



Universiteit Utrecht

Berenschot

# TERUG NAAR DE KERN(EN)

Onderzoek naar de aandacht van nieuwe gemeenten voor  
de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur

---

**Naam:** Pepijn van der Beek (3920569)

**Opleiding:** Master Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht

**Eerste lezer Universiteit Utrecht:** Dr. Ank Michels

**Tweede lezer Universiteit Utrecht:** Dr. Sjors Overman

**Stagebegeleider Berenschot:** Frederik van Dalfsen

**Eindversie masterscriptie:** 29 juni 2018, Utrecht



## Samenvatting

Herindelingen zijn actueel. Het onderwerp kan veel weerstand en emotie oproepen en in de media wordt er veel aandacht aan besteed. Hoewel de huidige wetenschappelijke onderzoeken met een kritische blik bekeken moeten worden, kan gesteld worden dat er na herindeling in ieder geval een groot risico is op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Toch is niet de verwachting dat dit de herindelingstrend de komende jaren zal beïnvloeden. In antwoord op die angst voor een afnemende betrokkenheid zou verwacht kunnen worden dat nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht gaan besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Het is echter onduidelijk of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Om die vraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk rekening te houden met verschillende ‘type’ herindelingen, omdat het risico op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur tussen verschillende ‘type’ herindelingen kan verschillen. Dit verschil in risico kan er voor zorgen dat het antwoord van nieuwe gemeenten hierop ook anders is. De centrale onderzoeksvraag die hieruit voortvloeide was:

‘Besteden nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en in hoeverre is het ‘type’ herindeling hierop van invloed?’

Uit deze masterscriptie komt naar voren dat nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Er is sprake van een forse toename van aandacht in de nieuwe ‘middelgrote’ gemeenten en een lichte toename van aandacht in de nieuwe ‘grote’ gemeenten. Met name de toename van capaciteit als gevolg van een groter wordende gemeente komt naar voren als een belangrijke verklaring voor deze toename van aandacht. Vanaf een ‘middelgrote’ gemeenteomvang lijkt er meer professionaliteit, expertise en kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie te ontstaan om in toenemende mate aandacht te besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Bovendien blijkt ook de toename van urgentie een rol te spelen. Het inspelen op het risico van een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeente komt in het merendeel van de gemeenten tot uiting door in het kader van de herindeling met de voormalige gemeenten kernenbeleid voor de nieuwe gemeente op te stellen.

Uit deze masterscriptie komt daarnaast naar voren dat het ‘type’ herindeling beperkt van invloed is op de mate van aandacht die nieuwe gemeenten na een herindeling besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Opvallend is namelijk dat de mate van aandacht van de nieuwe ‘grote’ en nieuwe ‘middelgrote’ gemeenten vergelijkbaar is. Dit lag niet in lijn met de verwachting dat hoe groter de gemeente wordt, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hoewel de ‘middelgrote’ nieuwe gemeenten ten opzichte van de ‘grote’ nieuwe gemeenten in de praktijk nog een groter leerproces lijken door te maken lijkt het er tevens op dat er vanaf een ‘middelgrote’ gemeenteomvang een stabilisatie van de mate van aandacht is. Ter nuancering moet wel worden opgemerkt dat hoewel de mate van aandacht in de nieuwe gemeenten vergelijkbaar

is, de verwachting dat hoe groter de gemeente wordt, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur wel blijkt te kloppen voor de aandacht van ‘grote’ en ‘middelgrote’ gemeenten ten opzichte van ‘kleine’ gemeenten. Voor de veronderstelling dat hoe groter het verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in deze masterscriptie geen bewijs gevonden.

Uit deze masterscriptie blijkt zogezegd dat nieuwe gemeenten in toenemende mate aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Dit nuanceert het beeld dat herindeling per definitie leidt tot een afnemende betrokkenheid en daarnaast is het te cynisch om te zeggen dat een afnemende betrokkenheid als ‘een gegeven’ moet worden beschouwd waar niks aan gedaan kan worden. Integendeel, vanuit BZK wordt gestimuleerd dat nieuwe gemeenten aan de slag gaan met een gemeenschappelijke visie waarin staat op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers zal betrekken bij de vormgeving van beleid. Uit deze masterscriptie blijkt dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Het effect hiervan is echter onduidelijk en daarom moeten de huidige onderzoeken (die zich met name richten op electorale participatie) in het wetenschappelijke, maar ook maatschappelijke debat op z’n minst met een kritische blik bekeken worden. Hopelijk leidt deze masterscriptie er toe dat er in vervolgstudies gericht onderzoek kan worden gedaan naar het algehele effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur, waarbij zowel het handelen van burgers als het handelen van gemeenten in meegenomen wordt.

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Samenvatting .....  | 1  |
| 1. Inleiding .....  | 5  |
| 1.1 Aanleiding .....  | 5  |
| 1.2 Onderzoeksvragen .....  | 6  |
| 1.3 Wetenschappelijke relevantie .....  | 7  |
| 1.4 Maatschappelijke relevantie .....   | 7  |
| 1.5 Context .....   | 7  |
| 1.6 Leeswijzer .....  | 8  |
| 2. Theoretisch kader .....  | 9  |
| 2.1 Theoretische deelvraag 1 .....  | 9  |
| 2.2 Theoretische deelvraag 2 .....  | 10 |
| 2.3 Theoretische deelvraag 3 .....  | 12 |
| 2.4 Operationalisering .....  | 15 |
| 3. Methode.....   | 17 |
| 3.1 Onderzoeksstrategie .....   | 17 |
| 3.2 Quick scan herindelingen .....  | 18 |
| 3.3 Casusselectie .....   | 18 |
| 3.4 Datacollectie en data-analyse .....   | 20 |
| 3.5 Kwaliteitscriteria .....  | 23 |
| 4. Resultaten .....   | 25 |
| 4.1 Case 1: Berg en Dal.....  | 25 |
| 4.2 Case 2: Schagen.....  | 34 |
| 4.3 Analyse: mate van aandacht voor en na herindeling binnen categorie I .....  | 43 |
| 4.4 Case 3: Alphen aan den Rijn .....   | 44 |
| 4.5 Case 4: Alkmaar .....   | 54 |
| 4.6 Analyse: mate van aandacht voor en na herindeling binnen categorie II ..... | 64 |
| 4.7 Slotanalyse.....  | 65 |
| 5. Conclusie en discussie.....  | 68 |

|  |    |
|--|----|
| 5.1 Beantwoording onderzoeksvraag .....  | 68 |
| 5.2 Uitkomsten wetenschappelijk perspectief en aanbevelingen vervolgonderzoek..... | 69 |
| 5.3 Uitkomsten maatschappelijk perspectief .....                                   | 70 |
| 5.4 Algemene reflectie op het onderzoek .....                                      | 71 |
| 6. Literatuurlijst.....  | 72 |
| 7. Bijlage .....   | 75 |
| 7.1 Herindelingen 2013-2016.....   | 75 |

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

*Lever Haren niet uit aan Groningen* viel een half jaar geleden te lezen in De Volkskrant (Vlek & Lunsing, 2017). *Burgerprotest en kritisch onderzoek: waarom dan toch herindelingen?* kopte de NOS (*Burgerprotest en kritisch onderzoek: waarom dan toch herindelingen?*, 2017) rond diezelfde tijd. Teksten als “*Herindeling doet afbreuk aan de lokale democratie*” (Vlek & Lunsing, 2017) liegen er niet om en ook Boogers (geciteerd in *Burgerprotest en kritisch onderzoek: waarom dan toch herindelingen?*, 2017) waarschuwt voor een democratisch tekort na een herindeling: “de betrokkenheid bij het bestuur neemt volgens onderzoek af naarmate een gemeente groter is. De opkomst bij raadsverkiezingen wordt na een herindeling lager”.

In antwoord hierop zou verwacht kunnen worden dat nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht gaan besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en ook vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) wordt dit gestimuleerd: “van de betrokken gemeentebesturen mag een gemeenschappelijke visie worden gevraagd op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers [...] zal betrekken bij de vormgeving van beleid” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2013, p. 3). Of nieuwe gemeenten na een herindeling daadwerkelijk meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is echter onduidelijk. Hierop ligt dan ook de focus in deze masterscriptie. In de aanloop naar een herindeling is er vaak veel (media-)aandacht voor het herindelingsproces en uit de recente berichtgeving van De Volkskrant (Vlek & Lunsing, 2017) en de NOS (*Burgerprotest en kritisch onderzoek: waarom dan toch herindelingen?*, 2017) blijkt dat een herindeling veel weerstand en emotie kan oproepen. Maar als het nieuwe gemeentebestuur eenmaal aan de slag is gegaan, neemt de (media-)aandacht vaak snel af. De vraag is wat er van “een gemeenschappelijke visie” in de praktijk terecht komt en of de verwachting dat nieuwe gemeenten na herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur terecht is.

De vraag of nieuwe gemeenten na een herindeling daadwerkelijk meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur staat centraal in deze masterscriptie. Het is echter wel belangrijk rekening te houden met verschillende ‘type’ herindelingen, omdat bij het ene ‘type’ herindeling het risico op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur immers groter is dan bij het andere ‘type’ herindeling. Hoe groter de gemeente wordt hoe groter de fysieke afstand tot het lokale bestuur en hoe groter het verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar fuseren hoe groter de kans dat “de gemeentelijke bevolking [in dit geval: Haren] wordt beroofd van haar lokale overheid en mag hopen dat de nieuwe grootstedelijke overheid [in dit geval: Groningen] voldoende aandacht aan haar besteedt” (Vlek & Lunsing, 2017) is hierbij de veronderstelling. Ter illustratie: bij de voorgenomen herindeling tussen Groningen ( $\pm 200.000$  inwoners), Haren ( $\pm 20.000$

inwoners) en Ten Boer ( $\pm 10.000$  inwoners) is er namelijk sprake van én een ‘grote’ nieuwe gemeente én is er een groot verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar fuseren. Aan de andere kant vinden er bijvoorbeeld ook herindelingen plaats waarbij gemeenten met een relatief gelijkwaardige omvang met elkaar fuseren tot een ‘kleine’ of ‘middelgrote’ gemeente. Omdat het risico op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur tussen verschillende ‘type’ herindelingen kan verschillen, kan het antwoord van nieuwe gemeenten hierop ook anders zijn. Dit zal daarom ook de tweede focus zijn in deze masterscriptie.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in deze masterscriptie luidt:

Besteden nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en in hoeverre is het ‘type’ herindeling hierop van invloed?

De volgende deelvragen zijn hierbij geformuleerd:

### Theoretische deelvragen:

Wat is de relatie tussen herindeling en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

*De eerste deelvraag heeft tot doel een verwachting te formuleren over hoe gemeenten kunnen antwoorden op het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.*

Wat is de relatie tussen ‘type’ herindelingen en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

*De tweede deelvraag heeft tot doel verwachtingen te formuleren over de invloed van ‘type’ herindelingen op de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.*

Hoe kunnen gemeenten aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

*De derde deelvraag heeft tot doel de opgestelde verwachtingen meetbaar te maken.*

### Empirische deelvragen:

In welke mate besteden gemeenten voor en na een herindeling aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

*De eerste empirische deelvraag heeft tot doel een antwoord te geven op het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag.*

In hoeverre zijn er tussen de nieuwe gemeenten verschillen in mate van aandacht die wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?



*De tweede empirische deelvraag heeft tot doel een antwoord te geven op het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag.*

### **1.3 Wetenschappelijke relevantie**

Uit het literatuuroverzicht van Schaap & Karsten (2016) blijkt dat er in de huidige onderzoeken veel aandacht wordt besteed aan het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hoe nieuwe gemeenten hier na een herindeling op antwoorden is echter onduidelijk. In plaats van het handelen van burgers staat in deze masterscriptie daarom het handelen van gemeenten centraal. Omdat de huidige onderzoeken het handelen van gemeenten niet meenemen, is het moeilijk in te schatten of het besteden van meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na een herindeling nut heeft. In de huidige onderzoeken worden namelijk alle nieuwe gemeenten ‘over één kam geschoren’ ongeacht de eventuele inspanningen die zij doen om de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te vergroten. Het wetenschappelijke doel van deze masterscriptie is het in kaart brengen van het handelen van gemeenten in relatie tot de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hierdoor kan het effect van herindeling op deze betrokkenheid mogelijk in een betere context worden geplaatst. Hopelijk kan er vervolgens in nieuwe studies gericht onderzoek worden gedaan naar het algehele effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur, waarbij zowel het handelen van burgers als het handelen van gemeenten in meegenomen wordt.

### **1.4 Maatschappelijke relevantie**

Herindelingen zijn actueel. In de aanloop naar een herindeling is er veel maatschappelijke aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Deze maatschappelijke aandacht neemt na een herindeling echter af en is het onduidelijk wat het antwoord van nieuwe gemeenten is op het risico van een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na een herindeling. Het risico op een afnemende betrokkenheid is een gegeven, maar het is zegge onduidelijk of het nut heeft om meer aandacht te besteden aan deze betrokkenheid. Aangezien de verwachting is dat de herindelings-trend zich ook de komende jaren zal voortzetten (Rijksoverheid, z.d.) is het voor het maatschappelijke debat belangrijk dat er inzicht komt in hoe nieuwe gemeenten na een herindeling antwoorden op het risico van een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Dit inzicht kan leiden tot een maatschappelijk debat over de vraag of dit voldoende en/of op een goede manier gebeurt.

### **1.5 Context**

Ten eerste is het van belang te definiëren wat er onder herindeling wordt verstaan. Herindeling is volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) “een wijziging van gemeentelijke indeling” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2014, p. 7). Onder herindeling wordt de “instelling en opheffing van gemeenten” en “wijziging van gemeentegrenzen die naar

verwachting het inwonertal van tenminste een van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen” verstaan (Wet arhi, art. 1, lid 1, onder b, in BZK, 2014, p. 7). In de praktijk wordt herindeling ook wel ‘bestuurlijke fusie’, ‘gemeentefusie’ of ‘samenvoeging van gemeenten’ genoemd (BZK, 2014, p. 7).

Ten tweede is het van belang een korte achtergrond te geven van waarom gemeenten kiezen voor herindeling. In Nederland is er namelijk al decennialang een trend zichtbaar van gemeenten die met elkaar fuseren. De verwachting is dat de herindelingstrend zich ook de komende jaren zal voortzetten. Zo waren er in Nederland rond 1900 nog ruim 1100 gemeenten, terwijl op 1 januari 2018 het aantal gemeenten is afgenomen tot 380 (*Aantal gemeenten in Nederland blijft dalen door herindelingen: per 1 januari acht minder dan vorig jaar*, 2017). En waar Kabinet Rutte II streefde naar 100.000+ gemeenten (VVD & PvdA, 2012, p. 40) ondersteunt ook het huidige kabinet Rutte III de beweging tot gemeentelijke herindeling (VVD, CDA, D66, ChristenUnie, 2017, p. 7). Hoewel er vanuit het perspectief van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur veel weerstand is tegen herindeling, is niet de verwachting dat dit de herindelingstrend zal beïnvloeden. Gemeenten kiezen namelijk vaak voor herindeling, omdat “zij het gevoel hebben dat ze alle taken die door het Rijk naar hen toe zijn geschoven onvoldoende aankunnen” (Boogers, geciteerd in *Burgerprotest en kritisch onderzoek: waarom dan toch herindelingen?*, 2017). De hoeveelheid taken zal bijvoorbeeld met de komst van de omgevingswet alleen nog maar toenemen. Daarnaast zijn er door herindeling ook mogelijke voordelen te halen op de zogeheten 3 K’s (het reduceren van kosten, het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid) (BMC, in Fraanje & Herweijer, 2013, p. 60). Het behalen van enerzijds efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen als gevolg van herindeling en anderzijds de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kunnen hierbij mogelijk met elkaar conflicteren.

## 1.6 Leeswijzer

Deze masterscriptie bestaat uit zeven hoofdstukken. Deze leeswijzer vormt het einde van hoofdstuk 1 (Inleiding). In het tweede hoofdstuk staat de theoretische focus op de onderzoeksvraag centraal (Theoretisch kader) en in het derde hoofdstuk wordt aandacht besteed aan hoe het onderzoek is uitgevoerd (Methode). In hoofdstuk 4 staat de rapportage van de bevindingen centraal (Resultaten) en in hoofdstuk 5 (Conclusie en discussie) wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en zijn de uitkomsten in een wetenschappelijk en maatschappelijk perspectief geplaatst. Hoofdstuk 6 bevat een literatuurlijst en in hoofdstuk 7 zit de bijlage.

## 2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader staat de theoretische focus op de onderzoeksvraag centraal. De eerste deelvraag heeft tot doel een verwachting te formuleren over hoe gemeenten kunnen antwoorden op het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De tweede deelvraag heeft tot doel verwachtingen te formuleren over de invloed van ‘type’ herindelingen op de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De derde deelvraag heeft tot doel de opgestelde verwachtingen meetbaar te maken.

### 2.1 Theoretische deelvraag 1

Wat is de relatie tussen herindeling en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

Om de relatie tussen herindeling en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te kunnen begrijpen, is het eerst van belang te kijken naar het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Naar aanleiding hiervan kunnen verwachtingen worden geformuleerd over hoe gemeenten hierop kunnen antwoorden.

#### 2.1.1 Effect herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur

Het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is al decennia lang onderwerp van onderzoek. Eén van de voornaamste onderzoeken over het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is afkomstig van Dahl & Tufte (1973). Volgens Dahl & Tufte (in Van Houwelingen, 2017, p. 410) zorgt een grotere gemeenteomvang voor een grotere afstand tussen burger en bestuur waardoor de betrokkenheid van burgers afneemt. Deze betrokkenheid is in de onderzoeken daarna veelal empirisch onderzocht door te kijken naar de opkomst bij lokale verkiezingen. Dit wordt in de literatuur ook wel electorale participatie genoemd. Eén van de meest uitgebreide empirische studie over het effect van herindeling op de opkomst bij lokale verkiezingen is van Cancela & Geys (2016) en zij veronderstellen dat hoe groter de gemeenteomvang hoe de lager de opkomst bij lokale verkiezingen is. Uit het literatuuroverzicht van Schaap & Karsten (2016, p. 10) blijkt dat de meeste onderzoekers deze conclusie onderschrijven. Ter nuancering moet wel worden opgemerkt dat het opkomsteffect in de praktijk aanwezig is, maar niet bijzonder groot en meestal tijdelijk is (Boogers, in *Burgerprotest en kritisch onderzoek: waarom dan toch herindelingen?*, 2017).

Uit het literatuuroverzicht van Schaap & Karsten (2016) en het artikel van Van Houwelingen (2017, pp. 413-416) blijkt dat in mindere mate het effect van herindeling op non-electorale participatie is onderzocht. Met non-electorale participatie wordt in dit geval het beïnvloeden van het gemeentebestuur bedoeld en kan vele vormen aannemen (van het contacten van de gemeente tot het tekenen van een petitie). Ook de onderzoeken over het effect van herindeling op non-electorale participatie laten een relatief eenduidig negatief beeld zien (Schaap & Karsten, 2016, p. 10). Deze negatieve conclusie

wordt vooral gebaseerd op een uitgebreide studie van Rose (in Schaap & Karsten, 2016, pp. 10-11) waarin ook Nederland als ‘object van studie’ wordt meegenomen. In Nederland is er bijvoorbeeld een negatieve correlatie tussen gemeenteomvang en ‘het contacten van een politicus’ en ‘het contacten van de gemeente’. Ter nuancering moet hierbij wel opgemerkt worden dat er geen significant bewijs is dat gemeenteomvang negatief correleert met ‘het bijwonen van bijeenkomsten’, ‘deelname aan een actiegroep’ of ‘het tekenen van een petitie’ (Rose, in Schaap & Karsten, 2016, pp. 10-11). Daarnaast noemen Aulich, Samson & McKinley (2013, in Steiner & Kaiser, 2016, p. 237) de claim dat herindeling leidt tot een afname van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur zelfs “ongegegrond” en ook Steiner & Kaiser (2016, p. 246) vonden hier in hun onderzoek geen bewijs voor. Hoewel er geen unanieme consensus is en de conclusies uit de genoemde onderzoeken met een kritische blik bekeken moeten worden, kan er op z’n minst gesteld worden dat er na herindeling een groot risico is op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Het risico op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na herindeling wordt in deze masterscriptie daarom ook als uitgangspunt genomen.

### **2.1.2 Relatie herindeling en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur**

Hoewel volgens Dahl & Tufte (1973) een grotere gemeenteomvang leidt tot een grotere afstand tussen burger en bestuur, veronderstellen Dahl & Tufte (in Van Houwelingen, 2017, p. 410) ook dat een grotere gemeenteomvang zorgt voor een toename van capaciteit. Hierdoor kan beter op de wensen van burgers worden ingespeeld (Dahl en Tufte, in Van Houwelingen, 2017, p. 410) en ook Denters et al. (in Schaap & Karsten, 2016, p. 11) veronderstellen dat door een toename van capaciteit de wensen van burgers beter gefaciliteerd kunnen worden. Hieruit kan worden opgemaakt dat het risico op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en een toename van capaciteit er tegelijkertijd voor kunnen zorgen dat gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Enerzijds omdat deze urgentie er is, anderzijds omdat dit door een toename van capaciteit ook mogelijk wordt gemaakt.

Verwachting 1: Nieuwe gemeenten besteden na een herindeling meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

## **2.2 Theoretische deelvraag 2**

Wat is de relatie tussen ‘type’ herindelingen en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

De eerste verwachting is dat nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Het is echter wel belangrijk rekening te houden met verschillende ‘type’ herindelingen, omdat bij het ene ‘type’ herindeling het risico op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur immers groter is dan bij het andere ‘type’ herindeling.

Hierdoor kunnen er mogelijk verschillen optreden in de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na een herindeling. Om de relatie tussen ‘type’ herindelingen en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te kunnen begrijpen, is het eerst van belang ‘type’ herindelingen scherp te definiëren. Vervolgens wordt er gekeken naar de relatie tussen ‘type’ herindelingen en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Naar aanleiding hiervan kunnen verwachtingen worden geformuleerd over de invloed van ‘type’ herindelingen op de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

### 2.2.1 Definitie ‘type’ herindelingen

Met ‘type’ herindelingen wordt enerzijds het verschil in omvang tussen nieuwe gemeenten bedoeld. In deze masterscriptie is hierbij een onderscheid gemaakt tussen ‘kleine’ (<30.000 inwoners), ‘middelgrote’ (30.000-80.000 inwoners) en ‘grote’ (>80.000 inwoners) gemeenten. De classificatie van kleine, middelgrote en grote gemeenten is geïnspireerd op de studie van Korsten (2015) en is volgens Korsten (2015) tot op zekere hoogte arbitrair maar wel verdedigbaar. Met ‘type’ herindelingen wordt anderzijds het verschil in samenstelling van nieuwe gemeenten bedoeld. Hierbij is gekeken naar verschillen in omvang (klein, middelgroot, groot) tussen de voormalige gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn.

In tabel 1 is het onderscheid tussen ‘type’ herindelingen visueel weergegeven. Deze tabel is in het methode-hoofdstuk gebruikt om de verschillende ‘type’ herindelingen van de afgelopen jaren in weer te geven.

| Definiëring 'type' herindelingen   |  |                                   |                                    |                                   |
|------------------------------------|--|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Omvang nieuwe gemeente ↓           | Omvang gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn → | <i>Klein (&lt;30.000)</i>         | <i>Middelgroot (30.000-80.000)</i> | <i>Groot (&gt;80.000)</i>         |
| <i>Klein (&lt;30.000)</i>          | Naam nieuwe gemeente                             | Naam/namen voormalige gemeente(n) |                                    |                                   |
| <i>Middelgroot (30.000-80.000)</i> | Naam nieuwe gemeente                             | Naam/namen voormalige gemeente(n) | Naam/namen voormalige gemeente(n)  |                                   |
| <i>Groot (&gt;80.000)</i>          | Naam nieuwe gemeente                             | Naam/namen voormalige gemeente(n) | Naam/namen voormalige gemeente(n)  | Naam/namen voormalige gemeente(n) |

Tabel 1: Definiëring ‘type’ herindelingen

### 2.2.2 Relatie ‘type’ herindelingen en de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur

Als ten eerste gekeken wordt naar het verschil in omvang tussen gemeenten, dan kan gesteld worden dat hoe groter de omvang van een nieuwe gemeente wordt hoe groter het risico op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is. Hierdoor zou de urgentie om hier aandacht aan te besteden kunnen toenemen. Tegelijkertijd neemt ook de capaciteit om aandacht te besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur toe naarmate een gemeente groter wordt. De verwachting is daarom dat ‘grote’ nieuwe gemeenten meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur dan ‘middelgrote’ en ‘kleine’ gemeenten, omdat enerzijds de urgentie toeneemt naarmate de omvang groter wordt en anderzijds omdat ook de capaciteit groter wordt om er meer aandacht aan te besteden. De verwachting is dat ditzelfde ook geldt voor ‘middelgrote’ gemeenten ten opzichte van ‘kleine’ gemeenten.

Als ten tweede gekeken wordt naar het verschil in samenstelling van nieuwe gemeenten, dan kan gesteld worden dat hoe groter het verschil in omvang is tussen gemeenten die met elkaar fuseren, hoe groter de urgentie wordt om aandacht te besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Bij een groot verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar herindelen kan namelijk een Calimero-complex op de loer liggen (Boogers & Schaap, 2011, p. 8). Een Calimero-complex is het gevoel van ‘kleine’ gemeenten ten opzichte van ‘grote’ gemeenten dat ze structureel tekort worden gedaan vanwege hun kleine omvang. De verwachting is dat een herindeling waar er grote verschillen zijn in omvang tussen gemeenten die met elkaar fuseren er toe leidt dat er meer aandacht wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Met grote verschillen in omvang wordt in deze masterscriptie een herindeling tussen één of meerdere ‘kleine’ gemeenten met een ‘grote middelgrote’ (die qua omvang op de grens met groot ligt) of een ‘grote’ gemeente bedoeld.

Verwachting 2: Hoe groter de gemeente wordt, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

Verwachting 3: Hoe groter het verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

## 2.3 Theoretische deelvraag 3

Hoe kunnen gemeenten aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

Om de opgestelde verwachtingen meetbaar te kunnen maken, is het van belang kort in te gaan op wat er specifiek met ‘betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur’ wordt bedoeld om vervolgens antwoord te kunnen geven op de vraag hoe gemeenten aandacht kunnen besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

### 2.3.1 Definitie ‘betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur’

De ‘betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur’ is een abstract begrip dat in deze paragraaf wordt geconcretiseerd. Omdat de term betrokkenheid veronderstelt dat er sprake is van een zekere mate van interactie tussen burger(s) en lokale bestuur en het in deze masterscriptie gaat om het gemeentelijke perspectief, wordt er in deze masterscriptie met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur “een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen” bedoeld (Pröpper & Steenbeek, in De Graaf, 2007, pp. 31-32). Dit wordt ook wel interactieve beleidsvorming genoemd. Het model van Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet (2017) sluit hier op aan, omdat zij vier fasen onderscheiden waarin burgers bij het lokale bestuur betrokken kunnen worden. Burgers kunnen worden betrokken door te ‘denken’ over vraagstukken (voorbereiding), burgers kunnen worden betrokken bij het nemen van ‘besluiten’ (bepaling), burgers kunnen worden betrokken bij het ‘doen’ (uitvoering) en burgers kunnen worden betrokken bij het ‘leren’ (evaluatie) van opgedane ervaringen (Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 59).

De vier fasen van Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet (2017, p. 58) zijn weergegeven in figuur 1 en worden hieronder kort toegelicht. De voorbeelden en begrippen zorgen ervoor dat er in documenten en interviews gericht gezocht kan worden naar aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Belangrijk om te benoemen is dat er in deze masterscriptie geen uitspraken worden gedaan over welke fase ‘het beste’ is in de zin van ‘meer of minder aandacht’. Dat is namelijk een politieke keuze.

- Bij ‘samen denken’ gaat het om input verzamelen en over “ontmoetingen tussen samenleving en overheid waarin helder wordt welke publieke waarde je wilt en kunt creëren en op welke manier”; voorbeelden zijn G1000’s, gezamenlijke visietrajecten, stadsgesprekken en inspraakavonden (Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 60; p. 62). Voorbeelden van begrippen die horen bij ‘samen denken’ zijn: signaleren, agenderen, delibereren, inspireren, brainstormen, prioriteren, discussiëren (Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 60).
- Bij ‘samen besluiten’ gaat het over “ontmoetingen waar je als samenleving en overheid samen besluit welke publieke waarde je realiseert tegen welke inzet en binnen welke kaders”; voorbeelden zijn burgerjury’s en het toewijzen van vastgestelde budgetten die burgers naar eigen wens aan de wijk mogen besteden. (Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 67; p. 70). Voorbeelden van begrippen die horen bij ‘samen besluiten’ zijn: stemmen, besluiten, coalities bouwen, vaststellen, bepalen, burgermacht, directe democratie (Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 67).
- Bij ‘samen doen’ gaat het over “alle participatieve trajecten die producten of diensten opleveren waarmee je publieke waarde creëert” (Van Dalftsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 72).



Bij ‘samen doen’ kan het initiatief zowel vanuit de burger(s) als de gemeente komen. In deze masterscriptie gaat het om initiatieven die vanuit de gemeenten komen en worden burgerinitiatieven waar de gemeente geen tot een hele kleine rol in heeft buiten beschouwing gelaten. Voorbeelden van begrippen die horen bij ‘samen doen’ zijn: coproduceren, cocreëren, samenwerken, realiseren, doe-democratie, handen uit de mouwen (Van Daltsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 72).

- Bij ‘samen leren’ gaat het over “alle ontmoetingen tussen samenleving en/of overheid waarbij samen reflecteren leidt tot beter bouwen aan publieke waarde” (Van Daltsen, Synhaeve & Hoet, 2017 p. 81). Voorbeelden van begrippen die horen bij ‘samen leren’ zijn: agenderen, thematiseren, faciliteren, intervisie, experimenteren, leren (Van Daltsen, Synhaeve & Hoet, 2017, p. 81). ‘Samen leren’ kan worden gezien als een vorm van ‘samen denken’. Bij ‘samen leren’ gaat het echter specifiek om het evalueren van beleid in plaats van het verzamelen van input.

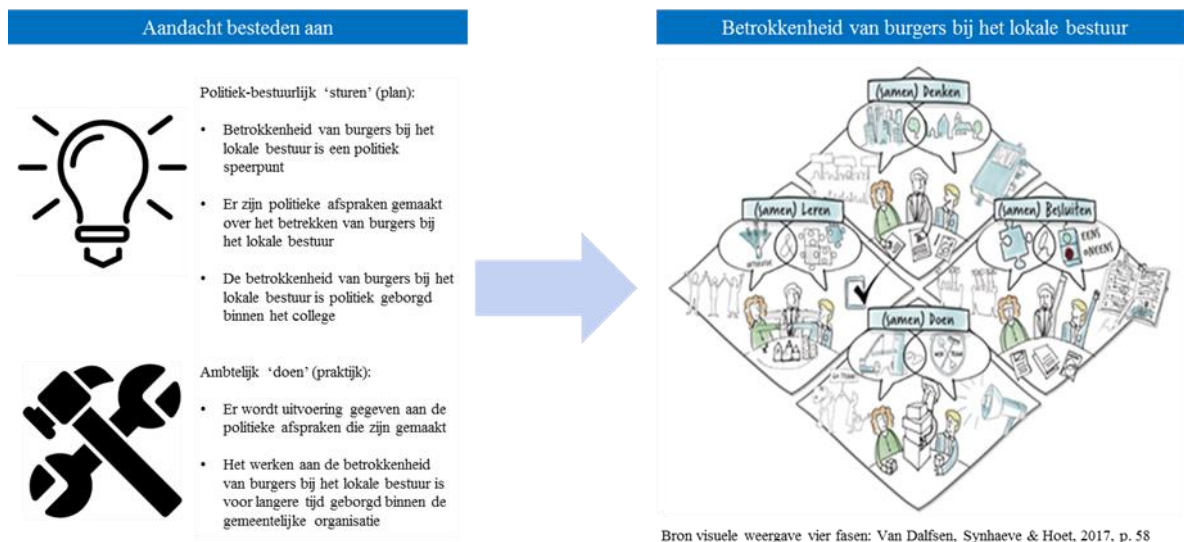
### **2.3.2 Hoe gemeenten aandacht kunnen besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur**

Gemeenten kunnen aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur door er zowel in plan (beleid) als praktijk (uitvoering) mee bezig te zijn. Deze aandacht kan zowel politiek-bestuurlijk (plan) als ambtelijk (praktijk) worden vormgegeven:

- Politiek-bestuurlijk kan er aandacht worden gegeven door te ‘sturen’ op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Dit kan door er een politiek speerpunt van te maken en door er politieke afspraken over op te nemen in het collegeprogramma en in de programmabegroting. Daarnaast kan er politiek-bestuurlijke aandacht worden gegeven aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur door de verantwoordelijkheid politiek te borgen binnen het college.
- Ambtelijk kan er aandacht worden gegeven aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur door het ook daadwerkelijk te ‘doen’. Dit kan door uitvoering te geven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt en door het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur voor langere tijd te borgen binnen de ambtelijke organisatie.

In figuur 1 is de ‘aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur’ visueel weergegeven en in paragraaf 2.4 zijn de concepten verder geoperationaliseerd voor zowel de documentanalyse als de interviews.





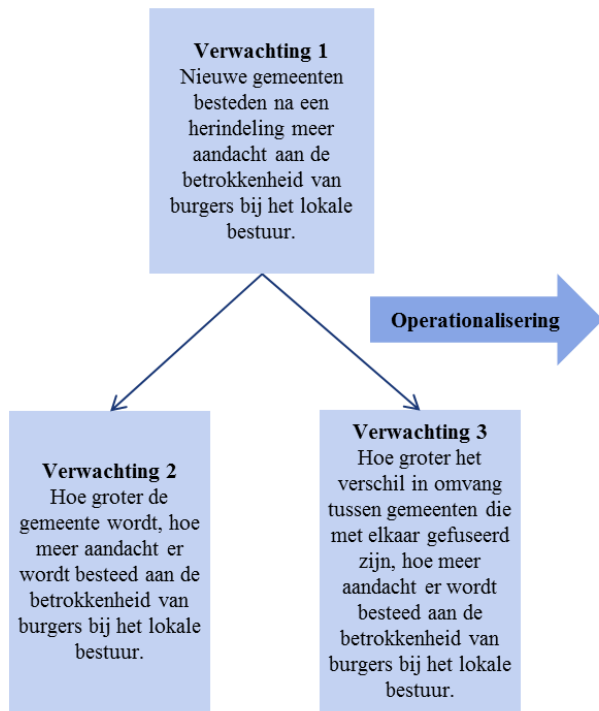
Figuur 1: visuele weergave 'aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur'

## 2.4 Operationalisering

De vraag of nieuwe gemeenten na een herindeling 'meer aandacht' besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur (verwachting 1) wordt onderzocht door de totale politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht van de voormalige gemeenten en de totale politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht van de nieuwe gemeenten met elkaar te vergelijken. Om de politiek-bestuurlijke aandacht meetbaar te kunnen maken zijn er drie indicatoren opgesteld en om de ambtelijke aandacht meetbaar te kunnen maken zijn er twee indicatoren opgesteld. Deze indicatoren zijn verder geoperationaliseerd voor de documentanalyse en de interviews. Op basis van de documentanalyse en de interviews is onderzocht of de betreffende indicatoren van toepassing zijn op het handelen van de voormalige gemeenten enerzijds en het handelen van de nieuwe gemeenten anderzijds. Of de indicatoren van toepassing zijn is na een inhoudelijke redenering (ook voorzien van de benodigde nuances) uiteindelijk in de vorm van een 'ja', 'grotendeels', 'gedeeltelijk', 'bijna niet' of 'nee' gekwantificeerd. Door indicatoren die van toepassing zijn voor de herindeling te vergelijken met de indicatoren die van toepassing zijn na de herindeling, wordt gekeken of er sprake is van meer aandacht. Er is sprake van 'meer aandacht' als de aandacht van de nieuwe gemeente ten opzichte van de aandacht van de voormalige gemeenten gezamenlijk is toegenomen.

De vraag of het 'type' herindeling van invloed is op de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur (verwachting 2 en 3) wordt onderzocht door de mate van aandacht van nieuwe gemeenten die groot zijn in omvang en waar er tegelijkertijd sprake is van een groot verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn te vergelijken met de mate van aandacht van nieuwe gemeenten die middelgroot zijn in omvang en waar er tegelijkertijd sprake is van een klein verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn. De operationalisering van de concepten is hieronder weergegeven in figuur 2.

**Theoretische verwachtingen in relatie tot de centrale onderzoeksvraag**



| Operationalisering <i>Hoe gemeenten aandacht kunnen besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur</i>            |   |  |                     |                   |
|---|---|--|---------------------|-------------------|
| Poliitiek-bestuurlijk (plan)  |   |  |                     |                   |
| Indicator   | Operationalisering  |  | Voor de herindeling | Na de herindeling |
|   | <i>Documentanalyse</i>  | <i>Interviews</i>  |                     |                   |
| Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt  | (1) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van het collegeprogramma<br><br>(2) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van de programmabegrotingen                             | (3) In hoeverre is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur een politiek speerpunt binnen de gemeente?                |                     |                   |
| Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur   | (1) Er zijn in het collegeprogramma één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd<br><br>(2) Er zijn in de programmabegrotingen één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd | (3) Wat zijn de belangrijkste ambities i.r.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?                               |                     |                   |
| De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college  | (1) Er is binnen het college een portefeuillehouder 'participatie' / 'dorps- en kernenbeleid' o.i.d. aangewezen   | (2) Wat is de rol van de portefeuillehouder?   |                     |                   |
| Ambtelijk (praktijk)  |   |  |                     |                   |
| Indicator   | Operationalisering  |  | Voor de herindeling | Na de herindeling |
|   | <i>Documentanalyse</i>  | <i>Interviews</i>  |                     |                   |
| Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt   | (1) In de jaarsstukken is opgenomen welke resultaten er zijn behaald t.a.v. de geformuleerde ambities<br><br>(2) Er is specifiek participatiebeleid opgesteld gericht op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur  | (3) Hoe krijgen de geformuleerde ambities in de praktijk vorm?<br><br>(4) Wat zijn de belangrijkste resultaten die zijn behaald? |                     |                   |
| Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie | (1) Interactief werken o.i.d. komt in de programmabegrotingen en/of het participatiebeleid naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie   | (2) In hoeverre is de gemeentelijke organisatie bekend met participatief werken?   |                     |                   |

**Figuur 2: Operationalisering van de concepten**

## 3. Methode

### 3.1 Onderzoeksstrategie

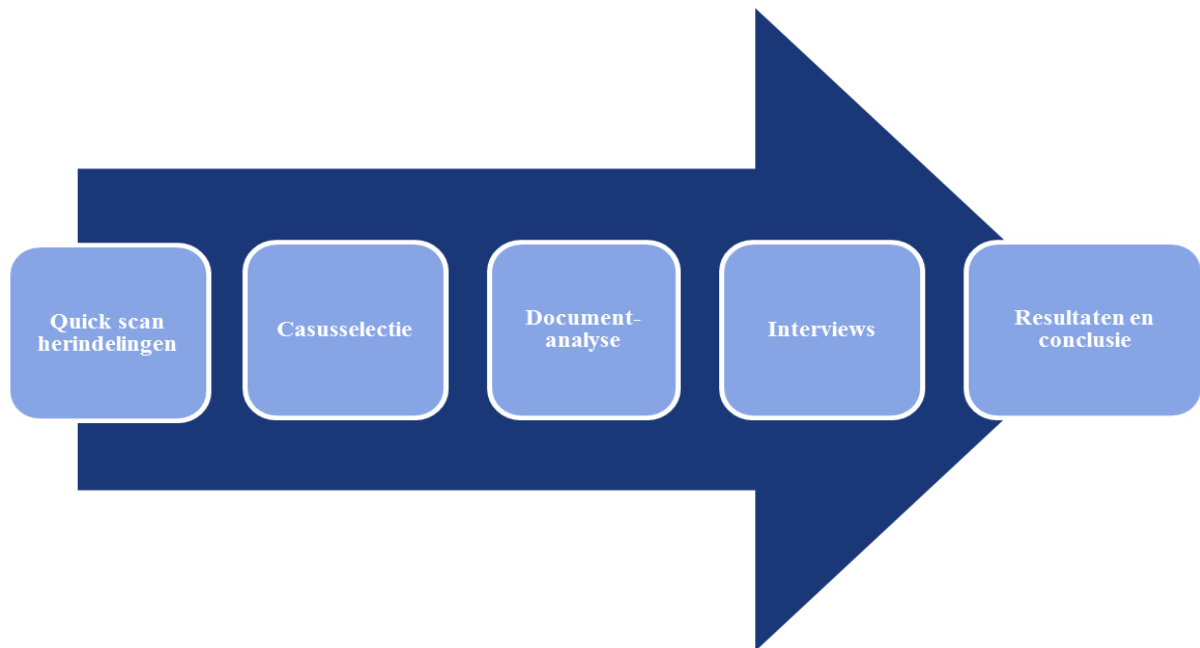
In deze masterscriptie staat de onderzoeksvraag ‘Besteden nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en in hoeverre is het ‘type’ herindeling hierop van invloed?’ centraal. De onderstaande empirische deelvragen zijn hierbij geformuleerd. Bij de beantwoording van de eerste empirische deelvraag staat het toetsen van verwachting 1 centraal en bij de beantwoording van de tweede empirische deelvraag staat het toetsen van verwachting 2 en 3 centraal.

In welke mate besteden gemeenten voor en na een herindeling aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

In hoeverre zijn er tussen de nieuwe gemeenten verschillen in mate van aandacht die wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

Voor de uitvoering van het onderzoek is er eerst een quick scan gemaakt van de recente herindelingen om op die manier tot een casusselectie te komen. Het onderzoeken van de centrale onderzoeksvraag waarin alle nieuwe gemeenten zijn meegenomen is niet haalbaar, vanwege het gedetailleerde karakter van het onderzoek. Een case study design is daarom geschikt, omdat het hierdoor mogelijk is een intensief en gedetailleerd onderzoek uit te voeren (Bryman, 2012, p. 66). In deze masterscriptie is gebruik gemaakt van een multiple-case design (Yin, 2009, p. 19) met als doel het vergelijken van verschillende casussen (Yin, 2009, p. 53). De geselecteerde nieuwe gemeenten zijn met elkaar vergeleken en een multiple-case design maakte het mogelijk verschillen en overeenkomsten binnen en tussen cases te onderzoeken (Yin, in Baxter & Jack, 2008, p. 548; p. 550). Vanuit de quick scan zijn er cases geselecteerd op basis van verschillen in omvang en samenstelling. Vervolgens zijn er documentanalyses uitgevoerd en interviews afgenomen om de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur voor en na een herindeling te kunnen bepalen. De interviews hadden tot doel de uitkomsten uit de documentanalyse te toetsen en waar nodig uit te diepen. Hierdoor kon de mogelijke discrepantie tussen ‘plan’ (documenten) en ‘praktijk’ (interviews) ondervangen worden, omdat woorden in de praktijk niet altijd in daden worden omgezet en omdat er soms in woord ergens geen aandacht voor is terwijl er in daad wel degelijk het één en ander gebeurt. Hoeveel aandacht er voor en na een herindeling wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is gebaseerd op een interpretatie van de uitkomsten uit de documentanalyse en de interviews. Dit is eerder in deze masterscriptie toegelicht (paragraaf 2.4). De operationalisering van de concepten (figuur 2) droeg bij aan het komen tot een gewogen beantwoording van de empirische deelvragen.

De onderzoeksstrategie is hieronder visueel weergegeven in figuur 3.



Figuur 3: Onderzoeksstrategie

### 3.2 Quick scan herindelingen

Om een casusselectie te kunnen maken, zijn alle herindelingen met als fusiedatum 1 januari 2013 t/m 1 januari 2016 op een rijtje gezet. De herindelingen van 1 januari 2013 t/m 1 januari 2016 zijn weergegeven in bijlage 7.1. De grens is bij 2013 getrokken, omdat vanaf dit jaar de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur politiek gezien in toenemende mate actueel is geworden en er ook mede toe heeft geleid dat het betrekken van burgers bij het lokale bestuur een nieuw herindelingscriterium is geworden in het toetsingskader van BZK (zie enerzijds Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2011 en anderzijds BZK, 2013, p. 3). De grens bij 2016 is getrokken, omdat er anders onvoldoende documentatie na de herindeling beschikbaar zou zijn. Het inwoneraantal van de nieuwe gemeenten is gebaseerd op [waarstaatjegemeente.nl/jive](http://waarstaatjegemeente.nl/jive) (*Bevolking totaal – Gemeenten Alphen aan den Rijn (2013), Alkmaar (2015), Berg en Dal (2015), Schagen (2013), z.d.*) en het inwoneraantal van de voormalige gemeenten is gebaseerd op diverse internetpagina's van deze voormalige gemeenten (*Alphen aan den Rijn (plaats), z.d.; Boskoop, z.d.; Gemeente Alkmaar (Noord-Holland), z.d.; Graft-De Rijk, z.d.; Groesbeek, z.d.; Harenkarspel, z.d.; Millingen aan den Rijn, z.d.; Rijnwoude, z.d.; Schagen, z.d.; Schermer (gemeente), z.d.; Ubbergen, z.d.; Zijpe (gemeente), z.d.*).

### 3.3 Casusselectie

Om de generaliseerbaarheid van de case study te vergroten, is er voor gekozen om 'extreme' cases te onderzoeken (Flyvbjerg, 2006, p. 13). 'Extreme' cases verschaffen doorgaans namelijk een rijkere hoeveelheid data en de veronderstelling is dat als de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur tussen 'extreme' cases heel erg afwijkt of juist niet heel erg verschilt, dit ook een

indicatie geeft hoe de aandacht voor betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in ‘gemiddelde’ cases is (Flyvbjerg, 2006, pp. 13-14). In deze masterscriptie is er gekozen voor twee ‘extreme’ categorieën, met twee cases per categorie, omdat de keuze voor minimaal twee casussen per categorie goed is voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (Yin, 2009, p. 54). De twee ‘extreme’ categorieën inclusief de cases zijn:

1. Herindelingen waar de omvang van de nieuwe gemeente ‘middelgroot’ is en er geen grote verschillen zijn in omvang tussen de ‘kleine’ voormalige gemeenten. Deze zijn hieronder weergegeven in tabel 2. In eerste instantie was de gemeente Molenwaard geselecteerd als enige ‘kleine’ nieuwe gemeente, maar van deze gemeente waren de benodigde documenten van voor de herindeling niet beschikbaar. Daarom is er gekozen voor de gemeente Schagen.

| Categorie I                        |  |   |                                    |                           |
|------------------------------------|--|---|------------------------------------|---------------------------|
| Omvang nieuwe gemeente ↓           | Omvang gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn →           | <i>Klein (&lt;30.000)</i>               | <i>Middelgroot (30.000-80.000)</i> | <i>Groot (&gt;80.000)</i> |
| <i>Middelgroot (30.000-80.000)</i> | Berg en Dal (34.258 inwoners op fusiedatum 1 januari 2015) | Millingen aan den Rijn (5.912 inwoners) |                                    |                           |
|                                    |  | Ubbergen (9.404 inwoners)               |                                    |                           |
|                                    |  | Groesbeek (12.740 inwoners)             |                                    |                           |
|                                    | Schagen (46.207 inwoners op fusiedatum 1 januari 2013)     | Zijpe (11.568 inwoners)                 |                                    |                           |
|                                    |  | Harenkarspel (16.192 inwoners)          |                                    |                           |
|                                    |  | Schagen (18.655 inwoners)               |                                    |                           |

Tabel 2: Selectie omvang nieuwe ‘middelgrote’ gemeenten waarbij er geen grote verschillen zijn in omvang tussen de ‘kleine’ voormalige gemeenten

2. Herindelingen waar de omvang van de nieuwe gemeente ‘groot’ is en er grote verschillen zijn in omvang tussen de voormalige gemeenten. Deze zijn hieronder weergegeven in tabel 3:

| Categorie II              |  |                                |                                       |                           |
|---------------------------|--|--------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| Omvang nieuwe gemeente ↓  | Omvang gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn →                       | <i>Klein (&lt;30.000)</i>      | <i>Middelgroot (30.000-80.000)</i>    | <i>Groot (&gt;80.000)</i> |
| <i>Groot (&gt;80.000)</i> | Alphen aan den Rijn (106.685 inwoners op fusiedatum op 1 januari 2014) | Boskoop (15.090 inwoners)      | Alphen aan den Rijn (72.954 inwoners) |                           |
|                           |  | Rijnwoude (18.523 inwoners)    |                                       |                           |
|                           | Alkmaar (107.106 inwoners op fusiedatum 1 januari 2015)                | Schermer (5.507 inwoners)      |                                       | Alkmaar (95.076 inwoners) |
|                           |  | Graft-De Rijp (6.410 inwoners) |                                       |                           |

Tabel 3: Selectie omvang nieuwe ‘grote’ gemeenten waarbij er grote verschillen zijn in omvang tussen voormalige gemeenten

### 3.4 Datacollectie en data-analyse

Voor deze masterscriptie zijn er documenten verzameld en zijn er interviews afgenomen. Er zijn documenten van een raadsperiode voor een herindeling en documenten van een raadsperiode na een herindeling geanalyseerd. Voor elke raadsperiode zijn er per voormalige en per nieuwe gemeente één coalitieakkoord, alle beschikbare participatiedocumenten, twee programmabegrotingen en twee jaarstukken geanalyseerd. Er is gekozen voor twee programmabegrotingen en twee jaarstukken per raadsperiode om het onderzoek behapbaar te houden en omdat de meeste beleidsrijke programmabegrotingen doorgaans in de eerste jaren van een raadsperiode worden opgesteld. De programmabegrotingen en bijbehorende jaarstukken die volgen op het geanalyseerde coalitieakkoord zijn meegenomen in het onderzoek. Hiervoor is gekozen omdat het coalitieakkoord de politieke basis is voor de documenten die daarna worden opgesteld. De onderzochte documenten zijn weergegeven in tabel 4. In het resultatenhoofdstuk zijn de plaatsnamen bij verwijzingen als volgt afgekort:

- Alphen aan den Rijn: AadR;
- Alkmaar: AM;
- Berg en Dal: B&D;
- Boskoop: BK;
- Graft-de Rijk: GdR;
- Groesbeek: GB;
- Harenkarspel: HK;
- Millingen aan den Rijn: MadR;
- Rijnwoude: RW;
- Schagen: SG;
- Schermer: SM;
- Ubbergen: UBB;
- Zijpe: ZP.

| Geanalyseerde documenten (totaal: 93)  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| Voor de herindeling  |  |   |  |
| Documenten voormalige gemeenten: Boskoop, Rijnwoude, Alphen aan den Rijn   | Documenten voormalige gemeenten: Schermer, Graft-De Rijk, Alkmaar  | Documenten voormalige gemeenten: Millingen aan den Rijn, Ubbergen, Groesbeek  | Documenten voormalige gemeenten: Harenkarspel, Schagen, Zijpe  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Collegeprogramma 2010-2014 Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Coalitieakkoord 2010-2014 Boskoop;</li> <li>* Collegeprogramma 2010-2014 Rijnwoude</li> <li>* Programmabegroting 2011 Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Programmabegroting 2011 Boskoop;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Boskoop;</li> <li>* Programmabegroting 2011 Rijnwoude;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Rijnwoude</li> <li>* Jaarstukken 2011 Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Jaarstukken 2011 Boskoop;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Boskoop;</li> <li>* Jaarstukken 2011 Rijnwoude;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Rijnwoude</li> <li>* Beleidsnota participatie 2011-2014 'Participatie is maatwerk' Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Informatienota participatie (27 oktober 2011) Rijnwoude;</li> <li>* Notitie interactieve beleidsvorming (17 december 2009) Rijnwoude;</li> <li>* Strategisch Communicatiekader Locatieontwikkeling (oktober 2008) Boskoop</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Coalitieakkoord 2011-2014 Alkmaar;</li> <li>* Collegeprogramma 2011-2014 Graft-De Rijk;</li> <li>* Coalitieprogramma 2010-2014 Schermer</li> <li>* Programmabegroting 2012 Alkmaar;</li> <li>* Programmabegroting 2013 Alkmaar;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Graft-De Rijk;</li> <li>* Programmabegroting 2013 Graft-De Rijk;</li> <li>* Programmabegroting 2011 Schermer;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Schermer</li> <li>* Jaarstukken 2012 Alkmaar;</li> <li>* Jaarstukken 2013 Alkmaar;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Graft-De Rijk;</li> <li>* Jaarstukken 2013 Graft-De Rijk;</li> <li>* Jaarstukken 2011 Schermer;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Schermer</li> <li>* 'Participatiebeleid' (z.d.) Alkmaar;</li> <li>* Nota vernieuwing buurtgericht werken 'versterken van eigen kracht en sociale veerkracht' (z.d.) Alkmaar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Coalitieakkoord 2010-2014 Ubbergen;</li> <li>* Raadsprogramma 2010-2014 Groesbeek</li> <li>* Programmabegroting 2011 Ubbergen;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Ubbergen;</li> <li>* Programmabegroting 2011 Millingen aan den Rijn;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Millingen aan den Rijn;</li> <li>* Programmabegroting 2011 Groesbeek;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Groesbeek</li> <li>* Jaarstukken 2011 Ubbergen;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Ubbergen;</li> <li>* Jaarstukken 2011 Millingen aan den Rijn;</li> <li>* Jaarstukken 2011 Groesbeek</li> </ul> <p>Geen participatiedocumenten</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Coalitieakkoord 2010-2014 Harenkarspel;</li> <li>* Coalitieakkoord 2010-2014 Schagen;</li> <li>* Coalitieakkoord 2010-2014 Zijpe</li> <li>* Programmabegroting 2011 Harenkarspel;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Harenkarspel;</li> <li>* Programmabegroting 2011 Schagen;</li> <li>* Programmabegroting 2011 Zijpe;</li> <li>* Programmabegroting 2012 Zijpe</li> <li>* Jaarstukken 2011 Harenkarspel;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Harenkarspel;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Schagen;</li> <li>* Jaarstukken 2011 Zijpe;</li> <li>* Jaarstukken 2012 Zijpe</li> </ul> <p>Geen participatiedocumenten</p> |
| Na de herindeling  |  |   |  |
| Documenten gemeente Alphen aan den Rijn  | Documenten gemeente Alkmaar  | Documenten gemeente Berg & Dal  | Documenten gemeente Schagen  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Coalitieakkoord 2010-2014 Alphen aan den Rijn</li> <li>* Programmabegroting 2015 Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Programmabegroting 2016 Alphen aan den Rijn</li> <li>* Jaarstukken 2015 Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Jaarstukken 2016 Alphen aan den Rijn</li> <li>* Beleidsnota 2014-2018 'Nieuw en anders: Van participatie naar interactief werken' Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Beleidsnota 'Doe-participatie' (juni 2015) Alphen aan den Rijn;</li> <li>* Wijk- en kernenbeleid 'Maatwerk en dichtbij' (januari 2012) Alphen aan den Rijn</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Coalitieakkoord 2015-2018 Alkmaar</li> <li>* Programmabegroting 2015 Alkmaar;</li> <li>* Programmabegroting 2016 Alkmaar</li> <li>* Jaarstukken 2015 Alkmaar;</li> <li>* Jaarstukken 2016 Alkmaar</li> <li>* Burgerparticipatie in Alkmaar (2016) Alkmaar;</li> <li>* Buurt- en kernenbeleid (augustus 2014) Alkmaar;</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Collegeprogramma 2015-2018 Berg &amp; Dal;</li> <li>* Programmabegroting 2015 Berg &amp; Dal;</li> <li>* Programmabegroting 2016 Berg &amp; Dal</li> <li>* Jaarstukken 2015 Berg &amp; Dal;</li> <li>* Jaarstukken 2016 Berg &amp; Dal</li> <li>* Bestuursfilosofie en hoofdstructuur Millingen aan den Rijn, Ubbergen en Groesbeek (23 april 2013) Berg &amp; Dal;</li> <li>* Sociaal Maatschappelijke Visie (18 juli 2014) Berg &amp; Dal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Coalitieakkoord 2013-2018 Schagen</li> <li>* Programmabegroting 2014 Schagen;</li> <li>* Programmabegroting 2015 Schagen</li> <li>* Jaarstukken 2014 Schagen;</li> <li>* Jaarstukken 2015 Schagen</li> <li>* Beleidsdocument 'Stappen gemaakt in Burger- en Overheidsparticipatie' (Januari 2018) Schagen;</li> <li>* Rekenkameronderzoek naar 'Bestuurskracht na de fusie' (25 april 2018) Schagen</li> </ul>  |

Tabel 4: Geanalyseerde documenten



In deze masterscriptie is er naast het doen van een documentanalyse gekozen voor het afnemen van interviews om de uitkomsten van de documentanalyse te toetsen en waar nodig uit te diepen. Deze interviews zijn afgenomen met respondenten die direct betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming of uitvoering van het participatiebeleid binnen de nieuwe gemeente en/of één van de voormalige gemeenten. Hiervoor is gekozen omdat deze respondenten het beste in staat waren te vertellen over hoe plan en praktijk zich tot elkaar verhouden. In deze masterscriptie zijn er geen burgers geïnterviewd, omdat het handelen van gemeenten centraal stond en niet het effect van dit handelen op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Per gemeente is er één interview afgenomen met één of meerdere respondenten tegelijkertijd. Respondenten die direct betrokken zijn bij de totstandkoming of uitvoering van het participatiebeleid binnen de nieuwe gemeente zijn geïnterviewd. Binnen drie van de vier gemeenten zijn er bovendien respondenten geïnterviewd die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming of uitvoering van het participatiebeleid van één van de voormalige gemeenten. Bij één gemeente (Schagen) is er geen interview afgenomen met een respondent die betrokken is geweest bij de totstandkoming of uitvoering van het participatiebeleid van één van de voormalige gemeenten. Echter was er in deze gemeente wel een rekenkameronderzoek over de bestuurskracht voor de fusie beschikbaar. Dit rekenkameronderzoek is geanalyseerd en meegenomen in de masterscriptie als aanvulling op de documentanalyse. Dit onderzoek gaf net als de interviews een beeld van hoe er voor de herindeling aandacht werd besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

Een lijst van de geïnterviewde respondenten is hieronder weergegeven in tabel 5:

| <b>Respondenten (9 totaal)</b>                              |   |
|---|---|
| <b>Berg en Dal: één interview met twee respondenten</b>     |   |
| Respondent B&D1   | Betrokken bij totstandkoming en uitvoering participatiebeleid Berg en Dal (na) en Ubbergen (voor)       |
| Respondent B&D2   | Betrokken bij totstandkoming en uitvoering participatiebeleid Berg en Dal (na)                          |
| <b>Schagen: één interview met één respondent</b>            |   |
| Respondent SG1  | Betrokken bij totstandkoming en uitvoering participatiebeleid Schagen (na)                              |
| <b>Alphen aan de Rijn: één interview met één respondent</b> |   |
| Respondent AadR1  | Betrokken bij totstandkoming en uitvoering participatiebeleid Alphen aan de Rijn (na) en Boskoop (voor) |
| <b>Alkmaar: één interview met vijf respondenten</b>         |   |
| Respondent AM1  | Betrokken bij totstandkoming en uitvoering participatiebeleid Alkmaar (voor en na)                      |
| Respondent AM2  | Betrokken bij totstandkoming en uitvoering participatiebeleid Alkmaar (na) en Graft-De Rijp (voor)      |
| Respondent AM3  | Betrokken bij totstandkoming en uitvoering participatiebeleid Alkmaar (voor en na)                      |
| Respondent AM4  | Betrokken bij uitvoering participatiebeleid Alkmaar (voor en na)  |
| Respondent AM5  | Betrokken bij uitvoering participatiebeleid Alkmaar (na)  |

Tabel 5: Lijst met respondenten



In deze masterscriptie is er gekozen voor het afnemen van semigestructureerde interviews. Kenmerkend voor semigestructureerde interviews is dat er vragen/topics zijn opgesteld die gesteld moeten worden, maar dat er aan de respondenten ook ruimte wordt gelaten om hun eigen verhaal te vertellen (Bryman, 2012, p. 471). Per indicator waren er één à twee vragen opgesteld die gesteld moesten worden ter toetsing en/of verdieping (zie figuur 2), al kwamen deze vragen in de interviews ook enkele keren aan bod zonder ze expliciet te stellen. Daarnaast zijn er per interview specifieke vragen opgesteld die gebaseerd zijn op de uitkomsten van de documentanalyse. De interviews zijn woordelijk getranscribeerd, maar niet gecodeerd. Hiervoor is gekozen, omdat het niet nodig was de data uit de interviews te sorteren. De interviews zijn gebruikt voor specifieke informatie en om de teksten die geschreven waren voor de documentanalyse aan te passen, aan te vullen en/of te verdiepen. Voor de analyse van de documenten is gebruik gemaakt van de data-analyse software NVivo. In dit programma zijn de documenten thematisch gecodeerd, met als doel de grote hoeveelheid data per thema (politiek-bestuurlijke of ambtelijke aandacht) te sorteren en te ordenen. De codes zijn gesorteerd per voormalige en nieuwe gemeente en alle codes geven aan uit welk document ze afkomstig zijn inclusief een korte inhoudelijke beschrijving die gerelateerd is aan één van de opgestelde indicatoren.

## **3.5 Kwaliteitscriteria**

### **3.5.1 Betrouwbaarheid**

Bij de betrouwbaarheid van het onderzoek gaat het om de herhaalbaarheid (Bryman, 2012, p. 46). Het onderzoek moet dus geen meetfouten bevatten en de uitkomsten moeten hetzelfde blijven als het onderzoek nogmaals wordt uitgevoerd. Ter bevordering van de betrouwbaarheid is het belangrijk dat tijdens de datacollectie dezelfde procedures bij de diverse casussen worden gevolgd (Yin, 2009, p. 41; 45). De operationalisering van de concepten (figuur 2) droeg hier aan bij, omdat deze is toegepast op de analyse van alle documenten en op het afnemen van alle interviews. Hierdoor zijn tijdens de datacollectie dezelfde procedures bij de diverse casussen gevolgd wat er voor heeft gezorgd dat het resultatenhoofdstuk op een voor elke casus identieke en gestructureerde wijze tot stand is gekomen. De gedetailleerde operationalisering had daarnaast tot doel dat als het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd de uitkomsten hetzelfde blijven. De operationalisering kan namelijk meerdere malen opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde onderzoek. Bovendien zijn op basis van de operationalisering de documenten uitgebreid gecodeerd (codes zijn te vinden in een NVivo-bestand dat is aangemaakt en op verzoek beschikbaar is) en zijn de interviews woordelijk getranscribeerd (transcripten zijn in vertrouwen gedeeld met de eerste en tweede begeleider). Hierdoor zijn andere onderzoekers in staat de analyses op dezelfde wijze (nogmaals) uit te voeren. Tot slot zijn er ter bevordering van de consistentie per case respondenten met vergelijkbare functies geïnterviewd en zijn per case ook dezelfde documenten geselecteerd.

### 3.5.2 Validiteit

#### *Interne validiteit*

Bij interne validiteit gaat het er om dat wat je meet ook is wat je wil meten (Bryman, 2012, p. 390). De onderzoeksinstrumenten, in dit geval de documentanalyse en de interviews, moeten datgene meten wat gemeten moet worden. Ter bevordering hiervan is voor de documentanalyse en de interviews de ‘aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur’ zo gedetailleerd mogelijk geoperationaliseerd. Het concept ‘aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur’ is uitgesplitst in politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht, waarvoor meerdere indicatoren zijn opgesteld. Deze indicatoren zijn vervolgens verder geoperationaliseerd voor specifiek de documentanalyse en de interviews. Vervolgens zijn er zeer gericht documenten geselecteerd, om te kunnen meten wat gemeten moest worden en zijn daarnaast ook op gerichte wijze de respondenten geworven. Ter toetsing van de documentanalyse is aan de respondenten bovendien gevraagd of er documenten over het hoofd waren gezien en of er nog andere respondenten gesproken moesten worden. Tot slot is ook scherp gedefinieerd wat er wordt bedoeld met ‘type’ herindelingen en is het model van Van Dalen, Synhaeve & Hoet (2017, p. 58) inclusief de voorbeelden en begrippen die er bij horen gebruikt om in documenten en interviews gericht te zoeken naar aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

#### *Externe validiteit*

Bij externe validiteit gaat het erom dat het onderzoek in zekere mate te generaliseren is (Bryman, 2012, p. 390). Hiermee is rekening gehouden door te kiezen voor een multiple-case design (Yin, 2009, p. 41) waarbinnen gekozen is voor minimaal twee cases per categorie. Daarnaast zorgt de keuze voor ‘extreme’ cases voor het vergroten van de generaliseerbaarheid, omdat verschillen of overeenkomsten tussen extreme categorieën een relevante indicatie kan geven van wat er in ‘gemiddelde’ cases gebeurt.

## 4. Resultaten

In welke mate besteden gemeenten voor en na een herindeling aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

In hoeverre zijn er tussen de nieuwe gemeenten verschillen in mate van aandacht die wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de bovenstaande empirische deelvragen centraal. Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is de politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur van de voormalige gemeenten (voor de herindeling) en de nieuwe gemeenten (na de herindeling) uiteengezet. Per case is er op basis van deze uiteenzetting een deelanalyse opgesteld. Vervolgens is de mate van aandacht voor en na de herindeling binnen categorie I en categorie II geanalyseerd. Hierbij staat een vergelijking tussen cases centraal. Aan het einde van het hoofdstuk is er een slotanalyse opgesteld. Hierbij staat een vergelijking tussen beide categorieën centraal en wordt er antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag (toetsen verwachting 1) en de tweede empirische deelvraag (toetsen verwachting 2 en 3).

### 4.1 Case 1: Berg en Dal

#### 4.1.1 Voor de herindeling (2010-2014): Groesbeek, Millingen aan den Rijn, Ubbergen

##### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

##### Politiek speerpunt

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kwam alleen in de voormalige gemeente Ubbergen in woord tot uiting als politiek speerpunt. In de inleiding van het coalitieakkoord stond:

*“Wij willen waar mogelijk en zinvol burgers vroegtijdig informeren over én betrekken bij beleidsvorming- en uitvoering van zaken die voor hen van belang zijn. Daarbij willen we optimaal gebruik maken van kennis en expertise van burgers.”* (Coalitieakkoord 2010-2014 UBB, p. 1)

Hieruit blijkt dat de nadruk in woord expliciet op ‘samen denken’ (burgers betrekken bij beleidsvorming) en ‘samen doen’ (burgers betrekken bij beleidsuitvoering) lag. Het collegeprogramma (2010-2014) van de voormalige gemeente Millingen aan den Rijn was analoog en digitaal niet beschikbaar, maar de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kwam in de inleiding van de programmabegrotingen (2011 en 2012) in woord niet tot uiting als politiek speerpunt. Ook in de inleiding van het raadsprogramma (2010-2014) en de inleiding van de programmabegrotingen (2011 en 2012) van de voormalige gemeente Groesbeek kwam de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in woord niet tot uiting als politiek speerpunt.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: bijna niet

#### Politieke afspraken

Alleen in het coalitieakkoord en de programmabegrotingen van de voormalige gemeente Ubbergen waren er in woord politieke afspraken gemaakt over de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Ambities van deze voormalige gemeente waren onder andere het meer betrekken van burgers bij de inrichting van hun woonomgeving (Coalitieakkoord 2010-2014 UBB, p. 3) en het “*waar mogelijk en zinvol*” vroegtijdig betrekken van burgers bij beleidsvorming- en uitvoering (Programmabegroting 2011 UBB, p. 10; p. 74; Programmabegroting 2012 UBB, p. 22). Hieruit blijkt dat de nadruk in woord wederom op ‘samen denken’ (bv. betrekken bij beleidsvorming) en ‘samen doen’ (bv. betrekken bij beleidsuitvoering) lag. In de collegeprogramma’s en de programmabegrotingen van de voormalige gemeenten Millingen aan den Rijn en Groesbeek waren er in woord geen politieke afspraken gemaakt over de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: bijna niet

#### Politieke borging binnen college

Binnen de colleges van de drie voormalige gemeenten was er geen portefeuillehouder ‘participatie’, ‘dorps- en kernenbeleid’ of iets wat daar op lijkt aangewezen.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: nee

### *Ambtelijke aandacht*

#### Uitvoering politieke afspraken

Aangezien er in de voormalige gemeenten Millingen aan den Rijn en Groesbeek geen politieke afspraken waren gemaakt, waren er in de jaarstukken ook geen resultaten ten aanzien van de geformuleerde ambities opgenomen. In de voormalige gemeente Ubbergen werd er in woord wel uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die waren gemaakt. Volgens de jaarstukken was de gemeente “*zich bewust van het belang van het actief informeren van burgers*” en zijn inwoners actief benaderd en uitgenodigd om deel te nemen aan het besluitvormingsproces (Jaarstukken 2011 UBB, p. 12). Daarnaast blijkt uit de jaarstukken dat er contact is geweest met burgers waarbij gebruik is gemaakt van voorlichting, inspraak en burgerparticipatie (Jaarstukken 2011 UBB, p. 13), is door participatie de betrokkenheid bij de leefomgeving vergroot (Jaarstukken 2011 UBB, p. 45) en werd er per beleidsvoorstel aangegeven hoe burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij beleidsvorming en -uitvoering betrokken konden worden (Jaarstukken 2012 UBB, p. 27). Hoewel het uitnodigen om deel te nemen aan het besluitvormingsproces opgevat kan worden als ‘samen besluiten’, lag de nadruk

gezien de andere resultaten toch veelal expliciet en impliciet op ‘samen denken’ (bv. betrekken van burgers bij beleidsvorming) en ‘samen doen’ (bv. betrekken van burgers bij beleidsuitvoering).

In de drie voormalige gemeenten was er geen specifiek participatiebeleid gericht op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: bijna niet

#### Gemeentelijke borging

Interactief werken – of iets dergelijks – kwam in de programmabegrotingen van de drie voormalige gemeenten niet naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie. Echter, volgens respondent B&D1 blijkt dat het in de voormalige gemeente Ubbergen al wel gebruikelijker was om beleid te ontwikkelen in samenspraak met inwoners. Dit blijkt ook wel uit de analyse van de Ubbergse documenten. Het beeld dat het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de voormalige gemeenten Millingen aan den Rijn en Groesbeek minder geïnstitutionaliseerd was wordt onderschreven door dezelfde respondent.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: bijna niet

### **4.1.2 Na de herindeling (2015-2018): Berg en Dal**

#### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

##### Politiek speerpunt

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt in de nieuwe gemeente Berg en Dal in woord tot uiting als politiek speerpunt. In de inleiding van het collegeprogramma staat:

*“In dit programma wordt veel aandacht gegeven aan de betrokkenheid van burgers [...]. De gemeenteraad hoopt met het betrekken en benutten van de kennis uit de samenleving een grotere betrokkenheid te bewerkstelligen bij de vele opgaven en uitdagingen waar gemeente en samenleving voor staan. Een betrokkenheid die zich ook uit in het gedrag van mensen waardoor de gemeente steeds minder een controleur is van de inwoner maar juist een enthousiaste partner in het aanpakken van de uitdagingen die ons allen raken.”* (Collegeprogramma 2015-2018 B&D, p. 1)

Uit deze passage blijkt dat de nieuwe gemeente Berg en Dal de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur expliciet als belangrijk acht, al valt er uit deze passage niet op te maken of het betrekken gericht is op ‘samen denken’, ‘samen besluiten’, ‘samen doen’ of ‘samen leren’.

Ook in de praktijk blijkt het betrekken van burgers bij het lokale bestuur een politiek speerpunt. Respondent B&D1 stelt in antwoord op de vraag of de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de herindeling een politiek speerpunt is geworden:

*“Ja, sterker nog. Als ik terug kijk naar de afgelopen drie jaar [drie jaar geleden vond de herindeling plaats], dan is het echt gewoon veel algemener bekend geworden. [...] Dat had ik drie jaar geleden niet gedacht, dat dit mogelijk was [presentatie over participatie aan de nieuwe gemeenteraad]. En dat kan alleen maar door het algemeen gevoel dat het een belangrijk onderwerp is.”* (Respondent B&D1)

De herindeling blijkt volgens deze respondent een cruciale rol te hebben gespeeld:

*“Dat het in het algemeen nu aandacht heeft komt wel door de herindeling.”* (Respondent B&D1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: ja

### Politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Berg en Dal zijn er in woord ook politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. Ambities zijn onder meer het gebruiken van nieuwe werkwijzen om in samenspraak met inwoners plannen te ontwikkelen en beleid vorm te geven, het organiseren van themabijeenkomsten van de gemeenteraad en college met daarin *“ruime mogelijkheden”* voor inbreng van burgers en het creëren van aanspreekpunten binnen het college per kern (Collegeprogramma 2015-2018 B&D, p. 2; p. 4). Daarnaast staat in de programmabegrotingen dat kerngericht werken centraal staat, dat inwoners samen kunnen werken met de gemeente door een kernagenda op te stellen (Programmabegroting 2015 B&D, p. 25; p. 49) en dat de gemeente de betrokkenheid en participatie van de burgers bij het democratische proces langs *“twee sporen”* wil vergroten, namelijk: *“(1) Enerzijds de benadering van de gemeente als geheel (2) Anderzijds een aanpak gericht op de individuele kernen”* (Programmabegroting 2016 B&D, p. 23; p. 35). In woord komt zowel ‘samen denken’ (bv. opstellen van dorpsagenda’s en in samenspraak plannen ontwikkelen en beleid vormgeven) als ‘samen doen’ (bv. uitvoeren van de dorpsagenda’s) expliciet terug, maar respondent B&D2 geeft aan dat het betrekken van burgers bij het lokale bestuur in de praktijk vooral gericht is op ‘samen doen’:

*“Het echt meedenken over beleid dat is minder het geval. Het is meer dat inwoners gewoon zelf ergens mee zitten en die iets georganiseerd willen hebben.”* (Respondent B&D2)

Ter nuancering geven beide respondenten later in het interview overigens wel aan:

*“Aan de andere kant: we proberen ook daar wel een omslag te maken en de inwoner daar actief op te zoeken. We hebben ook dorpsraden, die spelen misschien ook wel iets meer een rol daarin.”* (Respondent B&D2) en

*“Waar dat vroeger zo was dat er altijd beleid eerst bedacht werd in het gemeentehuis en daarna ter inspraak werd gegeven, wordt nu vaker gekeken van wat zou je kunnen doen. En natuurlijk de dorpsagenda’s, dat is ook wel een verandering.”* (Respondent B&D1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: ja

#### Politieke borging binnen college

Binnen het college van de nieuwe gemeente Berg en Dal is er geen portefeuillehouder ‘participatie’, ‘dorps- en kernenbeleid’ of iets wat daar op lijkt aangewezen. Ter nuancering geven de respondenten wel aan:

*“Ze hebben wel de gemeenten verdeeld per wethouder.”* (Respondent B&D1)

*“En ze hebben ook de dorpsagenda’s verdeeld per wethouder.”* (Respondent B&D2)

En daarnaast stelt respondent B&D1:

*“Maar er hoeft ook geen wethouder participatie te zijn, want in de besturingsfilosofie staat dat het van ons allemaal is. En dan is wel heel vaak de neiging: als het van iedereen is, is het van niemand. Maar in dit geval is het: als je afsprekt dat je op een bepaalde manier gaat werken. Dan moet je het ook gaan doen.”* (Respondent B&D1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: gedeeltelijk

#### *Ambtelijke aandacht*

##### Uitvoering politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Berg en Dal wordt er in woord uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt. Toch gebeurt er in de praktijk meer dan er in de jaarstukken vermeld staat. Volgens de jaarstukken is het enige resultaat dat er is aangesloten bij inwoners die initiatief nemen om te komen tot een kernagenda (Jaarstukken 2015 B&D, p. 51), terwijl volgens de jaarstukken van 2016 de verwachting is dat *“het een aantal jaren zal duren voordat alle dorpskernen een eigen kernagenda hebben”* (Jaarstukken 2016 B&D, p. 56). Echter, in de praktijk blijkt de gemeente er wel actief mee bezig te zijn en dat komt vooral door het feit dat het opstellen van de kernagenda’s pas recent op gang is gekomen:

*“Mooi he? Die kernagenda’s. [...] Het begint echt te ontstaan die verschillende agenda’s. We zijn er heel actief mee nu.”* (Respondent B&D2)



Beide respondenten geven aan trots te zijn op deze dorpsagenda's en het 'samen denken' en 'samen doen' blijkt in de praktijk ook vooral rondom deze dorpsagenda's georganiseerd te zijn. Uit het interview blijkt bovendien dat er na de herindeling een regiegroep burgerparticipatie is gekomen:

*“Dat is ook een groep van zes/zeven mensen die met ons actief willen meedenken over dat hele inwoner aan zet. [...] Want zij weten wel wanneer er beleid gemaakt wordt en dan kunnen ze ons de vraag stellen: hebben jullie de inwoners betrokken en hoe doen jullie dat? Dus zij controleren ons of wij ons wel bezighouden met burgerparticipatie.”* (Respondent B&D2)

Daarnaast is er ook participatiebeleid opgesteld, namelijk de Sociaal Maatschappelijke Visie (18 juli 2014). Volgens respondent B&D1 is de eerste insteek sociaal, maar:

*“Omdat het een verlengde is van de besturingsfilosofie [zie paragraaf gemeentelijke borging hierna] is het onderdeel geworden van het totaalbeleid.”* (Respondent B&D1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: ja

#### Gemeentelijke borging

Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is zowel in woord als in de praktijk voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. Interactief werken komt in de documenten naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie en ook beide respondenten (B&D1 en B&D2) geven aan dat er sinds de herindeling sprake is van een trendbreuk op het gebied van het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. In de Sociaal Maatschappelijke Visie (18 juli 2014) wordt benadrukt dat er een cultuuromslag in denken en handelen voor de gemeentelijke organisatie moet plaatsvinden. Dit betekent:

*“Aansluiten bij initiatieven van inwoners en hen daarbij ondersteunen betekent anders werken dan tot nu toe vaak gebruikelijk was. Dat betekent meer praten met en luisteren naar inwoners. [...] Dat geldt in principe gemeente breed voor alle beleidsvelden, maar met name voor de onderwerpen die zijn genoemd in deze visie. [...] Het gaat om loslaten en vertrouwen hebben en geven. [...] Het werken ‘van buiten naar binnen’ staat ook bij de nieuwe organisatie-inrichting centraal.”* (Sociaal Maatschappelijke Visie B&D, pp. 37-38)

Het document wat hieraan ten grondslag ligt is de besturingsfilosofie en hoofdstructuur Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek (23 april 2013). In deze besturingsfilosofie (pp. 14-15) staat dat beleidsnota's zoveel mogelijk samen met burgers, verenigingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven opgesteld moeten worden en het kernenbeleid wordt als een belangrijk punt gezien om de afstand tussen burgers en de gemeente zo klein mogelijk te houden. Deze besturingsfilosofie is volgens respondent B&D1 op weg naar de herindeling afgesproken en aangenomen door de



gemeenteraden van de drie voormalige gemeenten. Beide respondenten geven aan dat de besturingsfilosofie heeft gezorgd voor een omslag in het denken over het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur:

*“In die besturingsfilosofie is ook juist opgenomen dat er gewerkt zou moeten gaan worden aan beleidsontwikkeling in samenspraak met burgers, inwoners. En dat was eigenlijk ook wel een trendbreuk [...]. Het is de basis voor deze nieuwe gemeente [...] en dat stuk ademt de hele sfeer van participatie.”* (Respondent B&D1) en

*“Daarin staat dus ook dat we allemaal op een andere manier gaan werken.”* (Respondent B&D2)

Deze omslag in denken blijkt ook wel uit het feit dat sinds de herindeling twee mensen specifiek worden ingezet om de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te coördineren en te faciliteren.

Ter nuancering geeft respondent B&D1 aan dat naast de herindeling ook de decentralisaties in het sociaal domein een rol hebben gespeeld in het veranderende denken over de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. En hoewel er veel gebeurt, wordt het institutionaliseren ervan ook als lastig ervaren omdat er soms ook scepsis bestaat binnen de eigen organisatie over het nut en de noodzaak van het betrekken van burgers bij het lokale bestuur:

*“Als je alles op een bepaalde manier gedaan hebt... [...] Wij hebben collega's die zeggen: we geven altijd al inspraak. Maar heel vaak betekent dat dan een document wat al gemaakt is inleveren en mensen kunnen daar aan het einde nog wat van zeggen. Maar dan is meestal al heel veel water naar de zee... en dan is het wat lastiger in heel vroeg stadium met elkaar er over te praten.”* (Respondent B&D1)

Tot slot wil dezelfde respondent benadrukken dat het institutionaliseren van interactief werken vooral ook een leerproces is dat al wel goed op gang is gekomen, maar waar nog wel verbetering mogelijk is.

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: ja

#### 4.1.3 Deelanalyse case 1

Uit de resultaten blijkt dat de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeente Berg en Dal ten opzichte van de drie voormalige gemeenten fors is toegenomen. Deze toename van aandacht geldt in woord voor zowel de politiek-bestuurlijke als de ambtelijke aandacht en ook in de praktijk blijkt de aandacht toegenomen te zijn. Dit komt tot uiting op een aantal manieren, namelijk:

- In woord is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in toenemende mate een politiek speerpunt en er zijn ook in toenemende mate politieke afspraken over gemaakt;
- Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek explicieter geborgd binnen het college. Dit komt met name tot uiting in het verdelen van de kernen en de dorpsagenda's per wethouder;
- Er wordt in woord explicieter uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt. Dit komt met name tot uiting in het opstellen en uitvoeren van specifiek participatiebeleid. Daarnaast blijken in de praktijk de dorpsagenda's een belangrijke rol te spelen.
- Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is ambtelijk explicieter geborgd. Dit komt met name tot uiting in het hebben van een besturingsfilosofie die als basis geldt voor het daarna ontwikkelde beleid.

Uit de resultaten blijkt dat de herindeling een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De toegenomen urgentie om met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de herindeling aan de slag te gaan komt met name tot uiting in het opstellen van een besturingsfilosofie (inclusief kernenbeleid) die door de drie voormalige gemeenten is aangenomen en door de nieuwe gemeente wordt uitgevoerd. Beide respondenten geven aan dat er sinds de herindeling op het gebied van het betrekken van burgers bij het lokale bestuur zelfs sprake is van een trendbreuk. De toename van capaciteit komt tot uiting in het sinds de herindeling specifiek inzetten van twee mensen die de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur coördineren en faciliteren. Daarnaast blijkt uit de documentanalyse dat de toename van capaciteit ook tot uiting komt in het in toenemende mate formaliseren van de aandacht "op papier".

Ter nuancering moet tot slot worden opgemerkt dat de institutionalisering van interactief werken goed op gang is gekomen, maar dat het nog niet altijd vlekkeloos verloopt. Aangegeven wordt dat er sprake is van een leerproces en dat er binnen de gemeentelijke organisatie soms ook enige scepsis is over het nut en de noodzaak van het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

De forse toename van aandacht is hieronder visueel weergegeven in tabel 6.

| Berg en Dal   |   |  |                   |              |
|---|---|--|-------------------|--------------|
| Politiek-bestuurlijk (plan)   |   |  |                   |              |
| Indicator   | Operationalisering  | Voor de herindeling  | Na de herindeling |              |
|   | Documentanalyse   | Interviews   |                   |              |
| Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt  | (1) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van het collegeprogramma<br><br>(2) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van de programmabegrotingen                             | (3) In hoeverre is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur een politiek speerpunt binnen de gemeente?                | Bijna niet        | Ja           |
| Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur   | (1) Er zijn in het collegeprogramma één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd<br><br>(2) Er zijn in de programmabegrotingen één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd | (3) Wat zijn de belangrijkste ambities i.r.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?                               | Bijna niet        | Ja           |
| De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college  | (1) Er is binnen het college een portefeuillehouder 'participatie' / 'dorps- en kernbeleid' o.i.d. aangewezen   | (2) Wat is de rol van de portefeuillehouder?   | Nee               | Gedeeltelijk |
| Ambtelijk (praktijk)  |   |  |                   |              |
| Indicator   | Operationalisering  | Voor de herindeling  | Na de herindeling |              |
|   | Documentanalyse   | Interviews   |                   |              |
| Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt   | (1) In de jaarstukken is opgenomen welke resultaten er zijn behaald t.a.v. de geformuleerde ambities<br><br>(2) Er is specifiek participatiebeleid opgesteld gericht op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur   | (3) Hoe krijgen de geformuleerde ambities in de praktijk vorm?<br><br>(4) Wat zijn de belangrijkste resultaten die zijn behaald? | Bijna niet        | Ja           |
| Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie | (1) Interactief werken o.i.d. komt in de programmabegrotingen en/of het participatiebeleid naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie   | (2) In hoeverre is de gemeentelijke organisatie bekend met participatief werken?   | Bijna niet        | Ja           |

Tabel 6: Visuele weergave toename van aandacht nieuwe gemeente Berg en Dal

## 4.2 Case 2: Schagen

### 4.2.1 Voor de herindeling (2010-2012): Harenkarspel, Schagen, Zijpe

#### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

##### Politiek speerpunt

Het belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kwam in woord alleen tot uiting in de voormalige gemeente Zijpe. In de inleiding van het coalitieprogramma stond:

*“Betrekken burgers, organisaties en dorpsraden bij beleid: [...] Dit vergt voor de gemeente een omslag waarbij de gemeente in plaats van inspraak en overleg achteraf, vanaf het begin samenwerkt met burgers, organisaties, ondernemers en instellingen. Oplossingen die uit dit overleg ontstaan, zullen worden meegenomen in het uit te voeren beleid.” (Coalitieprogramma 2010-2014 ZP, p. 4)*

Hieruit blijkt dat de nadruk in woord expliciet op ‘samen denken’ (betrekken van burgers bij beleid en vanaf het begin samenwerken met burgers) lag. In de coalitieakkoorden (2010-2014) en de programmabegrotingen van de voormalige gemeenten Harenkarspel (2011 en 2012) en Schagen (2011) kwam het belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur niet terug in de inleiding.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: bijna niet

##### Politieke afspraken

In woord waren er daarentegen alleen in de voormalige gemeenten Harenkarspel en Schagen in zowel het coalitieakkoord als de programmabegrotingen politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. In de voormalige gemeente Zijpe waren er wel politieke afspraken gemaakt in het coalitieakkoord, maar niet in de programmabegrotingen. Ambities van de voormalige gemeente Zijpe waren het ondersteunen van nieuwe initiatieven van burgers onder het mom van de “ja, tenzij cultuur” (Coalitieprogramma 2010-2014 ZP, p. 5) en het in een vroeg stadium betrekken van burgers bij planvorming (Coalitieprogramma 2010-2014 ZP, p. 9). Deze ambities kwamen zeggezegd niet terug in de programmabegrotingen (2011 en 2012).

De belangrijkste ambities met betrekking tot de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de voormalige gemeente Harenkarspel waren het geven van zeggenschap aan bewoners over de eigen woon- en leefomgeving, het opstellen van een kernenbeleid en het organiseren van “meedenken” (Coalitieakkoord 2010-2014 HK, p. 4), de samenwerking met dorpsraden (Programmabegroting 2011 HK, p. 26; Programmabegroting 2012 HK, p. 26), het uitwerken van de interactiviteitsmogelijkheden op de website (Programmabegroting 2011 HK, p. 27) en het samen met de inwoners van de kernen

inventariseren welk voorzieningenniveau nodig is om de betreffende kern vitaal te houden (Programmabegroting 2011 HK, p. 33).

De belangrijkste ambities met betrekking tot de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de voormalige gemeente Schagen waren het betrekken van inwoners bij de eigen leefomgeving (Coalitieakkoord 2010-2014 SG, p. 3), het creëren van meer betrokkenheid en draagvlak bij burgers voor het opstellen en uitvoeren van gemeentelijk beleid (Programmabegroting 2011 SG, p. 10) en het organiseren en ondersteunen van wijkpanels en buurtnetwerken (Programmabegroting 2012 SG, p. 40). De programmabegroting van 2012 is niet meegenomen in het onderzoek, omdat deze analoog en digitaal niet beschikbaar was.

Uit de politieke afspraken van de voormalige gemeenten blijkt dat naast ‘samen denken’ (bv. in een vroeg stadium betrekken van burgers bij planvorming en het organiseren van meedenken) in woord ook ‘samen doen’ (bv. creëren van betrokkenheid bij het uitvoeren van beleid) tot uiting kwam.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: grotendeels

#### Politieke borging binnen college

Binnen het college van de voormalige gemeente Zijpe was er een portefeuillehouder “dorpsraden” aangewezen (Coalitieakkoord 2010-2014 ZP, p. 26). Het is niet bekend of de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur politiek geborgd was binnen de colleges van de voormalige gemeenten Harenkarspel en Schagen.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: bijna niet

#### *Ambtelijke aandacht*

##### Uitvoering politieke afspraken

Tussen de voormalige gemeenten waren er grote verschillen in de mate waarin er uitvoering werd gegeven aan de politieke afspraken die waren gemaakt. In de jaarstukken (2012, 2011 was analoog en digitaal niet beschikbaar) van de voormalige gemeente Schagen was opgenomen welke resultaten er waren behaald ten aanzien van de geformuleerde ambities én was er specifiek participatiebeleid opgesteld. Ook in de jaarstukken (2011 en 2012) van de voormalige gemeente Harenkarspel waren de resultaten ten aanzien van de geformuleerde ambities opgenomen. De voormalige gemeente Harenkarspel had echter geen specifiek participatiebeleid. In de voormalige gemeente Zijpe werd er in woord helemaal geen uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die waren gemaakt. Uit het rekenkameronderzoek naar ‘bestuurskracht na de fusie’ bleek in de praktijk wel het volgende:

*“De relatie burger-bestuur kenmerkte zich door korte lijnen en een grote toegankelijkheid van het bestuur en organisatie. Bewoners en maatschappelijke organisaties hadden veel mogelijkheden om hun wensen bij de gemeente kenbaar te maken. De gemeente zette actief in op de relaties met de verschillende gemeenschappen. In alle kernen in de gemeente zijn dorpsraden actief.”* (Rekenkameronderzoek naar ‘bestuurskracht na de fusie’, 2018, p. 18)

Belangrijkste resultaten van de voormalige gemeente Schagen waren het inzetten van de website om inwoners digitaal naar hun mening te vragen (Jaarstukken 2012 SG, p. 17), het realiseren van meer betrokkenheid en draagvlak bij inwoners voor het opstellen en uitvoeren van gemeentelijk beleid (Jaarstukken 2012 SG, p. 18) en het met de wijkpanelbijeenkomsten geven van een impuls aan de sociale samenhang in de wijken (Jaarstukken 2012 SG, p. 41). Daarnaast had de voormalige gemeente Schagen volgens de programmabegroting (2011, p. 10) en de jaarstukken (2012, p. 17) een Nota Burgerparticipatie. Deze was echter analoog en digitaal niet beschikbaar en daarom niet meegenomen in het onderzoek. Respondent SG1 gaf aan dit document ook niet te kennen.

Belangrijkste resultaten van de voormalige gemeente Harenkarspel waren het ondertekenen van een convenant met een aantal dorpsraden (Jaarstukken 2011 HK, p. 26; Jaarstukken 2012 HK, p. 20) en het maken van een herinrichtingsontwerp met behulp van inwoners (Jaarstukken 2012 HK, p. 27). In de voormalige gemeenten Schagen en Harenkarspel bleek in de praktijk daarnaast het volgende:

*“Voor lokale taken waren er ruime mogelijkheden voor inwoners om hun wensen en problemen bij de gemeente naar voren te kunnen brengen en voor raadsleden om zich daarover te laten informeren. Inwoners hebben het contact met de gemeenten als laagdrempelig ervaren en er waren korte lijnen met het college en de raad.”* (Rekenkameronderzoek naar ‘bestuurskracht na fusie’, 2018, p. 20)

Hoewel het ondertekenen van een convenant met een aantal dorpsraden opgevat kan worden als ‘samen besluiten’, lag – in lijn met de politieke afspraken – de nadruk in de voormalige gemeenten in woord veelal expliciet op ‘samen denken’ (bv. betrokkenheid van inwoners bij het opstellen van beleid en het maken van een herinrichtingsontwerp met behulp van inwoners) en ‘samen doen’ (bv. betrokkenheid van inwoners bij het uitvoeren van beleid).

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: gedeeltelijk

#### Gemeentelijke borging

Interactief werken – of iets dergelijks – kwam in de coalitieakkoorden en de programmabegrotingen niet naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: nee

#### 4.2.2 Na de herindeling (2013-2018): Schagen

##### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

###### Politiek speerpunt

Het belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt in de nieuwe gemeente Schagen in woord uitgebreid tot uiting als politiek speerpunt. In de inleiding van het coalitieakkoord en de programmabegrotingen staat:

*“De gemeente betreft inwoners, instellingen en bedrijven actief bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van beleid.”* (Coalitieakkoord 2013-2018 SG, p. 2)

*“We gaan geen beleid maken vanachter ons bureau, maar samen met onze inwoners.”* (Programmabegroting 2014 SG, p. 5)

*“Als vervolg op de pilots burger- en overheidsparticipatie nog meer initiatieven van inwoners faciliteren en mogelijk maken.”* (Programmabegroting 2015 SG, p. 1)

Hieruit blijkt dat de nadruk in woord expliciet op ‘samen denken’ (totstandkoming), ‘samen doen’ (uitvoering) en ‘samen leren’ (evaluatie) ligt.

Respondent SG1 geeft aan dat het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur in de praktijk ook een politiek speerpunt is:

*“Je bent nu een grote gemeente aan het worden [...]. We zijn echt dorps hier in Schagen, kleine dorpen, kleine kernen, en je merkt dat de wethouders en raadsleden daar heel veel waarde aan hechten om vooral die band met de inwoners goed te houden.”* (Respondent SG1)

Ter nuancering wordt door respondent SG1 aangegeven dat het betrekken van inwoners in de praktijk soms ook lastig kan zijn voor raad en college:

*“En het kan wel eens zijn dat bij een bepaald vraagstuk dat wat je ophaalt bij de inwoners niet datgene is wat de raad eigenlijk zou willen, want binnen coalitieakkoorden of binnen hun eigen partijprogramma’s staat eigenlijk iets anders. Ja, gaan we dan toch mee met de inwoners? Of houden we vast aan? En dat is ook een proces.”* (Respondent SG1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: ja

### Politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Schagen zijn er in woord ook politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. Ambities zijn onder het meer het samenwerken met dorpsraden en wijkpanels, het vroeg betrekken van inwoners bij de voorbereiding van besluitvorming (Coalitieakkoord 2013-2018 SG, p. 3), het betrekken van inwoners bij de inrichting van de leefomgeving (Programmabegroting 2014 SG, p. 24-25; Programmabegroting 2015 SG, p. 28) en het ondersteunen van initiatieven die burgers nemen (Programmabegroting 2014 SG, p. 36; Programmabegroting 2015, p. 44). In woord komt zowel ‘samen denken’ (voorbereiding), ‘samen besluiten’ (besluitvorming) als ‘samen doen’ (ondersteunen van initiatieven) terug. ‘Samen leren’ echter niet.

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: ja

### Politieke borging binnen college

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college van de nieuwe gemeente Schagen. Er is binnen het college een portefeuillehouder “dorpsraden en wijkpanels” en een portefeuillehouder “samenwerken met inwoners” aangewezen. Deze portefeuilles worden door dezelfde wethouder beheerd. Daarnaast geeft respondent SG1 aan dat er in het nieuwe college (2018-2022) een wethouder burger- en overheidsparticipatie komt.

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: ja

### Ambtelijke aandacht

#### Uitvoering politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Schagen wordt er in woord uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt. Resultaten zijn onder meer het maken van een start met gebiedsgericht werken (Jaarstukken 2014 SG, p. 19) en het ter hand nemen van vier pilots om kennis en ervaringen op te doen met burger- en overheidsparticipatie (Jaarstukken 2014 SG, p. 33). Daarnaast hebben er binnen de gemeentelijke organisatie trainingen plaatsgevonden om te werken aan overheidsparticipatie en zijn er in navolging van de vier pilots “meerdere vraagstukken ter hand genomen om initiatieven van inwoners te faciliteren en mogelijk te maken” en zijn “er (nieuwe) digitale mogelijkheden aangeboden zodat meer en andere inwoners in de gelegenheid worden gesteld te participeren” (Jaarstukken 2015 SG, p. 62). Over de start met gebiedsgericht werken zegt respondent SG1 dat er – bij wijze van experiment – gebiedscoördinatoren zijn gekomen. Dit is volgens deze respondent goed bevallen:



*“En we zijn begonnen met drie coördinatoren die in een periode van een jaar experimenteren in vier dorpen, maar nieuwe college heeft al aangegeven dit al meer aandacht te willen geven en aangegeven: wij willen eigenlijk op kortere termijn naar een gebiedscoördinator voor elk dorp.”*  
(Respondent SG1)

De rol van deze gebiedscoördinatoren is de verbinding leggen met inwoners en ervoor zorgen dat *“de inwoner niet in een doolhof van gemeenteambtenaren komt”* (Respondent SG1). Daarnaast heeft de nieuwe gemeente Schagen ook specifiek participatiebeleid, namelijk het beleidsdocument ‘Stappen gemaakt in Burger- en Overheidsparticipatie: Waar staat Schagen en waar gaan we heen’ (Januari 2018). Dit document is tot stand gekomen in het kader van het project Burger- en Overheidsparticipatie. Volgens het beleidsdocument is het project van start gegaan begin 2014, maar is het pas echt *“op stoom gekomen”* in januari 2016 (Stappen gemaakt in Burger- en Overheidsparticipatie 2018, p. 2). Uit het interview met respondent SG1 blijkt dat de nadruk in de praktijk ligt op ‘samen denken’ en ‘samen doen’. Al geeft deze respondent ook aan dat deze fasen in de praktijk door elkaar lopen.

Hoewel er in woord uitvoering wordt gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt, geeft respondent SG1 ter nuancering wel aan:

*“Ja, maar woorden is wat anders dan daden. [...] We willen het wel, maar in de praktijk vinden we het toch verdorie lastig.”* (Respondent SG1)

Hoewel het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur in de praktijk soms lastig is, geeft deze respondent ook aan dat de cultuurverandering die plaatsvindt één van de belangrijkste resultaten is:

*“Ik denk dat we als het om die cultuurverandering gaat dat we daar stappen in hebben gemaakt. Dat geldt misschien niet voor iedereen, maar ja, zeker mensen die nu af en toe nog wel naar me toe komen: kun je even meedenken en het woord participatie, in gesprek gaan met inwoners... dan heeft iedereen wel een beeld bij wat het moet zijn. Ik denk dat dat een heel mooi resultaat is. [...] Maar het is denk ik een continue proces waar je continue mee bezig bent.”* (Respondent SG1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: ja

### Gemeentelijke borging

In woord is het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. Zo staat er onder meer in het participatiebeleid:

*“B&O participatie moet continue bovenaan ieders werkagenda staan. Waar je ook werkt binnen de organisatie. [...] Om dat te realiseren is het belangrijk B&O participatie in te bedden in de staande*

*organisatie. Niet meer als een los project of programma, maar in de lijn.” (Stappen gemaakt in Burger- en Overheidsparticipatie 2018, p. 3)*

Daarnaast wordt door respondent SG1 aangegeven dat er vierenhalfjaar geleden [direct na de herindeling] ook bewust is aangenomen op het onderwerp burger- en overheidsparticipatie. Deze respondent geeft ter nuancering wel aan dat er vooral de laatste twee jaar veel gedaan is op dit gebied. Dit gaat met vallen en opstaan en een cultuuromslag is volgens respondent SG1 vereist:

*“Het is echt een proces wat nog gaande is. [...] We merken gewoon: participatie kost tijd. En dat betekent dat je vanaf begin af aan bewust moet zijn: in de planning maak ik er tijd voor vrij.” (Respondent SG1)*

Wel geeft deze respondent aan dat er stappen zijn gezet:

*“Jawel, ja ik heb wel het idee dat we daar stappen in hebben gezet. Ik ben wel iemand die houdt van grote stappen. Kijk, men wil, men staat er echt open voor” (Respondent SG1)*

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: ja

#### 4.2.3 Deelanalyse case 2

Uit de resultaten blijkt dat de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeente Schagen ten opzichte van de drie voormalige gemeenten fors is toegenomen. Deze toename van aandacht geldt in woord voor zowel de politiek-bestuurlijke als de ambtelijke aandacht en ook in de praktijk blijkt er sinds de herindeling sprake van een cultuuromslag op het gebied van het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. Dit komt ook naar voren in het rekenkameronderzoek:

*“In de relatie is er sprake van een paradoxaal effect: grotere afstand in kilometers, maar toch betere benaderbaarheid en toegankelijkheid. [...] De gemeente Schagen (na fusie) heeft veel geïnvesteerd in de relatie met de samenleving.” (Rekenkameronderzoek naar ‘Bestuurskracht na de fusie’, 2018, p. 4)*

De toename van aandacht komt tot uiting op een aantal manieren, namelijk:

- In woord is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in toenemende mate een politiek speerpunt en er zijn ook in toenemende mate politieke afspraken over gemaakt;
- Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek explicieter geborgd binnen het college. Dit komt met name tot uiting in het aanwijzen van een portefeuillehouder;
- Er wordt in woord explicieter uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt. Dit komt met name tot uiting in het opstellen en uitvoeren van specifiek participatiebeleid.

Daarnaast is er na de herindeling een start gemaakt met gebiedsgericht werken. Met name de rol van de gebiedscoördinatoren wordt als positief ervaren.

- Het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur is ambtelijk explicieter geborgd. Dit komt met name tot uiting in de uitrol van het project Burger- en Overheidsparticipatie.

Uit de resultaten blijkt dat de herindeling een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Of dit komt door een toename van urgentie is moeilijk te beoordelen, omdat het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur pas later op stoom is gekomen. Wel is er in tegenstelling tot voor de fusie een project Burger- en Overheidsparticipatie uitgerold. Noemenswaardig is de ambtelijke rol van de gebiedscoördinatoren (met name ten aanzien van de kernen) die als positief wordt ervaren. De toename van capaciteit als gevolg van de herindeling komt wel explicieter tot uiting. Direct na de herindeling is er bewust iemand aangenomen op het onderwerp burger- en overheidsparticipatie en daarnaast blijkt er als gevolg van de herindeling sprake te zijn van een betere benaderbaarheid en toegankelijkheid door veel te investeren in de relatie met de samenleving. Hoewel de respondent aangaf niet te kunnen beoordelen of de herindeling direct heeft geleid tot de cultuuromslag (omdat deze respondent de situatie voor de herindeling niet kende), kan het bewust aannemen op het onderwerp burger- en overheidsparticipatie direct na de herindeling en het daarmee faciliteren van de cultuuromslag niet los van elkaar gezien worden. Daarnaast blijkt uit de documentanalyse dat de toename van capaciteit ook tot uiting komt in het in toenemende mate formaliseren van de aandacht “op papier”.

Ter nuancering wordt tot slot aangegeven dat die cultuuromslag soms ook als lastig wordt ervaren en dat woorden niet altijd worden omgezet in daden. Aangegeven wordt dat het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur in de praktijk tijd kost en dat het moeilijk kan zijn een voor de politiek ongewenste uitkomst te accepteren.

De forse toename van aandacht is hieronder visueel weergegeven in tabel 7.

| Schagen   |   |  |                     |                   |
|---|---|--|---------------------|-------------------|
| Politiek-bestuurlijk (plan)   |   |  |                     |                   |
| Indicator   | Documentanalyse   | Operationalisering   | Voor de herindeling | Na de herindeling |
|   | <i>Documentanalyse</i>  | <i>Interviews</i>  |                     |                   |
| Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt  | (1) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van het collegeprogramma<br><br>(2) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van de programmabegrotingen                             | (3) In hoeverre is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur een politiek speerpunt binnen de gemeente?                | Bijna niet          | Ja                |
| Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur   | (1) Er zijn in het collegeprogramma één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd<br><br>(2) Er zijn in de programmabegrotingen één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd | (3) Wat zijn de belangrijkste ambities i.r.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?                               | Grotendeels         | Ja                |
| De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college  | (1) Er is binnen het college een portefeuillehouder 'participatie' / 'dorps- en kernenbeleid' o.i.d. aangewezen   | (2) Wat is de rol van de portefeuillehouder?   | Bijna niet          | Ja                |
| Ambtelijk (praktijk)  |   |  |                     |                   |
| Indicator   | Documentanalyse   | Operationalisering   | Voor de herindeling | Na de herindeling |
|   | <i>Documentanalyse</i>  | <i>Interviews</i>  |                     |                   |
| Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt   | (1) In de jaartukken is opgenomen welke resultaten er zijn behaald t.a.v. de geformuleerde ambities<br><br>(2) Er is specifiek participatiebeleid opgesteld gericht op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur  | (3) Hoe krijgen de geformuleerde ambities in de praktijk vorm?<br><br>(4) Wat zijn de belangrijkste resultaten die zijn behaald? | Gedeeltelijk        | Ja                |
| Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie | (1) Interactief werken o.i.d. komt in de programmabegrotingen en/of het participatiebeleid naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie   | (2) In hoeverre is de gemeentelijke organisatie bekend met participatief werken?   | Nee                 | Ja                |

Tabel 7: Visuele weergave toename van aandacht nieuwe gemeente Schagen

### 4.3 Analyse: mate van aandacht voor en na herindeling binnen categorie I

In beide cases is de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur fors toegenomen. Dit is in lijn met de eerste verwachting dat nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. In Berg en Dal en Schagen is zowel de politiek-bestuurlijke als de ambtelijke aandacht ten opzichte van de voormalige gemeenten toegenomen. Dit is in woord en de praktijk het geval. De forse toename van aandacht is hieronder visueel weergegeven in tabel 8.

| Mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur |                                       |                           |                                       |                           |
|--|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
|  | Voor de herindeling                   |                           | Na de herindeling                     |                           |
|  | <i>Politiek-bestuurlijke aandacht</i> | <i>Ambtelijk aandacht</i> | <i>Politiek-bestuurlijke aandacht</i> | <i>Ambtelijk aandacht</i> |
| <i>Berg en Dal</i>   | Nee/bijna niet                        | Bijna niet                | Grotendeels/ja                        | Ja                        |
| <i>Schagen</i>   | Bijna niet                            | Bijna niet                | Ja                                    | Ja                        |

Tabel 8: Visuele weergave toename van aandacht binnen categorie I

Uit de deelanalyses blijkt dat de herindeling een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De toegenomen urgentie om met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur aan de slag te gaan komt in Berg en Dal tot uiting in het opstellen van een besturingsfilosofie (inclusief kernenbeleid) door de voormalige gemeenten die door de nieuwe gemeente wordt uitgevoerd. De toename van capaciteit komt in beide gemeenten tot uiting door kort na de herindeling één of meerdere mensen aan te nemen die de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur coördineren en faciliteren. Het vrijmaken van extra capaciteit en de trendbreuk en/of de cultuuromslag waarover gesproken wordt kunnen daarom ook niet los van elkaar gezien worden, omdat het één het ander in gang zet en ook kan versterken. Daarnaast blijkt uit de documentanalyse dat in beide cases de toename van capaciteit tot uiting komt in het in toenemende mate formaliseren van de aandacht “op papier”.

Tot slot moet worden opgemerkt dat hoewel er in de praktijk in beide nieuwe gemeenten meer aandacht wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur, er in beide gemeenten ook gesproken wordt van een leerproces. Aangegeven wordt dat woorden nog niet altijd worden omgezet in daden. Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kost tijd en er bestaat soms scepsis over het nut en de noodzaak ervan.

## 4.4 Case 3: Alphen aan den Rijn

### 4.4.1 Voor de herindeling (2010-2013): Alphen aan den Rijn, Boskoop, Rijnwoude

#### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

##### Politiek speerpunt

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kwam met name in de voormalige gemeente Alphen aan den Rijn in woord tot uiting als politiek speerpunt. In de inleiding van het collegeprogramma en de programmabegrotingen stond:

*“Eén van de belangrijkste zaken die we willen verbeteren, zo niet de belangrijkste, is de betrokkenheid van de inwoners.”* (Collegeprogramma 2010-2014 AadR, p.4)

*“We willen de bezuinigingen samen met alle Alphenaren en maatschappelijke organisaties vorm geven.”* (Programmabegroting 2011 AadR, p. 6) en

*“De gemeente wil de expertise en betrokkenheid van inwoners vaker opzoeken en inzetten.”* (Programmabegroting 2012 AadR, p. 7)

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kwam ook in de voormalige gemeente Rijnwoude in woord tot uiting als politiek speerpunt, maar minder uitgebreid. In de inleiding van het collegeprogramma stond:

*“Wij willen veel energie steken in het betrekken van burgers bij onze plannen.”* (Collegeprogramma 2010-2014 RW, p. 1)

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kwam in de voormalige gemeente Boskoop in woord niet tot uiting als politiek speerpunt. Zowel in het coalitieakkoord (2010-2014) als de programmabegrotingen (2011 en 2012) kwam het belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur niet terug in de inleiding. Dit beeld wordt echter wel door respondent AadR1 genuanceerd, omdat het in Boskoop wel als belangrijk werd geacht om burgers bij planvorming te betrekken. Dezelfde respondent benadrukte de aanwezigheid van korte lijntjes tussen burger en lokale bestuur in dezelfde gemeente.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de nadruk in woord expliciet op ‘samen denken’ (bv. samen met inwoners bezuinigingen vormgeven en het betrekken van burgers bij plannen/planvorming) lag.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: gedeeltelijk

### Politieke afspraken

In alle voormalige gemeenten waren er in woord politieke afspraken over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. In het collegeprogramma van Alphen aan den Rijn waren de ambities vooral gericht op het betrekken van inwoners bij de vormgeving van beleid en het bezuinigingsproces (Collegeprogramma 2010-2014, AadR, p.8; p. 9). In de programmabegrotingen kwam dit ook terug en wordt naast het betrekken van inwoners bij beleidsontwikkeling ook de betrokkenheid van inwoners bij beleidsuitvoering genoemd (Programmabegroting 2011 AadR, p. 24; Programmabegroting 2012 AadR, p. 24). Een belangrijk instrument dat hieraan moest bijdragen was het instellen van een focusgroep ‘participatie’ die moest helpen vast te stellen hoe de samenleving betrokken wilde zijn bij de vorming en uitvoering van beleid (Collegeprogramma 2010-2014 AadR, p. 8; Programmabegroting 2011 AadR, p. 24).

De voormalige gemeente Rijnwoude had onder andere de ambitie om inwoners meer bij plan- en besluitvorming te betrekken (Collegeprogramma 2010-2014 RW, p. 5; Programmabegroting 2011 RW, p. 13) wat volgens één van de programmabegrotingen op interactieve wijze moest gebeuren. Belangrijke instrumenten die werden genoemd waren het organiseren van kerncontactavonden, workshops, discussiepanels en klankbordgroepen (Programmabegroting 2011 RW, p. 13; Programmabegroting 2012 RW, p. 12).

In de voormalige gemeente Boskoop waren er ook politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur, alleen kwam dit in woord minder uitgebreid tot uiting. In het collegeprogramma waren er geen politieke afspraken gemaakt, maar in de programmabegrotingen kwam het wel terug, namelijk dat er werd geëxperimenteerd met de website BoskoopActief.nl. Dit is een website waarop inwoners konden meedenken over en meeschrijven aan bepaalde beleidsonderwerpen (Programmabegroting BK 2011, p. 41; Programmabegroting BK 2012, p. 45), daarnaast stond er in de programmabegrotingen dat inwoners konden meedenken als het ging om groen in de eigen leefomgeving (Programmabegroting BK 2011, p. 28; Programmabegroting BK 2012, p. 31).

Uit de politieke afspraken blijkt dat in de voormalige gemeenten naast ‘samen denken’ (bv. inwoners betrekken bij vormgeving beleid en planvorming en inwoners laten meedenken) in woord ook ‘samen doen’ (bv. betrokkenheid inwoners bij beleidsuitvoering) tot uiting kwam.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: ja

### Politieke borging binnen het college

Voor de herindeling was er alleen in de voormalige gemeente Alphen aan den Rijn een portefeuillehouder ‘participatie en communicatie’ aangewezen (*Gemeente Alphen aan den Rijn (Zuid-*



Holland), z.d.). De voormalige gemeenten Rijnwoude en Boskoop hadden voor de herindeling geen portefeuillehouder ‘participatie’, ‘dorps- en kernenbeleid’ of iets wat dat daar op lijkt aangewezen. Ter nuancering moet hierbij wel opgemerkt worden dat politieke borging in de praktijk ook anders vorm kan krijgen. In Boskoop moest bijvoorbeeld bij een belangrijk project altijd een participatieplan zitten die langs het college moest. Respondent AadR1 zegt hierover:

*“Collega’s konden dus niet zeggen: we doen het gewoon lekker anders, want dan zei ik: ik geef mijn akkoord niet voor het college. Dus dan gebeurde het gewoon.”* (Respondent AadR1)

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: gedeeltelijk

### *Ambtelijke aandacht*

#### Uitvoering politieke afspraken

In alle voormalige gemeenten werd er in woord uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die waren gemaakt. Zo hadden alle voormalige gemeenten specifiek participatiebeleid, namelijk de beleidsnota participatie 2011-2014 ‘Participatie is maatwerk’ (Alphen aan den Rijn), de informatienota participatie (27 oktober 2011), gebaseerd op een notitie interactieve beleidsvorming (17 december 2009) (Rijnwoude) en het Strategisch Communicatiekader Locatieontwikkeling ‘Bijzonder Boskoop... bouwt op de mening van haar inwoners’ (oktober 2008) (Boskoop). Dit laatste kader werd volgens respondent AadR1 ook gedurende de raadsperiode 2010-2013 gebruikt.

Eén van de respondenten vertelde dat alle voormalige gemeenten in de praktijk al bezig waren met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur, maar dezelfde respondent stelt ook dat het in de ene organisatie “*misschien*” wat strakker geregeld was dan in de andere. Dit vertelde respondent AadR1 met enige voorzichtigheid, omdat deze respondent de praktijk in de voormalige gemeenten Alphen aan den Rijn en Rijnwoude niet precies kende. Wel kon deze respondent een relevante indicatie geven:

*“Maar Rijnwoude, Boskoop en Alphen... ik denk dat het voor de fusie redelijk op één lijn zat met hoe belangrijk ze dat vonden, ze hadden er allemaal documenten voor, iedereen had er aandacht voor. Ik denk alleen dat in de ene organisatie het strakker geregeld was dan in de andere.”* (Respondent AadR1)

In de jaarstukken kwamen de behaalde resultaten ten aanzien van de geformuleerde ambities in alle voormalige gemeenten in woord tot uiting. De belangrijkste resultaten in Alphen aan den Rijn waren het vormgeven van het nieuwe participatiebeleid met de focusgroep, het door middel van een stemwijzer raadplegen van inwoners voor het bezuinigingstraject (Jaarstukken 2011 AadR, p. 23) en



het lanceren van een nieuwe gemeentelijke website voor het betrekken van inwoners bij de beleidsontwikkeling en –uitvoering (Jaarstukken 2012 AadR, p. 24).

De belangrijkste resultaten in Rijnwoude waren het organiseren van vier kerncontactavonden, het vaststellen van een participatieladder op basis van interactieve beleidsvorming (Jaarstukken 2011 RW, p. 10-11) en het middels participatie realiseren van een kernvisie (Jaarstukken 2012 RW, p. 18). De belangrijkste resultaten in Boskoop waren het “*steeds vaker*” raadplegen van burgers bij de ontwikkeling van plannen en projecten (Jaarstukken 2011 BK, p. 62) en het organiseren van 11 communicatieavonden over plannen en projecten (Jaarstukken 2012 BK, p. 58).

Daarnaast kwam in de jaarstukken van alle drie voormalige gemeenten terug dat er in het kader van de herindeling werd gewerkt aan participatiebeleid voor de nieuw te vormen gemeente (Jaarstukken 2011 AadR, p. 53; Jaarstukken 2011 RW, p. 17; Jaarstukken 2012 BK, p. 58). Hiermee werd het wijk- en kernenbeleid ‘Maatwerk en dichtbij’ (januari 2012) bedoeld.

In lijn met de politieke afspraken lag de nadruk in de voormalige gemeenten in woord expliciet op ‘samen denken’ (bv. raadplegen van inwoners, betrekken van inwoners bij beleidsontwikkeling en middels participatie realiseren van een kernvisie) en ‘samen doen’ (bv. betrekken van inwoners bij beleidsuitvoering).

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: ja

#### Gemeentelijke borging

In de participatiedocumenten van alle voormalige gemeenten kwam interactief werken naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie. In de beleidsdocumenten staat dat de voormalige gemeente Alphen aan den Rijn binnen de organisatie wilde gaan werken “*met een concreet programma om onze participatiepraktijk te verbeteren.*” (Beleidsnota participatie 2011-2014 AadR, p. 16), dat de voormalige gemeente Rijnwoude medewerkers faciliteerde “*in het beoordelen van de inzet van participatiemiddelen en de fasering hiervan.*” (Informatienota participatie 27 oktober 2011 RW, p. 1; p. 3) en dat de voormalige gemeente Boskoop er zorg voor droeg “*dat zowel het Strategisch Communicatiekader als de daaruit voortvloeiende communicatietrajecten worden ingebed in de ambtelijke organisatie en worden afgestemd met de gemeenteraad.*” (Strategische Communicatiekader Locatieontwikkeling oktober 2008 BK, p. 6).

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: ja

#### 4.4.2 Na de herindeling (2014-2018): Alphen aan den Rijn

##### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

###### Politiek speerpunt

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt in de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn in woord uitgebreid tot uiting als politiek speerpunt. In de inleiding van het coalitieakkoord en de programmabegrotingen staat:

*“We gaan in gesprek met de inwoners en hun organisaties om wensen en ideeën op te halen. [...] Het akkoord nodigt inwoners, [...] juist uit om met ons mee te denken.”* (Coalitieakkoord 2014-2018 AadR, p. 7)

*“Een structurele oplossing voor maatschappelijke opgaven kan simpelweg niet meer tot stand komen zonder de kracht, het initiatief en bijdrage van inwoners.”* (Programmabegroting 2015 AadR, p. 6) en

*“De gemeente werkt samen met Alphense inwoners, [...] De participatie van inwoners krijgt vorm in het wijk- en kerngericht werken.”* (Programmabegroting 2016 AadR, p. 5)

Hieruit blijkt dat in woord de nadruk expliciet op ‘samen denken’ (uitnodiging tot meedenken) ligt.

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: ja

###### Politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn zijn er in woord ook politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. Ambities zijn onder meer het werken met beginspraak – dit houdt in dat bij “grote onderwerpen” de beleidsvorming wordt gestart met een gesprek met betrokkenen in de samenleving – (Coalitieakkoord 2014-2018 AadR, p. 9; Programmabegroting 2015 AadR, p. 82), het werken van “buiten naar binnen” – dit houdt in dat de gemeente eerst wensen en ideeën bij inwoners ophaalt alvorens te beginnen met het schrijven van beleid – (Coalitieakkoord 2014-2018 AadR, p. 21) en het vormgeven en doorontwikkelen van een wijkgerichte aanpak (Programmabegroting 2016 uitvoeringsdeel AadR, p. 77).

Wederom ligt de nadruk in woord expliciet op ‘samen denken’ (bv. gesprek starten met betrokkenen in de samenleving en wensen/ideeën ophalen) al komt in de wijkgerichte aanpak in woord ook ‘samen doen’ nadrukkelijk naar voren (Wijk- en kernenbeleid ‘Maatwerk en dichtbij’, 2012).

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: ja

### Politieke borging binnen college

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college van de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn. Er is binnen het college een portefeuillehouder “wijken en kernen” en een portefeuillehouder “communicatie en participatie” aangewezen (Collegeprogramma 2014-2018 AadR, p. 11). Eén van de respondenten geeft wel aan dat het hebben van twee portefeuillehouders soms ook lastig is:

*“Dat is soms wel moeilijk, twee wethouders die er wat van vinden, dat schuurt tegen elkaar aan.”*  
(Respondent AadR1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: ja

### Ambtelijke aandacht

#### Uitvoering politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn wordt er in woord uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt. De gemeente heeft meerdere participatiedocumenten, namelijk de beleidsnota 2014-2018 ‘Nieuw en anders: Van participatie naar interactief werken’, de beleidsnota ‘Doe-participatie’ (juni 2015) en het wijk- en kernenbeleid ‘Maatwerk en dichtbij’ (januari 2012). Respondent AadR1 geeft aan dat de eerstgenoemde beleidsnota *“een beetje de kapstok is geweest”* en dat de tweede genoemde beleidsnota *“puur een document voor de afdeling wijken en kernen”* was. Het derde genoemde document is opgesteld door de drie voormalige gemeenten en daarin zijn afspraken gemaakt over hoe de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de herindeling vormgegeven moest worden. Respondent AadR1 geeft aan dat de beleidsnota 2014-2018 ‘Nieuw en anders: Van participatie naar interactief werken’ is afgestemd met de portefeuillehouder “communicatie en participatie” en de beleidsnota ‘Doe-participatie’ (juni 2015) is afgestemd met de portefeuillehouder “wijken en kernen”. Het eerste document is volgens respondent AadR1 vooral gericht op ‘samen denken’ en het tweede document op ‘samen doen’.

Volgens de jaarstukken is het belangrijkste resultaat het werken met beginspraak. Dit is volgens de jaarstukken *“goed ingevoerd”* en daarnaast is het traject “Nieuw en anders” met beginspraak en info-avonden doorlopen (Jaarstukken 2015 AadR, p. 105; Jaarstukken 2016 AadR, p. 105). Ook wordt het reguliere contact met netwerken zoals de Vrienden van Zegersloot, dorpsoverleggen en belangen- en bewonersverenigingen als belangrijk resultaat genoemd (Jaarstukken 2015 AadR, p. 95).

Een voorbeeld van een resultaat waar respondent AadR1 trots op is – maar wat overigens niet wordt genoemd in de programmabegrotingen en de jaarstukken – zijn de gebiedsadviseurs:

*“Je hebt misschien ook wel iets over wijk- en gebiedsgericht werken gelezen. Dat vind ik een hele goede ontwikkeling in Alphen. Dat er gebiedsadviseurs zijn aangesteld [...] Er wordt gewoon heel goed afgestemd met bewoners van waar hebben jullie nou behoefte aan.” (Respondent AadR1)*

En daarnaast is deze respondent ook trots op de totstandkoming van het bomenbeleid, ook dit komt niet terug in de programmabegrotingen en de jaarstukken:

*“Die is unaniem vastgesteld door raad. [...] Bij het bomenbeleid hebben we ook enquêtes gehouden. Die zijn door 1.700 mensen ingevuld. [...] We hebben avonden gehouden en een bomenpanel opgesteld.” (Respondent AadR1)*

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: ja

#### Gemeentelijke borging

Met name in woord is het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. Zo wordt het borgen van interactief werken expliciet genoemd in één van de participatiedocumenten:

*“Interactief werken en denken moet een werkwijze van de organisatie zijn. [...] Het belangrijkste uitgangspunt is: interactief werken is niet iets van 1 persoon of 1 afdeling, we doen het samen! Dit past ook in de netwerkgedachte van de nieuwe organisatie.” (Beleidsnota 2014-2018 ‘Nieuw en anders: Van participatie naar interactief werken’, p. 9)*

Ter nuancering geeft respondent AadR1 wel aan dat er veel goed gaat, maar dat woorden nog niet altijd worden omgezet in daden. Deze respondent zegt hierover:

*“Wat beter kan is dat er hier geen harde afspraken rond communicatie zijn. [...] We hebben communicatiebeleid gemaakt en willen dat iedereen die met bewoners bezig is een cursus krijgt om die werkwijze er in te krijgen. Dat gebeurt dan niet en dat is een gemiste kans [...] Het is een grote organisatie en een nadeel daarvan is dat iedereen toch redelijk zijn eigen ding kan doen. [...] Qua woord en daad, we willen wel als organisatie. Ik denk dat er veel goede dingen op papier staan, maar er is altijd ruimte voor verbetering.” (Respondent AadR1)*

Wel geeft dezelfde respondent aan dat de werkwijze in toenemende mate tussen de oren zit en dat de huidige organisatie is geprofessionaliseerd. Dat er meer expertise is, ziet deze respondent als vooruitgang.

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: ja

#### 4.4.3 Deelanalyse case 3

Uit de resultaten blijkt dat de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn licht is toegenomen. Deze toename van aandacht geldt in woord met name voor de politiek-bestuurlijke aandacht. Ter nuancering moet hierbij wel worden opgemerkt dat de toename van aandacht in woord vooral geldt voor de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn ten opzichte van de voormalige gemeenten Rijnwoude en Boskoop. In de voormalige gemeente Alphen aan den Rijn was er in woord namelijk al een hoge mate van aandacht. Al met al kan echter wel gesteld worden dat in de praktijk de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn over de gehele linie wel toegenomen is. De toename van aandacht komt tot uiting op een aantal manieren:

- In woord is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in toenemende mate een politiek speerpunt;
- Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek explicieter geborgd binnen het college. Dit komt met name tot uiting in het aanwijzen van meerdere portefeuillehouders.

Uit de resultaten blijkt dat de herindeling een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De toegenomen urgentie om met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de herindeling aan de slag te gaan komt tot uiting in het opstellen van kernenbeleid dat door de drie voormalige gemeenten is aangenomen en door de nieuwe gemeente wordt uitgevoerd. Daarnaast wordt aangegeven dat interactief werken sinds de herindeling in toenemende mate tussen de oren zit. Noemenswaardig is de ambtelijke rol van de gebiedsadviseurs (met name ten aanzien van de kernen) die als positief wordt ervaren. De toename van capaciteit komt tot uiting in de ervaring dat er sprake is van een toename van expertise en professionaliteit binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast blijkt uit de documentanalyse dat de toename van capaciteit ook tot uiting komt in het in toenemende mate formaliseren van de aandacht “op papier”.

Belangrijk om te benoemen is dat de toename van aandacht in de praktijk ook kan wringen. Zo kan het hebben van een grotere organisatie er voor zorgen dat men te veel zijn/haar eigen ding kan doen (kan verkokering in de hand werken) waardoor het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur soms als te vrijblijvend wordt ervaren. Daarnaast kan het hebben van twee portefeuillehouders schuren en kan het hebben van meerdere participatiedocumenten lastig zijn.

Respondent AadR1 vat het bovenstaande als volgt samen:

*“Als je het aan mij vraagt dan denk ik wel dat er meer aandacht voor is. [...] Iedereen is zich er wel van bewust, iedereen is er ook mee bezig. Dus ik denk wel dat het meer is, maar dat het nog altijd*

*professioneler kan. [...] Ik denk echter over de gehele linie dat er wel meer aandacht voor is en meer professionaliteit.” (Respondent AadR1)*

De lichte toename van aandacht is hieronder visueel weergegeven in tabel 9.

| Alphen aan den Rijn   |   |  |                     |                   |
|---|---|--|---------------------|-------------------|
| Politiek-bestuurlijk (plan)   |   |  |                     |                   |
| Indicator   | Operationalisering  |  | Voor de herindeling | Na de herindeling |
|   | Documentanalyse   | Interviews   |                     |                   |
| Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt  | (1) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van het collegeprogramma<br><br>(2) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van de programmabegrotingen                             | (3) In hoeverre is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur een politiek speerpunt binnen de gemeente?                | Gedeeltelijk        | Ja                |
| Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur   | (1) Er zijn in het collegeprogramma één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd<br><br>(2) Er zijn in de programmabegrotingen één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd | (3) Wat zijn de belangrijkste ambities i.r.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?                               | Ja                  | Ja                |
| De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college  | (1) Er is binnen het college een portefeuillehouder 'participatie' / 'dops- en kernbeleid' o.i.d. aangewezen  | (2) Wat is de rol van de portefeuillehouder?   | Gedeeltelijk        | Ja                |
| Ambtelijk (praktijk)  |   |  |                     |                   |
| Indicator   | Operationalisering  |  | Voor de herindeling | Na de herindeling |
|   | Documentanalyse   | Interviews   |                     |                   |
| Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt   | (1) In de jaarstukken is opgenomen welke resultaten er zijn behaald t.a.v. de geformuleerde ambities<br><br>(2) Er is specifiek participatiebeleid opgesteld gericht op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur   | (3) Hoe krijgen de geformuleerde ambities in de praktijk vorm?<br><br>(4) Wat zijn de belangrijkste resultaten die zijn behaald? | Ja                  | Ja                |
| Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie | (1) Interactief werken o.i.d. komt in de programmabegrotingen en/of het participatiebeleid naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie   | (2) In hoeverre is de gemeentelijke organisatie bekend met participatief werken?   | Ja                  | Ja                |

Tabel 9: Visuele weergave toename van aandacht nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn



## 4.5 Case 4: Alkmaar

### 4.5.1 Voor de herindeling (2010-2014): Alkmaar, Graft-De Rijk, Schermer

#### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

##### Politiek speerpunt

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kwam in de voormalige gemeenten niet in woord tot uiting als politiek speerpunt. Ter nuancering geeft respondent AM3 wel aan dat in Alkmaar het betrekken van burgers bij het lokale bestuur in de praktijk “*de laatste drie, vier collegeperiodes*” continue veel aandacht heeft gehad. En daarnaast geven de respondenten ook aan dat de lijnen in de voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer tussen burgers en het lokale bestuur in de praktijk kort waren gezien het dorps- en kleinschalige karakter van deze voormalige gemeenten.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: gedeeltelijk

##### Politieke afspraken

In alle voormalige gemeenten waren er in woord politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. Ambities van de voormalige gemeente Alkmaar waren onder meer het voortzetten van het buurtgericht samenwerken (Coalitieakkoord 2011-2014 AM, p. 10), het interactief tot stand brengen van besluitvorming wat volgens de programmabegroting inhield dat “*burgers tijdig én effectief*” betrokken werden bij beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en politieke besluitvormingsprocessen (Programmabegroting 2012 AM, p. 26), buurtgericht samenwerken waarbij bewoners “*coproducent worden*” in de aanpak van leefbaarheidsproblemen (Programmabegroting 2012 AM, p. 78) en bewoners betrekken bij de oplossing van problemen (Programmabegroting 2013 AM, p. 12).

In de voormalige gemeente Graft-De Rijk waren de ambities het meer betrekken van burgers bij de politiek (Collegeprogramma 2011-2014 GdR, p. 1), het betrekken van inwoners bij de inrichting en beheer van de leefomgeving, het “*als participant*” deelnemen van burgers aan nieuwe ontwikkelingen in de gemeente (Programmabegroting 2012 GdR, p. 17; Programmabegroting 2013 GdR, p. 15) en het ontwikkelen van een visie op de participatie van de inwoners van de kleine kernen in de nieuwe gemeente in het kader van de fusie (Programmabegroting 2013 GdR, p. 16).

In de voormalige gemeente Schermer waren de ambities het besturen in openheid en dialoog met de inwoners door het in het leven roepen van een bewonersplatform, het betrekken van ouderenpanels, de jongerenadviesraad en dorpsraden bij relevante onderwerpen, het met de coalitie regelmatig bezoeken van de kernen (Coalitieprogramma 2010-2014 SM, p. 2; Programmabegroting 2011 SM, p. 15;



Programmabegroting 2012 SM, p. 15) en het meer betrekken van burgers bij de totstandkoming van belangrijke projecten en besluiten (Programmabegroting 2011 SM, p. 15).

Uit de politieke afspraken blijkt dat in de voormalige gemeenten met name ‘samen denken’ (bv. burgers betrekken bij beleidsontwikkeling en besturen in dialoog met inwoners) en ‘samen doen’ (bv. burgers betrekken bij beleidsuitvoering en inwoners betrekken bij beheer en inrichting leefomgeving) in woord tot uiting kwam.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: ja

#### Politieke borging binnen college

Binnen het college van de voormalige gemeente Alkmaar was er een portefeuillehouder ‘buurtgericht werken’ aangewezen (Coalitieakkoord 2011-2014 AM, p. 11). De voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hadden voor de herindeling geen portefeuillehouder ‘participatie’, ‘dorps- en kernenbeleid’ of iets wat dat daar op lijkt aangewezen. Ter nuancering moet wel worden opgemerkt dat de respondenten aangaven dat van nature de lijnen tussen burgers en bestuur kort waren in de voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: gedeeltelijk

#### *Ambtelijke aandacht*

##### Uitvoering politieke afspraken

Alleen de voormalige gemeente Alkmaar had voor de herindeling specifiek participatiebeleid, namelijk de documenten ‘Participatiebeleid’ (z.d.) en de nota vernieuwing buurtgericht werken ‘versterken van eigen kracht en sociale veerkracht’ (z.d.). De voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hebben nooit gewerkt met een vastgesteld participatiebeleid (Burgerparticipatie in Alkmaar 2016, p. 2). Respondent AM2 bevestigt dit beeld voor de voormalige gemeente Graft-De Rijk, maar stelt wel ter nuancering:

*“We hadden geen participatienota’s of zo, maar het was wel degelijk zo dat bij grotere ruimtelijke projecten bijvoorbeeld bewoners altijd wel de kans kregen om in een vroegtijdig stadium mee te denken, mee te kijken, dat zeker wel. Maar het werd eigenlijk gewoon per thema bepaald.”*  
(Respondent AM2)

Dezelfde respondent geeft later wel aan:

*“Voor Graft-De Rijp sprekende kan ik wel zeggen dat ik misschien wel een participatienota had willen hebben, maar dat we gewoon zo’n kleine ambtelijke organisatie hadden, dat er gewoon geen capaciteit was, kwaliteit misschien ook wel niet, om zo’n nota vast te stellen. Dat daar gewoon geen prioriteit aan gegeven werd.” (Respondent AM2)*

Belangrijkste resultaten van de voormalige gemeente Alkmaar waren dat *“elke wethouder met één dossier deze nieuwe aanpak [over interactieve besluitvorming], naar voorbeeld van de Brusselse Methode, in 2013 laat uitvoeren.”* (Jaarstukken 2012 AM, p. 25) en de relatie tussen wijken en het bestuur werd gestimuleerd *“door aan te sluiten bij bestaande overleggen in de wijk”* (Jaarstukken 2013 AM, p. 17). In de jaarstukken van 2013 stonden de resultaten van de uitvoering van de *“nieuwe aanpak”* niet vermeld.

In de jaarstukken van de voormalige gemeente Graft-De Rijp stond dat er kernbezoeken zijn geweest en dat er bijeenkomsten hebben plaatsgevonden met inwoners over *“verschillende onderwerpen”* (Jaarstukken 2012 GdR, p. 21; Jaarstukken 2013 GdR, p. 20) en in de jaarstukken van de voormalige gemeente Schermer stond dat het betrekken van specifieke doelgroepen bij relevante onderwerpen *“continu”* gebeurde (Jaarstukken 2011 SM, p. 14; Jaarstukken 2012 SM, p. 16).

Uit de jaarstukken valt niet expliciet op te maken of er – in lijn met de politieke afspraken – sprake was van ‘samen denken’ of ‘samen doen’.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

*‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: grotendeels*

#### Gemeentelijke borging

Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur was in woord in de voormalige gemeente Alkmaar al voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. Interactief werken kwam in het participatiebeleid van de voormalige gemeente Alkmaar expliciet naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie en daarnaast waren er ook al hulpmiddelen voor medewerkers om met interactief werken aan de slag te gaan:

*“Hulpmiddelen voor de ambtelijke medewerker:*

*- Boekje, waarin de checklist, de participatieladder, soort werkgroepen in participatie en de te nemen stappen staan beschreven. Dit kan een handig hulpmiddel zijn bij het bepalen van de juiste participatievorm en het doorlopen van het gehele traject.*

*- Intranet/Alknet, hierop staat dit participatiebeleid*

- *Advies van afdeling communicatie en wijkcoördinator. De communicatie adviseur heeft kennis en ervaring op het gebied van participatie. De wijkcoördinator heeft een uitgebreid netwerk van bewoners, organisaties en bedrijven*” (Participatiebeleid z.d. AM, p. 11)

Of het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur voor langere tijd geborgd was binnen de gemeentelijke organisatie van de voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer valt niet op te maken uit de documenten, maar respondent AM2 geeft aan dat in de voormalige gemeente Graft-De Rijk het betrekken van burgers bij het lokale bestuur “*meer ad hoc ging*”. Dit werd volgens dezelfde respondent echter niet als negatief ervaren.

Conclusie (voormalige gemeenten gezamenlijk):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: gedeeltelijk

#### 4.5.2 Na de herindeling (2015-2018): Alkmaar

##### *Politiek-bestuurlijke aandacht*

##### Politiek speerpunt

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt in de nieuwe gemeente Alkmaar in woord uitgebreid tot uiting als politiek speerpunt. In de inleiding van het collegeprogramma en de programmabegrotingen staat:

*“Meer zeggenschap voor Alkmaarders: De afgelopen jaren was al te zien dat als Alkmaarders meer te zeggen krijgen en ambtenaren meer ruimte krijgen om daar naar te luisteren en te handelen, dit vaak tot mooie en zinvolle initiatieven en verrassende resultaten leidt. [...] Ook in de komende periode zal de coalitie de gemeente besturen met een bestuur dat niet boven, maar naast en tussen de Alkmaarders staat. Van Alkmaarders met zorgen, ideeën en vragen. Van Alkmaarders die iets willen.”* (Coalitieakkoord 2015-2018 AM, pp. 2-3)

*“Daarnaast is de transitie van de ambtelijke organisatie nog volop gaande. Met het programma Metamorfose komen cultuur en werkwijze meer en meer overeen met die van de gewenste netwerkorganisatie die gericht is op de burgers. Op tal van gebieden wordt intensief samenwerkt met burgers.”* (Programmabegroting 2015 AM, p. 3).

Uit deze passages blijkt dat de nieuwe gemeente Alkmaar de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur expliciet als belangrijk acht, al valt er uit deze passages niet op te maken of het betrekken van burgers bij het lokale bestuur gericht is op ‘samen denken’, ‘samen besluiten’, ‘samen doen’ of ‘samen leren’.

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt’: ja

### Politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Alkmaar zijn er in woord ook politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur. Ambities die worden genoemd zijn het inzetten op buurtgericht werken en het kernenbeleid (Coalitieakkoord 2015-2018 AM, p. 19; Programmabegroting 2016 AM, p. 6), “het realiseren van korte lijnen tussen burger en bestuur in het kader van het nieuwe buurt- en kernenbeleid”, (Programmabegroting 2015 AM, p. 7) en het mogelijk maken van ideeën vanuit de samenleving (Programmabegroting 2016 AM, p. 6). Een belangrijke rol binnen het buurtgericht werken en het kernenbeleid is volgens de respondenten weggelegd voor de gebiedsconsulenten. Deze waren er in Alkmaar voor de herindeling ook al, maar in Graft-De Rijk en Schermer nog niet. Respondent AM5 en AM4 omschrijven de rol van de gebiedsconsulenten als volgt:

*“Wij zijn voor de bewoners het eerste aanspreekpunt van de gemeente [...]. Voor zaken voor wie moet je nou hebben binnen de gemeente [...]. En voor college en burgemeester ook een beetje de ogen en oren in de wijk.”* (Respondent AM5)

*“Wij gaan met de informatie onder onze arm de organisatie in en zorgen we dat mensen aan elkaar gekoppeld worden en daar waar nodig blijven we dat ondersteunen. En als we het los kunnen laten, laten we het los.”* (Respondent AM4)

Uit de politieke afspraken blijkt dat het betrekken van burgers bij het lokale bestuur in woord vooral gericht is op ‘samen denken’ (bv. mogelijk maken van ideeën vanuit de samenleving) en ‘samen doen’ (bv. het buurtgericht werken en het kernenbeleid is hierop gericht).

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur’: ja

### Politieke borging binnen college

De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in de nieuwe gemeente Alkmaar ook politiek geborgd binnen het college. Er is binnen het college een ‘kernenambassadeur’, dat is de burgemeester, en daarnaast is er een portefeuillehouder ‘Buurtgericht werken, inclusief kernenbeleid’ (Coalitieakkoord 2015-2018 AM, p. 23). Vooral de rol van de burgemeester wordt door de respondenten als positief ervaren:

*“De burgemeester heeft bijvoorbeeld echt de eerste twee jaar ging die wekelijks naar één van de dorpen. En het college kwam ook op bezoek in de dorpen. Dat werd met name de eerste twee jaar echt heel intensief gedaan. Is de burgemeester wekelijks op pad geweest om z’n gezicht te laten zien.”* (Respondent AM4)

De respondenten geven daarnaast aan dat de burgemeester van Alkmaar ook een belangrijke rol heeft gespeeld in aanloop naar de fusie en destijds veel energie heeft gestoken in het winnen van het vertrouwen van de lokale bevolking van de voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer:

*“Ik denk zelfs, en dat is wel weer mijn mening, dat hij daarom destijds de bevolking voor zich gewonnen heeft bij die bijeenkomsten.”* (Respondent AM2) en

*“Hij had een overtuigend argument.”* (Respondent AM3) en

*“Dat hij inzag, ik ben ook echt een burgemeester van de dorpen.”* (Respondent AM2)

Tot slot wordt door respondent AM3 aangegeven dat hoewel er een kernenambassadeur is en een portefeuillehouder ‘Buurtgericht werken, inclusief kernenbeleid’, participatie *“in die zin”* niet ingeregeld is via de portefeuilles, omdat het *“generiek”* is voor alle projecten en iedere portefeuillehouder er *“in beginsel”* iets mee te maken kan krijgen. Andere respondenten geven als reactie hierop aan:

*“Ik denk burgerparticipatie, als je dat echt ergens onder moet brengen. Dan kom je denk ik toch bij de burgemeester terecht in zijn burgervaderrol.”* (Respondent AM2) en

*“Het valt nu denk ik onder Victor Kloos [wethouder en heeft o.a. portefeuille ‘Buurtgericht werken, inclusief kernenbeleid’], omdat communicatie daar ook zit.”* (Respondent AM3)

Hieruit blijkt dat de expliciete verantwoordelijkheid voor het betrekken van burgers bij het lokale bestuur wel bij één wethouder belegd is.

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college’: ja

### ***Ambtelijke aandacht***

#### Uitvoering politieke afspraken

In de nieuwe gemeente Alkmaar wordt er in woord ook uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt. Zo heeft Alkmaar participatiebeleid in de vorm van het participatiedocument Burgerparticipatie in Alkmaar (2016) en is er voor de herindeling samen met de voormalige gemeenten buurt- en kernenbeleid (augustus 2014) opgesteld. Respondent AM1 geeft aan dat het kernenbeleid is opgesteld ter gelegenheid van de fusie en dat het participatiedocument daarna is ontstaan:

*“Toen er belangstelling was tussen Schermer, Graft-De Rijk en Alkmaar, werd er al gelijk door de kernen gevraagd om iets te doen aan de afstand. En om dat gevaar weg te nemen is dus het buurt- en kernenbeleid ontwikkeld met al die acties die er uit voortgekomen zijn met een burgemeester, met de*

*gebiedsconsulenten [...]. Echt om die korte lijnen te houden. Dit is ter gelegenheid van de fusie ontwikkeld, ook om die fusie goed te doen slagen. Dat participatiebeleid is daarna ontstaan.”*  
(Respondent AM1)

Daarnaast is volgens de jaarstukken het belangrijkste resultaat dat de korte lijnen met de bevolking in de nieuwe gemeente in stand zijn gebleven: volgens de jaarstukken heeft de burgemeester wekelijks bezoeken gebracht aan de dorpen, functioneren de gebiedsconsulenten voor Graft-De Rijk en Schermer en wordt het buurt- en kernenbeleid uitgevoerd (Jaarstukken 2015 AM, p. 14). Bovendien komt volgens de jaarstukken de nadruk “*steeds meer*” te liggen op participatie van burgers in het voorbereidingstraject (Jaarstukken 2016 AM, p. 12) en worden netwerken in de kernen onderhouden en verder uitgebreid (Jaarstukken 2016 AM, p. 15).

Uit de jaarstukken blijkt dat de nadruk in woord zowel ligt op ‘samen denken’ (bv. participatie inwoners in het voorbereidingstraject) als ‘samen doen’ (bv. in het buurt- en kernenbeleid is veel aandacht voor samen doen).

De respondenten geven aan dat de burgemeester en de gebiedsconsulenten belangrijk werk verrichten om de korte lijnen met de bevolking te behouden. Respondent AM2 noemt daarnaast de burgerparticipatie voorafgaand aan de fusie als een ‘best practice’ en deze respondent ervoer ook de rol van Alkmaar hierin als positief. Respondent AM1 voegt daaraan toe:

*“Graft-De Rijk en Schermer hadden hun huiswerk heel goed gedaan. [...] Wat ze beiden goed hebben gedaan, toen ze bij Alkmaar aanklopten, maar ook bij anderen, dat is van wat kan Alkmaar Graft-De Rijk en Schermer bieden? Waarom zijn jullie, vroegen ze aan Alkmaar, zijn jullie een goede partner voor ons? Kunnen jullie tegemoet komen aan het behouden van korte lijnen met bestuur? Met het kernenbeleid? [...] Al dat soort zaken is van te voren al vastgelegd met in dit geval de gemeente Alkmaar. [...] En ik moet ook zeggen en dat is ook een compliment voor Alkmaar, met name de burgemeester heeft zich altijd heel erg als een boegbeeld gemanifesteerd aan de Graft-De Rijk en Schermer. Dat is echt heel mooi gedaan.”* (Respondent AM1)

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt’: ja

### Gemeentelijke borging

Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in woord voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het participatiedocument Burgerparticipatie in Alkmaar (2016):

*“De ambtenaar die de opdracht heeft om nieuw beleid te ontwikkelen, geeft op basis van het afwegingskader (zie bijlage 1) advies aan de bestuurder over het niveau en de vorm van de in te zetten participatie.” (Burgerparticipatie in Alkmaar 2016, p. 3)*

Daarnaast is volgens het buurt- en kernenbeleid (augustus 2014) het contact tussen burgers van de kernen en het bestuur langs verschillende lijnen vormgegeven. Dit houdt in dat bestuurlijk contact geregeld is, er twee gebiedsconsulenten zijn aangesteld voor het ambtelijk contact en dat inwoners via kernagenda's hun eigen aandachtspunten kunnen prioriteren (Buurt en kernenbeleid augustus 2014, p. 7). Respondent AM1 geeft het volgende aan over hoe de gemeentelijke borging van het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en hoe de situatie nu is ten opzichte van voor de herindeling:

*“Mijn indruk is dat het in de nieuwe gemeente meer geformaliseerd is, in nota's en dat soort dingen. Dat wil niet zeggen dat dat dan ook beter is. Mijn indruk is dat zeker in Schermer en Graft-De Rijk dat de lijnen tussen politiek, bestuur, ambtenarij en omgeving heel erg kort waren en dat men elkaar heel snel wist te vinden. En dat is in Alkmaar van nature altijd wat minder. Dus formaliseer je dat door middel van een nota. [...] In Graft-De Rijk en Schermer was die noodzaak natuurlijk ook niet zo groot, omdat de lijnen zo kort waren.” (Respondent AM1)*

Conclusie (nieuwe gemeente):

‘Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie’: ja

#### 4.5.3 Deelanalyse case 4

Uit de resultaten blijkt dat de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeente Alkmaar licht is toegenomen. De toename van aandacht geldt in woord voor zowel de politiek-bestuurlijke als de ambtelijke aandacht. Ter nuancering moet wel worden opgemerkt dat de toename van aandacht met name geldt voor de nieuwe gemeente Alkmaar ten opzichte van de voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer en dat er zowel voor als na de herindeling in de praktijk al de nodige politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht was. Dit kwam in woord echter voor de herindeling niet altijd tot uiting. Uit het algehele beeld komt al met al wel naar voren dat zowel in woord als de praktijk de aandacht over de gehele linie is toegenomen. Deze toename van aandacht komt tot uiting op een aantal manieren, namelijk:

- In woord is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in toenemende mate een politiek speerpunt;
- Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek explicieter geborgd binnen het college. Dit komt met name tot uiting in het na herindeling intensiveren

van de politiek-bestuurlijke rol van het college – en met name van de burgemeester – ten aanzien van de kernen;

- Er wordt in woord explicieter uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt. Dit komt met name tot uiting in het opstellen en uitvoeren van specifiek participatiebeleid.
- Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is ambtelijk explicieter geborgd. Dit komt met name tot uiting in het in toenemende mate formaliseren van de aandacht.

Uit de resultaten blijkt dat de herindeling een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De toegenomen urgentie om met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de herindeling aan de slag te gaan komt tot uiting in het opstellen van kernenbeleid dat door de drie voormalige gemeenten is aangenomen en door de nieuwe gemeente wordt uitgevoerd. Noemenswaardig is de politiek-bestuurlijke rol van de burgemeester en de ambtelijke rol van de gebiedscoördinatoren (met name ten aanzien van de kernen) die als positief wordt ervaren. De toename van capaciteit komt tot uiting door het in toenemende mate formaliseren van de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Aangegeven wordt dat hier na de herindeling ook meer kwaliteit voor is.

Belangrijk om te benoemen is dat het formaliseren van de aandacht in de praktijk niet per definitie ervaren wordt als ‘beter’, omdat het uiteindelijk gaat om hoe er in de praktijk aandacht wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Echter, tegelijkertijd wordt aangegeven dat het formaliseren “op papier” ook als belangrijke basis kan gelden voor het in de praktijk aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

De lichte toename van aandacht is hieronder visueel weergegeven in tabel 10.



| Alkmaar   |   |  |                   |    |
|---|---|--|-------------------|----|
| Politiek-bestuurlijk (plan)   |   |  |                   |    |
| Indicator   | Operationalisering  | Voor de herindeling  | Na de herindeling |    |
|   | <i>Documentanalyse</i>  | <i>Interviews</i>  |                   |    |
| Betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is een politiek speerpunt  | (1) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van het collegeprogramma<br><br>(2) Belang van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur komt terug in de inleiding van de programmabegrotingen                             | (3) In hoeverre is de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur een politiek speerpunt binnen de gemeente?                | Gedeeltelijk      | Ja |
| Er zijn politieke afspraken gemaakt over het betrekken van burgers bij het lokale bestuur   | (1) Er zijn in het collegeprogramma één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd<br><br>(2) Er zijn in de programmabegrotingen één of meerdere ambities m.b.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur geformuleerd | (3) Wat zijn de belangrijkste ambities i.r.t. de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?                               | Ja                | Ja |
| De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is politiek geborgd binnen het college  | (1) Er is binnen het college een portefeuillehouder 'participatie' / 'dops- en kernenbeleid' o.i.d. aangewezen  | (2) Wat is de rol van de portefeuillehouder?   | Gedeeltelijk      | Ja |
| Ambtelijk (praktijk)  |   |  |                   |    |
| Indicator   | Operationalisering  | Voor de herindeling  | Na de herindeling |    |
|   | <i>Documentanalyse</i>  | <i>Interviews</i>  |                   |    |
| Er wordt uitvoering gegeven aan de politieke afspraken die zijn gemaakt   | (1) In de jaarstukken is opgenomen welke resultaten er zijn behaald t.a.v. de geformuleerde ambities<br><br>(2) Er is specifiek participatiebeleid opgesteld gericht op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur   | (3) Hoe krijgen de geformuleerde ambities in de praktijk vorm?<br><br>(4) Wat zijn de belangrijkste resultaten die zijn behaald? | Grotendeels       | Ja |
| Het werken aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is voor langere tijd geborgd binnen de gemeentelijke organisatie | (1) Interactief werken o.i.d. komt in de programmabegroting en/of het participatiebeleid naar voren als een belangrijke manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie   | (2) In hoeverre is de gemeentelijke organisatie bekend met participatief werken?   | Gedeeltelijk      | Ja |

Tabel 10: Visuele weergave toename van aandacht nieuwe gemeente Alkmaar

## 4.6 Analyse: mate van aandacht voor en na herindeling binnen categorie II

In beide cases is de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur licht toegenomen. Dit is in lijn met de eerste verwachting dat nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hoewel de toename van aandacht met name in woord tot uiting komt, blijkt deze toename ook in de praktijk aanwezig. Ter nuancering moet wel worden opgemerkt dat in beide cases de toename van aandacht met name geldt voor enerzijds de nieuwe ‘grote’ gemeente Alphen aan den Rijn ten opzichte van de ‘kleine’ voormalige gemeenten Rijnwoude en Boskoop en anderzijds voor de nieuwe ‘grote’ gemeente Alkmaar ten opzichte van de ‘kleine’ voormalige gemeenten Schermer en Graft-De Rijk. De lichte toename van aandacht is hieronder visueel weergegeven in tabel 11.

| Mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur |                                       |                           |                                       |                           |
|--|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
|  | Voor de herindeling                   |                           | Na de herindeling                     |                           |
|  | <i>Politiek-bestuurlijke aandacht</i> | <i>Ambtelijk aandacht</i> | <i>Politiek-bestuurlijke aandacht</i> | <i>Ambtelijk aandacht</i> |
| <i>Alphen aan den Rijn</i>   | Grotendeels                           | Ja                        | Ja                                    | Ja                        |
| <i>Alkmaar</i>   | Grotendeels                           | Gedeeltelijk/grotendeels  | Ja                                    | Ja                        |

Tabel 11: Visuele weergave toename van aandacht binnen categorie II

Uit de resultaten blijkt dat de herindeling een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De toegenomen urgentie om met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de herindeling aan de slag te gaan komt tot uiting in het opstellen van kernenbeleid dat door de voormalige gemeenten is aangenomen en door de nieuwe gemeente wordt uitgevoerd. Noemenswaardig is de ambtelijke rol van de gebiedsadviseurs of de gebiedscoördinatoren (met name ten aanzien van de kernen) die in beide cases als positief wordt ervaren. De toename van capaciteit komt tot uiting in de ervaring dat er sprake is van een toename van expertise, professionaliteit en kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie. Het in toenemende mate formaliseren van de aandacht “op papier” geldt hierbij als belangrijk voorbeeld en biedt een belangrijke verklaring voor het feit dat de toename in woord soms sterker terug komt dan de toename in de praktijk.

Tot slot moet worden opgemerkt dat een toename van aandacht in de praktijk ook kan wringen. Bij een toename van aandacht kunnen namelijk ook vormen van ‘overorganisatie’ op de loer liggen. Het aanwijzen van meerdere portefeuillehouders, het in hoge mate formaliseren van de aandacht (met behulp van bv. meerdere participatiedocumenten) en het optreden van verkokering door het hebben van een grote organisatie zijn voorbeelden daarvan. Daarnaast wordt aangegeven dat woorden in de praktijk nog niet altijd worden omgezet in daden.

## 4.7 Slotanalyse

Eerste empirische deelvraag: In welke mate besteden gemeenten voor en na een herindeling aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

Tweede empirische deelvraag: In hoeverre zijn er tussen de nieuwe gemeenten verschillen in mate van aandacht die wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur?

### 4.7.1 Eerste empirische deelvraag (verwachting 1 centraal)

Verwachting 1: Nieuwe gemeenten besteden na een herindeling meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

**Uit de analyse van alle cases blijkt dat gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur dan gemeenten voor de herindeling.** Er is sprake van een toename en de eerste verwachting blijkt hiermee dus te kloppen. Echter, tussen beide categorieën zijn er wel verschillen in de mate van toename. De toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in Berg en Dal en Schagen (categorie I) fors toegenomen en dat is te verklaren, omdat er voor de herindeling zowel in woord als de praktijk in de voormalige gemeenten relatief weinig aandacht was. De toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in Alphen aan den Rijn en Alkmaar (categorie II) licht toegenomen en dat is te verklaren, omdat er voor de herindeling al relatief veel aandacht was in met name de voormalige gemeenten Alphen aan den Rijn en Alkmaar. Overeenkomst tussen de twee categorieën is dat de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeenten vergelijkbaar is.

De verschillen in toename van aandacht zijn hieronder visueel weergegeven in tabel 12.

| Mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur |                                       |                           |                                       |                           |
|--|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
|  | Voor de herindeling                   |                           | Na de herindeling                     |                           |
|  | <i>Politiek-bestuurlijke aandacht</i> | <i>Ambtelijk aandacht</i> | <i>Politiek-bestuurlijke aandacht</i> | <i>Ambtelijk aandacht</i> |
| <i>Categorie I</i>   | Nee/bijna niet                        | Bijna niet                | Grotendeels/ja                        | Ja                        |
| <i>Categorie II</i>  | Grotendeels                           | Grotendeels               | Ja                                    | Ja                        |

Tabel 12: Visuele weergave toename van aandacht categorie I en categorie II

Daarnaast blijkt dat de herindeling in alle gemeenten een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. In drie van de vier gemeenten komt het bewust inspelen op het risico van een afnemende betrokkenheid na de herindeling expliciet terug. De toegenomen urgentie om met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de

herindeling aan de slag te gaan komt in deze gemeenten namelijk tot uiting in het opstellen van kernenbeleid dat door de voormalige gemeenten is aangenomen en door de nieuwe gemeente wordt uitgevoerd. Noemenswaardig is dat met name de ambtelijke rol van de gebiedscoördinatoren, gebiedsadviseurs of gebiedsconsulenten ten aanzien van de kernen in drie van de vier gemeenten expliciet op een positieve manier wordt benoemd. De toename van capaciteit komt in alle gemeenten op verschillende manieren tot uiting, maar is in lijn met de veronderstelling dat er door een toename van capaciteit beter op de wensen van burgers kan worden ingespeeld en dat de wensen van burgers beter gefaciliteerd kunnen worden. In twee van de vier gemeenten zijn er kort na de herindeling één of meerdere mensen aangenomen die de aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur coördineren en faciliteren. In deze gemeenten heeft er sindsdien een trendbreuk en/of een cultuuromslag op het gebied van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur plaatsgevonden. Daarnaast komt de toename van capaciteit tot uiting in de ervaring dat er sprake is van een toename van expertise, professionaliteit en kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie en uit de documentanalyse blijkt dat de toename van capaciteit in alle cases ook tot uiting komt in het in toenemende mate formaliseren van de aandacht “op papier”.

Tot slot moet ter nuancering wel worden opgemerkt dat de toename in alle cases in woord sterker terugkomt dan in de praktijk. Een verklaring hiervoor is dat woorden in de praktijk niet altijd worden omgezet in daden. Daarnaast kan een toename van aandacht ook als lastig worden ervaren. Er wordt gesproken van een leerproces en vormen van ‘overorganisatie’ kunnen op de loer liggen.

#### 4.7.2 Tweede empirische deelvraag (verwachting 2 en 3 centraal)

Verwachting 2: Hoe groter de gemeente wordt, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

Verwachting 3: Hoe groter het verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

**Tussen de nieuwe gemeenten zijn er weinig verschillen in de mate van aandacht die wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.** Ten eerste moet verwachting 2 daarom met een genuanceerde blik bekeken worden. Opvallend is namelijk dat de mate van aandacht van de nieuwe ‘grote’ en nieuwe ‘middelgrote’ gemeenten vergelijkbaar is. Dit lag niet in lijn met de verwachting dat hoe groter de gemeente wordt, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hoewel de ‘middelgrote’ nieuwe gemeenten ten opzichte van de ‘grote’ nieuwe gemeenten in de praktijk nog een groter leerproces lijken door te maken lijkt het er tevens op dat er vanaf een ‘middelgrote’ gemeenteomvang een stabilisatie van de mate van aandacht is. Dit is hieronder visueel weergegeven in tabel 13.

| Mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur |                         |   |                             |                       |
|--|-------------------------|---|-----------------------------|-----------------------|
|  | Voor de herindeling     |   | Na de herindeling           |                       |
|  | <i>Kleine gemeenten</i> | <i>Grote middelgrote/grote gemeente</i> | <i>Middelgrote gemeente</i> | <i>Grote gemeente</i> |
| <i>Politiek-bestuurlijke aandacht</i>                                      | Gedeeltelijk            | Ja/grotendeels                          | Ja/grotendeels              | Ja                    |
| <i>Ambtelijke aandacht</i>   | Gedeeltelijk            | Ja                                      | Ja                          | Ja                    |

Tabel 13: Visuele weergave mate van aandacht ‘grote’/‘middelgrote’ gemeenten ten opzichte van ‘kleine’ gemeenten

Hierdoor is de forse toename van aandacht in de nieuwe gemeenten Berg en Dal en Schagen (categorie I) ten opzichte van de lichte toename van aandacht in de nieuwe gemeenten (categorie II) ook te verklaren, omdat de voormalige gemeenten Alphen aan den Rijn (‘grote middelgrote’) gemeente en Alkmaar (‘grote gemeente’) al relatief veel aandacht besteedden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur waardoor de toename in de nieuwe gemeenten minder sterk was. Ter nuancering moet wel worden opgemerkt dat hoewel de mate van aandacht in de nieuwe gemeenten vergelijkbaar is, de verwachting dat hoe groter de gemeente wordt, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur wel blijkt te kloppen voor de aandacht van ‘grote’ en ‘middelgrote’ gemeenten ten opzichte van ‘kleine’ gemeenten. Gesteld kan worden dat er zelfs sprake is van een forse toename. Dit is ook visueel weergegeven in tabel 13. De toename van capaciteit als gevolg van de herindeling blijkt dus wel degelijk een rol te spelen in de toename van aandacht. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat er vanaf een ‘grote’ gemeenteomvang ook nadelen zoals ‘overorganisatie’ op de loeren liggen.

Ten tweede is voor verwachting 3 in dit onderzoek geen bewijs gevonden. Een groter verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn, zorgt er niet voor dat er meer aandacht wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De veronderstelling was dat bij een groot verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar fuseren een Calimero-complex op de loer kan liggen waardoor de urgentie om met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na de herindeling aan de slag te gaan groter is. Hoewel het zeker een rol kan spelen, blijkt in alle nieuwe gemeenten de mate van aandacht na de herindeling vergelijkbaar en daarnaast is de toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeenten Berg en Dal en Schagen (categorie I) – een herindeling waarbij ‘kleine’ gemeenten van gelijkwaardige omvang zijn gefuseerd tot een ‘middelgrote gemeente – zelfs groter dan de toename van aandacht in de nieuwe gemeenten Alphen aan den Rijn en Alkmaar (categorie II).

## 5. Conclusie en discussie

Het doel van deze masterscriptie was het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag ‘Besteden nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en in hoeverre is het ‘type’ herindeling hierop van invloed?’. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord, worden de uitkomsten in een wetenschappelijk en maatschappelijk perspectief geplaatst en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Tot slot wordt er een algemene reflectie op het onderzoek gegeven.

### 5.1 Beantwoording onderzoeksvraag

Besteden nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en in hoeverre is het ‘type’ herindeling hierop van invloed?

**Uit deze masterscriptie blijkt dat nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.** In alle nieuwe gemeenten is er namelijk sprake van een toename van aandacht. De toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in de nieuwe ‘middelgrote’ gemeenten fors toegenomen en dat is te verklaren, omdat er voor de herindeling zowel in woord als de praktijk in de voormalige ‘kleine’ gemeenten relatief weinig aandacht was voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. De toename van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in de nieuwe ‘grote’ gemeenten licht toegenomen en dat is te verklaren, omdat er voor de herindeling al relatief veel aandacht was voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in met name de voormalige ‘grote (middelgrote)’ gemeenten. Overeenkomst tussen alle nieuwe gemeenten is dat de mate van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeenten vergelijkbaar is. Met name de toename van capaciteit als gevolg van de herindeling komt naar voren als een belangrijke verklaring voor de toename van aandacht. Dit is in lijn met de veronderstelling dat er door een toename van capaciteit beter op de wensen van burgers kan worden ingespeeld en deze ook beter gefaciliteerd kunnen worden. Vanaf een ‘middelgrote’ gemeenteomvang lijkt er ten opzichte van ‘kleine’ gemeenten meer professionaliteit, expertise en kwaliteit binnen de ambtelijke organisatie te zijn om in toenemende mate aandacht te besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Daarnaast lijkt er ook sprake te zijn van een stabilisatie van de mate van aandacht vanaf een ‘middelgrote’ gemeenteomvang en neemt het risico op bijvoorbeeld ‘overorganisatie’ toe naarmate een gemeente nóg groter wordt. Het inspelen op het risico van een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na een herindeling lijkt ook een rol spelen. De toename van urgentie komt in het merendeel van de nieuwe gemeenten tot uiting door in het kader van de herindeling met de voormalige gemeenten kernenbeleid op te stellen.

**Uit deze masterscriptie komt daarnaast naar voren dat het ‘type’ herindeling beperkt van invloed is op de mate van aandacht die nieuwe gemeenten na een herindeling besteden aan de**

**betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.** Een verklaring hiervoor is dat een herindeling er veelal toe leidt dat er in de nieuwe situatie een ‘middelgrote’ of ‘grote’ nieuwe gemeente ontstaat. Hoewel de ‘middelgrote’ nieuwe gemeenten ten opzichte van de ‘grote’ nieuwe gemeenten in de praktijk vaak nog een groter leerproces doormaken lijkt het er zozeggd op dat er vanaf een ‘middelgrote’ gemeenteomvang een stabilisatie van de mate van aandacht is. De veronderstelling dat hoe groter de gemeente wordt, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur lijkt hierdoor alleen te kloppen voor ‘middelgrote’ en ‘grote’ gemeenten ten opzichte van ‘kleine’ gemeenten, maar niet voor ‘grote’ gemeenten ten opzichte van ‘middelgrote’ gemeenten. Voor de veronderstelling dat hoe groter het verschil in omvang tussen gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn, hoe meer aandacht er wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is in deze masterscriptie geen bewijs gevonden. De mate van aandacht in alle nieuwe gemeenten is immers vergelijkbaar.

## **5.2 Uitkomsten wetenschappelijk perspectief en aanbevelingen vervolgonderzoek**

Uit het literatuuroverzicht van Schaap & Karsten (2016) blijkt dat er in de huidige onderzoeken veel aandacht wordt besteed aan het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hoewel er geen unanieme consensus is en de conclusies uit de huidige onderzoeken met een kritische blik bekeken moeten worden, kan er op z'n minst gesteld worden dat er na herindeling een groot risico is op een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Belangrijke kanttekening is overigens dat het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur veelal gemeten wordt door te kijken naar electorale participatie, terwijl er tegenwoordig ook in toenemende mate andere vormen van participatie zijn. Hoewel in deze masterscriptie het effect van de aandacht die nieuwe gemeenten besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur niet gemeten is, blijken nieuwe gemeenten wel in toenemende mate aandacht te besteden aan deze betrokkenheid. Dit past in het beeld dat door Dahl & Tufte (1973) wordt geschetst, namelijk dat een grotere gemeenteomvang leidt tot een grotere afstand tussen burger en bestuur, maar ook dat een grotere gemeenteomvang zorgt voor een toename van capaciteit. Hierdoor kan beter op de wensen van burgers worden ingespeeld (Dahl en Tufte, in Van Houwelingen, 2017, p. 410) en ook Denters et al. (in Schaap & Karsten, 2016, p. 11) veronderstellen dat door een toename van capaciteit de wensen van burgers beter gefaciliteerd kunnen worden. Het is daarom ook te cynisch om te zeggen dat herindeling per definitie leidt tot een verminderde betrokkenheid en dat een afnemende betrokkenheid als ‘een gegeven’ moet worden gezien waar niks aan gedaan kan worden. Dat neemt niet weg dat deze masterscriptie wetenschappelijk gezien een nieuwe interessante vraag met zich meebrengt: hoe kan het zo zijn dat het effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur negatief lijkt te zijn terwijl nieuwe gemeenten na een herindeling meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur? In vervolgstudies zou er gericht onderzoek kunnen worden gedaan naar het algehele effect van herindeling op de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur,



waarbij zowel het handelen van burgers als het handelen van gemeenten in meegenomen wordt. Daarnaast blijkt uit deze masterscriptie dat de toename van aandacht met name geldt voor 'grote' en 'middelgrote' gemeenten ten opzichte van 'kleine' gemeenten. En dus niet voor 'grote' gemeenten ten opzichte van 'middelgrote' gemeenten. Vanaf een 'grote' gemeenteomvang lijkt daarnaast ook het risico op 'overorganisatie' te ontstaan. In lijn met de veronderstelling van Korsten (2016, p. 16) dat de bedrijfseconomisch optimale schaal voor de uitvoering van gemeentelijke taken ligt bij gemeenten tussen de 30.000 en 80.000 inwoners, zou in vervolgstudies verder onderzocht kunnen worden of er ook een optimale schaal bestaat voor het besteden van aandacht aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Tot slot blijkt – hoewel het niet in de 'scope' van deze masterscriptie lag – dat het besteden van aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur met name gericht is op 'samen denken' en 'samen doen'. Van 'samen besluiten' en 'samen leren' blijkt zowel in woord als praktijk niet tot nauwelijks sprake. In vervolgstudies zou onderzoek kunnen worden gedaan naar hoe dit te verklaren is.

### **5.3 Uitkomsten maatschappelijk perspectief**

Uit de inleiding blijkt dat herindeling veel emotie en weerstand kan oproepen. Met name het argument dat de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur na een herindeling afneemt is vaak erg dominant. Hoewel dit niet volledig onjuist is en er op z'n minst gesteld worden dat er na herindeling een groot risico is op een afnemende betrokkenheid, blijkt uit deze masterscriptie dat nieuwe gemeenten wel meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Vanuit BZK wordt gestimuleerd dat nieuwe gemeenten aan de slag gaan met een gemeenschappelijke visie waarin staat op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers zal betrekken bij de vormgeving van beleid (BZK, 2013, p. 3). Uit deze masterscriptie blijkt dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Het effect hiervan is echter onduidelijk en daarom moeten de huidige onderzoeken (die zich met name richten op electorale participatie) in het maatschappelijke debat op z'n minst met een kritische blik bekeken worden. Daarnaast kunnen de uitkomsten uit deze masterscriptie tot een maatschappelijk debat leiden of er momenteel voldoende politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht wordt besteed aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hoewel er met name in woord een sterke toename is, blijken woorden niet altijd in daden te worden omgezet. Dit brengt vragen met zich mee als: moet er meer tijd (bv. in de vorm van fte) worden vrijgemaakt voor het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur? Moet er binnen gemeentelijke organisaties meer kennis komen op dit gebied (bv. door trainingen/cursussen aan te bieden en in het aannemebeleid rekening te houden met kennis op het gebied van participatie)? Is er meer politiek-bestuurlijke (door een portefeuillehouder) en/of ambtelijke (door MT) sturing wenselijk zodat het betrekken van inwoners bij het lokale bestuur minder vrijblijvend is? Oftewel, worden er wel genoeg middelen vrijgemaakt om een cultuurverandering tot stand te brengen en in de praktijk aan de slag te gaan met de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur? Daar staat tegenover dat ook met een kritische



blik gekeken moet worden naar hoe gemeenten (meer) aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Hoe zit het met de representativiteit? Willen burgers wel meer betrokken raken bij het lokale bestuur? En wordt het niet te veel opgedrongen? Tot slot bevat deze masterscriptie ‘manieren van aandacht besteden’ die als ‘best practices’ kunnen worden gezien. Deze ‘best practices’ kunnen als inspiratie dienen voor (nieuwe) gemeenten die meer aandacht willen besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

#### **5.4 Algemene reflectie op het onderzoek**

Mogelijk van invloed op de uitkomst dat nieuwe gemeenten meer aandacht besteden aan de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is de ‘participatie-hype’ die er tegenwoordig in toenemende mate is. Hoewel dit effect zeker niet onderschat moet worden en ook andere factoren (bv. de decentralisaties in het sociaal domein) een rol kunnen spelen in de toename van aandacht, blijkt uit de masterscriptie dat herindeling wel degelijk een belangrijke verklarende factor is. Dit blijkt met name uit de toename van capaciteit als gevolg van een herindeling, maar ook uit het inspelen van voormalige gemeenten op het risico van een afnemende betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur in de nieuwe gemeente (toename van urgentie).

Bovendien is het belangrijk om te benoemen dat het aantal geïnterviewde respondent per case verschilt en dat er in de ene case meer kennis was over de situatie van voor de herindeling dan in de andere case. Dit heeft vanwege het omvangrijke karakter van de documentanalyse en het feit dat de uitkomsten van de interviews niet heel erg afweken van de uitkomsten van de documentanalyse, waarschijnlijk geen grote invloed op de uitkomsten. Het moet alleen wel in het achterhoofd worden gehouden. Daarnaast zijn vanwege de behapbaarheid van het onderzoek per voormalige/nieuwe gemeenten twee programmabegrotingen en twee jaarstukken meegenomen. Doorgaans zijn dit wel de meest beleidsrijke documenten na het coalitieakkoord, maar het kan zijn dat relevante documenten niet meegenomen zijn. Toch heeft dit naar verwachting vanwege het omvangrijke karakter van de documentanalyse en de aanvullende interviews geen grote invloed op de uitkomsten.

Tot slot is het belangrijk een reflectie te geven op de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Hoewel er in deze masterscriptie is gekozen voor de selectie van ‘extreme’ cases ter bevordering van de generaliseerbaarheid, blijkt uit het onderzoek dat elke herindeling tot op zekere hoogte ook uniek is en unieke kenmerken heeft. Dit heeft naar verwachting geen grote effecten op de conclusies, maar moet wederom wel in het achterhoofd worden gehouden.

## 6. Literatuurlijst

- Aantal gemeenten in Nederland blijft dalen door herindelingen: per 1 januari acht minder dan vorig jaar.* (2017, 28 december). Geraadpleegd op 5 februari 2018, van <https://www.volkskrant.nl/binnenland/aantal-gemeenten-in-nederland-blijft-dalen-door-herindelingen-per-1-januari-acht-minder-dan-vorig-jaar~a4551229/>.
- Alphen aan den Rijn (plaats).* (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Alphen\\_aan\\_den\\_Rijn\\_\(plaats\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Alphen_aan_den_Rijn_(plaats)).
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.
- Bevolking totaal – Gemeenten Alphen aan den Rijn (2013), Alkmaar (2015), Berg en Dal (2015), Schagen (2013).* (z.d.) In Waarstaatjegemeente. Geraadpleegd op 24 mei 2018, van <https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive>.
- Boskoop.* (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van <https://nl.wikipedia.org/wiki/Boskoop>.
- Burgerprotest en kritisch onderzoek: waarom dan toch herindelingen?.* (2017, 22 november). Geraadpleegd op 15 maart 2018, van <https://nos.nl/artikel/2204000-burgerprotest-en-kritisch-onderzoek-waarom-dan-toch-herindelingen.html>.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: University Press.
- Boogers, M., & Schaap, L. (2011). *Gemeentelijke herindeling Lith-Oss*. Geraadpleegd op 15 maart 2018, van [https://pure.uvt.nl/ws/files/1347232/Schaap\\_Gemeentelijke\\_herindeling\\_Lith-Oss\\_110901\\_publishers\\_immediately.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/files/1347232/Schaap_Gemeentelijke_herindeling_Lith-Oss_110901_publishers_immediately.pdf).
- Cancela, J. & Geys, B. (2016). Explaining Voter Turnout? A Meta-Analysis of National and Subnational Elections. *Electoral Studies* 42 (June), 264-275.
- Dahl, R.A. & Tufte, R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- De Graaf, L.J. (2007) *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht* (Dissertatie). Delft: Eburon.
- Gemeente Alkmaar (Noord-Holland).* (z.d.) In Overheid in Noord-Holland. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van <http://www.overheidinnordholland.nl/alkmaar/s/253>.
- Gemeente Alphen aan den Rijn (Zuid-Holland).* (z.d.) In Overheid in Zuid-Holland. Geraadpleegd op 29 april 2018, van <http://www.overheidinzuidholland.nl/alphen-aan-den-rijn/s/324>.

- Graft-De Rijk*. (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Graft-De\\_Rijk](https://nl.wikipedia.org/wiki/Graft-De_Rijk).
- Groesbeek*. (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van <https://nl.wikipedia.org/wiki/Groesbeek>.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking; een alternatief voor herindeling?. *Bestuurswetenschappen*, 3, pp. 58-76.
- Harenkarspel*. (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd 24 mei 2018, van <https://nl.wikipedia.org/wiki/Harenkarspel>.
- Korsten, A. (2015). *Waarın veel kleine gemeenten sterk en zwak zijn*. Geraadpleegd op 15 februari 2018, van <http://www.arnokorsten.nl/pdf/Gemeente/Zwakten%20van%20kleine%20gemeenten.pdf>.
- Millingen aan den Rijn*. (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Millingen\\_aan\\_de\\_Rijn](https://nl.wikipedia.org/wiki/Millingen_aan_de_Rijn).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2011). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Den Haag: BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2014). *Handboek gemeentelijke herindeling*. Den Haag: BZK.
- Rijksoverheid. (z.d.). *Gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd op 15 maart 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>.
- Rijnwoude*. (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van <https://nl.wikipedia.org/wiki/Rijnwoude>.
- Schaap, L., & Karsten, N. (2016). Evaluating municipal mergers' effects: A review of amalgamation studies in the Netherlands. Paper presented at PSA Conference, Brighton, United Kingdom.
- Schagen*. (z.d.) In Stadindex. Geraadpleegd 24 mei 2018, van <https://www.stadindex.nl/schagen>.
- Schermer (gemeente)*. (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Schermer\\_\(gemeente\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Schermer_(gemeente)).

- Steiner, R. & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252.
- Ubbergen. (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd op 28 maart 2018, van <https://nl.wikipedia.org/wiki/Ubbergen>.
- Van Dalftsen, F., Synhaeve, M. & Hoet, E. (2017). *Pionieren in participatieland*. Utrecht: Berenschot.
- Van Houwelingen, P. (2017). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), 408-428.
- Vlek, C. & Lunsing J.R. (2017, 27 november). Lever Haren niet uit aan Groningen. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 19 februari 2018, van <https://www.volkskrant.nl/opinie/lever-haren-niet-uit-aan-groningen~a4541842/>.
- VVD, CDA, D66 & ChristenUnie (2017, 10 oktober). *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'*. Geraadpleegd op 5 februari 2018, van <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.
- VVD & PvdA (2012, 29 oktober). *Regeerakkoord 'Bruggen Slaan'*. Geraadpleegd op 5 februari 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.
- Yin, R.K. (2009). *Case study research: Design and methods. Fourth edition*. California: Sage.
- Zijpe (gemeente). (z.d.) In Wikipedia. Geraadpleegd 24 mei 2018, van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Zijpe\\_\(gemeente\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Zijpe_(gemeente)).

## 7. Bijlage

### 7.1 Herindelingen 2013-2016

| Overzicht herindelingen 2013-2016                             |  |                                      |                                       |                           |
|---|--|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| Omvang nieuwe gemeente ↓                                      | Omvang gemeenten die met elkaar gefuseerd zijn →                       | Klein (<30.000)                      | Middelgroot (30.000-80.000)           | Groot (>80.000)           |
| Klein (<30.000)   | Molenwaard (29.190 inwoners op fusiedatum 1 januari 2013)              | Nieuw-Lekkerland (9.436 inwoners)    |                                       |                           |
|   |  | Liesveld (9.775 inwoners)            |                                       |                           |
|   |  | Graafstroom (9.794 inwoners)         |                                       |                           |
|   | Berg en Dal (34.258 inwoners op fusiedatum 1 januari 2015)             | Millingen a/d Rijn (5.912 inwoners)  |                                       |                           |
|   |  | Ubergen (9.404 inwoners)             |                                       |                           |
|   |  | Groesbeek (12.740 inwoners)          |                                       |                           |
| Edam-Volendam (35.465 inwoners op fusiedatum 1 januari 2016)  | Zeevang (6.269 inwoners)   |                                      |                                       |                           |
|   | Edam-Volendam (28.000 inwoners)  |                                      |                                       |                           |
|   |  |                                      |                                       |                           |
| Middelgroot (30.000-80.000)                                   | Schagen (46.207 inwoners op fusiedatum 1 januari 2013)                 | Zijpe (11.568 inwoners)              |                                       |                           |
|   |  | Harekarspel (16.192 inwoners)        |                                       |                           |
|   |  | Schagen (18.655 inwoners)            |                                       |                           |
|   | Goeree-Overflakkee (48.259 inwoners op fusiedatum 1 januari 2013)      | Dirksland (8.480 inwoners)           |                                       |                           |
|   |  | Oostflakkee (10.400 inwoners)        |                                       |                           |
|   |  | Goedereede (11.250 inwoners)         |                                       |                           |
|   | De Friese Meren (51.414 inwoners op fusiedatum 1 januari 2013)         | Middelhamnis (14.420 inwoners)       |                                       |                           |
|   |  | Gaasterland-Sloten (10.186 inwoners) |                                       |                           |
|   |  | Lemsterland (13.544 inwoners)        |                                       |                           |
|   |  | Skarsterlân (27.467 inwoners)        |                                       |                           |
|   |  | Ouderkerk (8.200 inwoners)           |                                       |                           |
|   |  | Vlist (9.750 inwoners)               |                                       |                           |
| Krimpenerwaard (54.208 inwoners op fusiedatum 1 januari 2015) | Bergambacht (10.016 inwoners)  |                                      |                                       |                           |
|   | Schoonhoven (11.900 inwoners)  |                                      |                                       |                           |
|   | Nederlek (14.163 inwoners)   |                                      |                                       |                           |
| Gooise Meren (56.696 inwoners op fusiedatum 1 januari 2015)   | Muiden (6.223 inwoners)  |                                      |                                       |                           |
|   | Naarden (17.204 inwoners)  |                                      |                                       |                           |
|   | Bussum (32.908 inwoners)   |                                      |                                       |                           |
| Groot (>80.000)   | Nissewaard (85.121 inwoners op fusiedatum 1 januari 2015)              | Bernisse (12.384 inwoners)           | Spijkernisse (72.545 inwoners)        |                           |
|   |  |                                      |                                       |                           |
|   | Alphen aan den Rijn (106.685 inwoners op fusiedatum op 1 januari 2014) | Boskoop (15.090 inwoners)            | Alphen aan den Rijn (72.954 inwoners) |                           |
|   |  | Rijnwoude (18.523 inwoners)          |                                       |                           |
|   | Alkmaar (107.106 inwoners op fusiedatum 1 januari 2015)                | Schermer (5.507 inwoners)            |                                       | Alkmaar (95.076 inwoners) |
|   | Graft-De Rijp (6.410 inwoners)   |                                      |                                       |                           |

