

Gemeentelijke herindeling en de noodzaak van draagvlak anno 2013

“Wordt draagvlak beïnvloed door de aanwezigheid van een bepaalde democratieopvatting?”

Student:	Jasper Zeilmaker
Studentnummer:	S4169735
Begeleider:	Prof. Dr. M. Herweijer
Universiteit:	Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding:	Master Bestuurskunde
Datum:	6 januari 2014
Versie:	1.0

Voorwoord

“Democracy, which is a charming form of government, full of variety and disorder, and dispensing a sort of equality to equals and unequals alike.”

Plato 427 – 347 v.Chr.

Voor u ligt het afstudeeronderzoek ter afsluiting van mijn master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. In de periode van maart tot en met december 2013 heb ik onderzoek gedaan naar de betekenis van draagvlak bij het proces van gemeentelijke herindeling. Daarover blijkt veel spraakverwarring en onduidelijkheid te zijn. De theoretische lens van dit onderzoek bestaat uit de democratietheorie van Frank Hendriks (2006).

Mede dankzij de hulp van een aantal personen heb ik dit afstudeeronderzoek tot een goed einde kunnen brengen. Ten eerste wil ik mijn begeleider de heer M. Herweijer bedanken voor de enthousiaste en goede begeleiding gedurende het afstudeerproces. Zijn kennis op dit vakgebied en zijn opbouwende feedback hebben mij als onderzoeker erg geholpen. Ik wil daarnaast al mijn informanten bij wie ik een interview heb afgenomen bedanken voor hun tijd en bijdrage aan het onderzoek. Daarnaast wil ik ook mijn vrienden en familie bedanken voor de wijze waarop een ieder zijn bijdrage heeft geleverd om tot dit eindresultaat te komen.

Ik wens u veel plezier met het lezen van deze scriptie.

Nijmegen, 6 januari 2014

Jasper Zeilmaker

Samenvatting

Voor de afsluiting van mijn master Bestuurskunde heb ik onderzoek gedaan naar de inhoud en betekenis van het formele begrip draagvlak bij het proces van gemeentelijke herindeling. Gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden door decentralisaties op het terrein van jeugdzorg, werk en inkomen en zorgtaken. Het kabinet Rutten-Asscher (2012) heeft tevens de wens uitgesproken om tot meer “herindelingen van onderop” te komen. Bij de toetsing van dit herindelingsproces is **draagvlak** een belangrijk criterium. Echter blijkt er bij formele actoren met beslissingsbevoegdheden veel onduidelijkheid en spraakverwarring te zijn rondom dit formele begrip. Aan de hand van vier democratieopvattingen binnen de democratietheorie van Frank Hendriks (2006) wordt een verklaring gezocht voor de verschillen in betekenis en vaststelling van draagvlak bij een aantal recente herindelingsprocessen. De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt: “*Welke verschillende opvattingen leven er bij gemeentebestuurders en gemeenteraadsleden over de inhoud van het begrip draagvlak voor een herindeling en de wijze waarop dat moet worden vastgesteld en kunnen deze verschillen worden herleid tot verschillen in hun opvatting over wat democratie inhoudt?*”

In onderstaande tabel zijn de vier vormen van democratie van Frank Hendriks (2006) gekoppeld aan de wijze waarop draagvlak binnen een bepaalde opvatting kan worden vastgesteld. Twee vormen van democratie zijn te typeren als **aggregatieve** modellen volgens het principe van “de meeste stemmen gelden”. Daar tegenover staan twee vormen van democratie die zijn te typeren als **integratieve** modellen volgens het principe van “praten en tot overeenstemming komen”. Bij twee modellen is er sprake van een indirecte vertegenwoordiging van de burger door de gemeenteraad en bij twee modellen hebben burgers meer directe invloed:

	Aggregatief	Integratief
<i>Indirecte vertegenwoordiging</i>	<p>Penduledemocratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Raadsleden beslissen per enkelvoudige meerderheid - Winner takes all principe - Sprake van eenrichtingsverkeer vanuit gemeentebestuur met behoud van eigen standpunten 	<p>Consensusdemocratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Raadsleden beslissen per unanimitéit - Gericht op samenwerking en coalitievorming - Sprake van tweerichtingsverkeer en bereiken van consensus
<i>Directe vertegenwoordiging</i>	<p>Kiezersdemocratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inwoners beslissen per referendum - Winner takes all principe - Sprake van tweerichtingsverkeer en uitslag referendum is doorslaggevend 	<p>Participatiedemocratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beslissing ligt bij alle inwoners - Gericht op samenwerking en inspraak vanuit inwoners - Bestuurders luisteren en gebruiken uitkomst van inspraak

Bij twee cases (Loenen a/d Vecht & de Ronde Venen) zijn kenmerken van het pendulemodel dominant aanwezig. Beide cases betreffen een procedure van bovenaf met een sterke rol voor de provincie Utrecht. Dit heeft tot gevolg dat de provincie meer aandacht heeft voor de ingediende zienswijzen vanuit de gemeenteraden dan voor de ingediende zienswijzen vanuit de inwoners en belanghebbenden. De gemeenteraden hebben weinig invloed op het herindelingsproces en kunnen alleen een besluit nemen rondom het indienen van een zienswijze. Binnen de casus de Ronde Venen zijn enigszins ook kenmerken van het consensusmodel waargenomen. Zowel op bestuurlijk als regionaal niveau is gezocht naar consensus met de uiteindelijke toevoeging van de gemeente Abcoude als gevolg. In de beginfase van het proces was er echter weinig draagvlak en zijn inwoners weinig bij het proces betrokken. In de casus Loenen a/d Vecht zijn inwoners wel betrokken bij het proces door het organiseren van een referendum. Dit referendum is georganiseerd om de uiteindelijke voorkeur van de gemeenteraad bevestigd zien te krijgen, in dit geval het standpunt tegen de herindeling.

Bij de twee andere cases (Millingen a/d Rijn & Littenseradiel) zijn kenmerken van het consensusmodel dominant aanwezig. Het betreft in beide gevallen een procedure van onderop waarbij de gemeenteraad streeft naar een brede meerderheid in de raad. In Millingen a/d Rijn is zelfs een besluit genomen in volledige unanimiteit. Dit heeft tot gevolg dat de gemeenteraden inwoners betrekken bij het herindelingsproces. Een duidelijk verschil met eerder genoemde procedures van bovenaf. In de casus Littenseradiel zijn ook kenmerken van het participatiemodel waargenomen. Er is sprake van samenwerking en inspraak van onderop vanuit inwoners. Binnen dit onderzoek is een onderscheid te maken in twee procedures van bovenaf, met een dominante aanwezigheid van het pendulemodel en twee procedures van onderop, met de een dominante aanwezigheid van het consensusmodel en in het geval van de casus Littenseradiel, de aanwezigheid van het participatiemodel.

De aanwezigheid van een bepaalde democratieopvatting en de gevolgde ARHI-procedure heeft gevolgen voor de aanwezigheid van draagvlak voor een gemeentelijke herindeling. In de casus Loenen a/d Vecht is er geen (lokaal) bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak. Lange tijd is er ook geen sprake van politiek draagvlak maar uiteindelijk wordt ingestemd met een herindeling met gemeenten Breukelen en Maarsssen om de onderlinge verhouding niet te verstoren. In de casus de Ronde Venen is beperkt politiek en regionaal draagvlak aanwezig, al is de gemeente Abcoude als herindelingspartner unaniem voor. Doordat er weinig weerstand is onder inwoners, is het maatschappelijk draagvlak beperkt tot ruim aanwezig. Het (lokaal) bestuurlijk draagvlak is wel sterk aanwezig. In de cases Millingen a/d Rijn en Littenseradiel is in beide gevallen sprake van ruim (lokaal) bestuurlijk, regionaal, politiek en maatschappelijk draagvlak.

De algehele conclusie van dit onderzoek is dat als betrokken actoren vertrekken vanuit het oogpunt vanuit de consensusopvatting en inwoners laten participeren middels de participatieopvatting dit een betere investering in draagvlak is, dan opvattingen vanuit het pendulemodel erop na te houden. Bij gemeentebestuurders en gemeenteraadsleden leven verschillende opvattingen over draagvlak en deze opvattingen worden beïnvloed door de aanwezigheid van verschillende democratieopvattingen. Democratieopvattingen van gemeentebestuurders en -raadsleden typeren op hun beurt weer het herindelingsproces van een gemeente. De aanwezigheid van een bepaalde dominante democratieopvatting is tevens bepalend voor het democratisch gehalte van de gevolgde ARHI-procedure.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Doelstelling	9
1.4 Conceptueel model	9
1.5 Maatschappelijke relevantie	10
1.6 Wetenschappelijke relevantie	10
1.7 Leeswijzer	10
2. Wettelijk kader	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Wet-ARHI	11
2.2.1 Werking van de Wet-ARHI	13
2.3 Proces van herindeling	14
2.3.1 Aanloophase	15
2.3.2 Besluitvormingsfase	15
2.3.3 Implementatiefase	16
2.4 Netwerkanalyse	16
2.4.1 Globale actorindeling	17
3. Democratietheorie	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Draagvlak bij een advies over gemeentelijke herindeling	18
3.3 Opvattingen over democratie binnen de bestuurskundige literatuur	21
3.3.1 Pendule democratie	22
3.3.2 Consensusdemocratie	23
3.3.3 Kiezersdemocratie	24
3.3.4 Participatiedemocratie	25
3.4 Draagvlak binnen de verschillende democratieopvattingen	25
3.4.1 Draagvlak volgens de penduleopvatting	26
3.4.2 Draagvlak volgens de consensusopvatting	26

3.4.3 Draagvlak volgens de kiezersopvatting	26
3.4.4 Draagvlak volgens de participatieopvatting	27
3.5 Verwachtingen	27
3.5.1 Verwachting 1	27
3.5.2 Verwachting 2	27
3.5.3 Verwachting 3	27
3.5.4 Verwachting 4	27
4. Methodologie	28
4.1 Type onderzoek	28
4.2 Dataverzameling	29
4.3 Data-analyse	30
4.4 Operationalisatie	31
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	35
5. Procesbeschrijving Millingen a/d Rijn	36
5.1 Inleiding	36
5.2 Proces van herindeling	36
5.3 Toetsing van draagvlak	40
6. Procesbeschrijving de Ronde Venen	42
6.1 Inleiding	42
6.2 Proces van herindeling	42
6.3 Toetsing van draagvlak	44
7. Procesbeschrijving Loenen a/d Vecht	46
7.1 Inleiding	46
7.2 Proces van herindeling	46
7.3 Toetsing van draagvlak	48
8. Procesbeschrijving Littenseradiel	49
8.1 Inleiding	49
8.2 Proces van herindeling	49
8.3 Toetsing van draagvlak	52
9. Analyse & Vergelijking	53
9.1 Inleiding	53
9.2 Proces van herindeling bij alle vier cases	54
9.2.1 Inhoud van beslissing	54
9.2.2 Proces van besluitvorming	57

9.3 Vaststelling van draagvlak aan de hand van alle vier cases	58
9.3.1 Bestuurlijk draagvlak	59
9.3.2 Maatschappelijk draagvlak	59
9.3.3 Regionaal draagvlak	60
9.3.4 Politiek draagvlak	60
9.4 Behandeling van de verwachtingen	61
9.5 Discussie	64
Literatuurlijst	66
Bijlagen	70
I Overzicht informanten	71
II Vragenlijst interviews	72

1. Inleiding

Op 19 februari 2013 publiceerde minister Plasterk, de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BzK) een brief omtrent actuele ontwikkelingen voor de decentralisatie van taken en bevoegdheden binnen het sociale domein aan gemeenten. Het gaat om drie decentralisaties op het terrein van jeugdzorg, werk en inkomen en zorgtaken waarbij het regeerakkoord (Rutten-Ascher, 2012) een belangrijke rol ziet weggelegd voor gemeenten. Minister Plasterk heeft, parallel aan deze decentralisaties het doel om het tempo van herindelingen te verhogen (Plasterk R. , 2013). In het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling (28 mei 2013) is het een belangrijke voorwaarde dat er zowel lokaal-bestuurlijk, regionaal als maatschappelijk voldoende draagvlak is voor een herindeling (Beleidskader gemeentelijke herindeling, 2013).

1.1 Aanleiding

Op dit moment is het voor formele actoren met beslissingsbevoegdheid onduidelijk wat draagvlak binnen het proces van gemeentelijke herindeling betekent en op welke wijze **draagvlak** kan worden vastgesteld. Dit blijkt mede uit het interview met een medewerker van de provincie Gelderland¹, die dit 'beleidsprobleem' heeft aangekaart.

Gemeenten krijgen meer taken en verantwoordelijkheden op hun bord en dit is de aanleiding voor het kabinet om een nieuw beleidskader (28 mei 2013) gemeentelijke herindeling te schrijven. Uit de decentralisatiebrief alsmede het nieuwe beleidskader wordt als belangrijkste argument voor de decentralisaties gegeven "het vergroten van de uitvoeringskracht van een gemeente". Om bovenstaande te bewerkstelligen zijn er volgens het kabinet twee opties: een intensieve samenwerking tussen gemeenten of opscaling van gemeenten (Plasterk R. , Decentralisatiebrief, 2013). In het nieuwe beleidskader kiest het kabinet voor "herindelingen van onderop", waarbij opvalt dat de provincie een grotere rol krijgt om zelf het initiatief tot herindeling te nemen. Dit is onder andere vastgelegd in Artikel vijf Wet-ARHI 4^e lid (Wet-ARHI, 2013).

De procedure van onderop brengt veel onzekerheid met zich mee. Zo zijn er drie bestuurslagen die het initiatief kunnen nemen, is de Wet-ARHI al meerdere malen gewijzigd en wordt het beleidskader na een nieuwe kabinetsformatie bijgesteld. Dit heeft invloed op de betekenis en invloed van het beleidskader (Onderzoek Wet-ARHI, 2009, p. 19). Het beleidskader is ook onduidelijk over het begrip **draagvlak**, hoe het moet worden vastgesteld en waarop de minister uiteindelijk toetst. Zo zou **maatschappelijk draagvlak** beter gedefinieerd kunnen worden en zou **regionaal draagvlak** meer gewicht kunnen krijgen binnen het beleidskader, zo blijkt uit een evaluatie van de Wet-ARHI (Onderzoek Wet-ARHI, 2009, p. 22).

Om meer inzicht te verkrijgen in de verschillende betekenissen en vaststellingen van **draagvlak** heb ik een onderzoek gedaan bij vier Nederlandse gemeenten die zijn betrokken bij het proces van gemeentelijke herindeling. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van de democratietheorie van Frank Hendriks (2006). Binnen deze democratietheorie zijn vier democratiemodellen te onderscheiden. Elk van deze modellen hebben hun eigen kenmerken

¹ Interview met de heer van de Meerendonk gehouden op 27 maart 2013

zodat er verschillende betekenissen kunnen worden onderscheiden over het begrip **draagvlak**. Bij twee modellen is sprake van het “principe van de meeste stemmen gelden”: een **meerderheidsmodel** met de uiteindelijke beslissing in de gemeenteraad en het **kiezersmodel** met de beslissing bij de inwoners middels een referendum. Daar tegenover staan twee modellen volgens het “principe van praten en overeenstemming krijgen”: het **consensusmodel** welke is gericht op samenwerking en bereiken van overeenstemming. Bij de uiteindelijke beslissing in de gemeenteraad wordt gestreefd naar unanimiteit. Tevens is er het **participatiemodel** met een sterke invloed van inwoners op de besluitvorming door inspraak van onderop. Aan de hand van vier casestudies is onderzoek gedaan in hoeverre deze kenmerken in de praktijk zijn terug te zien binnen het proces van herindeling en welke betekenis wordt toegekend aan het formele begrip draagvlak.

1.2 Vraagstelling

Centrale vraag:

“ Welke verschillende opvattingen leven er bij gemeentebestuurders en gemeenteraadsleden over de inhoud van het begrip draagvlak voor een herindeling en de wijze waarop dat moet worden vastgesteld en kunnen deze verschillen worden herleid tot verschillen in hun opvatting over wat democratie inhoudt? ”

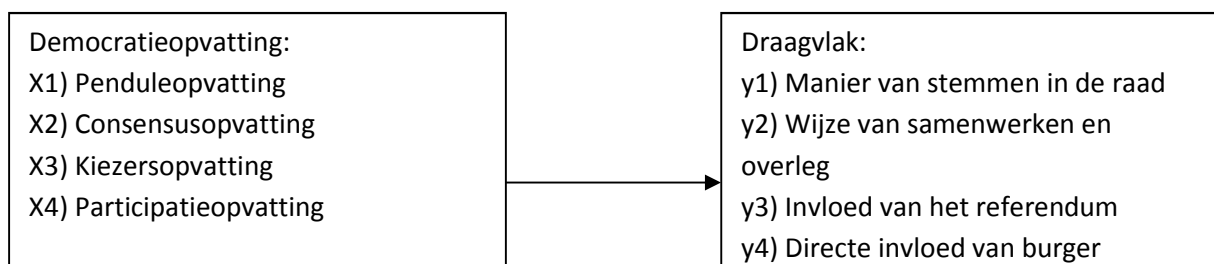
Deelvragen:

- 1) Wie zijn bij wet bevoegd om over een gemeentelijke herindeling in Nederland te adviseren en welke actoren zijn betrokken bij het proces van een gemeentelijke herindeling?
- 2) Welke verschillende opvattingen over democratie worden in de bestuurskundige literatuur onderscheiden?
- 3) Op welke wijze zou draagvlak in elk van deze vier democratieopvattingen kunnen worden vastgesteld?
- 4) Hoe wordt draagvlak op dit moment bij een gemeentelijke herindeling vastgesteld?

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om meer duidelijkheid te creëren rondom het formele begrip **draagvlak**. Er is op dit moment veel **spraakverwarring** en er bestaat **misverstand** over de betekenis en vaststelling van draagvlak bij een gemeentelijke herindeling. Door **draagvlak** te definiëren aan de hand van vier democratiemodellen kan onderzoek plaatsvinden wanneer te spreken over draagvlak bij een gemeentelijke herindeling.

1.4 Conceptueel model



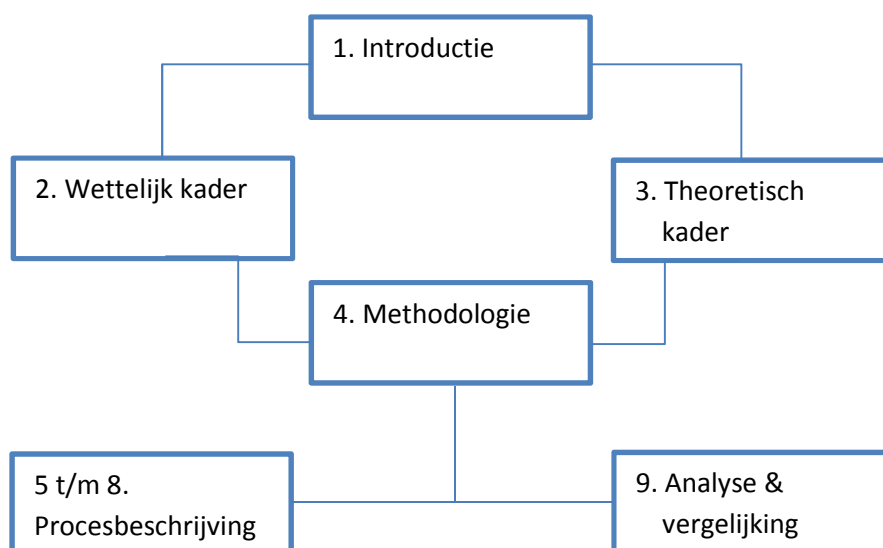
1.5 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is relevant omdat er op dit moment veel onduidelijkheid heerst over de inhoud en vaststelling van het begrip draagvlak. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het bijdraagt aan kennisvorming over het begrip **draagvlak** bij gemeentebestuurders. Het gaat om kennis over de Wet algemene regels herindeling (Wet-ARHI), draagvlak en democratie. De minister hecht veel waarde aan zowel bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak, **draagvlak** is dan ook het eerste criterium binnen het beleidskader. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de verduidelijking rondom het creëren van **draagvlak** bij inwoners, binnen gemeenten zelf en hoe **draagvlak** binnen de regio tot stand komt. In de evaluatie van de Wet-ARHI in 2009 is al aangegeven dat de beschrijving van maatschappelijk draagvlak onvoldoende is en dat meer waarde mag worden gehecht aan regionaal draagvlak om een herindeling meer kans van slagen te geven (Niewind, 2009).

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Er vindt veel bestuurskundig onderzoek plaats naar procedures van herindeling en haar effecten. Zo hebben Prof. Herweijer et al. meerdere boeken, artikelen en rapporten hierover gepubliceerd. Andere auteurs die zich bezig houden met dit onderwerp zijn Engels, Postma, Korsten e.a. Binnen deze literatuur wordt er gesproken over het begrip **draagvlak** en over het **democratisch karakter** van een fusiegemeente na de herindeling, echter is er weinig aandacht voor de rol van **democratie** binnen het proces van herindeling. Dit onderzoek is dan ook wetenschappelijk relevant omdat het een aanvulling is op bestaande literatuur en specifiek inzoomt op het begrip **draagvlak**, waarbij het een lacune in de bestaande kennis opvult.

1.7 Leeswijzer



2. Wettelijk kader

Binnen het wettelijk kader is in paragraaf 2.1 de Wet-ARHI beschreven, daarbij ook kijkend naar de huidige werking van de Wet-ARHI. Tevens is het proces van herindeling beschreven om vervolgens middels een analyse de belangrijkste actoren in kaart te brengen.

2.1 Inleiding

Los van de actuele ontwikkelingen zijn gemeentelijke herindelingen in Nederland niet nieuw. Waren er in 1900 nog 1100 gemeenten, in 2002 waren er nog 496 gemeenten (Postma, 2002, p. 61). Op dit moment zijn er nog 408 gemeenten. Deze afname is te danken aan de vele herindelingen die in Nederland hebben plaatsgevonden. De motieven om her in te delen zijn in de loop der jaren veranderd. Voor 1900 hadden gemeenten te weinig inwoners voor een goede gemeenteraadsverkiezing, het aantal inwoners moest worden vergroot. Eind 19^e eeuw is de belangrijkste reden de uitbreiding van het grondgebied van een centrumgemeente die kleine omliggende gemeenten toe voegen. Meer actueel en van deze tijd is het motief om tot een herindeling te komen voor de versterking van bestuurskracht of het vergroten van bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit (Postma, 2002, p. 62). Het meest voorkomende motief vandaag de dag is de versterking van de bestuurskracht (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 34). Uit recente interviews met ambtenaren van de provincie Overijssel en Gelderland wordt dit beeld bevestigd². Zij geven aan dat vanuit de provincie wordt gekeken in hoeverre de bestuurskracht van een gemeente kan worden versterkt. Het motief kan ook gericht zijn op de krachtige ontwikkeling van een gebied zoals een havengebied of tuinbouw die om een herindeling van gemeenten vraagt. Tenslotte is er het preventieve motief. In dat geval zien gemeenten een herindeling als het waarborgen van de eigen identiteit en om te voorkomen dat zij met een ongewenste partnergemeente worden samengevoegd (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 35). Een voorbeeld hiervan zijn plattelandsgemeenten die kozen voor onderlinge samenwerking om niet met een grote stedelijke gemeente heringedeeld te worden.

2.2 Wet-ARHI

Volgens Artikel 123 1^e lid van de grondwet is het mogelijk om bij wet gemeenten op te heffen en kunnen bij wet nieuwe gemeenten worden ingesteld. Deze grondwettelijke bepaling is in Nederland uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet-ARHI). In deze wet is vastgelegd hoe gemeenten, provincies en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de voorbereidingsprocedure kunnen starten. De Wet-ARHI is in werking getreden in 1991 en is sindsdien voortdurend onderwerp van discussie. In de jaren '90 lag er een voorstel om de procedure te verkorten en een sterkere rol te bieden aan de wetgever. De Wet-ARHI zou procedureel gezien gemeenten en burgers te weinig rechtsbescherming bieden. Beiden aspecten, de lange tijdsduur en de gebrekkige rechtsbescherming, zouden negatieve invloed hebben op het criterium **draagvlak** (Engels & Herweijer, 1999, p. 1).

Artikel één uit hoofdstuk één van de Wet-ARHI bevat algemene bepalingen welke noemenswaardig zijn om kort toe te lichten. In Artikel één van deze wet wordt ten eerste de wijziging van de gemeentelijke indeling besproken. De instelling of opheffing van een gemeente als ook de wijziging van de gemeentegrens betekent een toe- of afname van het

² Interviews afgenomen op 20 (Overijssel) en 27 (Gelderland) maart 2013

inwonersaantal met 10% of meer. Ten tweede wordt de wijziging van de provinciale indeling besproken. Ten derde wordt er gesproken over een grenscorrectie. Dit houdt in een wijziging van de gemeentegrens met de verwachting van geen toe- of afname van 10% of meer van het inwoneraantal (Wet-ARHI, 2013). Binnen de wet zijn er twee vormen van herindelingen te onderscheiden, namelijk op **gemeentelijk** en **provinciaal** niveau.

Artikel één in het hoofdstuk algemene bepalingen benoemt ook het herindelingsadvies: *“een met toepassing van deze wet voorbereid advies aan onze Minister over wijziging van gemeentelijke en van provinciale grenzen”* en de herindelingsregeling. De *herindelingsregeling* is een wet, algemene maatregel van bestuur of een besluit zoals vastgelegd in Artikel drie en dertien van de Wet-ARHI tot wijzigingen in gemeentelijke en provinciale indeling en de grenscorrectie. De Wet-ARHI benoemt ook het *herindelingsontwerp*: *“een ontwerp van een herindelingsadvies of van een herindelingsregeling”*. In Artikel drie is net als in Artikel 123 1^e lid van de Grondwet vastgelegd dat een wijziging van de gemeentelijke indeling geschiedt bij wet. Het zegt tevens dat een grenscorrectie plaatsvindt wanneer er sprake is van gelijkluidende besluiten van de raden van betrokken gemeenten, door een besluit van provinciale staten en bij algemene regel van bestuur of bij wet.

De Wet-ARHI biedt drie mogelijkheden om een procedure tot herindeling te starten: te weten van onderop door de betrokken gemeenten, van bovenaf door betrokken provincies of door het Rijk. Dit laatste is maar één keer voorgekomen in Nederland, namelijk in 1999 voor een grenscorrectie ten behoeve van de gemeente Den Haag (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009). Deze procedure is vastgelegd in Artikel 12 van de Wet-ARHI. In Artikel acht Wet-ARHI is de procedure van bovenaf door provincies vastgelegd. Zo is vastgelegd dat de duur van het open overleg tussen Gedeputeerde Staten en burgemeester en wethouder maximaal zes maanden mag duren. Dit overleg heeft als inhoud de wens om tot een grenscorrectie of wijziging van de gemeentelijke indeling te komen. Binnen drie maanden wordt het daaruit voorkomende herindelingsontwerp opgestuurd naar de gemeenteraden en de minister (Wet-ARHI, 2013). Dit ontwerp bevat een kaart met daarop de nieuwe gemeentegrenzen en een argumentatie waarom de gemeentelijke herindeling noodzakelijk is (Engels & Herweijer, 1999, p. 3). De burgemeester en wethouder leggen het herindelingsontwerp ter inzage voor twee maanden, waarop een ieder zijn zienswijze kenbaar kan maken. Dit wordt kenbaar gemaakt aan de Gedeputeerde Staten die alle reacties schriftelijk beantwoorden.

De procedure van onderop door gemeenten is vastgelegd in Artikel vijf Wet-ARHI en gaat voornamelijk in op de termijnen die in acht moeten worden genomen. Zo is vastgelegd dat de gemeenteraden het herindelingsontwerp vaststellen en gedurende twee maanden moet het herindelingsontwerp ter inzage worden gelegd. Dit gebeurt door de burgemeester en wethouders en in deze twee maanden mag een ieder zijn zienswijze geven over het ontwerp (Niewind, 2009, p. 9).

In het geval van **Artikel acht** en **vijf** maken de gemeenteraden van de betrokken gemeenten binnen drie maanden hun oordeel kenbaar aan Gedeputeerde Staten, die uiterlijk drie maanden daarna het ontwerp voorleggen aan Provinciale Staten. Op hun beurt beslissen Provinciale Staten binnen drie maanden over het concept van wetsvoorstel en wordt het opgestuurd richting de minister en de betrokken gemeentebesturen (Engels & Herweijer, 1999, p. 4). Vervolgens dient de minister binnen zes maanden te beslissen of het wetsontwerp wordt ingediend bij de ministerraad. De ministerraad bestaat uit de gezamenlijke ministers binnen het kabinet en neemt besluiten over algemeen regeringsbeleid. Daarna volgt de

parlementaire behandeling met een adviesrol voor de Raad van State. Het wetsvoorstel van de Minister van BzK moet eerst door de Tweede kamer en daarna door de Eerste Kamer worden aangenomen voordat het herindelingsbesluit in het Staatsblad kan worden afgedrukt en een feit is (Vleuten, 2010).

Naast de Wet-ARHI, met een bij wet vastgelegde procedure rondom gemeentelijke herindeling is in Nederland ook Europese Regelgeving van kracht. Sinds 1990 heeft de Nederlandse Staat het Europees Handvest inzake lokale autonomie aanvaard. Het Handvest sluit zich enigszins aan bij het stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, vastgelegd in de Grondwet (Engels & Herweijer, 1999, p. 11). Artikel vijf van het Handvest zegt het volgende: *“Wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan”* (Overheid, 2013). Het Handvest zegt dus in zekere zin iets over het vaststellen van **draagvlak** door raadpleging van de plaatselijke gemeenschap, al dan niet middels een referendum. In de Wet-ARHI is vastgelegd dat een ieder zijn zienswijze kan inbrengen op het herindelingsontwerp dat ter inzage wordt gelegd door burgemeester en wethouder. Zowel het Handvest als de Wet-ARHI stellen dat de plaatselijke gemeenschap, de inwoners moeten worden geraadpleegd. Met betrekking tot het beroep bij de rechter kan worden geconstateerd dat deze niet open staat (Engels & Herweijer, 1999, p. 13). De politieke wetgever in Den Haag en niet de Hoge Raad of Raad van State beslist bij een herindeling, een besluit dat meer van politieke aard is dan van juridische aard. De verschillende bij wet vastgelegde procedures en regels kunnen onduidelijkheid bieden over de vraag wie er nu feitelijk de beslissing neemt.

2.2.1 Werking van de Wet-ARHI

Al kort na het in werking treden van de Wet-ARHI, waren er al weer plannen om deze wet te herzien. Er waren diverse klachten over de procedure zoals die was vastgelegd. Zo is er kritiek geuit op de lengte van de procedure met de duur van zo'n vier jaar. De periode van vier jaar maakt het mogelijk dat burgers zich bij de gemeenteraadsverkiezingen uitspreken over een mogelijke herindeling. Dit heeft te maken met het politiek voordeel, dat belangrijke besluiten worden aangekondigd en afgedaan voor de verkiezingen. Op deze wijze kan de burger voorafgaand aan de verkiezingen kennis hierover vergaren en kan er na de verkiezingen een politieke meerderheid worden gevonden in de volksvertegenwoordiging, het zogeheten politieke mandaat.

Daarnaast was er kritiek op de prominente rol van de provincie die in de jaren '80 en '90 nogal prominent aanwezig was en zelf vrijwel alle initiatieven nam. Echter weerleggen Engels en Herweijer (1999) dit gezien het grote aantal zienswijzen welke worden ingebracht door burgers. De veelheid aan beslismomenten met een grote mate van onzekerheid over een langere periode wordt gezien als een negatief effect van de ARHI-procedure.

In 2009 heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de Wet-ARHI, met daarin een aantal interessante bevindingen. Er worden obstakels gezien in het aantal bestuurslagen dat bij een herindeling betrokken zijn. Ook de rolverdeling tussen de wetgever, provincie en gemeenten is onduidelijk. Dit zou tot problemen leiden bij het volgen van de procedure volgens de Wet-ARHI. Als oplossing hiervoor wordt gezien het toekennen van een rol aan twee bestuurslagen, de gemeente enerzijds en de provincie of het Rijk anderzijds. Ten aanzien van de rolverdeling blijkt dat het kabinet wisselende doelstellingen heeft door de jaren heen.

Daarbij is ook voor de provincies minder duidelijk wanneer de ruimte te nemen en wanneer niet, waarbij de provincies ook niet beschikken over een duidelijke eigen visie.

Er worden vraagtekens geplaatst bij de betekenis en toepassing van het beleidskader gemeentelijke herindeling. Hierbij moet wel vermeld worden dat het beleidskader in mei 2013 is herzien. De 2^e kamer zou haar taak breder zien dan de toetsende rol zoals omschreven in het beleidskader. Ook biedt het beleidskader ruimte voor procedures gestart door provincies. Dit terwijl het kabinet de nadruk legt op gemeentelijke procedures van onderop.

Provincies en gemeenten geven in de evaluatie aan dat er veel onduidelijkheid bestaat over het **criterium draagvlak**. Aan maatschappelijk draagvlak, zoals omschreven in het beleidskader, wordt te veel aandacht besteed zodat het voor gemeenten onduidelijk is wanneer er sprake is van voldoende maatschappelijk draagvlak. Een goede definitie van voldoende maatschappelijk draagvlak ontbreekt en gemeenten zouden meer vrijheid moeten hebben om hier zelf een invulling aan te geven. Daarentegen zou er meer aandacht moeten zijn voor regionaal bestuurlijk draagvlak zodat gemeenten zich bewuster worden van hun regionale positie en functie. Bij maatschappelijk draagvlak draait het om de burger, die het eens moet zijn met de herindeling. Met regionaal draagvlak wordt bedoeld dat gemeentebesturen van buurgemeenten instemmen met de herindeling.

Als laatste zou er sprake zijn van persoonlijke belangen en interpersoonlijke relaties op lokaal niveau die het proces van herindeling bedreigen waarbij er te veel aandacht zou zijn voor processen en procedures. Op lokaal niveau zou het organiseren van weerstand tegen een herindeling door gemeentebesturen te makkelijk zijn. Daarbij zou de lange procedure met veel onzekerheden niet bijdragen aan een soepel proces van herindeling (Niewind, 2009, pp. 18-23).

2.3 Proces van herindeling

Het wettelijk kader stelt voorwaarden aan de voorbereiding van een gemeentelijke herindeling door drie partijen. Elk van deze partijen staat voor een grote uitdaging om door onderlinge afstemming tot een gemeentelijke herindeling te komen. Maar voordat het tot een gemeentelijke herindeling komt vindt er een proces plaats dat is op te delen in een aantal fasen. Een gemeentelijke herindeling is te beschrijven als een instrumenteel en cultureel proces (Postma, 2002, p. 63). Een instrumenteel proces houdt in dat gemeentelijke herindeling als instrument geldt om een bepaald doel te bereiken. Dit proces zou moeten leiden tot een beter en efficiënter bestuur. Postma (2002) stelt dat de wijze van besluitvorming is gebaseerd op persoonlijke kennis en vertrouwensrelaties. Gemeentelijke herindelingen zijn een bevestiging van waarden en normen en heeft een symbolische betekenis, namelijk een bepaalde manier van besturen en politiek bedrijven. Wanneer er sprake is van een cultureel proces dan wordt een gemeentelijke herindeling gezien als een proces van modernisering gericht op publieke besluitvorming gebaseerd op rationele, algemene en abstracte principes (Postma, 2002, p. 63). In de bestuurskundige literatuur wordt het proces van herindeling opgedeeld in drie fasen, namelijk de aanloopfase, de besluitvormingsfase en de implementatiefase.

2.3.1 Aanlooffase

De eerste fase is de aanlooffase waarbij om verschillende redenen een herindeling noodzakelijk wordt geacht. Dit kan vanwege een gebrek aan bestuurskracht bij één of meerdere gemeenten, regionale ruimte vragende taken die vragen om een opschaling van gemeenten. Ook kan een kerngemeente de toevoeging van omliggende gemeenten aan het eigen grondgebied als een interessante optie zien. Deze redenen kunnen worden aangedragen door de gemeenteraad, het college van B&W, de provincie, het Rijk en burgers en bedrijven (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 17). Er wordt ook wel gesproken over een 'flirtfase' waarbij de eerste verkenningen plaatsvinden tussen de betrokken gemeentebesturen (Niewind, 2009, p. 11). Duidelijk is dat er een probleem wordt gesignaleerd door één van de verschillende partijen die daarover in gesprek treedt met andere actoren. Vaak wordt door ministers, provinciebestuurders of burgemeester een probleemverkenning gemaakt, die leidt tot probleemagendering. Deze probleemagendering hoeft zeker niet altijd tot een herindeling te leiden, aangezien er ook oplossingen worden gezocht in samenwerking of door middel van een reorganisatie (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 39). In de aanlooffase kan de vraag worden gesteld of er na de probleemagendering een goede probleemverkenning heeft plaatsgevonden wat uiteindelijk leidt tot de start van de ARHI-procedure. Dit kan verschillen per proces van herindeling evenals de tijdsduur van de aanlooffase. De tijdsduur kan als te kort of te lang worden ervaren waarbij dient te worden opgemerkt dat hier verschillende gradaties zijn aangebracht. Wanneer deze fase leidt tot een herindeling die als juiste oplossing wordt gezien dan zijn de problemen helder in kaart gebracht. Ook kan de ARHI-procedure achteraf als juist beoordeeld worden. Het kan ook voorkomen dat deze fase niet leidt tot een juiste probleemagendering en probleemverkenning met als gevolg dat een herindeling niet als juiste oplossing wordt gezien. (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 47-53).

Intermezzo

In de case Deventer-Bathmen, wat als een controversiële case gezien kan worden³, heeft de provincie Overijssel op basis van de Wet-ARHI een open overleg gevoerd met gemeentebesturen van Bathmen, Deventer en Rijssen. Tevens is samen met de Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland een interprovinciale ARHI-commissie opgesteld, aan de hand van de uitkomsten van het open overleg. Deze commissie heeft open overleg gevoerd met de gemeentebesturen van Bathmen, Gorssel en Lochem. Geheel volgens de procedure van de Wet-ARHI zijn de uitkomsten van het open overleg opgestuurd naar de burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. In de case Boarnsterhim is het de gemeente zelf geweest die het initiatief heeft genomen tot herindeling, nadat zij tot de conclusie waren gekomen dat de gemeente niet zelfstandig kon voortbestaan.

2.3.2 Besluitvormingsfase

Fase twee is de besluitvormingsfase waarbij de vraag wordt gesteld welke gemeenten met welke andere gemeenten worden heringedeeld en om welke reden (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 18). Er dient bestuurlijk draagvlak te zijn om de besluitvormingsfase te

³ Op 1 januari 1998 werden de gemeente Deventer en Diepenveen samengevoegd. Bathmen werd in 1998 uit het herindelingsvoorstel Deventer gehaald en zou bij een volgend herindelingsvoorstel betrokken moeten worden. In 2000 is een nieuwe procedure gestart wat uiteindelijk heeft geleid tot de herindeling Deventer – Bathmen (Provincie Overijssel, 2001).

starten en in deze fase gelden de regels die zijn vastgelegd in de Wet-ARHI (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 59). Indien sprake is van Artikel vijf Wet-ARHI, dan stellen de gemeenteraden zelf het herindelingsadvies vast, na het ter inzage leggen van het ontwerp. Nadat een ieder zijn zienswijze heeft kunnen geven binnen de geldende termijn wordt het advies opgestuurd naar de Minister van BzK. Binnen vier maanden besluit de minister of het herindelingsvoorstel naar de ministerraad wordt gestuurd en indien zij akkoord zijn wordt het wetsvoorstel aan beide kamers ingediend, na advisering van de Raad van Staten (Niewind, 2009, p. 11). In deze wetgevingsfase wordt gecontroleerd of er in de adviesfase wel is voldaan aan de criteria die zijn vastgelegd in het beleidskader. Dit zijn de criteria draagvlak, interne samenhang, uitvoeringskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid. Dit houdt in dat de minister toetst of de burger bij het proces van herindeling is betrokken en of er wel sprake is van **draagvlak**. Daarnaast is het van belang dat de gemeente nadenkt over de financiële gevolgen van de herindeling. Hiervoor staan de fuserende gemeenten onder toezicht van het provinciaal bestuur.

2.3.3 Implementatiefase

De laatste fase betreft de implementatie fase, die al van start gaat in de aanloopfase nadat het besluit is genomen om tot een herindeling te komen. Vanaf dat moment worden bijvoorbeeld ambtelijke afdelingen van de betrokken gemeenten samengevoegd of voegen politieke partijen zich regionaal samen. Dit vindt plaats nog voordat de herindeling een feit is geworden. De herindeling van de fusiegemeenten vindt binnen twee jaar plaats nadat het herindelingsadvies omgevormd is tot een wetsontwerp door de wetgever en is goedgekeurd door beide kamers. Daarbij is sprake van een overgangsjaar per 1 januari van het nieuwe kalenderjaar (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009). Gemeenten kunnen er voor kiezen om de implementatie zo soepel mogelijk te laten verlopen of juist proberen om de implementatie te bemoeilijken (p. 78). De nog zelfstandige gemeenten komen tot de nieuw te vormen fusiegemeente en staan daarbij onder toezicht van de provincie, dat de financiële uitgaven in de gaten houdt.

2.4 Netwerkanalyse

Bij de beschrijving van het proces van gemeentelijke herindeling is duidelijk dat er verschillende actoren bij betrokken zijn. Een actor is een persoon of organisatie die een bepaald soort beleid voert of probeert te voeren of door een samenhangend geheel van verschijnselen tot beleid komt (Hoogerwerf, 1978). Een netwerkanalyse bestaat uit drie activiteiten, te weten: een actorindeling, een actoranalyse en een issueanalyse. De intensiteit van de netwerkanalyse hangt mede af van hoe complex en ongestructureerd het proces van gemeentelijke herindeling verloopt (Edelenbos J. , 2000, p. 105). Dit onderzoek beperkt zich tot de weergave van een globale actorindeling. In de bestaande bestuurskundige literatuur is al uitgebreid ingegaan op het analyseren van de betrokken actoren en de bijbehorende issues die bij een gemeentelijke herindeling kunnen voorkomen. Een weergave van de betrokken actoren is echter wel relevant binnen dit onderzoek.

2.4.1 Globale actorindeling

De betrokken actoren worden op de volgende wijze ingedeeld in globale categorieën:

Actorindeling	Toe te wijzen actoren
Actoren met politiek-bestuurlijke functies	Minister van BzK Tweede kamer Gedeputeerde Staten Provinciale Staten Gemeenteraad College van B&W Politieke partijen / fracties
Actoren met ambtelijke functies	Gemeentesecretaris Ambtenaren gemeente
Actoren met maatschappelijke functies	Journalisten / social media Maatschappelijke organisaties
Actoren met (technisch) wetenschappelijke functies	Wetenschappers
Private partijen	Externe adviesbureaus Ondernemers
Individuele burgers, wel of niet georganiseerd	Inwoners van gemeente Dorpsraden / buurtverenigingen

Tabel 2.1: overzicht betrokken actoren in het herindelingsproces

3. Democratietheorie

In dit hoofdstuk is een literatuurstudie gedaan naar het begrip draagvlak. In paragraaf 3.2 is het begrip draagvlak nader uitgelegd. Paragraaf 3.3 is een uitwerking van de literatuurstudie naar opvattingen over wat democratie inhoudt binnen de bestuurskundige literatuur. Vervolgens is in paragraaf 3.4 beschreven hoe draagvlak is terug te zien binnen deze vier opvattingen van democratie die uiteindelijk leiden tot de verwachtingen beschreven in paragraaf 3.5. Eerst volgt met paragraaf 3.1 een inleiding met aandacht voor het beleidsproces.

3.1 Inleiding

Het huidig openbaar bestuur in Nederland wordt ook wel het 'Huis van Thorbecke' genoemd. Dit, naar aanleiding van het in werking treden van Thorbecke's grondwet in 1848. Nederland begint op dat moment bekend te raken met de moderne liberale democratie (Edelenbos & Monninkhof, 1998, p. 11). Het Huis van Thorbecke bestaat uit drie bestuurslagen die samen verantwoordelijk zijn voor het laten functioneren van de samenleving. Een samenleving heeft te maken met allerlei verschillende problemen die om een oplossing vragen. Indien een probleem op de beleidsagenda van de overheid komt wordt het een beleidsprobleem en kunnen de overheden door middel van het realiseren van beleid een oplossing voor het probleem zoeken of bepalen met welke problemen men zich mee bezighoudt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 21). Deze overheden kunnen worden gezien als instanties die met gezag bindende beslissingen nemen en ook verantwoordelijk zijn voor de handhaving hiervan (p.35). Een overheid kan dus met gezag beslissingen nemen en naleving van die besluiten afdwingen - desnoods met geweld. Bij de uitvoering van overheidsbeleid is het dus belangrijk dat de overheid over voldoende **legitimiteit** beschikt. Echter helpt het de overheid wanneer burgers spontaan de regels naleven en niet daartoe gedwongen hoeven te worden. Kort gezegd betekent die legitimiteit dat de politieke machtsverdeling, dus de politieke macht van een persoon of groep voor de burger aanvaardbaar, dan wel gerechtvaardigd is (Edelenbos & Monninkhof, 1998, pp. 14-16).

3.2 Draagvlak bij een advies over gemeentelijke herindeling

Als er voor overheidsbeleid weinig draagvlak en steun is, dan wordt dit beleid minder geaccepteerd wat weer invloed heeft op het behalen van de doelen (Graaf, 2007, p. 15). Beleid dat weinig legitimiteit heeft wordt door de burger tegengewerkt. Draagvlak voor overheidsbeleid, of ook wel legitimiteit en acceptatie voor overheidsbeleid is belangrijk voor het slagen ervan. Burgers kunnen op verschillende momenten op een directe of indirecte wijze invloed uitoefenen op het overheidsbeleid. Daarbij kunnen zij gebruik maken van burgerrechten en wettelijke procedures (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 261). Binnen het proces van een gemeentelijke herindeling is bijvoorbeeld wettelijk vastgelegd dat **een ieder zijn zienswijze mag indienen**. Het indienen van een zienswijze is een vorm van inspraak: *"een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om hun mening uit te oefenen over het beleid"* (Pröpffer, 2013, p. 64). Los van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen wordt er geregeld gesproken over een zogenaamde 'kloof' tussen overheid en samenleving waarbij nauwelijks invloed mogelijk is op beleidsvorming en bestuurders (Edelenbos & Monninkhof, 1998, p. 13). Echter bij het

uitoefenen van deze invloed kunnen burgers gebruik maken van zogeheten intermediaire organisaties. Dit zijn bijvoorbeeld politieke partijen, nieuwsmedia, social media en maatschappelijke organisaties (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 261). Om meer draagvlak en minder weerstand te verkrijgen kan een overheid proberen om burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden zo vroeg mogelijk te betrekken bij de planvorming, besluitvorming en / of de implementatie van beleid (Graaf, 2007, p. 1). Deze actoren kunnen ook bij de evaluatie van beleid worden betrokken (Pröpper, 2013, p. 33). Een interactieve beleidsaanpak betekent een samenwerking met andere partijen waarbij niet alleen het beleid van de overheid centraal staat. Het handelen, oftewel het beleid van de maatschappelijke organisaties krijgt ook veel aandacht (Pröpper, 2013, p. 64). De overheid kan daarbij zelf de gelegenheid krijgen om dat beleid van burgers te ondersteunen door meer formele invloed af te staan. Het verschilt daarin van inspraak waarbij eigen beleid van de overheid centraal staat en de burger, bedrijven en maatschappelijke organisaties het beleid ondersteunen.

De samenwerking met de samenleving komt veelvuldig voor omdat overheden en met name gemeenten moeite hebben om zichzelf en beleidskeuzes gelegitimeerd te krijgen. Draagvlak is belangrijk om aan te kunnen tonen dat er steun en acceptatie is voor een beslissing, zodat politici en bestuurders hun gedrag gelegitimeerd krijgen om de eigen plannen tot uitvoer te brengen (Graaf, 2007, p. 1). Deze meer interactieve beleidsaanpak uit zich in interactief beleid, burgerparticipatie, open planvorming en coproductie om zodoende de invloed van belanghebbende te vergroten alsmede het delen en vergroten van kennis voor het verrijken van beleid. Het zou ook kunnen leiden tot een beter democratisch proces waarbij meer draagvlak of steun voor beleid wordt gecreëerd om de democratie (Pröpper, 2013, p. 33). Van de verschillende actoren die invloed kunnen uitoefenen wordt de burger het meest benoemd. Deze burger zou enigszins eenvoudig invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk beleidsproces in vergelijking met deze processen op provinciaal, nationaal en Europees niveau waarbij steun van intermediaire organisaties noodzakelijker is (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 262).

In zekere zin is **draagvlak** in één adem te noemen met legitimatie, steun en acceptatie voor overheidsbeleid. Ook staat het begrip draagvlak in verband met Nederlandse bestuurlijke tradities als schikken en plooiën en consensusvorming binnen de heersende democratie (Boedeltje & Graaf, 2004, p. 2). **Draagvlak** kan op de volgende manier worden gedefinieerd:

“Een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt” (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 2)

Een doelgroep kan dus op zowel positieve als negatieve wijze steun verlenen of juist weerstand bieden. Het kan voorkomen dat iemand die een negatieve houding heeft ten aanzien van beleid geen actie onderneemt, een eigenlijke vorm van berusting (Boedeltje & Graaf, 2004, p. 3). Draagvlak staat in verband met andere begrippen als legitimatie, steun en acceptatie. Legitimiteit heeft te maken met macht die wordt omgezet in autoriteit, oftewel gezag. Dit schept vervolgens verwachtingen, verplichtingen en verantwoordelijkheden waaraan voldoen moet worden. Verder heeft legitimiteit te maken met gedrag doordat het

handelen van een persoon is vastgelegd in kaders en gedrag gebaseerd is op eerdere keuzes van gezagdragers. Steun voor beleid heeft vooral betrekking op een positieve uiting van gedrag waarbij de mate van steun afhankelijk is van de overeenstemming tussen de inhoud van beleid zoals geformuleerd en zoals het wordt waargenomen. Binnen de internationale literatuur wordt er gesproken over 'support' en met name Easton heeft het object waarop steun betrekking heeft opgedeeld. Zo kan er steun zijn voor gezagsdragers, heersende elite en voor het regime in het algemeen. Acceptatie van beleid wordt ook wel de aanvaarding van beleid genoemd waarbij houding en oordeel ten opzichte van beleid een rol spelen. Acceptatie van beleid is een bepaalde houding waar gedragingen uit voort komen tegenover het beleid. Echter betekent dit niet dat iemand die geen actie onderneemt in de vorm van bijvoorbeeld protest of steunacties het beleid op dat moment accepteert. Zodoende kunnen de indicatoren van draagvlak omschreven worden als zijnde houding, oordeel en gedrag (Graaf, 2007, pp. 38-40).

De Graaf (2007) geeft aan dat draagvlak te maken heeft met belangen en de mate waarover hier overeenstemming wordt bereikt. Het is tevens een evaluatie van de politieke situatie door een persoon of groep die zichzelf tot de doelgroep rekent van het beleid. Afhankelijk van deze evaluatie wekt deze persoon of groep steun of weerstand op tegen het te voeren beleid. Tevens kan draagvlak een andere wending krijgen door de doelgroep die beleid evalueert. Zo heeft **maatschappelijk draagvlak** betrekking op draagvlak onder burgers. Worden instituties en organisaties bij het beleid betrokken spreekt men ook wel over **institutioneel draagvlak**. **Politiek draagvlak** heerst vooral onder politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers. Ambtenaren die zich bezig houden met voorbereiding of uitvoering van een maatregel kunnen ook het beleid evalueren en steun verlenen of weerstand bieden, in dat geval spreekt men over **ambtelijk** of **bestuurlijk draagvlak** (Graaf, 2007, p. 42). De belanghebbende die een evaluatie uitlaat over het te voeren beleid kan opgedeeld worden in twee groepen; namelijk de participanten en de non-participanten. Boedeltje en de Graaf (2004) delen belanghebbenden op in gemeentelijke actoren, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden.

In zijn onderzoek bekijkt de Graaf (2007) naar de manier waarop interactief beleid wordt ontvangen en het draagvlak dat daarbij verleend wordt (p. 42). Het gaat dus om de attitude die belanghebbenden hebben op interactief beleid. Een kenmerk van het begrip attitude is dat het evaluatief is en positief of negatief kan zijn (Boedeltje & Graaf, 2004, p. 3). Boedeltje en de Graaf (2004) geven aan dat draagvlak is in te schalen van neutraal tot zeer positief. Neutraal draagvlak is dan te typeren als het hebben van geen kritiek op of weerstand hebben tegen een genomen besluit (p. 4). Neutraal draagvlak is de neutrale vorm van draagvlak en indien de evaluatie negatief is dan spreekt men niet over draagvlak (p. 4).

Draagvlak kan ook meer bekeken worden als object, met andere woorden hetgeen waar men een oordeel over heeft, een evaluatie (Graaf, 2007, p. 43). Dit kan zich uiten in protest- of steun acties waarbij kan worden opgemerkt dat als iemand niks doet, diegene het beleid niet hoeft te accepteren. Evenals bij het debat rondom legitimiteit kan er een onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke en procesdraagvlak. Eerder is al gesproken over inhoudelijke legitimiteit en proceslegitimiteit, evenals over inhoudelijke interactieve beleidsvorming en proces interactieve beleidsvorming. Dit laat duidelijk de verwantschap zien tussen deze onderscheidende begrippen. Inhoudelijk draagvlak heeft te maken met de inhoud van beleid terwijl procesdraagvlak zich kenmerkt door het proces waaruit draagvlak ontstaat

zodat de belanghebbende beter inzicht heeft op de belangen. Boedeltje en de Graaf (2004) maken ten aanzien van procesdraagvlak onderscheid in de inhoudelijke openheid, openheid van proces en invloed per proces (p. 5). Los van het feit dat deze twee vormen van draagvlak apart van elkaar kunnen voorkomen, heerst in de literatuur de gedachte dat zij vaak samen voorkomen. Heeft men een negatief oordeel over de inhoud van beleid dan is men ook negatief over het proces. Is men juist positief over de inhoud van het beleid dan is men ook tevreden met het gelopen proces.

3.3 Opvattingen over democratie binnen de bestuurskundige literatuur

Als de publieke overheid nog vertegenwoordigd wilt blijven dan is het nodig om op een nieuwe manier om te gaan met het democratisch stelsel in Nederland. Zelfs een herinrichting van het democratisch stelsel zou hard nodig zijn in de zin van politieke en bestuurlijke vernieuwing (Edelenbos, spanning in interactie, p11). Bij het debat rondom draagvlak / acceptatie en legitimatie voor beleid is meerdere malen de koppeling gelegd richting democratie. Democratie lijkt een begrip dat iedereen wel kent maar waarover ook veel uiteenlopende ideeën bestaan (Engelen & Ho, 2004). Dat er nog geen overstemming is over wat democratie nou precies inhoudt blijkt wel uit de talloze definities van democratie. Na lange tijd treedt het debat rondom democratie in de loop van de 19^e eeuw meer op de voorgrond. Samuel Huntington (Hendriks, 2006) spreekt over drie democratiseringsgolven te beginnen rond 1828 en waarbij op dit moment de huidige democratiseringsgolf gaande is. Ondanks enkele tegenbewegingen blijft het debat over democratisering aanhouden en zich verder ontwikkelen, met vrij recent als voorbeeld de Arabische lente (Hendriks, 2006).

Om beter te begrijpen wat democratie betekent dient het begrip in tweeën te worden gesplitst. Democratie bestaat uit het woord 'demos' wat volk betekent en 'kratein' wat regeren betekent: met andere woorden 'het volk regeert'. Daartegenover staat een niet-democratisch systeem waarbij een bepaalde actor (dictator of een clan) zoveel macht heeft dat deze bindende beslissingen kan nemen zonder verantwoording af te leggen aan haar burger. Hendriks (2006) geeft de volgende definitie aan democratie (Hendriks, 2006):

“Democratie is een politiek systeem waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijk stelt aan iedere andere.”

Grofweg kan democratie, met de definitie zoals eerder beschreven in ons achterhoofd uitgewerkt worden in vier dimensies en aan elke dimensie is een vorm van democratie toe te wijzen. In het debat rondom interactieve beleidsvorming kwamen twee begrippen van democratie telkens terug, te weten **indirecte** versus **directe democratie**. Waar het om draait is of burgers de vertegenwoordigers beslissingen laten nemen (indirect) of dat burgers zelf de beslissingen nemen (direct). Twee andere begrippen die we tegenkomen in de literatuur over democratie zijn **aggregatieve** versus **integratieve** democratie. Binnen een **aggregatieve** democratie geldt het principe van de meeste stemmen gelden waarbij 51% van de stemmen als meerderheid geldt. Er wordt ook wel gesproken over het principe van 'the winner takes all'. Binnen een **integratieve** democratie wordt juist geprobeerd om tot een zo goed mogelijke overeenstemming te komen of er samen uit te komen. Wanneer deze vier begrippen uiteen

worden gezet in een tabel, kunnen er vier vormen van democratie aan worden gekoppeld. Deze vier begrippen, die gezien moeten worden als ideaaltypes en in meerdere varianten aanwezig zijn worden later uitgewerkt:

	Aggregatief (stemmen)	Integratief (praten)
Indirect (representatie)	Penduledemocratie	Consensusdemocratie
Direct (zelfbeschikking)	Kiezersdemocratie	Participatiedemocratie

(p43)

Tabel 3.1: vormen van democratie

Elke vorm van democratie in deze tabel is uiteen gezet in haar meest zuivere vorm. Dat betekent dat een penduledemocratie staat voor een indirecte en aggregatieve democratie terwijl een participatiedemocratie staat voor een directe en integratieve democratie.

3.3.1 Pendule democratie

De penduledemocratie is een indirecte vorm van democratie waarbij de burger eens in de zoveel tijd zijn stem uit kan brengen door rondom de verkiezingsperiode naar de stembus te gaan. De uitkomsten van de verkiezingen werken door in de zetelverdeling van de volksvertegenwoordiging en is van invloed op de inhoud van het bestuur en beleid. Het politiek primaat ligt kort na de verkiezingen sterk bij de overheid die verantwoordelijk is voor de agendering, voorbereiding, uitvoering en controle van beleid. De politieke cultuur kenmerkt zich door de focus op de politieke massa waarbij verkiezingsdruk sterk naar voren komt. De burger kan doormiddel van algemene verkiezingen de pendule wel of niet in beweging krijgen. Bij een overwinning geldt het principe van 'the winner takes all': 51% van de stemmen is voldoende. Daarbij hoeft er weinig rekening gehouden te worden met minderheidsbelangen en deelsegmenten. Het principe van de pendule betekent dat een politieke partij die nu een meerderheid heeft, deze meerderheid kan verliezen bij een volgende verkiezing.

Een typisch voorbeeld voor het principe van de penduledemocratie is de Westminsterdemocratie in het Verenigd Koninkrijk waarbij concentratie en centralisatie van macht duidelijke kenmerken zijn en lange tijd bepalend zijn geweest. Machthebbers in een Westminsterdemocratie dienen meer rekening te houden met belangengroepen en burgers dan met tegenspelers in het politiek-bestuurlijke systeem. Echter de partij die de verkiezingen wint, regeert en tussen de verkiezingen door heeft de burger niet veel te zeggen. In deze periode kunnen belangengroepen makkelijker bespeeld worden dan in andere systemen. Bij verkiezingen echter is de burger aan zet en kan het politieke klimaat middels de slingerbeweging omslaan. In korte tijd kan veel macht bij een partij worden neergelegd maar bij nieuwe verkiezingen kan deze macht weer net zo makkelijk van een partij ontnomen worden. Hendriks (2006) citeert de filosoof Edmund Burke, die stelt dat kiezers volksvertegenwoordigers selecteren die verantwoording dragen voor het hele land. Kiezers hebben daarbij ook hun eigen verantwoordelijkheden.

Ondanks dat de penduledemocratie in meerdere vormen kan voorkomen blijft de overeenkomst dat de macht in handen ligt van één partij of persoon Dit heeft tot gevolg dat leiderschap gewenst is binnen een penduledemocratie om 1) de overwinning te behalen en macht te verkrijgen en 2) die macht ook aan te kunnen om bij de volgende verkiezingen weer een overwinning te kunnen boeken. Concentratie en centralisatie van macht worden in dit systeem geïnstitutionaliseerd door middel van sterk politiek leiderschap.

De burger heeft een rol als kiezer bij periodieke verkiezingen en een rol als toeschouwer tijdens de ambtsperiode tot aan de volgende verkiezingen. De toeschouwer democratie is dan ook een andere benaming voor de penduledemocratie. Dit kan echter als een sterk punt worden gezien, kijkend naar de stabiliteit van een democratie. De burger participeert niet altijd maar vertrouwd het systeem en is enigszins loyaal. Leiderschap en burgerschap zijn zichtbare expressies van een democratie (Hendriks, 2006, pp. 63-80).

3.3.2 *Consensusdemocratie*

De consensusdemocratie is een indirecte vorm van democratie gekoppeld aan een integratieve vorm van democratie. Besluitvorming vindt plaats op basis van coproductie, medebewind en in coalities om zodoende consensus te bereiken waarbij sprake is van een breed draagvlak. Er moet moeite gedaan worden om tot elkaar te komen en elkaar zo weinig mogelijk dwars te liggen. Niet iedereen kan volledig zijn zin krijgen maar er wordt ook voor gezorgd dat niemand er buiten valt. De politieke cultuur is die van “schikken en plooiën” waarbij eenmaal gekozen vertegenwoordigers telkens op zoek zijn naar overeenstemming. Dit gebeurt veelal in zogeheten ‘achterkamers’, daar waar veel onderwerpen te moeilijk zijn voor de gewone burger. Binnen de filosofie van Plato hebben de experts op het gebied van vergaderen een dominante rol binnen de consensusdemocratie. Een eerste kenmerk die de consensusdemocratie heeft, is beslotenheid en paternalisme. Verder is sprake van een verdeling en spreiding van macht. Heel anders dan bij een penduledemocratie, werkt macht door op haar omgeving zodat er samenwerkingsverbanden nodig zijn en bestuurders op een institutionele wijze met elkaar verbonden zijn.

Sterke belangengroeperingen zijn aanwezig om het maatschappelijk middenveld binnen de democratie te vertegenwoordigen. Nederland is een mooi voorbeeld van de aanwezigheid van een consensusdemocratie die ooit begon als een pacificatiedemocratie. Deze term is al eerder behandeld en heeft kenmerken zoals een brede coalitievorming; evenredigheid; minderheidsveto en autonomie in eigen kring. Samenwerken en er samen proberen uit te komen is een gemeenschappelijk goed. Een term als ‘bruggen slaan’ van het huidige kabinet past geheel in de traditie van een consensusdemocratie en kan in dit type democratie op veel waardering rekenen. Het ‘poldermodel’ is een typische benaming in Nederland voor de wijze waarop overleg plaatsvindt tussen vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven en de vakbeweging.

Op lokaal niveau heeft de dualisering in Nederland er mede voor gezorgd dat het lokaal bestuur evenals op nationaal niveau meer kenmerken vertoont van een consensusdemocratie. Dit uit zich in overlegstructuren om de belangen van georganiseerde groepen en splinterorganisaties met elkaar in contact te brengen. Op deze manier moet consensus worden gezocht en is macht verdeeld en verspreid over vele actoren. Het netwerk waarin de bestuurders en het bestuur zich bevindt speelt een belangrijke rol.

Leiderschap is minder aan de orde omdat macht verdeeld is over meerdere partijen. Deze partijen hebben elkaar veelal nodig om tot overeenstemming te komen. Een consensusdemocratie wordt ook wel een toeschouwer democratie genoemd. Echter heeft de burger meer mogelijkheden als inspreker. De vertegenwoordiger binnen de politiek ziet zich genoodzaakt om zo nu en dan zijn achterban te raadplegen. Dit kan middels inspraak, participatie en consultatie om de vertegenwoordiger van informatie te voorzien (Hendriks, 2006, pp. 81-101).

3.3.3 Kiezersdemocratie

De kiezersdemocratie koppelt het principe van meeste stemmen gelden aan een directe vorm van democratie. Met name een referendum is hier een goed voorbeeld van, waarbij voorafgaand meestal een bewonersenquête of opiniepeiling wordt gehouden. Burgers kunnen op deze wijze massaal en onafhankelijk van elkaar hun stem laten horen. Zelfbeschikking en zelfbescherming zijn belangrijke waarden binnen deze vorm van democratie. Een andere benaming is ook wel de protectionistische democratie waarbij bestuurders niet boven de burgers staan. Burgers mogen zelf hun keuzes maken in het daarvoor gecreëerde level playing field. Een grote minderheid kan, net als in de penduledemocratie gemakkelijk overstemd worden door het principe van 'winner takes all'. Dit kan wel worden gecorrigeerd door de bescherming van minderheden en individuele belangen. Passend bij het kiezersmodel van democratie is de gedachte van de vrije markt binnen de traditie van het New Public Management.

Het referendum, waarbij de burger sterk zijn stem kan laten gelden heeft zich tot vandaag de dag ontwikkeld tot een waardevol instrument waar veel gebruik van wordt gemaakt. Dit moet ervoor zorgen dat het beleidsaanbod beter aansluit bij de vraag van de burger. Gekozen volksvertegenwoordigers dienen in het kiezersmodel constant rekening te houden met de invloeden van onderop, de burger. Middels referenda, burgerpetities, surveys, opiniepeilingen et cetera, kunnen burgers van onderop ageren. Een referendum is zoals gezegd een instrument en te omschrijven als direct en majoritair.

Tegenstanders van een referendum zien het als een gevaarlijk instrument voor de belangen van minderheden, omdat overstemming door de meerderheid snel plaatsvindt. In de Verenigde Staten en met name Californië, leeft het referendum sterk en is het een aanvulling op de al directe majoritaire kiezersdemocratie die daar aanwezig is. In Zwitserland daarentegen is net als in Nederland de consensusdemocratie kader stellend. Het referendum ondersteunt daarbij de consensusdemocratie en vult deze aan waar nodig. Het referendum kan wetgevend, correctief, raadplegend of bindend zijn en kan worden aangedragen door burgers of door de bestuurders.

Het houden van een referendum betekent niet dat er direct sprake is van een kiezersdemocratie. Dit gaat veel verder in de vorm van een burgerinitiatief waarbij burgers zelf onderwerpen op de politieke agenda kunnen zetten en daarbij bindende uitspraken over kunnen doen. In veel landen vindt het referendum naderhand plaats, als een soort check op gemaakte beslissingen. Ook kan door een vertegenwoordigde meerderheid een adhoc-referenda worden aangevraagd, om de legitimiteit van macht te toetsen. In Zwitserland is het van belang dat er een sterk draagvlak ligt onder het beleid indien er een referendum wordt gehouden. Het kiezersmodel trekt daarbij richting het consensusmodel, iets wat in de Verenigde Staten en met name Californië minder sterk aanwezig is. De rol van de burger is die van kiezer op zoveel mogelijk momenten waarbij het zoveel mogelijk keuzes probeert te maken. De vertegenwoordigers echter, voeren het beleid uit. Het is een vorm van vraag gestuurde democratie in de zin van 'u vraagt, wij draaien' (Hendriks, 2006, pp. 102-123).

3.3.4 Participatiedemocratie

Bij een participatiedemocratie kan een minderheid nooit zomaar overstemd worden door de meerderheid. De besluitvorming vindt plaats op basis van praten en consensus zoeken. Het is een directe vorm van democratie gekoppeld aan de integratieve vorm van democratie. De basis van deze democratie uit zich in het principe dat veel van onderop plaats vindt. De Duitse Socioloog Jurgen Habermas is een belangrijke inspiratie met zijn gedachte over open, machtsvrij, inclusief en integrerend communicatief handelen. Iedereen is gelijk en de bijdrage van een ieder aan de discussie genieten respect en gelijke aandacht. Binnen het participatiemodel vindt democratie van onderop plaats en kent het veel overeenkomsten met het kiezersmodel. Een duidelijk verschil tussen beide modellen is echter de manier waarop er wordt omgegaan met de optelling (aggregatief) en hervorming (integratief) van voorkeuren. Duidelijk kenmerk van het participatiemodel is het om samen over problemen na te denken, hier samen oplossingen voor te vinden en gezamenlijk deze problemen aan te pakken. Hendriks (2006) haalt Dryzek aan die stelt dat New Social Movements (NSM's) het bestuur van onderop en van buitenaf proberen te beïnvloeden. Dit gebeurt op een sub-politieke en post-parlementaire wijze waarbij NSM's worden gezien als bewegingen met uitgesproken visies over bijvoorbeeld globalisering, anti-apartheid en vrede. Binnen deze bewegingen is consensusvorming van belang.

Voorstanders zien het participatiemodel als een deliberatieve democratie waarbij over beleidsvoorstellen wordt geargumenteed. Naast maximale participatie van de betrokkenen is een goede wisselwerking ook belangrijk. Door middel van een rijkelijk debat kunnen er betere besluiten tot stand komen, een ideaal beeld binnen de strong democracy.

Leiderschap is binnen deze vorm van democratie minder sterk terug te zien. Er wordt meer gesproken over een coach dan over een leider die beslissingen neemt. De burger neemt een belangrijke positie in, aangezien wordt verwacht dat de burger actief participeert, het zogeheten actief burgerschap. Het toont hiermee overeenkomsten met burgerparticipatie, waarbij de burger over veel zaken mee praat en in verschillende fasen beslissend is. Echter soms zijn vraagstukken te complex en wordt er meer tijd ingeruimd zodat deskundigen geraadpleegd kunnen worden. (Hendriks, 2006, pp. 124-150).

3.4 Draagvlak binnen de verschillende democratieopvattingen

Om over draagvlak te kunnen spreken is het duidelijk dat er sprake moet zijn van **steun** en **acceptatie** voor overheidsbeleid waarbij de macht om te beslissen in handen ligt van volksvertegenwoordigers. Om meer **legitimiteit** te verkrijgen kan de overheid initiatieven nemen om belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming, uitvoering, implementatie en evaluatie van overheidsbeleid wat tevens een bijdrage levert aan draagvlak voor overheidsbeleid. Dit uit zich vooral in de evaluatie van de politieke situatie die plaatsvindt door de doelgroep. Afhankelijk van de doelgroep kan er over verschillende vormen van draagvlak worden gesproken, uitgewerkt in onderstaande tabel⁴:

⁴ Bron: paragraaf 3.2

Vorm van draagvlak	Toegewezen doelgroep
Maatschappelijk draagvlak	Burgers
Regionaal draagvlak	Buurgemeenten, bestuurders en provincie
Politiek draagvlak	Volksvertegenwoordigers
Bestuurlijk draagvlak	Gemeentebestuurders

Tabel 3.2: onderverdeling van typen draagvlak

De verschillende doelgroepen kunnen met betrekking tot draagvlak de nadruk leggen op de inhoud van beleid maar ook op hoe het proces verloopt met een sterke focus op de inhoudelijke openheid, openheid van proces en invloed per proces. Nu duidelijk is wat democratie kan zijn en welke kenmerken het begrip draagvlak heeft worden kenmerken van de vier verschillende opvattingen over democratie gekoppeld aan het begrip draagvlak.

3.4.1 Draagvlak volgens de penduleopvatting

Een belangrijk kenmerk binnen de pendule democratie is haar indirecte vorm met een belangrijke rol voor de politieke bestuurders vertegenwoordigers: het politieke primaat. De gemeenteraad is het volk vertegenwoordigde orgaan. De periodieke verkiezingen binnen een gemeente is een ander belangrijke kenmerk. Tijdens de verkiezingen kan de burger zijn stem laten horen en geldt het principe van 'winner takes all'. Daarbij is 51% van de meerderheid voldoende om te spreken over draagvlak. Met andere woorden, wanneer binnen de gemeenteraad 51% van de meerderheid instemt met een gemeentelijke herindeling, dan kan er gesproken worden over draagvlak. Hierbij is de machtsverdeling sterk geconcentreerd op één gemeente. Echter is het ook belangrijk dat de betrokken buurgemeenten, al dan niet unaniem voor de herindeling zijn.

3.4.2 Draagvlak volgens de consensusopvatting

Ook binnen de consensusopvatting moet draagvlak gezocht worden binnen het vertegenwoordigde orgaan van een gemeente. Echter is hier meer sprake van coalities en een cultuur van schikken en plooiën en zijn samenwerkingsverbanden erg belangrijk. Om een breed draagvlak te krijgen dient er consensus te zijn tussen de verschillende betrokken actoren. In dit geval zijn dat de gemeenteraden van de verschillende gemeenten die bij een herindeling betrokken zijn. Indien er sprake is van een gekwalificeerde meerderheid, binnen Nederland is dat veelal 67%, dan is er sprake van draagvlak. Bij de coalitievorming is het belangrijk dat de grootste politieke partij het eens is met de gemeentelijke herindeling. Echter kan deze politieke partij ook tegen de herindeling zijn. Binnen het principe van de consensusdemocratie hangt draagvlak meer af van de standpunten en de koers van politieke partijen, die veelal actief zijn binnen de gemeenteraad en het college van B & W. Het op een correcte wijze afhandelen van de ingediende zienswijzen is daarnaast ook van groot belang. Positieve zienswijzen kunnen een bijdrage leveren aan de te vormen consensus en compromissen die gezocht worden.

3.4.3 Draagvlak volgens de kiezersopvatting

De kiezersopvatting is een directe vorm van democratie en dat betekent dat zelfbestuur en invloeden van onderop, vanuit de burger leidend is. Een veel gebruikt middel is dat van een referendum, om zodoende de wil van het volk te peilen. Het inzetten van een referendum is dus noodzakelijk als er kan worden gesproken over draagvlak voor een gemeentelijke

herindeling. Daarbij geldt net zoals in de penduleopvatting het principe van 'winner takes all' van 51%.

3.4.4 Draagvlak volgens de participatieopvatting

De participatiedemocratie is de meest pure directe vorm van democratie met veel invloeden van onderop. De wil van het volk is bepalend om te kunnen spreken over maatschappelijk draagvlak voor een gemeentelijke herindeling. Om draagvlak te kunnen krijgen moet er contact gelegd worden met de plaatselijke vertegenwoordiging van het volk zoals dorpsraden en buurtverenigingen. Indien zij instemmen met een gemeentelijke herindeling, dan is er sprake van draagvlak voor een gemeentelijke herindeling op basis van gekwalificeerde meerderheid van 67%. Een ieder, elke burger moet zich in het uiteindelijke voorstel kunnen vinden.

3.5 Verwachtingen

Aan de hand van de uitkomsten vanuit de literatuurstudie over draagvlak en de vier democratieopvattingen kunnen de volgende verwachtingen worden opgesteld:

3.5.1 Verwachting 1

Op basis van de penduleopvatting is er sprake van **draagvlak** bij een gemeentelijke herindeling als 51% van de betrokken gemeenteraden van de deelnemende gemeenten instemt met een gemeentelijke herindeling. Ook wanneer de oppositie (de minderheid) tegen de herindeling is, kan er toch sprake zijn van voldoende draagvlak.

3.5.2 Verwachting 2

Binnen de consensusopvatting is er sprake van **draagvlak** op basis van een gekwalificeerde meerderheid van 67%. **Draagvlak** voor een gemeentelijke herindeling ontstaat op basis van consensusvorming en samenwerking en is afhankelijk van het feit of een grote politieke partij in het bestuur of in de oppositie zit waarbij ook de oppositiepartijen voor de herindeling zijn. Er wordt gestreefd naar **unanimiteit**. Daarbij is het ook van belang dat de ingediende zienswijzen positief gestemd zijn.

3.5.3 Verwachting 3

Op basis van de kiezersopvatting is er sprake van **draagvlak** bij een gemeentelijke herindeling indien gemeentebesturen aansturen op een referendum. Er is sprake van **draagvlak** volgens het principe van 'winner takes all' waarbij 51% van de inwoners wel of niet instemmen met de herindeling en de uitslag van het referendum doorslaggevend is.

3.5.4 Verwachting 4

Binnen de participatieopvatting is er sprake van **draagvlak** wanneer vertegenwoordigers van diverse kernen, wijken en maatschappelijke organisaties op basis van gekwalificeerde meerderheid instemmen met een gemeentelijke herindeling. Er is sprake van interactieve beleidsvoorbereiding tussen politieke vertegenwoordigers en inwoners om tot een breed gedragen voorstel tot herindeling te komen waarbij inwoners hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het voorstel door inspraak van onderop.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk is de methode van onderzoek verantwoord met in paragraaf 4.1 de uitleg van casestudy onderzoek als onderzoekstrategie. In paragraaf 4.2 is uitgelegd hoe de data voor het onderzoek wordt verzameld om vervolgens in paragraaf 4.3 de strategie voor data-analyse te beschrijven. In paragraaf 4.4 volgt de operationalisatie en het hoofdstuk eindigt met een paragraaf over de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.1 Type onderzoek

Er is gekozen voor een kwalitatieve aanpak van onderzoek om te kunnen onderzoeken welke betekenissen mensen geven aan het begrip draagvlak bij een gemeentelijke herindeling. Dit betekent niet dat kwantitatieve methoden niet aanvullend toegepast kunnen worden (Swanborn, 2013, p. 26). Door middel van kwalitatief onderzoek kunnen de betekenissen die mensen zelf geven aan verschijnselen beschreven en geïnterpreteerd worden (Boeije, 2005, p. 26).

Los van het feit dat kwalitatief onderzoek niet de enige methode is, blijkt uit de probleemformulering dat er nog weinig kennis aanwezig is over het vraagstuk, namelijk de relatie tussen gemeentelijke herindeling en een bepaalde democratieopvatting bij gemeentebestuurders. Kwalitatief onderzoek kan een goede bijdrage leveren aan de exploratie van deze kennis. Elke herindeling staat op zichzelf en daarbij is het doel om het vraagstuk in concrete alledaagse omstandigheden te beschrijven, aangezien het een zeer praktisch vraagstuk betreft dat invloed heeft op het alledaagse proces van gemeentelijke herindeling. Kwalitatief onderzoek kan bijdragen aan verbetering van de situatie zoals deze nu is en kijkt naar de werkelijke situatie zoals die is (Boeije, 2005, pp. 35-36).

Als onderzoeksstrategie is gekozen voor een casestudy onderzoek zodat onderzoek wordt gedaan naar de natuurlijke situatie van een gemeentelijke herindeling (Thiel, 2010, p. 99). Het is een intensieve benadering waarbij onderzoek plaatsvindt naar het proces dat zich afspeelt bij een gemeentelijke herindeling. Daarbij wordt casestudy onderzoek gezien als een onderzoek naar een sociaal verschijnsel binnen een klein aantal cases waarbinnen het verschijnsel zich afspeelt in een natuurlijke omgeving. Het onderzoek focust zich op het beschrijven van een proces over een langere periode. In dit geval het proces van herindeling in de besluitvormingsfase (zie hiervoor het wettelijk kader). Ook is de exploratie van kennis belangrijk omdat elk proces van gemeentelijke herindeling zich anders afspeelt en is het gebruik van meerdere bronnen van belang (Swanborn, 2013, p. 28).

De keuze voor een casus is gericht op gemeenten in Nederland die zijn betrokken bij het proces van gemeentelijke herindeling. Bij de selectie van een casus is op basis van de kenmerken vanuit de verschillende democratieopvattingen uit het theoretisch kader een keuze voor een gemeente gemaakt. Hierbij is sprake van een doelgerichte steekproeftrekking, purposive sampling (Boeije, 2005, p. 50). De gemeenten zijn gekozen op basis van spreiding op de waarden van de eenheid democratieopvatting. Die waarden zijn de pendule-, consensus-, kiezers- en participatieopvatting en een casus is gekozen in hoeverre één van deze vier waarden duidelijk aanwezig lijken te zijn.

Een casus binnen dit onderzoek moet gezien worden als een gemeentelijke herindeling die zich afspeelt in de besluitvorming- of de implementatiefase. Reden hiervoor is dat de vaststelling van draagvlak in deze fase nadrukkelijk naar voren komt. In de eerste fase vindt

meer agendavorming en planvorming plaats en kan er nog niet echt over draagvlak voor een gemeentelijke herindeling worden gesproken. Tevens is gekozen voor gemeentelijke herindelingen die zich recent hebben afgespeeld of zich in de implementerende fase afspeelt. Voornaamste reden is dat het gaat om opvattingen, meningen en gedragingen van mensen en het tijdsaspect speelt daarbij een belangrijke rol gezien de betrouwbaarheid van het onderzoek. Er is gekozen voor vier cases omdat vanuit de literatuurstudie vier verwachtingen zijn opgesteld met betrekking tot democratieopvattingen. Binnen elke casus wordt getoetst welke opvattingen terugkomen bij het proces van gemeentelijke herindeling en hoe draagvlak is vastgesteld. De volgende vier gemeentelijke herindelingen dienen als casus:

1) Millingen a/d Rijn;

De gemeente Millingen a/d Rijn staat aan de vooravond van een gemeentelijke herindeling met Ubbergen en Groesbeek per 1 januari 2015. Uit het gesprek met de provincie Gelderland komt naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over het vaststellen van het criterium draagvlak en dat er tot nog toe weinig aandacht voor is geweest.

2) De Ronde Venen;

De gemeente de Ronde Venen is heringedeeld met de gemeente Abcoude per 1 januari 2011. Binnen de gemeente de Ronde Venen is er rondom draagvlak veel controverse geweest en is een eerder wetsvoorstel tot herindeling op dit criterium afgeketst.

3) Loenen a/d Vecht;

De gemeente Loenen a/d Vecht is heringedeeld met de gemeenten Breukelen en Maarsen per 1 januari 2011 en heet nu gemeente de Stichtse Vecht. Het maakte tot 2009 ook deel uit van het wetsvoorstel samen met o.a. de gemeente de Ronde Venen. In de gemeente Loenen a/d Vecht is in 2009 een referendum gehouden om de bevolking te raadplegen.

4) Littenseradiel:

Het is de bedoeling dat de gemeente Littenseradiel per 1 januari 2018 wordt opgesplitst onder de gemeenten Súdwest-Fryslân, Leeuwarden en Noordwest-Friesland. Binnen deze gemeenten zijn alleen al 23 inspraakavonden geweest om in gesprek te treden met de inwoners en is er veel aandacht voor het criterium draagvlak.

Om toegang te krijgen tot de informanten is er een e-mail gestuurd naar gemeenten met de vraag of er interesse is om mee te werken aan het onderzoek. Middels de sneeuwbalmethode zijn de contactgegevens van de informanten bemachtigd. Er is gesproken met de raadsgriffier die nauw betrokken is bij het proces van herindeling en een brede blik heeft op het werkelijke proces dat zich heeft afgespeeld. Tevens is er een interview afgenomen met een raadslid die voorstander is van de herindeling en een raadslid die tegenstander is van de herindeling.

4.2 Dataverzameling

De eerste methode om data te verzamelen is het houden van semigestructureerde interviews. Het structureren van een interview heeft te maken met de inhoud van de vragen, de formulering, de volgorde van de vragen en de antwoordkeuze (Boeije, 2005, p. 57). Aangezien genoemde punten niet open gelaten worden en er enige voorbereiding is geweest, wordt er gesproken over een semigestructureerd interview. Een topiclijst is gebruikt als instrument voor het afnemen van de interviews met daarin onderwerpen gedefinieerd vanuit de literatuurstudie. Een tweede methode is het bestuderen van beleidsstukken, zoals het

herindelingsontwerp en –advies. In deze beleidstukken wordt aandacht besteed aan het criterium draagvlak, hoe dit tot stand is gekomen en hoe het is gemeten. Ook het beleidskader van de Rijksoverheid is geanalyseerd. Daarnaast wordt nog gebruik gemaakt van interne evaluaties, gespreksverslagen, wetten, notities enzovoorts indien aanwezig binnen de case. Als laatste en derde methode zijn rapporten geanalyseerd die zijn opgesteld door bijvoorbeeld onafhankelijke onderzoeksbureaus. Door het toepassen van deze drie methoden ontstaat datatriangulatie omdat het verzamelen en verwerken van informatie op meer dan één manier plaatsvindt (Thiel, 2010, p. 61).

Ter voorbereiding zijn richting de aanloopfase van het onderzoek twee interviews gehouden met beleidsmedewerkers van de provincie Overijssel en Gelderland. Deze interviews zijn aan het begin van het onderzoekstraject gehouden om een goed beeld van het proces van gemeentelijke herindelingen te krijgen en te weten te komen wat er speelt rondom draagvlak bij een gemeentelijke herindeling. Er is zo inzicht in het proces van gemeentelijke herindeling en de invloeden van de verschillende partijen. Ook zijn er twee bijeenkomsten bijgewoond in de gemeente Haaksbergen en Bedum. In Haaksbergen was sprake van een bijeenkomst om medewerkers bekend te maken met de actuele ontwikkelingen waar gemeenten op dit moment mee te maken hebben. Mogelijkheden tot samenwerking en herindeling werden verkend en zijn ter sprake gekomen. Aan het einde van de bijeenkomst volgde er een brainstorm sessie in groepen welke ook is bijgewoond. De groepen bestonden uit medewerkers van meerdere afdelingen zodat een goed beeld is ontstaan van de verschillende standpunten en denkbeelden. In Bedum was de gemeente verder binnen het proces van gemeentelijke herindeling en was er een bijeenkomst met inwoners om te praten over de verschillende opties en om vragen vanuit inwoners te beantwoorden. Deze avond werd geleid door een communicatie professional van een extern bureau. Samen met de gemeentebestuurders, inwoners en ondernemers vond er een discussie plaats.

Het hoofdonderzoek bestaat uit een meervoudig casestudie onderzoek. Per casus zijn drie interviews gehouden zodat het totaal aantal interviews binnen dit onderzoek uitkomt op 14. Aan de hand van een vragenlijst is samen met de informanten het proces van gemeentelijke herindeling in kaart gebracht.

4.3 Data-analyse

Tijdens het proces van dataverzameling vindt ook de analyse van de data plaats. Daarbij wordt gebruik gemaakt van empirisch-analytische werkwijzen. De denkwijze van Yin is het uitgangspunt, namelijk door verwachtingen opgesteld vanuit de theorie te confronteren met de empirische data, ook wel patroonvergelijking genoemd (swanborn,p186). Deze verwachtingen zijn in hoofdstuk drie aan de hand van vier democratietheorieën opgesteld. Het onderzoek focust zich dus op de kenmerken vanuit de verschillende democratieopvattingen. Daarbij is onderzoek gedaan binnen verschillende cases om te zoeken naar mogelijke oorzaken voor een eenduidig effect (p189), in dit geval de vaststelling van draagvlak bij een gemeentelijke herindeling. Daarbij is gebruik gemaakt van één theorie met meerdere opvattingen over democratie. Aan de hand van documenten en interviews is per casus een reconstructie gemaakt van het proces van gemeentelijke herindeling. Per casus zijn gedragingen en beslissingen beschreven die hebben plaatsgevonden en is ook onderzocht wat voor invloeden daaraan ten grondslag liggen. Aan de hand van deze vier casebeschrijvingen,

gebaseerd op de vier hypothesen opgesteld vanuit de theorie zijn deze vier cases met elkaar vergeleken. Op basis van deze vergelijking zijn de hypothesen aangenomen of verworpen.

4.4 Operationalisatie

Op dit moment zijn een aantal kernbegrippen vanuit de literatuurstudie moeilijk meetbaar en daarom worden de verschillende aspecten van deze kernbegrippen geoperationaliseerd voor een betere overgang van begripsvorming naar waarneming (Thiel, 2010, p. 52). Dit onderzoek wil achterhalen of er verschillen waarneembaar zijn over de vaststelling van de inhoud van draagvlak aan de hand van verschillende democratieopvattingen. In de probleemstelling is aandacht besteed aan het begrip draagvlak, een abstract begrip dat in deze paragraaf wordt geoperationaliseerd. Binnen dit onderzoek wordt draagvlak gezien als: *“Een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt (Boedeltje & Graaf, 2004, p. 2)”*. Vanuit hoofdstuk drie is duidelijk geworden dat wanneer er sprake is van draagvlak voor beleid, er ook gesproken kan worden over steun, acceptatie en legitimiteit voor beleid. Echter is dit afhankelijk van het oordeel, de houding en het gedrag van de doelgroep die daarbij op een actieve of passieve wijze steun of weerstand verleent. Dit kan worden geuit door middel van steun- of protestacties. De wijze waarop men steun verleent heeft te maken met de houding en het oordeel, naar wat mensen vinden met betrekking tot het beleid rondom gemeentelijke herindeling. De houding en het oordeel is de mening die men vormt na overleg of nadenken (paragraaf 3.2). Het meedoen aan een steun- of protestactie is het gedrag van mensen waarbij men dit bewust, onbewust, openlijk of heimelijk en vrijwillig of onvrijwillig kan doen (paragraaf 3.2). Wat mensen vinden, van in dit geval een gemeentelijke herindeling, kan positief of negatief van aard zijn. Dit heeft een effect op de gedragingen van mensen in de vorm van steun- of protestacties. Afhankelijk van de positie is draagvlak in te delen op politiek, bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal niveau.

Vanuit hoofdstuk twee zijn met betrekking tot het onderzoek vier verwachtingen opgesteld. Binnen elk van die verwachting is uitgesproken wanneer er sprake is van draagvlak voor een gemeentelijke herindeling. Er zijn daarom vier operationalisaties om het centrale begrip ‘draagvlak’ meetbaar te maken. Vanuit de literatuur is duidelijk geworden dat hierbij onderscheid gemaakt kan worden op inhoud en proces. Opdeling in inhoud en proces is noodzakelijk omdat het kan voorkomen dat iemand het eens is met de inhoud van het besluit maar het niet eens is met hoe het proces van besluitvorming is verlopen, of andersom. Zowel bij de inhoud van het besluit als het proces van besluitvorming is er bij elke operationalisatie een opdeling gemaakt in houding/oordeel en gedrag. Met andere woorden, wat men vindt over de inhoud of proces van besluitvorming en hoe dat zich kan uiten in gedragingen over hoe men denkt. Dit kan zowel positief, negatief als neutraal zijn waarbij neutraal draagvlak betekent dat men niks met de eigen oordelen doet en ook geen actie onderneemt. Bij negatief draagvlak is er geen sprake van draagvlak, maar kan men wel protestacties houden.

	Inhoud		Proces	
Draagvlak	Oordeel/houding	Gedrag	Oordeel/houding	Gedrag
Pendule opvatting	<ul style="list-style-type: none"> - Beslissing ligt bij raadsleden bij meerderheid - Winner takes all mentaliteit - Centralisatie van macht 	<ul style="list-style-type: none"> - Raadsleden beslissen per enkelvoudige meerderheid - Weinig aandacht voor zienswijzen en mening burger verandert niet - Een gemeente met sterke invloed op uiteindelijke beslissing 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is inhoudelijke openheid - Proces is open - Eigen invloed per proces 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurders delen geen eigen invloed en geven weinig inzicht in eigen afweging en er is weinig ruimte voor ideeën, plannen en handelingen - Bestuurder houdt vast aan eigen argumentatie - Sprake van eenrichtingsverkeer - Raadsleden beslissen per meerderheid
Consensusopvatting	<ul style="list-style-type: none"> - Beslissing ligt bij raadsleden bij unanimitieit - Gericht op samenwerking - Coalitievorming 	<ul style="list-style-type: none"> - Raadsleden beslissen unaniem - Wel aandacht voor zienswijzen - Bereiken van consensus onder raadsleden voor meerderheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is inhoudelijke openheid - Proces is open 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurders delen eigen invloed en geven inzicht in eigen afweging indien zij tot consensus kunnen komen met elkaar en er is ruimte voor ideeën, plannen en handelingen om tot een unanieme beslissing te komen - Bestuurder overlegt met anderen over eigen voorkeuren en argumentatie

Kiezersopvatting

		- Eigen invloed per proces	- Sprake van tweerichtingsverkeer - Open oppositie vindt plaats - Raadsleden beslissen per stemmen per unanimitieit
- Beslissing ligt bij inwoners per referendum	- Aansturen op referendum	- Er is inhoudelijke openheid	- Bestuurders delen invloed van inwoners en geven inzicht in afweging van burgers en er is ruimte voor ideeën, pannen en handelingen vanuit de burger
- Winner takes all principe	- Meerderheid burgers volgens referendum voor of tegen herindeling	- Proces is open	- Argumentatie van burger wordt door bestuurder gebruikt - Resultaat referendum is bekend en uitslag wordt gebruikt
- Uitslag van referendum is doorslaggevend en wordt gevolgd	- Uitslag referendum gebruikt in argumentatie voor of tegen herindeling	- Eigen invloed per proces	- Gemeente houdt referendum over herindeling

Participatieopvatting

- Beslissing ligt bij alle inwoners	- In gesprek met alle bewoners	- Er is inhoudelijke openheid	- Bestuurders staan open voor ideeën en wensen vanuit de inwoners en er is veel ruimte voor ideeën, plannen en handelingen
- Gericht op samenwerking	- Veel aandacht voor zienswijzen		
- Plan wordt aangepast na inspraak	- Stem van burger gebruikt bij argumentatie voor of tegen herindeling	- Proces is open	- Bestuurders hebben een open standpunt met weinig voorkeuren - Inwoners hebben inspraak en bestuurders luisteren naar inwoners - Uitslag van inspraak inwoners wordt gebruikt door bestuurders
		- Eigen invloed per proces	- Zoveel mogelijk burgers van gemeente participeren

Tabel 4.1: operationalisatie van het begrip draagvlak binnen elke democratieopvatting

Binnen elk van de verschillende opvattingen over democratie kan draagvlak qua inhoud een andere betekenis hebben en kan het proces tot het komen van draagvlak op een andere wijze tot stand zijn gekomen. Binnen zowel inhoudelijk draagvlak (inhoud van beslissing) als procesdraagvlak (proces van besluitvorming) wordt gekeken naar de attitude van iemand, dus wat men vindt (houding/oordeel) en de gedragingen die daaruit voortkomen (gedrag). Indicatoren uit de theorie over draagvlak zijn uiteengezet onder houding/oordeel en gedrag. Deze indicatoren dienen als basis voor de vragenlijsten van de interviews. Afhankelijk van de uitkomsten op deze indicatoren kan bepaald worden in hoeverre draagvlak op zowel inhoudelijk niveau als procesniveau van elkaar verschillen en dus samen of gescheiden voorkomen.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij casestudie onderzoek is sprake van een klein aantal onderzoekseenheden, oftewel een lage N. Dit veroorzaakt enigszins problemen rondom de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Om de validiteit van het onderzoek te borgen zijn vanuit de literatuur de belangrijkste begrippen behandeld in de operationalisatie. Het gebruik van meerdere methoden voor de dataverzameling, datatriangulatie moet bijdragen aan een hogere en betere interne validiteit. Op deze manier is er meer zekerheid over de juistheid van informatie, ongeacht het aantal onderzoekseenheden (Thiel, 2010, p. 107). Door het gebruik van meerdere cases met elk hun eigen kenmerken wordt er binnen het onderzoek rekening gehouden met een lage externe validiteit wat resulteert in een lage generaliseerbaarheid.

Bij het uitwerken van de interviews is gebruikt gemaakt van een topiclijst die voortkomt uit het theoretisch kader en de operationalisatie. Om de betrouwbaarheid te verhogen is bij elk interview dezelfde vraagstelling gehanteerd, zodat antwoorden van de respondenten op hetzelfde zijn gebaseerd. Van elk interview is een transcript gemaakt en alle transcripten zijn opgestuurd naar de respondenten voor een membercheck. Dit ter controle om uitspraken te nuanceren en te wijzigen indien noodzakelijk. Alle onderzoekstappen en databronnen zijn gedocumenteerd wat de betrouwbaarheid verhoogt en bijdraagt aan de repliceerbaarheid van dit casestudie onderzoek.

5. Procesbeschrijving Millingen a/d Rijn

In de procesbeschrijving volgt eerst een korte inleiding met praktische informatie over de gekozen gemeente als casus. In paragraaf 5.2 is het proces van herindeling in chronologische volgorde gezet aan de hand van besluitenlijsten en notulen van vergaderingen van de raad. Ook zijn documenten zoals het herindelingsontwerp en –advies alsmede andere relevante beleidsdocumenten geraadpleegd. Samen met de interviews die binnen de gemeente zijn afgenomen is een beschrijving gemaakt op welke wijze draagvlak tot stand is gekomen en welke democratieopvattingen aanwezig zijn binnen deze casus.

5.1 Inleiding

Millingen a/d Rijn is met 5.900 inwoners een kleine gemeente in Nederland en ligt dicht tegen de Duitse grens aan. Ondanks de kleine schaal van de gemeente voert het zelfstandig, al dan niet met enige beperking, alle taken uit. In 2004 komt Bureau Berenschot aan de hand van een formatieonderzoek tot de conclusie dat de gemeente Millingen a/d Rijn door deze beperkingen op een aantal onderdelen qua bedrijfsvoering laag scoort. In 2007 heeft de provincie Gelderland een voorstel gedaan tot het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting, welke heeft geleid tot een aantal conclusies. Een intensievere samenwerking met onder andere Groesbeek wordt noodzakelijk geacht en de discussie over de eigen zelfstandigheid krijgt vorm in de raadsperiode van 2006-2010. In 2009 heeft dit geresulteerd in een ambtelijke samenwerking: het onderbrengen van de ambtelijke taken bij Groesbeek. Ten aanzien van Millingen a/d Rijn, Groesbeek en Ubbergen zijn taken als brandweer, ICT en Sociale zaken al samengevoegd. Het betreft een vrijwillige herindeling van onderop waarbij de nieuw te vormen gemeente een inwonersaantal krijgt van ongeveer 35.000 inwoners. De herindeling sluit aan bij de intensieve samenwerkingsverbanden die de laatste jaren heeft plaatsgevonden tussen de drie gemeenten.

5.2 Proces van herindeling

Bij de raadsvergadering van 30 januari 2007 is een Gedeputeerde van de provincie Gelderland aanwezig geweest om een toelichting te geven op de komende bestuurskrachtmeting. De provincie benadrukt dat het niet een bestuurskrachtmeting uitvoert om een eventuele herindeling te bevorderen (Millingen a/d Rijn, 2007). Op de vergadering van 27 november 2007 houdt het CDA een verkorte algemene beschouwing. De discussie over het zelfstandig voortbestaan van Millingen a/d Rijn krijgt meer vorm. Feit is dat het CDA het niet eens is met het college om te komen tot een reorganisatie van het gemeentelijk apparaat zonder raadpleging van de raad. Het CDA is van mening dat de resultaten van de bestuurskrachtmeting en de openbare discussie input moeten zijn voor een reorganisatie, gemeentelijke herindeling of andere beleidsmaatregelen. Aangegeven wordt dat in het raadsprogramma 2006-2010 is opgenomen dat er een openbare discussie plaatsvindt over de zelfstandigheid van Millingen a/d Rijn. Het GJS, een lokale politieke partij heeft geen eigen inbreng ten aanzien van de reorganisatie maar is het niet eens met de werkwijze en vraagt zich af wie de regie voert. De VVD heeft als standpunt dat Millingen a/d Rijn een zelfstandige gemeente moet blijven waarbij goede ambtelijke samenwerking haalbaar is.

Uit vergaderstukken (Millingen a/d Rijn, 2008) van het jaar 2008 blijkt dat de discussie over regionale samenwerking meer vorm krijgt. Met name de resultaten van de

bestuurskrachtmetering, in maart 2008 in conceptversie vormen aanleiding tot deze discussie. Samenwerking wordt noodzakelijk geacht gezien de geringe bestuurskracht van de gemeente Millingen a/d Rijn. De discussie in de gemeenteraad focust zich vooral op de gemeentelijke zelfstandigheid maar de discussie met inwoners wordt in die tijd al opgezocht. De uitkomsten van deze discussie en de resultaten van de kwaliteitsmeting neemt de raad mee om een verantwoorde (toekomstige) beslissing te nemen.

In 2008 wordt vanuit het college de aanbeveling gedaan om een samenwerking aan te gaan met de gemeente Groesbeek. Het CDA geeft aan dat er een duidelijk communicatieplan noodzakelijk is om **draagvlak** onder burgers te krijgen en alle politieke partijen onderschrijven het rapport voor de noodzaak om samen te werken. De raad neemt een sterke positie in doordat zij met elkaar afspraken maken over de herindeling en de toekomst, alleen op verzoek van de raad speelt het college een rol. Het burgerplatform in Millingen doet een inventarisatie naar mogelijke samenwerkings- en herindelingsvormen. Een raadslid van de VVD geeft echter in de vergadering van 29 april 2008 aan dat dit lid geen politiek mandaat heeft om een discussie over de toekomst van Millingen a/d Rijn te voeren. Daaropvolgend wijst een raadslid van de PVDA op het feit dat in het raadsprogramma is vastgelegd dat er over de toekomst van Millingen a/d Rijn wordt gesproken. Er wordt besloten dat bij meerderheid (zonder VVD) de bestuurskrachtmetering voor kennisgeving wordt aangenomen en de reactie op de aanbeveling te onderschrijven. De samenwerking met Groesbeek wordt geïntensiveerd met ook een communicatieplan naar de burgers toe. Binnen zes maanden na de start van de samenwerking wordt de discussie over de toekomst van Millingen a/d Rijn gevoerd. In november 2008 heeft het burgerplatform van Millingen zich uitgesproken over een alternatief voor herindeling door de gemeente Ubbergen erbij te betrekken. De PVDA ziet dit echter niet zitten en vindt dat er nog niet gesproken kan worden over een **herindeling**. Dit geldt eveneens voor het CDA die vindt dat in 2009 pas gesproken kan worden over een eventuele **herindeling**. In 2009 ondertekent de raad de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Groesbeek. In beide gemeenten leeft het besef dat ambtelijke samenwerking alleen een voorloper kan zijn van een eventuele toekomstige herindeling en niet eindeloos op zichzelf kan voortbestaan, zo blijkt uit een interview (Interview griffier Millingen, 2013).

Op de raadsvergadering van 23 februari 2010 vindt er een discussie plaats over de bestuurlijke toekomst van Millingen a/d Rijn. Een raadslid van het CDA wijst naar een vergadering eerder die maand waarbij door het GJS (lokale partij) en de VVD een pleidooi is gehouden om de besluitvorming rondom de herindeling over de gemeenteraadsverkiezingen te tillen. De CDA-fractie is van mening dat in de huidige raadsperiode (2006-2010) een beslissing genomen dient te worden, aangezien in het raadsprogramma 2006-2010 is opgenomen dat er een discussie plaatsvindt over de zelfstandigheid van Millingen a/d Rijn. Het CDA is voor het model waarbij wordt gestreefd naar **herindeling** en dat Millingen a/d Rijn hierin het initiatief dient te nemen. Het GJS is niet voor of tegen de herindeling maar vindt dat de beslissing hierover bij de nieuwe raad dient te liggen. De PVDA kiest er voor om de huidige samenwerking met Groesbeek voort te zetten waarbij de mogelijkheid bestaat over te gaan tot herindeling. De VVD-fractie spreekt zich uit tegen de **herindeling** en vindt ook dat er in de nieuwe raadsperiode een beslissing moet vallen. De raad besluit uiteindelijk (Millingen a/d Rijn, 2010): *“De Raad besluit - na hoofdelijke stemming – in meerderheid (met uitzondering van raadsleden van GJS en VVD) te kiezen vóór optie 3, inhoudende te onderzoeken op welke wijze en met welke gemeenten een samenvoeging kan worden gerealiseerd”*.

Dit besluit heeft tevens te maken met het feit dat de gemeente in 2010 onder toezicht van de provincie is komen te staan. Zowel op financieel als bestuurlijk gebied komen problemen structureel aan de oppervlakte. Met name de financiële problemen leiden er toe dat de gemeente genoodzaakt is tot het aanvragen van een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de financiële verhoudingswet (Tweede Kamer, 2013, p. 2). In het nieuwe coalitieakkoord van mei 2010 volgt het college het genomen besluit welke wordt opgenomen in het coalitieakkoord van 2010-2014.

In februari 2011 stuurt de gemeente Millingen a/d Rijn een brief aan de gemeente Groesbeek, Ubbergen en Heumen met de vraag om tot een duidelijk standpunt te komen over een eventuele herindeling. Tot een duidelijk standpunt leidt deze uitnodiging echter nog niet. Eind 2011 wordt door het college de hulp ingeschakeld van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland die een verzoek indient bij Groesbeek om te komen tot een **herindeling** met de kern Millingen a/d Rijn. Groesbeek is, zo blijkt in eerste instantie, tegenstander voor een eventuele **herindeling**. In het raadsprogramma 2010-2014 wordt hierover geschreven: *“De afgelopen periode is de intensieve ambtelijke samenwerking met Millingen aan de Rijn gerealiseerd en is de samenwerking met Ubbergen gecontinueerd. De voor de hand liggende vraag is nu of een volgende stap, in casus herindeling, aan de orde is?”* En verder: *“Door een herindeling kan echter de eigen financiële positie onder druk komen te staan en schaalvergroting leidt niet vanzelfsprekend tot meer efficiency en een beter bestuur. Op de weg van samenwerking wil de raad dan ook verder gaan.”*

Uit de interviews blijkt dat er voor de gemeente Groesbeek weinig mogelijkheden zijn, gezien haar ligging dichtbij Nijmegen. Wanneer Groesbeek zich afzijdig zou houden, zou alleen een eventuele herindeling met Nijmegen in de toekomst nog tot de mogelijkheden behoren. Tevens heeft Millingen a/d Rijn aangegeven zich desnoods op te heffen indien er zich geen herindelingspartners melden. De raad van Millingen a/d Rijn is daarin beslissend geweest, zo komt naar voren in een interview. Deze beslissing heeft namelijk enige vorm van tijdsdruk gecreëerd bij andere gemeenten en zo het proces van herindeling versneld. Het is dan ook de gemeente Millingen a/d Rijn geweest die een duidelijke voortrekkersrol op zich heeft genomen (Interviews Millingen, 2013). Daarnaast is ook de provincie voorstander voor een herindeling tussen Millingen a/d Rijn en Groesbeek en gezien de ligging ook met Ubbergen. Op deze manier zouden de problemen van Millingen a/d Rijn het beste opgelost kunnen worden.

Uit de interviews is gebleken dat de aanpak van de provincie als prettig wordt ervaren. De provincie heeft voor een gedegen aanpak gekozen, zijn in gesprek gegaan met gemeenten en hebben een rapport opgesteld. In het verdere proces hebben zij een adviesrol aangenomen en is de provincie op de achtergrond aanwezig geweest.

In maart 2012 volgt in Millingen a/d Rijn het unanieme besluit om samen met Groesbeek een herindelingsadvies op te stellen. Alle partijen ondersteunen het ingezette traject met de gemeente Groesbeek en pleiten voor een toekomstige herindeling op zo kortst mogelijke termijn, namelijk een fusie per 1 januari 2014. Het besluit luidt als volgt (Millingen a/d Rijn, 2012): *“De Raad besluit unaniem om samen met de gemeente Groesbeek een herindelingsadvies, als bedoeld in artikel 4, lid 2 van de Wet ARHI, op te stellen en dit advies voor 1 juli 2012 voor besluitvorming voor te leggen, zodat door tussenkomst van het College van Gedeputeerde Staten aan de Minister van Binnenlandse Zaken wordt verzocht om die maatregelen te (doen) treffen, die nodig zijn om de samenvoeging van de beide gemeenten per*

1 januari 2014 te realiseren, een en ander onder voorbehoud dat de financiële condities voor de gemeente Millingen aan de Rijn aanvaardbaar zijn.”

In juni 2012 is er een financieringsvoorstel gedaan ter voorbereiding van de herindeling. In het voorjaar van 2012 is door de betrokken gemeenten het herindelingsontwerp vastgesteld om per 1 januari 2015 tot een herindeling te komen. In augustus 2012 volgt na meerderheid van de stemmen het besluit om het herindelingsontwerp ter inzage te leggen, zoals vastgelegd in de wet-ARHI Artikel 5, eerste lid.

Tijdens de vergadering komt elke politieke partij aan het woord. De PvdA spreekt over de historie van Millingen a/d Rijn en herindelingen, zoals in de jaren '70 waarbij er totaal geen draagvlak was onder de bevolking en deze in opstand kwam. Het GJS verwijst naar 2010 met het besluit van de gemeenteraad om tot **een herindeling** te komen. Opschaling wordt als noodzaak gezien door de toename van taken en met name de huidige financiële positie maakt een herindeling essentieel. Het CDA spreekt zich uit over het behoud van de kern Millingen a/d Rijn binnen de fusiegemeente en legt uit dat elke gemeente voorzieningen heeft die voor alle gemeenten beschikbaar worden. De VVD wijst op het feit dat de kern Millingen a/d Rijn vertegenwoordigd moet blijven in de raad van de fusiegemeente en dat er nieuwe beleidskeuzes gemaakt moeten worden. De politieke partijen in de kern Millingen a/d Rijn staan unaniem achter de herindeling waarbij de fusiegemeente perspectief biedt. Een ingediende motie wordt door alle partijen ondersteund. De inhoud van die motie is (Millingen a/d Rijn, 2012): *“De intentie om alle doelgroepen tijdig te informeren over het waarom en de voortgang van het herindelingsproces. Daarnaast moet er bij de verschillende doelgroepen draagvlak worden gecreëerd. Gevoelens en ideeën dienen tijdig geïnventariseerd te worden en er wordt gepleit voor het inzetten van een mobiel informatiepunt. Deze voorziening kan ingezet worden tijdens evenementen in de fusiegemeenten. Zodoende kunnen reacties en zienswijze van burgers gegenereerd worden. Dit voorstel wordt doorverwezen naar de communicatiewerkgroep”*.

De periode van terinzagelegging is, conform Wet-ARHI Artikel 5, tweede lid voor een periode van acht weken van 5 september 2012 tot 1 november 2012. De volgende middelen zijn ingezet om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te wijzen op de mogelijkheden om hun zienswijze in te dienen; huis-aan-huis bladen, advertenties in krant, herindelingswebsite, 11 inloopbijeenkomsten, mobiele informatie bus bij druk bezochte locaties, communicatie via lokale en regionale radio, tv en social media. Daarnaast zijn zo'n 350 bedrijven en maatschappelijke organisaties aangeschreven. Uit een interview komt naar voren dat de drie raden gezamenlijk hebben gekozen voor een gelijklopend inspraaktraject. De keuze is gemaakt voor inloopavonden waarbij men op diezelfde avond een zienswijze kon indienen. Alle drie de raden wilden dat hun gemeente in gesprek ging met de inwoners aan de hand van eerder genoemde middelen. Een voorstel voor een referendum is in Millingen a/d Rijn niet aan de orde geweest. Het referendum wordt als een risico gezien omdat Millingen a/d Rijn zo onvoldoende haar argumentatie duidelijk kan verwoorden en waakt het voor oppervlakkigheid bij het houden van een referendum (Interview Millingen, 2013). De gekozen werkwijze heeft tot doel dat inwoners hun visie konden toetsen bij bestuurders en aan de hand daarvan eventueel een zienswijze konden indienen. Tijdens deze periode van terinzage legging zijn er 191 zienswijzen ingediend en als volgt in te delen (Herindelingsadvies, 2012):

Aantal zienswijzen formulieren

Gemeente	Voor	Tegen	Geen mening
Millingen a/d Rijn	39	2	2
Ubbergen	15	2	0
Groesbeek	58	58	10
Nijmegen	1		
Zeeland	1		
Heumen			1
Totaal	114	62	15

Tabel 5.1: aantal ingediende zienswijzen

In Millingen a/d Rijn en Ubbergen zijn de zienswijzen overduidelijk positief gestemd, met uitzondering van de gemeente Groesbeek. Hierbij dient vermeld te worden dat deze negatieve zienswijzen voorgedrukte zienswijzen betreft. Echter wordt in een interview aangegeven dat er niet echt weerstand is gecreëerd en is ontstaan en dat diegenen die tegen de herindeling zijn fair hebben deelgenomen aan het proces. De ingediende zienswijzen leiden tot de volgende conclusie: *“De ontvangen zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het voorgenomen besluit tot herindeling van de gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek.”*

In november 2012 houdt de PvdA de algemene beschouwingen en wordt aangegeven dat de gemeente Millingen a/d Rijn al sinds 2010 voorstander is van **de herindeling** en dat andere gemeenten later volgden met hun besluit hierover. De PvdA geeft aan dat er **veel draagvlak** blijkt te zijn voor de toekomstige herindeling. Tevens juicht de PvdA het initiatief van burgerplatform Millingen toe, om alvast te komen tot een dorpsraad voor de fusiegemeente. Het GJS spreekt evenals de burgemeester kort over de herindeling. In december van 2012 volgt het definitieve besluit van de kern Millingen a/d Rijn rondom de herindeling. Tijdens de vergadering geeft de PvdA aan dat tijdens de verkiezingen van 2010 bewoners al positief tegenover de herindeling stonden. De toename van taken voor gemeenten en de artikel-12 situatie hebben dit versterkt, aldus de PvdA. De weinige reacties die zijn gekomen tijdens de ter inzage legging, zijn veelal positief. De PvdA stelt dat er een **breed draagvlak** is voor de herindeling. Het GJS geeft aan dat de inwoners de wenselijkheid van de herindeling inzien maar dat het niet erg leeft onder de inwoners. Het CDA en VVD benoemen **het draagvlak** vanuit inwoners niet. De raad komt dan ook met het besluit om samen met de gemeente Groesbeek en Ubbergen tot een herindeling te komen en samen het herindelingsadvies op te stellen. Tevens wordt het herindelingsadvies opgestuurd naar Gedeputeerde Staten met het verzoek om het met een positief advies door te sturen naar de minister van BZK. Het voorstel tot herindeling wordt beoordeeld aan de hand van het oude beleidskader uit 2011 (Tweede Kamer, 2013, p. 1).

5.3 Toetsing van draagvlak

Bij de toetsing van het criterium draagvlak wordt vastgesteld dat er sprake is van een groot **lokaal bestuurlijk draagvlak**, aangezien het herindelingsontwerp en –advies met een grote meerderheid van de stemmen zijn vastgesteld. Tevens is vastgesteld dat het proces van plan van aanpak op schema loopt waarbij het lokaal bestuurlijk draagvlak wordt bevestigd. In de beginfase van het proces is ook de rol van de politieke partijen belangrijk zo blijkt uit een

interview. Partijen met dezelfde signatuur van de drie gemeenten hebben geregeld periodiek overleg met elkaar gevoerd. Op deze wijze ontstond er meer de bereidheid om naar elkaar te luisteren, met elkaar mee te denken en samen tot oplossingen te komen (Interview Millingen, 2013). Met betrekking tot het **maatschappelijk draagvlak** is vastgesteld dat er geen representatief onderzoek heeft plaatsgevonden, zoals vermeld in het beleidskader van 2011. Echter worden de ingezette middelen (informatie- en inloopbijeenkomsten, herindelingsdebat, inloop bij mobiele informatie bus en zienswijzeprocedure) als voldoende beschouwd als het gaat om het betrekken en laten participeren van de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De maatschappelijke organisaties hebben een belangrijke rol, zo blijkt uit een interview. Op de wijze waarop deze organisaties zich uiten wordt het onderwerp herindeling bespreekbaar en ontstaat er een denktank voor de drie betrokken gemeenten. Maatschappelijke organisaties hebben aangegeven dat herindeling de meest gewenste optie is en dat deze algemeen gedeelde opvatting bijdraagt aan de politieke besluitvorming.

Tevens was er weinig weerstand binnen de betrokken gemeenten. Wanneer er een actiegroep aanwezig was geweest, dan was het proces trager verlopen aangezien de politiek hun voelhorens in de samenleving hebben (Interview Millingen 2013). Maatschappelijke organisaties hebben dan ook geen zienswijzen ingediend. Op regionaal niveau konden omliggende gemeenten tijdens de ter inzage legging ook hun zienswijzen indienen. Dit waren twee zienswijzen van de gemeente Nijmegen en Heumen en beide gemeenten stemmen **positief** in met de herindeling en wensen de fusiegemeente veel succes.

6. Procesbeschrijving de Ronde Venen

In de procesbeschrijving volgt eerst een korte inleiding met praktische informatie over de gekozen gemeente als casus. In paragraaf 6.2 is het proces van herindeling in chronologische volgorde gezet aan de hand van besluitenlijsten en notulen van vergaderingen van de raad. Ook zijn documenten zoals het herindelingsontwerp en –advies alsmede andere relevante beleidsdocumenten geraadpleegd. Samen met de interviews die binnen de gemeente zijn afgenomen is een beschrijving gemaakt op welke wijze draagvlak tot stand is gekomen en welke democratieopvattingen aanwezig zijn binnen deze casus.

6.1 Inleiding

De gemeente de Ronde Venen is ontstaan op 1 januari 2011. Het bestaat uit de oude gemeenten de Ronde Venen en Abcoude en het telt 42.000 inwoners. In het Vecht- en Plassengebied is er een lange tijd, voor meer dan 10 jaar, een discussie gaande over de versterking van de bestuurskracht van gemeenten in die regio. In 2005 vinden er kwaliteitsmetingen plaats in Abcoude en Breukelen waarbij duidelijk wordt dat een versterking van de bestuurskracht in deze gemeenten noodzakelijk is. In 2006 start de provincie op verzoek van de gemeente Abcoude een herindelingsprocedure. Dit met instemming van de omliggende gemeente het Vecht- en Plassengebied. De gemeente Ronde Venen maakt in 2008 deel uit van het eerste wetsvoorstel tot herindeling met Abcoude, Loenen a/d Vecht, Breukelen en Maarssen. Het wetsvoorstel wordt later ingetrokken wegens te weinig draagvlak waarna in 2009/10 de staatssecretaris een nieuw wetsvoorstel indient voor een herindeling van de Ronde Venen en Abcoude in het Plassengebied. Ook betrokken bij het nieuwe wetsvoorstel zijn de gemeente Loenen a/d Vecht, Breukelen en Maarssen om samen tot een herindeling te komen binnen het Vechtgebied. Opvallend binnen deze casus is de rol van de provincie en dat het een herindeling van bovenaf betreft.

6.2 Proces van herindeling

Het open overleg op 25 oktober 2006 tussen Gedeputeerde Staten en de gemeenten is het startschot voor de ARHI-procedure, Artikel 8 eerste lid. Doel is om tot een versterking van de bestuurskracht te komen in de gemeente Loenen a/d Vecht, Breukelen en Abcoude. De Ronde Venen wordt, net als Maarssen en Wijdemeren, bij de procedure betrokken. In twee rondes van overleg worden meerdere varianten besproken. Geen van deze varianten kan echter rekenen op **draagvlak** op basis van de ingediende zienswijzen van de bevolking en gemeentebesturen op het herindelingsontwerp. Gedeputeerde Staten kiest voor een herindelingsvariant van de gemeente Ronde Venen, Loenen a/d Vecht, Abcoude en Breukelen. De Ronde Venen wordt op dat moment als een belangrijke gemeente beschouwd omdat **draagvlak** anders niet aanwezig is en dit voor een betere interne en regionale samenhang binnen de regio zorgt. De gemeente Maarssen wordt vanwege het stedelijke karakter, gezien haar positie dichtbij Utrecht, niet als meest ideale partner gezien (Tweede kamer, 2009).

In de interviews wordt aangegeven dat de ARHI-procedure eraan bijdraagt dat de raad een beperkte rol heeft binnen het proces. Het is voornamelijk het college van B&W wat benaderd wordt in de beginfase van het proces (Interviews de Ronde Venen, 2013). Tijdens het open overleg is het standpunt van de raad van de Ronde Venen om in eerste instantie te kiezen voor samenwerking en in geval van herindeling een keuze te maken voor de gemeente

Abcoude en Loenen a/d Vecht. Deze variant van herindeling wordt ingebracht naast de bestaande varianten. Het gaat hierbij om een variant waar vier gemeenten bij betrokken zijn; Abcoude, de Ronde Venen, Breukelen en Loenen a/d Vecht. Vanuit het eerste open overleg blijkt dat er onder de deelnemende gemeenten onvoldoende draagvlak is en in januari 2007 vindt het tweede gesprek tussen gemeenten plaats. De ambtelijke top van de gemeente ziet een herindeling zitten en werkt daar in deze fase ook al naar toe (Interviews de Ronde Venen, 2013).

Het herindelingsontwerp is vastgesteld op 17 april 2007 waarbij de voorkeur wordt gegeven aan een herindelingsvariant van de gemeenten Abcoude en de Ronde Venen tot een Veenweidegemeente. Dit samen met de herindeling van een Vechtgemeente bestaande uit de gemeente Loenen a/d Vecht en Breukelen. Een andere variant in het herindelingsontwerp is de toevoeging van de gemeente Maarssen, Loenen a/d Vecht en Breukelen. Het herindelingsontwerp is tot stand gekomen nadat de colleges van de betreffende gemeenten zijn geconsulteerd (Interviews de Ronde Venen, 2013). In de periode van 7 mei tot 2 juli 2007 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen en zijn er 599 zienswijze ingediend. Vanuit Gedeputeerde Staten hebben er in juni twee informatiebijeenkomsten in Breukelen en Vinkeveen plaatsgevonden om het ontwerp toe te lichten. Daarbij zijn per avond 75 mensen op af gekomen en in het herindelingsadvies wordt van voldoende belangstelling gesproken (Provincie Utrecht, 2007, pp. 15-16). Zowel per post als digitaal is richting de bevolking gecommuniceerd voor de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. In het weekblad 'De Ronde Venen' is een dubbele pagina gewijd om het herindelingsontwerp toe te lichten. Daarnaast is er op 20 juni 2007 een informatiebijeenkomst voor de inwoners gehouden waarbij 20 inwoners aanwezig zijn geweest. De aanwezige inwoners konden in debat gaan met de aanwezige raadsleden. Van het aantal 599 ingediende zienswijze komen er 222 uit de Ronde Venen, een percentage van 37.1%. Van deze 222 reacties zijn 144 ingediende zienswijzen een reactie op een advertentie van een huis-aan-huisblad. Het grootste gedeelte van de ingediende zienswijzen die tegen de herindeling zijn, komen uit de Ronde Venen, namelijk zo'n 91% (Provincie Utrecht, 2007, p. 17). In de interviews wordt aangegeven dat er niet tot nauwelijks draagvlak is gezocht bij de inwoners. Dit heeft mede te maken met de instelling vanuit de raad, die zichzelf als vertegenwoordigend orgaan ziet en de beslissing moet nemen (Interviews de Ronde Venen, 2013).

Later in het proces mag ook de gemeenteraad een zienswijze indienen, wat als erg laat wordt ervaren zo blijkt uit de interviews. De zienswijze is als volgt geformuleerd (De Ronde Venen, 2007): *"De raad ziet geen aanleiding noch behoefte tot herindeling. Zij benaderen het herindelingsproces op constructief-kritische wijze. Indien herindeling onvermijdelijk is, verdient een grote Vecht- en Veenweidegemeente bestaande uit de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen de voorkeur."*

Het dualistisch systeem is in deze case goed terug te zien: waar het college eenduidig voor de herindeling is, is de raad verdeeld en in principe tegen de herindeling. De grote herindelingsvariant met de gemeente Abcoude, Breukelen, Loenen a/d Vecht en de Ronde Venen is nog niet in alle gemeenten aan de orde geweest. Alle betrokken besturen krijgen daarom de mogelijkheid om tot 1 februari 2008 te reageren op dit voorstel. De gemeenten mogen daarbij zelf bepalen of en hoe het de inwoners raadpleegt. De gemeenteraad van de Ronde Venen reageert als volgt (Provincie Utrecht, 2007, p. 21): *"De gemeenteraad van De Ronde Venen heeft op 24 januari 2008 gesproken over de reactie op het voorstel van GS tot*

herindeling van Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen tot een grote Groene Hartgemeente. De Ronde Venen waardeert het dat serieus is omgegaan met de kritiek van inwoners en de betrokken gemeenten en dat die heeft geleid tot het voorstellen van een andere variant dan de eigen voorkeursvariant van GS. De Ronde Venen is van mening dat, hoewel zij voor zichzelf geen aanleiding zien tot herindeling, zij nu hun bredere bestuurlijke verantwoordelijkheid moeten nemen en medewerking verlenen aan deze variant indien sprake zal kunnen zijn van een goede uitgangspositie van de fusiegemeente. De grote Groene Hartgemeente kent opgaven op het terrein van openbaar vervoer en infrastructuur. Ook een goed kernenbeleid brengt investeringen met zich mee. Daarnaast zijn er veel incidentele kosten gemoeid met herindeling. De Ronde Venen doet daarom een dringend beroep op de provincie om te zorgen voor een gezonde financiële basis voor de fusiegemeente. Voor de medewerking aan de herindeling verwacht De Ronde Venen dat de financiële positie van de gemeente en inwoners niet zal verslechteren.”

De gemeente de Ronde Venen is de enige gemeente die haar inwoners op een informatieavond de gelegenheid heeft gegeven zich uit te spreken. Op 17 januari 2008 waren er ruim 100 inwoners aanwezig die op die avond te horen kregen hoe het proces tot dan is verlopen, welke standpunten er zijn van de verschillende fracties en de raad heeft indien nodig verantwoording afgelegd. Op 14 mei 2009 wordt het wetsvoorstel aangehouden in de Tweede Kamer voor de herindeling van de gemeente Abcoude, Breukelen, Ronde Venen en Loenen a/d Vecht. Op dat moment blijkt voor dit voorstel weinig bestuurlijk draagvlak onder de betrokken gemeenten te zijn. Het weinige draagvlak is tot stand gekomen door een bijeenkomst in Breukelen in 2008/09, waarbij er meerdere tegengeluiden te horen waren vanuit de betrokken raden van de verschillende gemeenten. Aangezien de provincie kijkt naar de besluiten die genomen worden in de raad, werd door het Rijk vastgesteld dat de geluiden van die avond niet overeenkwamen met de eerder genomen besluiten (Interviews de Ronde Venen, 2013). Er vindt een variantenonderzoek plaats waarvan de resultaten in november 2009 bekend worden gemaakt, middels een brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. In de vergadering van 15 oktober 2009 luidt het besluit om de staatssecretaris mee te delen dat de voorkeur van de gemeente de Ronde Venen uitgaat naar een herindelingsvariant Vecht en Venen met een tweede voorkeur voor de vorming van een BAL-gemeente (Breukelen, Abcoude, Loenen a/d Vecht) met als gevolg het behoud van de eigen zelfstandigheid.

6.3 Toetsing van draagvlak

Bij de toetsing van het criterium vanuit het beleidskader wordt in eerste instantie uitgegaan van de aanwezigheid van **bestuurlijk draagvlak**. Het bestuurlijk draagvlak zou aanwezig zijn aangezien de gemeente Abcoude unaniem voor de herindeling is, de Ronde Venen haar verantwoordelijkheid wil nemen en medewerking wil verlenen aan een herindeling, Breukelen alleen met Loenen a/d Vecht wil herindelen en Loenen a/d Vecht op haar beurt voor samenwerking wil gaan bij voorkeur met de gemeente Breukelen. Het feit dat twee raden instemmen met **de herindeling** alsmede Provinciale Staten is voldoende om te kunnen spreken van **bestuurlijk draagvlak**. De Ronde Venen wilde zelf voor de grote variant van herindeling gaan en anders de zelfstandigheid behouden. Later heeft de Ronde Venen haar verantwoordelijkheid genomen en staat het niet onwelwillend tegenover de toevoeging van

Abcoude aan haar gemeentegrenzen. Voor de verkenning van **draagvlak** onder inwoners zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk. Uit de interviews blijkt dat er niet tot nauwelijks maatschappelijk draagvlak is gezocht bij de inwoners. Tevens wilde de raad als vertegenwoordigend orgaan zelf een beslissing nemen aangezien zij van mening zijn dat zij hiervoor gekozen zijn. In het herindelingsadvies wordt geconstateerd dat gemeenten voldoende activiteiten hebben ontplooid. Hierbij wordt verwezen naar de ter inzage legging van het herindelingsontwerp, het actief informeren van inwoners middels informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven, debatten en volksraadplegingen in Breukelen en Loenen a/d Vecht. Met betrekking tot de zienswijzen wordt aangegeven dat een groot deel van de zienswijzen uit de Ronde Venen afkomstig is van een reactie uit een huis-aan-huisblad.

Regionaal gezien is er vanuit de gemeente Abcoude **draagvlak**, aangezien zij aan het begin hebben gestaan van het proces van herindeling. Deze gemeente is te allen tijde unaniem voor de herindeling geweest, met voorkeur voor de grote variant. Een toevoeging tot de Ronde Venen wordt echter ook als een goede variant gezien de eigen problemen van deze gemeente.

7. Procesbeschrijving Loenen a/d Vecht

In de procesbeschrijving volgt eerst een korte inleiding met praktische informatie over de gekozen gemeente als casus. In paragraaf 7.2 is het proces van herindeling in chronologische volgorde gezet aan de hand van besluitenlijsten en notulen van vergaderingen van de raad. Ook zijn documenten zoals het herindelingsontwerp en –advies alsmede andere relevante beleidsdocumenten geraadpleegd. Samen met de interviews die binnen de gemeente zijn afgenomen is een beschrijving gemaakt op welke wijze draagvlak tot stand is gekomen en welke democratieopvattingen aanwezig zijn binnen deze casus.

7.1 Inleiding

De gemeente Loenen a/d Vecht, is samen met de gemeente Breukelen en Maarsen samengevoegd tot de fusiegemeente Stichtse Vecht. Het telde in 2006 iets meer dan 8.000 inwoners. De gemeente Loenen a/d Vecht is vanaf 2005/2006 ook betrokken geweest bij het proces van herindeling samen met de gemeente Breukelen, de Ronde Venen en Abcoude. De gemeenteraad achtte in 2005 een bestuurskrachtmeting echter niet noodzakelijk. Wel is er een raadscommissie ingesteld die het functioneren van de gemeente als positief beoordeeld. De burgers van Loenen a/d Vecht spelen daarbij een grote rol evenals de veranderingsgezindheid van de organisatie (Gedeputeerde Staten, 2007, p. 5). Tevens concludeert de commissie dat de gemeenteraad zich zou moeten richten op de ambitie om meer invloed te krijgen in groter verband. De huidige dienstverlening is meer dan voldoende voor de inwoners, zo stelt de commissie. Opvallend binnen deze casus is de rol van provincie en dat het een herindeling van bovenaf betreft.

7.2 Proces van herindeling

Gedeputeerde Staten starten in 2006 een ARHI-procedure waar de gemeente Loenen a/d Vecht bij betrokken wordt. Daarbij wordt aangegeven dat samenwerking of herindeling de bestuurskracht van de gemeente kunnen versterken (Provincie Utrecht, 2006, p. 1). Na het eerste open overleg ligt het herindelingsontwerp ter inzage zodat gemeenteraden en inwoners hun zienswijze kunnen indienen. Daarna kan er een definitief besluit genomen worden in het herindelingsadvies, de volgende fase in de besluitvorming. De provincie spreekt op dat moment haar voorkeur uit voor een herindeling van Loenen a/d Vecht en Breukelen tot een kleine Vechtgemeente. De gemeente Loenen a/d Vecht heeft in elke dorpskern een informatiebijeenkomst gehouden (Provincie Utrecht, 2007). Het herindelingsontwerp ligt in de periode van mei 2007 tot en met juli 2007 ter inzage voor inwoners en belanghebbenden. Vanuit de provincie hebben er twee informatiebijeenkomsten plaatsgevonden waarbij het herindelingsontwerp is toegelicht en belanghebbenden gelegenheid kregen om vragen te stellen. De gemeente Loenen a/d Vecht zelf heeft in elke kern, in totaal vijf een informatiebijeenkomst georganiseerd. Tijdens de periode van ter inzage legging zijn er in Loenen a/d Vecht 21 zienswijzen ingediend, 3.5% van het totaal aantal ingediende zienswijzen. Dit zijn er 599 en daarvan zijn 385 mensen voor een herindeling, 210 mensen tegen een herindeling en vier mensen spreken zich uit voor iets anders. Zo'n 8.1% van het totaal dat tegen de herindeling is komt uit de gemeente Loenen a/d Vecht. De inwoners van Loenen a/d Vecht vinden dat een gemeente niet altijd beter hoeft te functioneren na een herindeling, de afstand tussen burger en bestuur vergroot wordt, er in Loenen a/d Vecht **geen draagvlak** is en

dat Gedeputeerde Staten niet overtuigend heeft aangetoond dat er onvoldoende bestuurskracht is in Loenen a/d Vecht. Ook het gemeentebestuur dient een zienswijze in gedurende deze periode en die luidt als volgt: *“De gemeenteraad kiest voor vergroting van de bestuurskracht door middel van versterking van het ambtelijk apparaat. Daarbij is samenwerking middels integratie van het ambtelijke apparaat met dat van een andere gemeente en met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid voor de gemeente Loenen a/d Vecht het meest aangewezen middel. Breukelen is de meest voor de hand liggende partner.”*

Op 9 december 2008 neemt de gemeenteraad van Loenen a/d Vecht een besluit inzake de herindeling. Er ligt een voorstel in de raad van de partijen VVD, Streekbelangen/Nigtevecht plus, D66 en het Vechtse Verbond om tegen de herindeling met Abcoude, Ronde Venen en Breukelen te spreken. De gemeenteraad kiest in het geval van herindeling van Loenen a/d Vechten en Breukelen. Het besluit luidt als volgt (Raadsvergadering , 2008): *“Aan de orde is een voorstel van de fracties van VVD, Streekbelangen/Nigtevecht plus/ D`66 en Het Vechtse Verbond om als raad van de gemeente Loenen a/d Vecht uitdrukkelijk uit te spreken dat met betrekking tot de bestuurlijke organisatie wordt gekozen voor een herindeling Breukelen(ongedeeld) met Loenen.”*

Op 16 december wordt echter het volgende besluit genomen om te kiezen voor een herindeling met de gemeente Breukelen, nadat er sprake is van een langdurig proces en er een besluit moet worden genomen. Ook omdat de gemeente Loenen a/d Vecht met het oog op toekomstige samenwerkingen de onderlinge verhouding in stand wil houden (Interviews Loenen, 2013). Het besluit luidt als volgt (Raadsvergadering , 2008): *“terug te komen op het eerder ingenomen standpunt van samenwerking en wellicht op termijn een herindeling met Breukelen maar, gezien het feit dat hiervoor het meeste draagvlak bestaat, thans te kiezen voor een herindeling van een ongedeeld Breukelen met Loenen.”*

Dit besluit is op 28 december 2008 kenbaar gemaakt aan de ministerraad. De gemeente Loenen a/d Vecht heeft zich altijd duidelijk verzet tegen de herindeling. De enige variant die de raad ondersteunt is een eventuele vrijwillige herindeling met Breukelen, waarbij zij eerst opperen voor het samengaan van de ambtelijke apparaten. Ook geeft de gemeente Loenen a/d Vecht in het besluit duidelijk aan dat alleen de gemeente Abcoude voor de herindeling is en de Ronde Venen het voorstel afwijst als er geen financiële garantie kan worden gegeven. De gemeente Loenen a/d Vecht geeft zelf nog aan een ARHI-procedure te starten volgens Artikel 12, van onderop, samen met de gemeente Breukelen. Daarbij verzet de gemeente zich tegen elke andere variant van herindeling (raadsvergadering, 2009).

Nadat door de staatsecretaris in 2009 is vastgesteld dat er te weinig bestuurlijk draagvlak is voor de grote herindelingsvariant, wordt ook de gemeente Loenen a/d Vecht betrokken bij het variantenonderzoek. Op 16 juni 2009 vindt er een vergadering plaats van de raad. Er wordt een besluit genomen waarbij de raad of voor een herindeling met Breukelen en samenwerking met Maarssen kiest of voor herindeling gaat met Breukelen en Maarssen. Deze twee varianten zijn de antwoorden op het voorstel van de staatssecretaris (Vergadering, 2009). In het variantenonderzoek wordt benadrukt dat Loenen a/d Vecht gedurende een lange periode heeft uitgesproken voor zelfstandigheid en samenwerking met Breukelen. Echter is dit standpunt herzien en kiest de gemeente Loenen a/d Vecht voor een herindeling met Breukelen. Conclusie is dat er **bestuurlijk draagvlak** is voor de samenvoeging van Breukelen en Loenen a/d Vecht, waar uiteindelijk Maarssen is bijgekomen.

De gemeente Loenen a/d Vecht heeft in 2009 een inwonersraadpleging gehouden, een geheten referendum welke is uitgevoerd door een extern adviesbureau. Daarbij zijn 1.067 inwoners gevraagd mee te doen om hun mening te geven over vijf opties van gemeentelijke herindeling. Het referendum vond plaats tussen 19 september 2009 en 4 oktober 2009. Ruim 62%, zo'n 661 inwoners hebben deelgenomen aan het referendum. Van de deelnemende inwoners spreekt 38% de voorkeur uit voor een gemeentelijke herindeling van Loenen a/d Vecht en Breukelen. Een herindeling van Loenen, Breukelen en Maarssen kon rekenen op 8% van de stemmen. Van de respondenten heeft 91% iets vernomen van de discussie rondom de herindeling. Er zijn zeven vragen gesteld aan de inwoners; of men afweet van de discussie, zich betrokken voelt bij de kern waar men woont, of men zich betrokken voelt bij discussie, met welke gemeente men zich het meest en minst verbonden voelt en voor welke van de vijf opties van herindeling men voorkeur heeft. Respondenten konden ook nog opmerkingen achterlaten. Opmerkelijk is de toon van de opmerkingen, waarbij veel wordt gesproken over het feit dat er weinig tot geen inspraak mogelijk is. De discussie duurt lang en geeft burgers het gevoel dat er weinig naar hen geluisterd wordt. Indien er toch een herindeling moet komen dan kiezen de inwoners voor een herindeling met Breukelen, waarbij Maarssen de minst gehoorde gemeente is. Als laatste zijn er veel kritieken over de inhoud van het onderzoek, zoals de beperkte vraagstelling en de keuzemogelijkheden. Ook vinden inwoners dat de gemeente eigenlijk kleinschalig moet blijven en dat een **herindeling** niet per se noodzakelijk wordt geacht. Met name in het geval van een herindeling met gemeente de Ronde Venen, Abcoude en Maarssen worden deze gemeenten niet als ideale herindelingspartners gezien (Kleijn & Leerdam, 2009).

7.3 Toetsing van draagvlak

Draagvlak is één van de belangrijkste criteria dat wordt getoetst in het beleidskader door het Rijk. Gezien het proces in Loenen a/d Vecht is dit draagvlak nooit helemaal aanwezig geweest, gezien de meerderheid die tegen de herindeling is. Ondanks het feit dat Loenen a/d Vecht tegen de herindeling is, wordt in het herindelingsadvies toch vastgesteld dat er draagvlak is. Later blijkt dit, ook vanwege de bijeenkomst in Breukelen, niet aanwezig te zijn. De raad van Loenen a/d Vecht is met een kleine meerderheid voor samenwerking met de gemeente Breukelen op basis van ambtelijke diensten van beide gemeenten. Uiteindelijk in 2009, bij het variantenonderzoek, wijzigt Loenen a/d Vecht haar standpunt en lijkt er enigszins draagvlak te zijn voor een herindeling met Breukelen. In een later stadium is dit een herindeling met Breukelen en Maarssen geworden en heeft het Rijk tevens vastgesteld dat er voldoende draagvlak is.

De gemeente Loenen a/d Vecht heeft in elke kern een bijeenkomst gehouden en tevens een onofficieel referendum gehouden waarvan de uitslag uiteindelijk niet is gebruikt. Die uitslag was dat het merendeel van de inwoners voor een herindeling met Breukelen was en tegen een herindeling met Breukelen en Maarssen. Het **maatschappelijk draagvlak** is niet aanwezig, al is daar verder door de provincie Utrecht weinig aandacht aan besteed. Het referendum in Loenen a/d vecht wordt door de provincie Utrecht beoordeeld als het voldoende raadplegen van de eigen inwoners. **Binnen de regio** is er ook weinig draagvlak voor de herindeling aangezien Breukelen tegen de herindeling was en pas later, zij het met tegenzin, heeft ingestemd met deze variant van herindeling. De gemeente Maarssen is later bij het proces betrokken en is altijd voor een herindeling geweest.

8. Procesbeschrijving Littenseradiel

In de procesbeschrijving volgt eerst een korte inleiding met praktische informatie over de gekozen gemeente als casus. In paragraaf 8.2 is het proces van herindeling in chronologische volgorde gezet aan de hand van besluitenlijsten en notulen van vergaderingen van de raad. Ook zijn documenten zoals het herindelingsontwerp en –advies alsmede andere relevante beleidsdocumenten geraadpleegd. Samen met de interviews die binnen de gemeente zijn afgenomen is een beschrijving gemaakt op welke wijze draagvlak tot stand is gekomen en welke democratieopvattingen aanwezig zijn binnen deze casus.

8.1 Inleiding

De gemeente Littenseradiel bestaat uit 30 dorpen en heeft bijna 11.000 inwoners. In maart 2012 heeft de raad het college opdracht gegeven te kijken naar mogelijkheden voor intensievere samenwerking met omliggende gemeenten. Het betreft de gemeente Súdwest-Fryslân, Leeuwarden en de nieuw te vormen gemeente Noordwest-Friesland. In de periode 2007-2012 is de visie in eerste instantie om als gemeente zelfstandig te blijven. In 2010 komt dit tot uiting in de strategische visie, welke door de raad is vastgesteld. Echter in 2011 heeft Gedeputeerde Staten van Friesland een commissie van wijzen gevraagd een oordeel te geven over de bestuurlijke inrichting van Friesland. Voor Littenseradiel betekent dit dat ze moeten opgaan in de grotere gemeente Noordwest-Friesland. In maart 2012 komt het college met een voorstel aan de raad om deze optie tot herindeling te onderzoeken. De raad honoreert dit verzoek niet, omdat burgers middels ronde-tafel-gesprekken aangeven te willen kijken naar samenwerking met Leeuwarden of Súdwest-Fryslân. Opvallend binnen deze casus is dat het gaat om **een opsplitsing** van de gemeente Littenseradiel naar drie omliggende gemeenten.

8.2 Proces van herindeling

Een korte schets van de voorgeschiedenis leert dat in 2008 de gemeenteraad van Littenseradiel besluit om zelfstandig te blijven. Dit naar aanleiding van 22 discussieavonden met de inwoners waarbij de meerderheid kiest voor zelfstandigheid. Dit komt tot uiting in de strategische visie 2010-2015 waarin het volgende wordt vastgesteld (Gemeente Littenseradiel, 2010, p. 6): *“Onze gemeente blijft zelfstandig en doet niet mee in het proces van bestuurlijke opschaling elders in het zuidwesten van de provincie Friesland”*. Hierin wordt ook aangegeven dat de Fries Nationale Partij (FNP), SAM (samenwerkingsverband PvdA, D66 en Groenlinks) en het CDA kiezen voor een zelfstandig Littenseradiel en dat alleen de VVD voorstander is van opschaling. Ook wordt aangegeven dat dit uitgangspunt ter discussie kan worden gesteld na opnieuw de bevolking te hebben geraadpleegd.

Echter in 2011 vinden er een tweetal ontwikkelingen plaats die van invloed zijn op de discussie. Een van de ontwikkelingen is de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân die gezien haar nieuwe grootte zorgt voor scheve verhoudingen binnen de provincie. De andere ontwikkeling is het voorstel van de provincie Friesland om de gemeente Littenseradiel te laten fuseren met de nieuw te vormen gemeente Noordwest-Friesland. Samen met de landelijke ontwikkelingen zoals de decentralisaties van sociale zaken richting gemeenten zorgt dit ervoor dat de discussie over de zelfstandigheid nieuw leven in wordt geblazen. In de interviews die zijn afgenomen wordt dit beeld bevestigd. Met name de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft tot gevolg dat Littenseradiel geen congruente samenwerkingspartners meer

heeft. Ook is er de gedachte dat Littenseradiel als kleine gemeente minder voor haar burgers kan opkomen, doordat er geen evenwichtige vertegenwoordiging is van gemeenten bij projecten (Interviews Littenseradiel, 2013).

De provincie Friesland komt met een eigen standpunt ten aanzien van Littenseradiel. De commissie wordt gevraagd om met een gemotiveerde analyse te komen voor de lokaal bestuurlijke inrichting van de provincie Friesland. Hierbij valt te denken aan gemeentelijke herindeling, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of handhaving van huidige inrichting. Daarbij dient gekeken te worden naar **draagvlak**, urgentie en samenhang (Koopmans, Marijnen, & Cloe, 2011, p. 3). Littenseradiel zou samen met Franekerdeel, Harlingen, Het Bildt, Menaldumadeel op moeten gaan in een fusiegemeente Noordwest-Friesland waarbij het oostelijke deel van Littenseradiel gezien de oriëntatie, wordt toegevoegd aan Leeuwarden (Koopmans, Marijnen, & Cloe, 2011, p. 15). Daarnaast komt ook de rol van de provincie Friesland aan de orde, waarbij wordt aangegeven dat er een gebrek is aan provinciale regie op het gebied van lokaal-bestuurlijke inrichting. De gemeente Littenseradiel heeft de provincie om haar standpunt rondom de inrichting van Friesland gevraagd (Interviews Littenseradiel, 2013). De vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân is daar een goed voorbeeld van, met als gevolg dat er scheve verhoudingen zijn ontstaan binnen de provincie. Het herindelingscriterium **draagvlak**, welke door de provincie gehanteerd wordt luidt dat het standpunt van de gemeenteraad het uitgangspunt is met betrekking tot draagvlak, overeenkomend met de criteria vanuit het beleidskader.

De reactie van Littenseradiel op het voorstel van de provincie Friesland volgt op 19 maart 2012. Het betrof een collegevoorstel aan de raad om vergaande samenwerking met Noordwest-Friesland te onderzoeken, met een eventuele fusie als gevolg. Echter volgt de raad niet het college en wordt de opdracht gegeven om een samenwerking met Súdwest-Fryslân en Leeuwarden te onderzoeken. In de interviews (2013) wordt aangegeven dat de raad naar aanleiding van het collegevoorstel wil weten wat de bevolking vindt van dit voorstel. In twee dorpen hebben ronde-tafel-gesprekken plaatsgevonden met beiden een opkomst van 100 à 150 inwoners. Uit deze gesprekken is gebleken dat het merendeel van de aanwezige inwoners voorstander is om de gemeente Littenseradiel **op te splitsen**. Inwoners voelden weinig voor een samenvoeging met gemeenten als Franeker en Harlingen en dit laatste komt voornamelijk voort uit de bestuurlijke onrust die daar op dat moment heerste. Ook hebben de ondernemersverenigingen een belangrijke rol gespeeld tijdens deze twee avonden door hun stempel te drukken op de discussie (Interviews Littenseradiel, 2013).

Echter laat de provincie in een reactie weten een eventuele opdeling niet te ondersteunen en **een herindeling** met de nieuw te vormen gemeente Noordwest-Friesland geniet de voorkeur. De omliggende gemeenten Súdwest-Fryslân en Leeuwarden hebben als standpunt om te komen tot samenwerking met Littenseradiel met een eventuele fusie als gevolg. Volgens de gemeente Leeuwarden dient hiervoor **draagvlak** te zijn onder de bevolking van Littenseradiel.

De opzet van de inspraakavonden, die hebben plaatsgevonden van januari 2013 tot en met maart 2013, is bij alle dorpen enigszins hetzelfde. De burgemeester doet verslag van een aantal ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds 2008. Het gaat dan om de eerder genoemde ontwikkelingen rondom decentralisatie, de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân, de kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisatie en de eigen geringe invloed die een kleine gemeente als Littenseradiel zou hebben. Daarbij was het voor de aanwezige

inwoners mogelijk om vragen te stellen. De gemeentesecretaris geeft vervolgens een presentatie over het herindelingsvoorstel met daaropvolgend een discussie tussen het college van B&W en de aanwezige inwoners. Opvallend daarbij is dat de raad vooral luistert en weinig zelf aan het woord is. In de interviews wordt aangegeven dat de raad wel de gelegenheid heeft gehad om met de inwoners in gesprek te treden, maar geen actie hebben ondernomen om eventuele weerstand te creëren. Verder wordt nog aangegeven dat er wel degelijk tegenstanders aanwezig waren en gemeentebestuurders hebben geprobeerd om deze tegenstanders middels argumenten te overtuigen (Interviews Littenseradiel, 2013). De inbreng van inwoners aan deze discussie varieert per dorp en de aanwezige gemeentebestuurders beantwoorden vragen vanuit de inwoners. Inwoners stellen voornamelijk vragen over waarom niet zelfstandig te blijven, het behoud van de dorpen, andere opties tot herindeling en de Friese taal. De gegeven antwoorden zijn zodanig geformuleerd dat andere opties worden uitgesloten. Een voorbeeld van een situatie tijdens een bijeenkomst waarbij een vraag wordt gesteld vanuit de inwoners met de beantwoording van het college luidt als volgt:

“Is er geen manier om zelfstandig te blijven?”

Als de gemeente Littenseradiel zelfstandig blijft, moet zij straks bijna al haar diensten en beleid inkopen bij de grote buurgemeenten. Het vervelende is dat wij als kleine gemeente wel overal verantwoordelijk voor zijn, maar dan hebben wij het beleid niet zelf kunnen bepalen. Onze invloed neemt af. Een samenwerking zoals het Ten Boer-model (waarin er bijna alleen nog maar in bestuur in Ten Boer is, maar de ambtenaren van Groningen doen het werk) is geen optie. Leeuwarden ziet dat niet zitten omdat ze daar te klein voor zijn. Zowel de gemeente Súdwest-Fryslân als Leeuwarden hebben gezegd dat ze wel willen samenwerken, maar dat het wel moet leiden tot een fusie. De kracht van een kleine gemeente is ook dat het bestuur en de organisatie dichtbij elkaar zitten; we lopen even bij een ambtenaar binnen en dat kan in het Ten Boer-model niet. Het lijkt er ook op, dat het Ten Boermodel een tijdelijke constructie is. Je houdt een gemeente dan kunstmatig in stand. Het gevaar is dat wij redeneren vanuit hoe de situatie nu is, maar het verandert altijd. De bezuinigingen en de decentralisaties gaan door, of we nu herindelen of niet. De ontwikkelingen in de maatschappij gaan ook aan Littenseradiel niet voorbij, ook als we niet fuseren. We kunnen niet garanderen dat als we zelfstandig blijven, alles hetzelfde blijft.”

Voorafgaand aan de inspraakavonden is er in alle dorpen een folder over de herindeling verspreid en is er middels een website en social media aandacht aan besteed. Echter is in beperkte mate gebruik gemaakt van social media. In een interview (2013) wordt aangegeven dat door de inzet van social media is geprobeerd de discussie op gang te krijgen maar dit niet goed is gelukt (Interviews Littenseradiel, 2013). In totaal zijn er bij de 23 inspraakavonden 968 inwoners aanwezig geweest op een volwassen bevolking van 8.354 personen, een percentage van bijna 12%. Daarvan stemt twee derde van de aanwezige inwoners in met het voorstel van het college voor de verdeling van de dorpen over de drie andere gemeenten (Gemeente Littenseradiel, 2013, p. 4). In cijfers is de vergelijking tussen 2008 en 2013 als volgt weer te geven:

	2008	2008	2013	2013
Voor	252	41.9%	583	60.2%
Tegen	329	54.7%	320	33.0%
Blanco	21	3.4%	65	6.8%
Totaal	602	7.2%	968	11.6%

Tabel 8.1: overzicht voor en tegen 2008 en 2013 (totaal 2008 gebaseerd op inwoneraantal 2013)

Op 24 juni 2013 volgt het uiteindelijke besluit per enkelvoudige meerderheid in de raad over de komende herindeling: *“De raad besluit, vast te stellen dat onze gemeente steeds minder kan voldoen aan de door de gemeente gedefinieerde voorwaarden in de strategische visie “een eigen geluid” (2010) en in principe over te gaan tot herindeling van de gemeente per 1 januari 2018, gericht op een herindeling van de gemeente naar buurgemeenten volgens voorkeursvariant 1 in het besluit van 15 oktober 2012, te overleggen met het provinciaal bestuur over het voornemen tot herindelen, de buurgemeenten te informeren en te vragen om een reactie en in september aan de raad een stappenplan voor te leggen over het vervolg.”*

8.3 Toetsing van draagvlak

De gemeente Littenseradiel bevindt zich in de situatie waarbij er nog geen herindelingsontwerp en -advies zijn opgesteld en er dus nog geen wettelijke ARHI-procedure conform Artikel 5, eerste lid is opgestart. Het eventuele **draagvlak** voor de komende gemeentelijke herindeling is nog niet getoetst door het Rijk. Uit de interviews (2013) blijkt wel dat de komende ARHI-procedure met vertrouwen tegemoet wordt gezien. Het proces van nu draagt bij aan het draagvlak en alle inwoners van de dorpen zijn nauw betrokken bij het proces tot nu toe. Een eventueel referendum wordt niet als optie gezien omdat de toegevoegde waarde daarvan niet wordt ingezien. Binnen de raad is er één lid geweest die een voorstel tot referendum heeft ingediend. In de interviews wordt tevens gesproken over bestuurlijk en regionaal draagvlak. Iedereen binnen de gemeente Littenseradiel, ook op ambtelijk niveau stemt in met de herindeling. Regionaal gezien staan de gemeenten Súdwest-Fryslân en Leeuwarden positief tegenover de toevoeging van de dorpen uit de gemeente Littenseradiel.

9. Analyse & Vergelijking

De inleiding van dit hoofdstuk beschrijft een aantal opvallende overeenkomsten en verschillen tussen de vier cases. In paragraaf 9.2 is het proces van herindeling vergeleken waarbij de theorie uit hoofdstuk twee en drie van dit onderzoek wordt gebruikt. Er wordt gekeken naar de opmerkingen met betrekking tot democratie. In paragraaf 9.3 zal de wijze waarop draagvlak is vastgesteld worden vergeleken. Daarbij draait het om de vier vormen van draagvlak en om de inhoud en het proces van de besluitvorming rondom draagvlak. In paragraaf 9.4 zijn de verwachtingen uit hoofdstuk drie behandeld en bevestigd of verworpen. Dit leidt tot de conclusie van dit onderzoek met in paragraaf 9.6 een discussie.

9.1 Inleiding

Kenmerkend binnen dit casestudie onderzoek is het feit dat elk proces van herindeling op zichzelf staat. Een eerste opvallend verschil is dat twee cases, namelijk de Ronde Venen en Loenen a/d Vecht een proces van herindeling van bovenaf betreft. De twee cases Millingen a/d Rijn en Littenseradiel kennen een proces van herindeling van onderop. Daarbij is ook een duidelijk onderscheid te maken in de rol van de verschillende provincies, met een actieve en dirigerende rol van de provincie Utrecht en een terughoudende en afwachtende rol van de provincie Friesland. De provincie Gelderland heeft een rol op de achtergrond en geeft waar nodig advies aan de gemeenten. In dit hoofdstuk worden ook de vier verwachtingen behandeld en deze zijn als volgt omschreven:

- 1) Op basis van de penduleopvatting is er sprake van draagvlak bij een gemeentelijke herindeling als 51% van de betrokken gemeenteraden van de deelnemende gemeenten instemt met een gemeentelijke herindeling. Ook wanneer de oppositie (de minderheid) tegen de herindeling is, kan er toch sprake zijn van voldoende draagvlak.
- 2) Binnen de consensusopvatting is er sprake van draagvlak op basis van een gekwalificeerde meerderheid van 67%. Draagvlak voor een gemeentelijke herindeling ontstaat op basis van consensusvorming en samenwerking en is afhankelijk van het feit of een grote politieke partij in het bestuur of in de oppositie zit waarbij ook de oppositiepartijen voor de herindeling zijn. Er wordt gestreefd naar unanimiteit en daarbij is het ook van belang dat de ingediende zienswijzen positief gestemd zijn.
- 3) Op basis van de kiezersopvatting is er sprake van draagvlak bij een gemeentelijke herindeling indien gemeentebesturen aansturen op een referendum. Er is sprake van draagvlak volgens het principe van 'winner takes all' waarbij 51% van de inwoners wel of niet instemmen met de herindeling en de uitslag van het referendum doorslaggevend is.
- 4) Binnen de participatieopvatting is er sprake van draagvlak wanneer vertegenwoordigers van diverse kernen, wijken en maatschappelijke organisaties op basis van gekwalificeerde meerderheid instemmen met een gemeentelijke herindeling. Er is sprake van interactieve beleidsvoorbereiding tussen politieke vertegenwoordigers en inwoners om tot een breed gedragen voorstel tot herindeling te komen waarbij inwoners hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het voorstel door inspraak van onderop.

9.2 Proces van herindeling bij alle vier cases

Bij elke casus is het proces van herindeling beschreven en kan, aan de hand van de begrippen uit de operationalisatie, bepaald worden in hoeverre kenmerken van de vier democratietheorieën zijn terug te zien in de praktijk. In onderstaand schema zijn de vier democratieopvattingen gekoppeld aan de bij behorende kenmerken van de wijze waarop draagvlak tot stand kan komen:

	Aggregatief	Integratief
<i>Indirecte vertegenwoordiging</i>	<p>Pendule democratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Raadsleden beslissen per enkelvoudige meerderheid - Winner takes all principe - Sprake van eenrichtingsverkeer vanuit gemeentebestuur met behoud van eigen standpunten 	<p>Consensus democratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Raadsleden beslissen per unanimitieit - Gericht op samenwerking en coalitievorming - Sprake van tweerichtings- verkeer en bereiken van consensus
<i>Directe vertegenwoordiging</i>	<p>Kiezers democratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inwoners beslissen per referendum - Winner takes all principe - Sprake van tweerichtings- verkeer en uitslag van referendum is doorslaggevend 	<p>Participatie democratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beslissing ligt bij alle inwoners - Gericht op samenwerking en inspraak vanuit inwoners - Bestuurders luisteren en gebruiken uitkomst van inspraak

Tabel 9.1: draagvlak en democratie in één model

9.2.1 Inhoud van beslissing

Bij de uiteindelijke beslissingen die genomen worden binnen het proces van gemeentelijke herindeling zijn oordeel/houding en het gedrag van de gemeentebestuurders en raadsleden belangrijk. Twee cases hebben plaatsgevonden aan de hand van Artikel vijf Wet-ARHI, procedure van onderop. In de casus Millingen a/d Rijn is het de gemeente zelf die een duidelijke voortrekkersrol heeft binnen het proces van herindeling. Dit kenmerk van **de penduleopvatting**, centralisatie van macht met een sterke rol van één gemeente is hierin terug te zien. Millingen a/d Rijn heeft in 2011 brieven verstuurd naar omliggende gemeenten en de provincie Gelderland heeft de gemeente Millingen a/d Rijn ondersteund door in deze fase een adviserende rol op zich te nemen en in gesprek te treden met de gemeenten Groesbeek en Ubbergen. Het gevolg hiervan is dat er een bepaalde tijdsdruk is ontstaan die het proces heeft versneld. Millingen a/d Rijn zou of zichzelf opheffen, of zichzelf samenvoegen met de gemeente Nijmegen. Dit heeft ook te maken met de Artikel-12 status van de gemeente Millingen a/d Rijn die op dat moment om een oplossing vraagt. Tevens komt het burgerplatform Millingen tot de conclusie dat **een herindeling** met Groesbeek en Ubbergen het voordeligst is voor Millingen a/d Rijn en haar inwoners. Deze conclusie is erg belangrijk, gezien de werkzaamheden van deze stichting en haar blik op de toekomstige visie van de gemeente waarbij ook geregeld overleg plaatsvindt met burgers.

Ook de gemeente Littenseradiel heeft een duidelijke voortrekkersrol gehad ten opzichte van haar buurgemeenten. Met de uitkomsten van de twee gesprekken die zijn gevoerd met de inwoners is de gemeente Littenseradiel richting de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân gestapt. Met deze gemeenten is de variant tot opsplitsing besproken en daarna heeft Littenseradiel het initiatief behouden. Deze actieve houding heeft deels te maken met de inmiddels scheve verhoudingen binnen de provincie Friesland. Dit komt door de vorming van de fusiegemeente Súdwest-Fryslân met 81.000 inwoners. Een overeenkomst met Millingen a/d Rijn is dat een bepaalde situatie (financieel zwaar weer versus regionale ontwikkeling) ervoor zorgt dat deze gemeenten het initiatief nemen maar ook behouden. Andere omliggende gemeenten zien geen directe noodzaak dit initiatief over te nemen. Ondanks dat de ARHI-procedure nog niet van start is gegaan heeft de gemeenteraad van Littenseradiel een besluit genomen over de herindeling per enkelvoudige meerderheid. Dit past in het principe van winner takes all. Dit besluit is wel gebaseerd op de wensen en voorkeuren van inwoners.

Voor de twee cases die hebben plaatsgevonden volgens Artikel acht Wet-ARHI, procedure van bovenaf is eveneens sprake van een besluit binnen de gemeenteraad per enkelvoudige meerderheid, een kenmerk van **de penduleopvatting**. Dit geldt voor de Ronde Venen en Loenen a/d Vecht. Alleen bij de gemeente Millingen a/d Rijn hebben raadsleden een beslissing genomen in unanimititeit, een kenmerk binnen **de consensusopvatting**. Deze saamhorigheid lijkt wel te worden ingegeven door de algehele situatie in Millingen a/d Rijn, de Artikel-12 status van de gemeente. In Loenen a/d Vecht zijn het vooral de lokale partijen die een meerderheid hebben binnen de raad en tegen de herindeling stemmen, terwijl in de Ronde Venen er meer verdeeldheid is en unanimititeit ver weg is. Ten opzichte van de cases volgens Artikel vijf Wet-ARHI hebben de Ronde Venen en Loenen a/d Vecht minder aandacht voor de ingediende zienswijzen vanuit de inwoners. Oorzaak is de dominantere rol van de provincie en het college van B&W. De sterke positie van de provincie, met name Provinciale Staten, heeft als gevolg dat de meningen van raadsleden en inwoners over de herindeling minder zwaar wegen. De centralisatie van macht concentreert zich binnen het proces van herindeling op de provincie Utrecht. Bij een Artikel vijf procedure, van onderop, ligt de belangrijkste politieke arena in de eigen gemeente en andere clustergemeenten. Bij een Artikel acht procedure, van bovenaf, verschuift de belangrijkste politieke arena naar het provinciehuis.

Kenmerken binnen **de consensusopvatting** zijn het sterkst terug te zien in de casus Millingen a/d Rijn. In de vorige raadsperiode heeft binnen de gemeente een lange discussie plaatsgevonden over de zelfstandigheid van de gemeente. Ook in de regio heeft veel overleg plaatsgevonden en is de bestuurscultuur erop gericht om met elkaar samen te werken, naar elkaar te luisteren en tot consensus te komen. Zo werken bijvoorbeeld politieke partijen regionaal samen om tot overeenstemming van partij standpunten te komen, heeft het gemeentebestuur overleg met het burgerplatform, hebben maatschappelijke organisaties hun stem kunnen laten horen en wordt binnen de raad gestreefd naar unanimititeit.

Ook in de casus Littenseradiel zijn deze kenmerken goed terug te zien. De raad in Littenseradiel heeft het initiatief en tevens wordt aan de hand van 23 rondetafelgesprekken de dialoog gezocht met inwoners en bedrijven om tot consensus te komen. Uiteindelijk is een grote meerderheid binnen de raad voor de herindeling. Binnen de cases de Ronde Venen en Loenen a/d Vecht, procedure van bovenaf, zijn kenmerken van de consensusopvatting minder sterk terug te zien. Het is juist de provincie Utrecht geweest die een belangrijke rol speelt en

overleg voert met de colleges van B&W. In de Ronde Venen heeft de gemeenteraad behalve het indienen van een zienswijze weinig tot niets kunnen inbrengen. Wel heeft er over een lange periode in beide gemeenten een felle discussie plaatsgevonden tussen voor- en tegenstanders maar is het uiteindelijk minder goed gelukt om met elkaar tot consensus te komen.

Kenmerken vanuit **de kiezersopvatting** zijn bij geen enkele casus duidelijk terug te zien, in die zin dat het actoren niet is gelukt om een meerderheid te krijgen voor het organiseren van een referendum. Alleen in Loenen a/d Vecht is een “referendum” gehouden maar uit de analyse blijkt van een echt referendum geen sprake.

Op de vraag wat een referendum precies inhoudt moet er eerst gekeken worden wat wordt verstaan onder een referendum. Binnen dit onderzoek is het principe van democratie al behandeld. Namelijk het volk regeert en er is in feite geen autoriteit boven de bevolking. Binnen het representatief stelsel zoals we dat in Nederland kennen, kunnen inwoners eens in de vier jaar hun medebeslissingsrecht afdragen aan volksvertegenwoordigers, zoals een gemeenteraad. Echter kunnen binnen deze periode wetten tot stand komen die niet over **voldoende draagvlak** beschikken door het monopolie op het beslissingsrecht door volksvertegenwoordigers. Een volksraadpleging of referendum, een vorm van directe democratie, kan een bijdrage leveren aan het vergroten van het democratisch gehalte van een beslissing: *“Een volksraadpleging, ook wel een referendum, is een instrument om burgers een meer directe vorm van inspraak te geven over een beleidsonderwerp”*. Er kan een correctief referendum van onderop of een raadgevend referendum van bovenaf worden georganiseerd. Gemeenten kunnen middels een referendumverordening burgers de mogelijkheid geven tot het aanvragen van een referendum. In de Gemeentewet, Provinciewet en Grondwet is vastgelegd dat de uitslag van een referendum nooit bindend mag zijn. Een raadplegend referendum van bovenaf, door bijvoorbeeld een gemeente, kan te allen tijde aangevraagd worden. Echter voor een correctief referendum van onderop door burgers is een referendumverordening nodig (Referendum platform, 2013). In de casus Loenen a/d Vecht is in 2009 geen verordening aangevraagd en is er uiteindelijk ook niets met de uitslag gedaan. Het gaat hier procedureel gezien om een raadplegend referendum waarbij opvalt dat er sprake is van een beperkte vraagstelling en niet alle keuzes met betrekking tot de variant van herindeling mogelijk zijn. De mogelijkheid om te kiezen voor zelfstandigheid is bijvoorbeeld niet aanwezig. Daarnaast is het referendum binnen twee weken georganiseerd met als gevolg een beperkte informatievoorziening richting de burger. Het is de vraag of de inwoners in de gelegenheid zijn geweest zich een goed gefundeerde opinie te vormen.

Ook in de andere drie cases is niet aangedrongen op een referendum of vond men het uiteindelijk niet nodig. In Littenseradiel zijn in de aanloopfase met alle dorpen gesprekken gevoerd en hebben inwoners kunnen participeren in het proces. De vraag wordt daar terecht gesteld wat een referendum dan nog kan toevoegen. In Millingen a/d Rijn is gekozen voor een aanpak om met de inwoners in gesprek te treden middels inloopbijeenkomsten. Zo konden inwoners, na gesprekken met gemeentebestuurders een mening vormen en uiten middels het indienen van een zienswijze. De raad heeft zich opgesteld als een orgaan dat haar voelhorens heeft uitstaan binnen de samenleving. In Millingen a/d Rijn is er zoveel **consensus** dat een referendum ook hier niet noodzakelijk wordt geacht. Ook in de Ronde Venen heeft een voorstel tot het houden van een referendum het niet gehaald. Dit komt echter omdat de raad van mening is dat zij als vertegenwoordigend orgaan de beslissing moet nemen. De

kiezersopvatting lijkt bij sommige partijen wel te leven, maar er lijkt bij veel partijen ook twijfel te zijn over de toegevoegde waarde van een referendum. Binnen de casus Loenen a/d Vecht is zelfs terug te zien dat tegenstanders van een referendum handig hebben ingespeeld op het feit dat het geen officieel referendum betrof. Dit heeft voorstanders van het 'referendum' dan ook laten besluiten om de uitslag van het 'referendum' niet doorslaggevend te laten zijn.

Littenseradiel is de enige casus waar kenmerken van de **participatieopvatting** duidelijk zijn waargenomen. Vanaf het eerste moment heeft de gemeenteraad bepaald dat inwoners bij het proces betrokken dienden te worden. Deze interactieve beleidsaanpak past in de gedachte dat het een bijdrage levert aan de legitimiteit van beleid. Door inwoners vroeg in het proces erbij te betrekken en door met hen samen te werken kunnen bestuurders aantonen dat er **steun en acceptatie** is voor hun beslissing en hun gedrag gelegitimeerd is. Aan de hand van twee bijeenkomsten met inwoners is een uiteindelijk standpunt ingenomen over de toekomst van de gemeente. Tijdens die bijeenkomsten hebben voornamelijk ondernemers een belangrijk aandeel gehad in de uiteindelijke uitkomst tot het opsplitsen van de gemeente Littenseradiel. Echter door daarna 23 bijeenkomsten te houden met inwoners zijn de uiteindelijke voorkeuren van burgers gepeild en is op basis daarvan een besluit genomen per enkelvoudige meerderheid.

In alle cases volgens de Wet-ARHI procedure (Littenseradiel daar gelaten) is er vanuit de gemeente en provincie aandacht geweest voor de zienswijzen. Echter bij de procedure van onderop hebben zienswijzen van inwoners meer betekenis dan bij de procedure van bovenaf, waarbij de zienswijze van de gemeente doorslaggevend is bij de beoordeling door de provincie.

9.2.2 Proces van besluitvorming

De vier onderzochte cases zijn evenredig onder te verdelen in een procedure van bovenaf (Loenen a/d Vecht en de Ronde Venen) en een procedure van onderop (Millingen a/d Rijn en Littenseradiel). Bij het proces van herindeling en de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen geldt ook dat gekeken kan worden naar oordeel, houding en gedrag. Bij oordeel en houding van de actoren wordt in de literatuur ook wel gesproken over inhoudelijke openheid van het proces alsmede een open proces en de eigen invloed per proces.

Binnen **de penduleopvatting** kan onder inhoudelijke openheid worden verstaan dat gemeentebestuurders weinig invloed delen en weinig inzicht geven in hun eigen standpunten en argumentatie. Dit heeft effect op de openheid van het proces omdat er veelal sprake is van eenrichtingsverkeer waarbij de eigen argumentatie het vertrekpunt is. De beslissing in de raad vindt plaats volgens enkelvoudige meerderheid. Binnen de cases de Ronde Venen en Loenen a/d Vecht is dit duidelijk terug te zien, maar meer nog vanuit provinciaal oogpunt en dan met name binnen Provinciale Staten. De gemeenteraden hebben nauwelijks invloed op het proces en daardoor kunnen zij weinig eigen ideeën, plannen en handelingen initiëren. Vanuit provinciaal oogpunt en ook mede vanuit het college van B&W heeft de eigen argumentatie de overhand. Binnen de gemeente zelf heeft de ambtelijke top zo haar eigen standpunten met betrekking tot de herindeling. Het draait hierbij voornamelijk om betere doorgroeimogelijkheden en financieel gewin indien het tot een herindeling komt. De rol van de inwoner is beperkt tot het indienen van een zienswijze en het kunnen bijwonen van een beperkt aantal inloopbijeenkomsten. Vergeleken met de cases Millingen a/d Rijn en Littenseradiel zijn inwoners minder betrokken bij het proces, met een mindere

informatievoorziening richting de inwoners tot gevolg. Saillant detail echter is dat bij een procedure van onderop de provincie de bevoegdheid kan hebben om in te grijpen indien gemeenten er onderling niet uitkomen. Artikel vijf Wet-ARHI 4^e lid zegt: “Een gemeentebestuur treft op grond van dit Artikel geen voorbereidingen voor een wijziging van de grenzen van de gemeente na het tijdstip waarop Gedeputeerde Staten of onze Minister hebben medegedeeld dat door hen werkzaamheden ter hand zijn genomen in verband met de voorbereiding van een wijziging van de grenzen van de gemeente”.

Binnen **de consensusopvatting** proberen bestuurders overeenstemming te bereiken door anderen inzicht te geven in de eigen argumentatie en naar elkaar te luisteren. Er is sprake van tweerichtingsverkeer waarbij overleg plaatsvindt over de eigen voorkeuren en argumenten. Raadsleden streven ernaar om een beslissing te nemen in volledige unanimitéit. In de casus Millingen a/d Rijn is duidelijk sprake van tweerichtingsverkeer tussen betrokken actoren. Over een langere periode is de discussie met elkaar gevoerd waarbij men zowel binnen de gemeente als in de regio naar elkaar durft te luisteren. Deze constructieve houding en het feit dat men naar elkaar luistert, heeft er toe geleid dat men elkaar ook van elkaars standpunten kan overtuigen wat uiteindelijk heeft geleid tot een volledige unanieme beslissing. De constructieve houding en het feit dat actoren naar elkaar luisteren is ook in de casus Littenseradiel op bestuurlijk niveau terug te zien. Er hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met andere gemeenten om tot een variant van herindeling te komen die acceptabel is voor iedereen. Ook op het niveau van de inwoners en ondernemers is de consensusvorming terug te zien. Dat is op te maken uit de avonden waarbij inwoners en bestuurders onderhandelen over onderwerpen die belangrijk zijn voor inwoners en ondernemers. Ook is er in sommige gevallen onderhandeld over welk dorp naar welke gemeente gaat. In sommige gevallen hadden inwoners een andere voorkeur die niet overeen kwam met de voorkeuren van de gemeentebestuurders. In de casus Littenseradiel is de **directe participatieopvatting** een aanvulling op **het consensusmodel**. Bestuurders vertrekken vanuit een open standpunt en zijn bereid te luisteren naar wat de inwoners hebben in te brengen, maar proberen ook door eigen standpunten de inwoners te overtuigen. Het uiteindelijke besluit is gebaseerd op wat de meeste inwoners en ondernemers van de gemeente willen.

In Millingen a/d Rijn is aan de hand van een communicatieplan de dialoog met de inwoners gezocht. Het grootste verschil met Littenseradiel is toch wel het percentage opkomst die in Littenseradiel vele malen hoger ligt. Is er in Millingen a/d Rijn gesproken met honderden inwoners, in Littenseradiel ligt dit aantal rond de 1.000 inwoners.

Binnen het proces van de besluitvorming rondom draagvlak zijn kenmerken van **de kiezersopvatting** enigszins waargenomen in Loenen a/d Vecht. De raad is tot een voorstel gekomen om samen met een verkiezing een “referendum” te houden maar uiteindelijk hebben tegenstanders binnen de raad de uitslag ongeldig verklaard.

9.3 Vaststelling van draagvlak aan de hand van alle vier cases

In de vorige paragrafen zijn de cases vergeleken door te kijken naar de inhoud van de beslissingen en het verloop van de besluitvorming binnen het herindelingsproces. In het theoretisch kader is vastgesteld dat **draagvlak** te maken heeft met steun, acceptatie en legitimatie voor beleid. Draagvlak kan gecreëerd worden door actoren inspraak te laten hebben door het indienen van een zienswijze. Politieke partijen, maatschappelijke

organisaties, burgers en bedrijven worden zo betrokken bij de planvorming, besluitvorming of implementatie van beleid. Daarbij is samenwerking met bovenstaande partijen belangrijk om de dialoog te voeren waarbij onderhandeld wordt en consensus wordt bereikt, het schikken en plooiën. Een goede informatievoorziening is belangrijk zodat actoren op de hoogte blijven van de huidige stand van zaken en kennis hebben van het te voeren beleid, aan de hand van deze informatie kan men zich immers een mening vormen en kan een actor op zowel positieve als negatieve wijze steun verlenen of juist weerstand bieden. Hetgeen hierboven beschreven kan worden toegepast op de vier vormen van **draagvlak** zoals omschreven in het beleidskader gemeentelijke herindeling.

9.3.1 Bestuurlijk draagvlak

Het beleidskader omschrijft (lokaal) bestuurlijk draagvlak als het draagvlak bij de betrokken gemeenteraden. Echter wordt in dit onderzoek onder bestuurlijk draagvlak verstaan het draagvlak bij gemeentebestuurders zoals het college van B&W. Tijdens het onderzoek is waargenomen dat de top van de ambtelijke organisatie een belangrijke actor is die invloed uitoefent op het bestuurlijk draagvlak. In Millingen a/d Rijn, de Ronde Venen en Littenseradiel is bestuurlijk draagvlak aanwezig. Geheel conform het dualisme komt het college met een eenduidig standpunt voor de herindeling. In Loenen a/d Vecht spreekt het college zich, net als de raad, tegen de herindeling uit. Net als in de 'lichte evaluatie gemeentelijke herindeling' (2013) is het draagvlak bij het college van B&W en de ambtelijke top van de organisatie hoog. In enkele gevallen loopt de ambtelijke top vooruit op de herindeling door afdelingen van de betrokken gemeenten samen te voegen. Tevens ziet de ambtelijke top veel voordelen in een opschaling van hun eigen gemeente omdat dit resulteert in betere doorgroeimogelijkheden. Binnen deze vorm van draagvlak kan met name worden gesproken over het verlenen van steun en de acceptatie van zowel de inhoud van de beslissing als het proces van besluitvorming.

9.3.2 Maatschappelijk draagvlak

Bij maatschappelijk draagvlak is volgens het beleidskader de steun van inwoners belangrijk. Daarbij vraagt het kabinet aan gemeenten en provincies om aandacht te besteden aan de wijze waarop **maatschappelijk draagvlak** is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen. Ook moet een logboek worden bijgehouden op welke wijze burgers en organisaties zijn betrokken en geraadpleegd in het herindelingsproces. Loenen a/d Vecht is de enige casus waarbij kan worden vastgesteld dat inwoners het niet eens zijn met de voorgenomen herindeling. Ondanks de ongeldigheid van het 'referendum' hebben inwoners zich toch hierover kunnen uitspreken.

Met het standpunt van de inwoners is door de provincie Utrecht niets gedaan en dit geldt ook later voor de staatssecretaris. Hoewel er geen sprake is van maatschappelijk draagvlak is wel vast te stellen op welke wijze inwoners zijn betrokken en geraadpleegd bij het herindelingsproces. Binnen de Ronde Venen is dit minder het geval, los van enkele inloopavonden en ingediende zienswijzen. Ook voor deze casus geldt dat er weinig met het standpunt van de inwoners en de ingediende zienswijzen is gedaan door de provincie Utrecht en de staatssecretaris. Wel kan worden vastgesteld dat er geen sprake is van weerstand onder inwoners en er dus wel sprake is van steun en acceptatie. De enige wijze waarop het beleid kan worden gelegitimeerd zijn de ingediende zienswijzen door inwoners, die echter voornamelijk negatief zijn.

De gemeente Littenseradiel is een uitstekend voorbeeld waar inwoners zijn betrokken bij 1) de planvorming en 2) de besluitvorming. Ook zijn inwoners goed geïnformeerd via meerdere communicatiekanalen (o.a. social media) met de dorpsbijeenkomsten als belangrijkste instrument. De steun en acceptatie voor de herindeling is hoog en door inwoners vroeg bij het herindelingsproces te betrekken is er ook sprake van veel legitimiteit. Dit kan worden versterkt wanneer de ARHI-procedure wordt gestart en inwoners hun zienswijzen kunnen indienen. Ook in Millingen a/d Rijn zijn inwoners, aan de hand van een communicatieplan, betrokken bij het proces. De weinig negatieve zienswijzen laten zien dat er veel steun en acceptatie is vanuit de inwoners. Tevens is ook hier sprake van veel legitimiteit door de vele inloopbijeenkomsten.

Het enige punt wat discutabel en arbitrair blijft is hoe te oordelen over inwoners die hun mening niet kenbaar maken. Is er dan sprake van berusting al zijn zij het niet eens met de herindeling? Of hebben zij weinig vertrouwen in het gemeentelijk apparaat en houden zij hun mond? Of zijn zij gewoonweg niet geïnteresseerd in het vraagstuk herindeling? Hierover wordt weinig gezegd in het beleidskader en ook de Wet-ARHI zegt behalve het laten indienen van een zienswijze door inwoners, niets over verdere inspraak en het betrekken van inwoners en organisaties bij het herindelingsproces.

9.3.3 Regionaal draagvlak

Bij regionaal draagvlak gaat het om de standpunten van buurgemeenten en de provincie die **de herindeling** wel of niet ondersteunen. In het beleidskader wordt hier veel aandacht aan besteed door ook te kijken naar de opvatting van provincie en buurgemeenten. Het kabinet wil tevens voorkomen dat één gemeente zijn veto kan uitspreken als andere gemeenten een groot belang bij de herindeling dan wel de regionale bestuurlijke verhoudingen hebben. Er is een verschil waarneembaar tussen de procedure van onderaf en van bovenaf waarbij de verhouding tussen college van B&W (bestuurlijk draagvlak) en gemeenteraad (politiek draagvlak) erg belangrijk is. Bij de procedure van bovenaf wordt de gemeenteraad meer buitenspel gezet wat kan resulteren in een minder politiek draagvlak. Een procedure van onderop heeft een gunstiger werking op de verhouding tussen college van B&W en gemeenteraad en dus het regionaal draagvlak. In Loenen a/d Vecht en de Ronde Venen was in eerste instantie, mede door de dominante positie van de provincie Utrecht, het **regionaal draagvlak** niet aanwezig, met uitzondering van buurgemeente Abcoude. Bij zowel Millingen a/d Rijn als Littenseradiel is het regionaal draagvlak aanwezig doordat in beide cases men goed overleg voert met de buurgemeenten en zij positief tegenover de herindeling staan. In Millingen a/d Rijn blijkt dit mede door de positieve zienswijzen van de buurgemeenten.

9.3.4 Politiek draagvlak

Bij politiek draagvlak is de mening en het besluit van de volksvertegenwoordigers, in dit geval de gemeenteraad belangrijk. In het beleidskader wordt dit (lokaal) **bestuurlijk draagvlak** genoemd, wat in dit onderzoek draagvlak bij het college van B&W betekent. In de casus Loenen a/d Vecht is geen politiek draagvlak aanwezig, gezien de meerderheid binnen de raad die tegen de herindeling is. Dit komt mede door de aanwezigheid van de lokale partijen die een meerderheid binnen de raad hebben. Desondanks kan de vraag gesteld worden in hoeverre dit uitmaakt bij een procedure van bovenaf, aangezien de raad een kleine rol van betekenis speelt. Alleen door het indienen van een zienswijze kan invloed uitgeoefend worden. Tevens hebben de lokale partijen geen directe houvast bij de politieke partijen op

provinciaal niveau, simpelweg omdat de lokale partijen op provinciaal niveau niet vertegenwoordigd zijn. In gemeente de Ronde Venen is het politiek draagvlak ook minder sterk aanwezig. De raad is nooit echt voorstander geweest van de uiteindelijke herindeling (het was of het behouden van de zelfstandigheid of de grote variant van herindeling). De raad heeft regionaal gezien uiteindelijk de verantwoordelijkheid genomen om Abcoude, een noodlijdende gemeente, toe te voegen aan haar gemeentegrenzen. Bij beide procedures van onderop, zoals de cases Millingen a/d Rijn en Littenseradiel, is duidelijk sprake van politiek draagvlak. Wordt de gemeenteraad zoals in Millingen a/d Rijn en Littenseradiel beter bij het proces betrokken dan heeft dit ook een betere uitwerking op het **maatschappelijk draagvlak**. Dit is voor een deel ingesloten binnen het politiek draagvlak omdat de raad de volksvertegenwoordiging is binnen een gemeente. De raad ziet het als haar taak om inwoners te informeren en te betrekken bij het herindelingsproces. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aanwezigheid van draagvlak in de onderzochte cases. Er is een duidelijk verschil waarneembaar tussen de procedures van onderop (Millingen a/d Rijn & Littenseradiel) en bovenaf (Loenen a/d Vecht & de Ronde Venen).

	Bestuurlijk draagvlak	Maatschappelijk draagvlak	Regionaal draagvlak	Politiek draagvlak
Millingen a/d Rijn	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
Littenseradiel	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
De Ronde Venen	Ruim	Beperkt	Geen	Beperkt
Loenen a/d vecht	Geen	Geen	Geen	Geen

Tabel 9.2: aanwezigheid van draagvlak bij de vier cases

9.4 Behandeling van de verwachtingen

In de vorige paragrafen heeft er een vergelijking plaatsgevonden tussen de verschillende cases. Daarbij zijn kenmerken beschreven vanuit de vier democratieopvattingen in hoeverre deze dominant aanwezig zijn binnen een casus. Zodoende kunnen er scores worden gegeven aan deze kenmerken zodat er een patroonvergelijking kan plaatsvinden. Beide ARHI-procedures zijn te typeren volgens bepaalde democratieopvattingen.

Bij een procedure van bovenaf is met name de meerderheid in Provinciale Staten van belang. De rol van de gemeenteraad is daardoor alleen beperkt tot het indienen van een zienswijze. De provincie Utrecht hecht op haar beurt meer waarde aan de zienswijze vanuit de gemeenteraad dan vanuit de burgers en belanghebbenden. De procedure van bovenaf is te typeren als een penduleopvatting met beslissingsbevoegdheid bij Provinciale Staten en alleen inspraak vanuit het gemeentebestuur.

Bij een procedure van onderop binnen dit onderzoek wordt zoveel mogelijk gezocht naar het bereiken van consensus waarbij wordt gestreefd naar een zo breed mogelijke meerderheid in de gemeenteraad. Dit kan zelfs leiden tot een volledige unanieme beslissing binnen de raad zoals in Millingen a/d Rijn. Om tot een brede overeenstemming te komen worden inwoners op een actieve wijze geraadpleegd dan wel betrokken bij het herindelingsproces. Daarbij wordt geprobeerd om de inwoners te overtuigen van de eigen

standpunten, maar wordt er ook naar de inwoners geluisterd. In de casus Littenseradiel wordt daarnaast zelfs zoveel mogelijk overeenstemming gezocht met de inwoners. In dat geval kan geprobeerd worden de inwoners te overtuigen maar wordt er ook duidelijk naar de voorkeuren van de inwoners geluisterd. Een procedure van onderop beschikt over een beter democratisch gehalte dan een procedure van bovenaf. Juist het betrekken van de raad bij het proces heeft gezien haar positie, positieve invloed op het te verwerven draagvlak. Het afnemen van een volksraadpleging lijkt te worden gebruikt om de eigen voorkeuren van de gemeenteraad te versterken zoals in Loenen a/d Vecht het geval is. Deze bepaalde opvatting over democratie kan afgezet worden tegenover de gevolgde ARHI-procedure:

		Overheersend democratiemodel				Rijttotaal
		Pendulemodel	Kiezersmodel	Consensusmodel	Participatiemodel	
Gekozen procedure	Van bovenaf	De Ronde Venen Loenen a/d Vecht		De Ronde Venen		2
	Van onderop			Millingen a/d Rijn Littenseradiel	Littenseradiel	2
Kolomtotaal		1,5	0	2,0	0,5	4

Tabel 9.3: samenhang tussen gevolgde procedure en dominante democratieopvatting

Binnen de twee cases volgens het pendulemodel is er sprake van geen (Loenen a/d Vecht) tot beperkt draagvlak (de Ronde Venen) voor de gemeentelijke herindeling. Met name voor de gemeente Loenen a/d Vecht en haar inwoners is de herindeling erdoor heen gedrukt. Dit geldt in zekere zin ook voor de Ronde Venen. Echter heeft deze gemeente haar verantwoordelijkheid genomen en is er enigszins steun voor de toevoeging van Abcoude.

Binnen de twee cases met kenmerken van de consensusopvatting is op te merken dat er sprake is van ruim draagvlak. Dit geldt vooralsnog ook voor Littenseradiel al moet daar de ARHI-procedure nog van start gaan. Vastgesteld wordt dat een consensusopvatting, samen met kenmerken vanuit het participatiemodel, een goede basis bieden tot het verwerven van ruim draagvlak voor een gemeentelijke herindeling. Een proces van herindeling die past binnen het pendulemodel geniet niet de voorkeur, omdat draagvlak dan moeilijk tot stand komt. Met name het politiek en regionaal draagvlak is niet tot minder sterk aanwezig. In onderstaande tabel is het bovenstaande verhaal samengevat:

		Overheersend democratiemodel				Rijttotaal
		Pendulemodel	Kiezersmodel	Consensusmodel	Participatiemodel	
Draagvlak	geen	Loenen a/d Vecht				1
	beperkt	De Ronde Venen		De Ronde Venen		1
	ruim			Millingen a/d Rijn Littenseradiel	Littenseradiel	2
Kolomtotaal		1.5	0	2.0	0,5	4

Tabel 9.4: samenhang dominante democratieopvatting en aanwezigheid van draagvlak

“Wat heeft dit voor consequenties voor de vooraf opgestelde verwachtingen?”

Bij Millingen a/d Rijn en Littenseradiel zijn kenmerken van de penduleopvatting sterk terug te zien. Echter voldoet de waarneming niet aan de vooraf gestelde verwachting. Dit komt omdat het procedures van bovenaf betreft en de opvattingen daardoor minder toepasbaar zijn. Het democratisch gehalte van dit proces is namelijk nihil en concentreert zich niet op gemeenten maar op de provincie, dus wordt verwachting één verworpen.

Verwachting twee wordt aangenomen aangezien de verwachtingen zijn waargenomen bij Millingen a/d Rijn, Littenseradiel en in mindere mate bij de Ronde Venen. Op basis van consensusvorming en samenwerking wordt een grote meerderheid bereikt en is de kans op unanimité aanwezig met positieve zienswijzen als gevolg.

De kenmerken van het kiezersmodel zijn niet waargenomen, het is actoren in alle cases behalve Loenen a/d vecht niet gelukt om een referendum te organiseren, waardoor verwachting drie wordt verworpen. Het organiseren van een referendum lijkt niet te worden gebruikt voor het creëren van draagvlak maar juist voor vergroten van weerstand tegen een herindeling.

Ondanks dat de ARHI-procedure in de casus Littenseradiel nog niet is gestart kan de vierde verwachting worden aangenomen met betrekking tot het participatiemodel. Door inwoners vroeg bij het proces te betrekken en inspraak van onderop te laten hebben wordt meer draagvlak gecreëerd.

“De conclusie luidt dan ook.....”

Bij gemeentebestuurders en gemeenteraadsleden leven verschillende opvattingen over draagvlak en deze opvattingen worden beïnvloed door de aanwezigheid van verschillende democratieopvattingen. Democratieopvattingen van gemeentebestuurders en -raadsleden typeren op hun beurt weer het herindelingsproces van een gemeente. De aanwezigheid van een bepaalde dominante democratieopvatting is tevens bepalend voor het democratisch gehalte de gevolgde ARHI-procedure. Bij een Artikel acht procedure, van bovenaf kijkt de provincie meer naar de indiende zienswijze van de raad dan naar de zienswijze van inwoners en belanghebbenden. De politieke arena verschuift naar het provinciehuis met als gevolg minder invloed voor de gemeenteraad. De centralisatie van macht bij de provincie, de weinige aandacht voor zienswijze vanuit inwoners en belanghebbenden en het vele eenrichtingsverkeer tussen bestuurders is van invloed op het draagvlak. Uit de eerder getoonde tabellen in dit hoofdstuk blijkt dat het bestuurlijk, regionaal, maatschappelijk en politiek draagvlak minder sterk aanwezig zijn bij een Artikel-acht procedure. De procedure van bovenaf leidt tot een confrontatie van veel verschillende standpunten bij de betrokken actoren en het blijkt lastig om tot overeenstemming te komen. Dit heeft invloed op het politiek, regionaal en maatschappelijk draagvlak. Dit wil overigens niet zeggen dat gemeentebestuurders en -raadsleden niet proberen om met elkaar tot consensus te komen.

Bij een procedure van onderop is politiek draagvlak sterker aanwezig wanneer de raad betrokken wordt bij het herindelingsproces. In dat geval is het de gemeenteraad die het initiatief kan nemen en daardoor zijn politieke partijen genoodzaakt om met elkaar samen te werken. Bij die samenwerking wordt geprobeerd om met elkaar tot consensus te komen. Het politiek draagvlak versterkt op haar beurt het maatschappelijk draagvlak, omdat de raad,

gezien haar positie binnen de gemeente de inwoners bij het proces wil betrekken. Politiek en maatschappelijk draagvlak hebben beiden een positieve bijdrage op het regionaal draagvlak.

Het (lokaal) bestuurlijk draagvlak bij de gemeentebestuurders blijkt in alle cases aanwezig te zijn, ongeacht de gevolgde ARHI-procedure. Naast bovenstaande conclusie is het beleidskader en de Wet-ARHI op zichzelf al erg onduidelijk over de inhoud van het begrip draagvlak. Deze conclusie sluit overigens aan op de eerder geformuleerde conclusies in de evaluatie van de Wet-ARHI. Met name het creëren van maatschappelijk draagvlak wordt open gelaten en is tevens niet voldoende vastgesteld binnen de Wet-ARHI. Er is alleen vastgelegd dat inwoners een zienswijze kunnen indienen maar met name de Artikel acht procedure laat open dat de provincie weinig met deze zienswijzen kunnen doen. De algehele conclusie is dat als betrokken actoren vertrekken vanuit het oogpunt vanuit de consensusopvatting en inwoners laten participeren middels de participatieopvatting dit een betere investering in draagvlak is, dan opvattingen vanuit het pendulemodel erop na te houden.

9.5 Discussie

Dit onderzoek heeft de samenhang van een bepaalde opvatting over democratie en de inhoud van het begrip draagvlak aangetoond binnen het proces van herindeling. Daaruit blijkt dat de weg naar consensus zoeken en samenwerken het draagvlak versterkt, wat wellicht ook te maken heeft met de democratiecultuur die heersend is binnen Nederland. Het zogeheten 'poldermodel' is een bekend begrip binnen Nederland. Ook zijn de gevolgen van een bepaalde ARHI-procedure op het uiteindelijke draagvlak waargenomen. De twee integratieve modellen, het consensusmodel en participatiemodel dragen bij aan het creëren van draagvlak en nog belangrijker, ze versterken elkaar. Typerend voor deze integratieve modellen is dat het gaat om tot zo veel mogelijk overeenstemming te komen. De twee aggregatieve modellen, het principe van meeste stemmen gelden, blijken minder goed voor het creëren van draagvlak. In het beleidskader is opgenomen dat vooral bij een procedure van onderop het mogelijk is om als provincie of Rijk in te grijpen indien gemeenten er onderling niet uitkomen. Het traject van consensusvorming alsmede het laten participeren van burgers kan ervoor zorgen dat besluitvorming meer tijd in beslag neemt en het herindelingsproces wordt vertraagd. In het beleidskader is opgenomen dat wanneer gemeenten er niet uitkomen, het principe van de meeste stemmen gelden mogelijk moet zijn. Door van bovenaf in te grijpen en de macht bij één actor te leggen kan er sneller een besluit worden genomen. De cases Loenen a/d Vecht en de Ronde Venen tonen aan dat wanneer een gemeente het niet eens is met de herindeling, het principe kan opgaan van de meeste stemmen gelden. Het variantenonderzoek door de staatssecretaris waarbij gemeenten hun voorkeur konden geven is hier een goed voorbeeld van. Door de verschillende voorkeuren van de gemeenten bij elkaar op te tellen is er in korte tijd een besluit genomen. Het onderzoek toont aan dat kenmerken uit de aggregatieve modellen het draagvlak niet echt versterken. Het beleidskader en de Wet-ARHI spreken aan de ene kant de wenselijkheid uit om tot een democratisch herindelingsproces te komen met een grote kans op draagvlak en een geslaagde herindeling. Aan de andere kant wordt de mogelijkheid geboden om in te grijpen in het herindelingsproces met tot gevolg minder draagvlak en een minder geslaagde herindeling.

Er zou meer onderzoek gedaan kunnen worden naar besluitvormingsprocessen op provinciaal niveau, aangezien dit een zwak punt is in binnen dit casestudie onderzoek. Een

vergelijkend casestudie onderzoek tussen herindelingsprocessen volgens Artikel Acht, Wet-ARHI met daarbij de nadruk op het besluitvormingsproces op provinciaal niveau kan een verdere aanvulling zijn op dit onderzoek. Het democratisch gehalte van besluitvormingsprocessen op gemeentelijk niveau kunnen dan worden vergeleken met besluitvormingsprocessen op provinciaal niveau. Tevens betreft de scriptie een casestudie onderzoek wat is gebaseerd op een beperkt aantal waarnemingen, een lage N, waardoor generalisatie van de onderzoeksresultaten minder goed mogelijk is.

Literatuurlijst

Artikel acht Wet-ARHI. (2013, maart 18).

Beerepoot, R., Fraanje, R., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.

Boedeltje, M., & Graaf, L. d. (2004). *Draagvlak nader bekeken: Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Enschede / Utrecht: Universiteit Twente en Universiteit Utrecht.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom onderwijs.

De Ronde Venen. (2007, september 27). Raadsvoorstel. *Zienswijze t.a.v. herindelingsontwerp*. Mijdrecht, Utrecht, Nederland.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J., & Monninkhof, R. (1998). *Spanning in interactie*. Alphen aan den Rijn: Drukkerij Haasbeek.

Engelen, E., & Ho, M. S. (2004). *De staat van de democratie. Democratie de staat voorbij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engels, J., & Herweijer, M. (1999). *Kwaliteit en Zorgvuldigheid: op weg naar een betere procedure voor gemeentelijke herindeling*. Groningen: Universiteitsdrukkerij Groningen.

Gedeputeerde Staten. (2007). *Notitie herindeling Vecht- en Plassengebied*. Utrecht: Gedeputeerde Staten van Utrecht.

Gemeente Littenseradiel. (2010). *In eigen Lûd: strategische visie gemeente Littenseradiel 2010-2015*. Littenseradiel: Gemeente Littenseradiel.

Gemeente Littenseradiel. (2013). *In nije wei, in nij lud: Littenseradiel onderweg naar gemeentelijke herindeling*. Littenseradiel: Gemeente Littenseradiel.

Graaf, d. L. (2007). *Gedragen beleid: Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Hendriks, F. (2006). *Vitale Democratie, theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hoogerwerf, A. (1978). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij.

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alpen aan den Rijn: Kluwer.

Interviews Loenen a/d Vecht, 8 oktober, 30 oktober (2013)

Interviews Millingen a/d Rijn, 17 september, 30 september (2013)

Interviews Littenseradiel, 14 oktober (2013)

Interviews de Ronde Venen, 16 oktober, 31 oktober (2013)

Kleijn, B. d., & Leerdam, W. v. (2009). *Inwonersraadpleging gemeentelijke herindeling gemeente Loenen*. Zeist: Tangram.

Koninkrijkrelaties, M. v. (2009). *Onderzoek Wet ARHI*. Den Haag: Rijksoverheid.

Koopmans, L., Marijnen, M., & Cloe, D. d. (2011). *Meer burger, minder bestuur: Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland*. Leeuwarden: Provincie Friesland.

Kvk. (2013). *Jaarplan*.

Millingen a/d Rijn. (2007, januari 30). Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Millingen aan den Rijn. Millingen a/d Rijn, Gelderland, Nederland.

Millingen a/d Rijn. (2008, maart; april; november 13; 29; 25). Notulen van de openbare vergadering van de raad der gemeente Millingen a/d Rijn. Millingen a/d Rijn, Gelderland, Nederland.

Millingen a/d Rijn. (2010, februari 23). Notulen van de openbare vergadering van de raad der gemeente Millingen a/d Rijn. Millingen a/d Rijn, Gelderland, Nederland.

Millingen a/d Rijn. (2012, maart 6). Notulen van de openbare vergadering van de raad der gemeente Millingen a/d Rijn. Millingen a/d Rijn, Gelderland, Nederland.

Millingen a/d Rijn. (2012, augustus 30). Notulen van de openbare vergadering van de raad der Millingen a/d Rijn. Millingen a/d Rijn, Gelderland, Nederland.

Millingen; Groesbeek; Ubbergen. (2012). Herindelingsadvies. Gelderland, Nederland.

Monninkhof, R., & Edelenbos, J. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA B.V.

- Niewind, A. (2009). *Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Overheid. (2013, april 20). *overheid.nl*. Opgehaald van [wetten.overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBV0002625/geldigheidsdatum_23-04-2013#VertalingNL](http://wetten.overheid.nl/BWBV0002625/geldigheidsdatum_23-04-2013#VertalingNL)
- Plasterk, R. (2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Plasterk, R. (2013). *Decentralisatiebrief*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Plasterk, R. (2013, januari 18). 'Verdubbel tempo van herindelingen'. (H. B. Koster, Interviewer)
- Postma, E. (2002). *Leren van een gemeentelijke herindeling*. Rotterdam: Millpress Science Publishers.
- Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Provincie Overijssel. (2001). *Herindelingsontwerp gemeente Bathem*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Provincie Utrecht. (2006). *Uitreksel herindelingsontwerp*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht. (2007). *Ontwerp-herindelingsadvies*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht. (2007). *Ontwerp-herindelingsadvies Vecht- en Plassengebied*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Raadsvergadering . (2008). Loenen: Gemeente Loenen.
- Referendum platform. (2013, December 3). Opgehaald van Referendum platform: <http://www.referendumplatform.nl/224>
- Rutten-Ascher. (2012). *Bruggen slaan*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Swanborn, P. G. (2013). *Case studies wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Thiel, S. v. (2010). *bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Tweede kamer. (2009). *Memoire van toelichting samenvoeging van de gemeenten Abcoude, Breukelen, de Ronde Venen en Loenen*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer.
- Tweede Kamer. (2013). *Memoire van toelichting samenvoeging van de gemeenten Groesbeek, Millingen a/d Rijn en Ubbergen*. 's-Gravenhage: Tweede kamer der staten Generaal.

Vleuten, A. v. (2010). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.

VNG. (2013). *VNG reactie decentralisatiebrief*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten.

Wet-ARHI. (2013, maart 18).

Bijlagen

I Overzicht informanten

II Vragenlijst interviews

I Overzicht informanten

Gemeente	Informant	Informant	Informant
Millingen a/d Rijn	J. van Workum	N. Van den Bergh	H. Peters
Littenseradiel	F. Hielkema	J. Folkerts	W. van der Werf
Loenen a/d Vecht	G.J. Leunenberg	W. Verhage	W. Vervaart
De Ronde Venen	A. Goldhoorn	C. Houmes	M. de Graaf

|| Vragenlijst interviews

Topiclijst interview

Datum, Plaats

Gegevens:

- Geïnterviewde
- Functie
- Locatie

Interview:

- Algemeen
- Proces van herindeling
- Criterium draagvlak
- Opvatting democratie

Vragenlijst

Algemeen

- 1) Vanaf welke datum bent u betrokken geraakt bij de gemeentelijke herindeling?
- 2) Met wie werkt u veel samen bij een gemeentelijke herindeling?

Proces van herindeling

- 3) Wat is voor gemeente X aanleiding geweest om tot een gemeentelijke herindeling te komen?
 - a. Wanneer was dat?
 - b. Welke partijen hebben daar een belangrijke rol in gespeeld?
- 4) Kunt u schetsen hoe vanaf de eerste keer dat de optie herindeling in discussie kwam hoe de besluitvorming verlopen is?
- 5) Speelde die discussie al in de vorige raadsperiode (2006-2010), of is deze discussie pas echt begonnen in de lopende raadsperiode (2010-2014)?
- 6) Welke partijen vormen op dit moment het college? Hoe staan de wethouders en de burgemeester ten aanzien van de herindeling?
- 7) Wat zijn belangrijke beslissingen geweest?
 - a. Welke argumenten voor en tegen zijn belangrijk geweest bij het nemen van deze beslissingen in het proces?
 - b. Wat is de eigen invloed geweest van gemeentebestuurders op het proces?
 - c. Wat is de rol van de provincie geweest en hoe reageerden buurgemeenten?
- 8) Wat is de rol van maatschappelijke organisaties geweest op het proces van herindeling?
 - a. Wanneer speelde de periode van openbare ter inzage legging?
 - b. Hoeveel zienswijzen zijn er ingebracht?
 - c. Waren er ook zienswijzen die het herindelingsvoorstel ondersteunden?
 - d. Vanuit welke groeperingen kwamen deze zienswijzen?
 - e. Welke invloeden zijn belangrijk geweest voor hun beslissingen?

- 9) Wat is de rol van politieke partijen geweest op het proces van herindeling?
 - a. Heeft het thema herindeling ook een rol gespeeld bij de verkiezingen van maart 2010? Of is de kwestie pas opgekomen tijdens de raadsperiode?
- 10) In hoeverre is er aandacht geweest voor de ingediende zienswijzen?
 - a. Wat is de uiteindelijke uitkomst van deze ingediende zienswijzen?
- 11) In hoeverre hebben de uiteindelijke voorkeuren van burgers een rol gespeeld?
 - a. En hoe staat dit in verhouding met de uiteindelijke voorkeuren van de bestuurders?

Draagvlak

- 12) Bestaat er onduidelijkheid over de vaststelling van het criterium draagvlak?
 - a. Wat voor rol spelen politieke opvattingen hier in?
 - b. In hoeverre heeft de tijdsduur van het proces invloed daarop?
- 13) In hoeverre is de gemeenteraad beslissend geweest bij de uiteindelijke keuze voor de herindeling?
 - a. Is dit bij krappe meerderheid of breed gedragen?
- 14) Welke gemeente heeft een voortrekkersrol gehad bij de uiteindelijke keuze?
 - a. En hoe verhoudt zich dat tot de betrokken buurgemeenten?
- 15) In hoeverre bouwt de herindeling voort op samenwerkingsverbanden die er al waren tussen de gemeenten?
 - a. Is er dan sprake van een sterke coalitie?
 - b. In hoeverre is er consensus binnen deze coalitie?
- 16) Waren er ook politieke partijen die een referendum onder inwoners willen organiseren?
 - a. Welke argumenten hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld?
 - b. Zo ja, in hoeverre is de uitkomst van invloed geweest op de uiteindelijke keuze?
- 17) In hoeverre is er gesproken met plaatselijke vertegenwoordigers van het volk zoals dorpsraden en buurtverenigingen?
 - a. Zijn de eventuele voorkeuren breed gedragen onder de inwoners?
 - b. Waren er misschien politieke partijen die verder wilden gaan met het actief consulteren en betrekken van de bevolking bij de besluitvorming?
 - c. Leefde deze herindeling wel onder de bevolking?
 - d. Of stond de bevolking er erg onverschillig tegenover?

Opvatting democratie

- 18) In hoeverre wordt er binnen de gemeente voorkeur gegeven voor een indirecte vertegenwoordiging t.a.v. de beslissingen rondom de gemeentelijke herindeling?
 - a. Willen raadsladen zelf hierover beslissen? Of willen zij forse steun hebben vanuit de achterban?
 - b. Wat is de invloed hierop van de verschillende politieke partijen?
 - c. Zijn er politieke partijen met een andere visie in dat opzicht?
 - i. En hoe stelde de lokale partij zich op?

- 19) In hoeverre wordt er binnen de gemeente voorkeur gegeven voor een meer directe invloed van inwoners t.a.v. de beslissingen rondom de gemeentelijke herindeling?
- a. Wat is de invloed hierop van de verschillende politieke partijen?

Overig

- 20) Zijn er nog documenten ter inzage die van toepassing kunnen zijn voor het onderzoek? M.b.t. de besluitvorming?
- 21) Wilt u later nog meewerken aan een membercheck en eventuele verdere vragen beantwoorden?