in onderzoek doordat het nieuwe gedachten en theorieën kan genereren en structureren.

De eerste denklijn gaat uit van een *onverenigbare relatie*.

Vanuit dit perspectief is sprake van conflict tussen representatie en participatie omdat verschillende institutionele regels van toepassing zijn. Het primaat van de politiek en het algemene belang wordt bedreigd door de invloed van netwerken en actoren rondom beleidsontwikkeling en besluitvorming. Door het aangaan van horizontale relaties rond de inhoud en implementatie van beleid vindt beïnvloeding plaats vanuit een specifieke context, niet vanuit het algemene belang. Er is sprake van spanning tussen de impliciete regels van netwerken en de regels die zijn afgesproken in het kader van de representatieve democratie. De algemene visie in deze denklijn is dat de representatieve democratie gaat over besluitvorming.

De tweede denklijn is het tegenovergestelde en gaat uit van een *verenigbare relatie*.

Dit perspectief gaat er vanuit dat governance networks kunnen fungeren als een brug tussen de samenleving en de representatieve democratie. Deze brug zorgt ervoor dat

¹⁷Klijn, E.H. en Skelcher C., 'Democracy and governance networks: compatible or not?', *Public Administration*, vol. 85, nr. 3 blz. 587-608, 2007.

politici beter worden geïnformeerd over wat er speelt in de complexe samenleving en input krijgen voor besluitvorming. Doordat de samenleving sterk is veranderd (bijvoorbeeld ontzuiling in Nederland) wordt het lastiger voor de representatieve democratie om, zonder de bijdragen uit de samenleving, besluiten te nemen die als legitiem worden ervaren. Dit perspectief gaat uit van het gegeven dat netwerken zich vaak vormen om specifieke problemen of doelen zoals de revitalisering van een woonwijk. De normatieve visie in deze denklijn is dat netwerken een bijdrage leveren in het democratische gehalte en de legitimiteit van beleid. In dit perspectief blijft de afweging van fundamentele waarden het primaat van de politiek.

De derde denklijn gaat uit van *transitie*, een periode van overgang. Uitgangspunt in deze denklijn is dat representatieve democratie niet langer meer het antwoord is op problemen uit de samenleving. Er is zich een nieuwe vorm van democratie aan het ontwikkelen. In dit perspectief wordt uitgegaan dat governance networks flexibeler en efficiënter zijn dan democratische instituties. In deze governance networks vinden in toenemende mate besluitvorming plaats, ten koste van de representatieve democratie. In deze visie zijn politici niet voldoende in staat om complexe problemen op te lossen. De spanningen die dit onvermogen oplevert draagt uiteindelijk bij tot een grote en blijvende verandering. De gedachte is dat op termijn de representatieve democratie wordt vervangen door een nieuwe vorm van democratie. Een vorm die beter is staat is om een waardeafweging te maken in de pluriforme samenleving.

De vierde en laatste denklijn is de *instrumentele* denklijn. In deze denklijn is het uitgangspunt dat governance networks de positie van representatieve democratische instituties verbeteren. Het inzetten van governance networks als instrument om input en outcomes van beleidsprocessen te structureren. Ook in deze visie wordt uitgegaan van complexe besluitvormingsprocessen. Maar deze vinden plaats in de schaduw van de politieke hiërarchie. Met andere woorden: het primaat ligt bij de representatieve democratie. Deze instrumentele visie is in beeld gebracht in landen met een sterke centrale overheid. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat, zoals Nederland, hebben lokale overheden veel taken en verantwoordelijkheden en daarmee vele horizontale relaties (kenmerk van een netwerk). Wellicht is hier een andere benadering mogelijk in de relatie tussen participatie en representatieve democratie.

2.4 Resumé

Vanuit welke democratische opvatting handelt een gemeenteraadslid? Waar plaatst een gemeenteraadslid zichzelf in de varianten van democratie? Is een concrete handeling van een gemeenteraadslid in een beleidsproces terug te leiden tot de theoretische en vaak ideële opvattingen van dat gemeenteraadslid? Hoeveel vrijheid en ruimte heeft en neemt een gemeenteraadslid in een beleidsproces? Hoeveel vrijheid en ruimte geeft een gemeenteraadslid aan andere actoren in een beleidsvormingsproces? De beantwoording van op deze vragen kunnen beïnvloed worden door de rol- en taakopvattingen van gemeenteraadsliden.

3. Gemeente centraal

In dit hoofdstuk wordt de formele omgeving van gemeenteraadsleden in beeld gebracht. Daarbij wordt gekeken naar de ruimte die er binnen deze formele omgeving is voor een persoonlijke, vaak ideologische, invulling van de werkwijze van een gemeenteraadslid. Dit in het kader van beantwoording van de derde onderzoeksdeelvraag: ‘Wat is de taakopvatting van gemeenteraadsleden? Houden zij zich bezig met kaders, hoofdlijnen en/of details? Wat zou de verklaring hiervoor kunnen zijn?’

Waar in international context met *‘local government’* vaak wordt bedoeld op alle subnationale overheden, staat in het Nederlandse taalgebruik ‘lokaal bestuur’ synoniem voor ‘gemeente’, ‘gemeentebestuur’ of ‘gemeentelijk bestuur’. Zes kenmerken van lokaal bestuur zijn:

1. De gemeente heeft de jurisdictie over een specifiek geografisch gebied;
2. De gemeente is ondergeschikt aan een hogere autoriteit (provincie en rijk);
3. Het gemeentebestuur is democratisch gelegitimeerd door verkiezingen;
4. De gemeente heeft het recht om van haar burgers belastingen te heffen;
5. Het gemeentelijke takenpakket is in principe onbeperkt en daarmee heeft de gemeente een ‘open huishouding’ en is ze geschikt om te komen tot integraal bestuur;
6. De gemeente is de laatste schakel tussen overheid en burger.¹⁸

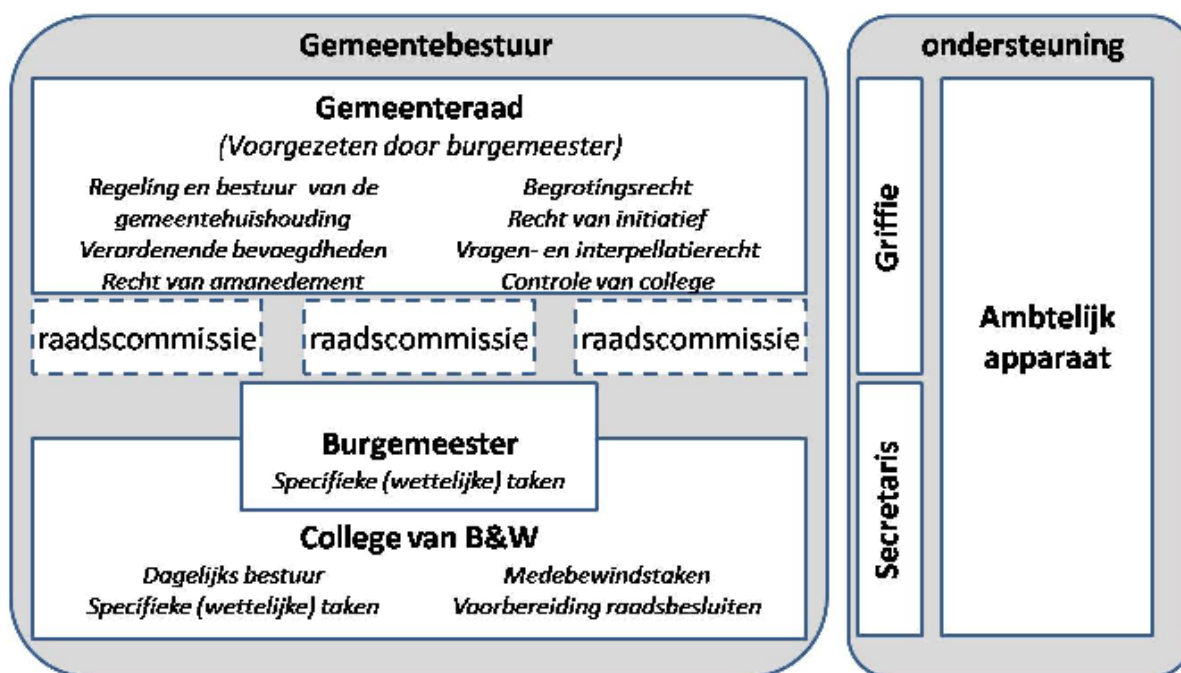
In dit hoofdstuk wordt niet alleen ingegaan op het wettelijke kader waarbinnen gemeenten functioneren, maar ook op processen van decentralisatie, autonomie, medebewind, dualisme en monisme. Wet- en regelgeving bieden het kader voor de bestuursorganen en laten (beleids)ruimte voor lokale invulling van taken en bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen.

3.1 Wettelijk kader

De gemeente kent op basis van artikel 125 van de Grondwet drie organen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Tezamen vormen deze drie organen het gemeentebestuur.

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. De gemeenteraad bestaat, afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente, uit minimaal 9 en maximaal 45 leden die rechtstreeks door de inwoners van een gemeente worden gekozen. Voor raadsleden geldt dat zij zitting hebben ‘zonder last en ruggespraak’. De door de Kroon benoemde burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad, zonder daarin stemrecht te hebben. Het college bestaat uit de burgemeester en door de gemeenteraad benoemde wethouders. Het aantal raadsleden in de Gemeentewet vastgelegd, het maximum aantal wethouders is eveneens vastgelegd. Verder zijn in de Gemeentewet onder meer de bevoegdheden van de drie bestuursorganen vastgelegd. De huidige Gemeentewet stamt uit 1992 (inwerkingtreding per 1-1-1994). De eerste Gemeentewet stamt uit 1851.

¹⁸ Derksen, W. en Schaap L., *Lokaal Bestuur*, vierde druk, Elsevier, Den Haag, 2004.



Inrichting van de lokale overheid

In artikel 108, lid 1, van de Gemeentewet is vastgelegd dat aan het gemeentebestuur de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt overgelaten. Dit wordt de autonomie van de gemeente genoemd. Daarnaast heeft het gemeentebestuur volgens lid 2 van dit artikel de plicht bepaalde wetten en regelingen uit te voeren. Dit wordt ook wel medebewind genoemd.

Bij de gemeenteraad rust in principe de bevoegdheid om gemeentelijke verordeningen vast te stellen. Dit is vastgelegd in artikel 147 van de Gemeentewet. In artikel 147a is het recht van initiatief, geregeld. In artikel 147b het recht van amendement. De autonome bevoegdheden uit artikel 108 lid 1, liggen bij de gemeenteraad, de medebewindbevoegdheden uit lid 2 bij het college. Zoals aangegeven is het gemeentelijke takenpakket in principe onbeperkt. De Gemeentewet zegt daar in artikel 149 over: “De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.” De gemeenteraad is overigens bevoegd om raadscommissies in te stellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen.

Deze commissies bestaan doorgaans uit een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen (partijen). Dit zijn meestal raadsleden of zogenaamde ‘fractievoelers’. De commissies functioneren in veel gemeenten als voorportaal van de plenaire besluitvorming in de gemeenteraad. In deze commissies zijn meer mogelijkheden om dieper op het geagendeerde onderwerp in te gaan. Er is ruimte om vragen te stellen en sprekers de gelegenheid te geven om te reageren op een specifiek agendapunt. Er is in de regel ruimte voor discussie en standpunt bepaling door commissieleden.

Het college is op basis van artikel 160 van de Gemeentewet onder meer bevoegd het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, beslissingen van de raad voor te bereiden en deze uit te voeren. Zo bereid het college ook de ontwerpbegroting voor die de raad vaststelt. In artikel 169 en artikel 180 is vastgelegd dat het college en de burgemeester over het door hen gevoerde bestuur verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Beide

organen dienen de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor het uitvoeren van haar taken. Ook dienen zij alle door raadsleden gevraagde inlichtingen te verstrekken, zolang dit niet strijdig is met het openbaar belang. Deze artikelen vormen de basis voor de controlerende taken van de gemeenteraad en worden ook wel gekenschetst als het vragen- en interpellatierecht.

3.2 Decentralisatie

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Decentralisatie is meer dan het overhevelen van taken en bevoegdheden van hogere naar lagere overheden. Een overheveling gaat vaak samen met vergroten van beleidsvrijheid, vergroting van vrij besteedbare middelen en het terugdringen van toezichtrelaties van hogere naar lagere overheden. Decentralisatie heeft voordelen. De rijksoverheid wordt ontlast van taken die zij niet of nauwelijks kan beheersen en op lokaal niveau is het mogelijk om beleid beter af te stemmen op de behoeftes. Het idee is dat door de geringe afstand tussen overheid en burger meer inzicht is in de behoeftes uit de lokale samenleving. Het idee is dat op lokaal niveau beleid meer doelmatig en in samenhang kan worden ontwikkeld. Door vormgeving van beleid op lokaal niveau kan de democratische controle meer voorstellen. De gemeente heeft immers, van alle drie bestuurslagen, de kortste lijn naar de burgers. Vanuit democratisch oogpunt is de gemeente een bijzondere bestuurslaag. Op gemeenteniveau is de invloed en de betekenis van de overheid voor burgers direct merkbaar.¹⁹

Deze *nabijheid* wordt gezien als een *kernkwaliteit* van de lokale politiek.²⁰

Decentralisatie kan van betekenis zijn op de rol en de positie van de gemeenteraad. Het overhevelen van taken en bevoegdheden naar de gemeente betekent dat op gemeentelijk niveau beleid kan worden vormgegeven en invloed kan worden uitgeoefend. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft de lokale politiek de zorg voor het nemen van besluiten voor lokale vraagstukken. Elke bestuurslaag heeft haar eigen verantwoordelijkheid en een eigen gespecificeerde rol en takenpakket.

De mate waarin de lokale politiek een *tegenwicht* (macht) vormt tegen hogere bestuurslagen wordt eveneens gezien als een *kernkwaliteit* van het lokale bestuur genoemd.

Het *samenspel van de bestuurslagen* staat uiteindelijk centraal.²¹ In dit samenspel krijgt de eenheid van de staat vorm. Dit samenspel kent een zestal aspecten:

1. Lokale autonomie: dit begrip verwijst naar het zelfbeschikkingsrecht van gemeenten. Het eigen initiatief vormt hierin een belangrijk element. Welke vraagstukken komen op de politieke agenda? Wat voor besluiten worden genomen? Begrenzing?
2. Centralisatie en decentralisatie: is de gemeente aan regels gebonden van hogere overheden of heeft de gemeente ruimte om regelgeving en beleid van hogere overheden af te stemmen op de lokale situatie?

¹⁹ Vught van G.W.M, Naar een sterke gemeente raad, tweede druk, blz. 13. W.E.J. Willink Zwolle 1987.

²⁰Boogers, Marcel, Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek, Lemma 2007.

²¹Boogers, Marcel, Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek, blz. 61 e.v. Lemma 2007.

3. Medebewind: hiervan is sprake als de gemeente handelt op basis van wettelijk opgedragen taken.
4. Beleidsvrijheid: het formele onderscheidt tussen autonomie en medebewind is in de dagelijkse praktijk niet altijd zichtbaar en helder te duiden. De mate waarin een gemeenteraad bevoegd is om te beslissen over beleidskwesties in een gemeente zegt iets over de mate waarin er van beleidsvrijheid kan worden gesproken.
5. Financiële verhoudingen: gemeenten hebben weinig eigen inkomsten. Uit het Gemeentefonds ontvangen gemeenten van de rijksoverheid een algemene uitkering. Deze algemene uitkering is vrij aanwendbaar voor gemeenten. Dit geldt niet voor specifieke uitkeringen vanuit het rijk of de provincie. Deze uitkeringen vormen samen ongeveer 2/3 van de inkomsten van een gemeente. De financiële afhankelijkheid bepaalt voor een belangrijk deel de verhouding tussen lagere en hogere bestuurslagen.
6. Toezicht: gemeenten zijn onderworpen door verschillende vormen van toezicht. Ministerieel toezicht op het handelen in strijd met het algemeen belang en provinciaal toezicht op de gemeentelijke begroting. Beleidstoezicht door beleidsprogramma's en beleidsmonitoren.

3.3 Autonomie en medebewind

De verdeling van taken en bevoegdheden tussen hogere en lagere overheden, maar ook tussen gemeenteraad en het college van burgemeester kunnen niet los worden gezien van de staatsrechtelijke structurelementen autonomie en medebewind. In het samenspel van de bestuurslagen zijn deze begrippen kort genoemd als twee van de zes aspecten. Er is sprake van *autonomie* als lagere overheden '*vrij zijn om de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere overheden aan hun bemoeienis is onttrokken*'. Het *medebewind* ziet op de medewerking die van de gemeente '*kan worden gevraagd aan de uitvoering van regelingen van hoger gezag*'. Autonomie wordt wel gezien als de vrije taak van de gemeente ofwel de huishouding van een gemeente. Medebewind wordt wel gezien als de opgedragen taak. Voorbeelden van medebewindstaken zijn het geven van beschikkingen en de dagelijkse bestuurstaken.²²

Zijn de autonome taken van een gemeente voor de volle 100 procent autonoom? Nee, dat zijn ze niet. Veel van de autonome taken moet worden uitgevoerd binnen de wettelijke kaders en binnen de hogere beleidskaders. Een lagere bestuurslaag mag niet in strijd handelen met een regeling van een hogere bestuurslaag. Voorbeeld: de gemeenteraad stelt een bestemmingsplan vast. In een bestemmingsplan worden de ruimtelijke keuzes voor een bepaalde locatie vastgelegd. Dit bestemmingsplan mag niet in strijd zijn met de Wet ruimtelijk ordening en beleidskaders van hogere overheden. Is er wel sprake van strijdigheid dan is het mogelijk dat hogere bestuurslagen ingrijpen en het bestemmingsplan (laten) vernietigen. Dit is een van de vele voorbeelden. Een gemeente(raad) is vrij om beleid te formuleren en om keuzes te maken, maar wel binnen de wettelijke- en hogere beleidskaders.

²² Vught van G.W.M, Naar een sterke gemeente raad blz. 57 e.v., tweede druk W.E.J. Willink Zwolle 1987.

3.4 Dualisme en monisme

Zoals aangegeven is in de Gemeentewet de verdeling van bestuursbevoegdheden tussen gemeenteraad, burgemeester en het college van burgemeester en wethouders opgenomen. Het college van burgemeester en wethouders heeft in toenemende mate medebewindstaken tot haar takenpakket gekregen. Juist deze medebewindstaken zijn zeer zichtbaar en concreet merkbaar voor de inwoners van een gemeente. Ook in de voorbereiding van beleidsprocessen wordt de hoofdrol vaak gespeeld door het college en het ambtelijke apparaat. In deze voorbereidende fase is voor de gemeenteraad vaak een ondergeschikte rol weggelegd. Tot slot zijn er steeds meer vormen van complementair bestuur (zoals regio, provincie) en publiek private samenwerkingsverbanden. In een dergelijke setting maakt het college in samenspraak met betrokken actoren informele afspraken die van grote invloed kunnen zijn op het nog te formuleren beleid. Beleid dat de gemeenteraad nog moet vaststellen. In dit soort situaties is het mogelijk dat een gemeenteraad zich gedwongen voelt om de gemaakte informele afspraken te honoreren en vervalt daarmee in de rol van een besluitvormingsmachine. De inschakeling van de gemeenteraad in beleidsprocessen is in middelgrote gemeenten onderzocht.²³

Uit het onderzoek kwam naar voren dat late inschakeling van de gemeenteraad door het college leidt tot volledig uitgewerkte voorstellen die nog slechts gefiatteerd behoeven te worden. De gemeenteraden kregen niet of nauwelijks alternatieven voorgelegd. Als er al sprake was van een alternatief, dan was het nauwelijks te benoemen als een reële keuze. Het was een kwestie van ‘take it or leave it’. Uit het onderzoek kwam naar voren dat nauwelijks sprake was van een *positieve beleidsbeïnvloeding* door de gemeenteraad, door bijvoorbeeld het nemen van beleidsinitiatieven. Maar dat de nadruk licht op *negatieve beleidsbeïnvloeding*, de controlerende taak van de gemeenteraad en het ter verantwoording roepen van wethouders door de gemeenteraad.

3.5 Resumé

Wet- en regelgeving geven de kaders waarbinnen gemeenteraadsleden hun democratische bevoegdheden uitoefenen. Processen van decentralisatie, autonomie, medebewind, dualisme en monisme beperken enerzijds en verruimen anderzijds de beleidsvrijheid en beslisbevoegdheden van gemeenteraadsleden. Wellicht is het daarom juist om te veronderstellen dat de democratische opvattingen van gemeenteraadsleden een doorslaggevende rol kunnen spelen in de concrete handelingen van gemeenteraadsleden in besluitvormingsprocessen.

²³ Vught van G.W.M, Naar een sterke gemeente raad, tweede druk, blz. 70 e.v., W.E.J. Willink Zwolle 1987.

4 Gemeenteraad en representatiestijlen

Dit hoofdstuk geeft de theoretische basis voor de beantwoording van de eerste onderzoeksdeelvraag: “Welke representatiestijl kan worden herkend bij gemeenteraadsleden? Delegate, trustee of politico?”

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is de inrichting van de (lokale) democratie aan de orde gekomen. Daarbij is ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van het huidige bestel. Ook is de taakverdeling tussen raad en college en de wettelijke basis voor het handelen van de gemeenteraad aan de orde geweest. In dit hoofdstuk zoomen we verder in op de wijze waarop volksvertegenwoordigers – gemeenteraadsleden – hun rol opvatten en invullen. We kijken daarbij naar verschillende stijlen van representatie. Er wordt ingegaan op politieke partijen en responsiviteit. Deze paragraaf is toegevoegd om de complexiteit te duiden van de omgeving waarbinnen volksvertegenwoordigers hun taken moeten uitvoeren. Ook de stand van zaken rond de invoering van het dualisme komt aan de orde. Dit is een proces dat grote impact heeft gehad op het lokale bestuur en de lokale politiek van het afgelopen decennium.

Bij het begrip ‘lokale politiek’ kan een kanttekening worden geplaatst.²⁴ In zijn boek ‘Lokale politiek in Nederland’ stelt M. Boogers de volgende vraag: Bestaat lokale politiek? Hij benoemt een drietal aspecten waarin de twijfel van het bestaan van lokale politiek tot uitdrukking worden gebracht. Het eerste aspect is de *lokale beleidsruimte*. Deze is vaak beperkt door hogere wet- en regelgeving en beleidskaders. Een tweede aspect is de *aard van de lokale problemen*. Deze hebben vaak betrekking op de leefomgeving en leiden vaak niet tot principiële standpunten en heftige politieke discussies. Het derde aspect is de *consensuscultuur*. Door groepsdruk in kleinere gemeenschappen zou het lastig zijn om een afwijkende mening te hebben en te verdedigen. Deze twijfels zijn ook 180 graden om te keren en te verdedigen dat juist de lokale politiek er toe doet. Want nergens is de politiek zo dichtbij als in een lokale setting van een gemeente.

Een ander verschijnsel dat interessant is om aan het begin van dit hoofdstuk kort te belichten is de transitie van pacificatiepolitiek naar het conflictmodel. Pacificatiepolitiek was niet alleen op landelijk, maar ook op de gemeentelijke politiek van toepassing. Deze vorm van politiek bedrijven ging uit van een overkoepelende samenwerking tussen de leiders van de verzuilde bevolkingsgroepen. Deze vorm van politiek bracht een hoge graad van politieke stabiliteit tot stand doordat (informele) spelregels in acht werden genomen door alle betrokkenen. Het nastreven van het algemeen belang, het zo min mogelijk polariseren van de verschillende belangen, het evenredigheidsbeginsel en politieke verdraagzaamheid speelden een doorslaggevende rol in besluitvormingsprocessen. Deze wijze van politiek bedrijven is alleen mogelijk zolang de achterban (de zuilen) zich vertegenwoordigd voelen door hun leiders. Vanaf de jaren '60 kwam de pacificatiepolitiek langzaam aan het wankelen. Door processen van *ontzuiling* voelden burgers zich langzaam maar gestaag niet meer vertegenwoordigd door de politieke leiders. De

²⁴Boogers, Marcel, *Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek*, Lemma 2007.

verhoudingen tussen de drie hoofdstromingen (confessioneel, socialistisch en liberaal) polariseerden en het conflictmodel betrad in veel gemeenten het podium.²⁵

4.2 Taakopvatting en representatiestijlen

Gemeenteraadsleden vervullen diverse rollen en taken. Naast volksvertegenwoordiger en afgevaardigde van een politieke partij zijn zij regelgever, beleidsmaker, bestuurder, belangenbehartiger, controleur van het college en het ambtelijk apparaat, lid van een collegepartij of juist van de oppositie en natuurlijk 'gewoon raadslid'.²⁶

Van der Kaap heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de politieke representatie in het lokale bestuur. Daarbij heeft hij ook onderzocht wat volgens raadsleden hun belangrijkste taken zijn. De belangrijkste taak is volgens raadsleden "het vertegenwoordigen van de bevolking als geheel", gevolgd door 'het vaststellen van de begroting'. Daarna werd de controlerende taak ten opzichte van het college genoemd en daarna pas het naar voren brengen van de mening van de eigen kiezers.

Uit onderzoek van M. Boogers blijkt dat gemeenteraadsleden in het algemeen een idealistische instelling hebben.²⁷ Veel raadsleden noemen persoonlijke ontwikkeling als een tweede drijfveer om zich beschikbaar te stellen voor de lokale politiek. Het raadslidmaatschap wordt – in normatieve zin – gezien als een nevenfunctie. Het is geen geheim dat veel gemeenteraadsleden moeite hebben om deze nevenfunctie te combineren met andere functies. Een gemiddeld gemeenteraadslid besteedt 18 uur in de week aan zijn raadslidmaatschap. In de steden groter dan 100.000 inwoners ligt de gemiddelde tijdsbesteding op zo'n 20 uur.

Waar bestaat het gemeenteraadswerk uit? Het raadswerk kan in vijf onderdelen worden verdeeld: voorbereiding van raadsbesluiten, vergaderen, persoonlijke contacten, maatschappelijk overleg en partijbijeenkomst. De meeste tijd besteden raadsleden aan het voorbereiden van raadsbesluiten. De tweede en derde plek worden ingenomen door respectievelijk persoonlijk contact en vergaderen. De tijdsbesteding aan de laatste twee onderdelen zijn nagenoeg gelijk. Een opvallende uitkomst van het onderzoek is dat in 2005, ten opzichte van 2000, de tijd die wordt besteed aan persoonlijke contacten verhoudingsgewijs het meeste is toegenomen. Het onderzoek laat de tijdsbesteding en verdeling van werkzaamheden zien van een gemiddeld gemeenteraadslid.

De feitelijke invulling en werkverdeling is afhankelijk van het type gemeenteraadslid. De verschillende werkwijzen laten zich destilleren in *drie typen gemeenteraadsleden: bestuurders, ombudsliden en partijpolitici*. Deze typering lijkt aan te sluiten bij de stijlen van representatie die verderop in deze paragraaf worden toegelicht. Het eerste type raadslid is sterk gericht op het (interne) gemeentebestuur. Deze gemeenteraadsleden besteden de meeste tijd aan voorbereiding en vergaderen. Zij houden zich graag aan de hoofdlijnen van beleid, maar kennen ook de details. Het type bestuurder profileert zich graag als de behartiger van het algemeen belang. Het type ombudsliden besteedt veel tijd aan persoonlijke contacten met individuele burgers en organisaties. Soms wordt dit type opportunisten en populisme verweten door andere leden van de gemeenteraad. Het aantal

²⁵ Vught van G.W.M., Naar een sterke gemeente raad blz. 87, tweede druk W.E.J. Willink Zwolle 1987.

²⁶ Kaap van der H.G.: Politieke Representatie en Lokale Democratie, Proefschrift, Universiteit Twente, Enschede 1^e druk 2006

²⁷ Boogers, Marcel, Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek, blz.52 Lemma 2007.

ombudslieden is fors gestegen in de periode 2000-2005. Het laatste type gemeenteraadslid behoort tot de partijpolitici. Ook deze groep is extern gericht, maar de contacten vinden vooral plaats in partijverband. Actuele lokale thema's worden verbonden met de visies uit de partijpolitiek. Dit type gemeenteraadslid vindt het belangrijk om ideologische visies en keuzes duidelijk te maken aan de burgers.

Dan de stijlen van representatie. Grofweg kan er onderscheid worden gemaakt in drie stijlen van representatie. Deze stijlen worden beschreven in een artikel van Eulau, Wahlke, Buchanan en Ferguson waarin zij ingaan op de rol van de volksvertegenwoordiger.²⁸ In dit artikel wordt onder meer ingegaan op het gegeven dat besluitvorming door volksvertegenwoordigers weliswaar gebaseerd is op een electoraal mandaat, maar dat er naast dit mandaat meer speelt bij de acceptatie van besluitvorming door de vertegenwoordigde bevolking: *“The relationship between the representative and the represented is at the core of representational theory. The term “representation” directs attention, First of all, to the attitudes, expectations and behaviors of the represented - to their acceptance of representatives’ decisions as legitimate and authoritative for themselves. More particularly, representation concerns not the mere fact that they do accept such decisions, but rather the reason they have for doing so, their rationalizations of the legitimacy and authority of the decisions made by their representatives.”*²⁹ De schrijvers van het artikel hanteren, bij het bestuderen van de rol van de volksvertegenwoordigers, een onderscheid tussen de ‘focal’ en de ‘stylistic’ dimensies. Met andere woorden waar focust een volksvertegenwoordiger zich op (wijk, stad, regio, land, internationaal?) en welke stijl hanteert hij. De schrijvers hierover in hun artikel (op blz. 745): *“The distinction between the focal and the stylistic dimensions of the representative’s role allows us to suggest that representation is not concerned with what decisions should be made, but with how decisions are to be made.”* De schrijvers hebben de validiteit van dit onderscheid getoetst aan de hand van een vergelijkend onderzoeksproject van de volksvertegenwoordigers (op staatsniveau) in Californië, New Jersey, Ohio en Tennessee. De Volksvertegenwoordigers werd ondermeer de volgende vraag voorgelegd: *“How would you describe the job of being a legislator – what are the most important things you should do there?”*. Van de 474 respondenten gaven 295 antwoorden gericht op de ‘stylistic dimension’ van de volksvertegenwoordigende rol en 197 gaven antwoorden gericht op de ‘areal focus’ van hun rol. De antwoorden betreffende de ‘stylistic dimension’ worden door Eulau, Wahlke, Buchanan en Ferguson gerangschikt in drie (hoofd) types van representatie: Trustee, Delegate en Politico. Deze typen zijn in hun artikel als volgt omschreven:

“ 1. Trustee: This role finds expression in two major conceptions which may occur separately or jointly. First, a moralistic interpretation: the representative is a free agent, he follows what he considers right or just – his convictions or principles, the dictates of his conscience. Second, a rational conception: he follows his own judgments based on assessment of the facts in each case, his understanding of the problems involved, his thoughtful appraisal of the sides at issue.

²⁸Eulau, H., Wahlke, J.C., Buchanan, W. en Ferguson, L.C.: The role of the representative – some empirical observations on the theory of Edmund Burke in *The American Political Science Review*, vol.53, nr. 3, blz. 742-756, September 1959.

²⁹Eulau, H., Wahlke, J.C., Buchanan, W. en Ferguson, L.C: The role of the representative – some empirical observations on the theory of Edmund Burke in *The American Political Science Review*, vol.53, nr. 3, blz. 743, September 1959.

The orientation of Trustee derives not only from a purely normative definition, but is often grounded in conditions which make it functionally necessary. The represented may not have the information to give intelligent instructions; the representative is unable to discover what his clientele want; preferences remain unexpressed; there is no need for instructions because of a presumed harmony of interests between representative and represented – all of these circumstances may be cited as sources of the role orientation of Trustee.

2. Delegate: Just as the Trustee is by no means an empirically pure type, the orientation of Delegate allows for a number of conceptions. All Delegates are, of course, agreed that they should not use their independent judgment or convictions as criteria of decision-making. But this does not mean that they feel equally committed to follow instructions, from whatever clientele. Some merely speak of consulting their constituents, though implying that such consultation will have a mandatory effect on their behavior. Others frankly acknowledge their direct dependence on instructions and accept them as a necessary or desirable premise for their decisions. Some may even follow instructions counter to their own judgment or principles. In other words, the possibility of conflict in role orientation is clearly envisaged and resolved in favor of subordinating one's independence to what is considered a superior authority.

3. Politico: The classical dichotomization of the concept of representation in terms of free agency and mandate was unlikely to exhaust the possibilities of representational styles. Depending on circumstances, a representative may hold the Trustee orientation at one time, and the Delegate orientation at another time. Or he might seek to reconcile both in terms of a third. One can think of representation as a continuum with the Trustee and Delegate orientations as poles, and a midpoint where the orientations tend to overlap and, within a range, give rise to a third role. Within this middle range the roles may be taken simultaneously, possibly making for conflict, or they may be taken serially, one after another as conditions call for.

Because the data do not permit sharp discrimination between the two possibilities, we shall speak of representatives who express both orientations, either simultaneously or serially, as Politicos. In general, then, the Politico as a representational role type differs from both Trustee and Delegate in that he is more sensitive to conflicting alternatives in role assumption, more flexible in the way he resolves the conflict of alternatives, and less dogmatic in his representational style as it is relevant to his decision-making behavior.”³⁰

Zoals hierboven beschreven zijn er vertegenwoordigers die zich opstellen als ‘delegate’, of lasthebber, ondanks dat bij wet geregeld is dat raadsleden zitting hebben in de raad ‘zonder last). Daarnaast zijn er vertegenwoordigers die zich juist opstellen als gevolmachtigde of ‘trustee’. De derde stijl van representatie is dus die van politicus, of ‘politico’. Van der Kaap haalt in zijn onderzoek uit 2006 deze door Eulau, Wahlke, Buchanan en Ferguson reeds in 1959 beschreven stijlen aan. Deze stijlen komen met name tot uiting op het moment dat er een verschil is tussen de eigen opvattingen van een

³⁰Eulau, H., Wahlke, J.C., Buchanan, W. en Ferguson, L.C: The role of the representative – some empirical observations on the theory of Edmund Burke in *The American Political Science Review*, vol.53, nr. 3, blz. 749-750, September 1959.

raadslid over een bepaalde voorliggende keuze en de opvatting van (de meerderheid van) de burgers. Delegates zullen geneigd zijn de opvatting van de burgers over te nemen, terwijl de trustees eerder geneigd zullen zijn hun eigen voorkeur te volgen. Waar delegates trachten om 'de stem van het volk' te verwoorden, besturen trustees vooral op basis van het in hen gestelde vertrouwen om het algemeen belang te behartigen. De politico's tot slot hanteren een meer situationeel gekozen handelswijze. Van der Kaap heeft in zijn onderzoek in 2006 vastgesteld dat ongeveer één op de drie raadsleden wat rolopvatting kan worden beschouwd als delegate. Bijna tweederde van de raadsleden behoort tot de trustees. Opvallend is dat, wat betreft responsiviteit, Van der Kaap duidelijk maakt dat politici die hun eigen voorkeuren laten prevaleren, de trustees, vaak hoger scoren dan politici die zich baseren op wat – volgens hen – de burgers vinden. Volgens Van der Kaap is het beeld dat vertegenwoordigers hebben van de opvatting van burgers vaak niet juist en is de overeenstemming tussen hun eigen opvattingen en die van burgers groter dan verondersteld. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat vertegenwoordigers zich vaak baseren op de opvattingen van de politiek actieve burgers, vaak slechts een klein deel van de bevolking.

In *Local Government And The Public* gaan Darke en Walker wat dieper in op het onderscheid tussen trustees, delegates en politico's.³¹ Dit doen ze mede aan de hand van onderzoek van K. Newton uit 1976 en onderzoek van S.L. Elkin uit 1974: Het onderzoek van Newton richtte zich op raadsleden uit Birmingham terwijl Elkin de lokale politiek in Londen onder de loep nam. Newton stelde dat 'modellen van representatie' de basis waren voor het handelen van raadsleden. Het tripartiete onderscheid tussen de rollen trustee, delegate en politico correspondeerde met de reacties van de raadsleden in zijn onderzoek. De trustees zien zichzelf hierbij als 'free agents' die onafhankelijk van partijinvloeden hun beslissingen nemen. Trustees nemen hun beslissingen op basis van een persoonlijk oordeel en geweten na het beoordelen van de verschillende standpunten. De delegates hechten een groter belang aan de opinies van het electoraat en zijn meer vatbaar om druk vanuit de kieskring te beschouwen als legitimering van hun mandaat. De politico weegt pragmatisch zijn persoonlijke oordeel tegen de publieke opinie. Op basis van het onderwerp of op basis van een inschatting van persoonlijke of politieke consequenties maakt hij vervolgens een keuze om zijn stem te baseren op zijn eigen oordeel of druk vanuit de publieke opinie. Over dit onderscheid schetst Elkin in zijn 'London study': *"the deliberator role will be largely procedural in focus. They were trustees rather than delegates – they discussed 'merits' rather than represented interests. If they were to to be deliberate they must be free of the constraints of promoting the interests of their constituents."*

Uit het onderzoek van Newton bleek dat ten tijde van het onderzoek in Birmingham ongeveer de helft van de raadsleden een voorkeur had voor de rol van trustee. Een kwart van de raadsleden acteerde als delegate en een kwart gedroeg zich als politico. In het onderzoek werd ook gekeken naar politieke kleur en voorkeursmodel. Bij de delegates waren Labour en de Conservatieven gelijk vertegenwoordigd. Bij de trustees waren er wat meer Conservatieven terwijl het bij de politico's met name Labour-vertegenwoordigers waren die een wat meer opportunistische houding aannamen. Opvallend was dat seniorraadsleden met name een voorkeur hadden voor de rol van trustee of politico. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat met name onervaren politici er voor kiezen om hun keuzes af te stemmen op de publieke opinie, terwijl ervaren politici eerder durven afgaan op hun persoonlijke overwegingen.

³¹Darke, R., Walker, R.: *Local Government and the Public*, Leonard Hill/International Textbook Company Limited, London 1e druk, 1977

Hoewel gedragsdeskundigen aangeven dat men voorzichtig moet zijn met het voorspellen van gedrag op basis van dergelijke predisposities werd in het onderzoek een directe link gevonden tussen het voorkeursmodel van representatie en het gedrag van raadsleden voor wat betreft raadszaken. Trustees bleken minder frequent contact te onderhouden met individuele burgers, maatschappelijke organisaties en hun lokale partijafdeling vergeleken met delegates. Daarnaast waren delegates meer geneigd om instructies van het lokale partijbestuur te ontvangen en deze op te volgen.

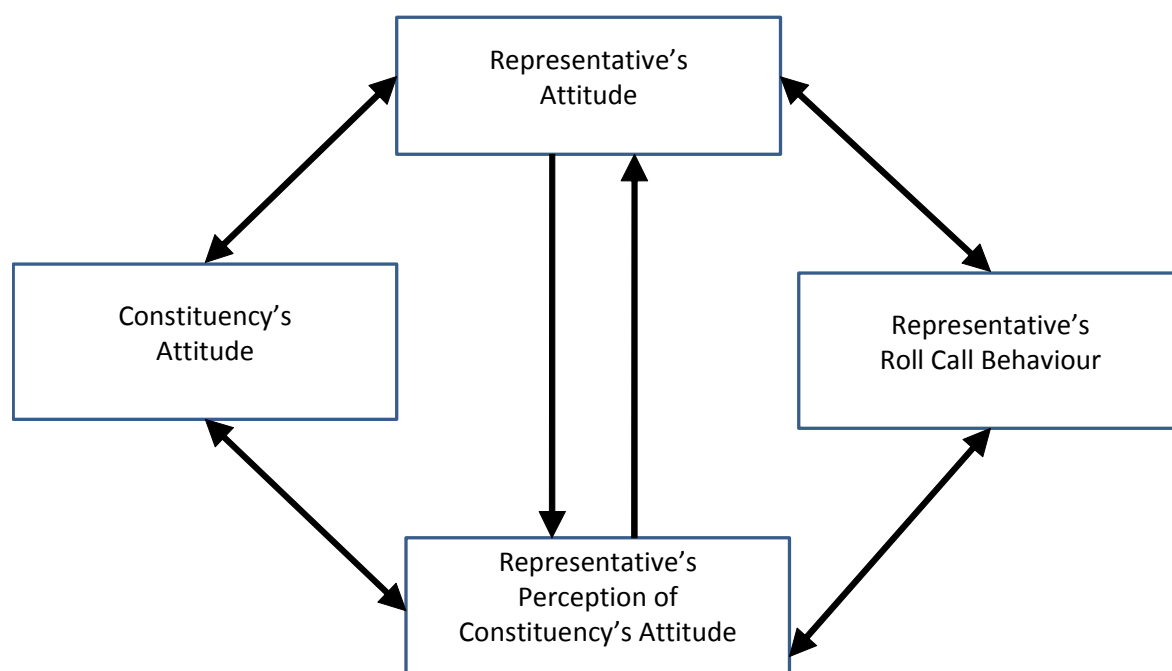
Eulau en Wahlke en Ferguson stelden in hun artikel uit 1959 dat het niet vreemd is dat, gezien de complexiteit van de politiek het merendeel van de volksvertegenwoordigers zich opstelt als trustee. Overigens constateerde zij geen duidelijke samenhang tussen de complexiteit van de samenleving en het aandeel trustees. Immers in Tennessee, de meest landelijke van de vier door hen onderzochte staten, bleek het hoogste aantal trustees te zijn. De onderliggende aanname is hierbij dat de landelijkheid van Tennessee synoniem staat voor een lage mate van complexiteit van de samenleving. Interessant is bovendien hoe deze rolopvatting tot uiting komt. Deze zou immers naar voren moeten komen in het stemgedrag van raadsleden. Raadsleden die zich opstellen als trustee bepalen immers zelf hun stemgedrag terwijl raadsleden die als delegate gekenmerkt kunnen worden hun stemgedrag baseren op wat de achterban vindt. Een belangrijke nuancering hierbij is dat ze hun stemgedrag bepalen op hun eigen perceptie van wat het standpunt van de achterban in een bepaalde zaak is. Eerder werd al aangehaald dat bijvoorbeeld uit onderzoek van Van der Kaap bleek dat ofschoon delegates hun stemgedrag bepalen op de opinie van de achterban, het stemgedrag van trustees vaker daadwerkelijk in overeenstemming is met deze opinie. Blijkbaar is het voor delegates moeilijk om de opinie van de achterban juist in te schatten.

Vermeldenswaardig is ook het onderzoek van Miller en Stokes.³² Zij onderzochten de wijze waarop de politieke opvattingen in kiesdistricten het stemgedrag van de in dat district gekozen leden van het Huis van Afgevaardigden beïnvloeden. De belangrijkste onderzoeksvraag was in hoeverre het stemgedrag van leden van het Huis van Afgevaardigden wordt beïnvloed door de opvattingen van kiezers in hun district. Daarna zijn zij nagaan hoe deze invloed verklaard kan worden. In 'het model van Miller en Stokes' is als het ware hun onderzoeksopzet geschetst.

Het model brengt eenvoudig de verschillende 'paden' in beeld volgens welke het kiesgedrag van een volksvertegenwoordiger wordt bepaald. Volgens het delegate model heeft de afgevaardigde een goed beeld van de in zijn district heersende opvattingen en brengt hij op grond daarvan zijn stem uit. Volgens het trustee model stemt de afgevaardigde op grond van zijn eigen mening. De verklaring voor het gegeven dat zijn stemgedrag in overeenstemming is met de opvattingen in zijn kiesdistrict is dan dat hij dezelfde opvattingen over het onderwerp heeft als zijn kiezers. Miller en Stokes komen in hun onderzoek tot de vaststelling dat de uitkomst afhankelijk is van het soort issue. In hun onderzoek maken ze onderscheid in drie beleidsterreinen: buitenlands beleid, sociaal welzijn en burgerrechten. Bij buitenlands beleid bleek er tussen het stemgedrag van de afgevaardigden en de opvattingen van de kiezers nauwelijks een relatie te zijn. Bij de andere twee beleidsterreinen was dit wel het geval. Bij sociaal welzijn was de invloed te herkennen in het trustee model: de afgevaardigde bepaalde zijn eigen stem. Bij burgerrechten bepaalde de afgevaardigde zijn stem, volgens het delegate model, op basis

³²Miller, W.E. & Stokes, D.E.: Constituency influence in Congress, *The American Political Science Review*, blz. 50, 1963 (57).

van zijn perceptie van het standpunt van de achterban. Miller en Stokes concludeerden daarom dat het niet juist is om persé voor één model van politieke representatie te kiezen. Het soort issue bepaald het gevolgde 'pad'. Bij buitenlands beleid bleek het voor de afgevaardigde al een hele klus om op basis van de beschikbare informatie tot een afgewogen oordeel te komen. Het was zeer onwaarschijnlijk dat de achterban met een slechtere informatiepositie hen op deze afweging zou beoordelen. Bij een 'explosief' onderwerp als de burgerrechten waren eind jaren '50, konden met name de afgevaardigden uit de Zuidelijke staten zich het niet veroorloven een 'verkeerd' standpunt in te nemen. Dit zou hen geheid op een verkiezingsnederlaag komen te staan.



Het model van Miller en Stokes

Bron: W.E. Miller en D.E. Stokes, *Constituency influence in Congress*, *The American Political Science Review*, 1963 (57), p. 50

Uit: *Politieke representatie*, J.J.A. Thomassen (1991) In: *Hedendaagse democratie*. Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, pp. 165-186.)

Overigens zijn de hier aangehaalde conclusies met name van toepassing op het relatief eenvoudige politieke bestel in de Verenigde Staten. In West Europa speelt behalve de relatie tussen volksvertegenwoordiger en kiezer, ook de verbinding met een politieke partij een belangrijke rol. Stemgedrag hangt in Europa, meer dan in de Verenigde Staten, samen met partijdiscipline. Thomassen vermeldt in zijn artikel dan ook dat uit onderzoek naar rolopvattingen in Europese landen blijkt dat het aantal volksvertegenwoordigers dat zich presenteert als 'lasthebber' van hun kiesdistrict of hun kiezers beperkter is dan in de Verenigde Staten³³. Thomassen illustreert door onderzoek van Converse en Pierce naar de politieke representatie in Frankrijk aan te halen. Zij probeerden aan de hand van het model van Miller en Stokes het stemgedrag te verklaren van individuele leden van de Franse Assemblée Nationale op basis van opvattingen binnen de betreffende kiesdistricten. Echter in de periode 1967-1972 waren er in 96% van de stemmingen nauwelijks individuele afwijkingen van de partijlijn te constateren. Bij het zoeken naar een verklaring voor het stemgedrag deed het er in die gevallen dus niets toe uit welk district de afgevaardigde kwam als eenmaal duidelijk was tot welke partij deze behoorde.

³³ Thomassen, J.J.A., *Hedendaagse democratie*, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, blz. 165-186, 1991.

Bij het analyseren van rolopvattingen van raadsleden in Nederlandse gemeente op basis van de modellen Delegate, Trustee en Politico moet men derhalve de verbondenheid met een politieke partij en de invloed van partijdiscipline op het stemgedrag, niet uit het oog verliezen.

4.3 Politieke partijen en responsiviteit

Politieke partijen hebben een organisatie- en mobilisatiefunctie, een programmatische functie en een kandidaatstellingsfunctie. Door onder meer dalende ledenaantallen en verminderde betekenis van ideologische programma's is het belang van de functies en de invulling van die functies in de afgelopen 20 jaar veranderd. Voor landelijke partijen is het belangrijk om lokaal actief te zijn. De lokale politiek is vaak een kweekvijver voor talent en op lokaal niveau wordt kennis en leerervaringen opgedaan. De lokale politiek is daarbij laagdrempelig. De lokale partijen verzorgen de lokale marketing voor de landelijke partijen op het moment van de landelijke verkiezingen. Tot slot kan de lokale politiek de verbindende factor vormen tussen burgers en landelijke partijpolitiek. De lokale politiek kent ook partijen die geen relatie hebben met de landelijke politiek. Voor een lokale partij zijn er vaak verschillende motieven om deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Lokale partijen kunnen zich, los van de landelijke politiek, richten op lokale vraagstukken. Deze onafhankelijkheid bieden lokale partijen bij uitstek de gelegenheid om zich te richten op slechts één vraagstuk. Partijpolitieke tegenstelling zijn irrelevant voor lokale partijen. De lokale politiek wordt door lokale partijen vaak gezien als een kwestie van gezond verstand en van pragmatisme. Tot slot is onvrede over de 'zittende politiek' vaak een argument om een lokale partij te initiëren.³⁴

Politici proberen bij het uitoefenen van hun taken en het invullen van de verschillende rollen de belangen van hun achterban op juiste wijze te behartigen en daarmee te beantwoorden aan de verwachtingen van (een deel van) het electoraat. Dit wordt ook wel de responsiviteit van het openbaar bestuur genoemd. Van der Kaap hanteert als definitie van politieke responsiviteit *“de mate waarin het politiek optreden van vertegenwoordigers op de lange termijn en over meerdere onderwerpen bezien, overeenstemt met de wil van de vertegenwoordigden”*. Dit kan nog verder toe worden gespist op beleidsresponsiviteit, wat door Van der Kaap wordt gedefinieerd als *“de mate van overeenstemming tussen enerzijds de voorkeuren of wensen van burgers over het te voeren beleid en anderzijds het politiek optreden van vertegenwoordigers met betrekking tot dit beleid”*.

De responsiviteit wordt bevorderd door het feit dat er keer op keer verkiezingen worden gehouden om te bepalen wie namens de burgers het bestuur van een gemeente ter hand kunnen nemen. *“In een democratie wordt uitgegaan van het beginsel van de volkssoevereiniteit. Volgens dat beginsel regeren politici, bestuurders en overheidsorganen in naam van het volk. Politici en gekozen bestuurders ontlenen hun macht, via verkiezingen, aan de burger. De Politici en gekozen bestuurders lopen een beroepsrisico. Als hun beleid niet aanslaat bij een meerderheid van de bevolking, worden zij daarvoor bij de volgende verkiezingen gestraft. Zij zullen daarop anticiperen door hun voornemens en beslissingen in grote lijnen in overeenstemming te brengen, met de in de maatschappij levende waarden, normen en wensen. Het systeem van verkiezingen bevordert derhalve de responsiviteit van het openbaar bestuur.”*³⁵

³⁴Boogers, Marcel, Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek, blz.82 e.v. Lemma 2007.

³⁵Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W.: Openbaar Bestuur – beleid, organisatie en politiek, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 7^e druk 2007

Over het algemeen zijn raadsleden gekozen via (lokale) politieke partijen. Met uitzondering van de lijsttrekkers en hen die door voorkeursstemmen zijn verkozen, is meestal niet op het specifieke raadslid gestemd, maar op de lijst van de politieke partij waartoe de kandidaat behoorde tijdens de verkiezingen. De Raad voor het openbaar bestuur zegt over politieke partijen: “Een goed functionerende representatieve democratie is niet denkbaar zonder ‘politieke formaties van gelijkgezinden’(politieke partijen) die vier kernfuncties in samenhang vervullen: rekrutering, integratie/programmering, representatie en communicatie”.³⁶

Op het gebied van de representatiefunctie is in de laatste decennia een verschuiving zichtbaar geworden. Ten tijde van de verzuiling was een politieke partij in de regel duidelijk verbonden aan één van de zuilen. Vertegenwoordigers van de partijen konden dan ook worden beschouwd als vertegenwoordigers van de burgers uit die specifieke zuil. Door de ontzuiling is dit directe verband verloren gegaan. Politieke partijen ‘delen’ nu de representatiefunctie met andere vertegenwoordigende organisaties. Dit kunnen bijvoorbeeld ook belangengroepen rond specifieke thema’s zijn. De Raad voor het openbaar bestuur vraagt zich hierbij af of een politieke partij nog wel bepaalde bevolkingsgroepen vertegenwoordigd en of zij niet vooral het verlengstuk is geworden van partijleiding en ambtsdragers die draagvlak mobiliseren voor hun opvattingen en kandidaten.

Dit werpt de vraag op of er (nog) wel sprake is van maatschappelijke representativiteit en wat het effect hiervan is op politieke responsiviteit. Van der Kaap toont in zijn onderzoek aan dat er, in de door hem onderzochte gemeenten, alleen op basis van de indicator ‘kerkelijke gezindheid’ sprake is van een representatieve vertegenwoordiging in de gemeenteraad. Op de kenmerken geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, beroepsachtergrond en inkomen kan de raad inderdaad niet worden beschouwd als een representatieve afspiegeling van de bevolking. Van der Kaap toont echter tevens aan dat dit geen negatieve invloed heeft op de responsiviteit van de gemeenteraad. Dit valt volgens hem te verklaren uit het gegeven dat de relatie tussen achtergrondkenmerken en specifieke politieke opvattingen zeer divers is. Oftewel de kwaliteit van de politieke representatie is in de door de Van der Kaap onderzochte gemeenten niet afhankelijk van de maatschappelijke representativiteit van de gemeenteraad.

4.4 Controleur of bestuurder in het dualisme

De Wet Dualisering Gemeentebestuur was gericht op het doorvoeren van een aantal veranderingen in de bestuurlijke praktijk. De wet richt zich specifiek op de rolverdeling tussen college en raad. Tot aan invoering van de wet was er over het algemeen sprake van een monistische bestuurscultuur. De rolverdeling was niet altijd even duidelijk: er was in het gemeentelijke bestuursmodel sprake van diverse vormen van rolverwarring en inclusief bestuur.³⁷ De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie merkte in haar rapport uit 2000 hierover op: “*De verschillende actoren bezitten meerdere rollen en opereren erg dicht op elkaar [...] het raadslid is controleur, maar vooral ook medebestuurder. De wethouder is bestuurder en raadslid. De burgemeester is voorzitter van de raad en college en daarnaast afzonderlijk bestuursorgaan. De fracties (waarvan de*

³⁶ Raad voor het openbaar bestuur: *Democratie vereist partijdigheid*, 1^e druk 2009

³⁷Denters, S.A.H., Klok, P.J. en Visser, M.A.: *De rolverdeling tussen gemeenteraad en B&W*, in *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 8, december 2001.

wethouders lid zijn) en de raadscommissies (waarvan de wethouders veelal voorzitter zijn) bevestigen dit beeld van inclusief bestuur verder.”

Door wethouders niet langer deel uit te laten maken van de gemeenteraad zijn college en raad, met uitzondering van de burgemeester, niet langer vermengd in samenstelling. De Wet Dualisering Gemeentebestuur is door de Tweede Kamer aangenomen met de bedoeling te komen tot een duidelijker rolverdeling binnen het gemeentebestuur: raadsleden zouden zich vooral moeten concentreren op hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Het college zou zich vooral moeten richten op het gemeentebestuur. De staatscommissie die zich met dit onderwerp bezig hield concludeerde in haar advies aan de Tweede Kamer wel dat daar meer voor nodig is dan alleen wettelijke aanpassingen. Om dualisering in de praktijk te brengen was er ook een cultuurverandering binnen gemeentebesturen noodzakelijk.

In het artikel “De rolverdeling tussen gemeenteraad en B&W” gaan Denters, Klok en Visser in op het draagvlak voor dualisering. Hun onderzoek richt zich op de 18 gemeenten die deel hebben genomen aan het Project Duale Gemeenten, een pilotproject in het kader van de dualisering. Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden bang zijn door de dualisering invloed te verliezen op het gemeentebestuur. Raadsleden hechten gemiddeld even veel belang aan de controlerende taken als aan het besturen van de gemeente. Bestuurders (collegeleden) vinden dat raadsleden zich vooral op de controlerende taak moeten richten. Raadsleden geven in het onderzoek al wel aan dat – en dit was dus voor de formele invoering van de dualisering – het vooral het college is dat de gemeente bestuurt. 72% van de raadsleden erkende dat het college bestuurt en dat het de raad is die vooraf kaders stelt en het college controleert. Onder bestuurders was dit percentage zelfs 83%.

De auteurs van het artikel geven aan dat bij nadere beschouwing niet ten onrechte de conclusie moet worden getrokken dat de betrokken gemeentes hiermee al een dualistische bestuurscultuur kennen. De overheersende situatie wordt door hen gekenmerkt als ‘collegemonisme’: “... waarin de raadsmeerderheid en het college een tweeenheid vormen en waarbij het college (op basis van het collegeakkoord) de dominante actor is. Kenmerkend voor dit college monisme is een politiek proces dat in sterke mate in het teken staat: van de binding van collegefracties aan een collegeakkoord; een collegeakkoord dat weinig ruimte laat voor de invloed van de raad; partijdiscipline; volgzaam collegefracties; besluitvorming op basis van meerderheid van collegepartijen; weinig invloed voor oppositiepartijen; besluiten die zijn voorgebakken in overleg collegefracties en commissies.” De auteurs besluiten met de constatering dat “het veranderen van deze bestuurscultuur en –praktijk is [...] naar verwachting een zaak van de lange adem.”

Zeven jaar later uit de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zich in haar brief aan de Tweede Kamer³⁸ positief over de stand van zaken rond deze verandering: “Uit de “Staat van de dualisering”³⁹ doemt het beeld op van een geleidelijke “indaling” van de dualisering. In het verlengde daarvan manifesteert zich een geleidelijke cultuurverandering, zij het met de nodige verschillen tussen de gemeenten onderling. Zo zijn er aanwijzingen dat de dualisering in grotere gemeenten beter is geland dan in kleinere. Dit beeld stemt in zoverre niet tot verbazing dat omvangrijke en ingrijpende structuurwijzigingen doorgaans enige tijd

³⁸ Staat van Dualisering: brief d.d. 11 december 2008 van Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer

³⁹ De beleidsnota die door Staatssecretaris Bijleveld-Schouten met haar voornoemde brief van 11 december 2008 aan de Tweede Kamer werd aangeboden draagt de naam ‘Staat van de Dualisering’.

nodig hebben om geaccepteerd te worden en – wellicht belangrijker – in alle opzichten geïntegreerd te worden in hun functionele omgeving.”

Denters, De Groot en Visser concluderen⁴⁰ dat raadsleden, als gevolg van de dualisering, meer belang zijn gaan hechten aan de kaderstellende en de controlerende rollen. De gemeenteraad heeft daarmee aan invloed gewonnen op het beleidsproces. Sinds de dualisering zijn ze echter niet meer belang gaan hechten aan de derde rol, de volksvertegenwoordigende. Dit terwijl de dualisering ook op versterking van deze rol is gericht.

Uit het B&A rapport ‘Staat van het dualisme’⁴¹, dat een belangrijke onderlegger is voor de beleidsnota de Staat van de dualisering komt naar voren dat veel raadsleden nog wel behoefte hebben aan meer duidelijkheid omtrent de wijze waarop ze de kaderstellende rol praktisch invulling kunnen geven. Ook blijkt dat voor veel raadsleden de werkdruk erg hoog is, hetgeen ook een praktische belemmering is om op goede wijze invulling te geven aan de drie rollen. Raadsleden zijn overigens in het algemeen wel van mening dat het raadslidmaatschap een deeltijdfunctie moet blijven. Voorts is het van belang dat raadsleden op een goede manier bediend worden zodat ze in staat worden gesteld hun rollen invulling te geven. In het rapport wordt aangegeven dat ambtelijke organisaties nog lang niet altijd ‘duale beleidsstukken’ aanleveren. Omtrent de informatieverstrekking van het college wordt geconstateerd dat er wel afspraken bestaan hierover, maar dat deze afspraken met name gaan over het informeren omtrent besluitvorming in B&W. De afspraken gaan in de meeste gevallen niet over het moment in het beleidsproces waarop de raad bij besluitvorming wordt betrokken en ook niet over de wijze van informatieverstrekking. Dergelijke afspraken zijn volgens B&A wel nodig om raadsleden in staat te stellen hun controlerende en kaderstellende rol op adequate wijze invulling te geven. B&A komt tot de conclusie dat raadsleden vaak reactief zijn ten opzichte van het college en dat het college er lang niet altijd op gericht is om de raad actief in de positie te brengen om het politieke primaat feitelijk uit te kunnen oefenen. Ook constateert B&A dat collegevoorstellen aan de raad meestal een stap te ver zijn in de beleidsuitwerking en dat ruimte voor het maken van beleidskeuzen door de raad vaak ontbreekt. De voorstellen zouden derhalve “nog wel wat dualer” kunnen.

4.5 Resumé

In dit hoofdstuk hebben we kunnen zien dat er grofweg drie ‘typen’ raadsleden kunnen worden onderscheiden: bestuurders, ombudslieden en partijpolitici. Deze onderverdeling lijkt aan te sluiten bij de onderverdeling van Elau cs. van representatiestijlen: delegate, trustee en politico. Het gaat er dan om of een raadslid zichzelf ziet als gedelegeerde en handelt op basis van het in hem gestelde vertrouwen, of dat hij of zij juist probeert zo goed mogelijk de overtuigingen van de achterban in te schatten en daarna te handelen. Of beoordeelt het raadslid juist de situatie en kiest pragmatisch voor zijn eigen opvattingen, danwel die van de achterban? Deze indeling kan – haast vanzelfsprekend – overigens niet worden gebruikt om gedrag van raadsleden eenvoudig te voorspellen.

De representatiestijl die door een raadslid wordt gehanteerd hangt ook samen met de complexiteit van de omgeving. Daarnaast speelt ook het soort issue een rol voor de

⁴⁰Denters, B., de Groot, M. en Klok, P.J.: Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij, in ‘Congresuitgave Staat van de Dualisering’ Amersfoort 25 juni 2008.

⁴¹Hanemaayer, D., Wever, Y., Sinnema, M. en van den Berg, Y.: Eindrapport Staat van het Dualisme, B&A consulting Den Haag 2008.

representatiestijl die een raadslid kiest. Zodra een raadslid mag verwachten dat hij bij een bepaald onderwerp door de kiezer zal worden 'gestraft' bij het innemen van 'het verkeerde' standpunt, zal hij eerder geneigd zijn te stemmen volgens wat - in zijn optiek - de overheersende opinie is. Naast deze rolopvatting speelt overigens ook de partijopvattingen en de geldende partijdiscipline een belangrijke rol bij het stemgedrag van raadsleden.

Naast de representatiestijlen is in dit hoofdstuk ook gekeken naar responsiviteit: in welke mate worden de heersende opvattingen onder de bevolking vertegenwoordigd door de politiek. We hebben kunnen constateren dat dit niet noodzakelijkerwijs samenhangt met de maatschappelijke representativiteit: is de gemeenteraad een representatieve afspiegeling van de bevolking? Dit laatste blijkt in Nederland vaak niet het geval te zijn, uit onderzoek bleek echter dat dit geen negatieve invloed heeft op de responsiviteit.

Niet alleen de taakopvatting, maar ook de rolopvatting van raadsleden is van belang. Wat zien zij als hun belangrijkste rol? Is dat die van bestuurder, of juist van controleur? En hoe zit het met de rol van volksvertegenwoordiger? En het stellen van kaders? Met de invoering van het dualisme is dit niet automatisch eenduidiger geworden. We zijn nu een aantal jaar op weg met het dualisme en in, met name grotere gemeenten, zijn al wel vorderingen zichtbaar. Niettemin is de gewenste cultuurverandering nog niet volledig bereikt. Het is voor raadsleden vaak moeilijk om te bezien waar het kaderstellen eindigt en het besturen (en dus het bemoeien met details) begint. Ook het gegeven dat beleidsdocumenten vaak nog niet erg 'dual' zijn opgesteld en dat raadsleden vaak net een stap te laat in het beleidsproces worden betrokken draagt eraan bij dat het voor hen moeilijk is het stellen van kaders en het uitoefenen van de gewenste beleidsinvloed vorm te geven.

5 Gemeenteraad en samenleving

De informatie in dit hoofdstuk wordt niet direct gebruikt om één van de onderzoeks(deel)vragen te beantwoorden. Dit hoofdstuk is juist bedoeld om de complexiteit van de omgeving waarbinnen een gemeenteraadslid opereert in beeld te brengen en inzicht te krijgen in de achtergrond van bepaalde keuzes en afwegingen van een raadslid. De omgeving van de gemeenteraad wordt in beeld gebracht. Er wordt gekeken naar wie er een rol spelen in het beleidsproces, wanneer dit gebeurt en wat de betekenis hiervan is voor de wijze waarop een gemeenteraadslid invulling geeft aan zijn rol en uitvoering van zijn taken.

5.1 Inleiding

Processen van onder meer ontzuiling, individualisering, mondialisering en informatisering hebben er wellicht toe geleid dat het professionele leven van een hedendaagse politicus een stuk minder overzichtelijk en minder rustig is dan dat van een politicus aan het begin van de 20^e eeuw. De samenleving is veranderd en dit heeft gevolgen voor de rol en de positie van de overheid.⁴²

Wat zijn de verwachtingen van de samenleving van vandaag en op welke wijze kan een politicus deze verwachtingen vertalen in politieke standpunten? Wie vertegenwoordigt nu wie en wat betekent dat voor de representatiestijl(en) van een gemeenteraadslid?

De Raad voor het openbaar bestuur stelt in haar advies 'Vertrouwen op democratie' dat er sprake is van een legitimiteitscrisis. Volgens de Raad lopen de politieke en maatschappelijke realiteit uit elkaar. De belevingswereld van mensen sluit niet meer aan bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur zijn hiërarchisch, verticaal georganiseerd. Dit terwijl de samenleving - mensen, bedrijven, instelling en het openbaar bestuur - deel uitmaken van horizontale netwerken. Politiek en de overheid zijn niet de belangrijkste spelers, maar een van de vele spelers. De Raad stelt dat veel politici zich niet voldoende bewust zijn van deze ontwikkeling en ziet hierin "de andere kloof". De kloof tussen enerzijds de horizontale publieke ruimte en anderzijds de verticale georganiseerde instituties, die onderdeel zijn van de horizontale netwerken, maar niet als zodanig functioneren. Dit heeft gevolgen:

"De wijze waarop wij onze democratie vorm geven kan nog steeds de goedkeuring wegdragen van het leeuwendeel van de Nederlandse bevolking. Maar de manier waarop partijen en politici daar vervolgens invulling aan geven, krijgt wel een zeer kritische ontvangst. Dat duidt op een legitimiteitscrisis: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen slechts rekenen op een zeer beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren. Daarmee staan ook altijd de besluiten ter discussie die zij hebben genomen."⁴³

De Raad voor het openbaar bestuur komt niet met kant en klare oplossingen voor deze legitimiteitscrisis. Zij adviseert om verbindingen te leggen tussen de horizontale en verticale wereld. In het licht van een toenemende complexiteit van de samenleving is het leggen van verbindingen een enorme uitdaging. De lokale samenleving lijkt bij uitstek

⁴²Bekkers, Victor, *Beleid in beweging, Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, blz. 29 e.v., Lemma, Den Haag 2007.

⁴³Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, www.-rfv.nl, blz. 16, Den Haag, februari 2010.

geschikt om een 'proeftuin' te vormen voor dit veranderproces. De vraag is of gemeenteraadsleden in staat zijn, of worden gesteld, om die beoogde verbindingen te leggen.

De realiteit van vandaag is niet de realiteit van morgen. Is het onjuist om te veronderstellen dan burgers vandaag andere verwachtingen hebben ten aanzien van de wijze waarop zij worden gerepresenteerd dan morgen? Hoe vraaggericht zijn gemeenteraadsleden? Op welke wijze geven gemeenteraadsleden invulling aan de verwachtingen van burgers in besluitvormingsprocessen?

5.2 Besluitvormingsprocessen

Een gemeenteraad neemt zijn besluiten niet in een geïsoleerde omgeving. Het speelveld is redelijk bekend, de spelers en de opstelling van die spelers is soms bekend maar ligt vaak niet vast. De rol en betekenis die een gemeenteraadslid toekent aan burgers of andere actoren in beleidsprocessen kunnen de inrichting en de uitkomst van het spel beïnvloeden.

In de voorbereiding van besluitvorming wordt door deskundigen informatie verzameld en geanalyseerd. Deze analyses kunnen leiden tot een helder beleidsvoorstel en tot een besluit door de gemeenteraad. Waarom dan actoren van buiten de gemeentelijke organisatie betrekken in het beleidsproces? Waarom het spel ingewikkelder maken? Is het verzamelen en analyseren van informatie door deskundigen niet voldoende voor een gemeenteraadslid om een inhoudelijk juist besluit te nemen?

Veel complexe sociale problemen zijn niet eenvoudig op te lossen door het verzamelen en analyseren van informatie. Vaak is er niet voldoende informatie over de oorzaak van het probleem. Laat staan dat er voldoende informatie is over het oplossen van dat probleem. Deskundigen hebben soms te weinig tijd en te weinig middelen om het probleem goed te doorgronden en om een pad uit te stippelen voor een oplossing. Soms worden door deskundigen verschillende oplossingen aangedragen. Kies je als gemeenteraadslid dan voor oplossing A, B of C? Rationele overwegingen zijn niet altijd toereikend. Besluitvorming vindt niet altijd plaats op basis van heldere analyses. Besluitvorming vindt ook en vooral plaats op basis van macht. Er kan sprake zijn van een spanningsveld tussen technocratie en democratie.⁴⁴

De uitkomst van een analyse van een beleidsprobleem leidt bovendien niet automatisch tot een agendering van dat beleidsprobleem. Een beleidsprobleem is pas een probleem als het wordt ervaren als een probleem (sociale constructie). De gemeenteraad gaat over de politieke agenda en bepaalt uiteindelijk of en wanneer een beleidsprobleem wordt geagendeerd. Interessante vraag is dan hoe de macht is verdeeld in een gemeenteraad. Is een gemeenteraad representatief voor de inwoners van zijn gemeente? Gelet op leeftijd, sekse en opleidingsniveau vormt een gemeenteraad geen exacte representatie van de bevolkingssamenstelling. De vraag is of gemeenteraadsleden, ondanks het representatiegebrek, in staat zijn om een legitieme keuze te maken uit de vele beleidsproblemen (agendering) en om legitieme besluiten te nemen.

C.E. Lindblom en E.J. Woodhouse komen tot de conclusie dat het partijensysteem, en daarmee de keuze van de kiezer voor een bepaald programma, kan bijdragen aan het

⁴⁴Lindblom, Charles E., Woodhouse, Edward J., *The Policy-Making Process*, third edition, New Jersey 1993.

oplossen van het probleem van representatie.⁴⁵ Zij stellen echter ook dat een partijensysteem het probleem van representatie niet in het geheel kan oplossen. Hun conclusie is dat verkiezingen, ook in een partijensysteem, een relatief zwak vervoermiddel is voor de vertaling van wensen en oordelen van burgers naar beleid. Is een oplossing voor handen voor het gebrek aan representatie van burgers en het vergroten van de legitimiteit van een besluit voor alle actoren in het speelveld?

Het idee van governance zou een oplossing kunnen bieden. De governance gedachte gaat uit van een moderne overheid die niet boven, maar met burgers, sociale partners en private actoren regeert. Governance zou het antwoord kunnen zijn op de onzekerheden en sturing van complexe besluitvorming door het vergroten van draagvlak, verbeteren van kwaliteit in besluitvorming, vergroting van de legitimiteit van besluitvorming een optimale benutting van de capaciteit om te innoveren.⁴⁶ Diverse relevante actoren zijn deelnemer in het besluitvormingsproces, waardoor verschillende visies betrokken kunnen worden bij de totstandkoming van het eindresultaat. De overheid tracht om optimaal gebruik te maken van de aanwezige kennis bij de betrokken actoren. Door de partijen in een vroeg stadium te betrekken wordt aan draagvlak gewerkt en getracht latere veto's te voorkomen. Bij veel ruimtelijke ordeningsprojecten hebben verschillende partijen namelijk tot op zeker hoogte vetomacht of op z'n minst hindermacht. Bestemmingsplanwijzigingen en vergunningtrajecten kunnen eindeloos worden vertraagd door bezwaarprocedures. Bewoners en andere actoren hebben dankzij wettelijke bescherming verschillende mogelijkheden om te procederen. Hetzelfde geldt voor trajecten waarbij onroerende zaken moet worden verworven door koop of onteigening. Om besluitvorming en uitvoering in dergelijke projecten zo min mogelijk te laten stagneren wordt in de idee van governance door middel van horizontale sturing gewerkt aan draagvlak. Actoren worden naast deelnemers aan het proces op die manier ook, tot op zekere hoogte, mede probleemeigenaar. Besluitvorming vindt niet uitsluitend plaats binnen de kaders van de representatieve democratie, maar vindt vooral plaats binnen het netwerk. De overheid maakt net als andere actoren onderdeel uit van een (besluitvorming)netwerk. Maar is in die zin een bijzondere actor doordat veel besluiten binnen de kaders van de representatieve democratie worden bekrachtigd.

Bij besluitvorming binnen netwerken zijn diverse afhankelijkheidsrelaties te herkennen. Het komt erop neer dat alle betrokken actoren in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk zijn. De verschillende middelen die noodzakelijk zijn voor besluitvorming en implementatie van beleid zijn vaak verdeeld over meerdere partijen. Middelen zijn bijvoorbeeld geld, personele capaciteit, grond, maar ook autoriteit, bevoegdheden, legitimiteit en mobilisatiemacht. De mate van afhankelijkheid van actoren wordt bepaald door het belang dat wordt toegedacht aan middelen die bij andere actoren rusten en de mogelijkheid om deze te vervangen of verwerven via andere actoren.

Belangrijke factor voor de wijze waarop een beleidsproces verloopt wordt gevormd door de percepties van de verschillende actoren. Percepties zijn het beeld dat een actor heeft van bijvoorbeeld een probleem of van een oplossing, maar ook van haar omgeving en de ontwikkelingen daarin en van andere actoren. Een probleem is in deze geen vaststaand feit. Het gaat om de perceptie van het verschil tussen een bestaande situatie en de door een actor gewenste situatie: een sociale constructie gebaseerd op percepties van de bestaande situatie, de oorzaken ervan, de consequenties, toekomstige ontwikkelingen en

⁴⁵Lindblom, Charles E., Woodhouse, Edward J., *The Policy-Making Process*, third edition, New Jersey 1993.

⁴⁶Koppenjan, Joop en Klijn, Erik-Hans, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2004.

potentiële oplossingen. Het formuleren van problemen is daardoor een zeer subjectieve activiteit die niet zelden voor strijd binnen netwerken zorgt.

Percepties van actoren bepalen, naast de formulering van een probleem, ook het verdere verloop van het besluitvormingsproces. Actoren die betrokken zijn bij complexe besluitvorming binnen netwerken zullen hun handelen en strategieën baseren op hun perceptie van de omgeving met de voorliggende kansen en bedreigingen. Actoren hebben een verschillend beeld over urgentie van problemen, over de voor en nadelen van mogelijke oplossing, over de doelstellingen en strategieën van andere actoren, over de aard en het belang van ontwikkelingen in hun omgeving.

Op het moment dat over publieke zaken in netwerken wordt besloten, waaronder impliciete of deelbesluiten, kan het democratisch gehalte van het besluit ter discussie komen te staan. Netwerken zijn niet per definitie 'democratisch' of ondemocratisch'. Dit hangt af van de manier waarop ze zijn vormgegeven en hoe ze functioneren. Hoe dan ook, het is in het publieke domein van belang om na te gaan of een bepaald netwerk, en de besluiten die erin genomen worden, democratisch zijn. Sørensen en Torfing zeggen hierover:

"...In order to critically assess, and possibly improve, the democratic performance of governance networks, we need to develop an analytical model that measures to what extent a particular governance network is democratic. Such a model should not only measure the democratic character of the internal network interactions, but broaden the democratic audit to include an assessment of the external relations of the network to its political environment."⁴⁷

Sørensen en Torfing stellen daarom voor om de democratische prestaties van een netwerk te meten in termen van democratische verankering. Met democratische verankering bedoelt men de verbindingen tussen de beslissingen in het (netwerk)proces en de instrumentele en sociale vormen van democratie.⁴⁸ Deze democratische verankering kan gezien worden als een functie van de verschillende vormen van democratische legitimiteit die verkregen worden door het verbinden van governance netwerken met verschillende 'extern constituencies' en met een interne set van democratische regels, normen en procedures.

De geschetste democratische legitimiteit kan worden verkregen als een governance netwerk:

- onder de controle staat van democratisch gekozen politici;
- de ledenbasis van de verschillende deelnemende groepen en organisaties vertegenwoordigt;
- verantwoording moet afleggen aan de ingezetenen van een specifiek afgebakend gebied;
- de democratische regels opvolgt die gespecificeerd zijn in een specifieke 'gedeelde grammatica'.

⁴⁷Sørensen, Eva en Jacob Torfing, *The Democratic Anchorage of Governance Networks*, *Scandinavian Political Studies*, vol.28-no.3, 2005.

⁴⁸Gils, van Marcel en Klijn, Erik-Hans, *Caledonian University of Glasgow, Governance networks and democratic anchorage: the case of Maasvlakte II*, Paper voor het 10e International Research Symposium on Public Management, 10-12 april 2006.

Hierbij geldt dat dit geen zwart-wit, of een alles of niets verhaal is. Aan de hand van deze vier criteria kan worden bepaald of er sprake is van een mate van democratische verankering. De criteria vormen de ankerpunten in deze bepaling.

5.3 Actoren

'Burger zit raadsleden in de weg', zo kopt een artikel in dagblad Trouw. Uit onderzoek onder 3373 raadsleden blijkt dat net iets meer dan de helft het eens is met de stelling dat besluitvormingsprocessen soms gekaapt worden door een kleine elite van burgers. Ook net iets meer dan de helft vindt dat burgerinvloed de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt. Uit de toelichting op het onderzoek lijkt naar voren te komen dat gemeenteraadsleden onderscheid maken tussen twee vormen van burgerinvloed. Raadsleden zien wel het nut van het vroegtijdig betrekken van burgers bij beleidsvorming, maar zijn sceptisch over de representativiteit van belangengroepen die alle juridische mogelijkheden benutten om hun gelijk te krijgen.⁴⁹



Informatiebijeenkomst voor 'de samenleving' in Cinemec op 5 februari 2005

Bron: Communicatierapportage Masterplan, in dossier GB/61804

Zowel individuele *burgers* als *belangen(pressie)groepen* proberen van buitenaf het beleidsvormingsproces te beïnvloeden.⁵⁰ Zij kunnen behulpzaam en soms noodzakelijk zijn voor de inbreng van verschillende gezichtspunten. Belangengroepen kunnen een representatierol vervullen door het samenbrengen en vertegenwoordigen van een specifiek belang. Hun pijlen zijn ook vaak gericht op een bepaald onderdeel van het beleid. Om die reden worden ze ook wel 'single-issue'-bewegingen genoemd. Een belangengroep hoeft zich niet bezig hoeven te houden met prioriteitstelling en/of met het afwegen van veel verschillende belangen. Een belangengroep heeft geen directe verantwoordelijkheid voor beleid en kan zich focussen op een specifiek doel. Zij kunnen het beleidsproces beïnvloeden door bijvoorbeeld het geven van adviezen en het organiseren (en daarbij aandacht trekken van media en politieke partijen) van demonstraties of andere acties.

⁴⁹ Dagblad Trouw, www.trouw.nl, 6 februari 2010.

⁵⁰ Bovens, M.A.P., Hart 't, P., Twist van, M.J.W., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, zevende herziene druk blz. 134-143, Kluwer 2007.

Het openbaar bestuur daarentegen kan invloed uitoefenen door selectieve erkenning en toelating van pressiegroepen aan overlegtafels en het al dan niet toekennen van subsidies. Belangengroepen kunnen gezien worden als een versterking van het democratische gehalte van beleidsvormingsprocessen als zij een intermediair vormen tussen openbaar bestuur en burgers. Door te participeren in beleidsprocessen kunnen zij invloed uitoefenen op de uitkomsten van beleidsprocessen. Belangengroepen kunnen een waakhondfunctie vervullen. Voor gemeenteraadsleden en leden van het college van burgemeester en wethouders is het gebrek aan inzicht in de representatiefunctie een lastig aspect bij beoordeling en afweging van inbreng van belangengroepen. Een belangengroep is geen democratisch gekozen groep. Er blijft altijd onduidelijkheid over de daadwerkelijke achterban van een belangengroep.

De meeste burgers ervaren het openbaar bestuur niet direct maar indirect via de media. Er wordt wel gesproken over een *mediated reality*. Media vervullen een belangrijke rol in de publieksvoorlichting. In het staatsrecht onderscheidt men drie machten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Deze traditionele machten worden soms 'aangevuld' met de vierde macht (de ambtenaren), de vijfde macht (de media) en de zesde macht (de adviseurs). De media kunnen net zoals belangengroepen en burgers de rol van waakhond vervullen. Maar zij kunnen ook een overheidsondersteunende en communicerende rol vervullen. De vijfde macht kent dus vele gezichten. Er zijn mensen die vinden dat de invloed van de media zo groot is geworden dat niet gesproken kan worden van een democratie maar van een mediocratie. De media is een actor van belang en beïnvloedt uitkomsten van beleidsprocessen.

De dagelijkse bestuurspraktijk lijkt zich verder te kenmerken door het veelvuldig inschakelen van externe adviseurs. In veel beleidsvormingsprocessen spelen zij een belangrijke rol. Niet alleen adviesbureaus, maar ook formele adviesorganen zoals de MER-commissie. Advies wordt niet alleen gevraagd om deskundigheidsoverwegingen. Ook andere overwegingen kunnen een belangrijke rol spelen. Denk hierbij aan adviezen die interne patstellingen en conflicten moeten doorbreken of adviezen die een moeilijke boodschap moeten vertellen en verdedigen. Een extern advies is soms beter behapbaar of makkelijker te accepteren. Externe adviseurs oefenen invloed uit op beleidsprocessen. Om die reden worden de adviseurs door sommigen gezien als de zesde macht.⁵¹

Het *college van burgemeester en wethouders* is een actor met een bijzondere status. Collegeleden kunnen bij de gratie van de gemeenteraad hun rol en positie vervullen in het dagelijks bestuur van een gemeente. In de relatie tussen gemeenteraad en college vormt het vertrouwenselement een wezenlijk aspect. In het dagelijkse bestuur van een gemeente vervult het college van B&W een belangrijke rol in de voorbereiding van besluitvorming en wordt daarbij ondersteund door het ambtelijke apparaat.

In de voorbereiding van beleid speelt de *ambtelijke organisatie* een belangrijke rol. Hoe verhoudt deze rol zich met het primaat van de politiek? Een spanningsveld tussen democratie en technocratie is niet uit te sluiten. De politiek is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid en de implementatie van het beleid vindt plaats door het ambtelijke apparaat. In deze visie spelen ambtenaren geen rol van betekenis in beleidsproces. Ambtenaren brengen echter deskundigheid in het beleidsproces en bieden tegenwicht als sprake is van korte termijn of symboolpolitiek. Ambtenaren hebben soms

⁵¹Bovens, M.A.P., Hart 't P., Twist van, M.J.W., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, zevende herziene druk blz. 134-143, Kluwer 2007.

discretionaire bevoegdheden en ontwikkelen beleid op de werkvloer. Delegatie van autoriteit, van gemeenteraad naar college en van college naar ambtelijk apparaat, is in een beleidsproces onvermijdelijk en gewenst. Gemeenteraadsleden missen tijd, expertise en zijn niet voldoende nabij het proces om het beleid te formuleren en te implementeren. Bij delegatie is en blijft de vraag of het gekozen beleid voldoet aan de verwachtingen van gemeenteraadsleden en van de inwoners van de gemeente.⁵²

Bedrijven en (non-profit) *instellingen* vormen een bijzondere groep actoren. Deze groep beïnvloedt veel beleidsprocessen doordat zij deels of geheel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de plannen van een gemeente. Op het moment dat deze actoren zich niet kunnen vinden in de kaders, die door een gemeenteraad zijn gesteld, betekent dit in de regel vertraging in de uitvoering van de plannen en soms leidt uitstel zelfs tot afstel.

5.4 Resumé

Er zijn verschillende visies op besluitvormingsprocessen. In de ene visie speelt de gemeenteraad een centrale en doorslaggevende rol in besluitvormingsprocessen. In de andere visie is de gemeenteraad een van de actoren in een (netwerk)besluitvormingsproces. De rol, de positie en taakopvatting van gemeenteraadsleden worden beïnvloed door hun eigen visies over besluitvormingsprocessen. De visie van gemeenteraadsleden op de representatieve democratie en vooral op vormen van participatieve democratie kan de vormgeving van een beleidsproces in meer of mindere mate beïnvloeden.

De ruimte die gemeenteraadsleden aan actoren geven in een beleidsproces kan bepalend zijn voor het draagvlak en voor de uitkomst van het beleidsproces. Verschillende actoren hebben verschillende visies, representeren verschillende waarden en hebben een eigen inbreng in een beleidsproces. Maar wie is uiteindelijk verantwoordelijk voor de afweging van deze waarden? Wie neemt uiteindelijk het besluit? Wie is daartoe aangewezen?

In de dagelijkse praktijk kan sprake zijn van een spanningsveld tussen representatieve democratie en besluitvorming in netwerken. Waardoor raadsleden, terecht of onterecht, het idee krijgen dat ze de besluiten in de gemeenteraadsvergadering mogen aftikken, niet meer en niet minder.

Er kan ook sprake zijn van een spanningsveld tussen representatieve democratie en vormen van participatieve democratie. Wie is deelnemer? Is er sprake van uitsluiting van bepaalde groepen? Wordt de representatieve democratie versterkt of verzwakt door introductie van participatieve democratie in een besluitvormingsproces? Democratische verankering is een aandachtspunt en wellicht een randvoorwaarde in beleidsprocessen.

De theorie geeft geen eenduidige antwoorden op deze vragen. De theorie geeft wel handvatten voor de dagelijkse praktijk. Handvatten die kunnen aanzetten tot een minder gebruikelijke inrichting van een beleidsproces. Handvatten die kunnen bijdragen aan legitieme besluiten van de gemeenteraad. Handvatten die raadsleden op weg kunnen helpen bij een vernieuwde invulling van hun rol en taken in het huidige representatieve stelsel.

⁵²Lindblom, Charles E., Woodhouse, Edward J., *The Policy-Making Process*, third edition, New Jersey 1993.

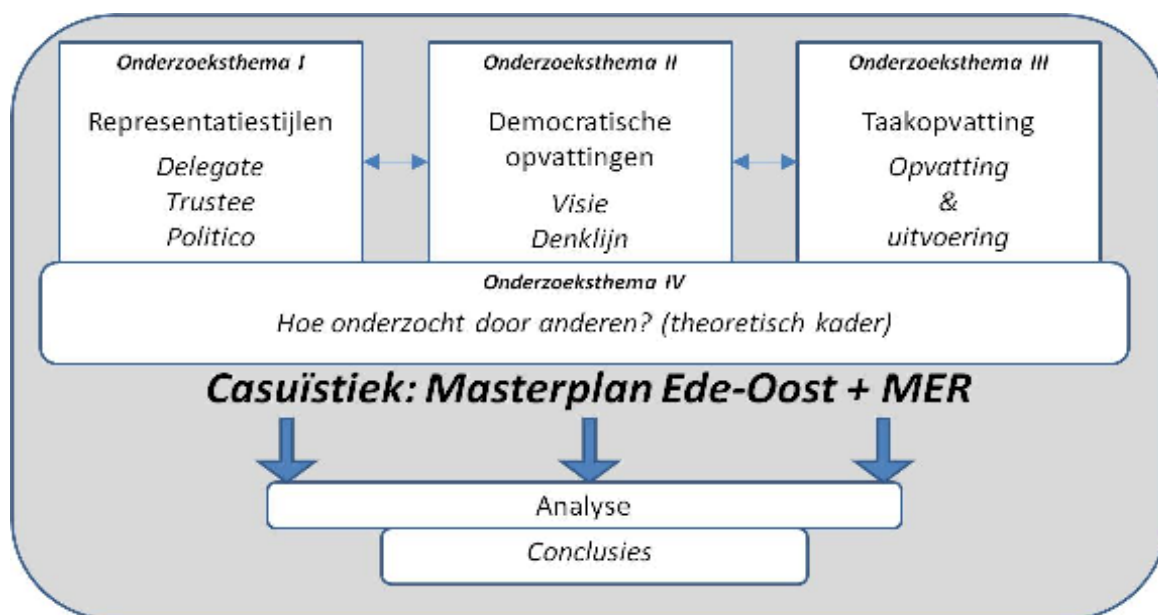
6 Onderzoeksstrategie

In dit hoofdstuk worden de structuur en de aard van het onderzoek geschetst en toegelicht. Beschreven wordt hoe het onderzoek is ingericht en uitgevoerd en daarbij wordt aangegeven waarom de onderzoekers bepaalde (methodische) keuzen hebben gemaakt.

6.1 Onderzoeksmodel

De centrale onderzoeksvraag is: *"Welke representatiestijl is te herkennen bij Edese gemeenteraadsleden en hoe verhoudt deze stijl zich tot hun opvattingen over democratie en de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken in het dossier Ede-Oost?"*

Het onderzoek is uitgevoerd met als insteek de opvattingen en het handelen van raadsleden. Er is bewust voor gekozen om nu eens niet te proberen een besluitvormingsproces zo accuraat mogelijk te reconstrueren, maar om juist te kijken vanuit de beleving van raadsleden. In de figuur hieronder is schematisch de relatie tussen de thema's die aan bod komen in het onderzoek weergegeven. De opvattingen van raadsleden omtrent democratie hun representatiestijl en taakopvatting zijn in beeld gebracht. Er is gekeken hoe besluitvorming plaats vindt op gemeentelijk niveau. Dit is gebeurd tegen de achtergrond van de casuïstiek van het 'dossier Ede-Oost': stroken taakopvattingen en representatiestijlen van de onderzochte raadsleden met de geuite opvattingen omtrent democratie?



6.2 Aard van het onderzoek

Het onderzoek dat is uitgevoerd kan worden gekenmerkt als een exploratieve kwalitatieve analyse. Het is een verkennend onderzoek naar de rol en taakopvatting van, in dit geval, Edese gemeenteraadsleden. Op voorhand is hier weinig concrete kennis over beschikbaar. Centraal staan percepties, meningen en overtuigingen. Geen kwantificeerbare grootheden derhalve. De kwalitatieve data waar naar wordt gezocht liggen nergens vast. Belangrijke uitgangspunten bij een onderzoek zijn de betrouwbaarheid en de validiteit van de

analyse. Omdat deze uitgangspunten bij een kwalitatieve analyse minder eenduidig zijn dan bij een kwantitatief onderzoek, uit de betrouwbaarheid en validiteit zich meer in termen van navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies. Navolgbaarheid in de zin van herhaalbaarheid, overdraagbaarheid in de zin van generaliseerbaarheid en aannemelijkheid in de zin van geldigheid.⁵³ De best passende manier om achter overtuigingen en meningen van raadsleden te komen, maar ook achter percepties (hoe hebben zij een bepaald traject ervaren?) is, vinden de onderzoekers, door hen hier rechtstreeks op te bevragen. Immers, percepties en meningen liggen nergens vast en zijn geen statische data. Interviews met betrokken raadsleden vormen dan ook het hart van het empirische deel van dit onderzoek.

6.2.1 Koppeling aan concreet besluitvormingstraject

Om te voorkomen dat de geïnterviewde raadsleden hun rol- en taakopvattingen al te ideaaltypisch schetsen, als wanneer het een hypothetische casus betrof, is ervoor gekozen het onderzoek op te hangen aan een casus die recent heeft gespeeld in de Edese samenleving. Sterker nog, het onderzoek richt zich op een specifiek deel van het 'dossier Ede-Oost', namelijk de totstandkoming van het Masterplan en de MER, dat inmiddels is afgerond. De daadwerkelijke uitvoering van de in het Masterplan aangekondigde (her)ontwikkelingen is pas recent van start gegaan waarmee dit onderwerp nog vers in het geheugen ligt van de betrokkenen. Specifiek is voor deze casus gekozen omdat het dossier erg technisch van aard is, maar grote maatschappelijke impact kan hebben. De gevolgen van de keuzes van raadsleden voor de Edese bevolking kunnen groot zijn, echter de belangrijkste keuzes die gemaakt worden (locaties et cetera) lijken niet primair te raken aan de heersende ideologische opvattingen bij de verschillende partijen. Besluitvorming zal daardoor minder worden gekleurd door partijpolitieke opvattingen en eerder geschieden op basis van een beeld over wat het meest dienend is aan het 'algemeen belang'. Dat wil zeggen: voor zover deze twee zaken helemaal los van elkaar kunnen worden gezien. De relevantie van de keuzes in het dossier zijn echter wel van dien aard dat de meeste raadsleden zich nauw betrokken zullen voelen bij het proces. De koppeling aan het concrete besluitvormingstraject draagt er – hopen de onderzoekers – toe bij dat de geïnterviewde personen specifieke en op hun eigen ervaringen gebaseerde antwoorden geven in plaats van te blijven steken op het niveau van algemeenheden. Daarnaast geeft deze koppeling de onderzoekers de gelegenheid om de geuite opvattingen te toetsen aan het gedrag in deze specifieke casus.

6.2.2 Onderzoeksgroep (gemeenteraadsleden)

Het onderzoek richt zich op een dossier uit de Edese gemeentepolitiek dat wordt beschouwd vanuit de optiek van raadsleden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de onderzoeksgroep bestaat uit raadsleden die bij dit dossier betrokken zijn (geweest). Hoewel in principe ieder raadslid individueel wordt geacht een standpunt met betrekking tot een voorstel in te nemen, is de praktijk dat dossiers met name in de verschillende raadscommissies worden uitgediept door de specialisten per fractie. In de (plenaire) raadsvergadering vindt meestal 'slechts' finale besluitvorming plaats. Het dossier Ede-Oost is met name aan de orde in de raadscommissies 'Ruimtelijke Ontwikkeling' (RO) en 'Beheer Fysieke Omgeving' (BFO). De respondenten voor dit onderzoek zijn a-select gekozen uit deze twee commissies. Er is bij de selectie getracht alle in de raad vertegenwoordigde politieke partijen in het onderzoek te betrekken. Het onderzoek richt zich overigens niet op de relatie tussen 'politieke kleur' en opvattingen over de taak en

⁵³Thiel, van Sandra, Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding, Coutinho, Bussum 2007.

positie van raadsleden, maar er valt niet uit te sluiten dat er binnen verschillende partijen verschillende opvattingen omtrent democratie en representatie bestaan. Het verband tussen deze opvattingen en de politieke 'kleur' valt overigens buiten de scope van dit onderzoek.

De raad van Ede telt 39 zetels. De politieke partijen zijn via 25 raadsleden en fractievoelers in de bij het dossier Ede-Oost betrokken raadscommissies vertegenwoordigd. Al deze 25 personen zijn schriftelijk uitgenodigd voor een interview. Na een 'herinneringsrondje' en een rechtstreekse persoonlijke benadering waren 14 van hen bereid aan het onderzoek mee te werken. Er zijn voor dit onderzoek nu 13 raadsleden en 1 fractievoelger geïnterviewd. Formeel neemt een fractievoelger geen besluiten, deze worden door een raadslid in de gemeenteraad genomen. De fractievoelger in kwestie neemt als volwaardige vertegenwoordiger van een eenmansfractie deel aan de vergaderingen van de raadscommissie. Gelet op het aantal van 14 interviews betekent dit dat 11 direct betrokken gemeenteraadsleden geen input hebben geleverd voor dit onderzoek. Toch menen de onderzoekers dat een aantal van 14 voldoende respons is om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de opvattingen, in deze casus, van Edese raadsleden ten aanzien van democratie en representatie. Wat hierbij van belang is dat van alle fracties een of meerdere personen zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Dit zijn: 3 personen van het CDA, 3 personen van de PvdA, 2 personen van de CU, 1 persoon van de VVD, 2 personen van de SGP, 1 persoon van Groen Links/Progressief Ede, 1 persoon van Gemeentebelangen en 1 persoon van de D'66. De spreiding van de geïnterviewde personen staat redelijk in verhouding met de verdeling van de politieke partijen in de gemeenteraad van Ede. Van groter belang is dat in dit onderzoek op een uitzondering na de meest betrokken voormannen en voorvrouwen in dit specifieke dossier zijn geïnterviewd. Voor wat betreft de ervaring ofwel de zittingsduur van gemeenteraadsleden geeft de onderzoeksgroep het volgende beeld. De minst ervaren gemeenteraadsleden zitten in hun eerste raadsperiode, ten tijde van het interview staat dat voor drie jaar ervaring. De meest ervaren raadsleden zijn bezig met hun derde zittingsperiodes, concreet betekent dit meer dan 10 jaar ervaring als gemeenteraadslid.

6.2.3 Semi-gestructureerde interviews

Er is gekozen voor dataverzameling aan de hand van semi-gestructureerde interviews. Aan de hand van een topiclijst en een aantal voorgeformuleerde vragen zijn de interviews afgenomen. Dit 'spoorboekje' is geclusterd op basis van de thematische invalshoeken die ook in de behandeling van de theorie zijn terug te vinden. De verwachting van de onderzoekers is dat de kwalitatieve informatie waar naar gezocht wordt het beste in beeld komt als de respondenten de ruimte krijgen om in eigen woorden en volgens eigen structuur de gevraagde informatie te produceren. De respondenten hebben de gelegenheid gekregen 'hun verhaal te vertellen'. Er is niet gekozen voor een geheel open interview want dat brengt het risico met zich mee dat het gesprek (te) ver af leidt van het te onderzoeken terrein. Er is bewust ook niet gekozen om een aantal van de onderzoeksvragen rechtstreeks te stellen. Zo is bijvoorbeeld niet gevraagd "welke representatiestijl geniet uw persoonlijke voorkeur?" Het risico is dan volgens de onderzoekers namelijk aanwezig dat de geïnterviewde na zo'n vraag, bewust of onbewust, zijn volgende antwoorden in overeenstemming brengt met de genoemde voorkeur. De onderzoekers hebben daarom gemeend de zaken als de representatiestijlen op een indirecte wijze te achterhalen. Voor de interviews is steeds getracht ruim de tijd te nemen. De interviews hadden een duur van 1 tot 2 uur.

De interviews zijn digitaal opgenomen. De eerste stap in de analyse van de interviews is de uitwerking van die interviews aan de hand van de interviewvragen en de digitale opnamen. In de tweede stap zijn de uitgewerkte interviews aan de hand van drie thema's gecodeerd. Deze thema's vloeien voort uit de centrale vraagstelling van dit onderzoek. De thema's en daarmee de codering in de analyse zijn: representatiestijlen, democratische opvattingen en taakopvatting. De derde stap is de analyse per thema per interview. De vierde stap is de thematische analyse van alle interviews, waarbij de uitkomsten met elkaar zijn vergeleken en waar mogelijk zijn algemene conclusies getrokken.

6.2.4 Rol onderzoekers

De onderzoekers zijn beiden werkzaam voor de gemeente Ede. Ten tijde van de interviews was een onderzoeker als adviseur werkzaam voor de gemeentesecretaris en het directieteam. De andere onderzoeker was werkzaam als portefeuillesecretaris van de wethouder (met stedelijke ontwikkeling in zijn portefeuille) en tevens als bestuurlijk/juridisch adviseur op het gebied van de ruimtelijke ordening. Gelet op de werkrelatie tussen onderzoekers en de gemeente Ede zouden kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij dit onderzoek. Een eerste kanttekening zou de onafhankelijkheid van het onderzoek kunnen zijn. Een tweede kanttekening is dat de onderzoeksgroep zich, gelet op die werkrelatie, onvoldoende vrij zou kunnen voelen om hun meningen en percepties met onderzoekers te delen. Onderzoekers zijn zich gedurende het onderzoek bewust geweest van deze kanttekeningen. Bij de onderzoekers bestaat niet de indruk dat hun werkrelatie de onafhankelijkheid van hun onderzoek negatief heeft beïnvloed. Onderzoekers hebben ook niet de indruk gekregen dat de geïnterviewde gemeenteraadsleden zich beperkt voelden of niet vrij uit konden spreken tijdens de interviews. Belangrijkste argumenten voor de onderzoekers om het onderzoek te plaatsen binnen een casus in de gemeente Ede is de beschikbaarheid en met name de toegankelijkheid van informatie.

6.2.5 Dossieronderzoek

Naast de interviews maakt ook dossieronderzoek deel uit van het empirische deel van dit onderzoek. Het dossieronderzoek bestaat uit het aan de hand van de in het gemeentelijke archief beschikbare gegevens in kaart brengen van het besluitvormingstraject. Het gaat dan specifiek om de college- en raadsbesluiten rond het Masterplan en de MER Ede-Oost, schriftelijke communicatie met andere actoren vanuit het gemeentebestuur en (verslaglegging van) inspraakronden en bijeenkomsten. Omdat het in dit onderzoek met name gaat over percepties en opvatting van raadsleden is er volgens de onderzoekers geen dringende aanleiding om besluitvormingsproces in zijn geheel gedetailleerd te reconstrueren. Het dossieronderzoek is slechts bedoeld om het proces in kaart te brengen en daarmee het kader voor dit onderzoek te schetsen. Het kan helpen bij het plaatsen van opmerkingen van raadsleden over verschillende stappen in het traject.

7 Reconstructie van het besluitvormingsproces

7.1 Inleiding

Het Masterplan Ede-Oost en de Milieu Effect Rapportage (MER) zijn onderdelen van het grootschalige (her-) ontwikkelingsproject dat inmiddels wordt aangeduid met 'Veluwe Poort'. Ede-Oost was de werknaam van het project gedurende de eerste jaren dat dit dossier speelde in Ede. Het project behelst onder meer de herontwikkeling van het voormalige fabrieksterrein waar gedurende een periode van zo'n 80⁵⁴ jaar de ENKA ("en-kaa": Nederlandse Kunzijdefabriek) gevestigd is geweest. Ook de herontwikkeling van de uitgestrekte kazerneterreinen aan de oostkant van Ede behoort bij het project. Andere onderdelen van het project zijn ondermeer de ontwikkelingen van het gebied dat wordt aangeduid als 'Kop van de Parkweg' en de vernieuwing van het station Ede-Wageningen inclusief de herinrichting van het stationsgebied. Vanzelfsprekend behoren ook zaken zoals de ontsluiting van het gebied bij het project. De combinatie van aanwezige factoren in het plangebied en de grootschaligheid van de geplande ontwikkelingen maken dat Veluwe Poort geen alledaags ontwikkelingsproject voor de gemeente Ede is.

In dit onderzoek richten we ons primair op twee concrete en afgebakende onderdelen, of fasen, van het totale project Veluwe Poort; namelijk de genoemde MER en het Masterplan Ede-Oost. In deze inleiding en in de volgende paragraaf zal – om het geheel in het juiste kader te zetten – zijdelings worden gekeken naar momenten dat andere fasen van het project zich hebben afgespeeld. De reconstructie vindt plaats op basis van het dossieronderzoek⁵⁵ aangevuld met informatie uit de interviews en de geschiedenis van de ENKA zoals beschreven op www.enka-ede.com.

7.2 Reconstructie proces /tijdlijn

Medio jaren '90 waren er – informeel – al geluiden te horen dat zowel defensie als de ENKA Ede zouden gaan verlaten. De geluiden, of geruchten, omtrent de sluiting van de ENKA waren onder meer gebaseerd op de roerige bedrijfsvoering van de kunstzijdefabriek. In 1998 besloot

Projectbeschrijving Veluwe Poort op www.veluwespoort.nu

Veluwe Poort is het nieuwe stadsdeel in Ede-Oost.

Op verrassend korte afstand van Arnhem (10 min) en Utrecht (25 min) ontwikkelt Ede een nieuwe woon- en werkomgeving met een aantal zeer bijzondere kenmerken:

- unieke ligging in het groen, direct grenzend aan de Veluwe,*
- prachtige sfeer door historisch militair en industrieel erfgoed,*
- en uitstekende bereikbaarheid.*

Een veelbelovende basis voor moderne, toekomstgerichte ontwikkelingen met flink wat aantrekkingskracht op bewoners, werknemers en ondernemers!

De komende jaren worden 2.200 woningen gebouwd en 65.000 m2 (rijks)monumenten herontwikkeld op de voormalige kazerneterreinen. Een nieuw intercystation wordt gerealiseerd en er is ruimte voor ontwikkeling van 60.000 m2 commerciële voorzieningen in de spoorzone.

Met de komst van de Parklaan ontstaat een nieuwe stedelijke ontsluitingsweg naar de A12. Nog eens 1.400 woningen en bijhorende voorzieningen worden gebouwd op het terrein van de voormalige kunstzijdefabriek Enka. Daarnaast ondergaat de Kop van de Parkweg een serieuze metamorfose.

⁵⁴ Bron www.enka-ede.com, website waarop de historie van deze fabriek wordt gepresenteerd

⁵⁵ Zie voor een overzicht van de geraadpleegde dossiers het overzicht in bijlage B4



et toenmalige moederbedrijf Akzo Nobel om de vezeldivisie waar de ENKA toe behoorde te verzelfstandigen in het bedrijfsonderdeel Arcadis. De Engelse investeringsmaatschappij CVC kocht Arcadis in 1999 van Akzo Nobel. CVC splitste Arcadis op en verkocht de goedlopende onderdelen door. De ENKA bleef achter. Het bedrijf waar ooit 5200 mensen in dienst waren, had nu nog slechts 550 werknemers op de loonlijst staan. In diverse



reorganisatierondes was het personeelsbestand de laatste jaren fors ingekrompen. Op 13 mei 2002 werd bekendgemaakt dat de ENKA zou worden gesloten. Op 30 september 2002 werd om 04.20u in de vroege ochtend⁵⁶ de laatste machine van het productieproces stil gezet en kwam er een einde aan 80 jaar kunstzijdeproductie in Ede.

Kort nadat de ENKA haar poorten sloot werd ook duidelijk dat Defensie Ede zou gaan verlaten. Ook hier waren er al langer geruchten, zo geeft één van de interviewde raadsleden aan al in 1996 signalen te hebben vernomen hieromtrent. In 2003 werd echter 'officieel' duidelijk dat defensie na een aanwezigheid van meer dan een eeuw Ede definitief de rug zou toekeren. Dit ondanks een kortstondige lobby van enkele lokale politieke partijen die probeerden deze werkgelegenheid voor Ede te behouden.

⁵⁶ 'Bedrijfssluiting bij ENKA-Ede', Mariken Smit, Dagblad Trouw 20 maart 2003

Uiteindelijk werd op 6 juni 2007⁵⁷ vastgelegd dat de gemeente Ede de nieuwe eigenaar van de kazerneterreinen zou worden. De toenmalige burgemeester Robbertsen ondertekende die dag een overeenkomst met staatssecretaris De Jager van financiën en staatssecretaris Van der Knaap van defensie: de huidige burgemeester van Ede. Op dat moment werd er echter in de raad al volop gesproken over de herbestemming van het gebied.



Ondertekening koopovereenkomst Kazerneterreinen

v.l.n.r. toenmalig staatssecretaris van financiën De Jager, toenmalig burgemeester van Ede Robbertsen en toenmalig staatssecretaris Van der Knaap van defensie, de huidige burgemeester van Ede. (6 juni 2007)

Bron: nieuwsbrief Ede-Oost / Spoorzone nr. 3

Met het vertrek van Defensie uit Ede komt een einde aan een relatie tussen de landmacht en de gemeente Ede die meer dan een eeuw heeft geduurd. Rond het begin van de 20^e eeuw sloeg de landmacht haar kamp al op, op de heide bij Ede. In 1904 werd opdracht gegeven tot het realiseren van kazernegebouwen en in 1906 werden deze in gebruik genomen. Tot in de loop van de jaren '80 van de vorige eeuw zijn de kazernes bij Ede stap voor stap verder uitgebreid. Op 1 januari 2011 zullen de laatste militairen de kazernes bij Ede verlaten en komt er een einde aan 'garnizoenstad Ede'.⁵⁸

7.2.1 Identificeren cruciale besluiten

Het voert te ver om hier alle college en raadsbesluiten die in de afgelopen jaren zijn genomen rond het project Ede-Oost te beschrijven. Het is ook niet de bedoeling om alle besluiten te fileren en na te gaan wie precies wat heeft gezegd. Het is de bedoeling om de grote lijnen van besluitvorming rond MER en Masterplan in beeld te brengen. De cruciale besluiten, die van belang zijn geweest



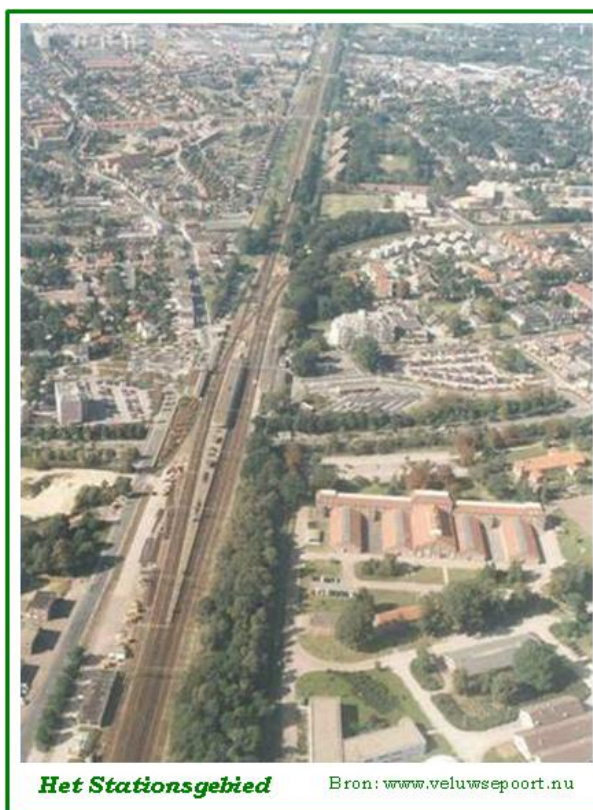
⁵⁷ Bron: Nieuwsbrief Ede-Oost / Spoorzone, Gemeente Ede, nummer 3, juli 2007

⁵⁸ Bron: <http://jeoudekazernes.nu/ede>

voor het proces, worden hieronder toegelicht. Daarbij is getracht onderscheid te maken in de rol van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in het proces. In de bijlage is een lijst opgenomen van de relevante dossiers waarin deze besluitvorming is vastgelegd.

Op 18 mei 2004 stelt het college van burgemeester en wethouders van Ede het plan van aanpak vast om te komen tot een Masterplan Ede-Oost: de kadernota Masterplan Ede-Oost. Dit moment kan worden beschouwd als de start van de integrale aanpak van het 'dossier Ede-Oost'. Tot dan toe werd er al gewerkt aan een 'Masterplan Spoorzone', maar de – toch wel onverwachte – sluiting van de ENKA en het naderende afscheid van defensie deed het besef groeien dat de diverse ontwikkelingen, die allen in een min of meer aaneengesloten gebied plaats vonden, op integrale wijze moesten worden aangepakt. In het bestuursconvenant van het toenmalige college was daarom opgenomen dat de ontwikkelingen in het oosten van Ede integraal opgepakt moesten worden.

Op 26 mei 2005 heeft de gemeenteraad het Masterplan Ede-Oost vastgesteld als kader voor de gebiedsontwikkeling. In het Masterplan zijn kwalitatieve kaders opgenomen, de programmatische uitgangspunten en randvoorwaarden worden aangegeven en er worden voorstellen voor het vervolgtraject gedaan. Hieraan is een intensief voorbereidend traject voorafgegaan waarin burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroeperingen in wisselende samenstelling werden geïnformeerd over de voorgenomen plannen. Op verschillende manieren hebben ze ook de mogelijkheid gekregen te reageren: tijdens informatiebijeenkomsten, schriftelijk, als deelnemer van een denktank of als inspreker tijdens commissie- en raadsvergaderingen over dit onderwerp. Voorafgaand aan de raadsvergadering heeft er een vergadering plaatsgevonden van de gezamenlijke raadscommissies: het onderwerp werd als te breed gezien om de voorbereiding van besluitvorming door de raad in slechts één specifieke commissie te laten plaatsvinden. Bij het raadsbesluit werd het voorstel van het college op twee punten geamendeerd: (1) voor wat betreft de ontsluiting van het gebied op de A12 voorlopig – in tegenstelling tot het voorstel – nog geen voorkeursvariant te benoemen, maar eerst meer studie te doen naar de mogelijkheden en de effecten. En (2) de raad wenste expliciet vast te leggen dat er bij de programmering van het woningbouwprogramma wordt uitgegaan van een verdeling over de prijsklassen van 30% goedkoop, 30% middelduur en 30 % duur.



Na vaststelling van het Masterplan is een verkenning uitgevoerd ten behoeve van de juridisch planologische procedure. Dit heeft geresulteerd in de door een extern bureau opgestelde keuzenotitie Ede-Oost, die weer de basis vormde voor een door hetzelfde bureau opgestelde Startnotitie c.q. reikwijdtenotitie MER / SMB (strategische milieu

beoordeling) voor Ede-Oost. Deze is op 2 maart 2006 door de raad vastgesteld, waarmee de MER-procedure van start kon gaan. Ook dit raadsvoorstel ging weer gepaard met diverse inspraakreacties van burgers en groeperingen.



Op 4 april 2006 heeft het college van burgemeester en wethouder het plan van aanpak voor de vervolgstappen, voortkomend uit het Masterplan, voor 2006 vastgesteld. Het plan gaat met name over de strategische stappen die nu gezet moeten worden. Een belangrijk deel van plan betreft ook de inzet van uren en middelen. Het plan is dus gericht op de uitvoering.

De op 2 maart 2006 door de raad vastgestelde startnotitie heeft ter inzage gelegen voor iedereen en men kreeg de gelegenheid hierop te reageren. Op 16 november 2006 heeft de raad de commentaarnota waarin de inspraakreacties zijn verwerkt vastgesteld. Daarnaast heeft de raad op dat moment de richtlijnen voor de op te stellen MER vastgesteld overeenkomstig het advies zoals uitgebracht door de 'Commissie MER' op 7 juni 2006. Zo werd bij de vaststelling van de richtlijnen besloten tot het 'trechteringsproces' waarbij stapsgewijs de ontsluitingsalternatieven werden weggestreept tot er uiteindelijk een keuze kon worden gemaakt.

Begin 2007 stelt het college de gemeenteraad voor om in het kader van de trechtering acht varianten voor de ontsluiting van Ede-Oost nader uit te werken. Tijdens de raadsvergadering hierover wordt op 1 februari 2007 besloten nog drie varianten toe te voegen zodat er in totaal elf varianten in beeld blijven. Het collegevoorstel lokt wederom de nodige inspraakreacties uit richting gemeenteraad. Ook na het raadsbesluit wordt er vanuit de samenleving volop gereageerd. Deze reacties worden betrokken bij het vervolgtraject. Op 5 juli gaat stemt de gemeenteraad in met het voorstel van het college om de trechtering verder door te voeren waardoor er nog vijf ontsluitingsalternatieven in beeld blijven.

Op 11 december 2007 stelt het college de planning voor de MER 2007-2008



vast. Daarnaast wordt door het college besloten om, als eerste ruimtelijk plan waarvoor de MER zal dienen, een structuurplan infrastructuur Ede-Oost op te stellen.

Zoals beschreven is één van de onderdelen van het totale project Ede-Oost de herontwikkeling van het gebied rond het station: de Spoorzone. Op 7 februari gaat de gemeenteraad akkoord met de keuze voor één van de uitgewerkte alternatieven voor dit gebied als zij instemt met de 'rapportage 'Aanpak Spoorzone i.k.v. Masterplan Ede-Oost'. Omdat het ministerie van VWS een belangrijke financier van de plannen voor dit gebied is besteedt de raad ook nadrukkelijke aandacht aan de communicatie met de minister van Verkeer en Waterstaat, destijds was dat Camiel Eurlings.

Op 3 april 2008 gaat de gemeenteraad akkoord met het beschikbaar stellen van een bedrag van € 2 miljoen voor 2008, om de MER en de Structuurvisie Infrastructuur Ede-Oost af te kunnen ronden en de daadwerkelijke realisatie van de plannen verder voor te bereiden. Bij deze gelegenheid vraagt één oppositiepartij met een motie het college om herziene financiële plannen aan te reiken die ook dekkend zijn als het ministerie minder dan de toegezegde €40 miljoen bijdraagt. Deze motie wordt verworpen.

Tussen februari en juni 2008 vindt er in een aantal consultaties overleg plaats tussen college en raad over de definitieve keuze voor de ontsluiting van Ede-Oost en het voorontwerp Structuurplan Infrastructuur Ede-Oost. Op 29 mei 2008 besluit de raad tot het aanvaardbaar verklaren van de MER Ede-Oost. Daarmee wordt ook een definitieve keuze gemaakt voor de ontsluiting van het gebied. Een motie van twee oppositiepartijen om een ruimtereservering te handhaven voor een andere

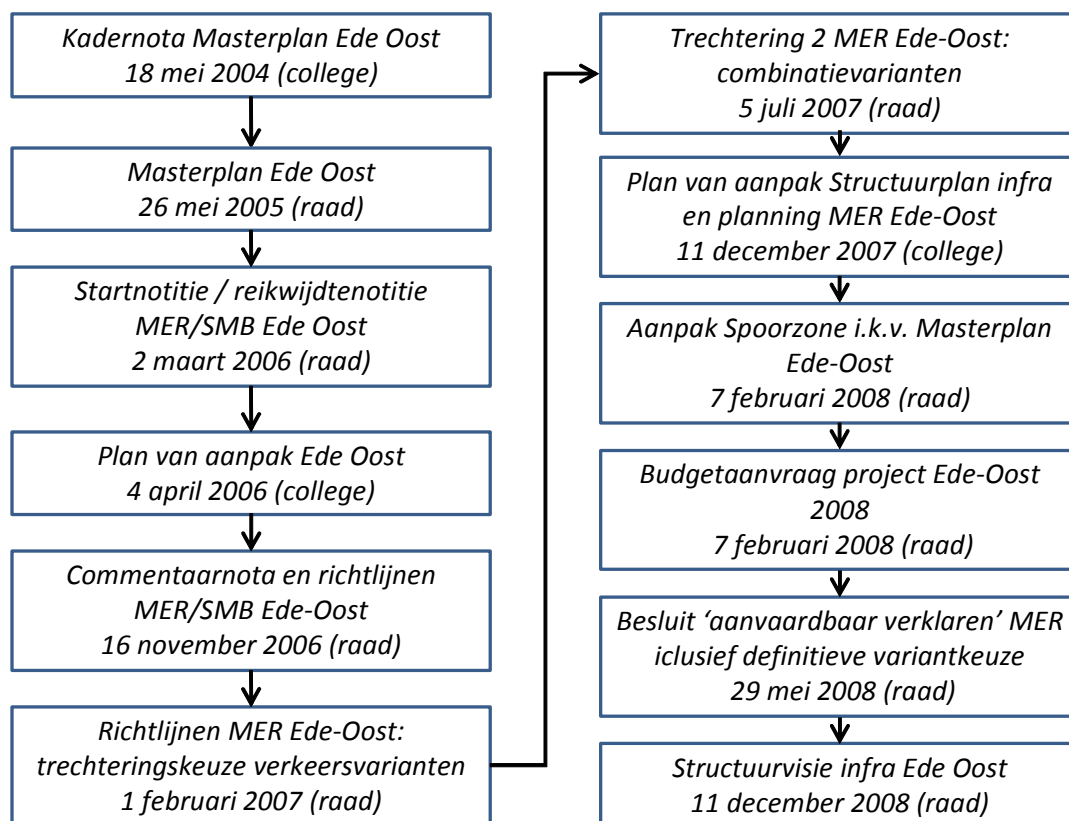


ontsluitingsvariant haalt het niet in de raad en daarmee is het trechteringsproces afgerond. Het behoeft geen betoog dat er ook rond dit raadsbesluit veelvuldig door betrokkenen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken of schriftelijk te reageren. Naar aanleiding van het raadsbesluit van 29 mei 2008 stelt het college op 2 juni 2008 het -gewijzigde- voorontwerp van het Structuurplan Infrastructuur Ede-Oost vast ten behoeve van verdere inspraak. Op 11 december 2008 wordt door de raad ingestemd met de Structuurvisie Infrastructuur Ede-Oost.

Het project Ede-Oost is hiermee natuurlijk nog niet ten einde. Er kan zelfs gesteld worden dat het nu pas echt gaat beginnen. Het Masterplan en de MER Ede-Oost zijn echter wel de belangrijkste onderleggers voor de herontwikkeling van Ede-Oost. Zoals beschreven beperkt dit onderzoek zich tot het proces wat heeft geleid tot vaststelling van deze twee documenten. Voor de raadsleden gaat het nog verder en veel van de geïnterviewde raadsleden zijn ten tijde van het onderzoek nog volop bij het proces, met al haar complexiteit, betrokken. De complexiteit heeft de gemeenteraad in 2009 (dus buiten de scope van dit onderzoek) doen besluiten een raadsadviseur aan te stellen. Dit is een

onafhankelijke adviseur die een ondersteunende rol heeft richting gemeenteraad en hen gevraagd en ongevraagd van advies voorziet over de voortgang van het project en zaken als de financiële beheersing ervan.

Schematisch weergegeven zag het besluitvormingstraject wat hiervoor is beschreven er als volgt uit:



Tijdlijn van relevante besluitvorming Masterplan Ede Oost en Milieu Effect Rapportage (MER)

7.2.2 Betrokkenheid burgers en belangengroeperingen

Op verschillende momenten in het in de vorige paragraaf besproken traject hebben burgers, bewonerscommissies en andere belangengroeperingen de gelegenheid gehad om te participeren in het besluitvormingstraject. Het spreekt voor zich dat er bij ieder - openbaar- raadsbesluit gebruik kon worden gemaakt van de wettelijke geregelde mogelijkheid tot inspreken in de raadsvergadering. Van dit recht is door verschillende individuele burgers en vertegenwoordigers van belangengroeperingen of instellingen uitvoerig gebruik gemaakt. Bij raadsvergaderingen waar cruciale beslispunten op tafel lagen over bijvoorbeeld de ontsluiting van de nieuwe wijk richting de A12 was niet zelden de publieke tribune volledig gevuld met betrokken burgers. In sommige raads- en commissievergaderingen werd het grootste deel van de tijd gebruikt voor inspraakreacties. De meeste dossiers waarin de raadsbesluiten zijn vastgesteld gaan ook vergezeld van een zogenaamde 'nota van reacties' waarin alle inspraakreacties, ook diegene die schriftelijk zijn aangereikt, worden samengevat. Dit maakt duidelijk dat het besluitvormingsproces ansich al op een bovengemiddelde publieke belangstelling kon rekenen. Maar gedurende het proces waren er meer mogelijkheden voor burgers en belangengroeperingen om mee te denken over de plannen en te laten weten wat ze van de ontwikkelingen dachten.

Het Masterplan Ede-Oost / Spoorzone

In de aanloop naar de vaststelling van het masterplan is er door de gemeente Ede actief geprobeerd bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het planvormingsproces te betrekken. Hiertoe zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd in verschillende samenstellingen, maar ook andere manieren om participatie te organiseren zijn ingezet. Zo zijn inwoners van Ede in het kader van de kadernota die vooraf ging aan het Masterplan geïnformeerd via de voorlichtingspagina van de gemeente, via de website, maar is er ook een enquête uitgezet onder een internetpanel van 700 inwoners. Daarnaast werden er drie bijeenkomsten georganiseerd: één voor maatschappelijke organisaties, één voor inwoners en één voor bedrijven. Tijdens deze bijeenkomsten werden de genodigden geïnformeerd over de plannen, maar ook werd gevraagd het college te adviseren over de gewenste toekomstige invulling van het projectgebied. Naar aanleiding van de publicaties en de (uitnodiging voor de) bijeenkomsten zijn er ook vele telefonische en schriftelijke reacties bij de gemeente binnengekomen.

Na de vaststelling van de kadernota werden er vaker bijeenkomsten als hierboven georganiseerd, waarbij ook al schetsen van stedenbouwkundige ideeën en mogelijke oplossingen voor het verkeersvraagstuk werden gepresenteerd. Ook heeft de gemeenteraad een openbare werkconferentie gehouden over Ede-Oost, waarbij de richting waarin door fracties werd gedacht ook kenbaar werd gemaakt.



Voorlichtingsbijeenkomst waar bewoners(organisaties) konden reageren op de plannen, 30 oktober 2004 Bron: Communicatierapportage Masterplan, in dossier GB/61804

Weer later werd er –op locatie in een kazerne- een marktpanel georganiseerd waarbij marktpartijen de gelegenheid werd geboden hun visie op de programmatische invulling van het gebied te geven.

In de aanloop naar de definitieve vaststelling van het Masterplan (in mei 2005) is er in januari 2005 ook een klankbordgroep opgericht. Deze groep, die eerst ‘denktank’ werd genoemd, bestond uit een aantal sleutelfiguren uit de Edese samenleving die op persoonlijke titel werden uitgenodigd op basis van hun specifieke expertise, achtergrond en ervaring. Deze denktank werd in haar eerste bijeenkomst reeds gevraagd te reageren op vragen omtrent de ambities van de gemeente met het project, het planconcept en de mogelijkheid voor behoud van bestaande waarden. In februari 2005 werd het concept Masterplan, tijdens een grootschalige bijeenkomst in de Edese bioscoop annex conferentiecentrum Cinemec, gepresenteerd aan ‘de Edese bevolking’. Ruim 200 inwoners woonden de presentatie bij en bezochten de bijbehorende informatiemarkt waar met leden van de projectgroep van gedachten kon worden gewisseld. Op deze bijeenkomst waren

ook weer reactieformulieren aanwezig waarop men bevindingen over de plannen kon aanreiken aan de projectorganisatie. Alle reacties uit het hierboven beschreven proces zijn ook samengevat en gebundeld aangereikt aan de raadsleden bij de behandeling van het Masterplan in de gemeenteraad in mei 2005.

Milieu Effect Rapportage (MER)

Het proces dat heeft geleid tot vaststelling van de MER, of het ‘aanvaardbaar verklaren’, kent een wat andere insteek wat betreft de mogelijkheden die geschapen zijn door de gemeente Ede om participatie vanuit de samenleving te bevorderen. Bij het Masterplan ging het er vooral om “hoe moet Ede-Oost er straks uit gaan zien?”, terwijl de belangrijkste vragen bij de MER zijn “welke technische oplossingen zijn mogelijk?”, en “welke gevolgen heeft dit voor de bestaande stad?”. Het proces rond de MER heeft daardoor minder in het teken gestaan van meedenken en adviseren, maar meer in het teken van inspraak over belangen die in het geding leken te zijn.

De MER is, zoals eerder is beschreven, in een aantal stappen en aan de hand van een aantal deelproducten tot stand gekomen. Bij nagenoeg alle besluitvormende stappen in de raad zijn betrokkenen uit de samenleving in de gelegenheid gesteld in te spreken. Hiertoe zijn ook diverse (deel)producten vooraf ter inzage gelegd. Vaak was hier ook een wettelijke plicht aan verbonden. Vanuit de gemeente is wel getracht zorgvuldige en gestructureerd om te gaan met de inspraakmogelijkheden. Reacties werden voor raadleden samengevoegd in notities. Ook werden er extra –buitenwettelijke- sessies georganiseerd om insprekers te faciliteren. Dat er ook daadwerkelijk wat gedaan werd met de reacties bleek bijvoorbeeld uit het gegeven dat in het proces van trechtering van ontsluitingsalternatieven, via raadsfracties extra alternatieven ter uitwerking en afweging zijn ingebracht die voortkwamen uit reacties van bewonersorganisaties.

Tot slot is ook de klankbordgroep – de denktank die in het kader van het Masterplan was opgericht – op verschillende momenten in het proces van trechtering van alternatieven geconsulteerd.

En verder

Uit onder meer de interviews met raadsleden, maar ook uit schriftelijke communicatie tussen burgers of belangengroeperingen en de gemeente die in de geraadpleegde dossiers is vastgelegd, blijkt dat er naast de door de gemeente georganiseerde participatie ook op andere wijze sprake is geweest van interactie tussen raadsleden en de samenleving. Zo werden er door verschillende raadsfracties bijeenkomsten georganiseerd waarbij met specifieke betrokkenen contact werd gezocht om de plannen, zoals ze in voorbereiding waren, te bespreken. Andersom zijn er ook bijeenkomsten georganiseerd door dorpsraden, bewonerscomités of bijvoorbeeld milieugroeperingen waarbij vertegenwoordigers van de lokale politiek werden uitgenodigd om zich te verdiepen in de belangen die er speelden.

Daarnaast hebben verschillende betrokkenen gebruik gemaakt van spreekuren van wethouders om hun standpunten, wensen of bezwaren kenbaar te maken. Van deze spreekuren zijn echter geen (openbare) verslagen beschikbaar. Verder heeft er natuurlijk op allerlei niveaus informeel contact plaatsgevonden tussen de verschillende actoren tijdens het proces.

8 Opvattingen van gemeenteraadsleden

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de interviews die met de raadsleden hebben plaatsgevonden uiteengezet. We kijken daarbij met name naar welke representatiestijl kan worden herkend bij de raadsleden, hun democratische opvattingen, hun taakopvattingen en daarbij de specifieke bemerkingen ten opzichte van het proces rond het dossier Ede-Oost. Per aandachtsgebied worden eerst de interviews één voor één geanalyseerd aan de hand van de theorie. Vervolgens wordt ingegaan op het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt. Dit geschiedt geanonimiseerd: de namen van de respondenten zijn vervangen door de letters A tot en met N. In de bijlagen is wel een lijst met de geïnterviewde personen opgenomen. Omwille van deze anonimiteit worden alle raadsleden hieronder met 'hij' aangeduid. Tevens wordt in dit kader de geïnterviewde fractievoorzitter als raadslid aangeduid.

8.2 Representatiestijlen

Deze paragraaf beantwoordt de eerste deelvraag uit het onderzoek: Welke representatiestijl kan worden herkend? Delegate, trustee of politico?

In hoofdstuk vier is ingegaan op representatiestijlen. Vastgesteld wordt dat er bij raadsleden onderscheid kan worden gemaakt tussen drie representatiestijlen: delegate, trustee en politico. Samengevat komt het erop neer dat een delegate zijn standpunt in overeenstemming tracht te brengen met zijn perceptie van het standpunt van zijn achterban. Een trustee ziet zichzelf eerder als iemand die het vertrouwen van kiezers heeft gekregen om beslissingen te nemen op basis van wat hij zelf denkt dat goed is. De politico tot slot baseert zijn standpunt pragmatisch de ene keer op wat hij denkt dat zijn achterban wil en de volgende keer op zijn eigen overtuigingen. Bij de politico lijkt hier vooral zijn inschatting van de mate waarin hij op zijn standpunt zal worden afgerekend mee te spelen. In hoofdstuk 4 zijn deze verschillende stijlen uitgebreid aan de orde geweest. In deze paragraaf is gekeken of de uitspraken van raadsleden over hoe ze invulling geven aan hun representerende rol passen bij één van de stijlen. Vervolgens is gekeken of één van de stijlen overheerst en of het raadslid duidelijk in één van de drie categorieën kan worden ingedeeld.

8.2.1 Analyse per raadslid

Raadslid A is expliciet als het gaat om het vertegenwoordigen van het standpunt van de fractie in de raadscommissie en gemeenteraad. Het standpunt is voorafgaand intern besproken. De fractie is het onderling wel eens niet met elkaar eens, maar als de fractie een standpunt heeft ingenomen dan tornen de fractieleden daar niet meer aan. Naar buiten toe wordt als één fractie met elkaar opgetreden. Uit het interview komt naar voren dat er sprake is van een sterke partijdiscipline. Raadslid A kan zich in deze werkwijze vinden en handelt daar ook naar. Raadslid A geeft aan dat het dossier Ede-Oost onderdeel was van de verkiezingsstrijd. Veel direct betrokkenen in dit dossier staan bekend als aanhangers van de partij van raadslid A. De partij heeft speciale informatieavonden georganiseerd met het doel om de standpunten van de partij te delen en om contact te hebben met de achterban.

Ten aanzien van de betrokkenheid van burgers merkt hij op dat voorafgaand aan de commissievergadering burgers de gelegenheid krijgen om hun standpunten te verduidelijken. De fractie luistert naar hen en geeft aan dat ze kijkt of ze iets met de standpunten van de mensen kan doen. In het verlengde daarvan merkt hij op dat het (algemene) belang van de gemeente wel voorop staat. Hij luistert wel naar burgers maar sommige wensen van burgers kunnen simpelweg niet gerealiseerd worden.

De nadruk die raadslid A in het interview legt op de 'achterban' duidt op het gedrag van een delegate. Raadslid A geeft niet expliciet aan dat hij persoonlijk legitimatie zoekt voor zijn besluiten, maar hij legt wel sterk de nadruk op consultatie en het delen van partijstandpunten. Burgers, maar ook specifiek leden van de partij zijn voor hem een informatiebron. Impliciet lijkt het dat ook hij via deze werkwijze een legitimering zoekt voor zijn mandaat als gemeenteraadslid

Samengevat: raadslid A lijkt te handelen als een delegate. Voorafgaand aan de besluitvorming is in fractieverband getracht om de belangen (voor en tegen) in beeld te krijgen en de standpunten van de partij te delen alvorens een besluit te nemen. Het fractiestandpunt is leidend voor raadslid A.

Raadslid B heeft voor zichzelf een duidelijk beeld in zijn hoofd hoe Ede-Oost er uit moet zien. Hij vindt het goed dat burgers zich inlezen en nauw zijn betrokken, maar wel tot op zekere hoogte. Hij laat zich niet door belangengroepen in een hoekje duwen. Dat is hem een keer overkomen en dat overkomt hem niet nog een keer. Burgers mogen hem altijd bellen en benaderen maar hij wil niet in de positie worden gebracht waar het de insteek is om hem als raadslid uitspraken te ontlokken. Besluiten worden in de gemeenteraad genomen. Raadslid B is van oordeel dat als zijn partij een standpunt heeft ingenomen dat dan een standpunt is waar hij persoonlijk achterstaat. Hij is van mening dat je als raadslid moet bewegen rond het bestuur van bijvoorbeeld dorpsraden en dat hij onder de bevolking moet komen (en kijken waar je helpen kan). Tot slot vindt hij dat je als raadslid af en toe een beetje moet lobbyen om de mensen mee te krijgen in je visie.

Raadslid B handelt soms als een delegate: zo is hij helder over het feit dat je als raadslid het fractiestandpunt steunt en hecht hij veel waarde aan de mening van bijvoorbeeld een dorpsraad. Maar zijn representatiestijl heeft ook sterke aanknopingspunten voor de handelswijze van een trustee, zo geeft hij bijvoorbeeld aan zelf wel een beeld te hebben van hoe de nieuwe wijk er uit moet komen zien en verder is hij van mening dat de bevolking vaak ook niet in staat is om onderbouwd goede beslissing te kunnen nemen. Raadslid B heeft een duidelijke visie op het proces en op de inhoud en is vol van vertrouwen dat zijn visie (op zijn minst) juiste elementen bevat. Hij lobbyt in en buiten de gemeenteraad om mensen mee te krijgen in zijn visie. Hij heeft een sterke neiging om zijn eigen voorkeuren te volgen en zet zich in om zijn voorkeuren voor het voetlicht te krijgen. Aan de andere kant is hij iemand die ingaat op uitnodigingen van burgers en vindt dat hij als raadslid zo mogelijk moet helpen. Hij zoekt echter geen expliciete legitimatie voor zijn besluiten (of die van de partij). Hij stelt wel dat als de partij heeft besloten dat hij dan achter dat besluit staat (partijdiscipline).

Samengevat: raadslid B wisselt van representatiestijlen. Zijn persoonlijk oordeel weegt zwaar voor hem en de publieke opinie speelt een rol voor hem -hoe groot wordt niet duidelijk uit de antwoorden- maar niet zozeer ter legitimatie van zijn handelen. De representatiestijl van raadslid B lijkt aan te sluiten bij die van een politico.

“Of je wilt of niet, je wordt beïnvloed”(00:12). **Raadslid C** geeft in het interview aan dat burgers hun mening geven over de voorstellen rond de ontsluiting van Ede-Oost. Als raadslid luistert hij naar burgers en belangengroepen en wordt hij naar eigen zeggen beïnvloed in zijn besluitvorming. Hij luistert naar zijn eigen achterban en de aanwezige deskundigheid. Zijn fractie vraagt aan de landelijke partij of datgene wat in Ede gebeurt ook verstandig wordt gevonden in Den Haag en of het handelen in Ede past binnen de algemene lijn van de partij.

Als gemeenteraadslid luistert hij naar de burgers. Hij ziet voor zichzelf een rol tussen burgers en college: **“je slaat de informatie op en vraagt na die tijd wel eens aan die burger, wat bedoel je nou of heb je al wat terug gehoord van het college?”** (00:20). Hij meldt dat burgers wel eens worden getipt door raadsleden en daardoor in staat worden gesteld om mee te praten. Hij vindt dat geen probleem. Zijn fractie luistert veel naar wat burgers te melden hebben. Raadslid C is overigens van mening dat niet alleen zijn fractie veel praat met burgers maar dat ook andere partijen dat doen. Hij neemt de door burgers gegeven informatie mee, maar doet dat wel afgewogen. Raadslid C vindt het geen probleem als burgers invloed proberen uit te oefenen via een raadslid. In gesprekken met burgers ontvangt hij informatie die hij als raadslid kan gebruiken tijdens discussies in de raad. Niet alleen informatie van burgers is bij hem welkom maar ook informatie vanuit het bedrijfsleven. Hij neemt de gegeven informatie mee in bijvoorbeeld gesprekken met de wethouder. Uiteindelijk maakt hij als raadslid wel een brede belangenafweging. Raadslid C behoort ook tot de fractie die samen met een andere fractie een groot voorstander was van het onderzoeken van een extra ontsluitingsvariant in het MER. De door belangengroepen aangedragen variant kon op zijn steun en die van zijn fractie rekenen.

Wat opvalt is het belang en het gewicht dat raadslid C toekent aan gesprekken met burgers en aan informatie van burgers maar ook het bedrijfsleven. Hij ziet voor zichzelf een rol weggelegd als vertolker van belangen van burgers en bedrijven naar het college. Hij maakt daarbij de kanttekening dat hij niet klakkeloos de standpunten overneemt en dat hij als raadslid verantwoordelijk is voor een brede belangenafweging. Hij hecht eraan dat zijn handelen – en dat van zijn fractie – in overeenstemming is met de algemene (landelijke) lijn van de partij en toetst dat ook gedurende het beleidsproces. Raadslid C zoekt mandaat en legitimatie voor zijn handelen. Zijn representatiestijl is die van een delegate.

Alle interviews zijn gestart met de vraag of raadsleden het proces rond het Masterplan en de MER Ede-Oost kunnen schetsen. **Raadslid D** benoemt binnen 1 minuut de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad (naast controleren en kaderstelling). Hij heeft het idee dat de gemeenteraad van Ede haar volksvertegenwoordigende rol in het MER proces goed heeft kunnen oppakken. Er heeft overleg plaatsgevonden met verschillende groeperingen en het traject om te komen tot een alternatief voor de ontsluiting richting A12 kon goed worden uitgelegd aan de burgers. Het consulteren van burgers en belangengroepen, voorafgaand aan besluitvorming, is een element dat regelmatig terugkomt gedurende het interview. Hij vindt het lastig om inzicht te krijgen in wie nu welke belangen behartigt. Omdat je vooral mensen hoort die ‘tegen’ zijn en – in de regel - niet de mensen die ‘voor’ zijn. Raadslid D is van oordeel dat je ook zelf op zoek kunt gaan om de verschillende belangen goed in beeld te krijgen. De nadruk die hij in het interview legt op de ‘achterban’, in de meest brede zin van het woord, duidt op het gedrag van een delegate. Raadslid D geeft niet expliciet aan dat hij legitimatie zoekt voor zijn

besluiten, maar hij legt wel sterk de nadruk op consultatie en het in beeld brengen van de diverse belangen. Burgers, belangengroepen, maar ook leden vanuit zijn partij zijn een informatiebron. Impliciet lijkt het dat hij wel degelijk een legitimering zoekt voor zijn mandaat als gemeenteraadslid. In het interview zegt hij expliciet **“het is niet noodzakelijk om iedereen persoonlijk te spreken om te weten hoe een besluit gaat vallen”** (00:14). Dit duidt erop dat hij op basis van zijn eigen percepties een beeld vormt van de standpunten van zijn achterban in een bepaalde zaak. Deze gedachtegang past binnen de representatiestijl van een delegate.

Samengevat: raadslid D lijkt te handelen als een delegate. Voorafgaand aan de besluitvorming heeft hij getracht om de brede belangen (voor en tegen) in beeld te krijgen alvorens een besluit te nemen. Overigens heeft hij zich in dit proces niet beperkt tot de partijgerelateerde belangen, hoewel deze wel van doorslaggevend belang kunnen zijn geweest.

De politieke partij waartoe **raadslid E** behoort kenmerkt zich over het algemeen door een ijzeren partijdiscipline. Raadsleden conformeren zich binnen deze partij over het algemeen strikt aan het fractiestandpunt en het partijbestuur heeft een grote invloed op dit fractiestandpunt. Dit zou passen bij de representatiestijl van delegates. Deze partijdiscipline wordt echter in het gesprek met raadslid E door hem niet naar voren gebracht. Op basis van zijn verdere uitspraken kan raadslid E daarom niet als delegate worden aangemerkt. Hij kan het beste worden gezien als een type trustee waar het zijn representatiestijl aangaat. Hij is geïnteresseerd in de mening van bewoners en groeperingen, maar is er daarbij van overtuigd dat de politiek het beste in staat is het algemeen belang te overzien. Hij zoekt ook niet specifiek contact met burgers en belangengroeperingen om na te gaan wat er leeft. Dit zou volgens hem tot valse verwachtingen kunnen leiden ten aanzien van de invloed op besluitvorming bij deze burgers. Hij hecht overigens wel waarde aan de input van betrokkenen.

In de wijze waarop hij verteld over de informatiebijeenkomsten voor burgers tijdens het gesprek kunnen ook elementen van de politico herkend worden. Hij geeft aan zijn standpunt voor zich te houden tijdens dergelijke bijeenkomsten, maar wel goed te luisteren naar wat er door betrokkenen wordt gezegd, dit kan namelijk verderop van pas komen om het besluitvormingsproces soepel te laten verlopen.

Raadslid F lijkt te kunnen worden gekenmerkt als een type ‘delegate’. Hij ziet het als zijn verantwoordelijkheid om de opvattingen die onder burgers en groeperingen leven te betrekken bij zijn afweging. Ook is hij in deze loyaal aan zijn politieke partij. Hij geeft aan dat standpunten in principe in fractieverband worden ingenomen. Dit neemt overigens niet weg dat het standpunt een algemeen belang zou moeten vertegenwoordigen en geen deelbelang. Zoals ook in de theorie wordt aangegeven hoeft een delegate niet per sé klakkeloos het standpunt van zijn achterban over te nemen, hij erkent alleen dat deze standpunten van (grote) invloed kunnen zijn op zijn eigen standpunt. De achterban hoeft zich dan ook niet altijd te herkennen in de besluitvorming.

Raadslid G laat in zijn representatiestijl typische trustee kenmerken zien, maar ook enkele delegate elementen. Zo geeft hij aan zijn standpunten te baseren op zijn eigen afwegingen en gevoel. Hij probeert wel te achterhalen wat er leeft in de samenleving maar maakt vervolgens zijn eigen afwegingen. Raadslid G krijgt ook wel eens van bewoners de reactie dat hij wel naar ze heeft geluisterd, maar dat ze het ondanks dat niet eens zijn met zijn standpunten. Hij zegt daarover dat je best kennis bij bewoners kunt inwinnen,

zolang je daar als raadslid op een goede manier mee om gaat. Hij wenst zich ook niet door betrokkenen onder druk te laten zetten om een bepaald standpunt in te nemen. Dit pas bij de representatiestijl trustee.

Daar staat tegenover dat hij duidelijk aangeeft lid te zijn van een fractie en het fractiestandpunt is in principe leidend zegt hij. **“Ik ben niet gekozen als raadslid G, ik ben gekozen omdat ik op de zoveelste plaats op de lijst van mijn partij stond”** (00:36). De fractie lijkt ook als totaal haar best te doen om, ook buiten de reguliere inspraak om, zo goed mogelijk de wensen vanuit de samenleving te respecteren. Dit zijn kenmerken die passen bij de representatiestijl delegate. Hij vindt het overigens moeilijk om aan te geven of de plannen, zoals ze er nu liggen, recht doen aan de wensen en belangen zoals die leven binnen de Edese samenleving.

Doordat raadslid G aangeeft dat hij, als het er op aan komt -hij lijkt te bedoelen als het om principiële zaken gaat- zijn eigen standpunt laat prevaleren boven het fractiestandpunt, maakt hem dat in de basis meer een type trustee. Het lijkt inherent te zijn aan het Nederlandse partijenstelsel dat hij soms delegate-gedrag vertoont. Het Nederlandse meerpartijenstelsel wordt ook in de theorie als complicerende factor voor een zuiver beeld in deze benoemd.

Raadslid G lijkt overigens nooit tot de politico's te kunnen worden gerekend. Politico's kiezen pragmatisch voor trustee of delegate gedrag, waar dat het beste uitkomt. Dit pragmatisme lijkt niet te kunnen worden waargenomen in het gesprek met raadslid G. Bij hem lijken vooral vaste principes ten grondslag te liggen aan de manier waarop hij invulling geeft aan zijn rol als representant: loyaliteit aan zijn partij en fractie, maar als het erop aankomt primair loyaal aan zijn eigen standpunten.

Slechts één keer in het gesprek geeft **raadslid H** duidelijk blijk van 'delegate gedragingen'. Het gaat dan over standpuntbepaling binnen zijn fractie: hij geeft daarbij aan dat binnen de fractie naar één gedeeld standpunt wordt gestreefd en dat dit geschiedt op basis van veelvuldig contact met de achterban: “de burgerij”. Hij geeft niet aan welk standpunt hij zou laten prevaleren als het erop aan komt, mocht er enige discrepantie tussen zitten: zijn eigen standpunt, of dat van de fractie.

Het meest dominant kunnen aan de hand van de uitspraken van raadslid H stijlkenmerken van trustee's herkend worden: hij is er duidelijk in dat hij zijn eigen afweging maakt en zelf tot een standpunt komt. Hij gaat zelf op onderzoek uit. Informatie van burgers en belangengroeperingen hoort hij wel aan, maar doet hij af als door eigenbelang gekleurd. Hij bestuurt impliciet op basis van het door de kiezer in hem gestelde vertrouwen. Bovendien geeft raadslid H aan dat bijvoorbeeld een dorpsraad vooral alertheid creëert, maar dat ze verder geen grote invloed heeft op zijn standpuntbepaling. Hij geeft ook aan dat je niet tot in de eeuwigheid met groeperingen moet blijven praten. Ook niet als ze het volledig oneens zijn met ontwikkelingen. Hij is er als raadslid ook veel op zijn fiets op uitgetrokken naar het projectgebied om zijn eigen beeld te vormen.

Hoewel raadslid H wel strategisch om lijkt te gaan met de contactmomenten met het electoraat kan dat niet worden aangemerkt als 'politico gedrag'. Een politico kiest pragmatisch tussen zijn eigen standpunt en dat van de achterban, op basis van de verwachting al dan niet te worden afgerekend op zijn standpunt. Raadslid H geeft geen blijk van dergelijke afwegingen. Hij gebruikt de contactmomenten eerder om draagvlak te

creëren voor zijn eigen standpunten. Hij probeert de bevolking op dergelijke bijeenkomsten ‘mee te krijgen’. Daarmee geeft hij in bedekte termen aan dat de bevolking er volgens hem vaak naast zit.

Raadslid I kan, waar het zijn rol als raadslid ten opzichte van zijn eigen fractie betreft, als een delegate gekenmerkt worden. Hij stelt zich in de gemeenteraad op als representant van zijn fractie en draagt daar het fractiestandpunt uit, zelfs als dit niet zijn voorkeursstandpunt is. Zo zegt hij bijvoorbeeld over het alternatief dat uiteindelijk voor de ontsluiting naar de A12 is gekozen dat de fractie zich achter de uitkomst heeft geschaard. Hoewel hij niet blij is met de uitkomst, staat hij wel achter het fractiestandpunt. Voorafgaand daaraan is ook de Hartogs-variant, een ontsluitingsvariant die uiteindelijk is afgefallen, binnen de fractie stevig bediscussieerd. Er is volgens raadslid I uiteindelijk besloten op basis van ‘meeste stemmen gelden’.

Als hij de wijze beschrijft waarop de gezamenlijke fractie invulling geeft aan haar rol blijkt dat deze zich richting haar electoraat juist als een trustee opstelt. De fractie voelt zich niet gebonden door haar wethouder in het college en ziet zich ook niet als belangenbehartiger van burgers. Als fractie maken de fractieleden gezamenlijk hun keuzes op basis van hun eigen besef van wat goed is voor de gemeenschap: het algemeen belang. Daar voegt hij aan toe dat keuzes gemaakt dienen te worden op basis van een duidelijk beeld van de plannen en niet op andere gronden. Hij vraagt zich af of betrokken burgers tot deze beeldvorming in staat zijn. Bovendien moet er volgens hem helderheid bestaan over wie de beslissingen neemt: **“je kunt niet met 17 miljoen kapiteins op een schip gaan zitten”** (00:47).

Al met al lijkt de representatiestijl van raadslid I vooral gekleurd te zijn door de houding richting zijn eigen fractie, waardoor hij primair tot de delegates gerekend kan worden.

Raadslid J duidt het proces van het Masterplan als een interactief proces waarbij in informatiebijeenkomsten voor gemeenteraadsleden 4 modellen werden geschetst. In een later stadium zijn dergelijke bijeenkomsten georganiseerd voor burgers. Raadslid J heeft hierover een duidelijke mening. De bijeenkomsten voor burgers werden gedomineerd door detaildiscussies en iedereen bemoeide zich ermee: **“als je zes mensen vraagt krijg je zes meningen”** (00:05). Het was een chaos. Volgens hem was het wellicht beter geweest om in een later stadium naar buiten te gaan. Hij stelt expliciet dat je als raadslid je verantwoordelijkheid in het proces moet nemen. Een dergelijke opvatting over de rol en verantwoordelijkheid als gemeenteraadslid lijkt aan te sluiten met de opvattingen van een trustee. Hij is van oordeel dat raadsleden beslissingen moeten en kunnen nemen op basis van een persoonlijk oordeel en hun eigen geweten na het beoordelen van de verschillende standpunten.

Wat later in het gesprek haalt raadslid J aan dat zijn fractie de wijk is in geweest om een beeld te vormen van de situatie en de belangen te inventariseren. Hij heeft hierbij bewoners gesproken en vertegenwoordigers van instellingen. Hij ziet een dergelijk bezoek als tweerichtingsverkeer: niet alleen de fractie wist de belangengroepen te vinden maar de belangengroepen wisten de fractie ook te vinden. Raadslid J vindt het verder van groot belang dat hij niet alleen zijn eigen besluiten, maar ook de andere door de gemeenteraad genomen besluiten kan uitleggen. Gelet hierop zou gesteld kunnen worden dat hij legitimatie zoekt voor de genomen besluiten en zijn rol daarin. Een dergelijke rol opvatting sluit aan bij de opvattingen van een delegate. Tot slot geeft raadslid J aan dat de houding van raadsleden soms wisselend is ten opzichte van één en hetzelfde onderwerp. Dergelijke

pragmatische opvattingen over de politiek en handelswijze lijken op de stijlkenmerken van een politico. Een politico weegt pragmatisch zijn persoonlijke oordeel tegen de publieke opinie en hanteert een meer situationeel gekozen handelswijze. Raadslid J zegt niet expliciet dat hij zo handelt, maar hij geeft wel aan dat hij een dergelijke handelswijze vindt passen binnen de politiek.

Samengevat: raadslid J hanteert verschillende representatiestijlen. Afhankelijk van de situatie handelt hij als trustee of als delegate. Deze wisselende rolopvattingen in combinatie met de wijze waarop hij als senior raadslid de politiek ziet duidt op de handelswijze van een politico.

Wat opvalt in de wijze waarop **raadslid K** zijn rol als volksvertegenwoordiger invulling geeft, is het grote belang dat hij hecht aan de invulling van zijn politieke visie – en daarmee die van zijn politieke partij - op de inrichting van de samenleving. Aan de ene kant vindt hij dat het goed is om zijn eigen idealistische opvattingen over de inrichting van de samenleving door te drukken en als gemeenteraadslid de samenleving te beïnvloeden. Hij refereert in het interview in dit kader ook aan het wereldbeeld van de partij. Aan de andere kant wil hij ook rekening houden met de visie van mensen uit die samenleving. Hij benoemt dit dilemma als de spagaat waarin hij zich als gemeenteraadslid bevindt. Deze spagaat is in het gehele interview terug te vinden. Zijn representatiestijl is een wisseling van trustee en delegate. Trustee in de zin dat hij zijn eigen persoonlijke opvattingen over de inrichting van de samenleving van zwaarwegend belang vindt. Hij volgt zijn eigen ideeën, gebaseerd op de feiten die hem bekend zijn in de casus. Het is niet zo dat hij niet in staat is om inzicht te verwerven in de ideeën en belangen van andere actoren zoals buurtverenigingen en burgers, maar zijn sterke normatieve opvattingen zijn van grote invloed op de besluiten die hij neemt. Persoonlijk oordeel en geweten lijken een doorslaggevende rol te spelen.

Daar staat tegenover de visie en daarmee de directe invloed van de politieke partij die hij vertegenwoordigt op zijn standpunten. In die zin lijkt raadslid K te handelen als een delegate. In het interview geeft hij expliciet aan dat de fractie gezamenlijk het standpunt bepaalt waarbij de fractie rekening houdt met de verschillende belangen. Uit het interview wordt niet expliciet duidelijk of en wanneer hij zijn eigen standpunten terzijde heeft geschoven en de standpunten van de partij heeft gevolgd in het besluitvormingsproces. Het is niet duidelijk in welke mate zijn stemgedrag is beïnvloed door de partijlijn. Zijn ideologische standpunten lijken goeddeels in overeenstemming met de standpunten van zijn politieke partij.

Samengevat: raadslid K heeft sterke voorkeur om zijn eigen ideologische opvattingen te laten prevaleren en vanuit dat beeld alle belangen af te wegen. Hij handelt als een trustee. Uit het interview komt ook naar voren dat er sprake is van partijdiscipline en de behoefte om de visie van burgers en belangengroepen mee te nemen in het afwegingsproces. Deze handelswijze lijkt meer aan te sluiten bij een delegate.

Bij **raadslid L** zijn zowel van de trustee-representatiestijl, als die van de delegates elementen te herkennen. Het zijn met name trustee elementen die de boventoon voeren, maar daarbij is raadslid L helder in zijn standpunten ten aanzien van loyaliteit aan de partij: de fractie dient naar buiten toe ten alle tijden één standpunt in te nemen. Er is wel ruimte voor discussie, maar dat gebeurt dan wel binnenskamers. Je zou hem dus delegate kunnen noemen ten aanzien van de partijlijn. Waar het gaat om de inhoudelijke kanten van zijn standpuntbepaling laat hij meer trusteekenmerken zien. Hoewel hij er

groot belang aan hecht om naar bewoners te luisteren, baseert hij zijn standpunten niet op signalen die betrekking hebben op (individuele) deelbelangen. Hij is stellig van mening dat het algemeen belang vóór het individueel belang gaat en lijkt daarbij van mening te zijn dat bewoners en groeperingen dit algemeen belang vaak niet voor ogen hebben. Hij geeft ook aan dat zijn persoonlijke ervaringen van invloed zijn op zijn keuzes als raadslid. Verder zegt hij dat je er als raad wel namens de bevolking zit, maar dat je nooit precies kunt weten wat die willen.

Je zou dus kunnen stellen dat raadslid L zich in het proces van standpuntbepaling primair in zijn representatiestijl laat kenmerken als een trustee, maar dat daar bij moet worden aangegeven dat hij zich op het moment van finale besluitvorming in de raad als delegate namens zijn partij zal opstellen. Dit betekent overigens niet dat hij daarmee geen actieve en wellicht zelfs leidende rol aanneemt bij de discussies die hieraan vooraf gaan binnen zijn fractie.

Raadslid M geeft aan dat politieke partijen een visie hebben over de wijze waarop zij een samenleving willen inrichten. In zijn reactie op het plan kijkt hij of het plan past binnen de politieke visie van zijn partij. Daar beoordeelt hij een plan op. Hij maakt natuurlijk een afweging van het algemene belang, maar wel vanuit zijn politieke voorkeuren. Als burgers problemen hebben dan zorgt hij als raadslid voor een beargumenteerde vertaling naar ambtenaren en college. Een raadslid zit tussen burger en lokale overheid in. De benadering van het college en ambtelijke apparaat naar een raadslid is anders dan naar een burger. Hij vindt dit hinderlijk maar maakt er wel gebruik van. Hij zegt dit wel te doen vanuit eigen oordeelsvorming en dat hij geen 'verkoper' is namens de burger. Raadslid M stelt expliciet dat hij een brede belangenafweging maakt en geen kruiwagen is voor burgers. Het gaat er volgens hem niet om je particuliere burgerzin te krijgen. Als de argumenten niet goed zijn dan moet de overheid volgens hem niet naar de burgers luisteren.

Raadslid M volgt de lijn van zijn politieke partij en daarmee de politieke visie. Hij lijkt bij het nemen van besluiten echter meer gewicht toe te kennen aan zijn persoonlijke oordeel en geweten. Hij vindt het belangrijk om burgers te spreken en om belangen zichtbaar te krijgen. Maar hij beschouwt deze gesprekken weer niet als een mogelijkheid tot het verkrijgen van mandaat voor zijn besluiten. Hij beschouwt deze gesprekken om inzicht te krijgen in de verschillende belangen en om te komen tot een brede beoordeling van de verschillende standpunten en daarmee tot besluiten. De handelswijze van raadslid M lijkt daarom vooral geduid te kunnen worden als een trustee.

Het is erg moeilijk om op basis van het interview bij **raadslid N** één of meerdere representatiestijlen te herkennen. Ondanks dat een deel van de vragen hier specifiek op gericht was bestonden zijn antwoorden vooral uit kritische geluiden richting het college en de coalitiepartijen of toelichtingen op acties van zijn partij. Het kan zijn dat zijn rol en hiërarchische positie binnen zijn fractie hier heeft meegespeeld. Hij gaat niet echt in op zijn persoonlijke manier van standpuntbepaling of het belang dat hij zelf aan contact met de achterban hecht. Wel wordt duidelijk dat hij wantrouwend staat tegenover geluiden vanuit de maatschappij omdat deze volgens hem vooral gestuurd zouden zijn vanuit een eigenbelang. Als hij op basis van deze overtuiging zijn eigen standpunt zou bepalen past dit bij de trustee-stijl. Er is uit het gesprek onvoldoende naar voren gekomen of hij zich altijd conformeert aan het partijstandpunt of niet. Er is dus niet na te gaan in welke mate hij wat dat betreft meer een delegate zou zijn. Raadslid N is dus op basis van het interview niet overtuigend aan één specifieke representatiestijl toe te wijzen.

8.2.2 Slotanalyse

Hoewel het beeld niet bij elk geïnterviewd raadslid even scherp is kan er bij de meeste raadsleden een dominante representatiestijl worden aangewezen. Dit betekent zeker niet dat er ook exclusief stijlkenmerken van één representatiestijl waarneembaar zijn. Bij een groot deel van de raadsleden zijn elementen van zowel trusteees als delegates waarneembaar. Van de veertien geïnterviewde raadsleden kunnen er zes primair als trustee worden aangeduid. Vijf zijn eerder te beschouwen als delegates en twee raadsleden vallen op basis van bovenstaande analyse onder de noemer politico. Van één raadslid kan op basis van het interview niet worden aangegeven tot welke groep hij behoort. Hoewel de onderzoeksgroep niet groot genoeg is en te aselekt is samengesteld om gefundeerde statistische uitspraken te doen, wijkt deze verdeling niet erg af van de verdeling tussen de drie stijlen zoals die in eerdere onderzoeken is waargenomen. Zoals aangegeven in hoofdstuk vier constateerde Van der Kaap in 2006 dat ongeveer één op de drie ondervraagde raadsleden wat representatiestijl betreft kan worden beschouwd als delegate en krap tweederde van de groep als trustee. Slechts een beperkt aantal raadsleden werd in zijn onderzoek tot de politicos gerekend. K. Newton kwam bij zijn onderzoek in 1976 onder raadsleden uit Birmingham tot een verdeling waarbij ruwweg de helft van de raadsleden als trustee werd aangemerkt, en kwart acteerde als delegate en het resterende kwart zich gedroeg als politico. In zijn onderzoek constateert Newton dat seniorraadsleden met name een voorkeur hadden voor de rol van trustee of politico. Ook uit dit onderzoek komt dit beeld naar voren, de ondervraagde raadsleden die als 'senior' zouden kunnen worden aangemerkt zijn voor het merendeel in één van deze twee groepen in te delen.

Opvallend is dat niet alleen de trusteees, maar ook de meeste delegates uit de onderzochte groep aangeven uiteindelijk, in ieder geval ten dele, een eigen afweging te maken, al is deze bij de delegates natuurlijk sterk geënt op de perceptie van standpunten van de achterban. Bij deze raadsleden zien we dat ze wel degelijk de burgers consulteren. De raadsleden lijken echter in meerderheid de overtuiging te delen dat burgers niet voldoende in staat zijn om een afgewogen standpunt in te nemen dat recht doet aan het algemeen belang. Sommigen gaan zelfs zo ver te stellen dat standpunten van burgers primair gebaseerd zijn op eigenbelang. De meeste raadsleden geven daarom aan dat als ze het standpunt van burgers in kaart hebben gebracht, ze hier zorgvuldig mee om moeten gaan en het niet klakkeloos kunnen overnemen. Ze nemen het standpunt van de burgers, of van hun partij, over als dat in hun ogen het algemeen belang geen geweld aan doet. In het verlengde hiervan hebben we ook kunnen waarnemen dat een aantal raadsleden wisselt tussen trustee-gedrag en delegate-gedrag, zonder daarbij gelijk als politico te kunnen worden aangemerkt. Immers bij een politico is er sprake van een min of meer bewuste afweging: de representatiestijl die het meest voordelig lijkt voor hun eigen positie wordt gekozen. In de waarnemingen die hier worden bedoeld lijkt van een dergelijke afweging echter geen sprake. Het gaat eerder om gevallen waarin raadsleden in verschillende gevallen niet consequent zijn in hun representatiestijl.

Op basis van het artikel 'Politieke representatie' van Thomassen wordt in hoofdstuk vier gesignaleerd dat bij het analyseren van rolopvattingen van Nederlandse raadsleden op basis van een verdeling tussen delegates, trusteees en politicos, de verbondenheid met een politieke partij en de invloed van partijdiscipline op het stemgedrag niet uit het oog mag worden verloren. Deze invloed komt bij de analyse van de interviews inderdaad een aantal maal duidelijk naar voren. Bij sommige raadsleden zien we namelijk dat deze bij het

bepalen van hun standpunten met name trustee-gedrag vertonen, terwijl ze bij het uiteindelijke stemmen in de gemeenteraad als een delegate loyaal zijn aan de partijlijn. Deze raadsleden geven bijvoorbeeld aan hun standpunten te baseren op hun eigen overtuiging van wat het beste is voor het algemeen belang. In meer of mindere mate gaan ze hiervoor te rade bij de bevolking, maar ze maken hun eigen afweging. Vervolgens geven ze aan het fractiestandpunt te ondersteunen. Dit lijkt tegenstrijdig te zijn. Ook is in dit kader vermeldenswaardig dat er raadsleden waren die ten opzichte van hun fractie zeer duidelijk als delegate kunnen worden aangemerkt, maar waar de fractie als totaal vervolgens als ‘trustee-fractie’ kan worden aangemerkt. De fractie komt dan gezamenlijk tot een standpunt, op basis van haar overtuiging wat het beste alternatief is, zonder dit af te zetten tegen ‘de wil van de achterban’.

8.3 Democratische opvattingen

De tweede deelvraag in dit onderzoek is het in beeld brengen van eventuele spanningen tussen (uitgesproken) opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie en het gedrag van gemeenteraadsleden in lokale besluitvormingsprocessen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de democratische opvattingen van de geïnterviewde gemeenteraadsleden geanalyseerd aan de hand van de theorie uit hoofdstuk twee. Daarbij is de keus gemaakt om de opvattingen van gemeenteraadsleden langs de lijn te leggen van de instrumentele en substantieve visie op democratie. Vervolgens is geanalyseerd hoe de opvattingen van gemeenteraadsleden over participatie van burgers in besluitvormingsprocessen zich verhouden tot de representatieve rol van gemeenteraadsleden in besluitvormingsprocessen. De vier denklijnen over het al dan niet verenigbaar zijn van vormen van participatie en representatie bieden voor deze analyse een theoretisch handvat. Maar ook de meer expliciete opvattingen van gemeenteraadsleden over de verhouding tussen de politieke entrepreneurs (elite) en de massa bieden voor deze analyse goede aanknopingspunten.

In de democratische traditie ten aanzien van het primaat van de politiek onderscheiden zich twee visies: *de instrumentele visie en de substantieve visie*. De vertegenwoordigers van de instrumentele visie zien democratie vooral als een instrument om verschillen tot uitdrukking te brengen en om belangen af te wegen. De burgers in deze visie zijn kiesgerechtigden die eens in de vier jaar hun stem en daarmee hun belang tot uitdrukking kunnen brengen. De substantieve visie gaat veel meer uit van participatie van burgers in besluitvormingsprocessen en hecht daar ook veel waarde aan als het gaat om de legitimiteit van besluiten. In deze visie creëert de overheid ook mogelijkheden voor vormen van participatie. De opvattingen van gemeenteraadsleden zijn langs de lijn van deze twee visies gelegd. Vervolgens is geanalyseerd hoe raadsleden aankijken tegen het al dan niet samen kunnen gaan van vormen van participatieve democratie en de representatieve democratie. De theorie herkent in dit samengaan een viertal denklijnen.

De eerste denklijn gaat uit van een *onverenigbare relatie tussen participatie en representatie*. In deze denklijn ligt het primaat bij de politiek. Maar dat niet alleen, deze denklijn gaat er ook van uit dat participatie leidt tot een bedreiging van het algemene belang. Deze denklijn ligt qua kenmerken en opvattingen dicht bij de instrumentele visie op democratie. De tweede denklijn gaat uit van een *verenigbare relatie tussen participatie en representatie*. In deze denklijn levert participatie een bijdrage aan het democratische gehalte en aan de legitimiteit van het beleid. Deze denklijn heeft – als het gaat om de betrokkenheid van burgers in besluitvormingsprocessen – verwantschap met de substantieve visie op democratie. De derde denklijn gaat uit van een periode van

overgang, *van transitie*. In deze denklijn is de representatieve democratie en daarmee de politiek niet langer meer in staat om de juiste antwoorden te geven op de complexe problemen in de samenleving. Governance networks zijn flexibeler en efficiënter dan bestaande instituties en daardoor beter in staat om een waardenafweging te maken in een pluriforme samenleving. De vierde denklijn is de *instrumentele denklijn*. In deze denklijn zijn governance networks instrumenten die structuur geven aan input en outcomes van beleidsprocessen. Deze denklijn is in beeld gebracht in landen met een sterke centrale overheid. De vraag is of deze denklijn ook herkenbaar is of van toepassing kan zijn in een gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals in Nederland. Tot slot is geanalyseerd of opvattingen van de gemeenteraadsleden te plaatsen zijn binnen de *elitistische visie op de democratie*. De vrij expliciete opvatting van elitisten is dat zij zich als enige in de samenleving inzetten en verantwoordelijk voelen voor het algemeen belang. Vanuit die aanname berust het democratische systeem op de wijsheid, de vaardigheden en de loyaliteit van de politieke leiders. Het democratisch systeem is in deze opvatting een institutioneel instrument voor besluitvorming. De visie van de elitisten over democratie heeft nauwe verwantschap met de instrumentele visie op democratie.

8.3.1 Analyse per gemeenteraadslid

Raadslid A vindt dat veel burgers zich verdiepen in de materie en dat burgers ook goede ideeën hebben voor beleidsprocessen. In zijn optiek kan het college niet vaak en actief genoeg informeren. Hij stelt dat mensen mogen inspreken en dat dit een belangrijk aspect is in een democratisch land. Raadslid A lijkt zich dan ook niet bedreigd te voelen door inspraak van burgers in beleidsprocessen. Hij vindt dat de gemeenteraad de inspraakreacties moet meenemen en afwegen in het besluitvormingsproces. Hij vindt meebeslissen door burgers een stap te ver gaan. Hij ziet zichzelf vooral als behartiger van het algemene belang. **“Algemeen belang staat voor mij op nummer één.”** (00:22). Burgers kunnen wat hem betreft deze belangenafweging niet overnemen. Daarvoor zijn burgers in het algemeen niet genoeg geïnformeerd en betrokken. Hij lijkt er wel van uit te gaan dat *een vorm van burgerparticipatie goed samengaat met de representatieve democratie*. Daarmee lijkt hij uit te gaan van een *verenigbare relatie tussen beide vormen van democratie*. Inspraak betekent voor hem niet alleen luisteren, maar ook – als daar aanleiding voor is – het aanpassen van voorstellen. Voor raadslid A lijkt democratie daarmee meer te zijn dan alleen een instrument voor het uitdrukken van voorkeuren en besluitvorming. *Zijn opvattingen over democratie sluiten beter aan bij de substantieve visie dan de instrumentele visie op democratie.*

Raadslid B heeft over vormen van directe democratie duidelijke ideeën. Het meebeslissen van burgers in besluitvormingsprocessen vindt hij een stap te ver gaan omdat je niet alleen voor jezelf maar voor de gehele gemeente beslist. Hij vindt het goed om burgers aan te horen en mee te laten denken ook richting oplossingen die voor burgers werken. Hij vindt ook dat je als raadslid in gesprek moet blijven met burgers. Hij is overigens niet negatief ten aanzien van een referendum in het algemeen (noemt als voorbeeld de keuze van een burgemeester). Volgens Raadslid B hebben burgers niet de feeling met dit proces zoals een raadslid. Hij vraagt zich ook af hoe ver je moet gaan met inspraakmogelijkheden. In het MER proces waren dat er volgens hem te veel. Hoe meer mensen je erbij betreft hoe meer meningen. Hij is van oordeel dat het voor de democratie nog steeds goed is dat burgers iemand uit hun omgeving kiezen als vertegenwoordiger. **“Als iedereen meebeslist komt er geen barst van terecht”**(00:48). Hij is van mening dat als veelvuldig de weg van participatie wordt bewandeld dat dan een besluitvormingsproces veel te lang gaat duren. Raadslid B ziet voor zichzelf een duidelijke

rol weggelegd als volksvertegenwoordiger en kiest nadrukkelijk voor het representatieve stelsel. Hij vraagt zich af hoe ver je moet gaan met inspraak en heeft het over onder meer de snelheid van het besluitvormingsproces en de vertragingen die inspraak kan betekenen. *Zijn opvattingen over democratie sluiten meer aan bij de instrumentele visie op democratie.* Democratie als efficiënte wijze van sturing en als instrument om verschillen tot uitdrukking te brengen. Daar staat tegenover dat in zijn antwoorden ook *aanwijzingen* terug zijn te vinden *van een verenigbare relatie tussen representatieve democratie en participatie.* Zoals het mee laten denken van burgers in oplossingen. Deze gedachtegang lijkt meer in overeenstemming met de substantieve visie op democratie.

Raadslid C is van oordeel dat burgers mogen meepraten, maar niet meebeslissen, **“dan gaan we dingen door elkaar halen”** (00:22). In zijn optiek heeft de burgerij haar vertegenwoordigers gekozen en dat zijn de raadsleden. Hij is geen voorstander van een referendum. Dit druist in tegen de wijze waarop we met elkaar democratie hebben ingericht hebben. Dat burgers inspraak hebben en meekunnen doen is in dit dossier volgens hem goed gebeurd. Burgers hebben gelegenheid gehad om de voorkeuren te uiten en dat vindt hij een goed gegeven. Het is volgens hem van belang dat je als raadslid uiteindelijk daar mee kunt doen wat je zou moeten doen. De informatie vanuit burgerij heeft voor hem meer een signaalwerking naar de raad. Een burger reageert vanuit zijn eigen standpunt en dat vindt hij heel begrijpelijk. Als het goed is dan heeft een raadslid een bredere blik over wat nodig is voor het welzijn van de gemeente. Op punten maakt hij ook andere afwegingen dan de direct betrokken burgers. Als gemeenteraadslid neemt hij de informatie mee, maar hij doet dat wel afgewogen. Hij is van mening dat er wel veel deskundigheid is bij burgers maar dat in de regel de blik niet verder gaat dan de achtertuin. Enkele opvattingen van raadslid C passen binnen *de elitistische visie op van democratie.* Met name het gegeven dat degenen die leiding geven verantwoordelijk zijn voor het in het oog houden van het belang van alle burgers. Participatie van burgers gaat wat hem betreft niet verder dan het delen van informatie en het benutten van burgers van inspraakmogelijkheden. Als gekozen vertegenwoordiger ziet hij een expliciete rol voor zichzelf weggelegd als vertaler en daarmee als afweger van individuele belangen. De opvattingen van raadslid C lijken meer aan te sluiten bij de *instrumentele visie op democratie.* De burgers zijn in de gelegenheid om hun voorkeuren uit te drukken en de overheid weegt deze voorkeuren af en is garantsteller voor het recht op vrijheid. Hij lijkt uit te gaan van een *onverenigbare relatie tussen vormen van participatieve democratie en representatie democratie.*

Raadslid D is een voorstander van het betrekken van burgers en belangengroepen in beleidsprocessen. In dit dossier hebben burgers via de raadsfracties en individuele raadsleden mogelijkheden gekregen om in te spreken. In zijn optiek zou het college beter kunnen kiezen voor een formelere vorm van inspraak (zoals bij een bestemmingsplanprocedure) zodat je als gemeenteraadslid een beter beeld kunt krijgen wat er leeft binnen de samenleving. Hij stelt dat door contacten met burgers inzicht wordt verkregen over wat er speelt in de samenleving. Raadslid D is geen voorstander van een referendum of je moet het op een goede manier oppakken. Hij noemt als voorwaarde dat mensen zich in het onderwerp moeten kunnen verdiepen. Als risico's benoemt hij de eenzijdige bepaling van inzichten, het gegeven dat mensen niet de moeite nemen om zich in het onderwerp te verdiepen of niet de informatie hebben om weloverwogen beslissingen te nemen. Soms is de informatie ook te complex. Hij is niet van mening dat burgers de complexiteit niet aankunnen, maar wel dat beslissingen vragen om verdieping in de materie. In het algemeen gaat meebeslissen van burgers te ver. Op concreet uitvoeringsniveau is meebeslissen door burgers wel mogelijk (bijvoorbeeld inrichting op

wijkniveau). Hij gelooft in het huidige representatieve stelsel, maar is wel op zoek naar meer betrokkenheid van burgers. Wat opvalt in de democratische opvattingen van raadslid D is de relatief grote rol van burgers en belangengroepen in besluitvormingsprocessen. Hij ziet de burger niet alleen als stemgerechtigde bij verkiezingen. Hij pleit voor meer (formelere) vormen van inspraak en is van oordeel dat burgers de complexiteit van besluitvorming aan kunnen, mits deze burgers zich verdiepen in de materie. De informatie, vanuit burgers en belangengroepen, vormt voor hem belangrijke input in besluitvormingsprocessen. *Zijn opvattingen sluiten aan bij de substantieve visie op democratie.* De nadruk ligt bij hem ook sterk op het democratische gehalte van besluitvorming. Raadslid D is voor grotere betrokkenheid van burgers, maar is zich bewust van de voorwaarden die dat met zich mee brengen. Door de 'juiste' inrichting van het besluitvormingsproces kan hij als gemeenteraadslid zijn vertegenwoordigende taak beter vervullen. Raadslid D gaat op heel duidelijk uit van een *verenigbare relatie tussen representatieve en participatieve democratie.*

Raadslid E zit er vooral voor de Edese burger. Maar als burgers mogen meepraten dan denken ze wellicht dat ze ook mogen meebeslissen. Hij is van oordeel dat een raadslid het algemeen belang dient. Dit betekent dat een raadslid de zaken van een grotere afstand dient te beschouwen dan belangengroepen (die het vaak liever anders willen) doen. Hij is wel geïnteresseerd in wat deze groepen te melden hebben. Raadslid E is uitgesproken waar het de ruimte voor directe democratie betreft: die is er wat hem betreft niet. Hij wil best van gedachten wisselen over de eisen waaraan directe democratie in een hypothetisch geval zou moeten voldoen, maar zo'n geval lijkt hem niet haalbaar. Raadslid E is duidelijk: de burgers kiezen de raad en de raad neemt besluiten. De raad is in staat om van een grotere afstand het algemeen belang in ogenschouw te nemen en burgers en belangengroeperingen zijn dat meestal niet. Hij lijkt hierbij aan te sluiten bij de *elitistische visie op democratie.* Teveel in gesprek gaan met burgers zou wat hem betreft kunnen leiden tot valse verwachtingen omtrent de mogelijkheden van burgers om mee te beslissen. *Zijn opvattingen sluiten aan bij de instrumentele visie op democratie.* Raadslid E gaat uit van een *onverenigbare relatie tussen vormen van participatieve democratie en representatieve democratie.*

Raadslid F vindt dat burgers de gelegenheid dienen te krijgen om mee te praten. Dit betekent niet automatisch dat ze hun zin kunnen krijgen. Dit laatste zorgt er volgens hem voor dat burgers snel zullen zeggen dat er niet geluisterd is. Zijn advies aan de samenleving is: accepteer dat je niet alles in de hand hebt. Raadslid F is een aanhanger van het huidige stelsel van de representatieve democratie. Niet zozeer uit principiële overtuiging, maar eerder uit het besef dat dit beste vorm is om tot democratische besluitvorming en integrale belangenafweging te komen. Er zouden best vormen van directe democratie geïntroduceerd mogen worden – daar lijkt hij zeker geen principiële bezwaren tegen te hebben – maar dan moet er wel aan bepaalde eisen worden voldaan wat hem haast niet mogelijk lijkt. Het algemeen belang mag niet in de verdrukking komen door specifieke deelbelangen. Raadslid F lijkt zich hierbij te begeven op een soort van *snijvlak tussen de instrumentele visie op de hedendaagse democratie en de substantieve visie.* Het democratische stelsel is er volgens hem vooral op gericht om efficiënt besluiten te kunnen nemen. Dat neemt niet weg dat hij het belangrijk vindt om burgers te betrekken en hen te stimuleren om actief te participeren. Burgers zouden daar echter wel bij moeten inzien dat ze niet altijd hun zin krijgen. Praktische bezwaren lijken een volledig substantieve visie op democratie in de weg te staan. In de optiek van raadslid F heeft de overheid uiteindelijk toch het laatste woord en staat daarmee 'boven' de burgers. Deze opvatting in combinatie met de opvatting over de inbreng van burgers in

besluitvormingsprocessen zijn sterke aanwijzingen dat raadslid F uitgaat van een *verenigbare relatie tussen representatieve democratie en participatieve vormen van democratie*.

Raadslid G vindt een proces zoals de trechtering van alternatieven waardevol: **“dan krijg je een leuk politiek spel”** (00:52). Hij lijkt een aanhanger van de huidige vorm van representatieve democratie, waarbij overigens wel voldoende ruimte dient te zijn voor burgerparticipatie. Daarbij zijn ‘de bovenste treden van de participatieladder’ wat hem betreft geen optie. Burgers mogen wat hem betreft meedenken en meepraten, maar uiteindelijk is het de raad die beslist. Weging van alternatieven dient dan ook in de raad plaats te vinden en niet in een andere arena. In het spel tussen college en raad dienen ook geen andere partijen een beslissende stem te krijgen **“supporters kunnen aanmoedigen maar staan ook niet op het veld”** (00:52) De mate van betrokkenheid van dergelijke groeperingen is nu voldoende. Raadslid G vindt directe democratie een zwakgebod. Gelet op zijn opvattingen over burgerparticipatie lijkt raadslid G *meer aansluiting te vinden bij de substantieve visie op democratie*. Het primaat ligt bij de politiek, de gemeenteraad beslist. Maar raadslid G sluit vormen van participatie niet uit want hij heeft het over meedenken en meepraten. Vanuit die optiek lijkt raadslid G uit te gaan van *een verenigbare relatie tussen vormen van participatie en de representatieve democratie*.

Raadslid H vindt het noodzakelijk om burgers en marktpartijen vroeg te betrekken. Hij houdt er vervolgens rekening mee dat deze (meestal) eenzijdig blik hebben op het onderwerp dat ter discussie staat. Raadslid H heeft een duidelijke mening over directe democratie: wat hem betreft is er geen ruimte om burgers en groeperingen mee te laten beslissen. Ze mogen hun mening geven, maar het beslissen is en blijft het primaat van de raad. Hij is daarbij van mening dat alleen raadsleden in staat zijn zaken integraal af te wegen en het algemeen belang te dienen. Deze *elitistische denkwijze* sluit aan bij de gedachte dat burgers beschermd dienen te worden (tegen foute beslissingen) en waar een politieke elite als enige in staat is het algemeen belang te overzien en te bewaken. Burgers kunnen ééns per vier jaar hun invloed uitoefenen: in het stemhokje. Dit sluit tevens aan bij de *instrumentele visie op democratie*. Organisaties zoals een dorpsraad worden door raadslid H ook niet beschouwd als een ‘tussenlaag’ of intermediair. Het zijn volgens hem vooral belangengroeperingen die zich op specifieke zaken richten zonder het algemeen belang in ogenschouw te nemen. Raadslid H gaat in zijn opvattingen uit van *een onverenigbare relatie tussen de representatieve en participatieve democratie*.

Raadslid I staat positief tegenover lekenbestuur: **“We zijn gekozen door huis, tuin en keuken Nederlanders en je moet je voorstellen dat je juist dat ook representeert”** (00:08). Hoewel raadslid I op een gegeven moment in het gesprek aangeeft geen problemen te hebben met een referendum lijkt hij niet echt een voorstander van directe democratie. Hij plaatst een aantal kanttekeningen bij referenda, maar nog belangrijker, hij geeft aan dat er geen beslissingen zijn die je aan bewoners over kunt laten. De raad is gekozen om beslissingen te nemen. De raad lijkt in zijn optiek dan ook het primaire orgaan dat beslissingen kan nemen in het kader van het algemeen belang. Hij kan daarmee beschouwd worden als een aanhanger van de representatieve democratie zoals we die nu kennen. Daar hoort ook het gegeven van lekenbestuur bij. Andere groeperingen, zoals bewonerscommissies en belangengroeperingen bepalen hun standpunten volgens raadslid I vooral vanuit een specifiek belang en zijn daarmee niet in staat het algemeen belang te overzien. Er zijn volgens raadslid I geen beslissingen die je aan inwoners over kan laten, die zullen namelijk altijd uitgaan van hun eigenbelang

“**daar krijg je een hele rare stad van**” (00:41). Bovendien vraagt hij zich af in hoeverre dergelijke organen echt een achterban representeren. De invloed van burgers en groeperingen zou volgens hem met name moeten richten op inspraak in het begin van het traject. Raadslid I lijkt hiermee aan te haken bij de denklijn die *representatieve democratie en participatieve democratie als een onverenigbare relatie* beschouwt. Zijn expliciete opvattingen over democratie sluiten aan bij de *elitistische en instrumentele visie* op democratie.

Raadslid J is van oordeel dat het MER proces democratisch lijkt te zijn geweest, maar als het laagje vernis eraf wordt gehaald dan komt hij tot de conclusie dat het geen democratisch proces was. Burgers hebben volgens hem op allerlei manieren hun stem kunnen later horen, maar er is nooit naar ze geluisterd. Daarbij plaatst hij de kanttekening dat de betrokkenheid van burgers zich vaak beperkt tot hun directe, eigen belang. Als raadslid houdt hij rekening met deze kanttekening. Raadslid J is mordicus tegen een referendum. Volgens hem wekt dit de schijn van directe democratie. In zijn optiek is een legitiem besluit een besluit van de gemeenteraad, gehoord hebbende de burgers. Wellicht haaks daarop staat dat raadslid J erkent dat besluitvorming ook in netwerken plaatsvindt. Volgens hem gebeurt er veel buiten de openbaarheid van raadscommissie en gemeenteraad. Het zou volgens hem goed kunnen dat een besluit wordt genomen buiten de gemeenteraad om. Hij heeft hiertegen geen bezwaar en is daar pragmatisch in. Als je een meerderheid kunt krijgen dan kun je een meerderheid krijgen. De opvattingen van raadslid J over democratie zijn niet eenduidig en lijken situationeel te zijn. Hij plaatst kanttekeningen bij het vermogen van burgers om verder te kijken dan hun eigen belang, is mordicus tegen een referendum, maar hecht wel veel waarde aan de inbreng van burgers en belangengroepen. Hij accepteert dat besluiten worden genomen in netwerken. Maar gaat er (impliciet) wel vanuit dat uiteindelijk de besluiten worden afgetikt in de gemeenteraad. De opvattingen van raadslid J lijken *meer aan te sluiten bij de substantieve visie op democratie*. Raadslid J lijkt uit te gaan van de *verenigbaarheid van governance networks en de representatieve democratie*. Hij is van oordeel dat je op lokaal niveau niets hebt aan ideologie. Hij vindt ideologie op lokaal niveau zelfs soms hinderlijk. Hij ziet geen christelijke stoplichten of liberale rotondes. Deze opvattingen sluiten aan bij de vraagtekens die M. Boogers heeft geplaatst bij het begrip ‘lokale politiek’. De aard van de lokale problemen hebben vaak betrekking op de leefomgeving en leiden vaak niet tot principiële standpunten en heftige politieke discussies.

Raadslid K zit in een spagaat zit als het gaat om de betrokkenheid van individuele burgers en belangengroepen in besluitvormingsprocessen. Als gemeenteraadslid hecht hij sterk aan de vertaling van zijn politieke ideologie naar de inrichting van de samenleving. Hij zegt niet dat burgers (de massa) geen invloed mogen uitoefenen op de besluitvormingsprocessen. Dit is mogelijk binnen de kaders van het representatieve stelsel. Maar hij zegt wel dat uiteindelijk de gemeenteraad de beslissingen neemt en dat de gemeenteraad uiteindelijk verantwoordelijk is voor de afwegingen van alle belangen en daarmee het ‘algemene belang’. Hij lijkt meer waarde toe te kennen aan zijn eigen ideologische opvattingen (en dat van de partij) en de juistheid van die opvattingen voor de samenleving, dan aan individuele opvattingen van burgers of belangengroepen. In die zin lijkt hij als gemeenteraadslid te plaatsen binnen de *visie van de elitisten*. Aan de andere kant pleit hij wel voor meer betrokkenheid van burgers aan het begin van het beleidsproces. Hij is ook van mening dat het democratische gehalte van het proces niet slecht is. Als voorbeeld noemt hij het gegeven dat in het besluitvormingsproces van de MER een door een belangengroep ingediende ontsluitingsvariant is ingevoegd in het besluitvormingsproces. Deze variant is volgens hem onderzocht, net als de varianten van

het college B&W. Dit voorbeeld laat volgens raadslid K zien dat ook burgers invloed kunnen uitoefenen op het proces. Hij pleit voor heldere informatieverstrekking naar burgers en wellicht mee invloed aan het begin van het besluitvormingsproces. Hij is overigens geen voorstander van een referendum. De vraag is dan wie er gaan stemmen. Dat zal volgens raadslid K vooral de mensen zijn wiens belang rechtstreeks worden getroffen. Is dat dan democratisch? Hij stelt dat hij als raadslid is gekozen voor de hele gemeente. Meepraten van bewoners is prima, maar de raad gaat over de beslissing. In het interview sluit hij betrokkenheid van bewoners in besluitvormingsprocessen niet uit, maar de nadruk ligt op een goede informatievertrekking (dit is een eenzijdige handeling) naar bewoners en daarmee op besluitvorming binnen de kaders van de representatieve democratie. Hij neigt door deze opvattingen *meer raakvlakken te hebben met de instrumentele visie op democratie en op het onverenigbaar zijn van participatieve en representatieve democratie.*

Raadslid L zegt over open informatieavonden: **“ik vind niets mooiers dan om daar tussen te zitten en te luisteren (...) dat soort dingen vind ik het boeiendste als raadslid, want dáár gebeurt het!”** (00:11). Raadslid L is een aanhanger van het huidige democratische stelsel. Zowel voor wat betreft de representatie van burgers door raadsleden, als het aspect van lekenbestuur. De kracht van lekenbestuur is volgens hem dat raadsleden met een frisse blik naar dossiers kijken en daarbij niet worden gehinderd door een blikveldvernauwing die met specialismen samen kan gaan. Het raadslidmaatschap ziet hij als een verantwoordelijke taak: je bent verantwoordelijk voor een integrale belangenafweging en je dient het algemeen belang. Bij vormen van directe democratie bestaat het risico dat alleen mensen die in hun belang dreigen te worden aangetast in actie komen (uit onvrede). Wat hem betreft is dit niet constructief. Het algemeen belang gaat voor het individuele belang en het is de verantwoordelijkheid van raadsleden om ‘de totale hinder’ voor iedereen zoveel als mogelijk te voorkomen. Deze opvatting sluit aan bij de *elitistische visie op democratie*. Hij is tegen meebeslissen en geen voorstander van referenda. Hij is wel van mening dat bewoners uitgebreid de gelegenheid moeten krijgen om gehoord te worden aan de voorkant van het proces. Raadslid L lijkt aan te sluiten bij de *instrumentele visie* op besluitvorming en tevens van oordeel te zijn dat er sprake is van een *onverenigbare relatie tussen participatieve en representatieve democratie*.

Raadslid M noemt de discussie over de aansluiting op de A12 en de betrokkenheid van burgers en organisaties een mijlpaal in het proces. Vanuit het oogpunt van democratie vindt hij het belangrijk dat raadsleden contact hebben met burgers. Volgens hem is het mogelijk om met elkaar, gemeenteraad en burgers, mee te denken over de beste manier om de maatschappij in te richten. Hij vindt dat je de inbreng van burgers niet moet onderschatten en ook niet hun deskundigheid. De besluiten in dit proces zijn genomen door de gekozen volksvertegenwoordigers. De burgers hebben invloed gehad op het besluitvormingsproces, zoals de gedachtewisseling over de aansluiting op de A12. Het raadplegen van direct betrokkenen vindt raadslid M van buitengewoon belangrijk. Hij ziet dit als een democratische verplichting. Voor het afwegen van het algemene belang zijn de volksvertegenwoordigers. Ondanks zijn opvattingen over het betrekken van burgers is zijn beeld dat er een beweging is die teruggaat naar versterking van de representatieve democratie. Directe democratie is volgens hem vaak eenzijdig en te zeer gericht op persoonlijke belangen. Kleine deelbelangen die een dorp of een straat betreffen bieden wellicht wel mogelijkheden voor vormen van directe democratie. Raadslid M heeft er een hekel aan als marktpartijen raadsleden benaderen om hun op een ander standpunt te brengen. Objectieve informatie vanuit die hoek vindt hij geen probleem. Wat opvalt aan de

democratische opvattingen van Raadslid M is de permanente plek die hij geeft aan burgers en inspraak. Wat ook opvalt is de nadruk die hij legt op de rol van de gemeenteraad als behartiger van het brede algemene belang. Hij heeft tot op zekere hoogte vertrouwen in vormen van directe democratie, maar alleen als het gaat om kleine deelbelangen. Raadslid M heeft vertrouwen in het stelsel van de representatieve democratie. Zijn opvattingen over democratie sluiten aan bij de *substantieve visie*. Democratie ziet hij niet alleen een instrument maar ook als een middel en zelfs een noodzaak om burgers bij te betrekken. Participatie van burgers in de politiek is noodzakelijk. Daar staat tegenover dat volgens raadslid M de besluiten moeten worden genomen binnen de kaders van het representatieve stelsel, de gemeenteraad. Vanuit die optiek sluit raadslid aan bij *de visie dat representatie en participatie verenigbaar zijn*.

Raadslid N is van oordeel dat collegepartijen de dienst uitmaken zonder dat de oppositie partijen invloed hebben, het gaat om de macht van de meerderheid. Raadslid N vindt er geen doekjes om: de meerderheid regeert. In zijn beleving heeft een oppositiepartij alleen de mogelijkheid het beleid te beïnvloeden via de wet, dus alleen op het moment dat deze door de coalitie niet wordt nageleefd. Dan kan een oppositiepartij met de wet in de hand aanpassingen claimen. Hij is voorstander van een zo open en transparant mogelijk besluitvormingsproces. Raadslid N is er van overtuigd dat burgers en groeperingen uitsluitend gedreven worden door hun eigen belang. Impliciet geeft hij aan dat alleen raadsleden het algemeen belang kunnen overzien. Dit is een *elitistische benadering*. Hoewel hij voorstander is van een verdere decentralisatie van bevoegdheden, twijfelt hij of er een onderliggende laag gevormd kan worden (op dorps- of wijkniveau) die voldoende democratisch verankerd is. Ook daarbij speelt weer mee dat hij ervan overtuigd is dat betrokkenen zich vooral laten leiden door 'Not In My Backyard' overwegingen. Een referendum, als hoogste ideaal van directe democratie, wijst hij niet af. Wel geeft hij aan dat dit aan allerlei eisen moet voldoen: er moet door burgers gekozen kunnen worden uit gelijkwaardige alternatieven vanuit een goede informatiepositie. Hij twijfelt of dit gerealiseerd kan worden. Al met al kan worden gesteld dat raadslid N bijzonder sceptisch is over hoe de lokale democratie (in ieder geval in Ede) nu is ingericht, maar daarbij is hij wellicht nog sceptischer over de mogelijkheden hier verbeteringen in aan te brengen. Het huidige systeem, waarbij de betrokkenheid van burgers zich beperkt tot eens in de vier jaar stemmen (en tussentijds verder vooral klagen) beschouwt hij als weinig democratisch. Wat opvalt is dat hij zichzelf en zijn fractie daarbij positioneert in een rol zonder invloed: het lijken haast toeschouwers langs de zijlijn die geen invloed kunnen uitoefenen. De expliciete opvattingen van raadslid N zijn te plaatsen binnen de *substantieve visie op democratie*. Hij lijkt – wellicht mede door strijdigheden in zijn opvattingen – uit te gaan van een periode van overgang, van *transitie*. Hij is van oordeel dat het huidige representatieve stelsel niet meer de antwoorden geeft op de problemen uit de samenleving.

8.3.2 Slotanalyse

Waar alle geïnterviewde gemeenteraadsleden van overtuigd zijn is het gegeven dat zij verantwoordelijk zijn voor de behartiging en waarborging van het algemene belang. Wat dat algemene belang dan ook moge zijn.

De wijze waarop, het algemene belang behartigd en gewaarborgd zou moeten worden, daarover verschillen de opvattingen van de gemeenteraadsleden. Zeven gemeenteraadsleden houden er een substantieve visie op democratie op na en de overige zeven een instrumentele visie. Als deze lijn wordt doorgetrokken naar de gehele

gemeenteraad van Ede dan zou de helft van de gemeenteraad een voorstander zijn van een systeem van democratie dat burgers betreft in beleidsvorming en burgers stimuleert om actief te participeren. In deze visie is de gemeente een actieve supporter van een democratische samenleving. De gemeente creëert ook de randvoorwaarden voor participatie van burgers door het ontwikkelen van beleidsprocessen die vormen van participatie mogelijk maken. Maar de andere helft van de gemeenteraad is helemaal geen voorstander van een actieve en participerende burger in beleidsprocessen. Deze gemeenteraadsleden zien de burger als een passieve actor en als consument. In deze instrumentele visie op democratie is de gemeente dan ook de uitvoerder van de voorkeuren van burgers. Democratie is volgens hen een systeem dat op efficiënte wijze voorkeuren inzichtelijk maakt en mogelijkheden biedt om voorkeuren af te wegen en prioriteiten te stellen.

Door deze letterlijke tweedeling in visies op democratie lijkt de gemeenteraad van Ede in een spagaat te belanden. De uitkomsten van de analyse over het al dan niet verenigbaar zijn van vormen van participatie en de representatieve democratie lijkt deze spagaat te bevestigen. Van de zeven gemeenteraadsleden die een instrumentele visie hebben op democratie zijn er zes die in hun opvattingen uitgaan van een onverenigbare relatie tussen representatie en participatie omdat verschillende institutionele regels van toepassing zijn. Deze gemeenteraadsleden vinden dat het primaat van de politiek en het algemene belang wordt bedreigd door de invloed van netwerken en actoren rondom beleidsontwikkeling en besluitvorming. Van deze zes gemeenteraadsleden heeft de helft een elitistische visie op democratie. Elitisten voelen zich als enige verantwoordelijk voor het algemeen belang en zijn van mening dat zij zich als enige inzetten voor dat algemene belang. In de visie van elitisten zijn burgers maar ook andere actoren niet in staat om verder te kijken dan hun eigen specifieke belang. Ook de verwantschap tussen de substantieve visie op democratie en de denklijn dat vormen van participatie verenigbaar zijn met de representatieve democratie wordt bevestigd in de analyse van de democratische opvattingen. Zes van de zeven gemeenteraadsleden die een substantieve visie hebben op democratie hebben zijn in hun opvattingen te plaatsen binnen de denklijn van een verenigbare relatie.

De vraag is nu of er spanningen waarneembaar zijn tussen (uitgesproken) opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie en het gedrag van gemeenteraadsleden in lokale besluitvormingsprocessen?

Het antwoord op deze vraag is niet op individueel gemeenteraadsledeniveau te geven omdat in dit onderzoek niet expliciet de individuele democratische opvattingen zijn getoetst aan het individuele gedrag van de gemeenteraadsleden. Democratische opvattingen van individuele gemeenteraadsleden zijn van invloed op de inrichting van beleidsprocessen. Immers gemeenteraadsleden kunnen wettelijk de procesinrichting sturen en zo nodig bij raadsmeerderheid een veto uitspreken. De geschetste tweedeling in de Edese gemeenteraad maakt het waarschijnlijk niet eenvoudig om overeenstemming, binnen de gemeenteraad, te vinden over de inrichting van beleidsprocessen en specifiek over de rol en positie van burgers in die beleidsprocessen. Dit duidt op een spanningsveld tussen democratische opvattingen van individuele gemeenteraadsleden (en fracties) en het gedrag van de Edese gemeenteraad in lokale besluitvormingsprocessen.

Tot slot van deze paragraaf wijzen we nog op een interessant spanningsveld. Hoewel uit hetgeen hiervoor is beschreven kan worden afgeleid dat grofweg de helft van de raadsleden niet voor grote inmenging van burgers in het beleidsproces is, sluit een deel

van deze raadsleden een (hypothetisch) referendum niet uit. Daar worden dan vervolgens wel dusdanige voorwaarden aan gesteld dat het daadwerkelijk organiseren van een referendum in de gemeente Ede niet haalbaar lijkt. Betekent dit dat deze raadsleden met name vanwege de publieke opinie een referendum niet willen of durven uitsluiten?

8.4 Taakopvattingen

Naast de representatiestijl en de democratische opvattingen van raadsleden is er een derde belangrijk element dat hun gedrag binnen en buiten de raadszaal vorm geeft: de taakopvattingen van het raadslid. Deze paragraaf geeft een antwoord op de derde en laatste deelvraag uit dit onderzoek:

Wat is de taakopvatting van gemeenteraadsleden? Houden zij zich bezig met kaders, hoofdlijnen en/of details? Wat zou de verklaring hiervoor kunnen zijn?

Binnen het dualisme worden drie hoofdtaken voor gemeenteraadsleden geïdentificeerd: kaders stellen, controleren van het college en de volksvertegenwoordigende taak. Het adagium is daarbij sturen op hoofdlijnen en het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en dus de details. In deze paragraaf kijken we welke taken de meeste aandacht en prioriteit krijgen van de geïnterviewde raadsleden. En zijn er wellicht nog andere zaken die de raadsleden tot hun taakveld beschouwen? Ook wordt gekeken naar een verondersteld onderscheid tussen sturen op hoofdlijnen en een meer uitvoeringsgerichte sturing op detailniveau.

Als we hier kijken naar de taakopvattingen van de geïnterviewde raadsleden doen we dat niet alleen in het algemeen, maar we proberen daarbij ook steeds een verbinding te leggen met het specifieke dossier Ede-Oost.

8.4.1 Analyse per gemeenteraadslid

Raadslid A ziet het goed luisteren naar burgers als zijn taak. Hij ziet het ook als taak om uit te leggen waarom een bepaald proces wordt gevolgd. Hij probeert soms nuchterheid in het proces te brengen. In dit proces vindt hij dat hij voldoende gelegenheid heeft gehad om kaders te stellen en om het proces te beoordelen. In de voorbereiding hebben raadsleden ook gelegenheid gekregen om bezwaren te uitten en de projectleider - niet het college(!)- kon daarmee aan de slag. Hij is van mening dat de raad het proces goed kon bijsturen, er zijn bijvoorbeeld een aantal moties ingediend en aangenomen rond de totstandkoming van het Masterplan.

Raadslid A vindt dat de raad voldoende informatie heeft gekregen, maar ook dat een raadslid zich bij een dergelijk groot project behoorlijk moet verdiepen in de stof. Hij heeft informatie gekregen van het ambtelijke apparaat, maar is zelf ook op zoek gegaan naar informatie. In haar optiek komt het college met voorstellen en de gemeenteraad neemt de beslissingen. Hij hoopt van harte dat het college het plan goed gaat uitvoeren, maar stelt dat het voor de raad lastig is om het proces bij te houden in dit dossier. Wat opvalt aan de taakopvattingen van raadslid A is het feit dat hij impliciet de volksvertegenwoordigende rol benoemt, expliciet het stellen van kaders waaronder de beoordeling van het proces, maar niet de controlerende taak. De roept de vraag op of hij deze controlerende taak inmiddels heeft toebedeeld aan de later aangestelde raadsadviseur?

In de optiek van raadslid A was de hele gemeenteraad voor het aanstellen van een raadsadviseur. De raadsadviseur heeft volgens hem meer mogelijkheden om zich te verdiepen in de materie. De vraag ligt bij de raadsadviseur om de gemeenteraad in te lichten als er iets verkeerd gaat, wat een onderdeel kan zijn van de controlerende taak. Raadslid A geeft aan dat je dit als raadslid niet kunt bijhouden. Hij stelt dat het de gemeenteraad aan deskundigheid ontbreekt om invulling te geven aan deze taak in dit specifieke dossier. Dit was voor hem dan ook aanleiding om in te stemmen met het aanstellen van een raadsadviseur.

In de optiek van **raadslid B** staat het karakter van de gemeenteraad een uitwisseling van vrije gedachten in de weg. Hij heeft het idee dat als je enigszins de kop boven het maaiveld uitsteekt, dat dan de zeis er al aan komt. Opvallend is ook de opmerking dat in zijn optiek de aankoop van de terreinen een collegebesluit is en dat als de gemeenteraad dat besluit had moeten nemen, dat dan de kans aanwezig was dat ze nu nog aan het praten waren over het wel of niet kopen. De gemeenteraad heeft volgens hem een controlerende taak. Hij zou ook graag dichter bij het besluitvormende traject willen zitten. Zo heeft de raad bijvoorbeeld als kader gesteld dat er in Ede-Oost duurzaam gebouwd moet worden, maar raadslid B zou graag mee willen praten over wat dan en hoe dan, tot op het niveau van het type woningen.

Raadslid B voelt zich als raadslid wel serieus genomen in zijn kaderstellende rol, maar constateert tegelijkertijd dat hij soms ook hapklare brokken krijgt gepresenteerd door het ambtelijke apparaat wat de sturingsmogelijkheden beperkt. Als je als raadslid alleen kunt kiezen tussen A en B dan is dat volgen hem geen keuze. Hij houdt graag 'feeling' met het project en heeft daarom behoefte aan een regelmatige informatievoorziening. Hij haalt de informatie uit zijn netwerk in Ede, maar zijn scope is ook breder, bijvoorbeeld via internet. Hij is verder van mening dat het project Ede-Oost in één raadscommissie aan de orde zou moeten komen en niet in twee. Voor een raadslid zou de controlerende taak dan makkelijker uit te voeren zijn. Ook voor de informatievoorziening zou dit beter zijn.

Als raadslid heeft hij niet met marktpartijen gepraat. Wellicht zou dat beter zijn geweest omdat je bij dergelijke gesprekken ook als raadslid kunt ventileren wat je met de wijk zou willen. Wellicht waren zijn ideeën dan ook beter geland, want hij heeft wel eens concrete voorstellen gedaan naar het college, maar daar heeft hij niets van terug gezien of gehoord. Raadslid B zou daar graag eens een discussie over willen. Hij benadert overigens ook direct ambtenaren als het college niet snel genoeg reageert op zijn vragen. Samengevat: hij had vanaf het begin meer inspraak willen hebben, meer keuzes voorgelegd krijgen en meer willen sturen. Wat opvalt is dat raadslid B in zijn antwoorden niet expliciet aandacht besteedt aan de volksvertegenwoordigende rol.

Volgens raadslid B is de raadsadviseur gekomen omdat de raad te weinig feeling had met het project en te weinig informatie kreeg vanuit het college en het ambtelijke apparaat. De raad wilde een onafhankelijk iemand die daarin een controlerende taak heeft. In de ogen van raadslid B had de raadsadviseur eerder moeten worden ingesteld. De raadsadviseur had in principe bij het masterplan een sturende rol kunnen hebben: dit project heeft voor Ede een grote impact en als je niet uitkijkt kan het een verkeerde wijk worden die je als raadslid niet voor ogen hebt. Raadslid B denkt overigens dat het project Ede-Oost voor een gemiddeld raadslid niet te overzien is. Het merendeel van de raadsleden weet volgens hem bijna niet waar het over gaat, het is een hoop kijken naar de cijfertjes, maar beeldvormend denken kunnen heel veel raadsleden volgens hem niet, dat vindt hij jammer.

Raadslid B heeft het idee dat de raadsadviseur makkelijker aan informatie kan komen dan hij als raadslid omdat de raadsadviseur dichter op de uitvoering kan zitten en ook meer mogelijkheden heeft om zich te verdiepen in het proces. De raadsadviseur is aangewezen door de gehele gemeenteraad en heeft daardoor volgens raadslid B ook meer macht en wordt sneller serieus genomen. Hij heeft het idee dat hij zelf sneller wordt gezien als een 'lastig raadslid'.

Raadslid C benoemt als primaire taken van een gemeenteraadslid de kaderstellende taak, "wat willen we als gemeenteraad met Ede-Oost?" en de controlerende taak, "voldoen de uitkomsten?" Naar zijn mening is de gemeenteraad in een vroeg stadium betrokken in het beleidsproces en hij vindt deze vroege betrokkenheid ook van groot belang, want dan is volgens hem nog niet alles dichtgetimmerd en heb je het idee als raadslid dat het proces nog gestuurd kan worden. Voor zover je dat kunt als individueel raadslid.

Hij geeft aan dat hij als raadslid beelden heeft bij een gewenste uitkomst. Hij benoemt in dit kader het proces van aftasten tussen gemeenteraad en college. Als gemeenteraadslid is het soms lastig om de gevolgen van bepaalde keuzes te overzien. In zijn beleving wordt de gemeenteraad hierin beïnvloed door voorstellen van ambtenaren. Hij vindt dit ook prima: daarvoor heb je ambtenaren in huis. Hij stelt dat de gemeenteraad graag uitdraagt dat zij de regie in handen heeft, maar is zelf van oordeel dat dit in praktijk niet het geval is. Het college stuurt volgens hem sterk.

Raadslid C heeft zijn standpunten rond dit dossier niet alleen gebaseerd op informatie vanuit het college, maar ook op informatie van externe deskundigen. Ook laat hij zich informeren via zijn fractie en via contacten op provinciaal en landelijk niveau. Een onafhankelijk advies vindt hij namelijk van groot belang om zijn taken als raadslid goed te kunnen uitoefenen. In zijn optiek maakt het college de voorstellen aan de hand van de kaders van de gemeenteraad. Hij constateert dat het college de door haar ingediende voorstellen graag zo snel mogelijk concretiseert. Hij merkt ook dat voorafgaand aan besluitvorming de collegedragende partijen al zijn 'gemasseerd'. Raadslid C begrijpt dit, maar vindt het niet verstandig. Hij is mede daardoor van mening dat in Ede nog niet erg duaal wordt bestuurd.

Over de taken van een gemeenteraad bestaan bij **raadslid D** geen onduidelijkheden. Als eerste wordt door hem de volksvertegenwoordigende taak genoemd, daarna het stellen van kaders en de controlerende taak. De gemeenteraad gaat in zijn optiek over de hoofdlijnen van het beleid en het college gaat over de uitvoering. Het is volgens hem van belang dat de gemeenteraad tussentijds door het college wordt geïnformeerd over de vorderingen in het proces en of de kaders nog steeds van toepassing zijn. Volgens hem is mede ten behoeve van de nadere invulling van de controlerende taak een raadsadviseur aangesteld. Zijn taak is onder meer om te controleren of het project binnen de gestelde kaders blijft, aan te geven welke onderdelen wijzigen en daarbij te melden welke gevolgen dit heeft voor het proces. Volgens raadslid D moet de raadsadviseur nog wennen aan zijn rol. Hij moet adviseren naar de gehele gemeenteraad en niet naar individuele raadsleden. De fractie van raadslid D stemde in met de raadsadviseur vanuit het oogpunt van kennis en doorkijk. Raadslid D geeft verder aan het soms lastig te vinden om bij de hoofdlijnen te blijven. Grote lijnen voelen bewoners vaak niet, maar de details die bij de uitvoering horen juist wel. Het zijn ook de details waarover de raadsleden vaak worden aangesproken.

Raadslid D geeft aan dat in dit proces het maken van keuzes door trechtering noodzakelijk was, maar dat gemeenteraad te veel op het 'wat' zitten en zich minder bezig houden met kaderstellende taken dan dat zij als gemeenteraad zouden willen. Vaak worden in het proces de voorkeuren van ambtenaren gevolgd. Het gaat daarbij volgens raadslid D overigens niet eens altijd om een tekort aan kennis, maar om het gegeven dat je als raadslid te ver van het proces af zit. Uiteindelijk is volgens hem het college verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het proces.

In dit dossier was het volgens raadslid D ook lastig om het totale project te overzien en te doorgronden. Dit noemt hij als de hoofdreden voor het aanstellen van een raadsadviseur, maar als nevenreden merkt hij op dat het instemmen met de aanstelling van de raadsadviseur, door de coalitie, ook is gebeurd om de 'boel bij elkaar te houden' in de gemeenteraad.

Raadslid E lijkt een pragmatisch monistische insteek te hebben waar het zijn taakopvatting betreft. Hij stelt zich op het standpunt dat de raad in principe de kaders stelt, maar geeft daarbij direct als nuancering aan dat het college in feite ook op dit gebied het meeste werk verzet. Het college bereid besluitvorming voor en geeft daarmee volgens hem in feite een voorzet voor de te stellen kaders. Ook in gevallen waarbij het college vooraf al onderhandelingen met marktpartijen moet voeren komt het volgens hem vaak voor dat de raad zich gedwongen ziet het college te volgen. Volgens raadslid E geef je als raad de hoofdlijnen mee en bestaat de controlerende taak er vooral uit te kijken of je de gestelde kaders terug ziet keren. Deze dominante rol van het college kan worden gekenmerkt als collegemonisme, waarin de raadsmeerderheid – de coalitie – en het college een twee-eenheid vormen. Het opvallende is wel dat raadslid E tot een oppositiepartij behoort. Opmerkelijk, aangezien een oppositiepartij juist dankzij het dualisme meer mogelijkheden zou moeten hebben om het beleid te beïnvloeden. Wat hierbij kan meespelen is dat als je het als oppositiepartij inhoudelijk en wat proces betreft eens bent met het college, en dus de coalitie, er niet zoveel oppositie valt te voeren. Het betreft hier overigens ook een oppositiepartij die in veel gevallen het collegebeleid volgt en ondersteunt.

In de uitvoering kan het volgens raadslid E voorkomen dat de raad zich ook met details gaat bemoeien om bij te sturen. De volksvertegenwoordigende taken lijken bij raadslid E niet de hoogste prioriteit te hebben.

Raadslid E is tevreden over het proces zoals dat doorlopen is. Wel lijkt het volgens hem zo te zijn dat de raad enigszins is meegevoerd in een proces waarin voor haar eigenlijk weinig te kiezen was. Dit kan te maken hebben met de aard en omvang van het proces. Wat ook kan meespelen is dat het een dossier is geweest wat politiek niet tot veel ideële tegenstellingen heeft geleid. De plannen die door het college werden aangedragen hadden eigenlijk op voorhand al de steun van het grootste deel van de raad. De later ingestelde raadsadviseur moest ertoe bijdragen dat de raad het verdere proces goed zou kunnen beheersen.

Raadslid E is tevreden over de mate waarin burgers en belangengroeperingen de kans hebben gehad om mee te praten. Er is daardoor volgens hem dan ook veel draagvlak en waardering voor het resultaat.

De drie bij de invoering van het dualisme benadrukte taken van raadsleden, kaders stellen, controleren en de volksvertegenwoordigende taak, komen bij **raadslid F** allen

aan bod. Hij geeft aan dat de raad de kaders stelt en het college de uitvoering voor haar rekening neemt. De kaders dienen dan volgens hem wel realistisch en (financieel) haalbaar te zijn. Het moet niet zo zijn dat voor de bühne onrealistische kaders worden gesteld. Ook de controlerende rol is voor raadslid F van belang, al geeft hij aan dat dit lastig wordt als de uitvoering ver van het moment van kaderstelling ligt of als de informatie een hoog technisch gehalte heeft. Hij geeft er de voorkeur aan te opereren op hoofdlijnen en niet te verzanden in details. Bij de controlerende taak hoort volgens hem ook dat – op basis van voortschrijdend inzicht – besluiten zouden moeten kunnen worden teruggedraaid of worden aangepast op een later moment, als de situatie daar om vraagt.

In de antwoorden van raadslid F komt ook de volksvertegenwoordigende taak uitgebreid aan bod, zonder dat deze letterlijk wordt benoemd. Hij geeft aan dat het de taak van raadsleden is om zich vooraf via burgers en belangengroeperingen uitgebreid te laten informeren, maar ook om deze groepen actief uit te leggen hoe processen lopen en waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Hij ziet het als een duidelijke taak om verantwoording af te leggen richting de burgers.

Raadslid F geeft aan dat de grote complexiteit van dit dossier van invloed zal zijn geweest op het (democratische) proces. Het was noodzakelijk het proces in vele kleine stapjes op te delen, maar daardoor werd het voor raadsleden moeilijk om het totaal te blijven overzien. Ook zorgde de opdeling van het proces en de uitvoerige informatieverstrekking richting burgers en groeperingen ervoor dat soms besluiten impliciet werden genomen zonder dat er later de gelegenheid was hier op terug te komen. Bepaalde mogelijkheden werden bijvoorbeeld tijdens informatiebijeenkomsten met bewoners gepresenteerd en dermate positief ontvangen dat het voor raadsleden zeer moeilijk was daar in de besluitvormende fase op terug te komen. Beeldvorming en besluitvorming liepen hier soms teveel door elkaar. Niettemin geeft raadslid F aan door het college goed in staat te zijn gesteld om zijn taken uit te voeren. Ook de trechtering van alternatieven wordt door hem als een geslaagd proces gezien.

Met een dergelijk project worden volgens raadslid F wel de grenzen opgezocht van wat behapbaar is voor raadsleden als lekenbestuurders. Dat wil overigens niet zeggen dat het volgens hem noodzakelijk was dat er een raadsadviseur werd ingeschakeld. Raadslid F was hier niet tegen, maar het had van hem niet gehoeven.

Raadslid G laat er geen misverstand over bestaan dat hij als raadslid vooral kaderstellend bezig wenst te zijn. Hij wil zich bezig houden met de grote lijnen en verbanden. De raad moet zich volgens hem niet teveel met details en subdoelen bezighouden maar is er om de samenhang te bewaken. De details van de uitvoering zijn volgens hem dan ook geen raadsaangelegenheid. Informatie daarover is ook niet nodig om te kunnen sturen: **“geef ons niet de details van de auto, maar geef wel aan waar wij kunnen remmen en gas geven. Wij zijn bestuurder, ik hoef niet te weten wat voor een soort kleppen er zitten in die motor.”**(00.08). Ook hoe het project ambtelijk georganiseerd is, is wat raadslid G betreft geen zaak voor de gemeenteraad. Om goede invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak wenst hij vanuit college en het ambtelijk apparaat goed gevoed te worden met uitgewerkte informatie, bijvoorbeeld in de vorm van scenario's.

Ook de volksvertegenwoordigende taak komt tijdens het interview aan bod, al wordt deze door raadslid G nooit specifiek benoemd. Hij geeft wel aan dat het belangrijk is om zowel aan de voorkant als aan de achterkant van het besluitvormingsproces met bewoners en

groeperingen te communiceren. Eerst om te kijken wat er leeft en welke ideeën er zijn, later om de besluiten uit te leggen. Daarbij moet volgens hem wel duidelijk zijn dat het de raad is die het besluit neemt.

Volgens raadslid G is een project als dit moeilijk behapbaar voor de gemeenteraadsleden, het is erg technisch en grootschalig. Veel raadsleden hebben volgens hem niet voldoende kennis om het geheel te overzien. Dit kan hebben bijgedragen aan het gegeven dat, volgens raadslid G, het met name de ambtenaren zijn die het resultaat hebben vormgegeven. Hij is erg kritisch richting het college waar het betreft de informatievoorziening richting raad en de overallregie. Het college liet het proces naar verloop van tijd te veel 'zweven'. Er werd regie gemist. De raad is volgens hem door het college ook niet voldoende in staat gesteld om haar kaderstellende en haar controlerende rol in te vullen. Ondanks dit gebrek aan regie ligt er volgens raadslid G nu wel een mooi resultaat. Hij noemt dat opvallend en beschouwt dit vooral als een verdienste van het ambtelijk apparaat.

Raadslid H zegt letterlijk dat de belangrijkste taken van de raad – en van raadsleden – het stellen van kaders en het controleren van het college zijn. In zijn antwoorden gaat hij vervolgens vooral in op de kaderstellende rol. Het lijkt erop dat de kaderstellende rol in zijn optiek de meest prominente taak van een raadslid is. De volksvertegenwoordigende taak, die toch ook nadrukkelijk in beeld is gebracht bij de invoering van het dualisme, komt in zijn antwoorden niet prominent aan bod. De contacten met burgers en groeperingen lijken erg instrumenteel te worden gebruikt: deze dienen – zo lijkt het – vooral om de besluitvorming te versoepelen. De contacten worden eerder gebruikt om draagvlak te creëren voor zijn eigen standpunt, dan om de standpunten die binnen de bevolking leven te achterhalen en daar naar te handelen. Overigens lijkt hij er wel veel waarde aan deze contacten te hechten, maar dus niet vanwege standpuntbepaling.

Het heeft raadslid H in dit proces aan de juiste informatie ontbroken om optimaal invulling te kunnen geven aan zijn controlerende rol. De verantwoordelijkheid hiervoor legt hij vooral bij het college, al geeft hij daarbij aan dat ook raadsleden hier zelf een verantwoordelijkheid in hebben. Ook de verantwoordelijkheid voor het mogelijk maken van burgerparticipatie legt hij in eerste instantie bij het college. Op alle punten had de raasadviseur volgens hem van toegevoegde waarde kunnen zijn. Hierover geeft hij wel aan dat de raad daar eerder om had kunnen en wellicht moeten vragen.

Uit de antwoorden van raadslid H kan worden geconcludeerd dat bij een grootschalig project als dit het (zelfs) voor raadsleden erg moeilijk is om het totale plaatje en alle consequenties van besluiten te overzien. Het eindbeeld lijkt langzaam ontstaan te zijn. Aan het begin van het traject hadden de raadsleden dus duidelijk nog geen eindbeeld voor ogen. Dit beeld is volgens hem dus eerder tot stand gekomen als gevolg van het doorlopen proces, dan dat het proces ingericht is geweest met als doel een bepaald beeld ook daadwerkelijk te realiseren.

Raadslid I benoemt het sturen en beslissen als de belangrijkste taken van de raad. Daarmee doelt hij op de kaderstellende taken van de raad. Hij geeft daarbij aan dat het de bedoeling is om te sturen op hoofdlijnen, de details zijn uitvoering en dat is het terrein van het college. Niettemin zegt hij dat het vaak wel een worsteling is om als raadslid niet te snel in details te duiken, ondanks dat het ondoenlijk is voor een raadslid om alle details te kennen. Dit komt ook omdat volgens raadslid I bij een proces als dit de hoofdlijnen voor een groot deel al vast lijken te liggen. Het college – en praktisch gezien

het ambtelijk apparaat – is de regisseur van het proces. Het is volgens hem als raad ook moeilijk om plannen die door het college worden gepresenteerd bij te stellen: je hebt immers een meerderheid nodig om aanpassingen door te voeren. Raadslid I geeft aan dat zijn fractie dualistisch opereert en ook niet altijd automatisch het college volgt, ondanks dat zijn partij zelf een wethouder levert.

Het is volgens raadslid I de verantwoordelijkheid van de raad om het algemeen belang in het vizier te houden: **“de raad heeft altijd de rol van helikoptertje”** (00:23). Daarmee is raadslid I uitgebreid ingegaan op de kaderstellende rol, de controlerende rol wordt door hem wel benoemd maar hij gaat er verder niet op in hoe hij daar invulling aan geeft. Deze rol lijkt minder dominant. Dat geldt ten dele ook voor de volksvertegenwoordigende rol. Raadslid I is zich wel bewust van het gegeven dat wat er in de raadszaal gebeurt ook aan burgers moet kunnen worden uitgelegd, maar geeft aan dat dit vaak moeilijk is. Communicatie is hierbij belangrijk, maar tegelijkertijd erg ingewikkeld. Hij oppert de suggestie voor een “raadswoordvoerder” die hier een rol in zou kunnen spelen. Hij gaat daarbij voorbij aan het feit dat informatie omtrent raadsbesluiten vaak politiek gekleurd is. Zo’n raadswoordvoerder zou een ingewikkelde taak voor zich hebben als hij de berichtgeving – ook ten aanzien van het proces – op zo’n manier vorm moet geven dat burgers het proces goed snappen en dat alle partijen zich in de berichtgeving kunnen vinden.

Het gegeven dat hij het raadslidmaatschap met een reguliere baan en een gezin combineert beschouwt raadslid I als waardevol, al zijn deze zaken vaak wel moeilijk te combineren. Verder geeft raadslid I meerdere malen aan dat het bij dit specifieke proces erg moeilijk was om als raad een kaderstellende rol in te vullen. Veel leek al vast te liggen. Het project is ook erg groot en voor raadsleden is het moeilijk om dit in zijn geheel te overzien. Daarom is volgens hem ook een raadsadviseur ingesteld. Hij geeft wel weer aan dat de raad door het college goed in staat is gesteld om kaders te stellen, dit lijkt wat tegenstrijdig. Hoewel raadslid I niet tevreden is met de uiteindelijk gekozen ontsluiting naar de A12, is hij tevreden over het proces, maar geeft daarbij wel aan dat de informatie niet altijd volledig genoeg was. Hij weet ook niet of burgers tijdig betrokken zijn en of dat deze zich voldoende realiseerde wat hen boven het hoofd hing. Er is volgens hem wel geprobeerd wat te doen met de reacties van burgers.

In het dossier Ede-Oost lag volgens **raadslid J** de nadruk op het stellen van kaders. Controle heeft volgens hem niet of nauwelijks plaatsgevonden. Hij benoemt dat het voor de raad lastig kan zijn om strategische keuzes te maken en dat fracties soms informatie en kennis missen om besluiten te kunnen doorgronden. Verder ziet hij het als taak om te luisteren naar burgers. Wat opvalt is dat raadslid J stelt dat de gemeenteraad op detailniveau meer invloed kan uitoefenen dan op bijvoorbeeld strategisch niveau. Op detailniveau kun je volgens hem meer sturen. Op detailniveau heb je in zijn optiek als raad vaak het laatste woord, denk bijvoorbeeld aan het vaststellen van een bestemmingsplan. In het verlengde daarvan merkt hij op dat de hoofdlijnen vaak abstract zijn en dat hoofdlijnen daarom zelden leidt tot heftige discussies. De opvattingen van raadslid J lijken aan te sluiten bij de theorie dat de ‘zichtbaarheid van de gemeenteraad bij burgers’ zit op detailniveau en niet op de sturing in hoofdlijnen, wat hoort bij het kaders stellen.

Raadslid J stelt dat de gemiddelde wethouder niets te vertellen heeft, en dat de ambtenaar bepaalt. De macht ligt volgens hem bij de ambtenaar. Volgens hem is dit geen diskwalificatie maar hangt veel af van de attitude van de ambtenaar. Raadslid J benoemt

daarmee expliciet de ambtenaar als actor in het beleidsproces, ambtenaren brengen volgens hem deskundigheid in het proces. Ter illustratie zegt hij over een bepaalde samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en marktpartij heel expliciet: **“zo’n overeenkomst ga ik niet lezen, daar heb ik geen verstand van”** (01:12). Aan de ene zijde lijkt hij vol vertrouwen de ambtelijke inbreng over te nemen, aan de andere zijde zet hij vraagtekens bij deze inbreng. Uit het interview wordt niet duidelijk waar het omslagpunt zit. Hij zegt wel dat het erom gaat hoe je een plan van het college krijgt aangeboden. Wat staat er wel en niet in, moet je wel of niet tussen de regels lezen, wat is vertrouwelijke en wat niet. Hij vindt dit lastig manoeuvreren en vraagt zich hardop af wat dan de toevoeging is van een raadslid, hij heeft hierop overigens geen antwoord.

In dit besluitvormingsproces lag de regie bij het college. Het college is volgens raadslid J leidend en de raad is op basis van de aangereikte informatie volgend. Hij gaat overigens niet alleen uit van de informatie die het college hem aanreikt, maar hij haalt ook informatie uit zijn eigen brede netwerk van burgers, bedrijven, en contactpersonen bij hogere overheden. De raad gaat volgens hem over de kaders waarbinnen het college de ruimte krijgt om de regie te voeren op het proces.

Kenmerkend voor het dossier Ede-Oost is de interne discussie in de gemeenteraad over de onzekerheid over kennis, kunde en vaardigheden van gemeenteraadsleden. Deze discussie heeft geleid tot het indienen van een motie voor het instellen van een raadsadviseur. Maar het proces blijft, zo zegt raadslid J, ook lastig met een raadsadviseur. Wat moet je als raadslid aan hem vragen en wat vraag de raadsadviseur aan het college? Volgens raadslid J was het in dit proces als raadslid van belang om te weten wat er nodig is om voorstellen te kunnen beoordelen. Hij vraagt zich of hoe je als eenvoudig raadslid kaders kunt stellen voor een dergelijk project. Als raadslid ga je de discussie aan op basis van de aangedragen informatie. Kennis van buiten kan dan bijdragen aan een discussie buiten de gegeven informatie om: net een stapje verder. Raadslid J is van mening dat het wellicht verstandig was geweest om naast een projectwethouder ook een raadscommissie samen te stellen speciaal voor dit project. Een raadslid kan zich dan specialiseren en wellicht betere besluiten kunnen nemen, Dan was een raadsadviseur wellicht helemaal niet nodig geweest.

Over zijn taken als gemeenteraadslid is **raadslid K** expliciet. De gemeenteraad heeft twee hoofdtaken: kaderstellen en controleren. Wat opvalt is vooral wat hij niet noemt: de volksvertegenwoordiging. Hij stelt dat het informeren van buurtbewoners een uitvoerende taak is en dat deze taak behoort bij het college. Buurtbewoners komen bij de gemeenteraad om te lobbyen, maar in de kern is het college verantwoordelijk voor de informatieverstrekking. Volgens raadslid K probeert de politiek vooral om bewoners mee te nemen in besluitvormingsprocessen. Hij vraagt zich wel hardop af of het een aandachtspunt voor de gemeenteraad en meer algemeen ‘de politiek’ is, om bewuster informatie te verstrekken, maar uiteindelijk blijft hij bij zijn standpunt dat het college hiervoor verantwoordelijk is. Volgens raadslid K is het college uitvoerder en zit daarmee aan het stuur.

Het college moet daarbij volgens hem wel werken binnen de kaders van de gemeenteraad. Als deze kaders niet werkzaam zijn dan moet het college terug naar de gemeenteraad en niet zelf gaan rommelen. Zijn ervaring hierin is overigens dat geen bericht niet altijd goed bericht is. Het college heeft in zijn ogen een actieve informatieplicht en als gemeenteraadslid heeft hij daarnaast de mogelijkheid om vragen te stellen. Maar raadslid K zegt daarover: **“argwaan is geen goede basis voor samenwerking”** (00:52).

Raadslid K hecht veel waarde aan de duale rolverdeling tussen gemeenteraad en college. Dit komt ook tot uiting bij wat hij zegt over de aanstelling van een adviseur van de gemeenteraad. Deze raadsadviseur zou volgens hem niet iemand van het college kunnen zijn. Dit zou namelijk volgens hem niet verstandig zijn gelet op de wettelijke rolverdeling. De raadsadviseur is overigens, volgens raadslid K, onder meer aangesteld vanwege het gegeven dat Ede-Oost een zeer groot project is en de raadsleden echt niet de tijd hebben om alle details van het project in zich op te nemen.

Van de drie algemene taken – de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende – gaat **raadslid L** tijdens het gesprek het meeste in op de kaderstellende en de volksvertegenwoordigende. Hij lijkt daarbij vooral gefocust op wat de ontwikkelingen voor Ede kunnen betekenen en hoe het één en ander eruit zou moeten komen zien. Hier is het wat betreft raadslid L de raad die de kaders stelt. De uitvoering moet aan het college worden overgelaten, of zelfs bij majeure projecten als deze aan een speciale werkgroep die is toegerust om meer de diepte in te gaan. Een raadsadviseur kan eraan bijdragen dat de raad zich met de hoofdlijnen bezig houdt. Daarnaast heeft een raadslid zelf ook de verantwoordelijkheid zich te laten informeren. Er is wat hem betreft een wederzijdse haal- en brengplicht tussen raad en college. De huidige raad opereert wat hem betreft te monistisch en is daardoor niet goed in staat kaders te stellen.

De controlerende taak richting college blijft onderbelicht. Wel gaat raadslid L in op de verantwoordelijkheden als volksvertegenwoordiger. De raad moet aan het begin van het traject luisteren naar bewoners en groeperingen om te achterhalen wat er leeft. Daarnaast moet de raad in een later stadium zijn besluiten kunnen uitleggen aan betrokkenen omdat je als raadslid ook moet kunnen beargumenteren waarom je het niet met ze eens bent en anders hebt besloten. Verder is het volgens hem de verantwoordelijkheid van de raad om verbanden te leggen tussen verschillende dossiers. Naast deze taken ziet raadslid L ook een taak voor raadsleden om via procedures, dus buiten de raadzaal om, zaken aan te kaarten die politiek nog niet goed geregeld zijn, om zo jurisprudentie tot stand te laten komen. Het gaat hierbij dan specifiek over sociale wetgeving.

Raadslid L lijkt al met al redelijk tevreden met hoe het proces is verlopen. Het traject dat met de burgers is doorlopen is wat hem betreft een goed voorbeeld van hoe het moet. Wel geeft hij aan dat de complexiteit van het dossier het moeilijk maakte voor raadsleden om de volledige breedte te overzien. De brainstormsessies aan het begin van het traject waar raadsleden vrijuit konden dromen waren wat hem betreft een goed initiatief, maar dit is nooit helemaal uit de verf gekomen. Ook de informatievoorziening vanuit het college behoefde verbetering, met name op het financiële vlak. Het is, mede door het gebrek aan informatie, volgens raadslid L zeer de vraag of de gestelde kaders wel financieel haalbaar en dus realistisch zijn.

Raadslid M noemt als taken van de gemeenteraad zowel kaderstellen en toezicht houden, maar ook contact met burgers. De verstandhouding tussen raad als kadersteller en toezichthouder aan de ene kant en burgers en college aan de andere kant brengt hem tot de constatering dat je als gemeenteraad ook vertrouwen moeten hebben in de uitvoerders: het college. Deze opmerkingen van raadslid M raakt het duale stelsel. In het interview merkt hij ook op dat vaak in het informele circuit meer te halen is voor hem als raadslid dan via de formele weg van moties en amendementen.

Hij vat de controlerende taak niet op als ware het dat hij het college moet wantrouwen. Hij vraagt zich dan ook af wat de meerwaarde is van de aangestelde raadsadviseur. Als de raadsadviseur dezelfde rapportages krijgt als de gemeenteraad. Wat is dan de meerwaarde? Volgens raadslid M speelt het wel mee dat hoe dieper de rapportages gaan, hoe moeilijker het is om overzicht te houden en hoe eerder het wantrouwen de kop op steekt: **“we begrijpen het niet, dus zal het wel niet goed zijn?”** (00:14).

Ten aanzien van het formuleren van kaders merkt hij op dat de werkelijkheid is dat het kader wordt geformuleerd door het college in een voorstel. Dat is volgens hem prima, want met meerdere fracties een kader schrijven dat werkt niet. Hij stelt dat het best kan zijn dat het ambtelijke apparaat overheersend is geweest in de gedachtevorming. Hij vindt dit geen probleem, het college moet immers ook ergens haar kennis vandaan halen. Raadslid M is niet beducht als het gaat om de zogenaamde vierde macht. Hij stelt dat het aan het college en de raad is om zelf de besluiten te nemen. Hij vindt dat het college de regisseur is en de raad is hooguit de criticus. Sturing vanuit de raad is vaak mogelijk bij kleine projecten. Bij grote projecten gaat het volgens hem vaak om informatie-uitwisseling. Dit is een opvallende waarneming. Als kleine projecten de details zijn en grote projecten gezien kunnen worden als de hoofdlijnen, de kaders, dan zegt raadslid M feitelijk dat hij als raadslid meer gelooft in het sturen op details dan op hoofdlijnen door kaders te stellen. Dit lijkt overeen te komen met het onderzoek ‘naar een sterke gemeenteraad’ dat in hoofdstuk 4 is aangehaald. Raadsleden ‘halen’ hun zichtbaarheid en legitimiteit volgens dit onderzoek niet alleen uit de kaders en de controle maar ook en wellicht vooral uit de details.

De fractie waartoe raadslid M behoort was volgens hem geen voorstander van het instellen van een raadsadviseur. Hij maakt wel bezwaar tegen het zodanig ingewikkeld maken van projecten dat een raadslid het niet meer kan volgen. Volgens hem bestaat de neiging, gevoed door onzekerheid van raadsleden, om steeds meer informatie te vragen en dat kan leiden tot over-detaillering en daarmee tot nog meer vragen. Hij stelt dat het zoeken is naar een evenwicht. Hij vindt lekenbestuur in dit kader geen probleem op voorwaarde dat je weet welke effecten een besluit heeft. Hij vergelijkt dit met een auto: **“ik wil ermee kunnen rijden, maar de binnenkant van de motorkap laat ik graag over aan de garage”** (1:04). Dat stelt overigens volgens hem wel eisen aan de presentatie van de informatie door het college.

Hoewel **raadslid N** aangeeft dat de raad vooral een kaderstellende en controlerende rol heeft, is hij ook van mening dat de raad moet nadenken over hoe ‘overlast zoveel mogelijk kan worden voorkomen’. Dit kan worden uitgelegd als nadenken over het algemeen belang, het lijkt er echter ook op dat hij zich op dit punt met de details van de plannen wil bemoeien. Het is volgens hem taak van het college om alternatieven uit te werken.

An sich lijkt raadslid N in zijn opvattingen aan te sluiten bij de uitgangspunten van het dualisme, alleen wordt de volksvertegenwoordigende rol door hem nauwelijks benoemd. Raadslid N gaat nauwelijks in op de wijze waarop hij contact met burgers en achterban onderhoudt. Doordat zijn fractie als kleine oppositiepartij in zijn ogen weinig tot geen invloed heeft op de kaders die worden gesteld richten ze zich met name op de controlerende taken. Het heeft er alle schijn van dat raadslid N het kritisch beoordelen van de wijze waarop het college opereert als zijn belangrijkste taak beschouwt.

Verder ziet hij het ook als zijn taak om buiten de raadszaal de belangen van Ede te verdedigen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat zijn partij actief heeft geprotesteerd

tegen de sluiting van de kazernes en via de landelijke politiek heeft getracht compensatie voor de gemeente Ede voor het verlies aan werkgelegenheid te verkrijgen.

Raadslid N is bijzonder kritisch ten aanzien van het democratisch gehalte van het proces rond het Materplan en de MER Ede-Oost. De fout hiervoor legt hij primair bij het college: zij gingen de gesprekken met burgers en politieke partijen aan op basis van ongelijkwaardige alternatieven. Het ene plan was beter uitgewerkt dan het andere, dit maakte een eerlijke weging onmogelijk. Ook is hij kritisch over het gegeven dat een deel van de besluitvorming achter gesloten deuren plaats heeft gevonden. Dit maakt het wat hem betreft moeilijk om duidelijk te maken wie welke invloed heeft gehad. Verder vindt hij dat het college zich teveel achter procedures verschuilde. Hij is nauwelijks kritisch ten aanzien van zijn eigen rol en die van zijn partij. Die zouden natuurlijk ook hebben kunnen bijsturen, maar volgens raadslid N was het onmogelijk om als oppositiepartij wezenlijke invloed uit te kunnen oefenen.

8.4.2 Slotanalyse

Het mag duidelijk zijn dat er onder de raadsleden verschillen zijn in de accenten die zij leggen bij het benoemen van hun belangrijkste taken. Hoewel er op verschillende manieren mee wordt omgegaan benoemen alle veertien geïnterviewde raadsleden het stellen van kaders als één van de belangrijkste taken. Hoewel de meeste raadsleden ook wel overtuigd lijken van het belang van geven van een goede invulling aan de controlerende rol ten opzichte van het college wordt deze taak maar door elf raadsleden expliciet, of impliciet, benoemd. De volksvertegenwoordigende taak lijkt minder prominent in beeld te zijn. Slechts zes raadsleden benoemen deze taak.

Er zit ook een groot verschil in wat er verder wordt gemeld over de uitvoering van deze taken. Sommige raadsleden geven aan dat ze goed in staat zijn geweest, al dan niet dankzij het college, om invulling te geven aan hun taken. Andere melden dat het aan de juiste randvoorwaarden hiertoe heeft ontbroken. Het kan dan liggen in het feit dat ze niet voldoende, of te eenzijdig door het college geïnformeerd zijn, of dat er andere redenen waren waarom ze moeite hadden het totale project te overzien. Dat laatste lijkt overigens een gemene deler in alle interviews: in bijna alle gesprekken komt naar voren dat een project als Ede-Oost erg veel vraagt van de capaciteiten van raadsleden, die immers meestal geen technisch specialist zijn. Voor veel raadsleden was het moeilijk om grip te houden op het totale proces en om invulling te geven aan de kaderstellende rol om te sturen. Dit is uiteindelijk ook één van de aanleidingen geweest om een raadsadviseur in te stellen.

Uit de interviews komt ook een algemeen beeld naar voren dat raadsleden zich er van bewust zijn dat ze vooral op hoofdlijnen dienen te sturen en dat details onderdeel zijn van de uitvoering waar het college verantwoordelijk voor is. Daar wordt in veel gevallen wel de kanttekening geplaatst dat door de complexiteit van het dossier en de hoeveelheid aan informatie veel raadsleden als het ware toch toe werden gezogen naar de details. Deze zijn over het algemeen minder abstract en daarmee beter inzichtelijk. Het kan ook meespelen dat een aantal raadsleden in de veronderstelling is dat details juist het verschil maken: volgens hen merken burgers niet veel van hoofdlijnen, maar zijn het juist de details waar ze in het dagelijks leven geconfronteerd worden. Door te sturen op details is het dan makkelijker om jouw invloed als raadslid zichtbaar te maken naar jouw achterban. Eén raadslid ging zelfs zover door impliciet te stellen dat hij meer waarde hecht aan sturing op details dan op hoofdlijnen. Daar staat tegenover dat andere raadsleden juist weer het

vergelijk met een auto maakt: ze willen ermee kunnen rijden, maar ze zijn niet geïnteresseerd in wat zich onder de motorkap afspeelt. Het blijkt dat raadsleden in dit specifieke dossier moeite hadden met het sturen op hoofdlijnen. Door de aard van het proces hadden velen vooral het gevoel mee te worden genomen in een bepaalde stroom, zonder zelf een goed idee te hebben van hoe en waar ze konden bijsturen. Van veel keuzes die werden voorgelegd door het college kon worden afgevraagd of er überhaupt iets te kiezen was. Een enkeling ging zelfs zover door sceptisch te stellen dat je, zeker als oppositiepartij, nauwelijks invloed hebt op de besluitvorming. In het verlengde hiervan is een aantal maal aangegeven dat het eigenlijk het college is dat in de praktijk haar eigen kaders stelt. Het college bereidt de besluiten voor en komt met voorstellen voor kaders en slechts een paar keer in het hele traject zijn er vanuit de raad wezenlijke ingrepen gepleegd bij besluitvorming waardoor de kaders werden aangepast. Sommige raadsleden gaan hierin nog een stap verder door te stellen dat niet het college, maar het ambtelijk apparaat de kaders heeft gesteld en het proces heeft gestuurd. Het ambtelijk apparaat was volgens hen de enige actor die echt in staat was het hele proces te overzien. De rol van het ambtelijk apparaat werd overigens door hen meestal niet als bezwaarlijk of negatief gezien: er zat een bepaalde vanzelfsprekendheid in het opereren hiervan.

De betrokken raadsleden waren voor het grootste deel van het college, en daarmee impliciet van het ambtelijk apparaat, afhankelijk voor hun informatievoorziening. Zeker waar het de technische informatie betrof. De algemene teneur lijkt ook te zijn dat raadsleden moeten kunnen vertrouwen op de juistheid en volledigheid van deze informatie. De controlerende rol betekent voor hen niet dat ze het college voortdurend moeten wantrouwen. Dat neemt niet weg dat sommige raadsleden zich via hun fractie of via hun eigen netwerk aanvullend lieten informeren over aspecten van de plannen. Voor de meeste geïnterviewde personen bestaat de controlerende taak er vooral uit om na te gaan of de vooraf gestelde kaders terug te herkennen zijn in de uitvoering en of betrokken bewoners en groeperingen voldoende de gelegenheid hebben gehad om gehoord te worden. Een deel van de raadsleden gaat ook zelf actief de boer op om na te gaan wat er leeft onder de betrokkenen en ziet dit ook als een wezenlijk onderdeel van hun taak.

Voor de raadsleden die de volksvertegenwoordigende taak specifiek benoemen was dit over het algemeen een traject van tweerichtingsverkeer tussen raad en bevolking. Enerzijds zien zij het als hun verantwoordelijkheid om na te gaan wat er onder de bevolking leeft en hoe er tegen bepaalde gemeentelijke plannen wordt aangekeken. Daar staat tegenover dat ze vinden dat raadsleden verderop in het proces, als de besluiten eenmaal zijn genomen, actief moeten communiceren over deze besluiten en uit moeten kunnen leggen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en welke overwegingen hebben meegespeeld. Andere raadsleden zien deze communicatie juist als een verantwoordelijkheid van het college.

Tot slot zijn er door enkele raadsleden tijdens de interviews nog een aantal taken genoemd die niet specifiek tot de drie kerntaken van het dualisme behoren. Opvallend is in dat kader het raadslid dat het naast zijn reguliere raadswerk tot zijn taak ziet om in geval van lacunes in – sociale – wetgeving te procederen om middels jurisprudentie deze lacunes te dichten. Ook vermeldenswaard zijn de twee fracties die actief bij de landelijke politiek hebben geprotesteerd tegen de sluiting van de kazernes. Zij rekenen klaarblijkelijk het behartigen van de Edese belangen buiten de gemeentegrenzen via lobby of protest ook tot hun taak, terwijl het eerder voor de hand lijkt te liggen dergelijke taken aan het college toe te vertrouwen.

9 Conclusies

In dit onderzoek wordt gekeken naar de representatiestijl van Edese raadsleden. Ook wordt gezien of en hoe deze zich verhoudt tot hun democratische opvattingen. Het kader waarbinnen dit wordt onderzocht is het proces dat heeft geleid tot vaststelling van het Masterplan Ede-Oost en de Milieu Effectrapportage (MER) Ede-Oost. Het project Ede-Oost behelst de herontwikkeling van de terreinen waar voorheen defensie en de ENKA-fabrieken in Ede waren gevestigd. Ook de zogenaamde Spoorzone behoort tot het projectgebied. Het project is inmiddels bekend onder de naam Veluwe Poort. Het Masterplan en de MER kunnen worden beschouwd als de belangrijkste brondocumenten waarin de kaders voor de herontwikkeling van het gebied zijn vastgelegd. De ontwikkeling van het gebied raakt veel inwoners en instanties van de gemeente Ede in meer of mindere mate. Het project kan zich daardoor ook verheugen op een grote publieke belangstelling. In dit onderzoek wordt geprobeerd aan de hand van onder meer gesprekken met raadsleden en door dossieronderzoek antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag:

“Welke representatiestijl is te herkennen bij Edese gemeenteraadsleden en hoe verhoudt deze stijl zich tot hun opvattingen over democratie en wat betekent dit voor de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken in het dossier Ede-Oost?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn er drie deelvragen geformuleerd:

- *Welke representatiestijl kan worden herkend bij gemeenteraadsleden? Delegate, trustee of political?*
- *Zijn er spanningen waarneembaar tussen (uitgesproken) opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie en het gedrag van gemeenteraadsleden in lokale besluitvormingsprocessen?*
- *Wat is de taakopvatting van gemeenteraadsleden? Houden zij zich bezig met kaders, hoofdlijnen en/of details? Wat zou de verklaring hiervoor kunnen zijn?*

Aan de hand van de bevindingen is in het vorige hoofdstuk eerst getracht de drie deelvragen te beantwoorden. In dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste conclusies uit het vorige hoofdstuk per thema nog eens samengevat om vervolgens te proberen de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen voor eventueel toekomstige onderzoeken.

9.1 Samenvatting per deelvraag

9.1.1 Welke representatiestijl kan worden herkend bij gemeenteraadsleden? Delegate, trustee of political?

Eerder is ingegaan op de verschillende representatiestijlen. Bij gekozen volksvertegenwoordigers, in dit geval raadsleden, kan onderscheid gemaakt worden tussen drie verschillende representatiestijlen. Dit zijn de stijlen delegate, trustee en politico. In het kort komt het erop neer dat een delegate probeert om zijn standpunt in overeenstemming te brengen met wat hij denkt dat het standpunt van zijn achterban is. Een trustee opereert juist op basis van het vertrouwen dat hij van kiezers heeft gekregen en hij baseert zijn beslissingen op zijn eigen overtuiging van wat goed is voor zijn achterban. De politico tot slot kent een meer pragmatische aanpak voor wat betreft zijn

standpuntbepaling: de ene keer baseert hij zijn standpunt op wat hij denkt dat zijn achterban wil en de volgende keer baseert hij dit op zijn eigen overtuigingen. Zijn inschatting van de mate waarin hij op zijn standpunt zal worden afgerekend door zijn achterban bepalen de gekozen aanpak hierbij.

Bij de meeste hier onderzochte raadsleden kan een dominante representatiestijl worden aangewezen. In de onderzoeksgroep betreft dit zes trustees, vijf delegates en twee politicos. Dit betekent niet dat bij deze personen geen stijlkenmerken van de andere categorieën waarneembaar zijn. Deze verdeling sluit aan bij eerder onderzoek op dit gebied, net als het gegeven dat senior raadsleden met name een voorkeur lijken te hebben voor de representatiestijl trustee of politico.

Wat opvalt is dat naast de trustees ook de delegates uit dit onderzoek voor een deel vast lijken te houden aan hun eigen afwegingen. Deze raadsleden lijken op basis van hun uitspraken de overtuiging te delen dat burgers onvoldoende in staat zijn om een afgewogen standpunt in te nemen dat recht doet aan het algemeen belang. Volgens hen zijn worden burgers primair gedreven door hun eigenbelang. Deze raadsleden hechten wel groot belang aan het standpunt van burgers en brengen het ook in kaart, maar melden daarbij wel dat ze hier zorgvuldig mee om moeten gaan en het niet zomaar kunnen overnemen.

Ook opvallend is dat een aantal raadsleden wisselt tussen trustee-gedrag en delegate-gedrag, ondanks dat deze raadsleden niet als politico kunnen worden aangemerkt. De pragmatische afweging van een politico tussen de (gevolgen van) de verschillende representatiestijlen ontbreekt namelijk. Het lijkt hier te gaan om raadsleden die – waarschijnlijk onbewust – inconsequent zijn wat betreft hun representatiestijl.

Tot slot valt ten aanzien van de representatiestijlen op dat deze in het Nederlandse systeem beïnvloed lijken te worden door het hier gehanteerde partijstelsel, of er is in elk geval een spanning waarneembaar tussen de representatiestijl en de geldende fractiediscipline. Sommige raadsleden zijn namelijk waar het de standpuntbepaling betreft als trustees aan te merken, terwijl de fractiediscipline van ze vereist dat ze – als een delegate – loyaal zijn aan de partijlijn als er gestemd moet worden. Ook zijn er raadsleden die duidelijk als delegate konden worden aangemerkt op grond van het gegeven dat hun standpuntenbepaling afgestemd wordt op de fractielijn, maar waar de fractie als totaal vervolgens bij de standpuntbepaling als soort van ‘trustee-fractie’ kan worden aangemerkt: de fractie bepaald zelf, in gezamenlijkheid, haar standpunt op basis van een gedeelde overtuiging van wat goed is voor de achterban.

Samengevat komt het er dus op neer dat alle drie de genoemde representatiestijlen vertegenwoordigd zijn in Ede in een verhouding die overeen lijkt te komen met waarnemingen elders. Voorts kan worden geconstateerd dat slechts weinig raadsleden 100% consequent zijn wat betreft deze representatiestijl.

Tot slot valt op dat de representatiestijlen zoals we ze in Ede kunnen waarnemen onder invloed staan van het partijstelsel en dat dit stelsel de waarnemingen wat betreft ‘zuivere representatiestijlen’ vertroebeld.

9.1.2 Zijn er spanningen waarneembaar tussen (uitgesproken) opvattingen van gemeenteraadsleden over democratie en het gedrag van gemeenteraadsleden in lokale besluitvormingsprocessen?

De behartiging en waarborging van het algemene belang zien alle gemeenteraadsleden als hun democratische opgave in besluitvormingsprocessen. Gemeenteraadsleden lijken vooral hiermee te willen aangegeven dat zij niet alleen in staat zijn maar vooral ook de bevoegdheid hebben om *en* over specifieke belangen 'heen te kijken' *en* een brede belangenafweging te maken. Dit in tegenstelling tot burgers, belangengroepen en andere organisaties die opkomen voor hun eigen specifieke belang. De geïnterviewde gemeenteraadsleden hebben hiervoor begrip maar af en toe laten zij ook doorschemeren dat het wel prettig is om 'zaken ten doen' met burgers die verder kijken dan hun eigen neus lang is.

De wijze waarop het algemene belang behartigd en gewaarborgd zou moeten worden, daarover verschillen de opvattingen van de gemeenteraadsleden. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat bij de onderzochte groep zeven gemeenteraadsleden er een substantieve visie op democratie op na houden en de overige zeven een instrumentele visie. In de instrumentele visie op democratie wordt democratie gezien als een efficiënte wijze van sturing en als instrument om verschillen tot uitdrukking te brengen. In deze visie bestaat democratie omdat individuen dat met elkaar hebben afgesproken. Het systeem van democratie maakt het mogelijk om voorkeuren (waarden) af te wegen en om prioriteiten te stellen. In dit denken heeft de burger het recht om door middel van stemmen zijn voorkeuren aan te geven. De substantieve visie op democratie is minder concreet. De substantieve visie is deels tot stand gekomen als een kritische reactie op de instrumentele visie. In de substantieve visie is democratie een systeem dat burgers betreft in beleidsvorming en in actieve participatie in besluitvorming. Belangrijk uitgangspunt in deze visie is dat interactie tussen burgers plaatsvindt op basis van gelijkwaardigheid. In deze visie is het van belang om een beroep te doen op de kwaliteiten en vaardigheden van individuele burgers. Ook de rol van de politieke partijen is verschillend in deze twee visies. In de instrumentele visie vormt de politiek de rol van de controleur en staat de politiek boven het ambtelijke apparaat. In de substantieve visie ligt de nadruk veel meer op het democratische gehalte van besluitvormingsprocessen. In deze visie gedraagt de politiek zich veel meer als een democratische mediator tussen individuen en groepen. De idee om burgers meer te betrekken in besluitvorming vloeit dan ook voort uit de substantieve visie op politiek.

Als de uitkomst van dit onderzoek op dit punt wordt doorgetrokken naar de gehele gemeenteraad van Ede dan zou de ene helft van de gemeenteraad een voorstander zijn van een systeem van democratie dat burgers betreft in beleidsvorming en burgers stimuleert om actief te participeren. Terwijl de andere helft van de gemeenteraad helemaal geen voorstander is van een actieve en participerende burger in beleidsprocessen. Deze helft van de gemeenteraad ziet de burger als een stemgerechtigde die de gelegenheid heeft om één keer in de vier jaar zijn voorkeuren te uiten, de burger als consument en als passieve actor in besluitvormingsprocessen. Door deze letterlijke tweedeling in visies op democratie lijkt de gemeenteraad van Ede in een spagaat te belanden. De uitkomsten van de analyse over het al dan niet verenigbaar zijn van vormen van participatie en de representatieve democratie lijkt deze spagaat te bevestigen. Van de zeven gemeenteraadsleden die een instrumentele visie nahouden op democratie zijn er zes die in hun opvattingen uitgaan van een onverenigbare relatie tussen representatie en

participatie. Deze onverenigbaarheid zit met name in het gegeven dat representatie en participatie verschillende institutionele regels met zich meebrengen. Het primaat van de politiek en daarmee het algemene belang wordt in deze denklijn bedreigt door de invloed van netwerken en actoren rondom beleidsontwikkeling en besluitvormingsprocessen. Vanuit die netwerken en actoren vindt beïnvloeding plaats vanuit een specifiek belang en niet vanuit het algemene belang. In de denklijn van een onverenigbare relatie gaat de representatieve democratie over de besluitvorming.

Van deze zes gemeenteraadsleden die uitgaan van een onverenigbare relatie tussen representatie en participatie heeft de helft een elitistische visie op democratie. Kenmerkend voor een elitistische visie op democratie is dat elitisten denken dat zij zich als enige verantwoordelijk voelen voor het algemeen belang en dat zij zich als enige inzetten voor dat algemene belang. De aanname in deze visie is ook dat de gemiddelde burger onvoldoende vermogens en/of vaardigheden heeft om politieke besluitvorming op een goede manier te doorgronden.

De verwantschap tussen de substantieve visie op democratie en de denklijn dat vormen van participatie verenigbaar zijn met de representatieve democratie lijkt bevestigd te worden in de analyse van de democratische opvattingen. Zes van de zeven gemeenteraadsleden die een substantieve visie hebben op democratie hebben zijn in hun opvattingen te plaatsen binnen de denklijn van een verenigbare relatie. In deze denklijn kunnen netwerken een brugfunctie vervullen tussen de samenleving en de representatieve democratie. De normatieve visie is dat netwerken een bijdrage leveren aan het democratische gehalte en de legitimiteit van het beleid. De afweging van fundamentele waarden is en blijft in deze visie het primaat van de politiek.

Het antwoord op de tweede deelvraag uit dit onderzoek is niet op individueel gemeenteraadslidniveau te geven omdat in dit onderzoek niet expliciet de individuele democratische opvattingen zijn getoetst aan het individuele gedrag van de gemeenteraadsleden. Democratische opvattingen van individuele gemeenteraadsleden kunnen van invloed zijn op de inrichting van beleidsprocessen omdat de gemeenteraad de kaders kan bepalen. De momenten en de mate waarin burgers kunnen participeren in een beleidsproces is een kader dat veelal door de gemeenteraad wordt vastgesteld. De geschetste tweedeling in de Edese gemeenteraad kan betekenen dat de gemeenteraad niet tot overeenstemming kan komen over de rol en positie van burgers in beleidsprocessen. Dit gegeven zou kunnen leiden tot een spanningsveld tussen democratische opvattingen van individuele gemeenteraadsleden en fracties en het gedrag van de Edese gemeenteraad als geheel in lokale besluitvormingsprocessen. Dit spanningsveld komt ook naar voren als het gaat om het wel of niet houden van een referendum. Ongeveer de helft van de raadsleden is niet voor een grote inmenging van burgers in beleidsprocessen. Toch sluit een deel van deze raadsleden een (hypothetisch) referendum niet uit. Daar worden dan vervolgens wel dusdanige voorwaarden aan gesteld dat het daadwerkelijk organiseren van een referendum in de gemeente Ede niet haalbaar lijkt. Wat in algemeenheid opvalt is dat de opvattingen van gemeenteraadsleden over de participatiemogelijkheden van burgers zeer behoudend is te noemen. Het zwaartepunt ligt op informatieverstrekking en het consulteren van de burger en in veel mindere mate op participatie in de zin van meedenken en mee ontwikkelen. De burger als co-beslisser van gedelegeerde taken zien maar twee van de veertien gemeenteraadsleden zitten in zeer concrete situaties op wijk- en buurtniveau.

9.1.3 Wat is de taakopvatting van gemeenteraadsleden? Houden zij zich bezig met kaders, hoofdlijnen en/of details? Wat zou de verklaring hiervoor kunnen zijn?

Uit de analyse in het vorige hoofdstuk komt naar voren dat gemeenteraadsleden een brede taakopvatting hebben als het gaat om de invulling van hun rol als vertegenwoordiger van de Edese samenleving. Het lijkt erop dat het bevoegdheidsvraagstuk - wat mogen en kunnen we als gemeenteraadslid - geen nadrukkelijke rol speelt in de wijze waarop gemeenteraadsleden hun rol uitoefenen. De geïnterviewde gemeenteraadsleden voelen zich in de regel niet belemmerd in hun doen en laten. Niet als zij met burgers, belangengroepen en vertegenwoordigers van organisaties spreken. Zij voelen zich ook niet belemmerd in hun zoektocht naar informatie. Veel gemeenteraadsleden benutten hun eigen netwerk en dat van de fracties om inzicht te krijgen in maatschappelijke vraagstukken. Zij benutten deze netwerken ook om de voorstellen van het college van burgemeester en wethouders vanuit een andere invalshoek te bestuderen en voor het formuleren van hun standpunten ten aanzien van die voorstellen.

In het algemeen geldt dat de gemeenteraadsleden in het dossier Ede-Oost moeite hebben gehad met het overzien en het doorgronden van de verkregen informatie. Het dossier Ede-Oost wordt door de meeste gemeenteraadsleden als een complex dossier ervaren. Bij veel gemeenteraadsleden ontstond de behoefte om inzicht en overzicht te krijgen in die complexiteit. Dit was voor de meeste betrokkenen de voornaamste aanleiding voor het aanstellen van een raadsadviseur. Maar ook het aspect van onafhankelijkheid wordt door veel gemeenteraadsleden genoemd als een belangrijke argument voor deze aanstelling. Vanuit die optiek zou de vraag gesteld kunnen worden of de raadsleden twijfelden aan de onafhankelijkheid dan wel het vermogen van het college van burgemeester en wethouders om de voor- en tegenargumenten van een beleidsvoorstel helder in beeld te brengen voor de gemeenteraadsleden. De meeste geïnterviewde personen wilden zover niet gaan in hun oordeel over het college van burgemeester en wethouders. In het algemeen was de reactie dat de gemeenteraad door deze raadsadviseur een instrument in handen heeft om gericht kaders te stellen, te sturen en te controleren. Deze sturing en controle door de gemeenteraadleden vinden zowel op detailniveau als op hoofdlijnen plaats. Ten aanzien van het belang van details en sturing op hoofdlijnen zijn de opvattingen van gemeenteraadsleden sterk verdeeld. Het ene gemeenteraadslid wil graag achter het stuur van de auto zitten, gas kunnen geven en remmen en ziet in deze activiteiten voldoende mogelijkheden om de weg te volgen en zo nodig de route te veranderen. Een ander gemeenteraadslid wil graag weten hoe het komt dat de auto stopt als hij de rem intrapt. Dit gemeenteraadslid wil inzicht in de techniek van de auto en heeft dit inzicht nodig om de effecten van het gas geven en remmen te begrijpen. Tot slot zijn er zelfs gemeenteraadleden die graag de zender willen bepalen waarop de autoradio is afgestemd.

9.2 Verbinding tussen de thema's: de centrale onderzoeksvraag

Door de antwoorden op de deelvragen met elkaar te verbinden zouden we in staat moeten zijn de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden: "Welke representatiestijl is te herkennen bij Edese gemeenteraadsleden en hoe verhoudt deze stijl zich tot hun

opvattingen over democratie en wat betekent dit voor de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken in het dossier Ede-Oost?”

De verbinding tussen de verschillende deelvragen wordt onder meer vorm gegeven door de zinsneden “hoe verhoudt deze stijl zicht tot hun opvattingen”, “en wat betekent dit”. Hierbij wordt impliciet uitgegaan van een veronderstelling dat er sprake is van een relatie dan wel een causaal verband tussen representatiestijl, opvattingen over democratie en taakopvatting. De uitkomsten van dit onderzoek geven echter geen beelden die eenduidig genoeg zijn om deze veronderstelling te valideren. Bij slechts een tweetal gemeenteraadsleden lijkt er een verband zichtbaar die de veronderstelling in de centrale onderzoeksvraag zou kunnen ondersteunen. Dan gaan we er bijvoorbeeld van uit dat een delegate een voorstander is van betrokkenheid van burgers in het beleidsproces, dat deze meebeslissen door burgers als ideaalbeeld heeft en in zijn handelen zo veel mogelijk de burgers betreft. Dit betreffen raadsleden met beiden een sterk uitgesproken representatiestijl. In dit onderzoek ging het daarbij om één trustee en één delegate. Bij de overige raadsleden was er geen heldere lijn waarneembaar tussen de opvattingen over democratie, de gehanteerde representatiestijl en de taakopvatting.

Wel waren er zeven raadsleden die kunnen worden beschouwd als aanhanger van de instrumentele visie op democratie en daarvan was er slechts één een type delegate die burgers betreft bij zijn standpuntbepaling. Dit lijkt te passen bij het beeld dat aanhangers van de instrumentele visie geen plek zien voor burgers in het beleidsproces, behoudens het eens in de vier jaar uitbrengen van hun stem. Deze waarneming kan echter ook worden omgedraaid: gezien het feit dat er tussen de aanhangers van de instrumentele visie ook één delegate zat kan ook hier geen één op één verband worden geconstateerd. Deze constatering wordt verstrekt doordat er in de onderzoeksgroep bij de aanhangers van de substantieve visie, waar een grotere rol is weggelegd voor de burgers, naast vier delegates ook twee trustees te herkennen zijn.

9.3 Reflectie op het onderzoek: kader en methode

In de vorige paragraaf is geschetst dat de onderliggende veronderstellingen uit de centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek niet kan worden gevalideerd. Vooraf was de aanname dat het geschetste verband tussen representatiestijl, opvattingen over democratie en taakopvatting er wel zou zijn en er is voor gekozen om de onderzoeksvraag te baseren op deze aanname. Nu blijkt dat deze aanname niet wordt bevestigd door de uitkomsten van het onderzoek, kan er ook geen volledig sluitend antwoord op de onderzoeksvraag worden gegeven. Het lijkt redelijk om te stellen dat de onderzochte groep te klein is om een causaal verband tussen representatiestijl, opvattingen over democratie en taakopvatting aan te tonen. Alleen als er een 100% match was geweest tussen representatiestijlen en democratische opvattingen was de aanname positief bevestigd. De aantallen die afwijken zijn echter te klein om zonder meer te stellen dat het verband niet bestaat.

Zelfs als de onderzoeksgroep de gehele Edese gemeenteraad had beslagen (39 raadsleden), dan nog hadden enkele afwijkende waarnemingen het beeld kunnen vertroebelen zonder dat er met zekerheid kon worden gesteld dat het om uitzonderingen of trends zou gaan. Om een dergelijk verband aan te tonen, of definitief te verwerpen, zou er onderzoek moeten worden gedaan onder een (veel) grotere groep gemeenteraadsleden zodat er op statistisch verantwoorde wijze gefundeerde uitspraken over dit verband kunnen worden gedaan. Het onderzoek zou daarmee per definitie

gemeentegrensoverschrijdend worden waarmee de mogelijkheid om het te koppelen aan een concreet besluitvormingstraject zou dan komen te vervallen.

Bij dit onderzoek was het echter een bewuste keus om het *wel* te koppelen aan een concreet besluitvormingstraject. Immers zou dit volgens de onderzoekers kunnen leiden tot een realistischer en wellicht genuanceerder beeld over representatiestijlen, democratische opvattingen en taakopvattingen. Was er slechts in zijn algemeenheid en aan de hand van directe vragen met raadsleden over deze onderwerpen gesproken dan was er een reële kans geweest dat de antwoorden erg zwart-wit zouden zijn en raadsleden zouden ook eerder in de gelegenheid zijn hun antwoorden als het ware op elkaar te laten aansluiten. Deze opzet lijkt geslaagd te zijn: uit de antwoorden kwamen een aantal maal duidelijke spanningsvelden en tegenstrijdigheden naar voren. Hierdoor werd duidelijk dat voor veel raadsleden de wereld niet zwart-wit is. Hoewel ze desgevraagd vaak heldere democratische opvattingen hebben zijn ze in hun gedrag in het concrete voorliggende besluitvormingsproces vaak een stuk genuanceerder, of soms zelfs strijdig aan de eerder geuite opvattingen. Doordat we in dit onderzoek democratische opvattingen en representatiestijlen hebben gekoppeld aan een concreet dossier bleek het mogelijk om de groep raadsleden aan de hand van specifieke voorbeelden te bevragen op hun denken en handelen. De keuze voor deze koppeling lijkt dus een terechte te zijn geweest.

9.4 Overwegingen en aanbevelingen

Zoals geschetst wordt de centrale onderzoeksvraag niet volledig beantwoord. De deelvragen leveren echter wel een aantal interessante bemerkingen en conclusies op. Ook deze zijn eerder in dit hoofdstuk beschreven. De meest in het oog springende conclusies worden hieronder nogmaals aangehaald en er worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. Het gaat dan specifiek om twee constatering die van invloed lijken op de onderzoeksresultaten, maar waarvoor geldt dat het uitgevoerde onderzoek niet ingericht is op beantwoording van de opgeworpen vragen. De eerste vraag die hieruit volgt is of het vertrouwen van raadsleden in het huidige representatieve stelsel een belemmering vormt bij de ontwikkeling van burgerparticipatie. De tweede vraag is of er een relatie is tussen representatiestijlen en het Nederlandse partijstelsel.

9.4.1 Vertrouwen in het huidige stelsel en toename van burgerparticipatie

Wat in het algemeen opvalt uit de analyse is het grote vertrouwen dat gemeenteraadsleden hebben in het huidige stelsel van de representatieve democratie. De vraag is of dat vertrouwen voortkomt uit hun intrinsieke overtuiging over de juistheid van dit stelsel of uit het feit dat dit het stelsel is waarbinnen zij functioneren. Een stelsel dat voor gemeenteraadsleden bekend is en vertrouwd aanvoelt. Misschien is het te vergelijken met een oude winterjas: “het mooie is er wellicht van af, maar hij zit nog zo lekker” of “je weet wat je hebt en niet wat je krijgt”.

Wellicht is het interessant om de vraag te stellen of dit grote vertrouwen in het huidige representatieve stelsel, waarin de gemeenteraadsleden zich -onder meer volgens de resultaten van dit onderzoek- de primaire behartigers van het algemene belang voelen, een relatie heeft of van invloed is op de representatiestijl, de democratische opvattingen en de taakopvattingen van gemeenteraadsleden. Maar wellicht is het nog interessanter om de vraag te stellen of dit vertrouwen in het huidige representatieve stelsel een belemmering vormt bij de invoering van burgerparticipatie en daarmee het verbinden van

vormen van directe democratie aan de lokale besluitvormingspraktijk. Immers ligt de conclusie voor de hand dat de bezwaren die een (groot) deel van de hier onderzochte raadsleden lijken te hebben tegen directe(re) vormen van democratie een rechtstreekse relatie heeft met het idee dat burgers niet in staat zijn het algemeen belang te overzien, of in ieder geval primair gedreven worden door hun eigen deelbelang bij het maken van keuzes. Deze opvatting kan een belemmering vormen bij de uitwerking en invoering van initiatieven op het gebied van directe democratie en burgerparticipatie. Daar staat tegenover dat raadsleden ten aanzien van specifiek burgerparticipatie wel over het algemeen een positieve houding lijken te hebben. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel raadsleden er behoefte aan hebben om burgers actief te betrekken in de voorbereidende fasen van het besluitvormingsproces, maar dat de daadwerkelijke besluitvorming een aangelegenheid zou moeten blijven van de gekozen volksvertegenwoordiging.

Een interessante vraag voor eventueel vervolgonderzoek is of het vertrouwen in het huidige representatieve stelsel een belemmering kan vormen bij de invoering van burgerparticipatie en daarmee het verbinden van vormen van directe democratie aan de lokale besluitvormingspraktijk. De interesse wordt wellicht nog versterkt als het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur 'Vertrouwen op democratie' in het achterhoofd wordt genomen, en dan met name de door de Raad aangehaalde legitimiteitscrisis (zie paragraaf 5.1 van dit onderzoek). Immers de Raad stelt dat de lokale samenleving bij uitstek geschikt lijkt om een proeftuin te vormen voor het leggen van verbindingen tussen de volksvertegenwoordiging en burgers. Het vertrouwen in het huidige stelsel kan dan wellicht belemmerend werken op het eventuele succes van een dergelijke proeftuin.

9.4.2 Representatiestijlen en het Nederlandse partijstelsel

Waar het onderzoek er enerzijds op gericht is een aantal vragen te beantwoorden, roept het anderzijds ook juist weer vragen op. In dit onderzoek zijn de representatiestijlen, zoals die bij de verschillende Edese gemeenteraadsleden kunnen worden herkend, in beeld gebracht. In een aantal gevallen leek het zo te zijn dat het beeld wat naar voren kwam uit de gesprekken met de raadsleden wat vertroebeld was: het beeld was niet helemaal eenduidig. Hoewel raadsleden aan de hand van bepaalde uitspraken helder tot een bepaalde representatiestijl gerekend konden worden, deden ze elders in het gesprek uitspraken die daar juist haaks op leken te staan.

Een in het oog springende vraag die daarbij naar voren komt is de vraag of er een verband is tussen representatiestijlen en het Nederlandse partijstelsel. Bij een aantal raadsleden kon namelijk worden geconstateerd dat zij op basis van hun opvattingen duidelijk als trustee konden worden gekenschetst, terwijl zij waar het hen stemgedrag betreft loyaal waren aan de partijlijn, wat juist past bij delegates. Deze raadsleden verklaarden bijvoorbeeld enerzijds stellig hun eigen belangenafweging te maken bij de standpuntbepaling, terwijl ze later aangeven het vanzelfsprekend te vinden om in de gemeenteraad bij stemmingen het fractiestandpunt uit te dragen. Daar staat tegenover dat andere raadsleden zich juist heel erg baseerden op de fractie, type delegate dus, terwijl de fractie als totaal met name trustee-gedrag vertoonde bij de standpuntbepaling. De fractie nam standpunten in op basis van wat zij als collectief goed achten voor de achterban en niet op basis van hun opvattingen ten aanzien van de standpunten die bij deze achterban zouden leven. De in de basis aanwezige representatiestijlen kunnen dan bij deze raadsleden wel duidelijk worden herkend, maar om precies te kunnen duiden hoe

deze door het vigerende partijstelsel wordt beïnvloed zou er aanvullend onderzoek nodig zijn.

Wellicht zijn de bovengenoemde twee tegenstellingen in het Nederlandse systeem wel te vatten in twee nieuwe of aanvullende representatiestijlen? Het nu uitgevoerde onderzoek voert echter niet ver genoeg, en was op dit punt niet voldoende diepgaand, om daar gefundeerde uitspraken over te kunnen doen. Om een goede uitspraak te kunnen doen over representatiestijlen van Nederlandse raadsleden lijkt het haast onontbeerlijk om de invloed van het partijstelsel hierbij te betrekken.

In een vervolgonderzoek zou dieper op de relatie tussen representatiestijlen en het partijstelsel kunnen worden ingegaan.

Bijlagen

B1 Masterplan Ede-Oost & MER

B2 Vragenlijst (“spoorboekje voor interviews”)

B3 Lijst geïnterviewde gemeenteraadsleden

B4 Overzicht dossiers

B1 Masterplan Ede-Oost Poort & MER

Het Masterplan Ede-Oost en de MER Ede-Oost zijn de eindproducten van het proces dat onderwerp is van dit onderzoek. Beide producten zijn lijvige documenten. De MER bestaat zelfs uit meerdere delen. Gelet de omvang en relevantie van de documenten is ervoor gekozen ze niet integraal als bijlage van deze scriptie op te nemen. De documenten zijn *zelf* geen onderwerp van onderzoek geweest, het dat was zoals vermeld *het proces* dat heeft geleid tot deze documenten. De documenten kunnen wel interessant zijn als achtergrondinformatie voor geïnteresseerde lezers. De documenten zijn te raadplegen op de website van het project Veluwse Poort. Het Masterplan en de MER zijn te vinden via de volgende internetlink:

<http://www.veluwsepoort.info/veluwse-poort/documenten/>

Op deze website is ook meer (achtergrond)informatie over het project Veluwse Poort, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwsbrieven, beschikbaar.

B2 Vragenlijst (“spoorboekje voor interviews”)

Deze lijst met steekwoorden en vragen heeft gediend als ‘spoorboekje’ voor de interviews. De gesprekken werden in eerste instantie gevoerd aan de hand van hier geformuleerde vragen. Dat wil niet zeggen dat die letterlijk en in de weergegeven volgorde zijn behandeld. Er werd ook actief doorgevraagd op onderwerpen die door de geïnterviewden werden aangesneden. De vragenlijst werd met name gebruikt als geheugensteun voor de onderzoekers om er zeker van te zijn dat alle belangrijke onderwerpen aan bod kwamen.

A Algemeen

Schetsen van het Masterplan

Hoe zag het proces eruit?

B Taakopvatting

Rol van de gemeenteraad rondom project Veluwse Poort?

Taken van de gemeenteraad?

Met wie in contact treden als raadslid voor meningsvorming?

Voldoende in staat geweest om kaders te stellen, te beslissen, te controleren?

Wie had de regie in het besluitvormingsproces?

Wat zijn de sturingsmogelijkheden van een gemeenteraad(slid)?

Heeft sturing plaatsgevonden? T.a.v. Masterplan? T.a.v. MER?

Hoe laat u zich informeren over dit dossier?

C Legitimiteit besluitvorming

Hoe is de inhoud van Masterplan en MER tot stand gekomen?

Bent u tevreden over met de wijze waarop het proces is verlopen?

Bent u tevreden met de uitkomsten?

Waarop heeft u uw standpunten gebaseerd? Inhoud? Proces?

Wat waren uw verwachtingen? Proces? Inhoud?

Hebt u voldoende inzicht gehad in belangen en wensen?

Hoe hebt u dit inzicht verkregen?

Doet het product recht aan de verschillende wensen en belangen?

Zijn andere actoren voldoende in staat geweest om mee te praten? Mee te beslissen?

D Directe democratie – burgerparticipatie

Welke manier zijn burgers en belanghebbenden betrokken in dit proces? Invloed van deze groepen buiten de reguliere inspraak?

Besluitvorming binnen de kaders van representatieve democratie?

Ruimte voor vormen van directe democratie in deze besluitvormingsprocessen?

Hoe ver zou dat kunnen gaan? Meebeslissen?

Verhouding tussen individuele burgers/belanghebbenden/gemeenteraad?

Tevreden over de mate van betrokkenheid van burgers/belanghebbenden in dit proces? Meer algemeen?

Hebben burgers/belanghebbenden voldoende invloed kunnen uitoefenen? Te veel?

Wat zijn verwachtingen ten aanzien van vormen directe democratie? Naar de toekomst?

E Besluitvorming in netwerken

Weet u of denkt u dat voorafgaand aan vaststelling Masterplan en MER contacten hebben plaatsgevonden met marktpartijen?

Stond u of de gemeenteraad in contact met marktpartijen? Zo ja, hoe is dat verlopen?

Welke actoren zaten aan tafel bij de totstandkoming van het Masterplan?

F College B&W

Hoe ziet u de rol van het college in besluitvormingsprocessen?

Wat zijn uw verwachtingen ten aanzien van het college?

Wat viel u op in deze processen? Wat goed en wat niet of kon beter?

G Slot

Wat vindt u van het democratische gehalte van het proces?

Wat had anders en/of beter gekund?

Hebt u een advies?

Aan wie wilt u dat advies richten?

B3 Lijst geïnterviewde gemeenteraadsleden

Naam	Partij
Dhr. Boot, Jaap	CDA
Dhr. Boven van, Koos	Gemeentebelangen
Dhr. Celik, Mustafa	Groen Links / Progressief Ede
Mevr. Eleveld, Marije	PvdA
Dhr. Groot de, Dick	VVD
Dhr. Idema, Marten	CU
Dhr. Jansen, Evert	SGP
Dhr. Kisteman, Lambert	SGP
Dhr. Kluijver de, Jan	CU
Mevr. Santen van, Jennie	CDA
Dhr. Schotsman, Wout	PvdA
Dhr. Vreugdenhil, Pieter	CDA
Mevr. Wagenaar, Astrid	PvdA
Dhr. Wijsmuller, John ⁵⁹	D66

⁵⁹ Dhr. Wijsmuller was in de periode waarop het onderzoek zich richt geen raadslid, maar fractievoerder voor D66

B4 Overzicht dossiers

Dossiernr.	startdatum	titel / onderwerp	soort stuk(ken)
GB / 58549	27-2-2004	Masterplan Ede-Oost: van Kadernota naar masterplan (plan van aanpak en communicatieplan)	B&W voorstel
GB / 64513	1-1-2005	Masterplan Ede-Oost: startnotitie / reikwijdtenotitie MER/SMB Ede-Oost / Spoorzone; reacties van burgers en overige betrokkenen	diverse brieven, mails, etc.
GB / 64903	17-3-2005	Masterplan Ede-Oost: opdrachtverlening aan adviesbureau Palmboom en van den Bout voor het voeren van supervisie en uitwerken van de beeldkwaliteit	schriftelijke correspondentie
GB / 61805	26-4-2005	Masterplan Ede-Oost / Spoorzone: vaststellen als kaderstelling voor de gebiedsontwikkeling (Dossier I)	raadsbesluit (dus incl. voorliggende collegevoorstel)
GB / 61806	26-4-2005	Masterplan Ede-Oost / Spoorzone (Dossier II) bijlagen	notities / rapportages
GB / 61807	26-4-2005	Masterplan Ede-Oost / Spoorzone (Dossier III) bijlagen	notities / rapportages
GB / 61808	26-4-2005	Masterplan Ede-Oost / Spoorzone (Dossier IV) bijlagen	notities / rapportages
GB / 62774	12-7-2005	Plan van aanpak Ede-Oost / Spoorzone 2005 2006	B&W voorstel
GB / 62779	13-7-2005	opdrachtverlening strategische startnotitie MER / SMB t.b.v. Ede-Oost / Spoorzone	B&W voorstel
GB / 65140	13-1-2006	Gemeentelijke bijdrage verdieping spoorlijn (2006) Garantiestelling ten behoeve van project Spoorzone (2008)	zowel B&W voorstel als concept raadvoorstel
GB / 65868	13-1-2006	Vaststelling commentaarnota en richtlijnen ten behoeve van MER/SMB Ede-Oost/Spoorzone. Dossier I	raadsbesluit, de startnotitie en communicatie over de notitie met onder meer cie MER en provincie.
GB / 65869	13-1-2006	Vaststelling commentaarnota en richtlijnen ten behoeve van MER/SMB Ede-Oost/Spoorzone Dossier II	diverse brieven, mails en andere vormen van inspraakreacties
GB / 64230	19-1-2006	Vaststellen startnotitie / reikwijdtenotitie MER Ede-Oost	raadsbesluit, de startnotitie
GB / 64450	9-3-2006	Studie quick scan verdiepte ligging spoor in Ede door ProRail	B&W voorstel
GB / 64416	4-4-2006	Plan van aanpak Ede-Oost / Spoorzone 2006	B&W voorstel
GB / 65115	18-4-2006	Offerte en opdrachtverstrekking aan bureau Natuurbalans - Limes Divergens BV voor flora en faunaonderzoek Ede-Oost	briefwisseling

GB / 65116	25-4-2006	Opdrachtverstrekking aan Arcadis voor natuuronderzoek in kader van MER/SMB	briefwisseling
GB / 65113	22-5-2006	Klankbordgroep Ede-Oost / spoorzone. Samenstelling en bijeenkomsten.	briefwisseling
GB / 66718	26-10-2006	Opdrachtverlening aan bureau Palmboom & Van den Bout voor het opstellen van een matenplan	uitgaande brief
GB / 66757	11-12-2006	Richtlijnen MER Ede-Oost-Spoorzone: trechteringskeuze verkeersvarianten.	collegevoorstel, raadsmotie en schriftelijke reacties
GB / 67681	8-5-2007	Trechtering 2 MER Ede-Oost: combinatievarianten (aansluitmodellen A12 gecombineerd met Parklaanvarianten)	collegevoorstel, raadsvoorstel en schriftelijke reacties
GB / 68066	4-9-2007	Beantwoording raadsragen Vos de Wael (VVD) over MER Ede-Oost / Spoorzone.	B&W voorstel
GB / 68203	26-9-2007	Aantrekken externe projectleider t.b.v. voortgang verdiepte ligging Spoor	briefwisseling & collegevoorstel
GB / 68579	25-10-2007	MER en Structuurplan Ede-Oost	B&W voorstel
GB / 69408	30-11-2007	Aanpak Spoorzone Ede-Oost	briefwisseling & college/raadsvoorstel + eerdere motie, raadsragen
GB / 69726	24-1-2008	Budgetaanvraag project Ede-Oost 2008	raadsbesluit
GB / 70073	28-1-2008	Besluit tot aanvaardbaar verklaren MER (dd 29-1-08), uitwerken variant A2, ter inzage leggen MER en voorontwerp structuurplan infrastructuur Ede-Oost 1e fase, geen ruimtereservering voor variant I4.	raadsbesluit
GB / 70560	24-1-2008	Ontwerp structuurvisie infrastructuur Ede-Oost	B&W voorstel
GB / 69697	11-3-2008	MER, nota van reacties	nota
GB / 70034	16-5-2008	Opdrachtverlening aan bureau Palmboom & Van den Bout voor het uitvoeren van de rol als stedenbouwkundige supervisor voor alle inhoudelijke planvoorstellen en uitwerkingen ikv Ede-Oost / Spoorzone	briefwisseling
GB / 70900	1-6-2008	Voorontwerp Structuurplan en MER Infrastructuur Ede-Oost 1e fase: inspraakreacties	
Gb / 73328	1-6-2008	MER en voorontwerp Structuurplan Infrastructuur Ede-Oost 1e fase: inspraakreacties	diverse brieven, mails etc.
Gb / 70320	8-7-2008	Plan van aanpak planconcept Ede-Oost	B&W voorstel
GB / 72341	22-10-2008	Structuurvisie Infrastructuur Ede-Oost	raadsbesluit
GB / 73650	20-2-2009	Plan van aanpak Ede-Oost 2009	B&W voorstel

Literatuurlijst

- Bachran, Peter, Political elites in a democracy, Atherton Press, New York 1971.
- Bekkers, Victor, Beleid in beweging, Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector, Lemma, Den Haag 2007.
- Blokland, Hans, Pluralisme, democratie en politieke kennis, een rehabilitatie van de politiek, Koninklijke van Gorcum, Assen 2005.
- Boogers, M., Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van de plaatselijke politiek, Lemma, Den Haag 2007.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W.: Openbaar Bestuur – beleid, organisatie en politiek, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 7^e druk 2007.
- Darke, R., Walker, R.: Local Government and the Public, Leonard Hill/International Textbook Company Limited, London 1^e druk, 1977.
- Daemen, H.H.F.M.: Deepening democracy: bringing people back in, in F. Theron, Good governance for people: policy and management. University of Stellenbosch (SA), 2000.
- Denters, B., de Groot, M. en Klok, P.J.: Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij, in 'Congresuitgave Staat van de Dualisering' Amersfoort 25 juni 2008.
- Denters, S.A.H., Klok, P.J. en Visser, M.A.: De rolverdeling tussen gemeenteraad en B&W, in Bestuurskunde, jaargang 10, nummer 8, december 2001.
- Derksen, W. en Schaap L., Lokaal Bestuur, vierde druk, Elsevier, Den Haag, 2004.
- Eulau, H., Wahlke, J.C., Buchanan, W. en Ferguson, L.C.: The role of the representative – some empirical observations on the theory of Edmund Burke in The American Political Science Review, September 1959.
- Elzinga, D.J., Politieke controle in de lokale democratie, Kluwer, Deventer 1979.
- Gils, van Marcel en Klijn, Erik-Hans, Caledonian University of Glasgow, Governance networks and democratic anchorage: the case of Maasvlakte II, Paper voor het 10^e International Research Symposium on Public Management, 10-12 april 2006.
- Hanemaayer, D., Wever, Y., Sinnema, M. en van den Berg, Y.: Eindrapport Staat van het Dualisme, B&A consulting, Den Haag 2008.
- Held, David, Models of Democracy third edition, Polity Press, Cambridge 2006.
- Kaap van der H.G.: Politieke Representatie en Lokale Democratie, Proefschrift, Universiteit Twente, Enschede 1^e druk 2006.
- Kerncijfers Ede 2009, publicatie gemeente Ede, Ede 2010.

Klijn, E.H. en Skelcher C., Democracy and governance networks: compatible or not?', Public Administration, vol. 85, nr. 3, 2007.

Koppenjan, Joop en Klijn, Erik-Hans, Managing uncertainties in networks, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2004.

Lindblom, Charles E., Woodhouse, Edward J., The Policy-Making Process, third edition, New Jersey 1993.

Miller, W.E. & Stokes, D.E.: Constituency influence in Congress, The American Political Science Review, 1963.

Nieuwsbrief Ede-Oost / Spoorzone, Gemeente Ede, nummer 3, juli 2007.

Raad voor het openbaar bestuur, Democratie vereist partijdigheid, 1^e druk 2009.

Raad voor het openbaar bestuur, Vertrouwen op democratie, www.rfv.nl, Den Haag, februari 2010.

Slager, S., 'Burger zit raadsleden in de weg', Dagblad Trouw, 6 februari 2010.

Staat van Dualisering: brief d.d. 11 december 2008 van Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer.

Staatscommissie dualisme en lokale democratie, Dualisme en lokale democratie - de gemeente vernieuwt, 2000.

Smit, Mariken, Bedrijfssluiting bij ENKA-Ede', Dagblad Trouw 20 maart 2003.

Sørensen, Eva en Jacob Torfing, The Democratic Anchorage of Governance Networks, Scandinavian Political Studies, vol.28-no.3, 2005.

Thiel, van Sandra, Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding, Coutinho, Bussum 2007.

Thomassen, J.J.A., Hedendaagse democratie, Samson HD Tjeenk Willink, Alpen aan de Rijn, 1991.

Veld in 't R.J., Daemen H.H.E.M., Dekker C.J., De gemeenteraad als drager van de democratie, BESTAD Rotterdam januari 1994.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Een goede raad, Rapport van de commissie positie raadsleden 's Gravenhage 1974.

Vught van G.W.M, Naar een sterke gemeente raad, tweede druk, W.E.J. Willink Zwolle 1987.

Website: www.enka-ede.com, waarop de historie van deze fabriek wordt gepresenteerd.

Wiardi Beckman stichting, Gemeentelijke democratie, Kluwer, Deventer 1970.

