

Gemeentelijke herindeling: De burger buitenspel?

**Onderzoek naar de invloed van burgerparticipatie
bij gemeentelijke herindelingen**

Rotterdam, augustus 2006

Master thesis

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek

Auteur

Maarten Otto
Studentnummer 290118

Begeleiders:

Dr. L. Schaap
Dr. M.A. Beukenholdt – ter Mors

Inhoudsopgave

Overzicht gebruikte figuren	7
Voorwoord	9
Hoofdstuk 1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Afbakening en werkwijze	12
1.4 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Gemeentelijke herindelingen	15
2.2.1 Het samenvoegen van gemeenten	15
2.2.2 Het herindelingstraject	16
2.2.3 Herindelingsmodellen	18
2.3 Democratie	19
2.3.1 Democratiemodellen	19
2.3.2 Ontwikkeling van de democratie in Nederland	20
2.4 De rol van de burger	21
2.4.1 Burgerschapstijlen	21
2.5 Burgerparticipatie	23
2.5.1 Wat is burgerparticipatie	23
2.5.2 Ontwikkeling van burgerparticipatie in Nederland	23
2.5.3 De mate van burgerparticipatie	24
2.5.4 De participatieladder	25
2.5.5 Motieven en doelstellingen van burgerparticipatie	26
2.6 Het besluitvormingsproces	27
2.6.1 Rationele actormodel	28
2.6.2 Bounded rationality	29
2.6.3 Systeemtheorie van Easton	29
2.6.4 Stromenmodel	30
2.6.5 Netwerkbenadering	31
2.7 Conceptueel model	32
Hoofdstuk 3. Operationalisatie	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Gemeentelijke herindelingen	33
3.3 Democratiemodellen en de rol van de burger	35
3.4 Mate van burgerparticipatie	38
3.4.1 De doelstelling van burgerparticipatie	38
3.4.2 Het onderwerp van burgerparticipatie	39
3.4.3 Invloed van de burger	39
3.4.4 De toegankelijkheid voor de burger	40
3.4.5 Meten van burgerparticipatie	40
3.5 Het besluitvormingsproces	41

3.5.1	Invloed van burgerparticipatie op het herindelingsproces	42
3.5.2	Invloed van burgerparticipatie op de besluitvorming in de nieuwe gemeente	42
3.6	Conceptueel model	44
3.7	Methodologische verantwoording	44
Hoofdstuk 4. Empirie		47
4.1	Inleiding	47
4.2	De gemeente Westland	47
4.2.1	Verloop van het proces	47
4.2.2	Model van herindeling	49
4.2.3	Vormen van burgerparticipatie	49
4.2.4	Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Westland	52
4.2.5	Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente	53
4.3	De gemeente Midden-Delfland	53
4.3.1	Verloop van het proces	53
4.3.2	Model van herindeling	54
4.3.3	Vormen van burgerparticipatie	54
4.3.4	Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Midden-Delfland	56
4.3.5	Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente	57
4.4	De gemeente Geldrop-Mierlo	57
4.4.1	Verloop van het proces	57
4.4.2	Model van herindeling	58
4.4.3	Vormen van burgerparticipatie	59
4.4.4	Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Geldrop-Mierlo	60
4.4.5	Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente	61
4.5	De gemeente Sluis	61
4.5.1	Verloop van het proces	62
4.5.2	Model van herindeling	63
4.5.3	Vormen van burgerparticipatie	63
4.5.4	Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Sluis	63
4.5.5	Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente	64
4.6	Conclusie	64
Hoofdstuk 5. Analyse		69
5.1	Inleiding	69
5.2	Mate van participatie tijdens het herindelingsproces	69
5.2.1	Doelstelling van burgerparticipatie	69
5.2.2	Onderwerp van burgerparticipatie	70
5.2.3	Invloed van burgerparticipatie	71
5.2.4	Toegankelijkheid van burgerparticipatie	71
5.2.5	De mate van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingsprocedures	72
5.3	Invloed op het herindelingsproces	74
5.3.1	De invloed van burgerparticipatie	75
5.3.2	Conclusie	79
5.4	Invloed op de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente	80
5.4.1	De invloed van burgerparticipatie	80
5.4.2	Conclusie	81

Hoofdstuk 6. Conclusie en aanbevelingen	83
6.1 Inleiding	83
6.2 Vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingen	83
6.3 Invloed op het herindelingsproces	84
6.4 Invloed op de besluitvorming in de nieuwe gemeente	85
6.5 Slotconclusie	86
6.6 Conclusies in breder perspectief	87
6.7 Aanbevelingen	88
Literatuurlijst	91
Bijlage	95
Bijlage A: Interviewlijst ten behoeve van empirie onderzoek	95
Bijlage B: Vragenlijst empirie onderzoek	96
Bijlage C: Gespreksverslagen interviews empirie onderzoek	97
Bijlage D: Vragenlijst volksraadpleging herindelingsvarianten gemeenten Westland en Midden-Delfland	108

Overzicht gebruikte figuren

- Figuur 2.1 Schematische weergave fasenmodellen herindelingsproces
- Figuur 2.2 De participatieladder
- Figuur 2.3 Rollen van burgers bij burgerparticipatie
- Figuur 2.4 Ontwikkeling van besluitvormingstheorieën
- Figuur 2.5 Het politieke-systeemmodel van Easton
- Figuur 2.6 Het conceptueel model
- Figuur 3.1 Modellen van gemeentelijke herindeling
- Figuur 3.2 Verschillende fasen in het herindelingsproces
- Figuur 3.3 Indeling van burgerrollen
- Figuur 3.4 Niveau van participatie gekoppeld aan de rol van de burger
- Figuur 3.5 Factoren bepalend voor de mate van participatie
- Figuur 3.6 Indicatoren van invloed op het besluitvormingsproces
- Figuur 3.7 Het geoperationaliseerde conceptueel model
- Figuur 4.1 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Westland
- Figuur 4.2 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Midden-Delfland
- Figuur 4.3 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Geldrop-Mierlo
- Figuur 4.4 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Sluis
- Figuur 4.5 Burgerparticipatie in fase I
- Figuur 4.6 Burgerparticipatie in fase II
- Figuur 4.7 Burgerparticipatie in fase III
- Figuur 4.8 Burgerparticipatie in fase IV
- Figuur 4.9 Burgerparticipatie in fase V

- Figuur 5.1 Doelstellingen van burgerparticipatie per fusiegemeente
- Figuur 5.2 Onderwerpen van burgerparticipatie per fusiegemeente
- Figuur 5.3 Invloed van burgerparticipatie per fusiegemeente
- Figuur 5.4 Instrumenten van burgerparticipatie per fusiegemeente
- Figuur 5.5 Schematisch overzicht componenten van burgerparticipatie
- Figuur 5.6 Schematisch overzicht mate van participatie
- Figuur 5.7 Verondersteld verband tussen onderwerp en macht van participatie

Voorwoord

Als student kan ik het schrijven van mijn scriptie van twee kanten benaderen. Ik zou het kunnen benaderen als afsluiting. Het schrijven van je scriptie betekent namelijk de afsluiting van je opleiding en in mijn geval (voorlopig) zelfs van het studentenleven. Vanuit die optiek begint u straks mijn afscheidsrede te lezen. Toch wel een trieste aangelegenheid en gezien het plezier waarmee ik aan deze scriptie heb gewerkt ook niet geheel terecht. Ik zou het afronden van mijn scriptie ook kunnen zien als startschot. Het afronden van je scriptie betekent namelijk het startschot voor een nieuw begin. Klaar met de boeken, met de collegebanken en met de tentamens, eindelijk heb ik de mogelijkheid mijn ambities waar te maken. Vanuit die optiek leest u straks mijn open sollicitatie. De vraag die ik mezelf op dit moment stel is hoe ik er nu naar kijk. Ik zal het eerlijk zeggen, ik kan niet kiezen en ga voor beide kanten...

Vanaf februari ben ik in dienst getreden als stagiair van Twynstra Gudde en daarmee begonnen aan het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot deze master thesis. Bijna letterlijk werd ik door dhr. Dirk Louter aan de hand meegenomen in de processen van gemeentelijke herindeling en stuitte ik op de vele vraagstukken die daarbij een rol spelen. Als ik de tijd zou hebben gehad, had ik het liefst alle problemen onderzocht. Enige realiteitszin bracht mij toch tot het maken van een keuze. Gestimuleerd door dhr. Linze Schaap en dhr. Dirk Louter viel mijn keuze op burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingen.

In het afgelopen half jaar heb ik niet alleen veel gedaan, veel mensen ontmoet en veel geleerd, bovenal heb ik een zeer leuke tijd gehad. Hoewel de verhouding tussen de stage en de scriptie niet altijd evenredig was en dit wel eens leidde tot enige vertraging in het scriptieproces, heb ik geen spijt van de keuzes die ik heb gemaakt. Uiteindelijk heeft het geleid tot deze scriptie. Een scriptie die zeker niet alleen door eigen verdienste is ontstaan. Hoewel velen mij hebben geholpen en ik niemand tekort wil doen, wil ik er toch een aantal mensen uitlichten. Ten eerste dhr. Dirk Louter, begeleider vanuit Twynstra Gudde. Hij heeft mij gestuurd, kansen geboden om mezelf te ontwikkelen en tegelijkertijd ook geholpen om keuzes te maken. Ten tweede mijn begeleiders vanuit de universiteit, dhr. Linze Schaap en mw. Tilly Beukenholdt-ter Mors, die mij met hun enthousiasme, flexibiliteit, kritische houding en positieve feedback hebben geholpen deze scriptie te realiseren. Ten derde heb ik in de slotfase hulp gehad van vijf wijze mannen en één wijze vrouw. Jeroen, Ronald, Hans, Leo, Aad en Ingrid hebben in korte tijd het concept gelezen en met scherpe aanwijzingen geholpen om het stuk kwalitatief te verbeteren.

Ten slotte mijn ouders Aad en Gonny, broertjes Frank en Paul en zusje Esther, die ik eigenlijk tekort doe door ze in een paar regels te bedanken. Voor jullie steun, advies en sponsoring waardoor ik na de HBO nog twee jaar lang van het studentenleven heb mogen genieten, maar ook voor al de keren bed & breakfast (hoera voor Hotel Gonny) en de vele ritjes richting station (lang leve taxibedrijf Otto). Het was niet voor niets, het resultaat ligt hier!

Maarten Otto, augustus 2006

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeentelijke herindeling staat voor het vrijwillig of gedwongen opheffen van gemeenten en het samenvoegen van gemeenten tot grotere eenheden (Derksen & Schaap, 2004). Herindelingen scheppen per definitie onduidelijkheid, leiden tot frustraties en mogelijk zelfs tot verzet bij zowel bestuurders als bij de bevolking van de betrokken gemeenten. Om de negatieve gevoelens bij bestuurders en bevolking zoveel mogelijk te voorkomen is het zaak hun betrokkenheid te vergroten (Van den Heuvel, 2002). Dit komt tevens naar voren in de aanbevelingen van de Commissie-Fleurke (Ter Beek & Zielhuis, 2002), die op basis van bestuurlijke ervaringen informatie verzamelde om gemeenten te ondersteunen bij de voorbereiding en implementatie van gemeentelijke herindelingen. In aanbeveling 9 stelt de commissie dat er vooraf goed vast moet worden gelegd hoe de inwoners en de diverse organisaties betrokken kunnen worden bij de nieuwe gemeente en de totstandkoming daarvan.

Zowel de discussie over de betrokkenheid van de burger als het fenomeen gemeentelijke herindeling is niet nieuw in de politiek en de bestuurskundige wetenschap. Naar beide onderwerpen is reeds in meer of mindere mate onderzoek, vanuit verschillende invalshoeken en perspectieven, gedaan. In mijn onderzoek wil ik hier een combinatieslag in maken, door burgerparticipatie te koppelen aan het herindelen van gemeenten. Hoe worden burgers betrokken bij het herindelingsproces? In welke mate worden burgers betrokken bij het herindelingsproces? In welke fase worden burgers betrokken bij het herindelingsproces? Wat zijn de gevolgen van burgerparticipatie voor het herindelingsproces? Wat zijn de gevolgen van burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces voor de besluitvorming in de nieuwe gemeente?

Eindproduct van dit onderzoek moet een inventarisatie zijn van verschillende vormen van burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen, gekoppeld aan participatieniveaus, doelstellingen van burgerparticipatie en rollen van de burger in het fusieproces. Opdrachtgever van dit onderzoek, Twynstra Gudde, kan daarmee tegemoet komen aan gemeenten die vragen naar mogelijkheden van burgerparticipatie bij het herindelingsproces.

1.2 Probleemstelling

Twynstra Gudde heeft mij gevraagd een onderzoek te doen naar burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling. Dit komt ondermeer voort uit een verzoek van de klankbordgroep Nieuwkoop, welke de gemeenteraden vertegenwoordigt bij de fusie tussen de gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar. De klankbordgroep stelde dat het gewenst was om te kijken of de burgers meer konden worden betrokken bij het proces richting een nieuwe gemeente. Dit riep de vraag op wat er al was gedaan op dit gebied en wat de effecten daarvan waren. Het doel van dit onderzoek is dan ook zowel te omschrijven als het analyseren van invloed en doorwerking van burgerparticipatie op de vormgeving van het gemeentelijke herindelingsproces als op de uiteindelijke besluitvorming ten opzichte van burgerparticipatie binnen de nieuwe gemeente.

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende vraagstelling:

In welke mate kunnen burgers participeren bij gemeentelijke herindelingen en in welke mate heeft die participatie invloed op het herindelingsproces en de besluitvorming ten opzichte van burgerparticipatie na de herindeling?

De beantwoording van deze vraagstelling vindt plaats door het beantwoorden van een aantal deelvragen, welke leiden tot de uiteindelijke conclusies van dit onderzoek. De volgende deelvragen worden behandeld:

1. Welke vormen van burgerparticipatie zijn er in eerdere herindelingsprocessen gebruikt? In deze vraag wordt ten eerste gekeken naar welke vormen van burgerparticipatie er reeds zijn gebruikt bij gemeentelijke herindelingen. De term 'vorm' bestaat in deze uit een aantal componenten van burgerparticipatie welke in hoofdstuk 2 en 3 worden besproken.
2. Welke invloed hebben de verschillende vormen van burgerparticipatie gehad op het herindelingsproces? Het antwoord op deze vraag moet duidelijk maken welke vorm van burgerparticipatie welke invloed heeft op het herindelingsproces. Dit wordt gedaan op basis van ervaringen van politici en bestuurders die terug kijken op het proces en de gebruikte vormen van burgerparticipatie.
3. Welke invloed hebben de verschillende vormen van burgerparticipatie op de besluitvorming ten opzichte van burgerparticipatie na de herindeling? In deze deelvraag wordt gekeken naar de effecten van burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces op besluiten van de nieuwe gemeenteraad over burgerparticipatie.

1.3 Afbakening en werkwijze

Ik ben mij er terdege van bewust dat de variabelen 'burgerparticipatie' en 'gemeentelijke herindeling' zeer brede begrippen zijn die vanuit zeer uiteenlopende perspectieven kunnen worden onderzocht. Daar waar tijd en middelen beperkt zijn, moet ik daarom keuzes maken ten aanzien van de te onderzoeken materie. Uitgangspunt van dit onderzoek is burgerparticipatie georganiseerd op initiatief van politiek en bestuur, aangezien de aanleiding van dit onderzoek voortkomt uit een verzoek vanuit die hoek. Dit houdt in dat er niet wordt gekeken naar voorbeelden van burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen voortgekomen uit eigen initiatief van inwoners, middenstand, verenigingen of andere kaders. Daarnaast zijn er binnen de overheid vele initiatieven gestart om participatie van de burger in het algemeen, maar ook specifiek bij herindelingen te bevorderen. In dit onderzoek analyseer ik alleen doorgezette vormen van burgerparticipatie. Het evalueren van participatiemomenten gebeurt aan de hand van interviews met bestuurders en politici uit gemeenten die ervaring hebben op het gebied van burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling. De mening van burgers wordt in dit onderzoek dus buiten beschouwing gelaten.

1.4 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk heeft u kennis kunnen maken met dat wat u in de volgende hoofdstukken uitgebreid gaat lezen. In hoofdstuk 2 wordt een theoretisch kader uiteengezet, dat de ondergrond vormt voor dit onderzoek. De basis bestaat uit theorieën over democratieën, de rol van burgers daarin en hoe deze bij de besluitvorming kunnen worden betrokken. Deze theoretische inzichten worden in

hoofdstuk 3 geoperationaliseerd, zodat de besproken begrippen uit hoofdstuk 2 meetbaar zijn in de empirie. De operationalisering van de begrippen geeft kenmerken weer waarop de empirie daadwerkelijk kan worden onderzocht. In dit hoofdstuk wordt tevens de methodologische verantwoording besproken. Hoofdstuk 4 is het eerste hoofdstuk van het empirische gedeelte van deze scriptie, waarin de onderzochte gemeenten kort worden geïntroduceerd en de gebruikte vormen van burgerparticipatie worden geïnventariseerd. Daarmee wordt een antwoord geformuleerd op deelvraag 1. In hoofdstuk 5 worden deze empirische gegevens vervolgens geanalyseerd door te kijken welke invloed de verschillende vormen van participatie hebben gehad op het herindelingsproces en de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeenten. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag 2 en 3. Op basis van de deelconclusies wordt vervolgens in de slotconclusie de centrale vraagstelling beantwoord.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Op basis van mijn onderzoek wil ik uitspraken doen over burgerparticipatie bij de herindeling van gemeenten. Uitgangspunt daarbij is de bestuurlijke beslissing door de gemeenteraad om burgers bij het proces te betrekken. Ik wil kijken naar de inhoud en de instrumenten van burgerparticipatie die bij eerdere gemeentelijke herindelingen zijn voorgekomen en wat die voor invloed hebben gehad op het herindelingsproces en de besluitvorming in de nieuwe gemeenten. In dit hoofdstuk schets ik de fundering van dit onderzoek, waarop ik de verdere stappen naar het antwoord op de vraagstelling kan bouwen. In paragraaf 2.2 begin ik met de hoofdvariabele: wat is herindeling? Vervolgens ga ik vanaf paragraaf 2.3 in op burgerparticipatie, door in te gaan op het democratiemodel in Nederland, op de rol van de burger binnen deze democratie (paragraaf 2.4) en wat burgerparticipatie nu daadwerkelijk is (paragraaf 2.5). Ten slotte geef ik weer hoe een besluitvormingsproces werkt en hoe burgerparticipatie dit kan beïnvloeden.

2.2 Gemeentelijke herindelingen

Gemeentelijke herindeling staat voor het opheffen van gemeenten en het samenvoegen van gemeenten tot grotere eenheden (Derksen & Schaap, 2004, p211) of kan worden omschreven als verandering in gebiedsgrenzen van gemeenten (Postma, 2002, p61). Gemeentelijke herindelingen vinden al plaats vanaf het midden van de negentiende eeuw en hebben geleid tot een enorme afname van het aantal gemeenten in Nederland. Van 1209 gemeenten in het jaar 1849 tot 467 gemeenten in het jaar 2005. De motieven voor gemeentelijke herindelingen zijn niet altijd hetzelfde geweest. In de periode voor 1900 fuseerden gemeenten omdat er in de afzonderlijke gemeenten een tekort was aan kandidaat-gemeenteraadsleden. Vlak na eeuwwisseling van de 19^{de} naar de 20^{ste} eeuw kwam de wens voor meer territorium van de grote steden om de hoek kijken. Door herindelingen kon de vraag van volgebouwde steden om meer uitbreidingsmogelijkheden worden beantwoord. Van Poelje (1956) omschrijft echter dat naarmate men verder in de 19^{de} eeuw gaat, dit argument steeds minder wordt gehanteerd. Gemeentelijke herindeling gaat juist steeds vaker annexatie ten behoeve van grote steden tegen. De laatste decennia wordt vooral gefuseerd vanwege het streven naar meer daadkrachtigere gemeentebesturen en het vergroten van de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit (Postma, 2002, p62 en Neelen, Rutgers & Tuurenhout, 2003, p112).

2.2.1 *Het samenvoegen van gemeenten*

Het samenvoegen van gemeenten kan worden opgedeeld in twee varianten, nodale herindeling en zonale herindeling (Berghuis, Herweijer & Pol, 1995, p16). Bij nodale herindeling worden randgemeenten samengevoegd met een stedelijke kern, om zo het grote verzorgingsgebied van die kern onder één gemeentebestuur te brengen. Bij zonale herindeling worden gemeenten samengevoegd zonder dat daar een stedelijke kern bij betrokken is. In dat geval is de hiërarchie tussen de betrokken partijen veel minder aanwezig, wat van invloed kan zijn op het herindelingsproces.

Het samenvoegen van gemeenten kan ook worden opgesplitst op basis van de vraag bij wie het initiatief ligt van de herindeling. Gemeenten kunnen worden verplicht door hogere overheden om te fuseren, maar kunnen ook zelf bepalen dat zij om verschillende redenen samengaan. Het Rijk moet in beide gevallen de definitieve beslissing tot herindeling nemen. Het wijzigen van gemeentegrenzen moet via een procedure welke is vastgelegd in de Wet Algemene Regelen Herindeling, de Wet Arhi. In deze wet wordt daarnaast een onderscheid aangegeven tussen herindelingen en grenscorrecties. Een grenscorrectie is een wijziging van de gemeentegrens die, naar verwachting, het aantal bewoners van de betrokken gemeente met minder dan 10% doet toe- of afnemen, in de overige gevallen is er sprake van een herindeling (Postma, 2002, p61).

2.2.2 Het herindelingstraject

Het herindelingstraject bestaat uit verschillende fasen, welke plaatsvinden op bovengemeentelijk- en gemeentelijk niveau (De Ridder & Beerlage, 1990).

Ten eerste kan op het bovengemeentelijke niveau een onderscheid worden gemaakt in vier fasen. Zojuist werd al genoemd dat het initiatief tot gemeentelijke herindeling soms ligt bij gemeenten zelf, maar meestal bij de provincies die zich over het algemeen conformeren aan het beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Dat is de eerste fase. Vervolgens fase 2, want als de provincie initiatiefnemer is van de gemeentelijke herindeling, wordt zij ook verwacht deze initiatieven uit te werken tot beargumenteerde en uitvoerbare voorstellen (Berghuis e.a., 1995, p17). Zijn de gemeenten initiatiefnemer dan ligt deze taak bij hen. De vaststelling van deze voorstellen moet echter gebeuren door de regering en het parlement. In fase 3 moet het voorstel dan ook worden aangenomen door zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Nadat het besluit is genomen moet de feitelijke herindeling worden gerealiseerd. In deze laatste fase heeft de provincie een begeleidende rol, waar op bovengemeentelijk niveau assistentie wordt gegeven bij de realisatie van de nieuwe gemeente.

Op gemeentelijk niveau zijn tevens nog drie fasen te onderscheiden. In de eerste fase proberen gemeentebesturen hun voorkeuren op allerlei manieren kenbaar te maken aan de hogere overheden. Als het voor de gemeenten duidelijk is dat de herindeling door zal gaan, breekt vervolgens de voorbereidingsfase aan. Zodra noodzakelijke voorbereidingen zijn getroffen, begint dan vervolgens de invoeringsfase, ook wel implementatiefase genoemd. Het is niet zo dat de implementatiefase is afgerond als de nieuwe gemeente officieel is ontstaan. Deze laatste fase loopt vaak nog een aantal jaren door, omdat vele veranderingen pas in de loop van tijd effectief kunnen worden ingevoerd (Berghuis e.a., 1995, p18).

Postma (2002, p149-164) ziet het herindelingsproces vanuit het V.O.O.R. vier-fasen-model. Hierbij staat de term V.O.O.R. voor Voorbereidingsfase, Opstartfase, Ontwikkelingsfase en Reflectiefase. In zijn model trekt Postma parallellen met de bouw van een woning, waarvan het proces bestaat uit de bestekfase, de bouwphase, de inrichtingsfase en de innovatiefase en maakt hij geen onderscheid tussen verschillende bestuurlijke niveaus. In de voorbereidingsfase worden de in- en externen gemobiliseerd om plannen te maken, het model te schetsen, ideeën op papier te zetten en een plan van aanpak te ontwikkelen. Belangrijk in deze fase zijn de ontwikkeling van de strategische visie, het plan van aanpak en goede communicatie naar binnen en buiten. In de opstartfase wordt het 'huis' gebouwd, er wordt gestart met een projectorganisatie welke ervoor moet zorgen dat de nieuwe gemeente straks

daadwerkelijk van start kan gaan. Deze fase begint vaak als er zekerheid is over de doorgang van herindeling, dus als de beide Kamers hebben ingestemd met het voorstel van de provincie. Na de opstartfase waarin het figuurlijke huis van de nieuwe gemeente is gebouwd volgt de ontwikkelingsfase. In de ontwikkelingsfase, die begint op de eerste dag waarop de herindelingswet in werking treedt, kunnen de bestuurlijke en ambtelijke organisaties van start gaan. Postma stelt dat er vanaf dan kan worden gewerkt aan de ontwikkeling van de nieuwe organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Tot slot heeft Postma het over de reflectiefase. Na 3 à 4 jaar zouden de effecten/resultaten van de herindeling in kaart moeten worden gebracht. Vanuit deze evaluatie zouden verbeterpunten en leermomenten naar voren kunnen komen, die kunnen leiden tot aanpassing van de ontstane gemeenteorganisatie.

Wanneer beide uiteenzettingen van het herindelingstraject worden gebundeld ontstaat er een traject van vijf fasen die met elkaar samenhangen en geleidelijk in elkaar overlopen. De theoretische indeling van het proces start dan ongeveer 2 jaar voor de herindelingsdatum en eindigt 3 jaar na de herindelingsdatum, waardoor het totale proces ongeveer 5 jaar duurt. Het traject start met de voorbereidingsfase waarin het plan van aanpak voor de fusie wordt geschreven, het herindelingbesluit wordt vastgesteld door de gemeenteraden, een start wordt gemaakt met de organisatieontwikkeling en beeldvorming van de nieuwe gemeente en een communicatieplan wordt vastgesteld. Deze fase duurt ongeveer een half jaar en gaat over in de ontwerpfase, waarin de contouren van de nieuwe organisatie worden geschetst en de plannen voortkomend uit het plan van aanpak en de werkgroepen met betrekking tot beeldvorming en organisatieontwikkeling worden uitgewerkt. Deze twee fasen samen vormen de voorbereidingsfase uit het V.O.O.R. model.

De implementatiefase begint ongeveer een jaar voor de fusiedatum. In deze derde fase worden de plannen en ontwerpen uit fase 1 en 2 ingevoerd en krijgt de nieuwe organisatie langzaam maar zeker vorm. Deze fase duurt tot de fusiedatum, waarop de nieuwe gemeente ontstaat en de oorspronkelijke gemeenten vervallen. Er moet op dat moment een nieuwe organisatie staan, zodat de overgang van de oude gemeenten naar de nieuwe gemeente voor burgers niet negatief merkbaar is. Fase 4 is de startfase, waarin de implementatie van de laatste zaken moet worden geregeld en de nieuwe gemeente moet worden opgestart. Na een jaar staat de nieuwe organisatie en kan deze zich gaan ontwikkelen naar de organisatie die men in de ontwerpfase voor ogen had. Deze laatste fase, de doorontwikkelfase, duurt nog 2 jaar. Dit houdt in dat men 3 jaar na de herindelingsdatum het gewenste resultaat moet hebben bereikt. Dit is ook het moment voor evaluatie van het resultaat en op basis daarvan kan de organisatieontwikkeling worden bijgestuurd.

Model	Jaar 1		Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Model 1: Boven gemeentelijk niveau	Initia tief fase	Voorstel fase	Besluitvorming fase	Begeleidende rol		
Model 1: Gemeentelijk niveau	Kenbaar maken voorkeur		Voor bereid ings fase	Implementatiefase		
V.O.O.R.-model	Vorbereidings fase		Opstartfase	Ontwikkelingsfase		Reflectiefase
Vijf fasenmodel	Voor bereid ings fase	Analyse en ontwerp fase	Implementatie fase	Startfase	Doorontwikkelfase	

figuur 2.1 Schematische weergave fasenmodellen herindelingstraject

2.2.3 Herindelingsmodellen

Geen enkele gemeentelijke herindeling is hetzelfde, het proces wordt bepaald door de uitgangspositie waarin de samen te voegen gemeenten zich bevinden. Deze uitgangspositie wordt in de Wet Arhi gekoppeld aan een bepaald herindelingsmodel. Doordat er verschillende uitgangsvormen bestaan, zijn er in de Wet Arhi ook verschillende modellen van herindeling opgenomen. Gemeenten kunnen weinig tot geen invloed uitoefenen op de keuze van een herindelingsmodel, deze wordt namelijk wettelijk bepaald. Om een volledig beeld van het complexe herindelingsproces te kunnen vormen, geef ik de verschillende herindelingsmodellen op basis van Postma (2002, p66) toch weer. Hij onderscheidt op basis van de definities uit de Wet Arhi de volgende zes verschillende varianten:

1. Samenvoeging waarbij twee of meer gemeenten van vergelijkbare of verschillende omvang worden opgeheven om een nieuwe gemeente te vormen. De buitengrenzen van de samen te voegen gemeenten blijven ongewijzigd.
2. Samenvoeging waarbij er sprake is van een grenscorrectie. De buitengrenzen van twee of meer gemeenten in de oude situatie vallen niet samen met de buitengrenzen in de nieuwe gemeente
3. Toevoeging waarbij één of meer kleine gemeenten worden opgeheven en worden toegevoegd aan een grotere gemeente.
4. Toevoeging waarbij sprake is van grenscorrectie. Eén of meer kleine gemeenten worden opgeheven en worden toegevoegd aan een grotere gemeente waarbij tevens sprake is van een grenscorrectie.
5. Grenscorrectie waarbij geen gemeenten worden opgeheven of een nieuwe wordt gevormd.
6. Opsplitsing waar een grote gemeente wordt opgesplitst in twee of meer kleine gemeenten.

2.3 Democratie

Nederland is zoals alle moderne democratieën een democratische rechtstaat. Democratisch omdat de soevereine macht namens het volk wordt uitgeoefend, rechtstaat omdat die macht aan banden is gelegd ter bescherming van individuele vrijheden.

Een democratie is een regeringsvorm waarin (a) een meerderheid beslist, (b) de rechten van minderheden gewaarborgd zijn en (c) de waarden vrijheid en gelijkheid in bepaalde mate gerespecteerd worden (Woerdman, 1999, p260).

Democratieën zijn onder te verdelen in directe- en indirecte democratieën. Indirecte democratieën worden ook wel representatieve democratieën genoemd. In een directe democratie worden alle politieke besluiten direct door alle burgers genomen. In een representatieve democratie worden politieke besluiten door afgevaardigden van de burgers genomen (Woerdman, 1999, p260). Een zuiver directe democratie komt in de moderne tijd niet meer voor, alle moderne democratieën zijn oorspronkelijk indirecte democratieën. Binnen de representatieve democratie staat het beginsel van volkssoevereiniteit centraal. Volgens dat beginsel regeren politici, bestuurders en overheidsorganen in naam van het volk. Via verkiezingen ontlenen die politici en gekozen bestuurders hun macht aan de burgers (Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal, 2001, p25).

2.3.1 Democratiemodellen

Meer of minder burgerparticipatie is afhankelijk van de plaats die men burgerparticipatie geeft in het democratisch bestel. Deze ideeën zijn vaak bepalend voor de inbreng die het bestuur participanten wil geven en voor de rol die de politiek speelt. De vormgeving en concrete invulling van interactieve bestuursstijlen zijn afhankelijk van de plaats en de betekenis die men burgerparticipatie toekent binnen het democratisch model (Pröpper & Steenbeek, 2001, p56). De meningen hierover kunnen uiteenlopen en daarmee ook de verwachtingen die bestuurders, politici, ambtenaren en participanten hebben. In deze paragraaf behandel ik drie veel voorkomende modellen welke afgeleid zijn van de twee zojuist besproken hoofdmodellen, de directe en de indirecte democratie. Een vierde uitwerking hiervan wordt besproken in paragraaf 2.3.2, waarin de ontwikkeling van de pacificatiedemocratie wordt beschreven.

Het representatieve democratiemodel:

Het representatieve democratiemodel gaat uit van het liberale gedachtegoed waarin het individu centraal staat. Individuele burgers trachten hun belangen te verwezenlijken door te stemmen op politieke partijen die hiervoor opkomen. Een belangrijke taak van politieke partijen is het behartigen van het algemeen belang. Hierin staan waarden als orde, recht en vrijheid, alsmede de bescherming van het individu ten opzichte van de staat centraal. De vaststelling van publiek beleid is een exclusieve taak van de overheid. Het beeld van participatie in dit model is dat participatie kan leiden tot niet-representatief, ondoordacht en 'populistisch' beleid (Pröpper & Steenbeek, 2001, p56-58).

Het collectieve democratiemodel

Het collectieve democratiemodel sluit aan bij de filosofie van het zogenaamde 'communautarisme'. De 'autarkische', zichzelf sturende commune is het voorbeeld waarop dit democratiemodel is gebaseerd. De idealen die de grondslag voor de commune vormen, bieden het richtpunt voor het algemeen belang. Centrale waarden zijn in ieder geval eenheid en gemeenschap. De leden van de commune zijn gelijke gezichten, erop gericht aan de gemeenschappelijke idealen bij te dragen. Het beleid is gebaseerd op gemeenschappelijk overleg en consensus onder alle leden van de gemeenschap. Er is dan ook sprake van een directe democratie. Het beeld van burgerparticipatie in dit model is dat participatie staat voor deelnemen aan de gemeenschap (Pröpper & Steenbeek, 2001, p57-58).

Het participatieve democratiemodel

Het participatieve democratiemodel is gebaseerd op pragmatische denkbeelden. Er is een voorkeur voor de directe democratie, maar gezien de praktische beperkingen daarvan wordt ook een beroep gedaan op de representatieve democratie. De mogelijkheden van de directe democratie worden beperkt door zowel het grootschalige als het pluriforme karakter van de moderne samenleving. De grote schaal beperkt de mogelijkheden om gemeenschappelijk te overleggen en het pluriforme karakter beperkt de mogelijkheid dat men op basis van redelijke argumenten tot overeenstemming komt. Conflict en strijd zijn onvermijdelijk omdat de belangentegenstellingen binnen dit democratiemodel dusdanig zijn dat niet kan worden verwacht dat deze op basis van argumenten en consensus kunnen worden beslecht. Gemeenschappelijk besef onder alle burgers is echter wél dat men op enigerlei wijze er samen moet uitkomen. Publiek beleid is geen exclusieve taak voor de staat en hoeft in tegenstelling tot beide andere democratiemodellen niet altijd centraal vastgesteld te worden. Het beeld van burgerparticipatie is in dit model een democratische levensstijl (Pröpper & Steenbeek, 2001, p58-59).

2.3.2 Ontwikkeling van de democratie in Nederland

In Nederland is echter jaren sprake geweest van een ander, bijna uniek, democratiemodel. De verklaring hiervan probeer ik in een historische context te plaatsen en daarbij een voorschot te nemen op participatie van de burger. Historische gebeurtenissen en ontwikkelingen hebben Nederland lange tijd verdeeld langs godsdienstige scheidslijnen. Sociale en politieke organisaties vertegenwoordigden scherp afgebakende leefwerelden, zuilen genoemd en konden worden gezien als een vorm van levensbeschouwelijke 'apartheid' (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p17). In het eerste decennium van de 20^{ste} eeuw verscherpte de verhoudingen tussen de zuilen en moesten er pogingen worden ondernomen om de conflicten tussen de verschillende minderheden te 'pacificeren'. Dit heeft geleid tot een politieke cultuur in Nederland die in de politicologie wordt omschreven als een consensus- of pacificatiedemocratie. In dit model is een zeer grote rol toegekend aan de elites van elke zuil en een zeer beperkte rol voor de burgers. Logica hier achter is dat voor het bereiken van consensus een stabiel politiek systeem is vereist en dat segmentatie juist leidt tot instabiliteit. Bij dit beeld van de Nederlandse politieke cultuur hoort het beeld van de passieve burger die aangesloten is bij 'zijn' zuil en de elite van die zuil blindelings volgt. De burger is eerder een consument van het politieke debat dan een actieve participant (Kersbergen en Pröpper, 1995).

Het tekort van de pacificatiedemocratie wordt in de jaren zestig duidelijk zichtbaar. Na oorlogse ontzuiling en modernisering van de samenleving zorgen in de jaren zestig en zeventig voor een periode van hoge en felle politieke participatie. De politieke elite ontwikkelde nieuwe participatievormen, maar deze ontstonden voornamelijk uit eenrichtingsverkeer. Nadat het besluit al was genomen, werd gevraagd wat de burger ervan vond. De actieve, mondige burger werd dan ook tot de jaren tachtig door de politiek bestempeld als lastig en stroperigheid-bevorderend en pas betrokken in de laatste fase van het besluitvormingsproces.

In de jaren negentig is echter te zien dat de politiek zich zorgen gaat maken over het vacuüm waarin het opereert (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p20). Er wordt gezocht naar nieuwe participatievormen waarbij de burger eerder en vaker bij het besluitvormingsproces wordt betrokken. Achterliggende gedachte is dat participatie de legitimiteit van de besluitvorming kan verhogen, het draagvlak van beslissingen kan vergroten en de kwaliteit van besluitvorming kan verbeteren (Bekkers en Depla, 1996). Dit wil niet zeggen dat er van de consensusmethode wordt afgestapt, het concept wordt alleen vernieuwd. De burger wordt eerder en vaker betrokken bij de besluitvorming. De representatieve democratie is in de afgelopen jaren dan ook geëvolueerd, hoewel de meeste maatschappelijke groeperingen de consensusmethode nog steeds lijken te aanvaarden. In beginsel worden politieke besluiten nog steeds door afgevaardigden van de burger genomen, maar via verschillende kanalen kan de burger steeds meer invloed uitoefenen op de besluitvorming. Zo worden directe en indirecte democratie samengebracht, waardoor we kunnen spreken van een participatieve democratie.

2.4 De rol van de burger

Gekoppeld aan de beschreven modellen moet in het kader van participatie ook worden gekeken naar de rol die de burger speelt in deze modellen. Burgers lijken het, evenals ondernemingen en publieke managers, zonder de politiek te kunnen. Politiek is voor hen een marginaal verschijnsel geworden. In politieke partijen hebben zij weinig vertrouwen (Ringeling, 2004, p34). Deze stelling past in het beeld dat is beschreven over de ontwikkeling van de pacificatiedemocratie in Nederland. De groep van burgers die de politiek oninteressant vindt is groter geworden. Ringeling (2004, p34) stelt dat als de overheid fundamenteel aan dit imago wil werken, de burger meer en vaker medebestuurder moet zijn en die burger zelf verantwoordelijkheid moet worden gegeven voor wat er in het publieke domein gebeurt. Dat betekent dat de huidige vorm van democratie moet worden verdiept. Er zal geïnvesteerd moeten worden in veelvuldige relaties tussen democratie, het openbaar bestuur en de samenleving (Ringeling, 2004, p34). De rol van de burger moet dus veranderen, maar wat is die rol eigenlijk precies?

2.4.1 Burgerschapstijlen

Burgers kunnen tegenover bestuur en politiek zeer verschillende houdingen aannemen. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2002) verdeelt de burgers in drie groepen: de bedrijvige, bedreigde en berustende burger. Kenmerkend voor de bedrijvige burger is dat die een relatief groot vertrouwen heeft in de parlementaire democratie, het functioneren van de overheid en de mogelijkheden van burgers om zelf politieke invloed uit te oefenen. Dit betekent tevens een grote belangstelling voor de publieke zaak, wat tot uiting komt in het altijd deelnemen aan verkiezingen, het op de hoogte blijven via de media en het in eigen kring debatteren over politieke zaken (Brink, 2002, p77). Deze burger heeft veel moderne

vaardigheden in huis, heeft over het algemeen een hoog opleidingsniveau en heeft weinig binding met sterk leiderschap.

De tweede soort burger is hier het tegenbeeld van en wordt de bedreigde burger genoemd. Dit zijn burgers die relatief weinig vertrouwen hebben in de parlementaire democratie, die vinden dat de overheid niet goed functioneert, dat politici niet goed weten wat hen bezig houdt en dat zij zelf weinig invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Dit uit zich ondermeer in weinig belangstelling voor de publieke zaak, lage deelname aan verkiezingen en een matige kennis van wat er speelt (Brink, 2002, p77). Dit soort burgers is vaak laag geschoold, kan door de veelheid van normen moeilijk oordelen over goed of kwaad en heeft daarom behoefte aan een sterke leider.

Tussen deze twee uitersten bevindt zich nog een derde soort burger. Deze groep houdt er met betrekking op de democratie en de politiek geen uitgesproken mening op na, heeft kennis van wat er speelt, gaat wel naar verkiezingen, maar participeert niet in het debat en is loyaal aan het vaderland, maar hoeft geen sterke leider (Brink, 2002, p78).

In dit kader van burgerschap is een onderzoek naar de relatie van de burger met het sociaal-politieke leven van onderzoeksbureau Motivaction¹ ook interessant. Hier worden een viertal 'burgerschapstijlen' onderscheiden. De eerste groep wordt omschreven als buitenstaanders of inactieve burgers. De burgers hebben een afzijdige houding tegenover politiek en samenleving, voelen nauwelijks verbondenheid met anderen, hebben weinig behoefte om ervaringen uit te wisselen en onderhouden een klein sociaal netwerk. Deze burgers hebben weinig vertrouwen in de overheid en voelen geen behoefte om deel te nemen aan beleidsvorming (Brink, 2002, p80). De tweede groep burgers neemt een afhankelijke houding aan in het sociaal-politieke leven. Deze burgers haken snel af, ervaren een grote afstand tot de overheid en hebben moeite met de complexiteit van het moderne bestaan. Deze burger richt zijn interesse voornamelijk op het lokale niveau en heeft behoefte aan veiligheid, zekerheid en duidelijkheid. Deze burger verwacht dat de overheid zich opstelt als regelaar en autoriteit (Brink, 2002, p80). Een derde burgerschapstijl wordt omschreven als maatschappelijk conformisme. Deze burgers tonen niet al te veel politieke betrokkenheid of inzet om het overheidsbeleid te beïnvloeden. Belangrijkste is het eigen belang en met ontwikkelingen die op het pad komen wordt zo pragmatisch mogelijk omgegaan. Participatie vindt alleen plaats als het eigen belang in het geding komt (Brink, 2002, p80). De laatste burgerschapstijl wordt omschreven als burgers met sterk gevoelde verantwoordelijkheden. Deze burgers hebben een eigen maatschappelijke visie, waarbij zij rekening houden met het algemeen belang bij hun stellingname. Ze zijn kritisch, ontplooiën graag eigenbelang en zien de overheid als regisseur, die toezicht houdt op de richting en kwaliteit van democratische besluitvorming. Deze laatste groep burgers heeft veel vertrouwen in de politiek en bemoeit zich actief met de besluitvorming (Brink, 2002, p80).

Lowndes (1995) onderscheidt tenslotte maar twee visies op burgerschap: de burger als consument enerzijds en burgers als lid van een gemeenschap anderzijds (Beukenholdt- ter Mors, Daemen & Schaap, 2002, p12). Deze eerste visie ziet de burger vooral als consument, de ontvanger van publieke diensten. Traditioneel wordt deze rol ingevuld door de passieve 'klant'. De overheid bepaalt welke diensten in

¹ Informatie over dit onderzoek is overgenomen uit: Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid SDU Uitgevers, Den Haag, p. 79-80

welke hoedanigheid worden aangeboden en welke eisen er aan de 'klant' worden gesteld. De burger heeft dit alleen maar te accepteren. Participatie kan in deze visie op burgerschap leiden tot verbeteringen aan zowel de vraag- als de aanbodkant (Beukenholdt- ter Mors e.a., 2002, p12). De tweede visie ziet de burger vooral als een lid van de gemeenschap welke zichzelf bestuurt. In dat bestuur wordt van burgers een actieve bijdrage verwacht. Participatie kan in deze visie op burgerschap worden gezien als het stemmen op een persoon of beleidsvoorstel, of het actief meedoen in de formulering van beleid of het besluitvormingsproces daarover (Beukenholdt- ter Mors e.a., 2002, p12).

2.5 Burgerparticipatie

Het democratiebeeld van een bestuurder en de burgerschapstijl van een burger leiden samen tot mogelijkheden voor een burger te participeren in besluitvorming. Deze scriptie gaat over de mogelijkheid van de burger te participeren bij gemeentelijke herindelingen. In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vragen wat burgerparticipatie nu eigenlijk is, hoe dit zich ontwikkeld heeft en wat de mate van burgerparticipatie inhoudt. In hoofdstuk 3 zal dit begrip vervolgens verder worden geoperationaliseerd.

2.5.1 Wat is burgerparticipatie

Burgers nemen deel aan de politiek. Dit gebeurt onder andere door te stemmen, invloed uit te oefenen via belangengroepen, persoonlijk contact op te nemen met politici en ambtenaren of te demonstreren. Het deelnemen aan de politiek wordt ook wel politieke participatie genoemd (Woerdman, 1999, p211). Als er in deze scriptie over burgerparticipatie wordt gesproken, spreek ik feitelijk over politieke participatie. Sommige auteurs (zoals Heunks, 1990, p92-117) omschrijven participatie namelijk als deelname aan besluitvorming, terwijl andere auteurs (zoals Elsinga, 1985) onderstrepen dat burgers participeren om invloed uit te oefenen (Woerdman, 1999, p212). Het Sociaal en Cultureel Planbureau definieert politieke participatie zelfs als de deelname aan activiteiten die doorgaans gericht zijn op de beïnvloeding van het overheidsbeleid (Castenmiller, 1988, p125). In deze scriptie gaat het om de vraag hoe de burger invloed kan uitoefenen op een gemeentelijk herindelingsproces en de invloed hiervan op de besluitvorming over burgerparticipatie na de feitelijke herindelingsdatum, welke een grote overlap kent met boven beschreven definities. Insteek is echter burgerparticipatie vanuit initiatief van politici of bestuurders, waardoor het kan worden omschreven als *'het betrekken van burgers bij beleidsvorming'*.

2.5.2 Ontwikkeling burgerparticipatie in Nederland

Traditioneel gezien vervult burgerparticipatie geen rol in het Nederlandse systeem van representatieve democratie, welke Weberiaans genoemd kan worden in de zin dat het een strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie centraal stelt (Warmenhoven, 2005, p6). Bij de behandeling van de kenmerkende Nederlandse pacificatiedemocratie en de ontwikkeling hiervan stelde ik al dat burgerparticipatie in de vorm van inspraak zich ontwikkelde in de jaren '70 van de 20^{ste} eeuw. Daarvoor beperkten burgers zich vooral tot passieve participatie door te stemmen op de vertegenwoordigers van hun zuil en het nu en dan aanspreken van die vertegenwoordigers. Inmiddels is de Nederlandse maatschappij echter een zeer open onderhandelingshuishouding geworden, waarin de Kamer, het kabinet of de overheid maar één van de vele spelers is bij het maken van beleid (Neelen e.a., 2003, p109). De relatie tussen overheden en

burgers is veranderd van een bevelrelatie naar een onderhandelingsrelatie (Bovens e.a., 2001, p279). Dit versterkt de roep om burgerparticipatie vanuit de politiek om de relatie tussen bestuur en burger te versterken. In 1993 neemt de Tweede Kamer de motie Willems aan:

*De Kamer,
Gehoord de beraadslaging,
constaterende, dat de Bijzondere Commissie Vraagpunten is ingesteld om de relatie tussen kiezer en gekozene en burger en bestuur nader te onderzoeken; overwegende, dat de betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling zal kunnen bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur; overwegende, dat raadpleging van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling van verhoging van de kwaliteit van overheidsbeleid kan bewerkstelligen; verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers; en gaat over tot de orde van de dag.²*

Deze motie is mede de basis van vele participatietrajecten die vanaf de jaren '90 zijn gestart. Het betrekken van burgers gebeurt nu eerder in de beleidscyclus en burgers mogen nu naast meepraten soms ook meedenken en heel soms zelfs meebeslissen over beleid. Burgerparticipatie heeft niet meer als doelstelling het creëren van draagvlak voor beleid, maar om beleid kwalitatief beter te maken én de relatie tussen burger en bestuur te verbeteren (Warmenhoven, 2005, p7). Vraag is of dit ook het geval is bij gemeentelijke herindelingen. Zowel Van den Heuvel (2002) als de Commissie-Fleurke (Ter Beek & Zielhuis, 2002) benadrukken het belang hiervan in een fusieproces, deze scriptie moet uitwijzen of er ook daadwerkelijk wat gebeurt.

2.5.3 De mate van burgerparticipatie

Het gaat er in deze scriptie niet alleen om de vraag of er geparticipeerd kan worden, maar ook om de vraag in welke mate dat kan. De mate van participatie is een lastig en complex begrip. De mate van participatie is namelijk afhankelijk van een aantal zaken en draait om de vraag in hoeverre burgers daadwerkelijk participeren. Hoewel in Nederland de burger een belangrijke rol wordt toegedacht in de totstandkoming van beleid, blijkt de betrokkenheid van burgers bij het politieke en bestuurlijke proces in de praktijk nogal tegen te vallen. Burgers lijken alleen geïnteresseerd in thema's en beleidsvoorstellen die hen direct en persoonlijk raken, maar van een ruime betrokkenheid bij het beleidsproces is geen sprake (Bovens e.a., 2001, p106). Is het onderwerp vaag gedefinieerd of spreekt het de gewone burgers niet tot de verbeelding, dan zal deze burger minder makkelijk tijd vrijmaken voor deelname aan het proces. Onderwerpen die burgers rechtstreeks raken in hun belang leiden tot meer interesse (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p217). Hierbij moet ook worden gekeken naar de beloning voor de participatie. In hoeverre heeft de participatie zin voor de burger? Heeft de participatie direct invloed op het resultaat en wordt daarmee eigen belang gediend of heeft de participatie alleen mogelijk indirect resultaat tot gevolg? Daarnaast neemt volgens Milbrath en Goel (1972, in: Woerdman, 1999, p213) de politieke participatie af als de activiteit moeilijker wordt. Dit wil zeggen dat burgers dus eerder participeren wanneer zij daar weinig moeite voor hoeven te doen. Burgers zouden dus bijvoorbeeld eerder stemmen dan een bezwaarschrift schrijven. Andere

² 22 december 1993, nummer 21427 100, indiener W. Willems, mede-indieners W. Mateman, J. van Nieuwenhoven, A. Jorritsma-Lebbink, O. Scheltema-de Nie, G. Schutte

auteurs, zoals Verba (1978, in: Woerdman, 1999, p213), stellen tevens dat activiteiten op het gebied van participatie elkaar versterken. Als een burger eenmaal een bezwaarschrift heeft ingediend, zal deze ook sneller contact zoeken met raadsleden.

De mate van participatie wordt dus bepaald door een aantal complexe factoren. Ten eerste het belang van het onderwerp (de *inhoud* van participatie) voor de burger, ten tweede de invloed die de burger kan uitoefenen door te participeren (de *macht* van participatie) en ten slotte de inspanning die de participatie van de burger vraagt (de *toegankelijkheid* van participatie).

2.5.4 De participatieladder

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, wordt het voor de burger interessanter te participeren naarmate hij meer te zeggen heeft over het onderwerp. Vaak hebben burgers namelijk het idee dat hun bijdrage toch geen invloed heeft op het uiteindelijke besluit. Het betrekken van burgers bij beleidsvorming impliceert echter dat de burger enige invloed heeft bij de productie van beleid. Belangrijke vraag bij burgerparticipatie is dus hoeveel invloed krijgt de burger, welke rol krijgt de burger toebedeeld in het beleidsontwikkelingsproces? Dit is in kaart gebracht door middel van de participatieladder, welke oorspronkelijk ontwikkeld werd door Arnstein (1969) en in vele varianten is geconstrueerd. Edelenbos en Monnikhof (1998) ontwikkelden op basis van Edwards en De Groot (1998) de participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p242) zoals weergegeven in figuur 2.2.

Traptrede	Niveau van participatie
5	Meebeslissen
4	Coproduceren
3	Adviseren
2	Raadplegen
1	Informereren

figuur 2.2 De participatieladder

Hoe hoger op de 'ladder', hoe interactiever het beleid en hoe meer invloed de burger heeft in het beleidsvormingsproces en op de besluitvorming. Pröpper en Steenbeek (2001, p52) beschrijven de rol die de participant heeft op basis van deze participatieladder, waardoor een nieuw soort ladder ontstaat waarin de rol die de burger speelt in het beleidsvormingsproces wordt weergegeven:

Traptrede	Niveau van participatie
6	Initiatiefnemer
5	Samenwerkingspartner
4	Medebeslisser
3	Adviseur
2	Consultor (geconsulteerde)
1	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
0	Geen rol

figuur 2.3 Rollen van burgers bij burgerparticipatie

Hoe hoger op de ladder, hoe groter de rol en de invloed van de burger op het beleid- en/of besluitvormingsproces. In het onderzoek moet worden gekeken naar de rol die burger heeft gekregen in het proces en welke invloed dit heeft gehad op het herindelingsproces en de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeenteraad.

2.5.5 Motieven en doelstellingen van burgerparticipatie

Vanuit het openbaar bestuur is een aantal motieven aan te geven waarom de aandacht voor burgerparticipatie en in het bijzonder interactieve besluitvorming in de laatste decennia zo is toegenomen. In paragraaf 2.3.2 is hier al een voorschot op genomen in de beschrijving van de ontwikkeling van de Nederlandse pacificatiedemocratie. Er wordt alleen gekeken naar motieven vanuit het openbaar bestuur, omdat deze scriptie in het teken staat van burgerparticipatie die geïnitieerd wordt vanuit het openbaar bestuur. Motieven die worden aangegeven zijn (Besters, 1999, p35):

- *De problematiek van de langdurige besluitvorming*
Voorname-lijk bij infrastructurele projecten, maar ook bij andere besluitvormingsprocessen wordt veel gesproken over ‘stroperigheid’. Overheden zouden last ondervinden van de hindermacht van lagere overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de langdurige inspraak-, bezwaar-, en beroepsprocedures. Door burgers eerder in het besluitvormingsproces te betrekken, hoopt men op minder tegenstand via hindermacht.
- *De behoefte aan legitimering van het beleid*
Zoals eerder al genoemd, stellen Bekkers en Depla (1996) dat de achterliggende gedachte van participatie is dat de legitimiteit van de besluitvorming kan worden verhoogd, het draagvlak van beslissingen kan worden vergroot en de kwaliteit van besluitvorming kan verbeteren. Het toenemen van participatie initiatieven wordt met name gezien als een reactie op het ontstaan van ‘de kloof tussen burger en politiek’. Het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling en besluitvorming moet de burger weer dicht bij de politiek brengen, waardoor de legitimiteit van het beleid wordt vergroot.
- *Wederzijdse afhankelijkheden en netwerken*
De complexiteit van de hedendaagse samenleving maakt het voor de overheid steeds moeilijker om op eigen kracht problemen op te lossen of doelstellingen te realiseren. Dit komt omdat kennis en hulpbronnen die nodig zijn, verspreid zijn over verschillende partijen en bestuurslagen (Besters, 1999, p35). Als gevolg hiervan vindt het besluitvormingsproces meestal plaats in een netwerkachtige omgeving die gekenmerkt wordt door wederzijdse afhankelijkheid van actoren. In deze situaties komt beleid pas tot stand als de betrokken actoren erin slagen hun eigen probleemformulering en oplossingsvoorkeuren op elkaar af te stemmen en samenwerken aan één doel.
- *Behoeft e aan afstemming tussen sectoren*
De bij het vorige punt beschreven afhankelijkheden zijn ook terug te vinden in de verhouding tussen sectoren. Verschillende beleidsterreinen overlappen elkaar op een aanzienlijk aantal gebieden, waardoor de terreinen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Tevens leidt dit tot dilemma’s bij beleidskeuze, omdat beleidsterreinen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Deze ontwikkeling leidt tot een grotere behoefte aan interactie tussen actoren, zodat afstemming beter te realiseren is.

- *Kwaliteitsverbetering van beleid*
Het betrekken van andere partijen bij het besluitvormingsproces zorgt ervoor dat nieuwe vormen van kennis, informatie, vaardigheden en ervaringen worden aangeboord, welke de inhoud van het beleid kunnen verbeteren. Dit kan een verbetering zijn van de kwaliteit van de oplossing, maar ook van de probleemformulering die daar de basis van is. Daarnaast wordt ‘bedrijfsblindheid’ (Besters, 1999, p36) door interactie bestreden, aangezien vertegenwoordigers van verschillende partijen door middel van interactie hun blikveld kunnen verbreden. Door samenwerking bij het genereren van ideeën en concepten kan kruisbestuiving en synergie optreden, waardoor het totaal meer kan zijn dan de som der delen (Besters, 1999, p36).

Er zijn dus verschillende motieven vanuit het openbaar bestuur om burgers te betrekken bij beleidsvorming. Een aantal heeft als doel innovatieve oplossingen te genereren, andere zijn vooral gericht op het voorkomen van uitvoeringsproblemen. Deze verschillende motieven zijn terug te vinden in de doelstellingen van burgerparticipatie. Globaal worden vier doelstellingen herkend, welke in een verschillende mix in concrete processen zijn terug te vinden (Bekkers & Delpa, 1996):

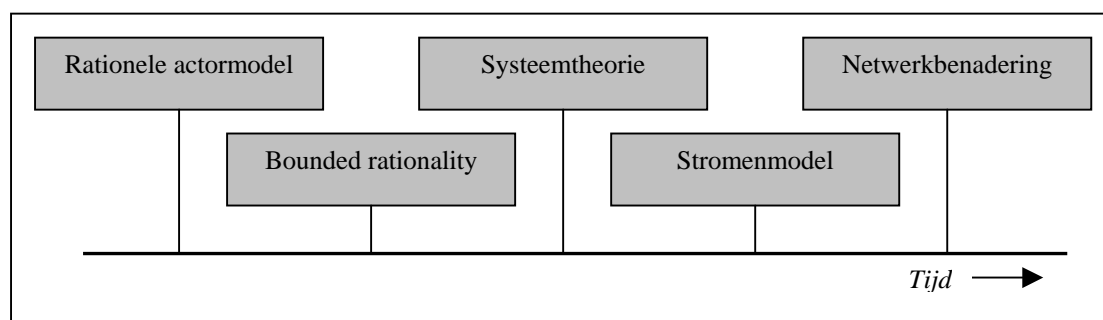
- *Efficiencyverbetering en draagvlakvorming voor het besluit*
Door andere actoren eerder in het besluitvormingsproces te betrekken zullen zij op een later moment sneller afzien van het gebruik van hun blokkademacht. Dit bevordert de voortgang van het proces als geheel en de kosten die worden gemaakt door het gebruik van inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures worden teruggebracht. Participatie heeft hier als doel het realiseren van draagvlak voor een besluit of proces.
- *Kwaliteitsverbetering*
Het betrekken van andere actoren in het besluitvormingsproces leidt tot het verrijken van beleid of beslissing, doordat er nieuwe vormen van kennis, informatie, vaardigheden en ervaringen worden gegenereerd. Deze verrijking, of verbetering, kan zowel betrekking hebben op de formulering van de probleemstelling als op de formulering van de daaruit voortvloeiende oplossing.
- *Verhoging van de democratische legitimiteit van het besluit*
Participatie kan ook worden geïnitieerd vanuit de opvatting dat overheidsbeleid op democratische wijze moet worden geproduceerd, waarvoor een open en transparant besluitvormingsproces moet worden nagestreefd.

2.6 Het besluitvormingsproces

Deze scriptie gaat over de invloed van burgerparticipatie tijdens een gemeentelijke herindeling op het herindelingsproces en op de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeenteraad. Het is daarom noodzakelijk ook te kijken naar besluitvormingstheorieën. Hoe komen besluiten tot stand? Waar kan burgerparticipatie een rol spelen in het proces? Bij die analyse van het besluitvormingsproces moet een onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende visies, respectievelijk de analytische visie op beleidsvorming, de politieke visie op beleidsvorming en de netwerkbenadering. De analytische visie stelt dat het besluit een weloverwogen, doelgerichte keuze is, gebaseerd op een rationele afweging (Bovens e.a., 2001, p85). De politieke visie gaat uit van een chaotisch proces, waarbij beleid het resultaat is van (macht)strijd en het oplossen van conflicten.

Hieruit vloeit voort de netwerkbenadering, welke stelt dat beleid voortkomt uit situaties waarin door middel van interactie met de omgeving oplossingen, problemen en zienswijzen worden uitgewisseld en besproken (Bovens e.a., 2001, p87).

Er is bij dit onderscheid niet één juiste keuze te maken om besluitvorming te analyseren, sterker, de drie benaderingen kunnen elkaar zeker versterken bij de verheldering van besluitvorming in het openbaar bestuur. Van de Graaf en Hoppe (1996, p228-230) stellen dat de verschillende perspectieven op beleidsvorming niet geheel los van elkaar staan, maar dat anderzijds zonder veel moeite kan worden aangetoond dat het ene model nooit zonder aanzienlijk informatieverlies kan worden 'vertaald' tot een ander model. Daarmee wijzen zij in dit kader op de paradox tussen de complementariteit en de onvergelykbaarheid van de vele modellen van beleidsvorming (Besters, 1999, p22). De theorieën over besluitvorming zijn tevens zogenaamde 'archetypen', aangezien zij in hun zuiverste vorm niet voorkomen maar wel een theoretisch kader bieden om praktijksituaties te beoordelen. In de volgende paragrafen wordt een aantal theorieën kort beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de tijd, er wordt gestart met de eerst ontwikkelde beleidstheorie en vervolgens wordt een aantal vervolgmogelijkheden beschreven welke uiteindelijk leiden tot de netwerkbenadering. Globaal ziet de ontwikkeling van modellen er als volgt uit:



figuur 2.4 Ontwikkeling van besluitvormingstheorieën

2.6.1 Rationele actormodel

De kern van dit model is de aanname dat overheidsgedrag kan worden verklaard vanuit het doelgericht handelen van individuen. Er worden volstrekt rationele beslissingen genomen, waarbij er vanuit wordt gegaan dat er sprake is van doelen en dat actoren kiezen uit manieren en instrumenten om de betreffende doelen te bereiken. Er wordt vanuit gegaan dat er één centrale actor is die de beslissingen neemt op basis van algemene waarden die worden vertaald in situatiespecifieke doelen. Het besluitvormingsproces bestaat uit vier fasen, respectievelijk:

1. Er vindt een inventarisatie plaats van alle bij de gegeven situatie mogelijke alternatieven.
2. De gevolgen van de bij fase één geïnventariseerde alternatieven worden in kaart gebracht.
3. Op basis van de bij fase één en twee verzamelde informatie worden de alternatieven gerangschikt op voorkeur.
4. Er wordt een keuze gemaakt voor het alternatief met de meest gewenste gevolgen.

De besluitvorming vindt in dit model dus zo plaats dat het beste alternatief wordt gekozen voor de sturing van de samenleving of het oplossen van een collectief probleem.

In het rationele actormodel wordt bij de eerste stap nadrukkelijk gekeken naar gegevens uit de omgeving. In de overige stappen van dit model wordt hier echter nauwelijks meer naar omgekeken. Er is sprake van een technocratische benadering, waarbij de keuze voor beleid voortkomt uit de doelstelling van nutsmaximalisatie. Legitimiteit komt voort uit deze doelstelling. De rol van burgerparticipatie is in dit model dan ook beperkt en alleen mogelijk bij de verzameling van gegevens uit de gegeven situatie.

2.6.2 *Bounded rationality*

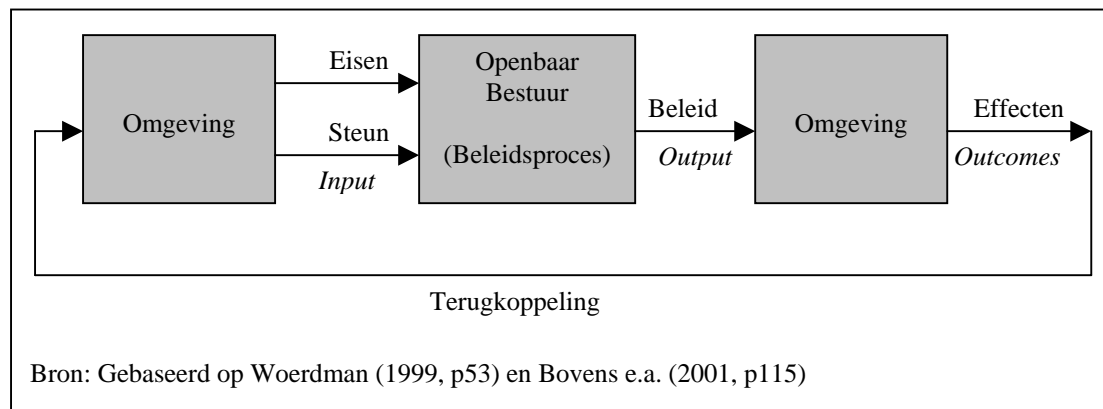
Lindblom en Baybrook (1963, in: Besters, 1999) leveren kritiek op het rationele actormodel in hun boek 'A Strategy of Decision' en op basis hiervan wordt de theorie van de 'bounded rationality' ontwikkeld. Dit model gaat nog steeds uit van één centrale beslissende actor, maar laat al meer ruimte voor andere partijen. Daarnaast wordt in dit model afgerekend met de utopie dat over alle informatie kan worden beschikt en dat alle gevolgen kunnen worden voorzien. Er wordt onderkend dat beslissingen maar in gedeeltelijke rationaliteit kunnen worden genomen en dat er dus altijd een vorm van onzekerheid bestaat. Als reactie op deze onzekerheid wijken beleidswijzigingen namelijk niet teveel af van de uitgangspositie, waardoor het makkelijker wordt beleid te corrigeren als de beleidseffecten daartoe aanleiding geven. Het besluitvormingsproces binnen dit model vindt daardoor plaats volgens het zogenaamde 'incrementalisme' van Lindblom. Hierin wordt gesteld dat sturing van de samenleving niet mogelijk is via grote stappen, omdat complexe besluitvorming leidt tot grove vertraging. Het verschil met het rationele actormodel is dat de lijst met alternatieven waaruit gekozen wordt niet onuitputtelijk is. Door het gebrek aan informatie ontstaat er onzekerheid, waardoor er slechts kleine stappen worden genomen. Op basis van de effecten van die kleine wijzigingen kan er een vervolgbeslissing worden genomen.

In het model van 'bounded rationality' wordt dus uitgegaan van het feit dat de informatievergaring over alternatieven en hun gevolgen altijd onvolledig is, waardoor nooit kan worden gekozen voor de optimale oplossing. Dit leidt er toe dat men steeds kleine stapjes neemt, waarin men zich steeds weer oriënteert op de omgeving. Het proces van het rationele actormodel wordt dus steeds in hele kleine stapjes herhaald. Burgerparticipatie speelt in dit model daardoor een grotere rol, omdat de omgevingsoriëntatie zich steeds herhaalt.

2.6.3 *Systeemtheorie van Easton*

Easton (1965) ontwikkelt vervolgens een model waarin het hele politieke proces is weergegeven. In zijn model gaat hij uit van een open systeem, dat functioneert als een onophoudelijk proces waarin inputs vanuit de omgeving door het openbaar bestuur in het beleidsproces worden omgezet in beleid (Bovens e.a., 2001, p115). Het beleid, de output van het proces, heeft als doel een verandering in de omgeving te bewerkstelligen. De resultaten van het beleid worden vervolgens door de omgeving beoordeeld en leiden dan weer tot nieuwe input voor het openbaar bestuur. De input vanuit de omgeving bestaat uit twee typen, namelijk steun voor veranderingen en eisen aan veranderingen. In dit model is er dus niet één centrale actor meer, maar heeft de omgeving duidelijk invloed op het besluitvormingsproces. Het bestuur moet bij de besluitvorming rekening houden met de wensen, verwachtingen en waarden van de omgeving en zorgen dat het de input vanuit de omgeving kan verwerken, omdat het bestuur afhankelijk is van steun van de omgeving. Deze steun zal afnemen

naarmate de verwerkingscapaciteit afneemt of er niet meer wordt voldaan aan de eisen uit de samenleving. Dit kan de positie van het bestuur ondermijnen. Easton geeft hiermee aan dat er een afhankelijkheid is tussen omgeving en bestuur en dat besluitvorming niet alleen plaats vindt op basis van rationaliteit, maar dat ook politieke aspecten een grote rol spelen binnen de besluitvorming. In de schematische weergave van het model van Easton wordt dit nog eens onderstreept.



Figuur 2.5 Het politieke-systeemmodel van Easton

De beleidsvorming vindt volgens Easton plaats binnen een open systeem, waarin steun en eisen leiden tot beleid om de samenleving te sturen (Bovens e.a., 2001, p115). Burgerparticipatie is binnen dit model het stellen van eisen en geven van steun aan bepaald beleid en beleidseffecten. De eisen en steun van de omgeving zijn evenzeer van belang als onbeheersbaar voor het openbaar bestuur. Daarom levert burgerparticipatie nog een andere bijdrage in het besluitvormingsproces. Met burgerparticipatie proberen beleidsvoerders namelijk de onbeheersbaarheid van de omgeving weg te nemen door de actor ‘burger’ naar voren te halen in het proces. Hiermee wordt geprobeerd externe ontwikkelingen te verdisconteren (Bovens e.a., 2001, p121). Burgerparticipatie speelt in dit model dan ook al een grotere rol dan in de voorgaande twee besluitvormingstheorieën, aangezien het (in de hoedanigheid van *input*) daadwerkelijk wordt benoemd in het model.

2.6.3 Stromenmodel

Cohen, March en Olsen (1972, p1-26) concluderen dat beleidsprocessen een grillig verloop kennen en stellen in hun conclusies zelfs dat gezien vanuit beleids- en besluitvormingstheorieën organisaties het best te beschouwen zijn als ‘georganiseerde anarchieën’. Daarbij concluderen zij dat het besluitvormingsproces het beste kan worden verklaard aan de hand van een ‘garbage-can-model’. Dit betekent een breuk met andere trends binnen besluitvormingstheorieën, want er wordt gesteld dat er niet alleen naar oplossingen voor problemen wordt gezocht, maar dat ook het omgekeerde het geval kan zijn. In het ‘garbage-can-model’ is duidelijk geen sprake van één rationele actor, maar van een veelheid aan actoren die op één of andere manier betrokken zijn bij de realisatie van beleid en beslissingen. De kwaliteit van beleid komt niet voort uit de technocratie, maar uit de legitimiteit van te ontwikkelen beleid (Besters, 1999, p28). Breed gedragen oplossingen of problemen komen samen met de politieke agenda. Er wordt dus vooral pragmatisch gewerkt aan de hand van een viertal stromen. Dit zijn respectievelijk: problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemomenten. Zodra de vier stromen op een bepaald ogenblik samenkomen, vindt er besluitvorming plaats. Het elkaar raken van de stromingen wordt aangeduid met de

term 'policy window', er is in zo'n geval sprake van een erkend probleem, een uitvoerbare oplossing en het juiste moment.

In het stromenmodel wordt een zeer grote rol toegedicht aan burgerparticipatie. In policy windows komen oplossing, problemen, politieke gebeurtenissen, deelnemers en keuzemomenten bij elkaar, waarna beslissingen worden genomen. Er is sprake van een vloeiende of wisselende participatie (Besters, 1999, p24), die invloed heeft als stromen elkaar raken en policy windows ontstaan.

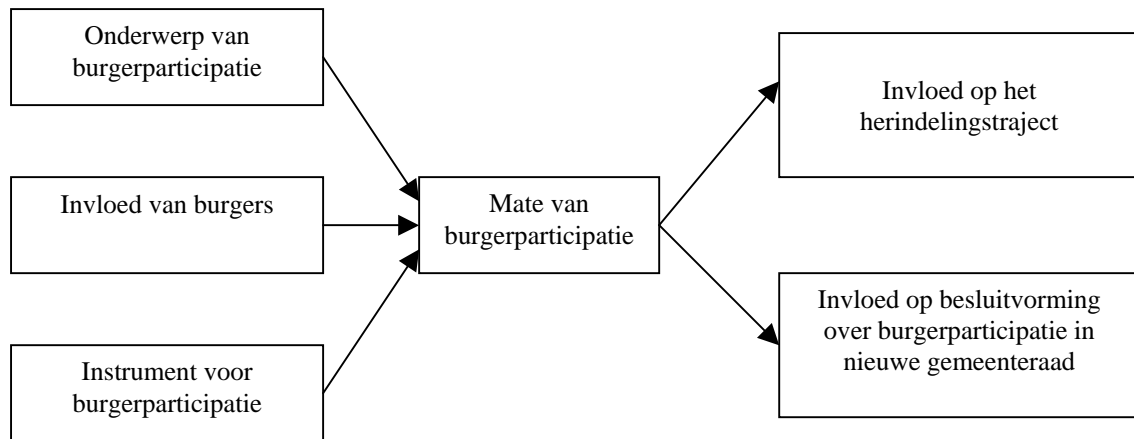
2.6.4 Netwerkbenadering

Naarmate beleids- en besluitvormingstheorieën evolueren, verliest het element rationaliteit steeds meer terrein. Het instrumentele gebruik van doelen en middelen dat zowel bij het rationele actormodel als het model van 'bounded rationality' een rol speelt, wordt steeds minder dominant en wederzijdse afhankelijkheid tussen tenminste twee actoren speelt bij besluitvormingstheorieën een steeds grotere rol. Scharpf (1978, p345-348. in: Besters, 1999, p32) stelt daarom dat de ontwikkeling van beleid vooral een interorganisatorisch proces is en niet een zaak van 'doel en middelen' van instrumentele en rationele logica. Beleid is juist het resultaat van een veelheid aan interacties tussen relatief zelfstandig opererende actoren met botsende belangen, uiteenlopende doelen en concurrerende strategieën. Bij de sturing van de samenleving is niet één centrale autoriteit meer te vinden, beleid komt tot stand door overleg en onderhandeling tussen een groot aantal actoren. Beleid wordt dus niet meer alleen door de overheid gemaakt, maar ontstaat uit een wisselwerking tussen de overheid en zijn omgeving. Er is dus sprake van coproductie van beleid (Bovens e.a., 2001, p99). Het beleid ontstaat in netwerken waarin de overheid en actoren uit de omgeving zich bevinden en bewegen. Scharpf stelt echter dat niet voor alle problemen interorganisatorische oplossing worden gezocht, maar dat dit afhankelijk is van de situatie. Teisman (1998, p43) geeft aan dat een beleidsveld de structuur van een netwerk aanneemt, indien de actoren op dat veld niet om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen. Binnen het netwerk is geen machtsmonopolie, maar bestaat wel machtsongelijkheid. Dit is noodzakelijk om een bepaalde mate van afhankelijkheid te creëren.

Binnen de netwerkbenadering wordt vooral rekening gehouden met het grote aantal factoren en actoren. Aangezien de overheid geen monopolie meer heeft bij het maken van beleid, wordt het tot stand komen van besluiten en beleid op alle niveaus van de overheid beïnvloed door factoren en actoren. Burgers die invloed uitoefenen op het beleidsproces door middel van burgerparticipatie vallen onder die laatste categorie. Andere actoren die het proces beïnvloeden zijn bijvoorbeeld: pressiegroepen, politieke partijen, massamedia en externe adviseurs (Bovens e.a., 2001, p111). De actoren en factoren die een rol spelen in het beleidsproces ontmoeten elkaar in beleidsarena's waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt. In deze beleidsarena's vindt er machtsstrijd plaats tussen verschillende actoren, waaruit uiteindelijk een beleid naar voren komt. Diegene met de meeste macht heeft hierin de meeste kans op het beïnvloeden van het beleid. In dit kader betekent burgerparticipatie niet alleen het mee doen in de machtsstrijd, maar ook het beïnvloeden van andere partijen. Burgerparticipatie doet in dit model mee in die strijd en kan door andere actoren tevens worden gebruikt als instrument/wapen in diezelfde strijd.

2.7 Conceptueel model

De behandelde variabelen zijn schematisch weer te geven in een conceptueel model dat de verbanden tussen de variabelen weergeeft. Dit vormt de basis voor de operationalisering van de variabelen, essentieel voor de inventarisatie en analyse van vormen van burgerparticipatie.



Figuur 2.6 Het conceptueel model

Hoofdstuk 3. Operationalisatie

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 heb ik op basis van algemene theorieën de verschillende variabelen behandeld die ik in deze scriptie van belang acht. In dit hoofdstuk zal ik de begrippen operationaliseren, zodat deze meetbaar worden in de empirie. Daarmee leidt dit hoofdstuk tot een geoperationaliseerd conceptueel model, waarin de veronderstelde verbanden meetbaar worden. Aan het slot van hoofdstuk leg ik verantwoording af voor de door mij gebruikte methodologie.

3.2 Gemeentelijke herindelingen

Deze scriptie gaat over de vraag hoe participatie het herindelingstraject en de besluitvorming over participatie na de herindeling beïnvloedt. Geen enkele herindeling is echter hetzelfde, waardoor het onmogelijk is deze variabele te zien als een stabiele factor waarvoor bij de behandeling van participatie een ceteris paribus geldt. Bij de inventarisatie en analyse van burgerparticipatie en de invloed hiervan moet dus eerst in kaart worden gebracht van wat voor soort gemeentelijke herindeling er sprake is. In hoofdstuk 2 is een aantal mogelijke onderscheidingen behandeld, namelijk:

1. De gedwongen of vrijwillige herindeling;
2. De nodale of zonale herindeling;
3. Een onderscheid op basis van de varianten weergegeven in de wet Arhi.

Deze verschillende mogelijkheden voor onderscheid tussen herindelingen heb ik gecombineerd en ik ben zo tot acht modellen van gemeentelijke herindeling gekomen, welke meetbaar zijn in de empirie. Bij de samenstelling van de modellen zijn de 5^{de} en 6^{de} variant uit de wet Arhi niet behandeld, omdat deze soorten niet vallen onder de intentie van het onderzoek. In deze twee varianten is er respectievelijk sprake van een grenscorrectie zonder dat gemeenten worden opgeheven of een nieuwe wordt gevormd en van een opsplitsing van één grote gemeente in twee of meer kleinere gemeenten. Dit onderzoek gaat uit van burgerparticipatie bij processen waarin gemeenten fuseren of worden overgenomen door een grotere gemeente. De volgende modellen van gemeentelijke herindeling kunnen vervolgens worden onderscheiden.

Model	Aanzet voor gemeentelijke herindeling	Soort gemeentelijke herindeling	Variant wet Arhi	Kenmerken
Model 1	Vrijwillig	Zonale herindeling	Variant 1	Vrijwillige fusie van gemeenten zonder grenscorrectie.
Model 2	Gedwongen	Zonale herindeling	Variant 1	Gedwongen fusie van gemeenten zonder grenscorrectie.
Model 3	Vrijwillig	Zonale herindeling	Variant 2	Vrijwillige fusie van gemeenten met grenscorrectie.
Model 4	Gedwongen	Zonale herindeling	Variant 2	Gedwongen fusie van gemeenten met grenscorrectie.

Model	Aanzet voor gemeentelijke herindeling	Soort gemeentelijke herindeling	Variant wet Arhi	Kenmerken
Model 5	Vrijwillig	Nodale herindeling	Variant 3	Vrijwillige opheffing en toevoeging van kleine gemeente bij grote gemeente zonder grenscorrectie.
Model 6	Gedwongen	Nodale herindeling	Variant 3	Gedwongen opheffing en toevoeging van kleine gemeente bij grote gemeente zonder grenscorrectie.
Model 7	Vrijwillig	Nodale herindeling	Variant 4	Vrijwillige opheffing en toevoeging van kleine gemeente bij grote gemeente met grenscorrectie.
Model 8	Gedwongen	Nodale herindeling	Variant 4	Gedwongen opheffing en toevoeging van kleine gemeente bij grote gemeente met grenscorrectie.

Figuur 3.1 Modellen van gemeentelijke herindeling

In de empirie moet per onderzochte case worden gekeken van welk soort model er sprake is. Er is echter geen literatuur beschikbaar die ingaat op een causaal verband tussen het soort herindeling en de invloed van burgerparticipatie. In de empirie kan worden bekeken of het soort herindeling er toe doet, maar verwachtingen hier omtrent kunnen niet worden gestaafd op basis van eerder onderzoek. In de conclusie is het belangrijk rekening te houden met het feit dat herindelingen nooit hetzelfde zijn, maar dat de effecten hiervan op het onderzoek nog niet zijn onderzocht. In deze scriptie is het verband tussen het model van herindeling en burgerparticipatie dus niet van belang voor de eindconclusie, alhoewel dit wel zal worden meegenomen in de analyse van de empirie.

Niet alleen het herindelingsmodel moet worden bepaald in de empirie, ook de fase waarin het herindelingstraject zich bevindt is van belang. In hoofdstuk 2 zijn drie verschillende modellen om het herindelingstraject in te richten besproken. In deze scriptie ga ik uit van het vijf-fasen model, aangezien dit model beide andere modellen combineert. Tevens is dit model overzichtelijk wat betreft meetbaarheid. Dit model gaat namelijk uit van een aantal duidelijke oplevermomenten van producten, terwijl beide andere modellen uitgaan van een meer procesmatige planning die lastiger is te meten. In het vijf-fasen model wordt per fase een aantal producten geproduceerd, waarbij burgers eventueel betrokken kunnen worden. Het vijf-fasen model is meetbaar gemaakt door te kijken naar besluiten over de vaststelling van deze producten. Daarbij is het formele besluitmoment richtpunt. Wanneer producten zijn vastgesteld door het bevoegde orgaan (projectgroep, stuurgroep, klankbordgroep of raden) eindigt een fase en begint een nieuwe. Daarbij moet gezegd worden dat de producten vooral in de fase één, twee en drie worden geproduceerd en dat fase vier en vijf kunnen worden onderscheiden op basis van kenmerken.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Fase	Beoogde tijdsperiode vanaf start fase	Producten en kenmerken
I. Voorbereidingsfase	Ongeveer 6 maanden	<ul style="list-style-type: none"> • Herindelingsontwerp en -advies • Beeldvorming nieuwe gemeente • Plan van aanpak fase 2 t/m 3 • Contouren van de nieuwe organisatie • Ontwerp sociaal statuut • Communicatieplan stap 1
II. Analyse en Ontwerpfase	Ongeveer 9 maanden	<ul style="list-style-type: none"> • Sterkte en Zwakte analyse • Besturingsfilosofie • Diensverleningsconcept • Hoofdstructuur • Bedrijfsvoeringsconcept • Informatiebeleidsplan • Sociaal Statuut
III. Implementatiefase	Ongeveer 9 maanden	<ul style="list-style-type: none"> • Detailstructuur • Functieboek I • Functieboek II • Planning en Control cyclus • Harmonisatiebesluiten • Verbouwing • Verhuisplan
IV. Startfase	Ongeveer 12 maanden (start op herindelingsdatum)	<ul style="list-style-type: none"> • Start op herindelingsdatum • Installatie waarnemend/nieuwe burgemeester • Installatie nieuwe gemeenteraad • Afronden inpassing personeel • Begin maken met nieuwe organisatie • Start management development
V. Doorontwikkelfase	Ongeveer 24 maanden	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie eerste jaar nieuwe gemeente • Evaluatie en aanpassing organisatiestructuur • Toewerken naar gewenste situatie

Figuur 3.2 Verschillende fasen in het herindelingsstraject

3.3 Democratiemodellen en de rol van de burger

Burgerparticipatie kan niet los worden gezien van het democratisch model waarin we leven. Zo laat een representatief democratiemodel maar een bepaalde ruimte voor burgerparticipatie, aangezien in dat model vertegenwoordigers worden gekozen die beslissingen mogen nemen. In hoofdstuk 2 stel ik dat het democratiemodel van invloed is op de ideeën over burgerparticipatie en omschreef kort het representatieve-, collectieve- en participatieve democratiemodel. In het collectieve democratiemodel wordt burgerparticipatie gezien als het deelnemen aan de gemeenschap. In paragraaf 2.5 stel ik echter dat burgerparticipatie moet worden gezien als het betrekken van de burger bij de besluitvorming. Het collectieve democratiemodel behandel ik dan ook verder niet, aangezien dit model participatie veel breder trekt dan in dit onderzoek wordt verondersteld. Hier kom ik bij de operationalisatie van burgerparticipatie ‘ansich’ nog op terug. De twee modellen die overblijven zien burgerparticipatie respectievelijk als een verschijnsel dat kan leiden tot niet-representatief, ondoordacht en populistisch beleid en als een democratische levensstijl.

In paragraaf 2.4.1 werden verschillende indelingen over de rol van de burger onderscheiden. Verschillende indelingen zijn:

1. Een onderscheid tussen de bedrijvige, bedreigde en berustende burger
2. Een onderscheid tussen de inactieve, afhankelijke, conformistische en verantwoordelijke burgers
3. Een onderscheid tussen burger als consument en als lid van een gemeenschap

Het onderscheid in verschillende rollen is van belang voor de keuze van het onderwerp en het instrument voor burgerparticipatie. De eerste twee manieren van onderscheid leiden tot een profiel van de burger die participeert. Daarbij gaat het vooral om de achtergrond van die burger, welke ik voor de volledigheid heb weergegeven. In het onderzoek van de empirie doe ik hier verder niets mee. Het is namelijk niet relevant om te weten wat de achtergrond van de participerende burger is, het gaat in deze scriptie over de invloed van de participerende burgers op het proces en besluitvorming in de nieuwe gemeente. Wel interessant is te weten welke rol de burger volgens de initiatiefnemer van burgerparticipatie heeft. Hierbij maak ik gebruik van de indeling die Beukenholdt- ter Mors e.a. (2002, p12-19) hebben ontwikkeld. Zij maken bij deze indeling niet alleen gebruik van een visie op burgerschap, maar ook van een visie op de rol van het (lokaal) bestuur en combineren dit met de twee overgebleven visies op democratie. Beukenholdt- ter Mors e.a. (2002, p13) ontwikkelde het volgende schema:

Visies op bestuur	Visies op democratie	
	<i>Representatieve democratie</i>	<i>Participatieve democratie</i>
<i>Democratisch instituut</i>	Burger = kiezer van personen	Burger = mede-bepaler, kiezer van beleid
<i>Beleidsinstantie</i>	Burger = onderdaan	Burger = coproductent
<i>Dienstverlener</i>	Burger = passieve klant	Burger = actieve klant

Bron: Gebaseerd op Beukenholdt- ter Mors e.a. (2002, p13)

Figuur 3.3 Indeling van burgerrollen

Op basis van dit schema kan de burger worden beschouwd als (Beukenholdt- ter Mors e.a., 2002, p 13):

- *Kiezer*: De burger kan beslissen over de personen die de gemeenschap vertegenwoordigen en over beleidsvoorstellen die door die vertegenwoordigers worden voorgelegd.
- *Onderdaan*: De burger is een passieve ontvanger van de beslissingen van de volksvertegenwoordiging.
- *Coproductent*: De burger denkt actief mee over probleemdefinitie, doelen, beslissingen en uitvoering van beleid.
- *Klant*: De burger aanvaardt diensten passief of de burger is actief geeft de dienstverlening mede vorm, corrigeert deze of beklagt zich hierover.

In dit onderzoek wordt gekeken naar burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling, waarbij deze participatie gebeurt op initiatief van de bestuurders of politici. In dat kader moet dus worden gekeken naar de visie van de initiatiefnemers op de rol van

burger, welke gekoppeld kan worden aan de participatieladder (paragraaf 2.5.4). De bestuurders en politici nemen namelijk een beslissing over hoeveel invloed de burger krijgt in het besluitvormingsproces. Daarmee hangt de visie van de bestuurders en politici op de rol van de burger samen. Hoe zien zij de positie van de burger in het besluitvormingsproces? In dat kader zijn alleen de rollen kiezer en coproductant van belang, aangezien beide rollen betrekking hebben op de totstandkoming van beleid en participatie van de burger. De burger als klant, zowel actief als passief, maakt enkel gebruik van diensten en participeert niet bij de totstandkoming van beleid. De burger als onderdaan participeert helemaal niet, maar ‘wordt geregeerd’.

De burger kan als kiezer zijn vertegenwoordigers afrekenen op geformuleerd beleid, waardoor het voor de bestuurders en politici noodzakelijk is op enig moment de kiezer in het beleidsvormingsproces te betrekken. Daarnaast kan een burger ook de rol van kiezer vervullen door direct over beleidsvoorstellen te stemmen. In dat geval is er sprake van een referendum. Laat of geeft het bestuur ruimte aan burgers en groeperingen van burgers om een creatieve bijdrage te leveren aan beleid, dan spreken we over de rol van coproductant (Beukenholdt- ter Mors e.a., 2002, p17). Edelenbos en Monnikhof (2001) noemen dit fenomeen ook wel interactieve beleidsvorming, aangezien beleid tot stand komt door interactie tussen de burger en bestuur bij een in beginsel gelijkwaardige uitgangspositie (Beukenholdt- ter Mors e.a., 2002, p16).

Traprede	Niveau van participatie	Rol van burger	Kenmerken ³
5	Meebeslissen	Medebeslisser	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming door alle partners, geen politiek primaat • Burgers werken uit, ruimte voor eigen invulling • Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders
4	Coproducteren	Samenwerkingspartner Coproductant	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming door alle partners, geen politiek primaat • Strategische keuzen in gezamenlijkheid • Evt. samenwerkingsverband • Interactie met ambtenaren en bestuurders
3	Adviseren	Adviseur	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische keuze door bestuur • Burgers kunnen open advies geven, eigen probleemdefinitie en oplossing • Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders • Handhaving primaat van de politiek

³ Kenmerken op basis van Beukenholdt- ter Mors e.a. (2002, p15-17)

Traprede	Niveau van participatie	Rol van burger bij burgerparticipatie	Kenmerken ⁴
2	Raadplegen	Consultor (geconsulteerde)	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische keuzen door het bestuur • Burgers kunnen advies geven over gesloten vraag • Participatie is vooral mening-inventariserend
1	Informereren	Doelgroep van onderzoek of voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Eenzijdige communicatie van bestuur naar burger of vica versa • Het geven van informatie over gevoerd beleid en genomen besluiten • Het organiseren van mogelijkheden tot het uiten van commentaar • Het organiseren van politieke debatten

Figuur 3.4 Niveau van participatie gekoppeld aan de rol van de burger⁵

3.4 Mate van burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan worden omschreven als het betrekken van burgers bij beleidsvorming. Het mag duidelijk zijn dat deze omschrijving een zeer brede reikwijdte heeft en nog niets zegt over de mate waarin de burger ook daadwerkelijk wordt betrokken bij beleidsvorming. In paragraaf 2.5.3 omschrijf ik dat de mate van burgerparticipatie afhankelijk is van drie factoren: inhoud, macht en toegankelijkheid. De combinatie tussen deze drie factoren zorgt voor een bepaalde mate van burgerparticipatie. De combinatie komt voort uit de doelstelling die men voor ogen heeft. In de volgende paragrafen worden deze vier elementen afzonderlijk van elkaar geoperationaliseerd.

3.4.1 De doelstelling van burgerparticipatie

Het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling gebeurt niet zonder reden. Motieven voor burgerparticipatie vanuit het openbaar bestuur zijn in hoofdstuk 2 beschreven, waarbij ik meteen de kanttekening moet maken dat die opsomming zeker niet volledig is. Het betrekken van de burger bij beleidsontwikkeling komt voort uit een aantal ontwikkelingen op verschillende gebieden. Waarom burgers worden betrokken bij het ontwikkelen van beleid is geen deelonderwerp van dit onderzoek, de doelstelling van burgerparticipatie is echter wel van belang. In paragraaf 2.5.5 zijn de volgende doelstellingen afgeleid uit motieven van het openbaar bestuur om burgers te betrekken bij de besluitvorming:

1. Efficiencyverbetering;
2. Draagvlakvorming voor het besluit;
3. Kwaliteitsverbetering;
4. Verhoging van de democratische legitimiteit van het besluit.

⁴ Kenmerken op basis van Beukenholdt- ter Mors e.a. (2002, p15-17)

⁵ Figuur is een samenvoeging van theorieën uit: Edelenbos & Moninkhof (2002, p242), Präpper & Steenbeek (2001, p52) en Beukenholdt- ter Mors e.a. (2002, p15-17)

3.4.2 *Het onderwerp van burgerparticipatie*

Burgers blijken in veel gevallen te participeren bij beleidsvorming als het gaat over onderwerpen die hen direct en persoonlijk raken. In het specifieke geval van participatie bij gemeentelijke herindelingen kan hier vanuit twee hoofdvragen naar worden gekeken. Participeert de burger bij de ‘of-vraag’ of bij de ‘hoe-vraag’? De zogenaamde of-vraag heeft betrekking op de beslissing of men wel of niet door moet gaan met het proces dat is gestart, oftewel wordt er wel of niet heringedeeld? Is deze vraag positief beantwoord (met of zonder behulp of invloed van participatie) komt vervolgens de hoe-vraag aan bod. Hoe moet er eigenlijk worden gefuseerd? In dit geval kan de burger sturing geven aan het proces. Bij de analyse van het onderwerp wordt dus gekeken naar de vraagstelling. Hierbij speelt niet alleen het onderwerp van de vraag mee, maar ook de manier van vragen. Gaat het om een open-vraag of een gesloten vraag? Dit is belangrijk voor de beheersbaarheid van het proces en tevens gekoppeld aan het verschil tussen raad geven en adviseren. Bij een open-vraag kunnen participanten namelijk makkelijker richting geven aan een beleid, terwijl een gesloten vraag die ruimte aanzienlijk beperkt. Gesloten vragen zijn dan ook terug te vinden bij raadplegen, waarbij de burger een consultor (of geconsulteerde) is. Bij open vragen is de burger adviseur. In de volgende paragraaf zal dit verder worden uitgewerkt.

3.4.3 *Invloed van de burger*

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat macht één van de drie componenten is waarvan de mate van participatie afhankelijk is. De invloed op het besluitvormingsproces kan niet los worden gezien van het onderwerp waarover besloten gaat worden. Hoe belangrijker het onderwerp, hoe minder ruimte in het besluitvormingsproces de bestuurders en politici cadeau willen geven. In paragraaf 3.3 zijn verschillende burgerrollen gekoppeld aan de participatieladder. In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar de rollen tussen de eerste en de vijfde trede. Op de onderste trede heeft de burger namelijk geen rol, op de bovenste trede is de burger initiatiefnemer. De traptreden geven aan hoeveel directe invloed de burger kan uitoefenen door middel van burgerparticipatie. Van onder naar boven worden de treden dus als volgt geoperationaliseerd (www.participatiewijzer.nl, 17-04-2006):

- *Informeren*: Politiek en bestuur bepalen zelf in hoge mate de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen daadwerkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.
- *Raadplegen*: Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. Het proces richt zich op het inventariseren van ervaringen, meningen en nieuwe ideeën. Belangrijk is dat zo inzicht verkregen wordt in de wereld van de betrokkenen. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken naar voren komen.
- *Adviseren*: Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek probeert zich zoveel mogelijk te verbinden aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken.
- *Coproduceren*: Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

- *Meebeslissen*: Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol heeft. De politiek neemt de resultaten over. Resultaten uit het proces hebben een spontaan bindende werking.

Er moet echter ook worden gekeken naar indirecte invloed. Bestuurders en politici kunnen uitkomsten van participatie namelijk gebruiken in het machtsspel binnen de besluitvorming. In paragraaf 3.5 wordt hier dieper op ingegaan.

3.4.4 De toegankelijkheid voor de burger

Ten derde is de mate van participatie afhankelijk van de moeilijkheid die de participatie met zich meebrengt. Moet een burger veel moeite doen om te participeren, dan zal het aantal burgers dat participeert afnemen. Dit komt ondermeer naar voren in de participatiepiramide die door meerdere auteurs wordt beschreven. Hoe moeilijker het is om te participeren, hoe lager het aantal participanten zal zijn. Dit geldt overigens ook voor het onderwerp van participatie. De toegankelijkheid van burgerparticipatie hangt samen met het instrument dat wordt gebruikt om te participeren en met de faciliteiten die behoren bij het instrument. De keuze hiervoor wordt ingegeven door de doelstelling die de initiatiefnemer wil bereiken met de participatie, met de groepsgrootte van het aantal participanten, de duur van het project en de invloed die men de burger wil geven (www.participatiewijzer.nl). Hoewel al deze factoren belangrijk zijn bij de analyse van participatie, zullen de zaken voor kennis worden aangenomen in het onderzoek. De doelstelling van deze scriptie ligt namelijk niet in het feit te verklaren hoe de keuze van een vorm van participatie tot stand komt, maar wil verklaren welke participatievormen er voorkomen en wat de invloed hiervan is op het herindelingsproces en de besluitvorming over participatie in de nieuwe gemeenteraad.

3.4.5 Meten van burgerparticipatie

Het analyseren van burgerparticipatie zal gebeuren op basis van de gegevens: doelstelling, onderwerp, invloed van de burger en toegankelijkheid van participatie. Samen bepalen deze factoren in welke mate er sprake is van burgerparticipatie. Hierbij moet nog wel een opmerking over het aantal participanten worden gemaakt. De mate van participatie wordt namelijk weliswaar bepaald door de vier eerder genoemde variabelen, het aantal deelnemers versterkt of verzwakt de mate van participatie voor politici en bestuurders aanzienlijk. Zo zullen zij bij een hoge deelname eerder geneigd zijn zich te conformeren aan een resultaat uit een participatieproces dan bij een lage deelname. Daar tegenover staat dat selectieve participatie niet noodzakelijk niet-representatief hoeft te zijn (Woerdman, 1999). Het aantal deelnemers aan burgerparticipatie is daarom dus geen variabele in deze scriptie. In figuur 3.5 is de operationalisatie van de mate van burgerparticipatie nog eens schematisch weergegeven.

Variabele	Doelstelling	Onderwerp	Invloed van burger	Toegankelijkheid van participatie
Omschrijving	Efficiëntie verbetering Draagvlak vorming Kwaliteitsverbetering Verhogen democratische legitimiteit	'Of' vraag 'Hoe' vraag	Informeren Raadplegen Adviseren Coproducteren Meebeslissen	Gebruikte werkvorm van participatie

Figuur 3.5 Factoren bepalend voor de mate van participatie

3.5 Het besluitvormingsproces

In de vorige paragrafen is gekeken naar twee onderdelen van dit onderzoek, respectievelijk de gemeentelijke herindeling en de mate van participatie. In deze paragraaf is de laatste component van de onderzoeksvraag het onderwerp. Het gaat in deze scriptie namelijk ook om de invloed van burgerparticipatie op het herindelingsproces en de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe raad. In de hoofdvraag van dit onderzoek wordt niet gevraagd naar de werking van het besluitvormingsproces, maar enkel verwezen naar de invloed van burgerparticipatie op dat proces. In hoofdstuk 2 is daarom voor de volledigheid een kort overzicht gegeven van enkele modellen die besluitvorming verklaren. Burgerparticipatie krijgt daarbij pas serieuze aandacht in de systeemtheorie, waarin de omgeving input levert voor de besluitvorming. Daarvoor valt burgerparticipatie enkel onder de omgevingsanalyse, waarbij de burger slechts doelgroep van onderzoek is. In deze scriptie gaat het echter om de vraag wat er gebeurt in de 'box openbaar bestuur' uit dit model, wat is de invloed van de input op de output? Vanuit dat standpunt kan er beter worden gekeken naar het stromenmodel en de daaruit voortkomende netwerkbenadering. Heeft burgerparticipatie invloed op het ontstaan van een 'policy window' en heeft burgerparticipatie invloed op het resultaat voortkomend uit een 'policy window', zijn vragen die dan moeten worden beantwoord.

De verschillende modellen van besluitvorming sluiten elkaar niet uit en kunnen zelfs worden gecombineerd, waardoor het vanuit de theorie lastig is een oordeel te geven over de mate waarin burgerparticipatie een besluitvormingstraject kan beïnvloeden. Gesloten politieke modellen suggereren dat besluitvorming puur en allen een zaak van politici is, terwijl de netwerkbenadering juist stelt dat besluitvorming in een web van actoren plaatsvindt. De werking van het besluitvormingsproces is daarnaast ook geen onderdeel van deze scriptie. Uiteraard is het wel van belang te beseffen hoe besluitvormingsprocessen werken. In de operationalisatie wordt hier dan ook kort aandacht aan geschonken. In het verder onderzoek speelt dit echter geen rol. Er wordt in deze scriptie namelijk gekeken naar ervaringen van bestuurders en politici en wordt bekeken of die ervaringen meespelen bij besluitvorming.

Het is wel zo dat de mate van invloed mede wordt bepaald door de invloed die de burgers krijgen van bestuur en politiek. In welke rol participeren zij in het proces? Als burgers enkel doelgroep van voorlichting zijn hebben zij verder geen inbreng in het proces en is de invloed laag. Enige invloed in dat geval is alleen mogelijk als op basis van de voorlichting van onderop acties worden ondernomen om het herindelingsproces te beïnvloeden. Dit soort acties van onderop zijn echter geen onderwerp in deze scriptie en worden zodoende buiten beschouwing gelaten. De invloed van burgerparticipatie zoals bedoeld binnen het kader van deze scriptie is dus enkel mogelijk vanaf de tweede traprede van de participatieladder.

In het onderzoek worden de volgende facetten uit het besluitvormingsproces geanalyseerd om de invloed te bepalen:

Variabele	Voordelen van burgerparticipatie	Nadelen van burgerparticipatie	Invloed op herindelingsproces	Invloed op besluitvorming
Omschrijving	Welke voordelen hebben bestuurders en politici ervaren?	Welke nadelen hebben bestuurders en politici ervaren?	Hebben project organisatie of politici het proces anders vormgegeven door input vanuit burgerparticipatie?	Hebben ervaringen met burgerparticipatie in het proces de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente beïnvloed?

Figuur 3.6 Indicatoren van invloed op het besluitvormingsproces

Aangezien er in de tweede en derde deelvraag wordt gezocht naar invloed van participatie op het herindelingsproces en de besluitvorming in de nieuwe gemeente over burgerparticipatie, worden voor beide vragen enkele theoretische uitgangspunten weergegeven.

3.5.1 Invloed van burgerparticipatie op het herindelingsproces

Een deel van de onderzoeksvraag die moet worden behandeld gaat in op de vraag of burgerparticipatie invloed heeft op het herindelingsproces. Hiermee wordt eigenlijk bedoeld: verandert er door de resultaten van burgerparticipatie iets in het herindelingstraject zoals dat is beschreven in paragraaf 2.2.2 en paragraaf 3.2?

De besluitvorming over het herindelingstraject kan volgens de verschillende beleidstheorieën worden uitgelegd, maar vooral het model van ‘bounded rationality’ en de netwerkbenadering zijn hierbij goed te combineren.

In het herindelingstraject wordt namelijk tamelijk technocratisch gewerkt aan een aantal producten om tot een nieuwe herindeling te komen (bounded rationality). Daarnaast vindt het proces plaats in een netwerk van bestuurders, politici, ambtenaren, dorpskernen, middenstand, verenigingen en inwoners uit verschillende gemeenten. Hierbij horen de kenmerken dat burgerparticipatie vooral invloed heeft bij de omgevingsoriëntatie en binnen de machtsstrijd tussen actoren. Op basis van het theoretisch kader veronderstel ik dat de invloed afhankelijk is van de mate van participatie. In het verdere onderzoek moet dit duidelijk worden. Als indicator van invloed wordt in de interviews gezocht naar de mening van politici en de mate waarin de uitkomsten van burgerparticipatie deze hebben vormgegeven. Aangezien dit zeer subjectief is, wordt er ook in de notulen van de raadsvergaderingen over het onderwerp herindeling gekeken naar standpunten en argumenten in het besluitvormingsproces waarbij gerefereerd wordt naar burgers.

3.5.2 Invloed van burgerparticipatie op de besluitvorming in de nieuwe gemeente

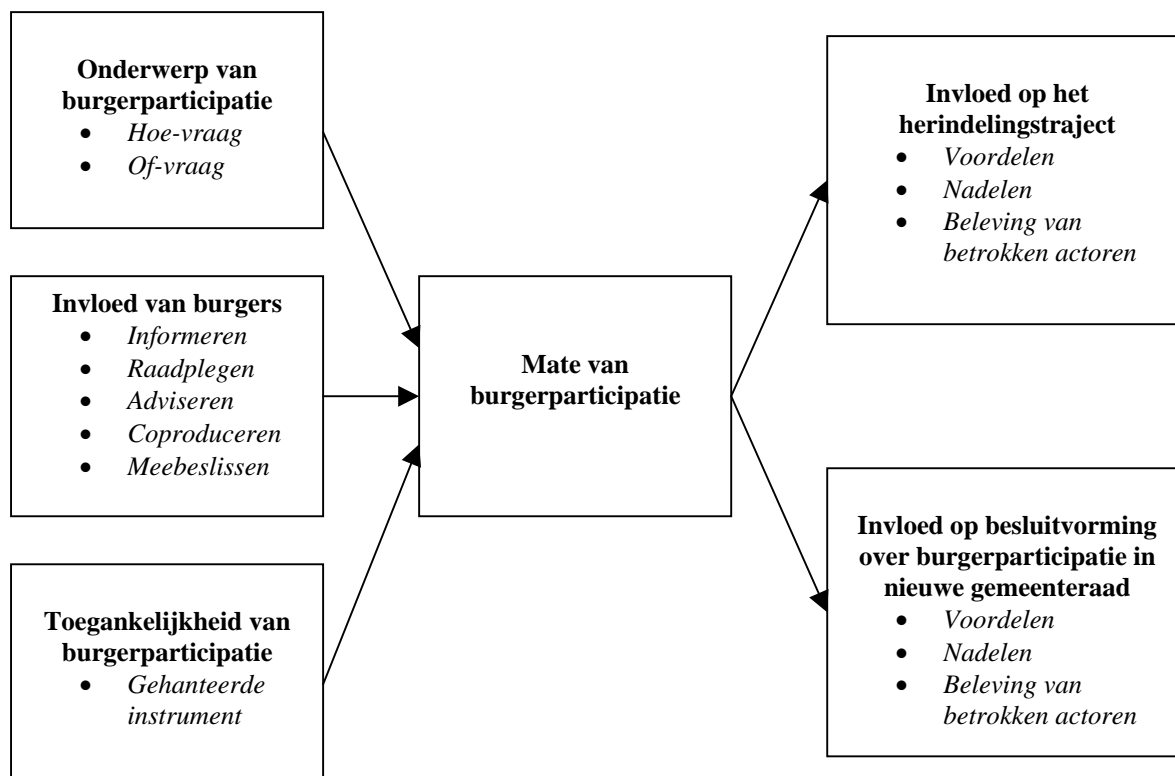
Tweede deel van de onderzoeksvraag gaat in op de invloed van burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling op de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. Hierbij wordt dus eigenlijk gevraagd of besluiten in de nieuwe gemeenteraad over burgerparticipatie zijn beïnvloed door burgerparticipatie tijdens het herindelingstraject. Als er naar besluitvormingstheorieën wordt gekeken komt de invloed van burgerparticipatie op de besluitvorming voor het eerst echt terug in de systeemtheorie van Easton. De omgeving levert eisen en steun (input), waarna in de

blackbox beleid wordt geformuleerd (output). Het gaat er echter niet om wat de rol van burgerparticipatie is in het besluitvormingproces, maar wat er wordt gedaan met de ervaringen en resultaten van bestuurders en politici met burgerparticipatie. Er is dus outcome van de burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces en via de terugkoppeling kan dit zorgen voor nieuw beleid ten opzichte van burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. Positieve ervaringen zorgen dan voor een positieve terugkoppeling, bij negatieve ervaringen werkt dit ook negatief door. Theoretisch uitgangspunt hierbij komt van Hall (1993), die stelt dat beleid zich ontwikkelt door *social learning* en *policy learning*. Beleidsveranderingen ontstaan ten eerste door sociaal leren, het individu leert iets en brengt dat vervolgens in de praktijk. In het onderzoek wordt dan ook gekeken naar leermomenten van bestuurders en politici. Vanuit het stromenmodel van Cohen e.a. kan een andere theoretisch insteek worden gegeven voor de invloed van burgerparticipatie tijdens herindelingen. Doordat er bij participatie tijdens de herindeling stromen samenkomen ontstaat een 'policy window' voor nieuw beleid. Positieve ervaringen die daar worden opgedaan, kunnen er in de nieuwe gemeente voor zorgen dat burgers een structurele plek krijgen in de stroom 'deelnemers'. Negatieve ervaringen kunnen er juist voor zorgen dat burgers geen plek krijgen in de stroom 'deelnemers'. De netwerkbenadering biedt nog meer ruimte voor burgers, maar is minder toepasbaar op burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling. Teisman (1998) geeft al aan dat een beleidsveld de structuur van een netwerk aanneemt, indien de actoren op dat veld niet om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de rol die de burger heeft in het herindelingsproces, waardoor ik hier nog geen uitspraken over kan doen.

De invloed van burgerparticipatie op het gemeentelijke herindelingsproces en de besluitvorming over burgerparticipatie zal in deze scriptie worden gemeten aan de hand van meningen van bestuurders en politici. Zijn zij beïnvloed bij het nemen van besluiten over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente door burgerparticipatie tijdens het fusieproces? Naast ervaringen en leermomenten van bestuurders en politici geldt ook hier als tweede indicator het standpunt en bijbehorende argumenten van bestuurders en politici die in de notulen naar voren komen bij besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente.

3.6 Conceptueel model

Nu in dit hoofdstuk de variabelen uit hoofdstuk 2 geoperationaliseerd zijn, kan ook het conceptueel model worden geoperationaliseerd. Op die wijze wordt schematisch duidelijk wat er nu per variabele wordt gemeten in het onderzoek.



Figuur3.7: Het geoperationaliseerde conceptueel model

3.7 Methodologische verantwoording

Om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling en bijbehorende deelvragen van dit onderzoek worden in dit onderzoek vier gemeentelijke herindelingen onderzocht door middel van casestudie. Yin (1989, p29) omschrijft vijf componenten van het onderzoeksdesign voor casestudie die belangrijk zijn, te weten: studievragen, aannames, unit van analyse, logische link tussen data en aannames en criteria voor interpretatie van de bevindingen. Het onderzoek bevat zowel een beschrijvend gedeelte als een gedeelte dat gaat over de opinie van bestuurders en politici. Kenmerkend voor een casestudie is dat het vooral gaat om 'hoe' en 'waarom' vragen (Yin, 1989, p29). Hoe kan worden geparticipeerd en waarom heeft het wel of geen invloed? Aanname daarbij is dat er sprake is van burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling en dat dit invloed kan hebben. De 'unit of analysis' (Yin, 1989, p31) is in dit onderzoek een viertal fusiegemeenten, welke zich in de laatste fase van het herindelingstraject bevinden. Voor het linken van de aannames met de data stelt Yin dat er verschillende mogelijkheden zijn, maar dat vele manieren niet precies zijn gedefinieerd. In dit onderzoek is de mate van participatie verbonden aan de invloed die burgerparticipatie zou kunnen hebben. Aan de criteria om de mate van participatie te vergelijken is vanuit het theoretisch kader echter lastig een waardeoordeel te hangen. Yin (1989, p35) zegt daarover dat moet worden gehoopt dat de resultaten verschillende patronen laten zien, zodat er tenminste twee verschillende

aannames kunnen worden vergeleken. Om de herindelingen zo optimaal mogelijk te analyseren heb ik de volgende methoden van onderzoek gebruikt:

1. Literatuuronderzoek

Het theoretisch kader is opgebouwd uit een combinatie van verschillende in de wetenschappelijke literatuur gepubliceerde theorieën. Vanuit deze literatuur is een theoretische uiteenzetting gegeven van de variabelen die in dit onderzoek een rol spelen. Dit beslaat een gebied van theorie over gemeentelijke herindelingen tot verschillen in burgerparticipatie en beschrijvingen van besluitvormingsprocessen.

2. Documentenanalyse

Om een helder beeld te kunnen geven van wat er feitelijk is gebeurd betreffende burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces zoals beschreven in het theoretisch kader, heb ik de notulen van de projectgroep, stuurgroep en/of klankbordgroepvergaderingen betreffende de herindeling doorgelezen. In deze notulen worden ook reacties van bestuurders en politici op de resultaten van de processen kort en bondig weergegeven. De analyse heeft zoveel mogelijk plaatsgevonden voordat de interviews met de raadsleden hebben plaatsgevonden.

3. Interviews

In dit onderzoek ben ik vooral op zoek naar de invloed van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingen. Het meten van invloed kan eigenlijk alleen aan de hand van het vergelijken van resultaten met een 0-situatie, iets wat in dit onderzoek onmogelijk is. Er wordt namelijk teruggekeken naar een proces wat minimaal 4 jaar heeft geduurd. In dit onderzoek gaat het dan ook om de opinie van bestuurders en politici over de invloed van burgerparticipatie. Deze opinie is naar voren gekomen in kwalitatieve interviews met tenminste drie politici welke zowel zitting hadden in de gemeenteraad voor de herindeling als na de herindeling. Daarnaast interview ik ook tenminste één lid van de stuurgroep bij de herindeling, die tevens terug is gekomen in de nieuwe gemeenteraad. Bij drie gemeenten⁶ is dit de projectleider/gemeentesecretaris geweest, éénmaal was dit een wethouder. Deze mensen wordt meer beschouwend gevraagd naar het proces en het betrekken van burgers tijdens de specifieke fusie die zij hebben meegemaakt.

Als opzet en voorbereiding van de interviews heb ik gekozen voor een minder gestructureerde manier van werken. Dit houdt in dat vragen vooraf globaal zijn opgesteld, waardoor ik de mogelijkheid had van vragen af te wijken en de richting van het interview open te houden. Argument hiervoor is dat als alle vragen strak waren vastgelegd er niet geheel vrij over de opinie kon worden gesproken en ook de mogelijkheden voor inspelen op de antwoorden beperkt zijn. Voor alle interviews is wel éénzelfde globale vragenlijst gebruikt, waarin alle variabelen uit het theoretisch kader aan bod zijn gekomen. De inhoud van deze interviews is kort weergegeven in gespreksverslagen, welke wegens privacyredenen van de deelnemende actoren anoniem zijn opgenomen in de bijlage. Ook de globale vragenlijst is in de bijlage opgenomen. De interviews met politici zijn telefonisch uitgevoerd, aangezien uit de literatuur blijkt dat bij een telefonisch interview de sociale wenselijkheid een minder grote rol speelt dan bij een face to face interview (Baarda & de Goede, 1997, p149).

⁶ In de gemeenten Midden-Delfland, Geldrop-Mierlo en Sluis is de gemeentesecretaris ook projectleider geweest. In de gemeente Westland is gesproken met een wethouder die het gehele proces heeft meegemaakt vanuit de stuurgroep.

Kanttekening die bij dit onderzoek moet worden gemaakt, is dat er ook een nadeel vastzit aan deze methode van onderzoek. In het onderzoek wordt namelijk alleen gesproken met ‘winnaars’ van het fusieproces. Raadsleden zijn teruggekomen in de nieuwe raad, gemeentesecretarissen hebben een nieuwe, grotere organisatie onder zich gekregen en de wethouder is wethouder in een grotere gemeente geworden. Dit is mogelijk van invloed op de mening van de geïnterviewde. Daarnaast moet vooraf ook rekening worden gehouden met het feit dat processen achteraf vaak positiever worden beoordeeld dan tijdens het proces zelf. Negatieve ervaringen verdwijnen op de achtergrond en positieve ervaringen blijven hangen. Het is niet uit te sluiten dat ook dit de beeldvorming van de geïnterviewde beïnvloedt.

De documentenanalyse en interviews zijn toegepast bij een viertal gemeentelijke herindelingen. De selectie van de herindelingen heeft plaatsgevonden op basis van herindelingsdatum. Er is gekeken naar gemeentelijke herindelingen die zich minimaal in de laatste fase van het herindelingstraject bevonden, zoals dat beschreven is in hoofdstuk 2. Op basis van dat criterium komen in aanmerking alle per 1 januari 2003 of 2004 gefuseerde gemeenten. Om zo gelijk mogelijke gevallen te bekijken heb ik de keuze gemaakt voor drie gemeenten die per 2004 zijn gefuseerd en één gemeente die per 2003 is gefuseerd. Voordeel van deze gemeenten is dat zij zich allen in de laatste fase van het herindelingstraject bevinden. Zowel in de organisatie als in de politiek bevinden zich nog mensen uit de oorspronkelijke gemeenten die het hele proces hebben meegemaakt. Tevens waren deze gemeenten toegankelijk via de contacten van de opdrachtgever. Respectievelijk is gekeken naar de volgende herindelingen:

Gemeente Westland,

ontstaan uit een door de provincie gedwongen fusie per 1 januari 2004 van de gemeenten De Lier, Naaldwijk, Wateringen, 's-Gravenzande en Monster. De gemeente is gelegen in de provincie Zuid-Holland.

Gemeente Midden-Delfland,

ontstaan uit een door de provincie gedwongen fusie per 1 januari 2004 van de gemeenten Maasland en Schipluiden. De gemeente is gelegen in de provincie Zuid-Holland.

Gemeente Geldrop-Mierlo,

ontstaan uit een vrijwillige fusie per 1 januari 2004 van de gemeenten Geldrop en Mierlo. De gemeente is gelegen in de provincie Noord-Brabant.

Gemeente Sluis

ontstaan uit een vrijwillige fusie per 1 januari 2003 van de gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg. De gemeente is gelegen in de provincie Zeeland.

Hoofdstuk 4. Empirie

4.1 Inleiding

Met de behandeling van de theoretische inzichten over burgerparticipatie en gemeentelijke herindelingen is het fundament gelegd voor het onderzoek dat in deze scriptie centraal staat. Wat gebeurt er aan burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling? Wat is de invloed hiervan, op het herindelingsproces en op de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente? In de methodologische verantwoording is al gesproken over de vier cases die worden gebruikt om de probleemstelling van deze scriptie te beantwoorden. In dit hoofdstuk worden in afzonderlijke paragrafen achtereenvolgens de fusieprocessen van de gemeenten Westland (paragraaf 4.2), Midden-Delfland (paragraaf 4.3), Geldrop-Mierlo (paragraaf 4.4) en Sluis (paragraaf 4.5) behandeld. Per case wordt een korte introductie gegeven op het verloop van het proces, waarbij wordt aangegeven waar burgerparticipatie een rol heeft gespeeld. Doel van dit hoofdstuk is een antwoord te formuleren op de eerste deelvraag van dit onderzoek: welke vormen van burgerparticipatie zijn er gebruikt bij eerdere herindelingen?

4.2 De gemeente Westland

Per 1 januari 2004 is de gemeente Westland ontstaan door de samenvoeging van de gemeenten Naaldwijk, Monster, 's-Gravenzande, De Lier en Wateringen. Deze vijf gemeenten hadden voor 1 januari 2004 al jaren een uitgebreide samenwerkingsovereenkomst, samen met de twee andere gemeenten uit het Westland: Schipluiden en Maasland.

4.2.1 *Verloop van het proces*

In eerste instantie is het proces voor een fusie van de Westlandgemeenten ook gestart met deze zeven gemeenten, die vanaf 1998 werkten aan een interregionaal plan voor het Westland. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in het ontstaan van twee nieuwe gemeenten, de glastuinbouwgemeente Westland en de landelijke gemeente Midden-Delfland. In dit onderzoek wordt ook gekeken naar de gemeente Midden-Delfland. Het begin van het herindelingsproces is echter samen doorlopen, waardoor enige overlap in de beschrijving van beide processen niet is te voorkomen.

De eerste insteek van het overleg tussen de zeven Westlandse gemeenten was de vraag of de samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten voldoende waren om de gemeentelijke belangen zo goed mogelijk te behartigen (Notulen werkgroep BOW, maart 1998). Deze vraag komt ondermeer voort uit het overleg dat de werkgroep Bestuurlijke Organisatie Westland (werkgroep BOW) heeft over de toekomst van het Westland. Deze werkgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van de colleges van de betreffende zeven gemeenten en heeft als functie te kijken naar de toekomst van het Westland.

Begin 2000 laten de gemeenten een onderzoek uitvoeren naar toekomstscenario's waarbij de belangen van burgers en bedrijven centraal staan (Spapens e.a., 2000). Later in dat jaar verschijnt een ander rapport, waarin de verschillende varianten voor het samenvoegen van de gemeenten in het Westland worden besproken. Iedere variant heeft zijn voor- en nadelen en de verschillende gemeenten in het Westland hebben verschillende voorkeuren (Spapens e.a., 2000). Nadat de gemeenteraden zich hierover

hebben uitgesproken in juni 2001, besluiten alle gemeenten te bekijken wat de voorkeur van hun inwoners is. De gemeenten organiseren individueel een volksraadpleging met voorafgaande discussieavonden met de inwoners in september 2001. De inwoners konden tijdens deze avonden van gedachten wisselen over de mogelijke varianten, tijdens de volksraadpleging kunnen deelnemers kiezen tussen verschillende varianten. Binnen de werkgroep BOW kan echter geen overeenstemming worden bereikt over de vraagstelling, waardoor er in verschillende gemeenten verschillende vragen aan de bevolking worden voorgelegd. Deze vraagstellingen zijn opgenomen in bijlage D.

De uitkomsten van de raadpleging leiden tot een verdeeldheid binnen de werkgroep BOW. De werkgroep onderkent de noodzaak van unanimititeit, maar kan dit op basis van de resultaten van de volksraadpleging niet bereiken. De raden van Naaldwijk, Wateringen, Monster en 's-Gravenzande sturen aan op de zogenaamde 7-0 variant (één grote gemeente Westland). De raden van Schipluiden, Maasland en De Lier gaan voor de vorming van twee gemeenten (de zogenaamde 5-2 variant) (Notulen werkgroep BOW, oktober 2001). Deze standpunten corresponderen met de uitslagen van de volksraadpleging. In november 2001 geeft de provincie Zuid-Holland aan het proces voor gemeentelijke herindeling van de werkgroep BOW over te nemen en bepaalt in het herindelingsontwerp dat het gaat voor de vorming van de 5-2 variant (Herindelingsontwerp Westland, november 2001). Hiermee wordt toegewerkt naar de nieuwe gemeenten Westland en Midden-Delfland. De beslissing om te fuseren wordt dus uiteindelijk genomen door de provincie, aangezien de zeven gemeenten geen unaniem standpunt kunnen bereiken. Het ontstaan van de gemeente Westland komt daardoor officieel voort uit een gedwongen herindeling⁷.

Na deze interventie van de provincie werken de vijf gemeenten die samen Westland gaan vormen verder aan het ontstaan van de nieuwe gemeente. Daarvoor wordt onder andere een profielschets van de nieuwe gemeente ontworpen. Maatschappelijke organisaties en inwoners werden daarom in oktober 2002 uitgenodigd voor rondetafelgesprekken over het profiel van de nieuwe gemeente. Doelstelling van de gesprekken was: 'Het betrekken van burgers en organisaties bij het samenvoegingsproces en het peilen van de opinie over de volgende onderwerpen: De missie van de nieuwe gemeente en de belangrijkste speerpunten, de relatie burger-bestuur en het dienstverleningsconcept' (Procesvoorstel bewonersbijeenkomsten conceptprofielschets, december 2002). Aan de hand van vooraf gepubliceerde vragen en stellingen werden twee gesprekken gevoerd. Deze gesprekken vormen de basis voor een concept-profielschets, welke in januari en februari onderwerp is van inwonersbijeenkomsten in alle kernen van de nieuwe gemeente. Daarnaast worden er ook avonden georganiseerd voor de organisaties die in oktober al hebben meegedacht en nu worden gevraagd mee te denken over het concept. Deze bijeenkomsten worden teruggekoppeld in maart 2003, door middel van een samenvatting van de resultaten, de notulen van alle bijeenkomsten en een begeleidende brief. Tussendoor zijn er in november 2002 nog informatiebijeenkomsten georganiseerd over de inhoud van het fusieproces. Tot aan de herindelingsdatum van 1 januari 2004 hadden burgers tevens de mogelijkheid om via de website van de nieuwe gemeente informatie op te vragen en te reageren op de fusie. Na de fusiedatum blijkt de financiële positie van de nieuwe

⁷ In december 2002 wordt het wetsontwerp van de minister door beide Kamers aangenomen. In het wetsvoorstel worden per 1 januari 2004 de beide nieuwe gemeenten opgericht en worden ook een aantal grenscorrecties in het gebied vastgesteld.

gemeente niet rooskleurig te zijn, waardoor tot bezuinigingen moet worden overgegaan. De verantwoordelijke wethouders gaan daarom in eenzelfde opzet als de informatieavonden naar alle kernen in de gemeente om zich te verantwoorden. Daarnaast heeft de nieuwe gemeente geprofiteerd van de hedendaagse ICT mogelijkheden, waardoor burgers via internet aan veel informatie kunnen komen en ook digitaal hun stem kunnen laten horen.

4.2.2 Model van herindeling

De fusie die heeft geleid tot de totstandkoming van de gemeente Westland valt formeel onder model vier uit figuur 3.1. De uiteindelijke beslissing over welke gemeenten samen zouden gaan, werd genomen door de provincie Zuid-Holland aangezien de verschillende gemeenten hier onderling geen overeenstemming over konden krijgen. De vijf gemeenten werden dus feitelijk ‘gedwongen’ om samen een nieuwe gemeente te vormen. Verder was er sprake van een zonale herindeling, aangezien er geen sprake was van randgemeenten die samen werden gevoegd bij een stedelijke kern. Het ging hier om vijf tuinbouwgemeenten die samen een nieuwe gemeente gingen vormen. Aangezien er in de herindelingswet ook wordt verwezen naar grenscorrecties, valt deze fusie onder de tweede variant uit de wet Arhi. Zoals reeds genoemd in paragraaf 2.2.3 gaat het namelijk om een samenvoeging waarbij er sprake is van een grenscorrectie, aangezien de buitengrenzen van de samen te voegen gemeenten niet samen vallen met de buitengrenzen van de nieuwe gemeente. Als het soort model herindeling echter wordt bepaald op basis van het initiatief voor de fusie, moet worden geconstateerd dat er ook enige mate van vrijwilligheid in het proces zit. De gemeenten kwamen uit zichzelf met de oprichting van de werkgroep BOW. Uit de interviews met betrokkenen uit de gemeente komt eenzelfde beeld van hoge mate van vrijwilligheid naar voren. Hierop afgaande zou er officieus kunnen worden gesproken van een model vier fusie. Vraag is echter of informele druk van bovenaf niet een rol heeft gespeeld. De werkgroep BOW is door zowel de Commissaris van de Koningin en de gedeputeerde van de provincie gestimuleerd te kijken naar herindeling. In de stukken van de gemeente Westland is echter niet te achterhalen hoeveel druk er nu feitelijk vanuit de provincie is gegeven om niet te kijken naar samenwerkingsverbanden, maar naar een verdergaande herindeling.

4.2.3 Vormen van burgerparticipatie

Uit het onderzoek is gebleken dat tijdens de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Naaldwijk, Monster, 's-Gravenzande, De Lier en Wateringen er op verschillende momenten sprake is geweest van burgerparticipatie. Deze mogelijkheden worden nu ieder voor zich behandeld aan de hand van de besproken componenten uit het theoretisch kader.

Informatieavonden over varianten van herindeling

Nadat in juni 2001 de gemeenteraden zich over de mogelijke varianten voor de herindeling van het Westland hebben uitgesproken, kunnen de inwoners van de betrokken gemeenten dit doen in september 2001 door middel van een volksraadpleging. Vooraf aan deze volksraadpleging organiseren de gemeenten informatieavonden, waarbij de inwoners zich kunnen laten informeren over de mogelijke varianten, argumenten en gevolgen. De burger is hier de doelgroep van voorlichting, aangezien het bij deze avonden gaat om eenzijdige voorlichting van bestuur aan burger. Deze informatie heeft wel betrekking op een andere rol die de burger later in het proces gaat vervullen, namelijk de rol van consultant/kiezer. Deze

informatiebijeenkomsten kunnen daar niet los van worden gezien, aangezien ook de doelstelling van de bijeenkomsten daarmee samenhangt. De doelstelling is terug te leiden naar 'het verhogen van de democratische legitimiteit van het besluit dat moet worden genomen'. De bijeenkomsten moeten er namelijk voor zorgen dat de inwoners straks op democratische wijze een keuze kunnen maken uit beleidsmogelijkheden, waarover ze eerst zijn geïnformeerd. Daarmee wordt een zo open mogelijk en transparant besluitvormingsproces nagestreefd. Voordeel van deze vorm van participatie is dat er interactief uiteen kan worden gezet wat de keuzemogelijkheden zijn en dat de keuze van de gemeenteraad mondeling kan worden toegelicht en beargumenteerd. Deze participatiemogelijkheid vindt plaats in de eerste fase van het herindelingstraject, aangezien het hier gaat om participatie over het herindelingsbesluit wat opgenomen wordt in zowel het herindelingsontwerp als het herindelingsadvies.

Volksraadpleging over varianten van herindeling

De informatieavonden over de mogelijke varianten van herindeling dienen ervoor de burgers te informeren over hun keuzemogelijkheden tijdens de volksraadpleging. De rol van de burger bij deze raadpleging is die van consultor, aangezien burgers de mening wordt gevraagd over een gesloten vraag waarbij de strategische keuzen door het bestuur reeds zijn genomen. De volksraadpleging wordt door betrokken bestuurders en politici ook vooral als mening-inventariserend beschouwd. Doelstelling van het referendum is het verhogen van de democratische legitimiteit van de beslissing om te fuseren. Politici geven aan het belangrijk te vinden dat de keuze voor het model van fusie ook door de inwoners van de gemeenten wordt gesteund. Daarmee is het onderwerp van participatie vooral 'hoe wilt u herindelen'. De resultaten van de volksraadpleging laten zich echter lastig vergelijken, aangezien in alle gemeenten verschillende vragen zijn voorgelegd aan de inwoners. In een aantal gevallen komt de vraag of er sowieso moet worden gefuseerd aan de orde, maar in alle gevallen wordt aangegeven dat de gemeenteraad reeds voor de fusie is. De vragen van de volksraadpleging uit de verschillende gemeenten zijn opgenomen in de bijlage. Voordeel van deze vorm van participatie is dat duidelijk wordt wat een groot deel van de burgers wil en voor welke beslissing draagvlak is. Geïnterviewden geven echter ook aan zich niet aan de uitslag te hebben geëngaat, aangezien dat een te groot risico met zich mee zou brengen. Dit risico wordt dan ook als een nadeel ervaren. Daar waar ook deze vorm van participatie invloed heeft op zowel het herindelingsadvies als het herindelingsontwerp valt ook deze vorm van burgerparticipatie in de eerste fase van het herindelingsproces.

Rondetafelgesprekken met maatschappelijke organisaties over het profiel van de nieuwe gemeente.

In oktober 2002 worden maatschappelijke organisaties uitgenodigd voor gesprekken over het profiel van de nieuwe gemeente. Doelstelling is 'het betrekken van burgers en organisaties bij het samenvoegingsproces en het peilen van de opinie over de volgende onderwerpen: de missie van de nieuwe gemeente en de belangrijkste speerpunten, de relatie burger-bestuur en het dienstverleningsconcept' (Procesvoorstel bewonersbijeenkomsten conceptprofielschets, december 2002). Dit kan worden teruggevoerd naar de doelstelling van kwaliteitsverbetering, aangezien hier andere actoren in het besluitvormingsproces worden betrokken om te profiteren van kennis en ervaringen bij het opstellen van nieuw beleid. Daarmee wordt tevens draagkracht bewerkstelligd, aangezien wordt verwacht dat de betrokken organisaties minder snel gebruik zullen maken van hun blokkademacht. Ze zijn namelijk zelf betrokken bij het

opstellen van het profiel. Deze doelstelling leidt tot een niveau van participatie dat ligt tussen raadgevend en adviserend, aangezien de strategische keuzen door het bestuur worden gemaakt en de vraagstellingen deels open en deels gesloten zijn. Dit wil zeggen, de hoofdonderwerpen staan weliswaar vast, de deelnemers zijn vrij om open advies te geven over eigen problemen binnen deze onderwerpen. Tijdens de bijeenkomsten worden de genodigden gevraagd naar hun mening, problemen en oplossingen. De uitkomsten van deze bijeenkomsten leiden tot een conceptprofiel van de nieuwe gemeente en spelen daarmee een volwaardige rol in de ontwikkeling van beleid. Voordeel van de vorm van participatie is dat er genoeg input van onderaf kan worden geleverd, waarbij deze input ook daadwerkelijk een belangrijke rol speelt in de ontstaanswijze van beleid. De betrokken bestuurder en politici geven echter ook aan dat het onderwerp erg abstract is, waardoor het moeilijk is om aanwijsbare follow-up te realiseren.

Deze vorm van participatie vindt plaats op de scheidslijn van fase I en II uit het herindelingsproces. Het schetsen van een beeld van de nieuwe gemeente valt onder fase I, het bespreken van het dienstverleningsconcept in fase II van het proces.

Bijeenkomsten nieuwe profiel van de gemeente Westland

Zodra de conceptprofiel van de nieuwe gemeente Westland gereed is, hebben inwoners kans om hier op te reageren. In februari 2003 kunnen de burgers op bijeenkomsten hun mening geven over het concept. Het niveau van participatie is hierbij dus raadplegen, waarbij de burger de rol van consultor heeft. Doelstelling van deze bijeenkomsten is om inwoners te laten reageren op het concept en daarmee meer verbondenheid en draagvlak te creëren voor het profiel van de nieuwe gemeente. Hoewel iedere burger via deze bijeenkomsten de kans wordt geboden mee te werken in het besluitvormingsproces, wordt ook hier het abstracte onderwerp en de daaruit voortvloeiende geringe interesse van inwoners als nadeel genoemd. Deze bijeenkomsten vallen, net als de rondetafelgesprekken, in zowel de eerste als tweede fase van het herindelingsproces aangezien zowel beeld van de nieuwe gemeente als dienstverleningsconcept worden behandeld.

Informatiebijeenkomsten bezuinigingen nieuwe gemeente Westland

De nieuwe gemeente Westland heeft ernstige financiële problemen en is genooddaakt om drie jaar achter elkaar te bezuinigen. Deze problemen zijn voor een groot deel terug te leiden naar de gemeenten voor de fusie, die in het laatste jaar nog langdurige financiële verplichtingen zijn aangegaan. Deze verplichtingen zijn door de nieuwe gemeente (verplicht) overgenomen, waardoor er bezuinigd moet worden. Om de bezuinigingen te verklaren en toe te lichten bezoekt de verantwoordelijke wethouder alle kernen van de gemeente Westland om daar uitleg te geven over het hoe en waarom van de problemen. Het gaat hier puur informatieverstrekking, de burger is dan ook enkel doelgroep van voorlichting. Doelstelling van de bijeenkomsten is het kweken van begrip en daarmee draagkracht, voor de bezuinigingen. Hoewel er hierbij nauwelijks sprake is van participatie (en meer van voorlichting), valt deze vorm toch binnen de participatieladder zoals uiteengezet in de theorie. Voordeel van deze vorm van voorlichting ten opzichte van schriftelijke voorlichting is dat de wethouder het beleid kan toelichten en kan inspelen op vragen van de aanwezigen. In het gesprek komen geen nadelen naar voren. Deze vorm van participatie valt in de laatste fase van het herindelingsproces zoals beschreven in 2.2.2 en 3.2, waarin uit evaluaties is gebleken dat er moet worden bezuinigd en men probeert toe te werken naar de gewenste situatie.

Voorlichting tijdens het fusietraject

Tijdens het proces tot aan de fusiedatum is er veel gedaan aan voorlichting aan de inwoners over het ontstaan van de nieuwe fusie. Via huis-aan-huiskranten is gecommuniceerd over de voortgang van het proces, via internet konden vragen worden gesteld en was er de mogelijkheid te reageren op een stelling, via persberichten en de website werden belangrijke besluiten tijdens het proces naar buiten gecommuniceerd en via een herindelingsnieuwsbrief die huis-aan-huis verscheen, werden de inwoners op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen. Het ging hierbij puur om voorlichting, waardoor de participatie zich bevindt op de eerste traprede van de participatieladder. In zowel het plan van aanpak voor de fusie als verschillende vergaderingen van raden, stuurgroep en klankbordgroep wordt het belang van goede voorlichting steeds benadrukt. Kijkend naar de componenten rol van de burger, niveau van participatie en het onderwerp van participatie is hier dus sprake van respectievelijk: doelgroep van voorlichting, informeren en hoe verloopt de fusie.

4.2.4 Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Westland

In het totale herindelingstraject van de gemeentelijke herindeling Westland zijn de inwoners in verschillende fasen betrokken geweest door middel van burgerparticipatie. De rol van de burger verschilde per participatievorm van doelgroep van voorlichting tot gedeeltelijk adviseur. Doelstellingen van de participatievormen liepen sterk uiteen, hoewel in de interviews duidelijk naar voren komt dat de draagvlak-doelstelling een belangrijke rol speelde bij het realiseren van burgerparticipatie. Het referendum leverde vergeleken bij de andere mogelijkheden veel meer participanten op. Het lijkt er dan ook op dat de wil om te participeren groter is als er meer op het spel staat en de toegankelijkheid groot. Met één druk op de knop konden burgers zich namelijk raadgevend uitspreken over de fusievarianten. In onderstaand figuur zijn de participatie mogelijkheden gedurende het proces schematisch weergegeven:

Fase uit herindelings traject	Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traprede)	Instrument van participatie	Rol van de burger
I. Voorbereiding fase	Vergroten legitimiteit	Mogelijke herindelingsvarianten	Informeren (1)	Informatiebijeenkomst	Doelgroep van voorlichting
I	Vergroten legitimiteit en creëren draagvlak	Mogelijke herindelingsvarianten	Raad geven (2)	Referendum	Consultor
I/II	Creëren van draagvlak	Profiel van de nieuwe gemeente	Raad geven (2) / Adviseren (3)	Rondetafelgesprek	Consultor / Adviseur
I/II	Creëren van draagvlak	Profiel van de nieuwe gemeente	Raad geven (2)	Discussiebijeenkomst	Consultor
I t/m III	Vergroten legitimiteit en creëren van draagvlak	Voortgang fusieproces	Informeren (1)	Huis-aan-huiskrant, website, persberichten, nieuwsbrief	Doelgroep van voorlichting
V	Creëren van draagvlak	Bezuinigingen in nieuwe gemeente	Informeren (1)	Informatiebijeenkomst	Doelgroep van voorlichting

Figuur 4.1 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Westland

4.2.5 Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente

In de gemeente Westland wordt met verschillende instrumenten gewerkt aan het stimuleren van burgerparticipatie. Burgerparticipatie in de nieuwe gemeente heeft vorm gekregen via informatieavonden en door de aanstelling van kernconsulenten (Burgerjaarverslag gemeente Westland 2004). Deze informatieavonden worden gehouden om bepaalde beslissingen toe te lichten of inwoners te informeren over plannen en de gelegenheid te geven om vragen te stellen. De kernconsulent is in het leven geroepen om de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen (Burgerjaarverslag gemeente Westland 2004), door contacten te leggen met instellingen en mensen. Bij vragen en problemen over of met de gemeente kunnen de kernconsulenten de burgers helpen. Tenslotte heeft de gemeente Westland inspraakprocedures bij commissie- en raadsvergaderingen. Uit het interview met de wethouder blijkt dat hier voornamelijk gebruik van wordt gemaakt bij ruimtelijke vraagstukken. Uit zowel de interviews met politici als bestuurders blijkt dat er vanuit de gemeenteraad verder geen beslissingen genomen worden om het college te vragen meer mogelijkheden voor burgerparticipatie te creëren. In de interviews met politici komt verder naar voren dat men beseft dat er niet veel gebeurt aan burgerparticipatie en dat die eigenlijk beter zou moeten. De opkomst is daar echter een probleem. “De vraag is hoe burgers meer betrokken raken, het meeste interesseert ze toch niet”. “In vergelijking met de oude gemeenten wordt er iets meer gedaan, idealistisch zou ik dat graag nog uitgebreider zien maar ik denk niet dat er animo voor is”.

4.3 De gemeente Midden-Delfland

De gemeente Midden-Delfland is per 1 januari 2004 ontstaan uit de fusie tussen de gemeenten Maasland en Schipluiden. Deze twee gemeenten maakten deel uit van het samenwerkingsverband dat bestond tussen de zeven gemeenten in het Westland, welke samen kwamen in de werkgroep BOW. Dit houdt in dat de gemeenten Maasland en Schipluiden deels hetzelfde voortraject kennen als de gemeenten die nu de gemeente Westland vormen. Zoals eerder gesteld hebben de zeven Westlandse gemeenten een gezamenlijk pad gevolgd tot en met de volksraadpleging. In de beschrijving van deze herindeling begin ik daarom vanaf het moment van de volksraadpleging. Voor een omschrijving van het proces voor de volksraadpleging verwijs ik naar paragraaf 4.2

4.3.1 Verloop van het proces

Na de volksraadpleging blijkt dat er binnen de werkgroep BOW geen unanimititeit is te bereiken over de variant waarin het Westland moet worden heringedeeld. Schipluiden en Maasland maken zich hard voor de 5-2 variant, de andere gemeenten zijn voor de 7-0 variant (Notulen werkgroep BOW, oktober 2001). Doordat er tijdens de volksraadpleging in alle gemeenten verschillende vragen zijn gesteld, kan iedere gemeente zijn standpunten ook onderbouwen met de uitslag van de raadpleging. Maasland vormt hier echter een uitzondering op. Hoewel de meerderheid weliswaar heeft gekozen voor de 5-2 variant, moet worden opgemerkt dat dit gebeurde met een minimaal verschil (45% stemde tegen de 5-2 variant) (Uitslag volksraadpleging, oktober 2001). Uiteindelijk wordt toch gekozen voor de variant waarin Schipluiden en Maasland één gemeente vormen, wat vooral bij de inwoners van Maasland die hier tegen hadden gestemd tot verontwaardiging leidt. Hier komen ook enkele initiatieven tot participatie uit voort, voornamelijk actiegroepen tegen de fusie. In deze scriptie gaat het echter om participatie geïnitieerd door bestuur of politiek en hier wordt dus verder geen aandacht aan geschonken in deze beschrijving.

Na de interventie van de provincie starten ook de gemeenten Schipluiden en Maasland met het fusieproces. Dit wordt op vele gebieden anders vormgegeven dan in het proces richting de nieuwe gemeente Westland. In de startnotitie voor het samenvoegingsproces van Maasland en Schipluiden is slechts één doelstelling opgenomen die verwijst naar het betrekken van inwoners. “Het creëren van elan en enthousiasme bij burgers, door middel van het creëren van zicht op de meerwaarde en betrokkenheid bij de fusie” (Startnotitie gemeentelijke herindeling Schipluiden en Maasland, januari 2002). Dit wordt verder uitgewerkt in het communicatieplan dat behoort bij het plan van aanpak van de fusie. Hier worden twee doelstellingen in opgenomen die verwijzen naar de inwoners: de communicatie dient ervoor om (1) informatie over de voortgang over te dragen en (2) het verkrijgen en behouden van enthousiasme. Concreet leidt dit tot het communiceren over de fusie via een maandelijks nieuwsblad, persberichten en een internetsite over de voortgang van de fusie. Enige (beperkte) interactie met inwoners is alleen mogelijk in september 2002, als er stellingen over de fusie worden opgenomen in de maandelijks nieuwsbrief.

In februari 2003 verschijnt op eigen initiatief van de afdeling voorlichting van beide gemeenten, die vinden dat de burger te weinig wordt betrokken, een nota aan de stuurgroep met de oproep dat het tijd is de inwoners meer bij het proces te betrekken. Doelstelling hiervan is het kweken van betrokkenheid en acceptatie, waardoor er meer draagvlak komt voor de fusie. Op basis van deze nota wordt er een aantal participatiemogelijkheden gecreëerd. In maart 2003 worden er informatieavonden georganiseerd voor de inwoners. Hier wordt toelichting gegeven over de voortgang van de fusie, wordt gebrainstormd over de naam van de nieuwe gemeente en wordt afgesloten met een discussie over de fusie. In november 2003 worden er rondetafelgesprekken georganiseerd met maatschappelijke organisaties waarin de mogelijkheid wordt gegeven tot inspraak over beleidsvoorstellen in het kader van de harmonisatie van beleid. De burgerparticipatie beperkt zich in deze fusie dus tot het verstrekken van informatie en het geven van inspraakmogelijkheden. Ook na de fusiedatum worden voornamelijk bij ruimtelijke vraagstukken informatieavonden georganiseerd door de gemeente. Deze hebben echter geen betrekking meer op de fusie.

4.3.2 Model van herindeling

Zoals al meerdere keren aangegeven, kennen de fusies van de gemeenten Westland en Midden-Delfland een gezamenlijke aanloop tot het fusiebesluit dat door de provincie is genomen. De gemeentelijke herindeling is dan ook in dit geval formeel gezien een model vier herindeling, waarbij sprake is van een gedwongen, zonale herindeling met grenscorrecties. Ook de gemeenten Schipluiden en Maasland kenden echter een hoge mate van vrijwilligheid en hebben zelf voorgesteld aan de provincie om vrijwillig te fuseren. Dit werd door de provincie niet geaccepteerd. Ook in dit geval kan er dus informeel worden gesproken van een model drie herindeling, gezien volgens het figuur 3.1.

4.3.3 Vormen van burgerparticipatie

Zoals in de beschrijving van het verloop van de fusie reeds aangegeven, kende deze fusie een gedeeltelijk overeenkomstig verloop met de gemeente Westland, maar ook een anders ingevuld deel. In deze paragraaf ga ik alleen in op de participatiemomenten die nog niet zijn behandeld, waarbij direct moet worden opgemerkt dat de informatieavond en de volksraadpleging over de mogelijke

herindelingsvarianten ook in de gemeenten Schipluiden en Maasland zijn gehouden en dus wel tellen als participatiemomenten binnen het proces van de gemeente Midden-Delfland.

Informatiebijeenkomst gemeente Maasland over mogelijke fusievarianten

In februari 2001 wordt er in de gemeente Maasland reeds een informatiebijeenkomst georganiseerd door politiek en bestuur om met de inwoners van gedachten te wisselen over de mogelijke fusie van de gemeente Maasland met één of meerdere gemeenten uit het Westland. De avond is bedoeld om de inwoners vroegtijdig te informeren en te betrekken bij de besluitvorming over dit onderwerp om zo de legitimiteit van het proces te vergroten. Het onderwerp van de avond is zowel of er gefuseerd moet worden en hoe dit dan zou moeten gebeuren. Burgers kunnen hierover van gedachten wisselen met zowel een vertegenwoordiging van politiek als het college van B&W. Het niveau van participatie ligt tussen informeren en raadplegen in. Het karakter van de bijeenkomst is een politiek debat, hoewel er daarmee ook wordt gekeken wat de mening van de inwoners eigenlijk is. De inwoners kunnen op de bijeenkomst commentaar kwijt, de politiek heeft voornamelijk een luisterende rol. Daardoor is vroeg in het proces al duidelijk wat de aanwezigen willen en waar de voorkeur naar uit gaat. Deze bijeenkomst houdt duidelijk verband met de besluitvorming over herindelingsontwerp en –advies en vindt daarom plaats in een zeer vroeg stadium van fase één uit het herindelingsproces.

Informatiebijeenkomst voortgang fusie gemeenten Schipluiden – Maasland

In maart 2003 worden er informatiebijeenkomsten georganiseerd met als doelstelling het kweken van betrokkenheid en acceptatie, waardoor er meer draagvlak komt voor de fusie. Het karakter van de bijeenkomsten is informierend, er wordt gesproken over de voortgang van de fusie en deelnemers krijgen de gelegenheid commentaar te geven op de fusie. De doelstelling van de avond is heel duidelijk het creëren van draagvlak, door de burgers te informeren over de hoe het fusieproces verloopt. De burger heeft dan ook de rol van doelgroep van voorlichting. Voordeel van deze vorm van participatie is dat er directe interactie plaats kan vinden tussen bestuur en burger, wat niet het geval is bij geschreven informatieverstrekking.

Deze bijeenkomst vindt plaats in fase twee van het herindelingstraject, aangezien uit documenten blijkt dat men op dat moment nog niet is begonnen met de implementatie van plannen en nog druk bezig is met het ontwerpen van hoofdstructuur en dienstverleningsconcept.

Rondetafelgesprekken over harmonisatie beleid met maatschappelijke organisaties

In november 2003 worden verschillende maatschappelijke organisaties uitgenodigd voor gesprekken over beleidsvoorstellen in de nieuwe gemeente. Het gaat hierbij om beleidsvoorstellen die worden gedaan in het kader van de harmonisatie van beleid van de gemeenten Schipluiden en Maasland. De organisaties worden geïnformeerd over de beleidsvoorstellen, waarna gevraagd wordt hierop te reageren. De rol van de burger (lees maatschappelijke organisaties) in deze is die van consultant/adviseur. Men mag inspreken op een aangedragen oplossing, maar is vrij om met eigen problemen en oplossingen te komen. Het niveau van participatie zit dan ook tussen traptreden twee raadplegen en traptrede drie adviseren in. Doelstelling van de gesprekken is het vergroten van de legitimiteit en het draagvlak van het nieuwe beleid door maatschappelijke organisaties bij het proces te betrekken. Geïnterviewden geven echter aan dat dit ook heeft geleid tot kwaliteitsverbetering, aan de reacties van de

deelnemers zijn verwerkt in de voorstellen die naar de gemeenteraad van de nieuwe gemeente gingen. Deze gesprekken vonden plaats in fase drie van het herindelingsproces, aangezien de participatie betrekking heeft op het opstellen van de harmonisatievoorstellen. Dit gebeurt in de implementatiefase van het herindelingstraject.

Voorlichting tijdens het fusietraject

Ook in de fusie tussen Schipluiden en Maasland wordt in meerdere documenten gesteld dat de voorlichting aan de inwoners van groot belang is. De communicatie vindt plaats in traptrede 1 van de participatieladder, waarbij de burger slechts doelgroep is van voorlichting. Doelstelling van de voorlichting is het overdragen van informatie en het verkrijgen en behouden van enthousiasme. Instrumenten die worden gebruikt, zijn artikelen in een maandelijks nieuwsblad, persberichten over belangrijke besluiten en een internetsite. Er wordt voornamelijk gepubliceerd over de voortgang van het proces en de voordelen van de fusie voor de nieuwe gemeente en de inwoners. De voorlichting wordt tot en met de fusiedatum in stand gehouden, vervolgens wordt er nauwelijks meer gesproken over het fusietraject.

4.3.4 Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Midden-Delfland

In het samenvoegingstraject van de gemeenten Schipluiden en Maasland in de nieuwe gemeente Midden-Delfland is maar in zeer beperkte mate sprake geweest van burgerparticipatie. Nadat de inwoners tijdens het referendum hun stem hadden kunnen laten horen, is er verder enkel nog participatie op de onderste trede van de participatieladder geweest en waren de burgers niet meer dan doelgroep van voorlichting. Doelstelling van deze benadering was het krijgen en houden van draagvlak voor de fusie. Enkel tijdens het harmoniseren van beleid hebben maatschappelijke organisaties meer invloed gekregen in het proces. In figuur 4.2 zijn de participatievormen gedurende het proces samenvattend schematisch weergegeven.

Fase uit herindelings traject	Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traptrede)	Instrument van participatie	Rol van de burger
I	Vergroten legitimiteit	Mogelijke herindeling gemeente Maasland	Informereren (1) / Raad geven (2)	Discussiebijeenkomst	Doelgroep van voorlichting / consultor
I	Vergroten legitimiteit	Mogelijke herindelingsvarianten	Informereren (1)	Informatiebijeenkomst	Doelgroep van voorlichting
I	Vergroten legitimiteit en creëren draagvlak	Mogelijke herindelingsvarianten	Raad geven (2)	Referendum	Consultor
III	Vergroten legitimiteit, creëren van draagvlak en kwaliteitsverbetering	Harmonisatie van beleid	Raad geven (2) / Adviseren (3)	Rondetafelgesprek	Consultor / Adviseur
I t/m III	Vergroten legitimiteit en creëren van draagvlak	Voortgang fusieproces	Informereren (1)	Informatiebijeenkomst, Krantenartikelen, website, persberichten	Doelgroep van voorlichting

Figuur 4.2 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Midden-Delfland

4.3.5 Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente

In het kader van burgerparticipatie in de gemeente Midden-Delfland proberen het college en de raad veel in contact te treden met inwoners. Door werkbezoeken, excursies en deelname aan officiële handelingen wil men herkenbaar zijn voor de burger (Burgerjaarverslag gemeente Midden-Delfland 2004). Deze assertieve houding is het enige dat veranderd is in de nieuwe gemeente wat betreft burgerparticipatie. Geïnterviewden melden dat er “in de nieuwe gemeente Midden-Delfland niets is veranderd ten opzichte van de oude gemeenten”. In het burgerjaarverslag van 2004 en 2005 wordt veel melding gemaakt van inspraakmomenten voor burgers, maar dit was in de oude gemeenten ook al het geval. Zo zijn er inspraakmogelijkheden bij de raad en bestaan er structurele overlegvormen met verschillende maatschappelijke organisaties. In de burgerjaarverslagen wordt echter vooral melding gemaakt van samenwerking met burgers bij het organiseren van feesten en partijen. Over het betrekken van burgers bij beleidsvorming wordt in de interviews aangegeven dat dit nauwelijks gebeurt. De uitspraken “Inwoners weten mij snel te vinden”, “ik heb korte lijntjes” en “ik word vaak op straat aangesproken” geven aan dat de inwoners de politici wel weten te vinden, maar dat er maar weinig sprake is van burgerparticipatie. Naast boven beschreven ontwikkelingen zijn er door gemeenteraad en college geen nieuwe vormen van burgerparticipatie ontwikkeld en zijn er geen besluiten genomen over burgerparticipatie.

4.4 De gemeente Geldrop-Mierlo

De gemeente Geldrop-Mierlo is op 1 januari 2004 ontstaan uit de fusie van de gemeenten Geldrop en Mierlo. De fusie maakte deel uit van een groter herindelingsontwerp voor de regio Eindhoven-Helmond dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer K.G. de Vries, op 14 mei 2001 presenteerde.

4.4.1 Verloop van het proces

De regio Eindhoven-Helmond was al langer onderwerp van discussie en vele herindelingsvoorstellen sneuvelden al voor 2001. De gezamenlijke B&W's van beide gemeenten zijn ook altijd primair voorstander geweest van een verregaande niet-vrijblijvende samenwerking boven gemeentelijke herindeling. De verantwoordelijke Minister deelde deze mening echter niet, waardoor in augustus 2001 de Raden van de gemeenten Mierlo en Geldrop werden gevraagd om de voorbereidingen voor de samenvoeging van de gemeenten Geldrop en Mierlo reeds ter hand te nemen (Raadsvoorstel inzake herindeling, augustus 2001). Daarbij kwam het voorstel van de gezamenlijke B&W's om in te stemmen met de samenvoeging van Mierlo en Geldrop en kenbaar te maken dat beide gemeenten deze samenvoeging zelfs op vrijwillige basis en als gelijkwaardige partners gestalte willen geven (Raadsvoorstel inzake herindeling, augustus 2001). De fusie van de twee gemeenten gaat gepaard met een aantal grenscorrecties binnen de stadsregio Eindhoven-Helmond, waar binnen Geldrop-Mierlo is gelegen.

In het kader van het raadsvoorstel om vrijwillig aan de slag te gaan met de fusie tussen de twee gemeenten heeft er overleg plaatsgevonden met de plaatselijke burgercomités. Deze burgercomités hebben altijd gestreden voor zelfstandigheid van hun respectievelijke gemeente, maar kunnen zich na het overleg vinden in het voorstel. Dit komt voornamelijk voort uit het feit dat men verwacht dat het eigen karakter en de eigen identiteit voor beide kernen in grote mate behouden kunnen

blijven. Daarnaast geven de comités aan dat ook de onderlinge oriëntatie en de reeds voor de fusie bestaande samenwerkingsverbanden positief zijn ervaren (Raadsvoorstel inzake herindeling, augustus 2001).

Naast overleg tussen de colleges van B&W en de burgercomités is er ook een telefonische enquête gevoerd onder de kiesgerechtigde inwoners van beide gemeenten. Uit deze enquête blijkt dat zelfstandigheid door een ruime meerderheid als positief wordt ervaren, maar tevens dat de samenvoeging van Geldrop-Mierlo door een grote meerderheid van de inwoners uit beide gemeenten wordt ondersteund. In Geldrop steunt 77% van de kiesgerechtigde inwoners de fusie, in Mierlo is dat 84% van de kiesgerechtigde inwoners (Frerichs, 2001).

Ondanks het grote draagvlak van de fusie bij de inwoners, wordt niet onderschat dat er ook gevoelige kanten aan de fusie zitten (Raadsvoorstel inzake herindeling, augustus 2001). De colleges van B&W van beide gemeenten besteden hier via publicaties in plaatselijke weekbladen en de gemeentelijke internetsites aandacht aan. De projectleider/beoogd gemeentesecretaris geeft aan dat gezien de grote acceptatie van de fusie bij bestuur, politiek en inwoners het proces vooral benaderd wordt als een organisatorische uitdaging. In het plan van aanpak (Samenvoeging Geldrop-Mierlo, december 2002) wordt in het organisatiemodel aangegeven dat de stuurgroep enkel een informerende rol heeft richting de burgers, bedrijven en instellingen en dat deze verder niet in het proces worden betrokken. Tevens staat in dat plan van aanpak hoe er met de externe belanghebbenden wordt omgegaan. Richting de externe doelgroepen wordt enkel gecommuniceerd, waarbij de algemene doelstelling is dat de doelgroep op de hoogte is van de voortgang van het samenvoegingsproces, de consequenties van de fusie voor zichzelf herkent en een positieve houding wordt ontwikkeld ten aanzien van de samenvoeging (Communicatieplan samenvoeging, november 2002). De voorlichting richting de burgers wordt door de bijzondere raadscommissie samenvoeging wel zwaar gestimuleerd. In februari 2003 dringt het er bij de stuurgroep op aan extra te investeren in externe communicatie en participatie naar de burgers. Dit leidt er toe dat de huis-aan-huis nieuwsbrief over de voortgang van de fusie vaker wordt verspreid, er een website wordt opgestart met actuele informatie over de fusie en er budget vrij komt voor verbindende activiteiten voor de inwoners (Notulen stuurgroep samenvoeging Geldrop-Mierlo, februari 2003). Toch zijn de inwoners niet alleen doelgroep van voorlichting, na de herindelingsdatum krijgen zij een actievere rol. Bij de harmonisatie van beleid worden de verschillende belangengroepen al vroeg in het proces als raadgever betrokken door de nieuwe raad. Zowel in 2004 als 2005 worden deze harmonisatieprocessen samen met de belangengroepen doorlopen, waarbij de input van belangengroepen als een belangrijke succesfactor wordt gezien.

4.4.2 Model van herindeling

De gemeentelijke herindeling van de gemeenten Geldrop en Mierlo is formeel gezien een model drie herindeling. Er is sprake van een vrijwillige fusie tussen twee gelijkwaardige gemeenten waarbij de buitengrenzen van de oude gemeenten niet overeenkomen met de buitengrenzen van de nieuwe gemeente. Toch moet ook bij deze herindeling een kanttekening worden gemaakt. De fusie komt namelijk voort uit het initiatiefvoorstel van Minister De Vries. Dit voorstel krijgt in zowel Geldrop als Mierlo voornamelijk steun aangezien men liever samen fuseerde dan zich aansloot bij de steden Eindhoven of Helmond. Gedurende het proces kregen beide gemeenten echter de kans van hogere overheden om zelfstandig te blijven, gezamenlijk is toen

besloten de fusie vrijwillig door te zetten. In deze case maak ik daarom geen onderscheid tussen een formeel en informeel model van herindeling.

4.4.3 Vormen van burgerparticipatie

In de beschrijving van het proces is al naar voren gekomen dat de inwoners op een aantal momenten en op verschillende manieren zijn betrokken bij de fusie van de gemeenten Geldrop en Mierlo. De volgende participatiemomenten hebben plaatsgevonden:

NIPO onderzoek naar draagvlak voor fusie

Aangezien beide colleges van B&W de samenvoeging van Geldrop en Mierlo een zeer belangrijke beslissing vonden, achtten zij het noodzakelijk de mening van de inwoners op te moeten nemen in het raadsvoorstel over de fusie. Het onderzoek betreft een telefonische enquête over de verbondenheid met de gemeenten, de zelfstandigheid van de gemeenten en de aanstaande fusie. Een representatieve selectie van de inwoners is gevraagd antwoord te geven op een aantal gesloten vragen, om zo de mening onder de burger te kunnen inventariseren. Het niveau van participatie in deze is dan ook raadgevend, waarbij de burger de rol heeft van consultant. Doelstelling van de enquête is de legitimiteit van het besluit te vergroten en tevens draagvlak te creëren. Aangezien de uitslag van het onderzoek positief voor de fusie is, wordt door bestuur en politiek aangenomen dat er genoeg draagvlak is voor de samenvoeging van Geldrop en Mierlo. Nadeel van deze vorm van participatie is volgens politici dat ondanks dat deze vorm mening-inventariserend is, er eigenlijk geen echte interactie tussen burger en bestuur of politiek is.

Deze participatie vindt plaats in de eerste fase van het herindelingsproces, aangezien het gerelateerd is aan de beslissing om wel of niet te fuseren. Het staat daarmee aan de basis van het herindelingsontwerp en –advies.

Bijeenkomsten identiteit nieuwe gemeente Geldrop-Mierlo

Na de fusie gaat de gemeente op zoek naar haar nieuwe identiteit en betreft daar de inwoners bij. Tijdens bijeenkomsten wordt aan de hand van stellingen en foto's gesproken over de kracht van de nieuwe gemeente en het beeld dat men heeft van de nieuwe gemeente. Dit wordt onder andere gebruikt voor het ontwikkelen van de nieuwe huisstijl van de gemeente. De avonden worden bezocht door voornamelijk de bekende politiek geïnteresseerden, maar leveren volgens de geïnterviewden wel een gewenst resultaat op. Inwoners kunnen antwoord geven op gesloten vragen en hebben de rol van consultant. Het niveau van participatie is raadgevend. Doelstelling wordt door de geïnterviewden omschreven als het verkrijgen van draagvlak voor de identiteit van de nieuwe gemeente. Groot voordeel van deze vorm van participatie wordt omschreven als de betrokkenheid van de mensen, die vanaf onderop hun beleving van de nieuwe gemeente terug kunnen vinden in bijvoorbeeld de huisstijl. Deze participatie vindt plaats direct na de herindelingsdatum en valt daarmee in fase vier van het herindelingsproces.

Bijeenkomsten harmonisatie van beleid in nieuwe gemeente Geldrop-Mierlo

Na het ontstaan van de nieuwe gemeente moet er nog steeds veel beleid worden geharmoniseerd. De nieuwe raad hecht er waarde aan dat dit gebeurt in samenspraak met de belanghebbende organisaties. Over verschillende onderwerpen, zoals subsidiebeleid, accommodatiebeleid, hondenbeleid en kinderopvang, worden werkconferenties gehouden met belangengroepen. In deze bijeenkomsten kunnen

wensen worden geventileerd en oplossingen van harmonisatie worden aangedragen. Het gaat hier echter wel veelal om gesloten vragen. Na deze werkconferenties wordt een voorstel opgesteld dat vervolgens wordt neergelegd voor inspraak aan de gehele bevolking van de nieuwe gemeente. Na het verwerken van deze inspraak gaat de nota naar de raad die een uiteindelijke beslissing moet nemen. Aangezien de belangengroepen hier in een vroeg stadium eigen probleemdefinities en oplossingen mogen aandragen over vooraf vaststaande onderwerpen, ligt het niveau van participatie hier tussen raadgevend en adviserend. De rol van de burger is daardoor vanzelfsprekend deels adviseur, deels consultant. Doelstelling die de gemeente hierbij heeft, is voornamelijk het vergroten van het draagvlak voor het geharmoniseerde beleid en tevens het vergroten van de legitimiteit van de genomen beslissingen. Deze participatie vindt plaats in fase vier van het herindelingsproces, na de fusie datum betreft de nieuwe raad belangenorganisaties bij de besluitvorming.

Voorlichting tijdens het fusieproces

Vooral in fase twee en drie van de gemeentelijke herindeling tussen Geldrop en Mierlo hebben de inwoners slechts de rol van doelgroep van voorlichting. Via eenzijdige voorlichting probeert men de algemene doelstelling te bewerkstelligen, welke luidt dat de doelgroep op de hoogte is van de voortgang van het samenvoegingsproces, de consequenties van de fusie voor zichzelf herkent en een positieve houding wordt ontwikkeld ten aanzien van de samenvoeging (Communicatieplan samenvoeging, november 2002). Dit wordt gedaan door middel van persberichten en perscontacten, de gemeentepagina, informatiekranen, de website en gerichte brieven.

4.4.4 Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Geldrop-Mierlo

In verschillende fasen van het herindelingsproces is er door bestuur en politiek de mogelijkheid geschonken aan inwoners om te participeren. Het ging voor het grootste gedeelte om participatie die zich bevond op de onderste twee treden van de participatieladder, informatieverstrekking en raadgeven. In een enkel geval werd er meer invloed gegeven en konden participanten een adviserende rol aannemen in het besluitvormingsproces. De doelstelling van de participatiemogelijkheden was in alle gevallen het vergroten van het draagvlak onder de inwoners, wat moest worden bewerkstelligd door het vergroten van de betrokkenheid. In interviews komt naar voren dat het vergroten van de efficiency en de democratische legitimiteit secundair waren aan de draagvlakdoelstelling. Dat er draagvlak was voor de fusie van de gemeenten was na de eerste participatiemogelijkheid, het NIPO onderzoek, reeds duidelijk. Uit zowel interviews als documenten wordt duidelijk dat dit mee heeft gespeeld de burgers verder niet te veel te betrekken bij de feitelijke realisatie van de nieuwe gemeente. In figuur 4.3 wordt het fusieproces en daarin aanwezig participatiemomenten schematisch weergegeven.

Fase uit herindelings traject	Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traprede)	Instrument van participatie	Rol van de burger
I	Vergroten legitimiteit	Fusiebesluit voor herindeling Geldrop-Mierlo	Raad geven (2)	Enquête	Consultor
I t/m III	Vergroten legitimiteit en creëren van draagvlak	Voortgang fusieproces	Informeren (1)	Persberichten, gemeentepagina, website, gerichte brieven	Doelgroep van voorlichting
IV	Vergroten legitimiteit	Identiteit nieuwe gemeente	Raad geven (2)	Discussiebijeenkomst	Consultor
IV	Vergroten legitimiteit en creëren draagvlak	Harmonisatie van beleid	Raad geven (2) / Adviseren (3)	Discussiebijeenkomst	Consultor / Adviseur

Figuur 4.3 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Geldrop-Mierlo

4.4.5 Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente

In de nieuwe gemeente Geldrop-Mierlo is luisteren naar wat er leeft onder inwoners en in gesprek gaan over vraagstukken, problemen, rollen en verantwoordelijkheden een belangrijk aandachtspunt (Burgerjaarverslag 2005). Toch is er volgens de geïnterviewden weinig veranderd in het kader van burgerparticipatie ten opzichte van de oude gemeenten. Participatiemomenten voor burgers in 2005 zijn rondleidingen door het gemeentehuis, informatieavonden, inspraakavonden, burgerbijeenkomsten en een politiek café (Burgerjaarverslag 2005). Daarnaast kent de gemeente ook het spreekrecht in commissies van de gemeenteraad. De geïnterviewden geven aan dat er weinig aan burgerparticipatie wordt gedaan, maar dat inwoners genoeg kansen hebben om te laten horen wat ze willen. De bijeenkomsten die worden georganiseerd zijn vaak mening-inventariserend van aard. Daarnaast “kunnen mensen raadsleden ook nog makkelijk bereiken”. De geïnterviewden stellen dat er daarom ook geen behoefte is aan meer mogelijkheden, “het creëren van burgerparticipatie moet vraaggestuurd gaan”. In de nieuwe raad is de inspraakverordening van Geldrop overgenomen en is een veranderde vergaderstructuur ingevoerd. Verder zijn er door de raad of het college geen nieuwe vormen van burgerparticipatie in het leven geroepen.

4.5 De gemeente Sluis

De gemeente Sluis is op 1 januari 2003 ontstaan uit de fusie van de gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg. De fusie komt voort uit de eindrapportage van de stuurgroep Krachtige Gemeenten, welke in april 2000 werd aangeboden aan de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De eindrapportage bestond uit een aantal regiorapportages gebaseerd op regiofoto's, gesprekken met gemeenten, schriftelijke reacties van gemeenten en gesprekken met maatschappelijke organisaties. Eén van de regio's die in de rapportage naar voren komt, is de regio Zeeuws-Vlaanderen welke volgens de stuurgroep zou moeten worden opgedeeld in drie grotere gemeenten (Notitie herindeling (West) Zeeuws-Vlaanderen, mei 2002). Dit impliceerde een fusie tussen de gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg. In deze tijd is ook de gedeputeerde van de provincie Zeeland met de gemeente Oostburg in gesprek om te kijken of er ruimte is voor een fusie met de gemeente Sluis-Aardenburg. Deze laatstgenoemde gemeente is echter in 1996 reeds gefuseerd en toen is vanuit de provincie de toezegging gedaan dat dit voorlopig voldoende zou zijn. De fusie tussen Oostburg en Sluis-Aardenburg ligt vooral in Sluis-Aardenburg dan ook erg gevoelig, zowel bij inwoners, politiek als bestuur. In

Oostburg is de gevoeligheid minder, hier wordt in augustus 2000 een besluit genomen door de raad voor de herindeling van (West) Zeeuws-Vlaanderen en geeft het de bestuurders de opdracht in gesprek te gaan met Sluis-Aardenburg.

4.5.1 Verloop van het proces

Aangezien de bestuurders van de beide gemeenten de onvermijdelijkheid en gevoeligheid van de fusie echter inzien, wordt achter gesloten deuren gewerkt aan een startdocument gemeentelijke herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg (Startdocument herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, mei 2001). Dit document, dat in mei 2001 verschijnt, gaat uit van een fusie per 1 januari 2004. Op 28 mei wordt het document in de raden besproken en wordt besloten over te gaan tot een vrijwillige fusie. Opmerkelijk hierbij zijn de argumenten met betrekking tot de bevolking van beide gemeenten. Uit de notulen van de raadsvergadering in Oostburg blijkt het volgende: *“De naderende herindeling heeft bij de eigen bevolking nog niet de minste rimpeling opgeroepen en dus mag worden aangenomen dat dit stilzwijgen ook instemming betekent.”* (Notulen raadsvergadering Oostburg, mei 2001) In Sluis-Aardenburg leeft de aankomende fusie veel meer. Dit blijkt onder andere uit vele emotionele brieven naar zowel gemeente als provincie, de door inwoners van Sluis-Aardenburg op eigen initiatief gevormde actiegroep voor het behoud van zelfstandigheid en de protestacties in Middelburg bij het provinciehuis. In de raadsvergadering van 28 mei 2001 wordt hier ook naar verwezen: *“Dit betekent dus dat wij als raad ondanks 4000 handtekeningen en het ludieke protest bij provincie toch gaan voor een fusie met Oostburg.* (Notulen raadsvergadering Sluis-Aardenburg, mei 2001)”

Na het besluit tot fusie is er in de gemeenten gewerkt aan de startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, welke in september 2001 aan beide raden wordt gepresenteerd. In de klankbordgroep⁸ is dan al gesproken over de inwoners en wordt opgemerkt dat het van belang is om de bevolking actief te betrekken. Dit leidt tot een voorstel om een activiteit te organiseren waarbij afscheid genomen wordt van de oorspronkelijke gemeenten en de nieuwe gemeente wordt verwelkomd (Notulen klankbordgroep herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, februari 2002). Nergens wordt gevraagd de burger op een andere, actievere manier te betrekken. Dit kan worden verklaard door een uitspraak van het college van B&W van de gemeente Oostburg in de raadsvergadering van 18 oktober 2001. Als er wordt gesproken over de geringe rol van de inwoners, zoals in het startdocument beschreven, stelt het college dat er al genoeg mensen aan de tafel zitten waar een compromis mee moet worden bereikt. Bevolking en dorpsraden krijgen dan ook geen expliciete rol bij de realisatie van de nieuwe gemeente.

De startnotitie dient als plan van aanpak voor de fusie. Inmiddels heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten dat de fusie niet per 1 januari 2004 maar per 1 januari 2003 gaat plaatsvinden, omdat dan heel Zeeuws-Vlaanderen in één herindelingswet aan de Kamer kan worden aangeboden. Dit betekent dat beide gemeenten iets meer dan een jaar de tijd hebben om de fusie te realiseren. In de startnotitie herindeling wordt gesteld dat er *“optimale invloed moet zijn van de twee deelnemende gemeenten en hun inwoners”* (Startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, september 2001). In het bijbehorende communicatieplan wordt dit verder

⁸ De klankbordgroep werd gevormd door alle fractieleiders uit beide gemeenteraden en diende als overlegorgaan met de stuurgroep en projectgroep over het bewerkstelligen van de fusie.

verwerkt. “*Inherent aan het welslagen van de herindeling is het tot stand brengen van draagvlak ervoor bij de publieksgroepen, onder wie met name inwoners en medewerkers*” (Communicatieplan startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, september 2001). De voorlichting aan de publieksgroepen kent de volgende doelstellingen (Communicatieplan startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, september 2001):

- Verstrekken van informatie;
- Creëren van draagvlak;
- Beïnvloeden van beeldvorming;
- Bevorderen van betrokkenheid.

Deze communicatiedoelstellingen leiden er toe dat er binnen het fusietraject wordt gekozen voor het betrekken van de burger bij de fusie door het verstrekken van informatie. Hiervoor zijn de instrumenten huis-aan-huis krant, internet, advertentierubriek en persberichten gebruikt (Communicatieplan startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, september 2001). Verder is er gedurende het proces, zowel voor als na de fusiedatum, niets gedaan om de burgers bij de herindeling te betrekken.

4.5.2 Model van herindeling

De gemeentelijke herindeling van de gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg is formeel volgens figuur 3.1 een model één herindeling. Er is sprake van een vrijwillige fusie tussen twee gemeenten zonder dat daar een stedelijke kern bij betrokken is en zonder dat de buitengrenzen van de oude gemeenten aangepast worden ten opzichte van de buitengrenzen van de nieuwe gemeente. Hoewel de gemeenteraden samen tot een akkoord zijn gekomen voor een vrijwillige fusie, kent de fusie van de twee gemeenten toch een zwaar gedwongen karakter. Uit alle documenten en interviews blijkt dat de fusie onvermijdelijk was en dat zowel landelijk als provinciaal grote druk is uitgeoefend om te gaan fuseren. Hoewel het besluit tot fusie dus formeel vrijwillig is genomen, kan niet worden ontkend dat het initiatief voor de fusie gedwongen tot stand is gekomen. Hier is dan ook informeel sprake van een gedwongen zonale herindeling zonder grenscorrecties, waardoor ook gesproken kan worden over een model twee gemeentelijke herindeling uit figuur 3.1.

4.5.3 Vormen van burgerparticipatie

De enige participatie geïnitieerd door bestuur of politiek richt zich op de burger als doelgroep van voorlichting. Doelstelling daarbij was het ‘tot stand brengen van draagvlak bij de publieksgroepen, onder wie met name inwoners en personeel’. Deze voorlichting vond plaats gedurende het gehele herindelingstraject, tot en met de fusie en gebeurde via de volgende instrumenten: verspreiding huis-aan-huis krant herindeling, website herindeling, herindelingsrubriek in het Zeeuwsch-Vlaams Advertentieblad en persberichten (Communicatieplan startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg, september 2001).

4.5.4 Burgerparticipatie tijdens de gemeentelijke herindeling Sluis

In het complete herindelingsproces is er enkel sprake geweest van burgerparticipatie georganiseerd van onderop. Vanuit de gemeenten is enkel geopereerd op de onderste traprede van de participatieladder. Zowel uit de onderzochte documenten als uit de interviews is gebleken dat zowel voor als na de fusiedatum er geen mogelijkheden voor burgers zijn geweest om te participeren in het fusietraject of om te participeren

in discussies over de gevolgen van het fusietraject. In alle onderzochte documenten is slechts éénmaal gesproken over het betrekken van inwoners in het herindelingsproces via een raadgevend referendum. Het voorstel is in de klankbordgroep voor kennisname aangenomen, maar heeft niet geleid tot wijzigingen in de startnotitie of het bijbehorende communicatieplan.

Er heeft tijdens het fusietraject van de gemeente Sluis echter wel burgerparticipatie plaatsgevonden. Dit is participatie georganiseerd van onderop uit de bevolking en daarmee dus niet relevant voor deze scriptie. Interessant in deze is echter wel een onderzoek van T-sys Adviseurs uit mei 2001 onder de bevolking van de nieuwe gemeente Sluis. Daarin wordt geconcludeerd dat zowel gemeenten als provincie de ontevredenheid onder inwoners hebben onderschat, wat heeft geleid tot initiatieven van onderop. Opvallend is dat zowel in het startdocument als in de startnotitie dit niet heeft geleid tot het vergroten van de mogelijkheden voor participatie van burgers. Voor de volledigheid is er ook voor de gemeentelijke herindeling Sluis een schematisch overzicht opgenomen.

Fase uit herindelings traject	Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traptrede)	Instrument van participatie	Rol van de burger
I t/m III	Vergroten legitimiteit en creëren van draagvlak	Voortgang fusieproces	Informereren (1)	Huis-aan-huis krant, website, artikel in advertentieblad, persberichten	Doelgroep van voorlichting

Figuur 4.4 Weergave vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling Sluis

4.5.5 Besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente

In de nieuwe gemeente Sluis heeft de burger de mogelijkheid te participeren via inspraak, spreekrecht bij vergaderingen, stads- en dorpsraden, contactambtenaren en kernbezoeken (Burgerjaarverslag gemeente Sluis 2003). De contactambtenaar is een ambtenaar die speciaal voor één kern uit de gemeente aanspreekpunt is. Deze ambtenaar bestond nog niet in de oude gemeenten, de andere vormen van burgerparticipatie al wel. Geïnterviewden geven aan dat er niets is veranderd in de gemeente op het gebied van burgerparticipatie en dat daar ook weinig reden toe is. “Ik heb korte lijntjes en mochten mensen zich willen laten horen dan hoor ik het dus” is een opmerking tijdens een interview die dit onderschrijft. Er wordt in de nieuwe gemeente door het bestuur iets meer initiatief genomen om in contact te treden met de burger, maar “dit komt doordat de nieuwe burgemeester dit graag en goed doet”. Er zijn dus geen besluiten genomen over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente.

4.6 Conclusie

In de vier gemeentelijke herindelingen die onderzocht zijn in het kader van deze scriptie, zijn inwoners op verschillende momenten in het fusietraject op verschillende manieren betrokken. Opvallend is dat het bij bijna de helft van de gevallen gaat om betrokkenheid als doelgroep van voorlichting en dat er nooit verder wordt geklommen op de participatieladder dan de derde traptrede (adviseren).

In de vier onderzochte herindelingen was sprake van verschillende modellen van herindeling, dit lijkt echter maar beperkte invloed te hebben op het aantal participatiemomenten. In de gemeente Sluis was een deel van de inwoners groot tegenstander van de fusie, waardoor besloten is geen rol in het herindelingsproces voor de inwoners te creëren. Dit zou alleen maar voor extra hinder en tijdverlies in het

proces kunnen zorgen. Bij de andere herindelingen was een grotere mate van vrijwilligheid aanwezig. Bij deze fusies van gemeenten zijn de inwoners ook actiever betrokken bij het proces en werden niet alleen gezien als doelgroep van voorlichting. Toch bleef de participatie beperkt, vooral doordat de bestuurders en politiek de burger nooit helemaal los laten komen van de tweede traprede van de participatieladder. De rol van consultant/adviseur was de hoogst haalbare rol voor de burger in de onderzochte herindelingen. In het onderzoek is geen voorbeeld naar voren gekomen waar bij de burger echt optreedt als adviseur, co-producent of medebeslisser.

De participatiemomenten tijdens de vier fusieprocessen concentreren zich voornamelijk rond de eerste fase in het fusieproces. Naarmate de fusie verder in het proces is, nemen de participatiemomenten ook verder af. Op de vraag waarom er participatie moet zijn, geven bijna alle geïnterviewden aan dat de inwoners het gevoel moeten hebben dat ze er bij betrokken zijn. Verder komt in alle startnotities of plannen van aanpak naar voren dat vooral draagvlak het doel moet zijn van externe voorlichting of participatie. Voornaamste doelstelling van participatiemomenten was dan ook het creëren van draagvlak en het vergroten van de democratische legitimiteit. In de vier onderzochte herindelingen is burgerparticipatie nauwelijks gebruikt voor kwaliteitsverbetering van beleid.

De ervaringen met burgerparticipatie hebben niet gezorgd voor besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeenten. Er zijn weliswaar enkele nieuwe vormen bijgekomen in een aantal gemeenten. Dit is volgens geïnterviewden terug te leiden naar 'de schaalvergroting', de 'komst van een nieuwe burgemeester' of 'algemene ontwikkelingen in de rest van het land'.

In dit hoofdstuk zijn de onderzochte herindelingen omschreven en is tevens een antwoord geformuleerd op de vraag welke vormen van burgerparticipatie er in de herindelingsprocessen zijn gebruikt. Samenvattend is in figuur 4.5 tot en met 4.9 weergegeven wat er per fase uit het herindelingsproces is gebeurd.

Fase I: Voorbereidingsfase

Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traptrede)	Instrument van participatie	Rol van de burger	Fusie gemeente
Vergroten legitimiteit en creëren van draagvlak	Voortgang fusieproces	Informereren (1)	Huis-aan-huis krant, website, artikel in advertentieblad, persberichten, nieuwsbrief, gemeente pagina, gerichte brieven	Doelgroep van voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Westland • Midden-Delfland • Geldrop-Mierlo • Sluis
Vergroten legitimiteit	Mogelijke herindelingsvarianten	Informereren (1)	Informatiebijeenkomst	Doelgroep van voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Westland • Midden-Delfland
Vergroten legitimiteit	Mogelijke herindeling gemeente Maasland	Informereren (1) / Raad geven (2)	Discussiebijeenkomst	Doelgroep van voorlichting / consultor	<ul style="list-style-type: none"> • Midden-Delfland
Vergroten legitimiteit	Fusiebesluit voor herindeling Geldrop-Mierlo	Raad geven (2)	Enquête	Consultor	<ul style="list-style-type: none"> • Geldrop-Mierlo
Vergroten legitimiteit en creëren draagvlak	Mogelijke herindelingsvarianten	Raad geven (2)	Referendum	Consultor	<ul style="list-style-type: none"> • Westland • Midden-Delfland

Figuur 4.5 Burgerparticipatie in fase I

Fase II: Analyse en ontwerpfase

Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traptrede)	Instrument van participatie	Rol van de burger	Fusie gemeente
Vergroten legitimiteit en creëren van draagvlak	Voortgang fusieproces	Informereren (1)	Informatiebijeenkomst, Huis-aan-huis krant, website, artikel in advertentieblad, persberichten, nieuwsbrief, gemeente pagina, gerichte brieven	Doelgroep van voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Westland • Midden-Delfland • Geldrop-Mierlo • Sluis
Creëren van draagvlak	Profiel van de nieuwe gemeente	Raad geven (2)	Discussiebijeenkomst	Consultor	<ul style="list-style-type: none"> • Westland
Creëren van draagvlak	Profiel van de nieuwe gemeente	Raad geven (2) / Adviseren (3)	Rondetafelgesprek	Consultor / Adviseur	<ul style="list-style-type: none"> • Westland

Figuur 4.6 Burgerparticipatie in fase II

Fase III: Implementatiefase

Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traprede)	Instrument van participatie	Rol van de burger	Fusie gemeente
Vergroten legitimiteit en creëren van draagvlak	Voortgang fusieproces	Informereren (1)	Huis-aan-huis krant, website, artikel in advertentieblad, persberichten, nieuwsbrief, gemeente pagina, gerichte brieven	Doelgroep van voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Westland • Midden-Delfland • Geldrop-Mierlo • Sluis
Vergroten legitimiteit, creëren van draagvlak en kwaliteitsverbetering	Harmonisatie van beleid	Raad geven (2) / Adviseren (3)	Rondetafelgesprek	Consultor / Adviseur	<ul style="list-style-type: none"> • Midden-Delfland

Figuur 4.7 Burgerparticipatie in fase III

Fase IV: Startfase

Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traprede)	Instrument van participatie	Rol van de burger	Fusie gemeente
Vergroten legitimiteit	Identiteit nieuwe gemeente	Raad geven (2)	Discussiebijeenkomst	Consultor	<ul style="list-style-type: none"> • Geldrop-Mierlo
Vergroten legitimiteit en creëren draagvlak	Harmonisatie van beleid	Raad geven (2) / Adviseren (3)	Discussiebijeenkomst	Consultor / Adviseur	<ul style="list-style-type: none"> • Geldrop-Mierlo

Figuur 4.8 Burgerparticipatie in fase IV

Fase V: Doorontwikkelfase

Doelstelling van participatie	Onderwerp van participatie	Invloed volgens participatieladder (traprede)	Instrument van participatie	Rol van de burger	Fusie gemeente
Creëren van draagvlak	Bezuinigingen in nieuwe gemeente	Informereren (1)	Informatiebijeenkomst	Doelgroep van voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Westland

Figuur 4.9 Burgerparticipatie in fase V

Hoofdstuk 5. Analyse

5.1 Inleiding

Inwoners participeren in verschillende vormen bij gemeentelijke herindelingen. Die conclusie kan worden getrokken na het beantwoorden van de eerste deelvraag in hoofdstuk 4. In dit laatste hoofdstuk gaat het vervolgens over de invloed die de participatie heeft, zowel op het herindelingsproces als op de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. Anders gezegd, heeft de participatie van burgers tijdens het herindelingsproces invloed op het traject richting een nieuwe gemeente en heeft de participatie tijdens het herindelingsproces invloed op het standpunt van bestuurders en raadsleden over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente? In het conceptueel model is aangegeven dat de invloed van burgerparticipatie afhankelijk is van de mate van burgerparticipatie. In dit hoofdstuk wordt dan ook eerst gekeken naar de mate van burgerparticipatie (paragraaf 5.2), vervolgens naar de invloed van burgerparticipatie op het herindelingsproces (paragraaf 5.3) en tenslotte naar de invloed van burgerparticipatie op de besluitvorming daarover in de nieuwe gemeenteraad (paragraaf 5.4). In dit hoofdstuk wordt veel gebruik gemaakt van meningen die naar voren zijn gekomen in de gehouden interviews. De gespreksverslagen van deze interviews zijn terug te lezen in de bijlage.

5.2 Mate van participatie tijdens het herindelingsproces

In het theoretisch kader is uiteen gezet dat burgerparticipatie staat voor het betrekken van burgers bij beleidsvorming en dat de mate waarin dat gebeurt afhangt van de inhoud, de macht en de toegankelijkheid van participatie. Deze drie componenten komen voort uit het doel van participatie, dat wordt vastgesteld door bestuurders en politici.

5.2.1 Doelstelling van burgerparticipatie

Belangrijkste doelstelling van burgerparticipatie in een gemeentelijk herindelingsproces blijkt draagvlakvorming te zijn. Dit blijkt uit alle startnotities en plannen van aanpak die er zijn gebruikt tijdens de vier onderzochte herindelingen. Het besluit tot fusie moet worden gedragen door een meerderheid van de inwoners. Tweede doelstelling voor burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces is het verhogen van de democratische legitimiteit. In veel interviews wordt het betrekken van de inwoners bij het proces als belangrijk genoemd, omdat inwoners op de hoogte moeten zijn van de ontwikkelingen richting de nieuwe gemeente. Geïnterviewden geven dan ook voornamelijk voorbeelden van informatieverstrekking als er gevraagd wordt naar de manier waarop dit is gebeurd. Er is naar openheid van het proces gestreefd door de inwoners te vertellen wat er gebeurt. Het gebruik van de doelstelling draagvlakvorming en creëren van legitimiteit hebben soms als gevolg dat er achteraf gezien nog een resultaat wordt behaald. Kwaliteitsverbetering van beleid wordt bij het betrekken van belangenorganisaties bij de harmonisatie van beleid niet beoogd, maar is wel een resultaat volgens de betrokken bestuurders. Zo blijkt uit de interviews dat tijdens het proces van de fusiegemeente Geldrop-Mierlo belangenorganisaties betrokken bij de harmonisatie van beleid om zo beter in te kunnen spelen op de wensen en problemen van deze organisaties. Deze doelstelling is echter in de vooraf opgestelde stukken niet teruggevonden. Ook in Midden-Delfland was kwaliteitsverbetering niet de insteek van

het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de harmonisatie van beleid. Samenvattend zijn de doelstellingen van de participatiemomenten in de vier fusieprocessen in figuur 5.1 weergegeven.

Gemeente Westland	Gemeente Midden-Delfland	Gemeente Geldrop-Mierlo	Gemeente Sluis
<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten van de democratische legitimiteit van het besluit • Draagvlakvorming voor het besluit 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten van de democratische legitimiteit van het besluit • Draagvlakvorming voor het besluit • Kwaliteitsverbetering 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten van de democratische legitimiteit van het besluit • Draagvlakvorming voor het besluit • Kwaliteitsverbetering 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten van de democratische legitimiteit van het besluit • Draagvlakvorming voor het besluit

Figuur 5.1 Doelstellingen van burgerparticipatie per fusiegemeente

5.2.2 Onderwerp van burgerparticipatie

Bovens e.a. (2001, p106) en Edelenbos & Monnikhof (2001, p217) stelden al dat burgers alleen geïnteresseerd zijn in thema's en beleidsvoorstellen die hen direct en persoonlijk raken. De fusie tussen gemeenten is volgens een aantal geïnterviewden te abstract, waardoor burgers zich er niet voor interesseren. Bijna alle participatiemomenten in de vier herindelingen die zijn bekeken gaan over de 'hoe'-vraag. De voortgang van het proces, het profiel van de nieuwe gemeente, de harmonisatie van beleid, die identiteit van de nieuwe gemeente en de bezuinigingen in de nieuwe gemeente zijn allen onderwerpen die gaan over hoe er moet worden ingedeeld, over hoe de fusie effect moet hebben of over hoe de fusie effect op de financiële situatie van de nieuwe gemeente heeft gehad.

Alleen tijdens de gemeentelijke herindelingen van de fusiegemeenten Westland en Geldrop-Mierlo hadden de inwoners de kans om ook te participeren bij de 'of'-vraag. Tijdens het referendum voor de gemeente Westland was dit echter niet in alle fuserende gemeenten het geval. In de vraagstellingen van de gemeenten De Lier en Wateringen kon enkel voor of tegen een fusievariant worden gestemd, niet tegen de fusie op zich. Tevens moet hierbij worden opgemerkt dat doelstelling van het referendum was om te kijken of de inwoners het eens waren met het standpunt van de gemeenteraad inzake de fusie. Het referendum ging dus gedeeltelijk over mogelijke fusievarianten, waardoor ook de 'hoe'-vraag gedeeltelijk aan bod kwam.

Tijdens de enquête van de gemeente Geldrop-Mierlo werd inwoners wel gevraagd hoe zij ten opzichte van de fusie van Geldrop en Mierlo stonden. Zij hadden hierbij dus wel de kans zich voor of tegen een fusie uit te spreken.

Samenvattend kenden de burgerparticipatie in de vier fusiegemeenten de volgende onderwerpen:

Gemeente Westland	Gemeente Midden-Delfland	Gemeente Geldrop-Mierlo	Gemeente Sluis
<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijke herindelingsvarianten • Profiel van de nieuwe gemeente • Bezuinigingen in de nieuwe gemeente • Voortgang fusieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijke herindeling gemeente Maasland • Mogelijke herindelingsvarianten • Harmonisatie van beleid • Voortgang fusieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Fusiebesluit herindeling Geldrop-Mierlo • Identiteit van de nieuwe gemeente • Harmonisatie van beleid • Voortgang fusieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Voortgang fusieproces

Figuur 5.2 Onderwerpen van burgerparticipatie per fusiegemeente

5.2.3 Invloed van burgerparticipatie

De invloed van burgerparticipatie wordt bepaald door welke rol de participerende burgers in het beleidsvormingsproces hebben. De vijf traptreden van de participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p242) geven aan hoeveel directe invloed de burger kan uitoefenen door middel van burgerparticipatie.

In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat 16 van de participatiemomenten uit alle fusieprocessen zich bevinden op het niveau van informeren, de eerste traptrede van de participatieladder. In deze gevallen is er slechts sprake van eenzijdige voorlichting over genomen besluiten waarbij geen mogelijkheid is voor de burgers om ook daadwerkelijk input te leveren bij de beleidsvorming. In de fusiegemeente Sluis is dit zelfs het enige dat wordt gedaan aan burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces.

Bij vier van de participatiemomenten bevond de burger zich op de tweede traptrede, raadplegen, terwijl de burger zich bij één participatiemoment tussen de eerste en tweede traptrede in bevond. In deze gevallen had de burger wel de mogelijkheid input te leveren. Het ging echter vooral om het inventariseren van ervaringen, meningen en nieuwe ideeën, waarbij de politiek zich niet verbond aan de resultaten die naar voren kwamen uit de participatie.

In drie gevallen kregen de burgers nog een iets hogere plaats op de participatieladder en bevond de invloed van burgerparticipatie zich tussen raadplegen en adviseren in. In de gemeenten Midden-Delfland en Geldrop-Mierlo gebeurde dit bij vraagstukken over harmonisatie van beleid. Belangenorganisaties werd gevraagd mee te denken over harmonisatieproblemen van beleid, waardoor zij zelf met oplossingen en problemen konden komen. De uitkomsten zijn ook zoveel mogelijk meegenomen in het nieuwe beleid van de gemeenten. Van te voren stonden de onderwerpen echter al wel vast en werd er vooral gesproken over problemen binnen gesloten vragen. De traptrede adviseren werd daardoor nooit helemaal beklommen. In de gemeente Westland werden maatschappelijke organisaties gevraagd om mee te denken over het profiel van de nieuwe gemeente, waarbij ook dienstverlening van de gemeente en de relatie bestuur-burger werden besproken. Ook hier zijn de organisaties vrij om met problemen en oplossingen te komen om zo een kwalitatief beter beleid te kunnen ontwikkelen, zolang het maar binnen de gesloten kaders, die vooraf zijn gegeven, blijft. Hierbij geldt dus ook dat er niet optimaal sprake is van adviseren.

Gemeente Westland	Gemeente Midden-Delfland	Gemeente Geldrop-Mierlo	Gemeente Sluis
<ul style="list-style-type: none">• Informeren• Raadplegen• Raadplegen/Adviseren	<ul style="list-style-type: none">• Informeren• Informeren/Raadplegen• Raadplegen• Raadplegen/Adviseren	<ul style="list-style-type: none">• Informeren• Raadplegen• Raadplegen/Adviseren	<ul style="list-style-type: none">• Informeren

Figuur 5.3. Invloed van burgerparticipatie per fusiegemeente

5.2.4 Toegankelijkheid van burgerparticipatie

Tenslotte is de mate van burgerparticipatie afhankelijk van de toegankelijkheid van burgerparticipatie. Hoe meer moeite de burger moet doen om te participeren, hoe minder de burgers geïnteresseerd zijn om te participeren. Hierbij wordt gekeken naar de instrumenten die zijn gebruikt om de burgers te laten participeren tijdens de vier herindelingsprocessen. De instrumenten die tijdens de vier herindelingsprocessen zijn gebruikt, worden weergegeven in figuur 5.4.

Gemeente Westland	Gemeente Midden-Delfland	Gemeente Geldrop-Mierlo	Gemeente Sluis
<ul style="list-style-type: none"> • Huis-aan-huis krant • Website • Persberichten • Nieuwsbrief • Informatiebijeenkomst • Referendum • Discussiebijeenkomst • Rondetafelgesprek 	<ul style="list-style-type: none"> • Krantenartikelen • Website • Persberichten • Informatiebijeenkomst • Discussiebijeenkomst • Referendum • Rondetafelgesprek 	<ul style="list-style-type: none"> • Persberichten • Website • Gemeentepagina • Gerichte brieven • Enquête • Discussiebijeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Huis-aan-huis krant • Website • Artikel in advertentieblad • Persberichten

Figuur 5.4 Instrumenten van burgerparticipatie per fusiegemeente

5.2.5 De mate van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingen

Per herindelingsproces zijn de afzonderlijke componenten die de mate van burgerparticipatie bepalen vergeleken, de mate van participatie bestaat echter uit een combinatie van deze factoren. Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen de fusiegemeenten en de invloed die burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces heeft gehad worden deze componenten nu gekoppeld in één overzicht. In figuur 5.5 staan per fusiegemeenten het instrument en het onderwerp van participatie omschreven en is tussen haakjes de traptrede van de participatieladder vermeld.

Het schematische overzicht van figuur 5.5 geeft een duidelijke en heldere weergave van wat er precies is gebeurd aan burgerparticipatie tijdens de herindelingsprocessen, de koppeling van componenten maakt het echter nog niet mogelijk een waardeoordeel te geven aan de verschillende mate van participatie. In figuur 5.6 wordt daarom de relatie weergegeven tussen het onderwerp en instrument van participatie en de invloed van participatie volgens de participatieladder.

Deze weergave laat ten eerste nogmaals duidelijk zien wat al eerder naar voren kwam, het herindelingsproces in de gemeente Sluis kende van de vier onderzochte herindelingen de laagste mate van participatie. Figuur 5.6 geeft ook meer inzicht in de mate van burgerparticipatie tijdens de overige drie herindelingen.

De gemeente Westland kende vergeleken met de andere onderzochte gemeenten een hoge mate van burgerparticipatie in het herindelingsproces. De burger kreeg net als in de gemeente Geldrop-Mierlo tweemaal een raadgevende rol en éénmaal een adviserende rol. De gemeente Westland deed echter meer aan participatie op de onderste trede van de participatieladder dan bijvoorbeeld de gemeente Geldrop-Mierlo of de gemeente Sluis. De gemeente Midden-Delfland kende vooral participatiemomenten op de onderste trede van de ladder. De gemeente Geldrop-Mierlo deed daar dus minder aan, maar gaf burgers wel meer mogelijkheden om te participeren op een hogere traptrede. Hoewel het nog steeds niet mogelijk is om concrete waardeoordelen te geven over de mate van participatie, wordt wel duidelijk dat er in de verschillende herindelingen een verschillend niveau van burgerparticipatie heeft plaatsgevonden.

Fase uit proces	Gemeente Westland	Gemeente Midden-Delfland	Gemeente Geldrop-Mierlo	Gemeente Sluis
I.	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie-bijeenkomst over mogelijke herindelingsvarianten (1) • Referendum over mogelijke herindeling varianten (2) • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) • Rondetafelgesprek over profiel nieuwe gemeente (2/3)⁹ • Discussie bijeenkomst over profiel nieuwe gemeente (2)¹⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie bijeenkomst over mogelijke herindeling Maasland (1/2) • Informatie-bijeenkomst over mogelijke herindelingsvarianten (1) • Referendum over mogelijke herindelingsvarianten (2) • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête over fusiebesluit Geldrop-Mierlo (2) • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1)
II.	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie bijeenkomst over voortgang fusieproces (1) • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1)
III.	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rondetafelgesprek over harmonisatie van beleid (2/3) • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over fusieproces via externe communicatie (1)
IV.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen burgerparticipatie in het kader van de gemeentelijke herindeling</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen burgerparticipatie in het kader van de gemeentelijke herindeling</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie bijeenkomst over identiteit van de nieuwe gemeente (2) • Discussie bijeenkomst over harmonisatie van beleid (2/3) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen burgerparticipatie in het kader van de gemeentelijke herindeling</i>
V.	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie bijeenkomst over bezuinigingen in nieuwe gemeente (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen burgerparticipatie in het kader van de gemeentelijke herindeling</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen burgerparticipatie in het kader van de gemeentelijke herindeling</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen burgerparticipatie in het kader van de gemeentelijke herindeling</i>

Figuur 5.5 Schematisch overzicht componenten van burgerparticipatie

⁹ Het rondetafelgesprek over het profiel van de nieuwe gemeente hoort qua inhoud zowel in fase I als fase II, in dit overzicht is daarom gekeken naar het moment in tijd waarop de participatie plaatsvond. Het participatiemoment viel volgens die indeling in fase I.

¹⁰ Voor de discussieavond geldt dezelfde redenering als vermeld onder voetnoot 9.

Niveau op participatieladder	Gemeente Westland	Gemeente Midden-Delfland	Gemeente Geldrop-Mierlo	Gemeente Sluis
Informereren (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie-bijeenkomst over mogelijke herindelingsvarianten • Informatie-bijeenkomst over bezuinigingen nieuwe gemeente • Voorlichting over voortgang fusieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie-bijeenkomst over mogelijke herindeling Maasland • Informatie-bijeenkomst over mogelijke herindelingsvarianten • Voorlichting over voortgang fusieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over voortgang fusieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting over voortgang fusieproces
Raadplegen (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Referendum over mogelijke herindelingsvarianten • Discussie-bijeenkomst over profiel van de nieuwe gemeente (met inwoners)¹¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Referendum over mogelijke herindelingsvarianten 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête over voornemen herindeling Geldrop en Mierlo • Discussie-bijeenkomst over identiteit nieuwe gemeente 	
Adviseren (3) ¹²	<ul style="list-style-type: none"> • Rondetafelgesprek over profiel nieuwe gemeente (met maatschappelijke organisaties) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rondetafelgesprek over harmonisatie van beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie-bijeenkomst over harmonisatie van beleid 	
Coproduceren (4)				
Meebeslissen (5)				

Figuur 5.6 Schematisch overzicht relatie participatieladder en onderwerp/instrument

5.3 Invloed op het herindelingsproces

De vraag in welke mate burgers kunnen participeren in de processen van de vier gemeentelijke herindelingen is nu beantwoord. Volgende vraag is hoeveel invloed deze burgerparticipatie nu heeft gehad op het herindelingsproces. Is het proces veranderd door uitkomsten van burgerparticipatie of heeft het betrekken van burgers bij gemeentelijke herindelingen helemaal geen effect? Door in te gaan op dit soort vragen wordt een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag van dit onderzoek: welke invloed hebben de verschillende vormen van burgerparticipatie gehad op het herindelingsproces?

¹¹ De doelgroep is weergegeven omdat bij twee verschillende participatiemomenten over hetzelfde onderwerp verschillende participanten ook verschillende invloed hadden.

¹² Hoewel de participatiemomenten niet volledig loskomen van traptrede 2 voldoen deze participatiemomenten meer aan de kenmerken van traptrede 3 en zijn daarom opgenomen onder adviseren.

5.3.1 De invloed van burgerparticipatie

Meerdere keren is inmiddels aangegeven dat er wordt verondersteld dat een hogere mate van participatie meer invloed heeft dan een lagere mate van participatie op het herindelingsproces, waarbij de mate van participatie wordt bepaald door doelstelling, onderwerp, invloed en toegankelijkheid van burgerparticipatie. In paragraaf 5.2.5 bleek dat er in de gemeente Westland sprake was van de hoogste mate van burgerparticipatie, dat Geldrop-Mierlo, Midden-Delfland en Sluis zich daar achter bevinden als respectievelijk tweede, derde en vierde. Vraag is nu wat de invloed hiervan geweest is op het herindelingsproces van de verschillende gemeenten.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat alleen in de gemeente Westland een voorbeeld kan worden gegeven van invloed van burgerparticipatie op de vormgeving van het herindelingsproces. In zowel de rondetafelgesprekken als de discussieavond werd ondermeer gesproken over het dienstverleningsconcept. Insteek van de stuurgroep was centrale huisvesting van ambtenaren met bijbehorend één centraal dienstverleningspunt. Tijdens de participatie kwam in de verschillende oorspronkelijke gemeenten “sterk naar voren dat men hier moeite mee had en dat er in iedere oude gemeente minimaal één publieksbalie moest blijven”. Na deze input is er door de stuurgroep en de gemeenteraden besloten om loketten in alle gemeentehuizen open te laten na de herindelingsdatum.

In het onderzoek zijn geen andere voorbeelden van invloed op het herindelingsproces gevonden. Dit lijkt te verklaren door te kijken naar de componenten die de mate van participatie bepalen. Ten eerste de doelstellingen die men met burgerparticipatie tijdens de herindeling voor ogen heeft gehad. De doelstellingen van de participatiemomenten in de vier onderzochte gemeentelijke herindelingen betreffen allemaal het vergroten van de draagvlakvorming voor het besluit. De participatie is bedoeld om de acceptatie van het besluit te vergroten (Bekkers & Delpa, 1996), wat doet vermoeden dat het besluit al zo goed als genomen is. Deze doelstelling beperkt daarmee de invloed van burgerparticipatie aanzienlijk. Naast de doelstelling van draagvlakvorming wordt burgerparticipatie in de onderzochte gemeentelijke herindelingsprocessen ook vaak georganiseerd vanuit de achterliggende gedachte dat het de legitimiteit van besluitvorming kan vergroten. Het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling en besluitvorming moet de burgers dichterbij de politiek brengen, waardoor de legitimiteit van het beleid wordt vergroot (Bekkers & Depla, 1996). Deze doelstelling van burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling lijkt daarmee aan te geven dat het meedoen van burgers belangrijker is dan de inbreng van burgers.

Vanuit deze doelstellingen is het te verklaren dat de invloed van burgers tijdens participatiemomenten niet hoger dan adviseren is geweest. Bestuurders en politici zijn niet op zoek geweest naar kwaliteitsverbetering van beleid en hebben de macht van burgers willen beperken. Dat deze macht beperkt was blijkt ook uit paragraaf 5.2.3. In de interviews wordt gezegd dat de politiek zich in geen enkel geval vooraf verbond aan de uitkomsten van burgerparticipatie. Op de participatieladder zat de invloed dus maximaal tussen raadplegend en adviserend, wat ook wordt bevestigd in paragraaf 5.2.3. De participatieladder geeft verder aan dat er pas interactie tussen bestuurders en politici enerzijds en burgers anderzijds plaatsvindt als de burgers niet alleen worden gezien als doelgroep van voorlichting. De eenzijdige informatieverstrekking waarvan sprake is als de burgers doelgroep van voorlichting zijn, wordt gebruikt om uit te

leggen waarom een besluit is genomen en wat er gebeuren gaat. Er is geen mogelijkheid voor de burgers om daadwerkelijk input te leveren bij beleidsontwikkeling. In paragraaf 5.2.5 wordt duidelijk dat er in de vier onderzochte herindelingen totaal 25 participatiemomenten zijn geweest, verdeeld over de verschillende fasen uit de vier processen. Bij 16 van deze momenten is de burger doelgroep van voorlichting en is er geen mogelijkheid om input te leveren bij beleidsontwikkeling. In het proces richting de gemeente Sluis was de burger zelfs enkel doelgroep van voorlichting, waardoor theoretisch gezien nauwelijks invloed op het proces kan zijn uitgeoefend. Dit wordt door de verschillende geïnterviewden ook bevestigd.

Daar komt nog eens bij dat uit paragraaf 5.2.2 blijkt dat de onderwerpen waarover burgers gevraagd wordt input te leveren kunnen worden omschreven als abstract. Onderwerpen als het profiel van de nieuwe gemeente, de identiteit van de nieuwe gemeente en de voortgang van het fusieproces zijn volgens geïnterviewden niet interessant genoeg voor burgers om te participeren. Dit komt overeen met Bovens e.a. (2001) en Edelenbos en Monnikhof (2001, p217), die al stelden dat burgers alleen geïnteresseerd lijken in thema's die hen direct en persoonlijk raken. Veel onderwerpen van burgerparticipatie zijn vaag geformuleerd waardoor het voor de burger niet duidelijk is waarom dat onderwerp hem of haar nu raakt (zoals het profiel of identiteit van de nieuwe gemeente). Hierbij is het overigens opvallend te constateren dat de geïnterviewden zelf vaak medeverantwoordelijk zijn geweest voor de keuze van de onderwerpen die tijdens de burgerparticipatie werden gebruikt.

Deze beschouwing van de empirische gegevens zet reeds vraagtekens bij de mogelijkheden die de burger krijgt van bestuurders en politici om te participeren in het herindelingsproces. De analyse laat zien dat er van invloed van burgerparticipatie op het herindelingsproces niet te hoge verwachtingen mogen bestaan, toch zijn er in de gemeentelijke herindelingsprocessen van Westland, Midden-Delfland en Geldrop-Mierlo in principe wel mogelijkheden geweest om enige invloed uit te oefenen door middel van burgerparticipatie. In een beperkt aantal participatiemomenten uit deze herindelingsprocessen werden burgers gevraagd input te leveren voor beleidsvorming. Deze input had echter vaak het doel om de mening van burgers te horen, zonder invloed uit handen te geven. In de interviews komt naar voren dat de intentie bij deze participatiemomenten vooral lag bij het "horen wat er bij de burgers leeft" of het "opmaken van de standpunten van de burgers betreffende het herindelingsproces". Insteek lag dus vooral bij het inzicht verkrijgen in de wereld van de betrokkenen door het inventariseren van ervaringen, meningen en nieuwe ideeën. Hoewel theoretisch gezien er bij de herindelingen van Westland, Midden-Delfland en Geldrop-Mierlo de mogelijkheid was om het proces te beïnvloeden door middel van burgerparticipatie, heeft dit slechts één voorbeeld opgeleverd. Dit komt doordat raadplegende of adviserende participatiemomenten de burgers de ideeën van bestuurders en politici bevestigden. Uit de interviews blijkt dat zowel in Westland, Midden-Delfland en Geldrop-Mierlo de signalen die tijdens de activiteiten werden gehoord eenduidig waren met de eigen opvattingen. Geïnterviewden geven aan dat zij "daardoor gesterkt werden om door te gaan, aangezien zij draagvlak zagen bij de participerende burgers". Het feit dat er nauwelijks invloed is gevonden in het onderzoek zou hier dus ook mee samen kunnen hangen.

Uit de interviews wordt verder duidelijk dat politici de uitslag van de participatie niet als bindend beschouwden, maar wel consequenties aan de resultaten verbonden. In

Midden-Delfland stelden politici bijvoorbeeld dat zij in het besluitvormingsproces niet de uitkomst van het referendum zouden volgen, maar dat zij wel uit de politiek waren gestapt als de opvattingen van de burgers tijdens het referendum niet overeen zouden komen met die van de raad. De participatie had in dat geval alleen invloed gehad als er een vervanger terug zou komen die de uitslag van het referendum wel zou volgen. De participatie had hier dus alleen indirect invloed kunnen hebben.

Op één voorbeeld na kan er op basis van dit onderzoek niet worden gesteld dat burgerparticipatie van invloed is op het herindelingsproces. Dit wil echter niet zeggen dat de veronderstelling dat de mate van burgerparticipatie de invloed op het herindelingsproces bepaald onjuist is. In de vier herindelingen is in vier verschillende mate sprake geweest van burgerparticipatie. Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat de mate die in deze herindelingen is bereikt ontoereikend is om invloed uit te oefenen. Dit wordt ondersteund door het feit dat het enige voorbeeld van invloed komt uit het herindelingsproces waar de grootste mate van participatie aanwezig was. Burgers krijgen in de onderzochte herindelingen dus simpelweg niet de mogelijkheid om in voldoende mate te participeren, waardoor zij ook niet de mogelijkheid hebben om invloed op het herindelingsproces uit te oefenen. Hiermee wordt niet uitgesloten dat ongeacht de mate van participatie er geen invloed zou kunnen zijn op het herindelingsproces. Daar waar de mate van participatie een hoger niveau zou hebben dan in de herindeling Westland zou burgerparticipatie het herindelingsproces wel degelijk kunnen beïnvloeden. Op basis van het onderzoek zou kunnen worden verwacht dat burgerparticipatie pas van invloed is op het herindelingsproces als het boven een bepaalde mate van participatie uitkomt. Die mate van participatie is in de onderzochte herindelingen echter niet bereikt. Vraag is dan ook of er in andere herindelingen een hogere mate van burgerparticipatie is geweest of dat het geconstateerde niveau maatgevend is voor alle herindelingen.

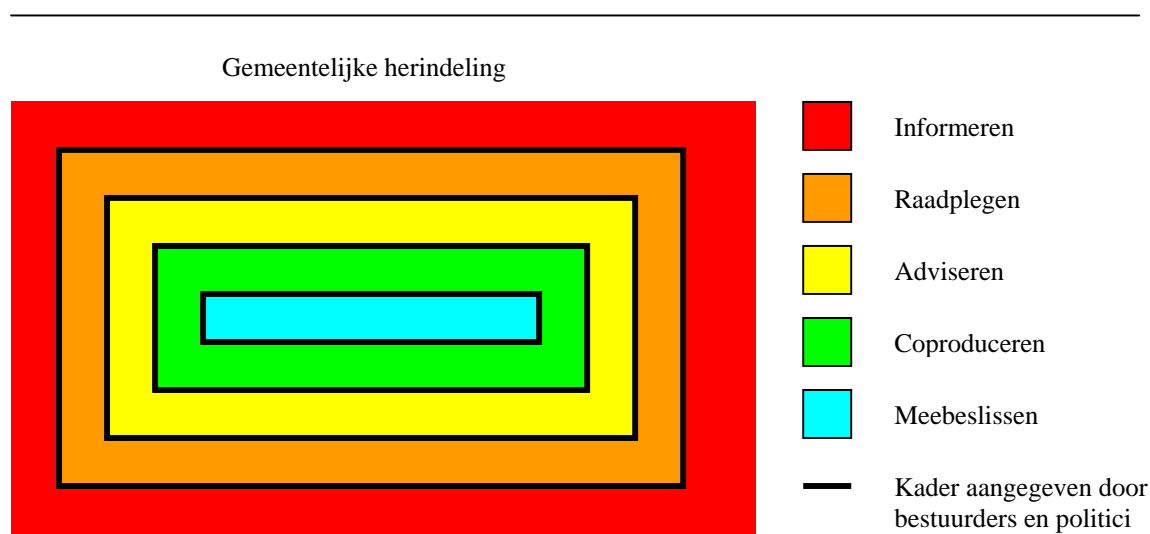
De constatering dat de mate van participatie ontoereikend is om invloed uit te kunnen oefenen roept de vraag op of bestuurders en politici burgers de kans wel willen bieden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het herindelingsproces. Eerder werd al geconcludeerd dat de componenten van burgerparticipatie die onderzocht zijn de mate van burgerparticipatie maar beperkt stimuleren. Deze componenten worden vastgesteld door bestuurders en politici. Opvallend hierbij zijn de gegevens van figuur 5.6. Het lijkt zo te zijn dat naarmate men stijgt op de participatieladder men het onderwerp van participatie of het aantal participanten beperkt. Er lijkt hier zelf sprake van een negatief verband tussen de invloed van burgers en de omvang van het onderwerp of het aantal participanten dat kan participeren. Dit wordt duidelijk als die componenten als volgt met elkaar vergelijken.

<i>Niveau op participatieladder</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Participanten</i>
Informeren (1)	- Bezuinigingen nieuwe gemeente	Alle inwoners
	- Mogelijke herindeling Maasland	Alle inwoners
	- Mogelijke herindelings- varianten	Alle inwoners
	- Voortgang fusieproces	Alle inwoners

Raadplegen (2)	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijke herindelingsvarianten - Profiel van de nieuwe gemeente - Identiteit van de nieuwe gemeente - Voorgenomen fusiebesluit 	<ul style="list-style-type: none"> Alle inwoners Alle inwoners Alle inwoners Representatieve onderzoeksgroep
Adviseren (3)	<ul style="list-style-type: none"> - Profiel van de nieuwe gemeente - Harmonisatie van beleid 	<ul style="list-style-type: none"> Maatschappelijke organisaties Belangenorganisaties

Deze vergelijking onderschrijft de gedachten dat er een negatief verband zit tussen de macht van burgerparticipatie en het onderwerp of de deelnemers van burgerparticipatie zoals door de bestuurders en politici bedoeld is. Hoe meer invloed de participanten krijgen, hoe verder ingekaderd het onderwerp is. Over de voortgang van het fusieproces en belangrijke besluiten wordt men voorgelicht, zodra men advies mag geven gaat dat enkel over bepaald beleid. Inwoners mogen raadgevend mee doen in het proces, bestuurders en politici verbinden zich niet vooraf aan de resultaten.

Daarnaast is ook een negatief verband te zien tussen de macht van participatie en het aantal deelnemers. Over de voortgang van het fusieproces mag iedereen wat lezen, over toekomstig beleid mogen alleen bepaalde organisaties adviseren. Het verband tussen het onderwerp van burgerparticipatie en de macht van burgers wordt weergegeven in figuur 5.7. De rechthoek stelt het onderwerp voor, in dit geval gemeentelijke herindeling. Naarmate er hoger op de participatieladder wordt geklommen, wordt het onderwerp waarover geparticipeerd wordt steeds beperkter of strakker ingekaderd. Dus, alle inwoners worden geïnformeerd over de voortgang van het proces, maar alleen een belangenorganisatie mag advies geven over beleid dat vanwege de herindeling moet worden geharmoniseerd.



Figuur 5.7 Verondersteld verband tussen onderwerp en macht van participatie

Op basis van deze gegevens kan worden verondersteld dat het betrekken van burgers ook een strategische keuze van bestuurders en politici is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de opmerking van het college van Sluis: “Er zitten al genoeg mensen aan tafel waar een compromis mee moet worden bereikt”. Deze opmerking laat zien dat het een strategische overweging is geweest de burgers niet te betrekken in het herindelingsproces. Er wordt dus bewust gekozen om de mogelijke mate van participatie te beperken. In de interviews komen ook verklaringen voor het strategisch kiezen voor een beperkte mate van burgerparticipatie naar voren. Geïnterviewden geven aan het herindelingsproces vooral als een organisatorisch proces te zien, waarbij zij niet inzien waarom het belangrijk is de burger daarbij te betrekken. “Burgers vinden het toch niet interessant”. Tevens wordt verwacht dat de mening van burgers het proces complexer maakt. “Het betrekken van burgers levert ambivalente eisen op, die in het complexe proces van een herindeling enkel tot vertraging leiden”. “Daarnaast kunnen we nooit aan al deze eisen voldoen”. Toch stellen alle geïnterviewden dat het zeer belangrijk is de burger bij de herindeling te betrekken. De paradox die hier tussen zit kan leiden tot een strategische keuze voor wel betrekken, maar geen invloed geven.

Bij deze strategische keuze lijkt ook de emotie die bij een gemeentelijke herindeling een rol speelt mee te wegen. Een gemeentelijke herindeling roept bij burgers vaak een gevoel van emotie en weerstand op, omdat vaak niet duidelijk is waarom gemeenten moeten fuseren. De emotie bij burgers kan, als zij in grote mate kunnen participeren, zorgen voor hinder in het proces. Ook dit lijkt bij te dragen aan de constatering dat burgers wel worden betrokken, maar in zeer beperkte mate invloed kunnen uitoefenen. Dit wordt ondersteund door de uitspraak die in veel interviews terug komt over de vertegenwoordigende taak van politici. “Draagvlak is weliswaar belangrijk, het is verder de taak van gekozen raadsleden te controleren of de fusie goed gaat”. Veel politici refereren daarbij naar de ‘korte lijntjes’ die zij hebben, waardoor zij wel weten “wat er speelt bij de inwoners”.

5.3.2 Conclusie

In het onderzoek zijn vier verschillende gemeentelijke herindelingen onderzocht en met elkaar vergeleken. In de gemeenten Westland is de hoogste mate van participatie geconstateerd, in de gemeente Sluis de laagste. Hoewel er een duidelijk verschil zat in de mate van participatie tussen de vier onderzochte herindelingen is er nauwelijks sprake van invloed geweest op het herindelingsproces in de vier gemeenten. Slechts éénmaal is in de gemeente Westland het proces aangepast na de input van burgerparticipatie. Dit betekent niet dat de mate van burgerparticipatie geen invloed kan hebben op het herindelingsproces, maar geeft wel aan dat de mate van burgerparticipatie in de onderzochte herindelingen blijkbaar te laag was om dit te bewerkstelligen. Het is mogelijk dat als de mate van participatie bij gemeentelijke herindelingen boven het niveau van het Westland komt te liggen er wel invloed kan worden uitgeoefend op het proces.

Dat de mate van burgerparticipatie in alle onderzochte processen blijkbaar te laag was om invloed te hebben op het herindelingsproces komt ondermeer naar voren in de behandeling van de componenten van burgerparticipatie. De combinatie van doelstellingen, macht, onderwerp en instrument creëert een onvoldoende mate van burgerparticipatie om invloed op het herindelingsproces uit te kunnen oefenen. Dit is te verklaren door te kijken naar de keuzes die bestuurders en politici maken. Deze keuzes lijken strategisch van aard en beperken de mate van participatie aanzienlijk. Hoe meer macht bestuurders en politici weggeven, hoe kleiner het onderwerp wordt

waarover burgers mogen participeren. Eenzelfde negatief verband lijkt er aanwezig tussen de macht van participatie en het aantal deelnemers dat betrokken wordt bij de beleidsvorming.

5.4 Invloed op de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente

Burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindeling kan niet alleen invloed uitoefenen op het herindelingsproces, het kan ook van invloed zijn op de mening van bestuurders en politici over burgerparticipatie. Door ervaringen met burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces kunnen er in de nieuwe gemeente besluiten worden genomen over burgerparticipatie die afwijken van de situaties in de oude gemeenten. De invloed van burgerparticipatie bestaat dus vooral uit ervaringen en leermomenten van bestuurders en politici die ervoor zorgen dat zij burgers anders willen betrekken in het beleidsvormingsproces. In hoofdstuk 4 is in kaart gebracht wat er veranderd is na de herindelingsdatum van de gemeenten op het gebied van burgerparticipatie. In de interviews is gevraagd om reflectief terug te kijken naar het proces en de rol van burgers daarin. Ook is er gevraagd naar de mening over burgerparticipatie voor en na de herindeling. Op basis van deze gegevens kan een antwoord worden geformuleerd op de derde deelvraag van dit onderzoek: Welke invloed hebben de verschillende vormen van burgerparticipatie tijdens het herindelingsproces op de besluitvorming ten opzichte van burgerparticipatie na de herindeling?

5.4.1 De invloed van burgerparticipatie

Welke invloed kan burgerparticipatie hebben op het besluitvormingsproces? In het theoretisch kader zijn een aantal besluitvormingstheorieën besproken. Deze theoretische inzichten geven aan dat de invloed van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingsprocessen op besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente bezien vanuit het systeemmodel en het stromenmodel zeker mogelijk is. De vraag die moet worden beantwoord is echter of er ook daadwerkelijk invloed is geweest. Het antwoord daarop is negatief. Uit alle interviews blijkt dat er in de nieuwe gemeenten niet veel meer wordt gedaan aan het betrekken van burgers dan in de oude gemeenten. Veel geïnterviewden zouden de burgers graag meer betrekken, maar zien hier veel praktische bezwaren tegen. Anderen geven aan dat zij als politici korte lijntjes hebben en dat het ook niet nodig is. Opvallend is dat de reacties uit alle gemeenten op de vraag of men tevreden is over de huidige participatiemogelijkheden eenduidig zijn. Iedereen zegt dat het beter kan, maar dat daar aan gewerkt moet worden. De verschillende mate van participatie tijdens de vier herindelingsprocessen doet daar niets aan af. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat er in de nieuwe gemeenten ook weinig nieuwe vormen van burgerparticipatie zijn ontwikkeld. De enkele voorbeelden die er zijn worden door de geïnterviewden toegeschreven aan externe factoren, zoals politieke coalities, de invoering van het dualisme of de komst van een nieuwe burgemeester. Ook als er wordt gevraagd terug te kijken naar het proces wordt er door een grote meerderheid gesteld dat de burgers goed betrokken zijn geweest en dat bestuurders en politici achteraf gezien tevreden waren over het proces. Dit is zowel het geval in de gemeente Sluis als in de gemeente met een hogere mate van burgerparticipatie, Westland, Midden-Delfland en Geldrop-Mierlo. Daarnaast geven een aantal geïnterviewden aan dat zij voorstander zijn van burgerparticipatie, maar enkel als dit wordt georganiseerd van onderop. Dit verklaart waarom men, ondanks de positieve ervaringen met het betrekken van burgers in het herindelingsproces, deze lijn niet doorzet in de nieuwe gemeenten. In de gemeente Sluis is men zeer tevreden over de rol die stads- en dorpsraden hebben, tijdens het herindelingsproces hebben

deze organen echter geen rol gehad. De positieve ervaringen met deze burgerraden komen dus voort uit de oude gemeenten en hebben geen betrekking op het herindelingsproces.

5.4.2 Conclusie

In de vier gemeentelijke herindelingen hebben burgers in verschillende mate kans gehad om te participeren in het proces. Bij de vergelijking van deze processen is duidelijk geworden dat burgerparticipatie in deze gevallen geen invloed heeft gehad op besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. Er is geen enkele aanwijzing dat de bestuurders en politici positieve of negatieve leerervaringen met burgerparticipatie hebben meegenomen in de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. In zowel Westland, Midden-Delfland, Geldrop-Mierlo als Sluis wordt aangegeven dat op dezelfde voet wordt doorgegaan als in de oude gemeenten voor de fusie. Als er al veranderingen hebben plaatsgevonden, wordt dit toegeschreven aan externe factoren, in de interviews legt niemand het verband met de burgerparticipatie tijdens de herindeling. Op basis van het theoretisch kader werd verondersteld dat een hogere mate van participatie meer invloed zou hebben op de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. Het onderzoek heeft hier echter geen bewijs voor opgeleverd. In de gemeente Sluis was sprake van een lage mate van participatiemogelijkheden, toch leverde dit overeenkomstige ervaringen op als in de andere onderzochte gemeenten. Ook hierbij moet echter wel worden geconstateerd deze resultaten niet zeggen dat de mate van participatie tijdens het herindelingsproces geen invloed heeft op de besluitvorming na het herindelingsproces. De mate van participatie in de vier onderzochte herindelingen was alleen te laag om invloed op de besluitvorming te hebben. In herindelingen waarbij de mate van participatie hoger ligt dan in het Westland zou wel invloed kunnen zijn op de besluitvorming over burgerparticipatie. De vraag of er herindelingen zijn die aan dit vereiste voldoen werd ook al in de vorige paragraaf gesteld. Dit zal moeten worden onderzocht om een beargumenteerde uitspraak over het verband tussen de mate van participatie en de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente te kunnen doen.

Hoofdstuk 6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is vanuit een theoretisch kader onderzoek gedaan naar burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen. In veel onderzoeken en evaluaties van herindelingen komt naar voren dat het belangrijk is de burger te betrekken in het proces. Daarnaast is het besef bij bestuurders en politici dat zij burgers moeten worden betrokken in het beleidsvormingsproces steeds nadrukkelijker aanwezig. In vele beleidsprocessen worden burgers dan ook eerder en vaker betrokken. Vraag is of dat bij gemeentelijke herindelingen ook het geval is, wanneer dat dan gebeurt, waarover dat dan gaat en in welke mate dat dan kan gebeuren. Doelstelling van deze scriptie is het analyseren van invloed en doorwerking van burgerparticipatie op de vormgeving van het gemeentelijke herindelingsproces en de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. Dit is uitgewerkt in de volgende vraagstelling: *In welke mate kunnen burgers participeren bij gemeentelijke herindelingen en in welke mate heeft die participatie invloed op het herindelingsproces en de besluitvorming over burgerparticipatie na de herindeling?* Het antwoord op deze vraag is gezocht door vier cases van gemeentelijke herindelingen te onderzoeken. De fusieprocessen van de gemeenten Westland, Midden-Delfland, Geldrop-Mierlo en Sluis zijn onderzocht op aanwezige burgerparticipatie en de invloed daarvan. Aan de hand van dit onderzoek zijn drie deelvragen beantwoord, welke leiden tot de beantwoording van de vraagstelling van deze scriptie. In paragraaf 6.2 tot en met paragraaf 6.4 worden de conclusies van de deelvragen nogmaals weergegeven, waarna de hoofdvraag wordt beantwoord in paragraaf 6.5. Deze scriptie wordt afgesloten met het bespreken van de conclusies in een breder perspectief (paragraaf 6.6) en aanbevelingen voor het omgaan met burgerparticipatie (paragraaf 6.7).

6.2 Vormen van burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingen

Om te kunnen bepalen in welke mate burgers kunnen participeren tijdens gemeentelijke herindelingen is er in de vier onderzochte gemeenten eerst geïnventariseerd wat er aan burgerparticipatie is gedaan. Uit het onderzoek is gebleken dat de burgers zijn betrokken door:

- *Voorlichting over het fusieproces.* In zowel fase I, II als III is in alle onderzochte herindelingen voorlichting geweest over voortgang van het proces en belangrijke besluiten in het kader van de herindeling door middel van informatiebijeenkomsten en schriftelijke publicaties via verschillende media. In fase V van het herindelingstraject is in de gemeente Westland ook nog voorlichting geweest over de bezuinigingen als gevolg van de gemeentelijke herindeling.
- *Discussiebijeenkomsten over mogelijke fusie.* In de gemeente Midden-Delfland is aan het begin van het proces een discussiebijeenkomst geweest over de plannen tot fusie.
- *Enquête over aanstaande fusie.* In de gemeente Geldrop-Mierlo is een enquête gehouden onder de bevolking om de draagkracht voor de plannen om te fuseren te onderzoeken.

- *Referendum over herindelingsvarianten.* In de gemeenten Westland en Midden-Delfland konden burgers zich via een raadgevend referendum uitspreken voor of tegen bepaalde herindelingsvarianten.
- *Rondetafelgesprek over het profiel van de nieuwe gemeente.* Maatschappelijke organisaties uit de gemeente Westland konden adviseren over het profiel dat de nieuwe gemeente moest nastreven op de onderwerpen ‘speerpunten van de nieuwe gemeente’, ‘relatie burger-bestuur’ en het ‘dienstverleningsconcept’.
- *Discussiebijeenkomst over het profiel van de nieuwe gemeente.* Burgers uit de gemeente Westland konden meediscussiëren over het concept profiel van de nieuwe gemeente, dat was opgesteld aan de hand van het rondetafelgesprek met maatschappelijke organisaties.
- *Rondetafelgesprek over de harmonisatie van beleid.* In de gemeente Midden-Delfland werden belangenorganisaties gevraagd advies te geven over harmonisatievraagstukken die speelden door de fusie van de gemeente Schipluiden en Maasland.
- *Discussiebijeenkomst over de identiteit van de nieuwe gemeente.* In de gemeente Geldrop-Mierlo konden burgers raad gevend over de identiteit van de nieuwe gemeente.
- *Discussiebijeenkomst over de harmonisatie van beleid.* In de gemeente Geldrop-Mierlo worden belangenorganisaties uitgenodigd om advies uit te brengen aan de gemeenteraad over harmonisatievraagstukken. Dit advies wordt zoveel mogelijk overgenomen en vervolgens via inspraakmogelijkheden voorgelegd aan de bevolking.

6.3 Invloed op het herindelingsproces

In het theoretisch kader is verondersteld dat de invloed op het herindelingsproces voortkomt uit de mate waarin burgers kunnen participeren. De mate van burgerparticipatie wordt daarbij bepaald door een drietal componenten, voortkomend uit de doelstelling van participatie. Dit zijn respectievelijk de inhoud, macht en toegankelijkheid van burgerparticipatie. In de onderzochte gemeentelijke herindelingen blijkt dat er nauwelijks invloed is van burgerparticipatie op de invulling van het herindelingsproces. Alleen in de gemeente Westland is het dienstverleningsconcept aangepast na burgerparticipatie, verder zijn er in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden van invloed. In het onderzoek komen hier wel verklaringen voor naar boven.

De beperkte invloed kan worden verklaard door te kijken naar de componenten van burgerparticipatie. Deze componenten worden vastgesteld door de bestuurders en politici en bepalen samen de mate waarin de burger kan participeren. In de vier onderzochte herindelingen is de mate van participatie te laag geweest om invloed op het herindelingsproces te genereren. Dat er slechts een lage mate van participatie mogelijk was, blijkt als de componenten van burgerparticipatie afzonderlijk worden besproken:

1. De doelstellingen van de participatiemomenten tijdens het fusieproces waren altijd het creëren van draagvlak voor een besluit en het vergroten van legitimiteit van een besluit. Dit doet vermoeden dat de besluiten vaak al zo goed als zijn genomen, waardoor sowieso maar een beperkte mate van invloed mogelijk is.
2. De onderwerpen van burgerparticipatie waren te abstract en raakten de burgers nauwelijks direct en persoonlijk. Alleen de vraag of er heringedeeld moet worden

en in welke variant dat moet gebeuren, lijkt concreet genoeg om de burger aan te zetten om te participeren.

3. De burgers kregen in de participatiemomenten ook weinig invloed van de bestuurders en politici. Vaak was de burger slechts doelgroep van voorlichting en bevond de burgerparticipatie zich op de informatietrede van de participatieladder. Was dit niet het geval kwam de participatie nooit helemaal los van de burger als consultor. Bestuurders en politici bonden zich nooit aan de uitkomsten van participatie. Daarnaast bevestigden de burgers tijdens de keren dat zij raadgevend/adviserend mochten participeren de ideeën van de gemeenteraad, waardoor er ook geen invloed van burgerparticipatie waar te nemen is.
4. De voorlichting van burgerparticipatie gebeurde via verschillende media en was daarom voor een groot publiek toegankelijk. De participatie waarbij de burger meer invloed kon hebben, vergde ook een grotere inspanning van de burger. Hoeveel inspanning de burger moest leveren, verschilde per participatiemoment.

De vier componenten laten zien dat er zeer terughoudende keuzes worden gemaakt als het gaat om burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen. Dit roept de vraag op of bestuurders en politici de burger wel de kans wil geven om in hoge mate te participeren. Het betrekken van burgers bij gemeentelijke herindelingen oogt vooral als een strategische keuze, waarbij het er meer om gaat dat inwoners meedoen dan dat zij invloed uitoefenen. Het lijkt er op dat hoe meer invloed een burger krijgt, hoe beperkter het onderwerp wordt waarop de invloed betrekking heeft. Een zelfde negatief verband lijkt er aanwezig tussen invloed en aantal participanten. Alle inwoners zijn doelgroep van voorlichting, enkel belangenorganisaties hebben een adviserende rol bij de harmonisatie van beleid.

6.4 Invloed op de besluitvorming in de nieuwe gemeente

Op basis van het theoretisch kader werd verondersteld dat ervaringen met burgerparticipatie tijdens een herindelingsproces invloed kunnen hebben op de besluitvorming over en gebruik van burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. Bestuurders en politici kunnen door de ervaringen hun standpunt ten opzichte van burgerparticipatie zowel positief als negatief veranderen, waardoor er in de nieuwe gemeente anders met burgerparticipatie om wordt gegaan.

In het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat de burgerparticipatie tijdens de onderzochte gemeentelijke herindelingen invloed heeft gehad op besluitvorming in de nieuwe gemeente. In zowel de gemeente Westland, Midden-Delfland, Geldrop-Mierlo als Sluis is er nauwelijks verandering opgetreden ten opzichte van de oude gemeenten wat betreft burgerparticipatie. Daar waar wel veranderingen zijn geconstateerd, worden deze door de betrokkenen toegeschreven aan andere factoren. In geen enkel interview wordt een verband gezien tussen de ervaringen tijdens de herindeling en de besluiten over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente.

Dat er geen invloed is geweest op de besluitvorming is ook te verklaren op basis van het onderzoek. In alle onderzochte gemeenten geven de betrokkenen aan dat zij tevreden waren over de rol die de burgers hadden in het proces. Ook als zij het nu over zouden mogen doen, zouden ze de burgers op dezelfde manier willen betrekken. Opvallend daarbij is dat er geen verschil zit tussen de antwoorden van de betrokkenen uit de verschillende gemeenten, terwijl er wel verschil heeft gezeten in de mogelijke mate van participatie tijdens de herindelingsprocessen. Op de vraag of men tevreden is over de burgerparticipatie in de nieuwe gemeenten verschillen de antwoorden. Gemeenschappelijk is echter wel dat betrokkenen veel praktische problemen zien,

waarbij zij vooral refereren aan de opkomst bij activiteiten. Idealistisch gezien zouden zij wel meer burgerparticipatie willen, maar op basis van praktische gronden zien zij dit niet snel gebeuren in de nieuwe gemeente. De ervaringen tijdens de gemeentelijke herindelingen met burgerparticipatie doen daar niets aan af.

6.5 Slotconclusie

Met de conclusies die kunnen worden getrokken uit de beantwoording van de deelvragen is het ook mogelijk om de vraagstelling die ten grondslag ligt aan deze scriptie te beantwoorden.

In welke mate kunnen burgers participeren bij gemeentelijke herindelingen en in welke mate heeft die participatie invloed op het herindelingsproces en de besluitvorming ten opzichte van burgerparticipatie na de herindeling?

Burgers kunnen maar in beperkte mate participeren bij gemeentelijke herindelingen en die participatie heeft nauwelijks invloed op het herindelingsproces en de besluitvorming ten opzichte van burgerparticipatie na de herindeling. Die conclusie kan in ieder geval worden getrokken voor de vier onderzochte herindelingsprocessen die in deze scriptie centraal hebben gestaan.

De vier herindelingen kenden allemaal verschillende maten van burgerparticipatie, waarbij het fusieproces van de gemeente Westland de hoogste mate van participatie mogelijk was en in de gemeente Sluis de laagste mate van participatie mogelijke was. Er is in het onderzoek echter geen relatie gevonden tussen de mate van participatie en de mate van invloed. In slechts één voorbeeld uit de gemeente Westland is er sprake van invloed op het herindelingsproces, er zijn in geen van de onderzochte herindelingen voorbeelden gevonden van invloed op de besluitvorming over burgerparticipatie. Betrokkenen geven allen aan dat dit er volgens hen niet is. Het is echter geen conclusie van dit onderzoek dat de mate van invloed op het herindelingsproces niet afhankelijk is van de mate van burgerparticipatie. Om tot die conclusie te komen moet eerst worden bekeken of herindelingsprocessen met een hogere mate van burgerparticipatie dan in de onderzochte vier cases dezelfde resultaten opleveren.

Conclusie is wel dat ondanks de aanbevelingen van Van den Heuvel (2002) en de Commissie-Fleurke (Ter Beek & Zielhuis, 2002) burgers in de onderzochte herindelingen maar in beperkte mate hebben kunnen participeren. De verklaring hiervoor lijkt te moeten worden gezocht bij de bestuurders en politici die betrokken zijn bij het herindelingsproces. Het ziet er naar uit dat er bij de beslissing over burgerparticipatie namelijk een aantal strategische overwegingen een rol spelen. Zo ziet men het proces voornamelijk als een organisatorisch proces wat vertraging kan oplopen bij een hoge mate van participatie. Deze vertraging kan ook komen doordat burgers hun emotie tijdens participatiemomenten niet in bedwang kunnen houden, of door de ambivalente eisen die uit participatiemomenten naar voren kunnen komen. Daarnaast zien de politici zichzelf als 'gekozen vertegenwoordiger' van de burger en stellen zij te beschikken over korte lijntjes naar de samenleving. Hoewel de burger volgens bestuurders en politici goed worden betrokken, hebben zij feitelijk geen invloed op het herindelingsproces of de besluitvorming over burgerparticipatie in de nieuwe gemeente. De burger bevindt zich bij gemeentelijke herindelingen dus eigenlijk in een buitenspelpositie, de ballen die worden aangespeeld

tellen niet mee. De strategische keuze die wordt gemaakt komt naar voren in het negatieve verband dat er lijkt te bestaan tussen de macht van burgerparticipatie en het onderwerp van burgerparticipatie en/of aantal participanten dat betrokken wordt. Hoe meer invloed participanten krijgen, hoe groter het kader om het onderwerp.

6.6 Conclusies in breder perspectief

Hoeveel waarde kan er nu aan deze conclusies worden gehecht? De conclusies over de lage mate waarin burgers kunnen participeren bij gemeentelijke herindelingen en de zeer geringe invloed hiervan gelden in beginsel enkel voor de vier onderzochte herindelingsprocessen. Zijn er herindelingsprocessen waar een hogere mate van burgerparticipatie is geweest? Zijn er herindelingsprocessen waar de inwoners wel invloed hebben gehad? Krijgen de inwoners überhaupt wel de mogelijkheid om invloed uit te oefenen, of er nu sprake is van herindeling of van 'gewoon' beleid? Verder onderzoek zal dit moeten uitwijzen voordat er echt harde conclusies kunnen worden getrokken. De onderzochte herindelingen zijn echter geselecteerd op het criterium 'fusiedatum' en daarmee redelijk willekeurig gekozen. De cases verschillen bijvoorbeeld van model herindeling¹³, van geografisch ligging, van oppervlakte en van inwonersaantal. Het is dus maar de vraag of de onderzoeksresultaten alleen gelden voor deze gefuseerde gemeenten. Vanuit dat oogpunt is het dan ook interessant de belangrijkste conclusies van dit onderzoek in een breder perspectief te plaatsen.

De voornaamste conclusie van deze scriptie is dat burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingen eigenlijk geen invloed heeft. Alle theoretische inzichten over invloed van burgerparticipatie ten spijt, in dit onderzoek blijkt dat er tot en met traprede 2,5 (dus tussen raadplegen en adviseren) geen bewijzen voor invloed zijn. Is het geven van invloed aan burgers eigenlijk wel de bedoeling van burgerparticipatie? Is de geringe invloed wellicht te verklaren door het feit dat het gaat om burgerparticipatie *tijdens* een *gemeentelijk herindelingsproces*?

In dat kader lijkt een vergelijking met de conclusies van Edelenbos en Monnikhof (2001) interessant. In hun boek *Lokale interactieve beleidsvorming* analyseren zij empirische resultaten van lokale interactieve beleidsvorming uit vijf gemeenten. Maatstaf in dit onderzoek is de participatieladder, waarbij zij stellen dat interactieve besluitvorming plaatsvindt ergens tussen adviseren en coproduceren in.¹⁴ Het gaat hier dus om burgerparticipatie die zich hoger op de participatieladder bevindt dan de participatiemogelijkheden die onderzocht zijn in dit onderzoek. Daarnaast vinden de vijf voorbeelden van participatie die zijn onderzocht plaats binnen de 'gewone' werkzaamheden van een gemeente en hebben geen connectie met gemeentelijke herindelingen.

Ook Edelenbos en Monnikhof concluderen dat de door hun onderzochte participatie niet meteen een mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op beleid betekent (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p218-219). Interactieve beleidsvorming geeft burgers wel gelegenheid om meningen te uiten (en in mindere mate) om bij te dragen aan de vorming van beleid, maar geeft burgers nauwelijks invloed op de (eind)beslissingen (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p227). Het lijkt dus ook niet uit te maken of er nu sprake is van een herindeling of niet, de invloed van burgerparticipatie

¹³ De herindelingen van Westland en Midden-Delfland komen bij dit kenmerk wel overeen.

¹⁴ Het boek is geschreven door verschillende auteurs, die allen een andere scheidslijn tussen wat nog telt als interactieve beleidsvorming en wat niet hanteren. Over het algemeen ligt deze grens echter tussen adviseren en coproduceren (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p243)

is gewoon zeer beperkt. Het principe van de 'regenten regeren' blijkt net als in deze scriptie ook grotendeels overeind te blijven staan in het onderzoek van Edelenbos en Monnikhof. Ook zij constateren (2001, p228-229) dat er in veel gevallen van burgerparticipatie slechts sprake is van consultatie, met belangrijkste uitkomst de bewerkstelling van een sterk gevoel van tolerantie voor andere meningen en belangen. Dit komt overeen met de bevindingen van dit onderzoek. Theoretische inzichten veronderstellen dat als burgerparticipatie hoger op de participatieladder komt, de participerende burgers meer invloed hebben in het beleidvormingsproces. Het is maar de vraag of dit werkelijk zo is. Gezien de doelstellingen van burgerparticipatie die in deze scriptie naar voren zijn gekomen, maar ook gezien de bevindingen van Edelenbos en Monnikhof en de conclusies van Beukenholdt – ter Mors e.a. (2002, p55-58) lijkt het erop dat bestuurders en politici vooral waarde hechten aan het feit dat burgers mee kunnen doen. Dat die deelname feitelijk geen invloed heeft lijkt veel minder een rol te spelen.

Hier ligt in mijn optiek ook het knelpunt van burgerparticipatie. Politici zijn onzeker en terughoudend om gevestigde posities te relativiseren en naar andere rolinvullingen te zoeken (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p221). In dit onderzoek geven politici aan dat zij de gekozen vertegenwoordiging zijn en dat zij door toedoen van hun korte 'lijntjes' wel weten wat er speelt. Ze willen burgers wel betrekken, maar stellen zich na afloop van een proces weer op als autonome besluitvormers. Politici stellen dat het onderwerp herindeling zich niet leent voor burgerparticipatie, aangezien dat onderwerp niet interessant is voor de burger. Het onderwerp van burgerparticipatie kan echter door diezelfde politici worden aangedragen. Willen ze wel dat het onderwerp concreter wordt? Daarnaast is het maar de vraag of de 'lijntjes' van politici wel ver genoeg reiken. Stoppen deze niet bij familie, kennissen, burens en misschien een vereniging? Hoe structureel zijn die 'lijntjes' eigenlijk? Ook Edelenbos en Monnikhof constateren deze passieve en afzijdige opstelling bij politici. Het lijkt er dan ook op dat bestuurders en politici zichzelf vooral zien opereren binnen het model van de representatieve democratie. Het maakt niet uit op welke traprede van de participatieladder men zich bevindt, zolang politici burgers niet de ruimte willen geven door zelf een andere rol aan te nemen lijkt burgerparticipatie geen invloed te kunnen hebben. Het weggeven van macht over besluiten betekent namelijk het nemen van een risico. Het is sociaal wenselijk voor bestuurders en politici om te zeggen dat burgers moeten worden betrokken bij beleidsvorming. Maar stel dat er uit de participatie ontwerpen naar voren komen die niet passen in de denkwijze van de verschillende politici? Kunnen ze dan nog wat anders beslissen? Dat zou een groot risico zijn voor de politicus of politica die nog wil worden herkozen. Er lijkt voor politici binnen het representatieve democratiemodel dan ook maar één oplossing te bestaan: wel betrekken, maar geen invloed. Een strategisch compromis.

6.7 Aanbevelingen

De rolbeleving van bestuurders en politici in het democratiemodel van Nederland en de evolutie van het model van een representatieve democratie naar een participatieve democratie lijken niet helemaal synchroon te lopen. Hoewel veel onderzoeken en evaluaties aangeven dat wij niet meer leven een zuiver representatieve democratie, (o.a. Kersbergen & Pröpper, 1995, en Edelenbos & Monnikhof, 2001) lijken politici zichzelf nog wel te zien in de rol van vertegenwoordiger uit dit model. Men zal zich echter bewust moeten worden van het feit dat, als zij burgerparticipatie echt een kans willen geven, deze rol niet meer van toepassing is. Dit betekent dat men moet

beseffen dat niet alle macht primair bij de ‘vertegenwoordiger’ ligt. Het veranderen van deze rol kan de ruimte bieden voor burgers om een andere rol in het proces te krijgen. Als bestuurders en politici zowel formeel als in doen en laten ruimte geven aan de burger, kan deze burger die ruimte benutten om ook daadwerkelijk invloed uit te oefenen bij beleidsvorming. De nieuwe rol van de burger zal structureel in het beleidsvormingsproces moeten worden opgenomen. Burgers lijken nu vooral incidenteel te worden betrokken, maar zouden juist een vaste formele plaats moeten hebben in het beleidsvormingsproces. Het is dan voor iedereen duidelijk welke rol de burger heeft en wanneer dat in het proces wordt ingezet, ongeacht welk beleidsvormingsproces het betreft. Dit geldt voor burgerparticipatie in het algemeen, maar zeker ook voor burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen. Is het namelijk niet zo dat gemeenten fuseren omdat zij veronderstellen samen hun taken beter en efficiënter te kunnen uitvoeren? Voeren zij die taken niet uit voor de burger? Draagt de burger dus uiteindelijk niet de consequenties van een herindeling? Zou de burger dan ook niet een stevigere rol moeten hebben in het herindelingsproces?

Daarbij lijkt het ook verstandig te kijken naar de vraag wanneer de burger dan een rol mag hebben in het herindelingsproces. Zodra de burger een structurele rol heeft zou de burger deze rol ook structureel moeten kunnen benutten. Vanuit die optiek zou de burger in allen fasen mogelijkheden moeten hebben om te participeren. Het vermoeden dringt zich op dat het voor de burger echter vooral interessant is om te participeren in fase I, wanneer de ‘of-vraag’ nog op tafel ligt. Participatie bij deze vraag levert echter ook risico’s op. Wat als de burger, geleid door opinie, emotie en onderbuik gevoel, een andere richting in wil dan bestuur en gemeenteraad? Gaat een voorgenomen herindeling dan niet door? Toch is het van essentieel belang om burgers te betrekken in fase I. Burgerparticipatie in de fasen II en verder kan anders op burgers overkomen als mosterd na de maaltijd. In de verdere ontwikkeling van het herindelingsproces moet hier goed naar worden gekeken.

Literatuurlijst

Wetenschappelijke literatuur

- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (1997). *Basisboek methoden en technieken, praktische handleiding voor het uitvoeren van onderzoek*. Houten, Stenfert Kroese.
- Beek, H.M. ter, en D.L.W. Zielhuis (2002). Werken aan het succes van gemeentelijke herindeling. In: Straat D., B. Eenhoorn en H. ter Beek, *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling, Goed geschakeld of verkeerd verbonden*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Bekkers, V.J.J.M. en P. Depla (red.) (1996). *Digitale posities in het lokaal bestuur, verschuiving of consolidatie van macht? Enkele beschouwingen over de betekenis van informatie- en communicatietechnologie voor het Nederlandse lokaal bestuur*. Cramwinckel, Amsterdam.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol (1995). *Effecten van herindeling*. Groningen, Kluwer.
- Beukenholdt- ter Mors, M.A., H.H.F.M Daemen en L. Schaap (2002). *Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000*. Rotterdam, Centre for Local Democracy (CLD), Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bovens M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, SDU Uitgevers, Den Haag.
- Castenmiller, P. (1988). *Participatie in beweging, ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Samsom Uitgeverij bv, Rijswijk.
- Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen (1972). *A garbage can model of organisational choice*, in: Administrative Science Quarterly.
- Derksen, W. en L. Schaap (2004). *Lokaal Bestuur*. 's Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming, een vergelijkend onderzoek naar consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht, LEMMA.
- Elsinga, E. (1985). *Politieke participatie in Nederland*. Amsterdam, CT-press.

- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1996). *Beleid en Politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Bussum, Coutinho.
- Hall, P.A. (1993). *Policy paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain*. in: Reader Policy Dynamics. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam. blz. 266-286.
- Heunks, F.J. (1990). Politieke participatie. In M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Kernthema's van de politicologie*. Meppel/Amsterdam, Boom.
- Heuvel, J.H.J. van den (2002), Interactief proces sleutel tot succesvolle herindeling. In: Straat D., Eenhoorn B. Beek, ter. H., *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling, Goed geschakeld of verkeerd verbonden*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Kersbergen, K. van en I.M.A.M. Pröpper (red.) (1995). *Publiek debat en democratie*, Den Haag, SDU Uitgeverij.
- Lowndes, V. (1995), *Citizenship and urban politics*, D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), Theories of Urban Politics. London, Sage.
- Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers en M.E. Tuurenhout (2003). *De bestuurlijke kaart van Nederland, Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- Poelje, G.A. van, (1956). *Snoer zonder einde: Beschouwingen over gemeentelijke indeling en gemeente-grenzen*. Alphen aan den Rijn, Samson.
- Postma, E. (2002). *Leren van een gemeentelijke herindeling, een studie naar de ontwikkeling van een methode om een gemeentelijke herindeling succesvol vorm te geven*. Millpress, Rotterdam.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek, (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussem, Uitgeverij coutinho.
- Ridder, J. de, en P. Beerlage (1990). *De voorbereiding van de herindeling, tussenrapport II*, Groningen.
- Ringeling, A.B. (2004). *Het imago van de overheid (2^{de} druk)*. 's Gravenhage, Elsevier Overheid.
- Teisman, G.R. (1998) *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage.
- Woerdman, E. (1999). *Politiek en Politicologie*. Wolters Noordhoff, Groningen.
- Yin, R.K. (1989). *Case study research, design en methods (revised edition)*. Sage publications, London.

Beleidsdocumenten/stukken

- *Burgerjaarverslag gemeente Geldrop-Mierlo 2005*, gemeente Geldrop-Mierlo
- *Burgerjaarverslag gemeente Midden-Delfland 2004, 2005*, gemeente Midden-Delfland
- *Burgerjaarverslag gemeente Midden-Delfland 2005, 2006*, gemeente Midden-Delfland
- *Burgerjaarverslag gemeente Sluis 2003, 2004*, gemeente Sluis
- *Burgerjaarverslag gemeente Westland 2004, 2005*, gemeente Westland
- *Communicatieplan samenvoeging*, november 2002, Gemeenten Geldrop en Mierlo, archief gemeente Geldrop-Mierlo
- *Communicatieplan startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg*, september 2001, Gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg, archief gemeente Sluis
- Frerichs (2001), *Gemeentelijke herindeling Geldrop en Mierlo*, NIPO Marksonderzoekinstituut, Amsterdam
- *Herindelingsontwerp Westland*, november 2001, provincie Zuid-Holland, archief gemeente Westland
- *Notitie herindeling (West) Zeeuws-Vlaanderen*, mei 2000, Gemeente Oostburg, archief gemeente Sluis
- *Notulen klankbordgroep herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg*, januari 2002-december 2002, gemeente Oostburg, archief gemeente Sluis
- *Notulen raadsvergadering Oostburg*, mei 2001-december 2003, Gemeente Oostburg, archief gemeente Sluis
- *Notulen raadsvergadering Sluis-Aardenburg*, mei 2001-december 2003, Gemeente Sluis-Aardenburg, archief gemeente Sluis
- *Notulen stuurgroep samenvoeging Geldrop-Mierlo*, juni 2001-december 2003, gemeente Geldrop, archief gemeente Geldrop-Mierlo.
- *Notulen werkgroep BOW*, maart 1998-oktober 2001, gemeente Naaldwijk, gemeente archief Westland
- *Procesvoorstel bewonersbijeenkomsten conceptprofiel schets*, december 2002, projectbureau Westland, archief gemeente Westland

- *Raadsvoorstel inzake herindeling*, augustus 2001, Gemeenten Geldrop en Mierlo, archief gemeente Geldrop-Mierlo
- *Samenvoeging Geldrop-Mierlo: Plan van Aanpak Meer samen, samen Meer*, Gemeenten Geldrop en Mierlo, december 2002, archief gemeente Geldrop-Mierlo
- Spapens, drs. A.C., Rebel, drs. J., Geurts, prof.dr. J.L.A. (2000) *De toekomstige bestuurlijke organisatie van het Westland*. Tilburg, IVA Tilburg
- *Startdocument herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg*, mei 2001, Gemeenten Oostburg, archief gemeente Sluis
- *Startnotitie gemeentelijke herindeling Schipluiden en Maasland*, januari 2002, gemeente Schipluiden, archief gemeente Midden-Delfland
- *Startnotitie herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg*, september 2001, Gemeenten Oostburg, archief gemeente Sluis
- T-sys Adviseurs (2001), *Inventarisatie rond gemeentelijke herindeling Oostburg – Sluis-Aardenburg*, archief gemeente Sluis
- *Uitslag volksraadpleging*, september 2001, gemeente Naaldwijk, archief gemeente Westland

Scripties

- Besters, A. (1999). *Interactieve beleidsvorming: Leren, Ervaren, Verbinden. Doctoraalscriptie Bestuurskunde*, Opleiding Bestuurskunde, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Warmenhoven, J., (2005). *De burger verwacht*. Doctoraalscriptie Politicologie, Universiteit van Amsterdam, Opleiding politicologie, Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, Amsterdam.

Internetbronnen

- www.participatiewijzer.nl (17-04-2006)

Bijlage

Bijlage A: Interviewlijst ten behoeve van empirie onderzoek

Gemeente Westland:

De heer E.H. van Vliet (Wethouder gemeente Westland)

De heer A. van Kooij (Bestuursadviseur gemeente Westland)

Mevrouw A.W. Bom-Lenstra (Gemeenteraadslid gemeente Westland)

De heer A. van Heteren (Gemeenteraadslid gemeente Westland)

Gemeente Midden-Delfland

De heer P.T. Veenman (Gemeentesecretaris gemeente Midden-Delfland)

Mevrouw A. de Goede (Gemeenteraadslid gemeente Midden-Delfland)

De heer C.J.G. van Gageldonk (Gemeenteraadslid gemeente Midden-Delfland)

De heer J. van Dam (Gemeenteraadslid gemeente Midden-Delfland)

Gemeente Geldrop-Mierlo

De heer J. van Vlerken (Gemeentesecretaris gemeente Geldrop-Mierlo)

De heer F.J.M.C. Stravers (Gemeenteraadslid gemeente Geldrop-Mierlo)

De heer S.A.J. Leijssen (Gemeenteraadslid gemeente Geldrop-Mierlo)

Gemeente Sluis

De heer. T.A.M. Reijns (Gemeentesecretaris gemeente Sluis)

De heer A. van Gessel (Juridisch controller gemeente Sluis)

De heer W.C.M. van Gijssel (Gemeenteraadslid gemeente Sluis)

De heer F.L.T. Baarends (Gemeenteraadslid gemeente Sluis)

De heer J.T.M. Wielakker (Gemeenteraadslid gemeente Sluis)

Bijlage B: Vragenlijst empirie onderzoek

Vragen voor onderzoek naar burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen

- Introductie onderzoek
- Introductie onderzoeker

Het besluit:

1. Wanneer bent u voor het eerst betrokken geraakt bij de plannen voor de fusie tussen (GEMEENTEN)?
2. Wat vond u van de plannen?
3. Waarop baseerde u die mening?
4. Wat vonden de inwoners volgens u van de plannen?
5. Hoe hebt u zich laten informeren over die mening?
6. Hebt u die mening laten mee tellen bij beslissingen die u hebt genomen in het kader van de fusie tussen (GEMEENTEN)?

Het proces:

1. Hoe hebt u proces richting de nieuwe gemeente ervaren?
2. Hebben inwoners een rol gespeeld in het proces? (HOE?)
3. Waarom is hier voor gekozen?
4. Wat waren voordelen van deze benadering?
5. Wat waren nadelen van deze benadering?
6. Zijn er zaken veranderd door de inbreng van inwoners?
7. Hebt u het idee dat het proces is beïnvloed door de inbreng van inwoners?
8. Zou u, terugkijkend, inwoners anders willen betrekken in het proces? (WAAROM)
9. Zou u, terugkijkend, inwoners meer of minder invloed willen geven in het proces? (WAAROM)

Burgerparticipatie:

1. Wat gebeurde er in de oude gemeenten aan burgerparticipatie? (UITLEGGEN WAT BURGERPARTICIPATIE IS)
2. Was u hier tevreden over? (WAAROM?)
3. Wat gebeurt er in de nieuwe gemeente aan burgerparticipatie?
4. Bent u daar tevreden over? (WAAROM?)
5. Hebben ervaringen met burgerparticipatie tijdens de fusie uw mening over burgerparticipatie veranderd?

DOORVRAGEN NAAR VOORBEELDEN EN ARGUMENTEN BIJ IEDERE VRAAG.

Bijlage C: Gespreksverslagen interviews empirie onderzoek

Een aantal politici heeft aangegeven alleen deel te willen nemen aan het onderzoek als zij niet achteraf geconfronteerd kunnen worden met uitspraken uit het interview over burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling. De gespreksverslagen per gemeente zijn daarom anoniem en op willekeurige volgorde weergegeven.

Gemeente Westland

Gespreksverslag 1

Naam: Dhr. E. van Vliet

Plaats: Naaldwijk, 22 juni 2006

Het is zo'n 11 jaar geleden (1995 red.) dat wij in het Westland voor het eerst zijn gaan nadenken of wij onze krachten niet konden bundelen door samen te werken op een aantal gebieden. Het initiatief daarvoor kwam vanuit de gemeenten Naaldwijk en Monster. In 1998 leidde dit tot de oprichting van de werkgroep BOW. Deze werkgroep ontstond uit een interregionaalplan, waarin samenwerkingsplannen tussen de zeven gemeenten waren opgenomen. Deze werkgroep ging tevens aan de slag met een evaluatie van de samenwerking en de vraag of er niet een stap verder moest worden gekeken dan niet-vrijblijvende samenwerking. We besloten na te denken over fusie, aangezien we merkte dat we met het Westland in de verdrukking kwamen tussen Den Haag enerzijds en Rotterdam anderzijds. Vooral in de regio Haaglanden hadden we als zeven kleine gemeenten weinig te vertellen. De regiofunctie heeft dus ook zwaar meegewogen bij de plannen voor gemeentelijke herindeling. Daarnaast werden de initiatieven tot herindeling ook vanuit de provincie aangemoedigd en gestimuleerd. De burgers uit de gemeente werd in 2001 gevraagd naar hun mening en op basis van de uitslag bepaalde de provincie dat er werd gefuseerd volgens de 5-2 variant. Dit was volgens de wens van de burgers, aangezien dit correspondeerde met alle uitslagen van de volksraadpleging. Het betrekken van de burgers op deze manier had dan ook een versnellende werking, omdat wij er bestuurlijk anders minder snel waren uitgekomen.

Het proces is vooral een dynamisch proces geweest, waarbij de burgers verschillende keren zijn betrokken. Ten eerste hebben wij tijdens het gehele proces de inwoners zo goed mogelijk proberen te informeren over wat er gebeurde en welke besluiten er werden genomen. Daarnaast hebben we ook gesprekken met ze gevoerd, over het kernen beleid en het profiel van de nieuwe gemeente. Daarbij konden inwoners aangegeven wat zij belangrijk vonden en hoe zij over de nieuwe gemeente dachten. Voordeel hiervan is dat burgers vroeg worden betrokken en mee kunnen denken waardoor draagvlak ontstaat, het levert echter wel ambivalente eisen op die nooit allemaal terug kunnen komen. Het betrekken van inwoners bij het proces heeft daardoor ook een conserverende werking. Toch veranderde er wel wat door de inbreng van inwoners. In de gesprekken kwam duidelijk naar voren dat zij in iedere oude gemeente gewoon naar het gemeentehuis wilde gaan. De stuurgroep heeft toen besloten om de dienstverlening via alle bestaande loketten aan te blijven bieden. Terugkijkend denk ik dat de inwoners goed betrokken zijn geweest bij het proces. Vaak gaat het toch ook om organisatorische en praktische zaken waarmee je de burger

niet teveel moet lastig vallen. Het nut van participatie is er dan niet. Meer betrekken lijkt me dan ook niet nodig

Op dit moment ga ik weer terug naar alle kernen om de inwoners uit te leggen waarom we ook dit jaar weer moeten bezuinigen. Inwoners beseffen niet dat dit het gevolg is van besluiten uit hun oude gemeente en schuiven het af op de herindeling. Met de informatieavonden proberen wij begrip te kweken voor de bezuinigingen, die in het belang zijn van de gemeente Westland. Daarnaast hebben inwoners ook uitgebreide mogelijkheden voor inspraak in de gemeente.

Gesprekverslag 2

Naam: Dhr. A. van Kooij

Plaats: Naaldwijk, donderdag 29 juni 2006

Ik ben in 2002 in dienst getreden bij de toenmalige gemeente Monster en ben daaruit gevraagd om de stuurgroep en projectgroep te ondersteunen. Het proces is grotendeels organisatorisch, maar heeft ook politieke kanten. Dat is één van de aspecten die het een leuk proces maakt. De burgers hebben in dat proces verschillende keren een rol kunnen vervullen. Er is gesproken met burgers over de fusie, er gevraagd naar hun mening via een referendum en er is veel informatieverstrekking geweest. Als ik terug kijk naar het proces kan ik niet echt zeggen dat er veel invloed is geweest. Het besluit om per kern een loket open te houden komt voort uit de input van inwoners tijdens de bijeenkomsten over het profiel van de nieuwe gemeente. Verder waren er tijdens bijeenkomsten vooral veel positieve geluiden. Ook in de nieuwe gemeente betrekken we burgers. Zo zijn er kerngesprekken, is er een kernconsulent, gaan wethouders bij belangrijke beslissingen een rondje langs alle kernen en bestaat er een kwaliteitskring. Ik zie echter geen verband tussen deze vormen van participatie en de ervaringen die men op heeft gedaan tijdens het proces. Voordeel van het betrekken van burgers bij het proces is dat het als een vliegwiel heeft gewerkt. Doordat de inwoners voor stemde bij het referendum kwam het proces in een stroomversnelling. Nadelen zijn er niet echt, inwoners moeten gewoon de mogelijkheid hebben om betrokken te zijn.

Gespreksverslag 3

Naam: Gemeenteraadslid Westland

Plaats: Westland, 20 juli 2006

Wij zijn vanuit de gemeenteraad pas echt betrokken geraakt met de fusie bij de verkiezingen voor een nieuwe raad. Daarbij stond het voornemen om te fuseren hoog op de agenda. In 2001, na het referendum is het proces vervolgens echt gaan lopen. Persoonlijk was ik groot voorstander van de fusie. Het werd voor Wateringen steeds moeilijker om de belangen van de tuinbouw te behartigen. Daarnaast werd er al zo lang over gesproken dat het er ook wel aan zat te komen. Ik was al voorstander, dus de inwoners bevestigde mijn gedachten over de herindeling. Doordat er annexatie dreigde waren veel inwoners voor. Daardoor was duidelijk dat het door kon gaan, er was voldoende draagkracht. Dit kwam naar voren in het referendum, maar mijn partij zocht mensen ook op in wijkbezoeken.

Het herindelingsproces is een leuk proces geweest, een heel leerzame ervaring. De inwoners zijn vooral doelgroep van voorlichting. We hebben gezorgd dat alle besluiten goed werden uitgelegd, zodat mensen snapte waarom we iets moesten doen. Goed voorbeeld daarvan zijn de financiële besluiten. Mensen zijn niet blij met de bezuinigingen en de verhoging van de bijdrage, maar op informatieavonden horen ze waarom het moet gebeuren. Daarnaast konden inwoners zich via het referendum natuurlijk uitspreken over de fusie en werd hun mening gevraagd over verschillende onderwerpen. Voordeel hiervan is dat de besluiten van onderop worden gedragen. Verder moet ik zeggen dat de lijnen met burgers nog steeds kort zijn, althans bij mij wel. De burgers konden dus makkelijk met vragen en opmerkingen bij mij terecht. Ik denk ook dat de inwoners goed betrokken zijn geweest in het proces en zou het achteraf niet anders aanpakken.

In de nieuwe gemeente hebben inwoners genoeg kansen om te participeren, belangrijk is echter dat dit wel van onderop moet komen. Dit gebeurt eigenlijk nog iets te weinig. Wel worden veel zaken gefaciliteerd, zo zijn er platforms voor sport en cultuur in oprichting en is er een kernconsulent. De schaa sprong die er met de fusie is gemaakt wordt is ook vertaald richting burgerparticipatie. Dat proces is echter nog niet af en zou nog beter kunnen. Ik zie echter geen verband tussen de ervaringen tijdens het fusieproces en de participatie nu. Volgens mij is het gewoon een gevolg van de algemene ontwikkeling in Nederland.

Gespreksverslag 4

Naam: Gemeenteraadslid gemeente Westland

Plaats: Westland, 20 juli 2006

Eind van het jaar '98 ben ik voor het eerst in aanraking gekomen met de plannen voor de fusie. Persoonlijk was ik hier meteen voorstander van, maar ging mijn voorkeur wel uit naar de 7-0 variant. Een zo sterk mogelijke gemeente stond veel sterker in het overleg met provincie en omliggende steden en was beter in staat op de glastuinbouw te positioneren. De 5-2 variant was echter het hoogst haalbare. Doorslaggevend hierbij was de uitslag van de volksraadpleging. De inwoners gaven duidelijk aan dat zij voor die variant wilde gaan en daar pas ik me natuurlijk bij aan. Ook deze variant bood in mijn ogen goede mogelijkheden voor een sterke gemeente.

Het is een goed proces geweest, waarbij er door de fusie veel verbeterd is. De inwoners hebben verschillende keren een rol kunnen spelen. Tijdens het referendum hebben zij zich uit kunnen spreken over de fusie, maar ook zijn er een soort van hoorzittingen geweest waarbij men zijn mening kon geven. Voordeel hiervan is dat inwoners zich betrokken gaan voelen. Toch blijft het moeilijk een groot publiek te bereiken en vraag ik me af of het zin heeft. Als je ziet dat er bij een bijeenkomst over de toekomst van een zwembad meer mensen komen dan bij een bijeenkomst over de toekomst van je gemeente vraag je je af waarvoor je het allemaal doet. Het is volgens mij dan ook de vraag of je inwoners meer kunt betrekken in het proces, al zou je het willen. Het nut van het geven van meer invloed is mij ook niet duidelijk. In principe vind ik dat de burgers goed betrokken zijn geweest in het proces, maar dat komt vooral doordat we de mensen goed geïnformeerd hebben.

Zowel in de oude als nieuwe gemeente wordt er volgens mij idealistisch gezien te weinig gedaan aan burgerparticipatie. De praktijk wijst echter uit dat burgers niet geïnteresseerd zijn dus waarom zou je hier energie in steken. De opkomst bij dit soort activiteiten is toch altijd laag. Verder vind ik dat de politiek hier korte lijntjes heeft en dat mensen je toch wel kunnen bereiken als dat moet. Ik kan dus niet zeggen dat ik tevreden ben, maar ik denk niet dat hier veel aan te veranderen is.

Gemeente Midden-Delfland

Gespreksverslag 1

Naam: Dhr. P. Veenman

Plaats: Schipluiden, 3 juli 2006

Het proces voor de fusie begint eigenlijk in 1998, met de oprichting van de werkgroep BOW. Deze werkgroep kijkt naar de mogelijkheid om verder te gaan op het gebied van samenwerking en wordt door de provincie gestimuleerd ook te kijken naar fusiemogelijkheden. Na het referendum hierover begint ook voor ons het proces pas echt. Hoewel in zowel Schipluiden als Maasland de meerderheid voor de 5-2 variant heeft gestemd, was dat in Maasland echter maar met slechts een heel klein verschil. De politiek was echter voor en legde dit uit door te stellen dat er het meeste draagvlak was voor de fusie van Schipluiden en Maasland. Het proces is vervolgens zeer organisatorisch benaderd, waar bijna geen rol was voor de burger. Zij werden vooral betrokken door het verstrekken van informatie, verder was er geen rol tijdens het proces. De inwoners werden pas weer betrokken bij de harmonisatie van beleid, vlak na de fusiedatum. Het proces verliep verder heel goed. De emotie die er vooral in Maasland zat leverde nog wel burgerparticipatie van onderop op. Dit zorgde ervoor dat er werd gekozen voor een servicebalie in Maasland. Voordeel van het betrekken van de burgers op deze manier is dat je geen last hebt van de emotie die er bij burgers nog is. Daarnaast is een voordeel van het referendum dat de uitkomst goed was voor de politiek, die gesterkt werd in haar gedachten. Het voornemen om te fuseren was daardoor makkelijker uit te leggen en zorgde ervoor dat de emoties met feiten konden worden weerlegd.

In de nieuwe gemeente worden de burgers vaker opgezocht. We hebben nu een nieuwe burgemeester die hier veel aandacht aan besteed en ook de raad is actiever geworden. Er worden werkbezoeken afgelegd en excursies gepland om meer betrokkenheid te creëren. Ik heb niet het idee dat dit komt doordat men ervaringen heeft opgedaan met burgerparticipatie, het is meer een algemene trend die ook hier wordt gevolgd.

Gespreksverslag 2

Naam: Gemeenteraadslid Midden-Delfland

Plaats: Midden-Delfland, 20 juli 2006

Rond 1999 kwam ik voor het eerst in aanraking met de plannen voor de herindeling. Persoonlijk zag ik in dat wij als kleine gemeente het niet konden redden, maar was ik geen voorstander van één grote gemeente Westland. Ik zag dan ook meer in een fusie tussen Schipluiden en Maasland. De tuinders waren hier in eerste instantie tegen, toch

was de uitslag van het referendum positief voor mijn gedachte. Ik had dit eigenlijk ook kunnen voorspellen want bij ledenvergaderingen en andere bijeenkomsten waar ik kwam ving ik die geluiden ook al op. Omdat de het uiteindelijk een beslissing van de provincie is geweest, hebben we helaas niets kunnen doen tegen de grenscorrecties. Hier ben ik wel altijd tegen geweest, net als de bevolking. Het is dan ook jammer dat dit gebeurt is.

De fusie was noodzakelijk en onvermijdbaar, toch zijn er wel cultuurverschillen tussen Schipluiden en Maasland. Het proces was hier dan ook erg opgericht. De rol van inwoners was dat zij tijdens het referendum, het toppunt van democratie, hun mening konden geven. Ik had me niet gecommitteerd aan de uitslag, maar zoals gezegd, zij bevestigde wel mijn ideeën. Het risico van het referendum was ook klein, ik had van te voren al wel gepeild wat de uitslag ongeveer zou worden. Ik denk ook de burgers voldoende zijn betrokken geweest, het blijft toch vooral een organisatorisch iets. Daarnaast zijn wij er in de gemeenteraad ook voor gekozen voor de burger beslissingen te nemen. Vraag is dan ook of je dus ook of je voor ieder beleid veel energie en tijd in participatie stoppen waar toch niemand interesse in heeft.

In de nieuwe gemeente wordt in vergelijking met de oude situatie wel meer gedaan aan burgerparticipatie. Wij gaan meer op werkbezoeken en dergelijke. Verder kunnen inwoners nog steeds inspreken in de raad en fractie, hebben wij korte lijnen en is er een prima voorlichting. Ik ben dan ook tevreden met de burgerparticipatie die er nu is. Op zich zou ik dit graag nog iets uitbreiden, maar ik weet niet of dat kan. De reden voor de actievare houding van de raad komt volgens mij door het dualisme. We zijn nu toch meer vertegenwoordiger en moeten dat ook laten weten.

Gespreksverslag 3

Naam: Gemeenteraadslid gemeente Midden-Delfland
Plaats: Midden-Delfland, 20 juli 2006

Ik ben voor het eerst betrokken geraakt met de fusie in '98, maar het proces ging pas echt lopen na het IVA rapport in 2000. Zelf was ik altijd al een voorstander van een grotere gemeente. Ten eerste zouden wij als kleine gemeente toch vroeg of laat aan de beurt zijn, daarnaast zou een grotere gemeente z'n taken veel beter kunnen uitvoeren. De strijd ging vooral over de variant waarin zou moeten worden heringedeeld. Daarbij was het de vraag of ook De Lier samen met Schipluiden en Maasland zou moeten fuseren. Het ging dus om de 5-2 of 4-3 variant. Persoonlijk was ik voorstander van de 5-2 variant, omdat deze gemeenten het meeste op elkaar lijken. De inwoners deelde deze mening met mij, gezien de uitslag van het referendum. Daarnaast waren er ook informatiebijeenkomsten waarop ik deze signalen had gehoord.

Achteraf gezien ben ik de juiste man op de juiste plaats geweest in het proces en denk ik dat de herindeling een hele goede en mooie gemeente heeft opgeleverd. De burger is op de hoogte gehouden van de fusie door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en kon ook tijdens de verkiezingen van 2002 zijn mening nog kenbaar maken. Het CDA was toen nog tegen de herindeling en zij verloren toen ook veel. Verder werden organisaties raadgevend betrokken bij een aantal onderwerpen, zoals bij de harmonisatie van beleid. Achteraf gezien ben ik hier tevreden over, ik denk dat de inwoners genoeg invloed hebben kunnen geven. Ze gaven met het referendum aan

voorzitter te zijn van de nieuwe gemeente en wij als vertegenwoordiging zijn daar mee aan de slag gegaan. Het was voor de gemeente dan ook vooral een organisatorische klus die geklaard moest worden.

De burgerparticipatie in de nieuwe gemeente verschilt niet veel met die van de burgerparticipatie in de oude gemeente. Daarbij moet je niet vergeten dat de mogelijkheden de vraag volgen en die vraag is blijkbaar niet erg groot. Burgers kunnen inspreken bij commissies, fracties en de gemeenteraadsvergadering. Daarnaast doet de gemeente ook veel aan voorlichting. Dit zou natuurlijk altijd beter kunnen, maar ik ben vooralsnog tevreden met wat er mogelijk is. Wij doen als raad wel meer om in contact te treden met inwoners. Door maandelijks een werkbezoek af te leggen willen we dichterbij de burger staan.

Gespreksverslag 4

Naam: Gemeenteraadslid gemeente Midden-Delfland
Plaats: Midden-Delfland, 20 juli 2006

Ik ben in een vroeg stadium betrokken bij de plannen voor een nieuwe gemeente, ik denk dat dit zo rond 2001/2002 is geweest. Ik was voorzitter van een iets grotere gemeente, maar zag niet veel in de zogenaamde 7-0 variant. Ik ben van mening dat een robuuste gemeente die in evenwicht is haar taken het beste uit kan voeren. Daarbij gaat het niet om de grootste zijn. Vooral qua cultuur en omgeving past Schipluiden goed bij Maasland. De inwoners reageerde in eerste instantie terughoudend op de plannen om te fuseren. Door onze open instelling zagen mensen echter het nut en de noodzaak in om voor te stemmen. De uitslag van het referendum heeft ons als politieke partij toe over de streep getrokken om voor enthousiasme voor de 5-2 variant te gaan.

Ik heb het proces positief ervaren, waarbij ik vooral blij ben we geen één grote gemeente Westland zijn geworden. De belangen van Maasland hadden anderzins ondergesneeuwd, nu is er juist een goede verdeling van aandacht. De inwoners hadden vooral als rol het ontvangen van informatie. Het betrekken bij het proces was erg moeilijk, misschien had de communicatie iets beter kunnen zijn. De burgers kregen wel meer begrip voor het besluit om te fuseren naar mate zij meer informatie ontvingen. Dat is ook een boodschap die ik zou meegeven aan andere gemeenten die gaan fuseren. Het referendum gaf aan dat er veel draagvlak was voor het besluit, het was dan ook niet nodig om de burgers nog meer lastig te vallen met dit onderwerp. Zij werden nog wel betrokken bij de harmonisatie van beleid, maar dit ging ze ook echt aan.

In de oude gemeente waren erg weinig participatie mogelijkheden voor burgers, in de nieuwe gemeente is dat gelukkig iets verbeterd. Ik kan nog niet zeggen dat ik nu helemaal tevreden ben, maar we zoeken de burger in ieder geval vaker op. Toch zie je wel dat dit zich concentreert op de verkiezingstijd. Er is in de nieuwe gemeente wel sprake van burgerparticipatie van onderop. Dit zouden we eigenlijk nog meer moeten stimuleren.

Gemeente Geldrop-Mierlo

Gespreksverslag 1

Naam: Dhr. J. van Vlerken
Plaats: Geldrop, 27 juli 2006

Ik ben betrokken vanaf het begin betrokken bij de fusie tussen Geldrop en Mierlo omdat ik hier binnen kwam als gemeentesecretaris van Geldrop. Vervolgens ben ik beoogd secretaris/projectleider geworden en inmiddels dus gemeentesecretaris in de nieuwe gemeente. De fusie is komt eigenlijk voort uit onvermijdelijkheid. Jarenlang is dit gebied al onderwerp van discussie geweest, waarin verschillende varianten al zijn besproken. Geldrop en Mierlo hadden beide last van respectievelijk Eindhoven en Helmond, die beide zochten naar groeimogelijkheden. In de politiek is toen het idee ontstaan om de samen te fuseren, om daarmee een overname door de stad te voorkomen. De colleges van B&W vonden het noodzakelijk ook te kijken of de inwoners het hier mee eens waren, voordat het voorstel aan de raad voor besluitvorming werd voorgedragen. Uit een enquête bleek dit zo te zijn, er was genoeg draagvlak. Dat de fusie eigenlijk niet speelde bleek wel uit het feit dat er bij de vergadering waarin het besluit tot fusie werd genomen er maar twee inwoners op de publieke tribune zaten.

Toen het besluit eenmaal was genomen hebben we het vooral gezien als een organisatorische samenvoeging van 2 gemeenten. Er was voldoende draagvlak, dus het was ook niet nodig om de inwoners verder bij het proces te betrekken. Uiteraard deden we wel aan voorlichting, meer is er eigenlijk niet gebeurd. Pas toen de raad zich moest uitspreken over de harmonisatie van beleid, kwamen de burgers pas weer in beeld. Tevens hebben wij bijeenkomsten gehouden over onze identiteit. Hierbij konden burgers vertellen wat zij de identiteit van de nieuwe gemeente vonden. Dit later ondermeer verwerkt in onze huisstijl. Van invloed is bij mijn weten ook bij geen sprake geweest in het kader van de fusie

Gespreksverslag 2

Naam: Gemeenteraadslid gemeente Geldrop-Mierlo
Plaats: Geldrop-Mierlo, 21 juli 2006

Ruim twee jaar voor aanvang van de fusie ben ik in aanraking gekomen met de plannen. Hoewel ik liever zelfstandig was gebleven, was ik vanuit strategisch oogpunt voorstander van een vrijwillige fusie met Mierlo. Door de fusie kon voldoende schaalgroten worden gecreëerd, ontstond een groene zone tussen twee stedelijke gebieden en werd één groot stedelijk gebied voorkomen. Daarmee konden we een gedwongen fusie met Eindhoven en Mierlo met Helmond, voorkomen. De inwoners waren het daar mee eens, getuige de uitslag van de enquête en het geringe protest bij de besluitvorming.

Ik heb het proces niet als prettig ervaren, het riep bij mij vooral veel vragen op. Waarom moesten we nu fuseren en wat waren de voordelen? De inwoners hebben eigenlijk geen rol speelt in het proces. Door middel van voorlichting werden zij op de hoogte gesteld van de vorderingen, verder waren ze niet betrokken. Wel stimuleerde

wij als gemeente initiatieven van onderop om elkaar eens te leren kennen. Verenigingen uit Geldrop en Mierlo die toenadering naar elkaar zochten werden hierbij financieel gesteund. Achteraf bezien is het een goede keuze geweest inwoners op deze manier te betrekken in het fusieproces. De fusie leefde helemaal niet bij de inwoners en het draagvlak voor de herindeling was toch al aanwezig. Extra activiteiten zouden alleen maar vertraging, geld en energie hebben gekost.

In de oude gemeente was ik niet tevreden over de participatiemogelijkheden. Inwoners konden weliswaar inspreken, maar dat was geloof ik ook de enige mogelijkheid die ze hadden. In de nieuwe gemeente hebben we de raadstructuur veranderd, met als doel snellere besluitvorming en meer betrokkenheid van de burger. Zo kunnen inwoners het eerste half uur van de raadsvergadering vragen stellen of punten aandragen. Dit komt volgens mij voort uit een algemeen gevoel en ik denk niet dat de fusie hier iets mee te maken heeft. Toch denk ik wel dat als er geen fusie was geweest we de raadstructuur nooit hadden veranderd. De samenvoeging van Geldrop en Mierlo maakte de verandering dus wel mogelijk.

Gespreksverslag 3

Naam: Gemeenteraadslid Geldrop-Mierlo

Plaats: Geldrop-Mierlo, 21 juli 2006

Ik ben al vroeg betrokken geweest bij de fusie van de gemeenten Geldrop en Mierlo. Strategisch gezien was het gewoon het beste om te fuseren, zodat andere plannen zoals samengaan met Eindhoven of Helmond werden voorkomen. Daarnaast waren inwoners ook grote voorstander van de fusie. Dit bleek uit de enquête die is gehouden, maar ook op straat werd ik er regelmatig over aangesproken. Op een gegeven moment was het zelfs niet meer nodig om te fuseren, toch hebben zijn we er toen mee doorgegaan. Reden was dat er zoveel draagvlak was om te fuseren dat dit dan ook maar moest gebeuren.

Het herindelingsproces is soepel verlopen, waarbij ik moet zeggen dat ik het vooral heb gezien als een organisatorische samenvoeging. Ik weet ook niet goed hoe de burger daarbij een rol zou moeten spelen, we hebben wel gezorgd voor een goede informatiestroom. De inwoners waren continu op de hoogte van wat er speelden en hoe ver we waren. Ik zie hier niet echt voor- of nadelen aan vast zitten. Het draagvlak was overduidelijk aanwezig, dus waarom zou er nog meer worden gedaan.

In de oude gemeente gebeurde er niet veel aan burgerparticipatie, hooguit werd er nu en dan visievormend gesproken met de burger. Daarnaast waren er natuurlijk genoeg inspraakmogelijkheden. In de nieuwe gemeente is op dit gebied ook niet veel veranderd. Hier heb ik weinig moeite mee, het is wel belangrijk dat er goede follow-up is. Als burgers wat zeggen dan moet dit ook wel terug te zien zijn, anders heeft burgerparticipatie geen zin. In de nieuwe gemeente hebben we wel een nieuwe raadstructuur, waardoor burger meer betrokken zouden moeten worden. Ik vraag me af of dit effect heeft, maar ben en blijf wel voorstander van burgerparticipatie!

Gemeente Sluis

Gespreksverslag 1

Naam: Dhr. T. Reijns en dhr. A. van Gessel
Plaats: Oostburg, 17 juli 2006

Dhr. Reijns wordt in dit gesprek bijgestaan door dhr. van Gessel. In 2000 zijn we gedwongen door de hogere overheden om te kijken naar een samengaan van de gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg. Deze herindeling lag zeer gevoelig in Sluis-Aardenburg, aangezien zij in 1996 al eens waren gefuseerd. Er was daarbij min of meer beloofd dat men dan voorlopig af zou zijn van alle herindelingsvraagstukken. Dit bleek dus niet het geval en in 2001 werd de knoop doorgehakt. We gingen fuseren. De plannen leidden in eerste instantie tot heftig verzet van burgers in Sluis. Vooral de middenstand voorzag problemen en trok veel politici en inwoners met zich mee in het verzet. Er zijn vele acties geweest richting provincie om te voorkomen dat de fusie plaats zou vinden. Toen de kogel eenmaal door de kerk was, werd besloten per 2004 te fuseren. De minister nam als herindelingsdatum 1 januari 2003 echter op in de herindelingswet voor Zeeuws-Vlaanderen. De herindeling vond dan ook plaats per die datum.

De gemeenten hadden daarom slechts een jaar de tijd om de voorbereidingen te treffen voor de fusiedatum. Het betrekken van burgers werd mede daarom buiten beschouwing gelaten. Er was ten eerste al geen draagvlak voor de fusie, ten tweede zou het teveel tijd in beslag nemen. Het was dus efficiënter om de burgers er niet bij te betrekken. De fusie leverde verder geen problemen op. De burgers werden niet betrokken waardoor die geen remkracht hadden en het personeel was zeer positief. Terugkijkend zouden de heren ook geen andere manier weten om de burgers meer te betrekken.

Zowel in de oude als nieuwe gemeente werd niet veel aan burgerparticipatie gedaan. De burgers waren en zijn vertegenwoordigd in dorps- en stadsraden maar deze hebben maar een beperkte rol in het politieke proces. Burgers werden en worden vooral betrokken bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Via inspraak en voorlichting wordt geprobeerd de burger te betrekken. Beide heren kwalificeren de mogelijkheden om te participeren voor burger als laag.

Gesprekverslag 2

Naam: Gemeenteraadslid gemeente Sluis
Plaats: Sluis, 23 juli 2006

De geruchten over gemeentelijke herindeling gingen al heel lang rond in ons gebied en ik was me dan ook al jaren bewust van een feit dat het een keer ging gebeuren. Het was ook logisch, want we hadden al veel samenwerkingsverbanden met elkaar. De schaalvergroting was volgens mij ook onvermijdelijk. De inwoners stonden verschillend in het proces. In Oostburg was er weinig tegenstand, in Sluis was er juist heel erg veel tegenstand. Dit leidde tot de oprichting van een actiegroep die veel acties tegen de fusie op touw zetten. Er is nooit echt onderzoek naar de mening van burgers gedaan, maar ik kom veel bij verenigingen en in de steden en dorpen hier dus

ik wist snel wat er leefde. Uiteindelijk was de groep tegenstanders toch kleiner dan de voorstanders en hebben wij het besluit genomen toch maar vrijwillig te fuseren.

Het proces startte met een document waarin 40 punten waren opgenomen die met de fusie moesten worden gerealiseerd. Dit document was in het geheim voorbereid door de burgemeesters en wethouders en wij konden alleen voor of tegen stemmen. De burgers hebben in het proces helemaal geen rol gespeeld. Voordeel daarvan is dat de emotie van de inwoners daardoor geen effect heeft gehad op het proces. Dit was ook de enige goede manier, als de burgers ook nog een rol hadden gehad was het nooit gelukt. Als ik terugkijk zou ik best meer betrokkenheid bij de burgers willen creëren, maar er waren gewoon teveel meningen. Als je iedereen invloed geeft komt er nooit wat van de grond en uiteindelijk zijn wij toch ook gekozen om besluiten te nemen.

In zowel de oude als de nieuwe gemeente is een stevige plaats ingeruimd voor dorps- en stadsraden waar door de gemeenteraad naar wordt geluisterd en als het mogelijk is worden ideeën ook uitgevoerd. Daarnaast hebben alle mensen in de politiek hier korte lijntjes met de burgers, dus als er wat is weet ik dat zo. De contacten met de verschillende dorps- en stadsraden zijn na de fusie iets minder intensief geweest. Dit komt volgens mij niet door ervaringen, maar door de verandering van college. Het ligt gewoon aan instellingen van politici.

Gespreksverslag 3

Naam: Gemeenteraadslid gemeente Sluis

Plaats: Sluis, 23 juli 2006

Ruim acht jaar voor de fusie hoorde ik al dat er plannen waren om onze gemeenten samen te voegen. Op zich was ik een voorstander van die plannen, maar ik wist dat het wel erg gevoelig zou liggen in de gemeente Sluis-Aardenburg. Ik was voorstander omdat een fusie in mijn ogen onvermijdelijk. Daarnaast zou een schaalvergroting mijn inziens betekenen dat de taken van de gemeente beter uitgevoerd zouden worden. Burgers konden hun mening laten horen bij fractiebijeenkomsten en een deel uit Sluis heeft dit ook gedaan. Uiteindelijk bleek dat er toch een meerderheid uit de gemeenten voor een fusie was, ook omdat iedereen doorhad dat het niet anders kon. Ik heb de mening van de burgers eigenlijk niet mee laten tellen met mijn beslissing, de druk van bovenaf was zo groot dat alleen dat al genoeg was.

Het herindelingsproces was een rommelig proces, waarbij externe personen, mensen uit Oostburg en mensen uit Sluis-Aardenburg samen naar één organisatie werkte. Dit leverde vooral problemen op doordat de cultuurverschillen werden onderschat. De burgers hebben in het proces geen rol gespeeld. Deze rol had ook niet groter hoeven van het merendeel van de raad. De betrokkenheid van de inwoners was nadat het besluit was genomen toch heel erg laag. Wel hebben we geluisterd naar de dorpsraad, maar dat gebeurden meer structureel dan in het kader van de fusie. Terugkijkend hadden we misschien wat meer faciliteiten kunnen aanbieden, maar echt meer invloed had waarschijnlijk slecht geweest voor het proces. Ik denk namelijk dat dit alleen maar versnipperend zou werken. Trouwens, wij hebben als raadsleden daar ook een verantwoordelijkheid en hebben die ook genomen. Als mensen iets kwijt wilde was ik altijd bereikbaar.

In de oude gemeente was er een minimale mogelijkheid van burgers om te participeren. Dit kon beter en daar werd ook aangewerkt. In de nieuwe gemeente gaat men hier verder mee. Natuurlijk hebben wij de dorps- en stadsraden die ons informeren over dingen die we moeten weten. Daarnaast hebben we ook een klanttevredenheid-onderzoek opgezet. Hoewel we er mee bezig zijn om burgers meer te betrekken, komt dat niet door de fusie. Burgers zijn gewoon mondiger geworden. Ik vind het alleen wel opvallend dat als we iets doen er niemand komt, maar dat als er niets is er commentaar wordt geleverd. Dat is echter altijd het probleem bij de overheid.

Gespreksverslag 4

Naam: Gemeenteraadslid gemeente Sluis

Plaats: Sluis, 23 juli 2006

Met de fusie van Sluis en Aardenburg werd ons verteld dat we voor de komende 25 jaar klaar zouden zijn. Toen in 2000 de geruchten op gang kwamen dat wij toch met Oostburg zouden moeten fuseren was ik dan ook tegen. Sluis-Aardenburg had genoeg geld, een goede economie en was een mooie gemeente. Daar tegen over had ik geen duidelijk beeld van de voordelen van de fusie. De inwoners van Sluis-Aardenburg dachten er net zo over, vooral de middenstand was tegen. Wij hebben dan ook veel actie gevoerd, die door de burgers zelf werd georganiseerd. Er was echter een andere politieke partij aan de macht en voor de bijbehorende wethouder was voor de fusie. Toen bleek dat het niet anders kon heb ook ik voor de fusie gestemd, omdat daarmee een gedwongen fusie werd voorkomen.

Het proces was vooral een gedwongen proces, ondanks dat er vrijwillig werd gefuseerd. De inwoners hadden eigenlijk geen rol, maar ik wist dat er voldoende draagvlak was voor de fusie. Ik zit namelijk veel bij verenigingen in clubhuizen en dergelijke en dus heb ik korte lijntjes. De inwoners kregen wel informatie, wat soms tot acties leidden. We hebben dit eigenlijk altijd voor kennisname aangenomen. Ik had de burgers graag meer betrokken en meer invloed willen geven, maar ik zag en zie daar eigenlijk geen mogelijkheden voor. Een andere benadering dan deze was niet mogelijk, ook omdat het allemaal in een hele korte tijd voor elkaar moest zijn. Daarnaast was er maar een minderheid van de nieuwe gemeente tegen, dus dat mocht geen rem zijn. Ik denk dan ook niet dat zij of iemand anders invloed heeft gehad. Alles werd gewoon geregeld door het projectbureau en de stuurgroep.

Ik zit al jaren in de politiek en buiten inspraak is er bij ons eigenlijk geen burgerparticipatie. Dit is ook niet nodig, want ik zei net al dat ik midden tussen de mensen sta en dus goed weet wat er speelt. Natuurlijk hebben we wel de dorpsraad, maar die gaan eigenlijk over kleine dingentjes zoals een plein dat moet worden opgeknapt. Ik zou graag zien dat er een referendum mogelijkheid komt in onze gemeente, omdat we dan echt kunnen meten wat onze inwoner wil. Gezien de politieke verdeeldheid over dit onderwerp zal dat er waarschijnlijk nooit komen. Mijn mening is niet veranderd door de burgerparticipatie tijdens de fusie, het bevestigde dat mijn lijntjes nog steeds in orde zijn.

Bijlage D: Vragenlijst volksraadpleging herindelingsvarianten gemeenten Westland en Midden-Delfland

De volgende vragen zijn gesteld:

<i>Gemeente:</i> De Lier	<i>Vraagstelling en keuzemogelijkheden:</i> Als De Lier samengaat met andere gemeenten, dan gaat mijn voorkeur uit naar: <ul style="list-style-type: none">• De samenvoeging van de drie gemeenten De Lier, Maasland en Schipluiden. (voorlopige keuze gemeenteraad)• De samenvoeging van alle zeven Westlandse gemeenten tot één gemeente.• De samenvoeging van de vijf gemeenten De Lier, 's-Gravenzande, Monster, Naaldwijk en Wateringen tot één gemeente en de samenvoeging van de twee gemeenten Schipluiden en Maasland• Blanco
's-Gravenzande	Ik ben voor: <ul style="list-style-type: none">• De samenvoeging van alle zeven Westlandse gemeenten tot één gemeente. (voorlopige keuze gemeenteraad)• De samenvoeging van de zes gemeenten 's-Gravenzande, Monster, Naaldwijk, Wateringen, De Lier en Maasland tot één gemeente Ik ben tegen: <ul style="list-style-type: none">• De voorgestelde vormen van gemeentelijke samenvoeging• Blanco
Maasland	Indien de gemeente Maasland samengaat met andere Westlandse gemeente dan gaat mijn voorkeur uit naar: <ul style="list-style-type: none">• De samenvoeging van de gemeenten Maasland en Schipluiden. (voorlopige keuze gemeenteraad)• De samenvoeging van de Westlandse gemeenten tot één gemeente Westland.• Blanco
Monster	Bent u vóór of tegen het voorlopige standpunt dat de gemeenteraad van Monster op 19 juni 2001 heeft ingenomen en dat luidt: De raad van Monster is vóór samenvoeging van alle zeven Westlandse gemeenten tot één gemeente. <ul style="list-style-type: none">• Voor• Tegen• Blanco
Naaldwijk	Ben u voor of tegen het voorlopige standpunt van de gemeenteraad van Naaldwijk, te weten: Samenvoeging van alle zeven Westlandse gemeenten tot één gemeente?

- Voor
- Tegen
- Blaco

Schipluiden

Indien de gemeente Schipluiden samengaat met andere Westlandse gemeenten dan gaat mijn voorkeur uit naar:

- De samenvoeging van de gemeenten Maasland en Schipluiden tot één gemeente. (voorlopige keuze gemeenteraad)
- De samenvoeging van de Westlandse gemeenten tot één Westland.

Wateringen

Indien de gemeente wateringen samengaat met andere Westlandse gemeenten tot één gemeenten dan gaat mijn voorkeur uit naar:

- De samenvoeging van alle zeven Westlandse gemeenten tot één gemeente. (voorlopige keuze gemeenteraad)
- De samenvoeging van de gemeente Wateringen, 's-Gravenzande, De Lier, Monster en Naaldwijk tot één gemeente.

