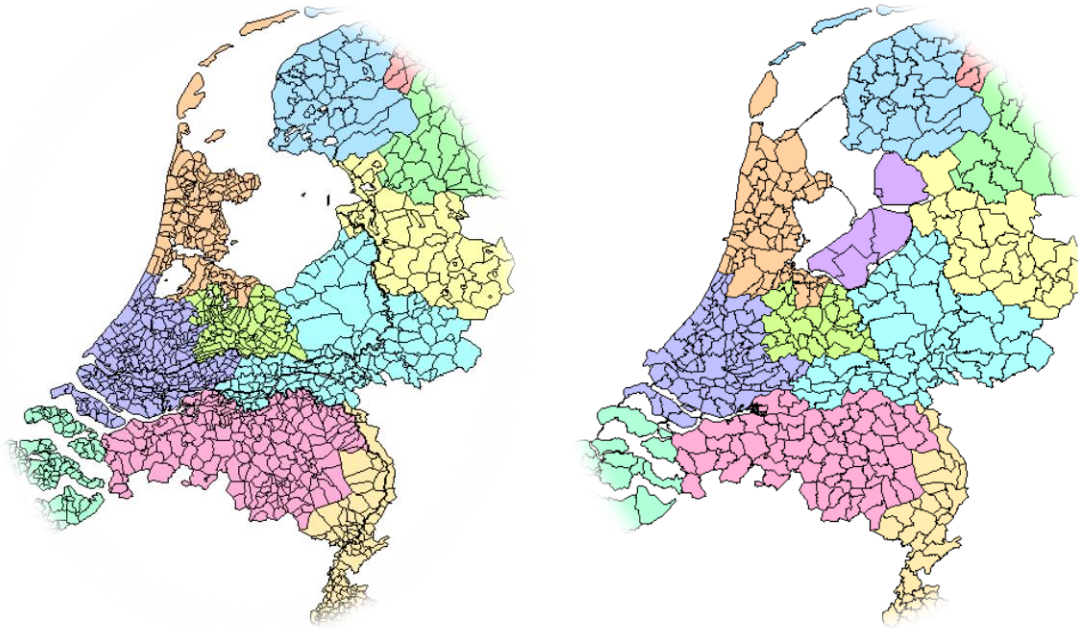


Gemeentelijke herindeling en burgerparticipatie

Een onderzoek naar flankerend beleid van gemeenten



Irene Odinot (306785)
November 2010

Gemeentelijke herindeling en burgerparticipatie

Een onderzoek naar flankerend beleid van gemeenten

Irene Odinet (306785)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Masterprogramma Beleid en Politiek

Dr. H.H.F.M. Daemen

Begeleidend docent Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. A.R. Edwards

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

November 2010

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie waarmee ik de opleiding Bestuurskunde en daarmee mijn studietijd afrond. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het masterprogramma Beleid en Politiek.

De afgelopen vier jaar heb ik met veel plezier de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam gevolgd. Door mijn bachelorscriptie is mijn interesse in het thema burgerparticipatie gewekt. Daarom besloot ik ook mijn masterscriptie te schrijven rondom dit thema.

Op deze plaats wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst mijn scriptiebegeleider, Dhr. Daemen. Dankzij zijn aanwijzingen en grote inzet is het gelukt om deze scriptie af te ronden. Ook wil ik Dhr. Edwards bedanken, voor zijn optreden als tweede lezer. Daarnaast een woord van dank voor Stichting Burger, die mij de mogelijkheid bood mijn afstudeerstage te volgen. Ook wil ik Dhr. Schrijver, Verkenner van Governance op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor alle feedback tijdens de bijeenkomsten. Ook mijn groepsgenoten, Joris Gouman en Kim Schamp, bedankt voor jullie luisterend oor. Tenslotte een woord van dank voor al mijn respondenten, die dit onderzoek mede mogelijk gemaakt hebben.

Een bijzonder woord van dank voor mijn vriend, die de afgelopen vier jaar altijd voor mij klaar heeft gestaan.

Rest mij niets meer dan u veel plezier toe te wensen bij het lezen van mijn scriptie.

Irene Odinot

Dordrecht, november 2010

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	7
H1. INLEIDING	9
1.1 GEMEENTELIJKE HERINDELING	9
1.2 BURGERSCHAP	9
1.3 BURGERPARTICIPATIE	10
1.4 BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE	10
1.5 LEESWIJZER	11
H2 THEORETISCH KADER	12
2.1 BURGERSCHAP	12
2.1.1 BELANG VAN BURGERSCHAP	13
2.2 UITINGSVORMEN VAN BURGERSCHAP	14
2.2.1 <i>Burgerzin</i>	14
2.2.2 <i>Civiele participatie</i>	15
2.2.3 <i>Politieke participatie</i>	15
2.3 HET BEVORDEREN VAN BURGERSCHAP	17
2.3.1. <i>De participatieladder</i>	17
2.3.2 <i>Bestuurs- en Burgerschapsstijlen</i>	19
2.4 GEMEENTELIJKE HERINDELING	20
2.4.1 <i>Geschiedenis van herindeling</i>	20
2.4.2 <i>Proces van herindeling</i>	21
2.5 GEVOLGEN VAN HERINDELING	23
2.5.1 <i>Voordelen</i>	23
2.5.2 <i>Nadelen</i>	23
2.5.3 <i>Fusie-effecten</i>	26
2.5.4 <i>Schaaleffecten</i>	26
2.6 GEVOLGEN VOOR BURGERSCHAP EN BURGERPARTICIPATIE	27
2.7 FLANKEREND BELEID.....	30
2.7.1 <i>Beleidsanalyse</i>	30
2.8 CONCEPTUEEL- EN ANALYSEMODEL	30
H3 OPERATIONALISATIE	33
3.1 ONDERZOEKSTYPE	33
3.2 ONDERZOEKSONTWERP	33
3.2.1 <i>Casuselectie</i>	34
3.2.2 <i>Methoden en technieken</i>	35

3.3 BETROUWBAARHEID & VALIDITEIT	35
3.4 OPERATIONALISERING BEGRIPPEN	36
H4 BELEIDSOPLLOSSINGEN	38
4.1 ALGEMEEN BELEID	38
4.1.1. <i>Oost Gelre</i>	38
4.1.2 <i>Lansingerland</i>	38
4.1.3 <i>Overbetuwe</i>	39
4.1.4 <i>Zevenaar</i>	39
4.1.5 <i>Deventer</i>	40
4.1.6 <i>Oude IJsselstreek</i>	40
4.1.7 <i>Maasgouw</i>	40
4.1.8 <i>Venlo</i>	41
4.1.9 <i>Overzicht</i>	41
4.2 VIER CASES	42
4.2.1 <i>Hardenberg</i>	42
4.2.1.1 <i>Herkende kansen en bedreigingen</i>	42
4.2.1.2 <i>Flankerend beleid</i>	43
4.2.1.3 <i>Doelstellingen</i>	44
4.2.1.4 <i>Instrumenten</i>	44
4.2.1.5 <i>Gevolgen</i>	46
4.2.1.6 <i>Evaluatie</i>	47
4.2.2 <i>MEDEMBLIK</i>	49
4.2.2.1 <i>Kansen en bedreigingen</i>	49
4.2.2.2 <i>Flankerend beleid</i>	49
4.2.2.3 <i>Doelstellingen</i>	50
4.2.2.4 <i>Instrumenten</i>	51
4.2.2.5 <i>Gevolgen</i>	52
4.2.2.6 <i>Evaluatie</i>	53
4.2.3 <i>GELDROP-MIERLO</i>	54
4.2.3.1 <i>Kansen en bedreigingen</i>	55
4.2.3.2 <i>Flankerend beleid</i>	55
4.2.3.3 <i>Doelstellingen</i>	56
4.2.3.4 <i>Instrumenten</i>	57
4.2.3.5 <i>Gevolgen</i>	59
4.2.3.6 <i>Evaluatie</i>	60
4.2.4 <i>ZWIJNDRECHT</i>	61
4.2.4.1 <i>Kansen en bedreigingen Zwijndrecht</i>	61
4.2.4.2 <i>Flankerend Beleid</i>	62
4.2.4.3 <i>Doelstellingen</i>	62
4.2.4.4 <i>Instrumenten</i>	63

4.2.4.5 Gevolgen	64
4.2.4.6 Evaluatie	65
CONCLUSIES	68
AANBEVELINGEN	70
BIBLIOGRAFIE	72
BIJLAGEN	77
RESPONDENTENLIJST	77
<i>Geïnterviewde personen</i>	<i>77</i>

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op flankerend beleid van gemeenten, inspelend op de gevolgen van een herindeling voor burgerparticipatie. Een herindeling heeft een aantal gevolgen voor burgerparticipatie. Deze gevolgen zijn vertaald in kansen en bedreigingen waarmee gemeenten geconfronteerd worden. Vervolgens is het flankerend beleid van vier gemeenten in kaart gebracht.

Centraal in dit onderzoek staat de volgende vraag:

Welk flankerend beleid voeren gemeenten om in te spelen op kansen en bedreigingen van een herindeling voor burgerparticipatie?

Om te komen tot een beantwoording van deze hoofdvraag, zijn de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat wordt er verstaan onder een gemeentelijke herindeling?
2. Wat wordt er verstaan onder burgerschap en burgerparticipatie?
3. Tot welke kansen en bedreigingen leidt een gemeentelijke herindeling voor burgerparticipatie?
4. Hoe spelen gemeenten in op deze kansen en bedreigingen?

In dit onderzoek zijn grofweg twee soorten herindelingen meegenomen, samenvoegingen en toevoegingen. Bij een samenvoeging worden twee of meer gemeenten opgeheven om een nieuwe gemeente te vormen, al dan niet in combinatie met een wijziging van de buitengrenzen. Bij een toevoeging worden een of meer kleine gemeenten opgeheven en toegevoegd aan een grotere gemeente, al dan niet in combinatie met een wijziging van de buitengrenzen.

Burgerschap is in dit onderzoek gedefinieerd als *“het aanwezige vermogen en de kennelijke bereidheid om je op een of meerdere terreinen van het maatschappelijk leven in te zetten voor de publieke zaak”*. Theorieën van burgerschap pleiten ook voor actieve participatie van burgers. Burgerparticipatie is het *“op een of meerdere terreinen van het maatschappelijk leven inzetten voor de publieke zaak”*.

In de literatuur komt naar voren dat een gemeentelijke herindeling zowel voor- als nadelen heeft. In deze scriptie staat de relatie tussen burger en bestuur centraal, met daarin aandacht voor burgerparticipatie. Een gemeentelijke herindeling levert voor gemeenten verschillende kansen en bedreigingen op. Zo liggen er kansen op het terrein van dienstverlening, de dorpsverenigingen, interactief beleid en sociale en politieke diversiteit. De lokale overheid kan inspelen op deze kansen na een gemeentelijke herindeling. Er zijn echter ook bedreigingen na een gemeentelijke herindeling. Zo neemt het vertrouwen van burgers vaak af, net als de belangstelling voor de politiek. Daarnaast neemt de toegankelijkheid van het bestuur af. De korte lijnen tussen burger en lokale overheid vallen vaak weg door de uitbreiding van de gemeente. Na een herindeling blijkt ook de opkomst vaak tegen te vallen. Andere bedreigingen liggen in de sociale representativiteit. Deze neemt af bij een schaalvergroting. Ook missen grotere gemeenten de sociaal-politieke infrastructuur waarin een veelheid aan politieke partijen en actie- en belangengroepen aanwezig is. Na een herindeling neemt het aantal leden van een politieke partij af, en ook de mate waarin leden actief zijn binnen de partij. Daarnaast neemt het aantal voorzieningen vaak af na een herindeling, en neemt de ruimtelijke diversiteit toe.

Vervolgens gaat dit onderzoek specifiek in op het flankerend beleid van vier gemeenten: Medemblik, Hardenberg, Zwijndrecht en Geldrop-Mierlo. Elk flankerend beleid is onderzocht met behulp van een procesanalyse. Allereerst is gekeken op welke kansen en bedreigingen het flankerend beleid daadwerkelijk inspeelt. Vervolgens zijn de doelstellingen in kaart gebracht, waarna er gekeken is hoe gemeenten getracht hebben dit te bereiken. Ook is gekeken naar de gevolgen van het beleid en is een evaluatie van het beleid geschetst.

Opvallend in de vier casussen zijn de kans en bedreiging waarop elke gemeente inspeelde. Zo besteedde elke gemeente aandacht aan het feit dat het meewerken aan beleid groter is na een herindeling en ook aan de bedreiging van afnemende voorzieningen. Daarnaast maakten de gemeenten, behalve Hardenberg, gebruik van wijkgericht werken.

De bevindingen in dit onderzoek resulteren in vier aanbevelingen:

1. Analyse kader. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het oorspronkelijk theoretisch model van kansen en bedreigingen aangepast moet worden. Het aantal kansen en bedreigingen kan worden gereduceerd tot vier kansen en acht bedreigingen die gemeenten in overweging kunnen nemen bij een herindeling.
2. Extern adviseurs. Een extern adviseur blijkt vruchten af te werpen. Ook is het goed om te kijken naar hoe andere gemeenten omgegaan zijn met de gevolgen van herindeling voor burgerparticipatie.
3. Opstart en consistentie van beleid. Al in een vroeg stadium moeten kansen en bedreigingen geformuleerd worden en hierop dient consistent beleid geformuleerd en geïmplementeerd worden.
4. Monitoring. Het is belangrijk voor gemeenten om stil te staan bij de kansen en bedreigingen van een herindeling voor burgerparticipatie, en de afzonderlijke variabelen in de gemeente te meten.

H1. Inleiding

Op Prinsjesdag 2009 maakt het kabinet bekend dat 19 werkgroepen voor diverse beleidsterreinen de mogelijkheden voor bezuinigingen en hervormingen gaan onderzoeken (NRC, 2009). De commissie - Kalden, één van de ambtelijke heroverwegingswerkgroepen, kwam op 2 april 2010 naar buiten met voorstellen om 35 miljard euro te bezuinigen. De commissie stelt een herinrichting van het openbaar bestuur voor. De twee belangrijkste denkrichtingen gaan uit van een forse schaalvergroting van gemeenten. In de ene variant zou Nederland nog 100 tot 150 gemeentes tellen, en vijf tot acht provincies. In de andere variant telt Nederland nog dertig 'regiogemeenten', en worden provincies en waterschappen afgeschaft (Bekkers, 2010; De burger moet zelf meer gaan betalen, 2010). De commissie - Kalden pleit dus voor grootschalige herindelingen in Nederland.

1.1 Gemeentelijke herindeling

Gemeentelijke herindelingen vinden al plaats sinds de invoering van de Gemeentewet. In 1849 telde Nederland nog 1209 gemeenten, in 2010 zijn er daar nog 431 van over (CBS). Voor de samenvoeging van gemeenten bestaan uiteenlopende motieven, zoals het bieden van uitbreidingsmogelijkheden aan grote gemeenten en het streven naar meer daadkrachtige gemeentebesturen. Het efficiëntie argument overheerst vaak: gemeenten worden te klein bevonden om nog zelfstandig te kunnen opereren. Op gemeentelijke herindelingen is vaak kritiek. De negatieve gevolgen voor de relatie tussen burger en bestuur worden genoemd en ook blijkt een herindeling niet kostenbesparend te zijn (Derksen & Woerdman, 2004; De burger moet zelf meer gaan betalen, 2010). De zorgen van tegenstanders van gemeentelijke herindelingen betreffen vooral de relatie tussen burger en bestuur. Juist is er de afgelopen periode gewerkt aan een verbetering van deze relatie. Tijdens de afgelopen kabinetsperiode had het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als een van de beleidsprioriteiten het versterken van democratie en burgerschap. De democratische rechtsstaat moet worden onderhouden en versterkt, waarbij actief burgerschap cruciaal is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

1.2 Burgerschap

Het begrip burgerschap is door de jaren heen op verschillende manieren gebruikt. Lange tijd werd in Nederland het begrip burgerschap geassocieerd met burgerlijk. In 1995 duikt de term voornamelijk op in debatten op opiniepagina's. In het parlement komt het zeer weinig aan de orde, alleen in relatie met het gezinsleven en omgangsvormen in de samenleving. In 2005 is de media-aandacht voor burgerschap verdrievoudigd. Het staat regelmatig centraal in beschouwingen, rapporten en commentaren over beleidsplannen en maatschappelijke ontwikkelingen. Burgerschap wordt voornamelijk verbonden aan termen als onderwijs en integratie van minderheden. Sinds 2007 duikt de term veelvuldig op in stukken van het parlement en is er een stijging te zien in het gebruik van het woord door journalisten. De nadruk tijdens de kabinetsformatie ligt op sociale oriëntatie: voornamelijk burgerschap als middel van integratie, het vergroten van maatschappelijke participatie en het tegengaan van radicalisering. Burgerschap wordt gezien als antwoord op migratie- en individualiseringsprocessen (NICIS, 2008).

Naast deze twee ontwikkelingen van migratie en individualisering is er een derde ontwikkeling die in verband wordt gebracht met burgerschap: democratisering. Er wordt gesproken over een kloof tussen burger en politiek: voelen burgers zich wel eigenaar van de publieke zaak? Het gebrekkige en

dalende vertrouwen in politici, bestuurders en verkiezingen worden aangehaald om deze kloof als te groot aan te duiden. Anderen spreken juist over een kloof die als het ware te klein is: burgers verwachten steeds vaker direct resultaat van beleid, en politici zouden te vaak een beroep doen op de mening van de kiezer (NICIS, 2008). In recent onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2010) wordt echter gesteld dat de kloof onaanvaardbaar groot is. De verticaal georganiseerde politieke instituties moeten nieuwe verbindingen met de burgers aangaan. Die opereren niet langs verticale, maar langs horizontale lijnen. De overgang van een partijdemocratie naar een publieksdemocratie is onontkoombaar. Politieke partijen, parlement, media en burgers kunnen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid die kloof dichten.

Uit verschillende definities van een eventuele kloof wordt een bepaalde mate van ontevredenheid over de relatie tussen burger en bestuur duidelijk. Een van de oplossingen, zoals voorgesteld door Hartman, houdt in dat de participatie van burgers over de hele linie vergroot moet worden. Politieke participatie is sinds 1990 geïnitieerd, georganiseerd en vaak in hoge mate gestuurd door overheden. Overheden nodigen burgers uit mee te doen aan beleidsvorming. Dit verschijnsel wordt in de bestuurskunde ook wel interactieve beleidsvorming genoemd. Er ontstaat een beweging die bestuurlijke en democratische vernieuwing nastreeft. De ontwikkeling van interactieve beleidsvorming en andere vormen van directe burgerraadpleging zijn zowel signalen van toenemende imperfecties van de representatieve democratie als een toenemende complexiteit en machteloosheid van vooral lokaal bestuur (Hartman, 2008).

1.3 Burgerparticipatie

Bij gemeentelijke herindelingen wordt interactieve beleidsvorming regelmatig ingezet, om burgers te betrekken bij het bestuur. Interactieve beleidsvorming is:

“Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarin in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend, die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit, binnen vooraf door de politiek gestelde kaders” (J. Edelenbos, 2000). Interactieve beleidsvorming wordt ook gebruikt als criterium voor het indienen van een herindelingsvoorstel (Ministerie van BZK, 2009a).

1.4 Bestuurskundige relevantie

Volgens Berghuis, Herweijer en Pol (1995) leidt een herindeling onvermijdelijk tot een grotere afstand tussen burger en bestuur. De vraag die zij oproepen naar aanleiding van een effectiviteitsstudie is hoe gemeenten hiermee omgaan en wat zij hieraan doen. De bestuurskundige relevantie van dit onderzoek, is de verzameling van empirisch materiaal. Door verschillende `verhalen` te clusteren, kunnen gemeenten die gaan herindelen hierin op zoek gaan naar relevante voorbeelden en hier lessen uit trekken.

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van beleid op het terrein van burgerparticipatie na een gemeentelijke herindeling door inzicht te verschaffen in het flankerend beleid van gemeenten op het terrein van burgerparticipatie na een gemeentelijke herindeling.

In dit onderzoek zal allereerst op basis van de literatuur uitspraken worden gedaan over de relatie tussen herindelingen en burgerparticipatie. Op basis van empirisch onderzoek zal vervolgens in kaart worden gebracht welke acties gemeenten ondernemen om burgers blijvend te betrekken. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is dan ook de volgende:

Welk flankerend beleid voeren gemeenten om in te spelen op kansen en bedreigingen van een herindeling voor burgerparticipatie?

Om te komen tot een beantwoording van deze hoofdvraag, moeten de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Wat wordt er verstaan onder een gemeentelijke herindeling?
2. Wat wordt er verstaan onder burgerschap en burgerparticipatie?
3. Tot welke kansen en bedreigingen leidt een gemeentelijke herindeling voor burgerparticipatie?
4. Hoe spelen gemeenten in op deze kansen en bedreigingen?

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk heeft u kunnen lezen welke onderzoeksvraag centraal staat in dit onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de theoretische achtergronden van een gemeentelijke herindeling en van burgerschap en burgerparticipatie. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de methodologische verantwoording aan bod, waarna in hoofdstuk 4 de resultaten gepresenteerd zullen worden. Afsluitend zijn er conclusies, met daarin de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen en geformuleerde aanbevelingen.

H2 Theoretisch Kader

Dit hoofdstuk onderscheidt verschillende concepten van burgerschap en burgerparticipatie. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op gemeentelijke herindelingen en de gevolgen voor burgerschap en burgerparticipatie.

2.1 Burgerschap

In deze paragraaf komt de betekenis van burgerschap naar voren. In de literatuur worden verschillende definities van burgerschap gegeven. Burgerschap wordt door Van den Brink (2007: 188) gedefinieerd als:

“het aanwezige vermogen en de kennelijke bereidheid om je op een of meerdere terreinen van het maatschappelijk leven in te zetten voor de publieke zaak”

De publieke zaak, het publiek domein, definieert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling als de openbare ruimte, de overheidssector en de collectieve sector. Steyaert et al. (2005: 8) definiëren actief burgerschap als volgt:

“Actief burgerschap verwijst naar het sociaal gedrag en zelfredzaamheid van burgers, en de wijze waarop dienstverleners en beleid burgers uitnodigen tot sociaal gedrag en zelfredzaamheid, en hen daarin ondersteunen.”

Het begrip burgerschap is door de jaren heen gebruikt in verschillende contexten. Zo verwijst het klassieke burgerschapsbegrip naar een officiële status; het lid zijn van een bepaald land en naar politieke rechten. Samengevat als het recht om deel te nemen aan de democratie. In de loop van de twintigste eeuw is een betekenis van burgerschap toegevoegd aan het klassieke burgerschapsbegrip: het volwaardig lidmaatschap van de samenleving. Volwaardig lidmaatschap van de samenleving verwijst volgens Marshall naar de verzorgingsstaat, waarbij sprake is van deelname aan maatschappelijke ontwikkeling op beleidsterreinen zoals het onderwijs en de gezondheidszorg (Steyaert et al., 2005).

Dit volwaardig lidmaatschap van de samenleving komt ook terug in het neo-republikeins burgerschap van Van Gunsteren. In de moderne samenleving wordt burgerschap volgens Van Gunsteren (1992) als iets voor iedereen geambieerd. Voorzieningen moeten gecreëerd worden zodat elke burger een zelfstandig politiek oordeel kan geven evenals politiek kan handelen. Voorzieningen in de samenleving verschaffen toegang tot kennis, cultuur en organisatie die nodig zijn voor het effectief uitoefenen van burgerschap. De burger is lid van een publieke gemeenschap, de republiek. Deze gemeenschap is echter één van de vele gemeenschappen. Het is de taak van de publieke gemeenschap de structuur te bewaken die het andere gemeenschappen mogelijk maakt om zich te vormen en hun activiteiten te ontplooiën. Burgerschap vormt in de republiek het primaire ambt. Ambtsdragers zijn primair burgers, die als onderdeel van de uitoefening van burgerschap een speciaal ambt uitoefenen. De overheid bevordert ook de vorming van mensen tot zelfstandige en competente burgers. De vorming van burgers wordt niet overgelaten aan bestaande gemeenschappen, maar de overheid toetst of de daar geboden sociale vorming individuen ook daadwerkelijk toegang tot burgerschap geeft.

In dit onderzoek staat de definitie van Van den Brink centraal. Deze definitie bevat een actieve houding ten opzichte van de publieke zaak, passend bij de lokale overheid.

2.1.1 Belang van burgerschap

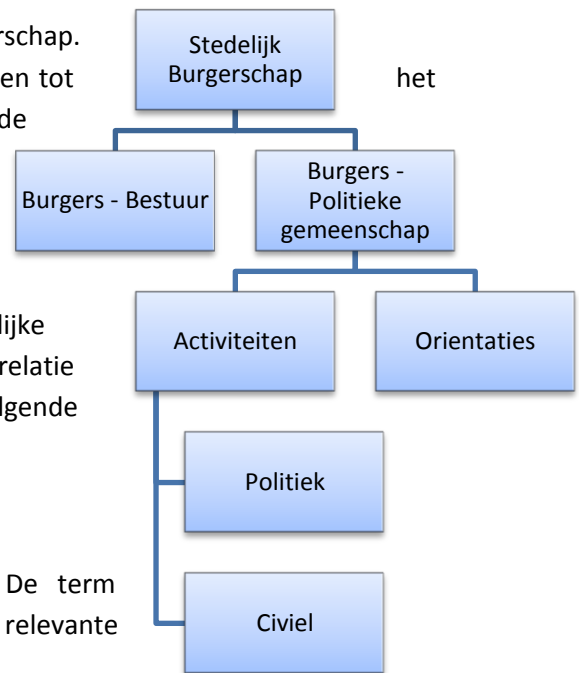
Van Gunsteren introduceerde het neo-republikeins burgerschap omdat het burgerschapsconcept belangrijk en problematisch zou zijn geworden. Vier oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen. Ten eerste is burgerschap in de internationale beweging van mensen een begeerd en schaars goed geworden. Ten tweede is er een toenemend aantal burgers dat op een zodanige manier gebruik maakt van het systeem van rechten en voorzieningen dat die strijdig is met traditionele verwachtingen van burgerzin en competenties. Een derde oorzaak ligt in het verschuiven van de publieke institutionele setting. Een pluraliteit van gezagscentra en loyaliteiten is ontstaan waardoor er sprake is van de mogelijkheid tot multipel burgerschap. Bijvoorbeeld het ontstaan van de Europese Unie waardoor Europees burgerschap een nieuwe uitingsvorm van burgerschap is. Ten vierde is er kritiek op de pogingen om vanwege staatswege toegangsobstakels voor het vervullen van burgerschap weg te nemen. Arrangementen van de verzorgingsstaat zouden mensen gevangen houden in armoede en andere afhankelijkheden. Doordat hiermee burgerschap problematisch is geworden, komen ook de gevestigde theorieën en concepties van burgerschap onder vuur te liggen (Van Gunsteren, 1992).

Daarnaast is de relatie tussen overheid en samenleving veranderd. In 2003 is in de kabinetsvisie "Andere Overheid" uiteengezet dat de rolverdeling tussen overheid en samenleving niet meer in verhouding staat tot de feitelijke verhoudingen. De emancipatie van de burger vraagt volgens de "verkenning burgerschap en andere overheid" om meer wederkerigheid in de onderlinge relatie (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). De Nederlandse burger is vaker hoger opgeleid, en mede daardoor mondiger. Hierdoor verlangt men publieke voorzieningen die zijn toegesneden op de eigen positie en voorkeuren. Een tweede ontwikkeling betreft de steeds belangrijker wordende rol van kennis in onze samenleving. Voor de beleidsvorming relevante kennis is daarmee zeer verspreid in de samenleving en daarom moeilijk kenbaar aanwezig. De overheid is hierdoor niet in staat adequaat van die kennis gebruik te maken in de verschillende fases van het beleidsproces. Voor het goed behartigen van het publiek belang moet aanwezige kennis bij burgers, organisaties en bedrijven gemobiliseerd en benut worden. De derde ontwikkeling betreft de opkomst van de open samenleving. Landsgrenzen spelen een veel geringere rol dan voorheen. De ruimte voor de overheid is daarmee wezenlijk kleiner geworden (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). Deze drie ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat de overheid en burger elkaar nodig hebben om het publieke belang op een goede wijze te behartigen. De overheid moet volgens de kabinetsvisie Andere Overheid meer op hoofdlijnen sturen, en meer ruimte laten aan de eigen verantwoordelijkheid voor burgers. Het kabinet denkt aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is. Dit uit zich in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven, en niet in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen. Niet alleen komt de last te liggen bij de individuele burgers, maar ook komt er verantwoordelijkheid te rusten op de schouders van de *civil society*. De *civil society* wordt omschreven als het domein van vrijwillig door burgers aangegane verbanden (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005).

Het burgerschapsconcept is verschoven van het recht om deel te nemen aan de democratie naar een volwaardig lidmaatschap van de samenleving. De overheid gaat uit van samenwerking met andere partijen in de samenleving.

2.2 Uitingvormen van burgerschap

In de literatuur is specifiek aandacht voor stedelijk burgerschap. Stedelijk burgerschap betreft enerzijds de relaties van stedelingen tot stadsbestuur en anderzijds de relaties van stedelingen tot de stedelijke politieke gemeenschap en de onderlinge relaties tussen burgers als leden van die gemeenschap. In de relatie van stedelingen tot de stedelijke politieke gemeenschap en de onderlinge relaties tussen burgers kan het gaan om activiteiten (stedelijke burgerparticipatie) en oriëntaties (stedelijke burgerzin) (NICIS, 2007). In het overzicht hiernaast wordt deze relatie tussen burgerschap en burgerparticipatie weergegeven. In de volgende paragraaf wordt deze relatie verder toegelicht.



2.2.1 Burgerzin

Oriëntaties verwijzen ook wel naar het begrip burgerzin. De term burgerzin staat voor het geheel van de voor burgerschap relevante

houdingen en competenties. Wat betreft de houdingsaspecten omtrent burgerzin worden vijf burgerschapsnormen onderscheiden:

- *Respect voor de wet*: de bereidheid om een gezamenlijk overeenkomen en in wetten en regels vastgelegde gedragsregels te respecteren
- *Solidariteit*: bereidheid om de hulpbehoevende leden in de gemeenschap met raad en daad bij te staan
- *Tolerantie*: de bereidheid om binnen zekere grenzen voor een democratische rechtstaat kenmerkende maatschappelijke pluriformiteit en het bijbehorende opinieklimaat te accepteren
- *Kritisch stemgedrag*: bereidheid om op basis van informatie over politiek en maatschappelijk en kennisname van het publieke debat bij politieke verkiezingen te stemmen
- *Civiele en politieke participatie*: door participatie actief bijdragen aan oplossingen voor politiek-sociale vraagstukken (NICIS, 2007)

In de verschillende concepten van burgerschap wordt van de burger meer verwacht dan alleen als een consument deel te nemen aan de verworven maatschappelijke ontwikkelingen. Hij dient ook actief bij te dragen aan de samenleving. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ziet de burger zowel als consument als coproductent. De burger als consument krijgt vorm in de vorm van een kritische doelgroep van het overheidsbeleid. De burger als coproductent krijgt vorm in de vorm van een stem hebben in de totstandkoming van beleid. Participatie is daarnaast één van de burgerschapsnormen. Naar deze participatie wordt verwezen als burgerparticipatie (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2000).

De literatuur beschrijft verschillende generaties van burgerparticipatie. De eerste generatie burgerparticipatie, inspraak, ontstond in de jaren '70. Met name bij ruimtelijke ordening konden

Figuur 1 Relatie Burgerschap en burgerparticipatie (gebaseerd op NICIS, 2007)

inwoners hun mening verwoordden na de voorbereiding van een besluit door de overheid. De introductie van interactieve beleidsvorming betekende de intrede van de tweede generatie burgerparticipatie. Hierbij ligt het initiatief nog steeds bij het bestuur, maar de burger krijgt de kans om al in het begin van het proces van besluitvorming mee te denken. Bij de derde generatie burgerparticipatie neemt de burger zelf initiatief voor een actie binnen het publiek domein. Eigenlijk moet hier gesproken worden van overheidsparticipatie in plaats van burgerparticipatie, omdat de overheid participeert in het initiatief van burgers (InAxis, 2007).

Burgerparticipatie valt uiteen in civiele en politieke participatie. De volgende paragraaf gaat hier op in.

2.2.2 Civiele participatie

Voor een vitale stedelijke gemeenschap is niet alleen een goed functionerende overheid van belang, maar ook een goed ontwikkelde civil society. De kwaliteit van het stedelijk burgerschap hangt daarom samen met civiele burgerparticipatie. Centraal staan activiteiten die stedelingen alleen of met anderen ondernemen, zonder een beroep te doen op de lokale overheid. Civiele participatie staat ook wel bekend als sociale zelfredzaamheid. Een gebrek aan civiele participatie wordt gezien als een belangrijke factor bij stedelijk verval. Het daadwerkelijk respecteren van wetten en regels, onderlinge tolerantie en normen van buurtsolidariteit en participatie zijn voor de kwaliteit van de stedelijke samenleving belangrijk (NICIS, 2007).

Door te wijzen op het zelforganiserend vermogen van burgers, ondernemers en andere maatschappelijke partijen, ligt de verantwoordelijkheid niet meer alleen bij de overheid. Ook Van Gunsteren (2006) wijst op het gebruik van zelforganiserend vermogen. Onder zelforganisatie verstaat hij een zichzelf aanpassende intelligente orde. Door onderlinge contacten en uitwisselingen komt een orde tot stand die intelligenter is dan de individuele personen. Deze orde houdt zich in stand door op veranderingen in de omgeving adaptief te reageren, zonder dat er sprake is van centrale sturing. Hij beargumenteert dat met de opkomst van vrije samenlevingen, de liberale democratie, de civil society en de vrije markt de samenleving zich al in een proces van zelforganisatie bevindt. De vraag is onder welke voorwaarden optimale zelforganisatie gerealiseerd wordt (Gunsteren, 2006). Voor de oplossing van knelpunten is het gemeentebestuur een voor veel burgers belangrijk aanspreekpunt. Externe middelen, zoals financiële middelen, kunnen civiele participatie ook ondersteunen. Omdat niet alle problemen via zelfredzaamheid op te lossen zijn, is ook politieke participatie van belang.

2.2.3 Politieke participatie

Politieke burgerparticipatie is het deelnemen van stedelingen aan het politiek-bestuurlijke collectieve besluitvormingsproces. Het gaat in de representatieve democratie in de eerste plaats om het stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen, maar ook alle activiteiten gericht op de besluitvorming binnen de lokale overheid worden gerekend tot politieke burgerparticipatie. Stedelingen trachten vraagstukken met het oog op de lokale politieke besluitvorming te agenderen. Dit kan bijvoorbeeld door:

- Deelname aan bijeenkomsten;
- Contact zoeken met wethouders, raadsleden of gemeenteambtenaren, pers, plaatselijke organisatie;

- En/of actie ondernemen samen met anderen.

Het gebruik van het actief kiesrecht vormt in een representatieve democratie een belangrijk aspect van burgerschap. Stemmen bij verkiezingen is geen goed instrument om te dienen als middel voor burgers om hun wensen en voorkeuren duidelijk te maken aan het bestuur en omgekeerd als kanaal via welke het openbaar bestuur zich een beeld kan vormen over wat er leeft onder de bevolking. Niet-electorale politieke participatie van burgers is daarom van groot belang voor een goed functionerende lokale democratie. Vormen van niet-electorale politieke participatie zijn bijvoorbeeld een handtekeningactie of contacten met lokale politici (NICIS, 2007).

Het gaat bij politieke burgerparticipatie met name om activiteiten die zijn gericht op de beïnvloeding van de samenstelling en besluitvorming van de lokale overheid. Dit komt ook naar voren in de door Denters & Geurts (1998, p. 161) gehanteerde definitie voor lokale politieke burgerparticipatie: *“al die activiteiten die burgers op vrijwillige basis ondernemen en die zijn gericht op de beïnvloeding van de vorming of de uitvoering van het gemeentelijk overheidsbeleid”*.

Drie kanalen van participatie worden onderscheiden:

1. geïnstitutionaliseerde kanalen die een gering beslag leggen op politieke hulpbronnen, zoals stemmen en handtekeningacties;
2. geïnstitutionaliseerde kanalen die een substantieel beroep doen op politieke hulpbronnen, zoals buurtacties, acties en demonstraties, inspraak en partijcontacten;
3. niet-geïnstitutionaliseerde kanalen die een substantieel beroep doen op politieke hulpbronnen, zoals contact met raad of B& W, contact met gemeenteambtenaar of brieven en bezwaarschriften.

Uit empirisch onderzoek blijkt dat het contact met gemeenteambtenaren het op één na meest gebruikte middel is om zaken onder de aandacht van het gemeentebestuur te brengen. Daarna volgen de deelname aan handtekeningacties en acties op wijk- of buurniveau. Het minst gebruikelijk zijn contacten met leden van de gemeenteraad of het college, het bezoeken van inspraakbijeenkomsten, het deelnemen aan lokale acties of demonstraties en contacten met politieke partijen. Vooral kanaal 2 blijkt weinig gebruikt te worden (Denters & Geurts, 1998).

De sociale representativiteit bij handtekeningacties bleek relatief groot, bij stemmen niet. Samen met de buurtacties en andere collectieve acties en demonstraties behoort deelname aan een handtekeningactie tot de vormen van participatie met de hoogste mate van sociale representativiteit. Stemmen behoort, samen met inspraak en contacten met politieke partijen, tot de vormen van participatie met de minste sociale representativiteit. Deze laatste activiteiten hebben hun algemeen-politiek, beleidsmatige karakter gemeen. Daarnaast worden inspraak en verkiezingen georganiseerd door de overheid, en het initiatief ligt hierin niet bij individuele of groepen burgers. Bij probleemgerichte activiteiten blijkt de sociale representativiteit groter dan bij de drie meer algemeen gerichte activiteiten. De sociale representativiteit van de participanten is bij geïnstitutionaliseerde activiteiten groter dan bij de ongeorganiseerde, meer individuele handelingen (contacten met politici en ambtenaren, mondeling en schriftelijk) (Denters & Geurts, 1998).

In dit onderzoek is burgerparticipatie gedefinieerd als *het op een of meerdere terreinen van het maatschappelijk leven inzetten voor de publieke zaak*. Deze definitie dekt zowel de lading van civiele- als van politieke participatie.

2.3 Het bevorderen van burgerschap

Activerende instanties spelen een belangrijke rol in het bevorderen van burgerparticipatie. Tonkens (2007) schetst naast de twee in het verleden dominante beelden, de verzorgende en terugtrekkende overheid, een 3^e beeld: dat van de uitnodigende overheid. De verzorgende overheid biedt voorzieningen voor iedereen die ze nodig heeft. In het model van de terugtrekkende overheid staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal. Volgens deze visie neemt het verantwoordelijkheidsgevoel en het verantwoordelijk gedrag van burgers toe, naarmate de overheid zich meer terugtrekt. De lokale overheid biedt geen brede voorzieningen voor iedereen, zoals in het model van de verzorgende overheid, maar alleen voor groepen met een hoog risico op uitsluiting. Het derde beeld is dat van de uitnodigende en verbindende overheid. Brede voorzieningen worden wel geboden, maar vraagt ook inspanningen van burgers. In de praktijk is de verzorgende overheid niet mogelijk. Een terugtrekkende overheid stimuleert burgers niet om zichzelf voor elkaar in de samenleving in te zetten (WRR, 2005). De deelname van burgers aan politieke activiteiten is ongelijk verdeeld; er is sprake van politieke ongelijkheid. De politieke ongelijkheid tussen burgers blijkt nauw samen te hangen met ongelijkheden in de verdeling van sociaal-economische hulpbronnen, zoals inkomen, status en opleiding. Hoogopgeleiden participeren doorgaans meer ten opzichte van laagopgeleiden (Hurenkamp, 2006). Een terugtrekkende overheid heeft dan tot gevolg dat actief burgerschap beperkt wordt tot een kleine groep van hoger opgeleiden.

Nieuwe voorzieningen zijn in het model van de uitnodigende overheid wel nodig, maar dit zijn tegelijkertijd activerende voorzieningen. Voorzieningen die tegelijkertijd iets aanbieden en vragen, die nieuwe verbanden tussen burgers creëren onderling en tussen burgers, organisaties, bedrijven en overheid. De overheid nodigt in dit model uit, stimuleert en verbindt. De overheid sluit beleid aan op de mogelijkheden en talenten van burgers, organisaties en bedrijven zelf (Tonkens, 2007).

2.3.1. De participatieladder

Het bestaan van mogelijkheden voor effectieve beïnvloeding van de politieke besluitvorming vormt een wezenskenmerk van de politieke democratie. Niet alleen het bestaan van invloedskanalen, ook de mate van het gebruik is van belang voor de kwaliteit van het politieke systeem. Dit geldt in de eerste plaats voor de mate waarin burgers gebruik maken van de mogelijkheid om door de deelname aan gemeenteraadsverkiezingen de samenstelling en (indirect) het functioneren van de raad en andere gemeentelijke bestuursorganen te beïnvloeden. Ook de mate waarin bij verkiezingen sprake is van werkelijke electorale controle van gekozenen is relevant. Electorale controle is de mate waarin burgers hun lokale stemgedrag laten afhangen van het programma en de competentie van lokale politieke partijen. Niet alleen een brede deelname aan verkiezingen en andere vormen van politieke participatie zijn van belang, maar ook dat alle burgers materieel en formeel beschikken over gelijke mogelijkheden om overheidsbeleid te beïnvloeden (Hoogerwerf & Herwijer, 2003).

Op verschillende manieren kan de lokale overheid burgerparticipatie stimuleren. De manier waarop de lokale overheid burgers betreft komt tot uitdrukking in de bestuursstijl. Hierbij kunnen zowel interactieve, als niet-interactieve bestuursstijlen worden onderscheiden. De bestuursstijl hangt

daarnaast samen met de rol van de participant. In de participatieladder zoals onderscheiden door Hoogerwerf & Herweijer (2003) wordt ingegaan op deze bestuursstijlen en rollen van de participanten. Daarnaast komt ook naar voren wat er van burgers gevraagd en aan hen gegeven wordt, een waarin deze wisselwerking tot uitdrukking komt.

Participatie bestuursstijl	Rol participant	Bestuur vraagt van participant	Bestuur geeft aan participant	Wisselwerking komt tot uitdrukking in
Wel interactief				
Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Grotere eigen verantwoordelijkheid en slagvaardigheid	Ondersteuning (tijd, geld, kennis, deskundigheid, materiële hulpmiddelen)	Ondersteuning die wordt aanvaard
Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner	Evenwichtige inbreng	Evenwichtige inbreng	Binding aan gemeenschappelijke en open besluiten, afspraken en handelingsplannen
Delegerende stijl	Medebeslisser	Beslissing: gesloten besluit, 'commitment'	Beslissingsmacht binnen randvoorwaarden	Besluit waarin beide partijen worden gehonoreerd
Open participatieve stijl	Adviseur	Oordeel: open advies	Open vraagstelling (over probleemdefinitie en oplossingsrichting)	Uitwisselen alternatieve concepties, probleemdefinities, oplossingsrichtingen
Niet interactief				
Gesloten participatieve stijl	Consultor (geconsulteerde)	Oordeel: gesloten advies	Gesloten vraagstelling	Uitwisselen van visies en argumentaties
Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek of voorlichting	Kennis/informatie over gedrag, houdingen en opvattingen	Informatie en voorlichting	Afstemmen van (onderzoeks-)vragen en boodschap op doelgroep
Gesloten autoritaire stijl	Geen	Niets	Niets	Niets

Tabel 1 De Participatieladder (Hoogerwerf & Herweijer, 2003)

2.3.2 Bestuurs- en Burgerschapstijlen

De verhouding tussen burger en lokale overheid in burgerparticipatieprocessen is in de voorgaande tekst geschetst. Ook is de zogenoemde participatieladder gepresenteerd, met daarin verschillende vormen van participatie waarmee de overheid betrokkenheid van burgers tracht te bevorderen. De Nederlandse samenleving is zo sterk geïndividualiseerd dat de overheid steeds meer moeite heeft alle burgers te bereiken. Beleidsinstrumenten vragen dan ook om meer maatwerk. Doelgroepen van beleid worden meestal onderscheiden op sociodemografische kenmerken als leeftijd, opleiding en geslacht. Maar de manier waarop burgers in het leven staan is vaak het meest bepalend voor hun opvattingen, attitudes en gedrag. Motivaction (2001) onderscheidt daarom vier burgerschapstijlen: de plichtsgetrouwen, de verantwoordelijken, de pragmatici en de buitenstaanders. In het WRR rapport “vertrouwen in de buurt” (2005), gericht op de buurt als aanknopingspunt voor beleid, komen deze vier burgerschapstijlen ook naar voren. Hier worden ze meer benoemd naar de bijbehorende houding ten opzichte van de overheid: de afhankelijke burger, de afzijdige burger, de afwachtende burger en de actieve burger.

Een gevoel van afstand tot de overheid kenmerkt een afhankelijke burger. Burgers met een afhankelijke burgerschapstijl zijn eerder volgzaam en gezagsgetrouw dan kritisch en veeleisend. De buurt is voor afhankelijke burgers beperkt tot de naaste burens en buurtvoorzieningen. Er wordt ook wel gesproken van binding door nabijheid. De afzijdige burger staat op grote afstand van de overheid en de politiek. Door eigenbelang is er sprake van een intolerante en wantrouwende houding jegens gezag. Ondanks beperkte sociale contacten en culturele geslotenheid, zijn afzijdige burgers wel zelfredzaam. Ze zijn buurtbetrokken, wantrouwen uit zich in collectief protest, met name wanneer er wijzigingen optreden in de fysieke inrichting. Ook zij ervaren binding door nabijheid, alleen de buurt heeft een grotere schaal. De afwachtende burger is ongeïnteresseerd in traditionele democratische instituties. Zij denken zichzelf te kunnen redden en hebben sociale spelers niet nodig. De buurt bestaat voor hen uit het eigen huis en sociale knooppunten met een sterk lokale identiteit zoals de sportschool. De binding met de buurt uit zich als binding door consumptie, door bijvoorbeeld op een terras plaats te nemen. De actieve burgers hebben vertrouwen in de overheid en in coproductie van beleid. Zij zijn kritisch, maar welwillend jegens de overheid. Hun buurt is onderdeel van de stad en willen meedenken over inrichting, aansturing en beveiliging. Zij zijn gebonden door te participeren (WRR, 2005). In onderstaande tabel is te zien hoe de verdeling in Nederland er bij benadering uitziet:

Afhankelijke burger	Afzijdige burger	Afwachtende burger	Actieve burger
26%	31%	23%	20%

Tabel 2 Verdeling burgerschapstijlen in Nederland (WRR, 2005) Niet elke burger is dus vanzelfsprekend politiek actief. Wanneer het gaat om democratische betrokkenheid zijn met name afzijdige en afwachtende burgers passief. Zij gaan minder stemmen, zijn minder geïnteresseerd in politiek en geloven minder in democratische instituties. Niet alleen factoren zoals sociaaleconomische status spelen dus mee bij het uitoefenen van burgerparticipatie, maar ook de burgerschapstijl.

Ook kan de bestuursstijl van de gemeente onderscheiden worden op de participatieladder. In de volgende tabel komen deze bestuursstijlen naar voren met een korte toelichting.

Bestuursstijl	Operationalisering
Faciliterend	<i>Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen)</i>
Samenwerkend	<i>Het bestuur werkt met ander partijen op basis van gelijkwaardigheid</i>
Delegerend	<i>Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissing te nemen of uitvoering aan beleid te geven</i>
Participatief	<i>Het bestuur vraagt een open advies waarbij er nog ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan geven</i>
Consultatief	<i>Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving</i>
Open autoritair	<i>Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden</i>
Gesloten autoritair	<i>Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie</i>

Tabel 3 Bestuursstijlen (Hoogerwerf & Herweijer, 2003)

2.4 Gemeentelijke herindeling

In het beleidskader gemeentelijke herindelingen wordt gesteld dat de overheid en het kabinet de overtuiging hebben dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger moet worden uitgevoerd. Door uitvoering van wettelijke en eigen autonome maatschappelijke taken, en taken door afgesproken decentralisatie is de druk op de bestuurskracht van de lokale overheid toegenomen. Oplossingen voor bestuurskrachtvraagstukken kunnen liggen in zogenoemde intergemeentelijke samenwerking. Binnen het brede scala aan maatregelen ter vergroting van de bestuurskracht, bestaat er ook de oplossing gemeentelijke herindeling (Ministerie van BZK, 2009b). Gemeenten worden hierbij samengevoegd tot een grotere gemeente of een kleine gemeente wordt toegevoegd aan een grote gemeente (Derksen W. &, 2004).

2.4.1 Geschiedenis van herindeling

Tot de jaren '60 in de vorige eeuw was herindelingsbeleid voornamelijk pragmatisch: randgemeenten die eigenlijk al waren opgeslokt door de uitbreiding van de centrumgemeente. Ook zeer kleine gemeenten werden opgeheven. Vanaf de jaren '60 veranderde dit pragmatisch karakter, herindeling kreeg een meer streeksgewijs karakter. Het accent werd verschoven van gemeenten in stedelijke

omgevingen naar de kleine gemeenten op het platteland. Om de bestuurskracht van het lokaal bestuur als geheel te vergroten moesten gemeenten worden samengevoegd (Derksen W. &, 2004). Ook het ministerie van BZK hanteert het argument van bestuurskracht bij een herindeling (Ministerie van BZK, 2009).

Verschillende motieven hebben ten grondslag gelegen aan de besluiten tot herindeling. Vlak na de invoering van de Gemeentewet in 1851 zijn er herindelingsvoorstellen gedaan omdat de betreffende gemeente een te gering aantal inwoners telde om de kiezers bij de samenstelling van de gemeenteraad de keuze te laten uit een toereikend aantal kandidaten. In die tijd was dit een geldig motief omdat 10% van de inwoners beschikte over actief en passief kiesrecht. Rond de eeuwwisseling in 1900 groeiden grote gemeenten snel als gevolg van industrialisatie en verstedelijking. Zij werden in hun groei beperkt doordat het grondgebied vol raakte. Een herindeling met een naburige gemeenten leverde dus extra grondgebied op. Dit herindelingsmotief is nog steeds actueel. Na de Tweede Wereldoorlog speelde herindeling voornamelijk bij discussies over bestuurskracht. Alle gemeenten moeten, met de komst van de verzorgingsstaat, bestuurskrachtig zijn om deze (nieuwe) taken te kunnen vervullen. Meest recent is het herindelingsmotief van de groeiende tussenlaag van zowel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als zelfstandige regionale bestuursorganen. Deze tussenlaag is ondoorzichtig, ondemocratisch en onbeheersbaar. Het laatste herindelingsmotief heeft te maken met herindelingen waarbij het initiatief bij kleine gemeenten ligt. Zij gaan vrijwillig samenvoegen om tegen te gaan dat zij worden samengevoegd aan een ambitieuze stedelijke centrumgemeente (Berghuis et al., 1995).

2.4.2 Proces van herindeling

Herindeling vindt plaats wanneer hier op lokaal niveau voldoende draagvlak voor bestaat. De verantwoordelijkheid voor inhoudelijke toetsing hiervan ligt bij het provinciebestuur. De wetgever toetst het verloop van het gevolgde proces. Het kabinet toetst alleen op het procesverloop en de motivering om tot herindeling over te gaan. In de Wet Arhi, is vastgelegd dat zowel gemeenten als provincies een aanzet tot herindeling kunnen doen. Het kabinet heeft echter het uitgangspunt dat herindeling afkomstig moet zijn van onderop, op initiatief van de gemeente, om zo ook het draagvlak te vergroten en maatwerk mogelijk te maken.

De provincie neemt initiatief tot herindeling in twee situaties:

1. Als er na initiatief van gemeenten, geen uitzicht bestaat op een breed gedragen voorstel
2. Als de provincie initiatief neemt tot herindeling op grond van haar verantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur binnen provinciale grenzen

Het initiatief ligt dus bij gemeenten, en in bepaalde situaties bij de provincies. Hoewel in de wet Arhi opgenomen is dat de minister van BZK initiatief kan nemen, zal dit niet gebeuren zolang het kabinet de mening is toegedaan dat herindeling van onderop moet komen (Ministerie van BZK, 2009).

Een belangrijk criterium bij herindeling is het *draagvlak*. Er moet een zo groot mogelijk draagvlak gecreëerd worden voor herindelingsvoorstellen. Onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten draagvlak. Allereerst bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau. Het gaat hierbij om de democratische legitimatie van de voorstellen, zoals besloten is in de afzonderlijke gemeenteraden.

Vervolgens geven de Gedeputeerde Staten van de provincie hun zienswijze op het advies. Ten tweede is lokaal draagvlak vereist. Als één gemeenteraad tegen herindeling is, is het de vraag of deze ene gemeente dit voorstel tegen kan houden wanneer er bij overige gemeenten en provincie wel draagvlak is. De verantwoordelijkheid ligt dan bij de provincie, die oordeelt of er voldoende draagvlak aanwezig is. De derde vorm van draagvlak betreft maatschappelijk draagvlak. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur te investeren in maatschappelijk draagvlak, maar ook om de verschillende lokale belangen en opvattingen tegen elkaar af te wegen. In het herindelingsadvies moet de gemeente aangeven op welke wijze zij de inwoners betrokken heeft in de verschillende fasen van het proces. Ook moet er sprake zijn van regionaal draagvlak, er moet draagvlak zijn van omringende en naburige gemeenten. Bij een negatieve zienswijze van een of meerdere omringende en naburige gemeenten moet er in het voorstel aandacht zijn besteed aan het waarom van voortzetting van herindelingsproces. Een tweede criterium betreft de *bestuurskracht*, gemeenten moeten over voldoende bestuurskracht beschikken. Gemeenten zijn voldoende bestuurskrachtig wanneer zij: *“in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving”* (Ministerie van BZK, 2009a, p. 7). Een derde criterium betreft *duurzaamheid*; de nieuw gevormde gemeente moet voldoende toegerust zijn voor langere tijd. *Interne samenhang* binnen de gemeente vormt het vierde criterium. De nieuwe gemeente moet voldoende intern samenhangend zijn, en identiteit geven aan de nieuwe bestuurlijke eenheid. Inwoners moeten zich namelijk verbonden voelen met de nieuw gevormde gemeente. Er moet een gemeenschappelijke visie komen hoe inwoners betrokken kunnen worden bij de vormgeving en eventueel de uitvoering van beleid. Bijvoorbeeld door gebiedsgericht werken, een actief kernenbeleid of de toebedeling van een bepaalde rol aan wijk- en dorpsraden. Het vijfde criterium betreft *regionale samenhang en evenwicht*. Dit criterium betekent dat de nieuwe gemeente aan moet geven wat de voorziene effecten zijn van de herindeling voor de samenhang en evenwicht in de regio. Belangrijk is dat de nieuw gevormde gemeente een bestuurlijke partner is die in staat is om een meerwaarde te leveren bij het vervullen van regionale taken. Een herindeling wordt daarnaast vaak gedaan om bepaalde functies gelijkmatiger te verdelen over de regio. Een belangrijke voorwaarde is dat er geen restproblematiek ontstaat, waarbij omliggende gemeentes nadelig beïnvloedt worden in hun ontwikkeling. Het laatste criterium betreft de *planologische ruimtebehoefte*. Soms zijn gemeenten afhankelijk van andere gemeente om hun ruimtelijke problemen op te kunnen lossen. Als dit structureel is, kan herindeling hier een oplossing voor zijn (Ministerie van BZK, 2009a).

In Nederland vinden verschillende soorten herindelingen plaats. Niet elke herindeling is namelijk hetzelfde. Er kan een onderscheid worden aangebracht in een zestal varianten:

1. Samenvoeging waarbij twee of meer gemeenten van vergelijkbare of verschillende omvang worden opgeheven om een nieuwe gemeente te vormen. De buitengrenzen 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 situatie
3. Toevoeging waarbij een of meer kleine gemeenten worden opgeheven en worden toegevoegd aan een grotere gemeente

4. Toevoeging van grenscorrecties waarbij een of meer kleine gemeenten worden opgeheven, worden toegevoegd aan een grotere gemeente en de buitengrenzen van de nieuwe gemeente worden gewijzigd
5. Grenscorrectie waarbij er geen gemeenten worden opgeheven of een nieuwe wordt gevormd
6. Opsplitsing waarbij een grote gemeente wordt opgesplitst in twee of meer kleinere gemeenten (Postma, 2002)

2.5 Gevolgen van herindeling

Rondom gemeentelijke herindeling speelden en spelen verschillende problemen en discussies. Verschillende argumenten voor en tegen herindeling worden ter sprake gebracht. Daarnaast is ook onderzocht welke effecten een herindeling teweegbrengt.

2.5.1 Voordelen

Voorstanders van herindeling wijzen op het ontstaan van een meer betrouwbare, weerbare en professionelere ambtelijke organisatie. Ook zou de kwaliteit van het strategisch vermogen van de gemeente vergroot worden. In 2009 zijn zeven recente herindelingen van Zuid-Holland onderzocht. Zo nemen de professionaliteit en klantgerichtheid van de dienstverlening toe. Ook is er na de herindeling sprake van toegenomen gebruik van interactieve beleidsvoorbereiding. Het contact tussen burger en bestuur is zakelijker en formeler dan voorheen. Burgers zijn wel vaker bereid deel te nemen aan inspraak en verantwoordelijkheid te nemen voor de wijk (Beerepoot, 2009).

2.5.2 Nadelen

Onderzoek toont aan dat herindeling meestal leidt tot een grotere specialisatie binnen het gemeentelijk apparaat, en er is geen sprake van een werkelijke verbetering van de dienstverlening aan de burger. Ook blijkt herindeling niet kostenbesparend te zijn (Bezuinigen op ambtenaren levert niets op, 2010). Daarnaast beargumenteren sommigen dat er sprake is van negatieve neveneffecten in de relatie tussen burger en bestuur. De afstand hiertussen zou vergroot worden en de betrokkenheid neemt af. Ook zouden burgers na een herindeling minder politiek actief zijn (Derksen & Woerdman, 2004).

Kijkend naar de afstand tussen burgers en politieke vertegenwoordigers valt in ieder geval op dat die afstand als gevolg van de herindeling groter wordt. Het idee om de burgers dichterbij de politiek te betrekken, actiever te laten participeren, staat dus haaks op herindelingsprocessen. Daarnaast is aangetoond dat in de eerste twee verkiezingen na de herindeling de opkomst aanmerkelijk lager is dan in de niet heringedeelde gemeenten. De kwaliteit van de politiek-bestuurlijke organisatie is dus lager, net als de kwaliteit van intergemeentelijke samenwerking. Ook is soms in de eerste jaren na herindeling een verhoogd uitgavenpatroon te zien. Negatieve veranderingen betreffen ook de toename van bureaucratie en een afname van het vertrouwen van burgers in het bestuur. De informanten van het onderzoek in 2009 merken wel op dat de belangstelling van burgers voor de gemeentepolitiek afneemt en dat er minder vaak persoonlijk contact is tussen burgers en wethouders. De onderzoekers signaleren een spagaat: de ambtelijke en bestuurlijke organisatie professionaliseert, maar de burgers nemen het niet waar. Hun interesse en betrokkenheid bij de lokale politiek nemen af (Beerepoot, 2009).

In 1995 kwamen Berghuis et al. met de uitkomsten van een longitudinaal evaluatieonderzoek. Door vanaf de aanloop tot drie jaar na de herindeling onderzoek te verrichten, hebben het proces van een herindeling in kaart gebracht. In onderstaande tabel is een samenvatting gepresenteerd van de effecten van een herindeling.

Onder fusie-effecten worden die effecten verstaan die optreden als gevolg van het fuseren van gemeenten. Drie fasen worden daarin onderscheiden: opheffing van het oude, overgang naar het nieuwe en oprichting en ontwerp van het nieuwe. Schaaffecten zijn die effecten als gevolg van een grotere schaal. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen veranderingen in het beleid, het bestuur en het ambtelijk apparaat.

Fusie-effecten		Schaafeffecten			
<u>Opheffing</u>	<u>Overgang</u>	<u>Oprichting</u>	<u>Verandering in beleid</u>	<u>Verandering in bestuur</u>	<u>Verandering ambtelijk apparaat</u>
Potverteren	Harmonisering beleid	Toepassing nieuwe inzichten	Verhoging absolute kiesdeler	Minder raadscommissies (kt)	Bepaalde progressie schaalbedragen, gerekend naar inwonertal
Reductie aantal bestuurders	Kapitaalvernietiging	Grotere systematiek bestuurlijke portefeuilleverdeling en ambtelijke sectorindeling	Daling relatieve kiesdeler	Raadscommissies systematischer en met grotere regelmaat ingeschakeld	Krimp in ambtelijke formatie
Vervroegd vertrek burgemeesters	Beleidsachterstanden		Sluiten van loketdiensten	Toename omvang wethouderaanstelling	Specialisering
Dorpisme	Stuwmeer kandidaten		Toename ruimtelijke diversiteit	Kans op een derde wethouder groter	Bureauvorming
	Veranderingskosten		Ledenverlies politieke partijen	Geen gecombineerde baan burgemeester-gemeentesecretaris	Integratie van beleidsvoorbereidende taken met uitvoerende taken
	Professionalisering personeelsbeleid		Kleine kernen beleid		Makkelijker vervangen
			Beleidsdifferentiatie naar kern		Beter voldoen aan eisen ter zake van functiescheiding
			Betere mogelijkheden tot afstemming ruimtelijk beleid		Toegenomen verticale geleding
			Formalisering van beleid		Geen inhoudelijke ruimte gemeentesecretaris
			Formalisering verhoudingen tussen gemeentebestuur en burgerij		Introductie managementteams

Tabel 4 Overzicht effecten herindeling (Gebaseerd op Berghuis et al, 1995)

2.5.3 Fusie-effecten

Wanneer gekeken wordt naar de fusie-effecten bij opheffing van het oude, blijkt dat gemeenten vlak voor de herindeling de laatste doelstellingen realiseren en zo de belangrijkste prioriteiten regelen. Dit wordt versterkt doordat een substantieel deel van de bestuurders weet dat een vergelijkbare functie niet meer vanzelfsprekend is in de nieuwe organisatie. Burgemeesters proberen voortijdig een voortzetting van hun loopbaan te realiseren waardoor burgemeesters vervroegd vertrekken. Ook is er vaak sprake van dorpsisme; doordat (kandidaats)raadsleden ruimtelijk-evenredig worden gespreid hebben zij snel de neiging hun eigen kern te vertegenwoordigen in plaats van de nieuwe gehele gemeente. In de overgang is sprake van harmonisering van beleid, het beleid van de voormalige gemeenten moet omgezet worden in nieuw beleid. Als dit ver uiteen ligt worden sommige beleidsplannen onbruikbaar waardoor kapitaalvernietiging optreedt. Door dit soort invoeringsactiviteiten treden er vaak beleidsachterstanden op. Omdat de groei van het aantal raadszetels en wethouderszetels achterblijft met de groei van inwoners, ontstaat er een stuwmeer aan kandidaten met bestuurservaring. De ongeschreven regel is dat voorrang wordt gegeven aan zittende functionarissen waardoor er wat betreft raadsleden weinig nieuwkomers zijn. Bij wethouders is dit effect niet waargenomen. Het stuwmeer aan kandidaten leidt ook tot een kwaliteitsimpuls. Alle activiteiten brengen daarnaast ook veranderingskosten met zich mee, eventueel ook door vervroegd uittreden van personeel. Doordat er tijdens het fusieproces een beroep gedaan wordt op de medewerkers met personeelszaken, leidt dit tot een professionalisering van het personeelsbeleid. Doordat veel beleid opnieuw opgebouwd kan worden zonder enige voorgeschiedenis, kunnen nieuwe inzichten worden toegepast, zoals bijvoorbeeld privatisering van de beleidsuitvoering. Ook de bestuurlijke portefeuilleverdeling en de ambtelijke taakverdeling wordt opnieuw opgebouwd, wat een grotere systematiek tot gevolg heeft (Berghuis et al., 1995).

2.5.4 Schaaffecten

Zoals eerder omschreven groeit het aantal kiezers sterker als het aantal raadszetels waardoor de absolute kiesdeler wordt verhoogd. Traditionele plaatselijke groeperingen verdwijnen daardoor eerder uit de raad. Dit heeft er vaak ook mee te maken dat zij er niet in slagen zich op grotere schaal te presenteren, dan de eerder vertegenwoordigde kern. Kleinere landelijke politieke stromingen komen echter op. De relatieve kiesdeler daalt door de herindeling. Door beide ontwikkelingen krijgt de gemeentepolitiek een meer nationaal karakter. Loketdiensten in de oude kernen worden vaak na kostenoverwegingen definitief gesloten. De meerkernigheid in heringedeelde gemeenten leidt tot een toename van de ruimtelijke diversiteit. Het ledenverlies van politieke partijen ontstaat vaak doordat politieke partijen geen extra inspanningen verrichten om het contact met kiezers en leden te versterken. Daarnaast blijkt dat gemeenten vaak kleine-kernen-beleid gaan voeren, in combinatie met regelmatig overleg met de dorpsverenigingen. Op het vlak van ruimtelijk beleid wordt beleid vaker gedifferentieerd naar kern. Ook liggen er kansen voor een betere afstemming voor ruimtelijk beleid. Daarnaast leidt een herindeling tot een formalisering van het beleid en tot een formalisering in de verhouding tussen gemeentebestuurders en de burger (Berghuis et al., 1995).

Ook het bestuur krijgt te maken met veranderingen. Op de korte termijn zijn er minder raadscommissies, omdat er met de herindeling een nieuwe start gemaakt kon worden. Een bijkomend effect is hierbij dat de raadscommissies vaker en systematischer ingezet worden. De omvang van de wethoudersaanstelling is vaak verruimd, en ook is er meer kans op een derde

wethouder. Waar in kleine gemeenten de burgemeester vaak zijn taak combineerde met die van gemeentesecretaris speelt dit in de nieuwe gemeente niet meer (Berghuis et al., 1995).

Het ambtelijk apparaat krijgt ook te maken met een aantal wijzigingen. Allereerst blijkt dat de schaalbedragen niet evenredig groter worden met het aantal inwoners. Door de al eerder genoemde privatisering en vervroegde uittreding, krimpt tegelijk de ambtelijke formatie. Waar personeelsleden in kleine gemeenten taken op meerdere beleidsterreinen hadden verdwijnt dit fenomeen in de nieuwe organisatie, waardoor specialisering optreedt. Bureauvorming ontstaat dan omdat medewerkers met verwante taken bij elkaar worden geplaatst. Ook blijkt uit de effectiviteitsstudie dat er meestal gekozen wordt voor een organisatie met een sectorenmodel, waardoor beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering geïntegreerd worden. Bureauvorming maakt daarnaast vervanging van zieken of vertrekkenden gemakkelijker. Doordat functies beter gedefinieerd en onderscheiden zijn biedt dit een verbetering voor de financiële afdelingen om te voldoen aan eisen van accountants en rijksinspecteurs. Ook nemen het aantal leidinggevende niveaus toe. Door de herindeling heeft de gemeentesecretaris meer tijd nodig voor het bewaken van het besluitvormingsproces en daarom geen ruimte meer om zich inhoudelijk met het beleid bezig te houden. Ook worden bij herindelende gemeenten managementteams in het leven geroepen (Berghuis et al., 1995).

2.6 Gevolgen voor burgerschap en burgerparticipatie

Een herindeling heeft ook zijn weerslag op burgerschap en burgerparticipatie. Voor het bevorderen van burgerparticipatie is een activerende gemeente van belang. Niet alleen moeten daadwerkelijk invloedskanalen aanwezig zijn, ook moeten de juiste voorwaarden hiervoor aanwezig zijn. Een herindeling heeft zowel positieve als negatieve gevolgen op burgerparticipatie. Deze kunnen ook wel gezien worden als kansen en bedreigingen. De gevolgen van de herindeling voor burgerparticipatie worden onder andere in een context geplaatst van een schaalverandering. Deze schaalverandering brengt een aantal veranderingen met zich mee.

Allereerst treden er effecten op in de toegankelijkheid van het bestuur. Zo neemt de toegankelijkheid van lokale politici neemt af naarmate de schaal toeneemt. Wanneer het aantal leden van een politieke gemeenschap groter is, nemen ook de mogelijkheden om in contact te komen met politici af. Volksvertegenwoordigers kunnen in kleinere gemeentes zich hierdoor gemakkelijker op de hoogte stellen van heersende meningen en belangen van burgers. Rechtstreekse contacten met leden van het college of gemeenteraad worden minder frequent benut naarmate de schaal van het lokale politieke systeem groter is. Dat geldt ook voor rechtstreekse contacten van burgers met gemeenteambtenaren (Denters & Geurts, 1998). In de praktijk blijkt inderdaad dat de regelmaat van het contact tussen een wethouder en individuele burger afneemt na een herindeling. Een herindeling vormt dus een bedreiging voor de toegankelijkheid van het bestuur. Daarentegen blijkt de herindeling wel kansen te bieden om verbeteringen door te voeren op het gebied van de dienstverlening, waardoor de dienstverlening professionaliseert en klantgerichter wordt (Beerepoot et al., 2008).

Ook blijkt de kans dat burgers daadwerkelijk participeren groter naarmate de gemeente kleiner is. Zo zijn de opkomsten bij lokale verkiezingen in grote gemeenten relatief laag, waardoor een herindeling een bedreiging vormt voor de opkomst. Ook neemt met een schaalvergroting de sociale en politieke diversiteit toe. Sociale en politieke diversiteit zorgt voor een groter aantal politieke

keuzemogelijkheden en een grotere politieke mobilisatie van burgers. Deze diversiteit is bevorderend voor het niveau van politieke participatie, waardoor de sociale en politieke diversiteit als een kans kan worden gezien. Anderzijds neemt, zoals eerder vastgesteld, de toegankelijkheid van het bestuur af. Uit het onderzoek van Denters en Geurts (1998) blijkt dat het negatieve effect van de herindeling op de toegankelijkheid van de gemeentepolitiek en daarmee een negatief effect op de kans dat men participeert het positieve effect op de sociaal-politieke heterogeniteit en daarmee een positief effect op de participatiekans overheerst. De kans op participatie van burgers neemt dus doorgaans af bij een schaalvergroting.

Ook van belang is het feit dat in relatief kleine gemeenten, vormen van sociale ongelijkheid minder sterk doorwerken. Gemeentegrootte is daarom ook relevant voor de sociale representativiteit van de participanten, dit geldt voornamelijk bij persoonlijke contacten van burgers met politici en ambtenaren. De sociale representativiteit van deze kanalen is in de kleinste gemeenten groter dan in grotere gemeenten. De benutting van stemmen en partijcontacten is in de grootste gemeenten meer evenredig over de bevolking verdeeld. In de middelgrote gemeenten zijn de afwijkingen van representativiteit van participatie het grootst. Sociale representativiteit is dus een bedreiging als gevolg van de herindeling. Middelgrote gemeenten missen ook de sterk gedifferentieerde sociaal-politieke infrastructuur (rijk geschakeerd aan politieke partijen en veelheid aan actie- en belangengroepen). Deze infrastructuur is essentieel willen sociale groepen die over slechts bescheiden politiek relevante hulpbronnen beschikken de door schaalvergroting verhoogde drempels naar het gemeentebestuur kunnen overwinnen (Denters & Geurts, 1998). Daarom vormt een herindeling een bedreiging voor de sociaal-politieke infrastructuur.

Berghuis et al. (1995) hebben de gevolgen van een herindeling specifiek op politieke participatie onderzocht. Zij hebben politieke participatie gedefinieerd als *“het geheel van activiteiten van burgers gericht op het leveren van een bijdrage aan het interne en externe functioneren van de plaatselijke politieke partijen”*. Deze definitie richt zich dus met name op de gemeentepolitiek in relatie tot de politieke partijen. Uit dit onderzoek blijkt dat de niet-heringedeelde gemeenten beter scoren op politieke participatie dan de wel heringedeelde gemeenten. De indicatoren die zij hebben meegenomen zijn; de opkomst bij de raadsverkiezingen, aantal leden van een politieke partij, aantal inwoners dat ledenvergaderingen bezoekt, aantal inwoners dat regelmatig het woord voert tijdens ledenvergaderingen en het aantal inwoners actief binnen politieke partijen door regelmatig werkzaamheden te verrichten. De indicatoren in het onderzoek wijzen op een daling van politieke participatie in heringedeelde gemeenten. Vooral in de nieuwe buitendorpen ligt de politieke participatie lager dan voor de herindeling. De vraag is of de geconstateerde daling een tijdelijk fusie-effect of een structureel schaaffect is. Een mogelijkheid bij een tijdelijk fusie-effect zou zijn dat burgers, bij een verzet tegen de herindeling, in eerste instantie niet geneigd zijn om mee te werken aan de opbouw van de nieuwe gemeente. Na verloop van tijd zullen zij de weg naar de gemeente weer terug vinden. Als het om een duurzaam schaaffect gaat, zou de politieke participatie pas weer naar de oude niveaus stijgen nadat de oude hoofdkernen bijvoorbeeld een dorpsraad met zelfbestuur hebben gekregen. Berghuis et al. (1995) constateren geen aanwijzingen dat de terugval zich beperkt tot een tijdelijke terugval. Zij concluderen dat de gemeente herindeling zeker op de korte termijn leidt tot een daling in de mate waarin de burgers participeren in de gemeentepolitiek. Een herindeling is dus niet alleen een bedreiging voor de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, maar ook voor het aantal leden van een politieke partij en activiteit voor een politieke partij. Parallel met dit functieverlies van de lokale politiek groeit de betekenis van de dorpsverenigingen in de

nieuwe streekgemeenten. Gemeenten kunnen dus inspelen op de kans van een verhoogde betekenis van de dorpsvereniging. Ook in het onderzoek van Berenschot blijken burgers minder belangstelling te hebben voor de gemeentepolitiek na een herindeling. Een herindeling vormt dan een bedreiging voor de belangstelling voor de politiek. Daarnaast komt in dit onderzoek naar voren dat de participatie van burgers enigszins toeneemt, maar wel gecombineerd met het aantal keren dat er actieve beleidsvorming plaatsvindt. Burgers zijn daarnaast meer bereid mee te werken aan beleid gericht op leefbaarheid (Beerepoot et al., 2008). Het meewerken aan beleid is een kans voortkomend uit de herindeling.

In de protesten tegen herindeling wordt vaak gewezen op de toegenomen afstand tussen burger en bestuur. Zo is het vertrouwen van burgers in de gemeente in zijn algemeenheid afgenomen na een herindeling, hierin zijn echter wel verschillen per gemeente (Beerepoot et al., 2008). Het vertrouwen van burgers is een bedreiging ten gevolge van de herindeling. Loketdiensten worden vaak gesloten en heringedeelde gemeenten zijn per definitie meerkernig waardoor de ruimtelijke diversiteit vaak toeneemt. Niet alleen afnemende voorzieningen, maar ook ruimtelijke diversiteit vormt dan een bedreiging voor de gemeente. Vaak zijn beide bedreigingen een reden voor compenserend beleid. Berghuis et al. (1995) treffen dit compenserend beleid in zeer beperkte mate aan. Een grotere afstand tussen burger en bestuur is volgens Berghuis et al. bij een herindeling een gegeven. De interessante vraag is volgens de auteurs hoe het gemeentebestuur hierop reageert.

In het voorgaande zijn de gevolgen van een herindeling op burgerparticipatie naar voren gekomen. De positieve en negatieve gevolgen van een herindeling voor burgerparticipatie zijn vertaald in kansen en bedreigingen, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Kansen	Bedreigingen
Verbetering dienstverlening	Vertrouwen van burgers
Klantgerichtheid dienstverlening	Belangstelling voor politiek
Meewerken aan beleid (mbt leefbaarheid)	Toegankelijkheid
Sociale en politieke diversiteit	Opkomst
Betekenis van dorpsverenigingen	Sociale representativiteit
	Sociaal politieke infrastructuur
	Lidmaatschap politieke partijen
	Actief binnen politieke partij
	Voorzieningen
	Ruimtelijke diversiteit

Tabel 5 Kansen en bedreigingen van een herindeling

Het gemeentebestuur kan de positieve gevolgen van een herindeling benutten, en dus inspelen op kansen van een herindeling. Bedreigingen vormen de eventuele negatieve gevolgen van een herindeling, en de gemeente kan proberen bedreigingen te vermijden dan wel te verzachten.

Bovenstaande tabel zal toegepast worden in de analyse van de cases. Elke casus zal geanalyseerd worden op deze kansen en bedreigingen.

2.7 Flankerend beleid

Flankerend beleid speelt in op deze kansen en bedreigingen. Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen. De doeleinden en middelen worden gezien als de grondstructuur van beleid. Beleid is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen, maar ook een antwoord op een probleem. Een probleem is het verschil tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie (Hoogerwerf & Herwijer, 2003).

Beleid komt op een dynamische wijze tot stand, ook wel in een beleidsproces. Het beleidsproces bestaat uit een aantal deelprocessen:

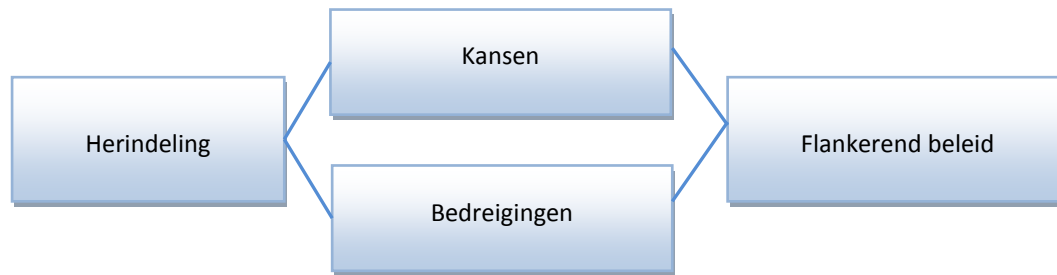
- Agendavorming: maatschappelijke problemen krijgen de aandacht van het publiek en beleidsbepalers
- Beleidsvoorbereiding: verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid (ook beleidsontwerp)
- Beleidsbepaling: het nemen van beslissingen over de inhoud van beleid
- Beleidsinvoering- en uitvoering: toepassing gekozen middelen
- Beleidshandhaving: zorgen dat de gestelde gedragsnormen worden nageleefd
- Beleidsevaluatie: het beoordelen van de inhoud, proces en/of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria
- Feedback: op basis van evaluatie opnieuw bepalen beleid of beleidsproces

2.7.1 Beleidsanalyse

Beleid kan beschreven worden aan de hand van een zogenaamd procesmodel, waarin de doeleinden, middelen en tijdskeuzes van het beleid naar voren komen. In een procesanalyse komen de processen waarin de middelen moeten worden toegepast in zicht. Daarnaast kan beleid met behulp van een procesanalyse in een maatschappelijke context worden geplaatst (Hoogerwerf & Herwijer, 2003).

2.8 Conceptueel- en analysemodel

In onderstaand model wordt de kern van dit onderzoek weergegeven. Een herindeling leidt zowel tot kansen en bedreigingen waarop een gemeente in kan spelen. De gemeente kan met beleid kansen stimuleren en bedreigingen proberen te verzachten dan wel weg te nemen. Dit komt samen in zogenoemd flankerend beleid.



Figuur 2 Conceptueel model

Om het flankerend beleid van gemeenten te analyseren kan het procesmodel gebruikt worden. Met dit model kan de inhoud van het beleid worden beschreven. Allereerst moet er sprake zijn van een oriëntatie op het beleid en het beleidsveld en worden gegevens verzameld die het uitgangspunt vormen. Allereerst komen in de oriëntatie officiële documenten in beeld, waarin het beleid is vastgelegd. Daarnaast kan deze informatie aangevuld worden met informatie uit gesprekken met personen betrokken bij het beleid. Vervolgens wordt deze oriëntatie vastgelegd in een grafische weergave van het beleidsveld, aan de hand van de te onderscheiden veldprocessen, de actoren die een rol spelen in deze processen en de relevante elementen in het beleidsveld. Vervolgens worden in de derde fase de doeleinden van het beleid in kaart gebracht. In de vierde fase wordt nagegaan op welk element van het veldmodel de doeleinden betrekking hebben. De vijfde stap houdt een inventarisatie van de instrumenten van het beleid en de actoren betrokken bij de toepassing van de instrumenten in. De uiteindelijk toegepaste instrumenten worden ook wel omschreven als beleidsprestaties. Deze beleidsprestaties beïnvloeden processen in het beleidsveld. Bij de aanduiding van de instrumenten is het ook van belang in kaart te brengen welke organisaties of functionarissen betrokken zijn bij de toepassing van de instrumenten, en ook welke tijdstippen er wat betreft de toepassing van de instrumenten worden genoemd. Stap zes is het plaatsen van de instrumenten en uitvoeringsprocessen en beleidsprocessen in de figuur. Stap 7 betreft de controle op compleetheid van het procesmodel en de vraag of het abstractieniveau aansluit bij de behoefte. De laatste stap houdt de weergave van de beleidsinhoud voor aan deskundigen uit de beleidsorganisatie en het beleidsveld (Hoogerwerf & Herwijer, 2003).

Het procesmodel, gepresenteerd in Hoogerwerf (2003), dient te worden aangepast aan het doel van het onderzoek, het verschaffen van inzicht in het flankerend beleid. In dit onderzoek zullen de volgende stappen worden aangehouden:

1. Oriëntatie op het beleidsveld; de relatie tussen het beleid en de gevolgen van een herindeling voor burgerschap en burgerparticipatie vertaald in kansen en bedreigingen
2. In kaart brengen van de kansen en bedreigingen waaraan de gemeente aandacht besteed
3. In kaart brengen van doeleinden van beleid
4. Verbinden van doeleinden aan kansen en bedreigingen
5. Inventarisatie van de instrumenten van het beleid, inclusief weergave van de betrokken actoren en tijdstippen
6. Weergave van de ervaren gevolgen van het gevoerde beleid
7. Evaluatie van het beleidsproces

In onderstaand schema worden de processtappen verder uitgewerkt.



Figuur 3 Procesanalyse

H3 Operationalisatie

In dit hoofdstuk komt de opzet van het onderzoek naar voren. Aan bod komen de methoden en technieken van het onderzoek, evenals maatregelen omtrent de validiteit en betrouwbaarheid.

3.1 Onderzoekstype

Verschuren en Doorewaard (2007) onderscheiden theoriegerichte en praktijkgerichte onderzoeken. In een theoriegericht onderzoek staat het oplossen van een probleem in de theorievorming op een bepaald vakgebied, en daarbinnen op een bepaald onderwerp, centraal. In een praktijkgericht onderzoek is het doel een bijdrage leveren aan een interventie om een probleem in een bestaande praktijksituatie op te lossen. De doelstelling van dit onderzoek is *het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van beleid op het terrein van burgerparticipatie na een gemeentelijke herindeling door inzicht te verschaffen in het flankerend beleid van gemeenten op het terrein van burgerparticipatie na een gemeentelijke herindeling*. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan een praktijksituatie en is hiermee een praktijkgericht onderzoek. Een praktijkgericht onderzoek bestaat uit vijf verschillende fasen. Allereerst een probleemanalyse, hierin moet het probleem onder de aandacht van belanghebbenden worden gebracht en moet duidelijk worden wat het probleem is, waarom het een probleem is en wiens probleem het is. De tweede fase betreft de diagnose, een bestudering van de achtergronden en het ontstaan van de gesignaleerde problematiek. Het ontwerp vindt plaats in de derde fase, waarin een interventieplan wordt gemaakt om tot een oplossing voor het probleem te komen. Vervolgens vindt in de vierde fase, de interventie, de uitvoering van de interventie plaats. Hierna wordt in fase vijf de interventie geëvalueerd. Aan elk van de fasen kan een onderzoek een bijdrage leveren, waardoor er ook sprake is van vijf verschillende typen. Dit onderzoek speelt in op meerdere fasen van de interventiecyclus. Allereerst een probleemanalyse, er wordt ingegaan op de relatie tussen herindeling en burgerparticipatie, vertaald in kansen en bedreigingen voor burgerparticipatie. Daarnaast is sprake van een diagnose, omdat ingegaan wordt op het gevoerde flankerend beleid door gemeenten. Een diagnostische 'gap analyse' vindt plaats, waarbij het flankerend beleid van een gemeente in het licht wordt geplaatst van de kansen en bedreigingen voor burgerparticipatie na een herindeling. Dit probleemanalytisch, diagnostisch onderzoek biedt dus een opstapje naar een ontwerpgericht onderzoek.

3.2 Onderzoeksontwerp

Binnen het praktijkgericht onderzoek zijn onderzoeksstrategieën te definiëren. Onderzoeksstrategieën zijn een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd wordt. In Verschuren & Dodewaard (2007) worden de vijf belangrijkste strategieën genoemd: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek. Voor dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van een casestudy, om zo een gedetailleerd beeld te geven van vier cases van flankerend beleid. In dit onderzoek wordt daarmee gekozen voor diepgang en een empirische en kwalitatieve wijze van onderzoek. Er is hiervoor gekozen omdat het aansluit bij de probleemstelling. Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen hoe heringedeelde gemeenten burgerparticipatie proberen te bevorderen. Omdat elke herindeling anders is kan er in een gevalstudie gekeken worden naar dit soort omstandigheden. Er wordt dus in een gering aantal cases, in dit onderzoek vier, studie verricht naar het flankerend beleid.

3.2.1 Casusselectie

In het beginstadium van het onderzoek is een brief gestuurd naar 55 gemeenten. Dit is de populatie van gemeenten die zijn heringedeeld tussen 2000 en 2007. Deze selectie is gemaakt omdat de gemeente drie jaar heringedeeld moet zijn om te kunnen spreken over (voorlopige) resultaten van bepaald beleid. Daarnaast is de herindeling niet langer dan 10 jaar geleden, omdat gemeenten vaak niet meer beschikken over de resultaten.

In deze brief is verzocht om informatie over het burgerschaps- en participatiebeleid gevoerd voor, tijdens en/of na de herindeling. Op basis van de respons is bekeken welke gemeenten aandacht hebben besteed aan burgerschap en burgerparticipatie tijdens en na de herindeling.

Twaalf gemeenten verstrekten bruikbare informatie over de manier waarop zij participatie geprobeerd hebben te vergroten voor, tijdens of net na de herindeling. Op basis van twee variabelen zijn deze gemeenten ingedeeld: de soort herindeling en de mate van verstedelijking. De soort herindeling valt uiteen in een samenvoeging (variant 1 en 2 van een herindeling) en een toevoeging (variant 3 en 4). Variant 5 en 6 van een herindeling kwamen niet voor bij de meegenomen gemeenten. Ook is de mate van verstedelijking meegenomen, hierbij is gebruik gemaakt van de omgevingsadressendichtheid (RIVM). Centraal staat het aantal adressen per vierkante kilometer. Het CBS maakt hierbij een onderscheid in vijf categorieën:

1. zeer sterk stedelijk: 2500 of meer adressen per km²;
2. sterk stedelijk: 1500 tot 2500 adressen per km²
3. matig stedelijk: 1000 tot 1500 adressen per km²
4. weinig stedelijk: 500 tot 1000 adressen per km²
5. niet stedelijk: minder dan 500 adressen per km²

Van de twaalf gemeenten is geen enkele gekenmerkt als zeer sterk stedelijk. Vervolgens ontstonden 2 categorieën, stedelijk met daarin sterk en matig stedelijk en niet-stedelijk met daarin weinig en niet. Onderstaand overzicht laat deze categorieën zien.

	Samenvoeging	Toevoeging
Stedelijk	Geldrop-Mierlo	Deventer Zevenaar Zwijndrecht Venlo
Niet-stedelijk	Lansingerland Medemblik Oost-Gelre Overbetuwe Oude IJsselstreek Maasgouw	Hardenberg

Tabel 6 Gemeenten onderverdeeld in 4 categorieën

Vervolgens is in elke categorie één case geselecteerd, om zo gemeenten te bestuderen die onderling van elkaar verschillen. Op basis van deze tabel is allereerst contact opgenomen met Geldrop-Mierlo

en Hardenberg. In de overige twee categorieën moest er een keuze gemaakt worden. In de categorie toevoeging en stedelijk is voor Zwijndrecht gekozen omdat deze gemeente een dorpsraad ingesteld heeft voor de toegevoegde gemeente, en niet een gemeentebrede aanpak zoals in de andere cases. Dit maakt Zwijndrecht een onderscheidende case. In de categorie niet-stedelijk en samengevoegd is gekeken welke gemeente een aanvulling kon vormen op het beleid van de andere drie gemeenten. Een aantal gemeenten waren vervolgens geschikt, waardoor gekeken is naar de meest bruikbare informatie. Er is toen voor de gemeente Medemblik gekozen.

Deze selecte steekproef vond dus allereerst plaats door zelfselectie van de onderzoekseenheden door vrijwillige deelname aan het onderzoek. Vervolgens is geselecteerd op basis van de kenmerken van de gemeente, ook wel een quotum steekproef.

3.2.2 Methoden en technieken

Binnen de casestudy's zijn gestructureerde interviews gehouden. Twee criteria bij het kiezen van de respondenten waren allereerst of de respondent betrokken was bij de herindeling en ten tweede de betrokkenheid bij het flankerend beleid. In Zwijndrecht en Geldrop-Mierlo heeft dit geleid tot twee interviews, in Hardenberg en Medemblik heeft dit geleid tot één interview waarbij de respondent zowel betrokken was bij de herindeling en betrokken is bij het participatiebeleid. Het interview vond plaats binnen de vier casestudy's om meer informatie te verkrijgen na de inhoudsanalyse van de verkregen documenten. Daarnaast is een schriftelijke vragenlijst opgesteld om een beter beeld te krijgen van de ervaringen vanuit de bevolking. Kwalitatieve interviewvragen zijn schriftelijk afgenomen bij de respondenten. Per gemeente zijn hiervoor verschillende personen benaderd. In de gemeente Hardenberg zijn de schriftelijke reacties vanuit bewoners en maatschappelijke organisaties meegenomen, opgesteld in een participatieverslag. Ook is de vragenlijst ingevuld door een bestuurslid van Plaatselijk Belang Slagharen. De vragenlijst voor de casus Zwijndrecht is ingevuld door een lid van de dorpsraad Heerjansdam, sprekend voor de dorpsraad en de inwoners van Heerjansdam. In Geldrop-Mierlo heeft een bewonersvertegenwoordiger de vragenlijst ingevuld. De respondent is zowel voorzitter van een belangen(dorps-)vereniging als bewonersvertegenwoordiger in een project geïnitieerd door de gemeente. In Medemblik hebben leden van drie dorpsraden de vragenlijst ingevuld. In elke gemeente zijn inwoners met een bewonersvertegenwoordigende functie geïnterviewd, om zo een beeld te krijgen wat er leeft onder de inwoners. De respondenten zijn terug te vinden in de bijlagen. Daarnaast is in een inhoudsanalyse de inhoud van verschillende documenten geïnterpreteerd.

3.3 Betrouwbaarheid & validiteit

In een wetenschappelijk onderzoek is de betrouwbaarheid en validiteit van belang. Validiteit wordt uitgesplitst in externe validiteit (overdraagbaarheid) en interne validiteit (aannemelijkheid van conclusies). Een casestudy met een gering aantal cases, in dit onderzoek vier, betekent dat er geen sprake is van statistische toetsing. De meerwaarde van de gevalstudie is vooral de rijkdom aan empirische informatie. De interne validiteit is hoog door de rijkdom aan informatie, maar de externe validiteit laag doordat de cases contextgebonden zijn (Doorewaard en Verschuren, 2007). Er zijn diverse methodologische mogelijkheden om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen (Thiel, 2007). Zo kan er gebruik gemaakt worden van triangulatie. In dit onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt om informatie te achterhalen zoals interviews, vragenlijsten en een inhoudsanalyse. Daarnaast zijn er meerdere databronnen gebruikt, zoals verschillende soorten

documenten. Ook bij de interviews is het van belang na te denken over betrouwbaarheid en validiteit. De interviews zijn door middel van een vast format verlopen. Daarnaast zijn de interviews opgenomen, waarna een transcript is gemaakt en gecontroleerd door de respondent (member check). De opnames en transcripten van de interviews zullen één jaar bewaard worden voor collegiale toetsing.

3.4 Operationalisering begrippen

Het analysekader maakt een operationalisering van de begrippen noodzakelijk. Allereerst zijn kansen en bedreigingen geformuleerd op basis van eerder onderzochte effecten van een gemeentelijke herindeling op burgerparticipatie. Vervolgens zijn in het tweede onderdeel de doelstellingen van het beleid inspelend op de kansen en bedreigingen geïdentificeerd. Een doel kan omschreven worden als wens die een persoon of groep heeft besloten te verwezenlijken. Doelstellingen kunnen betrekking hebben op een of meer onderdelen van het beleidsprobleem. In het derde onderdeel wordt gekeken naar beleidsmiddelen, ook wel instrumenten. Hieronder wordt verstaan: al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen. Het vierde onderdeel betreft de beleidsgevolgen, hierbij wordt gekeken naar de gevolgen van het beleid door te kijken naar opvattingen van inwoners. De laatste stap in het analysekader betreft de evaluatie. Hierbij gaat het deels om een eigen evaluatie, deels om een evaluatie vanuit de gemeente die informeel dan wel formeel is. Waar mogelijk komen de effecten van het flankerend beleid op de kansen bedreigingen naar voren.

In onderstaand schema zijn de begrippen die centraal staan bij het beantwoorden van de vraagstelling in een tabel geoperationaliseerd door aan te geven wat er in dit onderzoek onder elk begrip verstaan wordt.

Begrip	Operationalisering
Herindeling	In dit onderzoek wordt onder een herindeling verstaan de eerste vier varianten van een herindeling, zoals vermeld in het theoretisch kader. Centraal staan gemeentelijke samenvoegingen en gemeentelijke toevoegingen. De varianten grenscorrectie en opsplitsing zullen buiten beschouwing worden gelaten
Kansen	Kansen zijn de eventueel optredende positieve gevolgen van een herindeling zoals geïdentificeerd in het theoretisch kader. Kansen worden onderkend door in het empirisch materiaal na te gaan of en hoe er aandacht besteed wordt aan de gevolgen, zowel expliciet als impliciet.
Bedreigingen	Bedreigingen zijn de eventueel negatieve gevolgen van een herindeling zoals geïdentificeerd in het theoretisch kader. Bedreigingen worden onderkend door in het empirisch materiaal na te gaan of en hoe er aandacht besteed wordt aan de gevolgen, zowel expliciet als impliciet.

Flankerend beleid

Onder flankerend beleid wordt verstaan het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen door gemeenten waarbij de doeleinden staan voor het inspelen op kansen en bedreigingen voor een herindeling

Tabel 7 Operationalisering begrippen

H4 Beleidsoplossingen

In dit hoofdstuk staat het flankerend beleid van gemeenten centraal. Van acht gemeenten wordt een korte schets gegeven van dit beleid, waarna ingegaan zal worden op de vier cases.

4.1 Algemeen beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op het beleid gevoerd door acht gemeenten na de herindeling. Dit zijn de gemeenten die informatie hebben opgegeven over het flankerend beleid, en niet meegenomen zijn in de casusselectie. De casusselectie is beschreven in hoofdstuk drie. Op basis hiervan wordt een inventarisatie gemaakt van de verschillende methoden.

4.1.1. Oost Gelre

Per 1 januari 2005 zijn de gemeenten Groenlo en Lichtenvoorde opgegaan in Oost Gelre. De gemeente heeft een aantal activiteiten ondernomen om ervoor te zorgen dat de burger geïnteresseerd raakt of blijft in de nieuwe gemeente:

1. Actiever communicatiebeleid. Dit heeft vormgekregen in een verbetering van de informatiepagina, toename informatiever spreiding, toename van het aantal fte's op de communicatie afdeling en ook een professionaliseringslag
2. Instellen van een burgerpanel. Aan het burgerpanel worden regelmatig onderwerpen voorgelegd
3. Aparte beleidsnotitie interactief bestuur met daaraan verbonden workshops gericht zowel op het bestuur als op de organisatie

De gemeente Oost Gelre neemt een vergroting van de afstand tussen burger en bestuur waar, zowel fysiek als gevoelsmatig. Oost Gelre wil daarom een actief beleid voeren om de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen en de leefbaarheid in de kleine kernen hoog te houden (Gemeente Oost Gelre, 2006). De gemeentesecretaris van Oost Gelre ervaart zelf geen verschillen in de betrokkenheid van burgers met andere gemeenten. Wel onderkende de gemeentesecretaris een verschil in cultuur tussen beide kernen, waardoor het lange tijd zal vergen eer er in dat opzicht werkelijk van één gemeente sprake zal zijn.

4.1.2 Lansingerland

Per 1 januari 2007 is de gemeente Lansingerland ontstaan uit de voormalige gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk en Bergschenhoek. De gemeenten werkten al samen in de zogenaamde 3B-hoek. In het collegeprogramma van Lansingerland 2007-2010 is voorgenomen te starten met wijkgericht werken. Het gaat daarbij om wijkgerichte samenwerking tussen en met inwoners, bedrijven en relevante instellingen. Wijkgerichte samenwerking heeft betrekking op het terrein van veiligheid, inrichting en beheer van de openbare ruimte en welzijn. Het versterken van de sociale cohesie, afkomstig van de Wmo, komt hiermee tot zijn recht bij het wijkgericht werken. Doel van het wijkgericht werken is een verbetering van de directe leefomgeving (leefbaarheid) waarbij de betrokkenheid van bewoners uit wijk of buurt het uitgangspunt vormt. Daarnaast moet het project

wijkgericht werken uiteindelijk komen tot specifiek beleid voor het bevorderen van burgerparticipatie (Gemeente Lansingerland, 2008).

4.1.3 Overbetuwe

Per 1 januari 2001 vormen de gemeenten Elst, Heteren en Valburg de gemeente Overbetuwe. De gemeente Overbetuwe voert een kernenbeleid met het doel het versterken van de leefbaarheid in de kernen. De gemeente werkt onder het motto eenheid door verscheidenheid, de gemeente ontwikkelt gemeentebreed beleid met oog voor de specifieke eigenheden en belangen van de kernen (Gemeente Overbetuwe, 2005). In de voormalige gemeenten waren al verschillende dorpsraden en wijkplatforms. Omdat tussen de dorpsraden en wijkplatforms verschillen bestonden in taken en bevoegdheden, budget en verwachtingen bleek afstemming na de herindeling gewenst (Gemeente Overbetuwe, 2001). De samenwerking met de dorpsraden en wijkplatforms wordt gezien als een vorm van interactieve beleidsvoering. De dorpsraden en wijkplatforms hebben een adviserende rol, zij geven gevraagd en ongevraagd advies. De gemeente heeft gekozen voor een zogenoemde bottom-up benadering, de dorpsraden en wijkplatforms zijn vrij naar eigen inzicht zaken te regelen zonder inmenging van de gemeente. Op bepaalde terreinen worden de dorpsraden en wijkplatforms gefaciliteerd in de vorm van een eigen budget en de toekenning van een dorps- en wijkcoördinator (Gemeente Overbetuwe, 2001). Deze dorps- en wijkcoördinator vormt een brug tussen de gemeente en de dorpsraden en wijkplatforms. De dorpsraden en wijkplatforms zijn namelijk zelfstandige organisaties, en geen verlengstuk van de gemeente. Zij geven een indicatie van de meningen in de buurt, maar spreken niet namens de inwoners. Na de herindeling was met name behoefte aan beleid voor de nieuwe gemeente. De wethouder en de dorps- en wijkraden hebben op de thema's veiligheid, openbare ruimte, jeugd en jongerenbeleid en voorzieningenbeleid in samenwerking met de kernen beleid ontwikkeld (Gemeente Overbetuwe, 2005).

4.1.4 Zevenaar

De gemeente Zevenaar is per 1 januari 2005 ontstaan na herindeling van de gemeente Zevenaar en Angerlo. In Zevenaar werkte men al met het 'Zevenaarse model', wat na de herindeling doorgetrokken is naar de nieuwe gemeente, er zijn drie dorpsteams bijgekomen. Het wijkgericht werken moet de sociale samenhang en leefbaarheid in wijken en dorpen bevorderen. De wijkteams bestaan uit betrokken inwoners en de wijkteams kunnen gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over leefbaarheidskwesties waarbij een specifiek wijkbelang in het geding is. Het wijkgericht werken streeft vier doelen na (Gemeente Zevenaar):

- Gemeentelijk beleid meer op maat per wijk toepassen
- Creëren van draagvlak onder bewoners voor beleid en standpunten
- Verhogen van de betrokkenheid van bewoners
- Kweken van wederzijds begrip voor standpunten

Het wijkteam signaleert wat er speelt in de wijk, informeert de wijk en gemeente, adviseert zowel gevraagd als ongevraagd en organiseert wijkgerichte en buurtgerichte activiteiten. De wijkcoördinator vormt de schakel tussen de wijk- en dorpsteams en de gemeente. De wijkteams werken cyclusgericht. Eerst vragen zij eventueel met behulp van enquêtes input vanuit de wijk en op

basis hiervan wordt de wijkagenda opgesteld. Hierna wordt het wijkjaarplan opgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd. Organisaties zoals de gemeente, politie en woningbouwcorporaties voorzien de wijkteams actief van informatie (Gemeente Zevenaar, 2009).

4.1.5 Deventer

Per 1 januari 2005 is de voormalige gemeente Bathmen geannexeerd met de gemeente Deventer. Na de herindeling is de Deventer wijkaanpak ook ingevoerd in Bathmen. De wijkwethouder is bestuurlijk verantwoordelijk voor de wijkaanpak. De politieke partijen hebben een contactraadslid voor de wijken benoemd zodat de gemeenteraad weet wat er speelt in de wijk. Een wijkmanager en een wijkopbouwwerker vormen samen het wijkkoppel en zijn het vaste aanspreekpunt voor bewoners in een wijk. Bewoners kunnen rechtstreeks contact opnemen met het wijkkoppel om problemen en ideeën op het gebied van de leefbaarheid te bespreken. Het wijkkoppel onderneemt waar mogelijk zelf actie om het op te lossen. Ook organiseert het wijkkoppel allerlei activiteiten en bijeenkomsten. Een aantal actieve bewoners neemt deel in het wijkteam of wijkplatform. Actuele ontwikkelingen die leven in de buurt worden gesignaleerd en besproken door de leden van het wijkteam of wijkplatform. Ook is het wijkplatform een gesprekspartner voor politici, bestuurders en instellingen. Als het nodig is om problemen verder uit te werken wordt een taakgroep ingesteld waarin bewoners maar ook niet-bewoners (politie, woningstichting etc.) deel kunnen nemen. Ook beschikt het wijkplatform over een klein budget om leefbaarheidsmaatregelen te kunnen uitvoeren (Gemeente Deventer). In een evaluatie naar de wijkaanpak onder bewoners blijkt dat er in de wijken in het buitengebied (Bathmen, maar ook voormalige gemeente Diepenveen) weinig mensen zijn die vinden dat er onvoldoende is bereikt op de thema's. In vrijwel alle stadswijken vindt men dat er op de thema's onvoldoende bereikt is (AenW-Deventer, 2009).

4.1.6 Oude IJsselstreek

Oude IJsselstreek is op 1 januari 2005 ontstaan uit de gemeenten Wisch en Gendringen. Snel na de herindeling heeft de nieuwe gemeente convenanten afgesloten met de belangenverenigingen van de verschillende kernen in de gemeente. Daarnaast worden bewoners betrokken bij projecten in hun buurt of wijk. De nieuw gevormde gemeente probeert op diverse manieren de bewoners bij de gemeente te betrekken. Zo is begin 2009 een begin gemaakt met de Bond van Honderd. In een startdag werd er door bewoners gesproken met raadsleden en leden van het college van burgemeester en wethouders over hoe de gemeente kan zorgen voor inbreng en inzet van bewoners. Het vervolg was een groep van 75 bewoners samengesteld door middel van loting. De burgerjury houdt zich bezig met de vraag of de voorzieningen goed over alle kernen zijn verdeeld. Hieruit volgt een rapport wat voorgelegd zal worden aan de gemeenteraad (Gemeente Oude IJsselstreek, 2010).

4.1.7 Maasgouw

Per 1 januari 2007 is de gemeente Maasgouw ontstaan uit de gemeenten Maasbracht, Heel en Thorn. In het voorjaar organiseerde het nieuwe gemeentebestuur in de kernen van de gemeente kernavonden waarbij in dialoog met de bevolking een prioritering van thema's en projecten plaatsvond. Aan de hand van deze bijeenkomsten heeft de gemeente DorpsOntwikkelingsProgramma's (DOP) opgesteld, waarin voornamelijk fysieke ontwikkelingen meegenomen zijn. Een DOP wordt gezien als een belangrijk instrument om met de inwoners van een

kern te communiceren over de mate van aandacht van de gemeente voor een kern. Het is daarmee een instrument om invulling te geven aan burgerparticipatie (Gemeente Maasgouw, 2010a). Daarnaast startte de gemeente Maasgouw in 2008 een internetpanel, om te signaleren wat er speelt in de samenleving. Het panel bestaat uit 700 inwoners, die gepeild worden over actuele thema's (Gemeente Maasgouw, 2010b).

4.1.8 Venlo

Per 1 januari 2001 is de gemeente Venlo heringedeeld met de gemeenten Tegelen en Belfeld. De gemeente Venlo heeft na de herindeling maatregelen genomen. Er zijn pas na de herindeling maatregelen getroffen, en vooraf alleen in de vorm van communicatie. Dit wordt door de gemeente beschouwd als een "denkfout". In aanloop naar de herindeling is een communicatietraject gestart, voor elk van de drie voormalige gemeente dezelfde. Dit traject bestond uit het regelmatig verschijnen van een herindelingskrant waarin de veranderingen voor elke gemeente werden uitgelegd. De gemeente Venlo had al wijkraden, voor de twee andere gemeenten zijn op de herindelingsdatum wijkraden ingesteld. De wijkraden heten in Belfeld en Tegelen dorpsraden. Zij maken net als de wijkraden, dorpsontwikkelingsprogramma's (Haperen, 2010).

4.1.9 Overzicht

Oost-Gelre	(1) Actief communicatiebeleid, (2) burgerpanel en (3) beleidsnotitie interactief bestuur	Lansingerland	Wijkgericht werken
Overbetuwe	Interactieve beleidsvorming in samenwerking met dorpsraden & wijkplatforms	Zevenaar	Wijkteams en dorpsraden, gevraagd en ongevraagd advies
Deventer	Wijkteams & Wijkplatforms	Maasgouw	DorpsOntwikkelingsProgramma's
Venlo	(1) Communicatietraject en (2) wijkraden	Oude Ijsselstreek	(1) Convenanten met dorpsbelangenverenigingen en (2) traject tot burgerjury

Tabel 8 Overzicht flankerend beleid gemeenten

Bovenstaande tabel gaat in op de verschillende vormen van flankerend beleid. Oost-Gelre en Venlo geven aan specifiek ingezet te hebben op communicatie. Hoewel ook de andere gemeenten over de herindeling gecommuniceerd hebben, hebben beide organisaties specifiek op communicatie ingezet. Opvallend is de termijn van het compenserend beleid. In een aantal gemeenten betreft het een eenmalig proces terwijl in andere gemeenten lange termijn maatregelen genomen zijn. Daarnaast valt ook op dat vijf gemeenten samenwerken met dorpsraden, wijkraden of dorpsbelangenverenigingen. Gemeenten zetten na een herindeling voornamelijk in op wijkniveau.

4.2 Vier cases

Uiteindelijk zijn vier gemeenten, zoals beschreven in hoofdstuk drie, geselecteerd om nader te analyseren. Hieronder wordt ingegaan op het flankerend beleid van de gemeente Hardenberg, Medemblik, Geldrop-Mierlo en Zwijndrecht.

4.2.1 Hardenberg

De gemeente Hardenberg is per 1 januari 2001 ontstaan uit de voormalige gemeenten Hardenberg, Gramsbergen en Avereest. De herindeling kwam tot stand op initiatief van de provincie en de regering. Met name de bestuurskracht van de afzonderlijke kernen was een reden voor herindeling. De kern Hardenberg stond neutraal tot positief tegenover de herindeling, maar de kern Avereest wilde graag zelfstandig blijven. Nadat de herindeling een feit was, verliep de samenwerking tussen de verschillende kernen goed (Ruiter, 2010).

Met betrekking tot de herindeling was er enig verschil in de beleving tussen de drie gemeenten. Gramsbergen was vergeleken met Avereest een erg kleine gemeente. In Gramsbergen was de gemeente hierdoor makkelijk benaderbaar, contacten met wethouders waren goed. Veel weerstand onder de inwoners was er niet volgens de gemeente, wel wilden de kernen Balkbrug en Oud Avereest (behorende bij destijds de gemeente Avereest) liever herindelen met de gemeente Staphorst. Enige weerstand werd bemerkt doordat de politieke partij Onafhankelijke Partij Vechtstreek werd opgericht, die niets met de gemeente Hardenberg te maken wilde hebben. Één zetel werd tijdens de eerste verkiezingen behaald (Ruiter, 2010).

4.2.1.1 Herkende kansen en bedreigingen

De herindeling op initiatief van de provincie kwam voort uit het voornemen om de gemeentelijke indeling van West-Overijssel aan te passen aan de eisen die aan het lokale bestuur werden gesteld. Uit een onderzoek bleek gezamenlijk beleid of afstemming van beleid op veel terreinen noodzakelijk in de betreffende gemeenten. Met name grensoverschrijdende samenwerking op sociaaleconomisch gebied vormde een reden voor samenwerking. Problemen in de regio waren de teruggang in werkgelegenheid, de afstand tot industriegemeenten, slechte vervoersverbindingen, het draagvlak van voorzieningen voor zorg en onderwijs, de onderlinge concurrentie en de teruggang van de leefbaarheid. Kansen van herindelen lagen in de versterking van de sociaaleconomische positie, de afstemming van de industriële ontwikkeling, het streven naar behoud van voorzieningen, de plattelandsvernieuwing, het natuurbeheer en de bevordering van toerisme en recreatie. De herindeling wordt dus als een kans gezien voor het behoud voor voorzieningen, en niet als een bedreiging. Een aantal vragen wordt opgeroepen met het oog op herindelen, met name op het gebied van de oriëntatie, de veelheid aan kernen, de relatie burger-bestuur en de identiteit van de kernen. Hier wordt tegenin gebracht dat het een voordeel is dat een groot deel van de voorzieningen nu binnen gemeentegrenzen komt te liggen. De veelheid aan kernen wordt tegengeworpen door aan te geven dat de nieuwe gemeente voldoende aandacht kan geven aan kansen of problemen die per kern verschillen. De regering meent dat het niet vaststaat dat de afstand tussen burger en bestuur groter wordt of de betrokkenheid en invloed van burgers minder bij de vorming van een grotere gemeente. Wel is de regering van mening dat betrokkenheid van de inwoners anders georganiseerd zal moeten worden. Het behoort hiermee tot een uitdaging voor de nieuwe gemeente om

mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie en nieuwe vormen van participatie te onderzoeken. De ruimtelijke diversiteit van de nieuwe gemeente wordt gezien als een bedreiging, te ondervangen door betrokkenheid anders te organiseren waarbij het meewerken aan beleid centraal staat. Ook wordt vermeld dat gemeentegrenzen geen identiteit bepalen, maar dat identiteit gevormd wordt door de mensen zelf in die gemeenschap (Tweede Kamer, 2000).

De nieuwe gemeente Hardenberg zelf zag de herindeling als een proces waarin vertrouwen winnen en resultaten boeken belangrijk is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Hardenberg identificeert de herindeling als een moedig proces waarbij een heldere keuze en profilering pijnlijke consequenties kunnen hebben.

Specifiek in de relatie tot de herindeling benoemt de gemeente Hardenberg de kansen en bedreigingen niet expliciet. Door te wijzen op het belang van het winnen van vertrouwen kan wel geconcludeerd worden dat de gemeente een bedreiging zag voor het vertrouwen van burgers in de gemeente. Ook in het beleidsprogramma 2001-2006 komen kansen en bedreigingen naar voren. De gemeente vermeldde hierin de wens voor het opstellen van een realistisch ontwikkelingsplan. Een richtinggevend plan waarin enerzijds de behoefte aan woonmogelijkheden, werkgelegenheid en voorzieningen zichtbaar gemaakt moesten worden en anderzijds de na te streven doelstellingen geformuleerd zijn. Het ontwikkelingsplan zou de interne planning en afstemming van activiteiten en plannen voor de afzonderlijke beleidsterreinen moeten bevorderen en fungeren als basisdocument voor overleg met andere overheden en het maatschappelijk middenveld. Uitgangspunt bij de totstandkoming van het ontwikkelingsplan was de samenspraak met bevolking en maatschappelijke organisaties (Gemeente Hardenberg, 2003). Het ontwikkelingsplan heeft ook een functie voor de inwoners van de gemeente. Zij moeten kunnen lezen wat voor gemeente de gemeente wil zijn, welke beleidskeuzes worden gemaakt en wat de gemeente niet kan of wil zijn (Gemeente Hardenberg, 2002). Het thema voorzieningen, waarbij in het ontwikkelingsplan de behoeften hieraan zichtbaar worden gemaakt, speelt in op de bedreiging van een herindeling voor voorzieningen.

Daarnaast wil de gemeente dat het ontwikkelingsplan in samenspraak met burgers tot stand komt, en daarmee speelt zij op de kans dat burgers na een herindeling sneller meewerken aan beleid, zoals ook geïdentificeerd door de regering. Ook wordt in het proces van de toekomstvisie ingespeeld op de betekenis van dorpsverenigingen, ook in dit proces groeit deze betekenis door de communicatie via de dorpsverenigingen te laten verlopen. De gemeente Hardenberg kiest er met de totstandkoming van de toekomstvisie voor om raadsleden een belangrijke rol te geven, hierdoor komen de raadsleden in contact met burgers, bevorderend voor de toegankelijkheid van de lokale politici. Waar de regering dus expliciet kansen en bedreigingen identificeert, doet de nieuwe gemeente dit voornamelijk impliciet.

4.2.1.2 Flankerend beleid

Het inspelen op de kansen en bedreigingen doet de gemeente Hardenberg door middel van het opstellen van een toekomstvisie, ook wel het ontwikkelingsplan. Bij een herindeling is het volgens de gemeente onvermijdelijk dat de gemeenteraad zich bezint over haar rol en een visie van de nieuwe gemeente. Het ontwikkelingsplan moet een strategisch beleidsprogramma zijn waarmee samenhang tot stand komt in de veelheid aan werkzaamheden binnen de gemeente en waarmee de

verschillende beleidsterreinen een bijdrage kunnen leveren op de lange termijn. Daarnaast is het document bedoeld om de gemeente Hardenberg een gezicht te geven voor partners, medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (Gemeente Hardenberg, 2003).

4.2.1.3 Doelstellingen

Op 25 april 2002 heeft de gemeenteraad ingestemd met het voorstel van het college om een ontwikkelingsplan voor de nieuwe gemeente op te stellen (Gemeente Hardenberg, 2002). Met het ontwikkelingsplan worden drie doelstellingen beoogd:

- Samenhang in diverse gemeentelijke beleidsvelden ondersteunen
- Een helder profiel naar buiten toe creëren
- Strategische politieke keuzes maken

De toekomstvisie moest betrekking hebben op de volgende beleidsvelden:

- veiligheid op straat en in huis
- onderhoud openbare ruimte
- infrastructuur
- economische aangelegenheden
- plattelandsvernieuwing
- maatschappelijke “nuts-voorzieningen” (bijv. volksgezondheid)
- voorzieningen in de sfeer van onderwijs, welzijn, cultuur en sport
- leefbaarheid in de kernen
- milieu
- natuur- en landschapsbeheer
- recreatie en toerisme
- sociale structuur van de gemeente
- voorzieningen voor doelgroepen (jeugd, ouderen)
- wonen en volkshuisvesting

De begrippen wonen, werken, voorzieningen en leefbaarheid staan hiermee centraal. Hoewel in het eerste beleidsprogramma na de herindeling de toekomstvisie gekoppeld wordt aan kansen en bedreigingen, komen ze in het uiteindelijke plan van aanpak niet terug in de doelstellingen.

4.2.1.4 Instrumenten

Deze brede doelstellingen hebben geleid tot een uitgebreid traject voor beleidsontwikkeling, waarin burgerparticipatie en inhoudelijke kaderstelling centraal stonden. De gemeente kiest voor een regierol van de gemeente, om zo de gemeente wel aan te sturen maar mensen zelf zo verantwoordelijk mogelijk proberen te laten zijn (Ruiters, 2010). Het traject heeft een gefaseerde opbouw, gericht toewerkend naar resultaat. In onderstaand schema zijn de verschillende fases uitgewerkt die de gemeente Hardenberg doorlopen heeft om toe te werken naar een toekomstvisie van de gemeente Hardenberg.

Fase I	Ambtelijke organisatie brengt bestaand beleid, maatschappelijke trends en ontwikkelingen in kaart
--------	---

	Interviews en enquête onder bevolking Per beleidsterrein opstellen van drie scenario's
Fase II	Bewoners hebben lijst van wensen en ideeën opgesteld Open discussie en stemmen tijdens discussiebijeenkomsten
Fase III	Integratie verzamelde informatie, leidend tot concept ontwikkelingsplan (vier scenario's)
Fase IV	Scenario's voorgelegd aan inwoners, bedrijven en instellingen in publiëkskrant Bijeenkomsten middelbare school en industriële kring Via e-mail mogelijkheid tot reageren
Afsluitend	Gemeenteraad maakt beleidskeuzes, stelt toekomstvisie vast College B&W maakt meerjarenprogramma, met 50 actiepunten
Evaluatie	Actieplan besproken tijdens twee hoorzittingen Reactieformulier op website

Tabel 9 Proces totstandkoming toekomstvisie

Met de slogan *Wat is uw visie op de toekomst van Hardenberg?* is ruim een jaar lang gewerkt aan deze toekomstvisie. In de eerste fase bracht de ambtelijke organisatie bestaand beleid, maatschappelijke trends en ontwikkelingen in kaart gebracht en zijn interviews en enquêtes onder de bevolking gehouden. Er is in kaart gebracht wat er op een beleidsterrein gebeurd als er minder inspanning geleverd wordt, het huidig niveau gehandhaafd wordt en er extra investeringen gedaan worden. Dit heeft geresulteerd in drie scenario's. In de tweede fase zijn de bewoners uitgebreid geraadpleegd waarbij een lijst van wensen en ideeën is opgesteld. Ook is er een fotowedstrijd geweest en konden schoolkinderen werkstukken en tekeningen inleveren over de toekomst van Hardenberg. Ook is huis-aan-huis een krant gedistribueerd om de bewoners te informeren over de bijeenkomsten. Hierop aansluitend heeft de gemeente discussiebijeenkomsten gehouden in Dedemsvaart, Gramsbergen en Hardenberg. Door middel van een open discussie en stemkastjes konden de deelnemers aangeven wat zij belangrijk vonden. De derde fase heeft een integratie van de verzamelde informatie opgeleverd. De samenhang binnen de informatie en meningen is samengebracht in vier mogelijke scenario's; 'hecht', 'open', 'stevig' en 'helder'. Scenario 'hecht' wordt gekenmerkt door de versterking van de leefgemeenschappen. Scenario 'open' door een versterking van de economische ontwikkeling. Het benutten van aanwezige kwaliteiten past binnen het scenario 'stevig'. 'Helder' staat voor het faciliteren van kennis uit de samenleving. In fase vier heeft de gemeenteraad deze vier scenario's voorgelegd aan de inwoners, bedrijven en instellingen door middel van een publiëkskrant. In twaalf kleinschalige bijeenkomsten is op basis van inhoud en argumenten hierover gesproken. Ook hebben twee bijeenkomsten op een middelbare school plaatsgevonden, evenals een bijeenkomst met de industriële kringen. Daarnaast kon iedereen ook via de e-mail een reactie versturen. De gemeenteraad heeft op basis hiervan beleidskeuzes gemaakt en de toekomstvisie hiermee vastgesteld (Gemeente Hardenberg, 2004). Samengevat is er veel gesproken met veel partijen, waarbij ingespeeld werd op de bedreiging van sociale representativiteit. Ook speelde gemeente in op de kans van een groeiende betekenis van de dorpsverenigingen, in dit geval met name wat betreft communicatie. Zij hebben nauwe contacten met het gemeentehuis,

mede door een eigen gebiedswethouder. De rol van het plaatselijk belang is adviseren en signaleren (Ruiter, 2010).

De gemeente Hardenberg speelde in op de bedreiging voor de toegankelijkheid van het bestuur. Tijdens het proces van de toekomstvisie is de gemeenteraad begeleidt door organisatie- en adviesbureau De Beuk. De wens vanuit het college was voornamelijk dat de gemeenteraad aan de slag zou gaan met de bevolking. Zo zat de gemeenteraad bijvoorbeeld de vergaderingen voor. De Beuk heeft het proces ook zodanig geleid dat de raadsleden allemaal het belang van de gehele gemeente voorop hadden staan en niet alleen dat van de eigen kern. Hoewel de doelstellingen niet inspelen op de kansen en bedreigingen, doen de instrumenten dat daarentegen wel. Het proces van de totstandkoming van de toekomstvisie was een traject voor beleidsontwikkeling, met daarin burgerparticipatie en inhoudelijke kaderstelling centraal.

4.2.1.5 Gevolgen

Uiteindelijk is gekozen voor het scenario 'Stevig' voor de toekomstvisie. De ontwikkelde toekomstvisie is relevant voor 10 tot 15 jaar. Het college van Burgemeester en Wethouders heeft de toekomstvisie uitgewerkt in een meerjarenprogramma voor vijf jaar, waarin 50 actiepunten zijn vastgesteld. Ook dit actieplan is besproken tijdens twee hoorzittingen waarvoor burgers werden uitgenodigd hun visie toe te lichten en eventuele vragen van de gemeenteraadsleden te beantwoorden. Daarnaast kon ook op de website een reactieformulier worden ingevuld (Gemeente Hardenberg, 2004). Er is dus ingespeeld op de kans van meewerken aan beleid.

Tijdens het proces verwoordden burgers op verschillende momenten op verschillende manieren hun mening. Zo spreekt maatschappelijke organisatie Carinova waardering uit voor de gekozen procedure/inspraakmogelijkheden, de SMART-doelstellingen die het geheel transparant maken en de speciale aandacht in het programma waaruit blijkt dat de burger centraal staat. Carinova merkt ook op dat na een fusie er toch goede resultaten kunnen zijn, en noemen de beleidsacties dan ook een goede vrucht van de gemeentelijke herindeling. Ook LTO Noord is blij met de mogelijkheid te kunnen inspreken evenals de directeur van het voortgezet onderwijs Vechtdalcollege. Daarnaast is er ook waardering voor het meerjarenprogramma (Gemeente Hardenberg, 2005). Naast waardering worden er ook enkele kanttekeningen geplaatst. Zo spreekt de Historische Vereniging Avereest haar teleurstelling uit dat eerdere suggesties niet in het ontwikkelingsplan zijn terug te vinden. Een inwoner heeft daarnaast weinig vertrouwen in het proces en de invloed van de bevolking op de besluitvorming. Volgens hem is de keuze voor het scenario 'open' al bepaald en hebben de bijeenkomsten slechts tot doel gehad dat de inwoners hun hart hebben kunnen luchten. Daarnaast komen er ook reacties over een slecht bezorgde publiekskrant, en de slechte leesbaarheid hiervan (Gemeente Hardenberg, 2004).

Het Plaatselijk Belang Slagharen spreekt waardering uit over de acties van de gemeente om het draagvlak zo groot mogelijk te maken. Ook ziet het Plaatselijk Belang nauwelijks veranderingen ten opzichte van de situatie voor de herindeling. Wel is er onder de inwoners van de kern Slagharen enig onbegrip over het feit dat de gemeente graag alle voorzieningen rondom de kern Hardenberg geformeerd wil hebben (Finkers, 2010).

4.2.1.6 Evaluatie

Ook tijdens de evaluatie van de toekomstvisie was aandacht voor het meewerken aan beleid. De toekomstvisie is in 2008 samen met bewoners geëvalueerd. In een aantal bijeenkomsten is gekeken naar twee vragen: waar ben je trots op? en wat heeft nog aandacht nodig?. Er zijn vijf algemene bijeenkomsten georganiseerd met daarin een film over de behaalde resultaten op het gebied van wonen, economie en voorzieningen, een gesprek over sociale dilemma's en een discussie over ruimtelijke dilemma's aan de hand van een film met fictieve situaties. Daarnaast zijn twee themabijeenkomsten gehouden, met als thema Jongeren en Drank. Ook is er een Themabijeenkomst Jong in Hardenberg georganiseerd, speciaal voor inwoners tussen de 20 en 40 jaar, over werken en wonen in de gemeente Hardenberg. Vervolgens nam de gemeenteraad naar aanleiding van alle bijeenkomsten en gesprekken een besluit over de evaluatie van de toekomstvisie. Hierbij werd gekeken naar eventuele nieuwe acties, extra investeringen of een verandering in de rol van de gemeente (Gemeente Hardenberg, 2008). De drie belangrijkste conclusies naar aanleiding van de bijeenkomsten waren:

- duurzaamheid als nieuw speerpunt
- extra aandacht voor jeugd en drank
- meer maatwerk bij ondersteuning voorzieningen

Raadsleden waren tevreden met de evaluatie van de toekomstvisie, maar teleurgesteld in de opkomst, deze was niet erg hoog. Wel verkreeg de raad goede inhoudelijke steun voor het politieke debat. Een terugblik op het proces van de gemeente geeft aan dat het traject langer geduurd heeft dan de oorspronkelijke planning. Als reden wordt gegeven dat een proces waarin bewoners en maatschappelijke organisaties een grote rol krijgen om mee te praten, veel voorbereidingstijd vergt. Daarnaast heeft de gemeente ervoor gekozen om de tijd te nemen om zo een goed document te laten ontstaan, met een groot draagvlak. De rol van de gemeenteraad in dit project wordt als zeer positief ervaren. Daarnaast zijn er in de evaluatie in 2008 weinig wijzigingen geweest op de toekomstvisie (Gemeente Hardenberg, 2008) & (Ruiter, 2010).

Enige aanmerking op het proces van de totstandkoming van de toekomstvisie is de uitloop in tijd. Het succesvol verloop van de totstandkoming van de toekomstvisie is mede te danken aan de begeleiding van organisatie- en adviesbureau De Beuk. In de inspraakreacties kwam wel naar voren dat niet iedereen vond dat de inwoners genoeg invloed uit konden oefenen. Wanneer gekeken wordt naar de soort burgerparticipatie komt naar voren dat het proces van de toekomstvisie op de participatieladder overeenkomt met adviseren. Hierbij hanteert de gemeente een participatieve stijl: het gaat om een open advies, waarbij ruimte is voor discussie en inbreng maar de beslissingsbevoegdheid bij de gemeente blijft.

Vooraf herkend		Terugkomend in beleid		Niet herkend	
Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen
Meewerken beleid	Vertrouwen van burgers		Sociale representativiteit	Verbetering dienstverlening	Belangstelling voor de politiek

Betekenis dorpsverenigingen	Toegankelijkheid			Klantgerichtheid dienstverlening	Opkomst
	Voorzieningen			Sociale en politieke diversiteit	Sociaal politieke infrastructuur
	Ruimtelijke diversiteit				Lidmaatschap politieke partijen
					Actief binnen politieke partijen

Tabel 10 Kansen en bedreigingen Hardenberg

De gemeente Hardenberg identificeert voorafgaand aan de toekomstvisie twee kansen en vier bedreigingen. Het flankerend beleid van de gemeente Hardenberg speelt in op deze kansen en bedreigingen, en voegt er de identificatie van de bedreiging van de herindeling voor de sociale representativiteit aan toe.

Uit de reactie van het Plaatselijk Belang Slagharen blijkt dat de bedreiging van een afname aan voorzieningen niet afgewend is. Het meewerken aan beleid wordt gewaardeerd door de bevolking, alleen bij de evaluatie in 2008 blijkt de opkomst tegen te vallen. Dit kan ook een gevolg zijn van het feit dat de herindeling in 2008 alweer een aantal jaren een feit is en de bereidheid om mee te werken hierdoor verminderd is. De kans van de betekenis van dorpsverenigingen is wel benut, de communicatie is veelvuldig gelopen via de verschillende Plaatselijk Belang - verenigingen. Het flankerend beleid is dus van invloed geweest op het meewerken aan beleid, en de betekenis van dorpsverenigingen. Van de overige bedreigingen zijn geen gegevens of reacties gevonden, dit kan ook te maken hebben met het feit dat de doelstellingen niet inspelen op de vooraf geformuleerde kansen en bedreigingen.

De gemeente Hardenberg laat naar aanleiding van de herindeling kansen liggen op het gebied van de dienstverlening. Het optreden van sociale en politieke diversiteit is een verschijnsel na een herindeling, waarbij de gemeente geen gebruik maakt van deze kans. Een aantal bedreigingen worden ook niet herkend door de gemeente Hardenberg. Hierbij gaat het om de belangstelling voor de politiek, de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, de sociaal-politieke infrastructuur, het lidmaatschap van en activiteit binnen politieke partijen. Het vermijden van de bedreiging van een afnemende belangstelling, kan juist bijdragen aan de opkomst bij verkiezingen en de betrokkenheid bij politieke partijen.

Wat betreft de consistentie van het flankerend beleid, spelen de doelstellingen niet in op de vooraf geformuleerde kansen en bedreigingen. De instrumenten daarentegen zijn wel ondersteunend aan de kansen en bedreigingen. Kortom, de gemeente Hardenberg heeft aandacht voor iets minder dan de helft van de geformuleerde kansen en bedreigingen ten gevolge van een herindeling, en ook zou het flankerend beleid consistentier geformuleerd kunnen worden.

4.2.2 Medemblik

Medemblik is een gemeente met 27.366 inwoners en ligt in de provincie Noord-Holland. De gemeente Medemblik is per 1 januari 2007 ontstaan uit de voormalige gemeenten Medemblik, Noorder-Koggenland en Wognum. De herindeling betrof een vrijwillige herindeling van de drie gemeenteraden, waarbij ook vanuit de inwoners weinig weerstand is geweest (Reijnders, 2010). Zo zijn in Medemblik en Wognum geen reacties gekomen op het herindelingsvoorstel, in Noorder-Koggenland twee negatieve reacties (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005).

4.2.2.1 Kansen en bedreigingen

De gemeente Medemblik bestempelt de herindeling als een ingrijpend proces, waarbij de eerste jaren veel aandacht nodig is voor interne, organisatorische kwesties. Ook ziet de gemeente het als onvermijdelijk dat een deel van de ambtenaren en het gemeentebestuur verder af komt te staan van burgers en organisaties. Een bedreiging voor de gemeente ligt hiermee in de toegankelijkheid van het bestuur. Hier wordt ook op ingegaan in het Raadsprogramma 2008-2010 (Gemeente Medemblik, 2008b). Bewoners moeten actief betrokken worden bij besluitvorming door de gemeente om de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad inhoud te geven. Hier wordt onder andere uitvoering aan gegeven doordat de gemeenteraad werkbezoeken zal afleggen, open huis zal organiseren en vergaderen op locatie waar mogelijk.

Meer impliciet geformuleerde kansen en bedreigingen komen ook naar voren. In de strategische visie ziet de gemeente kansen op het gebied van dienstverlening. De strategische visie van de nieuwe gemeente Medemblik geeft aan de burger centraal te willen stellen en dienstbaarheid als primair uitgangspunt te nemen. Ook wordt de digitale dienstverlening verder ontwikkeld, worden klachten over dienstverlening en bestuur geregistreerd en moet de klanttevredenheid worden onderzocht.

Een bedreiging wordt gezien in de ruimtelijke diversiteit van een heringedeelde gemeente waarbij meerdere kernen ontstaan. In een beleidsnota dorpsraden (Gemeente Medemblik, 2007) komt naar voren dat de gemeente de communicatie tussen kernen en gemeentebestuur vorm en inhoud wil geven. Dit is belangrijk voor het draagvlak en in een meerkernige gemeente is het van belang te investeren in een goede communicatie met inwoners.

Ook het afnemen van voorzieningen ziet de gemeente Medemblik als een bedreiging. Het Raadsprogramma 2008-2010 (2008b) gaat ook in op het niveau van voorzieningen. Zo mag de centrale huisvesting van gemeenten niet ten koste gaan van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gemeente. De gemeente streeft naar het versterken van het eigen karakter van dorpen en kernen waarbij handhaving van het voorzieningenniveau een uitgangspunt is. Verschillende kansen en bedreigingen zijn dus vooraf geformuleerd.

4.2.2.2 Flankerend beleid

De gemeente Medemblik speelt in op deze kansen en bedreigingen met het Wijkgericht Werken. Al voor de herindeling werd in Noorder-Koggenland ervaring opgedaan met kerngericht werken, waarna in de nieuwe gemeente besloten is hiermee verder te gaan. Allereerst speelt de gemeente in op de bedreiging van ruimtelijke diversiteit. De gemeente Medemblik wil de "vitale kleinschaligheid" die de gemeente destijds kenmerkte zo goed mogelijk bewaren en waar mogelijk versterken.

Daarnaast wil de nieuwe gemeente inzetten op communicatie en het behoud van voorzieningen in de kernen, waardoor korte lijnen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties behouden blijven. Daarmee wordt de bedreiging van een herindeling voor voorzieningen geformuleerd. De gemeente wil het uitgebreide verenigingsleven en de grote sociale dynamiek behouden. Om dit streven waar te maken, is een actief kernenbeleid gestart.

In de strategische visie van Medemblik is de opdracht neergelegd voor het ontwikkelen van een herkenbaar kernenbeleid. In deze strategische visie werden een aantal punten naar voren gebracht:

- De ontwikkeling van leefbaarheidplannen per kern of groepen van kernen, onderwerp van bespreking in het overleg met wijk- of dorpsraden
- Kernen stimuleren vertegenwoordigd te zijn in wijk of dorpsraden, deze raden zijn de verbindende schakel naar het bestuurlijke en politieke overleg
- Taken en bevoegdheden van wijk- of dorpsraden en verplichtingen van het gemeentebestuur vastleggen in verordening of convenant
- Per kern een vaste contactambtenaar
- Handhaving van het bestaande voorzieningenniveau. Indien niet mogelijk in een vroegtijdig stadium communiceren, voorafgaand aan een interactief traject
- De eigenheid en bestaande identiteit van iedere kern als uitgangspunt in beleidsvoorbereiding en bestuurlijke benadering (Gemeente Medemblik, 2008)

In de beleidsnota Dorpsraden (2007) worden de dorpsraden uitgenodigd om het overleg en de communicatie tussen de kernen en het gemeentebestuur vorm te geven. Daarnaast heeft in 2007 het College van B&W acht actiepunten benoemd voor de periode 2008-2010, waarvan kernenbeleid een van de actiepunten is. De Wmo speelt daarnaast ook een rol in de totstandkoming van het kernenbeleid: prestatieveld 1 is het 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten'. Dit is voor de gemeente Medemblik één van de speerpunten van het Wmo- beleid. De gemeente Medemblik speelt ook in op de kans van het meewerken aan beleid. In november 2007 werd een Samenlevingsmarkt georganiseerd, waarbij door maatschappelijke organisaties, inwoners en raadsleden statements zijn gemaakt in de discussiehoek 'samen leven in dorp en stad'. De nota voor het kernenbeleid is interactief tot stand gekomen. Ten eerste door middel van de Samenlevingsmarkt, een themabijeenkomst kernenbeleid, overleg met woningbouwcorporaties en een bijeenkomst met de gezamenlijke dorpsraden (Gemeente Medemblik, 2008).

4.2.2.3 Doelstellingen

In het kernenbeleid van de gemeente Medemblik staan drie doelen centraal:

1. De leefbaarheid en vitaliteit van de kernen ondersteunen en waar mogelijk verbeteren
2. Het verbeteren van de relatie tussen burger en bestuur
3. Meedoen van alle burgers aan de samenleving

Uitgangspunt van het eerste doel is het handhaven van het voorzieningenniveau, waarbij het organiserend vermogen van burgers centraal staat. Hierbij speelt de gemeente in op de bedreiging

van afnemende voorzieningen. Ook sluit de eerste doelstelling aan bij de bedreiging van ruimtelijke diversiteit doordat er aandacht is voor de leefbaarheid en vitaliteit van de kernen afzonderlijk. Het tweede doel heeft te maken met de afstand tussen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven tot de gemeente, onder meer op het gebied van dienstverlening, informatieverstrekking en ondersteuning. Kernenbeleid moet deze afstand verkleinen. Ingespeeld wordt op de kansen die een herindeling biedt op het terrein van dienstverlening. Daarnaast de bedreiging van een afnemende toegankelijkheid van het bestuur weg te nemen. Meedoen van alle burgers aan de samenleving wordt in verband gebracht met het sociale Wmo-component van het kernenbeleid.

Om deze doelen te bereiken wordt ook de bestuurs- en organisatiecultuur van belang geacht. De nieuwe gemeente karakteriseert deze als een open, burgergerichte houding en cultuur, goed gecommuniceerde en heldere regels en procedures en een flexibele en meedenkende opstelling (Gemeente Medemblik, 2008). De geformuleerde kansen en bedreigingen voorafgaand aan het Wijkgericht Werken, komen dus ook terug in de doelstellingen.

4.2.2.4 Instrumenten

Om de genoemde doelen te bereiken worden verschillende instrumenten ingezet en wordt er met verschillende partners samengewerkt. Allereerst zijn dit de inwoners zelf, vertegenwoordigd in de kernraden. Hierdoor wordt ingegaan op de bedreiging van ruimtelijke diversiteit. Daarnaast de woningbouwcorporaties, waarvoor leefbaarheid ook een kerntaak geworden is. De politie in West-Friesland werkt daarnaast al kerngericht en ook hier wordt mee samengewerkt. Deze drie partners, inwoners, woningbouwcorporaties en politie, vormen de basis voor het kernenbeleid.

De vernieuwde gemeente Medemblik is opgebouwd volgens het directiemodel, met een platte structuur. De gemeente is van mening dat de platte organisatiecultuur, de professionalisering van de ambtelijke organisatie en het service- en dienstverleningsconcept (met onder andere een digitaal loket) kunnen bijdragen aan het behoud van korte lijnen. Het kernenbeleid voegt hierin een gebiedsgerichte aanpak toe, waarbij gebruik gemaakt wordt van een kernconsulent. De kernconsulent is een ambtelijk medewerker, met de volgende taken:

- het 'gezicht' van het kernenbeleid en daarmee eerste aanspreekpunt lokale aangelegenheden
- signaleren ontwikkelingen en knelpunten en deze doorgeven aan betrokken afdelingen en bestuur
- 'spin in het web' van de ketenpartners en rol van regisseur
- Informatiefunctie: ontwikkelingen in en buiten gemeentelijke organisatie doorgeven aan de kernen

Daarnaast is er een wethouder portefeuillehouder, die verantwoordelijk is voor het kernenbeleid (Gemeente Medemblik, 2008). Het instrument kernconsulent ondersteunt de tweede doelstelling, het behoud van korte lijnen. De kans meewerken aan beleid komt naar voren doordat interactiviteit een grote rol speelt in het kernenbeleid. In de kernen is een platform gecreëerd, wat per kern ongeveer twee keer per jaar bij elkaar komt. Per kern kan de frequentie verschillen. Hieraan nemen naast de kernraad en de kernconsulent, de politie en woningstichting deel. Afhankelijk van een zogenoemde leefbaarheidsagenda, kunnen andere partijen op een ad-hoc basis aanschuiven. Het gaat hierbij onder meer om:

- Stichting Welzijn Ouderen
- Zorginstellingen
- Jeugd- en jongerenwerk
- PRIMO NH
- Middenstandsverenigingen
- Sportservicebureau
- Onderwijs
- Hoogheemraadschap

De kernconsulent treedt op als secretaris. Het kernplatform is een aanvulling op de bestaande overlegstructuren, zoals het gezamenlijk overleg tussen college en dorps- en stadsraden en het periodiek overleg van een kernraad met de fractievoorzitters. Het kernplatform is ondersteunend aan de eerste doelstelling, voor het bevorderen van organiserend vermogen. Het overleg wordt gevoerd aan de hand van een leefbaarheidsagenda. In iedere kern bepaalt deze agenda de inhoud van het kernenbeleid. De opzet van de agenda is maatwerk, en kan per kern dus verschillen. De platformen leveren zelf de agenda aan. Om te weten te komen wat er inhoudelijk op de agenda moet komen te staan zijn er een aantal middelen beschikbaar:

- Inwonersavonden
- Enquêtes
- Kernwandeling/-schouw
- Dorpsraadvergaderingen
- Leefbaarheidmonitor

De leefbaarheidsagenda is ook ondersteunend aan de kans meewerken aan beleid. Op de agenda kunnen zeer uiteenlopende lokale leefbaarheidsaangelegenheden komen te staan. Van grote ontwikkelingen tot praktische uitvoeringszaken. Het gaat met name om initiatieven die de kern zelf gaat ondernemen of initiatieven waarvoor de steun van de gemeente of andere samenwerkingspartners nodig is. Beleidsterreinen met een gemeentebrede werking zoals subsidies, jeugd, cultuur, sport, accommodaties en bijstand zijn geen aangelegenheden voor het kernenbeleid, evenals reguliere onderhoudsaangelegenheden. Ondanks dat niet alles bij het kernenbeleid hoort, wordt er wel rekening gehouden met de specifieke belangen en doelstellingen van de kernen. De leefbaarheidagenda wordt regelmatig aangepast met behulp van de eerder genoemde instrumenten. Een vast agendapunt is in ieder geval de Wmo: meedoen aan de samenleving. Er is een budget beschikbaar voor de concrete actiepunten zoals volgend uit de leefbaarheidsagenda van de kern. De verantwoordelijkheid voor de besteding rust bij het college van Burgemeester en Wethouders (Gemeente Medemblik, 2008). Het budget ondersteunt de realisatie van de drie doelstellingen.

4.2.2.5 Gevolgen

Vervolgens is het interessant te kijken naar de uitwerking van het beleid in de gemeente Medemblik. Van drie dorpsraden zijn ingevulde vragenlijsten meegenomen in dit onderzoek: de dorpsraad Benningbroek/Sijbekarspel (oude gemeente Noorder-Koggenland), de dorpsraad Wognum en de dorpsraad Abbekerk/Lambertschaag (Noorderkoggenland). De informanten van de dorpsraden uit de

voormalige gemeente Noorder-Koggenland waren in 2007 vóór de herindeling (Bruin, 2010). Dorpsraad Benningbroek/Sijbekarspel geeft aan dat er al werd samengewerkt, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs, vooral met Wognum. Ook behield iedere kern zijn eigen naam en identiteit. Nu in 2010 is deze opvatting niet veranderd, de gemeente is *'niet verder van de burger af gaan staan door de goede samenwerking met de dorpsraden van alle kernen'*. De gemeente heeft de bewoners over de herindeling geïnformeerd middels de dorpsraden en het huis-aan-huis blad de Koggenlander. Over het kerngericht werken heeft de dorpsraad geen oordeel, omdat de inmiddels aangetrokken kernconsulente de kernplatformen nog op moet zetten (Speerstra, 2010). De dorpsraad Abbekerk/Lambertschaag was destijds ook positief over de herindeling omdat het verwachtte voordelen te hebben op financieel gebied, de kwaliteit van de dienstverlening en de kans om beter gekwalificeerd personeel aan te trekken. De dorpsraad is nog steeds positief over de herindeling, maar de gemeente heeft enige tijd last gehad van een niet functionerende secretaris en de afhandeling van schriftelijke vragen duurt te lang. De dorpsraad is te spreken over het contact met de dorpsraden, de gemeente weet zo wat er leeft. Over het kerngericht werken heeft de dorpsraad nog geen oordeel, in Noorder-Koggenland is nog geen bijeenkomst geweest. De dorpsraad Wognum stond neutraal tegenover de herindeling, het is beleid van de rijksoverheid en de burger heeft er niets over te zeggen. Als burger strijd je dan ook tegen een log apparaat, de rijksoverheid en met name de provincie. De gemeente heeft in de tijd van de herindeling wel voorlichting gegeven over de herindeling, maar als burger heb je weinig inbreng. Nu is de informant van de dorpsraad negatief over de herindeling. De bureaucratie is toegenomen, het onderhoud aan openbaar groen verslechterd, de stoepen worden te laat gerepareerd, er zijn te weinig prullenbakken en het zwerfvuil blijft liggen. De klachten worden niet serieus genomen, en de reactie van de gemeente laat lang op zich wachten. De laatste tijd is hier wel enige verbetering zichtbaar. De dorpsraad Wognum is positief over het kerngericht werken. Vanuit de dorpsraadsleden komt een positief geluid, maar inwoners zullen nauwelijks op de hoogte zijn (Lam, 2010).

4.2.2.6 Evaluatie

De gemeente Medemblik heeft het beleid omtrent het Kerngericht Werken op een interactieve wijze tot stand laten komen. Hierdoor zou draagvlak gecreëerd worden voor het kerngericht werken. De kernraden komen bijeen in kernplatformen om op het gebied van leefbaarheid te praten samen met in ieder geval de politie en woningbouwcorporatie. Een aantal kanttekeningen is nu, twee jaar na de opstart van het beleid, te maken. Allereerst heeft het aantrekken van een kernconsulente vertraging op gelopen waardoor nog niet in elke kern een kernplatform georganiseerd is (Reinders, 2010). Daarnaast zijn er signalen naar buiten gekomen dat de dorpsraden liever alleen met de gemeente in gesprek zijn, en alleen op afroep praten met politie en woningbouwcorporatie. Hier is de gemeente flexibel mee omgegaan en heeft dit dan ook mogelijk gemaakt. Over het algemeen zijn de dorpsraden wel te spreken over een goede samenwerking met de gemeente. Wel is de dorpsraad van Wognum niet positief over het beheer van de openbare ruimte na de herindeling, maar wel over het kern gericht werken. Hoewel het kerngericht werken nog niet zo lang in werking is en er nog niet overall een kernplatform is geweest, klinken de eerste signalen positief. Een derde opmerking betreft de ambtelijke organisatie. Zoals Dhr. Reinders aangeeft: *"het kerngericht werken moet ook in de ambtelijke organisatie meer tussen de oren gaan zitten"*.

De delegerende bestuursstijl is hier het meest van toepassing. De kernraden krijgen de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen en uitvoering aan beleid te geven. De

randvoorwaarden betreffen de voorgeschreven thema's, het gaat over leefbaarheid en gemeentebrede thema's zijn niet van toepassing. De kernplatformen beslissen wel op het thema leefbaarheid over de actiepunten en voert deze ook zelf uit of eventueel met ondersteuning van de gemeente. Op de vijf treden van de participatieladder staat het meebeslissen centraal.

Vooraf herkend		Terugkomend in beleid (toegevoegde)		Niet herkend	
Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen
Professionalisering dienstverlening	Ruimtelijke diversiteit	Meewerken aan beleid		Sociale en politieke diversiteit	Belangstelling voor de politiek
Klantgerichtheid dienstverlening	Toegankelijkheid			Betekenis dorpsverenigingen	Opkomst
	Voorzieningen				Sociale representativiteit
					Sociaal politieke infrastructuur
					Lidmaatschap politieke partijen
					Actief binnen politieke partijen
					Vertrouwen van burgers

Tabel 11 Kansen en bedreigingen Medemblik

Voorafgaand formuleert de gemeente Medemblik twee kansen en drie bedreigingen. Deze kansen en bedreigingen komen ook terug in de doelstellingen van het beleid. In de instrumenten komt ook naar voren dat er ingespeeld wordt op de kans van het meewerken aan beleid. Opvallend is dat de derde doelstelling, meedoen aan de samenleving, niet ondersteunend is aan herkende kansen en bedreigingen en ook in de instrumenten maar beperkt aan bod komt. De bedreiging van ruimtelijke diversiteit en van toegankelijkheid zijn vermeden; de kernraden zijn tevreden over het contact en de samenwerking met de gemeente. Het flankerend beleid is dus van invloed geweest op deze twee bedreigingen zoals vooraf geformuleerd. Verschillende kansen en bedreigingen worden door de gemeente Medemblik dus niet in overweging genomen, waardoor hier ook niet op ingespeeld wordt.

4.2.3 Geldrop-Mierlo

Per 1 januari 2004 zijn de gemeenten Geldrop en Mierlo samengevoegd. Beide gemeenten realiseerden zich, in de tijd van gedwongen herindelingen, dat zij wellicht in de toekomst te kleinschalig werden bevonden om in de toekomst goed te functioneren. Er is toen besloten vrijwillig samen te gaan mede door de steun van de rijksoverheid voor vrijwillige herindelingen. Over het

algemeen bemerkte de gemeente weinig weerstand onder de bevolking. Omdat een herindeling van Geldrop bij Eindhoven en Mierlo bij Helmond een risico was, kreeg deze samenvoeging de voorkeur. Anders *“zou je veel meer een buitenwijk worden van een grote stad, en nu behoud je meer je eigen identiteit”* (Keijsers & Meulendijk, 2010). De bewoners wilden wel graag hun eigen identiteit behouden. De gemeente verklaard dat dit ook kan, alleen een aantal praktische zaken zijn veranderd, dat de bewoners van Mierlo bijvoorbeeld voor het verkrijgen van producten voortaan naar Geldrop moeten (Keijsers & Meulendijk, 2010).

4.2.3.1 Kansen en bedreigingen

De gemeente Geldrop-Mierlo besteed aandacht aan een aantal kansen en bedreigingen na een herindeling in de visie voor de nieuwe gemeente. In de Strategische Visie van Geldrop-Mierlo (2007b, p. 13) staat het volgende:

“In 2025 is de gemeente Geldrop-Mierlo een gemeente die bekend staat om de participatie en de maatschappelijke betrokkenheid van de burgers.”

De gemeente ziet een afnemende betrokkenheid van burgers, onder andere als gevolg van individualisering. Deze ontwikkeling wordt gezien als een landelijke ontwikkeling, ook aanwezig in Geldrop-Mierlo en niet als een specifiek gevolg van een herindeling. De gemeente wil betrokkenheid stimuleren door burgerparticipatie in de woon- en leefomgeving te bevorderen en inwoners te betrekken bij het bestuur. In Geldrop-Mierlo wordt ingezet op interactieve beleidsvorming op meerdere beleidsterreinen om zo de burgers bij de besluitvorming te betrekken. De directe woonomgeving is volgens de gemeente een onderwerp waar burgers ‘warm voor lopen’. In de uitwerking van deze strategische visie wordt herhaald dat burgers toegewijd zijn aan de eigen wijk en woonomgeving, en het streven is om steeds meer binding met eigen wijk of buurt te laten ontstaan. De gemeente Geldrop-Mierlo speelt dus in op het feit dat de bereidheid om mee te werken aan beleid na een herindeling groter is (Gemeente Geldrop-Mierlo, 2007b).

Interactieve beleidsvorming zou de mogelijkheid bezitten de groeiende kloof tussen burgers en politiek (deels) te dichten. Het is een manier om burgers meer te betrekken bij het bestuur. Hiermee speelt de gemeente Geldrop-Mierlo in op de bedreiging van een afnemende belangstelling voor de politiek, door mensen uit te nodigen zich in te leven in beslissingen van de gemeente, en meningen van politici.

De kwaliteit van de wijk wordt daarnaast bepaald door aanwezige voorzieningen volgens de gemeente Geldrop-Mierlo. De gemeente speelt dus in op het behoud van voorzieningen, en probeert hiermee de bedreiging van de herindeling van het afnemen van voorzieningen te verzachten.

4.2.3.2 Flankerend beleid

Geldrop-Mierlo zet in op interactief beleid op meerdere beleidsterreinen om zo de burgers bij de besluitvorming te betrekken. De raad heeft vóór 2006 diverse mogelijkheden gecreëerd voor burgers om actief deel te nemen aan het besluitvormingsproces, maar dit heeft niet geleid tot een allesomvattend geheel (Gemeente Geldrop-Mierlo, 2007).

Zo is er na de herindeling een traject gestart richting een nieuwe huisstijl, met daarbij een onderzoek naar de (gewenste) identiteit van Geldrop-Mierlo. Onder de naam interactieve beleidsvorming

hebben ook twee pilots plaatsgevonden, voor het project woon en leefomgeving. In dit project hebben de bewoners en de gemeente een contract ondertekend waarin staat dat iedereen verantwoordelijk is voor de eigen wijk. Vervolgens heeft de gemeente vertegenwoordigers van de wijk gezocht, waarvan de gemeente verwacht dat zij zelf actief teruggaan naar de achterban (Keijsers & Meulendijk, 2010).

Daarnaast zijn er met betrekking tot het centrum van Geldrop drie klankbordgroepen ingesteld. Deze klankbordgroepen kijken vanuit verschillende invalshoeken naar het centrumplan. Belangrijk voor de gemeente is dat herkenbaarheid ontstaat van de mensen die de wijk vertegenwoordigen, dat er bijvoorbeeld op feestjes ook over praten. Dan ontstaat volgens de gemeente juist betrokkenheid. De gedachte is voornamelijk dat niemand de buurt of wijk zo goed kent als degene die er daadwerkelijk woont (Keijsers & Meulendijk, 2010).

De gemeente verwacht meer begrip en een groter draagvlak wanneer beleidsvorming interactief heeft plaatsgevonden. De legitimiteit van raadsbesluiten wordt groter. Interactieve beleidsvorming richt zich op het vooraf meedenken, -werken, adviseren en meebeslissen van verschillende betrokken partijen, op basis van gelijkwaardigheid. Gelijkwaardigheid levert wel een langzaam proces op, omdat burgers gelijk geacht worden aan politici. Interactieve beleidsvorming vergt een grondige verkenning en voorbereiding (Gemeente Geldrop-Mierlo, 2007).

4.2.3.3 Doelstellingen

Het meewerken aan beleid staat centraal in de gemeente Geldrop-Mierlo door de inzet op interactieve beleidsvorming. De gemeente zet interactieve beleidsvorming in om een aantal redenen:

- bewoners actief betrekken bij de ontwikkeling van beleid
- kloof tussen burger en bestuur verkleinen
- legitimiteit van besluiten van de raad vergroten
- meer begrip creëren voor de dilemma's en beleidsafwegingen van de gemeente

Deze laatste reden ondersteunt de door de gemeente geformuleerde bedreiging van de herindeling voor een afnemende belangstelling voor de politiek. Interactieve beleidsvorming in Geldrop-Mierlo betekent gemeentebreed beleid interactief vormgeven. De gemeente vindt het belangrijk om ook niet altijd dezelfde instrumenten te gebruiken. Interactief beleid hoeft niet altijd vanaf stap 0 plaats te vinden, bij bepaalde onderwerpen is het voor burgers pas later in het proces relevant (Keijsers & Meulendijk, 2010). Wel is het essentieel om de burgers in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken. De inzet van interactieve beleidsvorming is dus maatwerk. Per situatie, per voornemen of per project wordt bekeken of er interactief gewerkt zal worden (Gemeente Geldrop-Mierlo, 2007).

Interactieve beleidsvorming is een verdere uitwerking en structurering van de al bestaande inspraakmogelijkheden. Interactieve beleidsvorming is een werkwijze, waarbij steun en kennis van betrokkenen gemobiliseerd wordt voor beleidsproblemen waarvan op voorhand nog niet bekend is hoe het opgelost zal gaan worden (Gemeente Geldrop-Mierlo, 2007).

In het proces van interactieve beleidsvorming stelt de gemeenteraad de kaders van het proces vast, zowel kwalitatief, inhoudelijk en procesmatig. De raad stelt de regels op voor terugkoppeling en vraagt het college het proces uit te voeren. Tijdens de uitvoering blijft de raad op afstand, hij stelt zich volgend en controlerend op.

De interactieve aanpak kan verschillende meerwaarden opleveren:

- Het leveren van een concrete bijdrage aan het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burgers (bijvoorbeeld door het verkrijgen van begrip voor wensen en belangen van beide partijen)
- Het leiden tot een groter draagvlak voor beslissingen
- Meer integraliteit; burgers kunnen wijzen op verbanden tussen beleidsterreinen
- Betere oplossingen en/of een hogere kwaliteit van beleid door gebruikmaking van specifieke kennis en ervaring van burger

De verschillende participatieprocessen zelf kunnen verschillende doelen nastreven:

- informeren van inwoners
- verkrijgen van gedeelde kennis
- verrijking van kennis
- ideeën/oplossingen genereren
- bevordering samenwerking tussen partijen
- samenwerking nieuw leven in blazen
- versterken wederzijds begrip
- realisatie compromissen en consensus
- versterken sociale cohesie/groepsgevoel
- zelfredzaamheid om bij te dragen aan publieke zaken
- verleiden tot actieve deelname
- inzicht creëren in volksvertegenwoordiging en bestuur op wat er in de samenleving speelt, omgaan met emoties/weerstand
- draagvlak van beleid
- draagvlak voor proces
- ervaringsuitwisseling en versterken van beeld van de gemeente als nabij de inwoners en organisaties

De bedreiging van afnemende voorzieningen, hoewel vooraf geïdentificeerd als een bedreiging, komt niet terug in de doelstellingen van het flankerend beleid van Geldrop-Mierlo.

4.2.3.4 Instrumenten

Om interactieve beleidsvorming binnen de gemeente Geldrop-Mierlo te stimuleren is een stappenplan opgesteld om intern te komen tot een plan van aanpak. Met behulp van vijf opeenvolgende vragen kan er intern stilgestaan worden bij de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming (Gemeente Geldrop-Mierlo, 2007a).

1. Wordt voldaan aan de kernvoorwaarden voor een geslaagd interactief proces?
2. Leent de aard van het onderwerp/project zich voor een interactieve aanpak?
3. Wat is het doel van de interactieve aanpak, waar zit de meerwaarde en welke effecten zijn te verwachten?
4. Wie zijn de potentiële participanten en welke invloed kunnen zij uitoefenen?
5. Is de gemeente in staat voldoende duidelijkheid te verschaffen aan potentiële participanten over hun positie in het proces?

In onderstaand overzicht wordt een participatieladder geïntroduceerd, met oplopende participatiemogelijkheden met daarbij de bijbehorende instrumenten. De cursieve instrumenten zijn de instrumenten waar Geldrop-Mierlo al ervaring mee heeft.

Participatie	Instrumenten en toelichting	
Informereren	Tentoonstelling	Een presentatie waar burgers en belanghebbenden kennis kunnen nemen van voorgenomen planvorming
	Inloopbijeenkomst	Burgers en belanghebbenden kunnen zich tijdens een bijeenkomst laten informeren over hen aangaande planvorming – zonder centrale introductie – individuele vragen
	<i>Informatieavond</i>	Burgers en belanghebbenden kunnen zich tijdens een bijeenkomst laten informeren over hen aangaande planvorming – met centrale introductie – plenaire vragen
	<i>Werkbezoek</i>	Informeel karakter en is een instrument dat duidelijk tot doel heeft de deelnemers te informeren
Raadplegen	<i>Spreekuur</i>	Mogelijkheid tot langskomen, burger geeft op eigen initiatief aan wie hij wil spreken en waarover
	<i>Enquête</i>	Representatieve steekproef onder de doelgroep
	Discussie-inloop	Zelfde als inloopbijeenkomst, nu worden reacties genoteerd en meegewogen
	<i>Inspraakavond</i>	Zelfde als informatieavond, reacties worden meegewogen in de besluitvorming
	<i>Klankbordgroep</i>	Select samengestelde representatieve groep, voor langere tijd opgericht en wordt gevraagd naar standpunten en meningen
	Digitaal debat	Mix van een discussieavond en klankbordgroep
	<i>Interviews</i>	Interviewgesprek
	<i>Woordvoering</i>	Woordvoerder zoeken binnen de doelgroep en vragen om verwoording ideeën die leven in de groep
Adviseren	Burgerpanel	Samengestelde groep burgers die een zekere representativiteit kan hebben, opmerkingen worden meegewogen en als bijlage aan het plan toegevoegd
	Veiling	proces of project waarin keuzes worden gemaakt over behouden of wegdoen van bepaalde elementen, elementen worden geveild
	Kerndebat	Debatavond met burgers en belanghebbenden, deskundigen en politici over een onderwerp dat de kern aangaat
	Ronde	éénmalige bijeenkomst voor burgers speciaal bijeen rond een bepaald

	tafelgesprekken	thema of project
	<i>Expertgroep</i>	groep deskundige burgers geformeerd rond een bepaald thema of project
	Adviesorgaan	een op grond van artikel 84 van de Gemeentewet ingestelde commissie die de raad of het college adviseert over regelgeving of wetgeving
Coproductie	Atelier	éénmalige bijeenkomst van een groep burgers die in samenwerking met raadsleden / fractieassistenten, ambtenaren en/of externe deskundigen werken aan een bepaald onderwerp van beleidsvorming
	Pressure Cooker	éénmalige bijeenkomst van een groep waarvan voorafgaand aan de bijeenkomst vast staat dat er duidelijk tegengestelde belangen of meningen zijn. Vastgelegd is dat het einde van de bijeenkomst een compromis is, bindend voor de deelnemers
	<i>Werkgroep</i>	Zelfde als atelier, alleen voor korte, vastgestelde periode
	Stuurgroep	Zelfde als werkgroep, alleen voor langere, vastgestelde periode
Meebeslissen	Wijkbudget	groep burgers geformeerd rond een bepaalde wijk, die met ondersteuning van ambtenaren en/of externe deskundigen beslissen hoe een toegekend budget, binnen de door de politiek gestelde kaders, verdeeld gaat worden
	<i>Buurt aan zet</i>	projectteam uit een buurt, bestaande uit buurtbewoners die samen met ondersteuning van een stuurgroep 'buurt aan zet' en andere professionele ondersteuners een buurtprogramma formuleren, dat moet leiden tot de realisering van ideeën ter verbetering van de buurt. Een bewonerspanel genereert ideeën uit de buurt

Tabel 12 Participatieladder van Geldrop-Mierlo (Gemeente Geldrop-Mierlo, 2007a)

De gemeente Geldrop-Mierlo zet diverse instrumenten in om de doelstellingen te bereiken. Een stappenplan is ontworpen om meer interactieve beleidsvorming te stimuleren en het ook evenwichtig in te zetten. Behalve dit stappenplan biedt het beleid geen vaste kaders, waardoor het per situatie verschillend is of interactieve beleidsvorming wel of niet wordt ingezet. De kans van het meewerken aan beleid en de bedreiging van een afnemende belangstelling voor de politiek komen met de ondersteunende instrumenten ook aan bod.

4.2.3.5 Gevolgen

De vragenlijst voor Geldrop-Mierlo is ingevuld door de Voorzitter Belangenvereniging Zesgehuchten en tevens voorzitter en wijkcoördinator pilotproject Woon en Leefomgeving. De respondent geeft aan destijds tegen de herindeling te zijn. Geldrop en Mierlo liggen fysiek op een te grote afstand om daar met succes één gemeente van te maken. Angst is een slechte raadgever, terwijl het fusiebesluit daarop gebaseerd is. Nog steeds ziet de respondent geen voordelen. Het besluit tot herindeling had met een referendum genomen moeten worden. Doordat het besluit tot herindeling buiten de burgers om genomen is, is de burger niet betrokken bij de nieuwe gemeente. De respondent vindt interactieve beleidsvorming prima, *“alleen dient men dat dan wel tijdig te doen en hiervoor de*

noodzakelijke kaders scheppen, bijvoorbeeld een wijkraad". De hoop is gevestigd op de pilot Woon & leefomgeving. De gemeente heeft hiermee de intentie meer te gaan doen aan burgerparticipatie. Formele lange termijn kaders zouden ingesteld moeten worden (Bos, 2010).

4.2.3.6 Evaluatie

De vrijwillige herindeling van Geldrop en Mierlo vond plaats om andere herindelingen te voorkomen. De bewonersvertegenwoordiger vindt dat het besluit hiertoe ook interactief genomen had moeten worden. Omdat de gemeente Geldrop-Mierlo samenhang miste in interactieve beleidsvorming, werd de handreiking gemaakt. De wens om veel aan burgerparticipatie te doen is groot bij de gemeente, zo blijkt uit de benadering van de handreiking en de strategische visie. Binnen elke trede van de participatieladder plaatst de gemeente Geldrop-Mierlo initiatieven. Ook heeft de gemeente op elke trede van de participatieladder al ervaring met verschillende initiatieven. De bestuursstijl van de gemeente Geldrop-Mierlo en de vorm van participatie is dan ook niet eenduidig, en wisselt per situatie. De beperking van de handreiking ligt in het feit dat er geen aandacht is voor de benaderingswijze van de bewoners, en er weinig aandacht besteed wordt aan de gevolgen van de gemeentelijke herindeling. De bewonersvertegenwoordiger mist formele kaders binnen de gemeente. De handreiking is ook een interne handleiding voor medewerkers en geeft aan welke mogelijkheden er zijn op het gebied van burgerparticipatie. De gemeente bevindt zich ook in een experimentele fase; zo lopen er diverse pilots. Formele kaders zouden de mogelijkheid bieden regelmatig feedback van bewoners te ontvangen en ook een vast aangrijpingspunt in de samenleving te hebben. Hiermee zou het beleid nog meer inspelen op de kans van meewerken aan beleid, en daarmee ook meer belangstelling voor de politiek creëren.

Vooraf herkend		Terugkomend in beleid		Niet herkend	
Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen
Meewerken aan beleid	Voorzieningen			Sociale politieke diversiteit	Toegankelijkheid
	Belangstelling voor de politiek			Betekenis dorpsverenigingen	Opkomst
				Klantgerichtheid dienstverlening	Sociale representativiteit
				Verbetering dienstverlening	Sociaal politieke infrastructuur
					Lidmaatschap politieke partijen
					Actief binnen politieke partijen
					Vertrouwen van

					burgers
					Ruimtelijke diversiteit

Tabel 13 Kansen en bedreigingen Geldrop-Mierlo

Twee bedreigingen en één kans worden voorafgaand aan de herindeling geformuleerd. In het flankerend beleid wordt ingespeeld op het meewerken aan beleid en de belangstelling voor de politiek. De bedreiging voor de afname van voorzieningen komt niet terug in het flankerend beleid van de gemeente Geldrop-Mierlo. De instrumenten zijn ondersteunend aan de doelstellingen. Veel kansen en bedreigingen benoemt de gemeente Geldrop-Mierlo niet, waardoor het flankerend beleid inspeelt op één kans en één bedreiging. Uit de reactie van de bewonersvertegenwoordiger blijkt dat de bereidheid tot meewerken aan beleid groot is, maar de gemeente nog niet genoeg formele kaders hiervoor vastgesteld heeft. Het flankerend beleid van Geldrop-Mierlo is consistent en biedt voldoende mogelijkheden om bewoners mee te laten werken aan beleid. Dit is ook te bemerken aan de verschillende al reeds ingezette instrumenten en de opgestarte pilots. De bewonersvertegenwoordiger mist formele kaders voor de lange termijn.

4.2.4 Zwijndrecht

In 2003 is de voormalige gemeente Heerjansdam toegevoegd aan de gemeente Zwijndrecht. De herindeling vond plaats op initiatief van de provincie. Voor Heerjansdam was het geen vrijwillige herindeling. Zwijndrecht heeft er altijd neutraal tegenover gestaan. De inwoners van Heerjansdam waren tegen een gemeentelijke herindeling; in een enquête bleek 90% van de inwoners tegen te zijn. Maar de inwoners waren wel van mening dat als zij al aan een gemeente toegevoegd moesten worden, zij dit met Zwijndrecht wilden. Even is namelijk ook sprake geweest van een eventuele herindeling met de gemeente Barendrecht. Doordat Heerjansdam gewacht heeft op het definitieve besluit van de regering heeft er enige druk op het voorbereidingsproces gestaan. Toen uiteindelijk de herindeling een feit was heeft de gemeente Heerjansdam zich volledig ingezet (Blokstra, 2010). Het herindelingsproces werd begeleid door een projectorganisatie, waarbij ook extern adviseur Dirk Louter en CapGemini betrokken waren (Gemeente Zwijndrecht, 2005).

4.2.4.1 Kansen en bedreigingen Zwijndrecht

De gemeente Zwijndrecht benoemt geen kansen en bedreigingen in relatie tot de herindeling. Centraal stond het verzet van de kern Heerjansdam, totdat de herindeling onafwendbaar was. De gemeente Zwijndrecht wilde in het kader van de samenvoeging van Heerjansdam aandacht behouden voor betrokkenheid van bewoners, en de afstand tussen kern en gemeente niet onnodig vergroten. Hiermee geeft de gemeente aan de toegankelijkheid van het bestuur als een bedreiging te zien. Zowel voormalig Zwijndrecht als voormalig Heerjansdam wilden een evenwichtige kernenbenadering bereiken. Van belang was voornamelijk het vasthouden aan de eigen identiteit van Heerjansdam, een hechte gemeenschap met een bloeiend verenigingsleven. Om nog enige invloed te houden op de eigen kern heeft de toenmalige gemeenteraad van Heerjansdam de eis neergelegd van een eigen bestuursorgaan. Daarom wilde de voormalige gemeente Zwijndrecht zich inzetten voor het behoud van de eigen identiteit van Heerjansdam en het ontstaan van een eigen bestuursorgaan. Een zogenaamd tienpuntenplan is vervolgens vastgesteld, met daarin waarborgen voor de kern Heerjansdam (Gemeente Zwijndrecht & Gemeente Heerjansdam, 2001).

Belangrijk hierbij was het behoud van de eigen identiteit van Heerjansdam. In het tienpuntenplan werd gewezen op het behoud van voorzieningen, ook hier is een waarborg vastgelegd. Hoewel in eerste instantie deze bedreiging dus is afgewend, blijkt het loket alsnog gesloten te worden.

4.2.4.2 Flankerend Beleid

In dit tienpuntenplan, opgesteld door de gemeenteraad van Heerjansdam, zijn de belangen van de kern Heerjansdam gewaarborgd (Gemeente Zwijndrecht & Gemeente Heerjansdam, 2001). Zwijndrecht heeft zich gecommitteerd aan Heerjansdam door diezelfde tien punten in de raad vast te stellen. Van belang waren hierbij drie punten:

- Zwijndrecht zal zich inzetten voor Heerjansdam als een dorp met een eigen karakter in het groene gebied
- De mogelijkheid voor een eventuele toekomstige instelling van een bestuursorgaan voor Heerjansdam wordt positief gezien
- De mogelijkheid voor een functionele binnengemeentelijke decentralisatie wordt positief benaderd

CapGemini heeft destijds aangeraden om, in navolging van de hiervoor geschetste drie punten, een dorpsraad voor Heerjansdam in te stellen. Hierbij is de gemeente Oss als voorbeeld gebruikt (Blokstra, 2010).

De gemeente Zwijndrecht heeft gemeentebreed wijkplatformen, de wijken van de woonplaats Zwijndrecht hebben ook een eigen vertegenwoordiging. Het wijkgericht werken bestond al vanaf 1997 in de gemeente Zwijndrecht. Capgemini geeft aan dit concept van wijkbeheer niet een op een door te kunnen trekken naar Heerjansdam. Heerjansdam is een dorp met een eigen identiteit en een hechte gemeenschap (Raad en daad voor Heerjansdam, 2002). Deze leden worden echter niet gekozen en hebben ook een minder groot budget (Rekenkamercommissie Zwijndrecht, 2007). De dorpsraad is in 2003 ingesteld als een pilot voor deze wijkplatforms (Blokstra, 2010).

In het voorstel van Capgemini worden de voor- en nadelen geschetst van de dorpsraad, rechtstreeks gekozen door de bevolking (Raad en daad voor Heerjansdam, 2002):

Voordelen	Nadelen
Heerjansdam krijgt specifieke status na herindeling	Kans op een minigemeente
Verhoogde betrokkenheid en afrekenmechanisme door de bevolking	Kans op precedenten voor wijkraden Zwijndrecht
Directe invloed vanuit de kern vanwege gekozen karakter	Ook bij verkiezing niet langs politieke lijnen, is politisering mogelijk
Model kan aangepast worden aan nieuwe verhoudingen	Teruggaan naar een lichtere vorm is lastig en zal weerstand opwekken

Tabel 14 Voor- en nadelen dorpsraad

4.2.4.3 Doelstellingen

Naar aanleiding van het tienpunten plan en het onderzoek van CapGemini werd de verordening van de dorpsraad opgesteld. In het Raadsprogramma 2003-2006 werd binnengemeentelijke democratie en een goede communicatie met inwoners omschreven als een van de thema's en actiepunten van

het gemeentelijk beleid van de gemeente Zwijndrecht. De bedoeling is de afstand tussen burger en gemeente te verkleinen, te komen tot interactieve planvorming en de betrokkenheid van de burgers bij hun woon- en leefomgeving te vergroten. Hierbij speelt de gemeente in op de kans van het meewerken aan beleid door interactieve planvorming, en op de bedreiging van de toegankelijkheid door de afstand tussen burger en bestuur te willen verkleinen. Daarnaast geldt voor Heerjansdam dat het huidige karakter gehandhaafd blijft, waarvoor de geïsoleerde ligging in combinatie met de specifiek dorpse sfeer, hiervoor een afdoende legitimatie biedt. Het dorpsbeheer in Heerjansdam kan daarnaast een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de instrumenten van wijkbeheer, zoals toegepast in de voormalige gemeente Zwijndrecht. De dorpsraad en de bijbehorende taken en bevoegdheden zijn, volgens de gemeente Zwijndrecht, een geschikt middel om deze doelstellingen te helpen realiseren (Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V., 2002).

De doelstellingen sluiten aan bij de geformuleerde kansen en bedreigingen. Zo wordt ingezet op interactieve planvorming, wat bijdraagt aan het meewerken aan beleid. Daarnaast wordt ook ingezet op de toegankelijkheid, door de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen.

4.2.4.4 Instrumenten

De dorpsraad, ingesteld op grond van de gemeentewet, heeft een intermediaire functie. Dit houdt in dat zij zich opstelt als spreekbuis van wensen en meningen in de kern Heerjansdam richting gemeente. De dorpsraad fungeert dan als ‘antenne’ voor de gemeente en draagt bij aan de onderlinge communicatie (Raad en daad voor Heerjansdam, 2002). Hiermee wordt ingespeeld op de eerder erkende bedreiging van de toegankelijkheid van het bestuur.

De dorpsraad bestaat uit zeven gekozen leden, de leden zijn meteen met de gemeenteraadsverkiezingen voorafgaand aan de herindeling gekozen (Kester, 2010). Voorwaarde was wel dat de dorpsraad geen tweede gemeenteraad zou worden, daarom vertegenwoordigen de leden van de dorpsraad geen politieke partij. Ze komen er dus in op persoonlijke titel (Blokstra, 2010).

De burgemeester van de gemeente Zwijndrecht is voorzitter van de dorpsraad. In eerste instantie zou de burgemeester alleen de eerste periode zitting nemen, om ook het belang van de gemeente Zwijndrecht aan te kunnen geven. Omdat dit erg goed bevallen is, is hij aangebleven als voorzitter (Blokstra, 2010). Daarnaast beschikt de dorpsraad over een dorpsraadcoördinator, die een schakel vormt tussen gemeente en dorpsraad. De coördinator is aanspreekpunt en contactpersoon. Daarnaast is de dorpsraadcoördinator de secretaris van de dorpsraad en wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het college van Burgemeester & Wethouders, gehoord de dorpsraad en gemeenteraad (Raad en daad voor Heerjansdam, 2002). De ambtelijke ondersteuning bestaat uit het wijkbureau, spin in het web in de gemeentelijke organisatie. Wijkvisies en wijkprogramma's worden hier opgesteld, en ook vertaald in wijkkalenders (Kester, 2010).

De dorpsraad beschikt over een eigen budget, voor zaken die alleen de kern Heerjansdam aangaan. In de dorpsraad wordt alleen gesproken over zaken die specifiek Heerjansdam aangaan, dit heeft de dorpsraad zelf besloten. De dorpsraad heeft een zwaar adviserende rol, mocht de gemeente afwijken van het standpunt van de dorpsraad zal deze afweging ook gecommuniceerd moeten worden

(Blokstra, 2010). De dorpsraad houdt zich, gevraagd en ongevraagd, bezig met zaken als leefbaarheid, veiligheid, sociaal cultureel welzijn en het beheer en inrichting van de openbare ruimte. Het accent ligt met name op inrichting en beheer en niet op beleidsvorming (Rekenkamercommissie Zwijndrecht, 2007). De kans van het meewerken aan beleid met betrekking tot leefbaarheid komt in de taken daarmee aan bod. De dorpsraad heeft adviserende en besluitvormende bevoegdheden. De adviesbevoegdheden hebben betrekking op het gehele werkgebied van de dorpsraad. De besluitvormende bevoegdheden worden uitgeoefend binnen de door de gemeenteraad, het college of de burgemeester te stellen randvoorwaarden en beschikbaar te stellen budgetten (Gemeente Zwijndrecht & Gemeente Heerjansdam, 2001).

De dorpsraad vergadert twee keer per maand, één openbare vergadering. Naast deze openbare vergadering is er een eigen overleg van de dorpsraadleden. Om de maand bestaat een deel van dit overleg uit een integraal overleg, in het kader van het wijkgericht werken. Hierbij is ook een gebiedsmanager aanwezig, de dorpsagent, de woningbouwvereniging Heerjansdam, de opzichter Heerjansdam van de gemeente en met regelmaat is er iemand van welzijninstelling Diverz aanwezig in verband met het jongerenwerk (Kester, 2010).

De dorpsraad beschikt over een goede achterban, zij krijgt hulp van medebewoners bij de organisatie van evenementen en bij het opstellen van de nieuwsbrief die zes maal per jaar wordt uitgebracht. De respondent vermoedt dat de sociale betrokkenheid in een dorp wellicht altijd iets groter is dan in reguliere wijken (Kester, 2010).

4.2.4.5 Gevolgen

De respondent van de dorpsraad was destijds tegen de herindeling. Heerjansdam was een gezonde gemeente en moest samenvoegen met Zwijndrecht, terwijl Zwijndrecht “in een financieel gat zat”. De Heerjansdammers waren bang voor lastenverhoging. Nu geeft de respondent aan dat er inderdaad sprake is van een lastenverhoging na de herindeling. Daarnaast wordt de inwoner beschouwd als gewone wijkbewoner en niet serieus genomen door het ambtelijk apparaat, en ook als lastig betiteld. De respondent geeft aan dat de bewoners niet voldoende betrokken zijn bij de herindeling, de beslissing was namelijk toch al genomen. De toenmalige gemeenteraad van Heerjansdam heeft de dorpsraad min of meer afgedwongen, dit was voor de Heerjansdammers de enige mogelijkheid invloed uit te oefenen en zo lang mogelijk het dorpse karakter in stand te kunnen houden. De dorpsraad vormt nu een tussenpersoon tussen de bevolking en de ambtenarij. In dit opzicht is het bestuur toegankelijk, en is de gemeente erin geslaagd deze bedreiging te vermijden.

Het heeft volgens de respondent wel veel herhaling nodig om duidelijk te maken dat de populatie van inwoners in Heerjansdam heel anders is dan de gemiddelde inwoner uit Zwijndrecht. De aandacht voor de bevolking is minimaal en ongeïnteresseerd, en er wordt niet serieus met de Heerjansdammer omgegaan. De communicatie is “gedaald tot ver onder het vriespunt”. Heerjansdam zal altijd een dorpse mentaliteit houden en dus met de hakken in het zand gaan staan. Uit zichzelf zal een inwoner dan ook nooit iets doen in het belang van Zwijndrecht. Er is wel hoop op enige verbetering, mits er veel gedaan gaat worden aan communicatie (Kooiman, 2010).

In een onderzoek naar de leefbaarheid in de Drechtsteden in 2009 is ook gekeken naar de gemeente Zwijndrecht. Wat betreft de kern Heerjansdam vallen een aantal zaken op. De bewoners van Heerjansdam ervaren een achteruitgang in de eigen woonplaats ten opzichte van 2005. Gemiddeld zijn de Heerjansdammers meer gehecht aan de eigen woonplaats dan andere bewoners in de Drechtsteden. De onderzoekers trekken de conclusie dat men Heerjansdam nog ziet als eigen woonplaats en niet Zwijndrecht. De bewoners zijn positiever over de eigen buurt, ten opzichte van bewoners in de regio. De mate van sociale samenhang is ook hoger dan gemiddeld, maar wel afgenomen ten opzichte van 2005. Bewoners hebben wel binding met de eigen buurt. De score op buurtvoorzieningen is daarentegen laag (Drechtsteden, 2009). De vooraf geformuleerde bedreiging voor voorzieningen is daarmee niet vermeden.

4.2.4.6 Evaluatie

In 2007 verscheen een rapport van de rekenkamercommissie over het wijkgericht werken. Hierin is ook de dorpsraad meegenomen. Hierin wordt aangegeven dat uit een evaluatie in 2005 blijkt dat de dorpsraad het vertrouwen heeft van het overgrote deel van de bevolking en dat de doelstellingen van de dorpsraad behaald zijn. Bewoners hebben daarnaast spreekrecht tijdens vergadering, waarvan ook gebruik wordt gemaakt. Ook is gekeken naar het jaarplan van de dorpsraad. Het jaarplan 2005 is het eerste jaarplan van de dorpsraad waarin alle voorgenomen acties van de dorpsraad worden benoemd. In het jaarverslag van 2005 komen vervolgens niet in alle gevallen de verantwoording over de uitvoering van deze acties consequent en herkenbaar terug (Rekenkamercommissie Zwijndrecht, 2007). Ook wordt in het rapport het verschil in budget met de wijkplatforms benoemd. De basis van dit verschil zou liggen in het specifieke karakter van Heerjansdam dat behouden dient te blijven. Daarom krijgt het een budget voor gerichte activiteiten in de sociaal-culturele sfeer. In 2006 wordt slechts 50% van het budget uitgegeven (Rekenkamercommissie Zwijndrecht, 2007).

De respondent van de dorpsraad staat negatief tegenover de herindeling, maar ziet wel kansen voor verbetering in de relatie van 'Heerjansdammers' ten opzichte van de gemeente Zwijndrecht, op het vlak van communicatie. Ook in de Leefbaarheidmonitor komt naar voren dat de inwoners van de kern Heerjansdam zich niet zien als inwoners van de gemeente Zwijndrecht. De gemeente zelf denkt over het gelijktrekken van de dorpsraad en de wijkplatforms en hier een eenduidig beleid van te maken. Ondanks de verwachting dat dit weerstand op zal roepen, is het misschien een stap richting meer verbondenheid. In het proces van het gevraagd en ongevraagd adviseren blijft de gemeente beslissingsbevoegd waardoor de bestuursstijl overeenkomt met een participatieve stijl. Naast de adviserende bevoegdheid heeft de dorpsraad ook besluitvormende bevoegdheden. Doordat de besluitvormende bevoegdheden worden uitgeoefend binnen de door de gemeenteraad, het college of de burgemeester te stellen randvoorwaarden en beschikbaar te stellen budgetten. Hierdoor is de bestuursstijl een delegerende. Binnen randvoorwaarden heeft de dorpsraad namelijk beslissingsbevoegdheid is hierdoor op de participatieladder een (mede)beslissers.

De dorpsraad betreft een interactief proces, niet alleen kan er gevraagd en ongevraagd advies worden uitgebracht (de dorpsraad als adviseur) maar ook kan de dorpsraad beslissingen nemen omtrent de leefbaarheid en deze ook uitvoeren. In het proces van het gevraagd en ongevraagd adviseren blijft de gemeente beslissingsbevoegd waardoor de bestuursstijl overeenkomt met een participatieve stijl. Naast de adviserende bevoegdheid heeft de dorpsraad ook besluitvormende

bevoegdheden. Doordat de besluitvormende bevoegdheden worden uitgeoefend binnen de door de gemeenteraad, het college of de burgemeester te stellen randvoorwaarden en beschikbaar te stellen budgetten. Hierdoor is de bestuursstijl een delegerende. Binnen randvoorwaarden heeft de dorpsraad namelijk beslissingsbevoegdheid is hierdoor op de participatieladder een (mede)beslissers.

Vooraf is er door de gemeente Zwijndrecht weinig aandacht besteed aan risico's van een eventuele herindeling voor burgerparticipatie. Wel is er gezorgd voor waarborgen voor de gemeente Heerjansdam, waarin ook de basis voor de dorpsraad is vastgelegd. Doordat de dorpsraad een wens was van Heerjansdam, zijn er geen duidelijke doelstellingen geformuleerd. De instrumenten daarentegen zijn wel gedegen en zorgvuldig vormgegeven. Dat de herindeling een gevoelig punt was voor de Heerjansdammers, blijkt ook nu nog uit de reactie van het dorpsraadslid.

Vooraf herkend		Terugkomend in beleid		Niet herkend	
Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen	Kansen	Bedreigingen
	Voorzieningen	Meewerken aan beleid		Sociale en politieke diversiteit	Belangstelling voor de politiek
	Toegankelijkheid			Betekenis dorpsverenigingen	Opkomst
				Klantgerichtheid dienstverlening	Sociale representativiteit
				Verbetering dienstverlening	Sociaal politieke infrastructuur
					Lidmaatschap politieke partijen
					Actief binnen politieke partijen
					Vertrouwen van burgers
					Ruimtelijke diversiteit

Tabel 15 Kansen en bedreigingen Zwijndrecht

In bovenstaande tabel is aangegeven dat de gemeente Zwijndrecht vooraf twee bedreigingen onderkend. De doelstellingen spelen in op de twee geformuleerde bedreigingen, en voegen er zelfs een geformuleerde kans aan toe: het meewerken aan beleid. Uit de reactie van het dorpsraadslid en uit evaluaties blijken de inwoners van Heerjansdam vertrouwen te hebben in de dorpsraad en blijken ook de doelstellingen van de dorpsraad behaald. De bedreiging van voorzieningen is niet afgewend, het loket wordt alsnog gesloten doordat er te weinig gebruik van werd gemaakt. De bedreiging van toegankelijkheid is wel afgewend, doordat de dorpsraad een schakel vormt tussen gemeente en kern

Heerjansdam. Wel is er geen aandacht voor overige kansen en bedreigingen na een herindeling, zoals te concluderen uit de tabel.

Conclusies

Gemeentelijke herindelingen in Nederland vinden al plaats sinds de invoering van de Gemeentewet. In het kader van de toekomstige noodzakelijke bezuinigingen wordt gepleit voor grootschalige herindeling. Van gemeentelijk herindelen zijn zowel voor- als tegenstanders aan te wijzen. Voorstanders wijzen vaak op het vergroten van de bestuurskracht van gemeenten als winst van een herindeling. Tegenstanders zien vaak nadelen voor de relatie tussen burger en bestuur. Vanuit de literatuur zijn een aantal gevolgen van een herindeling voor burgerparticipatie aangetoond. Deze gevolgen zijn vertaald in kansen en bedreigingen.

De vraag die in dit onderzoek centraal stond is de manier waarop lokale overheden inspelen op deze kansen en bedreigingen. De gemeenten Hardenberg, Medemblik, Geldrop-Mierlo en Zwijndrecht zijn hiervoor als casus gebruikt. De gemeente Hardenberg ontstond in 2001 uit voormalige gemeenten Hardenberg, Avereest en Gramsbergen op initiatief van de provincie. Vooraf formuleerde Hardenberg kansen en bedreigingen. Zo zag de nieuwe gemeente kansen voor het meewerken aan beleid en de betekenis van dorpsverenigingen, en de bedreigingen van voorzieningen, ruimtelijke diversiteit en het vertrouwen van burgers. Hoewel de gemeente kansen en bedreigingen herkende kwamen deze niet terug in de doelstellingen van het flankerend beleid, het ontwikkelingsplan voor het opstellen van een toekomstvisie. In de instrumenten werd wel aandacht geschonken aan kansen en bedreigingen. Zo speelde het meewerken aan beleid een grote rol. Ook wonnen de dorpsverenigingen aan betekenis en werd er ingespeeld op de bedreiging van sociale representativiteit. De vooraf geformuleerde bedreiging voor voorzieningen kwam niet expliciet terug, maar was wel een belangrijk thema in de totstandkoming van de toekomstvisie. De bedreiging van ruimtelijke diversiteit kwam helemaal niet aan bod in het flankerend beleid. De instrumenten ondersteunen de doelstellingen wel, en voegen ook aandachtspunten voor burgerparticipatie toe. De gemeente is bij het opstellen van de toekomstvisie begeleid door een adviesbureau, waardoor het proces zorgvuldig was, en de gemeenteraad begeleidt werd in hun vernieuwde rol. Tegelijkertijd was de rol van de gemeenteraad erg vernieuwend, en zorgde ervoor dat de gemeenteraadsleden de 'neuzen dezelfde kant ophadden'. De toekomstvisie is in samenspraak met bewoners geëvalueerd. Behalve het succes van de rol van de raad, kan er ook een kanttekening gemaakt worden. Na een herindeling is het wenselijk zo snel mogelijk in te spelen op eventuele gevolgen van een herindeling. De toekomstvisie had niet alleen uitloop in het proces, ook werd het beleidsontwikkelingstraject pas opgestart in 2004, terwijl in 2001 de herindeling plaatsvond. Ook blijkt de bedreiging van afnemende voorzieningen niet afgewend door de gemeente Hardenberg.

De gemeente Medemblik ontstond in 2007 en herkende vooraf een aantal kansen en bedreigingen. Zo werden kansen gezien op het gebied van dienstverlening, en bedreigingen in de toegankelijkheid van het bestuur, de ruimtelijke diversiteit van de gemeente, voor de sociaal-politieke infrastructuur en voor de voorzieningen. Deze kansen en bedreigingen komen, behalve de bedreiging van sociaal-politieke infrastructuur, ook terug in de doelstellingen van het beleid. Een extra kans werd toegevoegd in de instrumenten; het meewerken aan beleid. Dit stond ook al centraal bij de vormgeving van het beleid. De derde doelstelling was echter niet ondersteunend aan de vooraf geformuleerde kansen en bedreigingen, en kwam ook bij de instrumenten in beperkte mate aan bod. Het Wijkgericht Werken had wel een late opstart, waardoor nog niet overal kernplatformen zijn georganiseerd. Eerste evaluaties laten zien dat er vanuit de dorpsverenigingen weinig behoefte is aan een standaard overleg waarbij ook de politie en woningbouwcorporaties aanwezig zijn. De gemeente

heeft hieraan gehoor gegeven. Ook bij de gemeente Medemblik is de kanttekening van een late implementatie te maken.

Geldrop-Mierlo herkende vooraf ook kansen en bedreigingen: het meewerken aan beleid, belangstelling voor de politiek en de afname van voorzieningen. Het flankerend beleid van de gemeente Geldrop-Mierlo betreft het stimuleren van interactieve beleidsvorming gemeentebreed, waarbij maatwerk centraal staat. De voorzieningen komen niet terug in de doelstellingen van dit beleid, de overige twee wel. Alle vooraf geformuleerde kansen en bedreigingen komen terug in de instrumenten, die ook aansluiten op de doelstellingen. Ontbrekend in het flankerend beleid van de gemeente Geldrop-Mierlo zijn vaste, formele kaders, voor het uitoefenen van interactieve beleidsvorming.

De gemeente Zwijndrecht benoemd bij de herindeling in 2003 geen kansen en bedreigingen. Wel is een tien punten opgesteld, met daarin tien waarborgen voor de kern Heerjansdam. De aanwezigheid van voorzieningen is opgenomen als een belangrijk punt. Ook wordt er hierin gepleit voor een bestuursorgaan. In de uiteindelijke doelstelling van de dorpsraad komt het meewerken naar beleid, en de toegankelijkheid van het bestuur naar voren. (bijeenkomsten, vergaderingen als instrument). In Heerjansdam heerst nog wel veel onvrede over de relatie met het gemeentebestuur, maar de tevredenheid over de dorpsraad is groot. Doordat de herindeling bij Heerjansdam gevoelig lag is destijds gepleit voor een dorpsraad. Er werd een dorpsraad ingesteld vanwege de eigen identiteit van de kern Heerjansdam, waardoor het doortrekken van de wijkplatforms naar Heerjansdam niet wenselijk was. Nu klinken toch geluiden van het doortrekken van wijkplatforms naar de dorpsraad, zoals in het rekenkameronderzoek, waar ik mij bij aansluit. De status aparte van Heerjansdam kan ook gewaarborgd blijven in een wijkplatform, waarbij in de gehele gemeente hetzelfde beleid van toepassing is en er geen onderscheid gemaakt wordt in kernen.

De gemeente Hardenberg tracht met de toekomstvisie in te spelen op de meeste kansen en bedreigingen. De gemeente Hardenberg stelde een gemeentebrede visie op. De overige drie gemeenten gebruiken een wijkaanpak. De doelstellingen van de vier casestudy's liggen voornamelijk op het terrein van leefbaarheid. Elke kern gebruikt een interactieve wijze van beleidsvoering. In de kernen Hardenberg, Zwijndrecht en Medemblik winnen de dorpsverenigingen aan betekenis. Zwijndrecht en Medemblik hebben formele kaders ingericht; dorps- of stadsraden. De gemeente Geldrop-Mierlo hanteert per situatie een andere bestuursstijl, waardoor niet alle vormen van participatie gelijk zijn. Zwijndrecht en Medemblik laten bewoners meebeslissen, waarbij de gemeente gekenmerkt wordt door een delegerende stijl. In Hardenberg adviseren bewoners en hanteert de gemeente een participatieve bestuursstijl. Zwijndrecht, Medemblik en Geldrop-Mierlo hanteren burgerparticipatie in het flankerend beleid als beleid voor continuering in de toekomst, waar Hardenberg een eenmalig proces heeft georganiseerd.

Daarnaast is er ook een verschil in zorgvuldigheid tussen de gemeenten in het proces van een herindeling. Zo heeft de gemeente Zwijndrecht nauwelijks aandacht voor eventuele gevolgen van de herindeling, behalve de door Heerjansdam opgestelde waarborgen voor de toekomst. De dorpsraad is ingesteld op wens van voormalige gemeente Heerjansdam. Niet elke gemeente neemt de geformuleerde kansen en bedreigingen mee in de doelstellingen. Soms komen deze wel naar voren in de uitvoering van de doelstellingen. Het beleid zou aan consistentie winnen wanneer gemeenten de kansen en bedreigingen laten doorwerken in zowel doelstellingen als instrumenten.

Dat elke herindeling anders is blijkt wel uit deze vier casussen. Niet elke gemeente voert hetzelfde soort flankerend beleid, hoewel een wijkaanpak het meest gebruikt wordt. Ook de mate van burgerparticipatie verschilt per gemeente. Wel lijkt een herindeling kansen te bieden om meer na te denken over burgerparticipatie, en meer aandacht te besteden aan de betrokkenheid van bewoners. Alle vier de gemeenten besteden aandacht aan het meewerken aan beleid. Daarnaast zien alle vier de gemeenten een bedreiging in het afnemen van voorzieningen.

Een aantal kansen en bedreigingen die eerder geformuleerd waren in het theoretisch kader lijken de gemeenten niet te betrekken in het flankerend beleid. Zo wordt er niet ingespeeld op de kans van sociale en politieke diversiteit. Hetzelfde geldt voor de bedreiging van een afnemende opkomst, een gemeentebestuur kan hier weinig aan veranderen. Ook de bedreigingen lidmaatschap van politieke partijen en actief binnen politieke partijen werden niet herkend door de respondenten. De vraag is in hoeverre gemeenten in staat zijn die variabelen te beïnvloeden.

Aanbevelingen

1. Analyse kader kansen en bedreigingen

Uit de vier casussen komt naar voren dat gemeenten wel aandacht hebben voor kansen en bedreigingen, maar ook veel kansen en bedreigingen niet herkennen. Eventuele gevolgen van een herindeling kunnen beïnvloed worden, door kansen te stimuleren en bedreigingen te vermijden of te verzachten. Daarnaast lijken een aantal kansen en bedreigingen niet beïnvloedbaar door een lokale overheid. Daarom zijn in onderstaande tabel de meest relevante kansen en bedreigingen gepresenteerd. Dit zijn de kansen en bedreigingen die een lokale overheid bij een herindeling in ogenschouw zou moeten nemen.

Kansen	Bedreigingen
Verbetering dienstverlening	Vertrouwen van burgers
Klantgerichtheid dienstverlening	Belangstelling voor politiek
Meewerken aan beleid (mbt leefbaarheid)	Toegankelijkheid
Betekenis van dorpsverenigingen	Ruimtelijke diversiteit
	Sociale representativiteit
	Sociaal politieke infrastructuur
	Voorzieningen
	Ruimtelijke diversiteit

Tabel 16 Kansen en bedreigingen ter overweging

2. Externe adviseurs

In twee gemeenten speelt een onafhankelijke partij (een adviesbureau of adviseur) een belangrijke rol. Deze externe partij houdt zich bezig met de vormgeving van het beleid en/of de begeleiding van bestuurders. Zowel in Zwijndrecht, als in Hardenberg zijn er nauwelijks op- of aanmerkingen op het

gevoerde beleid vanuit de betrokken partijen. In Medemblik en Geldrop-Mierlo zijn er wel vanuit betrokken partijen op- of aanmerkingen. Een onafhankelijke partij biedt dus uitkomsten bij een herindeling. Wanneer een extern adviseur financieel niet haalbaar of voor een gemeente niet wenselijk is, is het verstandig te kijken naar hoe andere gemeenten omgegaan zijn met de herindeling.

3. Opstart en consistentie van beleid

De derde aanbeveling betreft de opstart en consistentie van flankerend beleid. Vaak heeft het flankerend beleid indirect tot gevolg dat het de nieuwe gemeente een gezicht geeft, en het aanmoedigt tot cohesie in de gemeente. Het zou dan ook goed zijn om al voor de herindeling een feit is, na te denken over kansen en bedreigingen en hier op in te spelen. Hierdoor kan het beleid eerder in gang gezet worden, meteen vanaf de opstart van de nieuwe gemeente. Ook is het van belang het flankerend beleid consistent vorm te geven zodat kansen en bedreigingen blijvend in acht genomen worden.

4. Monitoring

Bij een gemeentelijke herindeling leven vaak met negatieve gevoelens onder de bevolking. Ook onder de lokale overheden zijn de geluiden omtrent een herindeling niet altijd positief. In het onderzoek is gebleken dat veel gemeenten geen nader onderzoek verrichten naar zaken als klanttevredenheid, het vertrouwen onder inwoners, opkomstpercentages bij verkiezingen en meerdere variabelen. Het zou in het geval van herindelende gemeenten verstandig zijn om gevoelens onder inwoners en effecten van de herindeling voor burgerparticipatie te monitoren voor, net na en langere tijd na de herindeling. Hierdoor zijn gemeenten in staat de gevolgen van herindeling te onderkennen en hier ook op in te spelen. Daarnaast draagt monitoring bij aan een vergroting van kennis over de gevolgen van een herindeling.

Bibliografie

AenW-Deventer. (2009). *Met elkaar, meer resultaat*.

Beerepoot, R. F. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Kluwer.

Bekkers, H. (2010, April 2). Big Bang openbaar bestuur stuit op weerstand. *Binnenlands Bestuur*, pp. 12-13.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.

Berghuis, J., & Herweijer, M. P., Pol, W.M.J. (1995). *Effecten van Herindeling*. Groningen: Kluwer.

Bezuinigen op ambtenaren levert niets op. Nederlands Dagblad, 24 maart 2010

Blokstra, J. (2010, Juli 5). (I. Odinot, Interviewer)

Bos, D. (2010, Juli). (I. Odinot, Interviewer)

Bruin, C. (2010). (I. Odinot, Interviewer)

Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V. (2002). *Raad en daad voor Heerjansdam*. Utrecht.

Commissie Kalden. (2009). *18. Openbaar bestuur*.

De burger moet zelf meer gaan betalen. NRC Handelsblad, 2 april 2010

Denters, S., & Geurts, P. (1998). *Lokale democratie in Nederland*. Bussum: Coutinho.

Derksen, W., & Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur*. 's Gravenhage: Elsevier.

Drechtsteden. (2009). *Leefbaarheid in de Drechtsteden*.

Finkers, S. (2010). (I.Odinot, Interviewer)

Fraanje, M., Herweijer, M., Beerepoot, R., Asschenberg, A., Brouwer, B., & Heins, H. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen*. Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen.

Gemeente Deventer. *Hoe werkt de Deventer Wijkaanpak?*

[<http://www.deventer.nl/bewoners/wonen-wijken/wijkaanpak/wijkaanpak-hoe-werkt-het>].

Geraadpleegd op 5 Augustus 2010

Gemeente Geldrop-Mierlo. (2007a). *Handreiking interactieve beleidsvorming*.

Gemeente Geldrop-Mierlo. (2007b). *Strategische Visie*.

Gemeente Hardenberg. (2004). *De inwoners van de gemeente Hardenberg hebben visie voor de toekomst.*

Gemeente Hardenberg. (2003). Hardenberg heeft visie voor de toekomst. *Ontwikkelingsplan gemeente Hardenberg* .

Gemeente Hardenberg. (2005). *Inspraakverslag met betrekking tot meerjarenprogramma.*

Gemeente Hardenberg. (2002, April 25). Persbericht. *Gemeenteraad zegt ja tegen opstellen ontwikkelingsplan* .

Gemeente Hardenberg. (2002). Plan van Aanpak Ontwikkelingsplan Gemeente Hardenberg.

Gemeente Hardenberg. (2008). *Publiekskracht Evaluatie Toekomstvisie 2008.*

Gemeente Hardenberg. (2004). Toekomstvisie gemeente Hardenberg 2004-2010. *De gemeente Hardenberg stapt stevig op de toekomst af* .

Gemeente Lansingerland. (2008). *Plan van aanpak wijkgericht werken en burgerparticipatie.*

Gemeente Maasgouw. *Dorpsontwikkelingsprogramma (DOP).*

[<http://www.gemeentemaasgouw.nl/index.php?mediumid=1&pagid=594&stukid=1409>].

Geraadpleegd op 5 augustus 2010a

Gemeente Maasgouw. *MaasgouwPanel.*

[<http://www.gemeentemaasgouw.nl/index.php?mediumid=1&pagid=240>]. Geraadpleegd op 5

Augustus 2010b

Gemeente Medemblik. (2007). *Beleidsnota Dorpsraden.*

Gemeente Medemblik. (2008). *Kernenbeleid gemeente Medemblik.*

Gemeente Medemblik. (2008). *Raadsprogramma 2008-2010.*

Gemeente Medemblik. (2008). *Samen leven in dorp en stad.*

Gemeente Oost Gelre. (2006). *Nota Kleine Kernen Gemeente Oost Gelre* .

Gemeente Oude IJsselstreek. (2010). *Infobrochure burgerjury.*

Gemeente Overbetuwe. (2005). *Kernenbeleid heeft toekomst in Overbetuwe.*

Gemeente Overbetuwe. (2001). *Plan van aanpak.*

Gemeente Overbetuwe. (2001). *Startnotitie dorpsraden en wijkplatforms gemeente Overbetuwe*.

Gemeente Zevenaar. (2009). *Stappen naar een veranderende toekomst*.

Gemeente Zevenaar. *Wijkcoördinatie*.

[<http://www.zevenaar.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=519&fontsize=12>].

Geraadpleegd op 5 augustus 2010

Gemeente Zwijndrecht & Gemeente Heerjansdam. (2001). Raadsbesluit.

Gemeente Zwijndrecht. (2005). Brief aan de raad - evaluatie samenvoeging. Zwijndrecht.

Gunsteren, H. (2006). *Vertrouwen in democratie*. Genep. B.V.

Haperen, J. (30 juni 2010). (I. Odinet, Interviewer)

Hartman, I. (2008). Burgerschap en patronen van politieke participatie. In *Jaarboek KennisSamenleving*. 2008: Aksant.

Hoogerwerf, A., & Herwijer, M. (2003). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hooghe, M. (2000). *Sociaal kapitaal en democratie*. Leusden: Acco.

Hurenkamp, M. E. (2006). *Wat burgers bezielt*. NICIS.

InAxis. (2007). *Help! Een burgerinitiatief*.

Keijsers, H., & Meulendijk, B. (2010, Juli 14). (I. Odinet, Interviewer)

Kester, K. v. (2010, Juli 5). (I. Odinet, Interviewer)

Kooiman, E. (2010). (I. Odinet, Interviewer)

Lam, M. (2010). (I. Odinet, Interviewer)

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. (2005). *Verkenning burgerschap en andere overheid*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *De raad en burgerparticipatie*. De Beuk Organisatieadvies.

Ministerie van BZK. (2009a). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*.

Ministerie van BZK. (2009b). *Lokale proeftuinen*. [www.onzedemocratie.nl]. Geraadpleegd op 22 juni 2010.

Motivaction. (2001).

NICIS. (2007). *Stedelijk Burgerschap*.

NICIS. (2008). *Wat vinden burgers zelf van burgerschap?* Den Haag: NICIS Institute.

NRC. (2009, December 11). Bezuiniging kabinet niet per se 35 miljard. *NRC Handelsblad*.

Postma, E. (2002). *Leren van een gemeentelijke herindeling*. Rotterdam: Millpress.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2010). *Vertrouwen op Democratie*. Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2000). *Aansprekend Burgerschap*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Reijnders, W. (2010, Juli 26). (I. Odinet, Interviewer)

Rekenkamercommissie Zwijndrecht. (2007). *Wijkgericht werken*.

RIVM.. *Omgevingsadressendichtheid*. [http://www.rivm.nl/vtv/object_map/o2808n40162.html]. Geraadpleegd op 26 juni 2010

Ruiter, M. d. (2010, Juli 12). (I. Odinet, Interviewer)

Speerstra, J. (2010). (I. Odinet, Interviewer)

Steyaert, J. B. (2005). *Actief burgerschap*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.

Thiel, v. S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.

Tonkens, E. (2007). *Een uitnodigende, verbindende overheid*. TSS.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2005). *Memorie van Toelichting*.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2005). *Samenvoeging van de gemeenten Medemblik, Noorder-Koggenland en Wognum*.

Tweede Kamer. (2000). vergaderjaar 1999-2000, 26657, nr. 3, nr. 5.

Van Gunsteren, H. (1992). *Eigentijds burgerschap*. WRR.

van Rossem, M. (2010). *Waarom is de burger boos?* Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Vaststellen toekomstvisie gemeente Hardenberg. (2004, Mei 27).

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: LEMMA.

Woerdman, E. (2004). *Politiek en politicologie*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.

WRR. (2005). *Vertrouwen in de buurt*.

Bijlagen

Respondentenlijst

Geïnterviewde personen

Lansingerland

Mevr. M.J. Sijbring. *Senior Beleidsadviseur Welzijn*

Medemblik

Dhr. W. Reijnders. *Afdelingsmanager Samenleving*

Geldrop-Mierlo

Dhr. H. Keijsers. *Juridisch Controller*

Dhr. B. Meulendijk. *Communicatieadviseur*

Zwijndrecht

Mevr. K. van Kester. *Dorpsraadcoördinator*

Dhr. J. Blokstra. *Medewerker stafafdeling Advies & Ondersteuning*

Hardenberg

Dhr. M. De Ruiter. *Loco-griffier*

Vragenlijsten ingevuld door:

Hardenberg

Mevr. S. Finkers. *Bestuurslid Plaatselijk Belang Slagharen*

Medemblik

Mevr. J. Speerstra. *Lid dorpsraad Benningbroek/Sijbekarspel*

Dhr. C.R. Bruin. *Lid dorpsraad Abbekerk-Lambertschaag*

Mevr. M. Lam. *Lid dorpsraad Wognum*

Geldrop-Mierlo

Dhr. H.W. Bos. *Voorzitter Belangenvereniging Zesgehuchten en voorzitter en wijkcoördinator pilotproject Woon en Leefomgeving*

Zwijndrecht

Mevr. E. Kooiman. *Lid dorpsraad Heerjansdam*