

Concept 16 november 2018

# Democratische infrastructuur versterken

---

*Kernendemocratie – invloed en zeggenschap van/in dorpen en wijken*



Jornt van Zuylen, Democratie in Actie

Jan R. Lunsing, StiBaBo

## Leeswijzer

Dit document bestaat uit zes hoofdstukken.

Na de aanleiding in het eerste hoofdstuk, volgt het theoretische deel.

In het tweede hoofdstuk worden problemen beschreven met de democratische infrastructuur die kunnen ontstaan door herindeling van gemeenten. In het derde hoofdstuk worden een mogelijkheden beschreven die kunnen helpen die problemen aan te pakken. Hierna is in het vierde hoofdstuk een beschrijving van een viertal gemeenten waar de problemen op verschillende wijze zijn aangepakt.

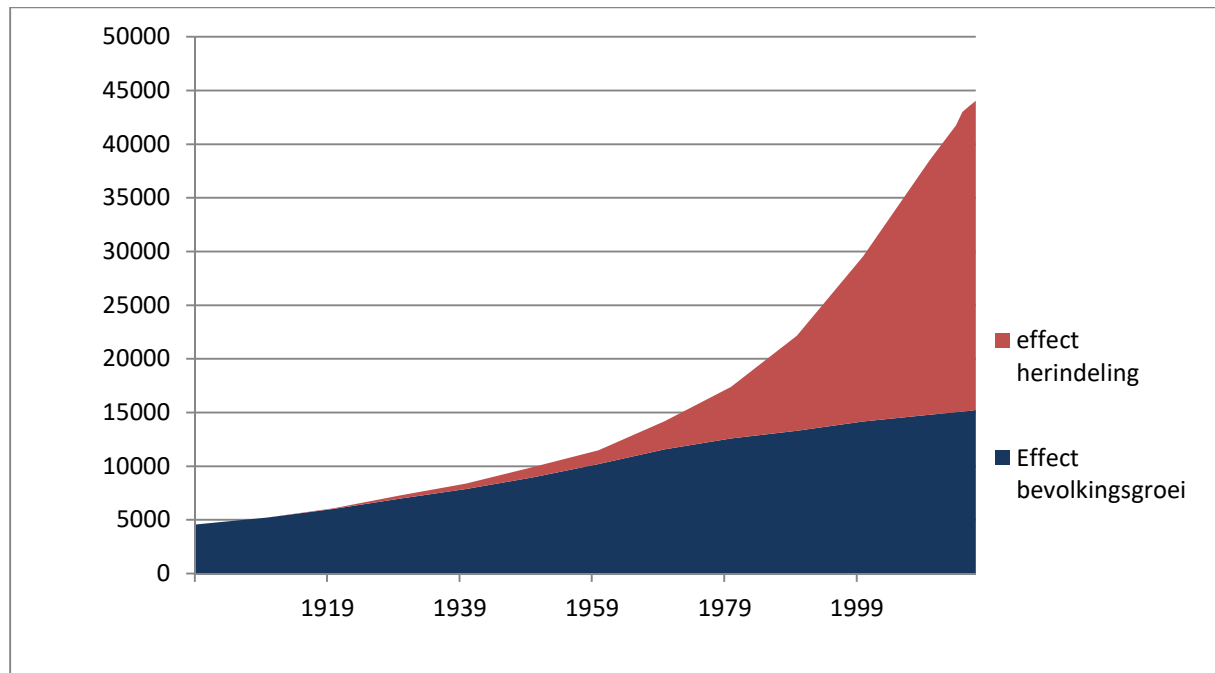
Hierna volgt een wat meer praktisch gedeelte.

In het vijfde hoofdstuk staan vragen die een gemeentelijke organisatie en/of de politiek zichzelf kan stellen om zo inzicht te krijgen in de problemen met de democratische infrastructuur in de eigen gemeente. In het laatste hoofdstuk worden een aantal methoden aangedragen die de gemeente zou kunnen toepassen.

Wij wensen u veel leesplezier.

## 1 Aanleiding

Nederlandse gemeenten worden, gemeten naar het aantal inwoners, steeds groter. Tussen 1900 en 1960 werd dat voornamelijk veroorzaakt door de bevolkingsgroei en daarna voornamelijk door fusies van gemeenten.



figuur 1-1: gemiddelde grootte van Nederlandse gemeenten 1900-2018

Een gevolg van deze ontwikkeling is dat het aantal inwoners per raadslid eveneens sterk is toegenomen. Hoewel grotere gemeenten wel meer raadsleden hebben dan kleinere gemeenten, hebben grotere gemeenten minder raadsleden per inwoner. Met andere woorden: elk raadslid moet meer volk vertegenwoordigen. Dit is een verschraving van de democratische infrastructuur doordat het voor burgers moeilijker wordt contact op te nemen met een raadslid. Dit is problematisch, zeker als hierbij nog de trend wordt toegevoegd dat gemeenten meer taken krijgen – denk bijvoorbeeld aan de enorme omvang van de drie decentralisaties in 2015. Dit alles veroorzaakt dat de drempel naar de politieke arena steeds hoger wordt en dat hoger opgeleide mensen met voldoende geld en vrije tijd een grotere invloed op de gemeentelijke overheid hebben dan de rest van de inwoners. Dat is strijdig met de basisprincipes van een gezonde democratie (Dahl, 1998).

**Democratische infrastructuur** is het netwerk van instituties dat de democratische sturing in een bepaalde regio of voor een bepaald project mogelijk maakt.

De instituties zijn de door de formele wet ingestelde democratische instituties aangevuld met door gemeenten ingerichte participatie-arrangementen (Dezeure, et al., 2010) en spontane min of meer democratische initiatieven van inwoners.

Bovendien neemt met het aantal inwoners per gemeente ook het aantal kernen per gemeente toe. Dit is in strijd met de grondgedachte van een gemeente, zoals ooit gedacht door Thorbecke, waar gemeente en gemeenschap nog dicht bij elkaar lagen. Doordat mensen zich eerder met hun kern

identificeren dan met een abstracte gemeente, wordt een gemeente steeds meer een verzameling losse gemeenschappen.

Dit leidt ertoe dat gemeenten steeds vaker op zoek zijn naar het verbeteren van hun democratische infrastructuur. Dit document beoogt bestuurders van gemeenten die gaan herindelen of gemeenten die kort geleden een herindeling hebben meegemaakt, handvatten te geven die helpen de democratische infrastructuur te versterken.

Dit zal worden gedaan aan de hand van drie vragen en één lijst:

1. Waarom moet er iets gedaan worden met kernendemocratie (probleemanalyse en beleidstheorie)?
2. Wat zijn mogelijkheden van kernendemocratie?
3. Hoe gaat het in de praktijk?
4. Een lijst met vragen die ambtenaren, leden van de colleges en raadsleden kunnen benutten om hun denken over kernendemocratie aan te scherpen.

**Democratie** biedt mogelijkheden tot:

- Effectieve deelname
- Gelijke politieke invloed
- Begrip van politieke vraagstukken
- Controle op de agenda
- Toegang voor iedereen (Dahl, 1998)

Een gemeente met **kernendemocratie** biedt inwoners van één of meer kernen de mogelijkheid op grond van gemeentelijke bevoegdheden op democratische wijze invloed uit te oefenen op gemeentelijk beleid of uitvoering van gemeentelijke taken die betrekking hebben op die kern.

## 2 Uitholling democratische infrastructuur

### 2.1 Aantal functionarissen neemt af

Bij elke herindeling zijn er minder burgemeesters, wethouders en raadsleden per hoofd van de bevolking. In de tabel hiernaast is de afname in elf gemeenten in 2018 weergegeven. Er kunnen daardoor minder Sinterklazen door de burgemeester worden

Herindelingen 2018 (11)	Aantal	Procent
Afname burgemeesters	6	- 55 %
Afname wethouders	17	- 41 %
Afname raadsleden	74	- 32 %
<b>Totaal</b>	<b>96</b>	

ontvangen, minder voetbalclubs bezocht en minder bijeenkomsten worden bijgewoond door raadsleden en wethouders. Raadsvergaderingen gaan steeds vaker over kernen waarvan geen enkele inwoner een raadszetel heeft. Contact tussen politiek en burger neemt sterk af.

### 2.2 Het gemeentehuis is psychologisch verder weg

Na een herindeling staat het gemeentehuis in minder kernen dan daarvoor. Daarbij gaat het niet om de plek waar iemand zijn paspoort vandaan haalt, maar veel meer om de psychologische plaats in het midden van een kern waar een burger zijn gemeente weet. Als een gemeentelijke organisatie niets doet, verandert 'mijn gemeente' in 'die gemeente' (Schaap & Van den Dool, 2014). In een plattelandsomgeving identificeren mensen zich in de eerste plaats met het eigen dorp waar ze wonen en veel minder met de gemeente waar ze in wonen (Vermeij, 2015; Lunsing & Herweijer, 2014).

### 2.3 Aantal politieke partijen neemt toe

Doordat de kiesdeler kleiner wordt, is de kans groot dat er na verkiezingen meer politieke partijen zijn. Soms zijn daaronder partijen die ervoor kiezen een beperkt aantal dorpen te vertegenwoordigen (dorpisme), maar ook als dat niet het geval is, wordt het vinden van raadsmeerderheden ingewikkelder. Voor afzonderlijke politieke partijen wordt het moeilijker om contact met inwoners van alle kernen te onderhouden, mede doordat de teruggang van het aantal raadsleden per inwoner van één fractie nog sterker is dan de teruggang van het aantal raadsleden per inwoner van alle fracties (Herweijer, et al., 2015). Sowieso is er trend naar meer kleinere fracties in de Nederlandse gemeenteraden (ook wel politieke fragmentatie genoemd). Maar een herindeling bevordert dit: overigens slechts eenmalig.

### 2.4 Teruggang ledental en aantal actieve leden van politieke partijen

Na een herindeling daalt het aantal leden van politieke partijen sneller dan in gemeenten zonder herindeling. Dit wordt veroorzaakt doordat vrijwilligers grotere afstanden moeten afleggen voor vergaderingen. Leden die grotere afstanden moeten afleggen, haken sneller af, waardoor er steeds meer kernen zonder actieve leden zijn en dus ook meer kernen zonder potentiële ledenwerfers. Onderzoek heeft aangetoond dat hoofdkernen in de regel oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van andere kernen (Lunsing, 2012). Veel politieke vrijwilligers worden gemotiveerd om iets te doen voor hun buurt, wijk of school, sportomgeving. Naarmate een streekgemeente uitgestrekter wordt, wordt het lastiger om het streven om iets te betekenen voor de eigen school, club of buurt te combineren met het meer overkoepelende beleid van de fusiegemeente.

### 2.5 Relatief belang van een groepering neemt af

Een groepering of individu met een specifiek belang zal in een opgeschaalde gemeente meer moeite moeten doen om aandacht van zijn volksvertegenwoordiging te krijgen. Zoals altijd speelt binnen de politiek de macht van het getal een rol, maar in een kleinere gemeente heeft een kleinere groep eerder toegang tot drukke agenda van volksvertegenwoordigers, wethouders en zelfs de burgemeester. In een grotere gemeente moet een individu die ergens aandacht voor wil, het probleem en de grootte van de groep overdrijven. Dit is het zogeheten *Schwalbe*-isme. Wie niet in deze race om aandacht mee kan komen, heeft het nakijken en komt terecht in de periferie van de politiek.

### 2.6 Opgeschaalde gemeenten zijn minder homogeen

Vooral gemeenten zonder een dominante centrumfunctie zijn minder homogeen. Zo kunnen er van oudsher katholieke en protestantse dorpen, tuinders-, landbouw- en veeteelddorpen en meer industriële kernen onder een bestuurlijk gezag komen te vallen. Ook is er het onderscheid tussen de meer toeristische dorpen (groen, zand, villa's) en de forensendorpen die bij de agglomeratie van een groot centrum horen. Ook zijn er dorpen aan het voeteneind: weinig forensen, weinig toeristen, geen villa's, maar vaak wel enkele lastige problemen (intensieve veehouderij, krimp, tekort aan aantrekkelijk werk, vergrijzing). Deze diversiteit in het dorpenbestand maakt de problemen van opgeschaalde gemeenten minder overzichtelijk. Deze minder overzichtelijke problemen moeten door minder democratische functionarissen een plaats krijgen in de politieke arena (Oevering, 2013).

## 2.7 De paradox van opschaling en decentralisatie

Onderzoek toont aan dat burgers die het gevoel hebben dat ze bij problemen door de overheid worden geholpen, bereid zijn mee te werken bij de totstandkoming van beleid. Hulp is een goed middel tegen fraude (Hertog, et al., 2018). De gedachte achter decentralisaties. Het Rijk decentraliseert steeds meer taken naar gemeentelijk niveau, omdat gemeenten de lokale problemen beter kennen en beter in kaart hebben. Dit is gebaseerd op een zelfde redenering. Dit effect wordt echter tegengewerkt door opschaling. Om toch contact binnen kleine lokale gemeenschappen te onderhouden, is het noodzakelijk dat de gemeentelijke politiek ook contacten heeft in al haar lokale gemeenschappen. Er moet iets komen van een binnengemeentelijke decentralisatie. Dit woord roept echter allerlei niet bedoelde beelden op. We moeten daarom op zoek naar een andere term.

De gemeentelijke organisatie neigt naar standaardisering. Alles moet onder eenzelfde regelgeving vallen en overal moeten evenveel bloembakken staan. De bruggen en lantaarnpalen moeten dezelfde kleur krijgen. Omdat een herindeling vaak meer kost dan verwacht, is de druk groot om gemeentebreed steeds voor de meest goedkope oplossing te kiezen. Herindeling kent een zeer sterke druk om tot harmonisatie van beleid te komen. Dat is doelmatig. Maar wanneer men de banden met de dorpen wil aantrekken dan is juist diversiteit erg belangrijk.

## 2.8 Verandering mythe

Een gemeente is niet alleen een ambtelijke organisatie, maar ook een gevoelsmatige eenheid die mensen nodig hebben om zich ergens thuis te voelen. Opschaling verbreekt de band tussen de oude gemeente en haar inwoners. Maar al te vaak blijft dan alleen nog een band over met het dorp en wordt nagelaten om de band op te bouwen met de nieuwe gemeente. Een logo, verkiezingen over de gemeentenaam en mooie folders worden ingezet om dat effect te bestrijden, maar het is vaak onvoldoende. Vrolijke oproepen tot actief worden, werkt niet (Gielsing, 2018). Menselijk contact (oog-in-oog, sommigen zeggen: *body-warmth*) is de sleutel (Lunsing, 2015). Er moet contact worden gelegd tussen vertegenwoordigers van de nieuwe gemeente en haar inwoners. Misschien toch een volleybaltoernooi of barbecue?

Er is dus alle reden om iets te doen. Maar wat zijn de mogelijkheden?

## 3 Mogelijkheden

Sinds de roerige jaren zestig is op vele manieren gezocht naar methoden om inwoners van gemeenten beter bij de lokale politiek te betrekken. Ondanks alle pogingen is het percentage inwoners dat politiek actief is verder gedaald. Dit is deels, maar niet uitsluitend, toe te schrijven aan de verschrapping van de democratische infrastructuur door herindelingen (Denters, et al., 2014). Hier worden enkele methoden beschreven die gemeenten kunnen helpen om deze verschrapping tegen te gaan. Om van de nieuwe gemeente een nieuwe gemeenschap te maken, moet de nieuwe gemeente een verhaal hebben, er moet worden nagedacht over de wijze waarop het nieuwe bestuur contact heeft met de afzonderlijke kernen en aansluit bij de verhalen van die kernen, er moet worden nagedacht over de wijze waarop vrijwilligers kunnen worden gemobiliseerd en er moet worden nagedacht over welke bevoegdheden, taken en projecten de nieuwe gemeente aan inwoners van kernen overdraagt of

overlaat, samen met inwoners van kernen oppakt of wanneer de gemeente de verantwoordelijkheden voor het nemen van besluiten en voor uitvoering aan zichzelf houdt.

### 3.1 Vrijwilligers mobiliseren

Iedereen moet een reden hebben om iets te willen doen. Vrijwilligers laten zich niet dwingen, kunnen geen loonsverhoging krijgen en zijn ongevoelig voor dreiging van ontslag. Desondanks blijkt dat er veel potentiële vrijwilligers te vinden zijn (Verhoeven, 2009). Dit zijn mensen die, als zij de noodzaak zien, energiek een bepaald probleem aanpakken. Die betrokkenheid kan per onderwerp en per persoon sterk verschillen (Gieling, 2018). Aangezien de betrokkenheid de potentie bepaalt dat iemand wel of niet als vrijwilliger actief wordt voor een gemeenschappelijk belang, is het voor de mobilisatie van vrijwilligers van beslissend belang dat een gemeente aansluit bij de issues die spelen bij de inwoners van de kernen. Om hier inzicht in te krijgen, kan gebruik worden gemaakt van een bestaande indeling van betrokkenheid.

#### Typering van betrokkenheid

In tabel 3-1 zijn vier typen betrokkenheid weergegeven en het effect op de bereidheid om te helpen de democratische infrastructuur op sub-gemeentelijk niveau te versterken. Sociale betrokkenheid biedt de grootste kans dat iemand bereid is actief te worden voor gezamenlijke klus op het niveau van de kern, maar ook mensen met een meer algemene betrokkenheid of een culturele betrokkenheid kunnen een bijdrage willen leveren.

tabel 3-1: Betrokkenheid<sup>1</sup>

Typen betrokkenheid		Bereidheid tot vrijwilligerswerk voor kernendemocratie	
Op andere inwoners	- sociaal	Sociale contacten (§ 3.2)	0,54 *
Op de kern	- algemeen	Verantwoordelijk bestuur (§ 3.3)	0,27 *
Op de lokale cultuur	- cultureel	Verhaal (§ 3.4)	0,25 *
Op landschap	- omgeving	Omgeving beschermen (§ 3.5)	-0,06

De vierde vorm van betrokkenheid blijkt negatief te correleren. Dat wil overigens niet zeggen dat deze groep niet zou willen bijdragen aan de kernendemocratie, maar wel dat ze dat pas doen als datgene wat zij van belang vinden, bedreigd wordt. Onder de omgevingsbetrokkenen zijn juist die mensen te vinden, die zelden iets voor de gemeenschap doen, totdat er in hun directe omgeving een snelweg moet worden aangelegd, een boorlocatie wordt geopend of nieuwbouw wordt gepland.

Het onderscheid naar deze vier typen biedt aanknopingspunten voor gemeenten als zij de kernendemocratie willen versterken. Uitgangspunt is het type betrokkenheid per inwoner. Iemand die algemeen betrokken is, is te mobiliseren als hij of zij verantwoordelijkheid kan dragen voor het reilen en zeilen van de kern. Iemand die sociaal betrokken is, is te mobiliseren doordat hij of zij meer contacten opdoet. Inwoners die cultureel betrokken zijn, zullen dat eerder doen als zij zich betrokken voelen bij de geschiedenis van hun kern – er moet voor hen een verhaal zijn. Het vierde type, de omgevingsbetrokkenheid is mobiliseerbaar als ze invloed hebben op de kwaliteit van hun leefomgeving. Een gemeente moet voor elk type betrokkenheid ander mobilisatieargument inzetten.

<sup>1</sup> Vertaald uit Gieling (2018). \* =  $p < .05$  (significant). 0,54 betekent dat de kans 54% is dat iemand actief wil worden in de kernendemocratie.

Per kern kan de verdeling van betrokkenheid over inwoners verschillen. De ene kern heeft mogelijk een meer op sociale contacten gerichte betrokkenheid (sport, clubhuis) en de andere kern meer op rust en groene omgeving (tuinieren, bescherming natuurgebied). Afhankelijk van de samenstelling van de inwoners van een kern heeft het zin om meer nadruk op de ene of andere beleidsvorm te leggen. Mede daarom is maatwerk per kern noodzakelijk. Vaak zal een gemengd beleid tot de beste resultaten leiden.

In de volgende paragrafen een aantal gedachten over deze vier vormen van mobilisatiebeleid.

## 3.2 Sociale contacten

De meest effectieve methode om inwoners bij het bestuur van hun kern te betrekken is het opbouwen van sociale contacten. Burgers van dit type kunnen op twee manieren worden benaderd. Zij moeten 1) zinvol contact met vertegenwoordigers van de gemeente kunnen onderhouden en 2) anderzijds moeten ze iets kunnen doen voor/met de inwoners van hun kern.

### Zinvol contact met vertegenwoordigers van de gemeente

Dat betekent dat er regelmatig, liefst structureel, kleinschalige contacten moeten worden gelegd waar over onderwerpen moet worden gesproken die inwoners belangrijk vinden (Lunsing, 2015). In kleinere gemeenten is dit vrij eenvoudig te regelen, doordat raadsleden en zelfs wethouders eenvoudig te benaderen zijn, maar in opgeschaalde gemeenten zullen raadsleden snel worden overvraagd en hebben wethouders zelden voldoende tijd om contacten in alle kernen van de gemeente te onderhouden. Wethouders zouden zich op afroep beschikbaar kunnen houden, maar in gemeenten met tientallen kernen zal dat ertoe leiden dat de kernen met de grootste luidruchtigheid ook de meeste aandacht krijgen. Om dit te voorkomen, kan er ook voor worden gekozen wijk- of dorpswethouders aan te wijzen die structureel contact onderhouden met een beperkt aantal kernen. Dat contact bestaat dan uit tenminste één overleg per jaar per kern.

Een goede en vaak gekozen oplossing is het aanstellen van contactambtenaren.<sup>2</sup> Een contactambtenaar is een vaste contactpersoon voor (een aantal) Bewonersoverlegorganisaties of kortweg Boo.<sup>3</sup> Het is van belang dat de contactambtenaar ook enige beleidsruimte heeft, zodat hij toezeggingen kan doen of kan helpen zoeken naar oplossingen voor problemen waar een dorpsbelang mee kampt. Met andere woorden: om effectief te zijn, moet de contactambtenaar zich gedekt weten voor een helder afgebakend terrein (mandaten) door de top van de ambtelijke organisatie en door het college. Dit is geen sinecure. Ambtelijke organisaties hebben, zeker na een herindeling, een krachtige neiging om het beleid te 'harmoniseren' (zie § 2.6). Zonder uitdrukkelijke steun van raad en college, zal de contactambtenaar stuiten op een ondoordringbare muur van 'andere prioriteiten', 'gebrek aan budget of bevoegdheden' en 'moeilijke verenigbaarheid met staand beleid'. Als die steun er wel is kan de contactambtenaar binnen de voor hem afgebakende beleidsruimte afspraken met burgers maken en

---

<sup>2</sup> Elke gemeente kan een andere titel voor deze functie hebben bedacht, zoals frontlijnambtenaren, dorpscontactpersonen, teamleiders of kerncontactfunctionarissen.

<sup>3</sup> Boo's kunnen per kern ook anders genoemd worden zoals dorpsraad, dorpsvereniging, dorpsgroepen (Veldman, 2015), bestuurscommissie (Amsterdam), plaatselijk belang (Antonides, et al., 2018), smederijen (Hoogeveen) of erkende overlegpartner (Emmen) (Lunsing, 2009).



er garant voor staan dat die afspraken worden nagekomen. Alleen dan is de functie van contactambtenaar zinvol.

Overwogen kan worden om in lijn met het dualisme de contactambtenaar onder de griffie te laten vallen. Dat zal leiden tot een ander type samenwerking. De griffie kan immers geen beleid afdwingen, maar kan er wel voor zorgen dat wensen uit de kernen op de agenda van de raad worden geplaatst. Een voordeel is dat de raad meer direct aan het stuur van de gemeente blijft, dan als het college een deel van haar beleid laat bepalen door de diverse Boo's die in de gemeente actief zijn.

### **Sociale problemen oplossen en sociale contacten verbeteren**

De groep inwoners die actief wil worden om sociale contacten op te bouwen, doet dat om zaken voor de gemeenschap te regelen. Dat kan door het organiseren van feesten, culturele bijeenkomsten, sportevenementen en ondersteuning van zorgbehoevenden die in de kern woonachtig zijn. Dat kan gaan om jongeren die op zoek zijn naar activiteiten of personen bezoeken die vereenzamen of anderen die door ziekte wel enige steun kunnen gebruiken.

Een gemeente hoeft dat niet zelf te bedenken, maar kan mensen die hierin actief willen zijn wel ondersteunen door faciliteiten te bieden. Hierbij kan gedacht worden aan mee werken aan initiatieven met geld (een speeltuin), een onderkomen (dorpshuis), aanpassing van beleid (het bestemmingsplan), waardering uitspreken door dorpsfeesten te bezoeken, vrijwilligers een lintje te bezorgen of het leggen van contacten tussen instellingen die vormen van zorg bieden en vrijwilligers bevorderen. Dat laatste wordt ook wel regiefunctie genoemd, maar in vrijwilligersland zou dat beter contactfunctie kunnen worden genoemd, omdat de regie ligt bij de vrijwilligers in de kernen die hun diensten bereidwillig aanbieden.

### **3.3 Verantwoordelijk bestuur**

De groep inwoners die zich wil inzetten voor de kern in het algemeen, wil dat de kern haar rechtmatige plek in de wereld opeist en behoudt. Het gaat hier deels om de mensen die in een kleinere gemeente bereid waren zich in te zetten voor politieke partijen of lokale huis-aan-huisbladen, maar voor wie de (reis)afstand te groot is geworden om zich bezig te houden met gemeentelijke perikelen. Deze inwoners willen problemen dichterbij nog steeds aanpakken. Zij willen daarom de kern graag vertegenwoordigen in gesprekken met het gemeentebestuur of met bedrijven die initiatieven willen ontplooiën die de kern verder helpt of juist zouden kunnen bedreigen. Vertegenwoordigers van deze groep inwoners zijn bij uitstek degenen die de vier functies van Boo's uitvoeren: de representatieve functie, de adviserende functie, de activerende functie en de verbindende functie (zie voor een korte beschrijving tabel 3-2). Omdat zij het algemeen belang van de kern willen behartigen, zijn ze meer dan de andere groepen bereid om vergaderingen te beleggen, agenda's op te stellen, verslagen te maken, een begroting te ontwerpen, vergaderingen bij te wonen en gestaag op democratische wijze naar besluiten toe te werken. Zij zijn bereid om voor het algemeen belang ook het 'saai' werk te verrichten.

Een belangrijke voorwaarde voor deze groep om dit te willen blijven doen, is dat zij invloed hebben. Als hun inzet tot niets leidt, zouden zij zich aan kunnen gaan sluiten bij de rangen van de verongelijkte burgers die vinden dat de overheid, en dus ook de gemeente niet deugt. Dat betekent dat de ge-

meente – dus zowel het college, ambtenaren en de raad – afspraken met deze groep vertegenwoordigers moet maken en toezeggingen gestand moet doen.

Vanuit de gemeente is het van belang dat deze personen door de dorpsgemeenschap als hun vertegenwoordigers worden gezien. Dat betekent dat gekeken moet worden hoe de vertegenwoordiging wordt aangesteld. In de praktijk zijn vele methoden beproefd en blijken vele methoden te werken. De methoden om het bestuur van een Boo te vormen worden hieronder kort behandeld.

### Informeel (coöptatie)

De meest eenvoudige vorm is de informele vorm. Dit is geschikt voor een experimentele fase waarin gezocht wordt naar een meer permanente vorm. Omdat in deze vorm financiële controle en verdeling van bevoegdheden moeilijk vast te leggen zijn, wordt deze vorm weinig gekozen. Bestuurders stellen zichzelf aan en proberen met gelijkgestemden de kern een gezicht te geven.

### Stichting (coöptatie)

In een stichting is er een bestuur dat veelal door middel van coöptatie wordt gekozen. In de statuten kan worden opgenomen dat alle inwoners van een kern het recht hebben het bestuur te kiezen. Ook kan het bestuur door middel van statuten worden verplicht zich te verantwoorden naar de inwoners van de kern. Op deze wijze wordt een band gelegd tussen inwoners van de kern en het bestuur van de stichting. De stichting kan financiële ondersteuning vragen van de inwoners en bedrijven uit de kern.

### Vereniging (formeel gekozen)

Een vereniging heeft leden en een door hen gekozen bestuur. In de praktijk blijkt het zo moeilijk om gegadigden voor dat bestuur te vinden, dat het verschil met coöptatie niet erg groot is. Een nadeel van een vereniging is, dat er ook geld moet worden geïnd van leden en dat ledenwerving ook een taak van het bestuur is. In sommige kernen is er weinig animo lid te worden. Maar een lage contributie en veel activiteiten is altijd aantrekkelijk.

### Vereniging van verenigingen (getrapt gekozen)

Het komt daarom ook voor dat alle verenigingen in een kern lid zijn van de Boo. Het bestuur van deze Boo is getrapt gekozen en heeft via de verenigingen een groot netwerk in het dorp. Deze vorm kan uiteraard alleen in grotere kernen waar meerdere verenigingen bestaan.

tabel 3-2: De vier functies voor Boo's

Via **representatieve functie** overlegt een Boo met het gemeentebestuur. De Boo probeert de inwoners van de kern te vertegenwoordigen als zich ontwikkelingen voordoen die invloed hebben op de leefwereld van inwoners en eventueel de agenda van het gemeentebestuur te beïnvloeden.

Via **adviserende functie** levert de Boo het gemeentebestuur adviezen over de wijze waarop beleid vorm kan krijgen of bepaalde maatschappelijke problemen kunnen worden aangepakt. Hoe zou kunnen worden omgegaan met de twee scholen?

De **activerende functie** is de rol van de Boo waarin zij zelf bepaalde ontwikkelingen tot stand brengt. Dit kunnen dorpsfeesten zijn, maar evengoed een winkel of een energie-coöperatie helpen opzetten.

De **verbindende functie** is gericht op het verbinden van initiatieven van bewoners. De Boo is een centraal punt waar burgers met ideeën heen kunnen om medestanders voor hun plannen te vinden.

(Antonides, et al., 2018)

## Gekozen dorpsraad (gekozen)

Een andere optie is om elke vier jaar een dorpsraad te laten kiezen. Vaak wordt er voor gekozen dat politieke partijen geen lijsten mogen indienen. De angst bestaat dat dorpsvertegenwoordiging dan een politiek strijdperk wordt, maar daartegenover staat dat dit feitelijk ook het geval is. Een nevenvoordeel is dat dorpspolitiek via politieke partijen eenvoudiger contact legt met de raad, terwijl een gekozen dorpsraad zonder formele binding met partijen, eerder contact legt met het college. Als politieke partijen geen lijsten mogen indienen, neemt het aantal lijsten sterk af – vaak tot één. In die situatie kan nog steeds worden gekozen voor het volgen van de regels van de Kieswet, waardoor nummer één op de lijst meer kans maakt of eenvoudig degene met de meeste stemmen te kiezen.

### 3.4 Het verhaal

Om de derde groep vrijwilligers te mobiliseren, is er een verhaal nodig. Dat verhaal verteld iets over wat de nieuwe gemeente is en wat de plaats van de kern in de nieuwe gemeente is. In de regel blijven mensen zich in de eerste plaats identificeren met het dorp waar ze wonen en niet met de gemeente waar ze wonen (Vermeij, 2015), waaruit volgt dat het voor een opgeschaalde gemeente slimmer is om de bijzonderheden van de afzonderlijke kernen te erkennen en ondersteunen, dan te verwachten dat de inwoners zich aansluiten bij plannen die in het nieuwe gemeentehuis worden bedacht. Of de nieuwe gemeente die op de 1<sup>e</sup> januari van haar bestaan *de jure* een nieuwe entiteit is geworden ook wordt herkend door haar inwoners is afhankelijk van een verhaal. Dat verhaal moet vervolgens zichtbaar worden gemaakt via symbolen (een burgemeester, een gemeentehuis, geschiedenisboeken, gemeentenaam, lokale canon, kunst, lokale media, pagina in huis-aan-huis-krant).

Als in een gemeente geen logische hoofdkern is, bijvoorbeeld doordat er geen enkele kern groter is dan de rest, moet er worden nagedacht over de verhoudingen tussen de kernen in de nieuwe gemeente. Er kan worden gekozen voor een gemeente zonder gemeentehuis<sup>4</sup> of het gemeentehuis te plaatsten in een kern tussen twee ongeveer even grote kernen in.<sup>5</sup> Wat er ook wordt gekozen: een verhaal dat past bij de nieuwe gemeente is cruciaal. Dit verhaal zou eigenlijk al vorm moeten krijgen in het herindelingsontwerp van de nieuwe gemeente.<sup>6</sup> Als de inwoners van de nieuwe gemeente het nieuwe verhaal herkennen als hun eigen verhaal, is er al heel wat gewonnen. Een goed verhaal voorkomt dat vertegenwoordigers van kernen binnen een gemeente tot in de gemeenteraad om de hegemonie gaan strijden.

Maar omdat inwoners van een opgeschaalde gemeente zich in eerste plaats met hun kern (Vermeij, 2015) identificeren, is het nog belangrijker dat het nieuwe gemeentebestuur oog heeft voor de unieke verhalen van de verschillende kernen. De nieuwe gemeente moet aansluiten bij bestaande tradities in elke afzonderlijke kern. Er zijn vele varianten mogelijk. Is er jaarlijks een festival in het dorp? Is er een dicht vrijwilligersnetwerk rond een dorps huis? Zijn er bijzondere sportevenementen? Is er een klein museum over een zeeheld of schilder die er eeuwen geleden of een wereldvoetballer of schaatser die er kort geleden is geboren? Staat er een bijzonder monument of heeft er een bijzondere ge-

<sup>4</sup> Het experiment Molenwaard.

<sup>5</sup> Borger-Odoorn met het gemeentehuis in Exloo.

<sup>6</sup> Een goed voorbeeld is het Herindelingsontwerp Westerwolde dat gezien de vele zienswijzen veel instemming kreeg van de lokale bevolking.

beurtenis plaatsgevonden? Is er een specifieke economische activiteit te vinden of is er een waardevol landschap? Er zijn vele aanknopingspunten denkbaar die soms voor de hele gemeente en soms voor een bepaalde kern de basis van het verhaal vormen waarin inwoners zich herkennen en waar ze zich vervolgens voor willen inzetten. Soms zijn er gedichten en songteksten die iets van de streektaal of het dorp kunnen verwoorden en die in het dorp/wijk geplaatst kunnen worden.

Een andere vaak gebruikte mogelijkheid is om burgers uit te nodigen mee te denken over de dorpsvisie. Vertegenwoordigers uit het dorp kunnen dan, begeleid door de gemeentelijke organisatie, een visie ontwikkelen voor de toekomst van het dorp binnen de mogelijkheden die de nieuwe gemeente biedt.

Als de gemeente erin slaagt om aan te sluiten bij de verhalen van de afzonderlijke kernen, zal zij de groep die de lokale cultuur wil stimuleren aan hun kant vinden. Het verhaal van de kern wordt dan mede een verhaal van de nieuwe gemeente. De inwoners van de kern gaan zich dan meer inwoners van de nieuwe gemeente voelen. 'Wij hebben een goede gemeente, want die zorgt ook goed voor ons dorp'.

Wanneer het weer monumentendag is kan de gemeente er voor zorgen dat er in elke kern bepaalde panden/eigenaren worden opengesteld.

### 3.5 Omgeving beschermen en verbeteren

De vierde groep, degenen die rust zoeken en het landschap willen behouden, is in beginsel niet bereid zich in te zetten voor de democratische infrastructuur. Maar dat is niet het hele verhaal.

In de eerste plaats past niemand in één van de vier hokjes van tabel 3-1. Het zijn ideaalmodellen en de meeste inwoners die een voorkeursbetrokkenheid voor één van de vier typen betrokkenheid hebben, scoren zelden absoluut nul in de overige typen.

Maar de vierde groep kan ondanks alles toch bereid zijn zich in te zetten om specifieke belangen van de kern te beschermen. Overheden merken dit het meest als de rust of het landschap wordt bedreigd. Deze groep mensen wordt actief als overheden voornemens zijn een snelweg langs de betreffende kern aan te leggen, of als er megastallen, windmolens of zonneparken worden gepland. Vaak wordt dit door gemeentelijke overheden als negatief ervaren en wordt aan personen uit deze groep het stempel NIMBY-isten verleend.<sup>7</sup> Zelf zullen ze dit vervelend vinden, want het gaat hen vaak ook om het beschermen van eigenschappen van hun woonomgeving die hen in de eerste plaats naar deze woonlocatie hebben gelokt. Een gemeente kan dit soort activisme ook benutten om de democratische infrastructuur te versterken. Zelfs als de ongewenste ontwikkeling ook voor de gemeente onstuitbaar is, kan samen gezocht worden naar een meer acceptabele inpassing en in andere gevallen kan gezocht worden naar een alternatief die voor minder mensen verwerpelijk is.

Een voorwaarde is dat de gemeente de standpunten van deze groep serieus neemt en serieus zoekt naar een verbeterde inpassing. Een tweede voorwaarde is dat er ook werkelijk alternatieven mogelijk zijn. Niets is voor deze vrijwilligers zo frustrerend als een langdurig proces in te gaan met aan het begin het gevoel dat toch voor de ongewenste oplossing A wordt gekozen en aan het eind, ondanks

---

<sup>7</sup> Not In My Back Yard of Nivea – Niet In Voor of Achtertuin.

alle beloften, oplossing A ongewijzigd wordt doorgevoerd. Ten slotte moet een wethouder, als er een toch geaccepteerde oplossing is gevonden, niet voorop staan en zeggen hoe geweldig hij of zij het heeft gedaan, maar de inwoners prijzen voor hun bijdrage aan het proces. Zo kan het een gemeenschappelijk project worden.

Soms is het ook mogelijk om vertegenwoordigers uit deze groep bereid te vinden om actief te worden om bepaalde belangen te beschermen. Daarbij kan gedacht worden aan een dorpsgezicht of bijzondere landschappelijke waarden.

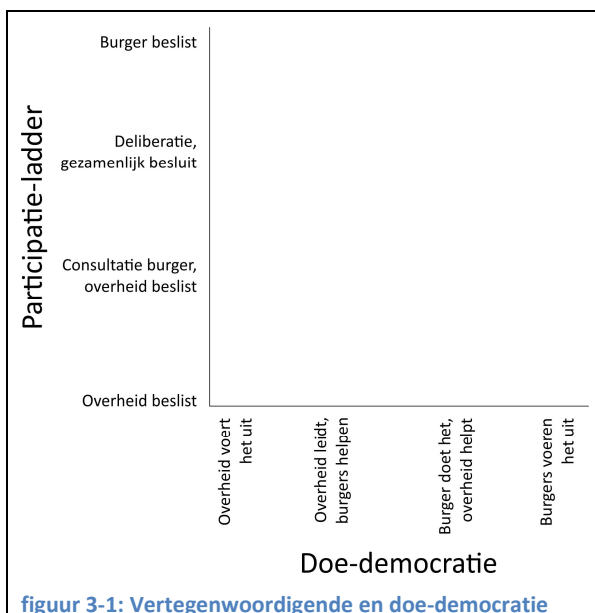
Toch zullen kernen waar veel rustzoekers en landschapsbeschermers wonen, moeizaam een structurele vertegenwoordiging kunnen bemensen en als het al lukt, zal het aldus ontstane bestuur ertoe neigen om weinig actief te zijn. Dat is op zich niet problematisch. Een gemeente moet niet verwachten dat de opbouw van een democratische infrastructuur op kernenniveau vergelijkbaar is met een gemeenteraad. Juist niet. Maar een adres voor de gemeente om in gesprek te gaan met inwoners, en zeker ook met deze groep inwoners, zal altijd helpen voorkomen dat de gemeentelijke organisatie zich te veel naar binnen keert.

Uit voorgaande wordt duidelijk dat de opbouw van een democratische infrastructuur afhankelijk is van vrijwilligers die in de kernen van een gemeente wonen. Omvang is minder relevant, hoewel het erop lijkt dat bij al te grote kernen, meer dan 10.000 inwoners, moet worden onderzocht of een opdeling in twee of meer wijken niet de voorkeur moet krijgen, omdat het overzicht voor vrijwilligers op steeds grotere schaal moeilijk wordt. Soms blijken de inwoners van een kleine kern tot grote prestaties in staat, terwijl in andere gevallen het heel moeizaam is om een bestuur tot stand te brengen. Dat hangt samen met de tradities binnen de kern en het type inwoners dat in de kern is te vinden.

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal enkele gedachten wijden aan de vraag welke taken en verantwoordelijkheden aan vertegenwoordigers van kernen kunnen worden overgedragen.

### 3.6 Distributie van bevoegdheden en/of taken

Een democratische infrastructuur is zinloos als het geen doel dient. Dat doel kan sterk verschillen. Arnstein heeft in 1969 de sindsdien veel geciteerde participatieladder voorgesteld (Arnstein, 1969),



maar daarin richt ze zich vooral op de vraag in hoeverre vertegenwoordigers in een dorp ergens over kunnen beslissen. Het idee van de doe-democratie richt zich ook op activering van burgers, maar wil dat burgers meebeslissen door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken (BZK, 2013). Participatiedemocratie is een proces van samenwerken in het overdenken en het uitvoeren van plannen (Hendriks, 2006). Nevenstaande figuur laat zien, dat vertegenwoordigende democratie en doe-democratie geen tegenstrijdige democratieën zijn, maar dat ze elkaar kunnen aanvullen.

Kernendemocratie gaat dus niet uitsluitend over wie waar over beslist, maar gaat ook over de vraag

wie wat doet. In het ene geval zal een kern veel zelf willen oppakken, veel vrijwilligers kunnen mobiliseren en zelf subsidies aanvragen ook bij andere sponsors dan de gemeente, terwijl in een ander geval vrijwilligers blij zijn als ze voldoende menskracht kunnen opbrengen om over bepaalde zaken te overleggen.

Een gemeente die voorafgaande aan, of na een herindeling nadenkt over een kernendemocratie moet zich dus de vraag stellen in hoeverre de gemeenteraad besluiten overlaat aan de kernendemocratie (participatieladder), en in hoeverre de uitvoering wordt overgedragen aan vrijwilligers (doedemocratie). Bij het beantwoorden van deze twee vragen, moet worden gelet op wat inwoners van de verschillende kernen kunnen oppakken en wat ze willen oppakken. De samenstelling van de bevolking kan per kern sterk verschillen. Daarom zal per kern moeten worden onderzocht wat er aan inwoners kan worden overgelaten.

## 4 Vier voorbeelden

Bovenstaande maakt het niet aannemelijk dat er één model is dat voor alle gemeenten toepasbaar is. De inzet van vrijwilligers is afhankelijk van wat zij willen, wat zij belangrijk vinden en niet afhankelijk van wat een gemeente wil. Vrijwilligers zijn nooit medewerkers van de gemeentelijke organisatie, maar kunnen met de gemeente het publieke belang willen behartigen. Daarbij zijn ze het zelden eens met wat de gemeente over de vraag wat in het publieke belang is. De uitbouw van de democratische infrastructuur richting kernendemocratie betekent dat de gemeente nieuwe spelers in het politieke speelveld creëert.

Bij het uitbouwen van de democratische infrastructuur moet worden nagedacht over een aantal zaken. Zoals in figuur 3-1 is te zien, moet worden nagedacht over of het gaat over beslistmacht, waarbij de treden van de participatieladder van belang zijn, en moet worden nagedacht over de macht over de uitvoering. Tegelijk moet worden nagedacht over de vraag of er een standaard model over de hele gemeente moet worden uitgerold, dan wel moet worden gezocht naar maatwerk per kern. En verder moet worden nagedacht over welke onderwerpen de kernendemocratie gaat. Gaat het over alle denkbare onderwerpen of gaat het over specifieke onderwerpen.

Bij het maken van die keuzes is het van belang om na te gaan welk type betrokkenheid (tabel 3-1) in de kernen van de gemeente is te vinden. En, niet onbelangrijk, hoe de typen betrokkenheid over de kernen zijn gespreid. De betrokkenheid is de motivatie die inwoners doet besluiten om actief te worden voor hun kern.

Dankzij de autonomie die gemeenten hebben op dit beleidsterrein, lijkt de variatie waarmee in Nederland wordt geëxperimenteerd en waarmee wordt gewerkt bijna oneindig. Op de keper beschouwt, is er bijna bij elk beleidsterrein wel enige vorm van samenwerking tussen overheid en burgers. De wetgever stelt de Wegenverkeerswet vast en burgers voeren hem uit door zich te gedragen volgens de regels van die wet. Burgers bedenken een verbouwing aan hun huis en krijgen, in overleg met de overheid en na een besluit van de laatste, een bouwvergunning. Dit geldt bij uitstek voor de publieke zaak.

Hier zal een aantal extreme maar concrete voorbeelden worden besproken. Deze voorbeelden kunnen vervolgens worden geplaatst in figuur 3-1.

## 4.1 Faciliteren in Eemsmond

De meest gebruikelijke wijze waarop gemeenten omgaan met burgerinitiatieven is dat de gemeente reageert op initiatieven van de dorpsbewoners. Vaak is dat mogelijk gemaakt door middel van een algemene subsidieverordening, soms aangevuld met regelingen, plannen en nota's. In de gemeente Eemsmond is dat onlangs onderzocht (Diekema, et al., 2018). Hier is naast de subsidieverordening ook aandacht voor inwonersparticipatie in het Kernopgaven Woon- en Leefbaarheidsplan. Een dorp waar actieve inwoners zich in een Boo verenigen kan veel voor elkaar krijgen. Zo is het kleine Rottum erin geslaagd om subsidies binnen te halen van de NAM, het Oranjefonds en de gemeente voor het herstel van de kerk, een intensieve verbouwing van het dorpshuis en toen er vanwege de komst van LED-verlichting nieuwe lantaarnpalen moesten komen, heeft dorpsbelangen voorkomen dat er moderne standaard palen en armaturen kwamen. In plaats daarvan zijn er moderne, maar historisch uitzijnde palen gekomen die naar mening van dorpsbewoners beter passen bij het aanzien van het dorp.

De actie met de lantaarnpalen is exemplarisch. Doordat in andere kernen van de gemeente nieuwe lelijke lantaarnpalen verschenen, gingen de dorpingen zich afvragen of zij ook aan de beurt zouden komen en of zij invloed zouden kunnen uitoefenen op het aanzien van de lantaarnpalen. Het begon dus niet met een verzoek tot meedenken, maar met actief monitoren van inwoners over wat in de gemeente gebeurde. Door zelf de gemeente op te zoeken slaagden ze er, met enige moeite in, medewerking van de gemeente te krijgen en de gewenste palen in het dorp te halen. Daarmee haalden ze overigens de jaloezie van nabij liggende dorpen op zich, die er te laat achter kwamen dat dit ook een mogelijkheid was.

Een nadeel van dit systeem is dus dat in kernen waar mensen niet actief zijn, ook niets gebeurt. Dorpingen moeten elkaar activeren en, gezien wat er allemaal in de gemeente Eemsmond gebeurt, kunnen dat ook. Maar het betekent ook dat er grote verschillen kunnen zijn tussen wat de gemeente in een kern doet.

De Boo's in de gemeente Eemsmond zijn voor de gemeente in eerste plaats de organen die de kernen vertegenwoordigen. Ze hebben dus een representatieve functie (zie tabel 3-2, p. 9). Andere functies kunnen ook worden ingevuld, maar dat is niet zozeer een gevolg van gemeentelijk beleid, maar een gevolg van de activiteiten die de Boo zelf initieert en waarvoor ze, soms, steun krijgt van de gemeente.

In figuur 4-1, p. 18 is Eemsmond rechtsonder geplaatst, omdat er weinig directe invloed van burgers is op besluiten die de gemeente neemt. Er zijn geen besluiten die de gemeente overlaat aan vertegenwoordigers van kernen. Pas als burgers iets zelf doen, springt de gemeente bij en meer dan eens is er een wethouder of burgemeester beschikbaar om bij het slagen van een project een feestelijke opening luister bij te zetten om zichzelf, de gemeente en de inwoners van de kern te feliciteren met het behaalde resultaat.

## 4.2 Doe-democratie van Oldebroek

De gemeente Oldebroek heeft ervoor gekozen om in twee van haar kernen de groenvoorziening door inwoners van deze dorpen zelf uit te laten voeren. Het gaat om de kernen 't Loo en Oosterwolde. Dit wordt gedaan op grond van een contract tussen gemeente en Boo's, de dorpsgroepen: overeen-

komst burgerbegroting. Volgens dat – eenvoudige - contract wordt het budget en het groenonderhoud overgedragen aan de Boo . De minimum kwaliteit is in de gemeenteraad vastgelegd, maar de uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Boo. De gemeente houdt overigens wel de risicoaansprakelijkheid. De werkzaamheden vinden bovendien alleen plaats na overleg met de gemeente.

Door inzet van vrijwilligers en materiaal waar inwoners toevallig over beschikken, hopen de inwoners dat het groen in de kernen er beter uit ziet dan als het door de gemeente zelf wordt uitgevoerd. Doel van de overeenkomst is te vinden in het collegeprogramma Oldebroek voor Mekaar, waarin onder meer wordt gesteld dat de gemeente de participatiesamenleving wil stimuleren.

Uit een evaluatie (Veldman, 2015) blijkt dat de gemeente tevreden en de inwoners van de twee dorpen zelfs enthousiast zijn. De inwoners ervaren inderdaad dat zij meer krijgen voor hetzelfde geld, ervaren een betere verhouding tot de gemeente. Het gemeentebestuur ziet als winst, dat een toegenomen betrokkenheid van inwoners en dat het gevoel van eigenaarschap in de twee kernen is toegenomen. Bovendien zijn door de inwoners ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ingezet, waardoor ook op dat punt voordelen zijn behaald.

Er is in dit geval aangesloten bij een bestaande en actieve groep dorpsvertegenwoordigers, die in staat bleken zelf het onderhoud van de groenvoorziening te organiseren. Het bestuur van de afzonderlijke dorpen coördineert de taken onder de vrijwilligers in de dorpen. Het is niet zo dat de gemeente alles uit handen heeft gegeven. De raad bepaalt nog steeds wat het budget en het minimum niveau van onderhoud is en het college houdt de risicoaansprakelijkheid. Zolang de Boo's binnen het budget en boven het minimum blijven, en zolang ze bij de uitvoering overleggen met de gemeente, zodat die de risico's kan vaststellen en eventueel een activiteit kan tegenhouden als het risico te groot is, hebben de inwoners vrijheid van handelen. Vandaar dat het project in figuur 4-1 niet helemaal rechtsboven is geplaatst.

De Boo's van de twee dorpen in Olderbroek hebben verschillende functies (zie tabel 3-2, p. 9). In de eerste plaats vertegenwoordigen zij de dorpen in hun overleg met de gemeente en hebben een activerende functie doordat zij inwoners van de dorpen oproepen voor vrijwilligerswerk. Een afgeleide daarvan is dat zij hierdoor ook een verbindende functie hebben en een adviserende functie kunnen invullen op momenten dat zij contact met gemeentelijke ambtenaren of bestuurders hebben.

Het programma is niet over de hele gemeente uitgerold. Het gemeentebestuur heeft ingeschat dat dit project in grotere kernen, waar niet iedereen iedereen kent, veel minder kans van slagen heeft. Het gevaar is dat daar het aantal free-riders te groot is, waardoor het animo voor inzet van vrijwilligers niet bestendig is. Omdat de kaders waarbinnen de Boo's werken door de raad worden vastgesteld, gaat het hier vooral om de uitvoering. Die uitvoering valt, afgezien van de noodzakelijke afstemming, wel geheel onder de verantwoordelijkheid van de Boo's. Daarom is er voor gekozen om Oldebroek in figuur 4-1, p. 18, rechtsboven, maar niet helemaal bovenin te plaatsen.

### 4.3 Overlegdemocratie in Emmen

Een geheel ander project is dat van de gemeente Emmen. Hier hebben zogeheten de Boo's, hier Erkende Overlegpartners genoemd, een budget gekregen en worden deze partners betrokken bij het uitvoeren van het groenonderhoud, het sociale beleid en andere plannen die de gemeente heeft in



de betreffende dorpen en wijken. Boo's voeren soms, met behulp van het door de raad toegekende budget, bepaalde projecten uit. Er zijn zelfs voorbeelden bekend, waar het project door inzet van vrijwilligers en andere subsidiegevers veel groter werd dan de gemeente oorspronkelijk voor mogelijk had gehouden.

Het budget kan ook voor elk willekeurig beleidsterrein worden ingezet. Dat leidt tot een zeer divers scala van projecten, zoals boeien voor zeilwedstrijden, verbetering van een zwembad, verplaatsen van een bushokje, ophangen van reflecterende huisnummers, extra parkeerplaatsen en een speelvoorziening tussen een school en een kinderopvang. Uit een evaluatie blijkt dat de gemeentelijke organisatie en de inwoners die contact hebben met de Boo's zeer tevreden zijn (Lunsing, 2009). Uit een rekenkameronderzoek blijkt echter dat de raad zich door het project met meer doe-democratie buitengesloten voelt (Siermann & Klein Kranenburg, 2017). Dat laatste spreekt eigenlijk voor zich, omdat de Boo's net als de raad worden gezien als vertegenwoordigers van inwoners. De ambtelijke organisatie is er gekanteld. Hiermee wordt bedoeld dat ze voor de burgers van de gemeente werken. Contactambtenaren onderhouden het contact met de Boo's en er worden, na overleg met de verantwoordelijke wethouder, opdrachten van de Boo's door de ambtelijke organisatie uitgevoerd.

De gemeente Emmen houdt wel in de gaten dat de mensen die de besturen van de Boo's vormen contact onderhouden met de achterban. Zij moeten tenminste twee maal per jaar een openbare vergadering organiseren.

De gemeente Emmen sloot aan bij de gegroeide structuur van dorpsvertegenwoordiging. In twee dorpen wordt de Boo gekozen tijdens de Provinciale Statenverkiezingen. In andere dorpen is de Boo een vereniging met leden, in weer andere is het een vereniging waar de andere (sport, muziek ed.) verenigingen uit het dorp lid van zijn en er is tenminste één stichting zonder leden, maar wel met een actief bestuur.

De Boo's in Emmen hebben ook verschillende functies (zie tabel 3-2, p. 9). In de eerste plaats vertegenwoordigen de dorpen in hun overleg met de gemeente: het zijn de eerste overlegpartners van de gemeente. Daarnaast kunnen zij andere functies invullen. Het is heel wisselend, omdat niet elke Boo dezelfde prestaties wil leveren, dan wel tot dezelfde prestaties in staat zijn. Soms hebben ze een activerende functie, doordat ze vrijwilligers oproepen te helpen bij de uitvoering van projecten. Ook kunnen ze een verbindende functie hebben, doordat ze inwoners uit hun dorp betrekken bij besluitvorming. Soms vragen dorpsbewoners wel dat ze ook adviezen geven voor hun contacten met de gemeente. Het is afhankelijk van de vraag en de kennis van de leden van de Boo of ze die rol ook oppakken.

De Boo's van Emmen kunnen zelf beslissen over hun budget dat zij jaarlijks van de gemeente ontvangen. De uitvoering kunnen ze ook zelf ter hand nemen, maar of ze dat doen is afhankelijk van wat de Boo zelf wil. Als ze het zelf doen, kan het soms goedkoper (inzet vrijwilligers, goedkopere inkoop), en als de gemeente het uitvoert worden de uren van de ambtenaren die bij de uitvoering betrokken ook uit het budget betaald.

Omdat, binnen de beperkingen van het budget, de Boo's vrij zijn in de besteding, hebben ze veel beslissingsmacht. De uitvoering wordt soms wel, soms niet door de Boo's ter hand genomen. Daarom zou er voor kunnen worden gekozen om dit model in figuur 4-1, p. 18 midden boven te plaatsen (de donkere stip). Dit doet echter niet recht aan de verschillen tussen de kernen en wijken in deze ge-

meente. Daarom zijn in lichtgrijs twee extreme van de meer dan dertig stippen aangegeven. Hiermee wordt de flexibiliteit van de democratische infrastructuur in Emmen weergegeven.

#### 4.4 Gelote vertegenwoordigers in Groningen

Het probleem dat het in grotere kernen niet eenvoudig is om vrijwilligers te vinden voor bestuursstaken is in Groningen opgelost door, in lijn met ideeën van de Vlaamse publicist Van Reybrouck (2013), een bestuur te loten. Er is een algemeen bestuur geloot en een dagelijks bestuur. Dit bestuur bestaat uit een Coöperatieve Wijkraad (CWR) die gevormd wordt door elf gelote burgers en zes raadsleden. Daarnaast is er een wijkpanel met vierhonderd gelote inwoners.

De gemeenteraad heeft in haar gebiedsprogramma een budget opgenomen waarover de CWR kan beslissen. Dit budget is vele malen groter dan het budget waar de Boo's van Emmen over kunnen beschikken, maar heeft vergelijkbare vrijheden. Het eerste jaar was het budget € 200.000<sup>8</sup>. De CWR bepaalt, als ware zij de raad van Groningen, de besteding van het budget.

De loting heeft als grote voordeel dat er mensen worden geactiveerd die zelden uit zichzelf met gemeentelijk beleid bezig houden. Het staat vast dat zonder de loting minder vrouwen, minder allochtonen en minder jongeren actief zouden zijn.

Een nadeel van dit systeem is dat het nogal arbeidsintensief is. Er worden ambtenaren ingezet om de lotingen te organiseren, het CWR en wijkpanel te faciliteren. Bovendien zijn er maar liefst zes raadsleden nodig. Voor een stad als Groningen, betekent het dat als dit systeem over de hele stad zou moeten worden uitgerold de 45 raadsleden snel overbelast zouden worden. Ook wordt van de leden van de CWR behoorlijk veel inzet gevraagd, omdat zij veel beleidsterreinen moeten kunnen overzien. Om hen tegemoet te komen, krijgen zij € 125,57 vergoeding per vergadering.

De belangrijkste functies die hier worden ingevuld zijn de activerende en de representatieve functie. Door de loting worden mensen geactiveerd die anders niet waren op komen dagen. Hierdoor ontstaat bijna automatisch een goede representatieve vertegenwoordiging van de inwoners van de wijk.

Ook is er via de CWR en het panel sprake van een verbindende functie tussen raad, college en ambtenaren enerzijds en inwoners uit de Oosterparkwijk anderzijds. Vergeleken met veel andere modellen, is er in dit model veel ruimte voor intensief contact tussen de gemeenteraad en inwoners. Of dit model geschikt is voor de lange termijn en voor verdere uitrol moeten toekomstige evaluaties uitwijzen.

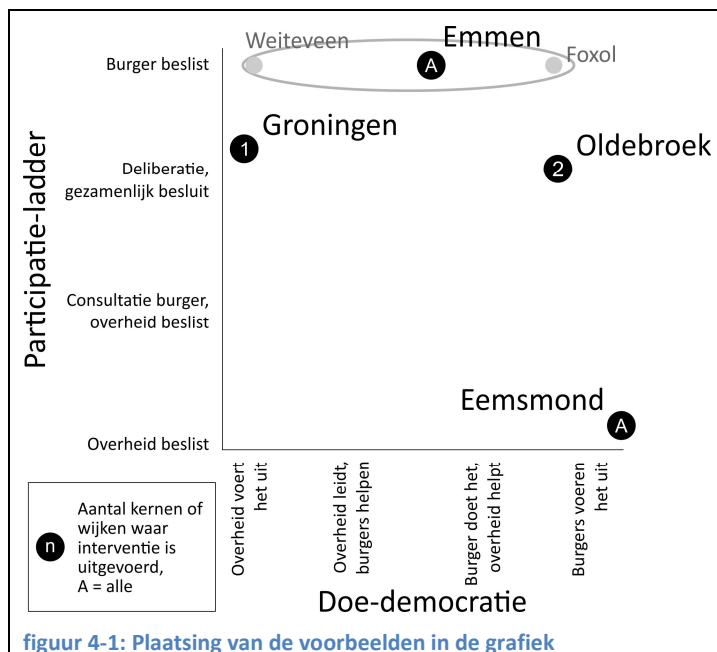
Doordat de uitvoering vooralsnog volledig in handen van de gemeente blijft, is er in dit model geen sprake van een doe-democratie. Wel is er veel beslismacht, maar de elf burgerleden in de CWR delen die met de zes raadsleden in de CWR. Daarom is in figuur 4-1, p. 18 ervoor gekozen het Groninger model links en enigszins boven het midden op de participatieladder te plaatsen.

---

<sup>8</sup> Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark. Het budget is niet extra, maar bestaat uit het budget dat de gemeente anders zelf gealloceerd had voor onderhoud en projecten in de Oosterparkwijk.

## 4.5 Conclusies

De vier modellen die hier worden vergeleken zijn voorbeelden uit velen. Geen enkel model blijkt perfect te werken of overal toepasbaar en geen enkel model is slecht. Elk model is een gevolg van gemeentebestuur. Het Eemsmonder model is eigenlijk de basis die in heel veel Nederlandse gemeenten usance is. Het Gronings model is top down gestart, de bestaande democratische infrastructuur van de Oosterpark werd medegedeeld dat het nu anders zou gaan, maar heeft wel als voordeel dat er nu mensen bij het beleid in hun gemeente zijn betrokken, die er anders nooit bij zouden zijn betrokken. In Emmen heeft de gemeente in voorkomende gevallen kandidaten voorgesteld die de wijk of de kern zouden kunnen vertegenwoordigen. Het model van Oldebroek past goed in de twee door de gemeente geselecteerde kernen, maar past niet bij de groterekernen in de gemeente. In elk van de voorbeelden is dus goed gekeken naar wat de inwoners van de kernen of wijken aankunnen. Dat is dan ook een belangrijke voorwaarde voor het succes van deze modellen.



figuur 4-1: Plaatsing van de voorbeelden in de grafiek

Het voorbeeld van Emmen laat zien, dat als gewenst wordt het model over de hele gemeente uit te rollen, dat aansluiting bij de bestaande democratische infrastructuur noodzakelijk is en er dus flexibiliteit in het model moet bestaan, zodat de organisatie zich kan plooiën naar wat in de verschillende kernen al wordt gedaan. Het voorbeeld uit Groningen toont aan dat het heel goed mogelijk is om door middel van loting mensen te activeren, maar dat daarvoor in ieder geval in een stedelijke omgeving intensieve begeleiding noodzakelijk blijft. Het voorbeeld van Oldebroek laat zien dat inwoners van een kern in staat

zijn behoorlijk complexe taken op te pakken, maar dat dit wel afhankelijk is van wat de inwoners van kernen willen oppakken.

## 5 Vier vragen

Hier worden vijf vragen gesteld die een gemeentebestuur zich voorafgaand aan, of na een herindelingsplan kan stellen. Als deze vijf vragen zijn beantwoord, heeft het gemeentebestuur aanknopingspunten om een beleidsplan te schrijven waarin wordt aangegeven hoe zij de democratische infrastructuur na een herindelingsplan vorm geeft.

### 5.1 Welk doel heeft uw gemeente met haar participatie-arrangement?

Een goede manier om deze vraag te beantwoorden, is om te beginnen bij de vier functies die een BoO kan hebben zoals aangegeven is in tabel 3-2: de representatieve, de adviserende, de activerende en de verbindende functie.

De representatieve functie betekent dat er in een kern een vertegenwoordiging is die namens de inwoners van de kern met de gemeentelijke organisatie spreekt. Dit kan worden geregeld via een verordening en Groningen, zoals in Emmen en Groningen, een contract, zoals in Oldebroek, of een subsidierelatie, zoals in Eemsmond. Er kunnen hoge eisen worden gesteld aan representativiteit, zodat er een vertegenwoordiging ontstaat die bijna gelijk is aan die van een gemeenteraad, maar er kan ook voor worden gekozen om met lagere eisen genoeg te nemen.

Bij de adviserende functie wordt ervan uitgegaan dat een Boo meer weet van hun woonomgeving dan ambtenaren. Soms is kennis inderdaad groter dan die van ambtenaren, doordat ook in kernen deskundigen kunnen wonen die hun deskundigheid gratis aan hun Boo ter beschikking stellen. Er zijn voorbeelden bekend van Boo's die een dorpsvisie opstelden die niet onderdeel was van wat ambtenaren konden leveren. In andere gevallen is er sprake van ervaringsdeskundigheid die ook zeer bruikbaar kan zijn voor het formuleren van beleidsdoelen.

Als een Boo een activerende functie heeft, wordt ervan uitgegaan dat een Boo in staat is dorpsbewoners te mobiliseren om deel te nemen aan de uitvoering van bepaalde taken of op te komen bij te doen aan bijeenkomsten die tot doel hebben beleid van een gemeente voor te bereiden. Een gemeente kan dat bevorderen door middel van subsidies. Boo's proberen, zoals aangetoond in Oldebroek, Emmen en Eemsmond, de goedkoopste te vinden om met een subsidie zo veel mogelijk te doen. Dit kan vaak door inzet van vrijwilligers die door besturen van Boo's worden gemobiliseerd. Zij kunnen dat doordat zij mensen kennen, zullen ze eenvoudiger mensen uit de eigen kern kunnen mobiliseren dan vertegenwoordigers van de gemeente dat kunnen.

De verbindende functie kan door de gemeente worden bevorderd door middel van eisen aan de organisatie van de Boo, zoals in Emmen, of eisen aan verleende subsidies. De verbinding kan gezocht worden tussen gemeente en dorpsbewoners, tussen dorpsbewoners onderling en tussen vertegenwoordigers van verschillende kernen. Alles komt voor en alles heeft zijn waarde. Een mogelijkheid is ook om met een kleine subsidie het mogelijk te maken dat er met enige regelmaat in het dorps huis tegen kostprijs een gezamenlijke maaltijd voor de dorpsbewoners wordt aangeboden.

## 5.2 Wat is de bevolkingssamenstelling per kern?

Het onderzoek van (Gieling, 2018) laat zien dat de samenstelling van de bevolking van cruciaal belang is voor wat vrijwilligers uit die kern voor het algemeen belang willen doen. Het heeft geen enkele zin om te proberen mensen die rust zoeken over te halen tot het organiseren van kermissen en hard-rock festijnen in hun dorp. Zij zullen eerder bezwaar maken tegen dorpsgenoten die dat wel doen, dan meehelpen. Helaas wordt zelden van tevoren onderzocht welk type mensen er in de kernen van een gemeente wonen. Er zit dus niets anders op dan af te gaan van beschikbaarheid van kennis in het gemeentehuis, zoals in Oldebroek en Groningen is gedaan, of een onderzoek uit te voeren.

Schaal speelt ook een rol. Grotere kernen maken free rider gedrag mogelijk. Daarom is het soms het overwegen waard om een bepaalde kern op te splitsen in meerdere wijken met een meer homogene bevolking dan als in de kern als geheel heeft.

## 5.3 Hoe spreidt u uw participatie-arrangement(en) over uw gemeente?

Een belangrijke vraag is of uw gemeente er voor wil kiezen om een standaardmodel over de hele gemeente uit te zetten, dan wel te kiezen voor een bepaald menu waar kernen zich bij aansluiten of

te kiezen voor een specifiek programma voor een specifieke kern. In een gemeente met een onoverzichtelijk aantal kernen is een standaard model aantrekkelijk. De gemeenten Emmen en Eemsmond laten zien dat het kan, maar ook dat er dan per kern of wijk variatie moet worden toegelaten. Deze variatie is nodig om aan te sluiten bij de wensen van de bevolking.

Om te voorkomen dat de verschillen tussen de participatie-arrangementen onoverzichtelijk wordt, is het nodig dat er duidelijke afspraken liggen tussen Boo's en de gemeente. Enerzijds kan dat door eenvoudige regelgeving, bijvoorbeeld vastgelegd in een convenant of een verordening, en anderzijds kan dat door overeenkomsten tussen Boo's en de gemeente.

Algemene regels moeten eenvoudig zijn. Door middel van afzonderlijke besluiten wordt ruimte gecreëerd om variatie tussen de verschillende Boo's mogelijk te maken. Overeenkomsten kunnen veel meer details bevatten en zijn dan ook beter geschikt voor specifieke projecten die in een bepaalde kern, bijvoorbeeld in de twee dorpen van Oldebroek, worden uitgevoerd.

#### 5.4 Hoe verhoudt het participatie-arrangement zich met de gemeente?

Vrijwilligers willen iets bereiken. Dat betekent dat bij elk participatie-arrangement erover moet worden nagedacht over hoe burgers invloed hebben op wat de gemeente doet. In Groningen worden de besluiten die via het participatie-arrangement worden genomen, overgenomen door de gemeenteraad. In Oldebroek bepalen de Boo's zelf hoe zij het groen in hun kern onderhouden en in Emmen kunnen Boo's door middel van het budget opdrachten aan de gemeente geven.

Het gedrag van het college, de gemeentesecretaris en de directeur(en) van de gemeente is van groot belang. Deze instituties moeten de ambtelijke organisatie van doordringen dat ideeën en voorstellen van Boo's van groot belang zijn. Daarbij is het aanstellen van contactambtenaren een zeer goed begin, maar de contactambtenaren moeten zich ook gedekt weten door te top van de organisatie. Elke afdeling in een ambtelijke organisatie heeft zijn eigen problemen en eigen agenda en die agenda moet kunnen worden overruled door wat wordt voorgesteld door Boo's.

Dat wil nooit zeggen dat alle wensen onverkort moeten worden overgenomen. Eenvoudige regels, contracten, budgetten en wetten beperken wat voor Boo's kan worden gerealiseerd.

#### 5.5 Samengevat

- **DOEL:** begin wat uw gemeente wil met het verbeteren van uw democratische infrastructuur. Het kost geld, dus moet het ook ergens toe dienen.
- **INWONERS:** onderzoek vervolgens welke bevolkingsgroepen er in uw kernen wonen. Niet iedereen wil meedoen en wie mee wil doen, doet dat niet voor elk onderwerp. Een dorp is geen bedrijf, waar u andere mensen kunt bestellen als de huidige mensen niet willen of kunnen wat u graag zou willen.
- **SPREIDING:** als u de democratische infrastructuur wilt uitbreiden om contacten tussen gemeente en haar inwoners te verbeteren, ligt het voor de hand om dit via een standaard participatie-arrangement te organiseren dat over de hele gemeente wordt uitgerold. Dat moet dan wel voldoende flexibel zijn om aan te kunnen sluiten bij wensen en mogelijkheden in de vele verschillende kernen.

- **DOORWERKING:** er moet zijn nagedacht over hoe ideeën uit kernen omgezet worden in acties of beleid. Hoe worden ze ingebed in de ambtelijke organisatie? Hoe worden de mogelijkheden begrensd?

## 6 Werkboek

Op de volgende pagina's vindt u enkele van de vele keuzen die gemaakt kunnen worden.

Om hierbij te helpen, worden er een aantal vragen gesteld die u kunt benutten voor het nadenken over wat voor uw gemeente de gewenste situatie moet zijn. Bij elk van die vragen zijn extreme antwoorden gegeven, die niet hoeft overeen te komen met de situatie in uw gemeente(n). Vaak moet het antwoord zelfs per kern verschillen.

Als u deze vragen heeft beantwoord, kunt u vervolgens tabellen invullen, zodat u kunt zien wat het verschil van de bestaande situaties en de gewenste situatie is.

Deze handreiking kan worden gebruikt door ambtenaren, politici maar ook door inwoners van de kernen. Als ze hiermee gezamenlijk aan de slag gaan, kan dat helpen tot de ontwikkeling van een breed gedragen democratische infrastructuur. Het werkboek kan gebruikt worden per kern, per bestaande gemeente die kort voor een herindeling staat en voor de nieuwe gemeente als geheel.

Veel succes.

## 6.1 Directe democratie of vertegenwoordigende democratie?

Directe democratie vereist de mogelijkheid dat alle inwoners deelnemen aan het besluitvormingsproces. Dat kan in bijzondere gevallen, zoals bij referenda, dorpsvergaderingen met voorbereide besluiten of in de allerkleinste kernen met hoogstens enkele tientallen inwoners. In andere gevallen moet gezocht worden naar een vorm van vertegenwoordiging van de kern. Dan gaat het om de vraag hoe de vertegenwoordigers worden aangesteld en hoe zij contact onderhouden met hun achterban. Er kan ook voor worden gekozen de vertegenwoordigers door professionals bij te laten staan.

Wie bepaalt de standpunten van de kern?

Inwoners beslissen samen Vertegenwoordigers beslissen

Met welke frequentie worden alle inwoners betrokken bij standpuntbepaling?

Constant Jaarvergaderingen

Is er overleg tussen kernen?

Nee Incidenteel Structureel

Keuze Situatie	Directe democratie: doet iedereen mee aan het besluitvor- mingsproces?	Vertegenwoordi- gende democratie met dorpsvergade- ringen	Vertegenwoordi- gende democratie: kiezen of loten van vertegenwoordigers	Vertegenwoordi- gers samen met professionals
Voor her- indeling				
Gewenste situatie in de nieuwe gemeente				

## 6.2 Checks & Balances

Wie controleert de vertegenwoordigers van een kern? Hoe worden de financiën bewaakt? Doet de gemeente dat of zijn mechanismen aanwezig zoals de ledenvergadering bij verenigingen? Of is er een mengvorm? Hoe worden vertegenwoordigers gekozen?

Hoe is de controle vanuit de gemeente geregeld?

Controle via subsidievaststelling Gemeente beheert het geld

Hoe is de controle vanuit de kern geregeld?

Verplichte ALV's Kascommissie controleert, ALV verleent decharge  
Accountantsverklaring

Keuze Situatie	Inwoners uit het dorp		Gemeente	
	Controle inhoudelijke besluitvorming	Controle financiën	Controle inhoudelijke besluitvorming	Controle financiën
Voor herindeling				
Gewenste situatie in de nieuwe gemeente				



### 6.3 Budget, besluiten, begroting of doen?

Waar gaat de kernendemocratie over? Uw gemeente moet beslissen welke publieke taken aan de kernen worden overgelaten. De mogelijkheden zijn bijna oneindig. Hier zijn enkele van de meest gebruikte mogelijkheden aangeven.

Deze varianten kunnen gaan over de keuze van beleidsdomeinen en de mate waarop inwoners van kernen invloed hebben op de besluitvorming binnen beleidsdomeinen. De gemeente kan de besluitvorming over besteding van een budget aan een kern overlaten, maar zich ook laten adviseren over (een deel van) de begroting dat altijd aan de kern wordt besteed. Ook kan een gemeente (de uitvoering van) bepaalde taken overlaten aan inwoners uit kernen.

Voor een succesvolle keuze moet aansluiting worden gezocht bij wat inwoners uit kernen kunnen en willen doen.

Welke taken worden aan de kernen overgelaten?

Adviezen bij besluitvorming in de raad Uitvoering van bijvoorbeeld groenvoorziening

Besteden van een budgetBesteden geoormerkt onderdeelgemeentelijke begroting in de kern

Selectie van beleidsdomeinen Alle beleidsdomeinen

Welke taken willen en kunnen de inwoners van de kernen aanpakken?

Sociale betrokkenheid Algemene betrokkenheid

Lokale betrokkenheid Omgevingsbetrokkenheid

Keuze Situatie	Uitgeven budget door inwoners	Nemen van besluiten door inwoners (dorpsvisies, plannen)	Bepalen besteding gemeentelijke begroting door inwoners	Uitvoering taken door inwoners
Voor herindeling				
Gewenste situatie in de nieuwe gemeente				

## 6.4 Kernendemocratie en het gemeentehuis?

Als in een gemeente wordt gekozen voor het uitbouwen van de democratische infrastructuur, heeft dat gevolgen voor bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers van de kernen. De gemeenteraad stelt kaders waarbinnen de kernendemocratie kan opereren, maar moet de eigen kaders ook respecteren. Als de raad dat niet doet, wordt de motivatie voor vrijwilligers uit handen geslagen: 'vraag ons dan niet!'.

Het college krijgt een rol als procesbewaker van de in de raad afgesproken taakverdeling. Als kernen zelf de uitvoering van taken overnemen, kan het college alleen nog vaststellen als aan bepaalde kaders niet wordt voldaan (is de kwaliteit van het groenonderhoud conform afspraak?). Ook moet het college in die gevallen waar besluiten die binnen afgesproken kaders worden genomen door vertegenwoordigers van de kernendemocratie de uitvoering van die besluiten op zich nemen.

Wat de status van het advies uit kernen?

Opiniërend Dwingend

Wanneer wordt advies geleverd?

Op initiatief inwoners Op aanvraag Voorafgaand aan behandeling in raad

Kunnen kernen ambtenaren opdrachten geven?

Nee Binnen beleidsterreinen

Keuze Situatie	Gemeenteraad beslist alles	Adviesrecht voor kernen	Kernen raadplegen voorafgaand aan besluiten <sup>i</sup>	Autonomie voor de kern <sup>ii</sup>
Voor her- indeling				
Gewenste situatie in de nieuwe gemeente				

## 6.5 Maatwerk per kern of standaard model?

Doordat niet elke kern in staat is dezelfde typen vrijwilligers te mobiliseren, moet er altijd ruimte bestaan voor variatie. Dat kan door een standaardmodel (default optie) neer te leggen, waarbinnen variatie mogelijk is. Voor gemeenten met veel kernen is dit aantrekkelijk, omdat op standaardisering voor alle ambtenaren, raadsleden en leden van het college duidelijk maakt welk adres in een bepaalde kern kan worden aangesproken. Een nadeel is dat bepaalde kwaliteiten in een kern daardoor moeilijker worden aangesproken. Specifieke kwaliteiten kunnen per kern gemobiliseerd worden, door elke kern op een andere wijze te benaderen (Oldebroek).

Bij verandering rekening houden met gegroeide structuur?

Altijd \_\_\_\_\_ Afhankelijk van situatie in de kern \_\_\_\_\_ Nooit \_\_\_\_\_

Welke variatiemogelijkheden zijn er in uw model?

Alleen in de vorm \_\_\_\_\_ Vorm en inhoud kan verschillen \_\_\_\_\_

Wat de status van het advies uit kernen?

Opiniërend \_\_\_\_\_ Dwingend \_\_\_\_\_

Keuze Situatie	Een standaardmodel voor alle kernen	Een standaardmodel waarbinnen variatie mogelijk is <sup>iii</sup>	Elke kern zijn eigen vorm van vertegenwoordiging
Voor herindeling			
Gewenste situatie in de nieuwe gemeente			

## 6.6 Bestaande structuur of nieuwe structuur?

Na een herindeling is er geen blanco situatie, maar erft de nieuw ontstane gemeente verhoudingen die tussen de oude gemeenten en haar kernen bestonden. Vaak zijn de verhoudingen tussen kernen en de gemeente intensiever en informeler in de oude gemeenten dan in de nieuwe gemeente mogelijk zal zijn. Er kan dan voor worden gekozen door te gaan met de bestaande situatie en die zo goed en mogelijk in stand te houden of om te bouwen, zodat ze past binnen de nieuwe situatie. Een alternatief is een nieuw model te maken, waarvoor vrijwilligers uit de kernen zich kunnen aanmelden en met wie de nieuwe structuur wordt opgebouwd. Het eerste model voorkomt conflicten met bestaande organisaties, maar heeft het gevaar dat de bestaande organisaties tegen teleurstellingen oplopen als ze merken dat ze niet dezelfde aandacht krijgen als de oude gemeente kon geven. Het tweede model maakt een duidelijk cesuur mogelijk, waardoor het verwachtingspatroon beter gemanaged kan worden.

In sommige gemeenten is binnen de hoofdkern geen kernendemocratie. Dat is begrijpelijk als het gaat om een kleine gemeente waar de afstand tussen raad en inwoners klein is. Inwoners zijn gewend wel langs te lopen als er wat is.<sup>iv</sup> Bij opschaling is dat soms niet meer mogelijk. Het kan dan verstandig zijn om extra aandacht aan de voormalige hoofdkern te besteden.

Wat is de situatie in de fusiegemeenten?

Per kern verschillend                      Per gemeente verschillend                      Gelijkwaardig

In hoeverre is uitbouw democratische infrastructuur noodzakelijk?

Niet nodig    Noodzakelijk om contacten goed te houden

In hoeverre worden kernen betrokken bij veranderingen?

Kernen volgen raadsbesluiten    Kernvertegenwoordigers denken mee

Wat doet u met de voormalige hoofdkernen?

Geen afwijking nodig    Extra inzet nodig

Keuze Situatie	Volledig aanpassen aan de nieuwe ge- meente	Alleen voormalige hoofdkernen aan- pakken	Oude gemeentelijke varianten laten bestaan	Variatie binnen oude gemeenten laten bestaan
Voor her- indeling				
Gewenste situatie in de nieuwe gemeente				

## Gebruikte literatuur

- Antonides, L., Witte, C., Moor, de, T. & Boele, A., 2018. *De functies van bewonersoverlegorganisaties*, Utrecht: Landelijke Vereniging Kleine Kernen.
- Arnstein, S., 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
- BZK, 2013. *De doe-democratie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Dahl, R., 1998. *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Denters, B. et al., 2014. *Size and local democracy*, Oxford: Marston Book Services.
- Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J., 2012. *Burgers maken hun buurt*. sl:Platform 31.
- Dezeure, K., Rijnck, de, F., Reyneart, H. & Ackaert, J., 2010. *Burgerparticipatie in de stad(sorganisatie, een stand van zaken*. Gent, BBestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Diekema, M. et al., 2018. *Inwonerparticipatie in de BMW-gemeenten*. Groningen: RUG.
- Gieling, J., 2018. *A place for life or a place to live*. Groningen: Faculty of spatial sciences RUG.
- Hendriks, F., 2006. *Vitale democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hertog, M. et al., 2018. *Slimme handhaving*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Herweijer, M. et al., 2015. *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*, Den Haag/Groningen: PBLQ/StiBaBo.
- Houwelingen, P. v., 2015. Politieke participatie en de omvang van het lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 69(1), pp. 47-65.
- Lunsing, J., 2009. *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*. Warffum: StiBaBo.
- Lunsing, J., 2012. Grotere afdelingen zijn slecht voor het ledental. *S&D*, 69(4), pp. 24-28.
- Lunsing, J., 2015. *De kloof*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Lunsing, J. & Herweijer, M., 2014. *Kernen tussen kassen, stand van zaken met betrekking tot de nota Mijn Westland, Ons Westland*, Naaldwijk: Rekenkamercommissie Westland.
- Oevering, F., 2013. *Kleiner sturen met grotere gemeenten*, Utrecht: Rabobank.
- Oude Vrienlink, M. & Van de Wijdeven, T., 2008. Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?. *Bestuurswetenschappen*, 62(3), pp. 66-83.
- Reybrouck, van, D., 2013. *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: de Bezige Bij.
- Rkc Ten Boer, 2009. *Voetbalvelden langs de lijn*, Ten Boer: Rekenkamercommissie.

Schaap, L. & Van den Dool, L., 2014. *Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht*. Tilburg: PWC/Universiteit van Tilburg.

Siermann, T. & Klein Kranenburg, L., 2017. *EOP's: one size fits all?*, Emmen: Rkc Emmen.

Tops, P., Boogers, M., Hendriks, . F. & Weterings, R., 1999. *Omtrent interactieve besluitvorming – Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de ‘alledaagse democratie’, voorstudie t.b.v. Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: sn

Tyler, T., 2006. *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.

Veldman, C., 2015. *Pilot Burgerbegroting Gemeente Oldebroek: wat heeft het gebracht?*. Doornspijk: sn

Verhoeven, I., 2009. *Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: UVA.

Vermeij, L., 2015. *Dichtbij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*. Den Haag: SCP.

Wijdeven, van de, T., 2013. Wat kan de overheid doen in de doe-democratie?. *Christen Democratische Verkenningen*, 33(Lente), pp. 79-86.

WRR, 2005. *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press: Amsterdam.

## Voor nadere vragen kunt u terecht bij

Jan R. Lunsing - 06-23560140 / janrlunsing@stibabo.nl / www.stibabo.nl

Jornt van Zuylen – (?)

## Eindnoten

- <sup>i</sup> Het verschil tussen adviesrecht en raadplegen is dat bij adviesrecht de vertegenwoordigers van een kern de besluitvorming in de raad moeten volgen en al dan niet op uitnodiging hun zienswijze kunnen indienen. Bij raadplegen wordt voorafgaand aan de besluitvorming in de raad advies ingewonnen in de kernen. Zonder advies zal de raad geen besluit nemen.
- <sup>ii</sup> Inwoners uit kernen hebben op gedefinieerde beleidsterreinen een dwingend adviesrecht. De wet bepaalt dat veel besluiten door de gemeenteraad moeten worden genomen. Daar waar mandatering niet mogelijk of wenselijk is, kan de raad wel aan zelfbinding doen, door aan te geven dat besluiten die binnen wettelijke kaders vallen worden overgenomen.
- <sup>iii</sup> Hierbij kan gedacht worden aan een gemeente die diverse vormen in verschillende kernen accepteert – zoals een vereniging met particuliere leden, een vereniging waarvan andere verenigingen lid zijn en stichtingen. Al die vormen worden onder één noemer gebracht, waardoor ze voor iedereen herkenbaar zijn als de door de gemeente erkende vertegenwoordiging van een kern (Lunsing, 2009).
- <sup>iv</sup> Een situatie waar inwoners uit een kern de politiek snel vinden, is vooral terug te vinden in kleine gemeenten met één grote kern.