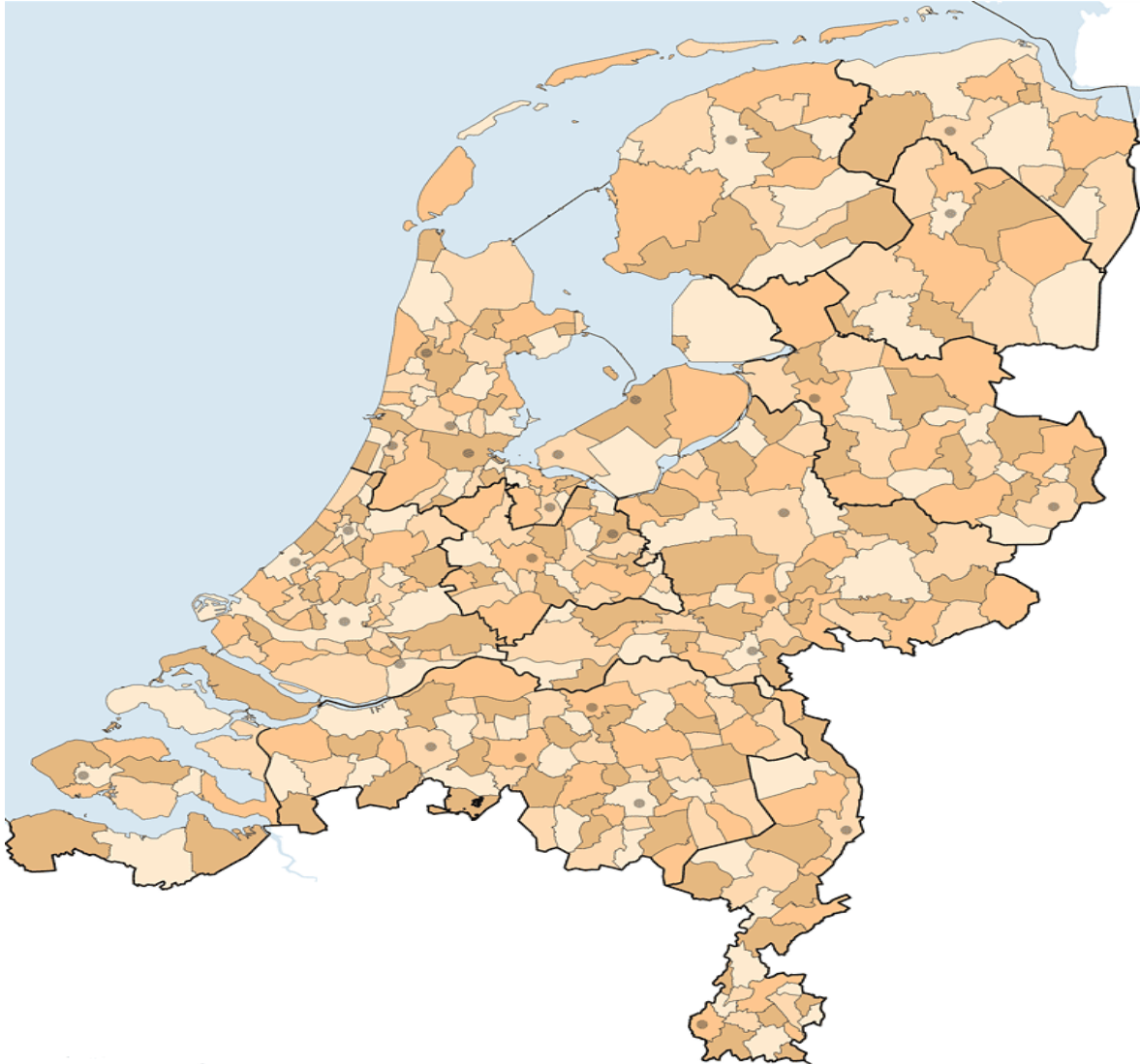


De gemeenteraad en een succesvolle herindeling: Hoe brengt een gemeenteraad een gemeentelijke herindeling tot succes?



Versiebeheer:

Versie:	Datum:	Wijzigingen:	Door:
1	02/06/2020	Conceptrapport	Allen
2	19/06/2020	Compleet rapport, eerste kans	Allen

Thorbecke Academie NHL Stenden

19/06/2020

Koert Dekker

Steff Kooistra

Danique Krikke

Stan Hogeveen

Voorwoord

Voor u ligt het rapport: 'De gemeenteraad en een succesvolle herindeling.' Het onderzoek naar de succesfactoren is uitgevoerd door vier bestuurskunde studenten van de Thorbecke Academie en heeft zich met name gefocust op acht gefuseerde gemeenten en twee gemeenten die op 1 januari 2021 gaan fuseren. Het rapport is gemaakt in het kader van het project 'Policy Lab' van de opleiding bestuurskunde in Leeuwarden en is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

In samenspraak met de heer Bouwmans, en onze projectbegeleider hebben wij een onderzoeksvraag opgesteld en hierbij een Plan van Aanpak geschreven. Het uitvoeren van het onderzoek was uitdagend, maar ook zeker interessant. We hebben veel leuke gesprekken gevoerd met (oud) raadsleden en die zijn ook erg waardevol gebleken. Tevens waren wij erg blij met de samenwerking binnen het project.

Bij deze willen we de gemeenteraden van Delfzijl en Loppersum bedanken voor hun medewerking aan de enquête en alle geïnterviewde raadsleden voor hun waardevolle bijdragen. In het bijzonder willen wij Petra Esser en Henk Bouwmans bedanken voor hun input en begeleiding.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

Koert Dekker
Steff Kooistra
Stan Hogeveen
Danique Krikke

Leeuwarden, 19 juni

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
Samenvatting	4
Inleiding	5
Methodologie	7
Opdrachtanalyse	9
Analyse opdracht	9
Analyse opdrachtgever	9
1. Hoe komt een gemeentelijke herindeling tot stand en welke actoren zijn betrokken?	10
1.1 Wetgeving	10
1.2 Het proces	10
1.3 De aanleiding voor een herindeling	12
1.4 Betrokken actoren	12
1.5 Conclusie	14
2. Hoe verliepen gemeentelijke herindelingen tot 2013?	15
2.1 Gemeente Súdwest-Fryslân	15
2.2 Gemeente Steenwijkerland	17
2.3 Gemeente Bronckhorst	19
2.4 Gemeente Katwijk	22
2.5 Conclusie	24
3. Hoe verliepen gemeentelijke herindelingen na 2013?	25
3.1 Gemeente Westerkwartier	26
3.2 Gemeente Waadhoeke	28
3.3 Gemeente Vijfheerenlanden	29
3.4 Gemeente Groningen	32
3.5 Conclusie	34
4. Hoe creëert een gemeenteraad draagvlak voor een gemeentelijke herindeling?	35
4.1 Draagvlak	36
4.2 Enquête toekomstige herindelingen	36
4.3 Interviews raadsleden	36
4.4 Wat kan beter?	37
Conclusie	38
Aanbevelingen	39
6.1 Draagvlak	40
6.2 Proces en Samenwerking	40

Bronnen	42
Bijlagen	44
I. Algemene interviewvragen	45
II. Casus specifieke interviewvragen Bronckhorst	45
III. Casus specifieke interviewvragen Vijfheerenlanden	46
IV. Uitwerking + codering Steenwijkerland	46
V. Uitwerking + codering Waadhoeke	48
VI. Uitwerking + codering Súdwest-Fryslân	59
VII. Uitwerking + codering Westerkwartier	65
VIII. Uitwerking + codering Bronckhorst	71
IX. Uitwerking + codering Vijfheerenlanden	74
X. Uitwerking + codering Katwijk	79
XI. Uitwerking respons enquête	81

Samenvatting

Een gemeentelijke herindeling is wettelijk geregeld door de Wet Algemene regels herindeling (Wet Arhi). Een herindeling kan geïnitieerd worden door de gemeenten zelf, de provincie en ook bij uitzondering door de Minister. Hoe de herindeling verder precies verloopt en wat voor rollen de betrokken actoren hebben hangt vooral van de partij af die de herindeling initieert. Het motief van een herindeling verschilt per gemeente maar komt bijna altijd neer op vier beweegredenen: Het vergroten van bestuurskracht, het uitbreiden van een stedelijke regio, het samen oppakken van nieuwe opgaven of in reactie op andere herindelingen.

In deelvraag twee wordt gekeken naar vier herindelingen van vóór 2013. Vanaf 2003 geldt er voor herindelingen het beleidskader van toenmalig Minister Remkes. Het beleidskader bevat zeven criteria waaraan de vier gemeenten aan getoetst zijn. Na analyse bleek dat de meeste herindelingen succesvol waren volgens deze methode. Bij alle herindelingen speelde bestuurskracht een grote rol. Verzet tegen de herindeling kwam voort uit een gebrek aan subsidiariteit en ook angst voor de interne samenhang. Verder bleek de manier waarop deze problemen werden geadresseerd essentieel voor het succes van de herindeling.

In de derde deelvraag wordt gekeken naar vier gemeentelijke herindeling van na 2013. Het beleidskader van deze gemeentelijke herindeling is gestroomlijnd ten opzichte van die van voor 2013, zo zijn er in deze maar vier toetsingscriteria. Wederom speelt de bestuurskracht bij deze gemeentelijke herindelingen de centrale rol, maar ook de ontwikkeling van het draagvlak (of het gebrek daar aan). Verder is het nog niet definitief te zeggen of de gemeentelijke herindelingen van na 2013 een duurzaam succes zijn. Dit is omdat deze herindelingen te kort geleden hebben plaatsgevonden om ze goed te kunnen toetsen.

In de laatste deelvraag wordt onderzocht wat de gemeenteraad doet om draagvlak te creëren. Hiervoor is een enquête uitgezet bij de gemeenteraad van Loppersum en Delfzijl, die per 2021 zullen fuseren. Daarnaast zijn alle raadsleden van de 8 casussen ondervraagd. De meest voorkomende activiteiten zijn het organiseren van inspraak- en informatieavonden en het betrekken van lokaal/dorpsbelang.

Hoe brengt een gemeenteraad een gemeentelijke herindeling tot een succes?

De gemeenteraden hebben heel veel inspraak in de vormgeving van de nieuwe gemeente. Om de goede besluiten te nemen moet er onderling vertrouwen zijn. Raadsleden moeten op de hoogte te blijven van wat er speelt binnen de gemeente, om snel problemen en zorgen aan te kunnen pakken. De raden zullen ook met de provincie goed moeten samenwerken om ervoor te zorgen dat de herindeling succesvol wordt. Herindelingen zijn geen tijd voor achterkamertjespolitiek en alles moet zo open en eerlijk mogelijk gebeuren om wantrouwen te voorkomen. Tijdens een herindeling hebben raadsleden een bemiddelende rol, zijn kunnen ervoor zorgen dat er veel draagvlak komt voor de herindeling en dat alle actoren goed met elkaar samenwerken. Als ze bemiddelen goed gaat en de samenwerking tussen alle actoren goed verloopt, dan pas kunnen alle eisen in het beleidskader gehaald worden en een herindeling tot een succes gemaakt worden

Inleiding

Steeds vaker komen er berichten over herindelingen in het nieuws. Te weinig draagvlak bij bewoners, referenda, etc. De gemeenteraad speelt een belangrijke rol in de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling, maar wij kunnen zij doen om deze herindeling te laten slagen? Dit onderzoek, in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden tracht hier antwoord op te geven.

Het onderzoek maakt een analyse voor eerder tot stand gekomen herindelingen om daar succesfactoren uit te halen. Hierbij wordt er gekeken naar herindelingen tussen 2002-2012 en 2013-2020. Dit heeft te maken met een veranderend beleidskader in 2013, herindelingen voor 2002 worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Momenteel is er voldoende literatuur te vinden over het proces en totstandkoming van een herindeling. Echter, de rol van de individuele raadsleden blijft hierin onderbelicht. Dit onderzoek kan raadsleden concrete adviezen geven om mee aan de slag te gaan wanneer zij een herindeling meemaken.

De afgelopen jaren hebben we veel gemeenten zien verdwijnen. In 1991 telde Nederland nog 647 gemeenten, nu zijn dat er 355 (Allecijfers.nl, 2020). Dit afnemen van gemeenten komt door het samenvoegen van gemeenten. De reden om een gemeentelijke herindeling uit te voeren is vaak het vergroten van bestuurskracht en tegenwoordig (sinds 2013) moet het initiatief om als gemeente te gaan fuseren van “onderop” komen volgens het Kabinet. Echter gaat proces niet altijd van een leien dakje en zijn er verschillende historische (Volkskrant, 1996) maar ook recentere gevallen (Sandee, 2019) waarbij lokale belangen opzij zijn geschoven door de centrale overheid. Gemeentelijke herindelingen worden dus in verschillende mate als wenselijk ervaren en ook de aanpak van de centrale overheid op dit terrein is veranderd over de jaren heen. De vraag die men zich bij dit onderwerp moet stellen is hoe een succesvolle herindeling tot stand komt. En omdat de overheid streeft naar initiatief en mandaat van “onderop”, is het specifiek belangrijk om te kijken hoe de gemeenteraad een herindeling ervaart en zo succesvol mogelijk kan verlopen.

Hiervoor is de volgende vraagstelling opgesteld:

Hoofdvraag: Hoe brengt een gemeenteraad een gemeentelijke herindeling tot succes?

Deelvragen:

1. Hoe komt een gemeentelijke herindeling tot stand en welke actoren zijn betrokken?
2. Hoe verliepen gemeentelijke herindelingen tot 2013?
3. Hoe verliepen gemeentelijke herindelingen na 2013?
4. Hoe creëert een gemeenteraad draagvlak voor een gemeentelijke herindeling?

Het doel van het onderzoek is om te ontdekken welke factoren leiden tot een succesvolle gemeentelijke herindeling en welke factoren er juist toe leiden dat een herindeling onsuccesvol verloopt, zodat deze inzichten later gebruikt kunnen worden om toekomstige herindelingen succesvoller te laten verlopen.

Het eerste deel van dit onderzoek zal ingaan op de gebruikte methoden. Hoofdstuk 1 zal ingaan op de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling. Hoofdstuk 2 en 3 maken een analyse van oudere en recentere herindelingen en hoofdstuk 4 gaat in op het creëren van draagvlak. Vervolgens zal er een conclusie worden gegeven en aanbevelingen worden gedaan.

Methodologie

Om te onderzoeken hoe de gemeenteraad een herindeling tot een succes kan brengen is er zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Voor dit onderzoek zijn acht gemeenten geselecteerd die tussen 2002 en 2020 een herindeling hebben doorgemaakt. Hierin is er onderscheid gemaakt tussen gemeenten die zijn gefuseerd voor 2013 of daarna. Deze indeling heeft te maken met een aangepast beleidskader. De geselecteerde gemeenten zijn: Waadhoeke, Steenwijkerland, Bronckhorst, Vijfheerenlanden, Súdwest-Fryslân, Katwijk, Groningen en Westerkwartier

Tevens is er een enquête uitgezet onder raadsleden van de gemeente Loppersum en Delfzijl die momenteel in het proces van een herindeling zitten.

Dataverzameling

De data die is verzameld bestaat voornamelijk uit kwalitatieve data. Voor alle deelvragen is in ieder geval gebruik gemaakt van deskresearch. In de bestaande literatuur is een behoorlijke hoeveelheid aan informatie te vinden, met betrekking tot gemeentelijke herindelingen. Tevens heeft de opdrachtgever een notitie gestuurd waarin veel links naar bruikbare informatie en onderzoeken te vinden zijn. Daarnaast heeft de website Binnenlands bestuur een database met allerlei artikelen over fusies en herindelingen in de verschillende gemeenten in Nederland.

Echter, dit onderzoek tracht succesfactoren in kaart te brengen om toekomstige herindelingen tot een succes te brengen. Hiervoor zijn ervaringen van (oud)gemeenteraadsleden in oudere en recentere fusies ook van belang. Voor deelvraag 2 en 3 is er daarom gebruik gemaakt van interviews met raadsleden die in de tijd van de herindeling actief waren binnen de gemeenteraad. Deze gemeenten die in het verleden een herindeling hebben meegemaakt variëren in spreiding en grootte. Voor deelvraag 4 is er een enquête uitgezet bij gemeenteraadsleden in de gemeente Loppersum en Delfzijl die momenteel in het proces van een gemeentelijke herindeling zitten.

Methoden

Onderzoeksvraag	Deskresearch	Field research
Hoe komt een gemeentelijke herindeling tot stand en welke actoren zijn betrokken?	X	

Hoe verliepen oudere gemeentelijke herindelingen?	X	X
Hoe verliepen recentere gemeentelijke herindelingen?	X	X

Om inzicht te krijgen in hoe een gemeenschappelijke herindeling tot stand komt is er gebruik gemaakt van de verschillende beleidskaders die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn opgesteld. Tevens is in het gehele onderzoek gebruik gemaakt van al bestaande literatuur die gevonden is in databases als google scholar. Tevens is er gebruik gemaakt van kamerbrieven om inzicht te krijgen in het verloop van gemeentelijke herindelingen.

De interviews die zijn afgenomen hadden een semi-gestructureerde stijl. Vooraf is er een interviewprotocol opgesteld, maar de onderzoekers hadden de vrijheid om hier enigszins van af te wijken. Alle interviews zijn afgenomen in de periode april t/m juni 2020 en vonden, door de restricties door de corona pandemie, online of telefonisch plaats.

De enquête is via de griffie uitgezet naar de raadsleden van de desbetreffende gemeente. De enquête was afhankelijk van antwoorden die de respondenten gaven. Op basis van de gegeven antwoorden kregen respondenten andere vragen. Alleen volledig ingevulde enquêtes zijn meegenomen in dit onderzoek.

Hoe is het onderzoek verlopen?

Van tevoren was er vastgesteld dat er voldoende literatuur beschikbaar was. Het opsporen van raadsleden van oudere herindelingen was af en toe een uitdaging. Helaas is er weinig respons op de enquête, ondanks het stellen van een deadline en meerdere reminders.

Data-analyse

Alle interviews zijn gecodeerd zodat deze data makkelijk vergeleken kon worden. Vervolgens zijn alle gemeenten beoordeeld aan de hand van de criteria die het ministerie van BZK heeft opgesteld voor een herindeling. Als aan alle criteria is voldaan is er sprake van een succesvolle herindeling. Tevens zijn de antwoorden over draagvlak gecategoriseerd en vervolgens geteld zodat er inzicht is gekomen in wat de meest voorkomende activiteiten zijn bij het creëren van draagvlak.

Opdrachtanalyse

Analyse opdracht

Al eeuwenlang is voor de Nederlandse gemeenten een gemeentelijke herindeling de meest ingrijpende procedure die er binnen een gemeente kan afspelen. Gezien het ingrijpende karakter van herindelingen is het van groot belang dat de gemeenten erop vooruitgaan, en niet op achteruit. Hier kan de gemeenteraad in sturen om een succesvolle herindeling tot stand te brengen. Hierom is het dus belangrijk dat de gemeenteraad zicht heeft op hoe ze een gemeentelijke herindeling in haar gemeente tot een succes brengen, en welke punten ze moeten vermijden.

Dit onderzoek richt dus op het versterken van de informatiepositie van gemeenteraadsleden bij gemeentelijke herindelingen.

Analyse opdrachtgever

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is een in Den Haag gevestigde organisatie met ruim 4.000 leden die zich richt op het versterken van de positie van raadsleden, commissieleden, steunfractieleden en fractiemedewerkers (Nederlandse vereniging voor raadsleden, z.d.). Het versterken van deze posities gebeurt door onder andere het geven van 'de raad op zaterdag' (Persoonlijke communicatie, 9 maart 2020). Dit zijn workshopdagen die door het hele land worden gegeven waarbij leden zich kunnen opgeven voor een aantal workshops. Deze workshops gaan vaak over actuele onderwerpen zoals bijvoorbeeld de nieuwe omgevingswet. Deze workshops hebben als doel om de informatiepositie van de raadsleden te versterken, waardoor de raadsleden efficiënter kunnen functioneren over bepaalde onderwerpen.

1. Hoe komt een gemeentelijke herindeling tot stand en welke actoren zijn betrokken?

Om een onderzoek over gemeentelijke herindelingen goed te kunnen uitvoeren, moet eerst worden begrepen wat hieronder verstaan wordt, wie er allemaal bij betrokken zijn en hoe dit proces verloopt. In dit hoofdstuk zullen al deze zaken behandeld worden aan de hand van wetgeving, beleidsdocumenten, onderzoeken en een korte actoranalyse.

1.1 Wetgeving

De bevoegdheid om gemeenten op te heffen en nieuwe gemeenten in het leven te roepen is vastgelegd krachtens artikel 123 in de Grondwet. Dit artikel wordt op zijn plaats weer bekrachtigd in de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). In deze wet staan de randvoorwaarden (men moet hierbij denken aan procestermijnen), bevoegdheden van actoren en de manier waarop een herindelingsproces hoort te verlopen. Om de wet Arhi te verduidelijken is er het Beleidskader Gemeentelijke herindelingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Dit document is bedoeld als een richtlijn voor de deelnemers aan een gemeentelijke herindeling en verduidelijkt de bedoeling van het Ministerie met betrekking tot de aanpak van herindelingen. Een herindeling van een gemeente gebeurt altijd per instelling van een wet (wet Arhi, artikel 3, lid 1). Nadat de Minister een herindelingsvoorstel goedkeurt (later meer over dit proces), legt hij dit voor aan de Ministerraad. Na goedkeuring door de Ministerraad wordt het voorstel nog voorgelegd aan de Raad van State en uiteraard aan de Staten-Generaal. Als het voorstel ook deze stappen heeft doorlopen, wordt het gepubliceerd in de Staatscourant en treed het in werking. Alhoewel de wet in werking is getreden na publicatie, wordt de herindeling pas op 1 januari het volgende jaar in de praktijk gebracht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

1.2 Het proces

Het herindelingsproces kenmerkt zich met het feit dat het op verschillende manieren kan verlopen en dat alle overheidslagen er bij zijn betrokken. Als eerste moet gekeken worden wie het herindelingsproces initieert. In theorie kunnen dat de gemeente(en) (krachtens artikel 5 van Wet Arhi), Gedeputeerde Staten (krachtens artikel 7 & 8 van Wet Arhi) en zelfs de Minister zelf (krachtens artikel 12 van Wet Arhi) zijn. Echter vanwege de voorkeur voor een aanpak van “onder op” (draagvlak onder de gemeenten zelf is dus de doorslaggevende factor) zal de Minister in principe van dit recht afzien.

1.2.1 Algemeen verloop van het proces

Naast dat veel procedures en verlopen wettelijk of via het beleidskader geregeld zijn, onderscheiden onderzoekers ook een aantal fasen in het proces van een gemeentelijke herindeling. Onderscheiden worden de Voorbereidingsfase, de Opstartfase, de Ontwikkelfase en de Reflectiefase (van der Wijst, 2014, p.26-a). De herindeling begint met de Voorbereidingsfase, Dit is wanneer de aanleiding van de herindeling als eerste wordt geconstateerd en op de agenda wordt gezet. Daarna worden er informele gesprekken

gevoerd waarin elk van de gemeenten haar standpunt kenbaar maakt. Als hierna besloten wordt om tot een herindeling over te gaan, gaat de formele Arhi-procedure in werking. De Opstartfase begint nadat het herindelingsadvies naar de Provincie is opgestuurd en gaat over het inrichten en voorbereiden van de nieuwe gemeente. In deze fase werken de verschillende gemeenten samen op beleid, de ambtelijke organisatie en om andere praktische zaken op elkaar af te stemmen. Hoe dit gedaan wordt, is de gemeente vrij in. De Ontwikkefase start zodra de nieuwe gemeente een feit is. In deze fase wordt de nieuwe gemeentelijke organisatie en cultuur nog verder ontwikkeld (want oude culturen houden natuurlijk niet meteen op te bestaan). Uiteindelijk wordt er in de Reflectiefase, die pas jaren later plaatsvindt, gereflecteerd op de herindeling (van der Wijst, 2014, p.27-28).



Fig.1 Schematische weergave van de herindelingsfasen (van der Wijst, 2014, p.26-b)

1.2.2 De gemeente als initiator

Als de gemeenten zelf de procedure initiëren zal de zogenoemde Arhi-procedure als volgt verlopen. Als eerste stellen de gemeenteraden samen het herindelingsontwerp op. Dit ontwerp wordt vervolgens voor acht weken ter inzage gelegd waarbij iedereen suggesties/veranderingen kan aanleveren. Daarna wordt het herindelingsadvies naar Gedeputeerde Staten gestuurd. Nadat Gedeputeerde Staten respectievelijk haar zienswijze heeft toegevoegd, wordt het herindelingsadvies naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzonden. De Minister besluit dan binnen vier maanden of hij het advies overneemt in de vorm van een wetsvoorstel in de Ministerraad. (Wet arhi, artikel 5) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

1.2.3 De provincie als initiator

Als de provincie de herindeling initieert zal het proces iets anders verlopen. Gedeputeerde Staten geven het College van B&W van de betrokken gemeenten dan zes maanden de gelegenheid voor overleg over de inhoud van het herindelingsadvies. Na maximaal drie maanden nadat het overleg is afgelopen stellen Gedeputeerde Staten een herindelingsadvies op en sturen dit met een verslag over het gevoerde overleg op naar de Minister en de betrokken gemeenteraden. Binnen twee weken zal het herindelingsontwerp ter inzage worden gelegd voor acht weken. Maximaal drie maanden na de start van de ter inzagelegging kunnen de betrokken gemeenteraden hun wensen kenbaar maken aan Gedeputeerde Staten. Na maximaal vier maanden wordt er op basis hiervan een herindelingsadvies geformuleerd door Gedeputeerde Staten die naar de Minister wordt gestuurd. Het verdere verloop is hetzelfde als wanneer de gemeente het proces initieert (artikel 8, Wet arhi). Als de Minister het proces initieert, zal de Minister de rol van Gedeputeerde Staten overnemen, verder blijft het proces ongewijzigd. (artikel 12, wet arhi).

1.2.4 Financiën

Als de herindeling eenmaal heeft plaatsgevonden zijn de financiën een belangrijk onderwerp dat nog aandacht behoeft. Nadat de herindeling heeft plaatsgevonden wordt de financiële bevoegdheid van de te herindelen gemeenten onder curatele gesteld door Gedeputeerde Staten. Alle beslissingen die tot uitgaven leiden moeten eerst worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Dit is bedoeld om de te herindelen gemeenten te behoeden voor financiële beslissingen die nadelig zijn voor de nieuwe gemeente (Wet Arhi, artikel 21) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Deze curatele eindigt als de nieuwe gemeente gevormd is of eerder op aangeven van de Minister. Ook komen nieuwgevormde gemeenten in aanmerking voor een uitkering uit het gemeentefonds, de zogeheten verdelingsmaatstaf. Deze uitkering is bedoeld om de de “frictiekosten” van de herindeling op te vangen en kan over een periode van vijf jaar ontvangen worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019).

1.3 De aanleiding voor een herindeling

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpend proces met blijvende consequenties. De redenen om een dergelijke ingrijpende procedure te starten moeten dan ook van even grote ernst zijn. In dit hoofdstuk kijken we naar de reden waarom voor een herindeling wordt gekozen.

1.3.1 Verschillende motieven

Een herindeling kan verschillende motieven hebben. Een vaak voorkomende aanleiding is dat geconstateerd wordt dat de gemeente een tekort heeft aan bestuurskracht of dat in de toekomst zal krijgen (het bestuurskracht motief). Bestuurskracht in de gemeentelijke context gaat over de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (in ruime zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte e.d.) haar opgaven realiseert (Korstens, Abma & Schutgens, 2007). Bestuurskracht komt terug in de vorm van dienstverlening naar de burger toe, mate van bestuurlijke effectiviteit en robuustheid van de gemeente als organisatie. Een ander motief is het gebrek aan ruimte (Ruimtenood motief). Dit is vaak terug te zien bij stedelijke gemeenten die willen fuseren met een aangrenzende, kleine gemeente om uit te breiden. Nog een andere aanleiding is het samen oppakken van nieuwe gemeentelijke taken (Nieuwe opgaven motief) (men kan dan denken aan jeugdzorg, de Participatiewet en de WMO). Met deze nieuwe taken moet de gemeente meer doen met minder kosten, hier komt de wens vandaan om dit soort regelingen samen op te pakken. Als laatste is er nog het “reagerend” motief. Dit is als een gemeente uit reactie op een herindeling of herindelingsvoorstel in de buurt ook gaat (mee)herindelen. Dit komt vooral voor bij randgemeenten en komt voort uit de angst om “opgeslokt” te worden door andere gemeenten (van der Wijst, 2014, p.24, 25 en 26).

1.4 Betrokken actoren

In dit hoofdstuk worden de meest belangrijke actoren die betrokken zijn bij een gemeentelijke herindeling in kaart gebracht. Per actor zal worden besproken wat voor rol ze in het proces hebben en eventueel hun relatie met andere actoren.

1.4.1 De gemeenteraad

De gemeenteraad is wettelijk bevoegd om een herindeling te initiëren (Wet Arhi, artikel 4, lid 2). Als dit geval is, zijn de betrokken raden geacht om met een herindelingsontwerp te komen (Wet Arhi, artikel 5, lid 1). Maar als de herindeling op initiatief van Gedeputeerde Staten (of de Minister) is, kunnen de betrokken gemeenteraden hun wensen over de herindeling kenbaar maken nadat Gedeputeerde Staten (of de Minister) een herindelingsontwerp heeft opgeleverd (Wet Arhi, artikel 8, lid 3). Als de herindeling eenmaal bij wet is vastgelegd treffen de gemeenteraden samen met het Colleges van B&W voorbereidingen voor de nieuwe gemeente (Wet Arhi, artikel 5, lid 4). Dit komt neer op invulling van de meer praktische zaken (naam van de nieuwe gemeente, plaats van vergaderen, afstemming van beleid etc.). Opsommend kunnen we dus zeggen dat de rol van de gemeenteraad tweeledig is en volledig afhangt van de beslissingen van andere actoren. De gemeenteraad kan zelf een herindeling initiëren en daar zelf een ontwerp voor opleveren, maar zoals we in alinea 1.2.3 lezen beslist het provinciale bestuur uiteindelijk of dit ook in die vorm doorgaat. Als de Provincie zelf initieert, heeft de raad alleen een amenderende rol op het proces. Verder is de raad wel bevoegd om praktische invulling te geven als de herindeling al vaststaat (zie Opstartfase in 1.3.1).

1.4.2 College van B&W

Het College van B&W hebben een faciliterende rol in het handelingsproces. Het College heeft de taak om het herindelingsontwerp ter inzage te leggen bij de gemeentesecretaris (Wet Arhi, artikelen 5;2 en 8;3) daarnaast heeft het College de taak om samen met de raad de herindeling voor te bereiden als het herindelingsbesluit eenmaal genomen is (Wet Arhi, artikel 5, lid 4). Verder wordt het College ook in haar financiële bevoegdheden beperkt door Gedeputeerde Staten als het herindelingsbesluit eenmaal genomen is (Wet Arhi, artikel 21). We zien dus dat het College vooral te maken heeft met het proces in goede banen leiden, te faciliteren en de praktische zaken voor te bereiden.

1.4.3 Gedeputeerde Staten

We kunnen stellen dat Gedeputeerde Staten zowel de rol als beslisorgaan als medeontwerper heeft van de herindeling. Als eerste hebben Gedeputeerde Staten het recht om een herindeling te initiëren. Als dit het geval is, krijgen de betrokken Colleges de gelegenheid om mee te praten over het herindelingsontwerp (Wet Arhi, artikelen 7 en 8). Ook als de gemeenteraad de herindeling initieert, is het uiteindelijk Gedeputeerde Staten die het herindelingsontwerp goed moet keuren. Bovendien heeft Gedeputeerde Staten ook, in het geval van een door de gemeenteraad vastgesteld herindelingsontwerp, het recht om haar zienswijze toe te voegen voordat het naar de Minister wordt verzonden. In ieder geval (met uitzondering op een artikel 12 procedure), heeft Gedeputeerde Staten een beslissende uitspraak over het herindelingsontwerp (artikel 8, Wet arhi). Verder kan de rol van de Provincie als paternalistisch worden gekenmerkt. Zo is de Provincie geacht om bij acute bestuurskracht problemen in te grijpen en hoort zich tijdens het proces faciliterend en stimulerend op te stellen tegenover de gemeenten. Dit is bijvoorbeeld in de vorm van het faciliteren van gesprekken of het leveren van personeel of kennis. Als de Provincie de herindeling zelf initieert, is haar rol zwaarder. Dan is de Provincie hoofdontwerper van de

herindeling en wordt geacht dat ze zich ook stimulerend en faciliterend tegenover de samenleving op stelt, bijvoorbeeld bij het creëren van draagvlak (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Ten slotte stelt Gedeputeerde Staten de Colleges van de te herindelen gemeenten onder financiële curatele zodra het proces in werking is getreden (Wet Arhi, artikel 21), ook dit is een vorm van het eerdergenoemde paternalisme.

1.4.4 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het belangrijkste beslisorgaan dat de herindeling uiteindelijk wettelijk moet bekrachtigen is de verantwoordelijke Minister. Zoals we in 1.2.2 en 1.2.3 kunnen lezen, is het altijd de Minister die het laatste woord heeft bij een herindelingsontwerp. De Minister is ook gerechtigd om zelf een herindeling te initiëren krachtens artikel 12 van de Wet Arhi. Maar vanwege het subsidiariteitsbeginsel en het voornemen om herindelingen van onderop plaats te laten vinden, ziet de Minister hier in beginsel van af. Als de Minister het herindelingsvoorstel goedkeurt, volgt het de weg van normale wetgeving (voorlegging aan de Ministerraad, voorlegging aan de Staten-Generaal, publicatie in de Staatscourant). Verder is de Minister geacht de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van herindelingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019).

1.5 Conclusie

Dit alles in acht nemende zien we dat er niet een eenduidig antwoord gegeven kan worden op de vragen die in het begin gesteld werden. De reden voor een herindeling varieert. Vaak wordt de bestuurskracht van betrokken gemeenten als drijvende factor gezien. Maar ook het toenemende aantal taken van gemeenten, de wens tot groei van stedelijke gemeenten en de angst om “opgeslokt” te worden door grotere gemeenten zijn ook aanleidingen tot het overgaan op een herindeling. De belangrijkste factor voor het verloop van het proces is welke bestuurslaag het proces initieert. Dit kunnen namelijk de gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en zelfs de Minister zijn. Deze keuze bepaalt wie het voortouw neemt in bij het ontwerpen van de herindeling. Verder zien we een duidelijk verschil in de rol van de betrokken bestuurslagen. Wat ook opvallend is met betrekking tot de actoren is de grote hoeveelheid betrokken bestuurslagen en de relatief ingewikkelde relatie en verplichtingen tussen die bestuurslagen. Tot slot kan dus het volgende gezegd worden over de deelvraag. Een gemeentelijke herindeling komt tot stand als er bij een gemeente bestuurskracht problemen worden geconstateerd of andere factoren die het voortbestaan van de gemeente in de huidige vorm belemmeren. Dit kan de gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en ook de Minister zelf doen waarna er gekozen kan worden voor een gemeentelijke herindeling. De belangrijkste actoren die betrokken zijn hebben verschillende rollen, afhankelijk van het verloop van het proces van de herindeling.

2. Hoe verliepen gemeentelijke herindelingen tot 2013?

In 1995 kwam het Kabinet Kok I met een Beleidskader voor gemeentelijke herindelingen. Daar is in 1998 nog een beleidsnotitie aan toegevoegd. In 2002 kwam toenmalige minister Remkes met een nieuw Beleidskader in de vorm van een Kamerbrief. In dit beleidskader zijn een aantal criteria opgesteld voor een succesvolle herindeling: Draagvlak, Bestuurskracht, Interne samenhang van de nieuwe gemeente, Regionale samenhang en evenwicht, Planologische ruimtebehoefte en Systeemverantwoordelijkheid Minister en facilitering (Remkes, 2003). Deze criteria zullen hier als ex post beoordelingscriteria gebruikt bij vier casussen van gemeentelijke herindelingen van vóór 2013. Per gemeente zal een casusbeschrijving worden gegeven. Daarna zal de gemeente op basis van de gehouden interviews en bestaande literatuur beoordeeld worden per criterium. Aan het eind van elke casus staat een samenvattende conclusie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en (de verdere opmerkingen/inzichten van de geïnterviewde raadsleden die toepasbaar zijn bij elke andere categorie, mochten die er zijn.

2.1 Gemeente Súdwest-Fryslân

2.1.1 Casus

Op 1 januari 2011 zijn de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel en Wymbritseradeel gefuseerd tot de gemeente Súdwest-Fryslân wat het (qua oppervlakte) de grootste gemeente van Nederland maakt. De belangrijkste reden voor de herindeling was een tekort aan bestuurskracht en geld (Bijlage VI). Voor deze casus is er gesproken met Hielke Bandstra die gemeenteraadslid was in de gemeente Nijefurd ten tijde van de gemeentelijke herindeling.

2.1.2 Draagvlak

In de gemeente was enige tegenstand vanuit verschillende partijen en dit heeft ook effect gehad op de totstandkoming. Het verzet tegen de herindeling kreeg behoorlijk wat lokale media-aandacht, waardoor er ook een maatschappelijke discussie op gang kwam (Bijlage VI). Toch is de herindeling uiteindelijk met een grote meerderheid in de raad aangenomen. “Je hebt altijd wel mensen die tegen zijn maar de weerstand was veel minder dan bij de vorige herindeling, omdat deze keer heel goed duidelijk is gemaakt dat een gemeente van onze omvang, op dat moment zo’n 11.000 inwoners, te weinig geld maar ook te weinig kennis en kunde had om de ambities te behalen” (Bijlage VI).” Zeker na het totstandkomen van de gemeente had de raad het gevoel dat ze er samen ervoor moesten zorgen dat het ‘nut’ van de gemeente zo snel mogelijk moest worden bewezen (Bijlage VI).

2.1.3 Bestuurskracht

De voornaamste reden van de gemeentelijke herindeling was een tekort aan bestuurskracht bij de fuserende gemeente. Het niveau van het ambtelijk apparaat was niet goed genoeg en er was te weinig geld en expertise om de ambitieuze doelen van de gemeente te behalen. Hierdoor moest ook vaak externe partijen worden aangetrokken om bepaalde verantwoordelijkheden van de gemeente uit te voeren (Bijlage VI). Na de gemeentelijke herindeling is de kwaliteit van de organisatie enorm omhooggegaan en kan de gemeente beter omgaan met complexe situaties (Bijlage VI). Dit wordt ook onderschreven door een evaluatie van de herindeling die is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK (Schaap & Van de Dol, 2014).

2.1.4 Duurzaamheid

Met duurzaamheid wordt verstaan dat een gemeente na een herindeling goed is toegerust voor een langere periode. Verder zegt het beleidskader dat men bij een herindeling ook goed naar de omgeving moet kijken voor eventuele fusiepartners (Remkes, 2002). De gemeentelijke herindeling van Súdwest-Fryslân was een grote herindeling, waardoor het de grootste gemeente van Nederland is geworden (Bijlage VI). Hierdoor is de kans op een toekomstige herindeling enorm verkleint. Alle relevante fusiepartners zijn in de herindeling van 2011 meegenomen. De gemeente is momenteel daadkrachtig, heeft een goed ambtelijk systeem en heeft voldoende financiën om de doelstellingen voor de gemeente te behalen (Bijlage VI). Hiermee kan worden geconcludeerd dat de gemeente is toegerust voor een langere periode.

2.1.5 Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Het beleidskader schrijft voor dat de nieuwe gemeente een logische, interne samenhang kent die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid. Dit kan verschillende uitingsvormen hebben zoals, sociaal, economisch, geografisch (Remkes, 2002). Geografisch gezien heeft de gemeente samenhang doordat deze gevormd is in de al bestaande streek van de Zuidwesthoek. Deze was al erg populair als bijvoorbeeld een vakantiebestemming (Súdwest-Fryslân, z.d.). Economische gezien is de regio verbonden doordat het veel inkomsten haalt uit toerisme (Schaap & Van de Dol, 2014).

2.1.6 Planologische ruimtebehoefte

Het beleidskader stelt dat een voorstel tot herindeling of grenswijziging zijn oorsprong kan hebben in de noodzakelijke beantwoording van ruimtelijke knelpunten. Grensoverschrijdende problemen moeten eerst worden opgelost door middel van regionale samenwerking, maar een herindeling moet hierbij ook een oplossing kunnen zijn (Remkers, 2002). Dit was in eerste instantie niet de aanleiding voor de gemeentelijke herindeling. Desondanks heeft de herindeling wel geleid tot een betere inrichting van het beheer van kapitaalgoederen, iets wat voorheen een uitdaging was (Schaap & Van de Dol, 2014).

2.1.7 Systeemverantwoordelijkheid

De minister stelt de provincie in staat om een herindeling te starten, omdat de provincies de verantwoordelijkheid hebben om kwalitatief en effectief bestuur binnen de provincie te waarborgen. In het geval van Súdwest-Fryslân kwam het initiatief eerder van de gemeente zelf, de provincie steunde dit wel (Bijlage, VI).

2.1.8 Conclusie

Op basis van de bovenstaande stukken kan er worden geconcludeerd dat de gemeente aan alle criteria heeft voldaan en daarmee als **succesvol** kan worden beschouwd.

2.1.9 Inzichten Raadsleden

Volgens de heer Bandstra was de invloed die de gemeenteraad had op de totstandkoming van de herindeling van Súdwest-Fryslân aanzienlijk is geweest. In de gemeente was enige tegenstand vanuit verschillende partijen en dit heeft ook effect gehad op de totstandkoming. Het verzet tegen de herindeling kreeg behoorlijk wat lokale media-aandacht, waardoor er ook een maatschappelijke discussie op gang kwam (Bijlage VI). Toch is de herindeling uiteindelijk met een grote meerderheid in de raad aangenomen. “Je hebt altijd wel mensen die tegen zijn maar de weerstand was veel minder dan bij de vorige herindeling, omdat deze keer heel goed duidelijk is gemaakt dat een gemeente van onze omvang, op dat moment zo’n 11.000 inwoners, te weinig geld maar ook te weinig kennis en kunde had om de ambities te behalen” (Bijlage VI).” Volgens de heer Bandstra was het belangrijkste punt waarop de raad invloed heeft uitgeoefend de totstandkoming van de herindeling zelf. Daarna stonden de neuzen dezelfde kant op en liep het proces relatief soepel.

Gedurende het proces van de herindeling is er een groep samengesteld die de gemeentelijke herindeling vorm moest gaan geven, maar onderlinge samenwerking tussen de raden vond met name via de partijlijn plaats (Bijlage VI). Deze communicatie was volgens de heer Bandstra afdoende.

Natuurlijk is het hebben van draagvlak een van de belangrijke factoren bij het totstandkomen van een herindeling. Partijen in de gemeente Nijefurd hebben dit vooral in hun eigen netwerk gedaan (Bijlage VI). Hier werd informatie opgehaald en informatie gegeven over het proces. Volgens de heer Bandstra had de informatievoorziening via lokale media voorafgaand aan het proces beter gekund.

Op basis van de bovenstaande stukken kan er worden geconcludeerd dat de gemeente aan alle criteria heeft voldaan en daarmee als succesvol kan worden beschouwd.

2.2 Gemeente Steenwijkerland

2.2.1 Casus

In 2001 zijn de gemeenten Brederwiede, Steenwijk en IJsselham gefuseerd tot één gemeente. In 2003 is de naam van deze gemeente verandert van Steenwijk naar Steenwijkerland. Dit proces was al bijna 60 jaar eerder begonnen toen na de tweede

wereldoorlog bleek dat Steenwijk en de omgeving achter bleef bij de rest van de provincie. Enkele herindelingen vonden toen plaats om van negen kleine gemeenten drie grote te maken (Steenwijkerland, 2015). Jaren later nam de provincie het voortouw om de schaalvergroting nog meer uit te breiden en van deze drie gemeenten een te maken. Eerst onder de naam Steenwijk, maar dat was nogal een gevoelig onderwerp voor de andere gemeenten. Daarom is in 2003 de naam gewijzigd naar Steenwijkerland. Voor het onderzoek is er een interview geweest met Ad Klarenberg, die voor de herindeling al zeven jaar raadslid was voor de gemeente Brederwiede en na de herindeling nog negen jaar raadslid is geweest in Steenwijkerland.

2.2.2 Draagvlak

Voor het creëren van draagvlak is het volgens de heer Klarenberg alleen mogelijk als de wethouders en de gemeenteraad ook zelf voor de herindeling zijn, hier was in het geval van Steenwijkerland eerst de nodige moeite mee. Dit omdat de herindeling opgelegd werd vanuit de provincie en niet vanuit de gemeenten kwam (Bijlage IV). Vooral tijdens de totstandkoming van de herindeling is er niet genoeg aandacht besteed aan het creëren van draagkracht. Verder vertelde hij hoe de gemeenteraad vrijwel geen input heeft gehad op het tot stand komen van de herindeling, sterker nog, er is in Brederwiede een referendum gehouden waaruit bleek dan 90% van de burgers tegen de herindeling was (Bijlage IV). Met de uitkomst van dit referendum is niets gedaan. Mede hierdoor was er in het begin van de samenwerking veel wantrouwen naar elkaar. Pas nadat dit wantrouwen weg was konden de gemeenteraden onderling goed samenwerken en kon er voortgang gemaakt worden.

2.2.3 Bestuurskracht

Voor de herindeling hadden de kleine gemeenten weinig bestuurskracht, vooral te weinig om de grote decentralisaties zoals de jeugdzorg op te vangen (Bijlage IV). Samengevoegd is de gemeente een van de grootste gemeenten van Overijssel en heeft nu de capaciteit om expertise in huis te halen om alle taken effectief uit te voeren.

2.2.4 Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Voor gemeente Steenwijkerland was de interne samenhang in eerste instantie wel een probleem. Door middel van een referendum bleek dat 90% van de bevolking van Brederwiede tegen de fusie was. De onrust is ook te merken aan het feit dat de nieuwe gemeente eerst Steenwijk hete, maar toen is vanwege onvrede de naam veranderd naar Steenwijkerland (Steenwijkerland, 2015). De sociale verbinding onder de burgers lied de eerste tijd na de herindeling nog wat te wensen over, omdat er weinig samenhang was en veel verzet tegen de herindeling.

2.2.5 Regionale samenhang en evenwicht

Gemeente Steenwijkerland is nu qua bevolking een middelgrote gemeente in Overijssel (EnToen.nu, z.d.), voor de herindeling waren de drie gemeente allemaal erg kleine gemeenten in vergelijking met de rest van Overijssel. Nu daarentegen hebben ze ook een stem in het provinciale bestuur.

2.2.6 Planologische ruimtebehoefte

De bestuurskracht was simpelweg te klein in de gemeenten voor de herindeling. De provincie heeft ook het besluit genomen dat onderlinge samenwerking van de gemeenten niet ver genoeg strekkende gevolgen zouden hebben en is daarom overgegaan op een herindeling.

2.2.7 Systeemverantwoordelijkheid Minister en facilitering

De minister stelt de provincie in staat om een herindeling te starten, omdat de provincies de verantwoordelijkheid hebben om kwalitatief en effectief bestuur binnen de provincie te waarborgen. Dit is ook het geval geweest met Steenwijkerland. Het bestuur van provincie Overijssel vond dat er opschaling moest plaatsvinden voor effectief bestuur (EnToen.nu, z.d.).

2.2.8 Conclusie

Het begin van de gemeentelijke herindeling verliep erg moeizaam omdat er herindeling door de gemeente werd opgelegd en vanuit de raden en colleges geen brede steun voor was, hierdoor was er ook bijna geen draagvlak onder de burgers. Pas nadat het onderlinge wantrouwen weg was kon er concreet samengewerkt worden en is uiteindelijk de herindeling geslaagd, maar volgens de hierboven behandelde criteria is het geen goede herindeling geweest.

2.3 Gemeente Bronckhorst

2.3.1 Casus

In 1999 zijn er vanuit de Stuurgroep Krachtige Gemeenten de eerste gesprekken geweest over het herindelen van gemeenten in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers. Deze Stuurgroep benadrukte dat de Provincie een initiërende, stimulerende en faciliterende rol kan vervullen bij gemeentelijke herindeling. Vanuit daar is een Commissie Algemene Zaken voor de provincie Gelderland aan de slag gegaan met de herindelingen. De Provincie ging hierbij voor een pragmatische benadering waarbij het vooral ging om het vergroten van bestuurskracht, de samenhang en de functie van de gemeente in de regio. De grootte van de gemeenten was geen belemmering. Uiteindelijk zijn hier negen herindelingen uit ontstaan. De voormalige gemeenten Hengelo, Hummelo & Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem hebben uiteindelijk de gemeente Bronckhorst gevormd. Het plan van de Provincie was eerst om gemeente Doesburg ook aan Bronckhorst toe te voegen in plaats van Zelhem, maar hier is na protest door de andere vier gemeenteraden wegens de stedelijke aard van Doesburg van afgezien. Gemeente Zelhem was in de plannen van de Provincie eerst ingedeeld om te fuseren met gemeente Doetinchem. Het doel hiervan was om het stedelijke Doetinchem te combineren met het landelijke Zelhem waardoor beide regio's elkaar zouden versterken. Echter wilde Zelhem liever herindelen met de gemeenten Hengelo, Hummelo & Keppel, Steenderen en Vorden omdat dat beter bij het landelijke karakter van gemeente zou

passen (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Maar omdat zowel de bevolking als de gemeenteraad verdeeld was over deze kwestie (met Doetinchem fuseren of de meer landelijke gemeenten), is hier een referendum over geweest. In het referendum kwam naar voren dat de meerderheid van de bevolking tegen het fuseren met Doetinchem was, later heeft de raad naar aanleiding hiervan en door interventie vanuit het Rijk voor aansluiting met gemeente Bronckhorst gestemd (Bijlage VIII). Gemeente Bronckhorst is sinds 2005 een feit en is gekenmerkt als een erg grote plattelandsgemeente. Voor het interview over deze gemeente is gesproken met mevrouw Johanna Bergervoet. Zij is al een geruime tijd actief bij de lokale Partij van de Arbeid afdeling als raadslid en bestuurslid. Ze was ten tijde van de herindeling raadslid bij gemeente Zelhem.

2.3.2 Draagvlak

Volgens het Beleidskader dient men op twee verschillende manieren naar draagvlak te kijken, of er tijdens de procedure naar draagvlak is toegewerkt en of het uiteindelijke voorstel genoeg draagvlak had. Verder zegt het Beleidskader dat goed in kaart gebracht moet worden wat draagvlak heeft en wat niet (Remkes, 2003). In de procedure is vooral afgegaan op pragmatiek en niet op wat draagvlak heeft. De provincie koos eerst voor een herindeling met gemeente Doesburg, waarbij zowel Doesburg als de andere gemeenten geen draagvlak voor was (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Ditzelfde was het geval voor gemeente Zelhem en Doetinchem. Aan de verkenning van draagvlak en draagvlak in de procedure valt dus wat aan te merken. Verder is er wel voldoende naar draagvlak gekeken in het uiteindelijke resultaat. De provincie heeft haar plannen gewijzigd na het protest van de gemeenten en ook het referendum was een goede meting van draagkracht. Daarnaast was er voor de herindeling op zich genoeg draagvlak, dit kwam voort doordat de gemeenten de conclusie van de Stuurgroep deelden en omdat ze de "richting" van de herindeling wilden beïnvloeden. Daarnaast zijn er verschillende activiteiten georganiseerd om draagvlak onder bewoners te creëren, bijvoorbeeld inspraakavonden en andere voorlichting (Bijlage VIII).

2.3.3 Bestuurskracht

Het gebrek aan bestuurskracht was in Bronckhorst absoluut een probleem. Dit manifesteerde zich in de vorm van dat er geen fulltime wethouders waren, vaak moest externe kennis worden ingehuurd, de gemeente deed veel aan samenwerkingsverbanden en het ambtelijk apparaat liet aan de wensen over (Bijlage VIII). Vijftien jaar na de fusie zijn de problemen van 2005 opgelost, zo stelt Mevr. Bergevoets. Er zijn inmiddels een fulltime wethouders en de ambtelijke dienstverlening is ook verbeterd. Maar ze stelt ook dat de problemen wel langzaam terugkomen. Ditmaal in de vorm van nieuwe taken voortkomend uit de decentralisatie (Jeugdzorg, WMO etc.). Interessant is om op te merken dat het beleidskader ook spreekt over terugkerende bestuurskracht problemen, met name bij grote gemeenten. Daarbij wordt aangegeven dat te grote gemeenten wellicht financiële en beleidsmatige doelmatigheidsproblemen zouden kunnen ervaren (Remkes, 2003).

2.3.4 Duurzaamheid

Met duurzaamheid wordt verstaan dat een gemeente na de herindeling goed is toegerust voor een langere periode. Verder zegt het beleidskader dat men bij een herindeling ook

goed naar de omgeving moet kijken voor eventuele fusiepartners (Remkes, 2003). Kijkend naar de duurzaamheid van gemeente Bronckhorst moeten we drie dingen in acht nemen: de recente geschiedenis, eventuele aanleidingen voor een nieuwe herindeling en de regio. Als we naar de recente geschiedenis kijken zien we dat Bronckhorst maar één keer is gefuseerd, de gemeente is dus al vijftien jaar onveranderd. Kijkend naar nieuwe aanleidingen voor herindeling zien we in 2.3.3 dat de gemeente door de nieuwe taken ook nieuwe bestuurskracht problemen ontwikkelt. Dit kan een aanleiding zijn voor een toekomstige herindeling (zie Nieuwe opgaven motief in 1.3.1), maar aangezien we de herindeling *an sich* beoordelen in het daarbijbehorende tijdsframe, laten we dit terzijde. Kijkend naar de regio zien we dat Bronckhorst onderdeel was van een groot aantal herindelingen in de regio. Dit betekent dus dat de nabijgelegen gemeenten ook heringedeeld zijn en dat de nood voor een nieuwe herindeling in dat opzicht dus minder is.

2.3.5 Interne samenhang

Interne samenhang van de nieuwe gemeente was een belangrijk thema bij deze casus. Interne samenhang was de reden dat eerdere herindeling voorstellen niet doorgingen en was ook de aanleiding van het referendum (Bijlage VIII) (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). De reden dat de gemeenteraden tegen herindeling met meer stedelijke gemeenten waren kwam voort uit het willen behouden van het landelijke karakter van de gemeenten. Met andere woorden, stedelijke gemeenten zouden de interne samenhang verstoren. Uiteindelijk is er in Bronckhorst een herindeling van zuiver plattelandsgemeenten ontstaan met een aantal kleine kernen. Hierbij kan men dus stellen dat de interne samenhang goed is overwogen en dat de gemeente intern homogeen is.

2.3.6 Regionale samenhang

Bronckhorst is een gemeente dat in een landelijke regio ligt met een aantal regio kernen vlakbij (Doetinchem, Doesburg en Zutphen). In de stukken wordt de functie van Bronckhorst omschreven als agrarische en recreatieve gemeente (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Verder moet men constateren dat vrijwel alle gemeenten rondom Bronckhorst rond dezelfde tijd zijn gefuseerd. In het beleidskader staat dat de regionale verhoudingen goed moeten zijn, de gemeenten onbelemmerd haar functie en bovengemeentelijke taken (bijvoorbeeld als centrumgemeente) moet kunnen uitvoeren (Remkes, 2003). In de regio zien wij Bronckhorst als agrarisch buitengebied voor een aantal regio steden waar het haar beoogde functie als recreatieve plattelandsgemeente zonder belemmeringen kan uitvoeren. Daarnaast is Bronckhorst niet een bijzonder rijke of machtige gemeente in de regio, dit komt waarschijnlijk doordat de omgevingsgemeenten ook heringedeeld zijn rond dezelfde tijd.

2.3.7 Planologische ruimtebehoefte

Bij dit punt stelt het beleidskader dat als herindelingen uitkomst kunnen bieden voor ruimtelijke problemen en dat provincies de mogelijkheid moeten hebben om dit soort knelpunten via een grensoverschrijdende oplossing (herindeling) op te kunnen lossen (Remkes, 2003). Bij deze casus was dit absoluut een factor die waar uiteindelijk niet op gehandeld is. De reden dat de provincie gemeente Zelhém eerst bij gemeente Doetinchem wilde voegen is exact deze reden, men wilde uitbreidingsmogelijkheden voor Doetinchem (Bijlage VIII). Echter waren hier beide gemeenteraden hierop tegen en is dit motief niet

verder opgezocht bij Bronckhorst. Interessant is dus dat we zien dat dit criterium onder doet voor de criteria Draagvlak en Interne samenhang in deze casus.

2.3.8 Systeemverantwoordelijkheid minister en facilitering

In het beleidskader staat dat het initiatief voor herindelingen zoveel mogelijk bij de gemeenten en provincies zelf vandaan moet komen. Ook dat provincies de taak hebben om kwalitatief en effectief bestuur in de provincie te waarborgen, maar dat het Rijk zich wel zal buigen over herindelingsvoorstellen (Remkes, 2003). In deze casus zien we dat het initiatief voor deze herindeling bij de provincie vandaan kwam en dat de gemeenten over het herindelen zelf meewerkend waren (Bijlage VIII) (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Echter is wel te zien dat het Rijk ingreep in het geval van Zelhem en Doetinchem door van het provinciaal advies af te zien (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Dit alles valt binnen de grenzen van het beleidskader.

2.3.9 Conclusie

Een overkoepelend thema bij Bronckhorst is de tegenstelling tussen stad en platteland. De Provincie ging eerst voor herindelingsadvies wat goed bij het doel van de herindelingen en hun eigen filosofie pastte (pragmatisch), maar dit kwam niet overeen met de wens van de gemeenten zelf. Hier ontstond weerstand tegen vanuit de gemeenteraad waar uiteindelijk door het Rijk gehoor aan is gegeven. Dit is een voorbeeld hoe het ene criterium voor het andere ging, Interne samenhang en Draagvlak ging vóór Planologische ruimtebehoefte. De herindeling kon op draagvlak rekenen omdat de gemeenten de conclusie van de provincie deelden, daarnaast was het referendum ook een middel om gehoor te geven aan de bevolking. Al met al kunnen we concluderen dat bij de herindeling goed naar de gemeenteraden en de bewoners is geluisterd en dat herindeling volgens bijna alle criteria goed is verlopen.

2.3.10 Inzichten raadsleden

Over de houding van de gemeenten toen het herindelingsvoorstel voor het eerst kwam geeft Mevr. Bergervoets aan dat in de gemeente een gevoel leefde van "We kunnen beter meewerken aan de herindeling, want het gebeurt toch. Anders wordt het voor ons gedaan." (zie ook Reagerend motief in 1.3.1). Over het proces na de herindeling gaf Mevr. Bergervoets aan dat raadsleden erg moesten wennen aan de nieuwe situatie. Als raadslid moet je je nieuwe gemeente eerst opnieuw leren kennen (verkennen) en werden de verschillende bestuursculturen goed zichtbaar (Bijlage VIII).

2.4 Gemeente Katwijk

2.4.1 Casus

Op 1 januari 2006 zouden de gemeenten Katwijk, Valkenburg en Rijnsburg (Zuid-Holland) fuseren tot de gemeente Katwijk. Het idee om deze fusie tot stand te laten komen bestond al sinds 2000, echter is toen naar aanleiding van een advies van Gedeputeerde Staten, een samenwerkingsverband in het leven geroepen. Dit samenwerkingsverband begon in de loop van de jaren steeds hechter te worden, dat in 2002 de burgemeester van Katwijk in zijn

nieuwjaarstoespraak zich openlijk uitspreekt voor de herindeling met deze twee gemeenten (Provoost, 2012). Later gaven de gemeenten Valkenburg en Rijnsburg ook toe dat ze de fusie zaten zitten.

Er is voor deze gemeente een interview afgenomen met meneer Dirk Remmelzwaal, des tijds en huidig raadslid voor de SGP in Katwijk.

2.4.2 Draagvlak

Binnen de drie gemeenten was het al duidelijk dat de samenwerking tussen deze gemeenten naar een uiteindelijke herindeling zou leiden. Dit in combinatie met het feit dat de gemeenten zelf wouden fuseren, gaf ademruimte gezien ze zelf het tempo bepaalde waarin ze heringedeeld gingen worden. Met deze ademruimte hebben de gemeenten veel tijd gehad om haar inwoners te betrekken en de meningen te peilen. Hier hebben de gemeenten ook gebruik van gemaakt, zo zijn er informatiebijeenkomsten gehouden waar de inwoners geïnformeerd werden over de herindeling. Verder zijn er ook inloopavonden gehouden. Bij deze avonden konden de inwoners niet alleen ideeën opbrengen, maar deze ideeën werden uiteindelijk ook in de gemeenteraad behandeld (Bijlage X). De input van de inwoners werd dus heel serieus genomen en daadwerkelijk benut.

2.4.3 Bestuurskracht

De reden waarom de herindeling tot stand is gekomen was voornamelijk de bestuurskracht. Deze bestuurskracht problematiek werd al deels opgelost door het samenwerkingsverband, maar als de drie gemeenten zouden herindelen zou de bestuurskracht nog verder toenemen, ook op beleidsterreinen waar een samenwerkingsverband niet toereikend op is.

2.4.4 Duurzaamheid

Bij duurzaamheid gaat het voornamelijk of de herindeling toegerust is op een langere periode (Remkes, 2003). Er valt met terugkijkende blik dus te zeggen dat de herindeling duurzaam is gezien er geen noodzaak was voor een nieuwe herindeling met de gevormde gemeente Katwijk.

2.4.5 Interne samenhang

De interne samenhang was bij deze gemeentelijke herindeling niet zozeer of de gemeenten bij elkaar paste, maar meer of de dorpen in de gemeenten haar eigen identiteit behouden. Dit was ook de voorwaarde van die gemeenten stelde voorafgaand aan het herindelingsproces. Hierom is uiteindelijk ook een motie aangenomen waarin staat dat de gemeente er alles aan zou doen om de identiteit van de kleine dorpen te behouden (Provoost, 2012).

2.4.6 Regionale samenhang

Qua regionale samenhang zou de nieuwe gemeente Katwijk juist meer tegengewicht kunnen bieden tegenover de grotere steden in de directe omgeving of provincie. Dit tegengewicht zou voornamelijk tegen gemeenten zoals Leiden en Den Haag zijn. Met haar toenemende mate van bijvoorbeeld bestuurskracht en inwoneraantal zou de nieuwe gemeente belang en leverage hebben bij regiobrede besluiten.

2.4.7 Planologische ruimtebehoefte

Bij de gemeentelijke herindeling van Katwijk was de planologische ruimte bevoegdheid niet zozeer de grootste reden, maar speelde wel een rol. Deze rol werd echter geschaald onder het grotere containerbegrip van bestuurskracht

2.4.8 Systeemverantwoordelijkheid Minister en facilitering

De minister BZK heeft de bevoegdheid om een herindelingsproces te starten, en uiteindelijk de provincie in staat te stellen om de herindeling te begeleiden. Dit is in het geval van Katwijk ook gebeurd. Na een onderzoek naar de bestuurskracht in de regio van Leiden heeft de provincie Zuid-Holland een verzoek gedaan aan de gemeenten in deze regio om zich te oriënteren naar herindeling partners (Canon van Katwijk, z.d.). Deze partners zijn uiteindelijk samen het herindelingsproces in gegaan.

2.4.9 Conclusie

Er valt dus te concluderen dat de gemeentelijke herindeling van Katwijk, Valkenburg en Rijnsburg een succes is. Met een goede inspanning van de gemeenten om de inwoners te betrekken bij het proces is een goede bodem van draagvlak gecreëerd waarom de herindeling verder kon bouwen. Deze bodem is verder versterkt doordat de inwoners niet alleen geïnformeerd zijn, maar dat de input van de inwoners ook serieus genomen is, en besproken in de raad.

Verder is dit een duurzame gemeente met een toereikende hoeveelheid bestuurskracht. Dit is te kenmerken aan het feit dat de gemeente sinds haar herindeling in 2006, niet meer heringedeeld is of hoeft te worden.

2.5 Conclusie

Kijkend naar de herindelingen van voor 2013 vallen een aantal dingen op. Bij elke casus was het gebrek aan bestuurskracht een leidend motief en ook in elke herindeling is de bestuurskracht toegenomen na de herindeling. Het tekort aan bestuurskracht zien we meestal terug in de vorm van een haperende ambtelijke organisatie en het niet goed kunnen uitvoeren van diensten. Op het gebied van draagvlak zien we interessante resultaten. Bij

vrijwel alle gemeenten (op Steenwijkerland na) was geen hevig verzet tegen de herindeling. Dit natuurlijke draagvlak kwam eigenlijk voort uit instemming met de constatering dat er een herindeling nodig was. Ook opvallend is dat tweemaal gebruik is gemaakt van een referendum bij een gebrek aan draagvlak. In Bronckhorst is geluisterd naar dit referendum wat daarna een succesvollere herindeling opleverde (meer draagvlak en interne samenhang). In Steenwijkerland is dit echter genegeerd waardoor er na de herindeling opstartproblemen (onderling wantrouwen) ontstonden en volgens het beleidskader was dit geen succesvolle herindeling (vrijwel geen draagvlak en het is volledig opgelegd van bovenaf). Verder zien we dat maar bij één casus de gemeenten zelf voor de herindeling kozen, in alle andere gevallen was de provincie de initiator. Echter heeft dit alleen in Steenwijkerland problemen opgeleverd. We zien dus een verband met het geven van inspraak van de gemeenteraden (wat in elke casus ruimhartig is gedaan, met uitzondering van Steenwijkerland) en het succes van een herindeling. Alle onderzochte gemeenten zijn als duurzaam beoordeeld, dit kwam voort uit het feit dat ze meestal onderdeel waren van een reeks herindelingen en doordat goed rekening werd gehouden met de omgeving. Ook over de regionale samenhang is goed nagedacht en heeft geen problemen opgeleverd. Interne samenhang was bij een aantal casussen een probleem, maar we zien dat nadat dit was geadresseerd (in de vorm van het referendum in Bronckhorst en de motie in Katwijk) dit minder tot geen probleem meer werd. Ten slotte kunnen we zeggen dat herindelingen voor 2013 relatief succesvol verliepen. We zien dat herindelingen succesvol verliepen als er goed aan subsidiariteit werd gedaan en lokale problemen werden geadresseerd. Onenigheid kwam vaak voort uit angst voor gebrek aan interne en regionale samenhang, maar dat dit na adressering en het verder creëren van draagvlak op allerlei manieren werd opgelost.

3. Hoe verliepen gemeentelijke herindelingen na 2013?

In 2013 werd het beleidskader voor gemeentelijke herindelingen veranderd. Hieronder zal er bekeken worden hoe gemeentelijke herindelingen verliepen na 2013 en welke invloed de gemeenteraad na de verandering van de statuten kan uitoefenen op het initiëren van een herindeling en het process.

3.1 Gemeente Westerkwartier

3.1.1 Casus

De gemeente Westerkwartier is in 2019 ontstaan door een fusie van de gemeenten Grootegast, Marum, Winsum, Zuidhorn en Leek. De belangrijkste reden voor de fusie van deze gemeenten was een tekort aan bestuurskracht (Bijlage VII). Voor deze casus is er gesproken met Klaas-Wybo van der Hoek, gemeenteraadslid in de gemeente Zuidhorn gedurende de herindeling. Daarnaast is de heer Van der Hoek momenteel raadslid in de gemeente Westerkwartier.

3.1.2 Draagvlak

In de gemeente was erg weinig tegenstand wat betreft de gemeentelijke herindeling. Het was overduidelijk dat een grote meerderheid voorstander was van de herindeling om de bestuurskracht te vergroten. Er is daardoor nooit een 'echt' breed maatschappelijk debat gevoerd over de herindeling (Bijlage VII).

3.1.3 Bestuurskracht

De voornaamste reden voor de herindeling van de gemeente Westerkwartier was een tekort aan bestuurskracht bij een aantal gemeenten (Bijlage VII). Volgens de heer Van der Hoek was dit in de gemeente Zuidhorn in mindere mate het geval, toch geeft hij aan dat de gemeente Westerkwartier meer middelen tot zijn beschikking heeft (Bijlage VII). De bestuurskracht is verbeterd.

3.1.4 Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Volgens het beleidskader is het van betekenis dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen. De aard van interne samenhang van de nieuwe vorm van gemeente kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen.

De gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn behoren van oudsher, samen met de kernen Ezinge, Feerwerd en Garnwerd van de gemeente Winsum, tot het gewest Westerkwartier. Het gebied kent een duidelijke afbakening door de geografische grenzen

met de provincies Friesland en Drenthe aan de ene kant en het natuurlijk vaarwater het Reitdiep aan de andere kant.

Het Westerkwartier omvat 41 dorpen, met inwoners die hechten aan gemeenschapszin en die een sterke band hebben met het omliggend gebied (Tweede Kamer, 2017). De structuurkenmerken van de vier gemeenten komen sterk overeen: zowel op agrarisch gebied als op het gebied van toerisme en het bedrijfsleven zijn de gemeenten economisch vergelijkbaar. De vier gemeenten hadden daarnaast al gemeenschappelijke maatschappelijke en ruimtelijke gebiedsopgaven en werkte al langere tijd samen op het terrein van het sociaal domein, de ruimtelijke ordening, onderwijs en bedrijfsvoering (Tweede Kamer, 2017).

3.1.5 Regionale samenhang en evenwicht

In de provincie Groningen staat de herindeling van Westerkwartier niet op zichzelf, in de hele provincie is er sprake van herindelingen en opschalingen (Bijlage VII). Hierdoor is er een betere balans ontstaan tussen de gemeente Groningen en de omliggende gemeenten.

3.1.6. Conclusie

Op basis van de omschrijving van bovenstaande criteria kan worden gezegd dat er aan deze is voldaan. Hiermee kan de herindeling van de gemeente Westerkwartier als **succesvol** worden beschouwd.

3.1.7 Inzichten van raadsleden

De invloed van de gemeenteraad op de herindeling van de gemeente Westerkwartier, is volgens de heer Van der Hoek, formeel gezien erg groot. De gemeenteraden moeten instemmen met de herindeling en hier waren ze zich in deze casus ook goed van bewust. Er was echter binnen iedere gemeenteraad weinig verzet tegen de herindeling, wat het proces vergemakkelijkte. Aan de tegenstanders is weinig aandacht besteed (Bijlage VII.). Het was duidelijk dat een overgrote meerderheid al voorstander was van het plan, de herindeling discussie is daarom nooit breed gevoerd.

Volgens de heer Van der Hoek is een van de belangrijkste punten waar de raad invloed op heeft in het proces de indeling van de volgende raad. In de voorbereiding kan de raad een beeld schetsen van wat er moet gebeuren, hoe dat geregeld moet worden, hoe het met de financiën zit, wat de werkwijze moet zijn. Hiermee leg je een fundament voor een succesvolle herindeling. Hierom is er in 2014 ook een raads werkgroep, met vele subgroepen in het leven geroepen om de herindeling voor te bereiden. In deze werkgroepen zaten mensen uit verschillende gemeenteraden en hadden als informeel orgaan enorm veel invloed (Bijlage VII).

Het grootste probleem waar raadsleden tegen aan liepen in het proces van de herindeling was de informatievoorziening (Bijlage VII). Het was voor raadsleden erg lastig om de hoeveelheid aan informatie bij te houden en dit was volgens de heer Van der Hoek ook terug te zien in de kwaliteit van de bijdrage van verschillende leden van de raad. De heer Van der Hoek geeft aan dat de griffie hier een hele belangrijke rol in kan spelen.

Ondanks dat de fracties niet het vuur uit de sloffen hebben hoeven lopen om draagvlak te creëren, zijn er toch een aantal dingen ondernomen om mensen te laten meedenken. Verschillende fracties hebben binnen hun partijlijn bijeenkomsten georganiseerd en de raads werkgroep heeft inspraak- en informatiebijeenkomsten georganiseerd (Bijlage VII). Ook hebben de dorpsvereniging een rol gespeeld. Toch had er volgens de heer Van der Hoek meer moeite gedaan kunnen worden om de mensen te betrekken. De bewoners waren geen tegenstander van de herindeling maar eerder wat onverschillig. Na eerdere herindelingen waren ze het gevoel met de gemeente al verloren (Bijlage VII). “Er is formeel weinig op af te dingen, maar ik denk dat je qua informeel contact en qua intensiteit er nog wel een schepje bovenop had kunnen doen” (Bijlage VII).

3.2 Gemeente Waadhoeke

3.2.1 Casus

Na meerdere quick scans en onderzoeken is in 2015 besloten om stappen te gaan zetten naar een gemeentelijke herindeling. In 2018 werden de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en het noordwestelijke deel van Littenseradiel een nieuwe gemeente genaamd de Waadhoeke. De nieuwe gemeente heeft 1 stad, 40 dorpen en ongeveer 47.000 inwoners (VNG, 2018). Voor het onderzoek over de Waadhoeke heeft een interview plaatsgevonden met Sjoerd Simon Kuipers en Joke Osinga. De heer Kuipers heeft al meer dan 12 jaar gewerkt als raadslid voor de PvdA en mevrouw Osinga heeft ook al jaren gewerkt als raadslid voor de VVD en is ook een periode wethouder geweest van gemeente Franekeradeel. Als deel van een verkozen rekenkamer heeft mevrouw Osinga ook meegeschreven aan een rapport over de acht uitgangspunten van de herindeling.

3.2.2 Draagvlak

De gemeenteraden hadden veel invloed op de totstandkoming van de gemeentelijke herindeling. Zo waren er overleggen vanuit de colleges, de fracties, de raden etc. Er was ook veel communicatie met de burger, om ze overal over in te lichten (Bijlage V).

3.2.3 Bestuurskracht

Voor de herindeling was er te weinig bestuurskracht. Niet genoeg kwalitatief en kwantitatief, alle expertise moest ingekocht worden (Bijlage V). Als voorbeeld haalde de heer Kuipers dat een crisis zoals de Corona crisis nooit goed door de oude gemeenten zou kunnen zijn opgevangen, gewoonweg omdat er de bestuurskracht niet voor was.

3.2.4 Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Vanaf het eerste moment dat er gesprekken over een herindeling plaatsvonden werden de burgers hierbij betrokken. Hierdoor was er veel draagvlak en vrijwel geen tegenstand tegen de herindeling. Door middel van meerdere inspraak bijeenkomsten werden en tijdens

vergaderingen over de herindeling was er de gelegenheid om in te spreken (Bijlage V). Vanaf het begin tot het einde van de herindeling werden zo veel mogelijk mensen van alle betrokken gemeenten meegenomen in het proces waardoor de samenhang uiterst goed is nu het proces is afgerond.

3.2.5 Regionale samenhang en evenwicht:

In Fryslân worden de afgelopen jaren heel veel herindelingen gedaan omdat veel van de gemeenten te weinig inwoners hebben om genoeg bestuurskracht te hebben. Mede hierom is het goed dat ook de gemeente Waadhoeke is ontstaan uit de herindeling (Bijlage V). Hierdoor is de gemeente ongeveer even groot als de buurgemeenten waardoor ze ook invloed houden in het gemeentelijke bestuur.

3.2.6 Conclusie

De herindeling van gemeente Waadhoeke zou gezien kunnen worden als een voorbeeldige herindeling. Vanaf het begin werd er goed samengewerkt, werd iedereen, ook de burgers goed geïnformeerd. Zo goed zelfs dat het soms te veel informatie was, maar hierdoor is er goede samenwerking geweest en is er geen tegenstand van de burgers gekomen. Aan alle eisen voor een goede herindeling is voldaan.

3.3 Gemeente Vijfheerenlanden

3.3.1 Casus

In 2013 is de Commissie Schutte in het leven geroepen door de Gemeenschappelijke Regeling Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (een samenwerkingsverband in de regio) om de bestuurlijke toekomst van de regio te onderzoeken. Deze commissie heeft in 2014 het advies gegeven om de gemeenten Vianen, Leerdam en Zederik samen te voegen. Elk van deze gemeenten hebben toen zelf extern onderzoeken laten doen naar de haalbaarheid en mogelijkheden. Ditzelfde hebben de provincies Zuid-Holland en Utrecht laten doen, dit omdat de gemeenten niet allemaal in dezelfde provincie lagen en niet zeker was hoe een interprovinciale herindeling precies zou verlopen. Hierna is formeel de Arhi-procedure begonnen en is er een Interprovinciale Commissie (IPC) gevormd om te bepalen in welke provincie de nieuwe gemeente zou moeten liggen. Dit was een uniek onderdeel van deze herindeling, het was het eerste geval waarbij gemeenten uit verschillende provincies gingen herindelen. Echter kwam de IPC er niet uit waarna de provincies de verantwoordelijke Minister (BZK) om advies hebben gevraagd. De Minister stelde voor dat de provincie Utrecht de herindeling verder zou leiden. Hier hebben de gemeenteraden en Colleges van B&W over gestemd. De meerderheid was voor aansluiting bij Utrecht, alleen de raad van gemeente Zederik stemde overwegend voor Zuid-Holland. Sinds 2019 is gemeente Vijfheerenlanden een feit (Provincie Utrecht, 2019). Voor het interview over deze gemeente is gesproken met de heer David Golverdingen. Dhr. Golverdingen was ten tijde van de herindeling raadslid van gemeente Leerdam namens het CDA en is dat tot op heden ook voor gemeente Vijfheerenlanden (Bijlage IX).

3.3.2 Draagvlak

In het beleidskader worden drie soorten draagvlak onderscheiden: maatschappelijk draagvlak, lokaal bestuurlijke draagvlak en regionaal draagvlak. Verder zegt het beleidskader dat draagvlak van de meerderheid van de inwoners of gemeenteraad een vereiste is, dat het lokale bestuur een logboek over maatschappelijk draagvlak moet bijhouden en dat ook geluisterd moet worden naar naburige gemeenten/provincies/samenwerkingsverbanden over de herindeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Over lokaal bestuurlijk draagvlak kan men kort zijn, dit was voldoende aanwezig. Elke gemeenteraad en College stond achter het besluit en is hier ook zelf mee aan de slag gegaan (dit in de vorm van zelf onderzoeken instellen en het elk opstellen van een principebesluit) (Provincie Utrecht, 2019). Alleen bij de kwestie van de keuze voor Utrecht als vestigings provincie ontbrak draagvlak bij de gemeente Zederik (Bijlage IX). Regionaal draagvlak is onderzocht in het haalbaarheidsonderzoek van de gemeente. Hieruit bleek dat er voldoende draagvlak was voor de herindeling. Over de provincie keuze was regionaal minder draagvlak, vanuit Zuid-Holland (in de vorm van de provincie zelf, vier gemeenten en drie samenwerkingsverbanden) was geen draagvlak voor Utrecht als vestigings provincie (Provincie Utrecht, 2019). Daarnaast is per gemeente bijgehouden wat zij aan acties hebben ondernomen om maatschappelijk draagvlak te creëren. Hoe dit precies gebeurde verschilt bij gemeente maar bij alle gemeenten werden inwoners opgezocht en aangemoedigd om mee te praten door zelf de straat op te gaan (als College of als politieke partij) of in de vorm van het indienen van zienswijzen. Daarnaast werden er ook peilingen gehouden, persoonlijke brieven gestuurd, artikelen in de lokale media gezet, gesprekken gevoerd, inspraakavonden gehouden etc (Provincie Utrecht, 2019) (Bijlage IX). Kortom, lokaal bestuurlijke draagvlak was overduidelijk aanwezig en de gemeenten hebben op diverse manieren maatschappelijk draagvlak proberen te creëren. Alleen rondom de provincie keuze zien we een afname in draagvlak, bij de gemeente Zederik en ook bij bestuurlijke partners in Zuid-Holland.

3.3.3 Bestuurskracht

Volgens het beleidskader moet een nieuwgevormde gemeente haar wettelijke en niet wettelijke taken aan kunnen en het vermogen hebben om maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan. Daarnaast kan het per gemeente verschillen welke factoren een rol spelen in het behalen van bestuurskracht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Kijkend naar de bestuurskracht van Vijfheerenlanden zien we dat, zoals bij veel aspecten van deze herindeling, onderzoek is gedaan naar hoe de bestuurskracht op verschillende gebieden op een goed niveau gebracht moet worden. Daarnaast is er bij de provincie keuze ook nagedacht over bestuurskracht. Zo is er specifiek voor de provincie Utrecht gekozen omdat dat goed aansluit op het profiel en de kenmerken van Vijfheerenlanden (Provincie Utrecht, 2019). Er is dus goed nagedacht over hoe de gemeente bestuurskrachtig kan zijn en dat ook kan blijven.

3.3.4 Interne samenhang en nabijheid van bestuur

Het beleidskader zegt dat gemeenten vaak gemeenschappelijke kenmerken hebben waardoor zij goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten juist complementair aan elkaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het combineren van stedelijke voorzieningen met het groene en open landschap van het buitengebied. Verder zegt het dat het Kabinet het van belang acht dat de betrokken gemeenten de gemeenschappelijkheden en verschillen (en de verschillende belangen) onderkennen en hiervoor een passende besturingsfilosofie ontwikkelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Volgens het herindelingsontwerp is er vooraf uitbundig onderzoek gedaan naar dit onderwerp. De gemeenten vormen één cultuurhistorisch geheel en vormen een mix van platteland, kleine kernen en grotere steden (Provincie Utrecht, 2019). Als we echter naar de samenstelling van de vorige gemeenten kijken zien we eigenlijk twee stedelijke gemeenten (Leerdam en Vianen) en een landelijke gemeente (Zederik). Dit verschil heeft uiteindelijk ook tot verzet geleid in de raad van Zederik. De gemeente was bang om “het Klein Duimpje van de gemeente” te worden doordat het ging fuseren met twee middelgrote steden die een hele andere cultuur en samenstelling kenden dan het landelijke Zederik (Bijlage IX). Maar men moet ook niet vergeten dat volgens het beleidskader het verschil in landelijke en stedelijke gemeenten geen nadeel hoeft te zijn. Op cultuurhistorisch niveau vormen de gemeenten zeker een geheel, alleen is er wel verschil op het aspect stad-platteland. Dit verschil in interne samenhang en bestuurscultuur wordt ook zeker opgemerkt door de raadsleden. Maar de gemeente spande zich in om deze verschillen te verminderen, en blijft dit doen. Een voorbeeld hiervan is het vroegtijdig samenvoegen van de politieke en ambtelijke organisaties van de gemeente (al een jaar voor de herindeling). Dit gaf de raadsleden en de ambtenarij de gelegenheid om aan elkaar te wennen om de interne samenhang te verbeteren (Bijlage IX).

3.3.5 Regionale samenhang

Volgens het beleidskader is het van belang om de omgeving na te gaan als men een herindeling overweegt. Er moet worden onderzocht hoe de gemeente in de regio gaat liggen, wat bestuurlijke partners ervan vinden en hoe het zit met samenwerkingsverbanden e.d. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). De gemeente is een vrij grote gemeente voor haar omgeving (de gemeente heeft ruim 50.000 inwoners terwijl buurgemeenten nauwelijks aan de 15.000 toe komen) met een strategische ligging (tussen Utrecht en de Drechtsteden in en aan verschillende snelwegen). Verder heeft de eerder besproken provincie keuze ook met de regionale ligging te maken. Er is namelijk voor Utrecht gekozen omdat de gemeente dan binnen de provincie veel groter en invloedrijker zou zijn dan in Zuid-Holland en omdat het beter aan zou sluiten op de toekomstige ontwikkeling van Vijfheerenlanden (Provincie Utrecht, 2019). Daarnaast was er bij Vijfheerenlanden nog het probleem van de wettelijke en gemeenschappelijke regelingen (Veiligheidsregio, politie, het eerdergenoemde samenwerkingsverband etc.). Dit omdat een aantal gemeenten van provincie wisselden en deze regelingen moesten worden aangepast. Dit was hiervoor nog nooit gebeurd en hebben in eerste instantie een aantal juridisch-bestuurlijke problemen opgeleverd (Provincie Utrecht, 2019). Daarnaast heeft het ook

maatschappelijke gevolgen gehad. Men kan dan denken aan de wijkagent die opeens verplaatst wordt naar een hele andere wijk omdat het niet meer binnen die bepaalde afdeling valt (Bijlage IX).

3.3.6 Conclusie

De herindeling van Vijfheerenlanden is een uniek geval, dit vanwege het feit dat de deelnemende gemeenten uit verschillende provincies komen. Dit thema van provincie keuze komt in veel zaken terug in de herindeling. Zo is te zien dat de provincie keuze aanleiding was voor discussie en enkele scheidingslijnen in de gemeenten blootlegde. Wat verder opvallend is dat er bij deze herindeling gebruik is gemaakt van veel extern onderzoek en dat op basis daarvan bewust keuzes zijn gemaakt die uiteindelijk de positie en bestuurskracht van de gemeente moeten versterken. Men kan zich afvragen of de bestuurskracht niet voor de regionale samenhang is gezet. Want zowel de gemeente als provincie keuze is gericht op het sterker maken van de toekomstige gemeente. Omdat daar ook een onevenwichtig grote en sterke gemeente mee gecreëerd wordt dat ook juridisch-bestuurlijke lastigheden in de oprichting met zich mee brengt. Als we verder kijken naar de eisen in het beleidskader zien we dat men hier goed over heeft nagedacht en zich er keurig aan heeft gehouden. Alle gemeenten hebben op verschillende manieren draagvlak proberen te creëren, het initiatief kwam van onderop, ook alle bestuurlijke partners zijn geraadpleegd en er is grondig onderzoek gedaan naar de bestuurskrachtige opgaven van de gemeente.

3.3.7 Inzichten raadsleden

Over de manier waarop gemeenteraadsleden invloed op de herindeling konden uitoefenen zegt Dhr.Golverdingen zegt dat de invloed vooral zit in het leveren van zienswijzen en in de praktische uitvoering van het proces. Deze uitvoering is in de vorm van werksessies, overleggen en bezoeken om van de theorie echt praktijk te maken. Over het proces na de herindeling benoemt Dhr.Golverdingen het vroegtijdig samengaan van de organisaties, voornamelijk de gezamenlijke gemeenteraad werd als een systeem die de raadsleden voorbereid op de nieuwe situatie en die ook de bestuurlijke verschillen al vroeg aankaart (Bijlage IX).

3.4 Gemeente Groningen

3.4.1 Casus

De gemeentelijke herindeling van de gemeenten Groningen, Ten Boer en Haren was een proces wat al lang speelde voor de uiteindelijke herindeling in 2019. Zo zijn de gemeenten Groningen en Ten Boer in 2007 “ambtelijke gefuseerd” waardoor het ambtelijk apparaat van de gemeente groningen het gros van de taken van de gemeente Ten Boer uitvoerde. Door deze manier van samenwerken kregen deze gemeenten al onderling vertrouwen voor een volledige herindeling.

Bij de gemeente Haren ontbrak echter het vertrouwen voor de herindeling met de gemeente Groningen. Er leefde veel angst onder de inwoners van de gemeente Haren dat er niet een herindeling plaats zou vinden, maar een ‘annexatie’ (van den Dool, 2018).

3.4.2 Draagvlak

Lokaal bestuurlijk draagvlak

Onder de gemeenten Groningen en Ten Boer was al veel bestuurlijk draagvlak. Zo was er in raadsvoorstel over de gemeentelijke herindeling met de twee gemeenten maar één raadslid tegen het voorstel. In de gemeente Ten Boer was dit voorstel unaniem aangenomen.

In de gemeente Haren was er echter geen lokaal bestuurlijk draagvlak. In de raadsstemming sprak de gemeenteraad zich tien tegen zeven uit om zelfstandig te blijven (Provincie Groningen, 2016). Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de gemeente Haren zich terugtrok van de onderhandelingen (Luyendijk, 2016).

Regionaal draagvlak

De omliggende gemeenten hebben over het algemeen positief gereageerd op de gemeentelijke herindeling. Alleen de gemeente Pekela reageerde kritisch om de gemeentelijke herindeling, gezien het feit dat de gemeentelijke herindeling niet van onderop kwam (Plasterk, 2017).

Maatschappelijk draagvlak

Voor de gemeentelijke herindeling zijn verschillende informatieavonden georganiseerd in de kernen van de drie gemeenten. Vanaf het begin van het herindelings traject toonde de inwoners van de gemeente Haren veel betrokkenheid bij de gemeentelijke herindeling, dit is op te merken aan het relatief hoge aandeel inwoners van de gemeente betrokken was bij informatie/inspraak avonden.

Het uiteindelijke niveau van draagvlak is te meten aan de zienswijzen die uiteindelijk zijn ingediend, wederom waren de inwoners van de gemeente Haren zeer vertegenwoordigd. Van de 1.100 ingediende zienswijzen, waren er 950 afkomstig uit de gemeente waarvan 64,5% zich negatief uitlieten over de herindeling. Voor de gemeente Groningen waren dit er 91 met een positief respons van 67% en de inwoners van gemeente Ten Boer waren dit er zeven met een positief respons van 57,1% (Plasterk, 2017).

3.4.4 Bestuurskracht

De bestuurskracht van de gemeenten Ten Boer en Haren is de voornaamste reden dat de herindeling tot stand is gekomen. Voor gemeente Ten Boer was dit al langer sprake gezien deze gemeente sinds 2007 haar ambtelijke taken had laten overnemen, de herindeling kan dus worden gezien als een natuurlijke stap in dit proces.

De gemeente Haren had minder lang last van bestuurskrachtige problemen ten opzichte van de gemeente Ten Boer, echter bleek uit onderzoek dat de gemeente Haren in de toekomst opstapelende bestuurskrachtige en financiële problemen zou krijgen (Provincie

Groningen, 2016). Door de opstapeling van deze problemen zou de gemeente niet meer in staat zijn om haar functies volwaardig uit te voeren.

3.4.5 Interne samenhangen nabijheid van bestuur

Voor de gemeentelijke herindeling was er in de gemeente Haren een angst dat de gemeente Groningen Haren zou annexeren, en dat hierdoor de voorzieningen van Haren zouden verdwijnen/ verminderen (van der Zande, 2018). In het uiteindelijke Kamerstuk staan een aantal plannen om deze samenhang te bevorderen, deze plannen worden gebaseerd op de bekende strategieën die de gemeenten Ten Boer en Haren al hebben opgedaan of van plan waren.

De Nabijheid van het bestuur zou bevorderd worden door middel van het stimuleren van burgerparticipatie en het experimenteren met participerende democratie (Plasterk, 2017).

3.4.6 Regionale samenhang en evenwicht

De gemeente Groningen was voor de gemeentelijke herindeling al de grootste gemeente in de provincie Groningen. Door de herindeling zou de gemeente “meer dan voorheen een samenstel zal zijn van stedelijk en landelijk gebied, waardoor ze in de regionale samenwerking meer dan alleen de grote stad vertegenwoordigt” (Plasterk, 2017).

3.4.7 Conclusie

Te concluderen valt dat er in het herindelingsproces binnen een aantal processen verkeerd is gehandeld. Zo was het al duidelijk dat de gemeenten Ten Boer en Haren niet veel langer zelfstandig konden blijven vanwege de afnemende mate van bestuurskracht. Hoewel gemeente Ten Boer een actieve rol nam bij de herindeling, stapte de gemeente Haren al vroeg uit de onderhandelingen om zo te proberen haar zelfstandigheid te behouden. Uit het proces stappen heeft voor de gemeente Haren uiteindelijk niet veel opgeleverd gezien de provincie Groningen vastberaden was in het feit dat Haren heringedeeld zou worden.

3.5 Conclusie

Er is bij de herindelingen die na 2013 hebben plaatsgevonden te zien dat wederom de bestuurskracht de voornaamste reden voor de herindeling was. Zo was er bij elke van de bovengenoemde gemeenten sprake van een tekort aan bestuurskracht. Bij twee van de herindelingen (Westerkwartier & Groningen) was er ook al sprake een samenwerkingsverband, met uitzondering van de voormalige gemeente Haren. Bij de andere twee gemeenten (Waadhoeke & Vijfheerenlanden) kwam het voorstel na vele onderzoeken naar de bestuurskracht en duurzaamheid van de gemeente.

Verder is één van de belangrijkste punten ook het draagvlak onder de inwoners voor de gemeentelijke herindelingen. Bij elke gemeentelijke herindeling waren de inwoners vanaf het begin of in ieder geval bij een vroeg stadium al betrokken bij de gemeentelijke herindeling. Dit heeft bij de meeste gemeenten voor meer draagvlak gezorgd, dit komt door de openheid die de raad hiermee uitstraalt.

Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Zo was er ondanks dat er veel info en inspraakavonden gehouden zijn, nog steeds veel weerstand in de gemeente Haren tegen de herindeling wat verder terug te zien is in de opkomstcijfers van de Harenaren.

Gezien de relatief korte periode sinds dat de gemeentelijke herindeling hebben plaatsgevonden, en dat dit rapport geschreven wordt, kan er nog niet met volle zekerheid gezegd worden of de gemeentelijke herindeling van na 2013 een succes zijn.

Maar er zijn wel een aantal kenmerken van deze gemeentelijke herindeling die in de toekomst voorkomen zouden kunnen worden. Het moet echter nog blijken of deze kenmerken tot een onsuccesvolle herindeling hebben geleid.

4. Hoe creëert een gemeenteraad draagvlak voor een gemeentelijke herindeling?

Een van de belangrijkste aspecten van een gemeentelijke herindeling is draagvlak. In dit hoofdstuk zal er nader worden ingegaan op hoe de gemeenteraad draagvlak creëert voor de gemeentelijke herindeling.

4.1 Draagvlak

In de afgelopen jaren is het belang van draagvlak toegenomen, herindelingen moeten van 'onderop' komen met een grotere democratische betrokkenheid en draagvlak van inwoners (Binnenlands Bestuur, 2019). Onder draagvlak wordt ondersteuning voor een bepaald plan of oplossing verstaan (Van t' Hek, 2019). Vaak ontstaat deze steun alleen als een individu of groep baat heeft bij de oplossing.

4.2 Enquête toekomstige herindelingen

Voor dit deel van het onderzoek is er een enquête afgenomen bij raadsleden in de gemeente Delfzijl en Loppersum, die in 2021 zullen fuseren samen met de gemeente Appingedam. In totaal hebben drie raadsleden de enquête ingevuld.

Uit de enquête blijkt dat beide gemeenten informatieavonden hebben georganiseerd om bewoners te informeren en een gelegenheid te geven om met ideeën en zorgen te komen (Bijlage XI). Tevens is er gebruik gemaakt van huis-aan-huis bladen/lokale media (1x) en een vragenlijst (1x). Twee van de ondervraagde vinden dat de gemeente genoeg heeft gedaan om draagvlak te creëren, waar één respondent aangeeft dat dit niet het geval is. De groep die van mening is dat de gemeente genoeg heeft gedaan om draagvlak te creëren geven de huidige mate van steun voor de herindeling een 6 uit 10, waar de respondent die van mening is dat de gemeente meer had kunnen doen de steun beoordeeld met een 8 uit 10.

4.3 Interviews raadsleden

Activiteit	Frequentie
Enquête	1
Maatschappelijk debat	2
Website	1
Informatieavonden	5
Nieuwsbrief	1

Lokale media gebruiken	2
Dorpsbelang/lokaal belang	3
Via de partijlijn en eigen netwerk	2
Commissievergaderingen	2

Frequentie antwoorden op de vraag: "Op welke manier heeft de raad mensen laten meedenken in het proces of geïnformeerd over de herindeling?"

Gedurende de interviews met de raadsleden van de acht casussen die in dit onderzoek behandeld worden is de vraag gesteld: Op welke manier heeft de raad mensen laten meedenken in het proces of geïnformeerd over de herindeling? Het meest voorkomende antwoord is het organiseren van informatie- en inspraakavonden. Op nummer twee staat het organiseren/deelnemen aan activiteiten van het gemeentelijk- of plaatselijk belang. Andere activiteiten die meerdere keren vermeld werden zijn: het gebruik van lokale media, informeren en ideeën ophalen uit eigen (partij)netwerk, commissievergaderingen en deelnemen aan het maatschappelijke debat.

4.4 Wat kan beter?

In de enquête evenals in de interviews hebben raadsleden verbeterpunten kunnen aandragen die de raad beter had kunnen doen wanneer het gaat om het creëren van draagvlak bij de inwoners. De resultaten zijn te zien in onderstaande tabel.

Verbeterpunten van raadsleden
Betrek inwoners niet alleen bij de formele besluitvorming, maar ook bij de invulling van de nieuwe gemeente
Meer mensen betrekken dan de gebruikelijke actoren (dorpsbelangen etc.)
Betere/intensievere en eerdere informatievoorziening (3x)
Regionaal denken van individuele gemeente omzetten in algemene belang

5. Conclusie

In hoofdstuk 1 is er behandeld hoe een gemeentelijke herindeling tot stand komt en welke actoren hierbij betrokken zijn. Het werd daardoor duidelijk dat de bestuurslaag die de herindeling initieert veel effect heeft op het verdere verloop van de herindeling. Dit is ook terug te zien in de casussen van gemeenten en de persoonlijke ervaringen van raadsleden. De reden voor een herindeling is vrijwel altijd een tekort aan bestuurskracht, dit geldt voor zowel de gemeentelijke herindelingen voor 2013 als die daarna. Het tekort aan bestuurskracht kan een constatering zijn vanuit de gemeenteraad zelf, maar ook Gedeputeerde Staten, of zelfs de Minister, kunnen ook dit besluit nemen. Om elke bestuurslaag goed de desbetreffende rol te laten voltooien in een herindeling, is het van essentieel belang dat er een goede communicatie en samenwerking tussen de bestuurslagen plaatsvindt, bijvoorbeeld in de gemeente Steenwijkerland werd de herindeling opgelegd vanuit de provincie, er werd echter slecht gecommuniceerd waardoor de samenwerking veel te wensen overliet, ook werd er naar het referendum totaal niet geluisterd. In de gemeente Bronckhorst was er in eerste instantie een soortgelijke situatie, maar hier werd juist wel goed naar het referendum geluisterd en daarna ging de samenwerking een stuk beter.

Niet alleen communicatie en samenwerken zijn belangrijk, wederom kijkend naar gemeenten Steenwijkerland en Bronckhorst, beide gemeenten van voor 2013, zien we dat in Bronckhorst er meer aandacht was voor het creëren van draagvlak en werden de zorgen van de burgers serieus genomen. Een grote factor in het verdere succes van de herindeling. In gemeente Steenwijkerland zien we het tegenovergestelde, er wordt niet goed omgegaan met de resultaten van het referendum en er wordt niet gewerkt aan draagvlak, de heer Klarenberg vertelde ook dat de meerderheid in de raad en het college tegen de herindeling waren. Als de raadsleden en het college niet helpen om draagvlak te creëren of juist tegenstand bieden wordt het heel moeilijk om een goede herindeling te laten plaatsvinden. Gelukkig is er een verandering te zien in de recentere herindelingen, er is meer de nadruk komen te liggen op het creëren van draagvlak. Ook voor 2013 werden er al informatieavonden gehouden, maar na 2013 is er vanaf het begin van het proces meer informatie beschikbaar en is er meer de gelegenheid voor de burgers om in te spreken. Dit zorgt voor meer openheid en betere interne samenhang van de nieuwe gemeente.

Met al deze informatie is dan eindelijk de hoofdvraag te beantwoorden: Hoe brengt een gemeenteraad een gemeentelijke herindeling tot een succes?

De gemeenteraden hebben heel veel inspraak in de vormgeving van de nieuwe gemeente. Om ervoor te zorgen dat ze hier de goede besluiten voor nemen is het belangrijk dat de raden onderling vertrouwen hebben in elkaar en goed samenwerken voor het algemene belang. Niet alleen binnen hun partij lijnen, maar juist ook daarbuiten. Inspraak avonden bijwonen en in gesprek gaan met de burgers is ook iets wat veel raadsleden doen om op de hoogte te blijven van wat er speelt binnen de gemeente. Hierdoor kunnen ze problemen snel zien en aanpakken, ook zullen dan de zorgen van de burgers duidelijk worden en kunnen die meegenomen worden is het proces. De raden zullen ook met de provincie goed

moeten samenwerken om ervoor te zorgen dat de herindeling succesvol wordt. Herindelingen zijn geen tijd voor achterkamertjespolitiek en alles moet zo open en eerlijk mogelijk gebeuren om wantrouwen te voorkomen.

Tijdens een herindeling hebben raadsleden een bemiddelende rol, zijn kunnen ervoor zorgen dat er veel draagvlak komt voor de herindeling en dat alle actoren goed met elkaar samenwerken. Als ze bemiddelen goed gaat en de samenwerking tussen alle actoren goed verloopt, de zorgen van de burgers gehoord worden en aangepakt worden, dan pas kunnen alle eisen in het beleidskader gehaald worden en een herindeling tot een succes gemaakt worden.

6. Aanbevelingen

Op basis van de deelvragen, de interviews, de conclusie en de enquête zullen nu een aantal aanbevelingen worden gedaan aan toekomstige gemeenteraden in een gemeentelijke herindeling. De aanbevelingen hebben als doel om de succesfactoren die bij eerdere succesvolle herindelingen aanwezig bleken te zijn ook bij toekomstige herindelingen te bewerkstelligen. Ook hebben de aanbevelingen als doel toekomstige herindelingen te behouden voor faalfactoren die bij eerdere onsuccesvolle herindelingen zijn opgetreden. De aanbevelingen zijn ingedeeld in de categorieën Draagvlak en Proces en Samenwerking.

6.1 Draagvlak

- **Adresseer actief problemen met de herindeling op het gebied van draagvlak**
We zien dat bij een aantal casussen (Bronckhorst, Steenwijkerland, Katwijk en Groningen) draagvlak problemen waren. Nadat deze problemen werden geadresseerd (in de vorm van een referendum waarnaar geluisterd is en een garantie van de gemeenteraad) zien we dat draagvlak toenam. Bij het niet adresseren zien we juist het tegenovergestelde.
- **Zorg voor een goede informatievoorziening om maatschappelijk én bestuurlijk draagvlak te creëren**
In de enquêtes en ook in de interviews wordt duidelijk aangegeven dat het leveren van goede voorlichting bijdraagt aan het creëren van maatschappelijk draagvlak en uiteindelijk een succesvolle herindeling. Daarnaast zagen we dit het voor raadsleden ook niet altijd makkelijk is om aan informatie te komen, daarom kan duidelijke voorlichting en een goede informatievoorziening ook helpen met bestuurlijk draagvlak vergaren.
- **Laat actoren ook meedenken over de praktische invulling**
Wie zien dat verzet tegen een herindeling vaak voortkomt uit zorgen over de toekomstige interne verhoudingen (kleinere gemeenten zijn bang opgeslokt te worden of hun identiteit te verliezen). Om dit gevoel zo goed mogelijk te accommoderen is het verstandig om de bezorgde partijen mee te laten denken over de invulling. Hierdoor kunnen zelf voorkomen dat hun “rampscenario” ontstaat en creëer je ook onder de verzetsstrijders draagvlak.

6.2 Proces en Samenwerking

- **Waarborg de subsidiariteit voor succes**
Beide beleidskaders nemen het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt, de herindeling moet van onderop komen. We zien ook in de praktijk dat dit invloed heeft op alle andere onderdelen van de herindeling. Zo zien we bij de casussen waarbij de gemeente de initiator is (Súdwest-Fryslân, Waadhoeke en Westerkwartier) een vrijwel compleet succesvolle herindeling. Bij de casussen waarbij de provincie de initiator is zien we eigenlijk dat naarmate de gemeente minder inspraak heeft, de herindeling ook minder succesvol verloopt.
- **Stel pragmatiek niet altijd voorop bij het ontwerp**

Bij een aantal casussen zien we dat pragmatiek voorop is gesteld in het herindelingsontwerp. Hiermee wordt bedoeld dat bij een aantal casussen (Bronckhorst, Vijfheerenlanden en Groningen) vooral is gekeken naar het creëren van een krachtige gemeente en dat daardoor andere factoren zoals draagvlak en interne/regionale samenhang minder meegewogen in het ontwerp. Hierdoor zijn later juridisch-bestuurlijke en ook draagvlak problemen ontstaan. Kijk dus niet alleen naar wat de sterkste gemeente oplevert op papier, maar ook naar andere factoren.

- **Zoek vroegtijdig toenadering en integratie**

We zien in verschillende casussen dat raadsleden na de herindeling moeite hebben met het integreren. Dit komt omdat ze hun plek moeten vinden in de nieuwe situatie, aan elkaar moeten wennen en elk een andere bestuursstijl hebben. Bij de casussen Vijfheerenlanden, Westerkwartier, Bronckhorst en Súdwest-Fryslân zien we dat gebruik is gemaakt van inter-gemeentelijke organen (in Vijfheerenlanden zelfs een parallel lopende gemeenteraad) waarbij raadsleden uit alle gemeenten samen moesten werken aan de herindeling. In deze organen leren raadsleden elkaar kennen en zorgt later voor een soepele transitie naar de nieuwe gemeenteraad. De aanrading is dan dit soort samenwerking vroegtijdig wordt gedaan om “opstartproblemen” zoveel mogelijk te voorkomen.

Bronnen

Allecijfers.nl. (2020, 11 maart). *Aantal gemeenten en herindelingen per jaar (update 2020!)*. Geraadpleegd op 11 maart 2020, van <https://allecijfers.nl/definities/aantal-gemeenten-en-overzicht-gemeentelijkeherindelingen/>

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003, 24 april). *Memorie van toelichting - Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers en Bathmen, tevens wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Overijssel - Parlementaire monitor*. Geraadpleegd op 9 juni 2020, van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3al89mcwv5>

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, 1 januari). *Wet algemene regels herindeling - BWBR0003718*. Geraadpleegd op 2 mei 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2020-01-01#HoofdstukI>

Canon van Katwijk. (z.d.). *Gemeentelijke fusie van Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg*. Geraadpleegd op 15 juni 2020, van <http://www.canonvankatwijk.nl/venster/samen-sterk/>

De Volkskrant. (1996, 29 oktober). *Vleuten-De Meern stemt massaal tegen annexatie*. Geraadpleegd op 11 maart 2020, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vleuten-de-meern-stemt-massaal-tegen-annexatie%7Ebb35a9c8/+>

van den Dool, P. (2018, 21 november). *Haren stemt met tegenzin voor Groninger gemeenteraad*. Geraadpleegd op 14 juni 2020, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/21/haren-stemt-met-tegenzin-voor-groninger-gemeenteraad-a2756145>

EnToen.nu. (z.d.). *Van drostambt tot gemeente*. Geraadpleegd op 10 juni 2020, van <https://www.entoen.nu/nl/overijssel/land-van-vollenhove/land-van-vollenhove/gemeente>

Kortstens, A., Abma, K., & Schutgens, J. (2007). *De bestuurskracht van gemeenten*. Geraadpleegd van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskracht,%20Gemeente/Bestuurskracht%20van%20gemeenten,%20boek.pdf>

Luyendijk, W. (2016, 6 september). *Gemeente Haren stapt uit fusie met Groningen en Ten Boer*. Geraadpleegd op 15 juni 2020, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/09/06/herindeling-gemeente-haren-stapt-uit-fusie-met-groningen-en-ten-boer-4154611-a1519926>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). *Onderzoek naar de ervaring van overheden met de Wet algemene regels herindeling*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/overig/20110607/onderzoek_naar_de_ervaringen_van/meta

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2019/03/22/beleidskader-gemeentelijke-herindeling>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2019/03/22/beleidskader-gemeentelijke-herindeling>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, 1 januari). *Wetten.nl - Regeling - Wet algemene regels herindeling - BWBR0003718*. Geraadpleegd op 25 mei 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2020-01-01#Hoofdstuk1>

Nederlandse vereniging voor raadsleden. (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd op 23 maart 2020, van <https://www.raadsleden.nl/de-vereniging/over-ons>

Plasterk, R. H. A. (2017, 13 oktober). *Samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer; Memorie van toelichting; Memorie van toelichting*. Geraadpleegd op 14 juni 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34805-3.html>

Provincie Groningen. (2016). *Herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/Bestuur_en_organisatie/2019/Herindelingsontwerp%20Groningen%20Haren%20en%20Ten%20Boer%20%28pdf%29.pdf

Provincie Utrecht. (2019). *Herindelingsadvies Vijfheerenlanden*. Geraadpleegd van <https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/23902/herindelingsadviesvijfheerenlanden.pdf>

Provoost, B. (2012, 16 november). *Katwijk aan Zee kritisch over gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd op 15 juni 2020, van <https://www.rd.nl/vandaag/binnenland/katwijk-aan-zee-kritisch-over-gemeentelijke-herindeling-1.700767>

Remkes, J. W. (2003, 3 januari). *Kamerstuk 28750, nr. 1 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen*. Geraadpleegd op 19 maart 2020, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28750-1.html#related_documentsAnchor

Sandee (2019, 25 maart). *Minister trekt herindelingen naar zich toe*. Geraadpleegd op 11 maart 2020, van <https://www.gemeente.nu/bestuur/minister-gaat-zich-eerder-bemoeien-met-herindeling/>

Steenwijkerland. (2015, 27 mei). *Voormalige gemeentes en hun kernen*. Geraadpleegd op 10 juni 2020, van https://www.steenwijkerland.nl/Over_Steenwijkerland/Gemeentearchief/Hulp_bij_onderzoek/Historie/Voormalige_gemeentes_en_hun_kernen

Van 't Hek, J. (2019, 10 december). *Draagvlak*. Geraadpleegd op 19 maart 2020, van <https://www.managementimpact.nl/artikel/draagvlak/>

Van der Wijst, R. (2014). *Herindeling op maat*. Geraadpleegd van https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/938/14_15_017%20Rob%20van%20de%20Wijst%20mathesis.pdf?sequence=1

VNG. (2018). *Herindeling Waadhoeke 2018*. Geraadpleegd op 10 juni 2020, van <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/herindeling-waadhoeke-2018>

van der Zande, M. (2018, 17 april). *Merendeel tegen herindeling: "handen af van Haren"*. Geraadpleegd op 14 juni 2020, van <https://nos.nl/artikel/2227766-merendeel-tegen-herindeling-handen-af-van-haren.html>

Bijlagen

I. Algemene interviewvragen

Vragen die beantwoord moeten worden door middel van het interview:

1. Hoe komt een gemeentelijke herindeling tot stand en welke actoren zijn betrokken?
2. Hoe creëert een gemeenteraad draagvlak voor een gemeentelijke herindeling?

Interviewvragen:

1. Kunt u kort wat over uzelf vertellen? In welke periode was u raadslid, voor welke partij, welke gemeente(s)?
2. Hoe veel invloed heeft de gemeenteraad/ u als raadslid op het tot stand komen van een gemeentelijke herindeling?
3. Hoe wordt er omgegaan met verzet tegen het tot stand komen van een gemeentelijke herindeling van uit de raad?
4. Wat zijn de belangrijkste punten waar de raad invloed kan uitoefenen in het proces van de herindeling?
5. Hoe werkte de onderlinge gemeenteraden samen tijdens het proces?
6. Wat waren de grootste problemen voor de raadsleden onderling tijdens het proces?
7. Wat is er nodig om het beter mogelijk te maken voor raadsleden om hun standpunten beter te kunnen waarmaken in het proces van een gemeentelijke herindeling.
8. Op welke manieren helpt de raad met het laten meedenken van mensen?
9. Wat zijn dingen die beter zouden moeten gaan voor het creëren van draagvlak?

II. Casus specifieke interviewvragen Bronckhorst

Bronckhorst:

1. Uit de stukken blijkt dat de Provincie gemeente Zelhelm eerst bij gemeente Doetinchem wilde voegen. Uiteindelijk is dit door ingrijpen van de regering niet gebeurd en is Zelhelm onderdeel van Bronckhorst geworden. Wat vond de raad van Zelhelm hiervan?
2. De herindeling van Bronckhorst was onderdeel van een serie van herindelingen in de Achterhoek en Overijssel. Uit de stukken blijkt dat het doel van al deze indelingen het versterken van centrum kernen was, in hoeverre was dit bij Bronckhorst het geval?
3. In de stukken wordt gesproken over dat de herindelingen vooral een Provinciaal project waren. In hoeverre klopt dit en hoe was het draagvlak binnen de gemeenten zelf?
4. In acht nemende dat Bronckhorst een vrij grote en agrarische gemeente is, in hoeverre is de bestuurskracht van de gemeente vergroot na de herindeling?

III. Casus specifieke interviewvragen Vijfheerenlanden

1. Doordat de herindeling gemeenten in Utrecht én Zuid-Holland betrof, moesten bepaalde samenwerkingsverbanden veranderd worden (Veiligheidsregio, GGD).
Waarom was dat zo'n probleem?
2. Waarom had gemeente Zederik voorkeur om bij Zuid-Holland te horen en de andere gemeenten Utrecht?
3. Is de herindeling nu helemaal geregeld of zijn er nog steeds onafgeronde zaken?

IV. Ultwerking + codering Steenwijkerland

Gemeente Steenwijkerland:

1. Svp kijk even op mijn facebook pagina. Staat heel veel in over mezelf.

Periode raadslid 1994/01-01-2001 7 jaar Gemeente Brederwiede en na de herindeling 9 jaar raadslid (CDA) Gemeente Steenwijk en na 1 jaar gemeente Steenwijkerland (naamswijziging).

2. Weinig tot niets, tijdens de verkiezingen ook nog in de oude gemeente Brederwiede een referendum gehouden over wel of niet herindeling waarin 90% tegen de herindeling heeft gestemd. Er is absoluut niets mee gedaan.
3. Zie vraag 2
4. D.m.v. werkgroepen samengesteld uit de 3 op te heffen gemeenten zijn belangrijke besluiten/aanbevelingen voor de nieuwe raad genomen om na de herindeling alle kernen gelijke rechten bij de verdeling van gelden te geven.
5. zo veel mogelijk obstakels, zoals onderling wantrouwen, weg te halen.
6. Zie antwoord vraag 6. Is gelukt, waarna constructief gewerkt kon worden.
7. Onder meer de verenigingen van Plaatselijk Belang (de nieuwe gemeente zou circa 35 kernen krijgen) een stem te geven om hun belangen en verlangens goed tot z'n recht te laten komen en assistentie ambtenaren.
8. Je krijgt geen verbetering van draagvlak als raadsleden en wethouders zelf tegen de herindeling zijn. Dat lukt alleen als raadsleden uit met name de grootste op te heffen gemeente denken dat ze nu meer macht krijgen. Een utopie, maar je krijgt de bevolking van die gemeente wel mee.

Gemeente Steenwijkerland:

1	Svp kijk even op mijn facebook pagina. Staat heel veel in over mezelf. Periode raadslid 1994/01-01-2001 7 jaar Gemeente Brederwiede en	Raadslid CDA
---	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------

	na de herindeling 9 jaar raadslid (CDA) Gemeente Steenwijk en na 1 jaar gemeente Steenwijkerland (naamswijziging).	
2	Weinig tot niets, tijdens de verkiezingen ook nog in de oude gemeente Brederwiede een referendum gehouden over wel of niet herindeling waarin 90% tegen de herindeling heeft gestemd. Er is absoluut niets mee gedaan.	Niets, referendum 90% tegen, niet naar geluisterd
3	Zie vraag 2	
4	D.m.v. werkgroepen samengesteld uit de 3 op te heffen gemeenten zijn belangrijke besluiten/aanbevelingen voor de nieuwe raad genomen om na de herindeling alle kernen gelijke rechten bij de verdeling van gelden te geven.	werkgroepen van alle gemeenten
5	zo veel mogelijk obstakels, zoals onderling wantrouwen, weg te halen.	Onderling wantrouwen proberen weg te halen
6	Zie antwoord vraag 6. Is gelukt, waarna constructief gewerkt kon worden.	
7	Onder meer de verenigingen van Plaatselijk Belang (de nieuwe gemeente zou circa 35 kernen krijgen) een stem te geven om hun belangen en verlangens goed tot z'n recht te laten komen en assistentie ambtenaren.	plaatselijk belang stem geven
8	Je krijgt geen verbetering van draagvlak als raadsleden en wethouders zelf tegen de herindeling zijn. Dat lukt alleen als raadsleden uit met name de grootste op te heffen gemeente denken dat ze nu meer macht krijgen. Een utopie, maar je krijgt de bevolking van die gemeente wel mee	Als de raad en B&W voor zijn komt de rest mee

V. Uitwerking + codering Waadhoeke

Gemeente Waadhoeke 1:

Beantwoording vragen door Joke Osinga-Bonnema, VVD

raadslid gemeente Waadhoeke.

1. Kunt u kort wat over uzelf vertellen? In welke periode was u raadslid, voor welke partij, welke gemeente(s)?

- september 1982 – januari 1984 – raadslid (VVD)

gemeente Franeker

-

1 januari 1984 was de start van de nieuwe gemeente Franekeradeel – herindeling van gemeente Franeker, gemeente Franekeradeel en een deel van gemeente Barradeel.

- maart 2006 – maart 2010 – raadslid (VVD)

gemeente Franekeradeel

- april 2010 – mei 2014 – wethouder (VVD) gemeente

Franekeradeel

- maart 2014 – 1 januari 2018 – raadslid (VVD)

gemeente Franekeradeel

1 januari 2018 was de start van de nieuwe gemeente Waadhoeke – herindeling van de gemeenten Franekeradeel, Menameradiel, 't Bildt en een deel van de gemeente Littenseradiel.

- 1 januari 2018 – heden – raadslid (VVD) gemeente

Waadhoeke

2. Hoe veel invloed heeft de gemeenteraad/ u als raadslid op het tot stand komen van een gemeentelijke herindeling?

Uiteraard vinden er voorafgaand aan een herindeling eerst verkennende gesprekken plaats zoals vanuit colleges,

fracties, raden, CdK etc.

De formele afstemming en vaststelling van de betreffende stukken vindt plaats in de grootste gemeenteraad van de her in te delen gemeenten. Daaraan voorafgaand is een herindelingsvergadering van afgevaardigde raadsleden van de betrokken gemeenteraden. En daaraan weer voorafgaand is er steeds een overleg van de betreffende herindelingswerkgroep geweest.

Schematisch is er door de betrokken gemeenteraden

tussen 2016 en 2018 als volgt gewerkt:

- Instellen werkgroepen vanuit de raden met

ambtelijke ondersteuning

- Voorbereiden voorstel in de werkgroep

- Bespreken in de betreffende raadsfracties

- Bespreken, officieus vaststellen in de

herindelingscommissie

- Officieel bekrachtigen in de gemeenteraad (formeel alleen in de grootste gemeente vóór de herindeling, hier was dat

Franekeradeel}

3. Hoe wordt er omgegaan met verzet tegen het tot

stand komen van een gemeentelijke herindeling van uit de raad?

Er zijn meerdere inspraakbijeenkomsten georganiseerd in de toekomstige nieuwe gemeente. Gespreksleiders waren -na een korte cursus- raadsleden en ambtenaren die zich hiervoor hadden aangemeld. Samen met een ander raadslid heb ik ook enkele van deze bijeenkomsten verzorgd.

Er was een schriftelijke terugkoppeling naar de aanwezigen.

Ook bij de herindelingsvergaderingen was er een mogelijkheid tot inspraak, mondeling of schriftelijk. Bij de herindelingsvergadering

werden ook presentaties gegeven. Net als een

raadsvergadering waren deze

herindelingsvergaderingen openbaar, voor eenieder dus toegankelijk, ook voor

de pers.

4. Wat zijn de belangrijkste punten waar de raad invloed kan uitoefenen in het proces van de herindeling?

Dit is per heringedeelde gemeente een eigen keuze.

In gemeente Waadhoeke is voorafgaand aan de uiteindelijke herindeling ingezet op één gemeentehuis waar alle ambtenaren werkzaam zijn. Dit betrof niet de medewerkers van de Buitendienst.

De raden van de heringedeelde gemeenten hebben steeds aangegeven dat eea betreffende de herindeling uitgevoerd moest worden binnen het daarvoor bestemde budget.

Ook hebben de raden aangegeven dat de burger bij de herindeling betrokken moest worden.

De raden hebben de uitgangspunten van de herindeling, van waaruit gewerkt moest worden, gezamenlijk opgesteld en in hun raden vastgesteld.

5. Hoe werkte de onderlinge gemeenteraden samen tijdens het proces?

Er waren werkgroepen vanuit de raad en een herindelingscommissie. In bijvoorbeeld de herindelingscommissie zat vanuit iedere gemeenteraadsfracties één lid. Als VVD zaten we dus in deze herindelingscommissie met 4 personen.

6. Wat waren de grootste problemen voor de raadsleden onderling tijdens het proces?

Meer een uitdaging...elkaar beter leren kennen... op termijn kwam er toch één lijst voor de nieuwe verkiezingen. Kortom met plezier gewerkt om elkaar beter te leren kennen.

7. Wat is er nodig om het beter mogelijk te maken voor raadsleden om hun standpunten beter te kunnen waarmaken in het proces van een gemeentelijke herindeling.

Een goede ondersteuning, de raadsleden moeten voldoende kennis en inzicht hebben. Politieke partijen geven zelf ook

cursussen, informerende bijeenkomsten etc. Maar de informerende bijeenkomsten etc kunnen ook bijvoorbeeld door de griffie georganiseerd worden.

8. Op welke manieren helpt de raad met het laten

meedenken van mensen?

Info via websitegemeente, herindelings-nieuwsbrieven, meedenk/praat-bijeenkomsten, de -lokale-kranten, spreken op vergaderingen van dorpsbelangen, de dorps- coördinatoren inzetten, als fractie de dorpen/wijken bezoeken etc etc.

9. Wat zijn dingen die beter zouden moeten gaan

voor het creëren van draagvlak?

Suggereert deze vraag dat er niet genoeg is gedaan aan het creëren van draagvlak?

Op die vraag zouden de inwoners dan het antwoord moeten geven.

Bij de bijeenkomsten voor de burgers waren misschien niet veel mensen, in Dronrijp waren er circa 50 personen aanwezig. Dat klinkt misschien weinig. Maar bij de aanwezigen waren een aantal besturen van Dorpsbelangen. Wanneer je hun achterban meerekent, bereik je op zijn avond meer mensen. De Dorpsbelangen schreven in hun dorpskrantjes een verslag van de avond.

Aanvulling

In 2016 moest de coalitie van gemeente Franekeradeel enige bezuinigingen doorvoeren. Eén van de bezuinigingen was het niet meer instellen van een Rekenkamer met externe leden.

Omdat men toch -in naam- een Rekenkamer wilde hebben is gekozen voor een Rekenkamer met drie raadsleden: twee raadsleden uit de coalitie (de heren Hof en Wijkhuijs) en één raadslid (ikzelf) uit de oppositie. Deze drie raadsleden kregen hiervoor dus geen bezoldiging. De griffier, de heer Tinco Lyklema, was onze ambtelijke ondersteuner.

Als leden van de Rekenkamer wisten wij dat we een Rekenkamer in naam waren en dat er door de coalitie geen grote rapporten van

ons werden verwacht.

We hebben als Rekenkamer er toen voor gekozen om een onderzoek te doen naar de acht uitgangspunten van de herindeling en daar een rapport over te schrijven.

In de bijlage bij deze mail vind je het rapport van deze Rekenkamer, de reactie van het College en het bijbehorende raadsvoorstel.

Gemeente Waadhoeke 2:

De heer

Kuipers gemeenteraadslid van de PvdA:

1 Sinds 2006 PvdA 12 jaar raadslid tot 2018, naar gemeente Waadhoeke. GL PvdA, D66 en werkgroep de bild. Sociaal en groen hart, erg progressief. PvdA 2^e partij

2 Belangrijke rol naar de herindeling toe, zie je de afgelopen jaren dat er steeds meer taken naar de gemeente komen. Grote decentralisaties. Te kleine bestuurskracht daarvoor. Niet genoeg kwaliteit en kwantiteit. Alles inkopen. Heel proces ook erg veel communicatie met de burger. Bij alle dorpen langsgedaan. Ook uitleggen waarom.

Uitleg, dat steeds over de bunnen brengen. Zoekt naar instrumenten. Burgerraadpleging die bewust was ingezet om een nee antwoord te krijgen. Uitleggen uitleggen uitleggen

3 Welke koers de nieuwe gemeente gaat varen, Herindelingen commissies van alle gemeenten en alle fracties.

4 BV wat met cultuur. Ook voor sociaal beleid en huisvesting. Uitspraak doen over huisvesting. 3 gemeentehuizen of teruggaan naar 1? Kosten van meerde gemeentehuizen kost miljoenen. Niet slim. Alle beleidsterreinen moeten op elkaar afgesteld worden.

5 Het echte proces begint pas na de herindeling

6 Commissies

7 Keuzes moest maken zonder formele standpunten. Richting geven en besluiten nemen wat eigenlijk is overgeleverd aan de nieuwe gemeenteraad.

Communicatie met de burgers. Via een enquête is iedereen tegen. Minder inzicht. Zo veel sentiment. Op dingen zoals corona hadden die kleine gemeenten het nooit aangekond

8 Enquête, informatieavonden, gemeente brede discussie. Dorpsbelangen etc. etc etc. De stille mensen die je niet hoort komen alleen in actie als er iets misgaat. Onvoorspelbaar gedrag van burgers. EN hoe hoor je van de zwijgende burgers

9 Zie vraag 8. In Duitsland hebben ze een keer een discussie over een professionele voetbalclub. Wilde ze betaalde voetbal, maar niet een zwembad Enquête gedaan, de burgers wilde liever een zwembad.

Aanvulling: Heel veel denken in hokjes, maar dat moet je niet doen. Breder naar vraagstukken te kijken. Bijvoorbeeld duurzaamheid en sociaal tegelijk kijken. Nu gaat het allemaal uit bakje a of bakje b. Dynamischer. Minder beleidsregels en snel schakelen. De voorbeden pakken van deze situatie.

Gemeente Waadhoeke:

De heer Kuipers gemeenteraadslid van de PvdA:

1	Sinds 2006 PvdA 12 jaar raadslid tot 2018, naar gemeente Waadhoeke. GL PvdA, D66 en werkgroep de bild. Sociaal en groen hart, erg progressief. PvdA 2 ^e partij	Raadslid PvdA
2	Belangrijke rol naar de herindeling toe, zie je de afgelopen jaren dat er steeds meer taken naar de gemeente komen. Grote decentralisaties. Te kleine bestuurskracht daarvoor. Niet genoeg kwaliteit en kwantiteit. Alles inkopen. Heel proces ook erg veel communicatie met de burger. Bij alle dorpen langsgegaan. Ook uitleggen waarom.	Grote rol in het uitleggen herindeling aan burger
3	Uitleg, dat steeds over de bunnen brengen. Zoekt naar instrumenten. Burgerraadpleging die bewust was ingezet om een nee antwoord te krijgen. Uitleggen uitleggen uitleggen	Uitleggen waarom er een herindeling plaatsvindt

4	<p>Welke koers de nieuwe gemeente gaat varen, Herindelingen commissies van alle gemeenten en alle fracties.</p> <p>BV wat met cultuur. Ook voor sociaal beleid en huisvesting. Uitspraak doen over huisvesting. 3 gemeentehuizen of teruggaan naar 1? Kosten van meerde gemeentehuizen kost miljoenen. Niet slim. Alle beleidsterreinen moeten op elkaar afgesteld worden.</p> <p>Het echte proces begint pas na de herindeling</p>	Koers bepalen van nieuwe gemeente
5	Commissies	Commissies
6	Keuzes moest maken zonder formele standpunten. Richting geven en besluiten nemen wat eigenlijk is overgeleverd aan de nieuwe gemeenteraad.	Keuzes moeten maken voor een ander
7	Communicatie met de burgers. Via een enquête is iedereen tegen. Minder inzicht. Zo veel sentiment. Op dingen zoals corona hadden die kleine gemeenten het nooit aangekund	Word niet goed naar burgers geluisterd
8	Enquête, informatieavonden, gemeente brede discussie. Dorpsbelangen etc. etc etc. De stille mensen die je niet hoort komen alleen in actie als er iets misgaat. Onvoorspelbaar gedrag van burgers. EN hoe hoor je van de zwijgende burgers	Veel info naar de burgers
9	Zie vraag 8. In Duitsland hebben ze een keer een discussie over een professionele voetbalclub. Wilde ze betaalde voetbal, maar niet een zwembad Enquête gedaan, de burgers wilde liever een zwembad.	Zie vraag 8

+	Heel veel denken in hokjes, maar dat moet je niet doen. Breder naar vraagstukken te kijken. Bijvoorbeeld duurzaamheid en sociaal tegelijk kijken. Nu gaat het allemaal uit bakje a of bakje b. Dynamischer. Minder beleidsregels en snel schakelen. De voorbeden pakken van deze situatie.	Niet in hokjes denken maar dynamisch zijn
---	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------

Beantwoording vragen door Joke Osinga-Bonnema, VVD-raadslid gemeente Waadhoeke.

1	<p>1. Kunt u kort wat over uzelf vertellen? In welke periode was u raadslid, voor welke partij, welke gemeente(s)?</p> <ul style="list-style-type: none"> - september 1982 – januari 1984 – raadslid (VVD) gemeente Franeker - <p>1 januari 1984 was de start van de nieuwe gemeente Franekeradeel – herindeling van gemeente Franeker, gemeente Franekeradeel en een deel van gemeente Barradeel.</p> <ul style="list-style-type: none"> - maart 2006 – maart 2010 – raadslid (VVD) gemeente Franekeradeel - april 2010 – mei 2014 – wethouder (VVD) gemeente Franekeradeel - maart 2014 – 1 januari 2018 – raadslid (VVD) gemeente Franekeradeel <p>1 januari 2018 was de start van de nieuwe gemeente Waadhoeke – herindeling van de gemeenten Franekeradeel, Menameradiel, 't Bildt en een deel van de gemeente Littenseradiel.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 januari 2018 – heden – raadslid (VVD) gemeente Waadhoeke 	Lang VVD Raadslid
2	<p>2. Hoe veel invloed heeft de gemeenteraad/ u als raadslid op het tot stand komen van een gemeentelijke herindeling?</p> <p>Uiteraard vinden er voorafgaand aan een herindeling eerst verkennende gesprekken plaats zoals vanuit colleges, fracties, raden, CdK etc.</p> <p>De formele afstemming en vaststelling van de betreffende stukken vindt plaats in de grootste gemeenteraad van de her in te delen gemeenten. Daaraan voorafgaand is een herindelingsvergadering van afgevaardigde raadsleden van de betrokken gemeenteraden. En daaraan weer voorafgaand is er steeds een overleg van de betreffende herindelingswerkgroep geweest.</p> <p>Schematisch is er door de betrokken gemeenteraden tussen 2016 en 2018 als volgt gewerkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instellen werkgroepen vanuit de raden met ambtelijke ondersteuning - Voorbereiden voorstel in de werkgroep - Bespreken in de betreffende raadsfracties 	Veel gesprekken, formeel bekrachtigen in grootste gemeente

	<p>- Bespreken, officieus vaststellen in de herindelingscommissie</p> <p>- Officieel bekrachtigen in de gemeenteraad (formeel alleen in de grootste gemeente vóór de herindeling, hier was dat Franekeradeel}</p>	
3	<p>3. Hoe wordt er omgegaan met verzet tegen het tot stand komen van een gemeentelijke herindeling van uit de raad?</p> <p>Er zijn meerdere inspraakbijeenkomsten georganiseerd in de toekomstige nieuwe gemeente. Gespreksleiders waren -na een korte cursus- raadsleden en ambtenaren die zich hiervoor hadden aangemeld. Samen met een ander raadslid heb ik ook enkele van deze bijeenkomsten verzorgd. Er was een schriftelijke terugkoppeling naar de aanwezigen.</p> <p>Ook bij de herindelingsvergaderingen was er een mogelijkheid tot inspraak, mondeling of schriftelijk. Bij de herindelingsvergadering werden ook presentaties gegeven. Net als een raadsvergadering waren deze herindelingsvergaderingen openbaar, voor eenieder dus toegankelijk, ook voor de pers.</p>	inspraakbijeenkomsten
4	<p>4. Wat zijn de belangrijkste punten waar de raad invloed kan uitoefenen in het proces van de herindeling?</p> <p>Dit is per heringedeelde gemeente een eigen keuze.</p> <p>In gemeente Waadhoeke is voorafgaand aan de uiteindelijke herindeling ingezet op één gemeentehuis waar alle ambtenaren werkzaam zijn. Dit betrof niet de medewerkers van de Buitendienst.</p> <p>De raden van de heringedeelde gemeenten hebben steeds aangegeven dat eea betreffende de herindeling uitgevoerd moest worden binnen het daarvoor bestemde budget.</p> <p>Ook hebben de raden aangegeven dat de burger bij de herindeling betrokken moest worden.</p> <p>De raden hebben de uitgangspunten van de herindeling, van waaruit gewerkt moest worden, gezamenlijk opgesteld en in hun raden vastgesteld.</p>	Verskil per gemeente, gezamenlijk (als raden) punten opgesteld en vastgelogd
5	<p>5. Hoe werkte de onderlinge gemeenteraden samen tijdens het proces?</p>	gezamenlijke werkgroepen

	<p>Er waren werkgroepen vanuit de raad en een herindelingscommissie. In bijvoorbeeld de herindelingscommissie zat vanuit iedere gemeenteraadsfracties één lid. Als VVD zaten we dus in deze herindelingscommissie met 4 personen.</p>	
6	<p>6. Wat waren de grootste problemen voor de raadsleden onderling tijdens het proces?</p> <p>Meer een uitdaging...elkaar beter leren kennen... op termijn kwam er toch één lijst voor de nieuwe verkiezingen. Kortom met plezier gewerkt om elkaar beter te leren kennen.</p>	<p>elkaar beter leren kennen</p>
7	<p>7. Wat is er nodig om het beter mogelijk te maken voor raadsleden om hun standpunten beter te kunnen waarmaken in het proces van een gemeentelijke herindeling.</p> <p>Een goede ondersteuning, de raadsleden moeten voldoende kennis en inzicht hebben. Politieke partijen geven zelf ook cursussen, informerende bijeenkomsten etc. Maar de informerende bijeenkomsten etc kunnen ook bijvoorbeeld door de griffie georganiseerd worden.</p>	<p>goede ondersteuning (cursussen)</p>
8	<p>8. Op welke manieren helpt de raad met het laten meedenken van mensen?</p> <p>Info via websitegemeente, herindelings-nieuwsbrieven, meedenk/praat-bijeenkomsten, de - lokale-kranten, spreken op vergaderingen van dorpsbelangen, de dorps- coördinatoren inzetten, als fractie de dorpen/wijken bezoeken etc etc.</p>	<p>info via web, brieven en bijeenkomsten</p>
9	<p>9. Wat zijn dingen die beter zouden moeten gaan voor het creëren van draagvlak?</p> <p>Suggereert deze vraag dat er niet genoeg is gedaan aan het creëren van draagvlak?</p> <p>Op die vraag zouden de inwoners dan het antwoord moeten geven.</p> <p>Bij de bijeenkomsten voor de burgers waren misschien niet veel mensen, in Dronrijp waren er circa 50 personen aanwezig. Dat klinkt misschien weinig. Maar bij de aanwezigen waren een aantal besturen van Dorpsbelangen. Wanneer je hun achterban meerekent, bereik je op zijn avond meer mensen. De Dorpsbelangen schreven in hun dorpskrantjes een verslag van de avond.</p>	<p>Blijkbaar genoeg gedaan aan draagvlak</p>

+	<p>Aanvulling</p> <p>In 2016 moest de coalitie van gemeente Franekeradeel enige bezuinigingen doorvoeren. Eén van de bezuinigingen was het niet meer instellen van een Rekenkamer met externe leden.</p> <p>Omdat men toch -in naam- een Rekenkamer wilde hebben is gekozen voor een Rekenkamer met drie raadsleden: twee raadsleden uit de coalitie (de heren Hof en Wijkhuijs) en één raadslid (ikzelf) uit de oppositie. Deze drie raadsleden kregen hiervoor dus geen bezoldiging. De griffier, de heer Tinco Lyklema, was onze ambtelijke ondersteuner.</p> <p>Als leden van de Rekenkamer wisten wij dat we een Rekenkamer in naam waren en dat er door de coalitie geen grote rapporten van ons werden verwacht.</p> <p>We hebben als Rekenkamer er toen voor gekozen om een onderzoek te doen naar de acht uitgangspunten van de herindeling en daar een rapport over te schrijven.</p> <p>In de bijlage bij deze mail vind je het rapport van deze Rekenkamer, de reactie van het College en het bijbehorende raadsvoorstel.</p>	Onderzoek naar 8 uitgangspunten herindeling
---	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------

VI. Uitwerking + codering Súdwest-Fryslân

Interview Hielke Bandstra

Datum: 11 mei 2020

Gemeente: Súdwest-Fryslân (VVD)

Danique: goedemiddag je spreekt met Danique Krikke

Hielke: Ja hoi dat zie ik haha, Debbie belde mij of ik met jou wilde praten omdat ik nog betrokken ben geweest bij de herindeling van Súdwest-Fryslân.

Danique: ja

Hielke: zij had daar te weinig info over dus daarom dat wij nu aan de telefoon hangen.

Danique: nee helemaal super ik had inderdaad wat rondgevraagd en toen kwam ik bij jou uit.

Danique: ik doe momenteel een onderzoek in opdracht van de vereniging voor raadsleden, dit doe ik met drie studiegenoten van de opleiding bestuurskunde. Het doel is om erachter te komen hoe een gemeenteraad een herindeling tot een succes kan brengen.

Hielke: ja nou dan ben je bij mij aan het goede adres want ik heb twee gemeentelijke herindeling in meegemaakt. Ik heb daarnaast ook de aanleiding tot de herindeling zwaar ondersteund en heb ook de eerste jaren na de herindeling in de raad gezeten met een periode in de coalitie maar ook daarbuiten. Momenteel weer een periode in de coalitie. Ik denk dat ik nog een van de weinige ben die momenteel in de raad zit en de herindeling in 2010 heeft meegemaakt. Het historisch besef van de huidige leden van de raad wordt steeds minder er zit nog maar een enkeling in de raad die de herindeling heeft meegemaakt.

Danique: ja dat was voor mij ook wel lastig voor het onderzoek bekijken wij meerdere gemeenten. Hierin maken wij een onderscheid in de herindelingen voor 2013 en daarna aangezien het beleidskader indertijd is aangepast. Het was dus best wel lastig om te achterhalen wie er meer dan 10 jaar geleden in de raad van fuserende gemeenten zat.

Hielke: ja dat kan ik me voorstellen. Bij het CDA zit nog wel iemand de fractievoorzitter maar ik denk als het er ongeveer 6/7 zijn die dit nog hebben meegemaakt dan zijn dat er veel. Er waren indertijd wel een aantal kleine partijtjes die van wegen de herindeling ontstaan zijn maar die zitten momenteel al niet meer in de raad.

Danique: ja ik vind hij is ook super dat ik met jou in contact ben gekomen.

Hielke: kijk eens aan wat zou ik kunnen toevoegen aan jouw onderzoek.

Danique: ik heb een aantal vragen opgesteld en hier hou ik me in principe aan maar mocht je iets zeggen wat ik interessant vind vraag ik daar nog even op door. Voor de context voor het onderzoek zou je even wat over jezelf kunnen vertellen, in welke periode ben je raadslid geweest en voor welke gemeente(s) was dit.

Hielke: oké ja nou sterker nog ik kom eigenlijk uit de gemeente Workum waar ik werkzaam was als ambtenaar. Ik ben in 1973 begonnen en ben dus een aantal jaren ambtenaar geweest. Toen kwam de gemeentelijke herindeling in en werd Workum de gemeente Nijefurd.

Danique: hmm ja

Hielke: die heeft denk ik een aantal jaren zo'n 15 tot 20 jaar bestaan waarvan ik eerst nog een aantal jaar ambtenaar ben geweest maar ongeveer na een jaar of vijf bezig gaan houden met de redelijke organisatie. In 2004 ben ik raadslid geworden, ik stond eerste reserve en mijn voorganger zijn vrouw was overleden. En toen ben ik dus ingestroomd als raadslid in 2004. Toen hebben we dus de herindeling gekregen in even kijken... 2010?

Danique: ja de herindeling was officieel op 1 januari 2011 dus 2010 is eigenlijk al het werk gedaan.

Hielke: Ja klopt. Waarom de indeling dat is eigenlijk ook wel even een interessante. Kijk die kleine gemeente hadden wel heel erg veel ambitie, maar hadden absoluut geen kwaliteit qua organisatie niet, het niveau van het ambtelijk apparaat met alle respect ging wel, maar

ook op het niveau van het bestuur, vind ik zelf, mag ik eigenlijk niet zeggen maar niet van een heel erg hoog niveau. Maar ja dat was een feit en de gemeente was zo klein, maar wilde wel veel en had eigenlijk te weinig inkomsten om dit te realiseren. De complexiteit van dingen namen ook alleen maar toe en je werd algemeen speelbal van de grote jongens de aannemers et cetera want zij hadden veel meer kwaliteiten om colleges te overrulen. We hadden wel een aardige burgemeester maar ja dat was vooral een aardige man dan iemand met heel veel inhoud. Daardoor werden we langzaam gedreven in een richting van een herindeling. Daar waren wij als VVD een groot voorstander van omdat het grote volume dat daarna is ontstaan heeft geleid in veel meer mogelijkheden en dat merken we nog. Als je ziet wat deze gemeente toch in een korte tijd tot stand heeft gebracht, het is toch een van de grootste gemeente in de provincie qua invloed maar we zijn de grootste gemeenten in Nederland qua oppervlakte. Dit is even in een nutshell het verhaal rondom de herindeling. Ik merk dat nu ook omdat het nog steeds actief ben als raadslid dat de kwaliteit van de organisatie enorm omhoog is gegaan. De complexiteit wordt nu ook groter maar we kunnen daar veel beter mee omgaan. Tuurlijk gaan we nu ook wel dingen fout maar de kwaliteit van de organisatie is beter waardoor je zelf dingen kunnen aanpakken. Vroeger was het zo dat wanneer dingen complex werden vaak bureaus of hulp van extern nodig hadden.

Danique: Ik denk dat we bovenstaande verhaal goed kunnen samenvatten als een tekort aan bestuurskracht.

Hielke: ja dat klopt inderdaad.

Danique: je gaf net al aan dat jullie een groot voorstander waren van de herindeling. Hoeveel invloed heb jij ervaren dat de gemeenteraad heeft op zo'n herindeling?

Hielke: nou dat was toch wel aanzienlijk. Ik heb er natuurlijk twee meegemaakt dat ik ambtenaar was en een als raadslid. nou dat was toch wel aanzienlijk. En dat heeft in de gemeente Nijefurd wel problemen opgeleverd in de zin dat er een partij werd opgericht die tegen de gemeentelijke herindeling was. Die is heel, hoe moet ik het zeggen, die voerde een hele directe campagne en die heeft wel een behoorlijk aantal stemmen gekregen. Vooral in Koudum en omgeving waren er zorgen. Dus dit was wel een zorg van krijgen we voldoende draagvlak. Dat is het eindelijk toch wel goed gekomen hij heeft drie zetels gekregen, maar het was wel duidelijk dat in onze gemeente Nijefurd, vooral in Koudum maar ook wel in Workum en omgeving wat tegenstand was.

Danique: maar ze zag je dus ook dat de invloed van zijn raad heel groot kan zijn ook als ze maar een kleine partij tegen is.

Hielke: ja je wordt ook wel van allerlei kanten onder druk gezet van mensen met verschillende belangen.

Danique: er was dus toch wel behoorlijk wat verzet vanuit een aantal partijen, hoe werd daarmee omgegaan?

Hielke: ja, nou weet je wat het is, dat dat soort partijen toch ook wel de media-aandacht krijgen. De ingekomen stukken in de krant gaan daar vaak over. Er zijn hier veel lokale kranten en ja daar werd wel veel over gesproken. Je hebt altijd wel mensen die tegen zijn maar je weerstand was veel minder dan bij de vorige herindeling, omdat ook wel deze keer heel goed duidelijk is gemaakt dat een gemeente van onze omvang, op dat moment zo'n 11.000 inwoners, te weinig geld maar ook te weinig kennis en kunde had om de ambities te behalen. Dat hebben we deze keer erg goed duidelijk willen maken. En dat kwam bij een heleboel mensen ook wel over. Bijvoorbeeld ook mensen in het bedrijfsleven waren in grote meerderheid voor de gemeentelijke herindeling. Uiteindelijk is dit plan ook met een grote meerderheid door de raad gekomen hoor. Het is daarna ook geen probleem geworden. Er was een duidelijke meerderheid voor de herindeling.

Danique: oke duidelijk. En in het proces? Wat waren voor jou de belangrijkste punten of momenten waar de raad invloed kon uitoefenen?

Hielke: nee natuurlijk als eerste het feit of die gemeentelijke herindeling er überhaupt komt. Dat is natuurlijk wel het belangrijkste ha ha. En daarna kan ik me eigenlijk geen knelpunten meer herinneren, wij als VVD maar ook de meerderheid van de andere partijen waren voor de herindeling. Dus er waren geen enorme punten te bestrijden. En toen weer wel wat weerstand kwam hebben we zo op z'n Fries: evenredig campagne gevoerd. Dit ging over de verschillende partijen heen, omdat de sfeer toch wel was hier worden we met z'n allen beter van. En als je dan stukje in de krant ziet van tegenstanders nou ja dat hou je maar als je kijkt naar de verkiezingsuitslag dan zie je ook dat de meerderheid gewoon voor was.

Danique: dan even over een ander onderwerp, dat zijn natuurlijk een heleboel gemeenten die bij elkaar zijn gekomen. Hoe werkt deze gemeenteraden samen tijdens het proces van de gemeentelijke herindeling?

Hielke: uhhh... er wordt natuurlijk een groep gevormd die de gemeentelijke herindeling vorm gaat geven, maar bestuurlijk als partijen ga je bij elkaar komen. Wij hebben als VVD bijvoorbeeld opgetrokken met de VVD-fracties in andere gemeenten om het programma te maken en ook campagne te voeren op dat gebied. Dan is toch iedereen wel zijn eigen politieke partij en heeft iedereen zijn eigen verhaal. En je probeert dan ook gezamenlijk de punten naar voren te brengen waarom dit belangrijk is. Dan ga je het politieke spel gewoon spelen. Je merkte gewoon dat er veel wil was om deze herindeling tot een succes te brengen en dit liep ook door in de eerste twee bestuursperiode na de herindeling. Ik merk nu voor het eerst dat dat minder wordt. Het draait nu weer om politiek profileren en iedereen voor zichzelf?

Danique: en waarom denk je dat dit gevoel er zo sterk was? Dit is namelijk echt niet in alle gemeenten het geval.

Hielke: ik denk omdat het toch wel wat weerstand was omdat mensen er niet gelijk het voordeel in zagen maar wij wel. Dus toen vonden we eigenlijk wel met elkaar dat we er zo snel mogelijk een succes van moesten maken om ook te laten zien dat de herindeling enorme voordelen hand. En dat is ook wel gebeurd in de eerste periode zeker.

Danique: wat waren de grootste problemen onderling voor de raadsleden? Of in het proces?

Hielke: ja die waren er eigenlijk niet.

Danique: dan nog even twee vragen over iets wat in de afgelopen jaren heel belangrijk is geweest bij gemeentelijke herindelingen en dat is het draagvlak. Hoe hebben jullie als partij misschien ook wel als raad mensen mee laten denken in het proces?

Hielke: ja zoals ik al een beetje aangegeven was dat wel heel erg divers. Er was een groep die heel fanatiek tegen de herindeling was. Dus iedereen probeerde ook via zijn eigen netwerken de boodschap over te dragen en input weer mee terug te nemen.

Danique: Er was natuurlijk wel wat commotie om de herindeling, wat zijn dingen die beter kunnen om draagvlak te creëren?

Hielke: Ik zou ze zo snel niet kunnen bedenken. Je moet vanuit je overtuigingskracht van je partij campagne voeren. Voorafgaand aan het proces zou je meer kunnen inzetten op media-aandacht etc waarom je vindt dat het moet gebeuren. Wij hebben bij verschillende gemeentelijke belangen op discussieavonden wel de gelegenheid gekregen om ons standpunt te delen en ook informatie en zorgen op te halen.

Danique: nou dat waren eigenlijk al mijn vragen.

Hielke: goed zo, nou ik hoop dat er een mooi verhaal uit komt.

Danique: jazeker heel erg bedankt.

Tekstfragment	Code	Axiaal code
nou dat was toch wel aanzienlijk	Positie gemeenteraad	Invloed gemeenteraad
En dat heeft in de gemeente Nijefurd wel problemen opgeleverd in de zin dat er een partij werd opgericht die tegen de gemeentelijke herindeling was.	Tegenstand	Draagvlak
dat dat soort partijen toch ook wel de media-aandacht krijgen.	Media-aandacht	Omgang tegenstand
Je hebt altijd wel mensen die tegen zijn maar je	bestuurskracht	Omgang tegenstand

<p>weerstand was veel minder dan bij de vorige herindeling, omdat ook wel deze keer heel goed duidelijk is gemaakt dat een gemeente van onze omvang, op dat moment zo'n 11.000 inwoners, te weinig geld maar ook te weinig kennis en kunde had om de ambities te behalen.</p>		
<p>Uiteindelijk is dit plan ook met een grote meerderheid door de raad gekomen hoor.</p>	<p>Meerderheid</p>	<p>Draagvlak</p>
<p>nee natuurlijk als eerste het feit of die gemeentelijke herindeling er überhaupt komt.</p>	<p>Doorgang gemeentelijke herindeling</p>	<p>Belangrijkste punten proces</p>
<p>En toen weer wel wat weerstand kwam hebben we zo op z'n Fries: evenredig campagne gevoerd</p>	<p>gemeenschappelijke campagne</p>	<p>Omgang tegenstand</p>
<p>er wordt natuurlijk een groep gevormd die de gemeentelijke herindeling vorm gaat geven, maar bestuurlijk als partijen ga je bij elkaar komen.</p>	<p>Samenwerkende partij fracties</p>	<p>Samenwerking gemeenteraad</p>
<p>Dus iedereen probeerde ook via zijn eigen netwerken de boodschap over te dragen en input weer mee terug te nemen.</p>	<p>Netwerk</p>	<p>Draagvlak</p>
<p>Voorafgaand aan het proces zou je meer kunnen inzetten op media-aandacht etc waarom je vindt dat het moet gebeuren.</p>	<p>Informereren vooraf</p>	<p>Draagvlak</p>

VII. Uitwerking + codering Westerkwartier

Interview Klaas-Wybo van der Hoek

Datum: 11 mei 2020

Gemeente: Westerkwartier (GroenLinks)

Danique: Even voor de context van het onderzoek, zou je even kort over jezelf vertellen en in welke periode je raadslid bent en in welke gemeente(s)?

Klaas-Wybo: Ik ben Klaas-Wybo van der Hoek en ik zit al een tijdje als een soort maatschappelijke betrokkenheid doe ik een klein beetje aan maatschappelijke, hoe heet dat, huiswerk zal ik maar zeggen. In positieve zin. Momenteel zit ik de in de gemeenteraad, dat doe ik al een tijdje vanaf 2000 ongeveer. Ik heb in de gemeenteraad van Zuidhorn gezeten, en die zijn al een tijd bezig gegaan met de gemeentelijke herindeling van nu Westerkwartier. Dat zijn dan vier gemeenten die bij elkaar zijn gekomen en toen zat ik dus in de gemeenteraad. En ik zit nu ook in een nieuwe raad.

Danique: dan even over die gemeentelijk herindeling, hoeveel invloed heeft de gemeenteraad met betrekking tot de totstandkoming van de gemeentelijke herindeling?

Klaas-Wybo: Nou formeel gezien geweldig veel invloed, van de gemeenteraad moet het goedkeuren en daar waren de gemeenteraad zit er goed van bewust. De overgrote meerderheid in de verschillende raden waren voor de gemeentelijke herindeling, er waren maar een paar fracties echt tegen dus dat maakte het voor het proces denk ik ook wat makkelijker. Dus vandaar dat de strijd van tevoren niet echt is gevoerd. Behalve dan dat het af en toe gebruikt werd als politiek markeringspunt. Er zijn verschillen in opvattingen, dat kwam daar ook wel uit maar het heeft nooit een grote rol gespeeld als ik het vergelijk met de herindeling in Groningen ik dacht van 1991. Daar zat ik toen in de Staten. Ik herinner mij toen collega Henk Bleker was toen fractievoorzitter van het CDA en het CDA zat toen ook in de oppositie en dat gaf toen veel meer reuring debat. De gemeenteraad had veel invloed en ze hebben dat in het Westerkwartier op zich wel sterk gedaan vanuit die invloed kant omdat eigenlijk op het moment dat er een soort van contour was voor een herindeling en dat er een overgrote meerderheid was voor de herindeling hebben ze in de laatste periode raads werkgroep ingericht. En dat was in 2014 denk ik en in die periode daarna hebben ze een raads werkgroep vastgesteld en in die groep zaten mensen vanuit alle fracties van alle vier de gemeenten. Daar zijn ook subgroepen ontstaan en zo is dat proces begeleid. Die hadden een informele status informeel maar ook deze harde enorm veel invloed en bereidde veel dingen voor voor de nieuwe gemeente.

Danique: Je vertelde net al even van er waren een aantal partijen die een herindeling niet zagen zitten, hoe is er om gegaan met dat verzet vanuit de raad of was het eigenlijk ondergeschikt aan het proces?

Klaas-Wybo: ja die hebben de tegenstanders eigenlijk, waar onze fractie in Zuidhorn toen toe behoorden, hebben dat eigenlijk niet daar is eigenlijk niet zoveel aandacht aan besteed in de zin dat dat veel invloed had omdat de overgrote meerderheid toen voor was. Wij

zaten toen in het College en we waren de enigen die bedenkingen omdat er recent een rapport uit was gebracht dat in Zuidhorn de boel eigenlijk best wel op orde was dus er was voor onze gemeente naar onze mening weinig ratio voor deze herindeling. Dus heel rationeel gezegd, vanuit het argument van bestuurskracht was er geen aanleiding voor een herindeling. Zuidhorn was op zich een vrij rijke gemeente en een gemeente die al vrij groot was tot andere. En we hebben dat van tevoren ook wel slim aangepakt door het collegeprogramma te maken waar in GroenLinks zich voorboudde lijn van het college wel volgen en dat begrepen wij ook wel maar de fractie had de vrijheid om hier anders over te stemmen en om het college niet te steunen in de herindeling. De wethouder moest de lijn van het college wel volgen en dat begreep hij ook wel maar de fractie had de vrijheid om hier anders over te stemmen. Dat heeft nooit spanningen geleid omdat het geen verrassing was en het stond overal luidkeels aangeplakt moet ik maar zeggen.

Danique: het belangrijkste argument daarvoor was dus dat de bestuurskracht in Zuidhorn eigenlijk wel voldoende aanwezig was?

Klaas-Wybo: Jazeker, precies. Maar de herindelingsdiscussie heeft nooit breed in de samenleving plaatsgevonden als iets vervelends. De liefde voor de specifieke gemeente was in de herindeling in 1991 eigenlijk al wel verdwenen.

Danique: want het was voor kleinere gemeentes als Grootegasts en Marum natuurlijk wel een positieve ontwikkeling.

Klaas-Wybo: jazeker wanneer je het vanuit die positie bekijkt kun je zien dat dat niet houdbaar is op termijn en daar valt ook iets voor te zeggen.

Danique: dan de volgende vraag, wat waren voor jou de belangrijkste punten waar de raad invloed kan uitoefenen in het proces?

Klaas-Wybo: de belangrijkste punten is dat je toch in de werkwijze die je afspreekt voor de volgende raad. Daar ga je niet helemaal over maar de daar lopen wel sporen en die zijn ook wel grotendeels overgenomen. De grootste invloed is denk ik dat de raad in die voorbereiding eigenlijk een beeld kan schetsen van wat er moest gebeuren en hoe dat geregeld moest worden, hoe het met de financiën zat en, wat de werkwijze was en daar heeft door die werkwijze van die raads werkgroep goed gewerkt.

Danique: de volgende vraag ik eigenlijk zo goed als al beantwoord want het gaat over de manier waarop rade onderling met elkaar samenwerken in het proces van de herindeling. Maar zoals je verteld hebt ging dat dus via die raads werkgroepen.

Klaas-Wybo: ja en die raads werkgroepen hadden natuurlijk contact met de fracties. We hebben ook een paar jaar over de herindeling gedaan en partijen hadden onderling ook contact. Want dat overleg waren ook openbare bijeenkomsten en daarin moesten die fracties wel afstemmen dat er een lijn werd gevoerd. Dus daar gaat een soort van uniformerende werking vanuit.

Danique: Snap ik. Wat waren de grootste problemen voor raadsleden tijdens het proces als die er waren?

Klaas-Wybo: Toch wel het informatie bijhouden wat je had erboven natuurlijk een stuurgroep van burgemeesters en die waren er dagelijks mee bezig en een raad heeft maar een beperkt tijdsbestek. En het bijhouden van informatie en het weten wanneer wat gebeurd is wel de grootste uitdaging.

Danique: kon de raad zijn taak wel voldoende uitvoeren als zij op deze manier niet alle informatie konden bijhouden?

Klaas-Wybo: ja dat is lastig. Het wordt lastig inderdaad het beste. Je kunt inderdaad wel een beetje zien aan de kwaliteit van een bijdragen of dat in meer of mindere mate gelukt is. En het blijft natuurlijk lastig voor de raadsleden omdat ze zeer parttime zijn en die hebben niet de rol van een dagelijks bestuurder en dat blijft. Zeker voor die partij die niet in het college zitten anders heb je via je wethouder in het college nog wel wat informatiestromen.

Danique: de volgende de volgende vraag ga ik daar eigenlijk een beetje op aan en heb je misschien ook al wel wat antwoord opgegeven wat is er nodig voor raadsleden om de problemen op te lossen? En om hun standpunt beter duidelijk te maken?

Klaas-Wybo: Meer tijd en ook een goede prioritering aanbrengen. Ik ben er wat handig in geworden want ik loop al een langere tijd mee maar dat er structuur komt in informatievoorziening. Wat helpt is een griffier die snapt, het is net zoals bij een docent, die snapt dat je moet doseren en wat de timing is van informatie. Zo'n griffier is vrij essentieel en moet weten wat er in zo'n college allemaal aan de orde is en die moet weten hoe dat dan in de procedure behandeld moet worden en hoe je die informatie comprimeert en hoe je de echte discussiepunten eruit haalt. Daar speelt de griffier een belangrijke rol in, daar spelen fractievoorzitters een rol in, want die fractievoorzitters komen dan weer samen in een fractievoorzittersoverleg en de burgemeester speelt daar natuurlijk een belangrijke rol in want die moet samen met die griffier dat proces natuurlijk bewaken.

Danique: dan even terug over het stukje draagvlak op welke manier heeft de raad mensen laten meedenken in de gemeentelijke herindeling?

Klaas-Wybo: ik moet zeggen dat de gemeentelijke herindeling als thema niet zo leefde, in de kleinere gemeenten waren er wat meer mensen die zich zorgen maakte dan in de grote gemeente. Daar was het toch allemaal wat meer anoniemer. Dus op zich was het niet echt een issue. Fracties hoeft hij niet het vuur uit de sloffen te lopen om draagvlak te creëren en een heleboel mensen snapte wel dat is schaalvergroting moet plaatsvinden. En de samenwerking tussen deze vier gemeten was ook niet onlogisch. Dus ja er is door verschillende fracties binnen de partijlijnen wel wat georganiseerd en er is ook wel wat gebeurd in de voorlichtings-sfeer en inspraaks-sfeer vanuit die raads werkgroep.

Danique: Ik heb inderdaad wel een aantal stukken gelezen dat 75% van de inwoners wist dat de visie gaande was en dat is best oke. Maar toch wanneer je het hebt over het stukje

draagvlak, mensen waren er niet echt op tegen maar ze voelde eigenlijk ook heel weinig met de gemeente en wat daar gaande was.

Klaas-Wybo: Dat klopt, dat is de goede omschrijving.

Danique: Zijn er dingen die beter kunnen of die de gemeenteraad kunnen hebben (tools) zodat dat beter wordt? En er ook meer actief draagvlak is.

Klaas-Wybo: de aandacht en de discussie is natuurlijk intenser als het spannend wordt. Dus als er echt een voor- en tegenstanders zijn en die waren er in onze casus niet. Waardoor het beter kan... Ik denk dat je wat intensievere communicatie kan hebben en dat je meer langs de dorpen kan om mensen te informeren en om hun mening te vragen. De dorpsverenigingen die erg belangrijk zijn in deze regio's zijn wel erg goed betrokken geweest dus er is formeel weinig op af te dingen, maar ik denk dat je informeel en qua intensiteit er nog wel een schepje bovenop wat kan doen. Wij voelen ons als tegenstanders niet echt zo toegeroepen.

Danique: dus wat je zegt is dat wanneer een gemeentelijke herindeling meer stof doet opwaaien, zoals het geval was in Haren, zal de discussie in de samenleving groter worden en kan er ook meer sprake zijn van actief draagvlak?

Klaas-Wybo: zeker.

Tekstfragment	Code	Axiaal code
Nou formeel gezien geweldig veel invloed, van de gemeenteraad moet het goedkeuren en daar waren de gemeenteraad zit er goed van bewust.	Positie gemeenteraad	Invloed gemeenteraad
De overgrote meerderheid in de verschillende raden waren voor de gemeentelijke herindeling, er waren maar een paar fracties echt tegen dus dat maakte het voor het proces denk ik ook wat makkelijker	Overgrote meerderheid herindeling	Draagvlak
En dat was in 2014 denk ik en in die periode daarna hebben ze een raads werkgroep vastgesteld en in die groep zaten mensen vanuit alle fracties	Raads werkgroep	Samenwerking gemeenteraden

van alle vier de gemeenten. Daar zijn ook subgroepen ontstaan en zo is dat proces begeleid		
Die hadden een informele status informeel maar ook deze harde enorm veel invloed en bereidde veel dingen voor voor de nieuwe gemeente.	informele positie gemeenteraad	Invloed gemeenteraad
ja die hebben de tegenstanders eigenlijk, waar onze fractie in Zuidhorn toen toe behoorden, hebben dat eigenlijk niet daar is eigenlijk niet zoveel aandacht aan besteed in de zin dat dat veel invloed had omdat de overgrote meerderheid toen voor was.	Weinig invloed tegenstanders	Omgang tegenstand
Fracties hoeft hij niet het vuur uit de sloffen te lopen om draagvlak te creëren en een heleboel mensen snapte wel dat is schaalvergroting moet plaatsvinden	Schaalvergroting nodig	Draagvlak
Maar de herindelingsdiscussie heeft nooit breed in de samenleving plaatsgevonden als iets vervelends.	Discussie samenleving	Draagvlak
de belangrijkste punten is dat je toch in de werkwijze die je afspreekt voor de volgende raad.	Werkwijze volgende raad	Belangrijkste punten proces
De grootste invloed is denk ik dat de raad in die voorbereiding eigenlijk een beeld kan schetsen van wat	Toekomst raad	Belangrijkste punten proces

er moest gebeuren en hoe dat geregeld moest worden, hoe het met de financiën zat en, wat de werkwijze was en daar heeft door die werkwijze van die raads werkgroep goed gewerkt.		
Want dat overleg waren ook openbare bijeenkomsten en daarin moesten die fracties wel afstemmen dat er een lijn werd gevoerd	Partij contact	Samenwerking gemeenteraden
Toch wel het informatie bijhouden	Informatie bijhouden	Problemen voor raadsleden
Zeker voor die partij die niet in het college zitten anders heb je via je wethouder in het college nog wel wat informatiestromen.	Informatieproblemen	Problemen voor raadsleden
Meer tijd en ook een goede prioritering aanbrengen	tijd en prioritering	Behoeftte van raadsleden
Wat helpt is een griffier die snapt, het is net zoals bij een docent, die snapt dat je moet doseren en wat de timing is van informatie	Rol griffier	Behoeftte van raadsleden
Dus op zich was het niet echt een issue.	Weinig tegenstand	Draagvlak
Dus ja er is door verschillende fracties binnen de partijlijnen wel wat georganiseerd en er is ook wel wat gebeurd in de voorlichtings-sfeer en inspraaks-sfeer vanuit die raads werkgroep.	Inspraak- en informatieavonden	Draagvlak
Ik denk dat je wat intensievere communicatie	Actievere communicatie	Draagvlak

kan hebben en dat je meer langs de dorpen kan om mensen te informeren en om hun mening te vragen		
De dorpsverenigingen die erg belangrijk zijn in deze regio's zijn wel erg goed betrokken geweest dus er is formeel weinig op af te dingen, maar ik denk dat je informeel en qua intensiteit er nog wel een schepje bovenop wat kan doen	Informeel communicatie	Draagvlak

VIII. Uitwerking + codering Bronckhorst

1. Johanna Bergervoet is al heel lang actief bij de lokale Partij van de Arbeid afdeling als raadslid en bestuurslid. Ze was ten tijde van de herindeling raadslid bij gemeente Zelhem.
2. Mevr. Bergervoets geeft aan dat het initiatief van de herindeling bij het Rijk vandaan kwam (naar aanleiding van het onderzoek van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten). De conclusie van het Rijk was dat de huidige gemeenten over niet genoeg bestuurskracht beschikten (ambtelijke diensten waren niet top, er waren veel samenwerkingsverbanden, er was weinig interne kennis en er was geen voltijds wethouder). De raad kon zich hierin vinden en had het gevoel van "we kunnen beter meewerken aan de herindeling, want het gebeurt toch. Anders wordt het voor ons gedaan." Nadat dit besloten was, kon er weinig invloed meer uitgeoefend worden. In dit geval was er dus weinig invloed, maar ook geen weerstand.
3. Het verzet lag niet in het feit of er een herindeling moest komen of niet, maar in de vorm. De discussie in Zelhem zat in de kwestie van aansluiting bij Doetinchem (stad) of bij een collectie andere plattelandsgemeenten (platteland). De reden waarom Zelhem bij Doetinchem ingedeeld moest was om Doetinchem meer uitbreidingsmogelijkheden te geven en om Zelhem mee te laten genieten van de faciliteiten van Doetinchem. Uiteindelijk is hier een referendum over geweest waaruit bleek dat de meerderheid van de bevolking (en de raad) tegen aansluiting met Doetinchem was.
4. Omdat de kwestie vooral lag bij het punt dat bij vraag 3 wordt uitgelegd, deden raadsleden vooral een emotioneel en identitair beroep. Verder was er weinig om invloed op uit te oefenen, het hield op bij de "wel of niet herindelen" vraag.
5. Over het algemeen werkten de raden goed samen en verliep het proces soepel. Het ging vooral over de meer praktische zaken "het afstemmen van regelingen, vergaderlocatie etc.", maar dit leverde weinig problemen op.
6. Grote problemen waren er niet, alleen moesten de raadsleden wel wennen aan de nieuwe situatie. Elke raad en fractie doet alles weer net iets anders. Daarnaast

moesten de raadsleden de nieuwe gemeente natuurlijk “ontdekken”. Deze geografische diversiteit was soms lastig (raadslid A uit dorp X heeft natuurlijk weinig met dorp Y dat eerst buiten zijn gemeente lag).

7. Over het algemeen werd er goed naar de raad geluisterd en was het niet erg moeilijk om je als fractie te profileren. Hierbij werd ook de lokale media gebruikt.
8. Er waren inspraakavonden voor bewoners, maar de meest duidelijke manier van inspraak kwam natuurlijk van het referendum.
9. In het geval van Bronckhorst was er genoeg draagvlak voor de herindeling. Dingen die kunnen helpen met creëren van draagvlak is het geven van voorlichting geven. De reden dat het draagvlak in Zelhem aanwezig was kwam omdat de raad de noodzaak voor herindeling deelde en omdat het nog enigszins inspraak wilde hebben.

Bronckhorst specifieke vragen:

1. De raad was verdeeld over de Doetinchem-kwestie, maar dit is door het referendum (en door ingrijpen van het Rijk) opgelost. Verder was er geen fel protest hierover of de rest van de herindeling.
2. Omdat Bronckhorst er voor koos om niet met Doetinchem in zee te gaan, was dit niet het geval.
3. *Is al beantwoord in eerdere vragen*
4. De bestuurskracht is op het gebied van de ambtelijke dienstverlening en het feit dat er nu een fulltime wethouder is verbeterd. Echter komt de bestuurskracht wel weer in geding mbt de decentralisatie van de laatste jaren (jeugdzorg, WMO etc.).

Tekstfragment	Codes
Mevr. Bergervoets geeft aan dat het initiatief van de herindeling bij het Rijk vandaan kwam (naar aanleiding van het onderzoek van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten).	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief herindeling Rijk - Van bovenaf - Extern onderzoek
De conclusie van het Rijk was dat de huidige gemeenten over niet genoeg bestuurskracht beschikten	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurskracht probleem - Van bovenaf
ambtelijke diensten waren niet top, er waren veel samenwerkingsverbanden, er was weinig interne kennis en er was geen voltijds wethouder)	<ul style="list-style-type: none"> - Ambtelijke problemen - Eerdere samenwerkingsverbanden
De raad kon zich hierin vinden en had het gevoel van “we kunnen beter meewerken aan de herindeling, want het gebeurt toch. Anders wordt het voor ons gedaan.”	<ul style="list-style-type: none"> - De raad trekt dezelfde conclusie - De raad legt zich erbij neer - Meepraten
De discussie in Zelhem zat in de kwestie van aansluiting bij Doetinchem (stad) of bij	<ul style="list-style-type: none"> - Stad vs platteland - Discussie over de vorm

een collectie andere plattelandsgemeenten (platteland).	- Tegenstelling
Uiteindelijk is hier een referendum over geweest	- Referendum
Omdat de kwestie vooral lag bij het punt dat bij vraag 3 wordt uitgelegd, deden raadsleden vooral een emotioneel en identitair beroep. Verder was er weinig om invloed op uit te oefenen, het hield op bij de "wel of niet herindelen" vraag.	- Beperkte invloed raad - Beroep op emotie voor draagvlak - Discussie over de vorm
Het ging vooral over de meer praktische zaken "het afstemmen van regelingen, vergaderlocatie etc.", maar dit leverde weinig problemen op.	- Raad gaat over de praktische zaken - Raad legt zich erbij neer
Dingen die kunnen helpen met creëren van draagvlak is het geven van voorlichting geven.	- Draagvlak door voorlichting
De raad was verdeeld over de Doetinchem-kwestie, maar dit is door het referendum (en door ingrijpen van het Rijk) opgelost	- Discussie over de vorm - Van bovenaf - Referendum

Axiale Code	Codes
De leiding is extern	Van bovenaf, Initiatief herindeling Rijk, extern onderzoek, beperkte invloed raad
Coöperatief-onderdanige gemeenteraad	Raad legt zich erbij neer, De raad trekt dezelfde conclusie, Meepraten
Praktische rol gemeenteraad	Raad gaat over de praktische zaken, Voorbeelden praktische zaken, Discussie over de vorm
Voldoende draagvlak	Referendum, Draagvlak door voorlichting, De raad trekt dezelfde conclusie, Beroep op emotie voor

	draagvlak
Weerstand door tegenstellingen	Stad vs Platteland, referendum, discussie over de vorm, tegenstelling
Herindeling vanwege bestuurskracht	Bestuurskracht probleem, ambtelijke problemen, eerdere samenwerkingsverbanden

IX. Uitwerking + codering Vijfheerenlanden

1. Ik ben David Golverdingen, 33 jaar oud, dit is de 2e periode dat ik raadslid ben namens het CDA in gemeente Vijfheerenlanden en daarvoor gemeente Leerdam. Ik was een van de jongste raadsleden deze periode, ik zit in de WOS-commissie (Welzijn, onderwijs en sport) en ik ben verder vooral gericht op het sociaal domein en jeugdzorg. Verder ben ik sociaal ondernemer in het betaald voetbal, ik train de jeugdopleiding en ik zit in het management. Voor de rest ben ik niet getrouwd en woon ik in Leerdam.
2. In 2013 was er een commissie, Commissie Schutten, die een verkennend rapport heeft gemaakt over een mogelijke fusie in de regio. In 2014 is daar een advies uit gekomen om een aantal gemeenten in het gebied (Leerdam, Vianen, Lingewaard) te gaan samenvoegen. En waar zit dan de invloed? De invloed zit in je zienswijze. Op basis van dat rapport geef je zienswijze vanuit je partij en je gemeenteraad. Vanuit het rapport wordt een advies gegeven (het fuseren van in dit geval 4 gemeenten) en daarover geef je dan je zienswijze tegenover anderen, of je daar achter staat of niet. Daarna heeft onderzoeksbureau Berenschot in augustus een strategische verkenning gemaakt, toen ben ik ook aangetreden als raadslid. In die verkenning staat hoe globaal de herindeling moet verlopen en wat de voordelen en kenmerken zijn van elke gemeente. Dat moet je zien als een soort routekaart die je als gemeenteraad in mag kleuren. Hoe het precies verloopt, wat de contouren zijn. Op een gegeven moment kreeg je ook werkgroepen. */Is dat onderzoek vanuit de gemeente opgezet of door een andere bestuurslaag?* \ Dat kan ik je niet met zekerheid zeggen, maar volgens mij is het opgezet door de regio (samenwerkingsverband). Maar het werd in ieder geval niet aan de gemeenten opgedrongen vanuit de provincie zoals je weleens ziet.

3. Er was zeker verzet tegen de herindeling, vooral uit de voormalig gemeente Zederik. Het verzet was gevoelsmatig maar ook beleidsmatig en was in de tijd dat de provincie keuze nog niet bekend was. Er was een bepaald onderbuikgevoel aanwezig over de stad Leerdam. Wij zijn een kleine stad, maar we hebben wel echte stadskenmerken. Dus dat vond men heel erg moeilijk vanuit de plattelandscultuur omdat in de nieuwe gemeente opeens twee steden zouden komen. Vianen dat onder de rook van Utrecht ligt en Leerdam dat toch een hele diverse stad is. Er was een bepaalde aversie vanuit Zederik omdat ze bang waren dat ze toch onder gingen doen in bijvoorbeeld beleid tegenover deze steden. Ze waren bang om het Klein Duimpje van de gemeente te worden. Maar uiteindelijk zagen zij ook wel in dat langdurige zelfstandigheid niet meer haalbaar was en dat het aansluiten ook wel kansen bood op het gebied van duurzaamheid en ontwikkeling. Zij konden zich niet staande houden in de regio na de fusies als kleine plattelandsgemeente, want anders was Leerdam wel samengegaan met Vianen en Lingewaard. Daar konden ze niet tegenop boksen. */En hoe werd er precies met dat verzet omgegaan in de raad?* \ Zelf heb ik dat verzet niet echt meegemaakt, want in Leerdam was er vrijwel geen verzet. Maar bij wat ik heb gezien, bij inspraakavonden en bij onszelf in de partij, moet je wel je geluid laten horen als er verzet is.
4. Als eerste heb je dat verkennende rapport van Commissie Schutten. Daarna krijg je het tactische rapport van Berenschot, daar heb je al invloed op in de zin van hoe je de herindeling wilt zien, welke pijlers jij belangrijk vindt (natuur, onderwijs, economie etc.). En vanuit dat rapport wordt een haalbaarheidsonderzoek met alle mogelijkheden en wat allemaal kan. Daarna komt er een ontwerp vanuit de Staten (GS), daarna mag je daar je zienswijze op indienen. Dus dan komen daarop de zienswijzen van bedrijven, burgers, organisaties, bestuurders, de maatschappelijke omgeving, de raden en de Provincie. Daarna krijg je een advies, waarop je bij wijze van een reactienota weer op mag reageren. */Dus je hebt als gemeenteraad best wel wat invloed?* \ Ja en nee. Natuurlijk heb je invloed, je kunt als raad altijd een herindeling stoppen als je ertegen stemt. Jazeker heb je invloed, je hebt wel degelijk 6-7 momenten waarop je direct invloed kunt uitoefenen, je hebt heel veel werksessies, bezoeken etc. Je gaat het echt naar de praktijk vertalen om je mening goed te vormen.
5. De herindeling bestond uiteindelijk uit 3 gemeenteraden en de organisatie zelf ging al samenwerken vóór dat de herindeling echt had plaatsgevonden. In 2018 gingen de gemeenten als samenwerken, dus eigenlijk had je al een gemeente Vijfheerenlanden op ambtelijk niveau in 2018. Dus het werkte eigenlijk als een parallelle organisatie. Je had je eigen gemeenteraad en een soort overkoepelende organisatie met ambtenaren die de herindeling aan het voorbereiden waren. Daarnaast had je nog een soort overkoepelend orgaan van de drie gemeenteraden. En daarin is het als raadslid wel wennen natuurlijk. Eens in de 6 weken had je een vergadering en eens in de 3 weken had je dan een fractievergadering op Vijfheerenlanden-niveau. En zo leerde je met elkaar kennis maken. */En liep dat een beetje?* \ Je hebt natuurlijk 3 verschillende culturen, en dat merk ik tot op de dag van vandaag ook nog steeds. Iedereen moest zoeken naar de rol die ze aannamen in de nieuwe situatie en je wilt natuurlijk een bepaald geluid laten horen, vanuit je partij, vanuit je achterban en vanuit je gemeente. Wat je bijvoorbeeld wel veel zag is dat men nog opkwam voor haar eigen gemeente. Dat men nog steeds praat vanuit

gemeente Leerdam, gemeente Zederik en gemeente Vianen, dat zie je nu nog steeds.

6. Jazeker waren er wel verschillen. Dat zag je bijvoorbeeld in de verschillende stijlen. In Leerdam en Zederik was het wat inhoudelijker, wat informeler en gezelliger. Je ziet het ook terug aan de onervarenheid van bepaalde raadsleden en ook van het College. Nu zie je ook dat het strak binnen de lijnen moet, procedures. Destijds was ook de burgemeester keuze en allerlei hervormingen wel punten van discussie en heeft wel wat kopzorgen opgeleverd. Dat zijn allemaal dingen die nu nog in de pijpleiding zitten, ook vanwege het coronavirus nu maarja, het is ook lastig.

8. Vanuit onze partij gingen wij gewoon de straat op met een grote plaat waar mensen op konden tekenen hoe zij over de herindeling dachten. Vanuit het college is er een koffiekraam de markt op gegaan met hetzelfde idee. Je ging naar de mensen toe, naar de wijkverenigingen, de stichtingen om in gesprek te gaan over de herindeling: "Wat vind je van het economisch beleid, van het onderwijs" etc. En natuurlijk is dat grotendeels al landelijk bepaald, maar daarover kun je dan je eigen inbreng geven waardoor je het kan vormen.

9. Wat je nu ziet met betrekking tot participatie is van buiten naar binnen werken. Het is gewoon erg lastig om bewoners te betrekken bij dit soort dingen. Wie benader je, op welk moment, wie zijn je deelgroepen? Ja dat is gewoon heel erg lastig. Vooral nu ook in deze tijd, je wordt heel erg betrokken maar het blijft toch wel een struggle.

Casus-specifieke vragen

1. Als zoiets gebeurt, is er een hele organisatie die om moet gaan. De politie en de veiligheidsregio's moesten ook helemaal op de schop. Dan heb je bijvoorbeeld dat de wijkagent niet meer de wijkagent is, omdat hij onder een hele andere korpschef staat. Per provincie heb je bijvoorbeeld een GGD of andere regelingen, maar sommige organisaties hebben per gebied een andere prioriteit waardoor ook het beleid verschilt.

Ik denk dat het heel erg te maken heeft met het landelijke gebied. Wat Zederik heel erg belangrijk vond was de agrarische sector. Daarnaast had het Ministerie een advies gegeven over de provincie keuze, en daar kwam Utrecht uit. Die gaven destijds aan dat provincie Utrecht de meeste kansen biedt voor de nieuwe gemeente en dat het het beste aansloot op het profiel van de gemeente. In Zederik zag je vooral dat Christelijke partijen zoals de SGP zich vasthielden aan de oude situatie en bij Zuid-Holland wilden blijven. Wat ook meespeelde was het verschillende beleid van de provincies. Zo heeft Utrecht een heel ander stikstofbeleid dan Zuid-Holland.

Tekstfragment	Codes
In 2013 was er een commissie, Commissie Schutten, die een verkennend rapport heeft gemaakt over een mogelijke fusie in de regio.	<ul style="list-style-type: none">- Externe commissie- Van bovenaf

<p>En waar zit dan de invloed? De invloed zit in je zienswijze. Op basis van dat rapport geef je zienswijze vanuit je partij en je gemeenteraad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeenteraad levert zienswijze op rapporten - Meepraten
<p>Dat kan ik je niet met zekerheid zeggen, maar volgens mij is het opgezet door de regio (samenwerkingsverband). Maar het werd in ieder geval niet aan de gemeenten opgedrongen vanuit de provincie zoals je weleens ziet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Herindeling niet opgedrongen - Van bovenaf
<p>Er was zeker verzet tegen de herindeling, vooral uit de voormalig gemeente Zederik. Het verzet was gevoelsmatig maar ook beleidsmatig en was in de tijd dat de provincie keuze nog niet bekend was. Er was een bepaald onderbuikgevoel aanwezig over de stad Leerdam. Wij zijn een kleine stad, maar we hebben wel echte stadskenmerken. Dus dat vond men heel erg moeilijk vanuit de plattelandscultuur omdat in de nieuwe gemeente opeens twee steden zouden komen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verzet vanuit platteland - Angst voor verlies identiteit - Verschil in karakter van gemeenten
<p>Maar uiteindelijk zagen zij ook wel in dat langdurige zelfstandigheid niet meer haalbaar was en dat het aansluiten ook wel kansen bood op het gebied van duurzaamheid en ontwikkeling. Zij konden zich niet staande houden in de regio na de fusies als kleine plattelandsgemeente,</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Positie niet herindelen onhoudbaar - Herindelen biedt kansen
<p>Jazeker heb je invloed, je hebt wel degelijk 6-7 momenten waarop je direct invloed kunt uitoefenen, je hebt heel veel werksessies, bezoeken etc. Je gaat het echt naar de praktijk vertalen om je mening goed te vormen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Relatief veel invloed gemeenteraad - Meepraten - Gemeenteraad gaat over de praktijk - Werksessies
<p>In 2018 gingen de gemeenten als samenwerken, dus eigenlijk had je al een gemeente Vijfheerenlanden op ambtelijk niveau in 2018. Dus het werkte eigenlijk als een parallelle organisatie. Je had je eigen gemeenteraad en een soort overkoepelende organisatie met ambtenaren die de herindeling aan het</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ambtelijke integratie - Politiek integratie - Vroegtijdige samenvoeging organisaties - Wennen aan de nieuwe situatie

<p>voorbereiden waren. Daarnaast had je nog een soort overkoepelend orgaan van de drie gemeenteraden. En daarin is het als raadslid wel wennen natuurlijk. Eens in de 6 weken had je een vergadering en eens in de 3 weken had je dan een fractievergadering op Vijfheerenlanden-niveau. En zo leerde je met elkaar kennis maken</p>	
<p>Vanuit onze partij gingen wij gewoon de straat op met een grote plaat waar mensen op konden tekenen hoe zij over de herindeling dachten, Vanuit het college is er een koffiekraam de markt op gegaan met hetzelfde idee.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De mensen opzoeken om draagvlak te ontwikkelen - Interactie burgers
<p>Wat je bijvoorbeeld wel veel zag is dat men nog opkwam voor haar eigen gemeente. Dat men nog steeds praat vanuit gemeente Leerdam, gemeente Zederik en gemeente Vianen, dat zie je nu nog steeds.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Regionaal denken - Wennen aan de nieuwe situatie
<p>Er was een bepaalde aversie vanuit Zederik omdat ze bang waren dat ze toch ondergingen doen in bijvoorbeeld beleid tegenover deze steden. Ze waren bang om het Klein Duimpje van de gemeente te worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Angst voor verlies identiteit - Overheersing platteland door stad

Axiale Code	Codes
<p>Initiatief van bovenaf met veel lokale invloed</p>	<p>Externe commissie, Van bovenaf, veel invloed gemeenteraad, gemeenteraad levert zienswijze op rapporten, werksessies, meepraten, gemeenteraad gaat over de praktijk</p>
<p>Vroege organisationele adaptatie</p>	<p>Ambtelijke integratie, Politiek integratie, Vroegtijdige samenvoeging organisaties</p>

Weerstand wegens stad-platteland tegenstelling	Verzet vanuit platteland, Angst voor verlies identiteit, Verschil in karakter van gemeenten, Angst voor verlies identiteit, Overheersing platteland door stad, regionaal denken
Voldoende draagvlak	Herindeling niet opgedrongen, Vroegtijdige samenvoeging organisaties, De mensen opzoeken om draagvlak te ontwikkelen, Interactie burgers
Gewenning nieuwe situatie	Regionaal denken, Wennen aan de nieuwe situatie
Niet herindelen is geen optie	Positie niet herindelen onhoudbaar, Herindelen biedt kansen

X. Uitwerking + codering Katwijk

1	15 jaar politiek SGP, Katwijk. Net toen de herindeling in ontwikkeling was in het politieke spel geraakt. Coalitie destijds	Lang SGP-raadslid
2	In die zin veel omdat ze meegenomen werden in het proces in de stappen. Eerst een PvA en vervolgens komt er een voorstel aan de raad om inbreng op in te brengen Definitieve verhaal komt uiteindelijk terug naar raad. Bij raad ideeën uitwisselen Voor SGP-dorpsidentiteit	Meegenomen in alle stappen. Veel invloed.
3	Informatiebijeenkomsten, toch wel op allerlei mogelijke manier proberen te bereiken, ideeën en zorgen ophalen bij de inwoners. Inloopavonden: voor bedenkingen en voorstellen voor de raad in Katwijk, dit is besproken in de raad 3.1 Heeft u het gevoel dat deze maatregelen invloed hebben gehad op de mening van de inwoners?	Infobijeenkomsten. Heeft betrokkenheid verhoogd.

	Het heeft zonder twijfel de betrokkenheid verhoogd, en voor meer vertrouwen onder de inwoners gezorgd. Ook zijn hierdoor de zorgen over annexatie of overname mee verholpen	
4	<p>Als het gaat om het besluit heeft de provincie de grootste vinger in de pap, uitvoering door de gemeenten. Destijds veel samenwerking door de 3 gemeenten, dus veel invloed op het vormgeven op het proces, gaat dus om onderlinge afspraken. Nog belangrijker welke afspraken leg je vast in APV</p> <p>Bijvoorbeeld eigenheid van de kernen, denk aan de winkeltijden op zondag.</p> <p>Dus forse invloed</p>	Provincie heeft meeste macht, gemeente ook veel invloed
5	De woordvoerders veel, conferenties. Hele dagen samen brainstormen, zelfde als met de burgers maar dan met raadsleden. Openbaar	Samen brainstormen. Openbaar
6	<p>Goed geïnformeerd zijn, niet alleen het college het proces laten beheersen maar ook raadsleden meenemen.</p> <p>Ook politiek wensen die nog komen</p>	Goed geïnformeerd zijn. Proactief doen.
7	<p>Goede info! Alles was op papier en handmatig, nu alles digitaal dus nu al ver verbeterd. Toen miste je de info, kwam als een tsunami over je heen, moet ook inzichtelijk zijn</p> <p>Als raadslid loop je achter, je krijgt later altijd pas de info waar het college altijd al over nagedacht heeft</p>	Goede info. Inzichtelijke info, college loopt voor
8	Vroeger werden info avonden meer belegd door college en ambt, nu en toen geprobeerd als raad bijeenkomsten te organiseren. Had misschien meer gekund. Geldt ook voor infoavonden. In de commissievergaderingen werd gezegd dat de burger betrokken moest worden, burgers kwamen met volle zalen	Raad en burgers meteen betrekken
9	Eigenlijk zo vroeg mogelijk de burger betrekken, je merkt wanneer te laat is betrokken. Beschouw de burger als volwaardig meedenkend orgaan die eigen belangen heeft die ook vervuld moeten worden.	Zo snel mogelijk burgers er bij betrekken

XI. Uitwerking respons enquête

